المملكة المغربية

المجلس الأعلى للحسابات

التقرير السنوي
للمجلس الأعلى للحسابات

2012

الجزء الأول

صاحب الجلالة الملك محمد السادس

نصره الله

مولاي صاحب الجلالة والمهابة

طبقا لمقتضيات الفقرة الخامسة من الفصل 148 من الدستور وتنفيذا للمادة 100 من القانون رقم 99.62 المتعلق بمدونة المحاكم المالية، يتشرف خديمكم الوفي إدريس جطو الرئيس الأول للمجلس الأعلى للحسابات، بأن يتقدم إلى مقامكم العالي بالله بالتقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات برسم سنة 2012.

تقرير حول أنشطة المجلس الأعلى للحسابات

برسم سنة 2012

مرفوع إلى حضرة صاحب الجلالة الملك
محمد السادس نصره الله

من طرف إدريس جطو

الرئيس الأول للمجلس الأعلى للحسابات

الجزء الأول

الفهرس

مقدمة عامة..... 7

الفصل الأول : مراقبة التدبير..... 15

تدبير الدين العمومي..... 17

مراقبة تدبير وزارة الصحة للمنتجات الصيدلية 57

تدبير الممتلكات ومشاريع الاستثمار العقارية من طرف مكتب التكوين المهني وإنعاش الشغل 92

شركة العمران الدار البيضاء..... 124

شركة العمران وجدة..... 152

تدبير تحصيل الغرامات والإدانات النقدية والصوائر والمصاريف القضائية..... 181

المديريات الجهوية للمندوبية السامية للتخطيط بالدار البيضاء و فاس و أكادير 200

المدرسة الوطنية للصناعة المعدنية..... 209

المعهد العالي للإدارة 223

المدرسة الوطنية للإدارة..... 235

المعهد الوطني للإحصاء والاقتصاد التطبيقي 248

الكلية المتعددة التخصصات بتازة..... 255

تشخيص منظومة التقاعد بالمغرب ومقترحات الإصلاح 267

مذكرة استعجالية للرئيس الأول في موضوع التسيير المالي للمخيمات الصيفية..... 283

الفصل الثاني: تتبع التوصيات الصادرة عن المجلس الأعلى للحسابات 293

الفصل الثالث: الأنشطة القضائية للمجلس 330

الفصل الرابع: التصريح الإجباري بالممتلكات ومراقبة حسابات الأحزاب السياسية ...336

الفصل الخامس: الموارد و الأنشطة الإدارية للمحاكم المالية 349

مولاي صاحب الجلالة

اتسمت سنة 2012 باستمرار الانكماش الذي تعيشه اقتصاديات مجموعة كبيرة من دول العالم، وخاصة تلك المشكلة لمنطقة الأورو، الأمر الذي ترتبت عنه آثارا سلبية على الوضعية الاقتصادية والمالية ببلادنا. وقد ساهم هذا المحيط الدولي غير الايجابي والجفاف الذي ساد خلال سنة 2012 في تدهور أهم المؤشرات الاقتصادية والمالية للمغرب.

وهكذا، فعلى المستوى الاقتصادي، انخفض الناتج الداخلي الخام سنة 2012 إلى 2,7 % مقابل نسبة 5 % خلال سنة 2011. أما على مستوى المالية العامة، فقد سجل المغرب برسم نفس السنة عجزا في الميزانية بلغ نسبة 7,6 % من الناتج الداخلي الخام مقابل نسبة 6,2 % سنة 2011 . كذلك، تم تسجيل ارتفاع في معدل دين الخزينة حيث انتقل من 53,2 % من الناتج الداخلي الخام خلال سنة 2001 إلى 59,4 % برسم سنة 2012.

وتعزى هذه الوضعية، التي جاءت لاحقة لفترة كانت قد سجلت فائضا في الميزانية (نسبة 0,5 % في سنة 2007 ونسبة 0,4 % برسم سنة 2008)، إلى السياسة الميزانياتية التي نهجتها السلطات العمومية، ابتداء من سنة 2008، و التي تميزت بارتفاع نفقات الدولة في إطار سياق اتسم بانخفاض مداخيلها العادية.

في هذا الصدد، فإن معامل مرونة المداخيل الجبائية للناتج الداخلي الخام، و التي كانت في حدود 2,3 خلال الفترة الممتدة من سنة 2005 إلى سنة 2008، أضحت سالبة (1,6-) سنة 2009، قبل أن تستقر في معدل 0,9 في الفترة مابين سنة 2010 وسنة 2012. ومن بين أسباب هذه الوضعية الانكماش الذي طبع الاقتصاد الوطني خلال السنوات الأخيرة.

و لمواجهة هذه الإكراهات الاقتصادية و الميزانياتية والمالية، يتوجب أن يحظى تقويم وضعية المالية العامة بالأولوية من خلال الاصلاحات البنيوية والحكامة الجيدة، إن على مستوى مصالح الدولة أو على مستوى الجماعات الترابية والمؤسسات العمومية.

في هذا السياق، وفي إطار الاختصاصات الموكولة إليها بمقتضى الدستور والقانون، لم تدخر المحاكم المالية مجهوداتها من أجل المساهمة في الحد، أو على الأقل التخفيف، من المثبطات و العراقيل سالفة الذكر. ويتمثل الهدف الذي تطمح إليه هذه المحاكم في جعل المراقبة و التقييم في خدمة الفعل العمومي، و ذلك في المجالات الاقتصادية والمالية والاجتماعية، حيث تسهر المحاكم المالية، لأجله، على حماية مبادئ وقيم الحكامة الجيدة و الشفافية في تدبير الأموال العمومية.

ففي إطار هذه السيرورة، سخر المجلس الأعلى للحسابات موارده البشرية والمادية للتوسيع قدر الامكان من نطاق مراقبة التسيير واستخدام الأموال العمومية حتى تشمل أكبر عدد ممكن من الأجهزة، دون إهمال مجال آخر لا يقل أهمية يتعلق بمهمات التقييم الموضوعاتية حول قضايا ذات بعد أفقي.

و هكذا، لم تقتصر برامج المحاكم المالية لسنة 2012 على الأجهزة الكبرى أو تلك التي تدبر ميزانيات أكثر أهمية، بل شمل، كذلك وبشكل أساسي، عددا كبيرا من الجماعات التي تدير ميزانيات محدودة (64 جماعة قروية خضعت للمراقبة).

وتسعى المحاكم المالية من خلال هذه المقاربة في البرمجة إلى مواصلة التحسيس بمبدأ الإدلاء بالحساب وتعميمه في أفق تكريس هذا المبدأ كثقافة لدى مختلف الفاعلين العموميين.

وفي ما يتعلق بالأعمال الموضوعاتية، يطمح المجلس الأعلى للحسابات إلى تعزيز دوره في مجال المساعدة التي يبذلها للبرلمان والحكومة من خلال إنجاز دراسات موضوعاتية بشـــأن قضايـــا و إشكالات ذات أبعاد أفقية. وهكذا، وبعد إصدار التقرير المتعلق بإصلاح نظام التقاعد، يتأهب المجلس لنشر تقارير أخرى ترصد النتائج التي أسفرت عنها دراسات مماثلة.

و على إثر إجراء مهمات المراقبة وتتبع تنفيذ التوصيات، يسجل المجلس الأعلى للحسابات التحسن الملموس في التدبير العمومي بالرغم من مجموعة من العراقيل التي واجهت تطبيق هذه التوصيات، والمتمثلة، أساسا، في قلة الموارد المالية وعدم ملاءمة الموارد البشرية و الحاجة إلى تأهيل المنتخبين (بالنسبة للجماعات الترابية).

وفي ما يتعلق بالاختصاصات الأخرى للمحاكم المالية، فقد تم التدقيق والبت في 1020 حسابا مقدما من طرف مختلف المحاسبين العموميين وأصدرت بشأنها هذه المحاكم أحكاما بالعجز بمبلغ إجمالي قدره 31.057.539,72 درهم.

وفي مجال التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية، همت إجراءات المتابعة أمام المجلس 78 شخصا، كما تم إصدار 82 حكما و قرارا في إطار هذا الاختصاص.

كذلك، أحيلت على وزير العدل، طبقا لمدونة المحاكم المالية، ما مجموعه 6 قضايا قد تستوجب عقوبة جنائية تهم 37 شخصا.

على صعيد آخر، عملت المحاكم المالية خلال سنة 2012 على تلقي وتتبع التصريحات بالممتلكات (1235 تصريحا مودعا على المستوى المركزي و 8036 على الصعيد الجهوي) و الإعداد لعملية تجديد التصريحات التي تمت في شهر فبراير 2013. كما قام المجلس الأعلى للحسابات بتدقيق حسابات الأحزاب السياسية وفحص النفقات المتعلقة بالعمليات الانتخابية.

و في إطار مراقبة الإجراءات المتعلقة بتنفيذ ميزانيات الجماعات الترابية، أصدرت المجالس الجهوية للحسابات 82 رأيا بخصوص حسابات إدارية غير مصادق عليها من طرف المجالس التداولية المختصة.

وفي مجال التعاون الدولي، وعلى مستوى التعاون متعدد الأطراف، استمر المجلس الأعلى للحسابات في المساهمة بشكل ايجابي في أشغال منظمات الأجهزة العليا للرقابة ومجموعات العمل المرتبطة بها، خاصة تلك المتعلقة بإعداد المعايير والنهوض بالممارسات الجيدة في ميدان التدقيق.

في نفس السياق، وعلى صعيد التعاون الثنائي، تم تعزيز علاقات التعاون مع الأجهزة العليا للرقابة بالدول الصديقة. في هذا الإطار، تميزت سنة 2012 بتنفيذ برنامج للتكوين من طرف المجلس الأعلى للحسابات بالمملكة ومحكمة الحسابات بفرنسا بدعم من الاتحاد الأوروبي لفائدة 213 قاضيا.

و يرصد هذا التقرير، المقدم **لجلالتكم**، تطبيقا لمقتضيات الفصل 148 من الدستور، بشكل مفصل أنشطة المحاكم المالية، وذلك من خلال جزأين: يتعلق الجزء الأول بالمجلس الأعلى للحسابات في حين يخصص الجزء الثاني، الذي يتكون من كتابين، لأنشطة المجالس الجهوية للحسابات.

في إطار إعداد هذا التقرير، قامت لجنة التقارير والبرمجة بالمجلس الأعلى للحسابات بانتقاء 106 ملخصا للملاحظات الأساسية التي أسفرت عنها مختلف المهام الرقابية المنجزة من طرف المجلس الأعلى للحسابات والمجالس الجهوية للحسابات، وذلك من أصل 109 تقريرا خاصا أعدت في إطار مراقبة التدبير ومراقبة استعمال الأموال العمومية برسم سنة 2012 .

وقد وجهت هذه الملاحظات إلى السلطات الحكومية المختصة ومسؤولي الأجهزة المعنية، طبقا لمبدأ التواجهية المنصوص عليه في المادة 99 من القانون رقم 99 - 62 المتعلق بمدونة المحاكم المالية.

و قد وافت جل الأجهزة، التي تمت مراقبتها خلال سنة 2012 ، المجلس الأعلى للحسابات بأجوبتها وتعقيباتها على الملاحظات المسجلة حيث تم إدراجها في هذا التقرير، وذلك إما بصفة شاملة، أو بشكل مقتضب في حالة ما إذا كان نص الجواب مسهبا أو يتجاوز مضمون الملاحظات المسجلة من طرف المحاكم المالية.

