



تقييم تنفيذ عقود التدبير المفوض لمرفقي جمع النفايات المنزلية

والنفايات المماثلة لها والتنظيف بجهة الرباط-سلا-القنيطرة

-الملخص-

1. اعتمدت مجموعة من الجماعات، منذ بدايات العقد الأول من القرن الحالي، نظام التدبير المفوض لمرفقي جمع النفايات المنزلية والنفايات المماثلة لها والتنظيف (يشار إليهما فيما بعد بمرفقي جمع النفايات والتنظيف). وقد انتشر هذا النمط من التدبير تدريجياً ليشمل، في مرحلة أولى، نسبة مهمة من الجماعات الكبرى، ولتعتمده فيما بعد عدة جماعات أخرى.
2. وقد تم، في بداية الأمر، اعتماد نمط التدبير المفوض في غياب إطار قانوني¹، وذلك إلى غاية سنة 2006، حين صدر القانون رقم 54.05 المتعلق بالتدبير المفوض للمرافق العامة². كما ساهم دخول القانون رقم 28.00 المتعلق بتدبير النفايات والتخلص منها³، حيز التنفيذ في نفس السنة في تدعيم الترسنة القانونية المؤطرة لتدبير هذا القطاع. فضلاً عن ذلك، تم اعتماد البرنامج الوطني للنفايات المنزلية⁴ سنة 2008 لدعم الجهود التي تبذلها الجماعات لضمان الاستدامة المؤسسية والمالية للمصالح المكلفة بتدبير النفايات المنزلية.
3. وفي هذا السياق، أبرمت عدة جماعات بجهة الرباط-سلا-القنيطرة عقوداً للتدبير المفوض لمرفقي جمع النفايات والتنظيف، حيث بلغ عدد العقود المبرمة، إلى غاية متم سنة 2019، ما مجموعه 26 عقداً همت 21 جماعة.
4. ونظراً لأهمية هذين المرفقين وارتباطهما بالانشغالات اليومية للمواطنين مع ما يترتب عن ذلك من تحديات حقيقية تواجهها الأطراف المعنية بتدبيرهما والإشراف عليهما، دأب المجلس الجهوي للحسابات لجهة الرباط-سلا-القنيطرة على إدراج وإنجاز مهام رقابية، ضمن برامج السنوية، تروم مراقبة تنفيذ عقود التدبير المفوض للمرفقين المذكورين، إذ شملت المهام المنجزة في هذا الإطار، منذ سنة 2016، ما مجموعه 21 عقداً للتدبير المفوض.
5. وقد خلصت هذه المهام الرقابية إلى تسجيل مجموعة من المؤشرات الإيجابية التي أفرزها اعتماد هذا النمط من التدبير، غير أنها أسفرت، في المقابل، عن رصد عدة نواقص ترتبط بتنفيذ العقود المبرمة، كانت لها انعكاسات على جودة الخدمات المقدمة من طرف الشركات المتعاقد معها.
6. ومن منطلق مخرجات هذه المهام الرقابية، أنجز المجلس الجهوي للحسابات لجهة الرباط-سلا-القنيطرة، ضمن برنامجه السنوي لسنة 2019 مهمة موضوعاتية (ذات بعد جهوي)، تتعلق بتقييم تنفيذ عقود التدبير المفوض لمرفقي جمع النفايات المنزلية والنفايات المماثلة لها والتنظيف بجهة الرباط-سلا-القنيطرة. وجدير بالإشارة، إلى أن هذه المهمة انصبت على الجوانب المرتبطة بعملية التدبير وجمع النفايات، ولم تشمل عمليات معالجة النفايات وتثمينها.

¹ لجأت بعض الجماعات إلى إبرام عقود للتدبير المفوض منذ سنة 2001، أي قبل اعتماد القانون رقم 54.05.

² القانون رقم 54.05 المتعلق بالتدبير المفوض للمرافق العامة الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.06.15 صادر في 15 محرم 1427 (14 فبراير 2006). جريدة رسمية عدد 5404 بتاريخ 16 مارس 2006.

³ القانون رقم 28.00 المتعلق بتدبير النفايات والتخلص منها الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.06.153 صادر في 30 شوال 1427 (22 نونبر 2006). جريدة رسمية عدد 5480 بتاريخ 07 دجنبر 2006.

⁴ Programme National des Déchets Ménagers (PNDM).

7. تكمن الأهداف الرئيسية لهذه المهمة الموضوعاتية فيما يلي:

- إبراز أهم مؤشرات الوضعية العامة لتدبير مرفقي جمع النفايات والتنظيف بجهة الرباط-سلا-القنيطرة؛
- تقييم الأعباء المالية المترتبة عن إبرام عقود التدبير المفوض وتطويرها؛
- تقييم عملية إعداد الوثائق التعاقدية؛
- تقييم تنفيذ عقود التدبير المفوض من خلال تسليط الضوء، بصفة خاصة، على مدى الوفاء بالالتزامات التعاقدية من طرف الشركات المتعاقد معها (الاستثمارات المنجزة، جودة الخدمة، نقل الخبرات،...):
- تقييم مدى انخراط الجماعات المعنية في تنفيذ عقود التدبير المفوض ومدى اضطلاعها، على النحو المطلوب، بمهامها الإشرافية والرقابية.

8. من أجل إنجاز هذه المهمة، تم الاعتماد على نتائج وخلصات المهام الرقابية المنجزة سلفاً، بالإضافة إلى توجيه استبيانات إلى جميع الجماعات المعنية بهذا النمط من التدبير وإجراء مقابلات مع الأطراف المتدخلة في تدبير المرفقين (المصالح المركزية لوزارة الداخلية، القطاع المكلف بالتنمية المستدامة، مصالح ولاية الجهة، رؤساء بعض الجماعات، ومسؤولي بعض الشركات المتعاقد معها). أما من حيث المعايير المستند إليها من أجل إنجاز هذه المهمة، فتشمل بالأساس الترسنة القانونية والسياسة المعتمدة في تدبير النفايات الصلبة، والإطار التعاقدية، فضلاً عن المعايير الوطنية والدولية المعمول بها في مجال تدبير النفايات الصلبة.

9. ويستعرض التقرير المنجز في إطار هذه المهمة أهم الملاحظات والتوصيات المرتبطة بتنفيذ عقود التدبير المفوض لمرفقي جمع النفايات والتنظيف على مستوى جهة الرباط-سلا-القنيطرة، والتي تهم على الخصوص تشخيص الوضعية العامة وتحديد الحاجيات وإعداد الوثائق التعاقدية، وتنفيذ الالتزامات التعاقدية من طرف الشركات (المفوض إليها) والجماعات (المفوضة).

I. الوضعية العامة للتدبير المفوض لمرفقي جمع النفايات والتنظيف بجهة الرباط-سلا-القنيطرة

10. رغم التحسن الذي عرفته الوضعية العامة لتدبير النفايات المنزلية والمماثلة لها على مستوى جماعات الجهة نتيجة اعتماد نمط التدبير المفوض، فإن استمرار الإكراهات المرتبطة بالوضعية المالية لبعض الجماعات وتلك المتعلقة باعتماد المخططات المديرية لعمال وأقاليم الجهة من شأنه أن يؤثر على تحقيق الأهداف المسطرة وعلى نجاعة التدابير المتخذة في هذا الإطار.

I.1. المؤشرات الرئيسية للتدبير المفوض للمرفقين

11. تكتسي خدمة التدبير المفوض لمرفقي جمع النفايات والتنظيف بالجهة أهمية خاصة، وهو ما تعكسه نسبة الساكنة المشمولة بهذا النمط من التدبير وحجم الاستثمارات المنجزة في هذا الإطار. وقد تأثرت الوضعية العامة للتدبير المفوض بعاملين أساسيين، وهما التأخر في اعتماد المخططات المديرية لتدبير النفايات المنزلية الخاصة بعمال وأقاليم الجهة وغياب الاستدامة المالية خاصة على مستوى الجماعات ذات التعداد السكاني المنخفض.

أهمية خدمة التدبير المفوض لمرفقي جمع النفايات والتنظيف

12. عرفت وضعية تدبير مرفقي جمع النفايات والتنظيف بالجهة تطورا ملموسا منذ الشروع في تنزيل بعض أهداف البرنامج الوطني للنفايات المنزلية، ولاسيما تلك المتعلقة بتحديث وإضفاء الطابع المهني لعمليات الجمع والتنظيف، إذ سجلت نتائج كمية واضحة في هذا الإطار.

13. وهكذا، ونتيجة للدعم المالي المقدم للجماعات التي تختار اللجوء للتدبير المفوض لمرفقي جمع النفايات والتنظيف (318 مليون درهم كدعم بالجهة)، انتقل عدد العقود المبرمة بالجهة من ستة (06) عقود قبل انطلاق البرنامج الوطني للنفايات المنزلية إلى 26 عقدا عند متم سنة 2019، حققت رقم معاملات سنوي ناهز 593 مليون درهم دون احتساب الرسوم. أما بالنسبة لإجمالي الاستثمارات الملتزم بها من طرف الشركات المفوض إليها، طيلة مدة العقود المبرمة، فقد وصلت إلى حوالي 419 مليون درهم دون احتساب الرسوم، فيما بلغ مجموع الرواتب السنوية ما قدره 180 مليون درهم.

14. وتبعاً لذلك، بلغت نسبة "الجمع المهني" للنفايات بالمجال الحضري 97%، علماً أن الهدف المتوخى على الصعيد الوطني هو تحقيق نسبة 85% في سنة 2016 و90% سنة 2022. كما مكن اعتماد نمط التدبير المفوض للجماعات المعنية من الاستفادة من عدة مزايا، مثل تجديد أسطول الآليات وإدخال خدمات جديدة (الغسل والكنس الميكانيكي) وتكييف الآليات لاحتياجات النسيج الحضري وإدخال أساليب جديدة للتنظيم والإدارة، وبالتالي تحسين الخدمات المقدمة للمرتفقين مقارنة بالتدبير المباشر.

