

صندوق التجهيز الجماعي

يعتبر صندوق التجهيز الجماعي (الصندوق) مؤسسة عمومية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي. وقد تم إيداعه سنة 1959 بموجب الظهير الشريف رقم 1.59.169 صادر بتاريخ 13 يونيو 1959 بإحداث صندوق تجهيز الجماعات المحلية كما تم تعديله وتتميمه. وبمقتضى القانون رقم 11.96 صادر بتاريخ 2 غشت 1996 اكتسب الصندوق بموجبه صفة بنك.

كما يخضع أيضا، لمقتضيات القانون رقم 03.12 صادر في 24 دجنبر 2014 المتعلق بمؤسسات الائتمان والهيئات المعتمدة في حكمها.

وقد تُمتمت المقتضيات القانونية المنظمة للصندوق بالمرسوم رقم 2.90.351 بتاريخ 14 دجنبر 1992 لتطبيق القانون رقم 31.90، وبقرار وزير المالية والتجارة والصناعة والصناعة التقليدية رقم 2549.96 بتاريخ 27 أكتوبر 1997 بمثابة موافقة على صفة بنك للصندوق، وبمذكرات وتعليمات البنك المركزي في المجال البنكي.

يخضع الصندوق لوصاية الدولة التي تملك رأسماله كليا. ويمارس هذه الوصاية؛ باستثناء السلطات والاختصاصات المخولة لوزير المالية بمقتضى القوانين والتدابير التنظيمية بشأن المؤسسات العمومية؛ الوزير المكلف بالداخلية. وتبرز الغاية من هذه الوصاية كما تنص على ذلك المادة الثانية من القانون رقم 31.90 في ضمان تقييد أجهزته المختصة بمقتضيات هذا القانون ولا سيما ما يتعلق منها بالقيام بالمهام الموكولة إليه، والسهر بوجه عام على تطبيق النصوص التشريعية والتنظيمية المتعلقة بالمؤسسات العمومية.

وحسب مدلول المادة الثالثة من القانون رقم 31.90، تناط بالصندوق مهمة المساهمة في تنمية الجماعات الترابية. حيث:

- يقدم للجماعات الترابية ومجموعاتها وللمؤسسات العمومية المحلية كل مساعدة تقنية أو مالية، خصوصا في شكل قروض أو سلفات من أجل تمويل الدراسات والأشغال المتعلقة بأعمال تجهيزها؛
 - يساعد الجماعات الترابية لتحديد مشاريعها وتقييمها وتتبع تنفيذها؛
 - يقدم مساعدته للدولة وإلى أي هيئة من الهيئات العامة من أجل دراسة وإنجاز المخططات والبرامج المتعلقة بتنمية الجماعات الترابية.
- ومن أجل القيام بهذه المهام، فإن الصندوق مؤهل للقيام بكل العمليات المرخصة للبنوك. حيث يقوم بتمويل المشاريع في شتى المجالات، خاصة:
- البنيات التحتية الأساسية (الطرق والمسالك...)
 - الخدمات الأساسية (الماء الصالح للشرب، والكهرباء، والتطهير السائل والصلب)؛
 - التجهيز والتهيئة الحضرية؛
 - التجهيز المتعلق بالنقل؛
 - التجهيز السوسيو-جماعي (التهيئة الرياضية والسياحية والترفيهية)؛
 - التجهيز ذي الطابع التجاري (أسواق، مذابح...)
 - عمليات التهيئة (إعادة التهيئة، التأهيل، مناطق صناعية...).

يتشكل المجلس الإداري للصندوق حاليا من أعضاء يمثلون وزارات الداخلية والمالية والصحة والأشغال العمومية والطاقة والمعادن، بالإضافة إلى ثمانية أعضاء يمثلون المنتخبين المحليين يتم تعيينهم من بين المستشارين الجماعيين المسجلين في لائحة معدة من طرف نقابات الجماعات. كما يتألف الصندوق أيضا من أعضاء مستقلين حسب ما تقتضيه مذكرة بنك المغرب رقم W/2014/4 بتاريخ 30 أكتوبر 2014 المتعلقة بالمرقبة الداخلية لمؤسسات القرض.

I. ملاحظات وتوصيات المجلس الأعلى للحسابات

أسفرت مهمة مراقبة تسيير الصندوق عن تسجيل المجلس الأعلى للحسابات لمجموعة من الملاحظات نقدم أهمها فيما يلي مرفوعة ببعض التوصيات.

أولاً. ملاحظات عامة

1. النشاط البنكي للصندوق

تتكون المنتوجات المقترحة من طرف الصندوق أساساً من القروض الكلاسيكية الموجهة إلى تمويل مشاريع الاستثمار. وقد اقترح الصندوق، منذ 2004، خطوط القرض (lignes de crédit) التي تبرمج على شكل قروض كلاسيكية، توجه إلى تمويل برامج التنمية المتعددة السنوات. ويتم التصويت عليها مرة واحدة من طرف الهيئات التداولية. وقد وصل المبلغ الإجمالي للالتزامات الصندوق في الفترة بين 2010 و2014 أزيد من 10,7 مليار درهم. استفاد منها قطاع التأهيل الحضري، والنقل والتجهيز التجاري. لقد عرف سحب القروض تطوراً متفاوتاً خلال الفترة بين 2010 و2014. ففي سنة 2014 سجلت القروض المسحوبة المتعلقة بالالتزامات سابقة لسنة 2013 نسبة 57%، في حين لم يمثل سوى 5% برسم سنة 2014. وقد سجل مخزون الالتزامات خارج الحصيلة برسم 2014، ارتفاعاً بنسبة 7,1% ليصل إلى 4,26 مليار درهم. ويشار إلى أن 77% من هذا المخزون يوافق مبلغ القروض التي تم الالتزام بها في أقل من 3 سنوات. كما سجل المبلغ الجاري للقروض ارتفاعاً مستمراً، حيث انتقل من 9,86 مليار درهم سنة 2010، إلى 13,41 مليار درهم سنة 2014.

2. نسبة الفائدة المطبقة من طرف الصندوق

تبنى الصندوق، منذ سنة 2006، طريقة ملائمة نسبة الفائدة حسب مدة القرض مع إمكانية تكيفها حسب العمليات والمشاريع الخاصة للجماعات الترابية والمؤسسات العمومية المحلية. فمذ سنة 2012، أصبح الصندوق يطبق، حسب مدة القرض، نسب الفوائد التالية:

مدة القرض	الفائدة المتغيرة	الفائدة الثابتة
أقل من 7 سنوات	6,25	8,25
10-8	6,5	8,75
15-11	6,75	8,75

المصدر: صندوق التجهيز الجماعي

ومن أجل تمويل أنشطته، يلجأ الصندوق أساساً، إلى السوق المالي الوطني. وقد انتقلت الموارد المالية للصندوق من 3.422 مليون درهم إلى 4.292 مليون درهم خلال الفترة 2012-2014، كما يبين ذلك الجدول التالي:

الموارد المالية للصندوق خلال الفترة 2012-2014 (بمليون درهم)

2014	2013	2012	
1742	1770	937	شهادات الإيداع
1000	-	1000	اقتراض السندات
1450	400	950	قروض على المدى المتوسط والطويل
100	200	535	قروض على المدى القصير
4.292	2.370	3.422	المجموع

المصدر: صندوق التجهيز الجماعي

ثانياً. استراتيجية الصندوق التمويلية

← مساهمة محدودة للصندوق في تمويل الجماعات الترابية

لقد تم إحداث الصندوق من أجل تقديم المساعدة المالية والتقنية إلى مجموع هيئات القطاع العمومي المحلي المكون من الجماعات الترابية ومجموعاتها والمؤسسات العمومية المحلية. غير أنه لوحظ أن مساهمته في تمويل الجماعات الترابية تظل ضئيلة، بحيث لا تتعدى نسبة القرض 5% من التمويل المحلي، حسب معطيات سنة 2013.

وقد عرفت الموارد الإجمالية لكل الجماعات الترابية تطورا مهما، حيث انتقلت من 750 مليون درهم سنة 1976 إلى ما يزيد عن 33,5 مليار درهم سنة 2013. وبالرغم من تضاعف الاستثمار المحلي بثلاث مرات تقريبا بين 2003 و2012، ليلبغ أزيد من 12 مليار درهم، إلا أن الصندوق لم يتمكن من تطوير هندسة مالية قادرة على أن تجعل من القرض وسيلة للتنمية المحلية.

← إعلان السياسة العامة غير محين

مازالت تدخلات الصندوق مؤطرة بإعلان السياسة العامة لسنة 1993 الذي يقدم بعض المبادئ التوجيهية لوضع استراتيجية للصندوق تركز على أهداف الفعالية وقواعد التدبير الجيد. وقد حدد هذا الإعلان شرطين أساسيين لمنح القروض وهما: نسبة مديونية تزيد عن 40%، وتمويل ذاتي يصل إلى 20%. وبالرغم من مرور أكثر من عشرين سنة من إصداره، وبالرغم من التوصيات التي سبق للمجلس الأعلى للحسابات أن أصدرها بهذا الخصوص سنة 2011، فإنه لم يتم تحيين إعلان السياسة العامة لتأخذ بعين الاعتبار النظام الأساسي للصندوق باعتباره بنكاً، وكذا مستلزمات التنمية المحلية.

كما سجل المجلس عدم احترام بعض الشروط التي نص عليها إعلان السياسة العامة لاسيما:

- موافقة لجنة القروض على طلبات القروض لجماعات ترابية تتجاوز مديونيتها 40%؛
- منح امتياز بالموافقة على طلبات القروض لفائدة بعض الجماعات بدون توفرها على شرط التمويل الذاتي المحدد في 20% من تكلفة المشروع؛
- تمويل قطاعات غير مشمولة على غرار تمويل المساهمة في الحساب الجاري للشركاء.

← وضعية احتكار فعلي غير مستغلة بشكل جيد

يستفيد الصندوق من وضعية احتكار فعلي لتمويل الجماعات الترابية. ولم يلاحظ أي تطور في هذا المجال رغم التوصية الصادرة عن المجلس سنة 2011. وبالرغم من أن التشريع الحالي لا يمنع تمويل الجماعات الترابية عن طريق السوق البنكي الوطني، إلا أن هذا النوع من العمليات يبقى نادراً. إن هذه الوضعية لم تشجع الصندوق على تطوير خدماته وطرق تدخله لفائدة القطاع العمومي المحلي. فسهولة التسويق التي يتمتع بها، مع شبه غياب المخاطر في استرداد ديونه جعلت مواكبة الجماعات الترابية محدودة جداً، خاصة فيما يتعلق بإعداد المشاريع والتقييم البعدي.

← نسب فائدة مرتفعة

رغم الغياب النسبي لمخاطر القرض، فإن الصندوق يطبق شروطا تجارية مماثلة أو أعلى من تلك المطبقة في السوق البنكي. وبالرغم من تحسن شروط تمويل صندوق التجهيز الجماعي من السوق السندية والبنكية، فإن غياب المنافسة لا يسمح بتطور منحى الفوائد لصالح زبائنه.

ويلخص الجدول التالي تطور نسب الفوائد المطبقة من طرف الصندوق منذ 2003

مدة التطبيق	تاريخ دخول النسبة المحددة حيز التطبيق	الفوائد المطبقة			تاريخ قرار تحديد الفائدة
		نسبة الفائدة الثابتة أكثر من 7 سنوات (%)	نسبة الفائدة الثابتة أقل من 7 سنوات (%)	نسبة الفائدة المتغيرة (%)	
6 أشهر	2003/01/01	11	10,5	9	2003/01/22
11 شهرا	2003/01/07	10,5	10	8,5	2003/07/07
12 شهرا	2004/01/06	10	9,5	8	2004/05/31
13 شهرا	2005/01/06	9,5	9	7,5	2004/05/31
3 سنوات ونصف	2006/01/07	9,5	9	7 مدة 7 سنوات	2006/05/31
				7,25 مدة 8 سنوات	
				7,5 مدة 10 سنوات	
سنتان ونصف	2010/01/01	9	8,5	6,5 مدة 7 سنوات	2010/03/03
				6,75 مدة 10 سنوات	
				7 مدة 10 سنوات	
3 سنوات ونصف (في نهاية 2015)	2012/01/07	8,75	8,25	6,25 مدة 7 سنوات	2012/06/22
				6,5 مدة 10 سنوات	
				6,75 مدة 10 سنوات	

يلاحظ أن النسب المطبقة لم تنخفض بشكل واضح. فخلال العشرية (2006-2015) لم تسجل نسب الفائدة الثابتة والمتغيرة إلا انخفاضا طفيفا ب 75 نقطة من القاعدة، بالرغم من انخفاض تكاليف موارد الصندوق بشكل واضح. كما أن النسب البنكية المطبقة من طرف المؤسسات في تمويل مشاريع الاستثمارات الخاصة (المقاولات، والأشخاص) قد انخفضت بوتيرة مطردة.

كما أن نسبة الفائدة المطبقة من طرف الصندوق لا تأخذ بعين الاعتبار نوعية الجماعة الترابية وحجمها والقطاع المعني بالاستثمار.

وبعد أن أصبح الصندوق يحقق نتائج بنكية مهمة، تقرر لأول مرة في إطار قانون المالية لسنة 2013، دفع جزء من أرباحه لفائدة الدولة. حيث دفع الصندوق إلى الميزانية العامة للدولة مبلغا إجمالي قدره 353 مليون درهم برسم السنتين 2013 و2014. كما وافق المجلس الإداري بتاريخ 30 أكتوبر 2015 على دفع مبلغ صاف مقداره 150 مليون درهم طبقا لمقتضيات قانون المالية لسنة 2015. وقد تجاوزت هذه الدفعات 500 مليون درهم برسم ثلاث سنوات، إلا أنه لم يرافقها تصور يرمي إلى استفادة الجماعات الترابية من نتائجها.

لذا، يوصي المجلس الأعلى للحسابات الصندوق بملاءمة سياسته المتعلقة بسعر الفائدة لفئات الزبناء وطبيعة المشاريع التي يمولها، تأخذ بعين الاعتبار من جهة، النتائج المالية المنجزة والخصوصيات المرتبطة بمحدودية المخاطر المترتبة عن تسديد الجماعات الترابية، وتمكن من وضع نظام لموازنة أسعار الفائدة (péréquation) لصالح الجماعات التي لا تتوفر على موارد كافية من جهة أخرى.

◀ نقص على مستوى مواكبة الجماعات الترابية

أحدث صندوق التجهيز الجماعي سنة 2004 صندوقا لمواكبة الجماعات الترابية. وقد خصص له غلاف مالي قدره 10 مليون درهم، تم رفعه إلى 25 مليون درهم سنة 2008، لتقديم المساعدة لأزيد من 1000 جماعة غير مؤهلة للتمويل من طرف الصندوق في مجال تحديد وبرمجة وتخطيط المشاريع. غير أنه تبين من خلال النتائج المحصل عليها عند متم سنة 2014، تحقيق جزئي للأهداف المتوخاة.