القسم الأول
أنشطة المجلس الأعلى للحسابات

طبقا للفصل 147 من الدستور، يعتبر المجلس الأعلى للحسابات الهيئة العليا لمراقبة المالية العمومية بالمملكة، حيث يمارس اختصاصات قضائية في مجال التدقيق والبت في حسابات المحاسبين العموميين والمحاسبين بحكم الواقع والتأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية، كما تناط به مهمة مراقبة تدبير الأجهزة العمومية واستعمال الأموال العمومية.

فضلا عن ذلك، يقدم المجلس الأعلى للحسابات مساعدته للبرلمان في المجالات المتعلقة بمراقبة المالية العمومية، كما يقدم مساعدته للحكومة في الميادين التي تدخل في نطاق اختصاصاته بمقتضى القانون. ويقدم، كذلك، مساعدته للهيئات القضائية.

كما يزاول المجلس، بناء على الدستور والقوانين الجاري بها العمل، مهام أخرى تتعلق بمراقبة وتتبع التصريحات الإجبارية بالممتلكات وتدقيق حسابات الأحزاب السياسية وفحص النفقات المتعلقة بالعمليات الانتخابية. بالإضافة إلى ذلك، يقوم المجلس الأعلى للحسابات بالإشهاد على صحة الحسابات المتعلقة بالمشاريع الممولة من طرف المنظمات التابعة للأمم المتحدة بالمغرب. وقد تم توجيه التقارير المتعلقة بهذه الأنشطة إلى السلطات المختصة.

وتطبيقا لأحكام المادة 100 من القانون رقم 99 - 62 المتعلق بمدونة المحاكم المالية، يقدم هذا الجزء بيانا عن الأنشطة القضائية وغير القضائية للمجلس الأعلى للحسابات وكذا الأنشطة الإدارية للمحاكم المالية وفقا للتصميم التالي:

- **الفصل الأول**: مراقبة التدبير
- **الفصل الثاني**: تتبع التوصيات الصادرة عن المجلس الأعلى للحسابات خلال سنة 2010 و ما قبلها
- **الفصل الثالث**: الأنشطة المتعلقة بالرقابة القضائية
- **الفصل الرابع**: الأنشطة المتعلقة بالتصريح الإجباري بالممتلكات وبتدقيق حسابات الأحزاب السياسية
- **الفصل الخامس**: الموارد و الأنشطة الإدارية للمحاكم المالية

الفصل الأول : مراقبة التدبير

أنجز المجلس الأعلى للحسابات ثلاثة عشر مهمة في إطار مراقبة التدبير، حيث أسفرت هذه المهام الرقابية عن تسجيل مجموعة من الملاحظات تم تبليغها لمسؤولي الأجهزة التي خضعت للمراقبة، وكانت هذه الملاحظات موضوع تقارير خاصة وجهت إلى رئيس الحكومة ووزير الاقتصاد والمالية و الوزارات الوصية المعنية.

ويتضمن هذا التقرير ملخصا للتقارير الخاصة التي تمخضت عن ممارسة المجلس الأعلى للحسابات لاختصاصاته في مجال مراقبة التدبير، و التي تتوزع على الشكل الآتي:

- تدبير الدين العمومي؛
- تدبير وزارة الصحة للمنتجات الصيدلية؛
- تدبير الممتلكات و مشاريع الإستثمار العقارية من طرف مكتب التكوين المهني و إنعاش الشغل؛
- شركة العمران الدار البيضاء؛
- شركة العمران وجدة؛
- تدبير تحصيل الغرامات و الإدانات النقدية و الصوائر و المصاريف القضائية؛
- المديريات الجهوية للمندوبية السامية للتخطيط بالدار البيضاء و فاس و أكادير؛
- المدرسة الوطنية للصناعة المعدنية؛
- المعهد العالي للإدارة؛
- المدرسة الوطنية للإدارة؛
- المعهد الوطني للإحصاء و الإقتصاد التطبيقي؛
- الكلية متعددة التخصصات بتازة؛
- تشخيص منظومة التقاعد بالمغرب و مقترحات الإصلاح.

كما يتضمن التقرير مذكرة استعجالية للرئيس الأول للمجلس الأعلى للحسابات في موضوع التسيير المالي للمخيمات الصيفية.

تدبير الدين العمومي

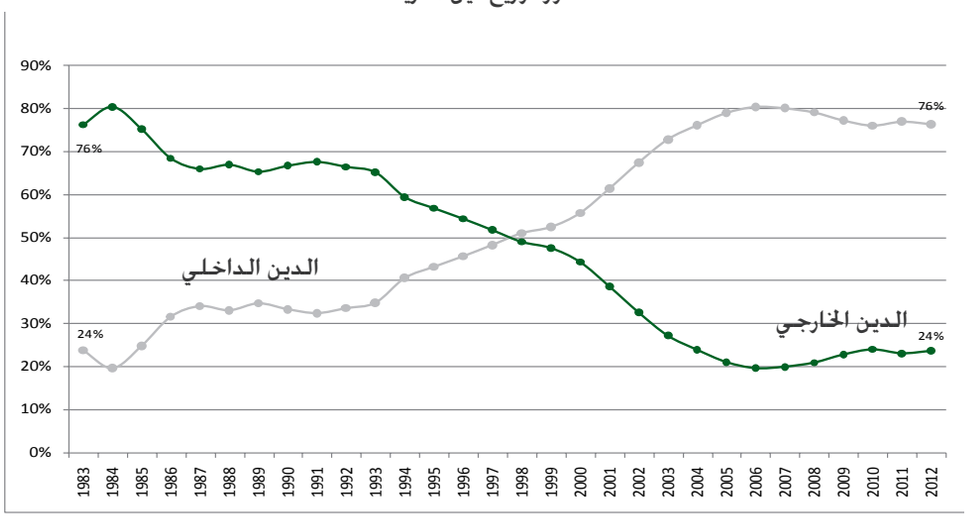
إن الهدف الأساسي من تدبير الدين العمومي يتمثل في تأمين تمويل قار ودائم مع الحد من الكلفة والمخاطر المرتبطة به على المدى البعيد وذلك بالتحكيم بين مصادر التمويل الداخلية والخارجية والمساهمة بالتالي في تنمية سوق قيم الخزينة.

و لقد كان الهدف الأساسي في المغرب من تدبير الدين العمومي، إلى غاية بداية الثمانينيات، هو البحث عن توفير الأموال اللازمة لتمويل برامج الاستثمار المعتمدة من طرف الدولة. وفي هذا الإطار، تم اللجوء إلى الأسواق المالية الدولية. وقد أفضت هذه الوضعية إلى بلوغ الدين الخارجي مستويات غير قابلة للتحمل مما اضطر المغرب إلى اعتماد سلسلة من إعادات جدولة الديون بين 1983 و 1992.

و بدءا من سنة 1993، تميز تدبير الدين بتبني مقاربة جديدة قائمة على توزيع جديد بين الموارد الداخلية والخارجية من أجل تقليص ثقل الدين الخارجي وتكاليفه للوصول إلى مستوى مقبول.

ولقد مكنت هذه المقاربة من تخفيض الدين الخارجي للخزينة من 80 % من دينها الإجمالي سنة 1984 إلى حوالي 24 % سنة 2012. حيث تم تعويض هذا الدين تدريجيا باللجوء المكثف إلى المصادر الداخلية مما نتج عنه تزايد الدين الداخلي من 20 % سنة 1984 إلى 76 % من دين الخزينة سنة 2012 كما يبرز ذلك الرسم التالي:

تطور توزيع دين الخزينة



فإلى غاية نهاية 2012، بلغ مخزون دين الخزينة (الداخلي و الخارجي) 493,67 مليار درهم مقابل 327,52 مليار درهم سنة 2005 بزيادة 50 %. أما نسبة دين الخزينة من الناتج الداخلي الخام فقد سجلت تراجعا ملحوظا منذ 2009 إذ انتقلت من 46,9 % إلى 59,6 % نهاية 2012.

وأخذا بعين الاعتبار الدين الخارجي المضمون فقد وصل حجم الدين العمومي[1] نهاية 2012 إلى 589 مليار درهم ممثلا بذلك أكثر من 71 % من الناتج الداخلي الخام و بزيادة أكثر من 7 نقط بالمقارنة مع 2011.

أما بنية استحقاق الدين الداخلي فقد ظلت تهيمن عليها سندات الخزينة المصدرة عن طريق المزايدة والتي تمثل ما يقرب من 95 % من الحجم الإجمالي ووصلت في الأسدس الأول من 2013 إلى 387 مليار درهم. وظلت هذه السندات أهم مكون للدين التفاوضي بنسبة 73 % من مخزون دين الخزينة.

كما يلاحظ كذلك أنه إلى نهاية 2012، بلغ حجم الدين الخارجي المضمون من طرف الدولة أكثر من 95 مليار درهم أي 45 % من الدين الخارجي العمومي بينما بلغ حجم الدين الداخلي المضمون 17,63 مليار درهم أي 4,66 % من الدين الداخلي العمومي (معطيات يونيو 2012).

1 يتألف الدين العمومي من دين الخزينة والدين المضمون

و من جهة أخرى، و إلى غاية نهاية 2012 بلغ حجم الدين الخارجي الذي تمت تعبئته من طرف الخزينة 116 مليار درهم بزيادة قدرها 80 % تقريبا بالمقارنة مع سنة 2006 مما يشكل 55 % من الدين الخارجي العمومي، و قد تم التعاقد بشأنها أساسا في إطار قروض تفضيلية.

و بلغت خدمة دين الخزينة التي تشمل أصل الدين والفوائد والعمولات خلال سنة 2012 ما قدره 105,6 مليار درهم مقابل 95,7 مليار درهم سنة 2011 و 108,2 مليار درهم سنة 2010. كما أن التحملات المتعلقة بالفوائد والعمولات من الدين الإجمالي للخزينة بلغت 19.915 مليون درهم سنة 2012 مقابل 18.136 مليون درهم سنة 2011 و 17.551 مليون درهم سنة 2010. ومثلت هذه التكاليف سنة 2012 نسبة 2,4 % من الناتج الداخلي الخام.

وعلى المستوى التنظيمي، فإن تدبير عملية المديونية والخزينة العامة تتولاه مديرية الخزينة والمالية الخارجية التي تتكلف بتأمين توازن مالية الخزينة العامة وتعبئة مجموع الموارد الداخلية والخارجية الضرورية لهذه الغاية.

كما يعرف نظام تدبير الدين العمومي تدخل عدة شركاء خاصة :

- الخزينة العامة للمملكة بخصوص الجوانب المرتبطة بتسديد الدين ومسك المحاسبة المتعلقة به وتلك المتصلة بتتبع ووضع توقعات مالية الخزينة (التوقعات والمنجزات في مجال المداخيل والنفقات) ؛
- بنك المغرب بخصوص الجوانب المرتبطة بأداء الدين والمعطيات حول الحساب الجاري للخزينة ؛
- مديرية الميزانية فيما يتعلق بالجوانب الخاصة بالتمويل الخارجي الثنائي والمتعدد الأطراف للمشاريع المدرجة في ميزانية الدولة ؛
- مديرية المقاولات العمومية والخوصصة عبر رأيها في منح الضمانة للتمويل الخارجي لمشاريع الاستثمار الخاصة بالمقاولات والمؤسسات العمومية وكذا تلك المرتبطة بعمليات سحب أو إيداع هذه المؤسسات في مسالك الخزينة.

