



مذكرة استعجالية للرئيس الأول للمجلس الأعلى للحسابات حول بعض الاختلالات المسجلة في ميدان الصفقات العمومية

وعيا منها بالرهان الاقتصادي والمالي للطلبيات العمومية وأهميتها الإستراتيجية في دعم النمو، شرعت السلطات العمومية، خلال الثلاثين سنة الأخيرة، في القيام بسلسلة من الإصلاحات في مجال إبرام وتنفيذ الصفقات العمومية. وقد تمت المصادقة على آخر مرسوم 1 يحدد شروط وكيفية إبرام صفقات الدولة في سنة 2007.

و من خلال هذه الإصلاحات المتتالية، تم تناول الطلبات العمومية ضمن مسلسل يهدف إلى تعزيز الشفافية والعقلانية في التدبير العام والمساواة في ولوج الطلبات العمومية، وكذا تشجيع المنافسة والفعالية في النفقات العمومية.

كما تم تكريس هذا الهدف من خلال القانون رقم 69 - 00 ، المتعلق بالمراقبة المالية للدولة على المؤسسات العمومية وهيئات أخرى، والذي يجعل من تطبيق مبادئ الشفافية بشأن الصفقات العمومية شرطا أساسيا لتحقيق الحكامة الجيدة.

كذلك، جسدت النصوص المتعلقة بصفقات الجماعات المحلية هذا الإصلاح، ذلك أن المشروع الذي بلغ مرحلته النهائية، سيأتي لتعزيز وتحيين مقتضيات المنصوص عليها في النص الحالي.

وإذا كانت هذه الإصلاحات قد حققت نتائج مرضية في بعض مناحي تدبير الطلبات العمومية، إلا أنها تبقى محدودة في مجالات أخرى عديدة. فقد أسفرت مختلف المهمات الرقابية المنجزة من طرف المحاكم المالية عن تسجيل مجموعة من الملاحظات المتواترة تشكل مخاطر في تدبير الطلبات العمومية.

وفي إطار هذه المتغيرات، يشرفني أن أوافيكم، من خلال هذه المذكرة الاستعجالية، بأهم الملاحظات والمقترحات المتعلقة ببعض الاختلالات المسجلة في مجال تدبير الصفقات العمومية، وذلك طبقا لمقتضيات الفصلين 11 و 13 من القانون رقم 62.99 المتعلق بمدونة المحاكم المالية.

تجدد الإشارة إلى أن هذه الملاحظات والمقترحات تهدف إلى تحسين تدبير الصفقات العمومية على أساس منهجية توافقية . ونوردها من خلال المحاور التالية :

- نواقص تنفيذ الصفقات العمومية؛
- غياب أنظمة خاصة تحدد شروط وكيفية إبرام الصفقات العمومية من طرف الشركات والمؤسسات العمومية؛
- ضعف نظام المراقبة الداخلية.

• 1 نواقص تنفيذ الصفقات العمومية العمومية

مكنت مهام مراقبة التسيير المنجزة من تسجيل مجموعة من الاختلالات المتواترة على صعيد الطلبات العمومية، كاللجوء المضطرد إلى " صفقات التسوية " وعدم مسك السجلات الخاصة بأوامر تنفيذ الأشغال والمبالغة في اللجوء إلى العقود الملحقة وضعف في التتبع والمراقبة التقنية في مرحلة تنفيذ الأشغال.

- 1.1 اللجوء المضطرد إلى " صفقات التسوية "

يشكل اللجوء إلى إبرام " صفقات التسوية " مخالفة للقواعد التنظيمية المتعلقة بتنفيذ الصفقات العمومية.

وقد وردت الحالة الوحيدة التي يجوز فيها إبرام هذه الصفقات في إطار الصفقات التفاوضية 2 عندما يتعلق الأمر بـ "الأعمال المستعجلة التي تهم الدفاع عن حوزة الوطن أو أمن السكان وسلامة السير الطرقي أو الملاحة الجوية أو البحرية أو نتائج عن حدث سياسي استثنائي يوجب الشروع في تنفيذها قبل أن يتسنى تحديد جميع شروط الصفقة". ويجب إخضاع الصفقات المبرمة في إطار هذه الحالات الاستثنائية لموافقة الوزير الأول.