أما بالنسبة لمجالات المواكبة، فقد أحدث الصندوق مديرتين، تتكلف الأولى بالتنمية المستدامة والثانية بالمساعدة التقنية. غير أنه لم يتم تطعيمهما بالموارد البشرية الكفيلة بأداء مهامهما.

وموازاة مع هذه الآليات، وضع الصندوق، سنة 2008، وبشراكة مع البنك الدولي برنامجا يطلق عليه اسم "تمويل الكربون" (Finance Carbone)، يهدف إلى الحد من انبعاث غازات الاحتباس الحراري على مستوى المطارح العمومية، وتعميم حجم قروض الكربون (crédits carbone) التي يمكن تداولها في السوق الدولية بواسطة آلية التنمية النظيفة. غير أن النتائج المحصلة لم تكن مرضية. حيث أنه بعد مرور ثمان سنوات، لم تنطلق سوى عملية واحدة همت مطرح أم عزة بالرباط، والتي لم يتم توقيع العقد المتعلق بها بعد.

◀ ضعف تتبع إنجاز المشاريع وغياب التقييم البعدي

لم يضع الصندوق نظاما لتتبع إنجازات المشاريع الممولة من طرفه، ولم يطور برنامج عمل متعدد السنوات يحدد المشاريع الممولة وطرق تتبع إنجازها. كما أنه لا يقوم بإنجاز التقييم البعدي للمشاريع قصد التأكد من إنجاز الأهداف المحددة حتى يلعب دوره كاملا باعتباره بنكا للتنمية المحلية.

للتذكير، فإن التوصيات التي أصدرها المجلس في تقريره السابق لمراقبة تسيير الصندوق ركزت على ضرورة تحسين التتبع والتحقق من الإنجاز المادي للمشاريع الممولة وإحداث آلية للتقييم البعدي، بهدف ضمان فعاليتها، غير أنه لم يسجل أي تطور بهذا الشأن منذ 2011.

◀ غياب إطار يحدد العلاقة بين الصندوق ووزارة الداخلية

إن مواكبة الوصاية للصندوق، من خلال المديرية العامة للجماعات المحلية، تكتسي طابعا مهما في تعزيز العلاقات بين الجماعات المحلية، وذلك من أجل تحديد الحاجيات واحترام الشروط المطلوبة من طرف الصندوق للموافقة على التمويلات. وتزداد هذه الأهمية عندما يتعلق الأمر بتنزيل برامج التنمية القطاعية الحكومية (PERG، PAGER) وتنمية المناطق الصناعية) على المستوى المحلي. غير أن العلاقات بين الصندوق وهذه المديرية وأقسام المالية المحلية، لا ينظمها إطار يحدد مسؤولية الأطراف والمساطر التي يجب اتباعها (مساطر وأجال معالجة الطلبات ومدتها والحصول على المعطيات، وقائمة المعلومات...).

لذا، يوصي المجلس السلطات العمومية بوضع مسطرة تحدد مسؤوليات مختلف المتدخلين (الصندوق والمديرية العامة للجماعات المحلية، وقسم المالية المحلية) في مسار منح القروض والسهر على احترام النصوص القانونية المنظمة للامركزية.

ثالثاً. القروض الممنوحة

منح الصندوق خلال الفترة ما بين 2003 و2014، ما مجموعه 1287 قرصاً بمبلغ إجمالي قدر بـ 20,8 مليار درهم، همت 623 جماعة ترابية و6 مؤسسات عمومية محلية (وكالات).

بالنسبة للالتزامات المتعلقة بالقروض، فقد سجلت أعلى مستوى سنة 2008 بمبلغ يصل إلى 2,86 مليار درهم، قبل أن تستقر في حوالي ملياري درهم كمعدل سنوي بين 2009 و2014. أما بالنسبة للسحوبات، فقد تجاوزت عتبة ملياري درهم سنة 2008. وقد تراوح متوسط القروض المسحوبة ما بين 1,60 و1,99 مليار درهم خلال الفترة بين 2008 و2014.

وقد تضاعف المبلغ الجاري للقروض الممنوحة، المتعلق بمجموع الأموال المتبقية، تقريباً، في الفترة بين 2003 و2014، إذ انتقل من 7,78 إلى 13,39 مليار درهم.

كما وصلت المبالغ الممنوحة في إطار خطوط القرض بين سنة 2003 وسنة 2014 إلى 9,5 مليار درهم، وذلك بنسبة 46% من مبلغ القروض وبنسبة 21% من عددها. أما فيما يخص القروض الكلاسيكية فتتمثل 77% من عدد القروض و53,2% من قيمتها.

◀ هيمنة مشاريع التهيئة الحضرية على بنية المشاريع المقترحة للتمويل

حدد إعلان السياسة العامة للصندوق ثمانية (08) قطاعات مؤهلة لتمويل المشاريع المتعلقة بها. وقد لوحظ هيمنة مشاريع التهيئة الحضرية على بنية المشاريع المقترحة للتمويل. حيث أن التهيئة الحضرية (الطرق وأشغال الهندسة المدنية، والإضاءة العمومية، وإعادة التأهيل) حصلت خلال 12 سنة على 733 قرصاً (57% من عدد القروض الممنوحة) بمبلغ 16,3 مليار درهم (78,6% من مبالغ هذه القروض). وتأتي في المرتبة الثانية مشاريع الكهرباء القروية بمجموع 200 قرصاً (15,5% من عدد القروض الممنوحة)، بمبلغ 657,9 مليون درهم (أي بنسبة 3,16%). وبالرغم من أن انتقاء تمويل المشاريع يرجع إلى سلطات المجالس التداولية، فإن الصندوق لا يسهر على تحقيق التوازن بين مختلف ميادين التمويل قصد المساهمة في تحقيق تنمية محلية شاملة ومندمجة.

◀ استفادة محدودة للجماعات القروية من خطوط القروض

تعتبر خطوط القرض أداة للتخطيط تسمح بإنجاز مشاريع الجماعات من خلال مقارنة مندمجة ومتعددة السنوات. إلا أن لجوء الجماعات القروية إلى هذه الآلية ظل محدوداً، حيث اقتصر على إبرام القروض الكلاسيكية بمبالغ ضعيفة. وذلك نتيجة ضعف قدرتها على الاستدانة، وقلة مداخلها ومحدودية برامجها التنموية. بالإضافة إلى عدم قيام الصندوق بدوره بشكل كاف في مواكبة الجماعات، خاصة فيما يتعلق بدراسات الجدوى والإعداد التقني والمالي لهذه البرامج.

◀ طول مدة القروض

تعتبر أغلب القروض التي تم إبرامها بين 2003 و2014 عقوداً طويلة الأمد، بحيث أن أكثر من 69,15% من القروض تتجاوز مدة استحقاقها 15 سنة، وما يقارب 19% منها أبرمت لمدة 10 سنوات، في حين أن 11% لا تتجاوز مدة استحقاقها 10 سنوات.

◀ تركز القروض الممنوحة

لوحظ أن ما يقارب 89,5% من الجماعات الترابية المستفيدة أبرمت قرصاً إلى ثلاثة قروض خلال فترة 12 سنة (2003-2014) في حين أن 10,5% منها حصلت على أكثر من ثلاثة قروض في نفس الفترة.

ومن حيث قيمة القروض، فإن 10,5% من الجماعات الترابية استفادت من 67,13% من مجموع القروض بين سنتي 2013 و2014، بمبلغ 13,96 مليار درهم. و89,5% منها استفادت من مبلغ 6,83 مليار درهم، أي بنسبة 32,87% من القروض الممنوحة.

أما فيما يخص توزيع القروض الممنوحة حسب نوع الجماعات خلال الفترة الممتدة بين 2003 و2014، فقد استفادت 418 جماعة قروية من 611 قرصاً (47,5%)، بمبلغ 2,6 مليار درهم، (12,6% من مجموع القروض). في حين حصلت 160 جماعة حضرية على 504 قرصاً (39,16%)، بمبلغ 14,9 مليار درهم (71,8% من مجموع القروض الممنوحة). كما أبرم ثلاثة عشر (13) مجلساً جهويًا 78 قرصاً تمثل 6,06% من مجموع القروض بمبلغ 1,64 مليار درهم، أي بنسبة 7,91%.

وقد حصلت مجالس العمالات والأقاليم التسعة والعشرون (29) على 85 قرصاً، أي بنسبة 6,61% بمبلغ يصل إلى 988,61 مليون درهم يمثل 4,75% من مجموع القروض. كما عقدت ست وكالات في نفس الفترة قروضاً بمبلغ 170 مليون درهم، أي بنسبة 82%.

← تغطية محدودة للجماعات الترابية

خلال اثني عشر سنة (2003-2014)، لم يتجاوز عدد الجماعات الترابية المستفيدة 620 جماعة، أي بنسبة 38,90% من مجموع الجماعات الترابية بكل فئاتها. فالأقاليم والجماعات القروية تعتبر الأقل استفادة بتغطية تقدر على التوالي ب 30,77% و 32,61%، في حين استفاد 81,25% من الجهات و 72,4% من الجماعات الحضرية. رغم أن قدرة الجماعات القروية على الاستدانة أقل من قدرة الجماعات الحضرية، وأن اللجوء إلى قروض الصندوق قرار يرجع اتخاذه للمستشارين الجماعيين، فإن عدم تغطية ثلثي الجماعات القروية يطرح التساؤل حول الشروط التقييدية للحصول على التمويل.

رابعاً. عملية منح القروض

يتم طلب تمويل الجماعة الترابية بعدة مراحل، ويتميز بتعدد المساطر وتعدد المتدخلين. فمن أجل الحصول على قرض، تجد الجماعة الترابية نفسها أمام مسار معقد يتدخل فيه عدد كبير من الإدارات والمؤسسات (الأقاليم، العمالات، والمديرية العامة للجماعات الترابية، وصندوق التجهيز الجماعي، ووزارة المالية). يضاف إلى ذلك عدد المراسلات والوثائق المطلوبة والمدة الزمنية التي تتطلبها دراسة ومعالجة طلب القرض وتحرير الأموال.

لذا، يوصي المجلس الأعلى للحسابات الصندوق ومصالح وزارة الداخلية بالتدخل من أجل تبسيط المساطر الجاري بها العمل، وإخبار الجماعات الترابية بهدف تسهيل حصولها على التمويل في آجال معقولة.

خامساً. البحث عن الزبناء والمساعدة التقنية

← ضعف البحث عن الزبناء والتعريف (vulgarisation) بالخدمات لدى الجماعات الترابية

لوحظ أن الصندوق، وبالرغم من وضعيته الاحتكارية، لا يبذل جهداً كافياً للبحث عن الزبناء والتعريف بخدماته لدى الجماعات الترابية كزبناء محتملين. كما أنه وبالرغم من قيامه، بين سنتي 2010 و 2014، بتعبئة 30 لجنة لتوضيح مساطر تمويل الجماعات الترابية في 28 عمالة وإقليم، إلا أن 63% من التراب الوطني لم تتم تغطيتها بعمليات التواصل.

← عدم تحقيق أهداف برامج المساعدة التقنية

كما سبقت الإشارة إلى ذلك، فقد أحدث صندوق التجهيز الجماعي صندوقاً لمواكبة الجماعات المحلية ورصد له غلفاً مالياً بقيمة 10 ملايين درهم سنة 2004 و 25 مليون درهم سنة 2008. غير أن النتائج المحققة عند متم 2014 تبين أن الأهداف المحددة لصندوق مواكبة الجماعات المحلية لم تتجز إلا جزئياً. بحيث أنه تم الالتزام فقط بمبلغ 16,7 مليون درهم من أصل 35 مليون درهم المخصصة للبرنامج أي، بنسبة 47,61%. فقد آلت هذه الآلية إلى الفشل نتيجة عدم استجابتها لشروط الاقتراض التي يفرضها إعلان السياسة العامة للصندوق، كما أن الأعمال المنجزة بشكل متقطع، في إطار صندوق مواكبة الجماعات المحلية، لم تحدث أي أثر ملموس. وفي سنة 2015، قام صندوق التجهيز الجماعي بإلغاء صندوق مواكبة الجماعات المحلية وأحدث صندوق مواكبة الجماعات الترابية خصص له مبلغ 10 ملايين درهم من صندوق الاحتياطات العامة. غير أنه لم يقدم بعد للجنة أي برنامج عمل حول طريقة اشتغاله وطبيعة العمليات التي يجب أن يمولها والنتائج المتوخاة. هذا، وتبين النتائج المنجزة أن الصندوق لا يتوفر على رؤية واضحة لمواكبة الجماعات الترابية تقنياً ومالياً. كما أن المخصصات الموجهة له تبقى غير كافية مقارنة مع حاجيات وانتظارات الجماعات الترابية.

وبهذا الصدد، يوصي المجلس الأعلى للحسابات الصندوق بإعداد رؤية واضحة مشتركة في مجال مواكبة ومساعدة الجماعات الترابية من خلال:

- التوعية بدور الصندوق لدى الجماعات الترابية؛
- تقوية وظيفة مواكبة الجماعات الترابية، خاصة ذات الحاجيات الخاصة منها وذلك من خلال:
- توسيع مجال تدخل صندوق مواكبة الجماعات الترابية بالتشاور مع الشركاء المعنيين؛
- الاستغلال الأمثل للموارد البشرية والمالية للصندوق؛
- تتبع الإجراءات المتخذة في إطار صندوق المواكبة للجماعات الترابية.

سادساً. تقييم طلبات القروض

← تأخر في تنفيذ بعض قروض الصندوق بسبب عدم توقيع اتفاقيات الشراكة

لوحظ توقف بعض الاتفاقيات عند مرحلة توقيع عقود القروض من طرف بعض الجماعات الترابية، الأمر الذي علق تنفيذ هذه الالتزامات. كما لوحظ تأخر في تنفيذ اتفاقيات الشراكة مع الصندوق والتي تكون الجماعات الترابية طرفاً فيها، مما يترتب عنه تأخير سحب القروض المتعاقد بشأنها.

وقد سجل اتخاذ الصندوق لمجموعة من التدابير من أجل إبرام اتفاقيات الشراكة خلال سنة 2015 (مراسلات تذكيرية، توقيع العقود)، باستثناء حالة إقليم اليوسفية الذي لم يوقع العقد المتعلق به.

لذا، يوصي المجلس الأعلى للحسابات الصندوق بوضع آليات للتشاور مع الشركاء لضمان تنفيذ الاتفاقيات وتجنب وضعيات الانسداد التي تؤثر على آجال إنجاز مشاريع التنمية والتزامات الصندوق خارج الحصيلة.

◀ عدم التحكم في الوضعية العقارية للمشاريع

لوحظ أن أغلبية ملفات طلبات القروض لا تتضمن المذكرة المتعلقة بالوضعية القانونية للعقار الذي سيقام عليه المشروع. هذه المذكرة يفرضها دليل التمويل ضمن الوثائق المكونة للملف الإداري لطلب القرض. ويتعلق الأمر خصوصا بمشاريع التجهيز التجاري والتجهيز المتخصص والتجهيز الرياضي والثقافي.