I. ملاحظات وتوصيات المجلس الأعلى للحسابات

تتمثل أهم الملاحظات التي رصدها المجلس الأعلى للحسابات عقب مهمته الرقابية حول تدبير الدين العمومي و كذا التوصيات المرافقة لها فيما يلي:

أولا- الإطار العام لتدبير وتتبع الدين

يشمل الإطار العام للمديونية وتدبير الدين الجوانب المؤسساتية والتنظيمية والرقابية. وينصب كذلك على الجوانب المتصلة باستراتيجية تدبير الدين وإطار تدبير المخاطر. أما عن الإطار العام لتتبع الدين فيهم كل القضايا الخاصة بتتبع نقاط الضعف (vulnérabilités) المتعلقة بالدين وتتبع مصادرها وكذا الجوانب الخاصة باستدامة الدين(soutenabilité) .

وقد تبين من خلال تحليل هذه الإطارات أنها تنطوي على بعض النقائص خصوصا بالاستناد إلى المرجعية المؤسسة على معايير وتوجيهات المنظمات الدولية وكذا بالنظر إلى أفضل الممارسات في هذا الإطار.

1. نقص في تأطير المديونية وتداخل بين أدوار بعض الفاعلين

إن تدبير الدين العمومي يقع أساسا على عاتق مديرية الخزينة والمالية الخارجية التي تضطلع بهذه الصلاحية في إطار الحدود المرسومة لها كل سنة في قانون المالية الذي يحدد سقفا للقروض الخارجية وتوقعات للقروض الداخلية ذات المدين المتوسط والبعيد المراد تعبئتها في السنة المعنية.

إن تحليل الإطار القانوني والمؤسساتي للدين يبين أن قانون المالية السنوي يعد الإطار الوحيد الذي يضع حدودا تستهدف تأطير اللجوء إلى الاقتراض على أفق محدود في السنة المالية المعنية. ومن ثم ، لا توجد مقتضيات أخرى تمكن من تأطير الاختيارات في مجال المديونية في أفق متوسط.

كما أن هذه الحدود المسجلة في قانون المالية لا تهم إلا القروض الخارجية على مستوى السحوبات المراد إنجازها خلال السنة. ففي الواقع، مستوى هذه السحوبات لا يتحكم فيه في إطار التدبير الحالي. ذلك أنها تهم القروض الجارية وتلك الجديدة وفق وتيرة إنجاز المشاريع المرتبطة بها والتي لا تكون موضوع توقعات كافية الدقة أثناء إعداد قانون المالية. بالإضافة إلى ذلك، فإن هذه السحوبات تتم من طرف وحدتين مختلفتين هما مديرية الخزينة والمالية الخارجية ومديرية الميزانية، وهو الأمر الذي يجعلهما أقل تحكما فيها بالنظر إلى ضعف التنسيق بينهما.

بالنسبة للقروض الداخلية، فإن الترخيص البرلماني لا يصاغ بكيفية حصرية وإنما يقرر مبلغا تقديريا. في حين أن المبالغ المكتتبة في السوق الداخلية عادة ما تتجاوز، وبشكل كبير، التوقعات المسجلة في قانون المالية.

وفضلا عن ذلك، وبخصوص القروض الداخلية، فإن المبلغ المسجل في قانون المالية لا يهم إلا القروض المتوسطة أو البعيدة المدى بآجال تساوي أو تتجاوز خمس سنوات. غير أن هذا المبلغ يستثني قروضا أخرى يمكن أن تخصص لتمويل عجز الميزانية وليس لاحتياجات الخزينة. ويتعلق الأمر بالقروض على مدى سنتين التي لا تظهر في قانون المالية. ويكتسي هذا الأمر أهمية خاصة بالنظر إلى اللجوء المكثف لهذه السندات خلال السنوات الأخيرة حيث انتقلت الاكتتابات منها من 100 مليون درهم سنة 2008 إلى أكثر من 40 مليار درهم سنة 2011، مما مثل 39 % من الاكتتابات الإجمالية لتلك السنة. وقد استمرت نفس الحالة بحدة أقل خلال سنة 2012.

و يمكن أن تدفع هذه الوضعية مدبري الدين العمومي إلى تفضيل هذه القروض ذات الأمد القصير، مما يرفع من مخاطر إعادة التمويل.

وزيادة على مديرية الخزينة والمالية الخارجية يتدخل في تدبير الدين كل من البنك المركزي والخزينة العامة للمملكة ومديرية الميزانية. وقد لوحظ أن أدوار بعض هذه المؤسسات لا تمكن من تدبير أمثل كما هو الحال على سبيل المثال بالنسبة للتمويلات الخارجية المشترك تدبيرها بين مديرية الخزينة والمالية الخارجية ومديرية الميزانية اللتان تتشابه صلاحياتهما بهذا الخصوص، وأيضا تدبير الخزينة المشترك بين مديرية الخزينة والمالية الخارجية وبين الخزينة العامة للمملكة. ومن الواضح أن وضعية التدبير المتقاسم بين مختلف المتدخلين تخلق حاجة ملحة للتنسيق بينهم، بيد أنه لوحظ أن وسائله لا ترقى إلى المستوى المطلوب. فعلى سبيل المثال، نجد أن لجنة تدبير الخزينة التي تضم مديرية الخزينة والمالية الخارجية والخزينة العامة للمملكة وإدارة الجمارك وإدارة الضرائب المقرر أن تجتمع كل يوم اثنين عشية إجراء المزاد لم تجتمع منذ 2006. كما أن لجنة تنسيق التمويلات الخارجية التي ينبغي أن تنسق أنشطة المتدخلين في تدبير هذه التمويلات لم تجتمع منذ 2009.

و يتضح مما سبق أن التأطير الحالي للمديونية لا يمكن من الاحتياط بشكل كاف من حدوث وضعيات قد تكون غير محتملة. ذلك أن وضعية المديونية تكون أكثر منها جردا لاحقا للعمليات المنجزة خلال السنة وليس نتاج قرارات مسبقة. ويتميز التأطير الحالي بوجود صلاحيات واسعة لمدبري الدين في اللجوء للاقتراض حيث يشكو النظام الحالي من غياب تأطير على مستوى أعلى ومستقل عن مدبري الدين يتولى تحديد الاختيارات الكبرى للمديونية على المدى المتوسط و البعيد.

وتجدر الإشارة إلى أن دستور 2011 جاء بتأطير شامل بإدخال قاعدة جديدة لتدبير المالية العمومية، حيث ينص الفصل 77 منه على أن «يسهر البرلمان و الحكومة على الحفاظ على توازن مالية الدولة».

و من ثم، فإن المجلس الأعلى للحسابات يوصي السلطات العمومية بإرساء تأطير أفضل لمستوى المديونية وإعادة النظر في تأطيرها المؤسساتي وبالخصوص إقرار فصل بين مستوى التدبير التنفيذي للدين ومستوى اتخاذ قرار سياسة المديونية.

ويمكن أن يؤسس الإطار المذكور على شكل وحدة مختصة بتدبير الدين تتولى المسؤولية عن محفظة التزامات الدولة بكاملها ووحدة عليا تتولى تأطير عمل الوحدة الأولى وتحديد استراتيجية المديونية على المدى المتوسط. ويمكن أن تضم هذه الوحدة مختلف الهيئات المعنية بالدين وتكون لها أيضا صلاحية المصادقة على استراتيجية تدبير الدين المعدة من طرف وحدة التدبير.

2. التنظيم والمراقبة

نقائص في التنظيم

رغم إحداث وحدة قطب الدين سنة 2010، لا زال تنظيم تدبير الدين تشوبه بعض النواقص. فإحداث قطب الدين قام على تجميع بعض الأقسام التي كانت تابعة لمديريات فرعية مختلفة دون مراجعة مهامها لجعلها تهتم بأنشطة تدبير المحفظة الإجمالية للدين. وقد لوحظ هذا التغيير بالخصوص على مستوى تدبير الدين الداخلي الذي انتقل من تنظيم حسب السوق (الأولية الثانوية) إلى تنظيم حسب الحرفة (front office, middle office, back office). غير أنه إذا تجاوزنا الإطار الشكلي للتنظيم الجديد لتدبير الدين الداخلي، فإن الهياكل الجديدة المحدثة بخصوص الأنشطة المذكورة لا تعمل حتى الآن وفق منطق الأنشطة حسب الحرفة.

و فيما يتعلق بالدين الخارجي، لوحظ توزيع نفس النشاط بين مديريتين مختلفتين بوزارة المالية. ذلك أن القروض الخارجية المخصصة لإنجاز المشاريع أو البرامج المدرجة في ميزانية الدولة يتم التفاوض بشأنها من طرف مديرية الميزانية. أما القروض الخارجية المخصصة للإصلاحات فيتم التفاوض بخصوصها من طرف مديرية الخزينة والمالية الخارجية (قطب التمويلات الخارجية). ويعتمد توزيع تعبئة القروض بين هاتين الوحدتين على منشور لوزير المالية مؤرخ في 1988.

ويشكل هذا الوضع ازدواجية في العمل بما أن وحدتين تابعتين لمديريتين مختلفتين تقومان بنشاط مماثل. علما بأن الجزء الأهم من القروض الخارجية يتم تعبئته حاليا عبر مديرية الميزانية. أما مديرية الخزينة والمالية الخارجية التي من المفترض أنها تتوفر على الخبرة الضرورية لممارسة هذا النشاط، فلا تتكلف في الواقع سوى بعدد أقل من القروض الخارجية. كما أن مثل هذا الوضع يخلق حاجة إلى التنسيق بين الوحدتين، غير أنه لوحظ أن لجنة تنسيق التمويلات الخارجية لم تجتمع منذ 2009.

وبخصوص تدبير مالية الخزينة، يظل هذا النشاط قائما على أساس التوقعات المقدمة لقسم الدين الداخلي التابع لقطب الدين من طرف قسم توقع مالية الخزينة العمومية التابعة للقطب الماكرو اقتصادي.

ومن شأن هذا الوضع أن يجعل تدفق المعلومات أقل سيولة ويتطلب مجهودا في التنسيق بين قطب الدين والقطب الماكرو اقتصادي. فالمعلومات اليومية الواردة خصوصا من الخزينة العامة للمملكة والبنك المركزي تمر أولا عبر القطب الماكرو اقتصادي الذي يوجهها إلى قطب الدين. كما أن حاجيات القطب الماكرو اقتصادي بخصوص المعطيات حول توقعات مالية الخزينة يمكن أن تكون مختلفة عن تلك الخاصة بقطب الدين الذي تعد بالنسبة إليه معطيات أساسية لتحديد الاكتتابات الأسبوعية أو الآنية عند الضرورة. حيث أن هذا الأخير يعمل بحكم طبيعة نشاطه وفق ديناميكية يومية لتقدير الاحتياجات والبحث عن التمويلات أو التوظيفات مما يتطلب تتبعا عن قرب و تفاعلية أكبر.

غياب مساطر و إطار رسمي للمراقبة الداخلية

على الرغم من أهمية التحكم في المخاطر التنفيذية (risques opérationnels) بخصوص تدبير الدين، فقد لوحظ غياب للمساطر ولإطار رسمي للمراقبة الداخلية. وتكمن هذه الأهمية في كون الإطار المذكور يجب أن يشكل مرجعية مصادق عليها على مستوى مناسب. كما يجب أن يمكن هذا الإطار من توصيف دقيق وواضح لمسالك تدفق المعلومات والوثائق ومن تحديد الآجال التي يتعين احترامها، بالإضافة إلى مساطر التراخيص والتصديق حسب مختلف مستويات المسؤولية والتفويضات وكذا تدابير الرقابة الواجب اتخاذها.

