

المملكة المغربية
المجلس الأعلى للحسابات



تقرير حول

التدبير المفوض للمرافقة العامة المحلية

أكتوبر 2014

المجلس الأعلى
للحسابات

المملكة المغربية
المجلس الأعلى للحسابات



تقرير حول

التدبير المفوض للمرافق العامة المحلية

أكتوبر 2014

مداولة

بناءً على المادة 148 من الدستور؛
وطبقاً لمقتضيات القانون رقم 62-99 المتعلق بمدونة المحاكم المالية الصادر بشأنه الظهير
الشريف رقم 1-02-124 بتاريخ فاتح ربيع الآخر (13 يونيو 2002)؛

تم إنجاز مهمة تقييم التدبير المفوض للمرافق العامة المحلية، تحت إشراف السيد إدريس جطو،
الرئيس الأول للمجلس الأعلى للحسابات، بفريق مكون من ذ.محمد دير، الكاتب العام للمجلس
الأعلى للحسابات بالنيابة، ذ.سمير دامو رئيس فرع بالمجلس الجهوي للحسابات بالرباط، ذ.اشريفة
افلاحن رئيسة فرع بالمجلس الجهوي للحسابات بالدار البيضاء، ذ.صلاح الدين المختوم رئيس
فرع بالمجلس الجهوي للحسابات بفاس، ذ.فيصل الخضر مستشار مشرف بالمجلس الجهوي
للحسابات بسطات، ذ.محمد المنفلوطي مستشار بالمجلس الجهوي للحسابات بطنجة وبمساعدة
بعض الخبراء.

وتم التداول بشأن هذا التقرير الموضوعاتي بتاريخ 4 نونبر 2014 الموافق ل 10 محرم 1436
من طرف الهيئة المكونة من:

- ذ. إدريس جطو، الرئيس الأول للمجلس الأعلى للحسابات، رئيساً؛
- ذ. محمد دير، الكاتب العام للمجلس بالنيابة، عضواً؛
- ذ. محمد الصوابي، رئيس الغرفة الأولى، عضواً؛
- ذ. محمد البسطاوي، رئيس الغرفة الثانية، عضواً؛
- ذ. محمد كمال الداودي، رئيس الغرفة الرابعة، عضواً؛
- ذ. إبراهيم بن به، رئيس غرفة التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية، عضواً؛
- ذ. يحيى بوعسل، رئيس غرفة الاستئناف، عضواً؛
- ذ. عبد الله بولعسافر، رئيس غرفة التصريح الاجباري بالممتلكات، عضواً؛
- ذ. عبد العزيز كلوح، المقرر العام، عضواً؛
- ذ. سعيد لمرابطي، رئيس فرع بالغرفة الثالثة، عضواً؛
- ذ. بوعبيد بندريوش، مستشار مشرف بغرفة التدقيق والبت في الحسابات، عضواً.

الفهرس

7.....	سياق وموضوع المهمة	
12.....	الجزء الأول: الإطار العام للتدبير المفوض	
12.....	أولاً: خصائص عامة حول التدبير المفوض	
12.....	1- السياق العام	
13.....	2- نبذة تاريخية	
14.....	3- مزايا التدبير المفوض	
20.....	4- الإطار المؤسسي للتدبير المفوض	
27.....	ثانياً: تشخيص التدبير المفوض	
27.....	1- تقييم الإطار المؤسسي الحالي	
31.....	2- الوضع القائم للتدبير المفوض	
37.....	ثالثاً: سبل الإصلاح وتوصيات بشأن الجوانب المؤسسية والتعاقدية	
37.....	1- التقنين والضبط	
41.....	2- الحكامة	
41.....	3- الإطار المؤسسي	
42.....	4- البنود التعاقدية	
44.....	5- مراقبة وتتبع العقود	
45.....	6- بخصوص شركات التنمية المحلية	
46.....	7- الموارد البشرية والأنظمة المعلوماتية	
49.....	الجزء الثاني: مرفق التوزيع	
49.....	أولاً: الجوانب العامة لتدبير مرفق التوزيع	
49.....	-1 مجال قطاع التوزيع	
50.....	-2 مجال التدبير المفوض لقطاع التوزيع	
55.....	-3 المؤشرات المالية	
70.....	-4 مؤشرات نجاعة الأداء	
73.....	ثانياً: تشخيص التدبير المفوض	
73.....	1- الحكامة	

77.....	البنود التعاقدية	-2
79.....	تنفيذ العقود:	-3
83.....	المراقبة والتقنين والضبط	4-
84.....	التعريف	-5
86.....	مبادرات وتوجهات حديثة	-6
88.....	ثالثا: سبل الإصلاح	
88.....	دائرة التوزيع	-1
90.....	التقنين والضبط	-2
92.....	الحكام	3-
93.....	بنيات المراقبة المحلية	-4
94.....	عقود التدبير المفوض	-5
97.....	الجزء الثالث: مرفق النقل العمومي الحضري	
97.....	أولا: الجوانب العامة للقطاع	
97.....	الفاعلون في القطاع	1-
100.....	مؤشرات التدبير	-2
102.....	ثانيا: التشخيص	
102.....	إعداد العقود	-1
103.....	تنفيذ العقود	-2
107.....	آليات التقنين والضبط والتتبع والمراقبة	-3
108.....	المبادرات الحديثة والتوجهات	-4
117.....	تقييم النموذج المؤسسي المرتقب	-5
121.....	ثالثا: سبل الإصلاح	
121.....	التقنين والضبط	-1
126.....	الحكام	2-
127.....	البنود التعاقدية	3-
128.....	النقل الحضري عبر الترامواي	-4

131 الجزء الرابع: مرفق النظافة

131 أولا: الجوانب العامة للقطاع

135 الإطار المؤسساتي -1

137 الحكامة -2

138 الفاعلون في القطاع -3

140 المؤشرات -4

146 ثانيا: التشخيص

146 الجوانب التعاقدية -1

148 جودة الخدمات -2

155 آليات التقنين والضبط والمراقبة والتتبع -3

157 تثمين النفايات -4

169 المبادرات المواطنة للتقييم -5

171 ثالثا: سبل الإصلاح

172 الإطار المؤسساتي -1

173 التقنين والضبط -2

175 الحكامة -3

177 الشروط التعاقدية -4

179 تثمين النفايات -5

182 استنتاجات و توصيات

182 خلاصة التشخيص

185 إقتراحات و توصيات

سياق وموضوع المممة

سياق وموضوع المهمة

1. تروم هذه المهمة إجراء تقييم للتدبير المفوض للمرافق العامة التابعة للجماعات الترابية، وذلك في قطاعات توزيع الماء والكهرباء والتطهير السائل والنقل الحضري والنظافة.
2. ومن بين التحديات التي يواجهها المغرب ضرورة الاستجابة للحاجيات المتنامية في مجال البنيات التحتية والتجهيزات الجماعية والخدمات العمومية الأساسية، والناجمة عن النمو المتسارع للسكان الحضرية التي انتقلت من 13,4 مليون نسمة، سنة 1994، إلى 19,5 مليون نسمة، سنة 2013¹.
3. وتضطلع الجماعات الترابية، إلى جانب الدولة والقطاع الخاص، بمسؤولية كبيرة فيما يرتبط بتأمين الخدمات العمومية المحلية.
4. تندرج هذه المهمة التقييمية في سياق يتسم بتنامي اللجوء إلى نمط التدبير المفوض ببلادنا، منذ صدور القانون رقم 54.05 المتعلق بالتدبير المفوض للمرافق العامة، والذي يسري على الجماعات الترابية ومجموعاتها وعلى المؤسسات العامة.
5. كما تمت عملية التقييم في ظل دستور المملكة لسنة 2011، والذي تضمن مجموعة من المبادئ المؤسسة لتنظيم المرافق العامة، حتى تكون في خدمة المواطن، علاوة على ما أرساه، لفائدة الجماعات الترابية، من مبادئ التدبير الحر والتعاون والتضامن.
6. وقد أرسى الوثيقة الدستورية كذلك آليات تشاركية للحوار والتشاور على مستوى الأجهزة التداولية، كما أتاحت للمواطنات والمواطنين والجمعيات إمكانية تقديم عرائض تهدف إلى مطالبة المجلس المحلي بإدراج إحدى النقاط التي تدخل ضمن اختصاصاته في جدول أعماله.
7. كما عهد الدستور الجديد إلى قانون تنظيمي بتحديد قواعد الحكامة التي تتيح إمكانية تنزيل هذه المبادئ، وتقييم الفعل العمومي والإزامية المحاسبية.
8. ونظرا للرهانات المرتبطة بحكامة المرافق العامة المحلية، فقد حظي هذا الموضوع باهتمام متزايد من طرف أعضاء البرلمان، وذلك من خلال توالي الأسئلة الكتابية والشفهية الموجهة إلى الحكومة بخصوص خدمات التوزيع والنقل الحضري والنظافة.

¹المندىبية السامية للتخطيط، "مجموع سكان المغرب (بالآلاف في منتصف السنة) حسب وسط الإقامة: 1960-2050".

9. من هذا المنطلق، فإن موضوع هذه المهمة يتمحور أساساً حول:

- إجراء تشخيص لكل ما يرتبط بالتدبير المفوض للمرافق العامة المحلية، وذلك برصد جوانب القوة ومكامن الضعف، من خلال تقدير مستوى الفعالية السوسيو اقتصادية بالنسبة للمواطن، وجودة الخدمات بالنسبة للمرتفق، ومدى نجاعة الاختيارات العمومية بالنسبة للملزمين؛
- إبراز الخلاصات الأساسية، انطلاقاً من النتائج المتوصل إليها باستغلال مضامين عينة من أهم عقود التدبير المفوض؛
- اقتراح مسالك الإصلاح وبعض سبل تحسين الخدمات العمومية.

10. ولإنجاز هذه المهمة، اعتمد المجلس الأعلى للحسابات على المعطيات التي تم تجميعها عن طريق الاستمارة التي سبق أن وجهت إلى مجموع الجماعات الحضرية والقروية بشأن تدبير المرافق العامة المحلية. كما ارتكز على ما خلصت إليه التقارير المنجزة في هذا الإطار من طرف المجالس الجهوية للحسابات، وكذا على التجارب الدولية الرائدة في هذا المجال والممارسات الجيدة.

11. كما تم، في هذا الإطار أيضاً، تنظيم جلسات عمل مع المتدخلين الرئيسيين في عمليات التدبير المفوض، من رؤساء مجالس محلية، ومسؤولين بوزارتي الداخلية والمالية وقطاع البيئة والمكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب، وكذا مدراء بعض الشركات المفوض إليها تدبير مرافق عامة محلية.

12. كما استعان المجلس، في إنجاز مهمته، بخبراء في مجال التدبير المفوض، وخصوصاً في الجوانب المتعلقة بإعداد الإطار المؤسساتي وتقنيات التفاوض بشأن العقود وتدبير المرافق العامة المحلية.

اللوحة 1: منهجية الاستثمار

خلال سنة 2013، وجه المجلس الأعلى للحسابات استثمارا إلى كل الجماعات الحضرية والقروية للمملكة، عن طريق الولاية والعمال، من أجل رصد واقع التدبير المفوض للمرافق العامة المحلية بالمغرب، وإبراز نقط القوة ومكامن الضعف لهذا النمط من التدبير.

ويتمحور مضمون هذه الاستثمارة حول ثلاثة أجزاء:

- يتضمن الجزء الأول معلومات كمية ترتبط أساسا بطبيعة وعدد المرافق العامة المستغلة من طرف كل جماعة، مع إبراز نمط التدبير المعتمد ورقم المعاملات بخصوص كل مرفق؛
- ويعالج الجزء الثاني من الاستثمارة، وبشكل خاص، المرافق العامة الخاضعة لنمط التدبير المفوض، وذلك وفق مقارنة نوعية تروم إبراز معلومات حول المفوض إليهم وحول العقود المبرمة، من حيث محتواها وظروف وتواريخ إعدادها وتوقيعها وتنفيذها وطرق تتبعها ومراقبتها من طرف الجهات المفوضة، فضلا عن ما يكون قد ترتب عن تطبيق هذه العقود من نزاعات أو صعوبات أو عقوبات؛
- وخصص الجزء الثالث لتكوين رصيد من الوثائق المرتبطة بالترسانة القانونية المؤطرة للتدبير المفوض بالمغرب، وكذا أهم الشروط التعاقدية ذات الطبيعة المالية، علاوة على الحصيلة المحاسبية للسنوات الأربع الأخيرة، ومحاضر مداولات مجالس الجماعات الترابية، والبيانات الخاصة بالاستثمارات التعاقدية وتنظيم لجن التتبع، بالإضافة إلى تقارير الافتتاح الخارجي وكذا النظام القانوني للممتلكات ونظام المستخدمين.

وبالنسبة للجماعات الكبرى، واعتبارا لانعكاس معطياتها على نتائج الدراسة، تمت الاستعانة بالمجالس الجهوية للحسابات، حتى تتم تعبئة الاستثمارة بشكل دقيق وشامل.

وقد تلقى المجلس الأعلى للحسابات الأجوبة بخصوص 53 استثمارة، من أصل 105 تهم جماعات أبرمت عقودا للتدبير المفوض،

13. وتشكل المعطيات الواردة من الجماعات، من خلال الاستثمارة المذكورة، أساس الإحصائيات المحصل عليها، وتهم عقودا للتدبير المفوض في مجالات التوزيع والنظافة والنقل الحضري.

14. لقد أحصى المجلس الأعلى للحسابات ما مجموعه 186 عقدا للتدبير المفوض قيد التنفيذ، خلال سنة 2012، تشمل جميع المرافق العامة المفوضة. وبخصوص قطاعات التوزيع والنقل والنظافة، أظهرت العينة موضوع الدراسة، والتي همت 81 عقدا تم إبرامها من طرف 51 جماعة، أن تدبير هذه المرافق تم تفويضه إلى 31 شركة.

15. يتناول هذا التقرير المحاور الأربعة التالية:

- المحور الأول: الخصائص العامة للتدبير المفوض؛

- المحور الثاني: قطاع التوزيع؛
 - المحور الثالث: قطاع النقل الحضري؛
 - المحور الرابع: قطاع النظافة.
- ويعالج كل محور على حدة، العناصر التالية:
- الوضع القائم للتدبير المفوض للمرافق العامة المحلية؛
 - تشخيص لواقع التدبير المفوض؛
 - اقتراح سبل الإصلاح والتوصيات.
- ويختتم التقرير بخلاصة تركز على الملاحظات البارزة، وتتضمن أهم التوصيات بهذا الخصوص.

الجزء الأول
الإحصاء العام للتدريسيين المفوض

الجزء الأول: الإطار العام للتدبير المفوض

أولاً: خصائص عامة حول التدبير المفوض

1- السياق العام

16. في سياق دولي يتميز بعولمة الاقتصاد، أصبحت الفعالية والآليات الحديثة في تدبير المرافق العامة إحدى الدعائم الأساسية للتنافسية اقتصاديات الدول واستقطاب التمويلات المحلية والأجنبية.

17. وقد برز التدبير المفوض للمرفق العام كظاهرة عالمية، تتقاسمها جميع الدول، متقدمة كانت أو صاعدة أو في طريق النمو، اقتناعاً منها بأن اللجوء إلى القطاع الخاص لتدبير المرافق العامة من شأنه تعزيز الاستثمار في هذا المجال وتحسين عرض الخدمات، وبالتالي تحقيق شروط التنمية المتينة والمستدامة.

18. وتسعى الجماعات الترابية، من خلال تفويض تدبير المرافق العامة المحلية، إلى تحويل بعض مهامها لشركات القطاع الخاص التي بإمكانها، عبر إدخال آليات حديثة للتسيير، تحسين الإنتاجية والرفع من جودة الخدمات، وبالتالي ترشيد تكاليف الإنتاج ومستويات التعريفة المطبقة. غير أن تحويل هذه الجماعات لجزء من مهامها إلى القطاع الخاص لا يعفيها من مسؤولياتها في هذا المجال.

19. وفي هذا الصدد، اعتمدت بعض الدول تشريعات تتيح، بشكل عام وشامل، إمكانية تطوير شراكات بين القطاعين العام والخاص، بينما ارتأت أخرى أن توطر هذه الشراكات تدريجياً وحسب كل قطاع على حدة.

20. وفي هذا المجال، تبرم السلطة العمومية مع أحد الفاعلين الخواص عقداً للتدبير المفوض، تتوخى منه، تحت مسؤوليتها، توفير خدمات ذات جودة وبأحسن تكلفة، فيما يأمل المتعاقد معه في تحقيق ربح يتناسب وأهمية الرساميل المستثمرة والمؤهلات المتوفرة لديه وحجم المخاطر المالية المرتبطة بالمشروع، علماً أن اختلاف أهداف كل طرف لا يتنافى مع وجود مصالح مشتركة من شأنها إنجاح الشراكة بين المتعاقدين.

21. غير أن تفويض استغلال وتمويل المنشآت والمرافق العامة إلى القطاع الخاص لا يمكن أن يكون ذا جدوى باللجوء إلى شريك في وضعية احتكار طبيعي أو قانوني، بل بتفعيل المنافسة بين أكبر عدد ممكن من المترشحين، والتعاقد على أساس تقييم موضوعي لمختلف العروض.

22. ومن الطبيعي أن يعرف التدبير المفوض تطوراً متنامياً، بالنظر إلى ما يفترض أن يميزه عن التدبير المباشر وما يتيح للجهاز العمومي من إمكانية توفير الموارد التي أصبحت تزداد

نذرة في قطاعات تستلزم استثمارات ضخمة، علما أن هذه الموارد قد يكون من الأجدى توظيفها في جوانب أخرى من مجالات الصالح العام.

2- نبذة تاريخية

23. إن إشراك القطاع الخاص في تدبير المرافق العامة بالمغرب ليس وليد اليوم. فكثيرا ما تمت الاستعانة بفاعلين خواص من أجل إنجاز العديد من المنشآت العامة أو استغلال المرافق العمومية. ولعل من أبرز مظاهر هذه الشراكة، تلك التي عرفها بقطاعا الكهرباء والماء، خلال النصف الأول من القرن الماضي.

24. وقد تم الرجوع إلى التدبير المباشر للمرفق العام بعد الاستقلال، من خلال عمليات اقتناء السلطات العمومية لبعض عقود الامتياز، وإحداث وكالات جماعية مستقلة تولت تدبير مرافق توزيع الماء والكهرباء والنقل العمومي الحضري.

25. وخلال النصف الثاني من ثمانينيات القرن الماضي، عرف التدبير المفوض انطلاقة كبرى، من خلال إبرام عقود مهمة تتعلق أساسا بإنتاج الكهرباء وتوزيع الماء وتدبير التطهير السائل.

26. وخلال نفس الفترة، تم اللجوء إلى القطاع الخاص من أجل توفير النقل الحضري، وبالتالي تعويض الخدمات التي كانت تقدمها الوكالات الجماعية المستقلة للنقل في هذا المجال.

27. وقد استعملت عبارة "تدبير مفوض" لأول مرة، بشكل رسمي بالمغرب، سنة 1997، بمناسبة إبرام عقد توزيع الماء والكهرباء وكذا التطهير السائل بالدار البيضاء الكبرى. وقد تم تكريس هذه العبارة ضمن القانون رقم 78.00 المتعلق بالميثاق الجماعي، وكذا القانون رقم 54.05 المتعلق بالتدبير المفوض للمرافق العامة. وجاء مفهوم "التدبير المفوض" في هذين القانونين مستوعبا لكل أشكال توفير الخدمات من طرف الخواص، مانحا بذلك للسلطة المفوضة إمكانية تحديد نمط التدبير الذي تفضل اعتماده (الامتياز أو الإيجار أو إدارة خدمة عامة أو أي نمط تدبير آخر).

اللوحة 2 : مراحل التدبير المفوض بالمغرب

1906: إبرام أولى عقود الامتياز

1914 - 1920: اللجوء إلى مقابلة خاصة لتوزيع الماء و الكهرباء (SMD)

1947 - 1950: امتداد عقود الامتياز لتشمل مجموعة من المدن

ابتداء من سنة 1956: عمليات استرداد واسعة والعودة إلى نمط التدبير العمومي

1963 - 1970 إحداث المكاتب والوكالات المستقلة :

ابتداء من سنة 1985 منح الامتياز لاستغلال خطوط النقل العمومي الحضري :

ابتداء من سنة 1997 إبرام أول عقد للتدبير المفوض في قطاع التوزيع :

3- مزايا التدبير المفوض

28. يتوخى، من خلال التدبير المفوض، رفع التحديات الناجمة عن النمو المتسارع للحاجيات الملحة المترتبة عن التطور الحضري، وذلك من خلال إشراك القطاع الخاص والفاعلين الدوليين. وتستدعي الاستجابة لهذه الحاجيات المتزايدة تعبئة تمويلات ضخمة لإنجاز البنيات التحتية الكفيلة بتوسيع مجال الخدمات العمومية وبتأمين استمرارية المرفق العام وتعميم الخدمة العمومية، مع اعتماد تعريفة ملائمة وتحقيق أفضل تناسبية بين الجودة والتكلفة، علاوة على مراعاة الجوانب المرتبطة بحماية البيئة.

29. ويهدف التدبير المفوض كذلك، من خلال المنافسة وتبادل التجارب بين القطاعين العام والخاص، إلى خلق مناخ تحفيزي من أجل تطوير الأداء وتحسين آليات التدبير.

30. وبصفة عامة، يوفر الفاعلون الخواص مجموعة من الخدمات في قطاعات التوزيع والنظافة والنقل الحضري بواسطة الحافلات لفائدة 13,5 مليون نسمة. ويصل رقم معاملات الشركات المفوض إليها إلى 15 مليار درهم، فيما بلغ إجمالي الاستثمارات المنجزة ما يناهز 42 مليار درهم. وقد بلغ عدد المستخدمين لدى هذه الشركات ما يقارب 35000، بالإضافة إلى عدد كبير من العاملين بصفة مباشرة أو غير مباشرة.

1.3- خدمات التوزيع

31. لقد بلغ مجموع ما تم ضخه من رساميل ذاتية، برسم عقود التدبير المفوض الأربعة الخاصة بقطاع التوزيع، والتي تغطي 46 جماعة، ما قدره 1.600 مليون درهم، فيما بلغ مجموع الاستثمارات المنجزة، منذ بدء العمل بالعقود إلى غاية 2013، ما قيمته 32.321 مليون درهم. كما ناهز رقم المعاملات المسجل في هذا الإطار 10.822 مليون درهم، برسم سنة 2013. ويشغل قطاع التوزيع 7.270 إطارا وعونا، ضمنهم 4.965 من مستخدمي الوكالات الجماعية المستقلة للتوزيع سابقا².

32. وقد أنجز المكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب، بصفته مكلفا بتدبير قطاعي توزيع الماء والتطهير السائل على مستوى 612 مركزا، استثمارا يناهز 33.171 مليون درهم³، خلال الفترة الممتدة من 2001 إلى 2012. وبرسم سنة 2012، حقق المكتب رقم معاملات يناهز 1.400 مليون درهم، وبلغ عدد مستخدميه 2.465، منهم 2.127 في قطاع توزيع الماء الصالح للشرب و338 في قطاع التطهير السائل⁴.

33. وقد سجل قطاع الكهرباء ما مجموعه 7,7 مليون زبون سنة 2012، 61 بالمائة منهم تم تزويدهم من طرف المكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب، و25 بالمائة من قبل الشركات المفوض إليها، و14 بالمائة من طرف الوكالات المستقلة⁵.

34. كما بلغ عدد الزبناء في قطاع الماء الصالح للشرب 4,9 ملايين سنة 2012، تم تزويد 36 بالمائة منهم من طرف الشركات المفوض إليها، و33 بالمائة من قبل المكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب، في حين تولت الوكالات المستقلة تزويد 31 بالمائة من زبناء القطاع⁶.

35. وتتميز بنية قطاع توزيع الماء الصالح للشرب والتطهير السائل بالوسط الحضري، بالنظر إلى عدد الجماعات والمراكز الحضرية والسكان المعنوية، بهيمنة المفوض إليهم من القطاع الخاص، على الرغم من العدد القليل لعقود التدبير المفوض المبرمة في هذا الإطار، حيث تغطي خدماتهم معظم الساكنة المستفيدة، في حين أبرم المكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب عددا كبيرا من العقود التي لا تغطي سوى القليل من الساكنة المستفيدة من خدمات الماء والتطهير السائل.

36. ويتبين من خلال البنية الحالية لقطاع التوزيع بالوسط القروي، بالنظر لعدد المراكز القروية، أن خدمات الخواص المفوض إليهم والمكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب

² السلطات المفوضة لمرفق التوزيع بموجب العقود الأربعة.

³ الاستثمار المتعلق بالمشاريع موضوع اتفاقيات التمويل المصادق عليها من طرف وزير الداخلية و التي تفوق قيمة كل واحدة منها 10 ملايين درهم.

⁴ المكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب.

⁵ التقرير حول أنشطة وزارة الداخلية الصادر سنة 2014.

⁶ نفس التقرير.

لا تغطي سوى نسبة 32 بالمائة، فيما يتعلق بالماء الصالح للشرب، و6 بالمائة فيما يخص قطاع التطهير. ويسجل تواجد الشركات المفوض إليها في المدن الكبرى على الخصوص، وذلك من خلال عدد قليل من العقود.

2.3- خدمات النقل العمومي الحضري

37. بلغ عدد عقود التدبير المفوض قيد التنفيذ في مجال النقل الحضري بواسطة الحافلات، 40 عقداً، ضمنهم 17 تم إبرامها منذ سنة 2006. وتهم هذه العقود 260 جماعة. ويقوم بخدمات النقل الحضري بواسطة الحافلات، بصفة حصرية، فاعلون خواص وعددهم 38، باستثناء كل من مدينة آسفي، حيث يتم الاعتماد على وكالة جماعية، والتجمعات الحضرية للرباط وسلا وتمارة والمراكز المجاورة، حيث تم اللجوء إلى مؤسسة عامة محلية لتحل محل أحد الفاعلين الخواص عجز عن الوفاء بالتزاماته.

38. وقد حققت الشركات المفوض إليها رقم معاملات إجمالي قدره 1.790 مليون درهم، برسم سنة 2013، وبلغ عدد مستخدميها 12.950، كما التزمت بإنجاز استثمارات تصل إلى 5.680 مليون درهم، منذ بدء العمل بعقود التدبير وإلى غاية 2013.

39. وعبأت الشركات المفوض إليها حظيرة مركبات تضم 3.273 حافلة، مكنت من تأمين نقل 850 مليون مسافر خلال سنة 2013.

40. كما حققت هذه الشركات 94 بالمائة من مجموع الاستثمارات بالقطاع، وقدمت خدماتها لفائدة 96 بالمائة من مستعملي النقل الحضري.

الجدول 1: مؤشرات حول النقل الحضري بواسطة الحافلات

2013

العدد أو المبلغ	طبيعة المعطيات
260	الجماعات المعنية
12.950	عدد المستخدمين بالقطاع
5.680	الاستثمار التعاقدية (بملايين الدراهم)
1.790	رقم المعاملات السنوي (بملايين الدراهم)
850	عدد الركاب (بالملايين)
3.273	حظيرة المركبات

المصدر: وزارة الداخلية

41. خلال الفترة الممتدة من 2007 إلى 2013، بلغ مجموع الإمدادات الممنوحة للشركات المفوض إليها عبر "صندوق مواكبة إصلاحات النقل الطرقي الحضري والرابط بين المدن"، كآلية لدعم القطاع من طرف الدولة، ما قيمته 529 مليون درهم، منها 261 مليون درهم لموازنة التعريفات التفضيلية الخاصة بالاشتراكات المدرسية، و268 مليون درهم لدعم البرامج الاستثمارية لهذه الشركات⁷.

3.3- مرفق النظافة

42. عرف التدبير المفوض لقطاع النظافة قفزة نوعية، خلال العقد الأخير، إذ مكنت العقود المبرمة منذ 2006 من توفير الشركات المفوض إليها لخدمات التنظيف وجمع وطرح النفايات على مستوى أغلب المراكز الحضرية.

43. وانتقل عدد الجماعات المعنية بالتدبير المفوض لمرفق جمع النفايات والتنظيف من 109، سنة 2012، إلى 146، سنة 2013، فيما ارتفع عدد العقود قيد التنفيذ في هذا المجال، من 33 قبل سنة 2006، إلى 101 سنة 2013. وتمكنت الشركات الخاصة، خلال سنة 2013، من تأمين خدمات هذا المرفق لفائدة 74 بالمائة من الساكنة الحضرية، أي ما يعادل 13,5 مليون نسمة، مقابل 8,5 مليون سنة 2006.

44. ويتم تأمين خدمات التنظيف وجمع النفايات من طرف 15 شركة مفوض إليها، حققت سنة 2013، رقم معاملات قدره 2.218 مليون درهم وشغلت ما يناهز 15.000 شخص، فيما بلغت استثماراتها في القطاع، منذ بداية العقود وإلى غاية 2013، ما قيمته 3.033 مليون درهم.

الجدول 2: مؤشرات حول مرفق جمع النفايات والتنظيف

2013

العقود الجارية	العقود المبرمة قبل 2006	نوعية المعطيات
101	33	عدد العقود
15	11	عدد الشركات المفوض إليها
147	30	عدد الجماعات المعنية
14.939	7.815	عدد المستخدمين
2.184	863	الاستثمارات (بملايين الدراهم)
2.218	870	رقم المعاملات السنوي (بملايين الدراهم)
13,5	8,5	الساكنة المستفيدة (بالملايين)

المصدر : وزارة الداخلية

⁷ وزارة الداخلية

45. انتقلت نسبة ما تم طمره من نفايات بالمطرح العمومية من 11 بالمائة، سنة 2007، إلى 32 بالمائة، سنة 2013 ، أي ما يعادل 1,69 مليون طن في السنة. وقد شمل التدبير المفوض لهذا المرفق 66 جماعة إلى غاية 2013، منها 58 جماعة أبرمت عقودا بعد دخول القانون 54-05 حيز التنفيذ سنة 2006. وبخصوص عدد العقود المبرمة، فقد بلغت 8 قبل 2006، منها 5 لاتزال سارية المفعول، و10 تم إبرامها بعد صدور النص المذكور، وبذلك يكون عدد العقود قيد التنفيذ قد بلغ 15 عقدا. وناهز عدد المستفيدين من خدمات الشركات المفوض إليها 11 مليون، سنة 2013، مقابل 2,9 مليون، سنة 2006.

46. وتتولى 12 شركة مفوض إليها تدبير المطرح العمومية الخاضعة للمراقبة، برقم معاملات إجمالي قدره 268 مليون درهم سنة 2013، كما بلغ عدد المستخدمين، خلال نفس السنة، 150 إطارا و عونا دائمين، بالإضافة إلى عدد كبير من العاملين بصفة مباشرة أو غير مباشرة. وإلى غاية 2013، بلغت استثمارات هذه الشركات في القطاع ما قيمته 1.184 مليون درهم.

الجدول 3: مؤشرات حول المطرح العمومية

2013

العقود الجارية	العقود المبرمة قبل 2006	نوعية المعطيات
15	8	عدد العقود
12	8	عدد الشركات المفوض إليها
66	37	عدد الجماعات المعنية
150	80	عدد المستخدمين
1.151	286	الاستثمارات (بملايين الدراهم)
268	55	رقم المعاملات (بملايين الدراهم)
11,3	2,9	السكنة المستفيدة (بالملايين)

المصدر: وزارة الداخلية

4.3- التقدم الناتج عن التدبير المفوض

47. ساهم اعتماد نمط التدبير المفوض في تطوير قطاع التوزيع، حيث عرف مسارا تصاعديا دفع بوكالات التوزيع إلى القيام بتحديث أنظمتها التدييرية وتحسين سياساتها التجارية والرفع من مردودية شبكاتها.

48. كما أحدث التدبير المفوض قطيعة مع نظام التعريفة الموحدة للكهرباء والماء والتطهير السائل، والتي كانت تحددها الدولة، ليحل محلها نظام تقنين التعريفة بموجب عقد التدبير المفوض، مما أتاح إمكانية الأخذ بعين الاعتبار، بمناسبة تحديد السعر، للمجال الجغرافي وطبيعة الجهات المستفيدة.

49. كما مكنت المرونة، على مستوى التعريفات المعتمدة في عقود التدبير المفوض، من الزيادة في قدرات التمويل الذاتي لشركات التدبير المفوض، وبالتالي توسيع هامش تمويل الاستثمارات المتعلقة بتجديد المعدات والصيانة وتوسيع المساحات المجهزة. ومن شأن هذه الاستثمارات توفير مداخيل إضافية تساهم في الرفع من القدرات المالية لصندوق الأشغال المخصص بدوره لعمليات الاستثمار.

50. وقد أتاح التدبير المفوض إمكانية تدارك التأخير على مستوى الاستثمارات، وخاصة في مجال التطهير السائل، وذلك بإنجاز محطات للمعالجة الأولية للمياه العادمة بالتجمعات الحضرية الكبرى (الدار البيضاء و الرباط و طنجة و تطوان)، وإنشاء مصبات للمياه نحو البحر، وإقامة مراكز كبرى لتحويل الطاقة الكهربائية، وكذا الرفع من الطاقة الاستيعابية لخزانات الماء الصالح للشرب.

51. وفي مجال النقل الحضري بواسطة الحافلات، مكن التدبير المفوض من سد الفراغ الذي خلفه عجز الوكالات المستقلة الجماعية عن تأمين استمرارية هذه الخدمات.

52. وعلاوة على ذلك، ساهمت شركات التدبير المفوض في تطوير خدمات النظافة في المدن، فيما يتعلق بالتنظيف وجمع النفايات وتدبير المطارح العمومية، مما أضفى على القطاع صبغة الاحترافية والتحديث.

53. وقد جلب المفوض إليهم أساليب التدبير المعمول بها في القطاع الخاص، وذلك بتبسيط المساطر وتكوين المستخدمين، ونقل المهارات، وتحديث الأدوات والنظم المعلوماتية للتدبير، وتأهيل آليات المراقبة الداخلية. كما عملوا على الرفع من مردودية الشبكات والزيادة في نسبة التغطية. فضلا عن ذلك، ساهمت الشركات المفوض إليها في التحسين النسبي لجودة الخدمات، لكن دون أن ترقى إلى تطلعات الساكنة.

4- الإطار المؤسسي للتدبير المفوض

1.4- تطور الإطار المؤسسي

54. إلى غاية 2006، اتسم الإطار المؤسسي بحالة شبه فراغ قانوني، ذلك أن المقتضيات التشريعية التي كانت سارية المفعول في هذا المجال أصبحت متجاوزة، إذ تعود في مجملها إلى بداية عهد الحماية، فضلا عن تشتتها بين القطاعات، وعدم مرونة قواعدها، وافتقارها للالتزامات الشفافية والمنافسة على مستوى إسناد عقود التدبير المفوض وتقنينها وضبطها.

55. وقد اكتفت التشريعات القطاعية، على الخصوص، بمعالجة عقود الامتياز المبرمة من طرف الدولة في قطاع الطرق السيارة والاتصالات والموانئ والمطارات والسكك الحديدية، وكذا الأنظمة المماثلة للامتياز كالترخيص الإداري أو الرخصة أو الاحتلال المؤقت للملك العام.

56. لذا، فإن هذا الإطار المؤسسي أصبح متجاوزا ولا يتلاءم مع التحديات السوسيواقتصادية للبلاد، والمتمثلة أساسا في التوسع العمراني، وضرورة تعبئة تمويلات ضخمة، وضمان تدبير أكثر فعالية، وحماية المستثمرين مقابل تحملهم للمخاطر المالية.

57. وقد دفعت حالة شبه الفراغ المؤسسي بالسلطات المفوضة إلى اللجوء إلى عقود خاضعة لأحكام الشريعة العامة تتسم بالتعقيد وبتكبيات مؤسسية تختلف حسب الحالات بالنسبة للعديد من المشاريع الكبرى التي كانت موضوع مفاوضات طويلة، مما نتج عنه ارتفاع في تكاليف إعداد وتنفيذ هذه العقود، كما هو الحال بالنسبة للعقود الأولى المبرمة مع مجموعات دولية في قطاع التوزيع.

58. وتتمثل أوجه القصور الرئيسية التي عانى منها الإطار القانوني، قبل دخول قانون التدبير المفوض حيز التطبيق، فيما يلي:

- ارتكاز النظام القانوني على بنية معقدة تقتصر إلى مستلزمات الوضوح وضمانات الاستقرار؛
- هشاشة العقود بسبب وجود مجموعة من المخاطر المرتبطة بالظروف الطارئة والقوة القاهرة، إضافة إلى المخاطر التنظيمية؛
- صعوبة اعتماد تركيبات ملائمة، بالنظر إلى طبيعة النظام القانوني المؤطر للملك العام.

59. ومما ساهم أيضا في ضعف الإطار القانوني، قلة الاجتهادات القضائية في الموضوع، وكذا بطء الجهاز الإداري وموقف المستثمرين إزاء مناخ الأعمال، فضلا عن غياب إلزامية التقيد باليات الشفافية والمنافسة في مجال إسناد وتقنين وضبط العقود.

60. لذا، وأمام تعدد مشاريع التدبير المفوض في مجموعة من القطاعات، أصبح من الضروري إعداد قانون يوطر العقود ذات الأبعاد الإستراتيجية، بالنظر إلى إكراهات المرفق العام وأهمية الرهانات المالية وطول مدة الالتزامات المتعددة السنوات.

2.4- خصائص الإطار المؤسسي الحالي

61. يتشكل الإطار القانوني الحالي لتدبير المرافق العامة المحلية، من النصوص التالية:

- القانون رقم 78.00 المتعلق بالميثاق الجماعي؛
- القانون رقم 45.08 المتعلق بالتنظيم المالي للجماعات المحلية ومجموعاتها،
- القانون رقم 79.00 المتعلق بتنظيم العمالات والأقاليم؛
- القانون رقم 47.96 المتعلق بتنظيم الجهات؛
- القانون رقم 54.05 المتعلق بالتدبير المفوض للمرافق العامة الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.06.15 بتاريخ 14 فبراير 2006؛
- المرسوم رقم 2.06.362 بتاريخ 9 غشت 2006 بتطبيق المادتين 5 و12 من القانون رقم 54.05 السالف الذكر، والذي أحال على قرار لوزير الداخلية لتحديد أشكال وكيفيات إعداد وثائق الدعوة إلى المنافسة والعقود النموذجية.

أ - حكمة التدبير المفوض

62. يتمثل أهم الفاعلين المعنيين بالتدبير المفوض للمرافق العامة المحلية في:

- الجماعة: السلطة المخول إليها صلاحية التفويض والمسؤولة عن المرفق العام المحلي؛
- المفوض إليه: الشركة التي يعهد إليها بتدبير واستغلال المرفق العام؛
- سلطة الوصاية: السلطة المخول إليها صلاحية المصادقة على قرارات الجماعات الترابية، وإمكانية اتخاذ الإجراءات الضرورية، عند الاقتضاء، لضمان السير العادي للمرافق العامة المحلية؛
- المواطن: المرتفق والمستفيد من خدمات المرفق العام.

63. تنص المادة 39 من الميثاق الجماعي على أن المجلس الجماعي يقرر إحداث وتدبير المرافق العمومية الجماعية، كما يقرر في طرق تسييرها عبر التدبير المباشر أو الوكالة المستقلة

أو الامتياز أو كل نمط آخر من طرق التدبير المفوض للمرافق العامة، طبقاً للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل.

64. تنص المادة 36 من القانون رقم 79.00 المتعلق بتنظيم العمالات والأقاليم على أن مجلس العمالة أو الإقليم يقرر في إحداث المرافق العمومية للعمالة أو الإقليم وتحديد طرق تدبيرها، إما عن طريق التدبير المباشر أو الوكالة المستقلة أو الامتياز أو أي طريقة أخرى من طرق التدبير المفوض للمرافق العمومية، طبقاً للقوانين والأنظمة المعمول بها.

65. تنص المادة 9 من القانون رقم 47.96 المتعلق بتنظيم الجهات على أن المجلس الجهوي يمكن أن يقترح إحداث المرافق العامة الجهوية وطرق تنظيمها وتدبير شؤونها، وخاصة عن طريق التدبير المباشر أو الوكالة المستقلة أو عن طريق الامتياز.

66. بالإضافة إلى الصلاحيات المخولة للفاعلين المحليين، يتسم تدبير المرافق العامة، بتعدد المتدخلين على المستوى المركزي.

67. وهكذا، تمارس وزارة الداخلية الوصاية التقنية المتمثلة في المصادقة المسبقة على أنماط تدبير المرافق العامة وعلى العقود المبرمة مع الشركات المفوض إليها.

68. وقد أبانت عمليات تتبع ومراجعة العقود عن بعض جوانب الغموض فيما يخص الأدوار التي تمارسها الأطراف المتعاقدة. كما أن دور سلطة الوصاية، في هذا المجال، لم يحدد بشكل واضح.

69. ويعرف التدبير المفوض للمرافق العامة المحلية تدخل عدة مديريات بوزارة الداخلية على مستويات مختلفة، وأحياناً بالنسبة لنفس المرفق العام. ويتعلق الأمر بالمديرية العامة للجماعات المحلية، ومديرية الماء والتطهير، ومديرية الوكالات والمصالح ذات الامتياز، ومديرية الشؤون القانونية والدراسات والتوثيق والتعاون، ومديرية المالية المحلية، ومديرية التخطيط والتجهيز.

70. تمارس المديرية العامة للجماعات المحلية الوصاية على الجماعات الترابية، كما توفر المساعدة التقنية، وتقوم بالتنسيق في مجال توزيع الماء والتطهير السائل.

71. تتولى مديرية الماء والتطهير، رفقة القطاعات المعنية، عمليات التتبع والتنسيق الخاصة بالدراسات والأشغال في مجال الماء والتطهير الصلب والسائل، كما تساهم في إعداد مشاريع القوانين والأنظمة والمعايير ذات الصلة.

72. تتولى مديرية الوكالات والمصالح ذات الامتياز مهام إعداد السياسة العامة والمراقبة والتتبع في مجالات النقل الحضري والتطهير السائل وتوزيع الماء والكهرباء. وتقوم، إضافة إلى ذلك، بالتنسيق بين الوكالات وباقي المتدخلين في القطاعات المذكورة. كما تشارك، بصفة عضو، في

مجالس الإدارة ولجان الإدارة التابعة للوكالات، وتساهم في اتخاذ بعض القرارات، وتعمل على تقديم المساعدة التقنية، وتراقب عمليات إسناد وتتبع عقود التدبير المفوض وعقود الامتياز.

73. تتمثل مهمة مديرية الشؤون القانونية والدراسات والتوثيق والتعاون في تتبع سير المجالس المحلية ومراقبة أنشطتها الخاضعة للوصاية، وتطوير التعاون ما بين الجماعات، ومواكبة وتنسيق النشاط الدولي للجماعات المحلية. كما تتولى إنشاء وتدبير المعطيات المتعلقة بالدراسات والمراجع والمنشورات الخاصة بالتنمية المحلية.

74. تقوم مديرية المالية المحلية بالإشراف على الأنشطة المالية للجماعات المحلية، وذلك في إطار ممارسة الوصاية على تدبير الموارد البشرية والمالية لهذه الجماعات.

75. تتمثل مهمة مديرية التخطيط والتجهيز في إعداد وتنسيق مخططات وبرامج تنمية وتجهيز الجماعات الترابية، وتوفير الاستشارة والمساعدة التقنية لمواكبة المشاريع، ومراقبة وتنسيق أشغال تجهيز هذه الجماعات. كما تهتم هذه المديرية بتنمية المناطق الخضراء والتهيئة المجالية بالمدن والمراكز الحضرية.

76. علاوة على ذلك، تتوفر وزارة الاقتصاد والمالية، ضمن مديرية المؤسسات العامة والمساهمات، على مصلحة خاصة "بالامتيازات"، وعلى خلية مكلفة بالشراكة بين القطاعين العام والخاص.

77. تقوم مصلحة "الامتيازات" بتأمين واقتراح وتنفيذ المبادرات المتصلة بانفتاح القطاع العام على القطاع الخاص، عن طريق التدبير المفوض. وتتمثل أهم المهام الموكولة إليها فيما يلي:

- إعداد ومواكبة مشاريع التدبير المفوض، بالتشاور مع الهيئات والبنيات المعنية؛
- تقديم المساعدة والاستشارة اللازمتين لضمان الجودة، وذلك لفائدة القطاعات الوزارية والأجهزة المعنية؛
- دراسة مشاريع التدبير المفوض التي تشرف عليها المؤسسات العامة والجماعات الترابية، مع إبداء الرأي بشأنها؛
- المشاركة في الإعلان عن طلبات العروض والتفاوض المباشر بخصوص عمليات التدبير المفوض.

78. تمارس الخلية المكلفة "بالشراكة بين القطاعين العام والخاص" المهام التالية:

- المشاركة في صياغة السياسة العمومية في هذا المجال، ووضع المسارات الكفيلة بتأمين الجودة؛

- تقديم المساعدة التقنية للقطاعات الوزارية والمؤسسات العامة المعنية؛
- تطوير الممارسات الجيدة والمعايير التعاقدية.

ومن المعلوم أن هذه الخلية لا تحل محل الهيئات العامة التي تعود إليها مبادرات الشراكة مع القطاع الخاص، كما أن دورها لا يتنافى مع اللجوء إلى الخبرة الخارجية.

79. لم تعد عقود التدبير المفوض خاضعة للمراقبة المالية للدولة منذ سنة 2004، تاريخ بداية سريان القانون رقم 69.00 المتعلق بالمراقبة المالية على المنشآت العامة وهيآت أخرى.

80. وقد أشار القانون رقم 45.08 المتعلق بالتنظيم المالي للجماعات المحلية ومجموعاتها إلى أن نصاباً تنظيمياً سيحدد نظام المراقبة المالية الخاص بالمؤسسات العامة والشركات التي تحدثها الجماعات المحلية أو مجموعاتها. إلا أن النصوص القانونية اللاحقة لم تنص على المراقبة المالية الخاصة بالتدبير المفوض للمرافق العامة المحلية.

اللوحة 3: المادة 57 من القانون رقم 45.08

تدخل المراقبة المالية للجماعات المحلية ومجموعاتها ضمن اختصاص المجالس الجهوية للحسابات، طبقاً للقانون رقم 62.99 المتعلق بمدونة المحاكم المالية.

لا تطبق على المجموعات المراقبة المنصوص عليها في القانون رقم 69.00 المتعلق بالمراقبة المالية للدولة على المنشآت العامة وهيآت أخرى، و الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.03.195 بتاريخ 16 رمضان 1424 (11 نوفمبر 2003).

يحدد بنص تنظيمي نظام المراقبة المالية الخاص بالمنشآت العامة والشركات التي تحدثها الجماعات المحلية أو مجموعاتها أو تساهم في رأسمالها وفق الشروط المنصوص عليها في القانون رقم 78.00 المتعلق بالميثاق الجماعي كما تم تغييره وتتميمه. وإلى حين صدور هذا المرسوم تظل سارية المفعول مقتضيات القوانين والأنظمة الجاري بها العمل.

81. فيما يتعلق بالحكامة، تعتبر لجنة الصفقات المحدثة بموجب المرسوم الصادر بتاريخ 7 يونيو 1957، والتي تم تعديلها بموجب المرسوم رقم 2.75.840 الصادر بتاريخ 30 دجنبر 1975، مؤهلة لإبداء الرأي حول مشاريع عقود الامتياز أو العقود الإدارية المتعلقة بتنفيذ خدمة عمومية. وفي هذا الصدد، أصدرت اللجنة رأياً وحيداً يعتبر اللجوء إلى الإعلان عن المنافسة⁸ ضرورياً عند إيجار الأسواق الأسبوعية في إطار القانون رقم 54.05 المتعلق بالتدبير المفوض.

⁸ - رأي لجنة الصفقات رقم 06/308 س.م. بتاريخ 25 شتنبر 2006.

اللوحة 4: اللجنة الوطنية للطلبات العمومية (مشروع مرسوم)

تتولى اللجنة تقديم الاستشارات والقيام بالدراسات ومعالجة الشكايات المرتبطة بالطلبات العمومية. ويشمل اختصاصها عقود التدبير المفوض للمرافق العامة وعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص المبرمة بين الجماعات الترابية والفاعلين الاقتصاديين.

تبدي اللجنة رأيا استشاريا في القضايا التالية:

- المسائل العامة أو الخاصة المرتبطة بتحضير وإبرام وتنفيذ وتصفية عمليات التدبير المفوض؛
- مشاريع الاتفاقيات وعقود التدبير المفوض للمرافق العامة؛
- التغييرات الواجب إدخالها على هذه الاتفاقيات أو على عقود التدبير المفوض؛
- المسائل المرتبطة بتأويل النصوص التشريعية والتنظيمية ودفاتر التحملات المتعلقة بالتدبير المفوض للمرافق العامة؛

تتولى اللجنة القيام بكل دراسة تكتسي صبغة إدارية أو مالية أو تقنية قصد تحسين شروط إبرام وتنفيذ الطلبات العمومية والتدبير المفوض للمرافق العامة.

82. أحدث مرسوم الصفقات العمومية الصادر خلال سنة 2013، على مستوى وزارة الداخلية، لجنة لتتبع الصفقات موضوع الطلبات الصادرة عن الجماعات المحلية. غير أن عقود التدبير المفوض تظل خارج مجال تطبيق هذا النص.

83. وتدخل مراقبة عقود التدبير المفوض للمرافق العامة ضمن اختصاصات المجالس الجهوية للحسابات، وبالتالي فإن هذه العقود تخضع للمراقبة البعدية التي تمارسها هذه المحاكم المالية.

ب - الإطار القانوني للتدبير المفوض

84. يسعى المشرع، من خلال قانون التدبير المفوض للمرافق العامة، إلى تحقيق الأهداف التالية:

- إرساء الشفافية في إسناد عقود التدبير المفوض، من خلال القيام بالإعلان عن المنافسة؛
- إعداد منظومة مرنة تأخذ بعين الاعتبار مصالح المرتفقين؛
- اختيار المرشحين بناء على معايير تقنية ومالية من شأنها ضمان تنفيذ هذه العقود في أحسن الظروف؛
- البحث عن شراكة متوازنة بين القطاعين العام والخاص، من منظور التنمية الاقتصادية والاجتماعية المستدامة؛

• المراقبة الملائمة والمناسبة لتنفيذ العقود، وخاصة من جانب السلطة المفوضة.

85. دخل القانون رقم 54.05 المتعلق بالتدبير المفوض للمرافق العامة حيز التنفيذ في 16 مارس 2006، تاريخ نشره بالجريدة الرسمية، علماً أنه لا يطبق على عقود التدبير المفوض أو مساطر الإعلان عن المنافسة السابقة لتاريخ سريان مفعوله.

86. وقد حدد مشروع القرار الموقع من طرف وزير الداخلية بتاريخ 4 غشت 2010، والمتخذ تطبيقاً للمرسوم رقم 2.06.362 المشار إليه سابقاً، مسطرة الإعلان عن المنافسة ومراحلها المختلفة بغرض تفويض تدبير مرفق عام أو إنجاز منشأة عامة ذات صلة، وذلك من طرف الجماعات الترابية ومجموعاتها والتجمعات المنبثقة عنها. كما حدد نفس مشروع القرار البنود التي يتعين أن يتضمنها عقد التدبير المفوض. غير أن هذا النص لم يتم بعد نشره بالجريدة الرسمية.

87. كما لم يتم إلحاق العقود النموذجية المتعلقة بمرفقي النقل والنظافة بمشروع القرار السالف الذكر، على الرغم من تداول هذه العقود النموذجية كمرجعية في إعداد عقود التدبير المفوض منذ سنة 2010.

ثانيا: تشخيص التدبير المفوض

1- تقييم الإطار المؤسسي الحالي

88. لم يقيد التشريع الحالي نطاق المرافق العامة الجماعية، ذلك أن لائحة القطاعات الواردة ضمن المادة 39 من القانون رقم 78.00 المتعلق بالميثاق الجماعي لم تحدد بصفة حصرية، وبالتالي فإن المجلس الجماعي أو مجلس الإقليم أو العمالة بإمكانه أن يقرر إحداث أي مرفق عام في القطاعات التي تدرج ضمن اختصاصاته. وعليه، فإن نطاق التدبير المفوض يمكن أن يشمل مرافق جديدة، من قبيل النقل عبر "الترامواي" الذي تم إدخاله مؤخرا كنمط جديد ضمن مرفق النقل الحضري بكل من الرباط والدار البيضاء.

89. وإذا كانت للمجالس التداولية للجماعات الترابية سلطة إحداث المرافق العامة المحلية وتحديد طرق تدبيرها، فإن مهمة مجلس الجهة، حسب الفقرة الثانية من الفصل التاسع من القانون رقم 47.96 المتعلق بتنظيم الجهات، تنحصر في اقتراح إحداث المرافق العامة الجهوية وطرق تنظيمها وتدبير شؤونها، وخاصة عن طريق التدبير المباشر أو الوكالة المستقلة أو عن طريق الامتياز.

90. ويعتبر الإطار المؤسسي للتدبير المفوض، كما تم تنظيمه بموجب القانون رقم 54.05، حديث العهد، لكنه استلهم مقتضياته من التشريعات الأجنبية الرائدة، كما استفاد من تراكم تجارب وممارسات نظام الامتياز بالمغرب، مما جعله جل الفاعلين في المجال يقرون بأنه حقق نتائج مرضية على العموم، ولا يطرح إشكاليات كبرى على مستوى تطبيقه من لدن الجماعات الترابية.

91. وفي هذا الصدد، فإن عملية تقييم المرحلة الأولى من البرنامج الوطني للنفايات المنزلية التي أنجزت، خلال سنة 2014، بشكل مشترك من طرف وزارة الداخلية والقطاع المكلف بالبيئة وبدعم من البنك الدولي، خلصت إلى أن المنظومة القانونية للتدبير المفوض تتميز عموما بالشمولية والدقة والملاءمة، كإطار خاص بعقود التدبير المفوض، وخاصة تلك المتعلقة بتدبير النفايات المنزلية والمماثلة لها.

92. غير أن الإطار الحالي لم يتطرق إلى تقنين وضبط المرافق العامة موضوع عملية التدبير المفوض، اعتقادا بأن الصلاحيات المخولة للسلطة المفوضة، بموجب العقد، كفيلة بتسوية المشاكل وتجاوز الصعوبات التي يمكن أن تنتج عن تطبيق هذا النمط من التدبير.

93. وقد وضع القانون رقم 54.05 المتعلق بالتدبير المفوض نظاما مبسطا في الحالات التي لا تسمح بتطبيق هذا النص، ارتباطا بطبيعة القطاع أو النشاط أو عدد المرتفقين، وذلك بترخيص من سلطة الوصاية. غير أن هذا النظام الاستثنائي لا يسري على عمليات التدبير المفوض المتعلقة بقطاعات الماء والتطهير والكهرباء والنقل الحضري وتدبير النفايات. وي طرح هذا الاستثناء عدة

صعوبات، على مستوى تطبيق القانون، كلما تعلق الأمر بإبرام العقود المرتبطة بهذه القطاعات على مستوى الجماعات الصغرى.

94. وإذا كان قانون التدبير المفوض قد نص على إمكانية إبرام العقد مع شخص معنوي خاضع للقانون العام، فإنه ألزم المفوض إليه بتأسيس شركة خاضعة للقانون المغربي. وبهذا الخصوص، يتعين أن يعالج الإطار القانوني الحالات المتعلقة بالمؤسسات العامة كالمكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب الذي يتولى تدبير مرافق عامة محلية.

95. وقد نص القانون في تعريفه للتدبير المفوض، على حق الشركة المفوض إليها في تحصيل أجره عن الخدمات من المرتفقين أو تحقيق أرباح أو هما معا.

96. وتفيد قراءة هذه المقتضيات، بأن التدبير المفوض يشمل تدبير المرافق العامة ذات الصبغة التجارية، من قبيل مرافق التوزيع والنقل الحضري، وتلك التي لا يخول فيها للشركات حق تحصيل أجره مباشرة من المرتفقين، كما هو الشأن بالنسبة لتدبير النفايات المنزلية.

97. وأمام هذه المعطيات، ينبغي التمييز، بشكل واضح، بين مختلف الأنماط المتاحة لإنجاز الخدمات موضوع المرافق العامة، وخاصة بين الصفة العمومية وعقد التدبير المفوض وعقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص. وبخصوص هذا النمط الأخير، صادق مجلس النواب على مشروع قانون في الموضوع بتاريخ 5 مارس 2014، علما أن هذا النص لا يسري على الجماعات الترابية.

98. كما تبين أن المكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب يبرم عقودا مع الجماعات الترابية لتدبير مرافق الماء والتطهير السائل، تحت مسميات متعددة، من قبيل "عقد الوكالة" أو "اتفاقيات التدبير المشترك"، خاصة مع الجماعات المتوسطة الحجم أو المراكز الصغرى، وذلك بالاستناد إلى نصوصه التأسيسية التي تسمح له باللجوء لهذا الشكل من التعاقد.