وبالتالي، فإن المشاكل المتعلقة بالوضعية القانونية للعقار يمكن أن تسبب في التأخير على مستوى إنجاز بعض المشاريع وعلى مستوى سحب القروض.

وقد قام صندوق التجهيز الجماعي بإعداد جدول يلخص الوضعية القانونية للعقارات المعنية بالقروض الممنوحة لتمويل مشاريع التجهيز خلال الفترة 2010-2014. لكن المجلس يسجل أن بعض العمليات لم تكن مبررة فيما يخص الوضعية العقارية للأراضي (أوريكا، خريبكة، صفرو، الرمان).

لذا، يوصي المجلس الأعلى للحسابات صندوق التجهيز الجماعي باحترام دليل التمويل وبوجوب تقديم كل الوثائق التبريرية المتعلقة بالوضعية القانونية للأراضي المخصصة للمشاريع. كما يوصي أن يكون منح القروض مشروطا بتسوية الوضعية القانونية لهذه الأراضي.

◀ محدودية عملية تعبئة التمويل الذاتي

تتضوي تعبئة التمويل الذاتي من طرف الجماعة المقترضة بنسبة 20% من تكلفة المشروع ضمن شروط قبول طلب القرض. ويمكن أن يكون التمويل الذاتي على شكل فائض الميزانية أو مساهمة عينية أو مساهمة أو هبة.

ويفرض دليل التمويل تبرير البرمجة أو توفر التمويل الذاتي كأهم الوثائق المكونة لملف طلب القرض. في حين لوحظ أن أغلب تلك الملفات لا تتضمن أي وثيقة من هذا النوع، مما يحول دون تأكيد الصندوق من أن الجماعة عبات فعلا المساهمة التي صرحت بها في ملف طلب القرض.

من جهة أخرى، وعلى المستوى العملي، فإن الصندوق يقبل مساهمات الشركاء، في إطار اتفاقية، كمساهمة من طرف الجماعة.

أما بالنسبة للقروض المتعاقد بشأنها في إطار خطوط القرض، فإنه يعتبر التمويل الذاتي بنسبة 20% تمويلا ذاتيا لخط القرض كله وليس فقط لكل قرض منه على حدة. مما يؤدي إلى التمويل الكلي لبعض المشاريع، في حين أن التمويل الذاتي بنسبة 20% لم يتحقق بالنسبة لمجموع خط القرض.

لذا، يوصي المجلس الأعلى للحسابات الصندوق بفرض الأدلاء بالوثائق التبريرية المتعلقة بتوفر وتعبئة التمويل الذاتي، وتحديد كفاءات تحرير حصة الجماعات الترابية على مستوى عقود القروض.

◀ عدم وضع معايير لمهام التقييم

لم يتم تعميم خضوع جميع طلبات القروض التي توصل بها الصندوق لمهام التقييم. حيث لوحظ خلال الفترة 2010-2014، تقييم فقط 298 طلب قرض من أصل 691 ملفا، أي ما يمثل نسبة 49%.

لذا، يوصي المجلس الأعلى للحسابات الصندوق باعتماد معايير محددة للقيام بمهام تقييم المشاريع موضوع طلبات القروض والعمليات المتعلقة بالبرامج الوطنية واتفاقيات الشراكة.

◀ ضعف نموذج تحليل الوضعية المالية للجماعات الترابية

يتم التحليل المالي لطلبات القروض على أساس الحسابات الإدارية التي تم التصويت عليها خلال الثلاث سنوات الأخيرة، وبناء على ميزانية السنة الجارية المصادق عليها. وقد أثار اللجوء إلى هذه المنهجية الملاحظات التالية:

- غياب مسطرة معتمدة للتحليل المالي للجماعات الترابية المعنية؛
- الاعتماد على سجل المنجزات في الموارد والنفقات وكذا الإسقاطات على المدى القصير، بينما قد تمتد مدة القرض إلى 15 سنة؛
- تبني منهجية غير واضحة لتقدير حساب التوقعات، حيث تحتسب أحيانا على أساس المعدل المحيّن للمنجزات الماضية والميزانية المصادق عليها، وأحيانا أخرى بناء على منجزات السنة الأخيرة.

- تحديد نسب الإسقاطات بالنسبة للموارد والنفقات بطريقة غير موضوعية، حيث يبقى اصطفاء نسبة الإسقاط (من 0 إلى 5) رهينة تقدير المحلل؛
 - إضرار خصم الأقساط السنوية المحتملة لقروض باقية سيُلتزم بها مستقبلا في إطار خطوط القرض من الادخار الخام بالجماعات الترابية وإضعافه لقدرتها على الاقتراض؛
 - احتمال تسبب احتساب مجموع الموارد في الإسقاطات المالية، حتى تلك التي ليس لها طابع دائم مثل الغرامات الضريبية والمنتجات الغابوية، في وقوع أخطاء في توقعات الموارد.
- علاوة على ذلك، فبالرغم من أن العديد من محاضر لجنة القرض ومذكرات مديرية المخاطر، قد أشارت إلى بعض هذه النقائص، إلا أنه لم يتم توحيد وتعزيز مهنية مهمة التقييم المالي.
- يؤكد المجلس على أن اعتماد مسطرة التقييم المالي وتوحيدها يعد أمرا ضروريا لضمان معالجة عادلة لطلبات القروض وتغطية أفضل للمخاطر.
- لهذا، يوصي المجلس الأعلى للحسابات الصندوق بوضع مسطرة التحليل المالي للجماعات الترابية حسب معايير دقيقة (معدل توقع المداخيل والنفقات، أساس حساب التوقعات) تُضبط حسب فئات الزبناء، من أجل ضمان تقييم موضوعي لقدرتهم على الاقتراض.

← قصور في المساطر المتعلقة بتتبع معالجة طلبات القروض

لوحظ غياب نظام معلوماتي مندمج يسجل مراحل معالجة ملفات القروض مع ذكر تواريخ التدخلات وأسماء المتدخلين بشكل يمكن من وضع مؤشرات تنبه إلى التأخر الحاصل.

← غياب مؤشرات الفعالية في معالجة الملفات

لوحظ أن الصندوق لم يتم بوضع نظام فعال لمراقبة التدبير يركز على مؤشرات الفعالية لتقدير وظائف المهنة، خاصة ما يتعلق بأجال معالجة ملفات القروض وتكاليف المعالجة ومهام التقصي ونسبة رفض الطلبات المعالجة من طرف لجنة القرض... الخ. مما لا يمكن الصندوق من التوفر على أداة لقيادة أنشطته وتزويد السلطات العمومية والجهات المانحة للقروض بمصادر للمعلومات حول أداء وفعالية المؤسسة.

كما أن نظام تدبير تدفق الوثائق المسمى (Documentum) يكتفي بالأرشيف الرقمي لملفات القروض (رقمنة الوثائق المقدمة من طرف الجماعات الترابية وبعض الجذازات المعدة داخليا عند الأداء) ولا يشمل أي وثيقة تبرز التسلسل التاريخي لمعالجة الملفات أو تهم المتدخلين.

لهذا، يوصي المجلس صندوق التجهيز الجماعي بوضع نظام مندمج للمعلومات لقيادة الأنشطة المرتبطة بمهنة الاقتراض، مما يسمح بتسجيل كل مراحل معالجة ملفات القروض وتواريخ التدخلات والمتدخلين في كل مرحلة.

← تفاوت في آجال معالجة ملفات طلب القروض

توصل الصندوق في الفترة 2010-2014 ب 671 طلب قرض، تم قبول 530 منها. وتتراوح آجال معالجة طلبات القرض بين تاريخ الإحالة الرسمية من طرف المديرية العامة للجماعات المحلية وتاريخ اجتماع لجنة القرض بين 78 يوما قبل تاريخ إحالة الطلبات الرسمية و 1493 يوما بالنسبة للفترة التي تم أخذها بعين الاعتبار. وهكذا يكون معدل أجل المعالجة، في الفترة المذكورة، قد بلغ 120 يوما، في حين تم معالجة 56% من القروض في أقل من 60 يوما. وقد تبين من خلال مقارنة طلبات القرض الرسمية وملفات المعالجة من طرف لجنة القرض ما يلي:

- الموافقة على 32 ملف قرض قبل إحالة الطلبات الرسمية المتعلقة بها من طرف المديرية العامة للجماعات المحلية؛
- إحالة 56 طلبا للقرض من طرف المديرية العامة للجماعات المحلية خمسة (5) أيام قبل موعد انعقاد اللجنة، تم إيداع أربعة طلبات منها في نفس اليوم.

وتؤكد هذه الوضعية الملاحظة التي سجلها المجلس في تقريره لسنة 2011 والمتعلقة بوجود حلقة موازية للمعالجة، تقوم بإحالة الطلب مباشرة على الصندوق الذي يقوم بمعالجته في انتظار الإحالة الرسمية من الجهة الوصية. وبالمقابل، تأخرت معالجة 89 ملف قرض لمدة تفوق 6 أشهر، منها 45 ملفا استغرقت معالجتها أكثر من سنة. وقد لوحظ أيضا أنه بالإضافة إلى ملفات السنتين 2010 و 2011 (27 ملفا)، موافقة لجنة القرض على خمسة منها خلال سنتي 2013 و 2014 قبل إحالة الطلب رسميا من طرف المديرية العامة للجماعات المحلية، وذلك دون التنصيص على ذلك في التنظيم الجاري به العمل أو في الوثائق والمنشورات الصادرة عن الصندوق.

لذا، يوصي المجلس الصندوق بوضع مسطرة لمعالجة طلبات القروض تحدد على الخصوص آجال التقييم التقني والمالي وعند الاقتضاء آجال تقديم تكملة الملف.

◀ مراجعة غير مبررة لمبالغ طلبات القروض

لوحظ أن عددا مهما من طلبات القروض عرفت مراجعة غير مبررة لمبالغ القروض قصد النقص منها أو الزيادة فيها. وبالمقابل، تم تعديل 46 طلبا. (10%) بمبلغ إجمالي قدره 423 مليون درهم، بالزيادة في مبلغها بقيمة 25 مليون درهم، دون تقديم طلب رسمي من طرف الجماعات المعنية، منها 17 مليون درهم همت سبع (7) طلبات استفادت من زيادة تجاوزت مليون درهم لكل طلب.

وقد سجل بهذا الخصوص الملاحظات التالية:

- عدم التمكن من أدوات تقدير الإعداد التقني والمالي للمشاريع، خاصة ما يتعلق باستعمال وتعيين اللائحة المرجعية للأثمان حسب طبيعة المشاريع والمناطق المتواجدة بها؛
- تسوية طلبات القروض بالقبول الضمني لطلب ثان موضوع المراجعة بعد اجتماع لجنة القرض؛
- عدم تبرير المراجعات بدراسات جديدة أو بمعطيات متعلقة بالمشاريع.

لذا، يوصي المجلس الأعلى للحسابات الصندوق بمراجعة مبالغ القروض على أساس طلبات أولية مدعمة بدراسات موثوق بها أو بمعطيات محينة تتعلق بالمشاريع.

◀ عدم تلبية بعض الطلبات

أبرزت مقارنة قائمة طلبات القروض التي توصل بها الصندوق خلال الفترة 2010-2014 والتي بلغت 671 طلبا (حسب المعطيات الواردة في نظام تدبير المراسلات) وقائمة طلبات القروض الممنوحة من طرف لجنة القرض، أنه لم يتم تلبية إلا ما مجموعه 150 طلبا، بمبلغ إجمالي يقدر بـ 2.657 مليون درهم.

لهذا، يوصي المجلس صندوق التجهيز الجماعي باعتماد ونشر مسطرة تحدد كفاءات وأجال دراسة وفحص ملفات القروض، خاصة أثناء تقييم طلبات القروض، أو أثناء تقديم الوثائق التكميلية الخاصة بها أو إلغائها أو رفضها.

سابعا. معالجة ملفات القروض من طرف لجنة القرض

حدد المرسوم رقم 2.90.351 المشار إليه أعلاه وتيرة انعقاد الاجتماعات ومنهجية أخذ القرارات من طرف اللجنة، كما ضبط إعلان السياسة العامة معايير منح القروض. وبالرغم من ذلك، لم تتمكن اللجنة من وضع مسطرة لمعالجة الملفات، خصوصا ما يتعلق بالحالات التي لم تتم معالجتها في إطار إعلان السياسة العامة. وقد لوحظ ما يلي:

- غياب مسطرة موحدة لفحص طلبات القروض؛
- عدم تتبع التوصيات الصادرة عن اللجنة؛
- عدم ملاءمة معايير الأهلية حسب فئات الجماعات الترابية؛
- عدم احترام المعايير المطلوبة، حيث تم تسجيل عدة استثناءات، خصوصا معيار نسبة المديونية، معيار قطاعات التدخل، معيار الادخار الكافي ومعيار قطاعات التدخل.

وقد سجل المجلس أيضا، عدم تحيين الصندوق لإعلان السياسة العامة بخصوص قطاعات التدخل التي يمولها، وكذا عدم الإشارة إلى التمويل الخاص بمساهمات الجماعات الترابية في شركة التنمية المحلية في النصوص القانونية الخاصة بأنشطة الصندوق أو في مساطره الداخلية ووسائله التواصلية.

كما أن الضمانات المحصل عليها لهذه القروض لا يمكن أن تبرر الاستثناءات الممنوحة من طرف الصندوق في حالة العجز المالي أو في حالة التمويل الكلي لمساهمات الجماعات الترابية.

وبهذا الصدد، يوصي المجلس صندوق التجهيز الجماعي بما يلي:

- احترام قاعدة 20% المعتمدة في التمويل الذاتي في جميع عقود القرض؛
- وضع مسطرة تخص معالجة الملفات من طرف لجنة القرض تحدد من خلالها خصوصا، الأجل الدنيا لإرسال الملفات إليها، وكيفية حساب التمويل الذاتي والاستثناءات للشروط المحددة في إعلان السياسة العامة (التمويل الذاتي، والديون) وكذا طريقة تتبع تنفيذ خطوط القرض؛
- السهر على تطبيق التوصيات الصادرة عن لجنة القروض؛
- الامتثال لمعيار الادخار الكافي من أجل منح القروض وذلك من أجل تفادي خطر المديونية المفرطة.

ثامناً. تفعيل عقود القرض

◀ تأخير في بعث رسائل الالتزام

يتم التأشير على الرسالة المتعلقة بالالتزام التمويل التي يتم توجيهها إلى الجماعة المعنية فور الموافقة على القرض والتوقيع على مقرر لجنة القرض. وقد سجلت هذه المرحلة تأخراً، تراوح بين 5 و36 يوماً، فيما يتعلق بغياب مؤشرات الأداء المتعلقة بالأجل.

كما أنه وعلاوة على الوقت المحدد لدراسة طلبات القروض، فقد لوحظ أن آجال توجيه رسائل الالتزام التي تخص 249 ملفاً بمبلغ إجمالي يعادل 4,3 مليار دراهم (52%)، تتراوح بين 10 و20 يوماً. وهو الأمر الذي من شأنه أن يؤثر سلباً على تنفيذ المشاريع.