للإشارة فإن الاتجاه الحالي لإدراج تنظيم تدبير الدين في إطار سير عمل (workflow) يوضح المسؤوليات ويدمج البعد الرقابي، من شأنه أن يحسن إطار المراقبة الداخلية التي تحتاج إلى ترسيمها. كما أن مشروع النظام المعلوماتي الجاري إعماله يمكنه أن يكون مفيدا بهذا الخصوص.

غياب إطار للتقييم الداخلي والخارجي

على الرغم من التطور الذي عرفه تدبير الدين وتزايد التعقيدات والرهانات المرتبطة به (حجم الدين، الأدوات المستعملة، ...) فإنه لم يحظ بعد بإطار للمراجعة الدورية التي من شأنها أن تمكن من معرفة مدى فعالية التدبير وجودة القرارات

المتخذة ومظاهر الخلل التي يمكن أن تشوبه. فالهيكلة الحالية لا تتوفر على وحدة للتدقيق الداخلي، غير أن مديرية الخزينة والمالية الخارجية تعتزم الاتجاه نحو هيكلة تضم وحدة للتدقيق المذكور.

ولوحظ كذلك غياب إطار للمراجعة الدورية لهذا التدبير من طرف هيئة خارجية تتولى التقييم بشكل مستقل لمدى جودته.

لذلك، يوصي المجلس الأعلى للحسابات بإعادة النظر في التنظيم الحالي في اتجاه تخصص أفضل لوحدة تدبير الدين حول الحرف المرتبطة بهذا النشاط وجعلها مسؤولة عن مجموع الدين العمومي بمكونيه الداخلي والخارجي.

كما يوصي بإعداد إطار رسمي للمراقبة الداخلية بمساطر رسمية لتدبير الدين العمومي وإحداث إطار قار للتقييم الداخلي و الخارجي.

3. استراتيجية تدبير الدين

غياب استراتيجية رسمية

لتحديد أهداف تدبير الدين، تعالج الخزينة كل واحد من مكونيه بشكل مستقل. فبالنسبة للدين الخارجي للخزينة، تم إعداد دراسة سنة 1998، باشتراك بين مديرية الخزينة والمالية الخارجية وبنك JP Morgan أفضت إلى تحديد بنية مرجعية.

أما بالنسبة للدين الداخلي، فلم تنجز أية دراسة لتحديد أهداف لتدبيره. وقد تم ذلك اعتبارا لكون الدين الداخلي يكتتب بشكل حصري بالدرهم وعبر منتوجات بسعر ثابت[2] مما يجعل التوظيف الأمثل للمحفظة ينحصر في إيجاد البنية المثلى من حيث آجال الديون. ويكون بذلك الهدف الأساسي هو الحد من كلفة هذه البنية مع مراعاة حصر مستوى أهم المخاطر في حدود مقبولة لاسيما مخاطر التمويل وإعادة التمويل. ولبلوغ ذلك، تم على مستوى داخلي تحديد أهداف تتعلق بمتوسط المدة المتبقية للسداد وحصة الدين قصير الأجل وتمليس جدول سداد الدين.

وسواء بالنسبة للدين الداخلي أو الخارجي، فإن هذه الأهداف لم يتم وضعها في أي إطار يبين بكيفية رسمية استراتيجية تدبير الدين. كما لم يتم وضع أي مسطرة لإعداد هذه الاستراتيجية لتحديد المسؤوليات ومهام كل متدخل في مسلسل تحضيرها اعتمادها. وذلك رغم أن مديرية الخزينة والتمويلات الخارجية مكلفة بتحديد الاستراتجية المذكورة ومعايير تدبير الدين. ولم تشرع المديرية المذكورة إلا في سنة 2008 في تضمين التقرير السنوي حول الدين العمومي بعناصر مقتضبة حول توجهاتها في مجال تدبير الدين. ويتعلق الأمر بتقديم لنفس المبادئ والأهداف العامة لتدبير الدين العمومي حيث تم نشرها منذ 2008 في كل التقارير الموالية.

وبالنسبة للدين الداخلي الذي يكون الجزء الأكبر من الدين العمومي، فإن الأهداف الموجودة حاليا لا تستند بشكل كاف إلى تحليل معمق لظروف تطور سوق الدين والظروف الماكرو اقتصادية الملائمة من أجل وضع استراتيجية تدبير الدين.

وفضلا عن ذلك، لم يحدد أي هدف يتعلق بالتوزيع بين الدين الداخلي والخارجي. وذلك بالرغم من وجود توزيع بين 80 % من الدين في السوق الداخلي و20 % من الدين الخارجي كهدف متداول داخل مديرية الخزينة لكن دون أن يتم وضعه في أي وثيقة معتمدة.

لذلك يوصي المجلس الأعلى للحسابات بوضع صيغة رسمية لإستراتيجية تدبير الدين على المدى المتوسط وتبني مسطرة رسمية لإعدادها والمصادقة عليها و تتبع إنجازها.

4. إطار تدبير المخاطر

فصل مكوني الدين

يقوم النظام الحالي بتدبير المخاطر المرتبطة بالمكونين الداخلي والخارجي للدين بكيفية منفصلة. وقد ظل هذا الفصل قائما إلى تاريخ قريب حتى على مستوى تنظيم مديرية الخزينة والمالية الخارجية التي كانت تسند تدبير كل مكون لوحدة

2 كل الدين الداخلي الذي يتجاوز أجله مدة سنة، يتم اكتتابه بسعر فائدة ثابت.

مختلفة الشيء الذي لم يتم تجاوزه كليا حاليا بعد تجميعهما في قطب مكلف بالدين. كما أن وضعا كهذا لا يوفر إطارا لتدبير المخاطر المرتبطة بالمحفظة الإجمالية للدين وينطوي على مخاطر تشتيت الموارد التي من المفروض أن تكون مركزة على نفس النشاط.

➢ قيام تحديد المخاطر على الممارسة

إن المخاطر التي يغطيها تدبير الدين الحالي هي تلك التي تؤخذ عادة بعين الاعتبار في دول أخرى التي قد تختلف ظروفها عن وضعية المغرب. وهكذا فقد تم تسجيل غياب طريقة ملائمة لتحديد وتحليل وتقييم المخاطر الخاصة بالدين المغربي.

كما أن النظام الحالي لا يتضمن بالنسبة للمخاطر المشمولة أدوات لاختبار محفظة الدين في مواجهة الصدمات التي يمكن أن تواجهها (Tests d'épreuve). ذلك أن هذه الاختبارات تبدو ضرورية لتقييم المخاطر وآثارها الشيء الذي يعد أساسيا لتحمل جيد للمخاطر التي يتم تحديدها. وعلى هذا الصعيد، تجدر الإشارة إلى أن مديرية الخزينة والمالية الخارجية شرعت على مستوى داخلي في وضع خارطة للمخاطر المرتبطة بتدبير الدين.

➢ غياب إطار رسمي و استراتيجية مرجحة

لقد لوحظ غياب إطار رسمي لتدبير المخاطر يوضح المشمولة منها وكذا إطار تحليلها وتقييمها كما أن تدبير المخاطر لا يعتمد على أية استراتيجية مرجحة لتدبير التحكيم بين الكلفة والمخاطر المحتملة التي تكون الهدف الأساسي لتدبير الدين.

ولوحظ كذلك أن النظام المعلوماتي الحالي المتعلق بتدبير الدين لا يتضمن وظيفة تدبير المخاطر ولا يسمح باستخراج مباشر وتحليل للمعطيات لغرض اتخاذ القرار. كما أنه لا يسمح بربطه بأنظمة أخرى لتدبير المخاطر.

لذلك، يوصي المجلس الأعلى للحسابات بالإسراع في إنجاز خارطة المخاطر المرتبطة بتدبير الدين كشرط أولي لوضع إطار شامل ورسمي لتدبير المخاطر الذي يجب أن يشمل المحفظة الإجمالية والمندمجة للدين. ويتعين أن يتضمن هذا الإطار المكونات الأساسية لتحليل وتحديد المخاطر وتقييمها و وسائل تدبيرها.

ثانيا- تحليل هشاشة (vulnérabilité) الدين العمومي

إن تحليل إطار تتبع هشاشة الدين العمومي مكن من الوقوف على النقائص التالية :

1. تتبع هشاشة الدين

➢ نظام مقتصر على التدبير التنفيذي للدين (gestion opérationnelle)

إن النظام الحالي مركز على التدبير التنفيذي للدين حيث يحاول أساسا إيجاد الموارد الضرورية لتمويل الخزينة وأن يظل في حدود الأهداف المسطرة للدين الداخلي والخارجي.

فهذا النظام لا يندمج بالكيفية المطلوبة في الظروف العامة لتمويل الاقتصاد ليأخذ بعين الاعتبار خصوصياته وتطوراته وصعوباته المحتملة. فالاندماج الحاصل ينحصر في تلبية الحاجة لتمويل ميزانية الدولة على مدى سنة بمناسبة إعداد قانون المالية. إن هذا الإطار لا يأخذ بعين الاعتبار احتياجات التمويل الناجمة عن مخططات التنمية التي تمتد على سنوات وتتجاوز المشاريع العمومية.

ثم إن النظام الحالي لتدبير الدين لا يتضمن إطارا للتحليل والأخذ بعين الاعتبار لمصادر الهشاشة الموجودة التي من شأنها أن تأثر على المديونية. فمثل هذه المصادر يمكن أن تكون من طبيعة مختلفة ومخاطرها المحتملة يمكن أن تتأكد إلى

حد ما. ومن هنا تظهر فائدة إيجاد إطار للتتبع والتحليل كمكون احترازي لتدبير الدين. كما أن المصادر المذكورة يمكن أن ترتبط بالإطار الماكرو اقتصادي والميزانياتي والنظام المالي ونظام التغطية الاجتماعية وإطار التجارة الخارجية الخ.

نظام مركز على الخصوم المباشرة للخزينة

إن تدبير الدين الذي تتولاه مديرية الخزينة والمالية الخارجية يتعلق بالقروض المباشرة للخزينة. وتبرم هذه القروض في الداخل حصريا من طرف المديرية المذكورة. أما في الخارج، فإن مديرية الميزانية تتدخل لتعبئة التمويلات للمشاريع المدرجة في قانون المالية.

ويشمل هذا التدبير أهم جوانب تدبير القروض الداخلية والخارجية المبرمة من طرف مديرية الخزينة والمالية الخارجية أو مديرية الميزانية لكنه ينحصر على الدين المباشر للخزينة.

ويظهر أن هذا النظام لا يغطي مجموع الخصوم العمومية الحقيقية لإدماجها في إطار تدبير شمولي للدين العمومي. ويتعلق الأمر أساسا بنظام تدبير دين الخزينة إلى جانب تتبع إحصائي للدين الخارجي للمقاولات والمؤسسات العمومية. ويجب أن يشمل مثل هذا النظام كل الخصوم العمومية المباشرة.

كما أن النظام الحالي لا يأخذ بعين الاعتبار الخصوم المشروطة المرتبطة بالتزامات صريحة أو ضمنية للدولة[3]. ذلك أنه، وبغض النظر عن التتبع المختصر لدين المقاولات والمؤسسات العمومية (الخصوم الصريحة)، لا يوجد تتبع للخصوم الأخرى المشروطة من طرف مدبري الدين.