إلا أنه لوحظ أن اللجوء إلى هذه الممارسة يتم بشكل منتظم وبشكل يخالف المقتضيات التنظيمية، الأمر الذي من شأنه الإخلال بالمبادئ الأساسية المتوخاة من إصلاح مدونة الصفقات العمومية، لاسيما مبادئ المنافسة الشريفة والشفافية والمساواة في ولوج الطلبات العمومية.

وتبعاً لذلك، يترتب عن طلب الخدمات قبل إعداد الوثائق التعاقدية التعامل مع متعاقد وحيد، الأمر الذي لا يضمن الشفافية من جهة، ويحد من مبدأ المساواة في ولوج الطلبات العمومية في غياب طلب العروض، من جهة أخرى. وتثير هذه الممارسة تآويلات بشأن تحديد الأئمة.

كما يكتسي خطر محدودية فعالية الطلبات العمومية أهمية بالغة اعتباراً لكون الإدارة لا تتأكد من مدى جودة اختيارها سواء على المستوى المالي أو التقني. كما أنه، وفي غياب وثيقة تعاقدية تحدد التزامات المتعاقد معه، فإن الإدارة لا تكون مؤهلة لفرض الجودة المطلوبة بشأن الأشغال أو الخدمات المراد إنجازها.

في هذا الإطار، يعتبر المجلس الأعلى للحسابات معالجة هذه الظاهرة ضرورة ملحة، وذلك بدعوة مسؤولي الإدارات والأجهزة العمومية إلى تجنب اللجوء إلى "صفقات التسوية" والتقيّد بالأنظمة المعمول بها. كما يتعين تضمين النصوص القانونية لأنظمة تعتمد الأجهزة المعنية للتتبع العملي وزجر مثل هذه الممارسات.

- 2.1 عدم مسك السجلات الخاصة بأوامر تنفيذ الأشغال

طبقاً للمادة 7 من دفتر الشروط الإدارية العامة المطبقة على صفقات الأشغال و صفقات الخدمات المتعلقة بأعمال الدراسات والإشراف، يحدد دفتر التحملات الخاصة أجل تنفيذ كل صفقة. وتتمثل الوثيقة الأساسية للتحكم في هذه الأجل في مسك السجلات الخاصة بأوامر تنفيذ الأشغال التي تدون فيها كل أوامر تنفيذ الأشغال وأوامر التوقف، ويجب أن تكون هذه الأوامر مرقمة ومؤشر عليها وموقعة من طرف المسؤول عن المشروع.

كما تؤكد المادة 5 من دفتر الشروط الإدارية العامة المطبقة على صفقات الأشغال على أهمية مسك السجلات الخاصة بأوامر تنفيذ الأشغال وأوامر التوقف اعتباراً لكونها تشكل وثائق تعاقدية لاحقة على إبرام الصفقات.

غير أن المجلس لاحظ، من خلال مختلف المهام الرقابية المنجزة، عدم مسك السجلات الخاصة بأوامر تنفيذ الأشغال وأوامر التوقف، الأمر الذي لا يسمح بتتبع ومراقبة مدى احترام المقاول المتعاقد معها لأجل الانجاز المتعاقد بشأنها. وبالتالي، لوحظ، على صعيد العديد من الأجهزة التي خضعت للمراقبة، أن مدة التوقيفات تتجاوز بشكل كبير الأجل المتعاقد بشأنها.