لذا، يوصي المجلس الأعلى للحسابات الصندوق بوضع مسطرة قصد تبليغ المراسلات الخاصة بالالتزام التمويل إلى الجماعات الترابية في آجال معقولة.

◀ عدم التحكم في آجال التوقيع على عقود القروض

خلال الفترة الممتدة بين 2010 وأبريل 2015، عرفت الآجال الفاصلة بين الموافقة على القرض من طرف لجنة القرض والتوقيع على العقود من طرف الجانبين تأخراً كبيراً تراوح بين يوم واحد وأكثر من سنة (373 يوماً).

يوصي المجلس الأعلى للحسابات صندوق التجهيز الجماعي بتبني مسطرة تفعيل عقود القروض مع تحديد آجال معقولة للتوقيع عليها حسب ما هو معمول به في القطاع البنكي.

◀ تأخير في وضع الأموال رهن الإشارة

يتم وضع الأموال رهن إشارة المستفيدين من القروض بعد التوصل بالقرار المشترك لوزير الداخلية ووزير الاقتصاد والمالية الذي يجيز الاقتراض أو السلف. وتعرف هذه المسطرة بطءاً يضاف إلى التأخيرات المترجمة منذ تقييم الملف حتى توقيع عقد القرض، مما يؤثر على وتيرة وسرعة سحب الأموال وتنفيذ المشاريع الممولة. وقد تراوح الأجل الفاصل بين اتخاذ مقرر منح القرض من طرف لجنة القرض والتوصل بالقرار المشترك بين 27 و126 يوماً أي بمتوسط 47 يوماً.

◀ تحرير الأموال دون تقديم الوضعية المتعلقة بتنفيذ المشاريع

لقد تبين من خلال فحص ملفات السحب المتعلقة بالقروض أن الإفراجات قد تمت في غياب تقديم الوضعيات المتعلقة بتنفيذ المشاريع، وذلك بالاعتماد فقط على كشوفات الحساب المؤقتة والتي تكون أحياناً غير مؤرخة.

لذا، يوصي المجلس الأعلى للحسابات الصندوق بمطالبة الجماعات المعنية بتقديم وضعيات تنفيذ المشاريع مدعومة بكشوفات حسابات موقعة ومؤرخة، طبقاً للمقتضيات التعاقدية.

◀ مبالغة في المبلغ المتعلق بالسحب الأول

يمكن اعتبار المقاربة المتبعة من طرف الصندوق لتحديد السحب الأول بمثابة تسبيقات على المصاريف. حيث يمكن أن تنشأ عدة مخاطر في غياب مرجع للأثمنة يمكن من تقييم تكلفة المشاريع الممولة، وفي غياب تتبع المشاريع في عين المكان نذكر من بينها:

- عدم تعبئة حصة التمويل الذاتي للجماعة خصوصاً فيما يتعلق بالسحب الذي يفوق 50% من حصة الصندوق في تمويل المشروع؛
- تغيير برنامج الاستثمار في غياب موافقة الصندوق؛
- فسخ صفقات الأشغال والتخلي عن المشاريع؛
- تحويل الرصيد غير المستخدم إلى مشاريع أخرى.

وبهذا الصدد، يوصي المجلس صندوق التجهيز الجماعي بالحرص على وضع قواعد احتساب مبالغ السحب تأخذ بعين الاعتبار فئات الجماعات الترابية وقدراتها التدبيرية وكذا طبيعة المشاريع الممولة. كما يوصيه أيضاً ببحث الجماعات على مده بصفة مستمرة بالمعلومات الخاصة باستعمال المبالغ المسحوبة.

← بطء وتيرة سحب القروض

لقد سجل تأخر كبير في صرف عدد من القروض، مما يعكس بطء وتيرة تنفيذ وإنهاء المشاريع الممولة. حيث يبين تحليل نسب سحب القروض الممنوحة خلال الفترة الممتدة بين 2010 و2014 أن معدل الصرف قد بلغ 65% بقيمة 6,68 مليار درهم، مقابل مبلغ إجمالي للقروض الممنوحة قدره 10,2 مليار درهم، مع العلم أن معدل نسبة السحب الأول قد بلغ 52% بقيمة 4,15 مليار درهم.

وقد سجل تأخر كبير في سحب بعض القروض التي يعود تاريخ توقيع العقود المتعلقة بها لسنوات 2010 و2011 و2012، حيث أنه لم يتم بعد صرف ما مجموعه 16 قرصاً بقيمة إجمالية قدرها 151,85 مليون درهم. كما لم تتجاوز نسبة صرف 36 قرصاً بقيمة إجمالية تقدر بمبلغ 424,63 مليون درهم 50%. الأمر الذي قد يثقل الالتزامات خارج الحصيلة.

كما لوحظ أيضاً، غياب الصرامة في تطبيق المقتضيات التعاقدية المتعلقة بمهلة سحب الأموال مع غياب في تتبع المشاريع وتقديم الوثائق المتعلقة بالميزانية من طرف الزبائن.

← عدم احترام آجال السحب الأول والأجل الأقصى للسحب النهائي

يهدف التنصيص على آجال السحب الأول في عقود القرض إلى تشجيع الجماعات على الشروع في إنجاز المشاريع المتعاقد بشأنها وتسريع وتيرة تنفيذها. وقد حددت هذه الآجال عموماً في 12 شهر، لم يتم احترامها أحياناً. كما يهدف الأجل المحدد للسحب النهائي إلى تسريع وتيرة تنفيذ المشاريع الممولة وبالتالي وتيرة الإفراج من أجل التخفيف من حجم الالتزامات خارج الحصيلة.

ويبين تحليل معطيات الفترة بين 2010 و2014 أن 221 قرصاً من أصل 530، أي ما يعادل 41,69% احترمت آجال السحب الأول. وتمثل هذه القروض بالتوالي 50,96% من حجم القروض الممنوحة و68,51% من السحوبات. فقد لوحظ تجاوز ما مجموعه 32 قرصاً (383,55 مليون درهم) الأجل النهائي للسحب الأول بأكثر من 12 شهراً. كما أنه لم يتم سحب ما مجموعه 33 قرصاً بمبلغ إجمالي وصل 337,57 مليون درهم.

وتبين هذه الوضعية غياب تتبع تنفيذ المشاريع الممولة، وكذا عدم تطبيق المقتضيات التعاقدية المتعلقة بالإلغاء الفوري للقروض التي تتجاوز الآجال المحددة للسحب الأول.

وعلى غرار آجال السحب الأول، فإن احترام المقتضيات المتعلقة بالسحب النهائي للأموال يعرف عدة نقائص، بالنسبة للقروض المسحوبة كلياً، والقروض المسحوبة جزئياً والقروض غير المسحوبة.

لذا، يوصي المجلس الأعلى للحسابات الصندوق بالحرص على احترام آجال السحب الأول، كما يوصيه بالحرص على مراجعة الآجال التعاقدية الخاصة بالإفراج مع مراعاة حجم الجماعة، وطبيعة المشروع الممول. بالإضافة إلى ضمان تتبع منتظم لتنفيذ المشاريع وإعطاء أهمية خاصة لعمليات إلغاء القروض الغير المسحوبة.

← وضعية حرجة للالتزامات خارج الحصيلة

بلغ حجم الالتزامات خارج الحصيلة أواخر سنة 2014 ما مجموعه 4,28 مليار درهم، يشمل الباقي سحبه المتعلق بـ 861 قرصاً، أقدمها يعود إلى سنة 1995، و375 قرصاً تجاوزت 10 سنوات بقيمة إجمالية تقدر بـ 88 مليون درهم. ويتعلق 53% من الباقي سحبه، أي ما يعادل 2,26 مليار درهم، بسنة 2014. أي ما يمثل 95% من الالتزامات، في حين لم يتعد مجموع سحب هذه الالتزامات 5%.

ولهذا، ومن أجل تدارك غياب التطبيق التلقائي للشروط التعاقدية فيما يتعلق بالآجال القصوى للسحب الأول وكذا السحب النهائي، عمل الصندوق على تذكير الجماعات بآجال سحب الأموال. وقد مكن هذا التذكير من تخفيض طفيف في حجم الالتزامات خارج الحصيلة خلال الفترة الممتدة من سنة 2010 إلى سنة 2014 بنسبة 14,4%، أي ما يعادل 612 مليون درهم تهم 520 قرصاً، عن طريق 56 مقررراً لإلغاء القروض أو ما تبقى منها.

كما تمثل الإلغاءات المتخذة سنة 2014 نسبة 58% من المبلغ الإجمالي للإلغاءات المتعلقة بالفترة 2010-2014، أي ما يعادل 355 مليون درهم، بحيث أن مثلت عملية واحدة للإلغاء لوحدها نسبة 90%.

← عدم تطابق الوثائق المدلى بها من طرف الجماعات

لوحظ عدم تطابق الوثائق المدلى بها، خصوصاً البطاقات التقنية والإدارية والمعطيات حول الوضعية القانونية للأراضي ووضعيات الأداء المنجز وحالة تقدم الأشغال، إلخ.

بالإضافة إلى ذلك، فقد تم الإدلاء للصندوق بعدة وثائق غير مؤرخة، لاسيما كشوفات الحسابات المؤقتة التي يعد فيها تاريخ التنفيذ مهما خاصة احترام آجال تنفيذ الأشغال.

كما لم يحدد الصندوق نماذج موحدة لجميع الوثائق المطلوبة وكذا المنهجية الواجب اتباعها من أجل إنجاز الدراسات التي تحدد من خلالها الحاجيات لجعلها رهن إشارة الجماعات، وذلك لضمان اكتمال المعلومات وتسهيل معالجتها. لذا يوصي المجلس الأعلى للحسابات الصندوق ببحث الجماعات الترابية على الإدلاء بوثائق معتمدة ومتطابقة عند تقديم طلبات للقروض.

◀ عدم إرسال الوثائق الخاصة بمرحلة ما بعد الانتهاء من المشاريع إلى الصندوق

لوحظ أن الصندوق لا يطلب من الجماعات الإدلاء بالوثائق التي تخص انتهاء المشاريع. مما لا يمكنه من الحصول على معلومات مرتبطة بتنفيذ المشاريع الممولة، لاستخدامها كقاعدة بيانات لقياس فعالية وكفاءة إسهاماتها في التنمية المحلية وللقيام بتقييم بعدي للمشاريع الممولة.

لذا، يجدد المجلس توصيته المتعلقة بوضع سياسة تتبع وتقييم بعدي للمشاريع الممولة من طرف الصندوق، وذلك من أجل التأكد من مساهمتها الفعالة في التنمية الاقتصادية والاجتماعية للجماعات الترابية.

تاسعا. تسديد الديون وتعديل عقود القرض

◀ عدم تسديد الديون المتعثرة

تهم الديون غير المسددة الأقساط السنوية التي لم يتم دفعها في الآجال التعاقدية المحددة. فحسب معطيات مديرية المالية، انتقلت هذه الديون بين سنتي 2010 و2014 من 142,9 مليون درهم إلى 67,2 مليون درهم. كما بلغت الديون المتعثرة مبلغ 97,98 مليون درهم سنة 2011 و100,5 مليون درهم سنة 2012، قبل أن تنخفض إلى 37,14 مليون درهم سنة 2014.

وقد وقع الصندوق، في نونبر 2014، اتفاقية مع المديرية العامة للجماعات المحلية تلتزم هذه الأخيرة بموجبها بتسديد الديون غير المدفوعة (خارج فوائد التأخير) وتلك الواجب تسديدها بصفة استباقية بالنسبة لثلاث جماعات ترابية: (بوشفيعة، وسميعة وباركين)، بمبلغ إجمالي قدره 28,07 مليون درهم. في المقابل، التزم الصندوق بإلغاء فوائد التأخير المتعلقة بالجماعات الثلاث، والتي وصلت إلى 14,03 مليون درهم. وتثير هذه العملية الملاحظتين التاليتين:

- تنفيذ التزام الصندوق في غياب قرار المجلس الإداري؛
- عدم تعميم هذه العملية على 10 جماعات، ووكالة مستقلة، بذمتها ديون غير مسددة لأكثر من 10 سنوات، منها الحالة الخاصة للجماعة القروية كزناية التي لم تقم بتسديد 15 قسطا سنويا (من 1996 إلى 2010) بمبلغ 732.197,60 درهم.

الحالة الخاصة المتعلقة بديون قروض وزارة التربية الوطنية

ترمي الاتفاقية المبرمة بين وزارات الداخلية، والتربية الوطنية، والاقتصاد والمالية، والصندوق بتاريخ 27 أكتوبر 1999، إلى تنفيذ برنامج إعادة تأهيل وتطوير البنية التحتية للمدارس، خصوصا في العالم القروي وفي ضواحي المدن بمبلغ إجمالي يصل إلى 1,5 مليار درهم مستحقة على مدى خمس سنوات انطلاقا من سنة 2009، بمعدل 300 مليون درهم في السنة.

فمنذ سنة 2010، عرف تسديد القروض الممنوحة من أجل تطوير المؤسسات المدرسية (ووزارة التربية الوطنية) تأخرا كبيرا، تولدت عنه متأخرات متكررة للصندوق وبقية حساباته معلقة بسبب الديون المتعثرة. حيث بلغت ديون وزارة التربية الوطنية في أواخر أكتوبر 2015، ما مجموعه 24 مليون درهما من أصل 101 مليون درهم من الديون المتعثرة. وقد ارتفعت هذه الديون سنة 2013 إلى 40 مليون درهم.

وقد لوحظ عدم تمكن مختلف الأطراف المعنية بهذه البرامج من معالجة العوائق التي عرقلت تنفيذها وكذا وضع الحلول النهائية لها.

وللتذكير، فإن المجلس سبق له تسجيل ملاحظاته، في تقريره الخاص لسنة 2011، إلى المشاكل المتعلقة بتنفيذ هذا المشروع.

لذا، يوصي المجلس الأعلى للحسابات الصندوق بالسهو على تصفية الديون المعلقة الأداء في أقرب الآجال، وخاصة ما يتعلق منها ببرامج وزارة التربية الوطنية.

◀ تحويلات مفقودة

تحتوي حسابات الصندوق على ديون غير مستخلصة بسبب تحويلات مفقودة وصل مبلغها الإجمالي عند متم سنة 2014 إلى 2,6 مليون درهم. ويرجع أقدمها إلى شهر أبريل 2000 وأحدثها إلى نفس الشهر من سنة 2013.

وقد لوحظ، خلال القيام بتسوية الأقساط السنوية، أن التحويلات لم تصل إلى الخزينة العامة للمملكة. وبالرغم من تأكيد كل القباض المعنيين للصندوق أن التسديدات قد تمت بالفعل، إلا أن المبالغ لم تحوّل بعد إلى حساب الصندوق المفتوح لدى الخزينة العامة للمملكة.