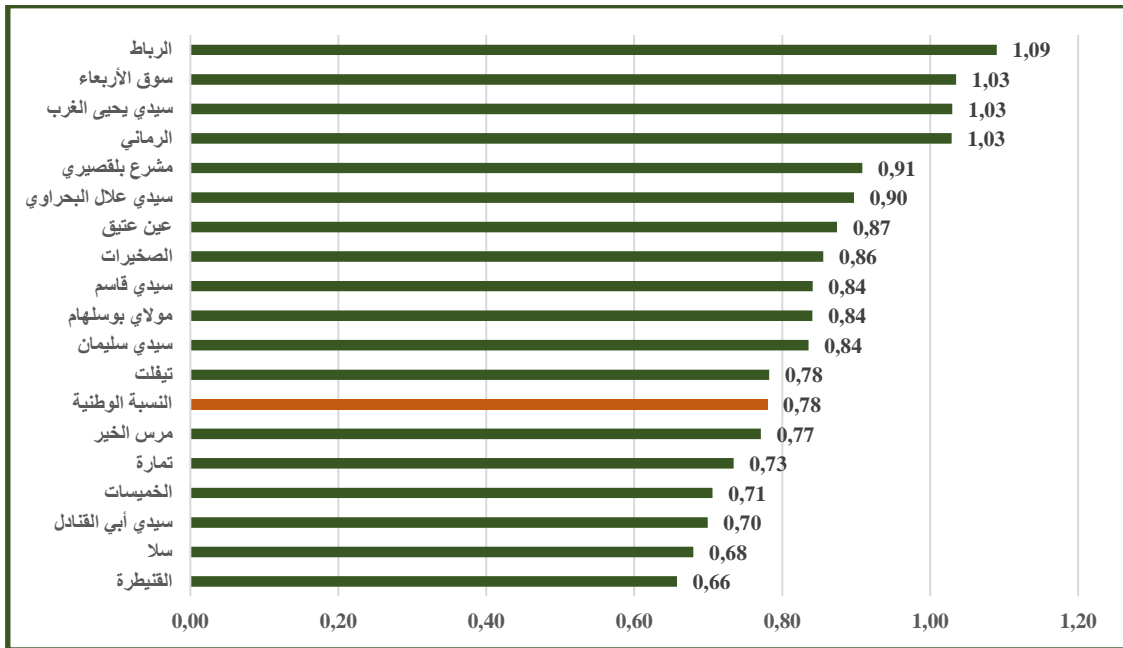
15. ورغم هذه النتائج الكمية الملموسة، فما زالت الحاجة ملحة لبذل المزيد من الجهود، ولا سيما في ظل استمرار التفاوتات المجالية بين المناطق الحضرية والقروية¹ وضعف القدرات المالية للعديد من الجماعات التي لجأت إلى التدبير المفوض.

وضعية متباينة بين جماعات الجهة

16. تتسم المؤشرات الرئيسية لجمع النفايات والتنظيف باختلافها من جماعة لأخرى. ويشمل هذا التباين الإنتاج اليومي من النفايات المنزلية لكل فرد مقارنة مع النسبة الوطنية البالغة 0,78 كغ/ فرد / يوم (الرسم البياني رقم 1)، إذ تتراوح هذه النسبة على مستوى الجهة بين 0,66 و1,09 كغ/فرد/يوم.

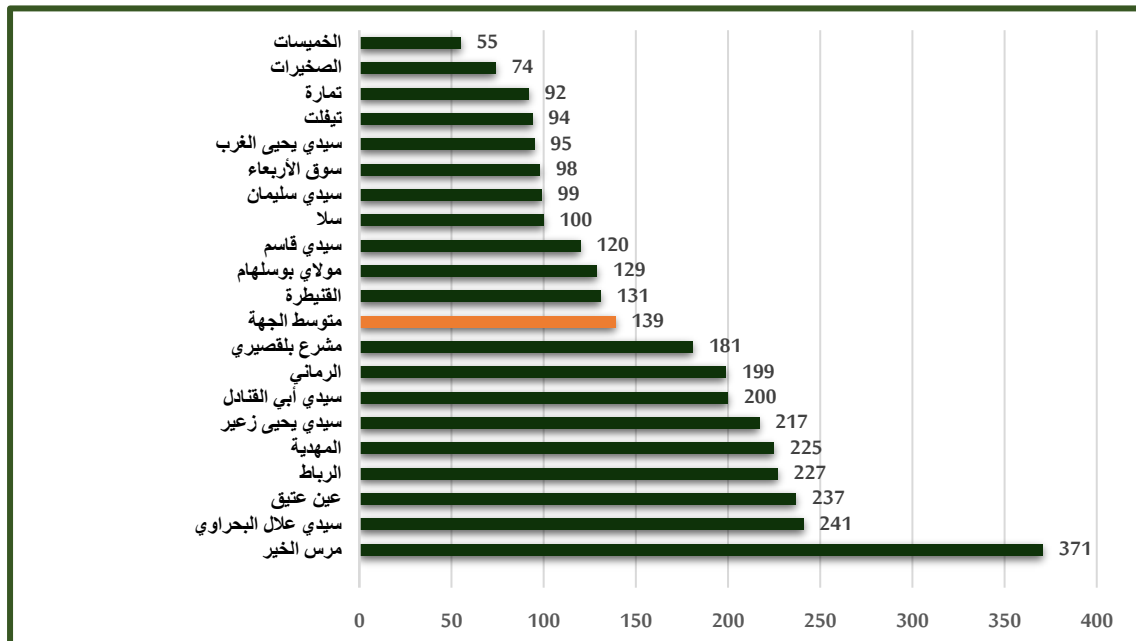
¹ 65% من ساكنة الجهة تستفيد من "جمع مهني للنفايات" مقابل 19% من الساكنة توجد على مستوى 52 جماعة لا تستفيد من أي خدمة لجمع النفايات والتنظيف.

الرسم البياني رقم 1: متوسط الإنتاج اليومي من النفايات المنزلية لكل فرد بجماعات الجهة (كغ/فرد/يوم)



17. وفيما يتعلق بمعدل الاستثمار لكل فرد¹، تبرز اختلافات كبيرة بين الجماعات ناجمة عن خصوصية متطلبات كل جماعة بالنسبة لجودة الخدمة من جهة، وعدد الساكنة من جهة أخرى. وفي هذا الإطار، تعرف الجماعات ذات التعداد السكاني المحدود²، في العديد من الحالات، ارتفاع نسبة استثمار الشركات المفوض إليها لكل فرد (الرسم البياني رقم 2)، مقارنة بمتوسط الجهة والمحدد في حوالي 139 درهم لكل فرد.

الرسم البياني رقم 2: متوسط استثمار الشركات المفوض إليها لكل فرد بالدرهم (الاستثمار الإجمالي/عدد الساكنة)



¹ Investissement par habitant.

² من 15.000 إلى 57.000 نسمة

استدامة مالية صعبة التحقيق على مستوى الجماعات ذات التعداد السكاني المنخفض ولجوء محدود للتدبير المشترك

18. لجأت بعض الجماعات ذات التعداد السكاني المنخفض والكميات المحدودة من النفايات المنتجة إلى التدبير المفوض، رغم أن التدبير المباشر لجمع النفايات بها لم يثر نفس الصعوبات التي تعرفها عادة الجماعات ذات الكثافة السكانية المرتفعة. كما أن اختيار هذا النمط من التدبير لم يستند إلى دراسات قبلية تبرر اعتماده، خاصة وأن تجاوز بعض النقائص التي قد تعتري التدبير المباشر لمرفقي جمع النفايات والتنظيف، قد لا تستلزم، في بعض الحالات، سوى الرفع من الاستثمارات الجماعية وتدعيم المواكبة التقنية لتحسين التدبير.
19. وتتسم تكلفة الخدمة المفوضة بهذه الجماعات بارتفاعها مقارنة بالمستويات المتوسطة (279 درهم للطن بالجهة)، وذلك نتيجة محدودية الكميات التي يتم جمعها والتي لا تسمح بالاستفادة من وفورات في الحجم¹. وهكذا، وعلى سبيل المثال، فقد فاقت هذه التكلفة بالنسبة لجماعات الهرهورة والصخيرات والرماني وسيدي أبي القنادل وسيدي يحيى الغرب 300 درهم للطن، في حين لم تتجاوز 200 درهم للطن على مستوى الجماعات ذات الساكنة المرتفعة والإنتاج الهام للنفايات مثل جماعات تمارة والقنيطرة (قطاع المعمورة) وسلا (قطاع تابريكت العيادية).
20. وتعاني بعض الجماعات ذات التعداد السكاني المنخفض من هشاشة وضعيتها المالية ومن تراكم المتأخرات غير المسددة للشركات المكلفة بتدبير المرفقين المذكورين، مما نجم عنه، في بعض الحالات، عدم وفاء هذه الشركات بتحملاتها المالية، ولا سيما دفع أجور المستخدمين، وبالتالي ضعف الخدمات المقدمة.
21. ومن منطلق هذه المعطيات، ولأجل ترشيد النفقات المترتبة عن تنفيذ عقود التدبير المفوض والاستفادة من وفورات في الحجم كلما ارتفعت كميات النفايات المجمعة، فإن تفعيل آليات التعاون² المنصوص عليها في القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات³ بين هذه الفئة من الجماعات يبدو خيارا ملائما، خاصة بالنسبة للجماعات المتجاورة ذات الخصائص المشتركة والتي ارتأت اعتماد هذا النمط من التدبير.
22. وعطفا على ما سبق، فقد سجل على مستوى الجهة لجوء محدود لإعمال مبدأ التعاون فيما يتعلق بتدبير مرفقي جمع النفايات والتنظيف. ذلك، أن المقاربة المعتمدة في هذا الإطار لا تأخذ في الاعتبار بشكل كاف مبدأي التعاون والتشارك بين الجماعات⁴ من أجل تدبير هذين المرفقين.