و يترتب عن عدم مسك السجلات الخاصة بأوامر تنفيذ الأشغال وأوامر التوقف بصفة منتظمة عدة آثار سلبية على طبيعة وحقيقة الأشغال المنجزة، نذكر منها على الخصوص:

- عدم التمكن من ضبط وتيرة الإنجاز، الأمر الذي يؤثر سلباً على جودة الأشغال؛
- عدم تطبيق غرامات التأخير مما يفوت مكاسب مهمة على الأجهزة العمومية المعنية؛
- ارتفاع تكلفة الصفقات بسبب التمديد غير المبرر لأجل التنفيذ ومراجعة الأئمة المترتبة عنها مما يؤدي إلى ارتفاع تحملات ميزانيات الأجهزة المعنية؛
- التأخير في تنفيذ المشاريع العمومية ووضعها رهن إشارة الفئات المستهدفة من المواطنين مما يشكل ضرراً على المرفق العام ومصالح المواطنين والفاعلين الاقتصاديين والاجتماعيين.

إن اللجوء المضطرد إلى أوامر التوقف والاستئناف يعتبر ممارسة غير قانونية. ويترتب عنها عدم الاكتراث بأجل التنفيذ من طرف الموردين ومقدمي الخدمات (الأدوات والأشغال).

تجدر الإشارة إلى أن المادة 9 من دفتر الشروط الإدارية العامة الخاص بالأشغال تنص على " أوامر الخدمة تكون كتابية وتكون موقعة من قبل صاحب المشروع ومؤرخة ومرقمة ومسجلة ". غير أن الممارسة تفيد بعدم احترام هذه المسطرة.

وعليه، ولتفادي تطبيق غرامات التأخير، يتم إصدار أوامر بتوقف واستئناف الأشغال تتسم بالطابع الصوري ولا تتضمن أسبابا مقبولة. كما أن التواريخ المتضمنة في الوثائق تتسم بالطابع الشكلي، وبالتالي، تشكل وثائق غير صحيحة.

ومن شأن تعميم هذه الظاهرة إفراغ النصوص المنظمة للصفقات العمومية والبنود التعاقدية المتعلقة بأجال التنفيذ بشكل خاص من محتواها وتترتب عنها آثار سلبية على المالية العمومية، من جهة، وعلى وضع الخدمات رهن إشارة المرتفقين في الوقت المناسب، من جهة أخرى.

لهذه الاعتبارات، يدعو المجلس الأعلى للحسابات ضرورة معالجة هذه الظاهرة، وذلك بدعوة مسؤولي مختلف الأجهزة العمومية إلى السهر على ضمان تدبير معقلن لأجال تنفيذ الصفقات العمومية، طبقا للمواد رقم 5 و 7 و 9 من دفتر الشروط الإدارية العامة المطبقة على صفقات الأشغال لاسيما في ما يتعلق بمسك السجلات الخاصة بأوامر تنفيذ الأشغال وأوامر التوقف مرقمة ومؤشر عليها ومتضمنة لأسباب إصدارها.

- 3.1 المبالغة في اللجوء إلى العقود الملحقة

طبقا للفقرة 2 من المادة 4 من مرسومي 1998 و 2007 المتعلقان بطرق وأشكال إبرام صفقات الدولة وبعض مقتضيات المتعلقة بمراقبتها وتدبيرها، تقتصر الأعمال موضوع الصفقات على الاستجابة لطبيعة ومدى الحاجات المراد تلبيتها.

و يجب على صاحب المشروع، قبل أية دعوة للمنافسة أو أية مفاوضة، أن يحدد بكل ما يمكن من الدقة المواصفات ولاسيما التقنية منها، ومحتوى الأعمال التي يجب تحديدها بالرجوع إلى المعايير المغربية المعتمدة أو عند انعدامها إلى المعايير الدولية.

وقد يهم إبرام ملحقات الصفقات بنودا مختلفة، كما هو الشأن بالنسبة لموضوع الصفقة والكميات والأجال...

وتعكس المبالغة في اللجوء إلى ملحقات العقود (عدة ملحقات يرسم الصفقة الواحدة) ضعف التقدير في مرحلة إعداد الصفقة، خاصة تحديد المواصفات التقنية والكميات وطبيعة الخدمات المطلوبة.

وجدير بالذكر أن هذه التغييرات يجب أن تراعي عدم الإخلال بالتوازن الكمي والنوعي والمالي للصفقة الأصلية.