وتجدر الإشارة إلى أن الصندوق والخزينة العامة للمملكة قد وقعا اتفاقية شراكة بتاريخ 24 يناير 2007، تتعلق بالإجراءات المتبعة في الخدمات التي تقدمها للصندوق.

لذا، يوصي المجلس صندوق التجهيز الجماعي بالعمل على تسوية وضعية التسديدات المفقودة مع السهر على تتبع جداول الدفع بالتعاون مع الخزينة العامة للمملكة (قسم الجماعات المحلية والمصالح اللامركزية).

← تعديل وإعادة جدولة الديون

يمكن للصندوق أن يقوم بتعديل الدين بتحويل النسبة القارة المرتفعة المطبقة على القروض القديمة إلى نسبة متغيرة سارية المفعول، أو بإعادة جدولته، في حالة وجود صعوبات مالية، أو من أجل اكتساب قدرة جديدة للاقتراض. ويكون ذلك عادة بطلب من الجماعات. وفي هذا الإطار، قام الصندوق، بين سنتي 2010 و2015، بإنجاز ست عمليات تتعلق بتعديل أو إعادة جدولة الدين بمبلغ 331,2 مليون درهم، منها خمس عمليات تتعلق باكتساب قدرة جديدة للاقتراض. وقد لوحظ أن معظم طلبات تعديل وإعادة جدولة الديون تكون مرفقة بطلبات القروض الجديدة، وأنه تم التوصل بعدة طلبات أياما فقط قبيل انعقاد لجنة القرض. وتجدر الإشارة أيضا إلى أن الصندوق لم يقم باستدعاء الجماعات التي توجد بذمتها قروض قديمة قصد تعديلها وإعادة جدولتها.

لذا يوصي المجلس الأعلى للحسابات الصندوق بتعميم إشعار الجماعات الترابية بإعادة جدولة ديونها.

← عدم التحكم في تغيير محتوى البرامج

تؤكد مسطرة الخدمة المعمول بها من طرف الصندوق على أن كل تعديل للبرنامج يجب أن يكون مسبقا بمقرر للمجلس الجماعي. إلا أنه لوحظ اللجوء المفرط للزبائن لإدخال تعديلات على البرامج في غياب مقرر مسبق للمجلس الجماعي، خاصة ما يتعلق بالقروض التي تعاقبت عليها عدة مجالس تداولية، مع غياب الموافقة المسبقة للصندوق الذي لا يتحكم في هذه التعديلات.

من جهة أخرى، أعطى الصندوق موافقته خلال الفترة الممتدة بين سنتي 2010 و2014، لما مجموعه 107 طلبا لتعديل البرامج من أصل 530 قرضا ممنوحا، أي ما يعادل 20%.

ولقد أثار تحليل هذه الطلبات الملاحظتين التاليتين:

- تم تعديل جميع البرامج قبل الموافقة المسبقة للصندوق الذي لا يطلع على هذه التغييرات، في غياب تتبعه للمشاريع، إلا بعد توصله بطلبات تحرير شرائح القروض؛

- تخص التعديلات المطلوبة في الأعم الأغلب تغيير الطرق والمسالك المبرمجة في عقود القروض والتخلي عن بعض مكونات المشاريع المبرمجة وكذا إدخال مكونات جديدة في التقييم التقني والمالي.

كما لم يوضح الصندوق أسباب تعديل البرامج من طرف الزبناء، خاصة ما يتعلق منها بالمحتوى والأهداف المحددة سلفا.

لذا يوصي المجلس صندوق التجهيز الجماعي بوضع مسطرة تحدد شروط تعديل البرامج مع ضمان تطبيقها.

← مبالغ مهمة متبقية بعد إعادة تخصيص الباقي من القروض

أعطى الصندوق موافقته، خلال الفترة الممتدة بين سنتي 2010 و2015¹، على حوالي 37 طلبا تخص إعادة تخصيص الباقي من القروض، بمبلغ إجمالي قدره 73,77 مليون درهم أي بنسبة 12% من مجموع القروض الأولية.

وقد سجلت هذه الطلبات تأخرا كبيرا على مستوى الأجل بين السحب الأخير وطلب إعادة التخصيص التي بلغت أحيانا 1603 يوما. أي بمعدل 645 يوم. وهو نفس الأمر الذي ينطبق على أجل معالجة هذه الطلبات من طرف الصندوق التي تراوحت بين 20 و880 يوما، أي بمعدل 193 يوما.

لذا، يوصي المجلس صندوق التجهيز الجماعي بتتبع تنفيذ المشاريع وإلغاء ما تبقى من القروض المتعلقة بالمشاريع المنجزة والمنتهية أو التي تتجاوز، دون ميرر، الأجل التعاقدية لسحب الأموال.

¹ إلى غاية ماي 2015

عاشرا. تمويل أنشطة الصندوق

← مصادر التمويل

يعتمد الصندوق في تمويل أنشطته على استخلاص القروض الممنوحة وعلى مختلف السلفات بعيدة أو متوسطة أو قريبة المدى. وقد عبأ الصندوق، خلال الخمس سنوات التي شملتها مهمة الافتتاح (2012-2014) تمويلا ناهز 36,9 مليار درهم. في حين لم يمثل التمويل الذاتي للأنشطة عن طريق استخلاص القروض سوى 22,6%، أي بمبلغ 8,34 مليار درهم. في حين شكل السلف 77,4% من تمويل الصندوق، أي بمبلغ 28,56 مليار درهم.

وقد أثار تحليل طرق تمويل أنشطة الصندوق الملاحظتين التاليتين:

- لم يتم تحديد معايير اختيار طريقة التمويل رغم أن الفقرة 11 من إعلان السياسة العامة تنص على أن التمويل يجب أن يكون أساسا على المدينين المتوسط والبعيد؛
- لم تضع المديرية المالية المخططات السنوية للتمويل التي تحدد الحاجيات ومصادرهما، معتمدة على نظام لليقظة حول تطورات السوق المالي. بل يكتفي الصندوق بتتبع الوضعيات التوقعية للخرزينة التي تعتمد على توقعات الالتزامات والمصرفيات.

لهذا، يوصي المجلس الأعلى للحسابات الصندوق بالحرص على وضع سياسة للتمويل متطابقة مع القواعد المنصوص عليها من طرف البنك المركزي والسهر على ربط الأصول الطويلة المدى (القروض الممنوحة إلى الجماعات الترابية) بالخصوم البعيدة المدى (الديون المتوسطة والبعيدة المدى).

← عدم تطبيق الصندوق للأنظمة المتعلقة بتحديد نسب الفائدة

تطبيقا لمقتضيات إعلان السياسة العامة، يطبق الصندوق نسبة فائدة تساوي الكلفة الحدية للاقتراضات زائد نقطتين ونصف بخصوص النسب الثابتة ونقطتين بخصوص النسب المتغيرة. إلا أن الصندوق لا يطبق قرار وزير الاقتصاد والمالية رقم 947-10 بتاريخ 14 مارس 2010 الذي يفرض مراجعة النسب المطبقة اعتمادا على التغيير السنوي للمعدل المتوسط المرجح ما بين البنوك المتعلق بالستة أشهر الأخيرة التي تسبق شهر مراجعتها. وقد اعتمد الصندوق هذا الاختيار بتوافق مع البنك المركزي ووزارتي الاقتصاد والمالية والداخلية. ولذلك، شرع في تطبيق نسبة فائدة يتم احتسابها ومراجعتها اعتمادا على تطور كلفة موارده بدلا من نسبة فائدة يتم مراجعتها اعتمادا على تطور النسبة المرجعية التي تحددها النصوص التنظيمية. لا تشكل مراجعة نسب الفائدة المتعلقة بتقلب المعدل المتوسط المرجح ما بين البنوك، وتأثيرها على الأقساط السنوية التي يجب تسديدها من طرف الجماعات، أي عائق أمام تطبيق تلك المقتضيات، حيث يمكن إسقاط هذه التغييرات على آخر استحقاق، أو بطريقة دورية كل ثلاث أو خمس سنوات.

لذا، يوصي المجلس الأعلى للحسابات الصندوق بالحرص على احترام القوانين الجاري بها العمل فيما يتعلق باحتساب نسبة الفائدة اعتمادا على التغيير السنوي للمعدل المتوسط المرجح ما بين البنوك للستة أشهر الأخيرة التي تسبق شهر مراجعتها.

← غياب المراجعة الدورية للنسب المتغيرة

يفرض تنفيذ نظام المراجعة المحدد في إعلان السياسة العامة، على الصندوق، التتبع المستمر للكلفة الهامشية للاقتراضات وذلك، من أجل تحديد النسب الثابتة والمتغيرة الواجب تطبيقها على عقود القروض. وقد لوحظ أن الصندوق يكتفي بتحديد النسب المطبقة، خصوصا نسب الفائدة المتغيرة، عن طريق مقررات للمدير العام. ويمتد تطبيق هذه النسب المتغيرة على مدى فترات تتجاوز ثلاث سنوات. كما يسجل المجلس التزام الصندوق بمراجعة النسب المتغيرة، خصوصا فيما يتعلق بمراجعة القروض الجارية.

← عدم احترام إعلان السياسة العامة فيما يخص هامش ربح الصندوق

سجلت الكلفة المتوسطة للقروض وهامش ربح الصندوق بالنسبة للفترة بين 2010 و2014 حسب معطيات المديرية المالية تطورا على الشكل التالي:

2014	2013	2012	2011	2010	
6,74	6,74	6,84	6,96	7,02	النسبة المتوسطة للقروض (السنة المعنية) %
4,88	4,79	4,77	4,33	5,37	الكلفة المتوسطة للقروض (السنة السابقة للسنة المعنية) %
1,86	1,95	2,07	2,63	7,02	هامش الربح %

المصدر: صندوق التجهيز الجماعي

وتجدر الإشارة هنا، إلى أن الصندوق يقوم باحتساب التكلفة المتوسطة للقروض اعتمادا على الدين الجاري الإجمالي للقروض وذلك، من خلال ربط التكاليف المالية للدين بالمبلغ المتوسط الجاري للقروض، الذي يشمل كل القروض القديمة التي توجد في طور الاستهلاك، وذلك خلافا لما ينص عليه إعلان السياسة العامة التي لم تشر إلا للقروض المتعاقد حولها، خلال 12 شهرا الأخيرة التي سبقت التوقيع على العقد.

ومن جهة أخرى، وبالاعتماد على معطيات حساب العائدات والتكاليف (CPC) والحصيلة المحاسبائية (BILAN)، يبدو أن هامش ربح الصندوق بين 2010 و2012 تجاوز نسبة 2% المحددة في إعلان السياسة العامة.

وقد سجل المجلس الأعلى للحسابات، في هذا الإطار، التزام الصندوق بتخفيض معدلات الفائدة.

ولهذا، يجدد المجلس توصيته بإعادة النظر في إعلان السياسة العامة وتكييف نسب الفائدة حسب فئات الجماعات الترابية، وطبيعة المشاريع الممولة وكذا آجال استحقاق القروض.

II. جواب الوالي المدير العام لصندوق التجهيز الجماعي (نص الجواب كما ورد)

في البداية نسجل بارتياح غياب ملاحظات وتوصيات حول حكمة الصندوق وميزانيته، ومصاريفه، وتدبير صفقاته وممتلكاته وموارده البشرية، بالإضافة إلى أنظمتها المعلوماتية والمحاسبية في التقرير الصادر عن المجلس الأعلى للحسابات.

كما نعبر عن ارتياحنا بخصوص تقليص عدد التوصيات من 42 إلى 29، بفضل التوضيحات التي أدلى بها الصندوق. ولقد تم تصنيف هذه التوصيات (29) من خلال تعقيبات الصندوق، على الشكل التالي:

- 16 توصية تم اعتمادها من طرف الصندوق (التوصيات رقم: 6، 7، 9، 11، 13، 14، 18، 19، 22، 23، 24، 25، 26، 27، 28، 29) ما يعادل 55% من مجموع التوصيات؛
- 2 توصيات تم اعتمادها جزئياً من طرف الصندوق (التوصيتين رقم: 1 و17)؛
- 6 توصيات سيتم اعتمادها من طرف الصندوق (التوصيات رقم: 3، 4، 10، 15، 20، 21)؛
- 4 توصيات غير مبررة (التوصيات رقم: 5، 8، 12، 16)؛
- توصية واحدة لا تهم الصندوق حصرياً (التوصية رقم 2).

وفيما يلي تلخيص لتعقيبات الصندوق على ملاحظات وتوصيات المجلس الأعلى للحسابات.

1. التعقيبات على الملاحظات المتعلقة بالاستراتيجية التمويلية للصندوق

1.1. تقديم للاستراتيجية الجديدة للصندوق

منذ سنة 2014، قام الصندوق بإعداد إستراتيجية جديدة تم عرضها على المجلس الإداري خلال اجتماعه بتاريخ 26 ماي 2015. وعلى ضوء العناصر المكونة لهذه الإستراتيجية، تم إعداد مشروع قانون يتم بمقتضاه إعادة تنظيم صندوق التجهيز الجماعي، وذلك من أجل تحديد مهام المؤسسة ونطاق تدخلها بشكل واضح. ولهذه الغاية، فقد أنط مشروع القانون بالصندوق مهمة تمويل، على شكل قروض، جميع ميادين اختصاصات الجماعات الترابية، لفائدة:

- الجماعات الترابية، ومجموعاتها ومؤسسات التعاون بين الجماعات؛
 - المؤسسات العمومية التي تعمل في القطاع المحلي والتي تمارس في إطار اختصاصات الجماعات الترابية؛
 - شركات التنمية الترابية؛
 - الهيئات الخاضعة للقانون العام أو الخاص والتي تعمل في ميادين اختصاصات الجماعات الترابية.
- كما أنيطت به خصوصاً المهام التالية:
- اتخاذ جميع التدابير التي من شأنها المساهمة في تعزيز القدرات التقنية والقانونية والمالية للهيئات السالفة الذكر؛
 - القيام بخدمات الاستشارة المتعلقة بالميادين التقنية والقانونية والمالية لفائدة الهيئات السالفة الذكر؛
 - تدبير جميع حسابات الإيداع الموكولة إليه في إطار القيام بمهمته بصفته بنكاً، والقيام بوضع وسائل الأداء وخدمات الأداء؛
 - القيام بجميع العمليات المنقولة والعقارية المرتبطة بممارسة مهامه.

تناط بالبنك أيضاً، من طرف السلطات العمومية، كل مهام الدعم لتفعيل السياسات العمومية المتعلقة بالتنمية الترابية المستدامة.

كما اعتمد مشروع القانون تسمية جديدة للمؤسسة تعكس بالفعل مهامها ("بنك التنمية الترابية") مع الحفاظ على الطابع القانوني للمؤسسة بوصفها مؤسسة عمومية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي.