99. وبما أن القانون رقم 54.05 لم ينص على وجود نظام استثنائي لفائدة المكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب يؤهله لإبرام هذا النوع من العقود، ونظرا لكون الخدمات موضوع هذه الاتفاقيات تتعلق بالتدبير المفوض لمرافق عام محلي، فإن هذه الممارسة تستلزم التوضيح، من حيث مطابقتها للقانون أو من حيث طبيعتها القانونية.

100. لقد حدد مشروع القرار الموقع من طرف وزير الداخلية بتاريخ 04 غشت 2010، استنادا إلى المرسوم رقم 2-06-362 المتخذ تطبيقا للقانون رقم 54-05 المتعلق بالتدبير المفوض، أشكال الإعلان عن المنافسة بخصوص العقود المتعلقة بالمرافق العامة المحلية، وكذا المقتضيات الإجبارية التي يتعين أن تتضمنها هذه العقود.

101. غير أن هذا المشروع، فضلا عن كونه لم ينشر بعد بالجريدة الرسمية، كما سبقت الإشارة إلى ذلك، فإنه لا يتضمن، خلافا لما جاء في المرسوم السالف الذكر، العقود النموذجية التي يفترض أن تأخذ بعين الاعتبار تنوع المرافق العامة المحلية والمتمثلة في توزيع الماء والكهرباء والتطهير السائل والنفايات الصلبة والنقل الحضري والإنارة العمومية.

102. كما أن مشروع القرار لم يأت بنظام مبسط يستند إلى عقود نموذجية مقتضبة تلائم خصوصيات العقود الصغرى، وخاصة تلك التي يفترض إبرامها من طرف المراكز الصغرى والجماعات القروية.

103. فضلا عن ذلك، فإن النصوص الحالية لا توظف، بشكل كاف، بعض الأجور التي غالبا ما تحصل عليها الشركة المفوض إليها، من قبيل المساعدة التقنية التي تتم فوترتها من طرف المجموعة التي تراقب الشركة المفوض إليها، خاصة وأن هذه الأجور غالبا ما يتم تحويلها إلى الخارج.

104. وفي هذا الإطار، كشفت عمليات المراقبة التي قامت بها المجالس الجهوية للحسابات، وكذا مكتب الصرف، عن العديد من الاختلالات، خاصة فيما يتعلق بالتحويلات المرتبطة بالمساعدة التقنية الخارجية. وقد سجلت إزاء هذه الشركات مخالفات لقوانين الصرف، تتمثل أساسا فيما يلي:

- إجراء تحويلات غير قانونية للأموال؛
- منح تسبيقات لغير القاطنين؛
- عدم احترام النسب المحددة بموجب اتفاقيات التدبير المفوض أو من طرف مكتب الصرف، بشأن أتعاب المساعدة التقنية الأجنبية.

105. كما أن بعض المبادئ والحالات الأخرى المنصوص عليها ضمن القانون تحتاج إلى مقتضيات دقيقة وواضحة، وذلك من خلال نصوص تنظيمية أو بموجب العقود، كما هو الشأن بالنسبة لالتزام الشركة المفوض إليها "بتدبير المرفق على مسؤوليتها ومخاطرها"، و"الخطأ الجسمي" بالنسبة للمفوض إليه، و"القوة القاهرة".

106. وبخصوص حالة إنهاء العقد قبل الأجل بإرادة أحد الأطراف أو عند عجز المفوض إليه عن الوفاء بالتزاماته، نص القانون على إمكانية اقتناء عقد التدبير المفوض من قبل السلطة المفوضة، وذلك بعد انصرام مدة يحددها العقد. وتعتبر عملية اقتناء العقد بمثابة حل للشركة المفوض إليها، إذ ينص القانون على اقتناء العقد عوض شراء الأسهم من طرف الجهة المفوضة. ويتعلق الأمر بالأسهم التي يمتلكها الشريك المرجعي بصفته مالكا لأغلبها. ومن شأن هذا الاختيار

تأمين استمرارية المرفق العام عبر مواصلة الشركة المفوض إليها لأنشطتها، بغض النظر عن طبيعة المساهمين ومستويات مساهماتهم في رأسمالها.

107. كما أن المقتضيات القانونية والتعاقدية لم تركز على طبيعة المخاطر التي تنتج عن التدبير المفوض للمرافق العامة والانعكاسات التي تترتب عنها، خاصة في الحالات التي قد تعرقل استمرارية المرفق العام.

اللوحه 5: المخاطر المرتبطة بالتدبير المفوض للمرافق العامة المحلية

المخاطر التنظيمية: تنتج عن قرار تتخذه السلطة في إطار القانون، لكنه يخلف أثرا على الاقتصاد العام لعقد التدبير المفوض. وهذه هي الحالة الوحيدة التي تترتب عنها مسؤولية خارج الإطار التعاقدية، وبالتالي ينتج عنها الحق في التعويض عن الضرر الحاصل.

المخاطر القانونية والسياسية: تتعلق خصوصا بالتعديلات التي تطرأ على الإطار القانوني والتنظيمي الذي يسري على عقود التدبير المفوض (تسوية النزاعات والجوانب المتعلقة بالجبايات ونزع الملكية والتأميم).

المخاطر غير المتوقعة: يتعلق الأمر بالمخاطر التي لا يمكن توقعها أثناء توقيع الاتفاقية. وتؤدي، عند حدوثها، إلى تغيير الاقتصاد العام للعقد، بسبب حدث خارج عن إرادة الأطراف المتعاقدة. وتحمل السلطة المفوضة النتائج التي تنجم عن هذه المخاطر، كما يمكن للمفوض إليه أن يستفيد من تعويض.

المخاطر المالية: تعود بالدرجة الأولى إلى صاحب الامتياز الذي يمكن أن يتفاسمها مع السلطة مانحة الامتياز عندما يحدث اختلال في الالتزامات، على إثر الأخطار الاقتصادية غير المتوقعة. وبالإضافة إلى ذلك، يمكن لمناح الامتياز أن يتحمل مسؤولية مالية في حالة عجز الجهة المتعاقدة معها عن الوفاء بالتزاماتها المالية.

مخاطر ومسؤولية المفوض إليه: يتعين على صاحب الامتياز أن يتحمل المخاطر التي ترتبط عادة باستغلال المرفق أو ببناء أو استغلال المنشآت. ويكون تدبير هذه الأعمال على مسؤولية ومخاطر صاحب الامتياز، أو بصيغة أخرى، على نفقته ومخاطره.

المخاطر الصناعية: تتمثل في أن تتحمل الشركة المفوض إليها نفقات الاستغلال والإصلاح وصيانة المنشآت والتجهيزات الموضوعه رهن إشارتها من طرف المفوض.

المخاطر التجارية: تشمل المخاطر المرتبطة بالعرض والطلب الخاصين بالخدمات الناتجة عن المشروع. وتنقسم المخاطر المرتبطة بالعرض إلى مخاطر البناء ومخاطر الاستغلال وتشمل، على سبيل المثال، المخاطر المرتبطة بتطور كلفة الرأسمال، بالنسبة للشركة، أو بالتغيرات التي يعرفها سعر الصرف ونسبة التضخم. أما المخاطر المرتبطة بالطلب، فتهم تنوع استعمال الخدمات المقدمة من طرف المشروع وكذا التعريفية الخاصة بهذه الخدمات.

المخاطر الناتجة عن التباين في الولوج إلى المعلومة: لا توزع المعلومة بشكل موحد. فقد تكون في متناول شريك دون غيره، مما ينتج عنه ظهور خلافات أثناء عمليات التبادل بين طرفي العقد، الأمر الذي يترتب عنه ارتفاع الكلفة والتداول غير السليم للمعلومات وغياب التوازن الاقتصادي.

عدم شمولية عقد التدبير المفوض: لا يمكن للأطراف المتعاقدة أن تتوقع كل التطورات التي يمكن أن تحدث مستقبلا، وكذا انعكاساتها المحتملة على العلاقة بين هذه الأطراف وطريقة معالجتها طيلة مدة العقد.

رجوع المخاطر في حالة عجز المفوض إليه: اعتبارا لمسؤوليتها السياسية، تلزم الجماعة الترابية بقبول تحمل المخاطر في حالة عجز الشركة المفوض إليها أو تغيير الظرفية، وذلك بهدف ضمان استمرارية المرفق العام المحلي.

2- الوضع القائم للتدبير المفوض

- 108.** على ضوء الاستمارة الموجهة إلى كافة الجماعات الترابية، تم اعتماد عينة تتكون من 81 عقدا في طور التنفيذ، تم إبرامها من طرف 53 جماعة في قطاعات التوزيع والنقل والنظافة. وقد أظهرت دراسة هذه العينة العناصر الرئيسية التي سيأتي تفصيلها فيما يلي.
- 109.** تتوزع العقود المذكورة، حسب فترة إبرامها بالنسبة لسريان القانون رقم 54.05، على النحو التالي:

الجدول 4: توزيع العقود حسب طبيعة المرفق العام المحلي

2012

المرفق العمومي	عدد العقود قبل صدور القانون رقم 54.05	عدد العقود في إطار القانون رقم 54.05	المجموع
التوزيع	4	0	4
النقل	7	9	16
النظافة	6	55	61
المجموع	17	64	81

يستخلص من الجدول أعلاه ما يلي:

- جميع العقود المتعلقة بالتوزيع تم إبرامها قبل دخول القانون رقم 54.05 حيز التنفيذ؛
- تتوزع عقود النقل الحضري العمومي بشكل شبه متساو بين الفترتين السابقة واللاحقة للقانون رقم 54.05؛
- تضاعف عدد العقود المتعلقة بقطاع النظافة عشر مرات تقريبا بعد دخول القانون السالف الذكر حيز التنفيذ.

110. واعتبارا لكون التشريع يفرض أن يكون المفوض إليه شركة تجارية خاضعة للقانون المغربي، فإن توزيع الأشخاص المعنويين المتعاقد معهم في هذا الإطار يأتي على النحو التالي:

الجدول 5: توزيع العقود حسب الشكل القانوني للمفوض إليه

2012

المجموع	الشركات ذات المسؤولية المحدودة بشريك وحيد	الشركات ذات المسؤولية المحدودة	شركات المساهمة	المرفق العمومي
4	0	0	4	التوزيع
16	0	10	6	النقل
61	1	40	20	النظافة
81	1	50	30	المجموع

111. وهكذا، يلاحظ أن الشركة ذات المسؤولية المحدودة هي الشكل القانوني الغالب بالنسبة لمرفقي النقل والنظافة، في حين تنشط في قطاع التوزيع، وبشكل حصري، شركات المساهمة.

112. من خلال دراسة 74 عقدا، تبين أن عدد مستخدمي الشركات يبلغ 26.874، منهم 6.110 كانوا في الأصل أعوانا جماعيين. ويتوزع العدد الإجمالي لهؤلاء المستخدمين على الشكل التالي:

الجدول 6: توزيع المستخدمين حسب المرفق العمومي المحلي

2012

المرفق العام	عدد المستخدمين المحتفظ بهم من بين الأعوان الجماعيين	عدد المستخدمين الجدد	المجموع
التوزيع	4 965	2 305	7 270
النقل	736	6 111	6 847
النظافة	409	12 348	12 757
المجموع	6 110	20 764	26 874

113. تتوزع العقود، حسب طريقة التفويت، كما يلي:

الجدول 7: توزيع العقود حسب طريقة التفويت

2012

المرفق العام	طلب العروض المفتوح	طلب العروض المحدود	الاتفاق المباشر	المجموع
التوزيع	0	0	4	4
النقل	12	0	4	16
النظافة	57	1	3	61
المجموع	69	1	11	81

114. يظهر من خلال الجدول أعلاه، أن جميع العقود السارية المفعول والمتعلقة بالتوزيع تم إبرامها بالاتفاق المباشر، لكن خلال فترة سابقة لتاريخ دخول القانون رقم 54.05 حيز التنفيذ، باستثناء العقود المبرمة مع شركتي "أمانديس" طنجة وتطوان والتي كانت موضوع إعلان عن طلب إبداء الاهتمام. وانطلاقاً من ذلك التاريخ، أصبح اللجوء إلى الاتفاق المباشر استثنائياً بالنسبة لجميع القطاعات.

115. وفيما يتعلق بالتحضير للإعلان عن المنافسة، كشفت الاستمارة، انطلاقاً من 30 عقداً، بأن سلطات التفويض قامت، قبل دخول القانون رقم 54.05 حيز التنفيذ، باللجوء إلى مكاتب الدراسات، بنسبة 30 بالمائة من الحالات المتعلقة بمرفق النظافة، في حين لم تلجأ إلى هذه المكاتب في 85 بالمائة من الحالات المتعلقة بمرفق النقل الحضري. أما بخصوص التوزيع، فإن جميع الحالات تم الإعداد لها من طرف سلطة الوصاية التقنية.

116. ومنذ دخول القانون السالف الذكر حيز التنفيذ، تم إبرام 64 عقداً وفق النموذج المعتمد من طرف وزارة الداخلية، مع اللجوء إلى الاستشارة الخارجية في 15 بالمائة من الحالات المتصلة بمرفق النظافة، وخاصة فيما يتعلق بالمطارح العمومية.

117. وتتراوح مدة العقود، حسب طبيعة المرفق المفوض، ما بين 5 سنوات و30 سنة، كما هو مبين بعده:

- من 5 إلى 7 سنوات بالنسبة لمرفق النظافة، باستثناء المطارح العمومية التي يمكن أن تصل مدة عقودها إلى 20 سنة؛
- من 25 إلى 30 سنة بالنسبة للتوزيع؛
- من 10 إلى 15 سنة بالنسبة للنقل الحضري.

118. وبخصوص بعض العقود التي تم إبرامها قبل دخول قانون التدبير المفوض حيز التنفيذ، تم تمديد عقد واحد إلى 20 سنة ويتعلق بتدبير مطرح عمومي، كما تم تمديد أربعة عقود أخرى تتعلق بالنقل الحضري من 5 إلى 10 سنوات.

119. وتتضمن جميع العقود المتعلقة بالتوزيع والنقل الحضري نظاما تحفيزيا لفائدة السلطة المفوضة، يتضمن صيغة لاقتسام الأرباح أو استيفاء إتاوة أو هما معا.

120. وبخصوص مرفق النظافة، يقوم المفوض إليه باحتساب أجره الخدمات المقدمة حسب إحدى الصيغ التالية:

- أجره جزافية، في 46 بالمائة من الحالات؛
- أجره متغيرة، في 51 بالمائة من الحالات؛
- أجره مختلطة تأخذ بعين الاعتبار كميات النفايات التي يتم جمعها، مع ضمان حد أدنى، وذلك في 3 بالمائة من الحالات.

121. وفيما يتعلق بالمراقبة، يتضح أن 41 عقدا من أصل 81، أي 50 بالمائة من العقود، لم تنص على تأسيس لجنة للتتبع. وعمليا، تم تفعيل هذه اللجنة فقط بالنسبة للعقود التالية:

- 4 عقود خاصة بالتوزيع، تم إبرامها قبل دخول قانون التدبير المفوض حيز التنفيذ؛
- 10 عقود ترتبط بالنقل الحضري، تم إبرام نصفها قبل القانون السالف الذكر.

122. لم تنص العقود التي أحدثت لجنة للتتبع على قواعد النصاب والأغلبية، مما جعل هذه اللجنة مرغمة على اتخاذ قراراتها بطريقة توافقية بين أعضائها.

123. وتلجأ السلطات المفوضة إلى الخبرة والتدقيقات الخارجية، خصوصا في قطاع التوزيع، وبشكل ثانوي، في قطاع النظافة.

124. ويبقى الإدلاء بالمعلومات من طرف الشركات المفوض إليها غائبا في 15 بالمائة من الحالات، في حين أظهرت 50 بالمائة من الحالات تنفيذ هذا الالتزام بشكل جزئي أو بطريقة غير مطابقة لما هو منصوص عليه بموجب العقد.

125. وقد أظهرت 60 بالمائة من الحالات غياب المعلومات التكميلية التي يتم الإدلاء بها خارج الالتزامات التعاقدية، في حين تعتبر هذه المعلومات جزئية أو عديمة الأهمية في 31 بالمائة من الحالات.

126. وبلغ متراكم الغرامات المفروضة على الشركات المفوض إليها، إلى غاية 2012، ما قدره 475 مليون درهم، منها 336 مليون درهم في قطاع النظافة، و139 مليون درهم في قطاع التوزيع، في حين لم يتم تطبيق أية غرامة في قطاع النقل الحضري. ويلاحظ أن تطبيق هذه الغرامات يخضع لمسار طويل وصعب من المفاوضات، مما يعيق عملية تحصيلها من طرف السلطات المفوضة.

127. تتوزع الصعوبات التي تعترض تنفيذ عقود التدبير المفوض، حسب الجماعات الترابية على الشكل التالي:

الجدول 8: الصعوبات التي تعترض تنفيذ ومراقبة العقود

النسبة المئوية / الأجابة المعبر عنها	نوع الصعوبات
30%	نقص في المراقبة بسبب عدم كفاية الوسائل البشرية واللوجيستية
14%	عدم الإدلاء بالمعلومات التعاقدية
12%	تعدد المتدخلين
10%	أجرة المفوض إليه
8%	تعبئة العقار والمساطر الادارية التي تعترض الاستثمار
7%	طريقة اتخاذ القرار والتمثيل داخل لجنة المتبع
7%	الاختلاف في تاويل البنود التعاقدية
3%	شكليات تنفيذ فسخ العقد
3%	التقصير المؤدي إلى فرض غرامات
2%	المطالبة المتكررة للأعوان الجماعيين بالزيادة في الأجور و بتحسين الوضعية
2%	توقف مساعدات الدولة
2%	الاستدانة المفرطة للمفوض إليه

128. يتبين من خلال الجدول أعلاه، أن ضعف الموارد البشرية، على المستوى النوعي والعددي، يعيق بشكل كبير عملية التدبير المفوض طيلة جميع مراحلها، بدءاً بمرحلة إعداد العقود إلى مرحلتَي التتبع والمراقبة.

129. وقد كشفت عمليات المفاوضات وإبرام العقود عن ضعف الموارد البشرية ذات المؤهلات التقنية المطلوبة بالجماعات المفوضة، حيث تجد هذه الأخيرة نفسها غير مؤهلة إزاء الشركات المفوض إليها، والتي تتوفر على الخبرة والمعرفة التقنية اللازمين.

130. كما أن نظام التوظيف والأجور وتدبير المسار المهني لموظفي وأعوان السلطات المفوضة لا يسمح بتعبئة الكفاءات المطلوبة قصد توفير المخاطبين الأكفاء إزاء الشركات المفوض إليها.

131. ويتفاقم هذا الوضع بسبب غياب آليات لتكوين وتأهيل الموارد البشرية لدى الجماعات الترابية.

ثالثاً: سبل الإصلاح وتوصيات بشأن الجوانب المؤسساتية والتعاقدية

132. ينبغي البحث عن أوجه الإصلاح التي تهم الإطار المؤسساتي على مستوى طرق التقنين والضبط، وكذا بتعديل الإطار القانوني وتحسينه وتطوير الممارسات التعاقدية، فضلاً عن التدبير الأمثل للموارد البشرية والمالية للجماعات الترابية.

1- التقنين والضبط

133. يتعين تمكين بلادنا، عبر الوسائل القانونية أو التنظيمية، من هيئة مستقلة يحدد شكلها القانوني بالطريقة الملائمة. ويجب أن تتولى هذه الهيئة وظيفة اليقظة وضمان الجودة، وأن تشكل مركزاً للخبرة ونشر المعايير وقاعدة للتنسيق والتتبع.

134. ومن شأن إحداث هذه الهيئة على المستوى الوطني، أن يساعد على تجاوز مشاكل الحكامة المشار إليها سابقاً، خاصة على صعيد المصالح الإدارية لوزارتي الداخلية والمالية، بصفتها جهات تتدخل في مجال الخدمات العمومية المحلية. وستتمكن هذه الهيئة صانعي القرار من اتخاذ الإجراءات الضرورية لملاءمة الأهداف الاجتماعية مع متطلبات التدبير الجيد. فضلاً عن وظيفتها على الصعيد الوطني، يمكن لهذه الهيئة أن تضطلع بنفس المهام على المستويين المحلي والجهوي.

135. وطبقاً لهذا التصور، تتمحور وظائف الهيئة، على المستوى الوطني، حول الجوانب التنميطية والمعيارية التي تساعد على تأطير وتسهيل مسلسل القرار على المستوى المحلي. ويمكن تنزيل هذه الهيئة، عند الاقتضاء، على المستويين الجهوي أو المحلي، بشكل ينسجم مع الإصلاح المؤسساتي المرتقب في إطار الجهوية المتقدمة.

136. وتتمثل المهام التي يمكن إسنادها لهذه الهيئة، باعتبارها مركزاً للخبرة، فيما يلي:

- تقديم المساعدة للجماعات الترابية ومجموع الفاعلين المتدخلين في إعداد وتنفيذ وتتبع عقود التدبير المفوض؛
- تقديم الدعم لفائدة الجماعات الترابية من أجل إنجاز ما تعتزم القيام به من دراسات وعمليات تقييم للتدبير المفوض؛
- تقديم الخبرة حول الجوانب الاقتصادية والمالية والقانونية المرتبطة بالتدبير المفوض للمرافق العامة المحلية.

137. وإذا ما عهد للهيئة المستقلة بمهام استشارية، يمكن منحها أيضا الاختصاصات التالية:

- تقديم الاستشارة خلال مراحل إعداد ملف الإعلان عن المنافسة ودراسة العروض والتفاوض وإسناد العقود؛
- اللجوء إليها، لإبداء الرأي حول كل مشروع عقد من حجم معين، قبل توقيعه من طرف الجماعة الترابية المفوضة؛
- إشعارها بوضعية تنفيذ العقود قصد اقتراح السبل الممكنة لتحسين وتطوير النصوص التنظيمية؛
- جمع المعلومات حول نجاعة أداء الشركات المفوض إليها وتطوير التجارب المقارنة على المستوى الجهوي؛
- إبداء الرأي حول تصاميم تهيئة المجال، في الجوانب المرتبطة بالمرافق العامة المحلية.

138. وفي حالة توسيع مهام الهيئة المستقلة لتشمل صلاحيات تقريرية، فيمكن تخويلها الاختصاصات التالية:

- منحها سلطة التسوية غير القضائية للنزاعات الناشئة عن إبرام وتنفيذ ومراقبة عقود التدبير المفوض؛
- إمكانية الإحالة، من تلقاء نفسها، والنظر في القضايا التي تتصل بمشروعية أو شفافية العمليات، بناء على المعلومات التي تتوصل بها من طرف السلطة المفوضة والشركات المفوض إليها والمرشحين أو من طرف الغير؛
- منحها سلطة اتخاذ قرارات قابلة للتنفيذ يمكن أن تكون موضوع طعون أمام المحاكم المختصة، لكن دون إمكانية وقف التنفيذ.

139. وعلى مستوى الحكامة، يمكن للهيئة المستقلة أن تضم مجلسا استشاريا يتشكل من منتخبين وشخصيات من ذوي الاختصاص، ومهنيين وفاعلين مؤسساتيين معينين بالتدبير المفوض، بالإضافة إلى ممثلين عن الإدارة المحلية.

140. ويمكن للهيئة المستقلة أن تستند، في أشغالها، على لجنة دائمة تتكون من فريق عمل يضم خبراء من القطاعين العام والخاص من ذوي الاختصاص في إعداد عقود التدبير المفوض والتفاوض بشأنها وتتبعها ومراقبتها.

141. وستمكن هذه اللجنة الدائمة من استثمار التجارب المكتسبة من طرف الخبراء المغاربة في هذا المجال على مدى سنوات عديدة، وكذا استحضار مختلف مراحل نشأة وتطور نمط التدبير المفوض في بلادنا، مما سيسمح بتوفر قاعدة بيانات مركزية يمكن لكل الجماعات الترابية الولوج إليها.

142. وينبغي أن تحرص الهيئة المستقلة على وضع ملفات نموذجية للإعلان عن المنافسة، وذلك حسب طبيعة الخدمات المفوضة (الماء والكهرباء والتطهير السائل والتطهير الصلب والنقل الحضري والإنارة العمومية...)، بالإضافة إلى وضع نماذج اقتصادية ومالية (مخططات أعمال نموذجية وأدوات لوضع الفرضيات...) وصياغة كتيبات خاصة بالمساطر المتعلقة بتتبع العقود، وكذا وضع دلائل قصد التتبع والإخبار عن مراحل الإنجاز.

143. وقد أبرزت التجارب المقارنة وجود نموذجين منفصلين، يؤسس كل واحد منهما لتقاليد وممارسات قانونية خاصة. ويتعلق الأمر بنموذج التقنين والضبط "حسب العقد"، في الممارسة الفرنكوفونية، ونموذج التقنين والضبط "عبر الوكالة"، في المدرسة الأنجلوساكسونية. إلى جانب ذلك، تطورت نماذج مختلطة تجمع بين هذين التصورين وتسعى إلى إيجاد حلول أكثر ملاءمة لخصوصيات الدول الصاعدة.

اللوحة 6: نماذج تقنين وضبط التدبير المفوض للمرافق العامة المحلية

التقنين والضبط "حسب العقد" في النموذج الفرنكوفوني

يستند التقنين والضبط "حسب العقد" عموماً إلى كون العقد يتم توقيعه ما بين السلطة المفوضة (التي تحتفظ عموماً بامتلاك الأصول) وأحد الفاعلين في مجال الخدمات (سواء كان شخصاً عموماً أو خاصاً).

ويفيد مصطلح التقنين والضبط "حسب العقد" بأن القواعد الرئيسية (خاصة تلك المتعلقة بالتعريف وجودة الخدمات) يتم تحديدها بشكل مسبق في العقد.

ويتم الحرص على تطبيق القواعد المنصوص عليها في العقد عموماً من طرف وحدة مكلفة بالمراقبة أو جهاز إداري داخل وزارة أو جماعة معينة.

كما يتم تقنين وضبط جودة الخدمات عموماً استناداً إلى دفتر تحملات (مرفق بالعقد) يضع مواصفات جودة الخدمة المقدمة للمرتفقين.

ويستند تقنين وضبط المنافسة إلى العودة إلى الإعلان عنها، بصفة دورية، عند نهاية مدة العقد.

وينتظر العقد بشكل عام لحماية المستهلكين، عبر احترام مبادئ الحياد والمساواة أمام المرفق العام. غير أن المرتفقين لا يشاركون عادة في مسلسل التقنين والضبط "حسب العقد" لأنهم ليسوا من الأطراف الموقعة عليه.

التقنين والضبط "حسب الوكالة" في النموذج الأنجلوساكسوني

يشير التقنين والضبط "حسب الوكالة" إلى إحداث هيئة "مستقلة".

ويتم إحداث وكالات التقنين والضبط عموماً بموجب القانون، مما يسمح لها بممارسة مهامها بشكل أكثر استقلالية، على أساس المبادئ المحددة بموجب مختلف الآليات القانونية، بما في ذلك القانون أو مراسيم تطبيقه أو الترخيصات. وعموماً، تبقى هذه المبادئ أقل تحديداً من البنود التعاقدية لعقود التدبير المفوض، وينبغي أن تخضع لتأويل هيئة التقنين والضبط. وتستدعي مستلزمات التأويل توفير كفاءات عالية داخل هيئة التقنين والضبط، سواء على مستوى أجهزة القرار أو على مستوى المستخدمين أنفسهم.

وتتكلف أجهزة التقنين والضبط عموماً بمجموع مهام التنظيم الاقتصادي، بما في ذلك تحديد التعريفات وضبط جودة الخدمة والمنافسة وحماية المستهلكين.

النماذج المختلطة

تجمع النماذج المختلطة بين خصائص العديد من النماذج حتى تستجيب بشكل جيد لأوضاع ومتطلبات كل بلد.

التقنين والضبط "حسب العقد مع إحداث وكالة"

يقوم هذا النموذج على الجمع بين التقنين والضبط "حسب العقد" و"حسب الوكالة". ويتم عادةً تحديد البنود الرئيسية للتقنين والضبط بواسطة عقد (على الأقل في مرحلة أولية)، فيما تتولى وكالة التقنين والضبط تطوير العقد على أساس المبادئ المضمنة في القانون، والتي تتعلق خصوصاً بالمراجعة الدورية للتعريفات وحل الخلافات وملاءمة القواعد التي تنظم جودة الخدمة.

ويظهر تفعيل هذا النموذج بأن العقد الذي يربط الجماعة (الدولة أحياناً) وأحد الفاعلين عادةً ما يكون متكاملًا، حيث يحدد مجموع الأهداف والالتزامات طيلة سريان العقد. ويتعين على السلطة المكلفة بالتقنين والضبط أن تحرص أولاً على احترام الالتزامات التعاقدية، وأن تقدم خبرة مستقلة، من أجل تقاضي المواجهة بين الجماعة والفاعل الاقتصادي.

تكليف جهات خارجية بوظائف التقنين والضبط

يمكن تكليف جهات خارجية بمهام التقنين والضبط من قبيل لجنة من الخبراء أو جهة أخرى مكلفة بالتقنين والضبط (عبر اتفاقيات توأمة) أو وكالة جهوية أو استشاري دولي. وتتمثل الخاصية الأساسية لهذا النموذج في كون هؤلاء الخبراء الخارجيين يظلون معيّنين لتقديم خدماتهم، في حالة وجود خلاف أو في حالة مسطرة الإعلان عن المنافسة، إذ يمكن اللجوء إليهم إما لتقديم استشارات أو توجيهات وإما لاتخاذ قرارات نهائية وغير قابلة للطعن.

ويمكن أن تكون هذه الآلية دائمة بإدراجها ضمن الإطار التنظيمي (بموجب مرسوم أو عقد) أو أن تكون موضوع بنية إدارية خاصة. ويتوقف اختيار الجهاز ونوعية الخبراء على طبيعة المهام الموكولة إليهم.

التقنين والضبط التشاركي

تطورت كليات تدخل المرتفقين في تدبير وتنظيم المرافق. ويرجع ذلك لأسباب مختلفة ترتبط بقصور هذه المرافق في توفير الخدمات.

وتتنوع مستويات مشاركة وانخراط المرتفقين، بدءاً بتوفير المعلومة إلى الانخراط في تدبير المرفق. ويمكن تحقيق هذه المشاركة عن طريق العديد من الوسائل: جمعيات للمرتفقين بمستويات احترافية مختلفة، من جهة، ومجموعات المستهلكين المؤسساتية، من جهة أخرى، والتي تحدث بمبادرة من هيئات التقنين والضبط، بهدف معالجة الشكايات ومواكبة آراء المستهلكين، خلال مرحلة التفاوض حول مراجعة التعريفات.

تتخذ مجموعة المستهلكين مواقف إزاء السياسات العمومية وتقوم بإخبار المستهلكين حول الإصلاحات الجارية، وتصدر نشرات سنوية حول أداء المرافق، كما تشارك في مسطرة الطعن ضد الفاعلين الخواص.

2- الحكامة

144. يعتبر تدعيم الحكامة ورشاً واسعاً يقوم أساساً على تطوير الإطار المؤسساتي وتحسين جودة الموارد البشرية. كما أن آفاق تطوير الحكامة تطرح إشكاليات تتجاوز الإطار الجماعي، وتستدعي مساءلة السلطات العمومية.

145. وقد أظهرت أشغال تتبع ومراجعة العقود الجارية غياب الوضوح، على عدة مستويات، في الأدوار المنوطة بكل طرف من الأطراف المعنية. وفي هذا الصدد، يتعين تحديد دور سلطة الوصاية بكل وضوح، وكذا مجالات تدخل مختلف المديريات التابعة لها.

146. كما ينبغي إسناد اختصاص تدبير المرافق العامة المحلية إلى مجموعة الجماعات الترابية أو التجمعات المنبثقة عنها، طبقاً لأحكام الميثاق الجماعي، وذلك بهدف الاستفادة من اقتصاديات الحجم واستقطاب الشركاء الأكثر احترافية وتميزاً. وفي هذا الإطار، يشكل مشروع الجهوية المتقدمة فرصة سانحة للقيام بالإصلاحات اللازمة على مستوى الجماعات الترابية، من أجل تأهيلها لتدبير أفضل للمرافق العامة المحلية.

3- الإطار المؤسساتي

147. بخصوص التعديلات التي ينبغي إدخالها على النصوص الحالية المتعلقة بالتدبير المفوض للمرافق العامة المحلية، يوصى بما يلي:

- التعجيل باتخاذ ونشر قرارات وزارة الداخلية، تفعيلاً لمقتضيات المرسوم رقم 2.06.362 بتاريخ 14 رجب 1427 (9 غشت 2006) بتطبيق المادتين 5 و12 من القانون رقم 54.05؛
- إعداد إطار مبسط للعقود الصغرى للتدبير المفوض، بما في ذلك العقود المتعلقة بالماء والتطهير والإنارة والنقل الحضري والنفايات؛
- تخصيص نظام استثنائي لفائدة المؤسسات العامة المفوض إليها تدبير المرافق العمومية، مع إعفائها من إلزامية تأسيس شركة خصيصاً لهذا الغرض؛
- الفصل بين كل من عقود التدبير المفوض والصفقات العمومية وعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص.

148. أما اتفاقيات الوكالة أو اتفاقيات التسيير المشترك المبرمة من طرف المكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب في قطاع الماء والتطهير السائل، فيتعين تحديد طبيعتها القانونية

من أجل أعمال مبدأ المساواة في التعامل مع الفاعلين، وذلك وفق ما هو منصوص عليه في القانون المتعلق بالتدبير المفوض.

149. غير أن ضرورة المصلحة العامة، قد تقتضي معالجة خاصة، على مستوى القانون، لحالة المكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب، أو كل شخص معنوي من أشخاص القانون العام يفوض إليه تدبير مرفق عام.

150. كما يتعين توضيح مقتضيات المتعلقة بانتهاء العقد نتيجة إخلال المفوض إليه بالتزاماته أو بإرادة أحد الأطراف، بتحديد مفهومي تفويت العقد وتفويت الشركة، من أجل رفع اللبس القانوني الحاصل في هذا الصدد، مع ضرورة توضيح شروط التعويض والتقييم.

151. ويتعين التنصيص أيضا، على ضرورة مراجعة وتقييم العقد والشركة المفوض إليها، في حالة قيام المفوض إليه بتفويت مجموع أو جزء من أسهم الشركة.

152. وفي إطار النصوص المتعلقة بالتنظيم المالي للجماعات الترابية ومجموعاتها، يوصى بإحداث نظام خاص بالمراقبة المالية يكون ملائما لخصوصيات التدبير المفوض للمرافق العامة المحلية، وخاصة مراقبة استعمال الأموال العمومية (إمدادات و مساهمات الدولة) والأموال التي تعود للسلطة المفوضة.

4- البنود التعاقدية

153. يتعين العمل على ضمان الانسجام بين مبادئ العقد والمبادئ الواردة ضمن القانون رقم 54.05، ومنها على سبيل المثال، مبدأ الملاءمة مع التطورات التكنولوجية والاقتصادية والاجتماعية (المادة 3 من القانون السالف الذكر المتعلق بمبادئ المرفق العام) ومبدأ الأجرة المنصفة للمفوض إليه (المادة 4 من نفس القانون المتعلقة بالتوازن المالي لعقد التدبير المفوض)، وهي مبادئ لا توجد، بشكل واضح وصريح، في العقود سارية المفعول.

154. وتعتبر صياغة التزامات الاستثمار التي تقع على الشركات المفوض إليها غير مستوفية لكل العناصر، لكونها تقتصر على القيمة النقدية لهذه الاستثمارات. لذا، يتعين الأخذ بعين الاعتبار جوانب أخرى، كتفصيل المكونات المادية للمشروع وجودة الاستثمارات المبرمجة وكذا آجال إنجازها.

155. واعتبارا لكون الفوارق المتعلقة بالاستثمار غالبا ما تشكل جوهر الاختلاف بين الأطراف المتعاقدة في مجال تأويل بنود العقد، فقد أصبح من اللازم إدراج مقتضيات دقيقة تسمح بتحديد فوارق الميزانية، والفوارق المادية، والفوارق المتعلقة بالكلفة مقارنة مع التوقعات، والفوارق الكمية، وكذا كل تجاوز لآجال تنفيذ مخططات الاستثمار.

156. كما يتعين، بصفة إلزامية، أن يرفق العقد بمخطط الأعمال المتعلق بالتدبير المفوض، مع إبراز نسبة المردودية الداخلية للمشروع والمردودية الداخلية للمساهمين وتعيينهما عند كل مراجعة للعقد.

157. وينبغي أيضا أن تعتمد ملفات الإعلان عن المنافسة صيغا جديدة تستلهم بالأساس من مشروع القانون رقم 86-12 المتعلق بالشراكة بين القطاعين العام والخاص، والذي يوجد قيد المناقشة بالبرلمان، وكذا من التجارب والممارسات الدولية. ومن هذه الصيغ الجديدة:

- التحديد والتقييم المسبق لمختلف الحاجيات التي تستدعي اللجوء إلى التدبير المفوض؛
- اقتسام المخاطر المالية بين المفوض والمفوض إليه، مع تحميل هذه المخاطر للجهة الأكثر قدرة على التحكم فيها؛
- الحوار التنافسي مع المرشحين الأفضل ترتيبا، وإمكانية التفاوض للحصول على أفضل العروض؛
- تعويض المرشحين الذين تم قبولهم خلال مرحلة الحوار التنافسي دون أن يتم إسناد العقود إليهم؛
- لجوء السلطة المفوضة للاستشارات المستقلة، لا سيما القانونية والمالية، خلال مرحلة إعداد وإبرام وتنفيذ العقد؛
- تحديد أهداف نجاعة الأداء، وكذا الأجور الملائمة لتحقيق تلك الأهداف؛
- التقييم الموازي والبعدي للتدبير المفوض.

158. وقصد إضفاء المزيد من الشفافية على مساطر الإعلان عن المنافسة، يتعين أن تقوم السلطات المفوضة بتعميم نظام أساسي متكامل للاستشارة يحدد، على الخصوص، المراحل الرئيسية للمسطرة وإمكانية الاكتفاء بالمشاركين المؤهلين للتفاوض في إطار الحوار التنافسي. لذا، يتعين أن يتم الفصل، ضمن هذا النظام الأساسي، بين مرحلتَي اختيار المرشحين واختيار العروض.

159. كما يستدعي ضمان شفافية عمليات التدبير المفوض وحقوق الزبناء تدقيق بعض الآليات القانونية، خاصة على مستوى تأطير عمليات التعاقد بالمناولة والكشف عن التوافقات والتواطؤات بين المقاولات المتنافسة، ومنح المرتفقين إمكانية رفع دعاوى، بشكل جماعي، بخصوص الممارسات غير القانونية، مما يسمح بتقاسم تكاليف العمليات وتبسيط طرق الطعن.

160. وإذا كان اللجوء إلى فروع الشركات المفوض إليها من أجل إنجاز برامج الاستثمار يجد تبريره في توخي التحكم في التكاليف، فإنه يصطدم بمبادئ المنافسة والمساواة في التعامل مع المتنافسين. لذا، يتعين ملاءمة الإطار التنظيمي للصفقات، حتى تستطيع السلطة المفوضة ممارسة حق الإطلاع على مسطرة إبرام العقود، بغض النظر عن طرق التمويل، وكذا اعتماد آليات لتقييم المشاريع المنجزة.

161. وينبغي أن ينص نظام الاستشارة وعقد التدبير المفوض، بكل دقة ممكنة، على طبيعة الممتلكات العائدة للمفوض، والتي تسمح له بضمان استمرارية المرفق العام في حالة عجز الشركة المفوض إليها، وكذا التوفر على قاعدة معطيات تضم، على الخصوص، البيانات المتعلقة بالزبناء.

162. كما ينبغي أن ينص العقد على آلية لاحتساب الاستهلاك المتعلق بالتقادم، تخص تلاشي الممتلكات التي يتعين إرجاعها بدون عوض للمفوض في نهاية عقد التدبير المفوض، مما يسمح بإعادة تكوين رؤوس الأموال التي أنفقها المفوض إليه في اقتناء الأصول المناسبة. لذا، يجب أن يؤخذ هذا الالتزام بعين الاعتبار، عند إعداد مخططات الاستثمار.

163. واعتباراً لكون نقل المهارات والخبرات والتأطير التقني من الأهداف الرئيسية لعملية التدبير المفوض، وخاصة بالنسبة للعقود الكبرى طويلة الأمد والتي تستدعي إنجاز استثمارات ضخمة، يتعين أن يتم التنصيب على التزام المفوض إليه بجلب شبكة من الخبراء والوسائل التكنولوجية والمناهج التدبيرية المتنوعة. ويبقى الهدف من ذلك كله، تكوين رأسمال غير مادي، والحفاظ على مكوناته المتعلقة بالمهارات وأنظمة المعلومات الكفيلة بضمان استقلالية دائمة في التدبير، وذلك لتأمين استمرارية المرفق العام بعد انتهاء العقد.

5- مراقبة وتتبع العقود

164. تشكل لجان التتبع المنصوص عليها في عقود التدبير المفوض، بشكل متساو، من ممثلين عن المفوض والمفوض إليه، وتتخذ قراراتها بالتوافق. غير أن هذه اللجان لا تتوفر على اختصاصات متميزة تسمح لها بتقنين وضبط عملية تنفيذ العقود. وتجدر الإشارة، في هذا الإطار، إلى أن القانون رقم 54.05 قد أحدث، بموجب المادة 18، هيكل لتتبع ومراقبة عقود التدبير المفوض، مع ترك المجال للعقد لتحديد طرق عملها. لذا، يتعين التنصيب ضمن عقود التدبير المفوض، على طريقة تكوين واختصاصات اللجان المذكورة، وكيفية اتخاذ قراراتها، حتى تكون أداة فعالة لتتبع تنفيذ العقود.

165. كما ينبغي تدعيم المصلحة الدائمة للمراقبة التابعة للمفوض، ومدّها بكل الوسائل التي تمكنها من ممارسة دورها بشكل كامل وفعال ومستقل عن الشركة المفوض إليها، مع توضيح طبيعة علاقاتها مع السلطة المفوضة.

166. ولما كانت المعلومة أداة للمراقبة، فقد أضحى ضروريا توفيرها بشكل منتظم، وذلك بإتاحة إمكانية اللجوء إلى تقاسم قواعد المعطيات المتعلقة بالتدبير المحاسبي والتجاري وقائمة المشاريع التي تعتبر من أموال الرجوع، وذلك تحت طائلة تطبيق الغرامات.

167. ومن أجل تهييء الظروف الملائمة لتفعيل المساءلة وتقديم الحسابات، ينبغي أن تعرض السلطة المفوضة على المجلس التداولي تقريرا سنويا عن وضعية تنفيذ عقد التدبير المفوض. ومن شأن هذا التقرير أن يشكل وسيلة تواجيهية للتتبع، تتيح المقارنة مع التقرير الذي يقدمه المفوض إليه، مع إمكانية اللجوء، عند الضرورة، إلى الخبرة المضادة من طرف مكتب مستقل، للتأكد من صحة المعلومات المدلى بها.

168. وعلاوة على ذلك، يتعين بذل مجهود كبير على مستوى مراقبة وتتبع جودة الخدمات المقدمة من طرف الشركات المفوض إليها، وذلك من خلال:

- التنصيص على ضرورة نشر إحصائيات حول جودة الخدمات، وإن كانت الشركة المفوض إليها ملزمة، بموجب العقد، بتقديم تقرير عن أنشطتها للسلطة المفوضة؛
- القيام بمقارنات للتجارب، من طرف الأجهزة المفوضة والسلطات العمومية، لتقييم أداء مختلف الشركات المفوض إليها؛
- فتح إمكانية تعديل أو إنهاء العقد في كل وقت، من أجل ضمان استمرارية المرفق وحماية المصلحة العامة.

169. يتعين على السلطة المفوضة أن تدرج، ضمن ميزانيتها السنوية، اعتمادات كافية لتغطية تكاليف تسيير لجنة التتبع وأتعاب الخبراء المكلفين بالاستشارات والتدقيقات الخارجية.

170. ولتحفيز الشركات المفوض إليها على جودة الأداء، يتعين أن تكون الإمدادات المالية التي تقدمها الدولة أو السلطة المفوضة، لدعم الاستثمار أو استعادة توازن العقد، موضوع عقود برامج، تتضمن خصوصا الالتزامات التقنية والاقتصادية والمالية للشركات المفوض إليها، وشروط الاستفادة من الأموال، أخذا بعين الاعتبار إنجاز الأهداف المتوخاة. كما يجب أن تتضمن هذه العقود نظاما لتتبع إنجازها، ونظاما للتقييم الموأكب والبعدي.

6- بخصوص شركات التنمية المحلية

171. بخصوص المبادرات الحديثة المتمثلة في خلق شركات عمومية محلية يخضع رأسمالها لمراقبة الجماعات الترابية، على شكل شركات للممتلكات أو شركات للتنمية المحلية، يتعين اعتماد منظومة قانونية كفيلة بتفادي المخاطر الناجمة عن عدم التحكم في تزايد عدد هذه الشركات، وذلك من خلال:

- إخضاع هذه الشركات لمقتضيات المادة 8 من القانون رقم 39.89 المتعلق بتقويت المنشآت العامة إلى القطاع الخاص، و التي تنص على أن إحداث كل منشأة عامة أو أخذ مساهمة في رأسمال شركة خاصة، يتعين أن يكون موضوع ترخيص بموجب مرسوم يتقدمه بيان للأسباب، وذلك باقتراح من الوزير المكلف بالتقويت؛
- إعداد منظومة مماثلة لتأطير هذه الشركات المحلية، تتلاءم أكثر مع خصوصيات الأجهزة المحلية، مع إشراك الوزارة الوصية.

172. تمثل شركات التنمية المحلية أداة لتوسيع أنشطة الجماعات الترابية. وتترتب عن مرونة التسيير التي توفرها هذه الشركات آثار إيجابية يمكن ضمانها في أحسن الظروف، شريطة تحديد الأهداف بدقة، ووضع خطة مضبوطة للتمويل، واعتماد تدبير أكثر شفافية، وممارسة الرقابة الداخلية والخارجية بشكل ملائم، وهي نفس الشروط التي سبقت إثارته، والتي ترهن نجاح التدبير المفوض. غير أن اللجوء إلى هذا النوع من الشركات لا ينبغي أن يشكل وسيلة لتفادي أعمال مبدأ المنافسة. كما يتعين أن ينحصر إحداث هذا الصنف من الشركات في حالات غياب المبادرة الخاصة.

173. ونظرا لطبيعة المساهمات في رأسمال شركات التنمية المحلية، فإن هذه المؤسسات تخضع للرقابة التي تسري على الشركات التي يكون رأسمالها في ملك الهيئات العامة. كما أن نظام الشخص المعنوي الخاضع للقانون الخاص يجعلها خاضعة للمراقبة الخاصة بالشركات والموكولة لمراقب الحسابات، طبقا لأحكام مدونة التجارة. لكل هذه الاعتبارات، فإن تحديد أشكال المراقبة المالية لهذه الأجهزة الجديدة من طرف السلطات العمومية، ينبغي أن يستحضر خصوصية الأطراف المساهمة في رأسمالها وطرق الحكامة بها.

174. كما يمكن لشركة التنمية المحلية أن تنفادى العمل بقواعد المحاسبة العمومية ونظام الوظيفة العمومية وكذا منظومة الصفقات العمومية، لكون هذه النصوص لا تتلاءم مع مستلزمات المرونة في تدبير الأنشطة التجارية. لذا، ينبغي أن تخضع هذه الأجهزة لمراقبة مواكبة من شأنها تيسير التحكم في مخاطرها المالية، إذ يمكن لهذه المخاطر أن تطل القطاع العام.

7- الموارد البشرية والأنظمة المعلوماتية

175. يتعين مد الجماعات الترابية بالموارد البشرية الضرورية، سواء من حيث العدد أو المؤهلات، وذلك في المهن المرتبطة بالتدبير المفوض، من أجل دعم هذه الوحدات في مجال إعداد وتنفيذ وتتبع وتقييم العقود.

176. كما يعتبر تأهيل الإدارة الجماعية ضرورة ملحة لتحسين طرق التدبير والأنظمة المعلوماتية.

177. ويتعين أن تتوفر إدارة الجماعات الترابية على بنيات ملائمة لحاجيات التدبير المفوض، عبر وصف دقيق للمهام والاختصاصات والمسؤوليات، وذلك بهدف تسهيل عملية توظيف كفاءات من مستويات عليا، وتأمين مسارات مهنية ذات آفاق مشجعة، وكذا اعتماد أنماط تدبيرية محفزة.

178. وينبغي، في هذا الصدد، اعتماد وسائل التحفيز الملائمة، قصد التشجيع على تحمل المسؤولية.

179. وتستدعي أوضاع الجماعات المحلية تقوية مستوى خبراتها، من خلال اللجوء إلى الموارد الخارجية وإحداث أقطاب كفاءات حقيقية، وذلك بهدف تحسين قدرتها على التفاوض مع الفاعلين الخواص، خصوصا من خلال إعداد وتحرير ومراقبة عقود التدبير المفوض.

180. كما يتعين إيلاء أهمية خاصة للأنظمة المعلوماتية المتعلقة بالتدبير المفوض، من حيث التقاسم المتبادل لقواعد المعطيات، بهدف التوفر على المعلومات اللازمة لقيادة وتتبع ومراقبة وتقييم عمليات تدبير المرفق العام المحلي، علما أن تفعيل هذه المهام يتطلب تعبئة الموارد البشرية الملائمة.

181. كما أن تحسين شروط الاستغلال، سواء في إطار التدبير المفوض أو أي نمط آخر لتدبير المرافق العامة المحلية، يرتبط ارتباطا وثيقا بتوفير الموارد المالية الكافية والمنظمة والكفيلة بتمكين الجماعات من تمويل سياساتها المتعلقة بالمدينة. وفي هذا السياق، تعتبر تعبئة الطاقات الجبائية للجماعات الترابية ومواصلة إصلاح نظامها الضريبي وتطوير الإدارة الجبائية المحلية من العوامل الحاسمة لتحسين ظروف استغلال المرفق العام.

الجزء الثاني
التعبير المفوض لتوزيع الماء والكهرباء
والتصهير السائل

الجزء الثاني: مرفق التوزيع

أولاً: الجوانب العامة لتدبير مرفق التوزيع

1- مجال قطاع التوزيع

182. يخضع تدبير المرافق العامة المحلية لتوزيع الكهرباء والماء والتطهير السائل للنصوص القانونية والتنظيمية التالية:

- القانون رقم 78.00 المتعلق بالميثاق الجماعي؛
- القانون رقم 54.05 المتعلق بالتدبير المفوض للمرافق العامة؛
- القانون رقم 40.09 المتعلق بالمكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب (م.و.ك.م.)؛
- القانون رقم 69.00 المتعلق بالمراقبة المالية للدولة على المنشآت العامة وهيئات أخرى؛
- المرسوم رقم 2.64.394 بتاريخ 29 شتنبر 1964 المتعلق بالوكالات الجماعية ذات الشخصية المدنية والاستقلال المالي؛
- المرسوم رقم 2.06.362 بتاريخ 9 غشت 2006 بتطبيق القانون رقم 54.05 سالف الذكر.

183. تتدخل ثلاثة أنواع من الفاعلين في قطاع توزيع الكهرباء والماء والتطهير السائل، وذلك وفق أنماط تدبيرية خاصة وبإكراهات ونتائج تختلف حسب كل متدخل.

184. وهكذا، تتقاسم تدبير القطاع أربع شركات للتدبير المفوض واثننا عشرة وكالة مستقلة خاضعة لوصاية وزارة الداخلية، إضافة إلى مؤسسة عمومية وطنية وهي المكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب.

185. وتتمثل الشركات الأربعة التي أبرمت عقود التدبير المفوض للمرافق العامة المحلية للتوزيع، في كل من ليديك بالدار البيضاء، وريصال بالرباط-سلا، وأمانديس طنجة، وأمانديس تطوان.

186. أما الوكالات المستقلة، فتتوزع كما يلي:

- سبع وكالات لتوزيع الماء والكهرباء والتطهير السائل بكل من فاس (RADEEF) ومراكش (RADEEMA) ومكناس (RADEM) والقنيطرة (RAK) وآسفي (RADEES) والجديدة (RADEEJ) والعرائش (RADEEL)؛
- خمس وكالات لتوزيع الماء والتطهير السائل بكل من أكادير (RAMSA) ووجدة (RADEEO) وسطات (RADEEC) وبني ملال (RADEET) ونازة (RADEETA).

187. تحدث الوكالات المستقلة الجماعية للتوزيع من طرف الجماعات الترابية، على شكل مؤسسات عامة محلية ذات طابع تجاري وصناعي تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي.

188. وتسير الوكالة المستقلة من طرف مجلس إداري تحدث لديه لجنة للإدارة. ويتولى مدير تدبير شؤون مجموع مصالح الوكالة. ويتكون المجلس الإداري من ستة أعضاء على الأقل واثنى عشر عضواً على الأكثر، ثلثهم يعين من طرف وزير الداخلية، فيما يتم اختيار باقي الأعضاء من طرف المجالس الجماعية المعنية، من بين المنتخبين المحليين.

189. تخضع الوكالات المستقلة للمراقبة من طرف وزارتين:

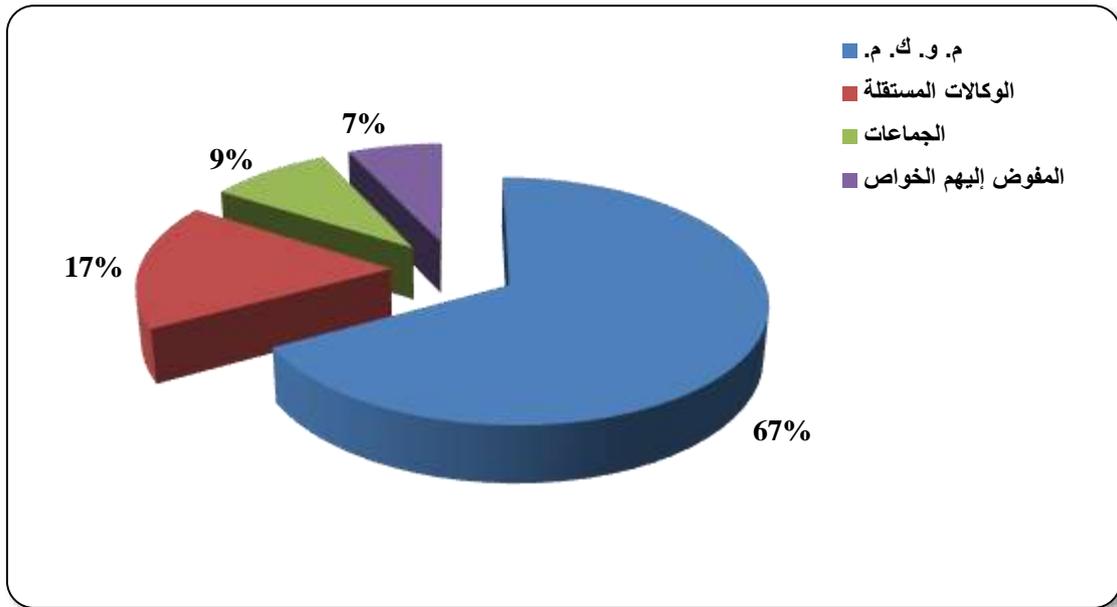
- وزارة الداخلية التي تمارس، بحكم الوصاية على الجماعات الترابية، مراقبة قبلية على بعض الأعمال التدبيرية لهذه الوكالات، وذلك طبقاً للمرسوم رقم 2.64.394 سالف الذكر؛

- وزارة المالية التي تمارس المراقبة المالية للدولة، بموجب القانون رقم 69.00 المشار إليه آنفاً.