وعليه، يوصي المجلس الأعلى للحسابات مدبري الصفقات العمومية بالدقة والصرامة عند تحديد الحاجيات سواء من الناحية الكمية أو النوعية، وذلك لتفادي اللجوء المضطرد إلى إبرام ملحقات إضافية التي من المناسب تحديد العدد الذي لا يجب أن تتجاوزه برسم كل صفقة.

- 4.1 ضعف المراقبة التقنية للأشغال

بصفة عامة، لم تسفر مراقبة الوثائق المثبتة للصفقات العمومية من قبل المجلس الأعلى للحسابات عن وجود خروقات كبيرة إلى يومنا هذا. غير أن مراقبة إنجاز الأشغال والخدمات على أرض الواقع تفيد بعدم قيام مرافق الدولة والمؤسسات والمقاولات العمومية، وكذا الجماعات المحلية بتتبع ومراقبة إنجاز الأشغال والخدمات بالكيفية اللازمة، مما ينتج عنه عدد كبير من الأخطاء والخروقات قد تترتب عنها آثار سلبية على ميزانية هذه الأجهزة.

لذلك، وبمناسبة مراقبة مجموعة من صفقات الأشغال المبرمة من طرف هذه الأجهزة، كبناء الطرق والصرف الصحي وتشبيد المباني وأشغال التزويد بالماء والكهرباء...، والتي تكتسي أهمية قصوى، سواء على المستوى الاقتصادي والاجتماعي وكذا المعماري أو على المستوى المالي، لاحظ المجلس الأعلى للحسابات عدة خروقات صارخة في بعض الأحيان على مستوى التتبع الكمي والنوعي والمراقبة التقنية من طرف صاحب المشروع والمتدخلين الآخرين المتعاقد معهم.

ويترتب عن ذلك، في غالب الأحيان، تفاوتات مهمة ما بين كميات الأشغال المبرمجة في دفتر التحملات والكمية المنجزة فعلياً، وتلك التي تم تسديدها من خلال الكشوفات النهائية مما تنتج عنه أضرار بليغة على مالية الأجهزة العمومية.

هذه التفاوتات تؤكد، في بعض الحالات، الخبرات التقنية التي طلبها المجلس من المكاتب المستقلة للخبرة، طبقاً للمادة 6 من مدونة المحاكم المالية.

وهكذا، فإن عدم وجود مراقبة تقنية صارمة ومستمرة للأشغال المنجزة قد يؤدي إلى عواقب سلبية على صحة القياسات باعتبارها الأساس الذي يتم الإعتماد عليه لإعداد كشوفات الحساب والتأكد من حقيقة الأعمال المنجزة ميدانياً. وبالتالي، غالباً ما تكون التكاليف باهضة مقارنة بالمبالغ الأصلية وانتظارات المرافق العمومية.

وإذ يعتبر المجلس الأعلى للحسابات تجاوز هذه الوضعية أمراً أساسياً، فإنه يوصي مدبري الصفقات العمومية بالعمل على:

- ضمان مراقبة تقنية عملية ومنتظمة وفعالة وصارمة للأشغال المنجزة؛
- إلزام مختلف المتدخلين بتحمل مسؤولياتهم التعاقدية في مرحلة إنجاز المشاريع (المقاولون والمهندسون المعماريون ومكاتب الدراسات ومكاتب المراقبة)...
- اللجوء، عند الإقتضاء، إلى الخبرات التقنية المرخص بها والمعتمدة لدى الهيئات المهنية بالنسبة للعمليات الخاصة بالمراقبة التي تتطلب خبرة متخصصة؛
- تعزيز القدرات المهنية للأمرين بالصرف وذلك بتأطيرهم في مجال المراقبة التقنية للأشغال.
- 2 غياب أنظمة خاصة متعلقة بالصفقات العمومية للمؤسسات والشركات العمومية

بلغ عدد المؤسسات العمومية والمساهمات المالية المباشرة وغير المباشرة للدولة والجماعات المحلية ما مجموعه 695 مؤسسة، منها 469 مؤسسة عمومية وشركات الدولة.