ويضمن مشروع القانون المقترح كذلك الحفاظ على مكتسبات الحكامة الجيدة، ودعم مصالح الجماعات الترابية. ولإدراج مشروع القانون في مسطرة المصادقة، تم عرضه خلال اجتماع المجلس الإداري المنعقد بتاريخ 27 ماي 2016. وعليه، فإن تفعيل هذه الإستراتيجية وصور مشروع القانون ونصه التنظيمي لمن شأنهم الإجابة على ملاحظات المجلس المتعلقة أساساً ب:

- المساهمة المحدودة للصندوق في تمويل الجماعات الترابية؛
- عدم تحيين إعلان السياسة العامة للصندوق؛
- عدم استغلال وضعية الاحتكار بشكل جيد.

2.1. نسب فائدة مرتفعة

التوصية رقم 1: يوصى المجلس الأعلى للحسابات الصندوق بملائمة سياسته المتعلقة بسعر الفائدة لفئات الزبناء وطبيعة المشاريع التي يمولها، تأخذ بعين الاعتبار من جهة، النتائج المالية المنجزة والخصوصيات المرتبطة بمحدودية المخاطر المترتبة عن تسديد الجماعات الترابية، وتمكن من وضع نظام لموازنة أسعار الفائدة (péréquation) لصالح الجماعات التي لا تتوفر على موارد كافية من جهة أخرى.

من خلال مهامه والتي تتجلى خاصة في مهمة المصلحة العامة، يحرص الصندوق من جهة، على التوفيق بين الدور الاقتصادي الذي يلعبه حتى يضمن الاستمرارية وتعزيز التوازنات المالية الأساسية، ومن جهة أخرى، على جعل الجماعات الترابية تستفيد من ثمار نموه وتطوره.

وعليه، بين فاتح يناير 2010 وفاتح يوليوز 2012، عمل الصندوق على التخفيض من معدلات الفائدة ب نسبة 75 نقطة أساس.

ووعيا منه بالإشكالية المتعلقة بمعدلات الفائدة المطبقة على قروض الجماعات الترابية وفي إطار تفعيل سياسته التمويلية الجديدة، صادق المجلس الإداري للصندوق، خلال دورة 27 ماي 2016، وبعد موافقة لجنة التدقيق والمخاطر، على وضع جدول جديد لسعر الفائدة، ابتداء من يوليوز 2016 يحتسب على أساس معدل كلفة الموارد للسنة (N-1) زائد هامش الوساطة موزع على الشكل التالي:

مدة القروض	سعر الفائدة المتغير المطبق بالنسبة للسنة N
حتى 7 سنوات	معدل كلفة الموارد للسنة (N-1) + 75 نقطة أساس
ما بين 8 و10 سنوات	معدل كلفة الموارد للسنة (N-1) + 100 نقطة أساس
ما بين 11 و15 سنة	معدل كلفة الموارد للسنة (N-1) + 125 نقطة أساس

وبناء على هذا القرار، ونظرا لانخفاض كلفة الموارد المالية في السوق المالي المحلي، فقد استفادت الجماعات الترابية المعنية من انخفاض جديد بنسبة 125 نقطة أساس. وبالتالي، تبقى نسب الفائدة المطبقة رهينة بشروط تمويل الصندوق، مع إلزامية احترام مبدأ المساواة بين الجماعات الترابية.

كما لا مجال للمقارنة بين معدلات فائدة القروض المعمول بها من طرف الصندوق والقطاع البنكي، بحيث على عكس الأبنك التجارية، فإن الصندوق:

- لا يستفيد من إيداعات زبائنه وبذلك، يحرم من مبالغ مالية مهمة، بأقل تكلفة، تمكنه من تقليص نسب الفائدة المطبقة على الجماعات الترابية؛
- لا يحتسب مصاريف ملفات طلبات القروض وعدد من العمولات الجاري بها العمل في القطاع البنكي؛
- لا يشترط تقديم ضمانات عينية أو رهون.

وبالتالي، فإن هذه التوصية معمول بها فيما يخص شقها الأول، أما الشق الثاني المرتبط بوضع نظام لموازنة أسعار الفائدة، فإنه سيتم التنسيق مع المديرية العامة للجماعات المحلية حتى يتم تمويل مشاريع أغلب الجماعات الترابية.

3.1. نقص على مستوى مواكبة الجماعات الترابية

على عكس ما ورد في تقرير المجلس الأعلى للحسابات، فقد تم التوقيع على عقد تنفيذ مشروع آلية التنمية النظيفة وتسويق اعتمادات الكربون لمطرح النفايات أم عزة وذلك بتاريخ 23 سبتمبر 2014.

ولقد عبرت أربع جماعات ترابية (الرباط/مطرح عكراش، مولاي عبد الله، أكادير والحسيمة) عن رغبتها في الانخراط في هذا البرنامج. في هذا السياق، تم إعداد العقود وإرسالها إلى هاته الجماعات. وتوجد حاليا هذه العقود في طور التوقيع.

4.1. ضعف في تتبع المشاريع وغياب مهمة التقييم البعدي

يسجل الصندوق أهمية هذه الملاحظة وسيتم إعادة تفعيل التقييم البعدي للمشاريع باعتباره آلية داخلية مهمة تمكن من تقييم أثارها على الجماعات الترابية، بالإضافة إلى الوقوف، عند الاقتضاء، على الفوارق المحتملة بين التوقعات والنتائج التي تم تحقيقها على أرض الواقع.

5.1. غياب إطار يحدد العلاقة بين الصندوق ووزارة الداخلية

التوصية رقم 2: يوصى المجلس السلطات العمومية بوضع مسطرة تحدد مسؤوليات مختلف المتدخلين (الصندوق والمديرية العامة للجماعات المحلية، وقسم المالية المحلية) في مسار منح القروض والسهر على احترام النصوص القانونية المنظمة للامركزية).

هذه التوصية موجهة للسلطات العمومية. يسجل الصندوق هذه التوصية وسيعمل على إطلاع مختلف المتدخلين في مسلسل طلبات منح القروض وذلك، من أجل تطبيقها.

2. القروض الممنوحة

1.2. هيمنة مشاريع التهيئة الحضرية

يعود اختيار الاستثمارات ومصادر تمويلها حصريا للمجالس المحلية حسب حاجياتها وأولوياتها وذلك طبقا لمقتضيات النصوص القانونية والتنظيمية الجاري بها العمل. وباعتباره مانحا للأموال، فإن صندوق التجهيز الجماعي ليس من مهامه توجيه الاستثمارات المحلية بهدف خلق توازن بين القطاعات التي يمولها.

ويضل قطاع التجهيزات الحضرية، نظرا للمكونات المتعددة التي يضمها (الطرق والأرصفة والإنارة العمومية وتجهيز المعابر والساحات العمومية والمساحات الخضراء...)، من ضمن القطاعات الأكثر استهلاكاً للأموال المستثمرة بحكم طبيعة الأشغال المنجزة في الوسط الحضري والشبه الحضري.

2.2. استفادة محدودة للجماعات القروية من خطوط القروض

إن محدودية ولوج الجماعات القروية إلى التمويل عن طريق خطوط الاعتماد أو الاقتراض بصفة عامة، مرتبطة بمدى قدرتها المالية على تسديد الدين والتي تتأثر بضعف مداخلها كما أكدت على ذلك ملاحظات المجلس الأعلى للحسابات.

وتجدر الإشارة إلى أن خطوط الاعتماد تم إحداثها من أجل تمويل الاستثمارات في إطار برمجة متعددة السنوات لفائدة الجماعات ذات القدرة الاقتراضية الكافية لتحفيزها على الانخراط في هذه المنهجية.

3.2. طول مدة القروض

يتعلق الأمر بملاحظات حول توزيع حقيبة القروض حسب الأجل. ولم يتوصل الصندوق بأية ملاحظة بخصوص هذا الموضوع.

4.2. تركز القروض الممنوحة

يعود تركز القروض الممنوحة إلى الأسباب الموضوعية التالية:

- تباين القدرات الاقتراضية للجماعات الترابية؛
- قرارات المجالس المنتخبة للجوء إلى قرض أو أكثر؛
- دينامية الاستثمار الخاصة بكل جماعة على حدة.

كما تجدر الإشارة إلى أن صندوق التجهيز الجماعي يقوم بدراسة جميع ملفات طلبات القروض التي يتوصل بها ويتم منح القروض وفقا للمعايير المحددة في مسطرة منح القروض المعمول بها.

5.2. تغطية محدودة للجماعات الترابية

من البديهي أن اللجوء إلى الاقتراض ليس متاحا لجميع الجماعات الترابية للمملكة نظرا لضعف موارد جزء مهم منها وخاصة الجماعات القروية. كما أن شروط التمويل لمانحي الأموال، بصفة عامة، رهينة بالقدرة الاقتراضية. وفي هذا السياق، فإن اللجوء إلى قروض الصندوق يخضع أساسا لثلاثة معايير:

- إرادة مجلس الجماعة الترابية للجوء إلى الاقتراض من صندوق التجهيز الجماعي؛
- وجود مشاريع تنموية قابلة للتمويل؛
- التوفر على قدرة للاقتراض التي تأخذ بعين الاعتبار سقف المديونية والقدرة على تسديد الأقساط السنوية.

3. عملية منح القروض

1.3. تعقد المساطر وتعدد المتدخلين

التوصية رقم 3: يوصي المجلس الأعلى للحسابات الصندوق ومصالح وزارة الداخلية بالتدخل من أجل تبسيط المساطر الجاري بها العمل، وإخبار الجماعات الترابية بهدف تسهيل حصولها على التمويل في آجال معقولة.

تخضع معالجة ملفات طلبات القروض من طرف الصندوق إلى مساطر مبسطة تضمن استجابة أفضل لتطلعات الجماعات الترابية في نطاق تدخله. أما في ما يتعلق بالمدة الضرورية لتهيئ الملفات من طرف الجماعات الترابية، فذلك لا يرتبط بالصندوق، بل يرتبط بنوعية المشروع ونضجه والتعقيدات التي تعترضه (الدراسات التقنية في المراحل الأولى، وضعية العقار، عدم تحديد مخطط التمويل، الإطار المؤسسي...).

وتخضع الجماعات الترابية عموماً واللجوء إلى الاقتراض بالخصوص لمسالك إدارية ومساطر تنظيمية لا تدخل في نطاق مساطر التمويل الخاصة بالصندوق.

وسيمت اعتماد هذه التوصية في إطار مراجعة وإصلاح النصوص المنظمة للصندوق، مع حث المصالح المركزية المختصة على تبسيط المسطرة المتعلقة بمسالك إرسال ملفات طلبات القروض.

4. البحث عن الزبناء والمساعدة التقنية

1.4. ضعف البحث عن الزبناء والتعريف بالخدمات لدى الجماعات الترابية

يتم تعميم مساطر التمويل وتبسيط محتواها على مستوى العملات والأقاليم بصفة منتظمة في إطار الإمكانيات البشرية واللوجستية المتوفرة لدى الصندوق.

بالإضافة إلى ذلك، فإن الصندوق لم يدخر جهداً، منذ سنة 2014، لتقييم القدرات الاقتراضية لجميع الجماعات الترابية وتبليغها عن طريق السادة الولاة والعمال لتمكين هذه الجماعات الترابية من معرفة قدراتها التمويلية. وقد مكنت هذه العملية في متم سنة 2015 من تقييم قدرة اقتراض 1200 جماعة ترابية موزعة على 62 إقليم وعمالة.

2.4. عدم تحقيق أهداف برامج المساعدة التقنية

التوصية رقم 4: يوصي المجلس الأعلى للحسابات الصندوق بإعداد رؤية واضحة مشتركة في مجال مواكبة ومساعدة الجماعات الترابية من خلال:

- التوعية بدور الصندوق لدى الجماعات الترابية،
- تقوية وظيفة مواكبة الجماعات الترابية، خاصة ذات الحاجيات الخاصة منها وذلك من خلال:
- توسيع مجال تدخل صندوق مواكبة الجماعات الترابية بالتشاور مع الشركاء المعنيين،
- الاستغلال الأمثل للموارد البشرية والمالية للصندوق،
- تتبع الإجراءات المتخذة في إطار صندوق المواكبة للجماعات الترابية.

نظراً لمقتضيات الميثاق الجماعي المعدلة سنة 2009 والتي نصت صراحة على إلزامية إحداث المخططات الجماعية للتنمية من جهة، وللانخراط القوي للمديرية العامة للجماعات المحلية من جهة أخرى، ارتأى الصندوق توقيف مهام المواكبة في مجال برمجة الاستثمارات المحلية.

أما بالنسبة للمجالات الأخرى للمواكبة، فقد تمت برمجتها في إطار السياسات القطاعية للدولة.

كل هذه العوامل تفسر عدم الاستهلاك الكامل للغلاف المالي الذي تم تخصيصه في إطار صندوق مواكبة الجماعات المحلية.

في ما يخص صندوق مواكبة الجماعات الترابية، المحدث سنة 2014، بغلاف مالي قدره 10 مليون درهم، فإن صندوق التجهيز الجماعي يقوم حالياً باعتماد توصية المجلس الأعلى للحسابات من خلال وضع رؤية واضحة تساعد على تفعيله بشكل أمثل.

وسيمت اعتماد هذه التوصية في إطار تفعيل صندوق مواكبة الجماعات الترابية.

5. تقييم طلبات القروض

1.5. تأخر في تنفيذ بعض قروض الصندوق بسبب عدم توقيع اتفاقيات الشراكة

التوصية رقم 5: يوصي المجلس الأعلى للحسابات الصندوق بوضع آليات للتشاور مع الشركاء لضمان تنفيذ الاتفاقيات وتجنب وضعيات الانسداد التي تؤثر على آجال إنجاز مشاريع التنمية والتزامات الصندوق خارج الحصيلة.

عكس ما ورد في مهمة المجلس الأعلى للحسابات، فقد تم توقيع عقد القرض رقم ACR005336MAD الممنوح لإقليم اليوسفية في 28 نونبر 2014، بتاريخ 6 يناير 2015 بعد الاستجابة للشرط الموضوع من طرف لجنة القرض بخصوص موافقة وزارة التجهيز والنقل واللوجستيك على برنامج موضوع القرض.

أما بخصوص تنفيذ اتفاقية الشراكة المبرمة بين الجماعات الترابية وشركائها، فذلك يخص فقط الأطراف الموقعة على هذه الاتفاقيات، بينما ينحصر دور الصندوق في الاستجابة لطلبات التمويل المتعلقة بمساهمة الجماعات الترابية المعنية.

وبالتالي، فإن هذه التوصية تبقى غير مبررة.

2.5. عدم التحكم في الوضعية العقارية للمشاريع

التوصية رقم: يوصي المجلس الأعلى للحسابات صندوق التجهيز الجماعي باحترام دليل التمويل بواجب تقديم كل الوثائق التبريرية المتعلقة بالوضعية القانونية للأراضي المخصصة للمشاريع. كما يوصي أن يكون منح القروض مشروطا بتسوية الوضعية القانونية لهذه الأراضي.