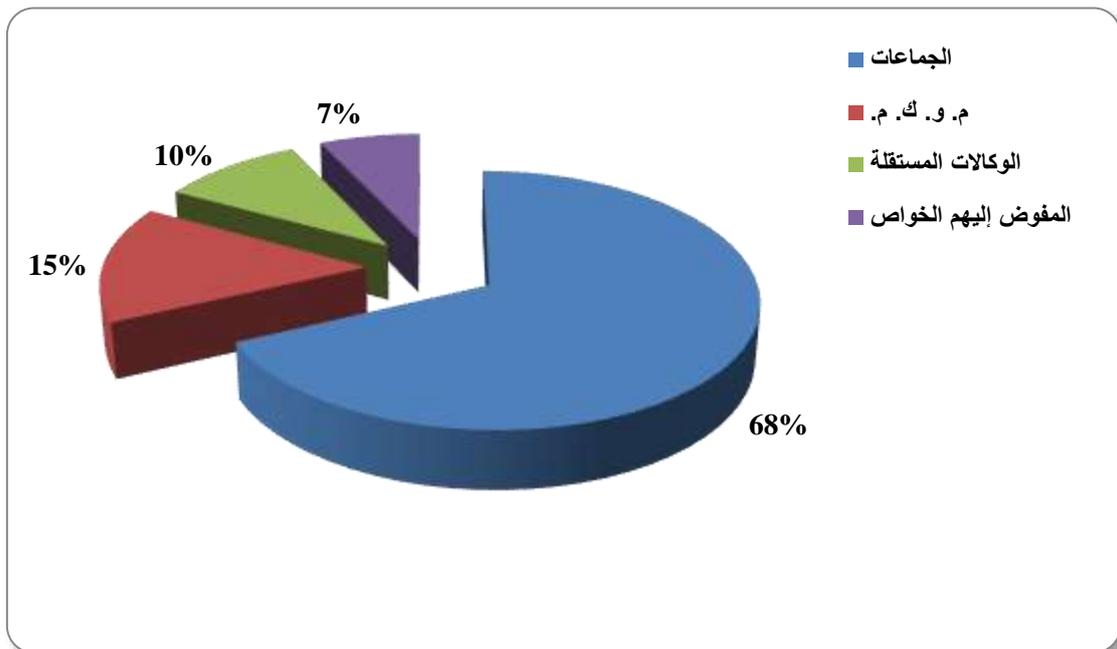
190. يقوم المكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب، بصفته مفوضاً إليه، بتدبير المرافق العامة المحلية لتوزيع الماء والتطهير السائل. كما يتولى، بصفته مؤسسة عمومية وطنية، توزيع الكهرباء، بموجب النصوص التي توطئه.

2- مجال التدبير المفوض لقطاع التوزيع

191. يتم التدبير المفوض لمرافق توزيع الكهرباء والماء والتطهير السائل من طرف الفاعلين الخواص المفوض إليهم في 46 مركزاً (13 جماعة بالنسبة لريصال، و 11 بالنسبة لشركة ليديك، و 8 بالنسبة لشركة أمانديس- طنجة، و 14 بالنسبة لأمانديس- تطوان). أما المكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب، فيتولى تدبير مرفق التوزيع داخل 612 مركزاً.



الرسم البياني 1: الماء الصالح للشرب – تغطية الجماعات حسب كل صنف من الفاعلين



الرسم البياني 2 : التطهير السائل – تغطية الجماعات حسب كل صنف من الفاعلين

192. وقد تم إبرام عقود التوزيع الأربعة قبل دخول مقتضيات القانون رقم 54.05 سالف الذكر حيز التنفيذ، وذلك عن طريق الإسناد المباشر ولمدة 25 أو 30 سنة، باستثناء حالة أمانديس التي تم فيها الإعلان عن إبداء الاهتمام. كما أن كل الهيئات المفوض إليها، بصفتها شركات مساهمة خاضعة للقانون المغربي، توجد تحت مراقبة مجموعتين أجنبيتين.

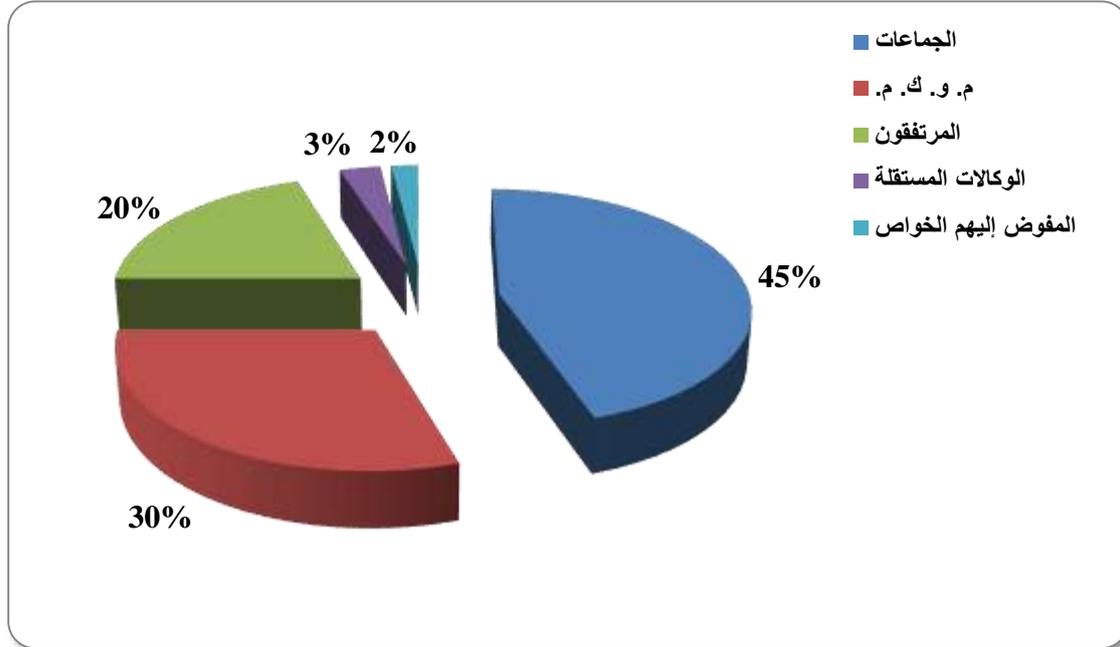
اللوحة 7: الرواد العالميون في قطاع التوزيع

يقوم الفاعلون الخواص بتأمين خمسة بالمائة من خدمات التزويد بالماء الصالح للشرب في العالم. وتعتبر شركتان فرنسيتان رائدتين في القطاع على المستوى العالمي.

وتحتل المرتبة الأولى مجموعة « Veolia Water » الحاضرة في أكثر من 50 بلدا وتحقق لوحدها 48 بالمائة من رقم معاملات « Veolia Environnement ». وفي المغرب، تعتبر هذه المؤسسة المساهم المرجعي لريصال وأمانديس-طنجة وأمانديس-تطوان.

وتأتي في الدرجة الثانية مجموعة "Suez" التي تتولى خدمات الماء والتطهير السائل عبر العالم لفائدة 125 مليون نسمة. كما تشكل المساهم المرجعي في شركة ليديك.

193. ويبقى تدخل المكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب أساسيا فيما يتعلق بولوج الساكنة القروية إلى خدمات الكهرباء والماء الصالح للشرب. وبخصوص هذا القطاع، يغطي المكتب 30 بالمائة من الجماعات القروية، في الوقت الذي لا يغطي فيه المفوض إليهم الخواص سوى 2 بالمائة. وتجدر الإشارة إلى أن عددا كبيرا من الجماعات القروية استطاعت، بفضل مساهمات مالية مختلفة، أن تطور مبادرات محمودة في مجال إنتاج وتوزيع الماء الصالح للشرب لفائدة الساكنة القروية.



الرسم البياني 3 : الماء الصالح للشرب - بنية التوزيع بالوسط القروي

194. أبرم المكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب عقودا مع الجماعات الترابية لتدبير مرافق الماء والتطهير السائل، تحت مسميات متعددة، من قبيل "عقد الوكالة" أو "اتفاقيات التدبير المشترك"، وخاصة مع الجماعات المتوسطة الحجم أو المراكز الصغرى، وذلك بالاستناد إلى النصوص التأسيسية للمكتب والتي تسمح له باللجوء لهذا الشكل من التعاقد. وقد أدى هذا الوضع إلى تعدد العقود، والتي يغطي كل واحد منها ساكنة قليلة العدد نسبيا.

195. وقد أبرم المكتب، برسم مرفق الماء، 584 عقدا، منها 231 بعد دخول القانون رقم 54.05 سالف الذكر حيز التنفيذ، مما مكن من تزويد ما يقارب 5,3 مليون نسمة، خلال سنة 2012.

الجدول 9: المكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب - الماء الصالح للشرب - مؤشرات التغطية برسم سنة 2012

الفترة	عدد اتفاقيات التدبير المفوض المبرمة بين الجماعات و المكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب - فرع الماء-	الساكنة (ملايين نسمة)
قبل 2006	353	3,7
ابتداء من 2006	231	1,6

المصدر: وزارة الداخلية

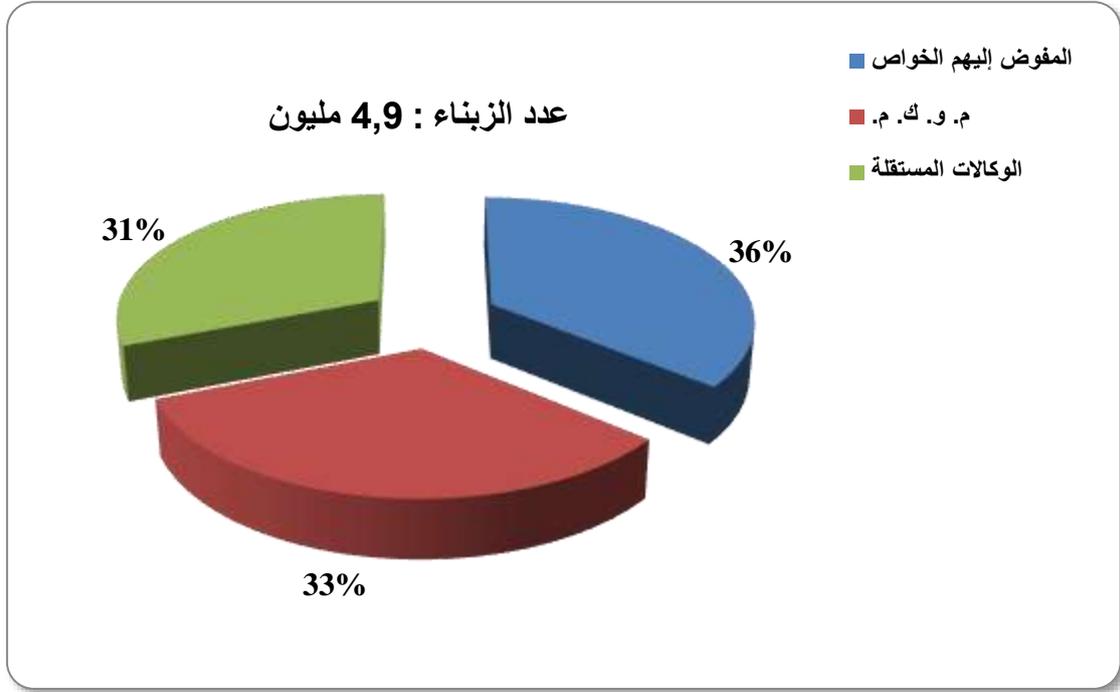
196. وبخصوص مرفق التطهير السائل، أبرم المكتب والوكالات المستقلة، على التوالي، 124 و 28 عقدا، مما مكنهم من تقديم خدماتهم لفائدة 5,4 مليون نسمة، في حين مكنت العقود الأربعة المبرمة مع الشركات المفوض إليها في هذا المجال، من توفير هذه الخدمة لفائدة ما يناهز تسعة ملايين (9) نسمة.

الجدول 10: المكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب والوكالات المستقلة التطهير السائل- مؤشرات تتعلق بالعقود برسم سنة 2012

عدد الجماعات	الساكنة (بالملايين)	عدد الاتفاقيات			الفترة
		الوكالات المستقلة	المكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب		
			العقود الملحقة	الاتفاقيات	
21	0,97	12	0	21	قبل 2006
140	4,42	16	22	103	ابتداء من 2006

المصدر: وزارة الداخلية

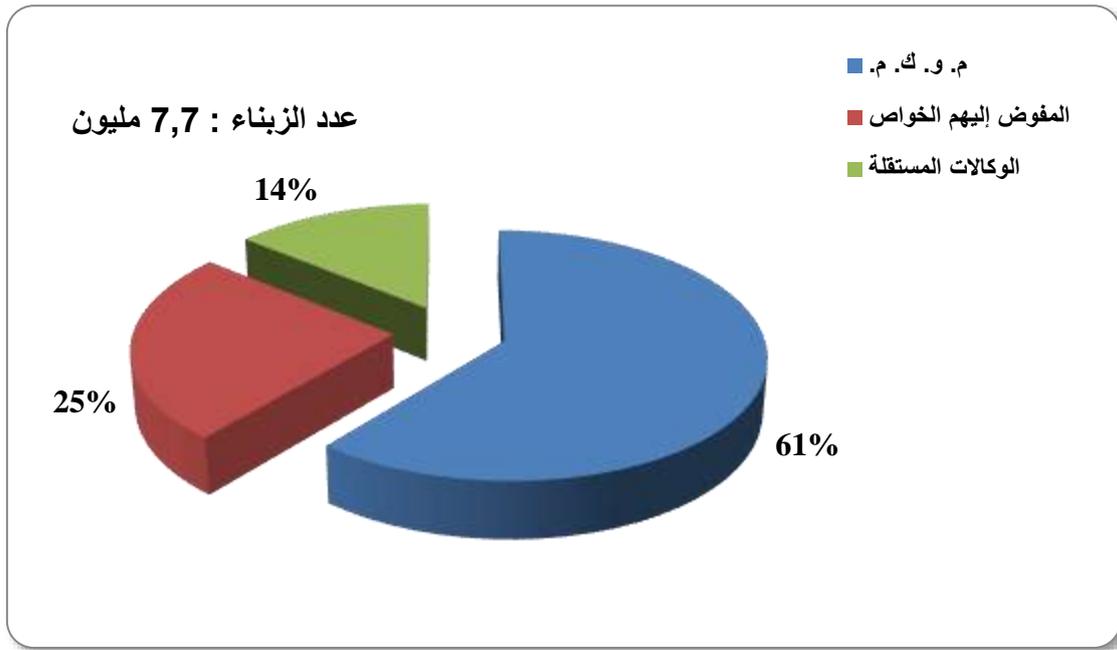
197. خلال سنة 2012، بلغ حجم مبيعات الماء الصالح للشرب ما قدره 781 مليون متر مكعب، حققت منه الشركات المفوض إليها 37 بالمائة والوكالات المستقلة 33 بالمائة والمكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب 30 بالمائة. وبلغ عدد زبناء الماء الصالح للشرب ما يناهز 4,9 مليون، يتوزعون بشكل شبه متساو بين الفاعلين الموزعين⁹.



الرسم البياني 4 : الماء الصالح للشرب - توزيع الزبناء حسب كل صنف من الفاعلين

198. خلال سنة 2012، بلغت مبيعات الطاقة ما قدره 21.950 جيكاواط ساعة، 51 بالمائة منها تم بيعه من طرف المكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب، و33 بالمائة من طرف الشركات المفوض إليها، و16 بالمائة من طرف الوكالات المستقلة. وقد بلغ العدد الإجمالي للزبناء ما يقارب 7,7 مليون، منهم 61 بالمائة يتم تزويدهم من طرف المكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب، و25 بالمائة من طرف الشركات المفوض إليها، و14 بالمائة من طرف الوكالات المستقلة¹⁰.

⁹ التقرير حول أنشطة وزارة الداخلية الصادر سنة 2014
¹⁰ نفس التقرير



الرسم البياني 5 : الكهرباء - توزيع الزبناء حسب كل صنف من الفاعلين

199. في قطاع التوزيع، أصبح الفاعلون العموميون والخواص يعتمدون أكثر فأكثر النموذج المتعدد الخدمات. ويشكل هذا النمط الذي يقوم على تأمين نفس الهيئة المفوض إليها لخدمات توزيع الكهرباء والماء والتطهير السائل، خاصية مشتركة بين جميع عقود التدبير المبرمة في هذا المجال.

200. ويبرر اللجوء إلى النمط المتعدد الخدمات بالرغبة في تحقيق نوع من الموازنة بين تعريفات الخدمات بأنواعها الثلاثة، ذلك أن توزيع الكهرباء يحقق على العموم أرباحا، ويعرف توزيع الماء توازنا ماليا نسبيا، فيما يسجل التطهير السائل عجزا كبيرا. وقد بلغت نسبة التمويل الذاتي المتأتية من مرفق الكهرباء ما يقارب 60 بالمائة من التمويل الذاتي الإجمالي.

3- المؤشرات المالية

201. جلبت الشركات المفوض إليها رساميل ذاتية بقيمة 1.600 مليون درهم (800 مليون درهم من طرف ليديك، و400 مليون درهم من طرف ريزال، و400 مليون درهم من طرف أمانديس - طنجة وأمانديس - تطوان).

202. وشملت عقود التدبير المفوض للتوزيع التزامات باستثمار ما قيمته 48.000 مليون درهم في مجال الخدمات العمومية المحلية المتعلقة بالتوزيع، وذلك خلال الفترة المتعاقد بشأنها، على أن تمول هذه الاستثمارات من طرف الشركات المفوض إليها والسلطة المفوضة والزبناء.

اللوحة 8: مصادر تمويل الإستثمارات المتعاقد بشأنها

تنص عقود التدبير المفوض المبرمة مع الفاعلين الخواص على أن تمويل الإستثمارات يتم من خلال ثلاث آليات:

- أموال الشركات المفوض إليها بجلب الرساميل والتمويل الذاتي والقروض؛
- صندوق الأشغال الذي يتلقى مساهمات التأسيس الأول المتعلقة بالربط بالشبكة، وكذا مداخيل مبيعات المعدات المسترجعة إثر عمليات التجديد؛
- فويزة الأشغال المنجزة لفائدة المشتركين والمنعشين العقاريين، وذلك استنادا إلى جدول أثمان متعاقد بشأنه، بالنسبة لأشغال الربط وتوسيع الشبكات (ما يصطلح عليه "بالأشغال القابلة للاسترجاع أو المفوترة").

203. كما التزمت الشركات المفوض إليها بإنجاز استثمارات تعاقدية بقيمة 13.235 مليون درهم، وذلك لتوسيع البنيات التحتية واقتناء التجهيزات الخاصة بالتوزيع. كما التزمت هذه الشركات باستثمار 6.027 مليون درهم لتجديد البنيات التحتية والتجهيزات. وقد تم تحديد هذا المبلغ الأخير على أساس رقم المعاملات المسجل خلال الفترة المعنية بالتدبير المفوض.

اللوحة 9: برنامج الاستثمارات التعاقدية

بالنسبة لرياضال، توقع برنامج الاستثمارات الأولي، عن فترة التدبير المفوض 1999-2029، مبلغ 13.744 مليون درهم ثابت (السنة المرجعية 1997) ودون احتساب الرسوم، موزع على الشكل التالي (بملايين الدراهم):

المجموع	الزبناء/ المشركون	صندوق الأشغال	المفوض إليه		المرفق/ مصدر التمويل
			مخصصات التجديد	أموال المفوض إليه	
4.228	1.409	801	347	1.671	الكهرباء
3.753	1.541	833	824	557	الماء الصالح للشرب
5.763	2.687	529	750	1.797	التطهير السائل
13.744	5.637	2.163	1.921	4.025	المجموع

بالنسبة لليديك، حدد البرنامج التوقعي للاستثمارات، عن فترة التدبير المفوض 1997 - 2027، في مبلغ 30.000 مليون درهم ثابت (السنة المرجعية 1996) ودون احتساب الرسوم، موزع على الشكل التالي (بملايين الدراهم):

المجموع	الزبناء/ المشركون	صندوق الأشغال	المفوض إليه		المرفق/ مصدر التمويل
			مخصصات التجديد	أموال المفوض إليه	
8.920	2.450	2.233	887	3.350	الكهرباء
5.010	1.250	2.238	910	612	الماء الصالح للشرب
16.070	2.370	3.711	1.500	2.364	التطهير السائل
30.000	6.070	8.182	3.297	6.326	المجموع

وفي شهر ماي 2009، تمت مراجعة عقد ليديك، برسم الفترة 2008-2027، حيث حددت التزامات الاستثمارات في مبلغ 13.600 مليون درهم (السنة المرجعية 2006) موزعة بين 4.464 مليون درهم، ممولة من طرف الشركة المفوض إليها، و2.710 مليون درهم كمخصصات التجديد يتعين رصدها من طرف المفوض إليه، و2.826 مليون درهم تمول من طرف صندوق الأشغال و3.164 مليون درهم من طرف الزبناء.

بالنسبة لأمانديس، تم تحديد البرنامج التوقعي للاستثمار، بخصوص الفترة 2002-2026، في مبلغ 3.630 مليون درهم ثابت (السنة المرجعية 1999) ودون احتساب الرسوم، موزع على الشكل التالي (بملايين الدراهم).

المجموع	الزبناء/ المشركون	صندوق الأشغال	المفوض إليه		المرفق/ مصدر التمويل
			مخصصات التجديد	أموال المفوض إليه	
1.074	323	358	92	300	الكهرباء
816	270	118	236	191	الماء الصالح للشرب
1.741	402	333	298	709	التطهير السائل
3.630	995	809	626	1.200	المجموع

204. وخلال الفترة 2006-2012، أنجز المكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب استثمارات بمبلغ 33.171 مليون درهم¹¹، منها 24.569 مليون درهم عن الفترة 2006-2012، تهم توزيع الماء والتطهير السائل. ويتوزع هذا المبلغ على الشكل التالي:

الجدول 11: المكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب – حصيلة الاستثمارات المنجزة خلال الفترة 2006 – 2012 (بملايين الدراهم)

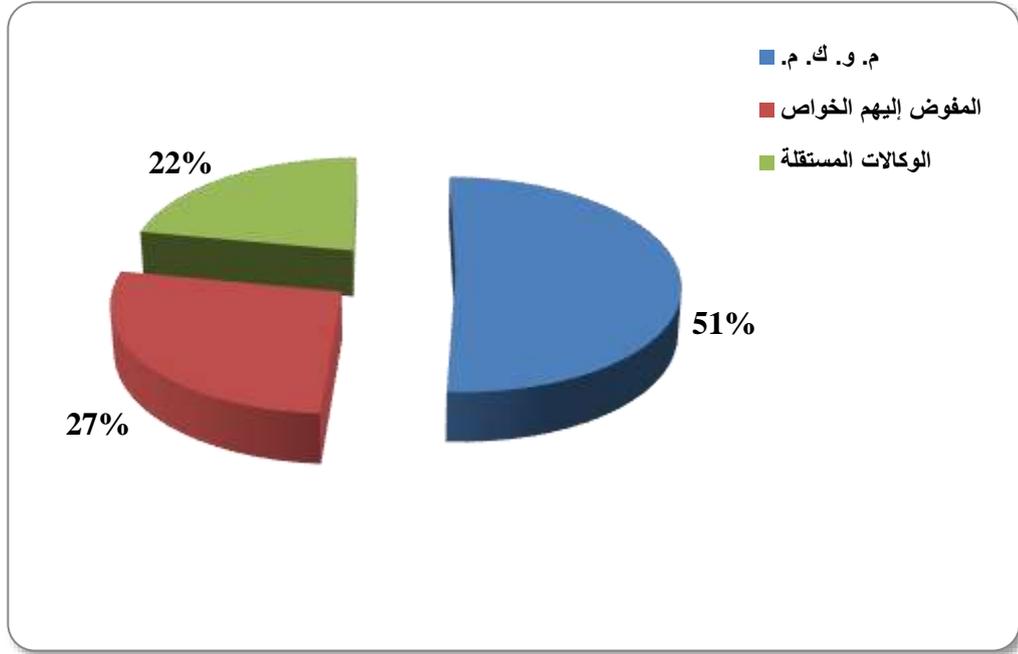
المجموع	2012	2011	2010	2009	2008	2007	2006	القطاع/السنوات
11.096	1.613	1.620	1.678	1.616	1.470	1.495	1.604	الماء الصالح للشرب بالوسط الحضري
7.777	644	856	1.216	1.360	1.460	1.090	1.151	الماء الصالح للشرب بالوسط القروي
5.696	1.070	1.145	1.123	778	657	363	560	التطهير السائل
24.569	3.327	3.621	4.017	3.754	3.587	2.948	3.315	المجموع

المصدر: المكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب

205. كما بلغت الاستثمارات المنجزة من طرف الخواص المفوض إليهم، منذ بداية فترة التدبير المفوض وإلى غاية 2013، ما مجموعه 29.675 مليون درهم¹²، منها 11.307 ممولة من طرف الشركات الخاصة المفوض إليها، و7.750 مليون درهم من صندوق الأشغال، و10.618 مليون درهم من طرف الأغيار.

¹¹ المكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب
¹² معطيات من السلطات المفوضة للعقود الأربعة المتعلقة بالتوزيع

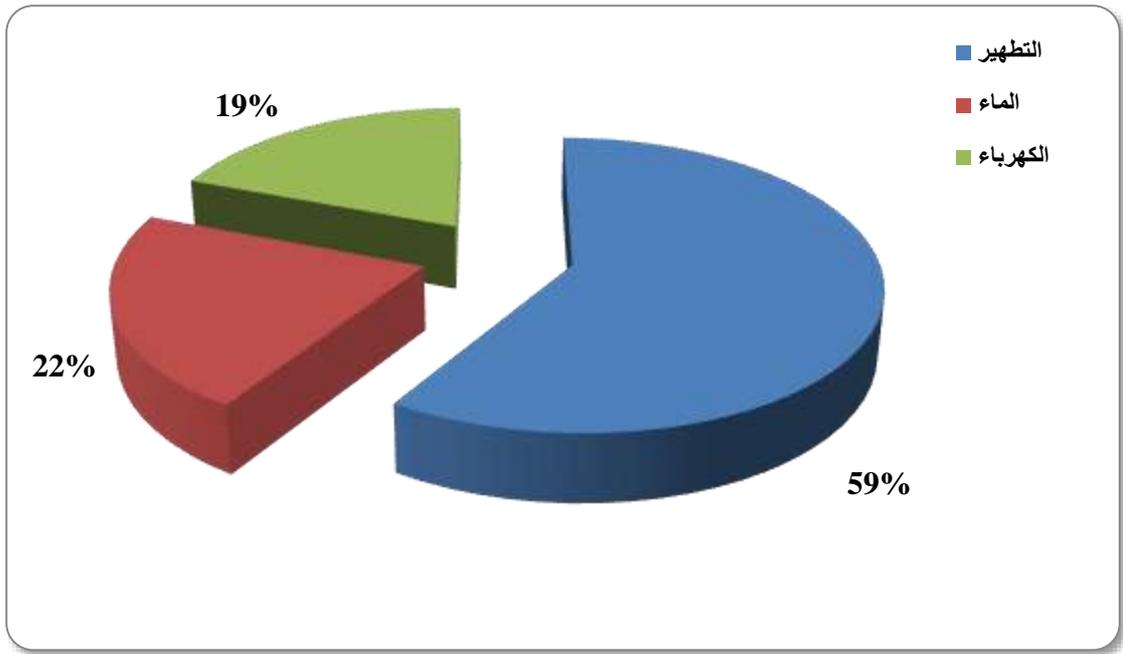
206. وبلغت الاستثمارات المنجزة سنة 2012 من طرف كافة الفاعلين العموميين والخواص، ما مجموعه 8.700 مليون درهم، 51 بالمائة من طرف المكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب، موزعة مناصفة بين الماء والتطهير السائل، و27 بالمائة من طرف الشركات المفوض إليها و22 بالمائة من طرف الوكالات المستقلة¹³.



الرسم البياني 6 : الاستثمارات سنة 2012 حسب كل صنف من الفاعلين

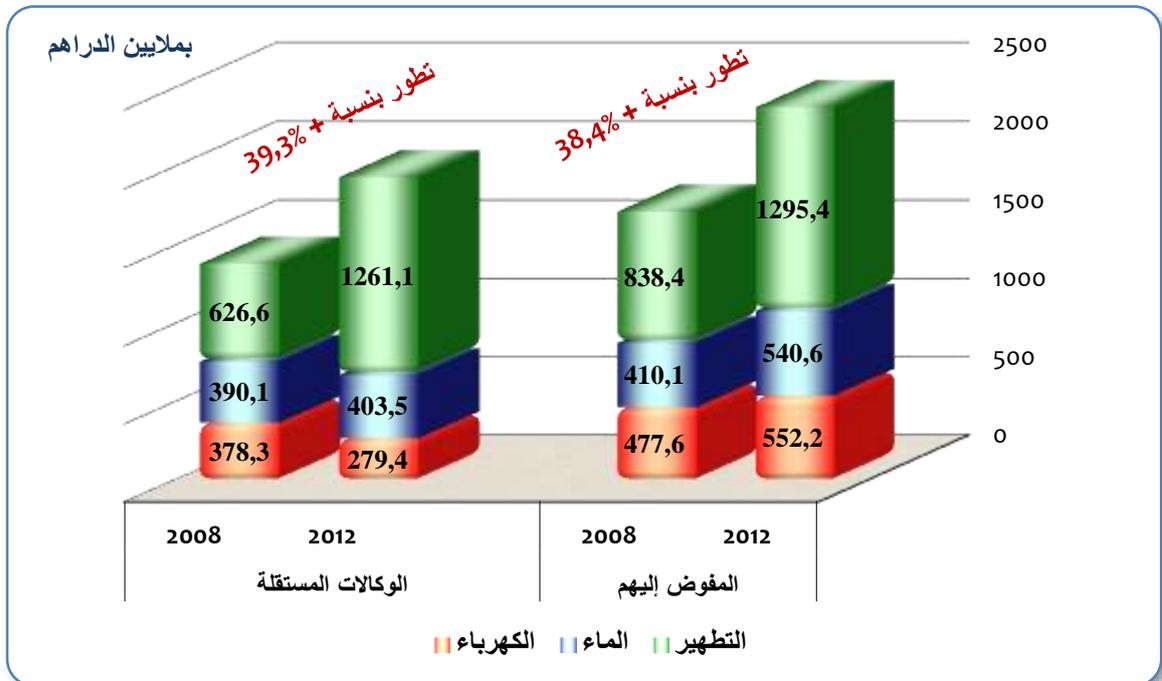
207. خلال سنة 2012، بلغت قيمة الاستثمارات المنجزة من طرف الشركات المفوض إليها والوكالات المستقلة ما قدره 4.332 مليون درهم، منها 2.556 مليون درهم للتطهير السائل (59 بالمائة)، يليه الماء الصالح للشرب بمبلغ 944 مليون درهم (22 بالمائة)، والكهرباء بمبلغ 832 مليون درهم (19 بالمائة).

¹³التقرير حول أنشطة وزارة الداخلية الصادر سنة 2014



الرسم البياني 7 : استثمارات الوكالات المستقلة والشركات المفوض إليها حسب كل مجال سنة 2012

208. خلال الفترة 2008-2012، سجلت استثمارات الوكالات و الشركات المفوض إليها، على مستوى المهن الثلاثة، تطورا ملحوظا، وخاصة في مجال التطهير السائل، كما يتضح ذلك من خلال الرسم البياني الآتي:



الرسم البياني 8 : استثمارات الوكالات المستقلة والشركات المفوض إليها سنتي 2008 و 2012

اللوحة 10: البرنامج الوطني للتطهير السائل ومعالجة المياه العادمة

شرع في البرنامج الوطني للتطهير السائل ومعالجة المياه العادمة سنة 2005، تحت إشراف كل من وزارة الداخلية والوزارة المكلفة بالبيئة.

الأهداف

وقد حدد هذا البرنامج، في أفق 2020-2030، الأهداف التالية:

- بلوغ نسبة الربط بشبكة التطهير في الوسط الحضري 75% سنة 2016 و80% سنة 2020 و100% سنة 2030؛
- بلوغ نسبة معالجة المياه العادمة 40% سنة 2016 و80% سنة 2020 و100% سنة 2030؛
- المعالجة من المستوى الثالث للمياه العادمة وإعادة استعمالها بنسبة 50% في أفق سنة 2020. تتمثل الآثار الرئيسية للبرنامج في تحسين الظروف البيئية والصحية للسكان وتحسين بيئة الأحواض المائية، إضافة إلى إنعاش السياحة وخلق فرص الشغل، وخاصة في قطاعات الهندسة والبنيات التحتية والتجهيزات.

مكونات البرنامج

يتوقع البرنامج إعادة تأهيل وتوسيع الشبكة وربط وتقوية الشبكة الخاصة بمياه الأمطار وإنجاز محطات معالجة (المعالجة من المستويات الأولى والثاني والثالث). وتشمل هذه العمليات 330 مدينة ومركزا حضريا، لفائدة ساكنة تفوق 10 ملايين نسمة.

تبلغ التكلفة الاجمالية للبرنامج الاستثماري 50.000 مليون درهم بالنسبة للشطر الأول الممتد إلى سنة 2020.

خطة التمويل

يتوزع السيناريو الأصلي للتمويل على الشكل التالي:

- 70% من طرف الفاعلين؛
- 30% عن طريق دعم مالي للدولة تضاف إليه مساهمات الجماعات المحلية ووكالات الأحواض المائية. وبخصوص المراكز التي لا يتعدى عدد سكانها 50.000 نسمة والتي تستفيد من خدمات المكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب والوكالات الجماعية، فقد تم، ابتداء من سنة 2010، اعتماد سيناريو تمويل بالتساوي بين الدولة والفاعلين. وقصد ضمان تنفيذ البرنامج في أحسن الظروف، تم إحداث حساب خصوصي سمي "الصندوق الوطني للتطهير السائل ومعالجة المياه العادمة".

الإجازات إلى حدود نهاية 2012

منذ انطلاقة البرنامج، وإلى غاية 2012، تم تحقيق الإنجازات التالية:

- ارتفعت نسبة الربط بشبكة المياه العادمة إلى 72% مقابل 70% سنة 2005؛
 - انتقلت نسبة معالجة المياه العادمة، قياسا مع الحجم الإجمالي، إلى 28% مقابل 8% سنة 2005. وبلغ حجم المياه المعالجة 210 مليون متر مكعب في السنة؛
 - بلغت نسبة الأحجام الخاضعة للمعالجة من المستوى الثالث 16%؛
 - تم إنجاز 75 محطة لمعالجة المياه الملوثة، منها 30 خاصة بالمعالجة من المستوى الثالث؛
 - 50 محطة معالجة في طور الإنجاز، منها 15 خاصة بالمعالجة من المستوى الثالث.
- خلال الفترة 2008-2012، بلغ مجموع الإعانات الممنوحة للبرنامج 2.735 مليون درهم موزعة على الشكل التالي:

بملايين الدراهم

المجموع	2012	2011	2010	2009	2008	الوزارات المعنية/السنوات
1.810	400	284	466	406	254	البيئة
925	200	151	206	185	183	الداخلية
2.735	600	435	672	591	437	المجموع

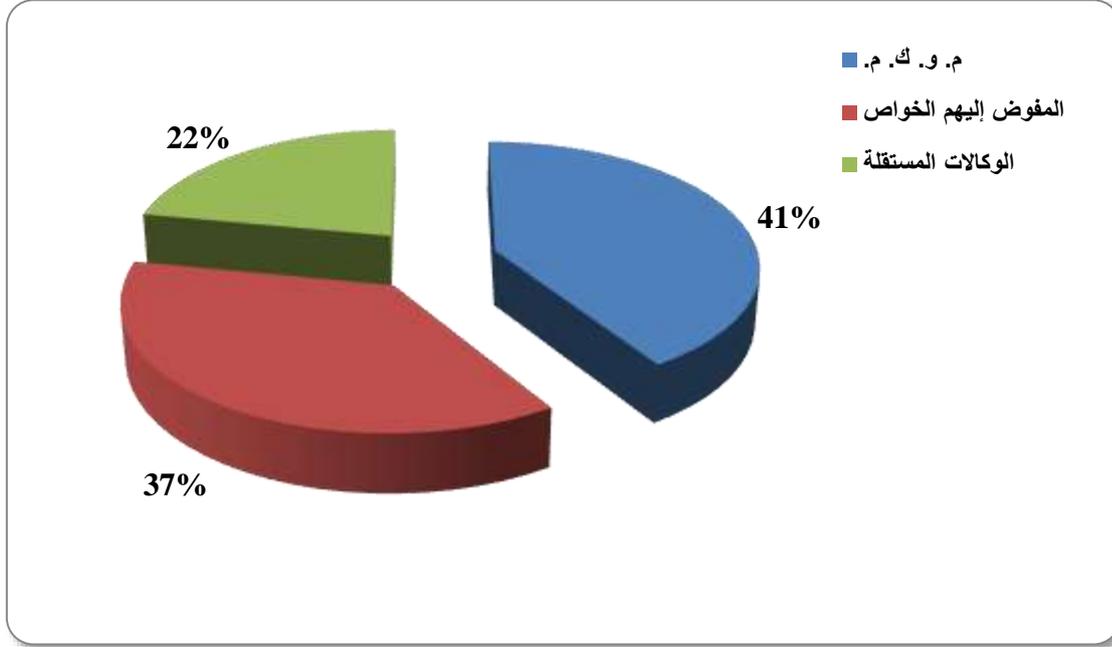
الحكامة

تشرف على البرنامج القطاعات الوزارية التالية:

- الوزارة المكلفة بالماء والبيئة؛
 - وزارة الداخلية؛
 - وزارة الصحة؛
 - وزارة الفلاحة والصيد البحري؛
 - وزارة الاقتصاد والمالية؛
 - الوزارة المكلفة بالصناعة.
- ويساهم المجلس الأعلى للماء والبيئة في هذه الحكامة، بصفته جهازا استشاريا يصدر توصيات ترتبط بإشكالية الماء واستعمالاته والمحافظة عليه.

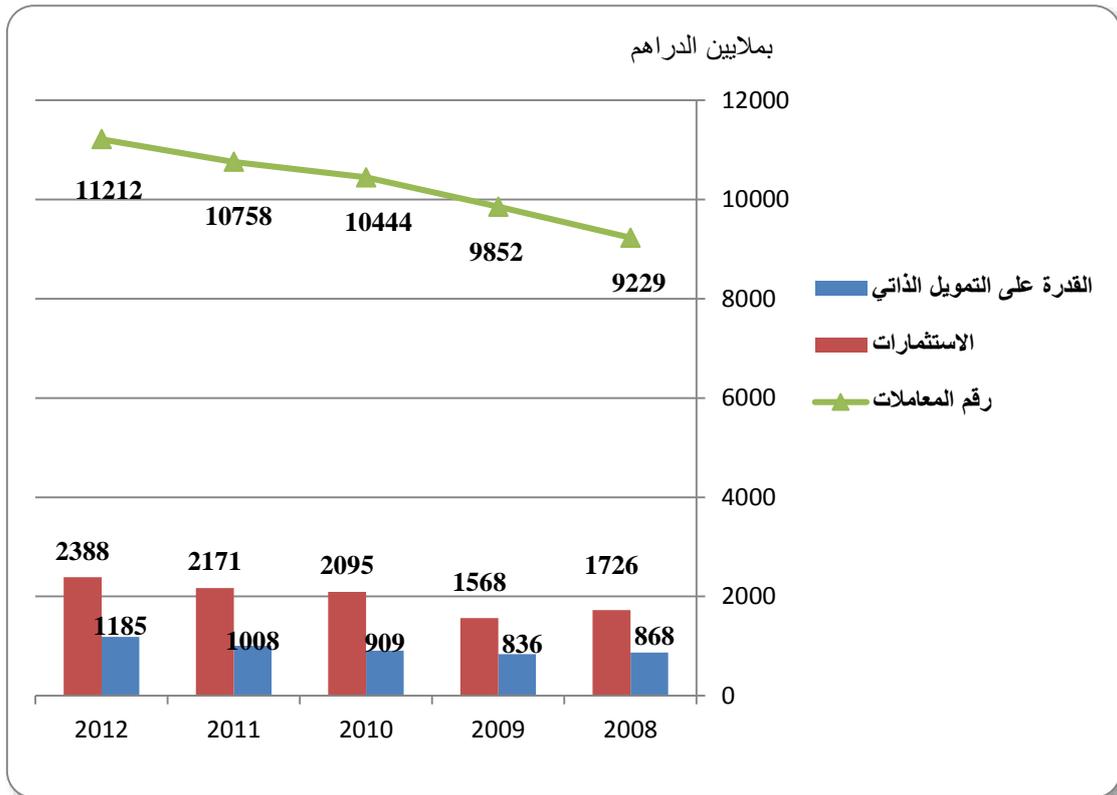
ويتولى تنفيذ هذا البرنامج كل من الفاعلين العموميين (المكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب والوكالات المستقلة) والخواص (الشركات المفوض إليها توزيع الماء) والجماعات الترابية ووكالات الأحواض المائية.

209. بلغ رقم المعاملات الإجمالي الخاص بقطاع التوزيع ما يقارب 30.100 مليون درهم سنة 2012. وقد حقق منه المكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب نسبة 41 بالمائة، تتوزع بين 12 بالمائة في فرع الماء الصالح للشرب، و29 بالمائة في فرع الكهرباء، بينما حققت الشركات المفوض إليها والوكالات المستقلة على التوالي نسبتي 37 بالمائة و22 بالمائة.



الرسم البياني 9 : رقم المعاملات حسب كل صنف من الفاعلين سنة 2012

210. يمثل المجهود الاستثماري للشركات المفوض إليها، حصة توازي ضعف قدرتها على التمويل الذاتي. وقد نتج هذا الارتفاع في المجهود الاستثماري عن مرونة التعريفات التي تنص عليها عقود التدبير المفوض، والتي مكنت من الرفع من هوامش الربح.



الرسم البياني 10 : المفوض إليهم الخواص – مؤشرات مالية بخصوص الفترة 2008 - 2012

211. بلغت القيمة المضافة الإجمالية التي حققتها الوكالات المستقلة والشركات المفوض إليها سنة 2012، ما قدره 6.006 مليون درهم، منها 2.806 مليون درهم من طرف الوكالات المستقلة، و3.200 مليون درهم من طرف الشركات المفوض إليها. وقد كانت هذه القيمة المضافة في حدود 4.774 مليون درهم سنة 2008، منها 2.277 مليون درهم تعود للوكالات المستقلة، و2.497 مليون درهم للشركات المفوض إليها.

212. كما بلغ الربح الصافي الإجمالي، سنة 2012، ما قدره 775,1 مليون درهم، حققت منه الوكالات المستقلة مبلغ 333,4 مليون درهم، فيما حققت الشركات المفوض إليها مبلغ 441,7 مليون درهم، مقابل ربح إجمالي بلغ 885,3 مليون درهم سنة 2008، وهو ما يشكل تراجعاً بنسبة 12 بالمائة. وفي الوقت الذي عرفت فيه أرباح الوكالات المستقلة انخفاضاً بنسبة 37 بالمائة، سجلت أرباح الشركات المفوض إليها ارتفاعاً بنسبة 23 بالمائة خلال سنتي 2008 و2012.



الرسم البياني 11: الوكالات المستقلة - القيمة المضافة والنتيجة الصافية خلال سنتي 2008 و 2012



الرسم البياني 12: الشركات المفوض إليها - القيمة المضافة والنتيجة الصافية خلال سنتي 2008 و 2012

213. قامت الشركات المفوض إليها، منذ بداية التعاقد وإلى غاية سنة 2013، بتحصيل ما قدره 8.940 مليون درهم لحساب صندوق الأشغال، منها 4.696 مليون درهم من طرف إيديك، و1.783 مليون درهم من طرف ريزال، و2.461 مليون درهم من طرف أمانديس¹⁴. وبهذه المداخل يمثل صندوق الأشغال 40 بالمائة من مجموع الاستثمارات المنجزة خلال نفس الفترة. كما زودت الشركات حساب السلطة المفوضة بمبلغ 1.019 مليون درهم وحساب التقاعد بمبلغ 3.901 مليون درهم.

¹⁴ وزارة الداخلية

اللوحة 11: الحسابات التي تعود للسلطة المفوضة

حساب صندوق التقاعد (ح ص ت):

تم إحداث صندوق التقاعد لأداء معاشات التقاعد لفائدة المستخدمين المتقاعدين. ويستفيد هذا الصندوق من حصيلة الاشتراكات والاقتطاعات الخاصة بالمأجورين النشيطين المرسمين والخاضعين لنظام صندوق التقاعد، وكذا من مساهمات المشغلين ومن مخصصات للتقاعد تسجل على مستوى حسابات الوكالة والمفوض إليه. ويزود الصندوق كذلك من الأموال المحصلة برسم اقتطاع التقاعد والعائدات المالية المحصلة من التوظيفات المالية لمداهيله.

حساب السلطة المفوضة:

يتكون، على الخصوص، من الالتزامات المالية التي تقع على عاتق المفوض إليه برسم "الإتاوة للمدينة"، وكذا الرصيد المتبقي من مصاريف الدراسات والمراقبة، إضافة إلى الغرامات المنصوص عليها في عقد التدبير المفوض.

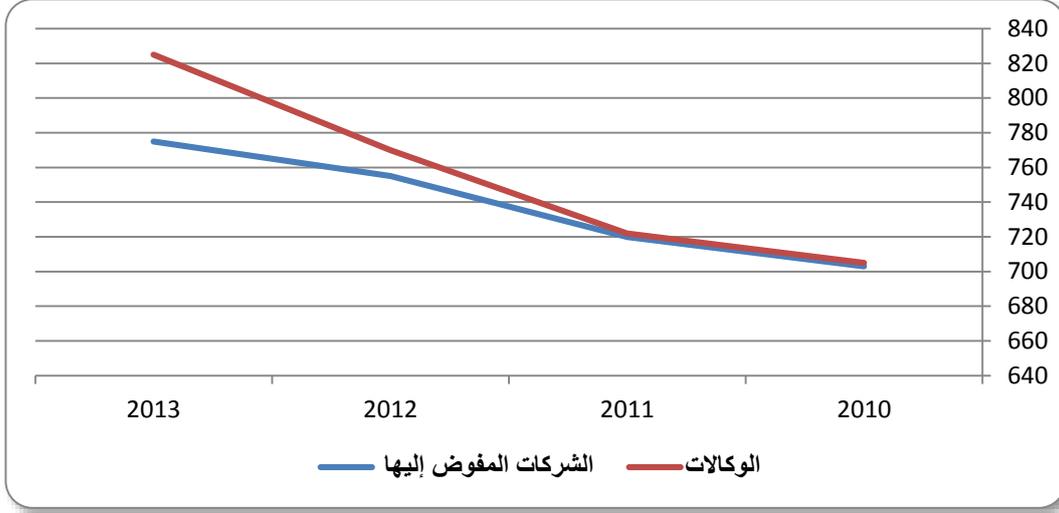
214. بلغ عدد مستخدمي الشركات المفوض إليها، سنة 2012، ما مجموعه 7.270، منهم 4.965 من الأعران الذين كانوا يعملون سابقا بالوكالات الجماعية المستقلة للتوزيع، كما تحملت هذه الشركات كتلة أجور بقيمة 362 مليون درهم.

215. وسجلت إنتاجية المستخدمين لدى الشركات المفوض إليها والوكالات تحسنا مستمرا، بفضل التحكم في أعداد الأطر والأعران وتحويل بعض الأنشطة إلى جهات أخرى بالقطاع الخاص، وكذا بإدخال أنظمة معلوماتية للتسيير. وللإشارة، فإن التقدم الناتج عن اعتماد نمط التدبير المفوض وانعكاساته الإيجابية على مجموع قطاع التوزيع، قد مكن الوكالات من تسجيل نسبة نمو تناهز 17 بالمائة في عدد المشتركين لكل مستخدم، وذلك برسم الفترة 2010-2013، كما يتبين ذلك من خلال الجدول والرسم البياني التاليين:

الجدول 12: الوكالات المستقلة والمفوض إليهم الخواص: عدد المشتركين لكل مستخدم

ما بين 2010 و 2013

الأجهزة/السنوات	2010	2011	2012	2013
الشركات المفوض إليها	703	722	756	773
الوكالات المستقلة	706	725	770	825



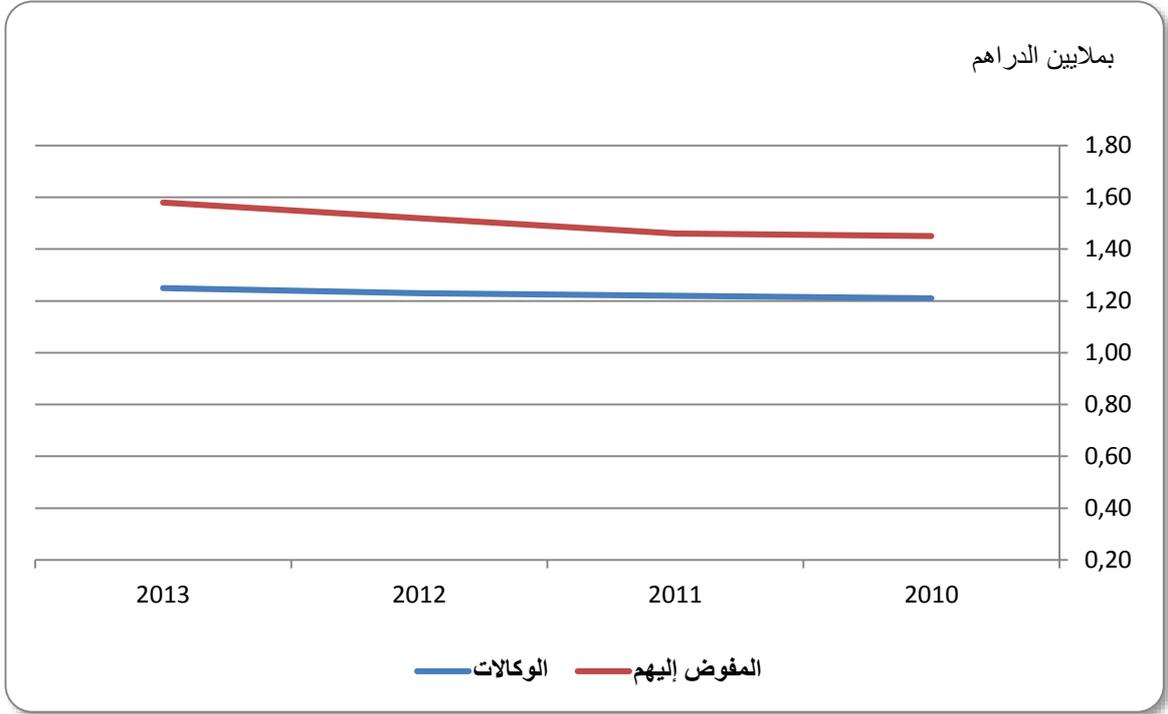
الرسم البياني 13: الوكالات المستقلة والمفوض إليهم الخواص - عدد المشتركين لكل مستخدم ما بين 2010 و 2013

216. يتبين أن مؤشر رقم المعاملات المتوسط لكل مستخدم أعلى لدى الشركات المفوض إليها مقارنة مع الوكالات. كما عرف هذا المؤشر، خلال الفترة 2010-2013، نمواً بنسبة 10 بالمائة لدى الشركات المفوض إليها، مقابل 9 بالمائة لدى الوكالات، كما هو مبين في الجدول والرسم البياني التاليين:

الجدول 13: الوكالات المستقلة والمفوض إليهم الخواص - معدل رقم المعاملات لكل مستخدم خلال الفترة الممتدة ما بين 2010 و 2013

(بملايين الدراهم)

الأجهزة	2010	2011	2012	2013
الشركات المفوض إليها	1,43	1,45	1,53	1,57
الوكالات المستقلة	1,21	1,22	1,26	1,32



الرسم البياني 14 : الوكالات المستقلة والمفوض إليهم الخواص - معدل رقم المعاملات لكل مستخدم خلال الفترة الممتدة ما بين 2010 و 2013

217. وقد بلغ عدد مستخدمي المكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب، بصفته مفوضا إليه تدبير المرافق العامة المحلية في قطاعي الماء والتطهير السائل، ما مجموعه 2.465، سنة 2012، منهم 2.127 في قطاع الماء الصالح للشرب، و338 في قطاع التطهير السائل.

218. وخلال الفترة الممتدة من 2010 إلى 2013، دفعت الشركات المفوض إليها للدولة مبلغا إجماليا قدره 1.580 مليون درهم، برسم الضريبة على القيمة المضافة، و617 مليون درهم، برسم الضريبة على الدخل، و912 مليون درهم، برسم الضريبة على الشركات. ووزعت هذه الشركات على مستخدميها كتلة أجور بمبلغ إجمالي قدره 5.406 مليون درهم، منها 832 مليون درهم كتحميلات اجتماعية. كما وزعت حصص أرباح على المساهمين بلغت 754 مليون درهم خلال نفس الفترة¹⁵.

219. ومنذ بداية التدبير المفوض وإلى غاية سنة 2013، بلغ متراكم حصص الأرباح ما قدره 2.272 مليون درهم موزعا على الشكل التالي:

¹⁵ وزارة الداخلية

- ليديك: 1.592 مليون درهم خلال 15 سنة؛
- رياضال: 327 مليون درهم خلال 14 سنة؛
- أمانديس- طنجة وأمانديس- تطوان: 353 مليون درهم خلال 12 سنة.

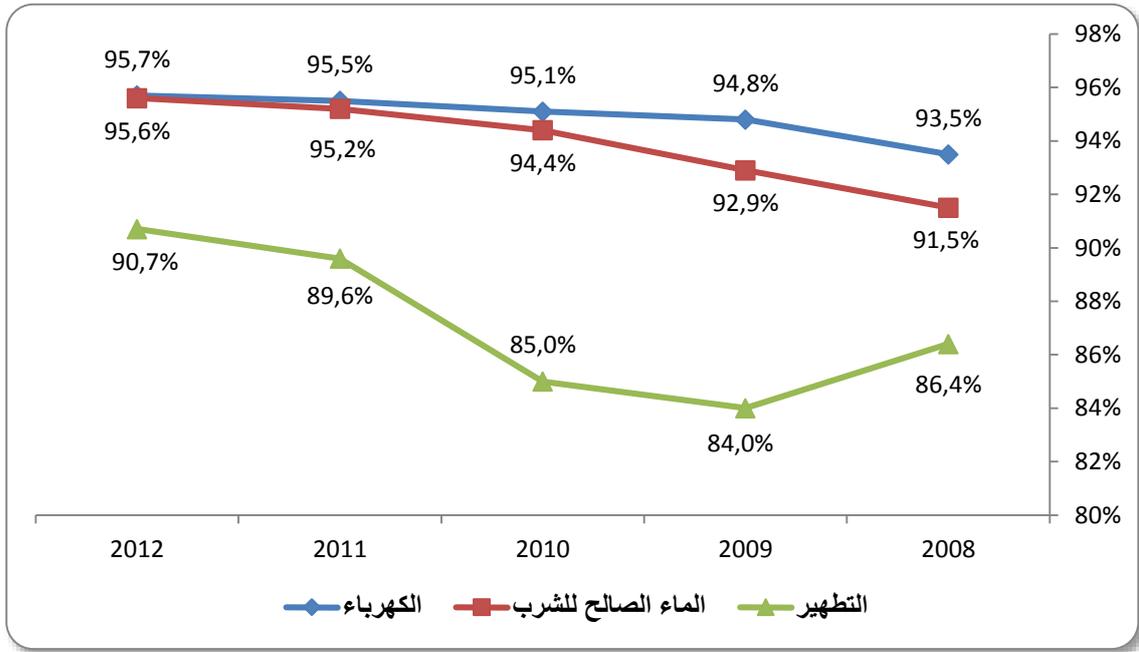
اللوحة 12: رياضال- توزيع المداخل المتراكمة خلال الفترة 2012-2002



220. أنشأت المجموعات التي تمثل المساهم المرجعي للشركات المفوض إليها، فروعاً لها تمارس أنشطة مرتبطة بالخدمات العمومية المفوضة. وقد قدمت هذه المقاولات مساهمات ضريبية واجتماعية هامة.

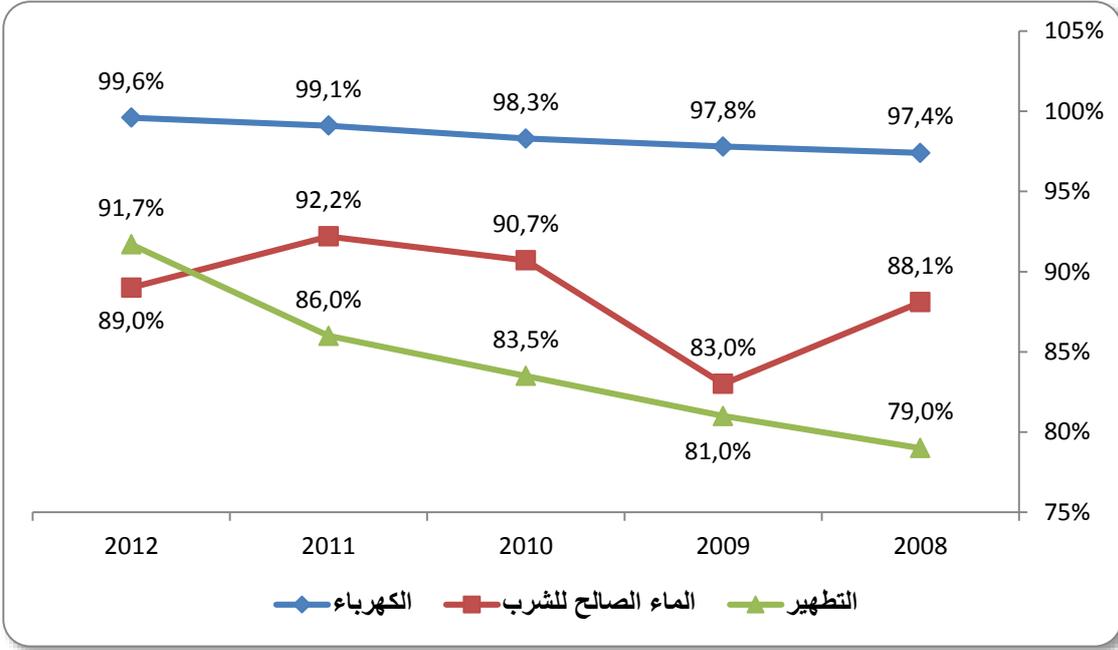
4- مؤشرات نجاعة الأداء

221. خلال سنة 2012، قاربت نسبة التغطية¹⁶ 97,7 بالمائة، فيما يخص الكهرباء، و94,6 بالمائة، فيما يتعلق بالماء، و91,2 بالمائة، فيما يخص التطهير السائل. وقد سجلت الشركات المفوض إليها أعلى نسبة نمو على مستوى التطهير السائل، حيث فاقت 16 بالمائة، برسم الفترة الممتدة من 2008 إلى 2012¹⁷.