ويقدر الاستثمار المنجز من طرف هذه المؤسسات برسم سنة 2007 بحوالي 50 مليار درهم، أي 64 % من الاستثمار العمومي الإجمالي بنسبة 8 % من الناتج الداخلي الخام و 7 %، 25 % من التكوين الخام للرأسمال القار (FBCF).

وتشكل الصفقات العمومية الأداة المفضلة التي تقوم بواسطتها هذه المؤسسات والمقاولات بإنجاز برامجها الاستثمارية أو اقتناء الخدمات اللازمة لتسيير مرافقها.

و يجدر التذكير بأنه ومن بين 469 مؤسسة عمومية، تتوفر 60 مؤسسة فقط على نظام خاص بالصفقات العمومية أي بنسبة 13 % غير أن غالبية المقاولات والمؤسسات العمومية أي ما نسبته 87 % منها والتي تعتبر النواة الصلبة لحقبة الدولة، تنجز صفقاتها العمومية بتطبيق مساطر وشروط غير منظمة بمقتضى نص قانوني واضح.

على هذا الأساس، يرى المجلس الأعلى للحسابات أهمية تجاوز هذا النقص من خلال حث هذه الأجهزة على تسريع تفعيل مقتضيات الفصل 17 من القانون رقم 69 - 00 المتعلق بالمراقبة المالية للدولة على المؤسسات العمومية وهيئات أخرى . وفي انتظار ذلك، يحث المجلس هذه الأجهزة على تطبيق مقتضيات المرسوم المتعلق بصفقات الدولة.

• 3 ضعف نظام المراقبة الداخلية

طبقاً لمقتضيات المادة 92 من مرسوم الصفقات العمومية المؤرخ في 5 فبراير 2007 ، يتعين إعداد تقرير بالمراقبات والتدقيقات الداخلية على الصفقات التي يتجاوز مبلغها خمسة ملايين درهم (5.000.000 درهم) غير أن أغلبية المدبرين لا تنجز هذه التقارير التي تعتبرها إجراء شكلياً.

ويفتقد عدم تطبيق هذه المادة لأي مبرر، خاصة وأن هيكله القطاعات الوزارية، وكذا المؤسسات والشركات العمومية يفترض أن تتوفر على بنىات تتولى مهام التدقيق ومراقبة التدبير.

وقد تكرر الإلزام بهذه القاعدة من خلال نصين قانونيين أساسيين، وهما:

- المادة 17 من القانون رقم 69 - 00 المذكور أعلاه والذي جعل من وضع بنية للتدقيق الداخلي شرطا أساسيا لخضوع المؤسسات والشركات العمومية لنظام المراقبة المواكبة؛
- المادة 6 من المرسوم رقم 2 - 05 - 1369 بتاريخ 2 دجنبر 2005 بشأن تحديد قواعد تنظيم القطاعات الوزارية واللاتمركز الإداري والتي تنص على إحداث خلية للتدقيق ومراقبة التسيير بالإدارات المركزية.

وفي هذا الإطار، يعتبر المجلس الأعلى للحسابات أنه من المجدي أن تحظى هذه المراقبات والتدقيقات الداخلية للصفقات العمومية بشكل تلقائي بالأولوية عند تحديد مهام القطاعات الوزارية والمؤسسات والشركات العمومية.

وتهدف المراقبة المنتظمة للطلبات العمومية إلى تخفيف المراقبة القبليّة على الأمرين بالصرّف في إطار الإصلاحات المتعلقة بالميزانية وخاصة في مادة المراقبة المواكبة للنفقات.

وتبعا لما سبق، واعتبارا للحالة الاستعجالية للنقاط الواردة أعلاه، يشرفني أن أطلب منكم، السيد الوزير الأول، توجيه تعليماتكم للمصالح المختصة قصد الحد من هذه الاختلالات مع موافاتي بالإجراءات المتخذة بشأن هذه المذكرة في الأجل المحددة في المادة 11 من القانون رقم 62.99 المتعلق بمدونة المحاكم المالية.