يعتبر العقار أحد الجوانب الأكثر أهمية في معالجة ملفات طلبات القروض المتعلقة بمشاريع التجهيز من طرف الصندوق والتي توليها لجنة القرض أهمية خاصة، بحيث أن منح القرض لا يتم إلا بعد التسوية القانونية للعقار موضوع المشروع. وقد تمت موافاة المجلس الأعلى للحسابات ببيان يبزر الوضع القانوني للمشاريع الممولة في إطار القروض الممنوحة ما بين 2010 و2014 وكذا الوثائق التبريرية بالنسبة للحالات المذكورة في التقرير: (أوريكا، خريبكة، صفرو، الرماني...).

وبالتالي، فإن هذه التوصية معمول بها.

3.5. محدودية عملية تعبئة التمويل الذاتي

التوصية رقم 7: يوصي المجلس الأعلى للحسابات الصندوق بفرض الإدلاء بالوثائق التبريرية المتعلقة بتوفر وتعبئة التمويل الذاتي، وتحديد كفاءات تحرير حصة الجماعات الترابية على مستوى عقود القرض.

في إطار تعبئة التمويل الذاتي للمشروع موضوع القرض، عبر الموارد الذاتية، فإن التحقق منها، أثناء تقييم ملفات طلبات القروض، يتم من خلال:

- برمجتها في الميزانية؛
- توفرها على شكل اعتمادات استثمار منقولة (report du crédit d'investissement).
- قدرة الجماعة على توفير فوائض كافية، وذلك في الحالة التي ستم برمجة جزء من التمويل الذاتي انطلاقا من الفوائض المستقبلية.

وموازة مع ما سبق ذكره، وتطبيقا للمقتضيات التعاقدية، يتم سحب المبالغ المتعلقة بالقرض بناء على الوثائق التبريرية اللازمة من ضمنها تلك المرتبطة بتعبئة واستعمال التمويل الذاتي.

وبالتالي، فإن هذه التوصية معمول بها.

4.5. عدم وضع معايير لمهام التقييم

التوصية رقم 8: يوصي المجلس الأعلى للحسابات الصندوق باعتماد معايير محددة للقيام بمهام تقييم المشاريع موضوع طلبات القروض والعمليات المتعلقة بالبرامج الوطنية واتفاقيات الشراكة.

تجب الإشارة إلى أن المشاريع المدرجة في إطار البرامج الوطنية (برامج الكهرباء القروية، البرنامج الوطني للطرق القروية...) أو في إطار اتفاقيات الشراكة، يتم إنجازها من طرف القطاعات الوزارية أو الفاعلين العموميين المختصين، والذين يبقى من اختصاصاتهم القيام بالدراسات والزيارات الميدانية اللازمة.

وبالتالي، فإن هذه التوصية تبقى غير مبررة.

5.5. ضعف نموذج تحليل الوضعية المالية للجماعات الترابية

التوصية رقم 9: يوصي المجلس الأعلى للحسابات الصندوق بوضع مسطرة التحليل المالي للجماعات الترابية حسب معايير دقيقة (معدل توقع المداخل والنققات، أساس حساب التوقعات) تضبط حسب فئات الزبناء، من أجل ضمان تقييم موضوعي لقدرتهم على الاقتراض.

يرتكز تحليل مالية الجماعات الترابية على افتحاص الوضعية المالية بأثر رجعي لتحديد العناصر التي يمكن الاستناد عليها في ما يتعلق بتطور توقعات الوضع مستقبلا. وبالرغم من ذلك، فإن الإسقاطات لا تتم بشكل ميكانيكي يقتصر فقط على تمديد التوجهات التي سجلت في السابق بل تنبني على أسس واقعية تأخذ بعين الاعتبار المعطيات الاقتصادية وخصوصية الجماعة الترابية. ويتم التحليل لكل حالة على حدة وليس بشكل أوتوماتيكي.

من جهة أخرى، فإن التنظيم الذي تم وضعه، والذي يتماشى مع المتطلبات والمقتضيات القانونية، يمكن من ضمان تدبير مخاطر القرض في إطار مبادئ المراقبة الداخلية مع تحديد المسؤوليات وتوضيح المهام.

وهكذا، فإن مديريةية المخاطر تتكلف بتقييم مستوى المخاطر المحتملة عند منح أي قرض جديد واعتماد المشروع موضوع التمويل. أما بخصوص قرار منح القرض، فهو من اختصاص لجنة القرض.

هذه التوصية معمول بها من طرف صندوق التجهيز الجماعي.

6.5. قصور في المساطر المتعلقة بتتبع معالجة طلبات القروض

في إطار التدبير المندمج لملفات القروض منذ استلامها إلى حين معالجتها، اعتمد صندوق التجهيز الجماعي الإعداد المتقدم على مستوى "نظام تدبير تدفق الوثائق" يمكن من تحديد وتتبع مدة معالجة الملفات حسب نضجها والتدابير المتخذة من طرف المكلفين بالملفات. أما بخصوص تتبع عمليات الالتزام وسحب الأموال واحتساب التدفقات، فيتكفل بها نظام معلومات الصندوق.

ومع ذلك، وحرصاً منه على الانخراط في مسلسل التحسين المستمر لتنظيمه، قام الصندوق بإبرام شراكة مع الجامعة الدولية للرباط من أجل مواكبته في بلورة المخطط المديرى لنظامه المعلوماتي يمكن من تصميم ووضع أرضية معلوماتية مندمجة.

7.5. غياب مؤشرات الفعالية في معالجة الملفات

التوصية رقم 10: يوصي المجلس الأعلى للحسابات الصندوق بوضع نظام مندمج للمعلومات لقيادة الأنشطة المرتبطة بمهنة الإقراض، مما يسمح بتسجيل كل مراحل معالجة ملفات القروض وتواريخ التدخلات والمتدخلين في كل مرحلة.

يمكن نظام تدبير تدفق الوثائق "Docflow" المعتمد من طرف الصندوق من متابعة التدبير المرتبطة بمعالجة طلبات زبناء الصندوق (طلبات القروض، السحب، تغيير البرامج، إعادة تخصيص الباقي من القرض، الإلغاء، طلب المعلومات...).

وبخصوص هذه التوصية، يعتزم الصندوق إدراج عملية التتبع والرصد المتقدم لتدبير القروض في إطار وضع نظامه المعلوماتي المندمج الجديد.

إن تفعيل هذه التوصية يوجد في مرحلة الدراسة.

8.5. تفاوت في آجال معالجة ملفات طلب القروض

التوصية رقم 11: يوصي المجلس الأعلى للحسابات الصندوق بوضع مسطرة لمعالجة طلبات القروض تحدد على الخصوص آجال التقييم التقني والمالي وعند الاقتضاء آجال تقديم تكملة الملف.

منذ تقديم المجلس الأعلى للحسابات سنة 2011 ملاحظته التي همت بعض الملفات والتي تم تبريرها، حرص صندوق التجهيز الجماعي على الاحترام التام للقواعد والمساطر الجاري بها العمل في مجال عرض الملفات على لجنة القرض. لقد مكن صندوق التجهيز الجماعي، المجلس الأعلى للحسابات من الولوج بكل شفافية لملفات القروض المعالجة والاطلاع على تواريخ مختلف مراحل المعالجة في إطار تسلسل زمني متناغم.

وتبقى المدة الضرورية لمعالجة الملفات من طرف الصندوق، كما تمت ملاحظتها، رهينة بمدى تعقيد ونضج المشاريع المعروضة للتمويل وكذا تفاعل الجماعة الترابية المعنية لتكميل مكونات الملف ورفع الإكراهات القانونية والمؤسسية.

التوصية المرتبطة بالمسطرة جاري بها العمل.

9.5. مراجعة غير مبررة لمبالغ طلبات القروض

التوصية رقم 12: يوصي المجلس الأعلى للحسابات الصندوق بمراجعة مبالغ القروض على أساس طلبات أولية مدعمة بدراسات موثوق بها أو بمعطيات محينة تتعلق بالمشاريع.

مراجعة مبالغ طلبات القروض التي تطرق إليها المجلس الأعلى للحسابات تم تبريرها من طرف صندوق التجهيز الجماعي.

في هذا الشأن، تعود أسباب هذه المراجعة لما يلي:

- القدرة الاقتراضية للجماعة الترابية المعنية؛
- احترام حصة التمويل الذاتي؛
- إعادة تقييم المشروع على أساس الدراسات التقنية أخذاً بعين الاعتبار المعايير والضوابط التقنية المعمول بها والأثمنة المرجعية؛
- مبادرة من الجماعات الترابية عقب تغيير في مكونات المشروع مدعمة بالدراسات المحينة.

وعلى هذا الأساس، فإن هذه التوصية تبقى غير مبررة لأنه معمول بمقتضياتها.

10.5. عدم تلبية بعض الطلبات

التوصية رقم 13: يوصي المجلس الأعلى للحسابات الصندوق باعتماد ونشر مسطرة تحدد كفاءات وآجال دراسة وفحص ملفات القروض، خاصة أثناء تقييم طلبات القروض، أو أثناء تقديم الوثائق التكميلية الخاصة بها أو إلغائها أو رفضها.

بالنسبة لهذه الملاحظة، يجب التأكيد على أن الملفات التي لم تتم تليبيتها خلال الفترة 2010-2014، لم تستوف الشروط اللازمة لتقييمها وتقديمها للمصادقة من طرف لجنة القرض. ولقد أبلغ الصندوق في حينه الجماعات الترابية المعنية إما بالرفض أو بمطابقتها بتقديم عناصر تكميلية للملف. كما تم تزويد المجلس الأعلى للحسابات، خلال القيام بمهمته، ببيان يوضح أسباب عدم تلبية كل ملف على حدة.

في ما يخص اعتماد ونشر مسطرة تحدد كفاءات فحص ملفات طلبات القروض، فهذه التوصية معمول بها من طرف الصندوق، وذلك من خلال نشر (دليل التمويل والبوابة الالكترونية) والمهام التحسيسية الميدانية للمساطر التي تنظم المهنة المتعلقة بمعالجة طلبات القروض من الفحص التمهيدي إلى غاية استخلاص الأقساط السنوية المتعلقة بالقرض. وبناء على ذلك، فإن هذه التوصية يتم اعتمادها.

6. معالجة ملفات القروض من طرف لجنة القرض

التوصية رقم 14: يوصي المجلس صندوق التجهيز الجماعي بما يلي:

- احترام قاعدة 20% المعتمدة في التمويل الذاتي في جميع عقود القرض،
 - وضع مسطرة تخصص معالجة الملفات من طرف لجنة القرض تحدد من خلالها خصوصا، الآجال الدنيا لإرسال الملفات إليها، وكيفية حساب التمويل الذاتي والاستثناءات للشروط المحددة في إعلان السياسة العامة (التمويل الذاتي، والديون) وكذا طريقة تتبع تنفيذ خطوط القرض،
 - السهر على تطبيق التوصيات الصادرة عن لجنة القروض،
 - الامتثال لمعيار الادخار الكافي من أجل منح القروض وذلك من أجل تفادي خطر المديونية المفرطة.
- يجب التذكير في البداية أن هذه اللجنة تضم ممثلي كل من وزاراتي الداخلية والمالية وكذا صندوق الإيداع والتدبير برئاسة مدير صندوق التجهيز الجماعي. وتتخذ مقرراتها بأغلبية الأعضاء الحاضرين ما لم يعترض على ذلك ممثلا وزير الداخلية أو وزير المالية.
- وتتم معالجة ملفات القروض من طرف لجنة القرض في إطار الاحترام التام لمساطر التمويل مع الأخذ بعين الاعتبار خاصية التمويل عبر خطوط الاعتماد وكذا سقف المديونية للجهات التي تم التوافق بشأنها.
- وبناء على ذلك، فإن هذه التوصية يتم اعتمادها.

7. تفعيل عقود القرض

1.7. تأخير في بعث رسائل الالتزام

التوصية رقم 15: يوصي المجلس الأعلى للحسابات الصندوق بوضع مسطرة قصد تبليغ المراسلات الخاصة بالالتزام التمويل إلى الجماعات الترابية في آجال معقولة.

طبقا للمسطرة المعمول بها حاليا، يقوم الصندوق بعد نهاية كل اجتماع للجنة القرض بتبليغ الجماعات الترابية المعنية بالقرارات المتخذة وذلك بعد التوقيع على محضر الاجتماع.

وسيعمل الصندوق على تحديد أجل التبليغ كما جاء في التوصية.

2.7. عدم التحكم في آجال التوقيع على عقود القروض

التوصية رقم 16: يوصي المجلس الأعلى للحسابات الصندوق بتبني مسطرة تفعيل عقود القروض مع تحديد آجال معقولة للتوقيع عليها حسب ما هو معمول به في القطاع البنكي.

يجب التوضيح على أن التوقيع على عقد القرض من طرف الصندوق رهين بتوقيعه من طرف الجماعة الترابية المعنية والتوصل به من طرف المؤسسة. لذا فإن أي تأخير يبقى مرتبطا بالجماعة الترابية المعنية ويعود أساسا للأسباب التالية:

- المسالك الإدارية المتعلقة بالإرساليات (السلم الإداري)؛
- دراسة العقد من طرف الجماعة الترابية المعنية ومراجعته عند الاقتضاء؛
- الاستجابة لشروط تفعيل عقد القرض طبقا لقرارات لجنة القرض.

وبناء على ما سبق، فإن تحديد أجل لتفعيل عقود القروض يبقى صعب التطبيق حيث سينعكس سلبا على إنجاز المشروع وكذا انتظارات الساكنة المستفيدة، في حال انقضائه قبل التوقيع على العقد. وعلى هذا الأساس، فإن هذه التوصية تبقى غير مبررة.

3.7. تأخير في وضع الأموال رهن الإشارة

جاء في ملاحظة المجلس الأعلى للحسابات أن التأخير في وضع الأموال رهن إشارة الجماعات الترابية مرتبط بتوقيع القرار المشترك من طرف وزارة الداخلية ووزارة الاقتصاد والمالية. لذا، فإن تأخير توقيع القرار المشترك ليست من مسؤولية الصندوق.

4.7. تحرير الأموال دون تقديم الوضعية المتعلقة بتنفيذ المشاريع

التوصية رقم 17: يوصي المجلس الأعلى للحسابات الصندوق بمطالبة الجماعات المعنية بتقديم وضعيات تنفيذ المشاريع مدعومة بكشوفات حسابات موقعة ومؤرخة، طبقا للمقتضيات التعاقدية.

إن إثبات تنفيذ المشاريع يتم عمليا عن طريق كشوفات، مؤرخة وموقعة من طرف الأمر بالصرف وجميع المتدخلين في إنجاز وتتبع الصنف المتعلقة بالمشروع، والتي تتضمن معلومات دقيقة ومفصلة عكس ما تتضمنه وضعية تقدم الأشغال الموقعة من طرف المصالح التقنية للجماعة الترابية. وسيعمل الصندوق على تعديل المقتضى التعاقدية المعني.

وبناء على ذلك، فإن هذه التوصية يتم اعتمادها جزئيا.