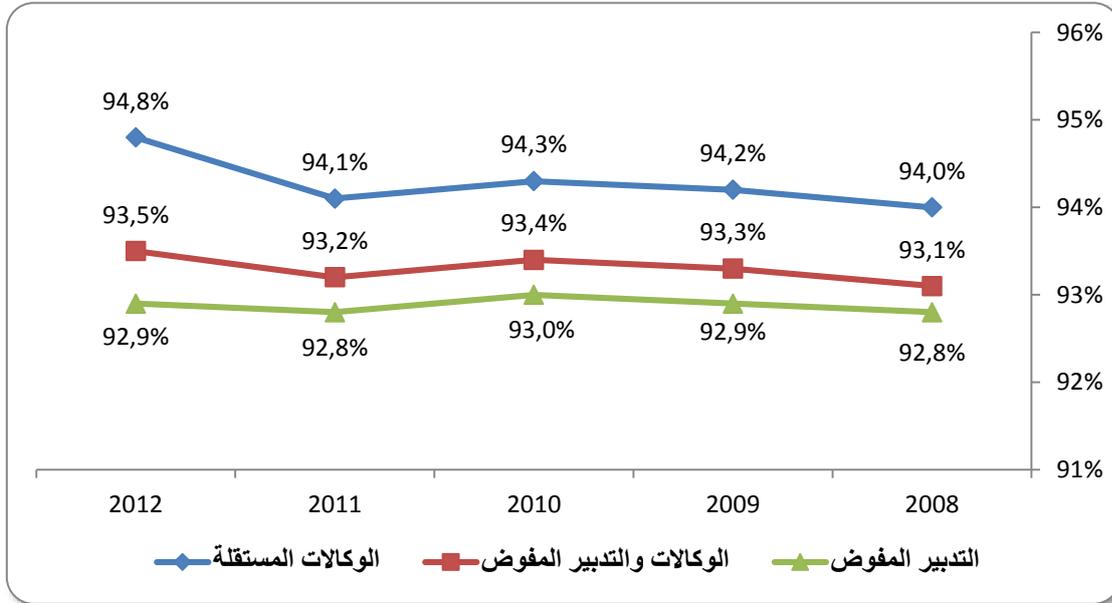
الرسم البياني 15 : الوكالات المستقلة - نسبة التغطية بخصوص خدمات التوزيع خلال الفترة 2008-2012

¹⁶ تستعمل هذه النسبة لقياس مستوى تغطية ساكنة تقيم بمجال تدخل الوكالات المستقلة والشركات المفوض إليها.
¹⁷ وزارة الداخلية

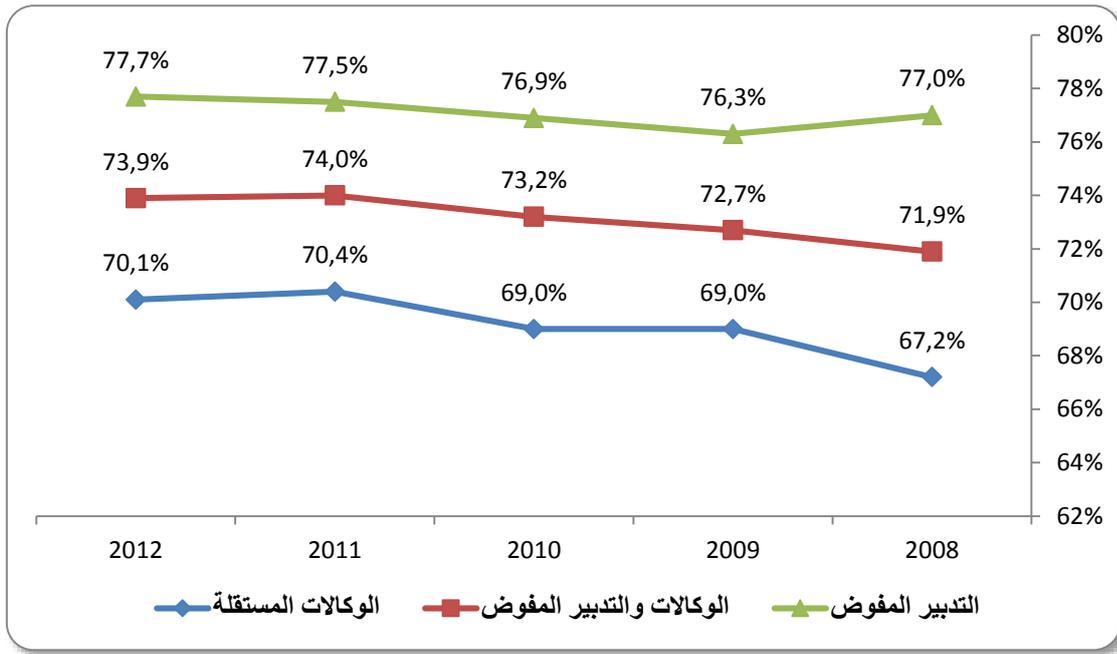


الرسم البياني 16: الشركات المفوض إليها - نسبة التغطية بخصوص خدمات التوزيع 2008-2012

222. بلغ متوسط مردودية شبكات الوكالات سنة 2012، فيما يخص توزيع الكهرباء والماء، على التوالي، 94,8 بالمائة و70,1 بالمائة. وبالمقابل، بلغت نسبة المردودية لدى الشركات المفوض إليها 92,9 بالمائة، فيما يخص الكهرباء، و77,7 بالمائة، فيما يخص الماء الصالح للشرب. أما بخصوص المكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب، فقد بلغت مردودية الشبكات الكهربائية 87 بالمائة، مقابل نسبة مستهدفة قدرها 94 بالمائة¹⁸.



الرسم البياني 17 : الكهرباء - مردودية شبكات التوزيع خلال الفترة 2008 - 2012



الرسم البياني 18 : الماء الصالح للشرب - مردودية شبكات التوزيع
 خلال الفترة الممتدة ما بين 2008 و 2012

ثانياً: تشخيص التدبير المفوض

223. يركز التشخيص، وبشكل أساسي، على نتائج المهمات الرقابية التي قامت بها المجالس الجهوية للحسابات لدى الشركات المفوض إليها، خلال الفترة الممتدة من 2005 إلى 2012، وكذا على نتائج الاستثمار والمقابلات التي تمت مع الخبراء وممثلي الأجهزة المعنية.

1- الحكامة

224. على أرض الواقع، وعندما يتعلق الأمر بخدمة عمومية محلية تشمل عدة جماعات متعاقدة، فإن تنفيذ عقود التدبير المفوض لا تسمح للجماعات الترابية المعنية بممارسة كامل السلطات المخولة لها كسلطة مفوضة.

225. ويتم توقيع عقود التدبير المفوض من طرف كل جماعة على حدة من بين الجماعات التي يشملها مجال التدبير المفوض، لأن الجهاز الذي تلتئم فيه هذه الجماعات لا يتمتع بالشخصية القانونية والاستقلال المالي.

226. وتعتبر صفة الموقع على عقد التدبير المفوض، من جانب السلطة المفوضة، مصدراً لبعض الاختلالات، ذلك أنه، على المستوى العملي، توقع الجماعات عقود التدبير المفوض بشكل منفرد وليس في إطار المجموعة المنصوص عليها قانوناً لتدبير المرفق العام. وفي ظل هذا الوضع، تبقى الجماعات الموقعة مفتقدة للشخصية المعنوية، وبالتالي عاجزة عن تدبير الحسابات التي تستفيد من الموارد المستخلصة من طرف الشركات المفوض إليها، كصندوق الأشغال والحسابات الخصوصية وحساب السلطة المفوضة. وتترتب عن هذه الوضعية عدة تجاوزات، من ضمنها استعمال هذه الأموال لأغراض لا تتلاءم وما تستهدفه هذه المداخل.

اللوحة 13: المنظومة المؤسسية للتدبير الجماعي للمرافق العامة المحلية

مجموعات الجماعات

يمكن للجماعات الحضرية والقروية أن تنشئ فيما بينها أو مع جماعات محلية أخرى، مجموعات للجماعات أو مجموعات للجماعات المحلية، قصد إنجاز عمل مشترك أو تدبير مرافق ذي فائدة عامة للمجموعة. وتعتبر مجموعة الجماعات الحضرية والقروية أو مجموعة الجماعات المحلية مؤسسة عامة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي.

مجموعات التجمعات الحضرية

مجموعات التجمعات الحضرية هي مجموعة للجماعات تحدث بمبادرة من جماعات متجاورة تقع داخل مجال ترابي متصل يفوق عدد سكانه 200.000 نسمة. ويمكن أن تضم هذه المجموعات كذلك جماعة أو جماعات قروية بهدف التشارك من أجل إنجاز وتدبير مرافق ذات فائدة مشتركة. وتعتبر مجموعة التجمعات الحضرية مؤسسة عامة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي.

وفقا لقرار المصادقة على إحداثها، تمارس المجموعة، بحكم القانون، الاختصاصات التالية:

- التخطيط الحضري وإعداد وتتنع التصميم المديرى لمجموعة التجمعات الحضرية؛
- النقل الحضري وإعداد مخطط التنقلات الحضرية للمجموعة؛
- معالجة النفايات؛
- التطهير السائل والصلب ومحطات معالجة المياه العادمة؛
- الماء الصالح للشرب والكهرباء.

227. تتشكل موارد صندوق الأشغال من الحصص التي يؤديها المرتفقون برسم المساهمات في البنيات التحتية الأساسية، ومن العائدات المحتملة لتوظيف أموال الصندوق من طرف الشركات المفوض إليها، وكذا من بيع المعدات المسترجعة إثر عمليات تجديد الشبكة. وترصد هذه الموارد مبدئيا لتمويل الاستثمارات المتعلقة، على الخصوص، بتقوية وتوسيع الشبكات وبالمنشآت الضرورية الكفيلة بضمان تنفيذ الخدمات المفوضة.

228. ويعد صندوق الأشغال إحدى الآليات المرتبطة، بشكل وثيق، بنمط التدبير المفوض، حيث ترصد موارده المتأتية من المساهمات في البنيات التحتية لتمويل الاستثمارات. إلا أن الوكالات المستقلة تقوم بدمج هذه المداخل ضمن رقم المعاملات، مما يفتح إمكانية تغطية عجز الاستغلال بواسطة ذات المداخل، كما هو الشأن بالنسبة لأغلب الوكالات المستقلة للتوزيع. وعلى سبيل الإشارة، بلغت مداخل التعريفات بالنسبة للوكالة الجماعية المستقلة لتوزيع الماء والكهرباء بفاس

960 مليون درهم برسم 2012، لكن هذه المداخيل لا تغطي سوى 94 بالمائة من التكاليف، مما نتج عنه عجز في الإستغلال بما قدره 60 مليون درهم.

229. ويبقى رصد الأموال المستوفاة عبر صندوق الأشغال لتغطية عجز الاستغلال ممارسة شائعة لدى الوكالات التي لا تتولى سوى خدمتي الماء الصالح للشرب والتطهير السائل، كما هو الحال بالنسبة للوكالة المستقلة المتعددة الخدمات بأكادير، والتي سجلت، سنة 2012، عجزاً على مستوى التمويل الذاتي بقيمة 153,5 مليون درهم، بالنسبة لرقم معاملات بقيمة 339,6 مليون درهم، وذلك رغم إدماج المداخيل شبه التعريفية في رقم المعاملات.

230. وتشكل متأخرات الأداء أحد العوائق الإضافية لإنجاز الاستثمارات بالنسبة للوكالات والشركات المفوض إليها. وإذا كان بمقدور هذه الأخيرة اللجوء إلى تدابير تعويضية من أجل تخفيف الأثر المترتب عن عدم تحصيل هذه المداخيل داخل الأجل المناسبة، فإن الوكالات المستقلة لا تتوفر على أية إمكانية من هذا النوع، وبالتالي فإن وضعيتها المالية تزداد تدهوراً.

231. وتتوزع متأخرات الوكالات المستقلة كما يلي:

- 868 مليون درهم في ذمة الجماعات الترابية، منها 409 مليون درهم تخص فقط الوكالة المستقلة الجماعية لتوزيع الماء والكهرباء بفاس؛
- 273 مليون درهم على الإدارات العمومية؛
- 414 مليون درهم على المؤسسات والمقاولات العامة.

كما أن الوكالة المستقلة لمراكش سجلت لوحدها متأخرات بقيمة 1.311 مليون درهم عند نهاية 2013، منها 484 مليون درهم في ذمة الخواص، و286 مليون درهم في ذمة الجماعات الترابية والمؤسسات والمقاولات العامة، و230 مليون درهم على نوادي الكولف¹⁹.

232. بلغت متأخرات الشركات المفوض إليها، إلى غاية 31 دجنبر 2013، ما مجموعه 2.805 مليون درهم²⁰، تتوزع على الشكل الآتي:

- 1.619 مليون درهم، بالنسبة لشركة ليديك؛
- 886 مليون درهم، بالنسبة لشركة ريزال؛
- 300 مليون درهم، بالنسبة لشركة أمانديس.

¹⁹ وزارة المالية
²⁰ وزارة الداخلية

233. ويعرف تدبير صندوق الأشغال عدة اختلالات. ذلك أن المساهمات التي تقوم الشركات المفوض إليها بتحصيلها لا يتم دائما إيداعها بالكامل لحساب الصندوق. كما أن إيداع المبالغ المحصلة غالبا ما يأتي متأخرا عن الأجل المتعاقد بشأنها.

234. وعلاوة على ذلك، فإن الشركات المفوض إليها لا تدفع لصندوق الأشغال بعض المداخل التي تقوم بتحصيلها، والتي تعود للسلطة المفوضة. ويتعلق الأمر بمداخل المساهمة، وإتاوة المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، ورصيد التقاعد، والمبالغ المحصلة برسم مستحقات الوكالات السابقة.

235. وبالنظر لطرق استعمال أموال الصندوق المذكور، فإن السلطة المفوضة لا تستفيد إلا جزئيا من العائدات المالية للصندوق، علما أن الشركات المفوض إليها لا تقوم بدفع مجموع الموارد المتأتية من توظيف فوائض الخزينة المتعلقة بالحسابات التي تعود للمفوض، خلافا لما تنص عليه العقود.

236. وقد لجأت أطراف العقد أحيانا إلى استعمال هذه الأموال خارج الضوابط المحددة لذلك، كأداء متأخرات المساهمات الخاصة بنظام التقاعد إثر تحويله إلى جهة خارجة عن المؤسسة، أو تغطية مصاريف تسيير المصلحة الدائمة للمراقبة، أو أداء أتعاب مكاتب الاستشارة عن خدماتها لفائدة السلطة المفوضة، أو أداء الديون الضريبية التي كانت في ذمة الوكالات المستقلة السابقة.

237. وخلافا للمقتضيات التعاقدية، يتم الالتزام بنفقات ويتم سحب أموال من هذه الحسابات من طرف الشركات المفوض إليها، دون الحصول على إذن مسبق من طرف السلطة المفوضة.

238. كما تقوم الشركات المفوض إليها، دون التقيد بالمقتضيات القانونية، بخصم الضريبة على القيمة المضافة المطبقة على النفقات المؤداة من أموال هذه الحسابات.

اللوحة 14: تدبير حساب صندوق الأشغال من طرف الشركات المفوض إليها

المداخل:

خلال الفترة 2002-2012، سجلت الشركات المفوض إليها فارقا بقيمة 870 مليون درهم بين ما تم تحصيله برسم المساهمات، من جهة، وما تم دفعه لصندوق الأشغال والإعفاءات الخاصة ببعض المساهمات في هذا الصندوق والمداخل الخاصة بمبيعات المعدات المسترجعة بالإضافة إلى العائدات المالية الضائعة بسبب التأخر في دفع المداخل للصندوق، من جهة أخرى.

النفقات:

خلال نفس الفترة، ودون التقيد بالضوابط التي تحكم الصندوق، تم إدراج نفقات ضمن حساب صندوق الأشغال، بالرغم من كونها لا تكتسي طابعا استثماريا فضلا عن كونها غير مقررة في العقد، وذلك بمبلغ إجمالي قدره 1.087 مليون درهم. وتتلخص هذه المخالفات فيما يلي:

- احتساب مصاريف المراقبة والتتبع والربط واليد العاملة مرتين؛
- تحميل صندوق الأشغال لمصاريف التكاليف العامة وتكاليف اليد العاملة ومبالغ متعلقة بالتمويل المسبق لعمليات ذات صبغة اجتماعية قصد الربط بالشبكة بدون مقابل مادي؛
- أداء متأخرات المساهمات على إثر تحويل الصندوق الداخلي للتقاعد إلى النظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد، وكذا بعض النفقات والمتأخرات المتعلقة بالوكالة السابقة.

المصدر: تقارير المجالس الجهوية للحسابات

2- البنود التعاقدية

239. تكون البنود التعاقدية في بعض الأحيان غير دقيقة أو ناقصة، مما يستعصي معه على السلطة المفوضة تتبع تنفيذ العقود بشكل ملائم، وبالتالي المحافظة على مصالحها.

240. كما تشير العقود، بعبارة عامة وغير دقيقة، إلى الحالات التي يمكن أن تفضي إلى عقوبات أو سقوط الحق أو حل العقد، مما يعيق تنفيذها على أرض الواقع. ويتعلق الأمر بفارق الاستثمار، وأجرة كل طرف، والخطأ الجسيم، وشروط مراجعات التعريفات.

241. وعلاوة على ذلك، فإن البرنامج التوقعي للاستثمارات لا يحدد الفرضيات المرتبطة بالتصميم الحضري للمدينة، وبارتفاع الطلب، وبمخطط المناطق الحضرية الجديدة. كما أنه لا يحدد شروط مراجعة العقد في حالة عدم تحقق هذه الفرضيات.

242. وفي حالات إنهاء التدبير السابق للوكالة الجماعية، لا يتم إنجاز محاضر التسليم المتعلقة بالأصول والخصوم، مما يسبب خسائر للسلطة المفوضة، وخصوصا على مستوى استخلاص

متأخرات الأداء والتي تقوم الشركات المفوض إليها بتحصيلها، خارج الضوابط، واحتسابها كعائدات مالية ذاتية.

243. كما لم تتم بعد تصفية الوكالات الأربع لكل من الرباط والدار البيضاء وطنجة وتطوان، والتي حلت محلها الشركات المفوض إليها. ذلك أن هذه الوكالات تجر وراءها خصوصاً ثقيلة وأصولاً غير متحكم فيها. وعلى الرغم من المحاولات المتعددة، فإن عملية التصفية قد واجهت عدة عراقيل، منها غياب البيانات المالية الختامية، وتعدد المتدخلين، وعدم تحديد المسؤوليات بين السلطة المفوضة والمكلفين بهذه العملية والشركات المفوض إليها.

اللوحة 15: تصفية وكالة الرباط (RED)

بسبب التصفية غير المكتملة للوكالة، تكبدت السلطة المفوضة خسائر مالية هامة تمثلت أساساً فيما يلي:

- عدم إدراج كل عمليات تحصيل ودفع مستحقات الوكالة في حسابات السلطة المفوضة (حساب خصوصي)، إذ سجل في هذا الإطار، فارق إجمالي قدره 89,86 مليون درهم؛
- تسجيل فارق قدره 2,20 مليون درهم، بين المبلغ الإجمالي للشيكات البريدية والكمبيالات والشيكات البنكية التي كانت موضوع متابعات قضائية من طرف الوكالة السابقة (قضايا تم البت فيها لصالح الوكالة)، من جهة، والمبلغ الوارد بالحساب الخصوصي، من جهة أخرى؛
- تسجيل فارق بقيمة 3,53 مليون درهم، بين المبلغ الذي تم حصره بتاريخ 31 دجنبر 1998 بشأن مستحقات الأشغال اتجاه الخواص ومجموع المداخل المحصلة في هذا الإطار؛
- وجود فارق بقيمة 361,3 مليون درهم، بين المستحقات التي تقع على عاتق الإدارات العمومية، والواردة في الحصيلة الختامية لسنة 1998، ومجموع المداخل المحصلة؛
- وجود فارق بمبلغ 122,93 مليون درهم، بين المستحقات المتعلقة بأشغال الإدارة والمبلغ المحصل على مستوى الحساب الخصوصي، بخصوص الفترة الممتدة من 1999 إلى 2009؛
- عدم إرجاع مبلغ 19,35 مليون درهم إلى الحساب الخصوصي للسلطة المفوضة. ويمثل هذا المبلغ فارق الإيصالات ذات الصبغة الاجتماعية قصد الربط بالشبكة. وقد تم إيداع 16,59 مليون درهم منه بالحسابات الخاصة لمؤسسة ريبسال؛
- عدم دفع مبلغ 91,33 مليون درهم تم تحصيله برسم الكمبيالات المتعلقة بالتنظيف المنجز من طرف الوكالة.

المصدر: تقارير المجلس الجهوي للحسابات للرباط

3- تنفيذ العقود:

244. وقد أبانت عمليات تنفيذ العقود عن إختلالات ونقائص، وخاصة على مستوى الالتزامات المتعلقة بالاستثمارات والتعريف وجودة الخدمات.

245. كما بينت إحدى الدراسات التقييمية التي شملت عشر سنوات من الفترة السابقة، أن الاستثمارات المنجزة من طرف الشركات المفوض إليها لم تحقق بالكامل الأهداف المحددة فيما يخص حجم المشاريع وأجال التنفيذ. ذلك أنه تم تسجيل فوارق هامة على مستوى المشاريع الهيكلية، وخاصة في مجال التطهير السائل، كتلك المتعلقة بالمصببات (émissaires) ومحطات المعالجة القبلية والحصارات (intercepteurs) والمجمعات (collecteurs).

اللوحة 16: تقييم الاستثمارات

سجلت الشركات المفوض إليها تأخرا كبيرا في إنجاز الاستثمارات، وخاصة ما يتعلق بالتجهيزات الهيكلية والموجهة إلى مكافحة التلوث. وفي المقابل، تم إنجاز مشاريع دقيقة غير متعاقد بشأنها، وذلك بإدراج تكاليف غير واردة ضمن التوقعات المالية الأولية للعقد من أجل تضخيم الإنجازات المالية. وقد خلص تقييم الاستثمارات المنجزة، مقارنة مع تلك المتعاقد بشأنها، وأخذنا بعين الاعتبار الالتزامات التعاقدية، إلى وجود فوارق مهمة.

وضعية شركة ريضال:

- تمويل المفوض إليه: تصل نسبة الإنجاز المعلنة من طرف ريضال إلى 88 بالمائة، مقابل 80 بالمائة المحددة من طرف اللجنة المشتركة، أي بفارق استثمار قدره 1.119,90 مليون درهم، و57 بالمائة فقط إذا ما أخذنا بعين الاعتبار الإدراجات غير التعاقدية؛
- تمويل التجديد: تم تسجيل فارق بمبلغ 571 مليون درهم عوض 300 مليون درهم المحدد من طرف اللجنة؛
- التمويل عبر صندوق الأشغال: يبلغ الفارق الذي يتعين استرجاعه من طرف الشركة المفوض إليها 371 مليون درهم عوض 99 مليون درهم.

وضعية شركة ليديك:

- أنجزت شركة ليديك استثمارا بمبلغ إجمالي قدره 131,6 مليون درهم، علما أن التوقعات كانت قد حددت هذا الحجم في 385 مليون درهم. وقد شمل مبلغ الاستثمار المذكور تكاليف عامة بمبلغ 32,9 مليون درهم؛
- إذا تم خصم التجهيزات المرتبطة بالإدارة العامة واللوجيستيك، فإن الاستثمارات الفعلية الخاصة بأشغال البنية التحتية والتقوية لم تتجاوز مبلغ 100 مليون درهم، وهو ما يقل عن 26 بالمائة من توقعات الميزانية.

المصدر: تقديرات المجلس، الحصة من الحسنات للباطة الدار البيضاء

246. وتعزى هذه الفوارق في الاستثمار، في جزء منها، إلى ضعف الرساميل الذاتية التي قامت الشركات المفوض إليها بتعبئتها، وكذا بضعف قدرات التمويل الذاتي الراجع للقرارات المتخذة من طرف هذه الشركات. ومن أهم هذه القرارات التحريير المتأخر للرأسمال، والتوزيع الاستباقي لحصص الأرباح، وتحمل تكاليف غير مبررة تتعلق بالمساعدة التقنية، والمبالغة في قيمة بعض المصاريف واللجوء المفرط إلى الاقتراض.

247. في إطار مراقبة العمليات المفوضة إلى المؤسسات البنكية، قام مكتب الصرف بتتبع التحويلات المتعلقة بالمساعدة التقنية الخارجية المقدمة من طرف بعض الشركات المفوض إليها. وقد أسفرت عمليات المراقبة عن تسجيل مخالفات للمقتضيات القانونية لنظام الصرف. ويتعلق الأمر بما يلي:

- إجراء تحويلات غير قانونية للأموال، تتعلق أساسا بمصاريف التدبير والبحث المتعلقة بالشركة الأم، وكذا بمصاريف المستخدمين الأجانب؛
- عدم الإنجاز الفعلي لخدمات المساعدة التقنية المفوترة من طرف المجموعة المالكة للشركة المفوض إليها؛
- تسبيق أموال لأشخاص غير المقيمين بالمغرب؛
- عدم احترام النسب المحددة من طرف مكتب الصرف أو تلك المحددة في اتفاقيات التدبير المفوض، برسم أتاوى المساعدة التقنية الخارجية.

248. وترتبط الوقائع المسجلة في هذا الإطار أساسا بتنفيذ عقود للمساعدة التقنية تم إبرامها مع هيئات خارجية تنتمي إلى المساهمين المرجعيين للشركات المفوض إليها. وقد مكنت عمليات المراقبة من تقليص التحويلات بما قدره 1.035 مليون درهم بالنسبة لشركتين من هذه الشركات، و40 مليون درهم عن كل سنة بالنسبة لشركة أخرى²¹.

249. ورغم التدابير المتخذة من طرف مكتب الصرف لتأطير التحويلات برسم المساعدة التقنية الخارجية، فإن هذه الممارسات لم تتوقف، حيث استمرت الشركات المعنية، بأشكال مختلفة، في القيام بتحويلات غير قانونية للأموال، وذلك باستعمال تقنيات محاسبية وتركيبات مالية غير شفافة.

²¹ مكتب الصرف

اللوحة 17: المساعدة التقنية

تؤدي المساعدة التقنية، في بعض الحالات، إلى تحويل أرباح الشركة الفرع إلى الشركة الأم دون أي مقابل لفائدة التدبير المفوض.

شركة ليديك

تجاوزت الأجرة التقديرات المالية للعدد. إذ باحتساب المساعدة التقنية، وصلت نسبة المردودية الداخلية إلى 25,6 بالمائة، علماً أن التقديرات المالية الأصلية تمت على أساس مردودية داخلية بنسبة 15 بالمائة على مسؤولية ومخاطر المفوض إليه.

وقد فاقت المبالغ المحولة، خلال العشرية الأولى، 900 مليون درهم، دون احتساب الرسوم. وبلغ مجموع المصاريف والتكاليف الملتزم بها من طرف ليديك، برسم المساعدة التقنية المحددة والمفوترة عند كل تدخل، علاوة على تكاليف خدمات الأجانب، ما قدره 50 مليون درهم في السنة. وقد مكنت الأجرة المحددة من طرف مجموعة ليديك، دون إشراك المفوض، من الزيادة في نتائج هذه المجموعة.

شركة رياضال

حتى نهاية سنة 2012، بلغت المصاريف المتعلقة بالمساهمة والبحث، والمؤداة برسم المساعدة الأجنبية، ما قدره 114 مليون درهم. وقد تم صرف هذا المبلغ دون نقل حقيقي للمهارات لفائدة التدبير المفوض.

كما تمت فوترة المساعدة التقنية بمبلغ إجمالي بلغ، في 31 دجنبر 2012، ما قدره 22 مليون درهم، وذلك في غياب إنجاز الخدمة. وعلاوة على ذلك، تم الوقوف على تجاوزات بمبلغ 49 مليون درهم، منها 26 مليون درهم تم إدراجها في حسابات غير مخصصة لهذا النوع من النفقات.

وقد تم أداء مبلغ 140 مليون درهم لفائدة المساهمين، حيث تم احتسابه بمثابرة حق الدخول كمقابل لتطهير خصوم الشركة المفوض إليها سابقاً. كما تم صرف مبلغ غير مستحق قدره 49 مليون درهم كأتعاب الوساطة لفائدة أحد مساهمي الشركة، مقابل خدمات برسم عملية القرض البنكي الذي استفادت منه هذه الشركة.

شركة أمانديس

أدت الشركة، ما بين سنتي 2002 و2008، مبلغاً إجمالياً قدره 17,9 مليون درهم، كمصاريف نقل المهارات والمساعدة التقنية. وقد تم الأداء بالعملة الصعبة وفي غياب أية وثيقة تبرر إنجاز الخدمة.

المصدر: تقاير المحاسن، الجهة للحسابات

250. وقد خضعت الشركات العاملة في مجال التوزيع لمراقبات جبائية تمخض عنها أداء هذه الشركات لضرائب تكميلية ناهز مبلغها الإجمالي 1.000 مليون درهم. ويتعلق هذا المبلغ، على الخصوص، بالضريبة على الشركات، والضريبة على الدخل، والضريبة على القيمة المضافة.
251. كما أن البيانات المحاسبية لا تعكس دائماً الصورة الحقيقية لإنجازات عقود التدبير المفوض. وقد سجل، في هذا الإطار، ما يلي:

- التقليل من الفارق بين الاستثمارات المقررة وتلك المنجزة فعلياً؛
- تضخيم الفاتورات الخاصة بالخدمات فيما بين الوحدات التابعة لنفس المجموعة؛
- إدراج نفقات التسيير ضمن الحسابات الخاصة بالأصول؛

- إدراج المصاريف المالية والتكاليف الجزافية ضمن مصاريف الإدارة العامة والمساعدة التقنية.

252. ومن جهتها، لم تحترم السلطات المفوضة الأجل التعاقدية المتعلقة بالمراجعات والتعديلات على مستوى التعريفية. كما أن الموازنة التي قد تمنح كقابل عن هذه المراجعات تتم وفق معايير تحددها الشركات المفوض إليها بشكل انفرادي ودون مقارنة تواجيهية، مما يؤدي، في بعض الأحيان، إلى تحديد مبالغ غير موثوق بصحتها. وعلاوة عن ذلك، فإن هذا النوع من الموازنة يتم عبر اقتطاعات من بعض الحسابات كصندوق التقاعد وصندوق الأشغال وأتاوة المدينة، وهي كلها حسابات غير مخصصة في الأصل لهذا الصنف من النفقات.

253. كما تقوم الشركات المفوض إليها بفوترة بعض الخدمات في غياب أي أساس تعاقدي أو قانوني، بل وأحيانا في غياب الإنجاز الفعلي للخدمات. ويتعلق الأمر، على الخصوص، بالأتاوى المعمول بها بفضاءات الأداء، وبفوترة التطهير السائل على الرغم من عدم الربط بشبكة التطهير السائل، والفوترة مع الحد الأدنى، (علما أن هذه الطريقة الأخيرة تم إلغاؤها في مارس 2011)، والواجبات المترتبة عن عمليات وضع وإزالة العدادات، إضافة إلى مصاريف الإشعار ومصاريف قطع وإعادة التزويد، وكذا تضخيم فواتير الأشغال المنجزة لحساب أصحاب التجزئات.

اللوحة 18 : أمثلة لعمليات فوترة غير قانونية

- فوترة هامش غير تعاقدي على الأشغال المنجزة لحساب أصحاب التجزئات.
- فوترة كميات غير مستهلكة من طرف الزبناء.
- تضخيم فاتورات الاستهلاكات بعدم احترام التعريفية الخاصة بكل شطر.
- فوترة استهلاكات الإدارات العمومية استنادا إلى أسس تقديرية على مدى فترات طويلة.
- فوترة بخصوص فترات سابقة أو لاحقة لفترات الاشتراك أو حل عقد الاشتراك.
- فوترة خدمات غير مقررة بدفاتر التحملات أو بعقود الاشتراك.
- فوترة أتاوى غير مستحقة عبر شبكات التحصيل الخاصة.

المصدر: تقارير المجالس الجهوية للحسابات

254. لا تضمن طرق احتساب تقاسم الأرباح بين المفوض إليه والسلطة المفوضة بوثيقة مكتوبة، خلافا لمقتضيات العقد. كما أن حصة السلطة المفوضة لا يتم دفعها من طرف الشركات المفوض إليها، كما لا تنعكس على مستوى التعريفات. وعلاوة على ذلك، لم تدفع بعض الشركات المفوض إليها للسلطة المفوضة المبالغ المستحقة برسم تطبيق بند تقاسم الأرباح على مدى عدة سنوات.

255. وقد سجلت لدى بعض الشركات المفوض إليها مدة انتظار بالشباك فاقت في المعدل المعايير المعمول بها. كما أن نسبة معالجة الشكايات لا تتجاوز 50 بالمائة وتستغرق، في بعض الأحيان، مدة طويلة. وفضلا عن ذلك، فإن مقياس الاستجابة للشكايات لا يتمثل بالضرورة في إيجاد الحلول اللازمة، وإنما فقط في مدى التقيد بالمسطرة والقيام بالإجراءات المرتبطة بها.

4- المراقبة والتقنين والضبط

256. تم رصد العديد من الاختلالات على مستوى آليات الضبط والتقنين والمراقبة والتتبع بخصوص التدبير المفوض للمرافق العامة المحلية.

257. تلعب لجنة المتابعة دورا هاما فيما يتعلق بتجاوز الصعوبات التي يعرفها تنفيذ العقد بين المفوض إليه والمفوض. غير أن هذه اللجنة تعاني من تركيبة غير متوازنة وغير ملائمة، حيث أن عدد ممثلي الجماعة المعنية يعادل عدد ممثلي المفوض إليه، يضاف إليهم عضوان يمثلان سلطة الوصاية. ويعاني سير هذه اللجنة كذلك من طريقة اتخاذ القرارات والقائمة على التوافقات التي غالبا ما تؤدي إلى تمديد الأجل وتراكم القرارات التي تبقى ذات طبيعة مؤقتة أو استثنائية.

258. وتستند قرارات لجنة التتبع إلى المعطيات المقدمة من طرف الشركات المفوض إليها، دون التأكد من مدى صحتها، حتى ولو تعلق الأمر بجوانب مهمة كالاستثمارات والميزانيات أو حتى تلك التي تمس المراجعات والتعديلات التي قد تطل التعريفية.

259. كما أن هذه اللجنة لم تمارس بعضا من صلاحياتها، وخاصة فيما يتعلق بدراسة مشاريع الصفقات والعقود والاتفاقيات المراد إبرامها، بشكل مباشر أو غير مباشر، مع المجموعة التي تراقب الشركة المفوض إليها.

260. وفضلا عن ذلك، فإن مصالحي المراقبة المحدثة من طرف المفوض لا تتوفر على الموارد البشرية والمادية التي تمكنها من الاضطلاع بالدور المنوط بها على أحسن وجه.

261. تتولى المصلحة الدائمة للمراقبة ممارسة المهام المخولة إليها من طرف السلطة المفوضة ولحسابها، وذلك في مجال المراقبة الاقتصادية والمالية والتقنية وتدبير المرافق المفوضة. غير أن هذه المصلحة لا تتوفر على الاستقلالية الكافية عن الشركة المفوض إليها، ذلك أنه يعود لهذه

الأخيرة تدبير المسارات المهنية لأعضاء هذه المصلحة واتخاذ القرار بشأن الموارد البشرية التي توضع رهن إشارتها.

262. لا تقوم السلطة المفوضة بالمراقبة بعين المكان، بل تكتفي بمراقبة الوثائق، بناء على المعلومات المعروضة عليها من طرف الشركة المفوض إليها.

263. وغالبا ما تعترض الشركة المفوض إليها على الإثباتات والآراء الصادرة عن المدققين الخارجيين، مما يجعل توصياتهم في الموضوع غير قابلة للتطبيق. وعلى المستوى العملي، يلجأ الطرفان المتعاقدان إلى لجنة خاصة لمعالجة "نتائج التدقيق المعترض عليها"، مما يؤدي، في الغالب، إلى مفاوضات طويلة الأمد، وأحيانا دون بلوغ النتائج المتوخاة.

264. إن مراجعة العقود، والتي من المفروض أن تتم بعد مضي خمس سنوات كأجل أقصى، لا تتم عمليا إلا بعد انصرام عشر سنوات فأكثر، مما يفضي إلى الإخلال بالتوازن المالي والاقتصادي لعمليات التدبير المفوض.

الجدول 14: تأخر المراجعات الخماسية للعقود

التاريخ الفعلي للمراجعة الخماسية	التاريخ المحدد للمراجعة الخماسية	تاريخ سريان العقد	الشركة المفوض إليها
2009/05/11	2002/08/30	1997/08/31	ليديك
لم تتم المراجعة	2006/12/31 (*)	1999/01/01	ريصال
لم تتم المراجعة	2007/01/01	2002/01/01	أمانديس طنجة
لم تتم المراجعة	2007/01/01	2002/01/01	أمانديس تطوان

(*) تمت مراجعة العقد جزئيا سنة 2002، بعد دخول شركة Veolia

5- التعرّيفة

265. وضع التدبير المفوض حدا للتعريفات الموحدة المعتمدة من طرف الدولة في مجال توزيع الكهرباء والماء والتطهير السائل، وذلك بالسماح بضبط الأثمان بواسطة العقد، وهو ما أتاح إمكانيات اعتماد تعريفات تتلاءم و طبيعة المجال الترايبي والساكنة المستفيدة من خدمات الشركات المفوض إليها.

266. وتحدد التعريفات التي تطبقها الوكالات وتلك التي يطبقها المكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب، من طرف الحكومة، بعد استشارة لجنة للأثمان مشتركة بين الوزارات تجتمع تحت إشراف الوزارة المكلفة بالشؤون العامة. أما التعريفات المطبقة من طرف الخواص المفوض إليهم، فيتم التفاوض بشأنها حسب كل عقد للتدبير المفوض. ويستند حساب التوازن الاقتصادي والمالي على مفهوم الثمن المتوسط (رقم المعاملات على حجم المبيعات)، ويتم تنزيل

هذا المعدل في شكل تعريفات حسب كل شطر للاستهلاك وكل نوع من الاستعمال، وذلك على أساس تحقيق نوع من الموازنة التي تملئها، في غالب الأحيان، اعتبارات اجتماعية واقتصادية.

267. وقد مكنت مرونة التعريفات، المحدثة بموجب عقود التدبير المفوض، من رفع قدرات التمويل الذاتي للشركات المفوض إليها، حيث حققت هامشا أكبر لتمويل الاستثمارات وعمليات التجديد والصيانة.

268. إن نظام التعريفات المعمول به لا يمكن من تحقيق الهوامش الكفيلة بتغطية التكاليف وتمويل حاجيات الاستثمار في مرافق التوزيع، ذلك أن المداخل التعريفية للتطهير السائل تبقى جد ضعيفة.

269. ومن جهة أخرى، لم يتم تفعيل القرارات الصادرة عن مجالس الإدارة للوكالات المستقلة سنة 2006، بشأن الرفع من التعريفات الناتجة عن الزيادة في هامش التوزيع، في الوقت الذي استمر فيه إنجاز الاستثمارات بوتيرة متزايدة.

270. وأمام هذه الوضعية، وعلاوة على اللجوء إلى الاقتراض، عملت الوكالات المستقلة على الرفع من الأسعار الخاضعة للنظام "الشبه تعريفي". إلا أن المداخل المحصلة في هذا الإطار تبقى رهينة بالظرفية الاقتصادية، وخاصة في قطاع العقار.

271. ومن أبرز الانتقادات التي توجه لنمط التدبير المفوض، تحميله للمستهلك الزيادات في الأسعار. ويلاحظ في هذا الصدد، أن الأسعار المطبقة من طرف الشركات المفوض إليها ليست دائما في مستوى أعلى من تلك المطبقة من طرف الوكالات المستقلة، رغم المراجعات التي تسمح بها السلطة المفوضة على مستوى التعريفات:

- تسجل تعريفات الماء مستويات مرتفعة من طرف شركة ليديك ووكالتي وجدة وآسفي، فيما التعريفات الأقل ارتفاعا تلاحظ على مستوى وكالة العرائش؛
- تسجل تعريفات التطهير السائل الأكثر ارتفاعا لدى شركة ليديك الدار البيضاء والمحمدية وعلى مستوى وكالة مراكش؛
- تعريفات الكهرباء موحدة على العموم، مع استثناء بخصوص شركة أمانديس طنجة التي تطبق تعريفات نسبيا مرتفعة، مقارنة بالمدن الأخرى.

272. وتضم البنية التعريفية شطرا "اجتماعيا" مشتركا بين جميع الموزعين. ويمتد هذا الشطر إلى حدود المائة كيلواط الأولى المستهلكة، بالنسبة للكهرباء، وإلى حدود الستة أمتار المكعبة الأولى، بالنسبة للماء. ويعتبر ثمن البيع المطبق بخصوص هذا الشطر في مستوى أقل من التكلفة.

ومن شأن إجراء دراسة لتقييم نظام التعريفة المنخفضة أن يمكن من قياس الانعكاسات على فئات المستهلكين، من حيث الموازنة في الأسعار، ومن تحسين مسلسل اتخاذ القرار.

273. ورغم ما تمت إثارته من نقائص بخصوص التدبير المفوض، فقد عملت الشركات المتعاقد معها على إدخال ممارسات التسيير المعمول بها في القطاع الخاص، وذلك من خلال تحديث أنظمتها التدبيرية، وتحسين سياساتها التجارية، وتوفير المعلومات العملياتية والمالية والمحاسبية. وقد حازت هذه الشركات على شهادة الجودة في مجالات التدبير والسلامة والبيئة.

274. ومكن تدبير مرفق التوزيع من طرف الخواص من الارتقاء بالقطاع كله. فقد دفع هذا المناخ الجديد بالوكالات المستقلة للتوزيع إلى المضي قدما نحو تأهيل أنظمتها المعلوماتية والتدبيرية.

6- مبادرات وتوجهات حديثة

اللوحة 19: أعمال التحديث التي أنجزتها الوكالات المستقلة منذ سنة 2004

من أجل تحديث أنظمتها المعلوماتية المرتبطة بالتدبير، قامت الوكالات المستقلة بمجموعة من الأعمال تتمثل في ما يلي:

- إخضاع الحسابات للتدقيق من طرف مكاتب افتحاص خارجية؛
- إنشاء بنيات للإفتحاص الداخلي ومراقبة التسيير؛
- إدخال المراقبة المواكبة التي تقوم بها الوزارة المكلفة بالمالية لأول مرة بإحدى الوكالات (الوكالة المستقلة لمراكش RADEEMA)؛
- توحيد وتبسيط إجراءات الولوج إلى الخدمات المقدمة للزبناء؛
- إحداث نظام مركزي لتدبير قاعدة المعطيات؛
- حوسبة سلسلة الزبناء.

الوكالات المستقلة

275. يرمي النموذج المؤسسي المقترح في قطاع التوزيع، إلى إحداث مجموعة تجمعات حضرية كسلطة مفوضة، وإلى خلق "شركة ممتلكات" على شكل شركة للتنمية المحلية تتلقى الموارد المالية التي يقوم باستيفائها صندوق الأشغال، وكذا ميزانيات المصالح الجماعية المكلفة بالمراقبة وموجودات السلطة المفوضة، بالإضافة إلى أصول وممتلكات المرفق المفوض.

276. ومن مزايا هذا الاختيار كونه يحدد بوضوح الوضع القانوني للسلطة المفوضة. وحسب هذا النموذج، يتم اتخاذ القرارات الإستراتيجية المتعلقة بالاستثمار والإجراءات العملياتية المرتبطة بتدبير المداخل من طرف هيئة عمومية يتكون جهازها التداولي من منتخبين محليين.

277. غير أن هذا النموذج قد يحمل بعض الجوانب السلبية، كتعدد المتدخلين في قطاع التوزيع، مما يطرح مجموعة من المشاكل المرتبطة بعدم التكافؤ في الولوج إلى المعلومة، وبغياب التنسيق وضعف حكمة هذه الوحدات وارتفاع تكاليف تسييرها، إضافة إلى مخاطر تشتت المسؤوليات.

278. ووفق هذا المنظور، فإن الفاعل الخاص، والذي يفترض فيه امتلاك المهارات التقنية، ينحصر دوره في تقاسم إنجاز الاستثمارات.

279. ويتعين أن يستوفي هذا النموذج الشروط الأولية التالية:

- تعزيز نظام الحكامة باللجوء إلى مجموعة الجماعات والتجمعات الحضرية، كسلطة مفوضة، وتمكينها من الوسائل التسيير اللازمة؛
- توسيع دائرة النظام المتعدد الخدمات من لدن نفس الفاعل، وإيجاد حلول للمشاكل المطروحة بخصوص مجال التدخل والاختصاص بين المكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب وباقي الفاعلين؛
- إجراء بعض التعديلات على التعريف لضمان التوازن المالي؛
- ضمان مواكبة الدولة لتمويل البنيات التحتية المتعلقة بالمعالجة في مجال التطهير السائل؛
- تصفية متأخرات الأداء التي تقع على كاهل الإدارات والجماعات الترابية إزاء الفاعلين؛
- وضع وتنفيذ خطة عمل في مجال محاربة الربط غير القانوني بشبكة التزويد بالخدمات.

280. واعتباراً للرهانات المرتبطة بجدوى نموذج شركة التنمية المحلية التي يناط بها تدبير صندوق الأشغال، يتعين القيام بدراسة خاصة قصد جرد مختلف سيناريوهات التطور.

281. وإذا كان الإطار المؤسسي الحالي يضع كل جوانب التدبير على عاتق الشركة المفوض إليها، سواء في مجال الاستثمار أو الاستغلال، فإن النموذج المرتقب يرمي إلى خلق شركات مملوكة تقوم بتدبير الاستثمارات التي يمولها صندوق الأشغال، مما يعني الرجوع إلى التدبير العمومي.

ثالثاً: سبل الإصلاح

282. يتعين البحث عن سبل الإصلاح المتعلقة بالتوزيع من خلال ما يلي:

- تحديد مجال جغرافي قابل للاستثمار؛
- تعميم مفهوم النظام المتعدد الخدمات وإدخال أنماط للتقنين والضبط والحكامة تشارك فيها الأطراف المعنية، سواء العمومية أو الخاصة؛
- تقوية الآليات والبنىات المحلية المكلفة بالمراقبة.

1- دائرة التوزيع

283. يتعين إعداد برنامج لتوسيع نطاق التدبير المفوض، باعتماد النموذج المتعدد الخدمات، استناداً إلى الدراسة المنجزة سنة 2005، بدعم من البنك الدولي، والتي دعت إلى تبني هذا النموذج، وذلك باختيار مجالات جهوية للتدخل تكون ملائمة وتتيح اقتصاديات الحجم، وبالتالي تمكن من تخفيض التكاليف والمضي، بصفة تدريجية، نحو تحقيق التوازن الاقتصادي للقطاع.

284. ويتعين تنفيذ هذا النموذج، كما خلصت الدراسة إلى ذلك، من خلال شركات جهوية للتوزيع تساهم في رأسمالها المجموعات الخاصة والمكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب والجماعات الترابية المعنية. لذا، يمكن تغطية مجموع التراب الوطني بواسطة شركات جهوية للتوزيع المتعدد الخدمات.

285. ويبدو أن العقد البرنامج الموقع مؤخراً مع المكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب قد اعتمد هذا التوجه، من خلال إحداث شركات جهوية متعددة الخدمات يساهم المكتب في رأسمالها، وذلك موازاة مع اتخاذ مجموعة من التدابير الرامية إلى نوع من الانسجام في مجالات التدخل في قطاع التوزيع، بين المكتب المذكور والفاعلين الآخرين.

اللوحة 20: العقد البرنامج للمكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب

يقوم المكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب بتدبير خدمة عمومية ذات بعد وطني، من خلال تغطية تراب المملكة بنسبة 98% وتقديم خدماته للمستفيدين بنسبة 61% في مجال توزيع الكهرباء.

وحقق المكتب، سنة 2012، رقم معاملات بلغ 25 مليار درهم. وسجل، على مستوى النتيجة الصافية، عجزا بمبلغ 2,7 مليار درهم. وفي حالة عدم القيام بأي إصلاح، فإن هذا العجز قد يصل إلى 7 مليارات درهم سنة 2017.

يعرف المكتب مجموعة من الإشكاليات التي تتضمن بدورها رهانات مرتبطة بالتعريف والاستثمار والتمويل المشترك مع الجماعات الترابية.

ونظرا للوضعية الخاصة للمكتب، بصفته منتجا وناقلا وموزعا، والتي تسمح له بالاستفادة من الارتباط الوثيق بين مختلف أنشطته، فإن هذه المؤسسة تتوفر على فرص هامة تؤهلها لدور متقدم في إطار استراتيجية شاملة تروم تحسين الخدمات العمومية المحلية.

وتترتب عن التعريف مشاكل تقنية واقتصادية ومالية واجتماعية متوالية قد تؤثر على صحة المكتب، بصفته المسؤول عن استمرارية الخدمة، وتضر بعلاقاته مع الفاعلين الآخرين بالقطاع، والذين يعتبرون في نفس الوقت زبناء ومنافسين.

يتضح الدور الاقتصادي والاجتماعي للمكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب، في قطاع التوزيع، من خلال تدخلاته التي تشمل بالدرجة الأولى صغار المستهلكين، ذلك أن 65% من الحجم الإجمالي للمبيعات تهم وحدات استهلاكية ذات مستويات في حدود الشطر الاجتماعي المحدد في 100 كيلوواط ساعة. وتعتبر هوامش النمو هامة، سواء بالنسبة لرقم المعاملات (بزيادة 200.000 زبون سنويا في الوسط القروي) أو بالنسبة للتطور التقني (900.000 حساب مقدم الدفع ومشروع موقع يتكون من 5.000 وحدة من العدادات الذكية)

ويتوقع، بخصوص الفترة 2014-2017، أن تبلغ استثمارات المكتب ما قدره 49,9 مليار درهم (دون احتساب الضريبة على القيمة المضافة)، منها 30 مليار درهم في قطاع الكهرباء، و19,9 مليار درهم في قطاعي الماء الصالح للشرب والتطهير السائل.

وقد أبرم العقد البرنامج بين الدولة والمكتب بتاريخ 26 مايو 2014 ليشمل الفترة 2014-2017. ويتضمن هذا البرنامج مساهمات يصل مبلغها الإجمالي إلى 45 مليار درهم، 70% منها تقدمها الدولة و30% يتحملها المكتب (8,2 مليار درهم تخص المجهودات الرامية إلى تحسين نجاعة الأداء وترشيد التكاليف)، كما يتوقع استفادة المكتب من تعديلات في التعريف بإمكانها أن تدر عليه مبلغا إجماليا قدره 13,95 مليار درهم موزعا على مدة العقد البرنامج.

وتشمل الالتزامات المالية الإجمالية للدولة ما يلي:

- 13.900 مليون درهم كدعم مباشر للمكتب لتخفيف التكاليف، نظرا لمستوى التعريف المطبقة؛
- 600 مليون درهم لتعميم الاستفادة من خدمات الماء الصالح للشرب بالوسط القروي؛
- 2.400 مليون درهم في إطار البرنامج الوطني للتطهير السائل؛
- 3.000 مليون درهم لاستيفاء الاسترجاعات برسم الضريبة على القيمة المضافة؛
- 3.500 مليون درهم برسم تحصيل متأخرات الأداء (الخاصة بالوكالات والجماعات والإدارات برسم الاستهلاكات والمساهمات في البرنامج).

يواجه المكتب تحديات متباينة. فبصفته مسؤولاً عن تدبير الطلب، يعاني من تفاقم العجز تحت ضغط الزيادة في تكاليف الإنتاج. وبصفته موزعاً، فإن مصلحته تقتضي التدبير الأمثل لوظائفه في مجال التسويق.

ويقتضي التوفيق بين هذه المتطلبات تعريفاً جديداً لوظائف التوزيع في إطار أكثر ملاءمة، للاستفادة من مزايا الاندماج، وذلك من أجل تقديم خدمة عمومية محلية في ظروف جيدة.

ويفترض في هذا الدور الجديد ترسيخ ضرورة بلوغ آفاق التوازن الاقتصادي لقطاع التوزيع على المستوى الجهوي، وذلك من أجل تعبئة الإمكانيات المتاحة في مجال معادلة أسعار خدمات التوزيع بين الجهات وبين مختلف أصناف الزبناء والمرتفقين داخل الجهة الواحدة.

إن عملية إدماج مؤسستي المكتب الوطني للكهرباء والمكتب الوطني للماء الصالح للشرب في جهاز واحد لإنتاج وتوزيع الكهرباء والماء وإنجاز عمليات التطهير السائل، من شأنها تسهيل اعتماد النمط المتعدد الخدمات. وتبدو هذه المقاربة جوهرياً في إعادة تشكيل وتوزيع الخدمات العمومية المحلية المرتبطة بقطاع التوزيع.

2- التقنين والضبط

286. في إطار هذا التصور الجديد للتوزيع، والذي يعتمد النمط المتعدد الخدمات واللجوء إلى كبار الفاعلين الجهويين، أصبحت وظائف التقنين والضبط لهذه الخدمات تفرض نفسها بشكل ملح.

287. وتكمن الحاجة إلى هيئة وطنية مستقلة مكلفة بمهام الخبرة والتنسيق والتتبع واليقظة في تسهيل عملية اتخاذ القرار، على المستوى المحلي، وفي تحسين حكامه القطاع. وفي هذا الصدد، يتعين توزيع الأدوار، بحيث يسند وضع القواعد والمعايير إلى الهيئة، على المستوى الوطني، بينما تترك الجوانب الخصوصية إلى الفاعلين على المستوى المحلي داخل المجال الترابي المعني.

288. وتضطلع الهيئة المستقلة، عبر الاستفادة من القدرات المتراكمة لدى لجن التتبع والمصالح الدائمة للمراقبة، بالمهام التالية:

- مواكبة الأطراف المتدخلة، خلال جميع مراحل وضع وتنفيذ وتقييم العقود؛
- توفير الخبرة الاقتصادية والمالية والقانونية المتعلقة بالتدبير المفوض للمرافق العمومية المحلية؛
- الحرص على التوازن الاقتصادي والمالي للعقد، وذلك بالرجوع إلى النموذج المعتمد في التقنين والضبط.

اللوحة 21: نموذج التقنين والضبط

يتيح نموذج التقنين والضبط المهام التالية:

- مراقبة التوازن الاقتصادي والمالي المعتمد من الأطراف، مع دراسة مختلف البدائل الممكنة؛
- وضع نموذج وإطار استشاري للأصول والخصوم والعائدات والتحملات المتعلقة بالفاعل الأساسي، على أساس تقديرات الطلب المستقبلي وخطط الاستثمار والالتزامات التعاقدية؛
- تقييم الخيارات الممكنة وسيناريوهات التدخل؛
- الأخذ في الاعتبار للشروط التعاقدية ضمن النموذج المعتمد للتقنين والضبط؛
- إنشاء قاعدة للمعلومات الضرورية لتكون رهن إشارة الأطراف؛
- تحديد الجدول الأصلي للتعريف والقيام بمتابعه ومراجعته؛
- المساهمة في الشفافية والتأكد من قابلية التوقع للقرارات؛
- اعتماد لغة اقتصادية ومالية موحدة ومشاركة بين الهيئة المكلفة بالتقنين والضبط والمفوض والفاعل، وبالتالي توفير آليات للحوار والتشاور.

أمثلة لمختلف أنواع النماذج

- النموذج المالي والاقتصادي للاستعمال في مجال التقنين والضبط؛
 - النموذج المالي للفاعل؛
 - النموذج الهندسي؛
 - النموذج الأمثل لترتيب الدين وشروطه.
- وتبقى فعالية النموذج رهينة بصحة المعلومات وجدواها (من أهم عناصرها: الطلب والمحاسبة المرتبطة بالتقنين والضبط والتكنولوجية وأسواق الرساميل، إلخ) وكذا بمشروعيته الناجمة عن قبول جميع الأطراف لنتائج.