و بالنسبة للمغرب، فإن هذا النوع من الديون المشروطة وارد ويمكن أن يبلغ مستويات هامة. فالنوع الأول من هذه الخصوم يتمثل في ما يمكن نعته بالدين الاجتماعي. ويتعلق الأمر هنا أساسا بالدين الذي يمكن أن ينتج عن صعوبات أنظمة التقاعد التي تبين حصيلتها الإكتوارية (bilan actuariel) إلى نهاية 2011، أن الحقوق المكتسبة الصافية من الاحتياطات تصل إلى 813 مليار درهم.

و تشمل الخصوم المشروطة الضمنية كذلك تلك المرتبطة بالنظام البنكي بصفة عامة وذلك الذي تساهم فيه الدولة بحصة.

غياب نظام للتتبع الاستشرافي

إن المؤشرات المستعملة لتدبير الدين هي مؤشرات أولية وتقليدية موضوعة على أساس مراجعة للتدبير السابق لعناصر متعلقة بمتوسط المدة المتبقية للسداد والتوزيع حسب أجل الاستحقاق وعملة الدين ونوع الفائدة المعتمد الخ.

وعلى هذا المستوى، يلاحظ غياب نظام تحليل استشرافي من شأنه مساعدة مدبري الدين على وضع توقعات وتجريبها عبر تغيير العوامل المؤثرة على الدين أخذا بعين الاعتبار العناصر الصريحة ومصادر الهشاشة المرتبطة بتدبير الدين. ومن شأن هذا النظام أن يقدم فائدة كبيرة لتنوير المدبرين في قراراتهم سواء بخصوص الإعداد الأمثل لإستراتجيتهم في تدبير الدين أو تنفيذها.

2. بعض مصادر الهشاشة

نمو اقتصادي متقلب

إن تقلب النمو الاقتصادي يعد أحد المحددات الأساسية لارتفاع المديونية في الدول النامية[4]. وفي المغرب يتميز الإطار الماكرو اقتصادي بنمو متقلب نسبيا حيث يختلف من سنة إلى أخرى حسب نسق غير مستقر.

3 إن الخصوم المشروطة تمثل ديونا مالية افتراضية لم يتم تجسيدها بعد بالنسبة للدولة ولكن يمكن أن تترجم إلى التزامات مالية فعلية في بعض الظروف. ويمكن أن تكون هذه الخصوم صريحة، مثل ضمانة القروض بالعملة الصعبة لبعض المقترضين، وأنظمة التأمين العمومية بخصوص ضياع المحصولات أو الكوارث الطبيعية وكذا بعض الأدوات المالية لبيع سندات عمومية. كما يمكن أن تكون ضمنية حيث لا تكون فيها الدولة ملزمة تعاقديا بتقديم الدعم بل تقرر مع ذلك القيام بها بحكم أن كلفة عدم التدخل تعد غير مقبولة (توجيهات تدبير الدين العمومي، البنك الدولي و صندوق النقد الدولي - مارس2001) .

4 تقييم قابلية استدامة الدين العمومي بالمغرب، تقرير صندوق النقد الدولي رقم 04/164 يونيو 2004.

و هكذا، فإن وتيرة النمو تراوحت بين 2,7 % و 7,8 % في الفترة من 2006 إلى 2012. و يرجع ذلك أساسا إلى تقلب القيمة المضافة الفلاحية التي لا تزال مرهونة بالعوامل المناخية. ومن ثم فإن بعض الاضطرابات غير المساعدة للإطار الماكرو اقتصادي المرتبطة بالمنجزات الفلاحية يمكنها أن تؤثر على استدامة الدين (soutenabilité) وخاصة في حالة تعاقب سنوات الجفاف التي يمكن أن تضعه على مسار أقل استدامة[5].

إطار ميزانياتي قليل المرونة

عرف العجز الميزانياتي منحى سلبيا منذ 2010 بعد فترة طويلة من التحكم فيه. فقد سجلت تلك السنة عجزا قدره 4,6 % متبوعا بمستويات أكبر سنتي 2011 و2012 حيث وصل تباعا إلى 6,2 % و 7,3 %. ويشكل هذا الوضع تراجعا عن الاتجاه الذي ظل سائدا خلال العقدين الماضيين حيث أن هذه المستويات من العجز لم تسجل منذ 1989.

وتؤدي هذه الوضعية إلى احتياجات تمويلية متزايدة الأهمية مؤثرة بذلك على مستوى مديونية الخزينة الذي نحى بدوره منحى تصاعديا منذ 2010. ويمكن أن يؤثر استمرار هذا الاتجاه على شروط تمويل الخزينة التي بدأت تمارس ضغطا مهما على السوق الداخلية.

وتعود هذه الوضعية، في جزء منها إلى الإطار الميزانياتي المتسم بقلة المرونة. وهكذا فالنفقات تتميز في جزئها الأكبر بتحملات غير قابلة للتقليص ويتعلق الأمر بنفقات الموظفين ونفقات المقاصة وفوائد الدين التي مثلت في المتوسط 63,5 % من نفقات الميزانية العامة خلال السنوات الثلاث الأخيرة. ومن جهتها، فإن مداخيل الميزانية تتطور بوتيرة أقل أهمية ولا تسمح بمواجهة تطور النفقات.

حسابات واحتياطيات خارجية في تراجع

عرفت الوضعية التجارية للمغرب تجاه الخارج تراجعا ملحوظا منذ 2011. ذلك أنه رغم الطابع الهيكلي لعجز الميزان التجاري، فإن مستوياته الحالية أضحت استثنائية. فإلى نهاية 2012 وصل هذا العجز إلى 201 مليار درهم الشيء الذي يمثل قرابة 24 % من الناتج الداخلي الخام. ويعود هذا الوضع إلى الفرق في وتيرة تطور الواردات والصادرات. إذ تزايدت الواردات بين 2010 و2011 بأكثر من 60 مليار درهم، بينما لم تنم الصادرات إلا بـ 24,4 مليار درهم مما فاقم عجز الميزان التجاري بأكثر من 35 مليار درهم في سنة واحدة وهو ما يعادل زيادة بأكثر من 24 %. وقد استمر هذا الوضع في سنة 2012 حيث تفاقم العجز التجاري بـ 18,7 مليار درهم بالمقارنة مع سنة 2011.

كما أن ميزان الأداءات سجل تدهورا ملحوظا بحيث بلغ مستويات استثنائية، إذ عرف في سنة 2012 عجزا يعادل قرابة 10% من الناتج الداخلي الخام بزيادة خمس نقط عن سنة 2011.

ونتيجة لعجز الحسابات الخارجية، سجلت الاحتياطيات من العملة تراجعا ملحوظا، بحيث انتقلت تغطية الواردات من 9,6 أشهر سنة 2007 إلى 5,6 أشهر سنة 2011. وخلال سنة 2012، استمر هذا المؤشر في التدهور حيث انخفض إلى ما يقارب 4 أشهر من الواردات عند نهاية السنة.

وبخصوص حجم الأصول الاحتياطية الخارجية الصافية (avoirs extérieurs nets) ، فإنها انحصرت إلى نهاية 2012، في 137 مليار درهم بينما بلغت 192 مليار درهم سنتين قبل ذلك (دجنبر 2010).

إن تدهور الحسابات الخارجية والاحتياطيات ينطوي على مخاطر متزايدة بالنسبة للمديونية الخارجية، ذلك أن اللجوء إلى القرض الخارجي، الذي يمكن أن يعتبر منفذا ضروريا لتحسين وضعية الاحتياطيات، يحمل مخاطر ارتفاع المديونية الخارجية إلى مستويات أكبر من تلك التي بلغتها في السنوات الأخيرة والتي استقرت فيها دون 20 % من الناتج الداخلي الخام. فقد شرعت هذه النسبة في الارتفاع مسجلة 25,7 % عند نهاية 2012.

تدهور السيولة البنكية

بعد فترة وفرة السيولة التي سادت إلى غاية 2007، دخل النظام البنكي في مرحلة ضغط على السيولة وصل إلى مستويات قياسية سنة 2012. وهكذا، فإن السيولة انكمشت منذ ذلك الوقت ولجأ النظام البنكي بشكل متزايد إلى تسهيلات البنك المركزي التي بلغت مستويات استثنائية حيث فاقت التسبيقات على سبعة أيام مبلغ 67 مليار درهم

5 تقييم قابلية استدامة الدين العمومي بالمغرب، تقرير صندوق النقد الدولي رقم 04/164 يونيو 2004

في شتنبر 2012 وبمعدل أسبوعي بلغ 47 مليار درهم خلال هذه السنة. وتنطوي هذه الوضعية على مخاطر بالنسبة لشروط تمويل الخزينة التي لا زالت تعتمد في جزء مهم نسبيا على المكتتبين البنكيين (25,8 % من المستحقات المتبقية من الدين الداخلي عند نهاية 2012). كما أنه، بالإضافة إلى تراجع طلب المكتتبين، يمكن أن تتمثل المخاطر في ارتفاع أسعار الفائدة.

يوصي المجلس الأعلى للحسابات بإدماج كل الجوانب المرتبطة بتتبع استدامة الدين ومصادر الهشاشة المرتبطة به في إطار شامل يغطي كل الخصوم المباشرة وغير المباشرة للدولة. ويجب أن يأخذ بعين الاعتبار الظرفية الداخلية والدولية وشروط تمويل الاقتصاد بشكل عام وأن يدمج كل مصادر هشاشة الدين. كما يجب أن يعتمد هذا الإطار على تلق أفضل للمعلومات حول مصادر الهشاشة وعلى أدوات للتحليل والاختبار وعلى مؤشرات أكثر تطورا واستشرافا.

ثالثا- تدبير الدين الداخلي

مكن افتحاص تدبير الدين الداخلي من تسجيل النقائص التالية :

1. تطور المديونية في السوق الداخلية

عقب التزايد الملحوظ لاحتياجات تمويل الدولة، ارتفع حجم الدين الداخلي خلال السنوات الأخيرة بوتيرة عالية وذلك في ظرفية تتميز بتفاقم عجز سيولة النظام البنكي وانخفاض طلب المستثمرين على سندات الخزينة. ويثير تطور المديونية في السوق الداخلية الملاحظات التالية :

➢ وتيرة مرتفعة في نمو الدين الداخلي

بعد ارتفاع ملحوظ بين 2001 و2006 متبوع بسنتين متتاليتين من عدم الاستدانة، سجل حجم الدين الداخلي للخزينة منذ 2009 ارتفاعا بلغ مستويات غير مسبوقة بلغت 331,3 مليار درهم و 376,8 مليار درهم المسجلة على التوالي في نهاية 2011 و نهاية 2012 مقابل 292,1 مليار درهم المسجلة سنة 2009. وبذلك تم تسجيل مديونية إضافية قدرها 25,7 مليار درهم و 39,2 مليار درهم و 45,5 مليار درهم على التوالي في سنوات 2010 و2011 و2012.

كما أن تحليل تطور مؤشر الباقي أداؤه من الدين على الناتج الداخلي الخام في نفس الفترة، يبين حدوث تطور متزايد لثقل الدين الداخلي منذ 2008. ذلك أنه، بعد التحسن الذي تم تسجيله بين 2001 و2007، عرف هذا المؤشر تراجعا مستمرا حيث انتقل من 37,4 % سنة 2008 إلى 45,5 % سنة 2012. وقد سجل هذا في ظرفية تميزت كذلك بارتفاع ثقل الدين الخارجي للخزينة من الناتج الداخلي الخام الذي عرفت نسبته ارتفاعا من 9,9 % سنة 2008 إلى 14,1 % سنة 2012.