¹ L'économie d'échelle

² Intercommunalité

³ القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.85 صادر في 20 رمضان 1436 (7 يوليو 2015). جريدة رسمية عدد 6380 بتاريخ 23 يوليو 2015.

⁴ تم سنة 2017 إحداث مجموعة الجماعات "بني احسن للبيئة" لتدبير مرفق جمع النفايات المنزلية والنفايات المماثلة لها على مستوى الجماعات المكونة لإقليم سيدي سليمان، وقد شرعت في ممارسة نشاطها مطلع سنة 2019 فيما يتعلق بجمع النفايات.

تأخر على مستوى إعداد المخططات المديرية لتدبير النفايات المنزلية الخاصة بالعمالات والأقاليم

23. تواجه عملية إعداد المخططات المديرية الخمسة¹ لتدبير النفايات المنزلية الخاصة بعمالات وأقاليم الجهة عدة إكراهات وبدرجات متفاوتة، باستثناء المخطط المديرى الخاص بإقليم سيدي قاسم الذي وصل إلى مرحله الأخيرة.

24. وتُعزى أسباب هذا التأخر، من بين أمور أخرى، إلى الإكراهات التي اعترت تدبير المرحلة الانتقالية لنقل مجموعة من الاختصاصات إلى مجالس العمالات والأقاليم بعد دخول القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم حيز التنفيذ²، وطول عمليات البحث عن مواقع لإيواء مراكز طمر النفايات وتثمينها وتعبئة وعائها العقاري وكذا عدم وضوح دور مجموعات الجماعات في تنفيذ هذه المخططات³.

25. وقد ينعكس هذا التأخر سلبيًا على بعض المنجزات على مستوى الجهة. ذلك أنه تم تنفيذ أربعة مشاريع لإعادة تأهيل مطارح غير مراقبة (سوق الأربعاء والمهدية ومولاي بوسلهام وسيدي علال البحرأوي) مع استغلالها مؤقتًا لثلاث سنوات في انتظار افتتاح مراكز الطمر والتثمين النهائية، إلا أن الغاية المرجوة من هذه الاستثمارات قد تفقد جدواها إذا تم تمديد آجال إعداد المخططات المديرية، مما سيؤدي إلى تجاوز سعة هذه المطارح المؤقتة وإحداث مطارح نفايات غير مراقبة جديدة مع ما يستلزمه ذلك من استثمارات إضافية لإعادة تأهيلها.

عدم تحقيق بعض الأهداف المسطرة في إطار البرنامج الوطني للنفايات المنزلية

26. إلى غاية 31 دجنبر 2019، ضمت الجهة مركزًا واحدًا لطمر النفايات وتثمينها⁴، وثلاثة (03) مطارح مراقبة، وأحد عشر (11) مطرحًا غير مراقب، بالإضافة للعديد من المكبات والنقط السوداء⁵. ويتم إيداع 12% من النفايات المنزلية في مطارح مراقبة، و45% بمركز طمر النفايات وتثمينها، بينما يتم التخلص من 43% في مطارح غير مراقبة ومكبات دون أية معالجة.

27. وقد سطر البرنامج الوطني للنفايات المنزلية مجموعة من الأهداف التي يتعين بلوغها على مستوى الجهة، غير أن بعضها لم يتحقق، الأمر الذي من شأنه أن يؤثر سلبيًا على الجهود المبذولة في إطار تحديث منظومة تدبير النفايات بمختلف أبعادها، بما في ذلك الجوانب المتعلقة بعمليات جمع النفايات والتنظيف.

28. وفي هذا السياق، يهدف البرنامج الوطني للنفايات المنزلية إلى إعادة تأهيل جميع المطارح غير المراقبة وإغلاقها، والبالغ عددها 220 مطرحًا على المستوى الوطني، وذلك بحلول سنة 2022. وفي هذا الإطار، ومن أصل 15 مطرحًا محصى على مستوى الجهة، تمت إعادة تأهيل أربعة (04) مطارح⁶، بتكلفة ناهزت 40 مليون درهم، وهو ما يمثل

¹ تضم الجهة 07 عمالات وأقاليم، وحيث إن عمالات الرباط وسلا والصخيرات-تمارة يشملها مخطط واحد، فإن عدد المخططات المبرمجة على مستوى الجهة هو 05 مخططات.

² القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.84 صادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015). جريدة رسمية عدد 6380 بتاريخ 23 يوليو 2015.

³ أحدثت على مستوى الجهة 06 مجموعات للجماعات تعنى بالجوانب المتعلقة بإيداع النفايات بمطارح مراقبة ومعالجتها وتثمينها، غير أن غالبيتها ما زالت غير مفعلة.

⁴ Centre d'enfouissement et de valorisation (CEV).

⁵ Dépotoirs et points noirs.

⁶ المهدية ومولاي بوسلهام وسوق الأربعاء وسيدي علال البحرأوي.

26% فقط من مجموع مطارح الجهة، في حين لم يتم الشروع في الأشغال المتعلقة بأربعة (04) أخرى رغم توقيع اتفاقيات شراكة بشأنها¹.

29. أما بالنسبة لمراكز طمر النفايات وتثمينها، فيهدف البرنامج الوطني للنفايات المنزلية إلى إنجاز 10 مراكز على مستوى الجهة بحلول سنة 2022. غير أنه، وإلى غاية متم سنة 2018، لم يكن قد تم إنجاز أي مركز بالجهة في إطار هذا البرنامج. وفي هذا السياق، تم رصد بعض المخاطر التي قد تعيق تحقيق الأهداف المسطرة، منها:

- إن إغلاق المطارح غير المراقبة وإنجاز مراكز طمر جديدة رهين بنتائج المخططات المديرية لتدبير النفايات المنزلية الخاصة بالعمالات والأقاليم. وفي غياب هذه الأخيرة، فإن تحقيق هذا الهدف على بعد ثلاث سنوات من نهاية البرنامج يبدو صعب المنال؛
- التعقيد التقني للمشاريع وضرورة إيجاد حلول تقنية منفردة لكل مركز يفترضان فترات تخطيط أطول؛
- أهمية الموارد المالية الضرورية وضعف قدرة الجماعات المعنية على تعبئة حصصها.

2.1 تكاليف خدمة التدبير المفوض

30. تمثل تكلفة خدمة التدبير المفوض نسبة مهمة من نفقات الجماعات المعنية، وقد عرفت هذه التكلفة ارتفاعا مهما خلال السنوات الأخيرة، فضلا عن تأثر التوازن المالي للعقود المبرمة بعدة عوامل.

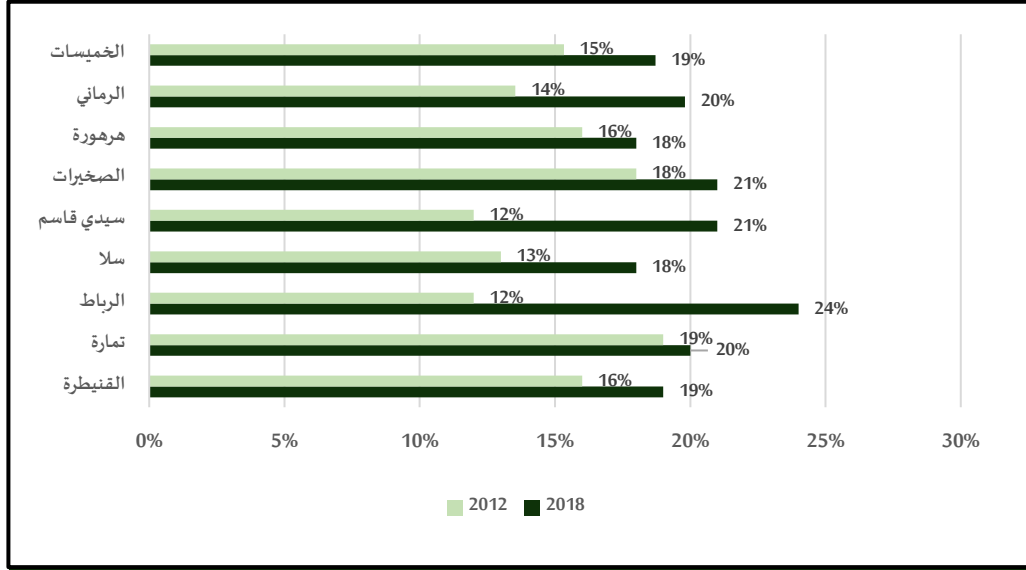
تأثير مهم لتكلفة الخدمة على مالية الجماعات

31. يحتل التدبير المفوض لمرفقي جمع النفايات والتنظيف المرتبة الثانية في الميزانية من حيث أهمية الاعتمادات المستهلكة، بعد تلك المتعلقة بنفقات الموظفين. وقد بلغ متوسط تكلفة هذه الخدمة بالجهة 20% من نفقات التسيير. وقد سجلت أعلى المعدلات بجماعات سوق الأربعاء (33%) ومولاي بوسلهام (30%) والرباط (24%)، بينما أدناها تخص جماعات سيدي سليمان (13%) وسيدي علال البحراري والمهدية (10%).

32. أما فيما يتعلق بتطور حصة هذه التكلفة ضمن نفقات التسيير بين سنتي 2012 و2018 (الرسم البياني رقم 3)، والتي تبرز مستوى التحكم في النفقات المتعلقة بهذا المرفق وكذلك الجهود المبذولة لتحسين وتطوير مداخل الجماعات، فإن وزن الإنفاق ذي الصلة بهاتين الخدمتين عرف منحنى تصاعديا بين سنتي 2012 و2018، حيث تضاعف في جماعتي الرباط (من 12 إلى 24%) وسيدي قاسم (من 12 إلى 21%)، وسجل ارتفاعا مهما في جماعات الرماني (زائد ست نقاط) وسلا (زائد خمس نقاط) والخميسات (زائد أربع نقاط). وتعزى هذه الارتفاعات بالأساس إلى كون مداخل التسيير لم تتحسن بنسب مماثلة لتلك التي عرفت نفقات التدبير المفوض بين سنتي 2012 و2018.