289. وإذا ما عهد للهيئة المستقلة بمهام استشارية، يمكن منحها أيضا الاختصاصات التالية:

- إنشاء قاعدة معلومات شاملة بخصوص مراحل تنفيذ العقود ونجاعة الأداء لدى مختلف الفاعلين، والقيام بالمقارنة الضرورية من أجل اقتراح مجالات تحسين المنظومة والتعديلات القانونية والمؤسسية ذات الصلة؛

• إبداء الرأي حول عقود التدبير المفوض وكذا حول المخطط المديرى للتوزيع؛

• المساهمة في أشغال إعداد ملفات الإعلان عن المنافسة.

290. وفي حالة توسيع مهام الهيئة المستقلة لتشمل صلاحيات تقريرية، فيمكن تخويلها الاختصاصات التالية:

• تسوية النزاعات غير القضائية المرتبطة بتأويل العقود وتنفيذها ومراقبتها؛

• الإحالة، من تلقاء نفسها، والنظر في القضايا المتعلقة بمشروعية وشفافية العمليات؛

• اتخاذ القرارات القابلة للتنفيذ، بغض النظر عن دعاوى القضائية.

291. يجب أن تتوفر الهيئة المستقلة على بنية دائمة تتألف من خبراء في مجالات توزيع الماء والكهرباء والتطهير السائل يتوفرون على الكفاءات اللازمة لإعداد وتنفيذ ومراقبة عقود التدبير المفوض. ومن شأن هذه البنية أن تساعد على مراكمة المهارات لدى الخبراء المغاربة في هذا المجال.

292. ومن المهام التي ينبغي أن تحظى بالأولوية لدى هذه الهيئة، إعداد الوثائق النموذجية للإعلان عن المنافسة، ونماذج لمخططات الأعمال، ودلائل، وكتيبات خاصة بالتتبع والمراقبة.

293. كما يجب أن تخول للهيئة المستقلة سلطات تتيح لها العمل كمرصد فعلي يسهر على التأكد من مدى وجاهة تكاليف الاستغلال والاستثمار، ويقترح الآليات التي من شأنها أن تساهم في تحسين نجاعة الأداء لمختلف المرافق.

3- الحكامة

294. يجب أن يرجع اختصاص تدبير خدمات التوزيع إلى مجموعات الجماعات الترابية أو مجموعات التجمعات الحضرية، وذلك طبقاً لأحكام الميثاق الجماعي، بهدف الاستفادة من اقتصاديات الحجم والتمتع بالصفة القانونية لتدبير الأموال وجلب متعهدين مرجعيين.

295. وعلى السلطة المفوضة المصادقة المسبقة على القرارات الاستراتيجية، وبالخصوص برنامج الاستثمار والميزانية وموارد المصلحة الدائمة للمراقبة ومداخيل ونفقات صندوق الأشغال، وذلك بالتشاور، عند الاقتضاء، مع الفاعل العمومي الوطني (المكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب).

296. وتكمن إحدى الشروط الأساسية للسير الجيد للإطار المؤسسي للعقد، في الوضوح والتعريف الدقيق للمتدخلين ولأدوارهم، مع تحديد المفاهيم المستعملة (المصادقة والاتفاق

والتصديق...)، بالإضافة الى التعريف الدقيق لدور ممثل السلطة المفوضة داخل هياكل الشركة المفوض إليها، ضمانا للشفافية في تدبير العقد.

297. ويستدعي التعاون بين الفاعلين المؤسستيين العموميين والفاعلين الخواص من جهة، والجماعات الترابية، من جهة أخرى، جعل المعلومات أكثر انسيابية، وضبط العلاقات بين الشركاء عبر قنوات رسمية، وتوضيح دور الوصاية التقنية في علاقاتها مع الهيئة المستقلة، وكذا وضع أنماط ملائمة لاتخاذ القرار تمكن من تفادي تشتت المسؤوليات.

298. وعلى السلطة المفوضة أيضا أن تعوض الانعكاسات المالية للإكراهات التي لا يمكن أن تتحملها تعريفه الخدمات، وذلك بأن تخصص المساعدات التي تقدمها الأجهزة العمومية لفائدة الشركات المفوض إليها لتمويل الاستثمارات، على وجه الأولوية.

299. وقصد إيجاد حل لإشكالية عدم إسقاط الضريبة على القيمة المضافة من نفقات الاستثمار التي يمولها صندوق الأشغال، قد يكون من المناسب اقتراح مقتضيات قانونية تسمح بإمكانية هذا الإسقاط وفقا لمبدأ حياد هذه الضريبة.

300. كما بدت الحاجة إلى وضع نمط عملياتي جديد لمراقبة وتتبع عمليات لجوء الشركات المفوض إليها الى المتعاملين الأجانب، وذلك بسن الإجراءات الاحترازية الملائمة.

4- بنيات المراقبة المحلية

301. يجب إمداد السلطة المفوضة بالوسائل الكافية للقيام بتتبع ومراقبة التدبير المفوض، وذلك باللجوء، عند الاقتضاء، إلى الخبرات الخارجية.

302. كما يتعين اتخاذ إجراءات أخرى قصد تحسين طرق تتبع مختلف جوانب التدبير المفوض. ويتعلق الأمر بما يلي:

- تفعيل لجان التتبع وإدخال المرونة اللازمة على مسار اتخاذ القرار؛
- تقوية المصلحة الدائمة للمراقبة وتمكينها من جميع الوسائل من أجل القيام بدورها بصفة كاملة وفعالة، مع تحديد واضح لعلاقاتها مع السلطة المفوضة؛
- تقديم المعلومات الموثوقة بشكل منظم، وذلك بتقاسم قاعدة البيانات المتعلقة بالتدبير المحاسبي والتجاري وتلك المرتبطة بالمشاريع؛
- وضع مسطرة كفيلة بضمان استمرارية الخدمة، في حالة خلاف حول القضايا الهامة (التفويت والمراجعة وإنجاز الاستثمارات وتطبيق التعريفات)؛

- إنجاز تقارير بخصوص حالات التوقف عند تحويل التدبير من وحدة الى أخرى، وذلك بتشاور مع مختلف الأطراف المعنية.

5- عقود التدبير المفوض

303. يجب أن يسبق أي إعلان عن المنافسة قصد إبرام عقد تدبير مفوض، وضع مخطط مديري يأخذ بعين الاعتبار تصاميم التهيئة والتوسع الحضري. كما يجب القيام بدراسة تبرر اللجوء لهذا النمط من التدبير.

304. ويجب كذلك أن تنص دفاتر طلب العروض الخاصة بالتدبير المفوض على معايير صارمة تخص أهلية المرشحين، وذلك باعتماد عناصر الخبرة والمهنية والقدرات التقنية والمالية والمؤهلات المرتبطة بالمهنة.

305. كما يتعين أن تكون الأهداف المتعلقة بجودة الخدمات المقدمة، والمطلوبة من الشركات المفوض إليها، محددة بوضوح وقابلة للقياس بالمؤشرات المرقمة الملائمة.

306. ويجب أن تحدد، بنصوص تنظيمية، طبيعة الوثائق المحاسبية والمالية المقدمة من طرف المفوض إليه، وذلك رفعا لكل غموض. ويتعلق الأمر بما يلي:

- الحسابات التحليلية المتعلقة بالنشاط المفوض؛
- الإنجازات المادية والمالية في مجال الاستثمار؛
- عمليات الجرد السنوي لأموال الرجوع وأموال الاسترداد؛
- الإمكانيات البشرية والمادية لتأمين الخدمات؛
- مؤشرات نجاعة الأداء التقنية والمالية؛
- المؤشرات المتعلقة بجودة الخدمات المقدمة وحماية البيئة؛
- المعلومات التي تمكن السلطة المفوضة من تقييم ظروف تسيير وتدبير المرفق العام، كنسبة التغطية والتعريفة المطبقة.

307. ويجب أن تكون الدراسة الاقتصادية والمالية للتدبير المفوض على شكل نموذج داخل مخطط أعمال يعده المتعهد ويلحق باتفاقية التدبير المفوض، ليشكل جزءا لا يتجزأ من هذه الأخيرة. ويعتبر مخطط الأعمال هذا مرجعا لتقييم التوازن المالي للعقد طيلة مدة التدبير المفوض. كما يتعين أن يكون موضوع تحيين عند كل مراجعة جوهرية للعقد.

308. يجب أن تخضع شروط مراجعة وتقويم التعريفة وكذا شروط إدخالها حيز التنفيذ لمقتضيات تعاقدية. ويتعين أن يستند اتخاذ القرار في هذا المجال إلى معلومات وجيهة وموثوق في صحتها.

309. لقد أبرزت الممارسة التعاقدية، من بين أمور أخرى، أوجه قصور يتعين معالجتها عند مراجعة العقود المتعلقة بالتدبير المفوض للتوزيع، وذلك من خلال:

- تحيين عدة مقتضيات قصد ملاءمتها مع النصوص الجاري بها العمل؛
 - مراجعة البرنامج الاستثماري بهدف مطابقته مع آخر مخطط مديري مصادق عليه؛
 - مراجعة المقتضيات التعاقدية لتفادي الاختلافات في التأويل الناجمة عن غموض العقود.
- 310.** يتعين أن يخضع التفويض لشخص معنوي من أشخاص القانون العام لمعالجة مختلفة عن التفويض للشركاء الخواص. ويجب أن تؤخذ بعين الاعتبار، ضمن العقود، مشاريع الاستثمار من حيث مجالها وحجمها وكذا المواصفات الخاصة بكل عناصرها.
- 311.** وبخصوص حالة إنهاء العقد قبل الأوان، يتعين توضيح مفهومين مختلفين: تفويت العقد وتفويت الشركة، قصد تفادي حل الشركة وما ينتج عنه من عواقب اقتصادية واجتماعية.
- 312.** وفي حالة تفويت كلي أو جزئي لأسهم الشركة أو تغيير المساهم المرجعي، يتعين إجراء تقييم للشركة المفوض إليها ومراجعة العقد.
- 313.** كما يتعين تأطير العلاقة بين المرتفق والشركة المفوض إليها، وذلك قصد تحسين جودة الخدمات. ويجب أن ينص عقد التدبير المفوض للتوزيع على الالتزامات المتعلقة بمؤشرات نجاعة الأداء في هذا المجال: معدل تأمين الخدمات ومعدل التغطية والمردودية والاستقبال والإعلام والآجال ومعالجة الشكايات.

الجزء الثالث
التدبير المفوض للنقل العمومي الحضري

الجزء الثالث: مرفق النقل العمومي الحضري

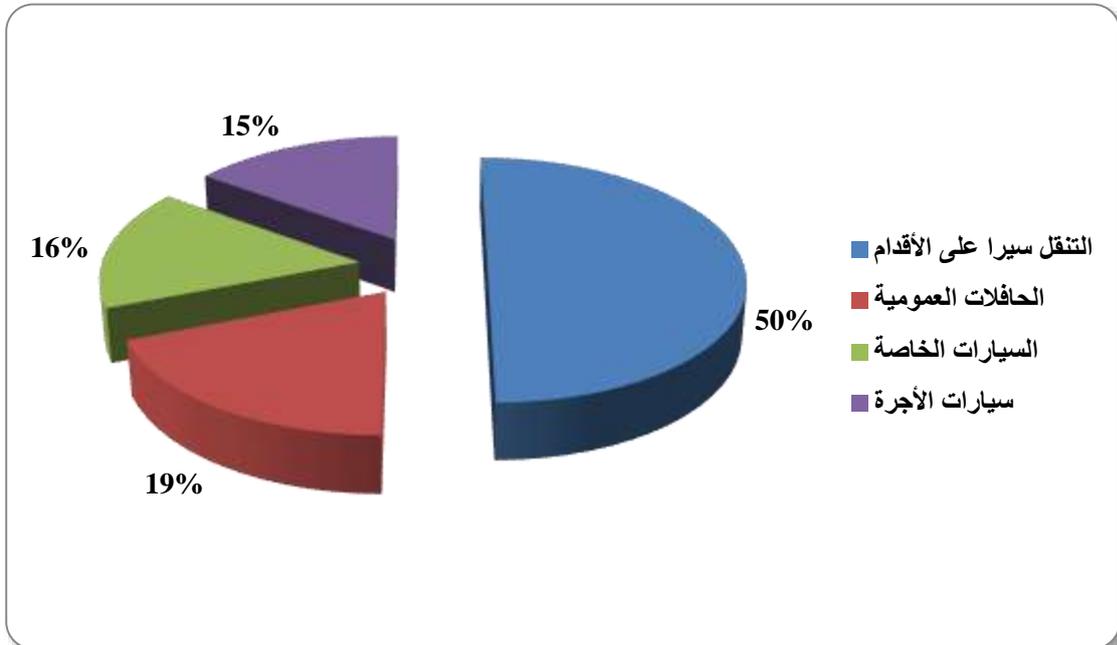
أولاً: الجوانب العامة للقطاع

314. يلعب النقل الحضري الجماعي دوراً محورياً في حركة السكان وتحسين ظروف عيشهم، كما يساهم في تقوية تنافسية المجال الترابي وجلب الاستثمارات. وعلى مستوى الاقتصاد الحضري، يشكل النقل، بالنظر إلى آثاره الاقتصادية والاجتماعية، رافعة للنمو والتنمية المستدامة.

315. إلا أن هذا القطاع يطرح إشكاليات متعددة الأبعاد، ذات طبيعة تنظيمية واجتماعية واقتصادية ومالية وبيئية، بالنسبة لكافة الجماعات الترابية، وخاصة على مستوى التجمعات الحضرية.

1- الفاعلون في القطاع

316. حسب خلاصات الدراسة التي أنجزتها وزارة الداخلية، خلال سنة 2012، حول التنقلات الحضرية، يمثل النقل الحضري بواسطة الحافلات 19 بالمائة من مجموع أنواع النقل، يليه التنقل بواسطة السيارات الخاصة، بنسبة 16 بالمائة، والتنقل بواسطة سيارات الأجرة بنسبة 15 بالمائة. ويبقى السير على الأقدام الوسيلة الأكثر انتشاراً بنسبة 50 بالمائة.



المصدر: وزارة الداخلية

الرسم البياني 19 : أنماط التنقلات الحضرية سنة 2012

317. يحد غياب وسائل فعالة للنقل الجماعي من مستوى وجودة خدمات النقل، وذلك أمام الحاجيات المتزايدة وانتظارات ومتطلبات المواطنين.

318. وقد تزايد اللجوء إلى القطاع الخاص في مجال النقل الحضري بواسطة الحافلات منذ سنة 1985، بواسطة عقود الامتياز، وذلك بظهور العديد من الشركات الخاصة التي أصبحت تنشط في هذا المجال.

319. وقد تم إبرام أول عقد يحمل تسمية "التدبير المفوض" من طرف مدينة الدار البيضاء سنة 2004. وتم إسناده لمجموعة مكونة من شركات مغربية والوكالة المستقلة للنقل بباريس (RATP)، باعتبار هذه الأخيرة فاعلا مرجعيا في مجال النقل الحضري بالمنطقة الباريسية.

320. وإلى حدود صدور القانون رقم 54.05 المتعلق بالتدبير المفوض للمرافق العامة، كان اللجوء إلى القطاع الخاص من أجل استغلال مرافق النقل الحضري يتم، في غالب الأحيان، من خلال منح الامتياز لاستغلال الخطوط لفائدة عدة متدخلين مختلفين. وقد أدت هذه الوضعية إلى تواجد العديد من المستغلين داخل نفس المجال الترابي. ومع دخول هذا القانون حيز التنفيذ، تم إسناد عقد التدبير المفوض لمعامل وحيد يغطي تراب جماعة أو عدة جماعات.

321. وقد عمل الفاعلون الخواص المفوض إليهم على سد الخصاص الذي خلفه، في هذا المجال، توقف أنشطة الوكالات الجماعية، وبالتالي تم تأمين استمرارية المرفق العام. وقد توقفت خدمات الوكالات الجماعية السبعة في كل من طنجة ومراكش والدار البيضاء ومكناس والرباط وأكادير وفاس، فيما واصلت وكالة النقل بأسفي وحدها تقديم خدماتها، غير أنها تعرف عجزا في الاستغلال بلغ 2,3 مليون درهم، سنة 2012، و 1,9 مليون درهم، سنة 2013.

322. وتعتبر وكالات النقل الحضري مؤسسات عامة جماعية ذات طابع صناعي وتجاري تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي.

323. لم تخضع الوكالات المذكورة لعمليات التصفية، على الرغم من حل بعض منها منذ مدة تزيد عن 10 سنوات. ويرجع هذا التأخير أساسا إلى النظام المؤسسي الذي يوطر عملية التصفية، والمتمثل خصوصا في تكليف مسؤولين عن وزارتي الداخلية والمالية لمباشرة هذه العملية. وتتمثل المعوقات الأخرى في تعدد المتدخلين وتشتت المسؤوليات وعدم توفر ملفات متكاملة.

اللوحة 22: تصفية وكالات النقل الحضري

وكالة الدار البيضاء

انطلقت عملية التصفية في شكل تنفيذ بروتكول تم إبرامه خلال سنة 2007 لتصفية الديون، علما أن بعض ملفات المنازل التي لم يتضمنها البروتكول تمت تسويتها وفق مسطرة استثنائية. وسيلجأ المكلفون بالتصفية إلى مكتب خبرة خارجي لمساعدتهم في الأشغال الختامية لعملية التصفية.

وكالة مراكش

شرع في عملية التصفية سنة 1998، على أساس برنامج موقع من طرف الجماعة الحضرية المعنية ووزارة الداخلية. وقد توقفت العملية عند حدود تسوية التعويضات المتعلقة بمغادرة المستخدمين والديون المترتبة لفائدة الأجهزة الاجتماعية. وتمت تصفية الديون المدرجة ضمن البرنامج المذكور سنة 2002، غير أن مصير الديون التي كانت موضوع أحكام قضائية بقيمة 15 مليون درهم ظل معلقا.

وكالة طنجة

لم تنطلق عملية التصفية التي تم إقرارها سنة 1992، ذلك أن المكلفين بالتصفية لا يتوفرون على أي ملف يمكنهم من مباشرة المسطرة.

وكالة مكناس

بلغت عملية التصفية مراحلها النهائية، حيث قام المكلفون بها بتسوية جميع الديون الجبائية والاجتماعية والتجارية. وبقي 49 ملفا موضوع منازل بقيمة إجمالية قدرها 9 مليون درهم، مقابل 5,4 مليون درهم كمبلغ احتياطي مسجل في بروتكول التصفية.

وكالة الرباط

لم يشرع بعد في عملية التصفية لأن المكلفين بها، والذين تم تعيينهم سنة 2011، لا يتوفرون على كل عناصر الملف، وخاصة الحصيلة الحسابية الختامية للوكالة.

المصدر: وزارة المالية

324. يتم حالياً توفير خدمات النقل الحضري بواسطة الحافلات، بصفة حصرية، من طرف الفاعلين الخواص، وعددهم 38، باستثناء مدينة أسفي التي لا زالت تعتمد نظام التسيير عن طريق الوكالة الجماعية، وكذا التجمعات الحضرية للرباط وسلا وتمارة والمراكز المحيطة بها، حيث أسندت خدمات النقل الحضري إلى مقولة عمومية محلية خلفت أحد الفاعلين الخواص أصبح في وضعية إفلاس.

325. وقد ساهم هؤلاء الفاعلون الخواص في تحسين نسبي لخدمات النقل العمومي الحضري، فضلا عن انعكاس أنشطتهم على المجالات الاقتصادية والاجتماعية.

326. وتشكل الشركة ذات المسؤولية المحدودة، الصفة القانونية الأكثر حضورا في قطاع النقل الحضري بواسطة الحافلات.

2- مؤشرات التدبير

327. يبلغ عدد عقود التدبير المفوض لمرفق النقل الحضري بواسطة الحافلات، والتي توجد قيد التنفيذ، 40 عقدا، منها 17 تم إبرامها منذ سنة 2006 وتغطي 260 جماعة. وتتراوح مدة العقود التي تم جردها ما بين 10 سنوات و15 سنة.

328. وضم أسطول الحافلات العاملة في مجال النقل الحضري 3.273 حافلة، سنة 2013، منها 99 بالمائة يتم استغلالها من طرف الشركات المفوض إليها.

329. وبلغ عدد المستخدمين لدى جميع المتدخلين في القطاع ما مجموعه 12.950، برسم سنة 2013، منهم 98 بالمائة يعملون بالشركات المفوض إليها.

330. كما بلغ رقم المعاملات الإجمالي للقطاع، خلال سنة 2013، حوالي 1.790 مليون درهم، تم تحقيقه بنسبة 98 بالمائة من طرف الشركات المفوض إليها.

331. وناهز عدد المسافرين 850 مليون، سنة 2013، منهم 96 بالمائة استعملوا وسائل النقل التابعة للشركات المفوض إليها و4 بالمائة استعملوا وسائل الوكالة المستقلة للنقل الحضري بأسفي.

332. وقد التزمت الشركات المفوض إليها بإنجاز استثمارات بمبلغ 5.680 مليون درهم، خلال مدة التدبير المفوض.

333. وخلال الفترة الممتدة ما بين 2007 و2013، استفادت الشركات المفوض إليها من مساعدات مالية للدولة، عبر "صندوق مواكبة إصلاحات النقل الطرقي الحضري والرباط بين المدن" والذي أحدث بموجب قانون المالية برسم سنة 2007. وقد بلغ مجموع هذه الإمدادات

529 مليون درهم، منها 261 مليون درهم لموازنة الأثمان التفضيلية المتعلقة بالاشتراكات المدرسية، و268 مليون درهم لدعم برامج الاستثمار²².

²² وزارة الداخلية

ثانياً: التشخيص

334. تم إعداد هذا التشخيص أساساً على ضوء ما خلصت إليه مهام المراقبة التي قامت بها المجالس الجهوية للحسابات والتي شملت سبعة عقود أبرمت قبل دخول القانون رقم 54.05 حيز التنفيذ، وكذا على أساس نتائج الاستمارة المعدة من طرف المجلس الأعلى للحسابات، والتي شملت المعطيات إلى غاية 2012. كما تم إجراء مقابلات مع رؤساء المجالس الجماعية لبعض المدن الكبرى ومع الخبراء والمسؤولين بالأجهزة المعنية.

335. وقد تضمنت العقود عموماً مجمل البنود المنصوص عليها في التشريع الحالي، وبالتالي فإن الخلاصات التي تم استنتاجها من عمليات المراقبة تبقى ذات أهمية، كما يمكن الاستفادة منها في الاتفاقيات المستقبلية.

1- إعداد العقود

336. تم تفويض تدبير مرفق النقل الحضري، في العديد من الحالات، في غياب مداومات بهذا الخصوص من طرف المجلس الجماعي المعني.

337. كما تم توقيع وتنفيذ بعض اتفاقيات التدبير المفوض لمرفق النقل الحضري، في غياب دراسات مسبقة ومخططات للتنقلات الحضرية تحدد حجم الحاجيات الراهنة والمستقبلية.

338. وفي هذا الصدد، وبخصوص مجموع العقود المبرمة، لم تقم السلطات المفوضة، في 85 بالمائة من الحالات التي تم إحصاؤها، باللجوء إلى أية خبرة خارجية من أجل تدارك النقص الحاصل على مستوى الموارد البشرية المحلية.

339. وغالباً ما يواجه استغلال المرفق إكراهات مرتبطة بغياب التحكم في التنقلات الحضرية. كما تعرف الشرطة الإدارية في الجوانب المتعلقة بالمرور ووقوف العربات العديد من الاختلالات التي تؤدي إلى عرقلة سير الحافلات وتشجيع المنافسة غير المشروعة واتساع مجال القطاع غير المنظم.

340. كما أن الاتفاقيات لا تحدد، بشكل دقيق، التزامات صاحب الامتياز، وخصوصاً فيما يتعلق بالتعريف وجودة الخدمة ومعايير الراحة واحترام البيئة وتوفير شروط السلامة.

341. فبخصوص مراجعة التعريف، تبقى الصيغة المعتمدة في دفاتر التحملات، من أجل ضمان التوازن المالي للعقد، مفنكرة، في أغلب الحالات، للدقة المطلوبة ولا تستند على أسس محددة سلفاً، مما يجعلها صعبة التطبيق أثناء تنفيذ عقد الامتياز.

342. وخلافا لما تنص عليه الفقرة الأخيرة من المادة 29 من القانون رقم 54.05 المتعلق بالتدبير المفوض للمرافق العامة، لا تشير عقود الامتياز، ضمن المقتضيات المتعلقة بالتعريفات، إلى كيفية تعديل التعريفات بشكل يسمح بتقييم الانعكاسات الإيجابية للزيادة في الإنتاجية والاقتصاد في التكاليف، والنتيجة عن تحسين التدبير والرفع من مردودية المرفق العام المفوض.

343. تتضمن كل العقود المتعلقة بالنقل الحضري بنودا تمكن السلطة المفوضة من استرجاع مبالغ مالية عبر اقتسام الأرباح أو استيفاء إتاوة أو هما معا.

344. وتبقى طرق تحديد الأتاوى التي يتعين دفعها للمفوض مقابل استغلال المرفق غير موحدة، إذ يحدد مبلغها إما بشكل جزافي أو وفق نسبة من رقم المعاملات.

345. لا تنص جميع العقود على تكوين معين بالنسبة لمستخدمي الشركات صاحبة الامتياز، سواء فيما يتعلق بالمستوى الدراسي أو الشهادة المطلوبة للتشغيل.

2- تنفيذ العقود

346. على المستوى العملي، تحول عدة عراقيل دون تقديم خدمة جيدة لفائدة المواطنين. ومن بين العناصر التي تم تسجيلها في هذا الصدد، كون الطريق العمومية لا تسمح بانسيابية حركة السير، إضافة إلى الترخيص بوقوف العربات في الاتجاهين لبعض الطرق الضيقة.

347. وعادة ما تعرف محطات وقوف الحافلات داخل المدينة ازدحاما كبيرا بفعل تواجد سيارات الأجرة الكبيرة وعربات النقل المختلط، دون أن تقوم السلطات المعنية باتخاذ الإجراءات المناسبة لضمان السير العادي للمرفق.

348. وغالبا ما تساهم الحالة المادية للطرق والأرصفة وتواجد العديد من المحددات غير القانونية للسرعة، بعدة أماكن من المدينة، في تردي الخدمات. ومن شأن هذه العوامل أن تلحق خسائر ميكانيكية بالحافلات وأن تؤدي إلى تقليص السرعة التجارية والرفع من مدة الانتظار.

349. وفيما يتعلق بالمجال المخول لصاحب الامتياز، لوحظ أنه غالبا ما يتجاوز النفوذ الترابي للجماعة المحلية التي أبرمت الاتفاقية.

350. وتعرف شبكة الخطوط التي تحددها الاتفاقيات تغييرات وتعديلات عديدة، دون احترام المساطر الواجب اتباعها لتعديل العقد. ويتعلق الأمر خصوصا بما يلي:

- عدم استغلال بعض الخطوط التي يحددها العقد أو توقيف استغلالها من طرف الشركة المفوض إليها؛

- حذف أحد الخطوط، بموجب مقرر جماعي، مما يكون سببا في إلحاق ضرر مالي بالشركة المفوض إليها.

اللوحة 23: تدبير الخطوط موضوع الامتياز

يتضمن الجدول التالي التغييرات التي تم إدخالها على الخطوط، بشكل انفرادي، من طرف الشركات المفوض إليها:

المفوض إليه	التغييرات التي تم إدخالها على الشبكة المتعاقد بشأنها
شركة حافلات مدينة مكناس City Bus-Meknes	- عدم استغلال 7 خطوط من طرف صاحب الامتياز. - التوقف عن استغلال 7 خطوط. - إحداث خطين بشكل انفرادي من طرف صاحب الامتياز. - تغيير مسار 6 خطوط (تجاوز المسار المحدد).
شركة ألزا - مراكش Alsa Grupo.sa - Marrakech	- إحداث 6 خطوط بشكل انفرادي من طرف صاحب الامتياز. - تغيير مسار 3 خطوط.
شركة حافلات الأزرق- تمارة Latrabus - Témara	- إحداث خطين بشكل انفرادي من طرف صاحب الامتياز. - توقيف استغلال أحد الخطوط.
شركة لوكس للنقل - الرباط Société Lux Transport - Rabat	- توقيف استغلال أحد الخطوط. - تغيير مسار 4 خطوط.
شركات حافلات المدينة - الدار البيضاء M'dina Bus - Casablanca	- عدم تشغيل 79 خطا، أي ما يعادل 55 % من الخطوط المحددة بموجب العقد.

المصدر: تقارير المجالس الجهوية للحسابات

351. وفي قطاع النقل الحضري بواسطة الحافلات، تم تسجيل مظاهر التقصير التالية:

- السماح لصاحب الامتياز بالشروع في استغلال المرفق باستعمال حافلات متقدمة لم تخضع لأية مراقبة تقنية؛
- استعمال الشركات المفوض إليها لحافلات متهاكلة وملوثة وعدم احترام التزاماتها بخصوص استعمال حافلات جديدة؛
- التوقيع على عقود ملحقة تسمح لصاحب الامتياز بتقليص عدد الحافلات التي ينبغي تجديدها؛
- غياب وسائل نقل المركبات المصابة بعطب.

352. تستخدم بعض الحافلات دون مراعاة المواصفات التقنية الملائمة، حيث يتم تركيب هذه الحافلات على هياكل شاحنات، كما لا يتم تجهيزها بالمقابض اليدوية.

353. علاوة على ذلك، لم يتم بشكل كامل، إنجاز بعض التجهيزات الضرورية لجودة الخدمة والسلامة الطرقية المنصوص عليها في دفاتر التحملات. ويتعلق الأمر أساساً بمحطات الوقوف والمرائب المناسبة والأماكن الواقية. وبهذا الخصوص، عادة ما تنذر الشركات المفوض إليها بعدم توفر الوعاء العقاري اللازم لهذا الغرض.

354. وفي بعض الحالات، يتم إحداث أماكن واقية في غياب أي تصميم ودون تحديد محطات الوقوف ودون وضع لوحات التشوير، مما يتسبب في عدم وقوف الحافلات في هذه الأماكن.

355. لم تنجز الشركات المفوض إليها برنامج الاستثمار التعاقدية إلا جزئياً، وذلك في 85 بالمائة من الحالات التي تناولها تحليل الاستمارة، مما نتج عنه حدوث اختلالات جوهرية تطال التوازن العام للعقود.

356. ويؤدي الغموض، على مستوى التعريف، إلى عدم احترام البنود التعاقدية المتعلقة بها، مما ينجم عنه، في بعض الحالات، قيام المفوض إليه بالرفع من التعريف المطبقة بشكل انفرادي.

اللوحة 24: تعريف النقل الحضري بواسطة الحافلات

تشكل التعريف المورد الرئيسي للشركات المفوض إليها. وتهدف سياسة التعريف إلى الحفاظ على القدرة الشرائية للمرتفقين (*). تمثل كلفة النقل، بصفة عامة، ما بين 15 و 18 بالمائة من الحد الأدنى للأجور (*). تطبق على النقل المدرسي والجامعي تعريف خاصة لا تمثل سوى 25 بالمائة من كلفة النقل. كما أن 44 بالمائة من حجم التنقلات تهم هذه الفئة، مقابل 11 بالمائة فقط من المداخل (*). وتعتبر صعوبة الرفع من التعريف خاصة للقطاع، بسبب آثار ذلك على القدرة الشرائية، وكذا بسبب منافسة وسائل النقل الأخرى ووسائل النقل غير المنظم (*). وقد سجلت الزيادة في التعريفات المطبقة من طرف مختلف الفاعلين تطورا بطيئا، مع حالات تجميد لفترات تصل أحيانا إلى 5 سنوات (*). لم تمكن وتيرة ومستوى مراجعة التعريف من تعويض تأثير الارتفاعات المسجلة على مستوى تكاليف الحافلات والتجهيزات ومختلف المدخلات وخاصة الوقود (*). وتختلف التعريف التي تطبقها جميع الشركات المفوض إليها عن تلك المحددة بموجب العقود السبعة التي تمت دراستها، حيث قامت هذه الشركات بمراجعتها والرفع منها بشكل انفرادي ودون مراعاة الأشكال المتعاقد بشأنها في هذا الإطار، بل ودون الحصول على موافقة السلطة المفوضة التي تمتنع عن التدخل بهذا الخصوص (**).

المصدر: - (*) وزارة الداخلية

- (**) تقارير المجالس الجهوية للحسابات

357. وفيما يتعلق بجودة الخدمات، لا تحدد دفاتر التحملات الوتيرة الدنيا لمرور الحافلات ولا الحد الأقصى لمدة الانتظار. كما أن العقد لا يتناول الجوانب المتعلقة بتكييف المواقيت اليومية لاستغلال المرفق حسب فصول السنة وحسب طلبات المرتفقين.

358. وباستثناء بعض الحالات النادرة، لم تقم الشركات المفوض إليها باعتماد منظومة للرصد بشأن "جودة الشبكة"، رغم التنصيص عليها بموجب العقد، من أجل اتخاذ الإجراءات الكفيلة بإرضاء طلبات المرتفقين. وبهذا الخصوص، يلاحظ ما يلي:

- غياب سجلات لتدوين شكايات المرتفقين وتتبع مآلها؛
- عدم القيام بعمليات استقراء انطباعات المرتفقين؛
- غياب مخططات الجودة؛
- عدم توفر المعطيات المستعملة في قياس بعض المؤشرات الأساسية، من قبيل السرعة التجارية أو مدة الانتظار؛
- قلة أو انعدام الوسائل الملائمة للتواصل مع المرتفقين.

359. كما أن المحافظة على البيئة لا تبدو حاضرة ضمن اهتمامات السلطات المفوضة والشركات المفوض إليها. وفي هذا الصدد، يعرف القطاع عدة معوقات كقدم أسطول الحافلات، والنقص الحاصل في المراقبات التقنية الدورية، وتركز محطات الوقوف، وكذا غياب سياسة عمومية للانتقال إلى الطاقات النظيفة من قبيل الغاز الطبيعي المسال. وتنعكس هذه العوامل سلباً على ظروف عيش المواطنين وعلى البيئة.

360. وقد استمر العمل ببعض الاتفاقيات على الرغم من انتهاء المدة المتعاقد بشأنها، والتي تتراوح ما بين 10 سنوات و15 سنة، وذلك في غياب أية إجراءات تعاقدية. ويرجع ذلك بالخصوص إلى التأخر الحاصل، على مستوى السلطات المفوضة، في إعداد ملفات الإعلان عن المنافسة قبل انتهاء مدة العقد.

3- آليات التقنين والضبط والتتبع والمراقبة

361. تشوب آليات تقنين وضبط ومراقبة وتتبع التدبير المفوض لمرفق النقل الحضري العديد من الاختلالات.

362. تتولى حكمة النقل الحضري العديد من الأجهزة في غياب التنسيق الكافي فيما بينها. ويتعلق الأمر في هذا الصدد بما يلي:

- الوزارة المكلفة بالنقل، بالنسبة لنقل المسافرين والنقل المدرسي؛
 - العمالة أو الإقليم كمصالح غير ممرضة، بالنسبة للنقل ما بين الجماعات والنقل بواسطة سيارات الأجرة الكبيرة والصغيرة؛
 - الجماعة، بالنسبة لتدبير النقل الحضري بواسطة الحافلات.
- 363.** كما يسجل غياب شبه تام لعمليات مراقبة وتتبع تنفيذ عقود الامتياز، على الرغم من الطابع الإلزامي لهذه المراقبة بالنسبة للسلطة المفوضة، مما ساهم في ظهور بعض الممارسات التي أثرت سلباً على استمرارية وجودة الخدمات.
- 364.** وباستثناء الدار البيضاء التي تتوفر شكلياً، منذ سنة 2008، على هيئة مكلفة بتنظيم التنقلات الحضرية والتي تبقى غير مفعلة على أرض الواقع، فإن وضعية الجماعات الأخرى تنحصر في إحداث مصلحة لهذا الغرض، دون منحها سلطات في مجال المراقبة أو آليات الحصول على المعلومة أو الوسائل المادية والبشرية الكافية.
- 365.** نادراً ما تحدد البنود التعاقدية المعلومات التي تلتزم الشركات المفوض إليها بتضمينها في التقارير الصادرة عنها، وخاصة تلك الواجب إدراجها بتقرير التسيير والتقارير التقني والحسابات السنوية، وذلك لتمكين السلطة المفوضة من تتبع وتقييم الخدمات العمومية.
- 366.** وعلاوة على ذلك، لا تتوفر الشركات المفوض إليها على أنظمة معلوماتية قائمة ودمجة، من شأنها تمكين السلطة المفوضة من المعلومات الشاملة حول حجم النشاط (أعداد المسافرين حسب الخطوط وحسب الحافلات ومعطيات حول مبيعات التذاكر...) ومستوى نجاعة الأداء (السرعة والوثيرة واستمرارية المرفق) وحول التتبع التقني للحافلات.
- 367.** كما أن الشركات المفوض إليها نادراً ما تحترم التزاماتها بخصوص ضرورة استمرار الضمانة البنكية طيلة مدة تنفيذ الاتفاقية.

4- المبادرات الحديثة والتوجهات

- 368.** قامت وزارة الداخلية ببعض المبادرات منذ سنة 2008، في إطار إصلاح مؤسساتي للتنقلات الحضرية، باعتبار القطاع رافعة للتنمية المستدامة، وذلك من خلال:
- إحداث مجموعات تجمعات حضرية بموجب تعديل الميثاق الجماعي لتعزيز البعد البيئي-جماعتي للخدمات العمومية وتجميع الموارد، وإحداث شركات للتنمية المحلية من شأنها توفير الليونة اللازمة للاضطلاع بهذه الخدمات العمومية المحلية؛

- إحداهن الشركات العمومية المحلية التي تمتلك الدولة، بشكل مباشر أو غير مباشر، جزءاً من رأسمالها، من أجل إنجاز مشاريع كبرى للنقل الجماعي مثل "الترامواي" بالرباط وسلا والدار البيضاء.

369. كما تم فتح بعض الأوراش في إطار استراتيجية لتحديث النقل الحضري، تهدف أساساً إلى:

- تشجيع ومواكبة مسلسل التخطيط، عن طريق دعم تقني ومالي للجماعات الترابية، من أجل إنجاز الدراسات المتعلقة بمخططات التنقل الحضري؛

- وضع أدوات التخطيط وتبديل النقل العمومي رهن إشارة الجماعات الترابية. ويتعلق الأمر خصوصاً بدلائل إعداد مخططات التنقل الحضري وتصاميم السير وكذا نماذج الأطر المرجعية لتبديل المرافق العامة؛

- إحداهن "سلطات تنظيمية للنقل"؛

- إحداهن قسم بوزارة الداخلية يكلف بالتنقلات الحضرية قصد مواكبة الجماعات الترابية؛

- تقوية القدرات المحلية بمواصلة مخطط التكوين الذي شرع فيه سنة 2008، وتعبئة التعاون على المستوى اللامركزي، واللجوء إلى الخبرة الدولية.

370. واعتباراً للضغوط البنوية التي يعرفها القطاع، فإن التحديات التي يتعين على السلطات العمومية رفعها تكمن في فتح أوراش تحديث النقل الحضري من أجل تحسين العرض وجودة الخدمات. وفي هذا الصدد، تطرح إشكالية النقل الحضري بحدّة على مستوى أكبر حاضرتين في المملكة وهما الرباط والدار البيضاء.

371. وقد قررت مجموعة "فيوليا" (Veolia)، خلال سنة 2011، الانسحاب من شركة "سطاريو" (Stareo) المكلفة بتبديل مرفق النقل الحضري بواسطة الحافلات بالرباط والتي أحدثتها المجموعة لهذا الغرض.

372. ومن أجل ضمان استمرارية المرفق العمومي في مدن الرباط وسلا وتمارة والصخيرات، وعلى إثر الخسائر الثقيلة التي تكبدتها الشركة المفوض إليها، تم خلال سنة 2011، إحداهن مجموعة تجمعات حضرية تحت اسم "العاصمة" والتي قامت بشراء أسهم تملكها "فيوليا" ضمن رأسمال شركة "سطاريو". وتمت الزيادة في رأسمال الشركة بما قدره 515 مليون درهم، منها 100 مليون درهم على شكل مساهمة نقدية، و415 مليون درهم على شكل إدماج حسابات جارية للشركاء.

373. ويرتكز مخطط إعادة هيكلة شركة "سطاريو" على رؤية مندمجة لمجموع أنواع النقل، ويتضمن الإجراءات التالية:

- إحداث شركة ممتلكات تكون أسهمها في ملكية مجموعة "العاصمة"، تتولى مهمة إنجاز الاستثمارات وتحمل المخاطر التجارية؛
- الرفع من رأسمال شركة "الترامواي"، عن طريق مساهمة مجموعة "العاصمة" في رأسمال الشركة بنسبة 34 بالمائة، أي ما قدره 288 مليون درهم؛
- استغلال مرفق النقل الحضري بواسطة الحافلات أو "الترامواي" من طرف فاعلين عموميين أو خواص، وذلك بموجب عقود تغطي المخاطر الصناعية المحتملة وتتضمن أجرة مقابل الخدمات المقدمة. وتخضع هذه الأجرة لمعايير تحددها هذه العقود؛
- تعديل النصوص المنظمة "الصندوق مواكبة إصلاحات النقل الطرقي الحضري والرباط بين المدن" بإدراج مقتضيات تسمح للصندوق بتمويل البنيات التحتية لنمط النقل الجماعي ذي المواقع الخاصة.

اللوحة 25: النقل الحضري بواسطة الحافلات داخل التجمع الحضري للرباط-سلا-تمارة

مر تطور النقل الحضري بأربعة مراحل:

- قامت الوكالة الجماعية المستقلة بتدبير هذا المرفق إلى غاية 2005؛
- فتح نمط امتياز خطوط النقل الحضري أمام القطاع الخاص إلى غاية 2009. وقد استفاد منه 11 فاعلا؛
- أبرم عقد التدبير المفوض سنة 2009 مع شركة خاصة واحدة؛
- حيازة الشركة المفوض إليها « Stareo » من طرف مجموعة التجمعات الحضرية.

خصائص عقد التدبير المفوض

تم توقيع العقد بتاريخ 23 فبراير 2009 من طرف مجموعة الجماعات واتحاد شركات ترأسه شركة "فيوليا"، على إثر طلب عروض دولي. ويمتد العقد على 15 سنة، مع إمكانية تمديده مرة واحدة لفترة لا تزيد عن 7 سنوات.

وقد التزمت الشركة المفوض إليها بإنجاز برنامج استثماري بقيمة 2 مليار درهم يتعلق باقتناء 400 حافلة جديدة، خلال الثمانية عشر شهرا الأولى، و141 حافلة إضافية، ابتداء من السنة الثالثة. كما التزمت بتخفيض تعريفه التذاكر من 4 دراهم إلى 3,50 درهم، أي بنسبة 12,5 بالمائة.

وسجلت الشركة المفوض إليها، ما بين 2009 و2011، عجزا متراكما بقيمة 340 مليون درهم، دون أية آفاق لتحسينه بسبب عدم تحقيق الفرضيات الواردة ضمن مخطط الأعمال، على مستوى التوقعات، سواء المتعلقة بالعائدات أو بالتكاليف.

وأمام إفسار شركة "سطاريو"، قامت الجماعات المعنية، بالتنسيق مع الوزارة الوصية، خلال سنة 2011، بإعداد مخطط لحيازة هذه الشركة يتضمن:

- إحداث مجموعة تجمعات حضرية من طرف جماعات الرباط وسلا وتمارة تحت اسم "العاصمة" كسلطة مفوضة؛
- تحويل أسهم شركة "فيوليا" في رأسمال شركة "سطاريو" لفائدة هذه المجموعة.

ويتضمن بروتوكول الاتفاق الموقع في إطار هذا المخطط، العناصر الرئيسية التالية:

- قيام "فيوليا" بضمان الديون التي نشأت قبل 31 مايو 2011؛
- تفويت الديون المستحقة لفائدة "فيوليا" والمقدرة بمبلغ 414 مليون درهم، دون عوض لشركة "العاصمة"؛
- تحمل "فيوليا" لحوالي 66 بالمائة من الالتزامات البنكية التي تم التعهد بها من قبل، والتي بلغت عمليات السحب منها 220 مليون درهم من مجموع 400 مليون درهم؛
- إنجاز نظام للتذاكر بمبلغ 22 مليون درهم.

الوضعية الحالية لشركة "سطاريو"

بلغ عدد مستخدمي شركة "سطاريو" 3.182، عند نهاية سنة 2013، منهم 24 إطارا. وقدمت خدماتها لما يزيد عن 67 مليون مسافر، عبر شبكة من الخطوط شملت 21 خطا بتمارة و19 بسلا و14 بالرباط، بواسطة أسطول يضم 607 حافلة. وتغطي هذه الخطوط 97 بالمائة من المساحة الحضرية، و24 بالمائة من المساحة الكلية للتجمعات الحضرية الثلاثة. كما أنجزت الشركة استثمارات تناهز 1.092 مليون درهم.

وتواجه الشركة العديد من الصعوبات ذات الطابع الاجتماعي والتقني والمالي، وكذا صعوبات ترتبط بتدبير الموارد البشرية والسلامة. كما تبقى وضعيتها المالية هشة. فالشركة لا زالت تسجل نتائج سلبية، حيث وصل المبلغ الإجمالي للعجز إلى 600 مليون درهم، عند نهاية سنة 2013، على الرغم من الإجراءات المتخذة في إطار مخطط الإنقاذ. وتستمر "سطاريو" في تحمل ثقل أجور المستخدمين والذي ورثته عن أصحاب عقود الامتياز الذين كانوا ينشطون في القطاع قبل 2009 والبالغ عددهم 11 متدخلا، في غياب أي مخطط اجتماعي ملائم.

وقد استفادت الشركة من إمدادات بمبلغ إجمالي قدره 1.097 مليون درهم، موزعة على الشكل التالي:

المبلغ بملايين الدراهم	الهيئات
785	وزارة الداخلية
203	صندوق مواكبة إصلاحات النقل الطرقي
109	السلطة المفوضة و مجموعة التجمعات الحضرية
1.097	المجموع

المصدر: وزارة الداخلية و شركة "سطاريو"

374. استفادت شركة "حافلات المدينة" (M'dina Bus) بالدار البيضاء من دعم مالي خاص من طرف الأجهزة العمومية. ويتمثل هذا الدعم الذي شرع في تفعيله سنة 2008، في مساهمة صندوق الإيداع والتدبير في رأسمال الشركة بنسبة 34 بالمائة، وتلقي الشركة لإمدادات بمبلغ 557 مليون درهم لسد عجز الاستغلال، وتقوية أسطول الحافلات، واعتماد نظام للتذاكر، وموازنة تعريفه النقل المدرسي والجامعي، وتمويل الدراسة المتعلقة بإعادة هيكلة شبكة الحافلات، بهدف ضمان اندماجها مع شبكة "الترامواي". وبذلك، تكون الشركة قد استفادت من إمدادات بلغ معدلها السنوي حوالي 110 مليون درهم، خلال الفترة الممتدة من 2008 إلى 2012.

اللوحة 26: النقل الحضري بواسطة الحافلات في التجمع الحضري للدار البيضاء

تستغل شركة "حافلات المدينة" مرفق النقل الحضري العمومي بالدار البيضاء، في إطار عقد للتدبير المفوض تم توقيعه مع الجماعة الحضرية للدار البيضاء خلال سنة 2004 لمدة 15 سنة. وبدخول العقد حيز التنفيذ، خلفت الشركة الوكالة المستقلة الجماعية، حيث شرعت تدريجيا في استغلال الخطوط الموكولة سابقا لأصحاب عقود الامتياز وعددهم 30، وذلك كلما انتهت مدة عقد من هذه العقود. وقد تم إدماج مجموع مستخدمي الوكالة وعدد من مستخدمي شركات الامتياز السابقة ضمن مستخدمي شركة "حافلات المدينة".

مؤشرات بخصوص أنشطة الشركة

خلال سنة 2012، بلغ الأسطول المستغل 866 حافلة عملت على تأمين نقل 130 مليون مسافر. وتشغل الشركة 4.357 مستخدما، مما يكلفها كتلة أجور بمبلغ 252 مليون درهم.

وقد أنجزت الشركة، عند نهاية 2012، استثمارا بمبلغ 603 مليون درهم. ويمثل هذا المبلغ 44 بالمائة من برنامج الاستثمار المحدد بموجب الاتفاقية.

وفي هذا الصدد، اقتصرت اقتناءات الشركة على 118 حافلة، من أصل 400 المقررة في البرنامج.

وتراوحت تعريفية التذاكر ما بين 2,40 دراهم و3,50 دراهم. وقد عرفت بعض الخطوط، منذ سنة 2004، ارتفاعا في ثمن التذكرة تجاوزت نسبته 60 بالمائة.

المؤشرات المالية

ارتفعت الرساميل الذاتية للشركة بنسبة 320 بالمائة ما بين 2007 و2008، حيث انتقلت من 100 مليون درهم إلى 420 مليون درهم، على إثر إعادة تأسيس رأسمال هذه الشركة ومساهمة صندوق الإيداع والتدبير في رأسمالها بنسبة 34 بالمائة.

وارتفع رقم المعاملات بنسبة 22 بالمائة، ليصل إلى 515 مليون درهم ما بين 2007 و2012.

كما راكمت الشركة عجزا خاما للاستغلال بمبلغ قدره 336 مليون درهم، خلال الفترة الممتدة ما بين 2007 و2012، دون احتساب إمدادات التوازن. وقد ارتفعت هذه الأخيرة إلى 542 مليون درهم عند نهاية 2012، وهو مبلغ يفوق رأسمال الشركة. وبالإضافة إلى ذلك، حصلت الشركة، برسم دعم الاستثمار، على مساعدات بلغ مجموعها حوالي 93 مليون درهم.

وسجلت النتيجة الصافية للشركة نفس المنحى السلبي بعجز متراكم بلغ 746 مليون درهم خلال نفس الفترة.

وقد ناهز المبلغ الإجمالي للإمدادات التي تلقتها الشركة 557 مليون درهم، موزعة على الشكل التالي:

أنواع الإمدادات	المبلغ (بملايين الدراهم)
تغطية العجز	200
الاستثمار	165
موازنة التعريفة المدرسية	107
نظام التذاكر	50
المغادرة الطوعية للمستخدمين	35
المجموع	557

المصدر: وزارة الداخلية وشركة « M'dina bus »

375. بخلاف شركتي "حافلات المدينة" و"سطارينو"، تمكن بعض المتدخلين الخواص، "كمجموعة أزا"، من تأمين خدمات النقل الحضري بواسطة الحافلات، مع تسجيل أرباح أتاحت، على الخصوص، تحقيق تمويل ذاتي للاستثمارات.

اللوحة 27: الشركة المكلفة بتدبير النقل الحضري بمراكش

تستغل مجموعة "ألزا" ثلاثة مرافق للنقل العمومي بمراكش:

- **النقل العمومي الحضري**، وتتولاه شركة الاستغلال "مجموعة ألزا للنقل" برأسمال قدره 5 ملايين درهم، وذلك بموجب اتفاقية أبرمت مع المجموعة الحضرية لمراكش سنة 1999 لمدة 15 سنة؛
- **النقل العمومي ما بين الجماعات**، وتتكلف به شركة الاستغلال "نقل المسافرين بواسطة الحافلات- المغرب" برأسمال يبلغ 10,6 مليون درهم بموجب أربع اتفاقيات، منها 3 موقعة سنة 2001 مع عمالة سيدي يوسف بن علي وعمالة مراكش المنارة وإقليم الحوز لمدة 15 سنة، واتفاقية واحدة موقعة مع إقليم شيشاوة؛
- **النقل العمومي ذو الطابع السياحي**، وتقوم بتدبيره شركة "Alza-city sightseeing" برأسمال قدره 250.000 درهم، وذلك بموجب عقد امتياز لاستغلال الحافلات السياحية ذات طابقين، أبرم مع الجماعة الحضرية لمراكش سنة 2010 لمدة خمس سنوات.

ويقوم المستفيد من عقد الامتياز باستغلال 40 خطا، منها 21 للنقل الحضري باستعمال 114 حافلة، و 17 للنقل ما بين الجماعات باستعمال 92 حافلة، وخطان للنقل السياحي باستعمال 4 حافلات.

وخلال سنة 2012، تم نقل ما يناهز 53 مليون مسافر، منهم 35 مليون بواسطة النقل الحضري، و 17 مليون بواسطة النقل ما بين الجماعات، و 730.000 بواسطة النقل السياحي.

وتشغل المجموعة، بشركاتها الثلاثة، 524 مستخدما، مما يكلفها كتلة أجور سنوية تقدر بما يناهز 52 مليون درهم.

وتمكنت المجموعة من إنجاز البرنامج الاستثمار الأصلي المتعاقد بشأنه، بشكل كامل. ومنذ دخول العقود حيز التنفيذ، وإلى غاية 31 دجنبر 2012، بلغت استثماراتها ما مجموعه 32 مليون درهم.

وقد ارتفعت أثمان التذاكر المطبقة بتراب الجماعة الحضرية لمراكش من 3 دراهم، سنة 1999، إلى 3,5 دراهم في أبريل 2006، ثم إلى 4 دراهم سنة 2012.

سجلت المؤشرات المالية الرئيسية لشركتي "مجموعة أزا للنقل" (GAT) و"شركة نقل المسافرين بواسطة الحافلات - المغرب" (SVAM)، سنة 2012 المعطيات التالية:

المؤشرات (بملايين الدراهم)	"مجموعة أزا للنقل"	"شركة نقل المسافرين بواسطة الحافلات-المغرب"
رقم المعاملات	99	81
الفائض الخام للاستغلال	27	21
النتيجة قبل احتساب الضريبة	22	17
متوسط الضريبة على الشركات	6	5

ارتفع رقم المعاملات، ما بين سنتي 2005 و2012، بنسبة 38 بالمائة، بالنسبة لشركة "مجموعة أزا للنقل"، و60 بالمائة، بالنسبة "الشركة نقل المسافرين بواسطة الحافلات - المغرب".

تتم، بشكل منتظم، صيانة الحافلات المستخدمة، كما يتم إخضاعها للفحص التقني كل 6 أشهر لدى هيئة معتمدة.

وللإشارة، فإن النقل العمومي الحضري بمراكش يتم أيضا بواسطة حوالي 1.200 سيارة أجرة تستغل نفس المسارات المخولة لشركة التدبير المفوض.

وفي ظل العجز المالي البنوي الذي يعرفه قطاع النقل الحضري، استطاعت "مجموعة أزا" تأمين استمرارية المرفق العمومي، من خلال تغطية تحملاتها بواسطة التعريفة وتحقيق عائدات مقبولة لفائدة مساهميها. ويتمثل الدعم الوحيد الذي حصلت عليه الشركة في موازنة التعريفة المدرسية، على غرار باقي الفاعلين. ويصل هذا الدعم إلى 5,5 مليون درهم سنويا.

المصدر: "مجموعة أزا"

376. وقصد الحفاظ على استمرارية المرفق العام والتخفيف من مخاطر عجز الشركات المفوض إليها، وضعت السلطات العمومية تصورا للنظام المؤسسي يتمحور حول إحداث مجموعة تجمعات حضرية وشركة ممتلكات وشركة استغلال وهيئة للتقنين والضبط.

377. ووفق هذا التصور، تشكل مجموعة التجمعات الحضرية السلطة المفوضة، في إطار نظام يقوم على استغلال كل أنماط النقل الحضري.

378. وتعود الممتلكات إلى شركة للتنمية المحلية يرجع رأسمالها إلى مجموعة التجمعات الحضرية أو، عند الاقتضاء، إلى الدولة ومساهمين آخرين من القطاع العام أو الخاص.

379. وتتولى شركة التنمية المحلية إنجاز الاستثمارات، كما تتحمل المخاطر التجارية. ويعهد إليها أساساً باقتناء وتجديد أسطول الحافلات وكذا إنجاز وتهيئة الأماكن الواقعة والمستودعات. وفيما يتعلق بالمخاطر التجارية، تتكفل الشركة بالتحكم في عناصر التعرّيف وتحقيق الاندماج على مستوى هذه الأخيرة وتدبير نظام التذاكر، وتحصيل المداخل، بما في ذلك مداخل الإثهار.

380. ومن جهتها، تتحمل شركة الاستغلال المخاطر الصناعية، حيث تتكفل بنفقات الاستغلال وإصلاح وصيانة الأسطول والمنشآت. وتحدد أجرتها على أساس معايير متعاقد بشأنها (أعداد المسافرين، أعداد الكيلومترات المقطوعة).