و قد وصل حجم الدين الداخلي للخزينة في نهاية يونيو 2013 إلى 407,4 مليار درهم بزيادة قدرها 47,5 مليار درهم في ظرف سنة أي بـ13,2 % بالمقارنة مع مستواه في نهاية يونيو 2012.

➢ طفرة ملحوظة في لجوء الخزينة إلى سوق المزادات

لقد بين تحليل تطور الدين الداخلي أن لجوء الخزينة إلى سوق المزادات عرف قفزة ملحوظة منذ 2009 على الخصوص. فإلى نهاية يونيو 2013 بلغ حجم السندات المصدرة عن طريق المزايدة 387,4 مليار درهم ممثلة بذلك قرابة 95 % من الحجم الإجمالي للدين الداخلي وذلك بزيادة 8,6 % بالمقارنة مع مستواه في سنة 2012. وذلك عقب لجوء الخزينة إلى السوق الأولية بمبلغ خام قدره 85,5 مليار درهم مما يمثل مديونية إضافية قدرها 30,7 مليار درهم خلال الأسدس الأول من سنة 2013 مقابل مديونية صافية قدرها 42,5 مليار درهم المسجلة خلال سنة 2012 كاملة.

ويوضح الجدول التالي تطور حجم الدين والاكتتابات الصافية في سوق المزادات منذ 2001.

حجم الدين (مليار درهم)	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	يونيو 2013
المزادات	143.1	169.9	197.1	214.8	251.5	260.0	259.6	252.7	257.9	277.8	314.2	356.7	387.4
الاكتتابات الصافية	26.7	26.8	27.2	17.7	36.7	8.4	-0.3	-6.9	5.3	19.9	36.4	42.5	30.7
التطور	%23	%19	%16	%9	%17	%3	%0	% -3	%2	%8	%13.1	%13.5	%8.6

وهكذا فبخصوص الاكتتابات الخامة في سوق المزادات، يلاحظ أن اكتتابات الخزينة بلغت حجما مهما قدره 101,1 مليار درهم و 103,5 مليار درهم و 120,3 مليار درهم على التوالي في سنوات 2010 و2011 و2012 مقابل 46,5 مليار درهم و 72,9 مليار درهم على التوالي في سنتي 2008 و2009. ومن تم فالمقارنة[6] بين متوسط الاكتتابات الخامة في الفترة 2010 - 2012 و2007 - 2009 و2004 - 2006 تظهر أن الخزينة استدانت سنويا في سوق المزادات بمعدل 108,3 مليار درهم. ويعني ذلك زيادة بنسبة 101 % و 68 % بالمقارنة مع معدل الاكتتابات السنوية المسجلة على التوالي في فترتي 2007 - 2009 و2004 - 2006 التي بلغت 53.8 مليار درهم و 64.5 مليار درهم على التوالي.

ظروف تمويل متسمة بتفاقم حاجيات خزينة البنوك

لقد لوحظ أن السوق النقدية تميزت منذ 2007 باستمرار وتفاقم عجز سيولة النظام البنكي. فحاجيات خزينة البنوك لم تتوقف عن الإرتفاع بحيث انتقلت من 2,4 مليار درهم في الفصل الثاني من سنة 2007 إلى 57,7 مليار درهم المسجلة خلال نفس الفصل من سنة 2012 مع تسجيل نسبة قياسية ابتداء من الفصل الأول من سنة 2011 ، إذ انتقلت من 15,6 مليار درهم إلى 57,7 مليار درهم أي بنسبة 270 % .

وإلى متم 2012، وصلت الحاجيات الأسبوعية للبنوك من السيولة متوسطا قدره 61,8 مليار درهم مقابل 23,7 مليار درهم في سنة 2011. ويبين هذا التطور تدهور الوضعية الهيكلية لسيولة البنوك من 1,1-مليار درهم سنة 2011 إلى 41.3 - مليار درهم سنة 2012.

ولمواجهة هذا العجز في السيولة، عمد بنك المغرب إلى الرفع من حجم تدخلاته من 24 مليار درهم سنة 2011 إلى 62 مليار درهم سنة 2012 منها 46,8 مليار درهم عن طريق تسبيقات لسبعة أيام بناء على طلب عروض. وتم ضخ الباقي عبرعمليات الاستحفاظ لمدة ثلاثة أشهر وعن طريق تسبيقات 24 ساعة وكذا بواسطة عملية القروض المضمونة بسندات خاصة بمبلغ 2,4 مليار درهم.

مساهمة عمليات الخزينة في عجز السيولة البنكية

لوحظ بهذا الخصوص أن عمليات الخزينة (خارج التدخلات في السوق النقدية) ساهمت من جهتها لعدة مرات في الضغط على السيولة البنكية. وهكذا، فإن عمليات الخزينة كان لها تأثير سلبي على السيولة البنكية بمناسبة سحب (ponction) ما يقرب من 5,2 مليار درهم و 1,6 مليار درهم و 1,9 مليار درهم خلال الفصول الثلاثة الأولى من سنة 2012 مقابل سحب حوالي 2,5 و 4 مليار درهم المسجلة على التوالي خلال الفصل الثاني من سنة 2011 والفصل الأول من سنة 2010.

6 قام المجلس بمقارنة متوسط الاكتتابات الخامة عن الفترة 2011-2009 مع فترتي 2005-2003 و2002-200 قصد الأخذ بعين الاعتبار عدم استدانة الخزينة في السوق الداخلي خلال سنتي 2007 و2008.

انخفاض طلب المستثمرين والتركيز على الآجال القصيرة

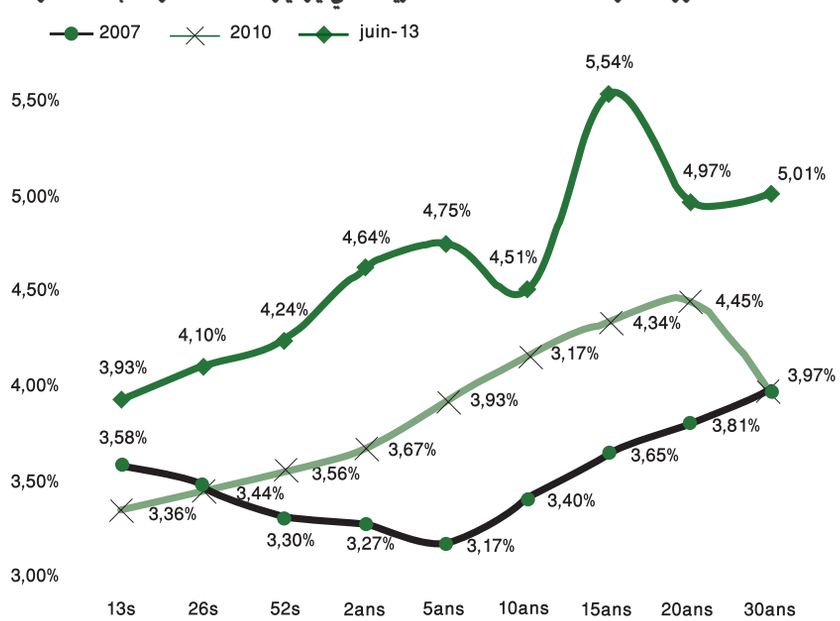
نظرا للاكتتابات المهمة المسجلة سنة 2010، فقد لوحظ انخفاض نسبة تغطية الاكتتابات بتعهدات المستثمرين. وهكذا تراجعت هذه النسبة ب 82 % منتقلة من 11,3 مرة سنة 2006 إلى 2,1 مرة سنة 2010. وقد استمر هذا الاتجاه في الانخفاض خلال الأسدس الأول من 2013 حيث وصلت نسبة التغطية 2,2 مرات مقابل 2,3 و 5,6 و8,1 المسجلة على التوالي في الأسدس الأول من 2012 و 2011 و 2010.

وفي هذه الظرفية المطبوعة بارتفاع حاجيات الدولة إلى التمويل واستمرار تفاقم عجز سيولة النظام البنكي، فإن هذا التراجع في طلب المستثمرين من شأنه أن يؤثر على شروط تمويل الخزينة.

وعلاوة على ذلك، فإن تحليل طلب المستثمرين حسب أجل السندات يبرز تفضيلهم لسندات سنتين والسندات التي يقل أجلها عن 52 أسبوعا. ذلك أن السندات ذات أجل سنتين مثلت بين سنتي2007 و2012 نسبة 67 % و84 % من مجموع تعهدات المستثمرين مقابل 37 % سنة 2006. أما تلك التي تخص آجال خمس سنوات فأكثر، فإن حصتها تراجعت بالمقابل بحيث انتقلت من 75 % سنة 2006 إلى 33 % في نهاية 2012 لتمثل متوسط 21 % فقط خلال نفس الفترة.

وقد صاحب هذه الوضعية ارتفاع نسبي لأسعار الفائدة وبنسب أكبر أهمية خلال سنة 2012 والأسدس الأول من سنة 2013. وفي الواقع، وكما يبين ذلك الرسم البياني بعده، فإن عودة الخزينة إلى الآجال الطويلة سنة 2010 قد تترجم بزيادة تتعلق بأسعار الفائدة تراوحت بين 64 نقطة أساس(Points de base) المسجلة بالنسبة لسندات الخزينة ذات أجل 20 سنة و 77 نقطة أساس بالنسبة لتلك ذات أجل عشر سنوات مع الإشارة إلى أن سندات الخزينة من فئة 30 سنة لم يتم إصدارها من جديد إلا خلال سنة 2010 بزيادة 104 نقطة أساس بالمقارنة مع 2007.

تطور سعر الفائدة لسندات الخزينة في يونيو 2013 مقارنة ب 2010 و 2007



2. تدبير إصدارات سندات الخزينة

على الرغم من أهمية الدين المتوسط والبعيد المدى وحاجيات التمويل الداخلي الصافي خلال السنوات الأخيرة، فإن تحليل إصدار سندات الخزينة منذ 2007 يوضح التركيز الهيكلي حول قصيرة المدى منها وبالخصوص ذات أجل سنتين التي قد يكون من الأنسب احتسابها ضمن السندات قصيرة الأجل رغم احتسابها ضمن الآجال المتوسطة من طرف مدبري

الدين العمومي. وكان لهذا التركيز تأثير سلبي على تركيبة الدين الداخلي وعلى متوسط المدة المتبقية للسداد وأدى إلى تزايد نسبة الآجال القصيرة مع ما تحمله من مخاطر إعادة التمويل.

تركيز الاكتتابات على سندات الخزينة قصيرة المدى

إن توزيع الاكتتابات بين 2007 و 2011 بين مختلف الآجال يبين أن الخزينة قامت بتمويل الجزء الأكبر من احتياجاتها بإصدارات من المدى القصير. هكذا وكما يوضح الجدول أسفله، فإن حصة الاكتتابات من سندات لأجل سنتين أو أقل هيمنت على المبالغ المكتتبة من طرف الخزينة في نفس الفترة المذكورة ب 95 % من مجموع إصدارات سنة 2008 و 94 % إلى غاية يونيو 2013.

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	يونيو 2013
سندات سنتين وأقل	%76	%95	%85	%63	%64	%61	%94
سندات خمس سنوات فما فوق	%24	%5	%15	%37	%36	%39	%6

ويرجع التركيز على السندات قصيرة الأمد جزئيا لإكراهات مقايسة القروض البنكية ذات الفائدة المتغيرة بين 2003 و 2009 على أسعار فائدة سندات الخزينة[7]. ورغم العدول عن المقايسة في بداية 2010 فقد لوحظ أن حصة السندات لأجل سنتين أو أقل تظل مهمة بالنظر إلى إعادة توجيهها لتعويض السندات ذات أجل 52 أسبوعا أو أقل. ومن شأن هذا أن ينمي مخاطر إعادة التمويل.