¹ القنيطرة والخميسات وسيدي سليمان وتيفلت.

الرسم البياني رقم 3: تطور حصة تكلفة التدبير المفوض في نفقات التسيير بين سنتي 2012 و2018



عدم تفعيل آلية التمويل بواسطة الإتاوة

33. حدد البرنامج الوطني للنفايات المنزلية مساهمة الجماعات في الاستثمارات المقررة في نسبة 73%، علاوة على إقرار اللجوء لنظام التمويل عبر الأتاوى المنصوص عليه في المادة 23 من القانون رقم 28.00 وذلك بنسبة 12%. غير أن آلية التمويل هاته لم يتم إجرائها بعد، بسبب نقص القدرات والآليات التنفيذية، مما لا يمكن الجماعات من العائدات الإضافية المرتبطة باسترداد جزء من تمويل حصصها في البرنامج المذكور، الأمر الذي جعل مساهمتها ترتفع من 73% إلى 85%.

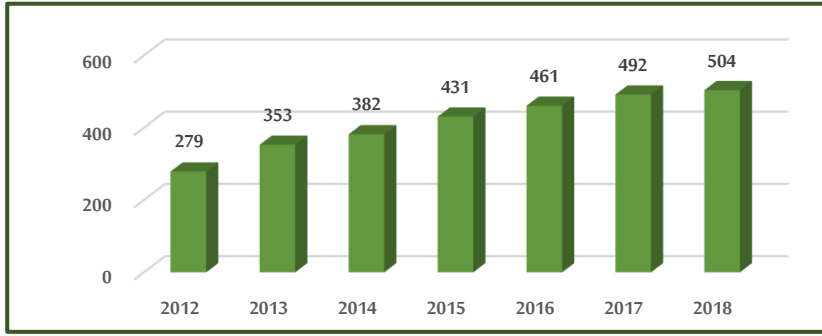
34. وفضلا عن ذلك، فإن عدم تفعيل آلية التمويل بواسطة الأتاوى لا يسمح أيضًا بتحقيق الأهداف الكامنة وراء إقرارها، خصوصا تلك المرتبطة بالتحكم في إنتاج النفايات من قبل المنتجين الكبار وضمان التمويل المنصف للخدمة بين المرتفقين وهؤلاء المنتجين.

ارتفاع مستمر لتكلفة الخدمة

35. عرفت النفقات المخصصة للتدبير المفوض لمرفقي جمع النفايات والتنظيف في الجهة ارتفاعا مطردا، مما أثر على القدرة المالية للجماعات، حيث انتقل المبلغ الإجمالي لكشوفات الحساب السنوية الصادرة في إطار العقود الرئيسية¹ على مستوى الجهة من 279 مليون درهم سنة 2012 إلى 504 مليون درهم سنة 2018 (الرسم البياني رقم 4)، بارتفاع بلغت نسبته الإجمالية 80% خلال 6 سنوات، وبنسبة 10% كمعدل سنوي.

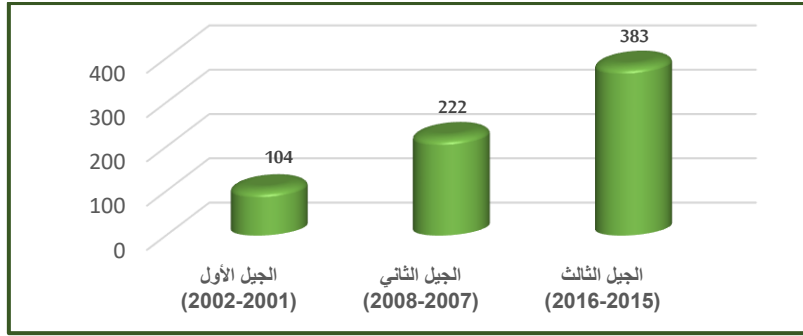
¹ جماعات الرباط وسلا والقنيطرة وتمارة والمهدية وتيفلت والخميسات والصخيرات وسيدي قاسم وسيدي سليمان والهرهورة وسيدي علال البحراوي والرماني وسيدي أبي القنادل.

الرسم البياني رقم 4: تطور الكشوفات السنوية بالجهة بين سنتي 2012 و2018 (مليون درهم)



36. كما سجلت هذه الزيادة أيضاً عند الانتقال من جيل من العقود¹ إلى جيل آخر. فعلى سبيل المثال، عرفت العقود المبرمة من طرف جماعات الرباط وسلا والقنيطرة زيادة بنسبة 268% ما بين عقود الجيل الأول (المبرمة في سنتي 2001 و2002) وعقود الجيل الثالث (المبرمة في سنتي 2015 و2016) (الرسم البياني رقم 5).

الرسم البياني رقم 5: تكلفة العقود المبرمة من طرف جماعات الرباط وسلا والقنيطرة (مليون درهم)



تأثر التوازن المالي للعقود المبرمة بعدة عوامل

37. تأثر التوازن المالي المتوخى عند إبرام العقود بعدة عوامل، أهمها اللجوء إلى تعديل المقتضيات التعاقدية أثناء إنجاز الخدمة بموجب عقود ملحقة، والتنفيذ الجزئي لبرامج الاستثمار. وغالبا ما يكون هذا التأثير على التوازن المالي في صالح الشركات المتعاقد معها وعلى حساب مالية الجماعات وجودة الخدمات المقدمة.

38. وهكذا، فمن أصل 26 عقد تدير مفوض تم إحصاؤه على مستوى الجهة، فقد تم اللجوء بشأن 13 منها إلى إبرام عقود ملحقة، تتعلق مواضيعها بجوانب ذات تأثير مالي ملموس، مثل تمديد فترة التدبير المفوض لمدة 6 أشهر إضافية، وإدماج الموظفين الجماعيين الموضوعين رهن إشارة المفوض إليهم، وتغيير طبيعة الأثمان من أثمان أحادية إلى جزافية. وحرى بالإشارة، في هذا الصدد، أن القانون رقم 54.05 سالف الذكر قد أطر بصفة دقيقة عمليات اللجوء إلى إبرام العقود الملحقة، تفاديا لكل تأثير محتمل على التوازن المالي للعقود الأصلية.

39. أما بالنسبة لبرامج الاستثمار التي تمثل المدخلات المالية الرئيسية للشركات المفوض إليها، فقد سجل، في عدة حالات، عدم تنفيذ جزء من الاستثمارات المتعاقد بشأنها، خصوصا تلك المرتبطة بالآليات والحاويات.

¹ - الجيل الأول: العقود المبرمة قبل دخول القانون رقم 54.05 المتعلق بالتدبير المفوض للمرافق العامة حيز التنفيذ.

- الجيل الثاني: العقود المبرمة بعد دخول القانون رقم 54.05 المتعلق بالتدبير المفوض للمرافق العامة حيز التنفيذ (2007 و2008).

- الجيل الثالث: العقود المبرمة بعد سنة 2015 (دفاتر تحملات جديدة).

لجوء متزايد لفوترة الخدمات باعتماد أثمان جزافية

40. تنص العقود المبرمة على نمطين لفوترة الخدمات المنجزة، أحدهما باعتماد أثمان أحادية وآخر باعتماد ثمن جزافي محدد سلفا لا يأخذ بعين الاعتبار الكمية الفعلية التي يتم تجميعها.

41. وإذا كان نظام الأثمان الأحادية هو السائد بالنسبة لعقود الجيلين الأول والثاني، فإن اعتماد نمط الأثمنة الجزافية عرف ارتفاعا مهما في إطار عقود الجيل الثالث، حيث بلغت نسبة العقود التي تعتمد هذا النمط 58 بالمائة من مجموع العقود المبرمة الجارية، مقابل 14 بالمائة فقط بالنسبة لعقود الجيل الثاني.

42. ويمكن تفسير هذا الارتفاع أساسا بالصعوبات التي واجهتها مجموعة من الجماعات في تتبع عمليات الوزن وبالتالي ضبط الكميات المجمعة فعليا. وفي هذا الإطار، وجب التأكد على أن نمط الفوترة الجزافية، وإن كان يتيح ضبط التكاليف، فإنه ينطوي على عدة مخاطر، خاصة في حال ضعف عمليات المراقبة، يتعين معها -أي المخاطر- اتخاذ الإجراءات اللازمة لتفادي انعكاساتها السلبية على جودة الخدمات المقدمة وعلى الإنجاز الفعلي للخدمات المؤدى عنها.

تراكم متأخرات الأداء على مستوى بعض الجماعات

43. تأثر تنفيذ عقود التدبير المفوض بشكل واضح بتراكم متأخرات الأداء، التي بلغ مجموعها حوالي 92 مليون درهم على مستوى الجهة عند متم سنة 2018. وهي وضعية ناجمة بالأساس عن الهشاشة المالية التي تعرفها مجموعة من الجماعات وعدم قدرتها على توفير الاعتمادات اللازمة لأداء مستحقات الشركات المفوض إليها داخل الأجل المتفق عليها.

44. وإذا كان تراكم هذه المتأخرات يخص، على حد سواء، الجماعات ذات الكثافة السكانية المرتفعة وتلك التي تعرف كثافة منخفضة، فإن تأثيرها على هذه الأخيرة أكبر وأكثر وضوحا بالنظر للحصة المهمة لهذه المتأخرات ضمن نفقات التسيير. فعلى سبيل المثال، تجاوزت هذه المتأخرات 100% من قيمة العقد السنوي للتدبير المفوض في جماعات الصخيرات ومشروع بلقاصيري وتيفلت وتراوحت بين 40 و70% في جماعات سيدي يحيى الغرب والرماني والهرهورة.