381. كما يمكن إحداث سلطة لتنظيم النقل، كجهاز لتقنين وضبط القطاع على المستوى المحلي، وذلك بناء على مداوالات مجالس الجماعات المعنية. ويتمثل دور هذه السلطة، على الخصوص، في وضع وتنفيذ تصاميم التنقلات الحضرية ومراقبة الفاعلين وتسوية النزاعات والتنسيق مع الأجهزة التي تتدخل في قطاع النقل.

5- تقييم النموذج المؤسسي المرتقب

382. يكشف التصور المؤسسي المزمع تطبيقه وكذا المبادرات التي تم اتخاذها مؤخراً، على مستوى مدينتي الرباط والدار البيضاء، عن نوع من الرجوع إلى التدبير العمومي للمرافق العامة المحلية، علماً أن الإكراهات المرتبطة بهذا النمط من التدبير تعتبر من العوامل التي أدت أصلاً إلى تراجع الوكالات الجماعية المستقلة للنقل الحضري، بشكل شبه كلي، مما استدعى اللجوء إلى نمط التدبير المفوض.

383. ومن الأكيد أن هذا التصور يمنح عدة مزايا بتوضيحه للنظام القانوني للسلطة المفوضة وإحداث هيئة لتقنين وضبط المرفق العام في هذا القطاع، وذلك على المستوى المحلي.

384. غير أن الجانب السلبي لهذا النموذج يكمن في تعدد الأجهزة التي تقع على مسؤوليتها خدمات النقل الحضري، مما سيترجم مشاكل فيما يخص التنسيق والحكامة وتكاليف التسيير إضافة إلى مخاطر تشتت المسؤوليات. فضلاً عن ذلك، فإن هذا النموذج ينطوي على مخاطر تقنية، من قبيل إهمال المستغلين لالتزاماتهم بالمحافظة وصيانة التجهيزات والمعدات لكونها لا تدرج ضمن ممتلكاتهم، وخاصة خلال الفترات الأخيرة للعقد، حيث تزداد الحاجة أكثر إلى هذه الصيانة.

385. وحسب هذا النموذج، يتم اتخاذ القرارات الإستراتيجية والعملياتية المتعلقة بالاستثمار من طرف هيئة عمومية يتكون جهازها التداولي من منتخبين محليين.

386. وينحصر دور الفاعل المستغل في تدبير المنشأة، دون التحكم في وسائل استغلالها اللازمة، وخاصة أسطول الحافلات.

387. لذا، يقترح نموذج أقل تعقيدا يسمح بإسناد عملية التدبير، بصفة شاملة، إلى الشركة المفوض إليها، مع إخضاع الاستثمارات للمصادقة القبلية للسلطة المفوضة. وتعمل هذه الأخيرة على موازنة الانعكاسات المالية الناتجة عن التكاليف التي يصعب تغطيتها من خلال التعريف. كما يتعين أن تساهم المساعدات التي تقدمها الأجهزة العمومية في تمويل أسطول الحافلات والأصول الثابتة الأخرى.

388. إن تجاوز مشاكل النقل الحضري في المدن الكبرى لا يمر فقط عبر اللجوء إلى النقل الحضري بواسطة الحافلات، بل يستلزم حولا مندمجة تقوم على تطوير النقل الحضري عبر المواقع الخاصة وتطوير أنظمة للنقل الجماعي (الشبكة الجهوية السريعة والميترو والترامواي).

389. لقد أسفر استغلال الترامواي بالرباط - سلا والدار البيضاء عن عجز متفاقم بلغ، إلى حدود 2013، ما قدره 840 مليون درهم، منه 517 مليون درهم برسم سنة 2013. وتبقى هذه النتائج المالية دون مستوى التوقعات المدرجة بمخططات الأعمال التي تم تضمينها بالمراسيم المحدثة للشركتين المكلفتين بإنجاز هذه المشاريع المحلية.

390. كما سجل المؤشران المتعلقان بعدد المسافرين ورقم المعاملات مستويات متواضعة تقل عن نصف التوقعات، حيث إن مداخيل الاستغلال لا تغطي حتى التكاليف الناجمة عن استغلال الشبكة وعن الأجرة المتعاقد بشأنها مع الشركات المكلفة بالصيانة. ويمثل العجز المالي لسنة 2013 نسبة 289 بالمائة من رقم المعاملات، بالدار البيضاء، و 141 بالمائة، بالرباط - سلا.

391. وبالنظر إلى النموذج الاقتصادي المعتمد من طرف شركتي الممتلكات ("الدار البيضاء للنقل" و"شركة الترامواي للرباط - سلا")، فإن العجز مرشح ليصبح بنويوا، مما يستوجب إمدادات عمومية منتظمة لهذا القطاع، من أجل ضمان استمرارية الاستغلال.

اللوحة 28: الترامواي كنمط للنقل الحضري

التجمع الحضري للرباط - سلا

تتمثل مهمة "شركة الترامواي للرباط - سلا" في إنجاز "الترامواي" بالتجمع الحضري للرباط - سلا. ويبلغ رأسمال الشركة 559 مليون درهم، تمتلكه بالكامل "وكالة تهيئة ضفتي أبي رقرق".

وتضم الشبكة الحالية لترامواي الرباط - سلا خطين اثنين على مسافة 20 كيلومترا، شرع في استغلالهما بتاريخ 23 ماي 2011. وقد حدد العدد المتوقع للمسافرين، حسب الوتيرة العادية، في 180.000 يوميا.

وبلغت استثمارات الشركة 3.305 مليون درهم. كما تشغل هذه المؤسسة 41 مستخدما.

وخلال سنة 2013، حققت الشركة رقم معاملات قدره 126 مليون درهم، مقابل 106 مليون درهم، خلال سنة 2012.

وقد راکمت الشركة، منذ انطلاقتها، عجزا ماليا بقيمة 420 مليون درهم، منه 178 مليون درهم خلال سنة 2013.

وأبرمت "شركة الترامواي للرباط - سلا"، سنة 2010، عقدا لاستغلال الترامواي مع شركة ترانسداف (Transdev S.A.)، إحدى فروع صندوق الإيداع الفرنسي (CDC)، وذلك لمدة 6 سنوات قابلة للتجديد، مقابل أجرة سنوية تناهز 140 مليون درهم.

وتقوم الشركة بنقل 90.000 مسافر في المعدل يوميا.

التجمع الحضري للدار البيضاء

تم تكليف شركة « Casablanca Transport en Site Aménagé » بإنجاز نظام جماعي للنقل الحضري بمدينة الدار البيضاء، حيث تم الشروع في استغلال أول خط للترامواي، على مسافة 31 كلم، سنة 2012.

يبلغ رأسمال الشركة 4.000 مليون درهم، وهو في ملكية الدولة وصندوق الحسن الثاني للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والجماعة الحضرية للدار البيضاء وجهة الدار البيضاء الكبرى وصندوق الإيداع والتدبير والبنك الشعبي المركزي والمكتب الوطني للسكك الحديدية ومجلس عمالة الدار البيضاء.

وقد بلغت قيمة استثمارات الشركة في هذا الإطار 5.602 مليون درهم. كما أنها تشغل 23 مستخدما.

وقدرت التوقعات عدد المسافرين بما يناهز 250.000 في اليوم، حسب الوتيرة العادية.

خلال سنة 2013، حققت الشركة رقم معاملات قدره 117 مليون درهم.

وقد راكمت الشركة، منذ انطلاقتها، عجزا ماليا وصل إلى 400 مليون درهم، منه 339 مليون درهم خلال سنة 2013.

وأبرمت الشركة، سنة 2012، عقد استغلال مع مجموعة RATP DEV-CDG-TRANSINVEST، لمدة 6 سنوات، مقابل أجرة سنوية قدرها 250 مليون درهم. ولهذا الغرض، أحدثت المجموعة شركة تحت اسم Casa Tram.

وقد سجلت الشركة أعلى عدد للمسافرين خلال شهر دجنبر 2013 بما يناهز 100.000.

ويقوم النموذج الاقتصادي المعتمد بالنسبة لترامواي الرباط – سلا وترامواي الدار البيضاء على المبادئ التالية:

- يتحمل مستغل الشبكة المخاطر الصناعية؛
- تتحمل شركة الممتلكات المخاطر التجارية، بصفتها مالكة البنية التحتية والمركبات؛
- تقوم الشركة المكلفة بالاستغلال بتحصيل المداخل لحساب شركة الممتلكات؛
- تستفيد الشركة المكلفة بالاستغلال من أجرة جزافية، بالإضافة إلى مكافأة حسب رقم المعاملات.

المصدر: وزارة المالية وشركات الترامواي

ثالثاً: سبل الإصلاح

1- التقنين والضبط

392. تتمحور النصوص التي تحكم النقل الحضري حول نشاط الفاعلين، دون أن تعالج، بشكل كاف، المخاطر التي ترتبط بتدبير القطاع. وفي هذا السياق، أصبح من المستعجل وضع منظومة قانونية تمكن من استباق المخاطر، وتحدث آليات للتنسيق.

393. وفي إطار إستراتيجية شاملة في مجال النقل تتجاوز المنظور الضيق لتدبير النقل الجماعي، يبدو ضروريا إحداث هيئة مستقلة، على المستويين الوطني والجهوي أو المحلي، تكلف بمهام الخبرة والتنسيق والتتبع واليقظة. وينبغي أن يضم هذا المستوى الأخير كل الشركاء المعنيين، بما في ذلك المرتفقين، عند الاقتضاء.

اللوحة 29: التجارب المقارنة بخصوص النظام الأساسي لسلطة تنظيمية لمرافق النقل

الشكل القانوني

يقصد بعبارة "سلطة تنظيمية لمرافق النقل" أحد أشكال الأجهزة العمومية المتخصصة: سلطة عمومية متخصصة أو بنية تابعة لسلطة معينة أو مجموعة جماعات محلية أو مقابلة تحدثها جماعات.

بنية مجلس الإدارة

تختلف بنية مجلس الإدارة حسب الدول والمناطق. ويمكن أن تضم ممثلين عن:

- الجماعات الحضرية والجماعات المحلية الأخرى (إسبانيا وفرنسا وإيطاليا والبرتغال والدانمارك)؛
- الجهات والحكومات المحلية (إسبانيا وفرنسا وإيطاليا والأراضي المنخفضة)؛
- الحكومة المحلية (برشلونة ومدريد وبولون وأثينا)؛
- النقابات وغرف التجارة (مدريد وفالنسيا)؛
- المستخدمين (أثينا)؛
- جمعيات المستهلكين (مدريد)؛
- أرباب النقل (مدريد وفالنسيا).

394. تمارس الشركات المفوض إليها تدبير مرافق النقل الحضري بواسطة الحافلات أنشطتها في مناخ تنافسي يتعدد فيه المهنيون في مختلف أنواع النقل. وتستدعي هذه الخاصية تنظيماً يعالج، بشكل مندمج، إشكاليات التنقل والسير والنقل.

395. وقد كشفت التجربة الدولية عن ضرورة تجميع مهام تنسيق وتخطيط التنمية الحضرية داخل هيئة خاصة، تكون من ضمن اختصاصها أيضاً صلاحيات التقنين والضبط الاقتصادي المتصلة بتحديد التعريف وتتبع نجاعة الأداء.

396. ويقتضي إيجاد الحلول الملائمة لحاجيات المرتفقين وضع تصاميم للتنقلات الحضرية. ويتعين أن تمكن هذه التصاميم من تحقيق اندماج جميع أنماط التنقل ومعالجة الجوانب ذات الصلة (وقوف العربات والتهيئة وشبكة الطرق والسلامة الطرقية...). كما ينبغي أن تكون هذه التصاميم منسجمة مع وثائق التخطيط الأخرى، وخاصة وثائق التعمير، وذلك من أجل الحصول على نظام للتنقل يمتاز بالفعالية على المستوى الاقتصادي، وبإمكانه أن يشكل رافعة للتنافسية المجالية للمدينة.

397. وعلى المستوى الوطني، يجب أن يتمحور دور الهيئة المستقلة، باعتبارها مركزاً للخبرة، حول المهام التالية:

- وضع السياسات الكفيلة بضمان السير الأمثل لكل أنماط النقل؛
- التكفل بالجوانب التنظيمية والمعمارية المتعلقة بالنقل الحضري؛
- إعداد نماذج ووسائل للتقنين والضبط؛
- إعداد وثائق نموذجية للإعلان عن المنافسة، ونماذج مخططات الأعمال وكذا دلائل وكتيبات خاصة بالتتبع والمراقبة؛
- الإدلاء بالوثائق النموذجية قصد التتبع والإخبار وتوفير الإحصائيات حول القطاع؛
- توفير الخبرة الاقتصادية والمالية والقانونية المتعلقة بالتدبير المفوض لخدمات النقل الحضري.

398. وإذا ما عهد إلى الهيئة المستقلة بمهام استشارية، يمكن منحها أيضاً الاختصاصات التالية:

- تحديد المنهجية المعتمدة في قياس نجاعة الأداء؛
- تتبع التكاليف على أساس التجارب المقارنة واقتراح التحسينات الممكنة؛

- إبداء الرأي حول عقود التدبير المفوض وحول المخططات المديرية للنقل.

399. وفي حالة توسيع مهام الهيئة المستقلة لتشمل صلاحيات تقريرية، فيمكن تخويلها الاختصاصات التالية:

- تسوية النزاعات غير القضائية المرتبطة بتأويل وتنفيذ ومراقبة عقود التدبير المفوض، أو تلك الناجمة عن إدخال أنماط أخرى للنقل؛
- القيام، من تلقاء نفسها، بمعالجة القضايا المتعلقة بمشروعية وشفافية العمليات المتصلة بإدخال أنماط متعددة للنقل الجماعي؛
- اتخاذ قرارات قابلة للتنفيذ، بغض النظر عن الدعاوى المعروضة على القضاء.

400. كما يتعين تنزيل الهيئة المستقلة على المستوى الجهوي أو المحلي لاستكمال منظومة الحكامة والضبط. ويمكن تخويلها الاختصاصات التالية:

- إعداد سياسة النقل الحضري على المستوى الجهوي أو المحلي؛
- ضمان التنسيق بين مختلف المتدخلين من أجل تحقيق التكامل بين جميع أنماط التنقلات الحضرية؛
- تقديم المساعدة التقنية للجماعات الترابية فيما يتعلق بتحضير وإعداد وتتبع ومراقبة عقود التدبير المفوض؛
- إبداء الرأي حول مشاريع التدبير المفوض لمرفق النقل الحضري؛
- الموافقة على البنود الجوهرية للعقود، وخاصة تلك المتعلقة بتحديد التعريفات ومراجعتها؛
- الحرص على احترام التوازن الاقتصادي والمالي للعقود؛
- الإشعار بالمخاطر التي يمكن أن تعيق استمرارية المرفق العام؛
- تسهيل تسوية النزاعات بطرق ودية بشأن المرافق العامة؛
- تقييم جودة الخدمات، وخاصة عبر آليات التقييم المواطنة وكذا الأبحاث المتعلقة بقياس نسب الرضا لدى المرتفقين.

401. وعلى المستوى التنظيمي، ينبغي أن تستند الهيئة المستقلة على قطب من الكفاءات يتوفر على التجربة والخبرة اللازمتين في مجالي النقل الحضري والتدبير المفوض للمرافق العامة المحلية.

اللوحة 30: التجارب المقارنة بخصوص تقنين وضبط النقل العمومي

أنجزت هذه المقارنة انطلاقاً من النموذجين الألماني والفرنسي.

مجالات التدخل

تتكلف السلطة المكلفة بتقنين وضبط خدمات النقل بالمهام التالية:

- التنمية الحضرية: أخذاً في الاعتبار الاندماج في قطاع النقل والتخطيط الحضري؛
- سياسة الحركة الحضرية: السير ومحطات الوقوف واللوجستيك الحضري واندماج أنماط النقل؛
- سوق النقل العمومي: تحقيق الاندماج بين النقل غير المنظم وخدمات التنقل وسيارات الأجرة؛
- تقنين وضبط النقل العمومي: وضع الإطار التنظيمي وتحديد الشبكة والخدمات اللازمة والمراقبة والخدمات التعاقدية والمعايير التقنية وتتبع الجودة والجوانب المتعلقة بالتحفيز والإخبار.

على المستوى الاستراتيجي

تتكلف لجنة إستراتيجية بإعداد سياسات النقل ومراعاة الجوانب الاجتماعية، وتقوم الإدارة بتحديد معايير الحركة والولوج.

على المستوى العملياتي

تحدد الإدارة أنماط التنقل: وتيرة مرور الحافلات والمواصفات التقنية للمركبات والتعريف والخطوط التي يتعين تغطيتها. ويقوم الفاعلون العموميون أو الخواص بالتواصل مع المرتفقين وبيع تذاكر النقل واستغلال أسطول المركبات وتدبير شؤون المستخدمين.

2- الحكامة

402. لم يعد الإطار المؤسسي الحالي ملائماً لتدبير التنقلات داخل التجمعات الحضرية الكبرى. لذا، ينبغي إعادة النظر في نموذج الحكامة، خاصة وأن التنقل الحضري أصبح يتجاوز المجال الترابي للجماعة الواحدة.

اللوحة 31: التجارب المقارنة بشأن مجالات تدخل السلطات المكلفة بتنظيم النقل الحضري

يمكن أن يغطي المجال العمومي مساحات ترابية تمتد من الجهة إلى البلدية، وذلك حسب نوع الجماعات بكل دولة.

ففي الدانمارك، يغطي مجال التدخل جهتين بكورنهامكن.

وفي اسبانيا، يتطابق مجال التدخل مع حدود الجهة، كما هو الحال بالنسبة لمدريد وفلانسيا. ونفس النظام يسري على البرتغال (لشبونة) والسويد (استوكهولم) والأراضي المنخفضة (أمستردام).

ويغطي مجال التدخل جهة وجماعات محلية في كل من ألمانيا (برلين وفرانكفورت) وفرنسا (باريس وليون) واسبانيا (برشلونة).

ويغطي هذا المجال عدة بلديات في فنلندا (هلسينكي) أو بلدية واحدة، كما هو الشأن في كل من إيطاليا (ميلانو) والمملكة المتحدة (لندن).

403. يتعين أن يعود اختصاص تدبير مرفق النقل الحضري إلى مجموعة الجماعات الترابية، طبقاً لمقتضيات الميثاق الجماعي، وذلك من أجل الاستفادة من اقتصاديات الحجم واستقطاب المتدخلين من ذوي المؤهلات المتميزة.

404. كما يتعين تزويد السلطة المفوضة بالإمكانات اللازمة لضمان تتبع ومراقبة التدبير المفوض، مع اللجوء، عند الاقتضاء، إلى الخبرات الخارجية.

405. وفي علاقتها مع السلطات العمومية، ينبغي أن تحرص السلطة المفوضة على تحسين الشبكة الطرقية، عبر فتح طرق مدارية وطرق الربط وتهيئة وصيانة الطرق والأرصدة. كما يتعين تفعيل الشرطة الإدارية فيما يتعلق بالمرور ووقوف العربات. وتتوخى هذه العمليات الرفع من السرعة التجارية للحافلات وتقديم خدمات ذات جودة لفائدة المرتفقين.

406. ينبغي أن تتوفر الهيئة المحلية المكلفة بالتتبع والمراقبة على القدرات والخبرات الضرورية التي تؤهلها للحرص على تطبيق البنود التعاقدية.

3- البنود التعاقدية

407. قبل كل إعلان عن المنافسة، يتعين إعداد تصميم للتنقلات الحضرية وإجراء دراسة تبرر اللجوء إلى نمط التدبير المفوض.

408. كما يجب أن تحدد ملفات طلبات العروض المتعلقة بالتدبير المفوض معايير صارمة لقبول المرشحين، تقوم على التجربة والاحترافية والقدرات التقنية والمالية وامتلاك المهارات في مجال التدبير المفوض. ويتعين أن تركز عملية تقييم العروض، بشكل خاص، على قابلية مخطط الأعمال للتطبيق، باعتباره عنصرا أساسيا لضمان توازن واستمرارية العقد.

409. ولحل إشكالية الممتلكات، يمكن تضمين العقود بعض البنود الخاصة التي تسمح بتحويل أموال الرجوع إلى السلطة المفوضة، عند نهاية عقد التدبير المفوض، وخاصة أسطول الحافلات والممتلكات المنقولة.

410. كما أن الأهداف المرتبطة بجودة الخدمات التي يتعين على الشركات المفوض إليها تحقيقها، يجب أن تحدد بشكل واضح وقابل للقياس بمؤشرات تركز على الأرقام.

411. ولتحسين جودة الخدمات، يجب أن تنص العقود على ضرورة استجابة الحافلات لمعايير الحركية والسلامة والراحة، وكذا على تحديد الخصائص التقنية التي تستجيب لحاجيات الأشخاص المسنين وذوي الاحتياجات الخاصة، وذلك حسب المعايير المعمول بها في المهنة. ويتعين أن تكون هذه المعايير موضوع مراقبات تقنية منتظمة.

412. كما يتعين الحرص على حماية حقوق المرتفقين، من خلال وضع سجل لتلقي الشكايات رهن إشارتهم وتتبعه بشكل منتظم، وتخصيص مركز للاتصال وموقع إلكتروني للتواصل معهم.

413. وعلاوة على ذلك، ينبغي أن يحدد مضمون الوثائق المحاسبية والمالية والتقارير، بشكل صريح، في نصوص تنظيمية أو ضمن العقود، وخاصة المعطيات المتعلقة بقياس الأداء وجودة الخدمة وحماية البيئة.

414. ويجب كذلك توظيف الدراسة الاقتصادية والمالية المتعلقة بالتدبير المفوض في شكل مخطط للأعمال يعده المفوض إليه في مجال النقل الحضري ويرفق بالعقد. ويشكل هذا المخطط أداة مرجعية لتقييم التوازن المالي للعقد طيلة مدة سريانه.

415. كما ينبغي أن يتضمن مخطط الأعمال، على الخصوص، الفرضيات السوسيو اقتصادية والبيانات المالية التوقعية المتعددة السنوات (حصيلة الحسابات الختامية ومخططات التمويل وحساب العائدات والتكاليف) ونسب المدودية الداخلية للمشروع وللمساهم. ويجب تقديم هذه

البيانات حسب أبواب حسابية مماثلة لتلك المنصوص عليها في المخطط المحاسبي، بغرض مقارنتها فيما بعد مع الإنجازات.

416. وتعتبر مواقيت ووتيرة مرور الحافلات وكذا تأهيل السائقين من العناصر المهمة التي تستحق أن يتم تحديدها بموجب العقد، وذلك من أجل تمكين السلطة المفوضة وأجهزة المراقبة من التوفر على مرجعية لتقييم أداء الشبكة وجودة الخدمة المقدمة. كما يتعين تحديد المواصفات التقنية للحافلات، وخاصة هياكل الحافلات، وتوفير الظروف التي تمكن من الانتقال إلى استعمال الطاقة النظيفة كالغاز الطبيعي المسال.

417. إن كل تعديل للتعريفية ينبغي أن تقرره السلطة المفوضة، علما أن هذا التعديل يقوم على أساس التوازن المالي للعقد والمنصوص عليه ضمن مخطط الأعمال، أخذا بالاعتبار المخاطر الصناعية التي تتحملها الشركة المفوض إليها، بناء على العوامل التي يحددها العقد والتي يمكن أن تؤثر على التكاليف (كلفة المدخلات ظروف السير والظروف الطارئة...). ومن شأن هذه العناصر أن تضمن الحفاظ على حقوق المرتفقين.

418. واعتبارا للعجز البنوي الذي يطبع استغلال بعض أنشطة النقل الحضري، خصوصا في حالة التعريفية المنخفضة، ينبغي حذف البند المتعلق بدفع أتاوى لفائدة السلطة المفوضة، إذ أن هذا المقترض يبقى نظريا.

419. وبالمقابل، فإن اعتماد نظام يسمح للشركة المفوض إليها بتغطية جزء من نفقات الاستثمار، خاصة على مستوى تمويل أسطول الحافلات أو البنية التحتية أو هما معا، من شأنه ضمان تعريفية مناسبة وتحفيز المستغلين على تحسين جودة الخدمات والمساهمة في حماية البيئة والرفع في الإنتاجية.

420. لذا، يتعين العدول عن نظام الإمدادات واستبداله بتعويضات تستهدف تأمين استمرارية المرفق العام وضمان جودة الخدمات، وذلك من خلال تحديد طريقة احتساب هذه التعويضات بشكل شفاف يقوم على اعتماد معايير اقتصادية موضوعية، ويسمح بمعاملة الفاعلين بطريقة متكافئة.

4- النقل الحضري عبر الترامواي

421. أمام تفاقم العجز المالي الذي راكمته شركتا الترامواي للرباط – سلا والدار البيضاء، يوصى بوضع إطار للتشاور، في أقرب الآجال، قصد إعادة النظر في النموذج الاقتصادي للشركتين، بهدف الحد من الخسائر.

422. ويتعين أن يضم إطار التشاور ممثلين عن الدولة والجماعات الترابية المعنية والمساهمين بالشركتين المذكورتين وخبراء من ذوي الاختصاص في القطاع. كما يجب تجسيد هذا الإطار

في عقد برنامج منبثق عن مخطط للأعمال يكون محينا ويحدد التزامات الأطراف وتلك المرتبطة بالتدبير، وذلك بهدف تأمين الاستمرارية الاقتصادية والمالية للشركتين.

423. وتتمثل الرافعات الأساسية التي يمكن استثمارها من أجل تقليص العجز المالي وتعبئة موارد جديدة، في ما يلي:

- إدماج شبكات النقل الحضري بالمجال الخاص بالتجمعات الحضرية المعنية؛
- تحقيق الاندماج على مستوى التعريف، وخاصة بين الترامواي وحافلات النقل الحضري، إضافة إلى نهج سياسة خاصة بالتعريف؛
- استغلال القدرات والإمكانات الجبائية المحلية ورصدها لتمويل هذه الأنماط من النقل الجماعي.

424. واعتبارا لأهمية الاستثمارات الضرورية لتنمية وإعادة تأهيل البنيات التحتية للنقل الحضري، وخاصة تلك المتعلقة بالنقل الجماعي، يتعين على السلطات العمومية وضع سياسة للتمويل. وينبغي أن تسمح هذه الاستراتيجية بإعداد مخططات للتمويل والبحث عن الموارد الملائمة التي يمكن تعبئتها لهذا الغرض، وخاصة الموارد الجبائية وشبه الجبائية للدولة والجماعات الترابية.

425. ونظرا لانعكاسات تطوير الحواضر الكبرى، كأقطاب للتنمية، على جاذبية الاقتصاد المغربي، واعتبارا للآثار المترتبة عن تطوير وسائل النقل العمومي الجماعي، أصبحت الدولة مدعوة للتدخل على المستويين التقني والمالي في برامج تحسين الحركة الحضرية، وذلك من خلال المشاريع المندمجة التي تجمع بين مختلف أنماط النقل (الشبكة الجهوية السريعة والميترو والترامواي والحافلات والسكك الحديدية). ويعتبر هذا التوجه ضروريا، لكون كلفة الأشغال الكبرى لإنجاز البنيات التحتية والتجهيزات الضرورية تتطلب تمويلات ضخمة تتجاوز إمكانيات الجماعات الترابية، وتبقى الدولة وحدها قادرة على تعبئتها.

الجزء الرابع
التدبير المفوض لمرفق النظافة

الجزء الرابع: مرفق النظافة

أولاً: الجوانب العامة للقطاع

426. في سياق نمو ديموغرافي وتوسع عمراني متسارع، عرفت الحاجيات في مجال الخدمات الأساسية المرتبطة بدورة النفايات المنزلية تصاعدا ملموسا بين 2004 و2012. ويتعلق الأمر في هذا الإطار، بتوجه عالمي ليس لبلادنا محيد عنه. ويرتفع إنتاج النفايات الصلبة بالمغرب بنسبة 3 بالمائة سنويا. كما يبلغ مجموع حجم النفايات الصلبة بالوسطين الحضري والقروي ما يناهز 6,85 مليون طن²³.

427. وقد قام البنك الدولي، سنة 2003، بتقييم التكلفة السنوية للأضرار البيئية التي تسببت فيها النفايات الصلبة بالمغرب والتي بلغت 1.700 مليون درهم، أي ما يمثل 0,5 بالمائة من الناتج الداخلي الخام²⁴، وهي من أعلى النسب بمنطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا.

428. ودأبت المصالح الجماعية على تدبير النفايات الصلبة بتركيز جهودها على التنظيف، دون أن تتوفر على برامج وموارد تغطي مجموع دورة التخلص من النفايات. كما جرى تدبير هذا القطاع، في جزء كبير منه، بطريقة غير مهيكلة، تتمثل في عدم فرز النفايات وعدم إعادة تدويرها والتخلص منها في مطارح غير خاضعة للمراقبة. وقد كانت لهذا الوضع انعكاسات سلبية على المستويات البيئية والاقتصادية والاجتماعية.

429. كما أن القطاع لم يعرف تأطيرا كافيا على الصعيد المؤسسي، علاوة على كون الجدوى المالية المرتبطة به غير مضمونة. لذا، فإن وضع أنظمة مندمجة وحديثة للتخطيط والتدبير أصبح أمرا مستعجلا.

430. وعلاوة على ذلك، لم يستغل القطاع، بدرجة كافية، الفرص التي تتيحها "آلية التنمية النظيفة"، بصفتها أداة لدعم المجهود العالمي الهادف إلى تقليص آثار التغيرات المناخية.

431. ومن أجل التصدي لهذه المعوقات، تم الشروع في إصلاح هام سنة 2006، بإصدار أول قانون يوطر تدبير النفايات المنزلية والتخلص منها. كما صادقت الحكومة، سنة 2007، على برنامج وطني للنفايات المنزلية يغطي مدة 15 سنة. ويتمثل التحدي الذي يواجهه القطاع منذ ذلك الحين، في تعبئة مجموع الفاعلين حول أهداف هذا البرنامج، وتوفير ظروف التنسيق والفعالية اللازمة لتنفيذه.

²³ التقرير حول تدبير النفايات الصلبة، منشور من طرف GIZ ، أبريل 2014.
²⁴ التقرير عدد 25992، Mor، تقييم تكلفة تدهور البيئة، 30 يونيو 2003، البنك الدولي.

432. وتمثلت المساهمات المالية التي استفاد منها البرنامج الوطني للنفايات المنزلية، إلى حدود سنة 2012، في 1.360 مليون درهم مرصودة من طرف قطاع البيئة و1.000 مليون درهم من طرف وزارة الداخلية²⁵.

اللوحة 32: البرنامج الوطني للنفايات المنزلية

انطلق البرنامج الوطني للنفايات المنزلية سنة 2008، بصفة مشتركة بين وزارة الداخلية والوزارة المكلفة بالبيئة، بدعم من البنك الدولي، وذلك من أجل رفع التحديات المرتبطة بتدبير مستدام للنفايات المنزلية. ويغطي هذا البرنامج 15 سنة تمتد من 2008 إلى 2022.

وقد تم تحديد تكلفة البرنامج الوطني للنفايات المنزلية في 40 مليار درهم تتوزع كالاتي:

72 %	خدمات جمع النفايات والنظافة
15 %	إنجاز مطارح خاضعة للمراقبة
6 %	إعادة تأهيل المطارح المستغلة
2 %	تطوير إمكانيات وآليات ترميم النفايات
3 %	الدراسة والمراقبة والتتبع
2 %	التواصل والتكوين والتحسيس

ووضع البرنامج الوطني للنفايات المنزلية، لفائدة الجماعات، آلية تحفيزية للتمويل مرتبطة بالنتائج. وتمنح المساهمة المالية، بصفة تنازلية خلال 3 أو 4 سنوات، حسب معايير الاختيار التالية:

- توفر العقار؛
- المصادقة على دراسة الجدوى؛
- إنجاز دراسة الأثر على البيئة؛
- تفعيل التعاون بين الجماعات إذا كان مطلوباً في التصميم المديرى؛
- إعادة تأهيل المطارح القديمة؛
- اعتماد مخطط اجتماعي؛

²⁵ التقرير حول تدبير النفايات الصلبة، منشور من طرف GIZ ، أبريل 2014.

وحددت أهداف البرنامج الوطني للنفايات المنزلية فيما يلي:

- تعميم المخططات المديرية لتدبير النفايات المنزلية والمماثلة لها على جميع العمالات والأقاليم؛
- بلوغ نسبة 90 بالمائة لجمع النفايات في الوسط الحضري سنة 2020 و100 بالمائة سنة 2030؛
- إنجاز مطارح خاضعة للمراقبة في جميع المراكز الحضرية وإغلاق جميع المطارح غير المراقبة في أفق 2020؛
- جعل تدبير القطاع أكثر احترافية؛
- تطوير مسالك القطاع في مجالات "الفرز وإعادة التدوير والتممين" وبلوغ نسبة إعادة التدوير 20 بالمائة سنة 2020؛
- تكوين وتحسيس الفاعلين المعنيين؛
- تطوير إمكانيات تجميع النفايات المنزلية ورفع من قيمتها، قصد جعلها من بين مكونات الاقتصاد الوطني.

وتتولى لجنة وطنية مهمة الإشراف على البرنامج الوطني للنفايات المنزلية (اللجنة الوطنية للبرنامج الوطني للنفايات المنزلية) التي تقوم ببرمجة العمليات والمشاريع وتنسيق وتتبع البرنامج، وترأسها الوزارة المكلفة بالبيئة، كما تضم ممثلين عن وزارة الداخلية والوزارة المكلفة بالمالية والوزارة المكلفة بالشؤون العامة وصندوق التجهيز الجماعي. وتجتمع هذه اللجنة على الأقل مرتين في السنة.

وأحدثت وزارة الداخلية، ضمن مصالحها الإدارية، وحدة تعنى بتدبير مشاريع البرنامج الوطني للنفايات الصلبة، حيث تتولى تحديد وبرمجة المشاريع وتتبعها والتقييم البعدي لها. كما تقوم بدراسة طلبات الدعم المالي قبل إخضاعها للجنة الوطنية للبرنامج الوطني للنفايات المنزلية.

وبفضل البرنامج الوطني للنفايات المنزلية، عرفت مؤشرات القطاع تحسنا ملحوظا من خلال المعطيات التالية:

- انتقلت نسبة الساكنة الحضرية المستفيدة من 41 % سنة 2007 إلى 72 % سنة 2013؛
- تم طمر 37 % من النفايات سنة 2013 مقابل 10 % سنة 2007؛
- إعادة إصلاح 24 مطرحا غير خاضع للمراقبة خلال المرحلة الأولى من البرنامج؛

وتعترض البرنامج الوطني للنفايات المنزلية عدة عراقيل منها على الخصوص:

- التأخير في عملية التخطيط، حيث لم تنجز سوى 7 مخططات مديرية إقليمية؛
- صعوبة حصول توافق بشأن اختيار المواقع؛
- اعتراض السكان المجاورين على المشاريع؛
- ضعف قدرات الفاعلين المعنيين على إنجاز البرامج.

وقد أرغمت هذه العراقل بعض الجماعات كالدائر الببضاء والوليدية وتطوان وأزيلال على الاحتفاظ بالمطارح القديمة أو تأهيلها. ويتيح البرنامج الوطني للنفايات المنزلية العديد من فرص تطوير التدبير المفوض للمرافق العامة فيما يخص النظافة وتثمين النفايات. ومن شأن الإطار المؤسسي ونموذج الحكامة ونظام التحفيز المالي كعناصر معتمدة في البرنامج الوطني للنفايات المنزلية، أن تمكن من بلوغ الأهداف المتوخاة من طرف السلطات العمومية ومن تطوير العديد من المشاريع في إطار الشراكة بين الجماعات الترابية والقطاع الخاص.

المصدر: الوزارة المكلفة بالبيئة

433. يبلغ إنتاج النفايات بالوسطين الحضري والقروي، على التوالي، 0,67 كلغ و0,30 كلغ في اليوم لكل شخص، مقابل متوسط عالمي يصل إلى 1,20 كلغ في اليوم لكل شخص.

434. ويتم جمع النفايات الصلبة بالوسط الحضري بصفة منتظمة وشبه يومية. وسنة 2013، تم تقدير كميات النفايات بالوسط الحضري في 5,5 مليون طن. وتتراوح نسبة الجمع ما بين 75 بالمائة و100 بالمائة حسب الجماعات. وسيفارب حجم النفايات بالوسط الحضري 6,2 مليون طن سنة 2020²⁶.

435. ويشكل التخلص من النفايات أحد مظاهر الخلل في تدبير القطاع. كما أن أغلب المطارح العمومية لا تخضع للمراقبة، مما يتسبب في أضرار على المستويين الصحي والبيئي. وتشكل هذه الظاهرة تحديا حقيقيا للسياسات العمومية. ففي سنة 2013، تم طرح 35 بالمائة فقط من النفايات بمطارح خاضعة للمراقبة، مقابل 10 بالمائة سنة 2008.

436. ومن خاصيات القطاع بالمغرب، كما هو الحال في باقي البلدان النامية، كون المعدات والتجهيزات (من حاويات ووسائل النقل، الخ..) والتقنيات المستعملة في معالجة النفايات غير ملائمة للبيئة المحلية. وتجدر الإشارة إلى أن الطن الواحد من النفايات المنزلية بالمغرب يحتوي على معدل 700 إلى 800 كلغ من المواد العضوية القابلة للاختمار، مقابل 350 كلغ فقط بأوروبا الغربية والولايات المتحدة الأمريكية.

²⁶ تقرير حول تدبير النفايات الصلبة بالمغرب، منشور من طرف GIZ، أبريل 2014.

1- الإطار المؤسسي

437. يعرف الإطار التشريعي والتنظيمي المنظم لتدبير النفايات المنزلية والمماثلة لها تطورا ملحوظا. ويشمل هذا الإطار على الخصوص النصوص التالية:

- الميثاق الجماعي؛
- القانون الإطار بمثابة الميثاق الوطني للبيئة والتنمية المستدامة؛
- القانون رقم 28.00 المتعلق بتدبير النفايات والتخلص منها؛
- القانون رقم 54.05 المتعلق بالتدبير المفوض للمرافق العامة؛
- المرسوم رقم 2-06-362 بتاريخ 9 غشت 2006 المتعلق بتطبيق المادتين 5 و12 من القانون 54-05؛
- القانون رقم 12.03 المتعلق بدراسات التأثير على البيئة؛
- المرسوم رقم 2-09-253 بتاريخ 18 يوليوز 2008 المتعلق بتصنيف النفايات وتحديد لائحة النفايات الخطرة؛
- المرسوم رقم 2-07-139 بتاريخ 21 ماي 2009 المتعلق بتدبير النفايات الطبية والصيدلانية؛
- المرسوم رقم 2-09-284 بتاريخ 8 دجنبر 2009 المحدد للمساطر الإدارية والشروط التقنية المتعلقة بالمطرح المراقبة؛
- المرسوم رقم 2-09-538 بتاريخ 22 مارس 2010 المحدد لكيفيات إنجاز المخطط المدير الوطني لتدبير النفايات الخطرة؛
- المرسوم رقم 2-09-285 بتاريخ 06 يوليوز 2010 المحدد لكيفيات إنجاز المخطط المدير الخاص بالعمالة أو الإقليم لتدبير النفايات المنزلية والمشابهة ومسطرة تنظيم البحث العمومي الخاص بهذا المخطط؛
- المرسوم رقم 2-09-683 بتاريخ 6 يوليوز 2010 المحدد لكيفيات إعداد المخطط المدير الجهوي لتدبير النفايات الصناعية الطبية والصيدلانية غير الخطرة والنفايات النهائية الفلاحية وغير المضرة، وكذا مسطرة تنظيم البحث العمومي الخاص بهذا المخطط.

438. يخول الإطار المؤسسي الحالي دوراً رئيسياً للجماعات الترابية في مجموع دورة تدبير النفايات، من مرحلة ما قبل جمع النفايات إلى التخلص منها ومعالجتها وتثمينها، كما يحدد آليات التعاون بين الجماعات قصد إنجاز البنيات التحتية المشتركة، من قبيل مراكز التحويل ومراكز الطمر التقني.

439. وينص الميثاق الجماعي على التعاون بين الجماعات وذلك:

- إما في إطار اتفاقية تعاون أو شراكة، وهي الصيغة الملائمة لبناء المنشآت المتعلقة بتدبير النفايات وكذا بتجميع الوسائل اللازمة لإنجاز المطارح على سبيل المثال؛
- أو من خلال إحداث تجمع للجماعات الترابية، وهي الصيغة الأكثر ملاءمة للمطارح الخاضعة للمراقبة، لكونها تستلزم تدبير خدمات مشتركة.

440. وقد اتخذت نصوص تنظيمية بتطبيق القانون 28.00 السالف الذكر، حيث حددت على الخصوص:

- المساطر الإدارية والشروط التقنية المتعلقة بالمطارح الخاضعة للمراقبة؛
- كفايات إعداد المخطط المديرى للعمالة أو الإقليم لتدبير النفايات المنزلية والنفايات المماثلة لها، وكذا مسطرة تنظيم البحث العمومي في هذا المجال؛
- الشروط المتعلقة باستعمال الأكياس البلاستيكية.

441. يحدد القانون رقم 12.03 التدابير الوقائية الرامية إلى حماية البيئة وكفايات إنجاز دراسات التأثير. ويتضمن لائحة الأنشطة الاقتصادية الخاضعة، بصفة إلزامية، لهذا النوع من الدراسات. كما يحدد هذا القانون، على الخصوص، المنشآت الضرورية لتخزين النفايات والتخلص منها.

442. وتطبيقاً لمبدأ التفريع، تقدم الدولة دعمها لتنفيذ السياسة القطاعية التي تقرها الحكومة في هذا المجال.

443. يمنح الإطار المؤسسي للقطاع الخاص دور الشريك من أجل تحديث عملية تدبير النفايات والرفع من مستوى الاحترافية في القطاع، وذلك قصد بلوغ درجة أعلى من الفعالية الاقتصادية والجودة على مستوى الخدمات المقدمة للسكان في هذا الإطار.

444. وينتظر أن يتطور هذا الإطار المؤسسي ارتباطاً بما يلي:

- التحولات التي يعرفها التنظيم الترابي وتوزيع المهام، في إطار الجهوية المتقدمة المنصوص عليها في دستور المملكة؛

- الشراكات الجديدة بين القطاعين العام والخاص، والتي يتوقع تطويرها في مجال تثمين النفايات.

2- الحكامة

445. تتم حكامه قطاع النفايات المنزلية على المستوى الوطني من طرف وزارة الداخلية والوزارة المكلفة بالبيئة، وعلى المستوى المحلي، تتم هذه الحكامة أساسا من طرف الجماعات وتجمعاتها.

446. فوزارة الداخلية تتدخل أساسا فيما يخص المساعدة التقنية والمالية للجماعات الترابية. كما تتدخل كسلطة وصاية، من خلال المديرية العامة للجماعات المحلية ومديرية الماء والتطهير.

447. وتتدخل الوزارة المكلفة بالبيئة، في إطار السياسة الحكومية الرامية إلى تعزيز الإطار المؤسسي والوقاية من مظاهر التلوث والانزعاج البيئي. كما تقوم هذه الوزارة بالمراقبة البيئية وتترأس وتتولى كتابة اللجنة الوطنية لدراسات الأثر البيئي واللجنة الجهوية التابعة لها، وتقوم بالدور التنظيمي، كما تمارس مهام التخطيط والتنسيق والرصد.

448. ويتدخل فاعلون عموميون آخرون في القطاع كصندوق التجهيز الجماعي الذي يعمل بجانب الجماعات المحلية كوحدة تنسيق للأنشطة التابعة "لآلية التطور النظيف" في مجال تدبير النفايات. ويتجلى دور وكالات الأحواض المائية بهذا الخصوص، إلى جانب اختصاصات أخرى، في مراقبة الآثار السلبية للمخلفات السائلة للنفايات على الفرشات المائية، كما تقوم هذه الوكالات بدور صاحب المشروع المنتدب من أجل إعادة تأهيل المطارح.

اللوحة 33: المتدخلون في تدبير النفايات الصلبة

تمارس وزارة الداخلية الوصاية على الجماعات، وتقدم لها المساعدة التقنية في مجال تدبير النفايات المنزلية. تعتبر وزارة الصحة السلطة المسؤولة على تدبير نفايات المستشفيات ومؤسسات العلاج. تتدخل وزارة الفلاحة والتنمية القروية في تحديد مواقع المطارح، وعلى الخصوص في المناطق الغابوية، وكذلك في إقامة وحدات المعالجة. تلعب وزارة الصناعة والتجارة دورا استشاريا فيما يتعلق بالتخلص من النفايات الناجمة عن الأنشطة الصناعية والتجارية، وكذا وضع المسالك المهنية لتثمين النفايات. تعنى الوزارة المكلفة بالبيئة أساسا بالتنسيق وتجميع المعطيات والدراسات وإعداد القوانين والمراسيم، والمعايير والتوجيهات المرتبطة بالبيئة.

3- الفاعلون في القطاع

449. تقوم الجماعات أو مجموعات الجماعات بتدبير مرافق النظافة، بصفة مباشرة، أو تفوض ذلك لمقاولات أو مجموعات مقاولات خاصة. وقد مثل التدبير المفوض لجمع النفايات المنزلية سنة 2014 ما نسبته 80 بالمائة، مقابل 20 بالمائة بالنسبة للتدبير المباشر.

450. وتعرض تدبير النظافة من طرف المصالح الجماعية العديد من الإكراهات المرتبطة أساسا بضعف الحكامة على مستوى هذه المصالح، وتقدم التجهيزات وسوء صيانتها، ونقص على مستوى البنيات التحتية، وضعف الموارد البشرية المؤهلة وغياب الحوافز.

451. وعلى مستوى رصد الموارد، يلاحظ من خلال بنية الميزانية الجماعية، غياب بند خاص بالتدبير المباشر للنظافة، وكذا غياب نظام موحد لتقييم الميزانية المخصصة لكل مكونات دورة تدبير النفايات، من جمعها إلى معالجتها.

452. ولما حقق التدبير المباشر من طرف الجماعة نتائج مرضية، بالنظر إلى تطور متطلبات الساكنة. ومن أجل التقليل من اختلالات هذا النمط من التدبير، لجأت العديد من الجماعات الحضرية إلى المقاولات الخاصة بتفويضها تدبير مرافق النظافة وجمع النفايات ومعالجتها في المطارح.

453. لقد تم إبرام العقود مع الفاعلين الخواص قصد تمكين الجماعات المعنية من الحصول على استثمارات بمستويات كافية وتحسين جودة الخدمة للمواطن. وعلى مستوى الالتزامات، ينبغي إيجاد توازن بين المستلزمات التقنية والمالية للتدبير المفوض، من جهة، والقدرة على تغطية التكاليف، من جهة أخرى.

454. وفيما يخص هذا النمط الجديد من التدبير، فإن تحسن جودة الخدمات المقدمة للساكنة قد دفع الجماعات إلى تفويض مرافق النظافة إلى الشركات الخاصة. وبالمقارنة مع نمط التدبير المباشر، يسعى التدبير المفوض إلى:

- تجديد حظيرة شاحنات النظافة وتسريع وتيرة عملها؛
- ملاءمة المعدات التي تم جلبها مع حاجيات النسيج الحضري ومع معايير النظافة والبيئة؛
- إدخال خدمات جديدة (الغسل والكنس الميكانيكي...)؛
- تحسين الخدمة المقدمة للساكنة وتعبئة الموارد المالية من أجل اقتناء التجهيزات الضرورية؛

• القضاء تدريجيا على النقط السوداء من خلال تقوية الوسائل البشرية والمادية؛

• استعمال أساليب جديدة في التنظيم والتسيير؛

• تحسين التواصل مع العموم.

455. وبالإضافة إلى ذلك، فإن تكليف الخواص بهذه الخدمات من شأنه تقليص الهوة الفاصلة بين مختلف أنواع الجماعات والمناطق المستفيدة، ذلك أن العقود المبرمة مع القطاع الخاص تستند إلى معايير موحدة لتقديم الخدمات (فيما يخص الجودة والتغطية). فالجماعات والمواقع التي كانت سابقا منعدمة التغطية أو ناقصة التغطية أصبح بإمكانها الاستفادة من خدمات ملائمة لجمع النفايات.

456. كما أن اعتماد التدبير المفوض من شأنه أن يفسح المجال لوضع آليات جديدة من أجل تعزيز مسؤولية الجماعات المحلية اتجاه المواطنين.

457. وتتراوح مدة العقود ما بين 5 و7 سنوات بالنسبة لخدمات النظافة، بينما يمكن أن تصل إلى 20 سنة بالنسبة للمطارح العمومية.

458. وتتقاضى الشركة المفوض إليها من طرف السلطة المفوضة أجرة مقابل الخدمات، تأخذ عدة أشكال:

• حسب الطن أو بشكل جزافي، مع خصم أجور المستخدمين الموضوعين رهن إشارة الشركة المفوض إليها، وخصم القيمة المتبقية للمعدات المحولة من طرف الجماعة لفائدة الشركة المعنية، وكذا أقساط التأمين المرتبطة بذلك؛

• حسب مبلغ جزافي يومي للكنس اليدوي على الطرقات المحددة في دفتر التحملات؛

• حسب المسافة بالكيلومتر أو مبلغ جزافي يومي بالنسبة لغسل الطرقات والفضاءات العمومية؛

• حسب مبلغ جزافي بالنسبة للمطارح العمومية.

459. تحتسب الأجرة التي تتقاضاها الشركة المفوض إليها شهريا على أساس وحدات الأثمان والوثائق المثبتة لإنجاز الخدمة.

460. وعلى سبيل الإشارة، فالمعطيات الواردة من الجماعات في إطار إعداد المخطط المديرى للتطهير الصلب لولاية الرباط - سلا، تبرز أن تكلفة جمع النفايات والتنظيف بواسطة التدبير

المباشر، دون احتساب الإهلاكات، تقدر بمبلغ 255,33 درهم للطن، أي ما يمثل 57,22 درهم للفرد في السنة²⁷.

461. وتصل الأثمان المدرجة في الفواتير من طرف الشركة المفوض إليها في 27 جماعة خلال الفترة الممتدة من 2007 إلى 2009، إلى 333 درهم للطن²⁸ في المتوسط. وقد بلغت الكلفة حدا أقصى قدره 548 درهم للطن بجماعات النواصر وبوسكورة ودار بوعزة وأولاد صالح. وانتقل السعر المتوسط على المستوى الوطني إلى 417 درهم للطن سنة 2013²⁹.

462. إلا أن مقارنة الأثمان المؤداة للمفوض إليه مع الكلفة المقدرة في التدبير المباشر، تبقى دون دلالة. فبخلاف نمط التدبير المباشر، تتضمن الأثمان المفوترة من طرف الشركات المفوض إليها مخصصات الإهلاك وتكلفة رأس المال وتعويض المساهمين والأعباء الضريبية.

463. كما أن التكلفة التي تقدرها الجماعات لا تتضمن المصاريف العامة التي تهم تسيير مرفق النظافة.

464. وبلغت كلفة إيداع النفايات في المطرح الخاضع للمراقبة ما قدره 180 درهم للطن في المتوسط، سنة 2013³⁰.

4- المؤشرات

أ - مرفق جمع النفايات والتنظيف

465. عرف التدبير المفوض تطورا ملحوظا خلال العقد الأخير. كما مكنت العقود المبرمة مع الخواص، منذ سنة 2006، من تقديم الخدمات لفائدة 13,5 مليون نسمة سنة 2013، مقابل 8,5 مليون نسمة سنة 2006، في مجال النظافة والمطرح العمومية.

466. وشمل التدبير المفوض لخدمات جمع النفايات والنظافة 147 جماعة سنة 2013، مقابل 109 سنة 2012. وانتقل عدد العقود المبرمة من 33، قبل سنة 2006، إلى 101 سنة 2013. ويستفيد 74 بالمائة من الساكنة الحضرية من خدمات شركات خاصة قامت بجمع ما يناهز 80 بالمائة من كميات النفايات سنة 2013، مقابل 44 بالمائة سنة 2007.

467. يتم تأمين التدبير المفوض لمرفق جمع النفايات والتنظيف من طرف 15 شركة حققت، سنة 2013، رقم معاملات بلغ 2.218 مليون درهم، كما بلغ عدد مستخدميها 15.000. وقد أنجزت هذه الشركات، إلى غاية نهاية سنة 2013، استثمارات تصل إلى 3.033 مليون درهم.

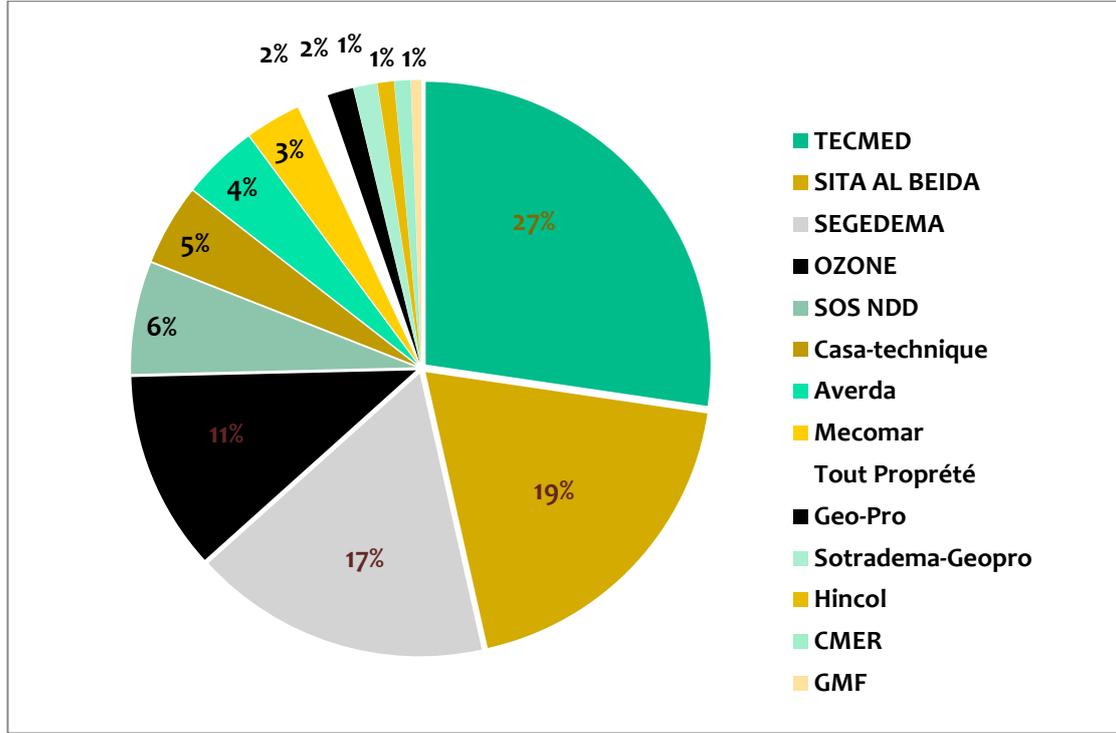
²⁷ الجماعة الحضرية للرباط

²⁸ وزارة الداخلية

²⁹ الوزارة المكلفة بالبيئة

³⁰ الوزارة المكلفة بالبيئة

468. يؤمن التدبير المفوض للنفايات الصلبة، في جزء كبير منه، من طرف 4 مجموعات تبلغ حصتها الإجمالية من السوق 76 بالمائة، منها 27 بالمائة بالنسبة لشركة TECMED و19 بالمائة لشركة SITA AL BEIDA و17 بالمائة بالنسبة لشركة SEGEDEMA و11 بالمائة بالنسبة لشركة OZONE والباقي يرجع إلى 10 شركات أخرى مفوض إليها.



الرسم البياني 20: رقم المعاملات الخاص بالشركات المفوض إليها جمع النفايات والتنظيف

469. يبرز التدبير المفوض لجمع النفايات والتنظيف المعطيات الرقمية التالية:

الجدول 15: المعطيات الرقمية حول جمع النفايات والتنظيف

العقود الجارية	العقود المبرمة منذ سنة 2006	العقود المبرمة قبل سنة 2006			البيان
		المجموع	العقود قيد التنفيذ	العقود المنتهية	
101	100	33	1	32	عدد العقود
15	14	11	1	10	عدد الشركات المفوض إليها
147	146	30	1	29	عدد الجماعات المعنية
14.939	14.788	7.815	151	7.664	عدد المستخدمين
2.184	2.170	863	14	849	الاستثمارات المبرمجة (بألف درهم)
2.218	2.210	870	8	862	رقم المعاملات السنوي (بألف درهم)
13,5	13	8,5	0,5	8	السكنة المستفيدة (بالملايين نسمة)

المصدر: وزارة الداخلية

470. تعتبر مدينة الرباط الجماعة الحضرية الوحيدة التي أبرمت، سنة 2008، عقدا منفصلا لمدة 7 سنوات مع شركة "سيطا البيضاء" يشمل مخلفات البناء والهدم وكذا النفايات الخضراء. ويتم تمويل هذا العقد بالكامل من طرف الجماعة. وقد ارتفعت الكميات التي تم جمعها إلى 119.500 طن. كما ناهزت التكلفة السنوية 20,4 مليون درهم، على أساس ثمن أحادي قدره 171 درهم للطن.