انخفاض منحى متوسط المدة المتبقية للسداد

إن اختيار الخزينة لتركيز اكتتاباتها خلال قرابة ثلاث سنوات متتالية على إصدار سندات على المدى القصير أدى إلى ارتفاع ملحوظ في حصة الدين قصير المدى في المحفظة الإجمالية للدين الداخلي وانخفاض متوسط المدة المتبقية للسداد كما رفع من مخاطر إعادة التمويل. وهكذا، فإلى متم يونيو 2013 فإن متوسط المدة المتبقية للسداد[8] لمحفظة الدين الداخلي وصل إلى أربع سنوات وشهرين مقابل أربع سنوات و ثمان أشهر المسجلة عند نهاية 2012 بحيث فقد ستة أشهر خلال أسدس واحد مبتعدا بذلك عن الهدف الذي يرمي إلى حصره بين خمس و ست سنوات. كما أن متوسط المدة المتبقية للسداد عرف تدهورا مستمرا بمعدل 4.4 شهرا سنويا خلال الفترة 2006 - 2012 متدنيا بذلك ب 31 شهرا بالمقارنة مع مستواه في نهاية 2006.

تقلص متزايد في آجال استحقاق الدين

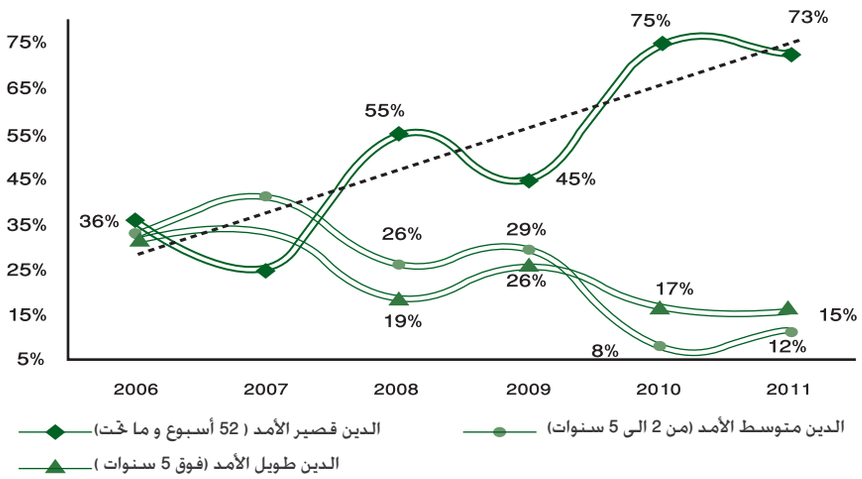
نتيجة لتركيز الاكتتابات على المدى القصير، فإن آجال استحقاق الديون أصبحت متقاربة أكثر مع ارتفاع في حجمها معرضة بذلك الخزينة إلى مخاطر إعادة التمويل.

وهكذا فإن تحليل تطور أداء المستحقات من أصل الدين الداخلي خلال الفترة 2009-2011 بين تزايدا مهما للأداءات المرتبطة بارتفاع الاكتتابات وخاصة المتعلقة بالسندات ذات الآجال التي تساوي 52 أسبوعا أو أقل. وهو الأمر الذي فرض على الخزينة وتيرة أداء أكثر سرعة. ذلك أن حصة سندات الخزينة من فئة 52 أسبوعا أو أقل شكلت 75 % و 73 % سنتي 2010 و 2011 على التوالي من تحملات هتين السنتين. وكما يوضح ذلك الرسم البياني التالي، فإن هذه الأداءات هيمنت عليها استحقاقات المدى القصير التي كانت الخزينة مضطرة إلى تجديدها بوتيرة أسرع.

7 كانت نسبة الفائدة المتعلقة بسندات الخزينة ذات الأجل المتوسط والبعيد تعتمد كمرجع لتحديد نسبة الفائدة الخاصة بالقروض الموجهة للاقتصاد.

8 يمكن تعريف متوسط المدة المتبقية للسداد بمعدل الآجال الواجب تغطيتها.

تطور حصة تحملات الدين الداخلي حسب أمد السندات

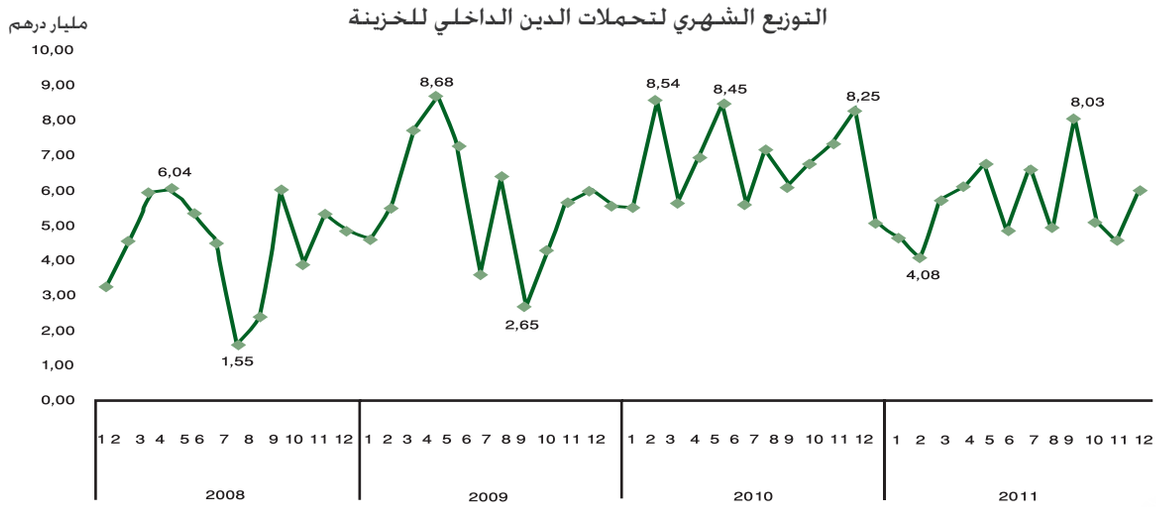


توزيع غير منتظم لمستحقات الدين الداخلي الشهرية

إن تمليس (lissage) مستحقات دين الخزينة عبر توزيع منتظم لحجم الأداءات الشهرية يجعل عمليات الخزينة أكثر استقرارا مما يساهم في توزيع زمني أفضل للجوء الخزينة إلى السوق من أجل تمويل احتياجاتها وتسهيل تدبير مالية الخزينة العمومية والحد من كلفة التمويل على المدين المتوسط والبعيد.

ومع ذلك، ورغم تقنية الإصدار عبر المماثلة[9] التي شرعت مديرية الخزينة في استعمالها منذ 2004 لتمليس مستحقات الدين الداخلي فإن تحليل تركيبة المستحقات الشهرية بين 2008 و 2011 وخصوصا منذ 2009، يبين فوارق واضحة بينها مع تركيز للأداءات حيث فاقت بعضها ثمانية مليار درهم خلال فترات من السنة. ويعرض الرسم البياني التالي التوزيع الشهري لأداءات الدين بين 2009 و 2011.

التوزيع الشهري لتحملات الدين الداخلي للخزينة



لذلك يثير المجلس الأعلى للحسابات انتباه مديرية الخزينة والمالية الخارجية إلى تطور الدين الداخلي الذي أضحى يسلك مسارا يرفع من مخاطر إعادة التمويل.

ويوصي المجلس بالتالي بتسريع استعمال الأدوات الموجودة واتخاذ التدابير الضرورية لتجنب أي تدهور لتركيبة محفظة الدين الداخلي خاصة على مستوى التوزيع بين آجال السندات و متوسط المدة المتبقية للسداد وتمليس

9 بعد إحداث تقنية الإصدار عن طريق المماثلة على أساس الخطوط المتواجدة سنة 1997، أدخلت الخزينة تقنية المماثلة على أساس الخطوط المستقبلية أو على أساس خطوط ذات قسيمة غير عادية وذلك من أجل تحسين مستوى تمليس مستحقات الدين الداخلي مع تفادي تركيز الأداءات.

المستحقات. ويجب أن يكون هذا المجهود موجها بالخصوص نحو الجزء المتوسط والبعيد المدى من الدين من أجل تحكم أفضل في المخاطر لاسيما المتعلقة بإعادة التمويل مع الحد من تكاليف المديونية على المدى البعيد.

3. نقائص تحد من تطور سوق سندات الخزينة

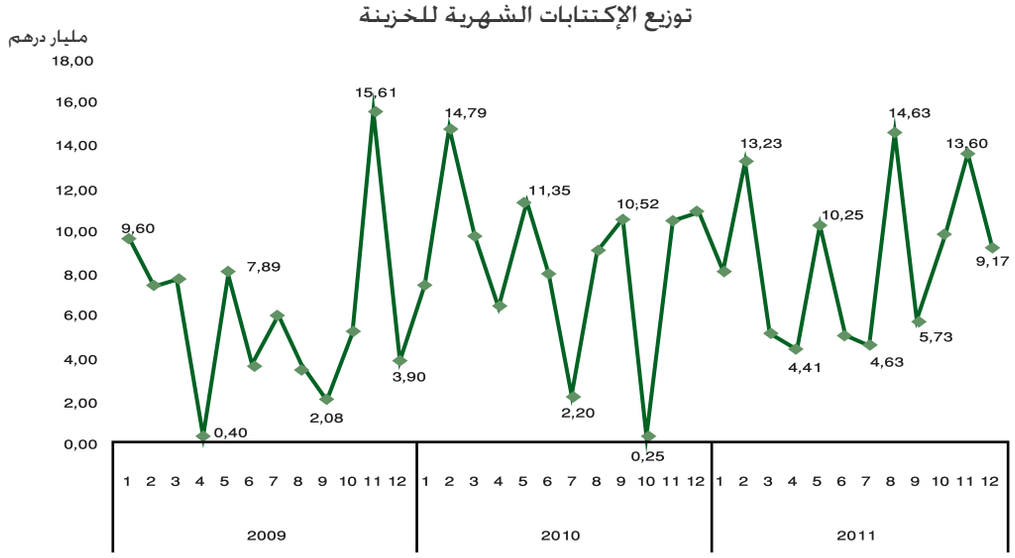
رغم الإجراءات المتخذة من طرف الخزينة بالتنسيق مع شركائها لتحسين تسيير سوق سندات الخزينة وتنميته، فإن هذه السوق لازالت تعرف بعض النقائص.

عدم انتظام حضور الخزينة في السوق

لقد تزايد الحضور غير المنتظم للخزينة وضعف حجم إصداراتها في سوق سندات الخزينة خاصة في الفترة من 2006 إلى 2010. فالخزينة كفاعل أساسي وأول مسؤول عن تنمية سوق سندات الخزينة انتهجت تعاملا لم يشجع على تنمية أفضل لهذه السوق وذلك بعدم الاكتتاب كليا خلال بعض المزادات أو بخصوص بعض أنواع السندات وبالاكتفاء ببعض الاكتتابات الرمزية خلال مزادات أخرى.