45. ويؤدي تراكم المتأخرات إلى بروز خلافات بين المفوض (الجماعة) والمفوض إليه (الشركة) وإلى التأثير على جودة الخدمة المقدمة وعلى مواعيد أداء أجور العمال وكذا على عمل لجان التتبع والمراقبة. وقد أفضى هذا التراكم للمتأخرات إلى نشوء عدد من المنازعات القضائية بعد انتهاء العقد.

نشوء منازعات قضائية ناتجة عن تنفيذ عقود التدبير المفوض

46. عرف تنفيذ بعض عقود التدبير المفوض نشوء منازعات قضائية، كانت لها انعكاسات مالية مهمة على الجماعات المعنية. فمن بين 12 دعوى قضائية تم تسجيلها خلال السنوات السبع الماضية، تم إصدار سبعة (07) أحكام ضد جماعات القنيطرة والمهدية وسيدي قاسم والرباط بمبلغ إجمالي قدره 39,03 مليون درهم، في حين ما تزال أربع (04) قضايا أخرى معروضة أمام القضاء¹ حيث تناهز المطالب المالية للشركات المفوض إليها مبلغ 39,25 مليون درهم. أما الدعوى المتبقية، فهي الحالة الوحيدة التي تم رفعها من طرف المفوض (جماعة سلا) لاسترجاع أموال الرجوع بعد نهاية العقد.

¹ جماعات القنيطرة والرباط وسيدي علال البحراوي.

47. ومن خلال استقرار مختلف الأحكام الصادرة في هذا الإطار، يتبين أن موضوع هذه النزاعات يتعلق بشكل رئيسي بالجوانب المالية للعقود (تطبيق الجزاءات والفوترة ومتأخرات الأداء). وقد كان بالإمكان، في العديد من الحالات، تجنب هذه المنازعات عبر وضع مساطر محددة وتوضيح العلاقة بين الأطراف المتعاقدة واللجوء إلى بروتوكولات نهاية العقد¹.

II. عمليات التعاقد وتنفيذ عقود التدبير المفوض

48. اعترت مجموعة من النقائص إعداد عقود التدبير المفوض وتنفيذها، إذ سجل في هذا الإطار، وفي كثير من الحالات، عدم وفاء الطرفين المتعاقدين (الجماعة والشركة) بالتزاماتهما، مما كان له انعكاسات على جودة الخدمات المقدمة وعلى تحقيق الأهداف المرجوة.

1.II. تحديد الحاجيات وإعداد الوثائق التعاقدية واختيار المفوض إليهم

49. تشمل الأعمال التحضيرية لإبرام عقود التدبير المفوض تحديد الحاجيات، وإعداد الوثائق التعاقدية واختيار المفوض إليهم، وكذا تدبير المراحل الانتقالية، في بعض الحالات. وقد سجلت في هذا الإطار مجموعة من الملاحظات التي انعكست سلباً على تنفيذ العقود المبرمة.

أ. تحديد الحاجيات وإعداد الوثائق التعاقدية

عدم مراعاة خصوصيات كل جماعة عند إعداد الوثائق التعاقدية

50. لا تقوم الجماعات بأية دراسات قبلية لتحديد الحاجيات والتكلفة العامة للاستثمار والتسيير وكذا طرق تنفيذ الخدمة موضوع عقد التدبير المفوض. كما أن العديد منها لا تولي أيضاً الاهتمام الكافي لمرحلة إعداد الوثائق التعاقدية، حيث يتم الاستناد إلى العقود النموذجية المعدة من طرف مصالح وزارة الداخلية، دون تعديل أو تنقيح أو تكييف لبنودها مراعاة لخصوصيات كل جماعة وتفادياً لكل ما يمكن أن يؤدي إلى نشوء خلافات بين الأطراف المتعاقدة أو التأثير على تنفيذ عقد التدبير المفوض.

51. وتتعلق البنود التي تحتاج لتوضيح أو تكييف ضمن العقود المبرمة أساساً بمسطرة المصالحة والتحكيم والأئمنة ذات الطابع الجزائي للعديد من الخدمات وتهيئة المستودع من طرف المفوض إليه ومبلغ الضمان النهائي والمعلومات الواجب تضمينها في التقارير اليومية والسنوية.

عدم تضمين العقود أهداف الأداء

52. تنص أغلبية عقود التدبير المفوض على ضرورة المحافظة على المجال الترابي للجماعة في حالة جيدة من حيث النظافة، دون تحديد أهداف يتعين بلوغها مع ربطها بمجموعة من المؤشرات القياس الأداء (نوعية و/أو كمية) ولوحات للقيادة. ويتعلق الأمر، على سبيل المثال، بالمؤشرات المرتبطة بتنظيف الشوارع والأزقة وبمردودية عملية الجمع من خلال تقدير الحمولة المجمعدة لكل ساعة عمل، وترددات عمليات الجمع اليومية وفعالية التدخلات التي يقوم بها المفوض إليه وعدد الشكايات المقدمة من المرتفقين وتطورها.

¹ تهدف هذه البروتوكولات إلى ضبط إجراءات نهاية الخدمة وتنظيم عملية انتقال الاستغلال (سواء مع نفس المفوض إليه أو مع غيره) وضمان استمرارية الخدمة.

عدم استيعاب وظيفة الاتفاقية بالنسبة لعقد التدبير المفوض

53. تشكل الاتفاقية ودفتر التحملات وثيقتين أساسيتين في عقد التدبير المفوض كما هو محدد في المادة 12 من القانون رقم 54.05، غير أن عدة جماعات لا تميز بين دور ووظيفة كل وثيقة من هاتين الوثيقتين، وتقوم بإعدادهما بصفة متزامنة أثناء الدعوة للمنافسة.

54. ذلك أن دفتر التحملات يشكل الإطار المرجعي لاختيار المفوض إليه والإطار التنظيمي للعلاقة بين الأطراف المتعاقدة طوال مدة العقد، من حيث كونه يتضمن البنود الإدارية والتقنية المحددة لشروط الاستغلال والتزامات الأطراف خلال إنجاز الخدمة، وكذا الجوانب الإدارية والقانونية والتقنية والمالية للخدمة، بالإضافة للنتائج المتوقعة. أما الاتفاقية، فيجب إعدادها بعد اختيار المفوض إليه من أجل توضيح التزاماته الرئيسية، لا سيما فيما يتعلق بطريقة الاستغلال الواردة في عرضه التقني دون التأثير على توازن العقد، وهي بذلك محددة للالتزامات التعاقدية للمفوض والمفوض إليه التي تتطلب تكييفاً مضبوطاً ومبرراً دون تعديل الالتزامات المنصوص عليها في الدفتر المذكور.

أموال الرجوع وأموال الاسترداد: لبس في التصنيف

55. تنص عقود التدبير المفوض على التزام المفوض إليه (الشركة) باستقدام الآليات الضرورية لاستغلال مرفقي جمع النفايات والتنظيف، لا سيما تلك الخاصة بجمع النفايات والكنس الميكانيكي. وتعتبر غالبية العقود هذه الاستثمارات المرتبطة بالخدمة المفوضة، بمثابة أموال للاسترداد¹ بحكم اقتنائها من قبل المفوض إليه، وهو ما يتعارض مع مقتضيات المادة 16 من القانون رقم 54.05 التي تنص على أن الأراضي والبنيات والمنشآت والإنشاءات والمعدات والأشياء المنقولة الموضوعة رهن تصرف المفوض إليه من قبل المفوض أو التي اقتناها المفوض إليه وفق الشروط المحددة في عقد التدبير المفوض تعتبر أموالاً للرجوع².

56. وهكذا، فإن العديد من العقود لا تتقيد بهذا المقتضى القانوني، ذي الانعكاسات المالية المهمة، حيث تعتبر الآليات والشاحنات المستقدمة من طرف المفوض إليه في حكم أموال الاسترداد، مما لا يسمح للمفوض (الجماعة)، عند نهاية العقد، باسترجاع هذا الاستثمار المخصص حصرياً للخدمة المقدمة، علماً أن استهلاك الدين وتكاليف تمويل هذا الاستثمار تندرج ضمن تكلفة الخدمة المفوضة.

57. وفضلاً عن ذلك، فإن هذه الممارسة تحرم الجماعات المعنية من عدد من الممتلكات المنقولة التي يمكن استخدامها في حالة العودة إلى التدبير المباشر أو لتعزيز الآليات المخصصة لتدبير مرفقي جمع النفايات والتنظيف (أسطول احتياطي أو لتعزيز الخدمة).

عدم إدماج قطاع النظافة في وثائق التعمير

58. لا يتم إدماج البعد المرتبط بتدبير النفايات ضمن وثائق التعمير، ذلك أن تصاميم التهيئة والدراسات المرافقة لها لا تتضمن تحديد مواقع المرافق المتعلقة بالنظافة، كما أنها لا تتطرق لعلاقة تدبير النفايات بالاختيارات التعميرية وتأثير نوعية السكن على طريقة وموارد هذا التدبير. أما على المستوى العملي، فالجماعات لا تقوم، في إطار

¹ Biens de reprise

² Biens de retour

دفاتر تحملات التجزئات والمجموعات السكنية، بتحديد بعض الجوانب المتعلقة بتدبير النفايات الصلبة خصوصاً مدى اندماج التجزئات في مسارات جمع النفايات والكنس ومواقع نقط التجميع الخاصة بالحاويات.

ب. اختيار المفوض إليهم وتدبير المراحل الانتقالية

اختيار المفوض إليهم: ضرورة إعادة النظر في المسطرة الحالية

59. نصت المادة الأولى من المرسوم رقم 2.06.362 صادر في 9 أغسطس 2006 بتطبيق المادتين 5 و12 من القانون رقم 54.05، على أن أشكال وكيفيات إعداد وثائق الدعوة للمنافسة المتعلقة بتفويض تدبير مرفق عام تحدد بقرار للوزير المكلف بالداخلية. إلا أنه، وفي غياب هذا القرار، فإن مسطرة المنافسة المعتمدة من طرف الجماعات يتم تحديدها عبر نظام للاستشارة وهي مشابهة لتلك المطبقة على الصفقات العمومية، علماً أن المادة 3 من المرسوم رقم 2.12.349 المتعلق بالصفقات العمومية، تنص على أن عقود التدبير المفوض تبقى خارج نطاق هذا المرسوم.