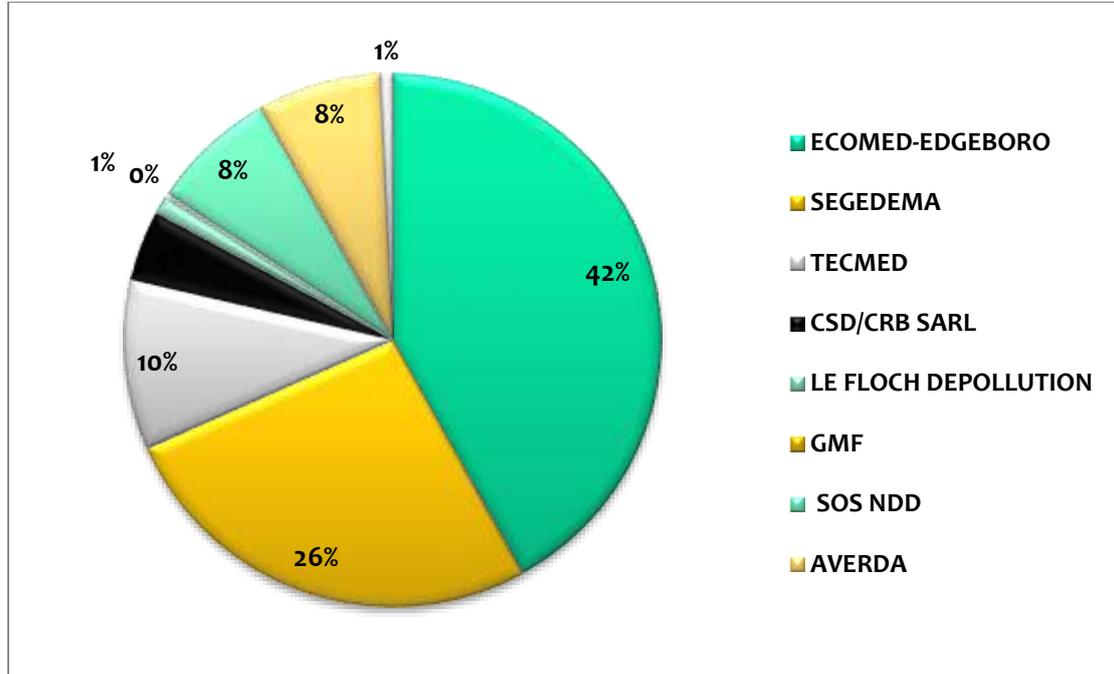
ب - مرفق المطرح العمومي

471. عرف إيداع النفايات بالمطرح العمومي تطورا ملموسا، فيما يخص نسبة طمر النفايات التي تضاعفت 3 مرات، حيث انتقلت من 11 بالمائة سنة 2007، إلى 32 بالمائة سنة 2013، بكمية تصل إلى 1,69 مليون طن.

472. وقد شمل التدبير المفوض لهذا المرفق 66 جماعة سنة 2013، أبرمت 8 عقود قبل سنة 2006، منها 5 لاتزال سارية المفعول. وانتقل هذا العدد إلى 10 عقود بعد صدور قانون التدبير المفوض. وفاقته الساكنة المستفيدة من خدمات الشركات الخاصة 11 مليون نسمة سنة 2013، مقابل 2,9 مليون سنة 2006.

473. تتولى التدبير المفوض للمطارح العمومية الخاضعة للمراقبة 12 شركة خاصة، حققت رقم معاملات بلغ 268 مليون درهم سنة 2013. وتشغل هذه الشركات 150 مستخدما، إضافة إلى توفير العديد من فرص الشغل المباشرة وغير المباشرة، وخاصة في الأنشطة المرتبطة بالفرز والنقل وإعادة التدوير. وقد بلغت الاستثمارات المنجزة في هذا الإطار، عند نهاية 2013، ما قدره 1.151 مليون درهم.

474. يتم تدبير المطارح العمومية الخاضعة للمراقبة من طرف 5 مجموعات تستحوذ على نسبة 94 بالمائة من حصة السوق، كما يتضح ذلك من خلال الرسم البياني الآتي:



الرسم البياني 21: رقم المعاملات الخاص بالشركات المفوض إليها تدبير المطارح العمومية

475. تتلخص المعطيات المتعلقة بالتدبير المفوض للمطارح على الشكل التالي:

الجدول 16: المؤشرات المتعلقة بالمطارح العمومية

العقود الجارية	العقود المبرمة بعد سنة 2006	العقود المبرمة قبل سنة 2006			البيان
		المجموع	العقود قيد التنفيذ	العقود المنتهية	
15	10	8	5	3	عدد العقود
12	7	8	5	3	عدد الشركات المفوض إليها
66	58	37	8	29	عدد الجماعات المعنية
150	100	80	50	30	عدد المستخدمين
1.151,1	897,5	286,1	253,6	32,5	الاستثمارات المبرمجة (بملايين الدراهم)
268	226	55,2	42	13,2	رقم المعاملات السنوي (بملايين الدراهم)
11,3	9,2	2,9	2,1	0,8	السكنة المستفيدة (بالملايين نسمة)

المصدر : وزارة الداخلية

476. خلال الفترة الممتدة من 2009 إلى 2013، تم إحراز تقدم ملحوظ في هذا المجال يتجلى في

ما يلي:

- ارتفاع نسبة إيداع النفايات بالمطارح الخاضعة للمراقبة، حيث وصلت إلى ما يقارب 2 مليون طن في السنة، أي ما يمثل 37 بالمائة من مجموع النفايات، مقابل 10 بالمائة قبل سنة 2008؛
- إنجاز 15 مطرحة خاضعا للمراقبة، بالإضافة إلى 6 مطارح أخرى في طور الإنجاز؛
- تأهيل 24 مطرحة غير خاضع للمراقبة حيث أصبحت هذه المطارح جاهزة، يضاف إليها 84 مطرحة في طور التهيئة.

477. وبالرغم من النتائج المسجلة، يواجه قطاع تدبير النفايات تحديات هامة تتجلى في استمرار استغلال 200 مطرحة عشوائيا لم تتم بعد إعادة تأهيلها، مما يشكل تهديدا حقيقيا للبيئة والموارد المائية وصحة كل من الساكنة المجاورة والعاملين بهذه المطارح، سيما وأن هذه المواقع تتلقى نفايات طبية وصناعية خطيرة. وفي هذا الصدد يتعين إيلاء عناية خاصة لإعادة تأهيل المطارح غير الخاضعة للمراقبة، وذلك بإعطائها الأولوية المطلقة في السياسة القطاعية.

478. يفرز قطاع الصناعة ما يزيد عن 1,2 مليون طن من النفايات سنويا، منها 290.000 طن كنفايات خطيرة، ولا يتم جمع سوى جزء ضئيل من هذه الكمية، أي ما يمثل 8 بالمائة. وتصل النفايات الطبية إلى 21.000 طن في السنة.

479. ويمثل حجم النفايات العضوية على الصعيد الوطني 60 بالمائة من النفايات التي تودع بالمطارح الخاضعة للمراقبة.

ثانياً: التشخيص

480. عرفت المرافق العامة للنظافة التابعة للجماعات الترابية توسعا كبيرا خلال العقد الأخير، على إثر الإصلاحات القطاعية التي قامت بها السلطات العمومية، ودخول القانون المتعلق بالتدبير المفوض للمرافق العامة حيز التنفيذ.

481. وقد أبانت دراسة ظروف تسيير مرافق النظافة عن مشاكل ذات صلة بالجوانب التعاقدية وبجودة الخدمة وآليات التقنين والضبط والمراقبة، وكذلك عن إشكاليات مرتبطة بتثمين النفايات. وينبغي أن يشمل هذا التقييم أيضا قياس مستوى رضا الساكنة إزاء الخدمات المقدمة.

1- الجوانب التعاقدية

أ - إعداد العقود

482. وغالبا ما تفتقر الشروط المرجعية المعمول بها في إعداد عقود التدبير المفوض للدقة المطلوبة، وخاصة فيما يتعلق بالجوانب المرتبطة بالمجال الترابي الذي يتعين تغطيته وما سيرفقه من تطور، إضافة إلى الجوانب الخاصة بتوفير الخدمات وبحجم التجهيزات ومواصفاتها التقنية والجزاءات المترتبة عن إخلال الشركة المفوض إليها بالتزاماتها التعاقدية. وعلى مستوى إسناد العقود، يقع الاختيار غالبا على المتعهد صاحب العرض الأكثر انخفاضا. ومن شأن هذه العوامل أن تنعكس بشكل سلبي على جودة الخدمة.

483. كما لم يتم بعد صدور المرسوم التطبيقي المنصوص عليه في المادة 16 من القانون 28.00 المتعلق بتدبير النفايات والتخلص منها، والذي يلزم الجماعات بإنجاز مخطط مديري جماعي أو مشترك بين الجماعات لتدبير النفايات المنزلية والمماثلة لها. وفي غياب هذا المرسوم التطبيقي، لم يتم إنجاز هذه المخططات إلا من طرف بعض الجماعات بدعم من منظمات غير حكومية، بشكل أساسي. ويتعلق الأمر بجماعات أكادير وشفشاون ووالماس.

484. ومن بين العوائق الأخرى، وعلاقة بما سبق، تجدر الإشارة إلى غياب المخطط المديرى للعمال والإقليم لتدبير النفايات المنزلية والمماثلة، وكذا المخطط الجماعي ذي الصلة والمحدد للعمليات التي تسبق جمع النفايات، وعمليات جمعها ونقلها وإيداعها بالمطرح والتخلص منها ومعالجتها وتثمينها، وفرزها عند الحاجة. ومن أجل تجاوز هذا النقص، تم في إطار المخطط الوطني للنفايات المنزلية، تمويل الدراسات المتعلقة بسبع مخططات مديرية لتدبير النفايات والالتزام بإنجاز 62 دراسة بخصوص مخططات مديرية أخرى.

485. ويتضح، في العديد من الحالات، أن الدراسات القبلية غير شاملة ولا تتصف بكامل الموثوقية (إما المبالغة أو التقليل في تقدير حجم النفايات واعتماد تصميم تقني سيء للمطارح) مما يفضي إلى توقعات تنعكس سلباً على التوازن الاقتصادي والمالي للعقد.

486. لا تخصص دفاتر التحملات المتعلقة بالتدبير المفوض معالجة خاصة لخدمات جمع النفايات الصادرة عن المؤسسات الاستشفائية والطبية.

487. كما لا تتضمن العقود مقتضيات خاصة ذات بعد اجتماعي بشأن تأطير وتكوين وتنظيم العاملين في الأنشطة المتصلة بالفرز وإعادة التدوير بالمطارح العمومية.

488. وفضلاً عن ذلك، لا يتم إدماج مفهوم "آلية التطور النظيف" ضمن مقتضيات العقد المتعلقة بإنجاز المشروع، وبالتالي لا يتم الأخذ بعين الاعتبار لمستلزمات التنمية المستدامة.

489. وتبقى دراسات الجدوى والآثار على الأنظمة البيئية الطبيعية شبه غائبة. كما تغيب أيضاً الدراسات التي تعنى بالفرشات المائية والصحة العمومية في علاقتها مع مواقع محطات التحويل والمطارح العمومية.

ب - تنفيذ العقود

490. تضاف إلى ما سبق، نقائص أخرى مرتبطة بتنفيذ العقد، وخاصة فيما يتعلق بالاستثمار وجودة الخدمات والموارد البشرية.

491. وفي غياب نظام ملائم للمراقبة من طرف السلطة المفوضة، فإن الشركة المفوض إليها قد لا تقي بالتزاماتها بخصوص الاستثمار وإنجاز مراكز التحويل من أجل استقبال النفايات الصادرة عن مجال تغطية الخدمات، قبل نقلها إلى المطرح العمومي الخاضع للمراقبة.

492. كما أن الشركات المفوض إليها نادراً ما تحترم الأجل المتعاقد بشأنها، فيما يخص اقتناء المعدات والآليات المنصوص عليها في عقد التدبير المفوض، مما يحول دون إنجاز الخدمات التعاقدية في ظروف جيدة.

493. ولا تقوم الأطراف المتعاقدة بالإجراءات الإدارية المسبقة من أجل تشييد البنايات الإدارية والمنشآت المطلوبة والمسالك، مما يؤدي إلى التأخر في استغلال المشاريع.

494. تنص اتفاقية التدبير المفوض على التزام الشركة المفوض إليها بتوفير المستخدمين بالأعداد والكفاءات اللازمة لإنجاز الأشغال واستغلال المرافق. لكن النقص المسجل على مستوى التأطير والتتبع، غالباً ما ينتج عنه بطء في إنجاز الأشغال، كما يشكل مخاطر على جودة الخدمات التعاقدية.

495. تلجأ الشركة المفوض إليها، بصفة مفرطة، إلى المستخدمين العرضيين، مما لا يسمح ببلوغ الأهداف التعاقدية، بفعل عدم الاستقرار الناتج عن هذه الممارسة وعدم الاستفادة من التجارب المتركمة، إضافة إلى غياب دورات تكوينية لفائدة هؤلاء المستخدمين العرضيين.

496. وقد ظهرت عدة مشاكل أدت إلى خلق أجواء عدم الثقة بين طرفي العقد، الأمر الذي من شأنه أن يهدد استمرارية علاقة الشراكة بين السلطة المفوضة والشركات المفوض إليها. وتتلخص هذه المشاكل، على الخصوص، في ما يلي:

- النقائص التي يعرفها مسلسل التخطيط لوضع وتنفيذ الميزانية؛

- تراكم متأخرات الأداء لفائدة الفاعلين الخواص؛

- ضعف الجماعات الترابية في تدبير المراحل التعاقدية وتتبع المشاريع؛

- غياب قنوات الحوار وضعف الآليات الكفيلة بتسوية الخلافات.

497. وقد تم القيام بمبادرات من أجل حل المشاكل المذكورة أعلاه، شملت على الخصوص:

- اتخاذ تدابير من طرف وزارة الداخلية، سنة 2013، من أجل تصفية متأخرات الأداء وتفاذي تكونها من جديد؛

- دعم الجماعات الترابية قصد تحسين ظروف إعداد وتدبير العقود، وذلك باللجوء إلى الخبرة الخارجية في إطار "مساعدة صاحب المشروع"؛

- دراسة آليات أكثر مرونة وأكثر نجاعة من أجل فض النزاعات بين الشركاء.

2- جودة الخدمات

498. لا تتطور جودة الخدمات طبق مقاربة الأهداف ومؤشرات النجاعة التي يتم تحديدها سلفاً. وعلى المستوى العملي، تتعدد أشكال الخلل، كتجاوز حمولة الحاويات ونقص وسائل صيانتها وإفراغها في ظروف سيئة.

499. كما يعاني التدبير التقني للحاويات وصناديق جمع النفايات من ضعف التخطيط، مما يؤدي إلى سوء التوزيع على مختلف المواقع.

500. وتندهور جودة الخدمات في غياب برامج معدة سلفاً من أجل غسل الحاويات وتنظيفها بصفة دورية، إضافة إلى عدم استعمال مواد التنظيف الملائمة.

501. كما تحول عدة عوامل دون الرفع من جودة الخدمات، كتهالك وسائل النقل، وغياب صيانة وتجديد المعدات، والتغيير المستمر لمسارات وسائل جمع النفايات.

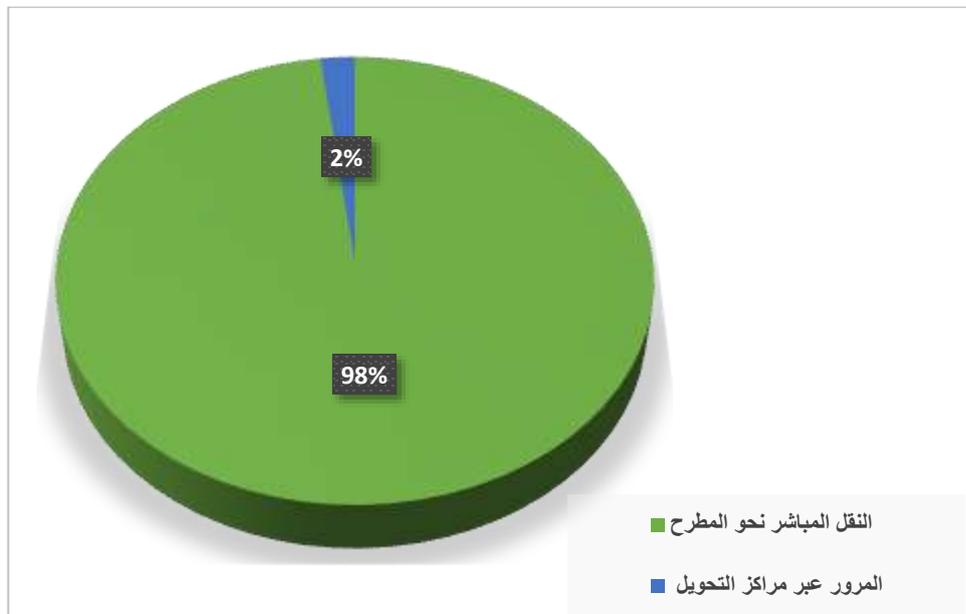
502. وعلاوة على ذلك، فإن الخدمات المرتبطة بتنظيف الطرقات لا ترقى إلى المتطلبات التعاقدية، وذلك بسبب النقص الناجم عن الكنس اليدوي، وغياب برنامج منظم لكنس الأزقة والشوارع، واستعمال أدوات غير ملائمة ومتقادمة.

503. وتشكل ظروف جمع النفايات الاستشفائية والصناعية والكيمائية وكذا أصناف أخرى من النفايات الضارة، مخاطر على صحة الساكنة.

504. تستخدم المطارح من طرف الشركات المفوض إليها كمراكز لتحويل النفايات. كما لا يتم الإسراع بتحويل النفايات المودعة إلى المطرح العمومي، مما يتسبب في تسرب المخلفات السائلة لهذه النفايات من الشاحنات خلال عمليات التحويل.

505. تتجلى أهمية مراكز التحويل في فصل عمليات الجمع والنقل نحو المطارح، علما أن تعميم هذه المراكز على جميع التجمعات، من شأنه أن يتيح الاقتصاد في كلفة النقل وأن يتيح تنظيما أفضل لمسار معالجة وتثمين النفايات.

506. وعلى الرغم من كون مراكز التحويل تلعب دورا مهما في ترشيد استعمال الوسائل، فإن اللجوء إليها يبقى ضعيفا، حيث لم يتجاوز 2 بالمائة من مجموع النفايات المودعة بالمطارح خلال سنة 2009.



الرسم البياني 22: حصة النفايات التي تمر عبر مراكز التحويل

507. وعلى سبيل المثال، حققت الجماعة الحضرية لسلا، بفضل إنجاز مركز للتحويل، اقتصاداً في التكاليف بمبلغ 12 مليون درهم سنوياً، كما يبرز ذلك من خلال الجدول الآتي³¹:

الجدول 17: تقدير الكلفة الإضافية الناجمة عن النقل المباشر للنفايات إلى المطرح العمومي

بجماعة سلا

التقدير السنوي (مليون درهم)	الكلفة الإضافية (مليون درهم/64 يوم)	الكلفة (درهم/اليوم)	الكلفة (درهم/طن)	إنتاج النفايات (طن /اليوم)	الحالات
18,72	3,12	48.750	*81,25	600	بدون المرور عبر مطرح عكراش
6,54	1,09	17.100	**28,50	600	بالمرور عبر مطرح عكراش
12,18	2,03	31.650	52,75	-	الفارق

* تم احتساب التكلفة انطلاقاً من التحملات الفعلية للجماعة
**الكلفة المتعاقد بشأنها

اللوحة 34 : مراكز التحويل

تشكل مراكز التحويل نقط الفصل في الشحن، بحيث تمكن من الانتقال من شاحنات الجمع إلى تلك المخصصة للنقل إلى المطارح. وتتم عملية التحويل من خلال تجميع نفايات العديد من الشاحنات في حاويات ذات قدرة استيعابية كبيرة، من أجل نقل النفايات إلى مواقع المعالجة. ويعتبر مركز أو رصيف التحويل، والمسمى أيضا بمحطة العبور أو أرضية التجميع، منشأة تمكن من تجميع وتخزين النفايات مؤقتا أو دكها في منطقة لجمع النفايات بعيدة نسبيا عن مركز المعالجة، من أجل نقلها في مركبات كبيرة (عربات مجرورة) تفوق قدرة نقلها قدرة شاحنات الجمع.

ضمن سلسلة تدبير النفايات، يأتي مركز التحويل بين مرحلتي جمع النفايات ومعالجتها أو طمرها. وبالإضافة إلى مراكز تحويل النفايات المنزلية والمماثلة، تختص مراكز أخرى بالنفايات الخطرة أو بالنفايات ذات مواصفات معينة.

يفترض أن يستجيب اختيار مواقع مراكز التحويل إلى العديد من الراهانات:

- اقتصادية: ترشيد كلفة نقل النفايات بين جمعها وتحويلها إلى المطارح، أخذا في الاعتبار المسافات الكبيرة التي تفصل التجمعات السكنية عن المطارح؛
- تنظيمية: ضمان تدبير لوجستيكي أفضل لمختلف مراحل المخطط التنظيمي للنفايات، انطلاقا من الجمع إلى الإيداع بالمطارح ومرورا بالتحويل. ومن شأن فعالية هذا التدبير تجميع النفايات بالأحياء صعبة الولوج بسبب ضيق الأزقة وقوة المنحدرات والوضعية المتدهورة للطرق؛
- بيئية: تقليص الانبعاثات الملوثة من النفايات المنقولة، وذلك بتكثيف عمليات النقل وضمان القيام بمستلزمات الفرز وإعادة التدوير قبل الانتقال إلى الإيداع بالمطارح.

508. لا تتضمن العقود الشروط اللازمة لتمكين السلطة المفوضة من موقع عصري للمعالجة
يجمع بين الفرز وطمر النفايات ومعالجة التسربات السائلة بواسطة تقنيات حديثة تستجيب
لأهداف التدبير الجيد للبيئة، من قبيل تقنية التناضح العكسي.

509. تتسبب عمليات طمر النفايات التي تقوم بها الشركات المفوض إليها في انتشار روائح
كريهة، وتدفق المخلفات السائلة للنفايات خارج المناطق المانعة للتسرب وخارج مواقع المطارح.

510. لا تلجأ الأطراف المتعاقدة إلى المسوحات والدراسات الطبوغرافية اللازمة لتقييم نسبة دك
النفايات، وتتبع التطور الحاصل في تحلل النفايات المطمورة، وذلك بالنظر إلى ظهور المخلفات
السائلة للنفايات وإنتاج الغازات الحيوية. و يترتب عن هذا الوضع عدة ظواهر سلبية كتطاير
النفايات وانبعاث الروائح، وتسرب الغازات الحيوية، ومخاطر الحرائق، إضافة إلى مخاطر
التعفنات الناجمة عن توافد الطيور على المطارح.

511. وفي غياب بنيات تحتية ملائمة للتخلص من النفايات، غالبا ما تلجأ المستشفيات والمراكز
الصحية إلى التخلص من النفايات الخطرة، دون مراقبة على مستوى المطارح الجماعية
المشتركة بين الجماعات. وتشكل هذه الحالة تهديدا خطيرا لصحة الساكنة.

اللوحة 35: مشروع المرسوم المتعلق بتدبير النفايات الخطرة

تمت المصادقة من طرف مجلس الحكومة، بتاريخ 2014/07/31، على مشروع المرسوم رقم 85-14-2 المتعلق بتدبير النفايات
الخطرة، والذي تم اعتماده تطبيقا لمقتضيات القانون رقم 28.00 المتعلق بتدبير النفايات والتخلص منها.

ويهدف هذا النص إلى تحديد التدابير التنظيمية لتدبير النفايات الخطرة التي يجب على مُولدي النفايات التقيد بها في عمليات الجمع
والنقل. ويسري الأمر نفسه على مستغلي منشآت التخزين والتممين والمعالجة والتخلص من تلك النفايات.

ويحدد هذا النص كذلك كليات تسليم الرخصة المتعلقة بجمع ونقل النفايات الخطرة، ورخصة فتح منشآت خاصة بمعالجة النفايات
الخطرة، من أجل تميمها أو التخلص منها. كما يتضمن أيضا الشروط التقنية التي يتعين احترامها خلال عمليات فرز وجمع ونقل
وتخزين ومعالجة هذا النوع من النفايات.

512. ويبقى مسلسل معالجة المخلفات السائلة للنفايات بواسطة التقنيات الملائمة، مثل التناضح العكسي، غير ذي دلالة، نظرا لغياب بروتوكول وقائي ضد المخاطر المرتبطة بالأعطاب التقنية، وغياب الصيانة المتكررة للأغشية، والنقص في التزويد بمواد التنظيف، بسبب النفاذ المتكرر للمخزون، والتوقفات المتتالية للمحطات عن الخدمة بسبب الانقطاعات الكهربائية.

اللوحة 36 : مصطلحات تقنية

المخلفات السائلة للنفايات أو ما يصطلح عليه بالرشيح (Lixiviat):

عند التخزين، وتحت التأثير المشترك لمياه الأمطار والاختمار الطبيعي، تنتج النفايات سائلا يطلق عليه اسم "Lixiviat"، غني بالمواد العضوية والعناصر المرتبطة بها. ولا يمكن إلقاء هذه المخلفات السائلة في الوسط الطبيعي، بل يجب جمعها بعناية ومعالجتها. وتنتج عن الإنتاج المتزايد لهذه المخلفات السائلة مخاطر تلوث التربة والأنهار والفرشات المائية. لذا يتعين أن تخضع هذه المخلفات السائلة إلى تدابير المراقبة والجمع والتطهير.

الترشح

الترشح أو التسرب البطيء للمياه، من خلال التربة، يعمل على تحلل المواد الصلبة. وعلى سبيل المثال، يمكن للماء أن يحمل بمواد سامة عندما يمر عبر التربة التي تنشأ فوقها المطارح أو عبر التربة التي تحتوي على النترات بكميات كبيرة.

التناضح العكسي

تتشكل المخلفات السائلة للنفايات من خلال مرور الماء عبر النفايات، ويتم صرفها ثم معالجتها بواسطة التناضح العكسي.

بعد المراقبة، يتم تثمين الماء المستخلص (أي النقي بنسبة 99,9 بالمائة) في الموقع نفسه أو يتم إلقاؤه في الوسط الطبيعي. وتبعا لتقنية التناضح العكسي، يتم تبادل الماء من الوسط الأكثر تركيزا نحو الوسط الأقل تركيزا، ويتم الحصول على هذه النتيجة بممارسة ضغط في الجانب الأكثر تركيزا يفوق ضغط التناضح.

النفايات القابلة للاختمار

يطلق هذا التعبير على النفايات المتكونة حصريا من مواد عضوية قابلة للتحلل الحيوي والتي يمكن معالجتها عن طريق التسميد أو التحويل إلى غاز الميثان، وهو ما يصطلح عليه بالنفايات الخضراء.

التحويل إلى غاز الميثان

تتلخص هذه التقنية في المعالجة الطبيعية للنفايات العضوية التي يترتب عنها الإنتاج المزدوج لغاز قابل للتحويل إلى الطاقة (الغاز الحيوي) والذي ينجم عن التحلل البيولوجي للمواد العضوية في وسط يقل فيه الهواء (يطلق على هذه العملية مصطلح الاختمار اللاهوائي لكونها تتم بدون أوكسجين). كما تنتج عن النفايات المتبقية نفايات قابلة للاستعمال كسماد، إما بشكل خام أو بعد المعالجة (التجفيف والتسميد والتعقيم). وتهم تقنية التحويل إلى غاز الميثان النفايات العضوية الغنية بالماء والقابلة للاختمار (بعض أجزاء النفايات المنزلية والأحوال المتبقية من محطات التطهير ودهون وزيتوت محركات العربات وبعض نفايات الصناعات الفلاحية الغذائية وكذا بعض النفايات الفلاحية).

التسميد

يتعلق الأمر بطريقة بيولوجية تمكن، تحت تأثير البكتيريا الهوائية (بتواجد الأوكسجين)، من التحلل السريع للنفايات العضوية من أجل إنتاج السماد. تتسبب تفاعلات عملية التسميد في إنتاج حرارة تنظف السماد وتزيل العوامل المسببة للأمراض التي تحتوي عليها النفايات الواردة.

السماد

منتج يترتب عن تسميد النفايات. ويمكن استعماله كمادة تعديلية عضوية تحسن بنية التربة، أو كأسمدة مغذية للنباتات.

الغاز الحيوي

ينتج هذا الغاز عن التحلل البيولوجي للمواد العضوية في غياب الأوكسجين، ويحتوي على نسبة عالية من الميثان (50 %)، كما يمتلك قيمة حرارية وطاقيّة عالية. ويتم إنتاج الغاز الحيوي داخل مراكز التخزين، وفي محطات الغاز الحيوي، وداخل أجهزة غسل الوحل بمحطات معالجة مياه الصرف. وينبغي حجز هذا الغاز الحيوي من أجل تفادي إزاجات الروائح والتسبب في الاحتباس الحراري، وبعد ذلك، يمكن تثمينه لكونه يشكل مصدرا بديلا للطاقة الأحفورية.

المصدر : القاموس البيئي

513. تعتري عمليات الرصد والمراقبة العديد من النقائص منها:

- غياب برنامج لمراقبة مكونات المخلفات السائلة للنفايات؛
- إنجاز بعض التحاليل من طرف جهات غير معتمدة؛
- انعدام تحاليل مرجعية؛
- غياب ترخيص من وكالة الحوض المائي فيما يتعلق بإلقاء المواد السائلة بالأنهار.

514. لا يتم القيام بأخذ العينات والقياسات والتحاليل وفق الوتيرة المشار إليها في عقود التدبير المفوض.

515. ينتج عن المطارح غير الخاضعة للمراقبة، والواقعة عموماً بمقالع قديمة، تأثيرات سلبية على البيئة، وخاصة على الموارد المائية، علماً أن 40 بالمائة من المطارح تقع بالقرب من مجاري المياه والفرشات المائية³². كما أن انبعاث الغازات المسببة للاحتباس الحراري وتكاثر الحشرات والقوارض يتسبب في أثاراً خطيرة على الصحة والبيئة.

3- آليات التقنين والضبط والمراقبة والتتبع

516. يكشف التشخيص عن اختلالات على مستوى آليات التقنين والضبط والمراقبة والتتبع التي تحكم هذا النمط من التدبير.

517. وبصفة عامة، تنص الاتفاقية المبرمة مع الشركة المفوض إليها على وضع نظام داخلي من أجل تحديد اختصاصات السلطة المفوضة وتكوينها وطرق اشتغالها. لكن عملياً، يسجل غياب هذه الآلية، مما يؤثر سلباً على تنفيذ العقد.

518. لذا، فإن الشركة المفوض إليها تجد نفسها في مواجهة العديد من المخاطبين من جماعات حضرية أو قروية وسلطة محلية، والذين يتدخلون في هذا المجال دون أي تنسيق مسبق فيما بينهم.

519. ويحول غياب التنسيق والتواصل بين هؤلاء المخاطبين وتداخل سلطاتهم دون إمكانية تقديم نفس الوثائق بصفة منتظمة من طرف الشركة المفوض إليها إلى مجموع الأجهزة المعنية. كما يستعصي حضور جميع هؤلاء المتدخلين، بشكل متزامن، لتتبع الأشغال المنجزة والخدمات المقدمة.

³² المجلس الوطني للبيئة، التقرير حول المؤسسات الإنسانية، 1996.

520. يتولى تتبع الخدمات العديد من المتدخلين التابعين لأجهزة مختلفة، مما يتسبب في بطء على مستوى قنوات إيصال المعلومات. وقد يفضي ذلك إلى اتخاذ مبادرات معزولة، دون إخبار مصلحة المراقبة والتتبع.

521. تنص الاتفاقية أيضا على إحداث مصلحة دائمة للمراقبة من طرف السلطة المفوضة، تختص بمراقبة الأشغال والخدمات، بناء على الوثائق وعبر زيارات ميدانية. لكن هذه المصلحة لا توجد على أرض الواقع، بسبب غياب خلية قانونية تمثل السلطة المفوضة.

522. وتترتب عن ذلك نقائص منها عدم القيام بمراقبة الأشغال والخدمات بصفة منتظمة، وعدم توظيف الكفاءات الضرورية لممارسة هذه المهمة، وكذا قلة اللجوء إلى الخبراء الخارجيين من أجل تتبع بعض الخدمات ذات خصوصيات معينة (بناء الخزانات والممرات الهوائية ووضع أغشية مطاطية مقاومة لتسرب المياه وإنشاء محطات للتناضح العكسي...)

523. ومن شأن غياب المصلحة الدائمة للمراقبة أن يساهم في تفاقم النقص الحاصل في أرشيف الوثائق المرتبطة بتنفيذ مختلف مراحل العقد، خصوصا فيما يتعلق بتتبع الاستغلال، وتوفير الأراضي، وأشغال بناء المطارح ومراكز التحويل، وتسلم التجهيزات.

524. كما أن الاختلال الذي تعرفه أجهزة المراقبة يفضي إلى التأخر في دفع المساهمة المنصوص عليها في العقد والمخصصة لتمويل مصاريف التتبع ومراقبة التسيير على مستوى الشركة المفوض إليها. وحسب الفاعلين المعنيين، فإن هذا التأخر يعزى إلى غياب مصلحة تختص بهذه الوظيفة وتعمل تحت سلطة الجماعة المفوضة، وكذا إلى غياب اتفاقية تحدد كيفية تسيير الحساب البنكي المخصص لتلقي عائدات هذه المساهمة.

525. كما أن غياب أجهزة المراقبة لا يمكن من صياغة التوصيات والتوجيهات بخصوص البرامج السنوية للأشغال ومخططات الاستغلال التي يتم إعدادها من طرف الشركة المفوض إليها، كما لا يسمح بالتأكد من مدى مطابقة هذه البرامج والمخططات للمبادئ والأهداف التي حددت عند وضع البرنامج التوقعي للاستثمار. ومن انعكاسات هذا الاختلال أيضا، عدم الشمولية وضعف الجودة في تتبع المشاريع والعقود الممكن إبرامها مع الأغيار.

526. قلما يتوفر أعوان مصلحة مراقبة وتتبع التدبير المفوض على المعلومات الشاملة بخصوص الشكايات الواردة على الشركة المفوض إليها، وبالتالي لا يمكنهم تقديم إجابات ناجعة بشأنها وداخل الأجل المناسبة، وبالشكل الذي يخدم استمرارية الخدمات وتحسين جودتها.

527. ولا تتوفر الشركات المفوض إليها دائما على مساطر رسمية وبنيات تخص الجودة والافتحاص الداخلي. وهذا الخصائص لا يثير إلا نادرا ردة فعل السلطة المفوضة التي تبقى المعلومات المتوفرة لديها متباينة مع تلك التي تتوفر عليها الشركة المفوض إليها.

528. إن عدم توفر المعلومات والمعطيات لدى القائمين على التدبير ولدى الجماعات، حول الخيارات الممكنة لإعادة التدوير والتسميد وحول أصناف الزبناء طالبي منتوجات هذه العمليات، يؤدي إلى نهج تسيير تقليدي وبسيط، دون أي إبداع أو ابتكار، وذلك بسبب الجهل بالخيارات الجديدة حول طرق التخلص من النفايات ومعالجتها وتثمينها، بشكل يأخذ بعين الاعتبار طبيعة ومكونات النفايات، والمستوى السوسيو اقتصادي للمعنيين بإصدار هذه النفايات، والكلفة البيئية؛ وكلها عوامل حاسمة في هذه العملية.

529. لا تولي أطراف العقد الأهمية اللازمة للتواصل والتحسيس بشأن الإشكاليات المرتبطة بالتلوث من أجل تحفيز مجموع الفاعلين لاعتماد وسائل ونهج سلوكيات من شأنها تحقيق النجاعة والاقتصاد في التكاليف، والحفاظ على البيئة وتحسين جودة ظروف عيش الساكنة.

530. لا تقوم الشركة المفوض إليها بمهام الخدمات العمومية دائما في أحسن الظروف ووفق معايير الاقتصاد في الكلفة والفعالية في الخدمة.

531. وبخصوص الموارد البشرية، لم يتم تحويل الأعوان الجماعيين التابعين لمصلحة النظافة إلى الشركة المفوض إليها. وتنتج عن هذه الوضعية كلفة إضافية تتحملها الجماعة المعنية لكونها تستمر في أداء رواتب هؤلاء الأعوان من ميزانيتها. فعلى مستوى 85 بالمائة من العقود التي تم جردها، لم تسجل أية عملية تحويل من هذا النوع.

532. وعلى مستوى الشركة المفوض إليها، وفي حالات تحويل الأعوان الجماعيين لصالحها بناء على شروط العقد، فإن هذه العملية لا تواكبها الشروط اللازمة لإدماج أفضل، من حيث العدد والتحفيز والتكوين والاستقرار وطبيعة الأشغال والمهام الجديدة.

4- تثمين النفايات

533. يشكل تثمين النفايات رهانا حقيقيا بالنسبة للمغرب، بالنظر إلى الحجم الحالي لهذه النفايات في الوسط الحضري، والمقدر في 5,5 مليون طن، والذي سيصل إلى 6,2 مليون طن في أفق سنة 2020³³.

534. ويتعين أن ينتقل النموذج الاقتصادي لتدبير النفايات إلى اقتصاد دائري يتمثل في إيلاء الأولوية للمواد المعاد تدويرها، وإنتاج بضائع قابلة لإعادة التدوير بيسر وسهولة. ويتيح هذا الصنف من الاقتصاد فرصا هامة، من حيث التشغيل والتحكم في الآثار البيئية، والتقليص من تكاليف الإنتاج.

³³ تقرير حول تدبير النفايات الصلبة بالمغرب، منشور من طرف GIZ ، أبريل 2014.

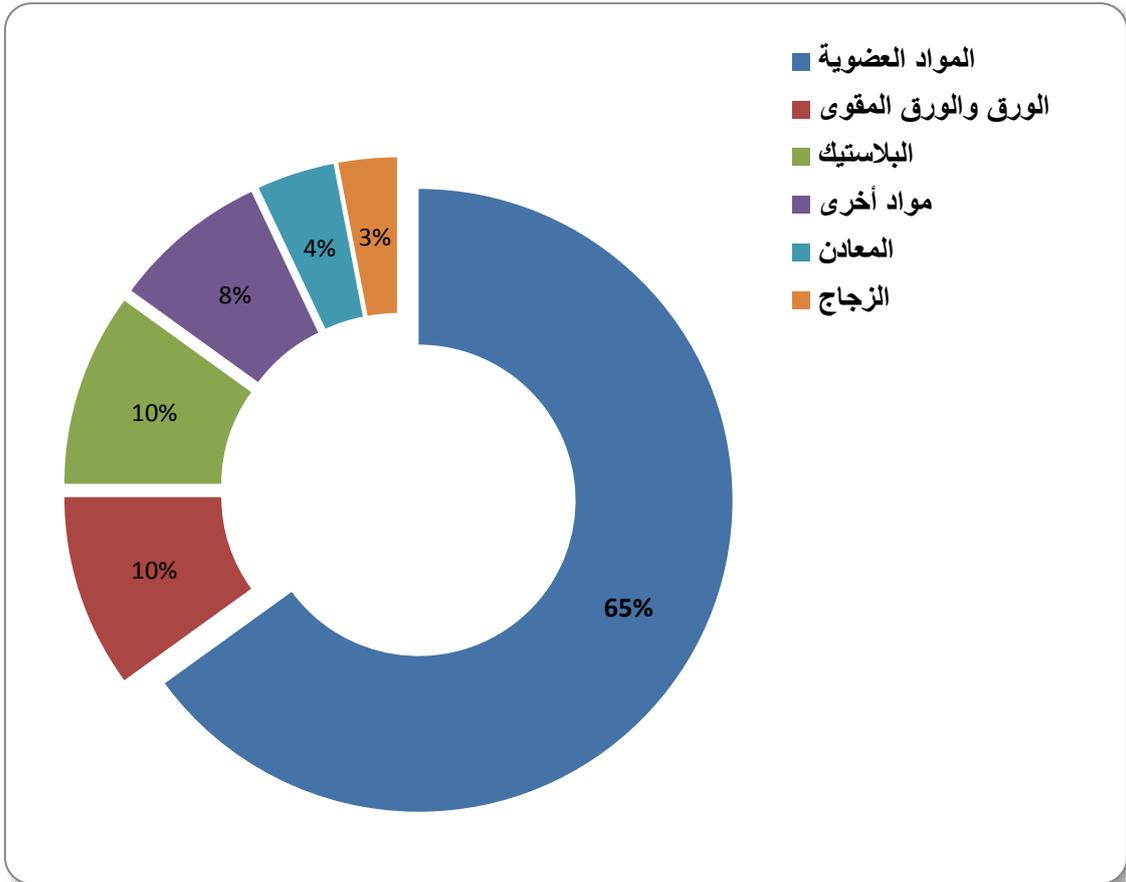
535. وفي إطار المخطط الوطني للنفايات المنزلية، يمكن للمسالك القطاعية ذات الأولوية أن تسهم، ضمن الأنشطة المرتبطة بتنميين القطاع المنظم، في إحداث حوالي 60.000 فرصة شغل، خلال خمس سنوات.

536. تكشف الدراسات حول قطاع النفايات المنزلية والمماثلة عن إمكانيات واعدة في مجال إعادة التدوير والتنميين، بالنظر إلى خصوصية النفايات الغنية بالمواد العضوية والتي تحتوي على جزء قابل للتدوير لا يستهان به، يمكن إخضاعه لمختلف أنواع المعالجة والتنميين.

537. تحتوي النفايات على نسبة هامة من مواد معقدة ذات قدرة حرارية عالية، مما يجعلها قابلة للاستعمال كمحروقات في بعض الصناعات، وخصوصا معامل الإسمنت.

538. وفيما يتعلق بالمعالجة البيولوجية للنفايات المنزلية، ونظرا لأهمية الجزء العضوي، فقد راكم المغرب، في مجال التسميد، خبرة هامة يتعين تطويرها في المستقبل.

539. وهناك أشكال أخرى لتنميين النفايات يمكن تجربتها، وخصوصا إنتاج الميثان الحيوي، وذلك بالنظر إلى الفرص المتاحة على المستويات الطاقية والبيئية.



الرسم البياني 23 : مكونات النفايات

540. يلخص الجدول الآتي حجم وأنواع النفايات القابلة لإعادة التدوير:

الجدول 18: حجم النفايات القابلة للتدوير

نوع النفايات	حجم النفايات بالطن في السنة	الكمية التي يمكن استردادها بالطن في السنة	نسبة الاسترداد
المتلاشيات المعدنية	117.750	141.660	120%
الورق والورق المقوى	353.250	61.970	17%
البلاستيك	329.700	25.850	8%
الزجاج	47.100	43.180	92%
المجموع	847.800	272.660	-

المصدر: وزارة البيئة

541. وحسب الدراسة المتعلقة بتحليل الآثار الاجتماعية لبرنامج إصلاح قطاع النفايات على مختلف الفاعلين المعنيين³⁴، فإن عدد الأشخاص الذين يشتغلون في الشوارع ومواقع المطارح في جمع المتلاشيات بغرض استردادها، يقدر بحوالي 7.100 فردا. ويتراوح دخلهم من هذه العملية ما بين 70 و100 درهم في اليوم. وتقدر أرقام المعاملات السنوية المنجزة بواسطة هذه الأنشطة بحوالي 168 مليون درهم، بالنسبة لجامعي النفايات من أجل استردادها، وحوالي 363 مليون درهم، بالنسبة للمجمعين بالجملة.

542. وعلى الرغم من انعكاساتها الاقتصادية وأهميتها الاجتماعية، تظل المردودية الاقتصادية لأنشطة الجمع غير المنظمة محدودة، من حيث الكميات المعاد تدويرها. كما أن هذه الأنشطة تشكل العديد من المخاطر، بالنظر إلى الإقصاء الاجتماعي والشروط الصحية السيئة التي يمارس فيها هذا النوع من المهن.

543. وقد أبانت التجارب الدولية أن إنجاح الإصلاحات داخل القطاع، رهين باعتماد سياسات عمومية في هذا المجال، وبمراعاة الجوانب المرتبطة بالإدماج الاجتماعي لفئات الأشخاص الذين يشتغلون في مهن الجمع والتدوير، والذين يتعين اعتبارهم شركاء. وبدون مقارنة من هذا النوع، فإن الأهداف الطموحة لتحقيق التطلعات قد لا يتم بلوغها على أرض الواقع.

³⁴ الدراسة قامت بها الوزارة المكلفة بالبيئة بشراكة مع البنك الدولي وصندوق الأمم المتحدة للتنمية سنة 2011.

544. يتعين وضع مخطط لإدماج الأشخاص في مهن الجمع والتدوير. ويكتسي هذا المخطط صبغة الأولوية، حيث يمكن اتخاذ عدة مبادرات منها على الخصوص:

- التشغيل في مسالك مهنية جديدة للقطاع؛
- استهداف فروع اقتصادية ومناطق جغرافية محددة ومواد خاصة للمعالجة؛
- تشجيع المقاولات الذاتية وإحداث تعاونيات ومقاولات جد صغرى في أنشطة إعادة التدوير.

545. وتعتبر وضعية المطرح غير الخاضع للمراقبة "عكراش" بالرباط مثالا لما يمكن اتخاذه من مبادرات في هذا الشأن، حيث التأم الأشخاص المعنيون في تعاونية تتوفر على أرضية للفرز اليدوي للبلاستيك والمتلاشيات الحديدية. ويتم تسويق هذه المواد، بعد فرزها، من طرف المكلف بتدبير المطرح لفائدة التعاونية.

546. وبالنظر إلى بنية النفايات المنزلية في المتوسط، بالنسبة لأغلب الجماعات الحضرية³⁵ بالمغرب، يمكن لجمع النفايات بصفة انتقائية أن يساعد على تحويل جزء من تدفقات النفايات القابلة للتدوير يقدر بما بين 20 و40 بالمائة من إنتاج النفايات المنزلية والمماثلة لها. وعلى الصعيد الوطني، يمثل هذا الجزء ما يعادل 1 إلى 2 مليون طن من المواد الأولية القابلة لإعادة التدوير، مما يبرز أهمية نمط الفرز من المصدر.

547. ومن مزايا الجمع بطريقة انتقائية، على المستوى التقني، تقليص كميات النفايات التي يتم طمرها إلى النصف، مع تفادي خلط النفايات غير القابلة للتحلل الحيوي أو السامة مع النفايات القابلة للتحلل الحيوي. وتساعد هذه العملية على:

- تحسين نسب مردودية التحويل إلى غاز الميثان بالمطرح الخاضعة للمراقبة؛
- الحد من الإشكالية البيئية ومعالجة المخلفات السائلة للنفايات؛
- مضاعفة مدة صلاحية المطرح.

548. يعرف تطوير الفرز تأخرا ملحوظا، حيث أن نسبة إعادة التدوير³⁶ لا تتجاوز 10 بالمائة³⁷، فيما تناهز نسبة النفايات الممكنة إعادة تدويرها 40 بالمائة. ويشار إلى أن كل الجماعات، بدون استثناء، لا تلجأ إلى عمليات الفرز من المصدر ولا إلى الجمع بصفة انتقائية. وبالإضافة إلى

³⁵ تقرير حول تدبير النفايات الصلبة بالمغرب 2010 GIZ

³⁶ EDIC/ 2011 تحليل الآثار الاجتماعية وعلى الفقر لإصلاح قطاع النفايات الصلبة المنزلية بالمغرب بما فيها المتلاشيات المعدنية والنفايات غير المنزلية.

³⁷ بما فيها المتلاشيات المعدنية والنفايات غير المنزلية

ذلك، فإن الطمر الصحي يتم بدون أي فرز منظم، حتى في حالة توفر الجماعة على مطرح خاضع للمراقبة.

549. وحالياً، يعتبر جمع النفايات الصلبة المنزلية، بصفة انتقائية، خدمة لا تخضع لضوابط محددة، وبالتالي فإن نجاحها يبقى رهيناً بانخراط المواطنين والتزامهم، بصفة إرادية وجماعية ودائمة.

اللوحة 37 : تجربة الفرز الانتقائي مع دمج جامعي النفايات بمطرح "عكراش" - الرباط

تعتبر هذه المبادرة نموذجا ناجحا من خلال إحداث تعاونية جامعي النفايات التي أطلق عليها اسم "التوافق"، حيث تم تطويرها بمساعدة المنظمة غير الحكومية "Care" وشركة "Pizzorno" المفوض إليها استغلال موقع المطرح.

بعد مرحلة الإنطلاقة سنة 2007، تم تنظيم جامعي النفايات بمطرح "عكراش" في تعاونية في يونيو 2011 على مستوى مركز الفرز "أم عزة".

سجل هذا المشروع نتائج مشجعة تتمثل فيما يلي:

- الدعم التقني والمالي لأعضاء التعاونية (التكوين والتجهيزات المهنية والألبسة الوقائية وقنوات المبيعات والتأمين على المرض والتغطية الاجتماعية والتسهيلات الإدارية)؛

- رفع معدل دخل القائمين بعمليات الفرز إلى 110 دراهم في اليوم؛

- ظهور مناصب جديدة للتأطير وتطور المسار المهني في مهنة الفرز؛

- الاعتراف، على المستوى المهني، بحرفة الفرز؛

- تصنيف المواد القابلة للاسترداد.

وعمل هذا المشروع على تحسين ظروف العمل لفائدة 150 رب أسرة والرفع من دخلهم مع إدماجهم في القطاع المهيكل. ويستنتج من هذه التجربة ما يلي:

- ضرورة التنصيص ضمن عقود التدبير المفوض المتعلقة بالنفايات والمطرح على مقتضيات تتعلق بالإدماج الاجتماعي لجامعي النفايات؛

- أهمية الانتقال من القطاع غير المنظم إلى القطاع المنظم في كل سياسة عمومية في هذا المجال.

المصدر: السلطات المفوضة لتدبير المطرح العمومي لأم عزة

550. من بين المشاريع التي حملت مستجدات في مجال التثمين الطاقوي تجدر الإشارة إلى:

- مشروعين لإنتاج الطاقة انطلاقا من الغاز الحيوي للمطرح الخاضعة للمراقبة بفاس ووجدة؛

- شراكة بين الجماعات ومنتجي الإسمنت من أجل التعاون المشترك على التخلص من النفايات بواسطة طرق عصرية للترميد.

551. تبلغ كلفة عملية تطوير قطاع " الفرز وإعادة التدوير والتثمين"، كما تم تقديرها من طرف المشروع الأولي للبرنامج الوطني للنفايات المنزلية، ما قدره 1.360 مليون درهم. وقد حدد الهدف في إعادة تدوير 20 بالمائة من النفايات، في أفق 2020.

552. ومن أجل وضع سياسة تثمين النفايات، قامت الوزارة المكلفة بالبيئة بإنجاز عدد من العمليات وشرعت في إنجاز أخرى. ويتعلق الأمر بما يلي:

- إعداد خطة للأعمال من أجل التخطيط للأنشطة المتعلقة بالفرز وإعادة التدوير وتحديد مجموعة من المشاريع التي سيتم إطلاقها؛
- الشروع في دراسة حول الحكامة بالقطاع؛
- التثمين الطاقوي؛
- الأخذ بعين الاعتبار للقطاع غير المنظم.

553. ومن أجل تسريع وتيرة إنجاز البرنامج الوطني للنفايات المنزلية، أطلقت الحكومة، سنة 2013، برنامجا على مدى خمس سنوات يهدف إلى:

- إحداث 70.000 فرصة شغل في إعادة تدوير النفايات؛
- الإدماج الإجتماعي لحوالي 20.000 شخص في إطار تجربة رائدة؛
- تحسين الولوج إلى خدمات الجمع والتخلص من النفايات؛
- تطوير عمليات رصد منتظمة لأوضاع البيئة وتدبير النفايات.

اللوحة 38: تجربة الفرز الانتقائي بإدماج جامعي النفايات

ينطوي نمطا الفرز من المصدر والجمع بصفة انتقائية، على رهانات اجتماعية واقتصادية على الصعيدين الوطني والمحلي.

على الصعيد الوطني:

يعرف تطور واحترافية هذين النمطين وتيرة متزايدة جعلت منهما نشاطين اقتصاديين قائمي الذات كمصدر للمداخل وإحداث العديد من فرص الشغل وكذا الاقتصاد في العملة الصعبة اللازمة لاستيراد المواد الأولية.

فيما يخص صناعة البلاستيك، يمكن تقديم المعطيات التالية:

- 500.000 طن من الكميات المحولة؛
- 9,6 مليار درهم كرقم معاملات سنوي؛
- 600 وحدة للإنتاج؛
- 25.000 فرصة شغل مباشرة؛
- 10.000 فرصة شغل غير مباشرة؛
- 20 كلغ من الاستهلاك للفرد خلال السنة.

فيما يتعلق بصناعة الورق والورق المقوى، يمكن تسجيل المعطيات التالية:

- 98 وحدة للإنتاج؛
- 4.700 فرصة شغل مباشرة؛
- 4,1 مليار درهم كرقم معاملات سنوي.

تعرف بعض فروع الصناعات المرتبطة بتممين النفايات آفاقا واعدة ببلادنا:

- يعنى القطاع الأول بإعادة تدوير وتأمين النفايات الكهربائية والإلكترونية، حيث ينشط القليل من المقاولات في هذا التخصص وتتنحصر العمليات في غالب الأحيان في الجمع والفرز. ويمكن لهذا التخصص أن يساهم في خلق أنشطة صناعية حقيقية ذات قيمة مضافة مرتفعة مثل قطاع إعادة تدوير البطاريات واسترداد الرصاص والنحاس وقطاعات استرداد المعادن النفيسة (الذهب، الموليبيدينوم) انطلاقا من النفايات الإلكترونية (حواسيب، هواتف محمولة، بطائق ذات مكونات إلكترونية)؛
- يشمل القطاع الثاني المحروقات المشتقة من النفايات التي يمكن استخدامها في الصناعات الوطنية. ويعتبر استعمال الإطارات المطاطية المتلاشية من طرف معامل الإسمنت مثالا على ذلك. كما أن صناعات أخرى مستهلكة للطاقة كصناعة الحديد والصلب تبدي اهتماما بالمحروقات المستخرجة من النفايات.

وبالإضافة إلى النفايات الصناعية، يتكون جزء هام من النفايات المنزلية والمماثلة لها من مواد معقدة يصعب استخدامها في عمليات إعادة التدوير، علما أنها تحتوي على طاقة حرارية قوية؛

يتم جمع النفايات الخضراء غالبا في حالة جافة، مما يشكل أيضا مصدرا هاما للمحروقات والسماذ.

على المستوى الجماعي

يترتب عن الجمع الانتقائي للنفايات انعكاسات اجتماعية واقتصادية هامة، بحيث يساهم الفرز في:

- الاقتصاد في النفقات الجماعية المرصودة لمرفق جمع النفايات الصلبة، من خلال التقليل من حجم النفايات الموجهة إلى المطارح؛
- استرداد كلفة تدبير النفايات، من خلال المداخل الناجمة عن بيع المواد القابلة لإعادة التدوير؛
- دمج القطاع غير المنظم في النسيج الاجتماعي والحد من الآثار السلبية لأنشطة جمع النفايات غير المنظم على المرفق الجماعي، سواء على المستوى التقني أو البيئي؛
- تقادي تكاليف إضافية لاستغلال المطارح الخاضعة للمراقبة ومعالجة المخلفات السائلة للنفايات.

554. يتوقع مخطط تمويل البرنامج الوطني للنفايات المنزلية، علاوة على ميزانية الدولة، تعبئة موارد إضافية متأتية على الخصوص من إحداث إتاوة على النفايات بموجب القانون 00-28، وكذا من عائدات "آلية التطور النظيف" والهيئات الدولية.

555. ونظرا لإكراهات تطبيق الإتاوة على خدمات المرفق العام للنفايات المنزلية والمماثلة لها، تقرر في مرحلة أولية، الاقتصار في تطبيق هذا الصنف من الجبايات على كبار منتجي النفايات.

556. وانطلاقا من مبدأ "الملوث - المؤدي" الذي وضعه القانون الإطار رقم 99-12 بمثابة الميثاق الوطني للبيئة والتنمية المستدامة، قررت السلطات العمومية رصد الرسم البيئي لتنمية المسالك القطاعية في مجال التثمين وإعادة التدوير. وهكذا تم إخضاع نفايات التلغيفات البلاستيكية، بناء على قانون المالية لسنة 2013، لرسم يرصد لتمويل الصندوق الوطني للبيئة ابتداء من سنة 2014.