5.7. مبالغة في المبلغ المتعلق بالسحب الأول

التوصية رقم 18: يوصي المجلس الأعلى للحسابات الصندوق بالحرص على وضع قواعد احتساب مبالغ السحب تأخذ بعين الاعتبار فئات الجماعات الترابية وقدراتها التدبيرية وكذا طبيعة المشاريع الممولة. كما يوصيه أيضا بحث الجماعات على مده بصفة مستمرة بالمعلومات الخاصة باستعمال المبالغ المسحوبة.

تجدر الإشارة إلى أن الإفراج عن الأموال يركز أساسا على الصنف أو الاتفاقية الملتمزم بها لإنجاز المشروع مصادق عليها، طبقا للقوانين الجاري بها العمل. ويتم تحديد مبلغ السحب الأول بناء على آجال التنفيذ، نوعية الأشغال، الفترة المنصرمة منذ الإشعار بالأمر ببداية الأشغال والإطار المؤسساتي للمشروع الممول من طرف الصندوق.

وفيما يتعلق باستعمال المبالغ المفرج عنها وكذا التمويل الذاتي للجماعة الترابية، يتم تبريرهما عن طريق شهادة الأداءات المفصلة لكل صنف ملتزم بها، مؤشر عليها من طرف القابض، وكذا الكشوفات المرتبطة بها.

وبناء على ذلك، فإن هذه التوصية يتم اعتمادها.

6.7. بطء وتيرة سحب القروض

إن قراءة مغايرة لوضعية الإفراج عن القروض الملتمزم بها في الفترة الممتدة بين 2010 و2014، لتظهر أن 67% من الإفراجات قد تمت بشكل سريع مع معدل تدفق يزيد عن 50%، منها 21% تم الإفراج عنها بشكل كامل.

وفيما يخص الستة عشر قرضا المذكورة في تقرير المجلس الأعلى للحسابات، والتي تم الالتزام بها ما بين 2010 و2012، والتي لم تسجل أي إفراج عن الأموال المتعلقة بها، تجدر الإشارة إلى أن نتائج الاتصالات المتكررة مع الجماعات الترابية المعنية التي قامت بها مصالح الصندوق منذ سنة 2014، قد أدت إلى الإفراج عن البعض منها وكذلك إلى إلغاء البعض الآخر، الشيء الذي ساهم في تحسين وضعية الالتزامات خارج الحصيلة.

7.7. عدم احترام آجال السحب الأول والآجال القصوى للسحب النهائي

التوصية رقم 19: يوصي المجلس الأعلى للحسابات الصندوق بالحرص على احترام آجال السحب الأول، كما يوصيه بالحرص على مراجعة الآجال التعاقدية الخاصة بالإفراج مع مراعاة حجم الجماعة، وطبيعة المشروع الممول. بالإضافة إلى ضمان تتبع منتظم لتنفيذ المشاريع وإعطاء أهمية خاصة لعمليات إلغاء القروض الغير المسحوبة.

يمكن للصندوق، في حالة تأخر إنجاز المشروع وبصفة استثنائية، عدم تطبيق المقتضيات التعاقدية المتعلقة بإلغاء القرض أو الرصيد المتبقى منه، وذلك:

- نظرا لأهمية المشروع وحفاظا على المصلحة العامة للساكنة المستفيدة؛
- أخذا بعين الاعتبار حالات القوة القاهرة التي من الممكن أن تفرض على الجماعة الترابية؛
- مراعاة ضعف التأطير لدى الجماعة الترابية في مجال تنفيذ المشاريع.

ومما تجدر الإشارة إليه، أن هذه التوصية قد تم العمل بها مؤخرا في إطار "العقد الجديد للقرض" الذي أخذ بعين الاعتبار شروط إلغاء القروض ولا سيما التي تم تجاوز المدة التعاقدية المحددة للسحب النهائي للقرض مع تطبيق عمولة الالتزام بعد انتهاء هذه المدة.

وبناء على ذلك، فإن هذه التوصية تم اعتمادها.

8.7. وضعية حرجة للالتزامات خارج الحصيلة

تعد الالتزامات خارج الحصيلة المصدر الأساسي لنشاط الصندوق والضامن لاستمراره. وبالتالي فإن عنونة هذه الملاحظة بـ "وضعية حرجة للالتزامات خارج الحصيلة" مجانية للصواب، وذلك لكون ما يقارب 80% من هذه الالتزامات إلى حدود 30 يونيو 2016، حديثة لا تتجاوز المدة التعاقدية (3 سنوات)، وهي وضعية لا تبعث على القلق بالنظر إلى طبيعة المشاريع وشروط إنجازها.

9.7. عدم تطابق الوثائق المدلى بها من طرف الجماعات

التوصية رقم 20: يوصي المجلس الأعلى للحسابات الصندوق بحث الجماعات الترابية على الإدلاء بوثائق معتمدة ومتطابقة عند تقديم طلبات القروض.

أخذ صندوق التجهيز الجماعي بعين الاعتبار هذه التوصية. وسيعمل على حث الجماعات الترابية على الإدلاء بوثائق معتمدة ومتطابقة عند تقديم طلبات القروض.

وسوف يتم الأخذ بمقتضيات هذه التوصية.

10.7. عدم إرسال الوثائق الخاصة بمرحلة ما بعد الانتهاء من المشاريع إلى الصندوق

التوصية رقم 21: يجدد المجلس توصيته المتعلقة بوضع سياسة تتبع وتقييم بعدي للمشاريع الممولة من طرف الصندوق، وذلك من أجل التأكد من مساهمتها الفعالة في التنمية الاقتصادية والاجتماعية للجماعات الترابية.

يسجل الصندوق أهمية هذه الملاحظة وسيتم تفعيلها في إطار وظيفة التقييم البعدي للمشاريع.

وبناء على ذلك، فإن هذه التوصية سيتم اعتمادها.

8. تسديد الديون وتعديل عقود القروض

1.8. عدم تسديد الديون المتعثرة

التوصية رقم 22: يوصي المجلس الأعلى للحسابات الصندوق بالسهر على تصفية الديون المعلقة الأداء في أقرب الأجل، وخاصة ما يتعلق منها ببرامج وزارة التربية الوطنية.

لابد من التوضيح أن إلغاء فوائد التأخير المتعلقة بالجماعات (بوشفاعة، الصميمة وبركين)، تم تطبيقا للقرار رقم 22 لمجلس إدارة صندوق التجهيز الجماعي، خلال اجتماعه المنعقد بتاريخ 29 أكتوبر 2014.

أما في ما يتعلق باستخلاص الاستحقاقات المتعلقة بمشاريع تأهيل المؤسسات التعليمية، تجدر الإشارة إلى أن الصندوق أقدم على توقيع تعديل الاتفاقية الإطار مع وزارة التربية الوطنية وتكوين الأطر، ينص على التسديد المباشر من طرف هذه الوزارة للاستحقاقات السنوية لفائدة الصندوق. ويمكن هذا الإجراء، الذي شرع في تطبيقه منذ سنة 2016، على ضمان التسديد في الأجل والحيلولة دون تسجيل ديون جديدة معلقة الأداء.

وهكذا، يكون الصندوق قد سطر من بين أولوياته، تحسين إنجازاته على المستوى الكيفي والتي تتجلى أساسا في ضعف مستوى الديون المعلقة الأداء حيث لا يتجاوز معدلها 0,3% من مجموع الحقوق.

هذه التوصية تم اعتمادها من طرف الصندوق.

2.8. تحويلات مفقودة

التوصية رقم 23: يوصي المجلس الأعلى للحسابات الصندوق بالعمل على تسوية وضعية التسديدات المفقودة مع السهر على تتبع جداول الدفع بالتعاون مع الخزينة العامة للمملكة (قسم الجماعات المحلية والمصالح اللامركزية).

بناء على شهادات أداء استحقاقات القروض الممنوحة لفائدة الجماعات الترابية، المقدمة من طرف القباض، طلب الصندوق من الخزينة العامة للمملكة إجراء التحقيقات اللازمة. ويواصل الصندوق اتصالاته بالخزينة العامة للمملكة في هذا الشأن وذلك من أجل تسوية هذه الوضعية.

يتم اعتماد هذه التوصية من طرف الصندوق.

3.8. تعديل وإعادة جدولة الديون

التوصية رقم 24: يوصي المجلس الأعلى للحسابات الصندوق بتعميم إشعار الجماعات الترابية بإعادة جدولة ديونها.

إن المعايير التي تم اعتمادها في اختيار الجماعات الترابية المعنية بعملية تعديل وإعادة جدولة ديونها لم تقتصر فقط على تلك التي توجد بذمتها قروض قديمة بسعر فائدة قار، بل شملت أيضا المعايير المتعلقة بحجم المديونية، وتعدد الأقساط السنوية، وكذا المدة المتبقية لتسديد القروض. في حين هناك 36 جماعة ترابية بحجم ديون إجمالي لا يتعدى 40 مليون درهم وبمدة متبقية للتسديد لا تتعدى سنتين، لم تشملها هذه العملية. مما لا يبرر تعميم هذه العملية على كافة الجماعات الترابية. ويقوم الصندوق بإخبار كل جماعة ترابية استوفت المعايير السالفة الذكر قصد تعديل ديونها وإعادة جدولتها. يتم اعتماد هذه التوصية من طرف الصندوق.

4.8. عدم التحكم في تغيير محتوى البرامج

التوصية رقم 25: يوصي المجلس الأعلى للحسابات الصندوق بوضع مسطرة تحدد شروط تعديل البرامج مع ضمان تطبيقها.

يسجل الصندوق أهمية هذه التوصية وسيتم تفعيلها في إطار تعديل المسطرة المخصصة لمعالجة تغييرات محتوى البرامج مع تحديد قواعد تدبيرية في هذا الشأن. سيتم اعتماد هذه التوصية من طرف الصندوق.

5.8. مبالغ مهمة متبقية بعد إعادة تخصيص الباقي من القروض

التوصية رقم 26: يوصي المجلس الأعلى للحسابات الصندوق بتتبع تنفيذ المشاريع وإلغاء ما تبقى من القروض المتعلقة بالمشاريع المنجزة والمنتهية أو التي تجاوزت، دون مبرر، الأجل التعاقدية لسحب الأموال.

بهدف تحسين تدبير الالتزامات خارج الحصيلة، تم إعداد مسطرة مخصصة ومنمجة تسمح بتتبع هذه الالتزامات وتصنيفها، على أساس معايير معينة، إلى قروض وباقي القروض القابلة للسحب أو للإلغاء. ويتم مراسلة الجماعات الترابية المعنية في هذا الشأن. يتم اعتماد هذه التوصية من طرف الصندوق.

9. تمويل أنشطة الصندوق

1.9. مصادر التمويل

التوصية رقم 27: يوصي المجلس الأعلى للحسابات الصندوق بالحرص على وضع سياسة للتمويل متطابقة مع القواعد المنصوص عليها من طرف البنك المركزي والسهر على ربط الأصول الطويلة المدى (القروض الممنوحة إلى الجماعات الترابية) بالخصوم البعيدة المدى (الديون المتوسطة والبعيدة المدى).

في إطار استراتيجيته التمويلية، يسهر الصندوق على تنويع مصادر تمويله حرصا منه على تحسين كلفة التمويل وتفضيل الموارد ذات المدى المتوسط والبعيد بهدف ربط أمثل للأصول بالخصوم عملا بمقتضيات دورية والي بنك المغرب رقم W/2014/4 الصادرة بتاريخ 30 أكتوبر 2014 المتعلقة بالرقابة الداخلية لمؤسسات الائتمان، والتي تنص على أن "مؤسسات الائتمان ملزمة بوضع إستراتيجية تمويل تضمن تنويع مواردها". ويقوم الصندوق حاليا بتقوية الوظيفة المتعلقة بتدبير الأصول والخصوم لتوجيه أفضل لتعبئة الموارد المالية. كما أن الصندوق يعمل على تطوير قواعد سياسته التمويلية التي تأخذ بعين الاعتبار توجهات تدبير الأصول والخصوم. وبالتالي، يتم اعتماد هذه التوصية من طرف الصندوق.

2.9. عدم تطبيق الصندوق للأنظمة المتعلقة بتحديد نسب الفائدة

التوصية رقم 28: يوصي المجلس الأعلى للحسابات الصندوق بالحرص على احترام القوانين الجاري بها العمل فيما يتعلق باحتساب نسبة الفائدة اعتمادا على التغيير السنوي للمعدل المتوسط المرجح ما بين البنوك للسنة أشهر الأخيرة التي تسبق شهر مراجعتها.

تم اعتماد هذه التوصية من طرف الصندوق منذ بداية 2016.

هذه التوصية تم اعتمادها من طرف الصندوق.

3.9. غياب المراجعة الدورية للنسب المتغيرة

أخذ الصندوق علماً بهذه الملاحظة، وعلى إثرها وجب التذكير بأن عقود القروض، ابتداء من يناير 2016، تستجيب للتشريع الجاري به العمل المنظم لنسبة الفائدة المتغيرة المطبقة على عمليات القروض.

4.9. عدم احترام إعلان السياسة العامة فيما يخص هامش ربح الصندوق

التوصية رقم 29: يجدد المجلس الأعلى للحسابات توصيته بإعادة النظر في إعلان السياسة العامة وتكييف نسب الفائدة حسب فئات الجماعات الترابية، وطبيعة المشاريع الممولة وكذا آجال استحقاق القروض.

في البداية، يجب إثارة انتباه المجلس الأعلى للحسابات إلى الخطأ، على مستوى الجدول المقدم من طرف المجلس، في احتساب هامش الوساطة لسنة 2010، الذي بلغ 1,65% عوض 7,02%.

وكما سبق التعقيب على الملاحظة المتعلقة بنسب الفائدة المطبقة من طرف الصندوق، فقد صادق المجلس الإداري، بتاريخ 27 ماي 2016، وبعد موافقة لجنة التدقيق والمخاطر، على وضع جدول جديد لسعر الفائدة، ابتداء من يوليو 2016، يحتسب على أساس معدل كلفة الموارد للسنة (N-1) زائد هامش الوساطة، دون التمييز بين فئات الجماعات الترابية، وموزع على الشكل التالي:

مدة القروض	سعر الفائدة المتغير المطبق بالنسبة للسنة N
حتى 7 سنوات	معدل كلفة الموارد للسنة (N-1) + 75 نقطة أساس
ما بين 8 و10 سنوات	معدل كلفة الموارد للسنة (N-1) + 100 نقطة أساس
ما بين 11 و15 سنة	معدل كلفة الموارد للسنة (N-1) + 125 نقطة أساس

وبناء على هذا القرار، حدد سقف هامش الوساطة البنكية في 125 نقطة أساس، وبالتالي ستنعكس التغيرات المسجلة في كلفة الموارد على الجماعات الترابية، حيث ستمكنها من الاستفادة من شروط أفضل للتمويل في حالة انخفاض نسبة الفائدة في السوق المالي أو في حالة تمكين الصندوق من الولوج لموارد مالية بشروط تفضيلية.

هذه التوصية تم اعتمادها من طرف الصندوق.