60. ولا تسمح هذه الممارسة بتقييم مندمج للعروض الإدارية والتقنية والمالية، ولا بتقييم قدرات المفوض إليه التدبيرية والتقنية والمالية على الوفاء بجميع التزاماته الواردة في عرضه. ذلك أن عملية اختيار المفوض إليه تقوم على تقييم منفصل للعرضين التقني والمالي للمتنافسين دون التأكد من تجانسهما ومن مدى تناسق الأرقام المالية المقدمة مع محتوى العرض التقني والالتزامات التعاقدية، وهو ما لا يتيح الأعمال السليم لمبادئ المساواة بين المترشحين وموضوعية معايير الاختيار.

61. وفضلاً عن ذلك، تكتفي الجماعات خلال مرحلة تقييم الملفات الإدارية بالتحقق من توفر الوثائق المطلوبة دون تقييم محتواها بالضرورة، الأمر الذي يتيح انتقال بعض المنافسين إلى مرحلة تقييم العروض التقنية دون استيفاء معايير الأهلية المطلوبة. كما يشمل نظام التنقيط المعتمد في تقييم العروض التقنية بعض العناصر غير الموضوعية، مثل تقييم منهجيات تنفيذ الخدمة¹ أو تقييم الموارد البشرية والمادية التي سيتم تعبئتها. أما تقييم العروض المالية، فقد كان يقوم على اختيار "أدنى عرض مالي" قبل أن يتم إعمال مبدأ "أفضل عرض" والذي يجمع بين معياري "أدنى عرض مالي" وحجم الاستثمارات المقترحة ومصادر تمويلها.

اللجوء المتكرر لتمديد مدد العقود

62. لا تتخذ مجموعة من الجماعات الإجراءات اللازمة في الوقت المناسب لاختيار مفوض إليه جديد ولضمان انتقال عاد من عقد لآخر دون التأثير على استمرارية الخدمة. فقد سجل تأخر واضح على مستوى الإعلان عن طلبات العروض وإعداد العقود الجديدة والمصادقة عليها، مما نتج عنه الاضطرار إلى تمديد مدة الخدمة من خلال إبرام عقود ملحقية. وفي هذا الصدد، تجدر الإشارة إلى أن المادة 13 من القانون رقم 54.05 تنص على أن مدة العقد لا يمكنها أن تتجاوز المدة العادية لاستهلاك دين المنشآت عندما تكون ممولة من قبل المفوض إليه. وبالتالي، فإن تمديد مدة العقد قد يؤدي إلى المساس بأحد أهم مبادئ التدبير المفوض، والمتمثل في ضمان الأجرة المنصفة المنصوص عليها في المادة 4 من القانون رقم 54.05، لما لمدة العقد من تأثير على توازن العقد.

¹ أظهرت الممارسة افتقاد نظام التنقيط الحالي للشمولية والموضوعية ودقة العناصر المكونة له.

صعوبة استمرار الخدمة في حالة الإنهاء المبكر للعقد

63. يقتضي التدبير السليم للمرافق العمومية التي تكون موضوع عقود للتدبير المفوض، من بين أمور أخرى، اتخاذ ما يكفي من الإجراءات لتولي تدبير الخدمة وتحمل الأثر المالي والتنظيمي الذي قد ينتج بشكل خاص عن إنهاء العقد قبل الأوان مع ما يترتب عن ذلك من تدبير مباشر محتمل للمرفق. غير أن الجماعات المعنية لا تضع آليات استباقية لتدبير المخاطر الناتجة عن إنهاء العقد قبل الأوان وتسهيل استئناف تدبير الخدمة لتجنب الاضطرابات التي قد تنشأ عن ذلك.

64. فعلى سبيل المثال، تم إنهاء العقد رقم 2007/01 الذي أبرمته جماعة تمارة مع إحدى الشركات قبل انصرام الأجل التعاقدية وذلك بتاريخ 2012/03/08، مما نتج عنه صعوبات في اعتماد آلية تدبير الخدمة خلال الفترة الانتقالية (الوكالة المؤقتة) وأدى إلى تدهور واضح للخدمات.

2. II. تنفيذ العقود من طرف المفوض إليهم

65. لم تلتزم مجموعة من الشركات المتعاقد معها بالتزاماتها الواردة سواء في النصوص القانونية الجاري بها العمل أو في الوثائق التعاقدية، بما في ذلك تلك المضمنة في العروض المقدمة من طرفهم.

أ. الشركة المسؤولة عن عقد التدبير المفوض

إنشاء شركات التدبير المفوض: بين احترام المقتضيات القانونية والمتطلبات الوظيفية

66. نص القانون رقم 54.05 في المادة 25 منه على أنه " يؤسس كل مفوض إليه على شكل شركة يجب أن يكون غرض الشركة المفوض إليها منحصرا في تدبير المرفق العام كما تم تحديده في عقد التفويض". ويهدف إحداث شركة منحصرة غرضها في تدبير المرفق موضوع العقد إلى ضمان شفافية المعاملات المالية الخاصة بالتدبير المفوض.

67. وإذا كانت عقود الجيل الثاني¹ من التدبير المفوض لمرفقي جمع النفايات والتنظيف على مستوى الجهة لم تحترم أحكام المادة 25 المذكورة، فإن عقود الجيل الثالث² قد نصت على إحداث هذه الشركات، إلا أنها لم تراعى في ذلك مقاصد هذه المادة، حيث إن غالبية العمليات المالية والمحاسبية، ولا سيما تلك المتعلقة بعمليات الاقتناء والتوظيف تتم من قبل "الشركة الأم" ثم توضع رهن إشارة الشركة المحدثة، وهو ما يثير إشكالية مرتبطة بملكية أموال الرجوع وأموال الاسترداد من جهة، وصدقية عمليات الفوترة بين الشركة الأم والشركة المنشأة، من جهة أخرى.

استعمال مزدوج لآليات تخص عدة عقود مبرمة مع نفس المفوض إليه

68. تلجأ بعض الشركات التي تتولى تدبير مرفقي جمع النفايات والتنظيف في جماعات متجاورة إلى استعمال مزدوج للآليات والمعدات، رغم أن هذه الشركات تلتزم في عروضها بتنفيذ مجموعة من الاستثمارات والتي يجب أن تخصص بصفة حصرية للوفاء بالالتزامات الناجمة عن إبرام عقد واحد من عقود التدبير المفوض.

¹ العقود المبرمة بعد دخول القانون رقم 54.05 حيز التنفيذ.

² العقود المبرمة بعد سنة 2015.

69. وفضلاً عن التأثير المباشر لهذا الاستعمال المزدوج على البنود التعاقدية والتوازن المالي للعقد، فإن هذه الممارسة تنعكس على جودة الخدمات المقدمة وانتظام عمليات الجمع. كما تنطوي أيضاً على عدة مخاطر مرتبطة بفوترة عمليات جمع النفايات على حساب جماعات لم تتم بتراهما عمليات الجمع هاته، خاصة في ظل عدم احترام عدد من المفوض إليهم المقتضى المرتبط بوضع اسم الجماعة المفوضة على الآليات المستخدمة لتسهيل عمليات المراقبة.

ب. تدير الاستثمارات التعاقدية

اعتماد طريقة لتمويل الاستثمارات تنطوي على عدة مخاطر قد تعيق استمرار الخدمة

70. أُلزمت المادة 15 من القانون رقم 54.05 المفوض إليه بمسك محاسبة تبرز مجموع الذمة المالية الموضوعة في التفويض من قبله أو من قبل المفوض أو هما معا والمتضمنة بالخصوص لأموال الرجوع وأموال الاسترداد. كما وجب تقييد هذه الأموال في الأصول الثابتة على أساس قيمتها المقدرة وقت وضعها رهن تصرف المفوض إليه. وبناء عليه، فإن خطط تمويل المعدات والمذكرات المالية التفصيلية التي يقدمها المتنافسون في عروضهم المالية تنص، غالباً، على للقروض البنكية لتمويل هذه الاستثمارات.

71. غير أن بعض الشركات المتعاقد معها على مستوى الجهة لجأت لعقود الإيجار¹ لتمويل الاستثمارات عوض طريقة التمويل التعاقدية (الموارد الذاتية والقروض البنكية). ورغم أن اللجوء لعقود الإيجار يعتبر سليماً من الناحية القانونية، فإن آلية التمويل هاته تثير بالنسبة لعقود التدبير المفوض إشكالية ملكية هاته الاستثمارات بالنظر لعدم إمكانية تسجيلها في الأصول الثابتة، إلا بعد تفعيل خيار الشراء عند نهاية مدة الإيجار المتعاقد بشأنها.

72. وتنطوي هذه التقنية في التمويل على عدة مخاطر، إذ لا تضمن استمرارية تقديم الخدمة في حالة الإنهاء المبكر للعقد (حالة الفسخ)، لكون جميع المعدات سوف يتم استردادها من قبل المؤجر، مما قد يؤدي إلى حرمان الجماعة من الوسائل اللازمة لضمان استمرارية المرفق العمومي.

تنفيذ جزئي للبرامج الاستثمارية

73. لا تحترم بعض الشركات مجموع التزاماتها التعاقدية المرتبطة ببرامجها الاستثمارية، إذ لم يقدّم بعضها بجلب جميع الآليات أو المعدات المتعاقد بشأنها، أو إنها اقتنت، في حالات أخرى، آليات لا تتوافق مع المواصفات التقنية التعاقدية. وتؤدي هذه الممارسة إلى التأثير على التوازن الاقتصادي والمالي للعقد والمساس بمبدأ المنافسة، بالإضافة إلى الآثار السلبية على جودة الخدمات المقدمة.