557. وقد أبانت التجارب الدولية أن إنجاح كل سياسة لتدبير النفايات رهين بتفعيل الآليات الستة الآتية:

- الإطار المؤسسي: تطبيق القوانين والمعايير والمساطر؛
- المبادرات الإرادية للفاعلين: استهداف بعض الصناعات وإحداث أنظمة خاضعة للتقنين والضبط الذاتي وتحميل المنتجين مسؤوليات واسعة؛
- أدوات السياسة الاقتصادية: الجبايات والأتاوى والإمدادات والصفقات العمومية التي تحترم البيئة؛
- التربية والتحسيس: برامج تربية ومراكز الاستشارة ووضع العلامات البيئية؛
- الإخبار والمراقبة: جمع وتبادل المعلومات وتقارير الرقابة وتقييم نجاعة الأداء؛
- الخيارات التكنولوجية: حلول تقنية ملائمة ومبتكرة ونقل التكنولوجيا.

558. ويجمع الخبراء الدوليون على أن التدبير الرشيد للنفايات، وباستثمارات أقل، يمكن من تحقيق مجموعة من المزايا التي تتمثل في ما يلي:

- مزايا اقتصادية وممارسات فعالة على مستوى الإنتاج والاستهلاك، تمكن من استعادة المواد ذات قيمة، وخلق فرص الشغل، وتطوير الفرص التجارية، وتخفيض النفقات الطبية؛
- مزايا اجتماعية تتمثل في تحسين الظروف الصحية ومستوى عيش الساكنة، عبر تطوير أنشطة مذرة للدخل، وإدماج القطاع غير المهيكل وجعله أكثر احترافية، وتشجيع المقاولات والساكنة على نهج سلوكيات مواطنة؛
- مزايا بيئية بتقليص آثار النفايات أو القضاء عليها، وتحسين جودة المياه والهواء، والحد من انبعاث الغازات المسببة للاحتباس الحراري.

اللوحة 39: نماذج ناجحة

إيطاليا

على إثر أزمة تدبير النفايات بنابولي سنة 2007، وتعبيرا منهم عن الاحتجاج على إقامة منشآت لحرق النفايات، اعتمد الجامعيون والمجتمع المدني والبلديات استراتيجية تحت اسم "بدون نفايات".

سنة 2010، تم تأسيس أول مركز أروبي للبحث "بدون نفايات" بكابانوري بإيطاليا.

وسنة 2011، تم انعقاد أول لقاء دولي تحت شعار "بدون نفايات"، بمشاركة ممثلين عن 50 مدينة إيطالية وعن سان فرانسيسكو والسويد وبلاد الغال وكاتالونيا وإقليم الباسك وإسبانيا.

سنة 2012، اعتمدت 114 بلدية إيطالية استراتيجية "بدون نفايات" وشرعت في تنفيذها.

الهند

منذ عشرين سنة، كون جامعو النفايات بمنطقة "بين" بالهند نقابة للدفاع عن حقوقهم وتنظيم مهنتهم. ويتشكل أغلب جامعي النفايات من أرامل وأشخاص بدون أسر. ويتعرض هؤلاء أثناء مزاولتهم لعملهم لمخاطر صحية كبيرة وأمراض مزمنة.

و قد تمخضت هذه المبادرة عن عدة إيجابيات منها:

- خلق فروع صناعية قائمة بذاتها ومعترف بها؛
- منح امتيازات اجتماعية وبيئية ومالية للسكان؛
- رفع مداخيل جامعي النفايات بنسبة 150 بالمائة؛
- الإدماج الاجتماعي لجامعي النفايات؛
- الحد من المشاكل الصحية ومن الأمراض؛
- توفير خدمة لفائدة الساكنة بجودة عالية وبأثمان منخفضة؛
- الاقتصاد في التحملات التي تقع على عاتق المدينة؛
- تقليص انبعاثات غاز الميثان وتقليص استهلاك الطاقة؛
- الرفع من نسبة إعادة تدوير النفايات.

مالطة

واجهت مالطة عدة إشكاليات في مجال تدبير النفايات: نقص أماكن التخزين وضرورة معالجة مادة « Biphénol » و Polychloré وكذا النفايات المماثلة.

و تمتاز استراتيجية مالطة بإدماج النفايات الإشعاعية وكذا النفايات الملقاة في البحر.

وقد أبان هذا البلد عن مرونة كبيرة في التأقلم مع التحديات الجديدة كنتلك المتعلقة بالنفايات الناتجة عن الأجهزة الكهربائية والإلكترونية.

البرازيل

تشكل السياسة البرازيلية المعتمدة سنة 2010 في مجال النفايات الصلبة استراتيجية شاملة تقوم على إدماج النفايات المنزلية والصناعية والمعدنية والفلاحية والغابوية والطبية وكذا نفايات الأوراش.

وتقوم هذه الاستراتيجية على مبدأ التنمية المستدامة التي تركز على مبدأ "الملوث المؤدي".

وعلى غرار العديد من دول أمريكا اللاتينية، تولي البرازيل عناية خاصة لإدماج القطاع الغير المهيكل في نظام تدبير النفايات.

المصدر: توجيهات حول الاستراتيجيات الوطنية لتدبير النفايات والمضمنة بتقرير برنامج الأمم المتحدة للبيئة الصادر في 2013 .

5- المبادرات المواطنة للتقييم

559. تتمثل إحدى مزايا البرنامج الوطني للنفايات المنزلية في دعم الجماعات من أجل إنجاز دراسات مواطنة تهم تدبير النفايات المنزلية، وذلك بغرض المساهمة في تعزيز النجاعة وتحسين جودة الخدمات العمومية المحلية.

560. ويهدف التقييم المواطن إلى استطلاع آراء الساكنة حول انشغالاتهم فيما يتعلق بتدبير النفايات وخاصة الجوانب التالية:

- جمع النفايات المنزلية من طرف الشركة المفوض إليها وسلوكات الأسر في هذا المجال؛
- الخدمات التي تحظى بالأهمية لدى المواطن والأسر؛
- جودة الخدمات؛
- التلوث والمشاكل الصحية؛
- إعادة تدوير النفايات.

561. وقد تم بمدينة تمارة إنجاز مبادرة مواطنة للتقييم، كما توجد مبادرات أخرى للتقييم قيد الإنجاز بالمحمدية وطنجة والرباط وأكادير والدار البيضاء.

562. وعلى سبيل المثال، خلص التقييم الذي تم إنجازه بمدينة تمارة³⁸ إلى ما يلي:

- تحظى خدمات جمع النفايات المنزلية بأولوية كبرى لدى الساكنة، إذ تأتي في الرتبة الثانية بعد التطهير السائل، وعلى التوالي، قبل الإنارة العمومية والطرق والنقل الحضري؛
- تدرك غالبية الساكنة أن خدمة جمع النفايات منوطة بمقاولات خاصة؛
- توجد فوارق كبرى في التغطية وجودة الخدمات حسب طبيعة السكن، أي بدرجة مقبولة بالأحياء التي تأوي فيلات، وبدرجة أقل لدى سكان دور الصفيح.
- تعتبر نسبة التغطية مقبولة على العموم، لكن جودة خدمات الجمع تبقى غير مرضية؛
- أعربت غالبية الساكنة عن اهتمامها البالغ بتدبير النفايات، وهي مستعدة للانخراط أكثر في ذلك مع الجماعة؛

³⁸ الجماعة الحضرية لتمارة، نتائج التقييم المواطن حول تدبير النفايات المنزلية - شتنبر 2012

- أبدت الساكنة، بنسبة تناهز 90 بالمائة، اهتمامها بعمليات الفرز وإعادة تدوير النفايات واستعدادها للمساهمة في ذلك؛
- تدرك أغلبية الساكنة كيفية إعداد ووضع نفاياتها المنزلية على الوجه السليم، لكنها لا تقوم بذلك بطريقة ملائمة.

ثالثاً: سبل الإصلاح

563. لا يمكن البحث عن مسالك الإصلاح وفق بعد واحد، بل ضمن استراتيجية شمولية تغطي كل مراحل مسلسل النظافة، من جمع النفايات إلى تثمينها، مما يستدعي تعبئة كل الأطراف العمومية والخاصة. ويتعين على الاستراتيجية الوطنية أن تعمل على ملاءمة الإطار المؤسسي للسياق السوسيو ثقافي، وأن توفر شروط تحسين دور القطاع الخاص ودعم الفاعلين المحليين في قيادة وتتبع المرفق العام، مع وضع المواطن في صلب السياسة العمومية في هذا المجال.

564. وعلى غرار المبادئ التي اعتمدها المخطط الوطني للنفايات المنزلية، ينبغي الاستفادة من تجارب البلدان المتقدمة في تفعيل استراتيجية وطنية، بتبني مقاربة التدبير المندمج للنفايات وتحديد الأولويات حسب الخيارات التالية:

- التقليص من النفايات في المراحل الأولية للسلسلة؛
 - إعادة استعمال وإعادة التدوير (الورق، الزجاج، البلاستيك، الألمنيوم...)؛
 - استخراج السماد من الجزء القابل للتحلل الحيوي؛
 - الإيداع بالمطرح أو الإحراق مع تبني القواعد والمعايير الخاصة بالانبعاثات.
565. ينبغي أن يكون المزج بين هذه الخيارات ملائماً للسياق السوسيو اقتصادي وأن يتدرج حسب نضج المناخ المواتي للتدبير المستدام للنفايات.

الخيارات الأكثر فائدة واستدامة



الخيارات الأقل فائدة واستدامة

الرسم البياني 24: تسلسل طرق تدبير النفايات

1- الإطار المؤسسي

566. يتعين استكمال الإطار المؤسسي بإعداد وإصدار النصوص التطبيقية المنصوص عليها في القانون رقم 00-28 والمتعلقة بالقواعد والشروط التقنية المرتبطة بالجوانب التالية:

- طرق تقييم النفايات؛
- عمليات الفرز والتلقيم والجمع والنقل والتخزين والمعالجة، والتخلص من النفايات وتصنيفها؛
- كيفية الصنع بغرض التقليل من كميات وأضرار النفايات؛
- طرق إعادة التدوير وجودة المنتجات المنبثقة عن عمليات إعادة التدوير واستخراج السماد.

567. ويتطلب الإطار المؤسسي تعبئة كل الأطراف المعنية (الجماعات الترابية والوزارة الوصية والإدارات التقنية والقطاع الخاص)، من خلال تطوير آليات تشاركية ووضع آليات خاصة كفيلة بدمج العاملين في القطاع غير المهيكل للمهن المرتبطة باسترداد النفايات.

2- التقنين والضبط

568. تتجلى أهمية هيئة وطنية مستقلة في أدوارها الثلاثة التالية:

- كمرصد ومركز يحرص على اعتماد أفضل الممارسات، و يكون في خدمة صانعي القرار على المستوى المحلي خلال مرحلة إبرام عقود التدبير المفوض، وخلال كل مراحل عملية التدبير، من جمع النفايات إلى تجميعها؛

- كوعاء للروابط الوظيفية بين الأجهزة المحلية والوطنية والفاعلين الخواص والصناع والتعاونيات والهيئات المؤطرة للفاعلين غير النظاميين (العاملين في جمع وفرز النفايات على سبيل المثال). ومن شأن هذا الجهاز المساهمة في تحسين التدبير المندمج للنفايات الصلبة من أجل تحقيق تنمية مستدامة؛

- كجهاز لليقظة وتوحيد النصوص التشريعية والتنظيمية ومطابقة مبادرات الأطراف المتدخلة مع المتطلبات الوطنية والدولية فيما يتعلق بالبيئة.

569. ويتعين على هذه الهيئة أن تستفيد من كفاءات اللجنة الوطنية لتدبير النفايات الصلبة، والتي تقوم بالتنسيق بين السياسات القطاعية وأعمال السلطات العمومية الأخرى، في إطار البرنامج الوطني للنفايات المنزلية، وذلك بتعاون وثيق مع المركز الوطني للتخلص من النفايات الخاصة، والذي جعل من بين أهدافه توفير رؤية استشرافية لتدفقات النفايات الخطرة.

570. على الصعيد التنظيمي، يجب أن تضم الهيئة المستقلة مختلف المتدخلين في مجال تدبير النفايات والبيئة، وخاصة الوزارات (الوزارات المكلفة بالداخلية والبيئة والصحة والصناعة...) والجماعات الترابية وهيئاتها والأجهزة العمومية الأخرى أي المؤسسات المحلية المعنية (وكالة الحوض المائي...) وممثلي الجمعيات والتعاونيات التي تتدخل في العملية من جمع النفايات إلى تجميعها. كما يمكن لهذه الهيئة أن تلجأ، في ممارسة مهامها، إلى شبكة للخبراء حسب مجالات تدخلها.

571. ويستهدف دور الهيئة المستقلة، باعتبارها مركزا للخبرة، المهام التالية:

- إعداد قاعدة معلومات متكاملة حول عملية تدبير النفايات ونجاعة الأداء لمختلف المتدخلين العموميين والخواص، والرجوع إلى التجارب المقارنة من أجل اقتراح التعديلات المطلوبة والترتيبات القانونية والمؤسسية ذات الصلة؛

- صياغة آراء حول المخططات المديرية الجماعية للنفايات والمخططات المديرية الخاصة بالعمالات والأقاليم، والمخططات المديرية الجهوية، في علاقة مع الاستراتيجية الشاملة فيما يتعلق بالبيئة؛
- تحديد سياسات من شأنها التدبير الأمثل لكل مصادر النفايات، بتنسيق مع الأجهزة العمومية المعنية؛
- التكفل بالمجالات التنظيمية والمعارية المرتبطة بالجوانب البيئية والسوسيو اقتصادية المتعلقة بالنفايات؛
- إعداد وثائق موحدة للإعلان عن المنافسة ونماذج لخطط الأعمال وكذا دلائل وكتيبات التتبع والمراقبة؛
- إصدار وثائق نموذجية للتتبع والإعلام وتوفير إحصائيات حول سلسلة النظافة وآثارها على البيئة؛
- تقديم الخبرة التقنية والاقتصادية والمالية والقانونية المتعلقة بالتدبير المفوض للمرافق العامة للنظافة.

572. وإذا ما عهد للهيئة المستقلة بمهام استشارية، يمكن منحها أيضا الاختصاصات التالية:

- تحديد طرق قياس نجاعة الأداء؛
- القيام بتتبع التكاليف وطرق تدبير النفايات، على أساس التجارب المقارنة، واقتراح وسائل التحسين الممكنة؛
- صياغة آراء استشارية بخصوص عقود التدبير المفوض، والمخططات المديرية للنفايات ودراسات الآثار ذات الصلة.

573. وفي حالة توسيع مهام الهيئة المستقلة لتشمل صلاحيات تقريرية، فيمكن تخويلها الاختصاصات التالية:

- العمل على تسوية النزاعات غير القضائية المرتبطة بتأويل وتنفيذ ومراقبة العقود من طرف الشركات المفوض إليها؛
- الإحالة، من تلقاء نفسها، ومعالجة القضايا المرتبطة بمشروعية وشفافية العمليات المرتبطة بتدخل مختلف الفاعلين في سلسلة تدبير النفايات والآثار البيئية لمختلف المصادر وطرق المعالجة؛

- اتخاذ قرارات ذات صبغة تنفيذية في هذا المجال.

3- الحكامة

574. على الرغم من كون مرفق جمع النفايات والتنظيف يندرج ضمن اختصاصات الجماعة، فإن عمليات النقل عبر مراكز التحويل والإيداع بالمطرح وكذا التثمين، تتم عمليا في محيط جغرافي أكثر اتساعا، أي على صعيد الإقليم أو العمالة أو حتى الجهة. لذا يتعين إنجاز هذه المشاريع في إطار التعاون البين جماعاتي من أجل الرصد الأمثل للموارد وتحقيق اقتصاديات الحجم وتقديم خدمات بجودة أفضل.

575. يجب أن يراعي تحديد المحيط الترابي العناصر التالية:

- طرق الفرز وأصناف النفايات المستهدفة؛
- أشكال ووتيرة عمليات الجمع الملائمة لمتطلبات الساكنة والمهنيين(السكن الفردي والعمارات والإقامات والمؤسسات مهنية)؛
- التخطيط وسيناريوهات توسيع مجال جمع النفايات بشكل انتقائي؛
- دمج القطاع غير المنظم في الجمع بصفة انتقائية.

576. يتعين على السلطة المفوضة وضع هياكل التتبع والمراقبة، طبقا للمقتضيات القانونية والشروط التعاقدية، وكذا مد هذه الهياكل بميزانيات كافية وبالموارد البشرية والمادية الضرورية.

577. ويتعين على هذه الهياكل العمل على تعبئة جميع المتدخلين في سلسلة تدبير النفايات كالسلطة المفوضة، والشركة المفوض إليها، وممثلي الوزارات المعنية، ووكالات الأحواض والتعاونيات وجمعيات العاملين في فرز النفايات، وأرباب الصناعة المنتجون، وأرباب الصناعة المستهلكون، والمنظمات المهنية وجمعيات المرتفقين.

578. وبالموازاة مع ذلك، يتعين على السلطة المفوضة إحداث مصلحة دائمة لتتبع ومراقبة تنفيذ عقد التدبير المفوض ومدتها بالموارد البشرية والمادية اللازمة للقيام بهذه المهام. كما يجب وضع نظام معلوماتي وآخر للمراقبة الداخلية، مع حث الشركة المفوض إليها على تقديم وثائق الاستغلال بصفة منتظمة (التقارير اليومية والشهرية والسنوية) والبيانات المالية المتعلقة بالعقد، وكذا تقارير مراقبي الحسابات والمدققين الخارجيين.

579. وفيما يتعلق بالموارد البشرية، يتعين على السلطة المفوضة، بصفة مشتركة مع المفوض إليه، العمل على:

- احترام بنود عقد التدبير المفوض المتعلقة بتوفير الأعداد الكافية من المستخدمين في مهام التأطير والاستغلال، وكذا الكفاءات اللازمة؛
 - إعداد وتطبيق برنامج سنوي ومتعدد السنوات لتكوين المستخدمين المختصين في المجالات المتصلة بعقد التدبير المفوض من أجل تحسين كفاءاتهم؛
 - الأخذ بعين الاعتبار، عند إعداد دفاتر التحملات، للموارد البشرية التي تتكفل بها الشركة المفوض إليها، والعمل على تتبع حركية المستخدمين بين المفوض والمفوض إليه؛
 - التنصيص على انعكاسات التغييرات المتعلقة بالأجور وتكاليف المدخلات التي تقررها السلطات العمومية على التوازن المالي للعقد.
- 580.** كما يجب على السلطات المفوضة والشركة المفوض إليها إعداد وتطبيق مخططات للتواصل تستهدف الساكنة، من أجل تحسيسها بالمشاكل المرتبطة بالتلوث والسلوكات التي يجب اتباعها من أجل حماية البيئة.
- 581.** إن مختلف جوانب تدبير النفايات يجب أن تخضع لمقاربة تجعل من هذا المجال أحد الانشغالات المرتبطة بالمواطنة واقتسام المسؤولية. وفي هذا الاتجاه، ينبغي القيام بمجهود هام للتحسيس على الوجه الأكمل، وبصفة مستمرة، وفي سعي دائم إلى الأفضل. كما يتعين إسناد هذه المهام إلى مهنيين مؤهلين.
- 582.** ومن أجل تفعيل مفهوم المسؤولية المشتركة، يجب تشجيع مشاركة المجتمع المدني من خلال وضع إطار محفز يمكن من تعبئة مجموع الفاعلين المعنيين بمبادرات القرب، كجمعيات الأحياء والمرتفقين وحراس الدور والعمارات.
- 583.** وفيما يتعلق بتمويل هذا الصنف من الخدمات العمومية، يوصى بما يلي:
- إنجاز دراسة حول النظام الجبائي الوطني والمحلي، وخاصة فيما يتعلق بالموارد المحتملة والممكن تعبئتها من أجل تغطية تكاليف النظافة؛
 - التفكير في تنويع مصادر التمويل، طبقاً للممارسات الدولية الجيدة، علماً أن المنحى السائد يتجه نحو إخضاع المرتفق إلى الأداء حسب حجم وجودة الخدمة المقدمة.

4- الشروط التعاقدية

584. من أجل تفاذي جوانب النقص التي تم الكشف عنها على مستوى التدبير التقني لهذه المرافق، يوصى بوضع شروط صارمة، ضمن ملفات طلبات المناقسة، تضمن مهنية الشركات المفوض إليها، كالمواصفات التقنية الدقيقة للآليات والمعدات والأدوات والطرق التقنية المستعملة.

585. كما يجب أن يخضع تدبير النفايات الاستشفائية لمقتضيات خاصة في دفاتر تحملات الشركات المفوض إليها، وذلك وفق التشريعات والتنظيمات الجاري بها العمل وكذا الشروط التي تحددها وزارة الصحة في هذا المجال.

586. ويتعين أيضا استحضار الجوانب المتعلقة بحماية البيئة كأحد الانشغالات الرئيسية عند إبرام العقود. كما يجب تطبيق الجزاءات المالية على الشركات المفوض إليها، عند الإخلال بالتزاماتها التعاقدية، وذلك وفق مساطر دقيقة وسهلة التطبيق على مستوى إصدار مبالغ الغرامات وتحصيلها.

587. ومن أجل الحفاظ على البيئة، يوصى بما يلي:

- إعداد دفتر تحملات على أساس مخططات مديرية للنفايات تحدد الواجبات البيئية للشركات المفوض إليها. ويجب أن يحدد دفتر التحملات كذلك الجهة المسؤولة عن التتبع، مع تفاذي تعدد المتدخلين وتشتت المسؤوليات؛
- وضع مسطرة للمراقبة المستقلة من أجل التأكد من مدى احترام الشروط والمقتضيات المتعلقة بحماية البيئة؛
- إخضاع دراسات الأثر المتعلقة بالمطرح ومراكز التحويل للرأي المسبق "للهيئة الوطنية المستقلة" للتأكد من مدى قابلية المشروع للتنفيذ من الناحية البيئية؛
- إنجاز الدراسات اللازمة من أجل تقدير حجم النفايات المنزلية ونفايات الهدم والبناء والنفايات الخضراء الصادرة عن مختلف أحياء المدينة.

588. يجب أن يخضع تدبير مراكز التحويل إلى معايير صارمة للوقاية والسلامة من أجل تفاذي أن تتحول هذه المواقع عمليا إلى مطارح غير خاضعة للمراقبة. كما يجب حظر النفايات الاستشفائية والنفايات المشعة والمعادن والمواد الضارة من الولوج إلى مراكز التحويل. وعلاوة على ذلك، يجب اتخاذ كامل الاحتياطات من أجل منع اجتياح مراكز التحويل من طرف النفايات الصناعية ونفايات الهدم. ومن شأن هذه التدابير أن تساهم في سيولة أكثر لشبكات التحويل نحو المراكز المعنية وعلى ترشيد التكاليف.

589. ومن أجل اجتناب توقف الخدمات وأثار ذلك على البيئة وعلى الصحة، يوصى بالتنسيق على مقتضيات انتقالية قصد تفادي انقطاع سريان العقد أو اللجوء المتكرر إلى ملحقات العقود، والتي لا يتم التفاوض بشأنها في أحسن الظروف.

590. وقصد توفير أفضل الظروف لتنفيذ العقد، يتعين:

- إعداد وتحيين مخططات تنفيذ الأشغال بصفة منتظمة وإخضاعها لمصادقة السلطة المفوضة، مع الحرص على احترام آجال التنفيذ؛
- اتخاذ التدابير الضرورية من أجل حث الشركة المفوض إليها على احترام التزاماتها في مجال الاستثمار؛
- طلب إجراء خبرات خارجية من أجل ضمان التنفيذ الجيد للعقد؛
- العمل على تسلم الآلات والمعدات التي تجلبها الشركة المفوض إليها والتأكد من مطابقتها للمواصفات التقنية المنصوص عليها في العقد وإخضاعها إلى الخبرة؛
- الفصل بين النفايات، قبل وخلال الفرز، من أجل تقليص أخطار انتقال العدوى؛
- تأمين وسائل ملائمة تمكن من جمع النفايات بصفة انتقائية (الصناديق الخاصة، الآليات الضاغطة،...) خلال عمليات التسليم والفرز؛
- حث بعض المهن والأنشطة على استخدام أكياس كبيرة للتغليف، وذلك من أجل الوقاية من الأضرار الصادرة عن النفايات الخطرة عند نهاية سلسلة الإنتاج؛
- توفير خزانات كافية قصد الحد من تدفق النفايات والتقليل من انبعاثات المخلفات السائلة؛
- تطبيق الغرامات المتعلقة بالإخلال بواجبات إنجاز الاستثمارات المطلوبة وبلوغ الأهداف المتوخاة وفق مؤشرات النجاعة وجودة الخدمة.

591. كما يتعين أن تضم الدراسات المتعلقة بمشروع المطرح أو مركز التحويل توصيات بخصوص التدابير والاجراءات الاحتياطية الواجب اتخاذها خلال الاستغلال، وكذا بعد إغلاق هذه المواقع. وينبغي أيضا أن تخضع الآثار على الصحة والسلامة إلى مراقبة على المدى البعيد، وذلك باحترام المعايير المطلوبة في هذا المجال.

592. ويوصى كذلك، بالعمل على إعادة هيكلة أو إغلاق مجموع المطارح غير الخاضعة للمراقبة، وذلك وفق برنامج يحظى بالأولوية والاستمرارية يشمل 200 موقعا حددت سلفا في مختلف الجماعات.

593. على إثر عملية التقييم التي أجريت سنة 2014 للبرنامج الوطني للنفايات المنزلية، ولرفع الحواجز التي تعيق تنفيذ مختلف مكوناته وتسريع وتيرة إنجازه، يوصى بما يلي:

- تغطية كافة العمالات والأقاليم والجماعات بالمخططات المديرية؛
- إعداد خريطة للمواقع المحتملة لإحداث المطارح ومراكز التحويل؛
- تخصيص وعاء عقاري لهذه المواقع، من خلال تعبئة العقار العمومي على وجه الأولوية؛
- تعزيز قدرات الجماعات الترابية من أجل تعبئة الموارد المرصودة في إطار البرنامج الوطني للنفايات المنزلية؛
- إمداد الجماعات الترابية بموارد بشرية تمكنها من إعداد وتنفيذ مشاريع ذات طبيعة بيئية، مع اللجوء إلى المساعدة التقنية الخارجية، عند الضرورة؛
- تيسير انخراط الساكنة المجاورة في المشاريع، بتهيئة وحدات المعالجة المحدثة لفرص الشغل في مهن تثمين النفايات.

5- تثمين النفايات

594. يوصى بالتخطيط للجمع بصفة انتقائية، بشكل يمكن من الانتقال من تثمين المواد على المدى القصير إلى إنتاج المحروقات المستخرجة من النفايات والتثمين الحراري الطاقى على المدى المتوسط والبعيد. فقد أصبح بالإمكان تحويل جزء هام من النفايات المنزلية والمماثلة لها وتثمينها كمحروقات.

595. ويتعين على الجماعات ومجموعات الجماعات الترابية أن تستغل وحدات معالجة النفايات، من خلال إحداث منشآت تجريبية كمراكز مندمجة للتثمين الطاقى.

596. ومن أجل ضمان إدماج جامعي النفايات المتجولين في القطاع المنظم، يوصى بما يلي:

- إحداث وحدات جهوية للمعالجة يتم تزويدها من طرف المطارح الجماعية، وذلك بشراكة مع القطاع الخاص؛

- تنظيم جامعي النفايات في إطار تعاونيات وجمعيات تربطهم بالجماعة؛
- تقديم دعم تقني ومالي لأعضاء التعاونية، وخصوصا فيما يتعلق بالتكوين والتجهيز المهني وتوفير الألبسة الواقية؛
- تقديم تسهيلات إدارية وتغطية اجتماعية للعاملين بهذه المواقع؛
- منح المساعدة والاستشارة لهذه التعاونيات والجمعيات من أجل تيسير ولوجها إلى الصفقات.

استنتاجات وتوصيات

استنتاجات و توصيات

خلاصة التشخيص

597. أدى التطور العمراني المتسارع الذي عرفه المغرب إلى تزايد الحاجيات في مجال البنيات التحتية والتجهيزات الجماعية والخدمات العمومية الأساسية.

598. وقد ساعد التدبير المفوض، كأحد أنماط التدبير، على الارتقاء بمنظومة المرافق العامة المحلية، حيث عرفت هذه المنظومة تقدما متزايدا من خلال تطوير الاستثمارات والتحسين النسبي لجودة الخدمات وتطوير الكفاءات التقنية والتجارية، وتحديث أنظمة التدبير.

599. وقد مكن هذا النمط من التدبير من وضع منظومة تعريفية مبتكرة ومرنة ومتلائمة مع المجالات والسكان المستفيدة من خدمات توزيع الماء والكهرباء وكذا التطهير السائل.

600. كما ساهم هذا المسلسل في جعل هذا القطاع أكثر تطورا واحترافية، مما ساعد على ظهور قطاع خاص أكثر دينامية وفعالية أثار اهتمام فاعلين من مستوى عالمي.

601. وفي مجال النقل الحضري بواسطة الحافلات، عملت الشركات المفوض إليها على سد الخصائص الناتج عن توقف الوكالات الجماعية السابقة، وبالتالي ساهمت في استمرارية هذا المرفق العمومي الأساسي.

602. ويشكل الإطار المؤسسي للتدبير المفوض، والذي دخل حيز التنفيذ منذ سنة 2006، أرضية قانونية دقيقة وملائمة نسبيا لتأطير العقود المبرمة من قبل الجماعات الترابية. وقد ساهم هذا الإطار في إرساء المزيد من الشفافية في عمليات إسناد العقود، خاصة عبر تعميم الإعلان عن المنافسة.

603. إلا أن التدبير المفوض لم يستثمر كل الإمكانيات والمؤهلات المتاحة، وذلك بسبب اختلالات في التخطيط وفي تحديد الحاجيات من طرف السلطة المفوضة، وغياب هيئة مستقلة تكلف بمهام الخبرة والتنسيق والتتبع واليقظة. ومن معيقات التدبير المفوض أيضا، ضعف الإدارة الجماعية من حيث الكفاءات القادرة على تحمل الالتزامات المنصوص عليها في عقد التدبير المفوض، وخاصة مهام التتبع والمراقبة.

604. وفي مجال ترميم النفايات المنزلية، وتماشيا مع أهداف البرنامج الوطني للنفايات المنزلية والمماثلة، تمكنت الجماعات الترابية، بشراكة مع القطاع الخاص، من القيام بعدة مبادرات في مجال إحداث وإنجاز المشاريع التي تخلق فرص الشغل وتساهم في التنمية المستدامة.

605. وساهمت عدة ثغرات ذات طابع قانوني في الحد من الآثار الإيجابية للتدبير المفوض. وقد طالقت هذه الثغرات، على الخصوص، النصوص التطبيقية لقانون التدبير المفوض ومساطر إبرام العقود، إضافة إلى الغموض الذي يطبع طرق التفويض لفائدة المكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب.

606. كما أغفل الإطار المؤسسي والتعاقدى المقتضيات الكفيلة بضمان الانتقال السهل والسلس والكفيل بضمان استمرارية المرفق العام في ظروف عادية، وذلك في حالات انسحاب المساهم المرجعي للشركة المفوض إليها قبل نهاية العقد. وقد نتجت عن هذا الإغفال عدة صعوبات تتعلق بتوقيف العقد، كما وقع في قطاع النقل الحضري بواسطة الحافلات بالرباط. ويحتمل وقوع ذلك أيضا في مرافق التوزيع بالرباط وطنجة وتطوان.

607. كما يعرف التدبير المفوض معيقات أخرى ناتجة عن نظرة محلية لا تأخذ بعين الاعتبار، بصفة كافية، البعد البيئي جماعتي والجهوي.

608. وتحتاج المخاطر المالية لمعالجة خاصة، لاسيما بالنسبة للحالات التي سجلت فيها الشركات المفوض إليها عجزا متفاقما وبنويويا في مجال النقل الحضري بواسطة الحافلات في أكبر حضرتين بالمملكة. وتنطبق نفس الحالة على النموذج الاقتصادي لاستغلال شبكة النقل عبر الترامواي، والذي سجل مستويات عجز لا تتناسب والموارد المالية المتاحة للجماعات الترابية المعنية.

609. ومن جهتها، لاتمارس السلطات المفوضة كامل اختصاصاتها المؤسسية والتعاقدية، كما أنها غالبا ما لا تحترم التزاماتها، وخاصة تلك المتعلقة بالتعريفه وأجال أداء الديون.

610. كما أن الشركات المفوض إليها لم تحترم كامل التزاماتها التعاقدية المتعلقة بالإستثمار وجودة الخدمات، فضلا عن ما أبانت عنه، في بعض الحالات، من سلوكات غير نموذجية وغير منسجمة مع مبادئ وواجبات المرفق العام. وقد أدت مخالفة القوانين الضريبية وتلك المتعلقة بالصرف والممارسات الرامية إلى الرفع من الأرباح باستغلال تقنيات التحويلات غير المباشرة لشركات تنتمي لنفس المجموعة، إلى خلق أجواء من عدم الثقة سواء بين الطرفين المتعاقدين واللذين يفترض أن تجمعهما علاقة شراكة على المدى الطويل، أو في علاقات الشركات المفوض إليها مع المرتفقين.

611. تتدخل سلطات الوصاية في مراحل إبرام العقود وتنفيذها ومراقبتها بطرق غير موحدة تختلف من حالة إلى أخرى، مما يتعين معه تحديد دور هذه السلطات بشكل أكثر دقة.

612. وقد أبانت الوكالات المستقلة للتوزيع، كنمط للتدبير، عن محدوديتها، لاسيما فيما يتعلق بمجال تدخلها والمعيقات التي تعترض حكمتها وسياساتها التعريفية، وكذا بسبب غياب المرونة

في قواعد التدبير التي تنتهجها. وعلى سبيل الإشارة، يعتبر تراكم المستحقات غير المستوفاة وضعف قدرات التمويل الذاتي، من بين أوجه الخلل التي يعرفها هذا النمط من التدبير.

613. يتجه نمط التدبير حالياً نحو خلق شركات التنمية المحلية كنموذج لاستغلال المرفق العام المحلي. غير أن هذا الخيار يتضمن مخاطر تعدد وتزايد هذا النوع من الأشخاص المعنويين بشكل غير متحكم فيه. كما أن الرجوع إلى شركات التنمية المحلية لاستغلال المرفق العام قد يترتب عنه سوء التنسيق وضعف الحكامة وارتفاع كلفة التسيير، مع تشتت المسؤوليات بين الشركات صاحبة الممتلكات وتلك المسؤولة عن استغلال هذه الممتلكات.

إقتراحات و توصيات

614. تستخلص من خلال هذه المهمة التقييمية استنتاجات ذات طبيعة استراتيجية وعملية، يعتبرها المجلس الأعلى للحسابات بمثابة توجهات جوهرية للإسهام في تحسين نمط التدبير المفوض للمرافق العامة المحلية. وفي هذا الصدد، يقترح المجلس التوصيات التالية.

615. يمكن للتدبير المفوض للمرافق العامة المحلية أن يساهم في الرفع من الفعالية الاقتصادية، وفي تقوية تنافسية المجالات الترابية، وفي تحسين الأوضاع الاجتماعية للسكان، شريطة القيام بمبادرات وإصلاحات تهم كلا من الدولة والجماعات الترابية.

616. وتهم هذه الإصلاحات المجالات القانونية والتخطيط والتقنين والضبط والحكامة والتعاقد والتتبع والمراقبة. ويجب أن تطل أيضا العلاقات المالية بين الهيئات العمومية والشركات المفوض إليها.

617. وانسجاما مع مبادئ التدبير الحر والتعاون والتضامن، كما نص عليها الدستور، تشكل الإصلاحات المطروحة حاليا حول الجهوية المتقدمة فرصة للجماعات الترابية لاعتماد مرجعية جديدة للتدبير، في إطار مقارنة تشاركية مع الشركات المفوض إليها تدبير خدمات المرافق العامة المحلية.

618. وعلى المستوى الاستراتيجي، وعلى الرغم من كون المرافق العامة المحلية تكتسي طابعا جماعيا، يتعين أن يكون التخطيط في هذا المجال قائما على مجالات ترابية منسجمة اقتصاديا وجغرافيا، حتى يتسنى الاستفادة من اقتصاد الحجم، وتخفيض التكاليف، وجلب فاعلين مؤهلين، وتطوير عرض وجودة الخدمات.

619. وفي قطاع توزيع الكهرباء والماء والتطهير السائل، يجب تعميم التوزيع المتعدد الخدمات، لما يتيح هذه الصيغة من معادلة في الأسعار بين المرافق الثلاثة ومن إمكانية الإقتصاد الناتج عن الحجم. وفي هذا الصدد، يمكن إحداث شركات جهوية للتوزيع المتعدد الخدمات تغطي مجموع التراب الوطني. كما أن اللجوء إلى التدبير المفوض ينبغي أن يسبقه إعداد المخطط المديرى للتهيئة على صعيد المجال الترابي المزمع تغطيته.

620. ويتعين أن تستند مخططات الأعمال للشركات المفوض إليها إلى المخططات المديرية للماء والكهرباء والتطهير السائل، وذلك من أجل ضبط موارد صندوق الأشغال الضرورية لتمويل عمليات توسيع وتقوية الشبكات، وضمان استمرارية هذه الموارد.

621. وفي مجال النقل، يظل وضع تصميم للتنقلات الحضرية أساسيا قبل اللجوء إلى التدبير المفوض. ويتعين أن يضمن هذا التصميم الإستعمال الأمثل لجميع وسائل النقل المتاحة عبر

اعتماد مقارنة متعددة الأنماط. كما يجب أن يكون متناسقا مع آليات التخطيط الأخرى، وخاصة وثائق التعمير، وأن يوفر منظومة تنقلات فعالة على المستوى الإقتصادي، تكون قادرة على الرفع من التنافسية المجالية للأقطاب الحضرية.

622. كما يتعين على السلطة المفوضة لتدبير النقل الحضري، اتخاذ التدابير اللازمة لتحسين السرعة التجارية للحافلات، وذلك عبر الرفع من جودة الشبكة الطرقية وتفعيل الشرطة الإدارية لحركة المرور والتوقف، وصيانة وتهيئة الطرق والأرصفة.

623. ففي مجال النقل بواسطة الحافلات والترامواي في الحواضر الكبرى، ونظرا لحجم العجز المسجل، يتعين إرساء إطار تشاوري بين الدولة والجماعات الترابية ومساهمي الشركات المعنية، من أجل إعادة النظر في النموذج الاقتصادي لهذا النمط من النقل الحضري، قصد احتواء الخسائر، وذلك بتفعيل العوامل الحاسمة في تقليص العجز، كاعتماد النقل المتعدد الوسائط وتطبيق نظام التعريفية المندمجة وتوسيع التغطية المجالية.

624. ونظرا لانعكاسات تطوير الحواضر الكبرى، كأقطاب للتنمية، على جاذبية الاقتصاد المغربي، وبالنظر إلى الآثار المترتبة عن تطوير وسائل النقل العمومي الجماعي، أصبحت الدولة مدعوة للتدخل على المستويين التقني والمالي في برامج تحسين الحركة الحضرية، وذلك من خلال المشاريع المندمجة التي تجمع بين مختلف أنماط النقل (الشبكة الجهوية السريعة والميترو والترامواي والحافلات والسكك الحديدية). ويعتبر هذا التوجه ضروريا، نظرا لكون كلفة الأشغال الكبرى لإنجاز البنيات التحتية والتجهيزات الضرورية تتطلب تمويلات ضخمة تتجاوز إمكانيات الجماعات الترابية، وتبقى الدولة وحدها قادرة على تعبئة هذه التمويلات.

625. وفيما يخص قطاع النظافة، يجب توفر كل الجماعات والعمالات والأقاليم على مخططات مديرية للحفاظ على البيئة، كما يتعين القيام بدراسات حول الآثار الناتجة عن المطارح المراقبة ومراكز التحويل.

626. كما يتعين أن يشكل تدبير النفايات إحدى الإنشغالات المواطنة، بحيث يتقاسم الجميع المسؤولية بشأنها. لذا يجب في هذا الصدد، تطوير آليات تشاركية تأخذ بعين الاعتبار تنظيم المسالك المهنية المتعلقة باسترجاع مخلفات النفايات واستعادتها وإعادة تدويرها، وخلق آليات لاستيعاب ودمج العاملين بمختلف الأنشطة ذات الصلة، وذلك بالرجوع إلى التجارب الدولية الرائدة في هذا المجال.

627. وقصد تسريع وتيرة إنجاز البرنامج الوطني للنفايات المنزلية والمماثلة، يتعين وضع خريطة للمواقع المحتملة للمطارح ومراكز التحويل، بالإضافة إلى برمجة الوعاء العقاري اللازم لإحداث هذه الوحدات.

628. ويتعين أيضا إعداد وتنفيذ برنامج استعجالي لإعادة تأهيل أو إغلاق المطارح غير الخاضعة للمراقبة، وذلك وفق جدولة زمنية مكثفة تستهدف المائتي موقع التي سبق تحديدها عبر كافة الجماعات.

629. وفي مجال تثمين النفايات المنزلية، وتماشيا مع أهداف البرنامج الوطني للنفايات المنزلية والمماثلة، يجب على الجماعات الترابية، بشراكة مع القطاع الخاص، اتخاذ المبادرات الضرورية لإعداد وإنجاز العديد من المشاريع المحدثة لفرص الشغل والمساهمة في التنمية المستدامة.

630. فقد مكنت التجارب الدولية في مجال تدبير النفايات من إبراز عدة خيارات حسب المستويات الاقتصادية والاجتماعية تتمثل في ما يلي:

- الوقاية: تقليص حجم النفايات من المصدر؛
- إعادة استعمال وتدوير المواد غير القابلة للتحلل واستخراج السماد من الجزء القابل للتحلل الحيوي؛
- استرجاع مواد طاقة؛
- طرح النفايات.

631. يتعين على الدولة وضع برنامج استعجالي يتماشى مع الوضع الاقتصادي والاجتماعي ويقوم على الإدماج بين مختلف الخيارات الأكثر فعالية والأكثر استدامة.

632. وعلى صعيد الحكامة، أصبح من الضروري تمكين كل قطاع من هيئة وطنية مستقلة، تمارس وظائف اليقظة وتحصر على ضمان الجودة، وتشكل مركز خبرة لاعتماد وإصدار المعايير، وأرضية للتنسيق والتتبع.

633. في قطاع النقل الحضري، تبرز الحاجة أيضا إلى هيئة مستقلة جهوية أو محلية. ويمكن لهذه الهيئة إشراك المرتفقين وكل المتدخلين في كافة أنماط النقل. كما يجب اعتماد مقاربة مندمجة في معالجة إشكاليات الحركية والتنقل والنقل.

634. ويتعين إسناد اختصاص المرفق العام المحلي إلى مجموعة جماعات ترابية أو مجموعة جماعات حضرية، في إطار تخطيط يتجاوز المستوى الجماعي. ومن شأن صفة المؤسسة العامة التي تكتسبها هذه المجموعة والشخصية المعنوية وكذا الاستقلال المالي، أن يتيح للسلطة المفوضة ممارسة كامل صلاحياتها واختصاصاتها القانونية والتعاقدية.

635. كما يجب تحديد دور الإدارات المكلفة بالوصاية من أجل توضيح صلاحيات ومسؤوليات السلطات المفوضة وتوحيد صفة مخاطبي الشركات المفوض إليها.

636. فضلا عن ذلك، يتعين التحكم في التوسع غير المضبوط لشركات التنمية المحلية التي تتولى خدمات عمومية محلية، وذلك عبر وضع آليات قانونية مماثلة أو شبيهة بتلك المتعلقة بإحداث أو إتخاذ مساهمات عمومية للدولة. كما لا يجب اللجوء إلى هذه الشركات فقط بهدف تقادي أعمال مبدأ المنافسة لاختيار الشركة المفوض إليها، بل يتعين الحرص على أن لا تستعمل هذه الصيغة إلا في حالة تعذر المبادرة الخاصة.

637. وفيما يخص الإطار المؤسسي، ينبغي تسريع إخراج القرارات المحددة للعقود والملفات النموذجية الخاصة بكل مرفق من المرافق العامة، واعتماد آليات مبسطة للعقود الصغرى، ووضع نظام استثنائي لصالح المؤسسات العامة المفوض إليها كالمكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب، متى اقتضت متطلبات المصلحة العامة ذلك.

638. ويتعين أيضا إحداث مراقبة مالية مواكبة تمارسها الدولة، وتكون ملائمة للتدبير المفوض للمرافق العامة المحلية. ويجب أن تستهدف هذه المراقبة الأموال العمومية والصناديق التابعة للسلطة المفوضة والتي تقوم بتدبيرها الشركات المفوض إليها.

639. ولتفادي الآثار السلبية لحل الشركات المفوض إليها، على المستويين الاقتصادي والاجتماعي، بسبب إنهاء العقد قبل الأوان أو تفويته، يتعين خلق آليات قانونية تسمح للسلطة

المفوضة أو للشركة الجديدة المفوض إليها بالحلول محل الفاعل المنسحب، في عملية يكتفى فيها بتحويل الأسهم.

640. وتحتاج الأطراف المتعاقدة إلى ضبط بعض مفاهيم العقد وتوضيحها بدقة، كطرق الحفاظ على التوازن المالي للعقد المنصوص عليه في القانون، وتحديد التبعية المادية للأمالك التي تعود للسلطة المفوضة، ونوعية المشاريع المبرمجة مع آجال تنفيذها.

641. كما يتعين وجوباً أن تلحق مخططات الأعمال بالعقد الأصلي، مع تحيينها بمناسبة كل مراجعة لهذا الأخير. وتشكل هذه المخططات الوثيقة المرجعية الدائمة لتتبع التوازن المالي للعقد.

642. وفي حالات العقود ذات الخصائص المتميزة، يجب إبداع صيغ مبتكرة للمساطر وملفات طلب العروض، استناداً إلى المعايير والممارسات الدولية في مجال إبرام العقود والشراكة بين القطاعين العام والخاص. ويتعلق الأمر، على سبيل المثال، بالتقييم المسبق والحوار التنافسي وربط الأجرة بنجاعة الأداء.

643. تحتاج العمليات الخاصة بالتعاقدات عن طريق المناولة والتعامل مع الفروع والألعاب المتعلقة بالمساعدة التقنية إلى تأطير أكثر دقة من خلال العقود. كما أن الالتزامات بتحقيق النجاعة والفعالية التقنية والمالية وجودة الخدمات تتطلب توضيحات أكثر دقة.

644. كما يجب أن تتضمن العقود ضمانات كافية لانتقال التكنولوجيا والخبرات والمهارات، حتى يتسنى للسلطة المفوضة الحفاظ على استمرارية الرأسمال غير المادي والمعارف المكتسبة وتكوين منظومة تسمح لهذه السلطة باستقلالية دائمة وعملياتية على مستوى التدبير في المرحلة الموالية لانتهاء العقد.

645. يتحتم تحسين مراقبة وتتبع العقود عبر تأسيس وتفعيل لجان التتبع والمصالح الدائمة التابعة للسلطة المفوضة، وعبر توفير منظومة مشتركة للمعلومات تسهل الحصول على المعطيات وتتيح تقديم الحسابات وفق أحسن المعايير. كما يستحسن اللجوء إلى مكاتب الخبرة والاستشارة الخارجية قصد ضمان الفعالية والسرعة اللازمتين.

646. يتعين على طرفي العقد احترام المواعيد الدورية للمراجعة، وذلك بالالتزام بالمراجعة التعاقدية الخماسية للعقود قصد الحفاظ، بصفة دائمة، على التوازن المالي وضمان استمرارية المرفق العمومي.

647. يتعين مد الجماعات الترابية بموارد بشرية فاعلة، سواء من حيث العدد أو المؤهلات، كي تتمكن من الاضطلاع، على أحسن وجه، بالمهام المرتبطة بالتدبير المفوض والتي تبدأ بتحديد الحاجيات وإعداد ملفات الإعلان عن المنافسة، وتنتهي بالتتبع والمراقبة والتقييم البعدي للعقود.

كما يجب أن تتوفر الإدارة الجماعية على الوسائل اللوجستية المناسبة وعلى منظومة معلوماتية متكاملة.

648. وتبقى تعبئة الإمكانيات الجبائية ومواصلة إصلاح الجبايات المحلية بالموازاة مع ما تحوله الدولة من موارد لفائدة هذه الجماعات من بين العوامل الحاسمة لتمويل الأعباء الإضافية الناتجة عن تطور التدبير المفوض، لتحقيق الجودة والنجاعة على مستوى الخدمات العمومية المحلية.

649. وفيما يخص العلاقات المالية، فإن كل مساهمة، كيفما كان نوعها، من طرف الدولة أو السلطة المفوضة لفائدة الشركة المفوض إليها، يجب رصدها للاستثمار وتأطيرها باتفاقية إطار توضح التزامات الأطراف المتعاقدة وتتضمن آليات التتبع والافتحاص من قبل مهنيين مستقلين.

فهرس اللوحات والرسوم البيانية والجدول

فهرس اللوحات

9	اللوحة 1: منهجية الاستثمارة
14	اللوحة 2 : مراحل التدبير المفوض بالمغرب
24	اللوحة 3: المادة 57 من القانون رقم 45.08
25	اللوحة 4: اللجنة الوطنية للطلبات العمومية (مشروع مرسوم)
30	اللوحة 5: المخاطر المرتبطة بالتدبير المفوض للمرافق العامة المحلية
39	اللوحة 6: نماذج تقنين وضبط التدبير المفوض للمرافق العامة المحلية
52	اللوحة 7: الرواد العالميون في قطاع التوزيع
56	اللوحة 8: مصادر تمويل الإستثمارات المتعاقد بشأنها
57	اللوحة 9: برنامج الاستثمارات التعاقدية
61	اللوحة 10: البرنامج الوطني للتطهير السائل ومعالجة المياه العادمة
66	اللوحة 11: الحسابات التي تعود للسلطة المفوضة
69	اللوحة 12: رياضال- توزيع المداخل المتراكمة خلال الفترة 2002-2012
74	اللوحة 13: المنظومة المؤسسية للتدبير الجماعي للمرافق العامة المحلية
77	اللوحة 14: تدبير حساب صندوق الأشغال من طرف الشركات المفوض إليها
78	اللوحة 15: تصفية وكالة الرباط - (RED)
79	اللوحة 16: تقييم الاستثمارات
81	اللوحة 17: المساعدة التقنية
82	اللوحة 18: أمثلة لعمليات فوتر غير قانونية
86	اللوحة 19: أعمال التحديث التي أنجزتها الوكالات المستقلة منذ سنة 2004
89	اللوحة 20: العقد البرنامج للمكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب
91	اللوحة 21: نموذج التقنين والضبط
99	اللوحة 22: تصفية وكالات النقل الحضري
104	اللوحة 23: تدبير الخطوط موضوع الامتياز
106	اللوحة 24: تعريف النقل الحضري بواسطة الحافلات
111	اللوحة 25: النقل الحضري بواسطة الحافلات داخل التجمع الحضري للرباط-سلا-تمارة
113	اللوحة 26: النقل الحضري بواسطة الحافلات في التجمع الحضري للدار البيضاء
115	اللوحة 27: الشركة المكلفة بتدبير النقل الحضري بمراكش
119	اللوحة 28: الترامواي كمنط للنقل الحضري
121	اللوحة 29: التجارب المقارنة بخصوص النظام الأساسي لسلطة تنظيمية لمرافق النقل
125	اللوحة 30: التجارب المقارنة حول تقنين وضبط النقل العمومي
126	اللوحة 31: التجارب المقارنة حول مجالات تدخل السلطات المكلفة بتنظيم النقل الحضري

132	اللوحة 32: البرنامج الوطني للنفايات المنزلية
137	اللوحة 33 المتدخلون في تدبير النفايات الصلبة
151	اللوحة 34 : مراكز التحويل
152	اللوحة 35: مشروع المرسوم المتعلق بتدبير النفايات الخطرة
153	اللوحة 36 : مصطلحات تقنية
162	اللوحة 37: تجربة الفرز الانتقائي مع دمج جامعي النفايات بمطرح عكراش – الرباط
164	اللوحة 38: تجربة الفرز الانتقائي بإدماج جامعي النفايات
167	اللوحة 39: نماذج ناجحة

فهرس الرسوم البيانية

51	الرسم البياني 1: الماء الصالح للشرب – تغطية الجماعات حسب كل صنف من الفاعلين
51	الرسم البياني 2 : التطهير السائل – تغطية الجماعات حسب كل صنف من الفاعلين
52	الرسم البياني 3 : الماء الصالح للشرب – بنية التوزيع بالوسط القروي
54	الرسم البياني 4 : الماء الصالح للشرب – توزيع الزبناء حسب كل صنف من الفاعلين
55	الرسم البياني 5 : الكهرباء – توزيع الزبناء حسب كل صنف من الفاعلين
59	الرسم البياني 6 : الاستثمارات سنة 2012 حسب كل صنف من الفاعلين
60	الرسم البياني 7 : استثمارات الوكالات المستقلة والشركات المفوض إليها حسب كل مجال سنة 2012
60	الرسم البياني 8 : استثمارات الوكالات المستقلة والشركات المفوض إليها سنتي 2008 و 2012
63	الرسم البياني 9 : رقم المعاملات حسب كل صنف من الفاعلين سنة 2012
64	الرسم البياني 10 : المفوض إليهم الخواص – مؤشرات مالية بخصوص الفترة 2008 – 2012
65	الرسم البياني 11: الوكالات المستقلة - القيمة المضافة والنتيجة الصافية خلال سنتي 2008 و 2012
65	الرسم البياني 12: الشركات المفوض إليها - القيمة المضافة والنتيجة الصافية خلال سنتي 2008 و 2012
67	الرسم البياني 13: الوكالات المستقلة والمفوض إليهم الخواص- عدد المشتركين لكل مستخدم ما بين 2010 و 2013
68	الرسم البياني 14 : الوكالات المستقلة والمفوض إليهم الخواص – معدل رقم المعاملات لكل مستخدم خلال الفترة الممتدة ما بين 2010 و 2013
70	الرسم البياني 15 : الوكالات المستقلة – نسبة التغطية بخصوص خدمات التوزيع خلال الفترة 2008-2012
71	الرسم البياني 16: الشركات المفوض إليها – نسبة التغطية بخصوص خدمات التوزيع 2008-2012
71	الرسم البياني 17 : الكهرباء – مردودية شبكات التوزيع خلال الفترة 2008 – 2012
72	الرسم البياني 18 : الماء الصالح للشرب – مردودية شبكات التوزيع خلال الفترة الممتدة ما بين 2008 و 2012
97	الرسم البياني 19 : أنماط التنقلات الحضرية سنة 2012
141	الرسم البياني 20: رقم المعاملات الخاص بالشركات المفوض إليها جمع النفايات والتنظيف
143	الرسم البياني 21: رقم المعاملات الخاص بالشركات المفوض إليها تدبير المطارح العمومية
149	الرسم البياني 22: حصة النفايات التي تمر عبر مراكز التحويل
158	الرسم البياني 23 : مكونات النفايات
172	الرسم البياني 24: تسلسل طرق تدبير النفايات

فهرس الجداول

16	الجدول 1: مؤشرات حول النقل الحضري بواسطة الحافلات – 2013
17	الجدول 2: مؤشرات حول مرفق جمع النفايات و التنظيف – 2013
18	الجدول 3: مؤشرات حول المطارح العمومية – 2013
31	الجدول 4: توزيع العقود حسب طبيعة المرفق العام المحلي – 2012
32	الجدول 5: توزيع العقود حسب الشكل القانوني للمفوض إليه – 2012
32	الجدول 6: توزيع المستخدمين حسب المرفق العمومي المحلي – 2012
33	الجدول 7: توزيع العقود حسب طريقة التفويت – 2012
35	الجدول 8: الصعوبات التي تعترض تنفيذ ومراقبة العقود – 2012
53	الجدول 9: المكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب – الماء الصالح للشرب – مؤشرات التغطية برسم سنة 2012
53	الجدول 10: المكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب والوكالات المستقلة - التطهير السائل- مؤشرات تتعلق بالعقود برسم سنة 2012
58	الجدول 11: المكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب – حصيلة الاستثمارات المنجزة خلال الفترة 2006 – 2012 (بملايين الدراهم)
66	الجدول 12: الوكالات المستقلة والمفوض إليهم الخواص عدد المشتركين لكل مستخدم - ما بين 2010 و 2013
67	الجدول 13: الوكالات المستقلة والمفوض إليهم الخواص – معدل رقم المعاملات لكل مستخدم خلال الفترة الممتدة ما بين 2010 و 2013
84	الجدول 14: تأخر المراجعات الخماسية للعقود
142	الجدول 15: المعطيات الرقمية حول جمع النفايات والتنظيف
144	الجدول 16: المؤشرات المتعلقة بالمطارح العمومية
150	الجدول 17: تقديرات الكلفة الإضافية الناجمة عن النقل المباشر للنفايات إلى المطرح العمومي - جماعة سلا
159	الجدول 18: حجم النفايات القابلة للتدوير