74. فعلى سبيل المثال، لم يتم إنجاز برنامج تجديد الآليات المتعلقة باقتناء ثلاث شاحنات صغيرة للنفايات² بقيمة 972.000 درهم، في إطار العقد المبرم مع جماعة الخميسات (2011-2018). كما لم يتم استقدام شاحنتين ضاغطتين³ للنفايات بمبلغ 1.667.293 درهم من طرف المفوض إليه على مستوى جماعة الصخيرات (2011-2018)، أما بجماعة سيدي أبي القنادل (2011-2018)، فلم يتم إنجاز برنامج تجديد الآليات المتعلقة بثلاث شاحنات صغيرة للنفايات بقيمة 1.260.000 درهم.

¹ Crédits leasing.

² Benne satellite.

³ Benne tasseuse.

ت. خدمة جمع النفايات المنزلية والمماثلة لها

تحديث محدود لمنظومة جمع النفايات

75. يقترح أغلب المفوض إليهم في عروضهم طرقا لجمع النفايات تسمح بتحديث الخدمة من خلال اعتماد آليات متخصصة وأسلوب جمع يراعي الخصائص العمرانية والتعميرية والكثافة السكانية وعرض الطرق للحد من آثار التلوث على صحة وجودة عيش المرتفقين. غير أنه، وبمجرد دخول العقود حيز التنفيذ، يتم التخلي، في بعض الحالات، عن سيناريوهات الجمع المقترحة واستبدالها بأساليب تقليدية عبر جمع النفايات نهارا مباشرة من الساكنة واستخدام شاحنات الأشغال¹ في جمع النفايات وعدم احترام مواقيت الجمع. وتؤدي هذه النقائص إلى انتشار النقط السوداء للنفايات والتأثير على صورة الخدمة لدى المرتفقين (جماعات القنيطرة-قطاع الساكنة وسلا وسوق الأربعاء وسيدي سليمان كمثال).

خلط النفايات المنزلية بمخلفات البناء

76. فضلا عن الخدمات المرتبطة بجمع النفايات المنزلية وما يماثلها، فقد تضمنت العديد من عقود التدبير المفوض على مستوى الجهة خدمة جمع مخلفات عمليات الهدم والبناء. ويتم على المستوى العملي تدبير هذه النوعين من النفايات بصفة مشتركة، إذ يتم في عدد من الحالات خلط النفايات المنزلية بمخلفات البناء أو التخلص منها بطرق غير مناسبة، مما يترتب عنه إحداث نقط سوداء لهذه النفايات، والتي يتم جمعها واحتساب مقابلها باعتماد نفس الأسعار المخصصة للنفايات المنزلية.

ث. خدمة التنظيف اليدوي والميكانيكي

زيادة غير مبررة في حمولة النفايات المنزلية من خلال دمج منتج عمليات التنظيف

77. تعتمد خدمة الكنس اليدوي على كنس الساحات والشوارع والأزقة حسب برنامج مسبق، بواسطة أدوات مناسبة لهذا الغرض. ويتم أداء هذه الخدمة بثمان جزافي، مما يحتم على الشركة المفوض إليها العمل على التخلص من منتج الكنس وإيداعه بالمطرح العمومي عن طريق شاحنات مخصصة لذلك، مع الحرص على عدم مزجه مع النفايات المنزلية، على اعتبار أن تكلفة هاته الأخيرة تحتسب على أساس الكميات المجمعة فعليا. ويهدف هذا الفصل بين الخدمتين إلى ضمان التوازن المالي للعقد من جهة، وتجنب أي تداخل بين الخدمتين من شأنه التأثير على نظام الفوترة المعتمد وعلى السير العادي للخدمة، من جهة أخرى.

78. غير أن بعض الشركات لجأت، وبصورة متكررة، لمزج منتج عمليات الكنس مع النفايات المنزلية، حيث يتم تفرغ محتوى الحاويات المخصصة لهذا المنتج بداخل تلك المخصصة للنفايات المنزلية، مما ينتج عنه أداء مبالغ إضافية غير مستحقة من طرف المفوضين. وفي هذا الإطار، حدد المجلس الجهوي للحسابات بالنسبة لجماعتي تمارة وسيدي سليمان، قيمة المبالغ الزائدة على التوالي في 1.907.549 درهم بين سنتي 2013 و2017 و1.543.500 درهم بين سنتي 2011 و2017.

نقص في عدد الأعوان المكلفين بخدمة التنظيف

79. تعتمد جودة خدمة التنظيف اليدوي بشكل أساسي على توفر عدد كاف من الأعوان، والذين تشكل أجورهم المحدد الأساسي لسعر هذه الخدمة. وفي هذا الإطار، يتعهد المفوض إليهم خلال عروضهم بتوفير العدد الكافي

¹ Benne TP.

من الأعوان لإنجاز الخدمات التعاقدية بشكل ملائم. ومع ذلك، فقد بينت مهام الافتحاص النقص الواضح لعدد الأعوان المكلفين بخدمة التنظيف العاملين فعليا مقارنة بالعدد التعاقدى، مما يؤثر على جودة الخدمة المقدمة علما أن أداء هذه الخدمة يتم بشكل جزائي. وتقتصر عمليات المراقبة التي تباشرها الجماعات بشكل عام على حالة نظافة الطرق العامة أو الساحات دون إيلاء العناية اللازمة، على وجه الخصوص، لعدد الأعوان الفعليين في الخدمة ومدى احترامهم لمسارات التنظيف.

برمجة خدمة الكنس الميكانيكي دون دراسة مدى قابليتها للتنفيذ

80. يقترح العديد من المفوض إليهم ضمن عروضهم التقنية تقديم خدمة متعلقة بالكنس الميكانيكي دون دراسة جدوى هذا المقترح ومدى قابليته للتنفيذ بالنظر إلى المسارات المختارة وخصوصيتها الجوهرية (عرض الطرق وحركية المرور ونظام ركن السيارات بها). وقد أظهرت المعاينات الميدانية، في هذا الإطار، استحالة إنجاز هذه الخدمة بشكل كلي، في عدة جماعات، نظرا لصعوبة ولوج شاحنة التنظيف الميكانيكي لعدد من الشوارع والأزقة بسبب التواجد الدائم للسيارات المكونة بها. وأمام هذه الوضعية، لم يتم أخذ أي مبادرة لمعالجة هذا الأمر عبر إعادة النظر في مواقيت تدخل شاحنات التنظيف الميكانيكي أو تغيير الشوارع موضوع الخدمة أو تدعيم عمليات التنظيف الميكانيكي بواسطة الكنس اليدوي، علما أن هذه الخدمة مؤدى عنها بثمن جزائي، مما يفرض على المفوض (الجماعة) التأكد من الإنجاز الكلي للخدمة قبل أدائها والقيام بالتعديلات الضرورية عند استحالة ذلك.

ج. بعض الالتزامات الموازية للمفوض إليهم

تنفيذ جزئي لبرامج التكوين

81. تتضمن العروض التقنية للمفوض إليهم برامج طموحة لتكوين الأعوان والمشرفين، وتهدف هذه البرامج على وجه الخصوص إلى تعزيز القدرات التقنية للموارد البشرية المكلفة بجمع النفايات وتنظيف الطرق العامة، بالإضافة إلى تطوير ممارسات الصحة والسلامة المهنية في العمل، مثل الوقاية من المخاطر واستعمال معدات الوقاية الشخصية والإسعافات الأولية عند وقوع أي حادث. غير أن تنفيذ هذه البرامج يتسم بشكل عام بالجزئية وعدم الانتظام.

التواصل والتحسيس: ركيزة غير مثمّنة

82. يكتسي التواصل مع المرتفقين بالنسبة لغالبية العقود التي تم افتحاصها طابعا موسميا (التوزيع السنوي للأكياس البلاستيكية والمنشورات بمناسبة عيد الأضحى). وتبقى الإجراءات المتخذة في هذا الإطار غير كافية لإشراك منتجي النفايات في عملية تدبير عقلاني للنفايات المنزلية والمماثلة لها.

83. بالإضافة إلى ذلك، لا يستخدم المفوض إليهم جميع قنوات التواصل الممكنة مع المرتفقين، لا سيما وضع خطوط هاتفية رهن إشارتهم واعتماد منظومة لتقديم الشكايات وتتبع مآلاتها ومدى الاستجابة لها.

3.II. مراقبة وتتبع عقود التدبير المفوض من قبل الجماعات

84. لا تولي كثير من الجماعات العناية الكافية لمراقبة وتتبع تنفيذ العقود المبرمة، مما يؤدي في العديد من الحالات إلى بروز عدة نقائص مرتبطة بالخدمات المقدمة من طرف الشركات المتعاقد معها.

أ. الحكامة وتنظيم المراقبة والتتبع

دور غير فعال للجان التتبع

85. يتسم عمل لجان التتبع المحدثة على مستوى العديد من الجماعات بمحدودية الفاعلية وعدم قدرتها على الاستجابة للإشكالات المطروحة عليها.

86. وتتلخص أهم النقائص المرتبطة بعمل هذه اللجان في عدم احترام وتيرة انعقاد اجتماعاتها، وعدم وضوح طريقة اشتغالها، فضلاً عن غياب آلية تمكن من تتبع تنفيذ قراراتها، مما أدى إلى تكرار النقط المدرجة في اجتماعاتها، والمتعلقة أساساً بعدم كفاية عدد الحاويات وحالتها المتردية وضعف أداء خدمة الكنس اليدوي والميكانيكي وغياب عمليات غسل الحاويات وعدم كفاية الموارد البشرية المخصصة لتدبير العقد.

موارد غير كافية مخصصة لمصالح المراقبة

87. لا تتجاوز تكلفة عمليات المراقبة والتتبع نسبة 1% من تكلفة خدمتي جمع النفايات المنزلية والتنظيف، مما يجعلها غير كافية لتحقيق الأهداف المسطرة لها. كما أن منظومة التدبير الجماعي لم تستوعب بعد وبشكل كاف مكاسب عمليات المراقبة والتتبع والفوائد التي يمكن تحقيقها عبرهما من حيث جودة الخدمة وضمان الحفاظ على التوازن المالي.

88. ويتجلى هذا النقص من خلال محدودية الموارد البشرية المخصصة لعمليات التتبع الميداني للخدمة، خاصة في ظل شساعة نطاق الخدمة وتعدد مهام الرقابة، كما يشمل هذا القصور أيضاً أدوات العمل (الجزازات والمساطر والأرشيف)، مما يجعل عمليات المراقبة غير كافية وغير فعالة.

عدم اعتماد آليات ملائمة لتعبئة "أموال المراقبة"¹

89. نص الجيل الثالث من عقود التدبير المفوض على دعم تمويل عمليات المراقبة والتتبع عبر تخصيص نسبة تتراوح بين 1 و2% من رقم المعاملات السنوي للتدبير المفوض دون احتساب الضريبة على القيمة المضافة. ويهدف هذا الإجراء إلى تمكين مصالح المراقبة التابعة للجماعات بالاستقلالية اللازمة تجاه المفوض إليهم، حيث تستطيع استعمال هذه الأموال طيلة مراحل تنفيذ عقود التدبير المفوض. إلا أن تفعيل هذا المقتضى يصطدم بغياب آلية قانونية تمكن من تعبئة هذه الأموال، مما دفع بعض الجماعات إلى انتداب مكاتب خاصة للمراقبة وتمكينها من الأموال المذكورة، مباشرة عبر المفوض إليهم، مقابل القيام بعمليات المراقبة والتتبع، الأمر الذي من شأنه أن يؤدي إلى استبعاد مصالح المراقبة التابعة للجماعة من ممارسة اختصاصاتها بصفة فعلية، كما أن هذه الممارسة تتنافى ومبادئ الحكامة الجيدة وقد تمس باستقلالية المكاتب المنتدبة تجاه الشركات المتعاقد معها.

90. وجدير بالإشارة، أن عدم إيجاد الحلول القانونية اللازمة التي تمكن من تعبئة "أموال المراقبة" قد يؤدي إلى عدم الاستفادة من هذه الأموال عند نهاية مدة العقد.

¹ Fonds de contrôle.

ب. المراقبة الميدانية

ضعف منظومة تدبير المعلومات وغياب شفافيتها

91. بالإضافة إلى الجوانب التقنية والمالية والإدارية المتعلقة بعقود التدبير المفوض، يشكل تدبير المعلومات (كمدخلات وكمخرجات) المتعلقة بالعقد حجر الزاوية لضمان نجاحه. فبالنسبة للمفوض (الجماعة)، فإنها تمكنه من توجيه الأنشطة المتعلقة بالمراقبة الميدانية وتحسين التتبع الميداني لتنفيذ الشروط التعاقدية. وبالتالي، فإن ولوجه لهذه المعلومات شرط ضروري لنجاح أي عملية تدبير مفوض.

92. ورغم هذه الأهمية، فقد تم تسجيل مجموعة من الملاحظات المتعلقة باختلال التوازن وعدم تناسق المعلومات بين المفوض والمفوض إليه. ذلك أن هذا الأخير، كمصدر للمعلومة، لا يبذل الجهد اللازم لتمكين المفوض من المعلومات التعاقدية المنصوص عليها في عقود التدبير المفوض. وفي هذا الإطار، وقف المجلس الجهوي للحسابات على عدم تمكن عدة جماعات من ولوج نظام معلومات المفوض إليهم الخاص بالتتبع، وعدم كفاية المعلومات الواردة في التقارير اليومية والسنوية وعدم التحديد الدقيق لشكل ومحتوى التقارير السنوية.

منظومة مراقبة في حاجة إلى تطوير

93. تم اعتماد مجموعة من النصوص والآليات لأجل تمكين المفوض (الجماعة) من الاضطلاع بمهامه الإشرافية على النحو المطلوب. وتتضمن هذه المنظومة على الخصوص المقتضيات الواردة في المواد 17 و18 و30 من القانون رقم 54.05. كما أن عقود التدبير المفوض تخصص حيزاً مهماً لهذه الوظيفة الرقابية عبر تحديد نطاقها ووسائلها وآلياتها والوثائق ذات الصلة بها. بالإضافة إلى ذلك، تم دعم هذه المنظومة من خلال بعض دوريات وزارة الداخلية، بما في ذلك تلك الصادرة بتاريخ 26 مارس 2019 المتعلقة بتعزيز مراقبة وتتبع عقود التدبير المفوض لمرفق تدبير النفايات المنزلية والمماثلة لها.

94. غير أن هذه المنظومة ما زالت بحاجة إلى تطوير حتى تكون أكثر فاعلية، إذ تعاني من غياب المساطر ووثائق العمل وضعف الهيكلية التنظيمية لمصالح المراقبة وإجراءات المراقبة وجدولتها الزمنية.

تطبيق غير شامل للغرامات من طرف الجماعات

95. رغم عدم وفاء الشركات المتعاقد معها بمجموعة من التزاماتها، فإن الجماعات المعنية قلما تلجأ إلى تطبيق الجزاءات المنصوص عليها في عقود التدبير المفوض. فباستثناء جماعات الرباط وسلا والقنيطرة والخميسات، فإن باقي الجماعات لا تطبق بشكل نهائي هذه الغرامات أو أنها تلجأ إليها في حالة جد قليلة رغم أهمية النواقص المسجلة وتكررها.

96. ويعزى هذا الوضع بشكل رئيسي لعدم التقيد بالضوابط المتعلقة بالتبليغ وعدم دقة شروط تطبيق هذه الغرامات وعدم كفاية الموارد البشرية والمادية. كما أن تراكم متأخرات الأداء دفع بعض الجماعات إلى تفادي تطبيق هذه الغرامات.

بناء على كل ما سبق، فإن المجلس الجهوي للحسابات لجهة الرباط-سلا-القنيطرة يذكر بأهم التوصيات الصادرة في إطار المهام الرقابية المتعلقة بتنفيذ عقود التدبير المفوض لمرفقي جمع النفايات والتنظيف والرامية إلى ترصيد المكتسبات المحققة وإلى تجاوز النقائص المسجلة على هذا المستوى، وذلك على النحو الموالي:

◀ فيما يتعلق بمرحلة التخطيط:

- القيام، على مستوى كل جماعة أو مجموعة جماعات، بالدراسات الأولية اللازمة والاستشارات الكافية، من أجل اختيار أنسب طريقة لتدبير النفايات وتحديد الحاجيات، مع مراعاة الخصوصيات المجالية (خاصة عدد الساكنة وكميات النفايات المنزلية المنتجة) والقدرات المالية المتاحة؛
- العمل على الاستفادة من المزايا التي يوفرها إعمال آليات التعاون بين الجماعات، من خلال دراسة إمكانية التدبير المشترك لخدمات جمع النفايات المنزلية وما يماثلها، بما يسمح بتحقيق وفورات في الحجم¹ وجذب الفاعلين المؤهلين وتقديم خدمة عالية الجودة؛
- تسريع وتيرة إعداد المخططات المديرية لتدبير النفايات المنزلية الخاصة بالعمالات والأقاليم ودراسة إمكانية اعتمادها في إطار مشترك بين هاته العمالات والأقاليم؛
- مراعاة الجوانب المتعلقة بتدبير النفايات المنزلية خلال إعداد الوثائق المتعلقة بالتعمير واعتمادها؛

◀ بالنسبة للتدبير المالي للعقود:

- وضع محاسبة تحليلية بهدف ضبط مكونات التكاليف التعاقدية لتقدير أمثل للتوازن المالي للعقد وضمن استدامته؛
- اعتماد الآليات الضرورية لتفعيل تمويل المرفق عبر الأتاوة المؤداة من طرف كبار منتجي النفايات؛

◀ فيما يخص إعداد الوثائق التعاقدية وتنفيذ عقود التدبير المفوض:

- التحديد الدقيق على مستوى العقود المبرمة للجوانب المتعلقة بالجمع الانتقائي للنفايات وبتصنيف أموال الرجوع وأموال الاسترداد، طبقاً لأحكام القانون رقم 54.05؛
- الاستفادة تدريجياً من عقود التدبير المفوض لتطوير منظومة الفرز والتممين وإعادة التدوير؛
- اعتماد مسطرة تسمح بتقييم متكامل لعروض المتنافسين للتأكد من تناسق العروض التقنية والعروض المالية وانسجامها؛
- العمل على إبرام بروتوكولات نهاية العقد بين الطرفين المتعاقدين باعتبارها آلية من آليات الحكامة الجيدة؛
- التأكد من التنفيذ الكامل للاستثمارات المتعلقة ببداية الخدمة وتجديدها وفقاً للأحكام التعاقدية مع مراعاة الجدول الزمني لتنفيذ البرامج الاستثمارية (كمياً ونوعياً)؛
- تفعيل دور لجن التتبع، بما في ذلك التدبير الاستباقي للخلافات، مع توضيح صلاحياتها ومجال تدخلها وتيرة اجتماعاتها، واعتماد آلية تمكن من ضمان تنفيذ قراراتها؛
- تعزيز مصالحي التتبع والمراقبة من خلال هيكلتها، وتعزيزها بالموظفين المؤهلين وتزويدها بالوسائل والأدوات التكنولوجية اللازمة للقيام بمهامها؛

¹ Economie d'échelle.

- اعتماد آلية لتعبئة "أموال المراقبة" المنصوص عليها في العقود المبرمة، مع احترام المبادئ العامة التي تحكم استعمال الأموال العمومية؛
- تفعيل قنوات التواصل والاستشارة بين الأطراف المتعاقدة بصفة منتظمة، ووضع نظام يضمن توفر المعلومات التي ينتجها المفوض إليهم، وتمكين الجماعات من الحصول على جميع المعلومات والوثائق المتعلقة بالتدبير المفوض بما يتفق مع أحكام العقد.