ويساهم هذا السلوك للخزينة في إضعاف توقع الإصدارات ويؤدي إلى نقص ثقة المتدخلين اللذين يمكن أن ينظروا إلى عدم انتظام إصدار سندات الخزينة كتخل منها عن السوق ومن ثم إلى مطالبتهم بمردودية أعلى لتعويض كلفة إعادة التمويل. هذا بالإضافة إلى أن غياب الخزينة عن الاكتتاب في بعض السندات وبالتالي غياب الإخبار عن مستويات أسعارها، ساهم في ارتفاع الفوارق في الأسعار بين السوق الأولية والثانوية، وأدى إلى فقدان الإجماع حول مردودية هذه السندات ذلك أن التوقف المؤقت أو النهائي في إصدار واحد أو أكثر من السندات من شأنه أن يحدث تقطعا في منحى الأسعار وغموضا لدى المستثمرين. ويظهر عدم الانتظام أيضا عبر التوزيع الشهري للاكتتابات خلال الفترة بين 2007 و 2011 كما يوضح ذلك الرسم البياني الموالي الذي يبين مستويات اكتتاب جد مختلفة بين الشهور. ويضاف إلى عدم الانتظام المذكور عدم احترام الاحتياجات المعلن عنها. فالخزينة تكتتب عادة بأحجام تختلف وبشكل واضح عن الاحتياجات المعلنة.

توزيع الإكتتابات الشهرية للخزينة



أهمية الخطوط الجارية قليلة السيولة

إن عدد الخطوط الجارية يظل مرتفعا حيث بلغ 114 خطا في نهاية 2012، مما يحد من حجم سندات الخزينة لنفس الخط. ومن ثم، من تكوين مخزونات هامة للسندات القابلة للمبادلة (titres fongibles) . ويمثل هذا التعدد في الخطوط الجارية حاجزا لقابلية التفاوض حول سندات الخزينة في السوق الثانوية، الأمر الذي من شأنه أن يؤثر على دينامية المبادلات في السوق ويحد من سيولتها. ويظل هذا الوضع مستمرا رغم المجهودات المبذولة للحد من عدد الخطوط. ويتعلق الأمر خاصة بتقنية الإصدار بالمماثلة[10] التي شرع العمل بها منذ 1997 والرفع من مخزون الخطوط منذ 2001، وإحداث خطوط

10 تقنية المماثلة : ربط سند جديد بخط أصلي يحمل نفس الخصائص من حيث نسبة الفائدة الإسمية وتاريخ الانتفاع وتاريخ الاستحقاق.

مرجعية ذات خمس وعشر سنوات سنة 2011 وكذا إنجاز عمليتين للتبادل[11]. فعدد الخطوط المحدثة كل سنة يظل مهما ، و قد وصل إلى 22 خطا سنة 2009 و 20 خطا سنة 2010 و16 خطا سنة 2011. وفي سنة 2012، استمرت هذه الوثيرة في إحداث خطوط جديدة لتصل إلى 11 خطا جديدا خلال الخمسة أشهر الأولى منها.

وأخيرا ورغم الأثر الإيجابي لعمليات الشراء والتبادل في التخفيض، على المدى المتوسط، من كلفة التمويل عبر خطوط أقل سيولة وتعويضها بأخرى أكثر سيولة، فقد تأخرت مديرية الخزينة في العمل بهذه الأدوات مما أدى إلى الحد من وتيرة تقوية السيولة وديناميكية سوق سندات الخزينة. ذلك أن الخزينة مرخص لها بالقيام بعمليات شراء وتبادل هذه السندات منذ2007 بموجب قانون المالية لتلك السنة. وفيما يخص عمليات التبادل فإن أول عملية أنجزت في أبريل 2011 وتم إتباعها بعملية ثانية في يونيو من نفس السنة.

ضعف التواصل مع المستثمرين

إن شفافية المعلومات وجودة تواصل الخزينة مع السوق تعد عنصرا أساسيا لتنمية سوق سندات الخزينة. غير أن وسائل التواصل الحالية تبين بعض النقائص. ففيما يتعلق بالتصريح السنوي لوزير المالية حول الاحتياجات السنوية، لوحظ، بالإضافة إلى أنه لا يتم إلا في شهر مارس من السنة أي بتأخير لأكثر من شهرين، فإنه يكتفي بتقديم، وبشكل مختصر جدا، الاحتياجات الخامة والصافية للسنة الجارية والأهداف العامة للخزينة.

ويهم التأخير أيضا الإخبار بالاحتياجات الشهرية التقديرية لتمويل الخزينة. فعلى سبيل المثال في سنتي 2008 و2009، لوحظ أن 83 % و 75 % من الإعلانات الشهرية عن الاحتياجات نشرت بتأخير يتجاوز أو يساوي سبعة أيام. وكذلك، ففي الفترة من 2008 إلى 2011 لم تعلن الخزينة عن مبلغ الاحتياج التوقعي لكل شهر عند نهاية الشهر الذي يسبقه. فيما لم تعلن عنه تماما في بعض الشهور، كما كان الحال مثلا بالنسبة لشهري أبريل ويوليوز من 2008 ونوفمبر 2009.

وزيادة على ذلك، فإن هذه الإعلانات ليست مفصلة، الأمر الذي لا يساهم في تحسين توقعات المزادات ويحد أكثر من تنمية سوق سندات الخزينة. فهذه الإعلانات تأخذ شكل نطاق (fourchette) من المبلغ التوقعي المزمع اكتتابه في سوق المزادات ولا تقدم معلومات حول الاحتياجات المراد تمويلها كإعطاء وصف مفصل لمخطط الاقتراض السنوي وتوزيع الاكتتابات حسب آجال السندات.

غياب منحنى حقيقي لأسعار الفائدة

لقد تم في سنة 2004 وضع منحنى للأسعار عهد بنشره يوميا للبنك المركزي، أما تتبعه ومراقبته فعهد بهما للجنة المنحنى، التي ترأسها مديرية الخزينة والتي تضم ممثلين عن البنك المذكور وعن مجلس القيم المنقولة وعن وسطاء سندات الخزينة وعن جمعية شركات التسيير وعن صناديق الاستثمار المغربية (ASFIM) . غير أن عدم انتظام الاكتتابات بخصوص بعض أنواع السندات وضعف عدد العمليات والأحجام المكتتبة الملاحظة بخصوص بعض السندات الأخرى خاصة الطويلة الأمد منها، يشكل نقائص لا تخدم الوصول إلى منحنى حقيقي للأسعار. فالمنحنى المذكور يظل إرشاديا فقط بما أن السوق لازالت قليلة السيولة والمعاملات المنجزة في السوق الثانوية ليست ممثلة بشكل كاف لمجموع السندات.

إضافة إلى ذلك، ومن أجل أن يصبح مرجعا للأثمنة في السوق، فإن منحنى حقيقيا للأسعار يجب أن يصدر عن تسعير السندات (cotation) من طرف وسطاء سندات الخزينة. لكن، بما أن الوسطاء لا يعمدون إلى إشهار تسعيرة مختلف السندات التي تصدرها الخزينة، فإنه يتعذر إعداد أسعار مرجعية ووضعها رهن إشارة المستثمرين.

ولمعالجة هذا النقص، شرعت الخزينة في مشروع وضع نظام التسعيرة الالكترونية الذي من شأنه أن يرفع من شفافية السوق عبر نشر الأثمنة المسعرة (cotés) من طرف المستثمرين. غير أن هذا المشروع يعرف تأخرا في إعماله.

ضعف سيولة السوق الثانوية

منذ سنة 2007، عرفت السوق الثانوية لسندات الخزينة تراجعا مستمرا في نشاطها قبل أن يعود إلى مستواه الاعتيادي سنة 2012. وهكذا فإن الحجم الإجمالي للمعاملات تراجع سنة 2011 بأكثر من 40% بالمقارنة مع سنة 2007، بحيث

11 عمليات التبادل : استبدال سندات قديمة تقل آجالها المتبقية عن سنة بأخرى جديدة.

وصل إلى 4,246 مليار درهم مقابل 7,128 مليار درهم قبل أن يرتفع إلى 7,226 مليار درهم سنة 2012 كما يتبين من الجدول التالي :

السنة	2007	2008	2009	2010	2011	2012
الحجم الإجمالي للمعاملات (مليار درهم)	7,128	6,213	5,419	5,169	4,246	7,226
التطور	%65,5	%-12,8	%-12,7	%-4,6	%-17,8	%70,2

ولوحظ كذلك أن النشاط في هذه السوق طغت عليه المعاملات المؤقتة (repos) بشكل كبير حيث تراوحت حصتها بين 99 % و96 % من المعاملات الإجمالية المسجلة على التوالي في 2008 و2011. وهكذا تراجع حجم المعاملات في هذه الفترة بمعدل سنوي نسبته 12,6% ليبلغ سنة 2011 ما مجموعه 4,058 مليار درهم مقابل 6,997 مليار درهم المسجلة سنة 2007.

وبخصوص المعاملات النهائية (fermes)، فإن حجمها لا يتجاوز 4 % من الحجم الإجمالي للمعاملات المتداولة في السوق الثانوية. ورغم أنها ارتفعت بشكل ملموس بين 2009 و 2011 بعد انخفاض هام بلغ 43 % سنة 2008، فإن حجمها عاد إلى التراجع سنة 2012 حيث انخفض بنسبة 24 %.

وبخصوص معدل دوران سندات الخزينة(Rotation) فقد انتقل بين 2007 و 2011 من 27% إلى 54% بحجم متوسط للعمليات بلغ تباعا 74 مليار درهم و 106 مليار درهم قبل أن يتراجع إلى 35% سنة 2012 بحجم متوسط قدره 99 مليار درهم.

ويمكن تفسير هذا الانخفاض في نشاط في السوق الثانوية خصوصا بغياب الخزينة وعدم انتظام إصداراتها التي أدت إلى انخفاض عروض السندات في السوق خصوصا بالنسبة لطويلة الأمد منها خلال سنوات 2008 إلى 2010. وقد أدى هذا الانخفاض من جهة إلى وجود فارق هام في السعر بين السوق الأولية والثانوية لاسيما بخصوص السندات ذات الآجال المتوسطة والطويلة ومن تم إلى غياب توافق حول الأسعار بين مشتري وبائعي السندات، ومن جهة أخرى إلى احتجاز السندات من طرف المستثمرين المعرضين لخطر عدم تعويض أصولهم.

لذلك، ومن أجل الاستجابة بشكل أفضل لهدفها المتعلق بتنمية سوق سندات الخزينة، يوصي المجلس الأعلى للحسابات مديرية الخزينة والتمويل الخارجي بالانخراط بشكل أكبر في الأنشطة الرامية إلى تنمية هذه السوق ولاسيما من خلال :

- **ضمان تواجد أكثر استقرارا لمجموع السندات وبحجم اكتتابات أكثر انتظاما ؛**
- **تواصل أفضل مع السوق من خلال الرفع من جودة المعلومات المقدمة واحترام الإعلانات وتقديم المعلومات في الوقت الملائم للمتدخلين في السوق بهدف تقوية ثقتهم في الخزينة؛**
- **تقوية العلاقات مع وسطاء قيم الخزينة ومراجعة الاتفاقيات التي تربطهم بالخزينة بهدف توسيع مجال تدخلهم مع تتبع أفضل لنشاطهم؛**
- **حصر عدد الخطوط الجارية في مستوى ملائم من أجل الرفع من سيولة السوق؛**
- **الإسراع في وضع نظام التسعيرة الإلكترونية للمستثمرين للوصول إلى منحنى أسعار أفضل.**

رابعا- تدبير الدين الخارجي

مكن تحليل تدبير الدين الخارجي من تسجيل النقائص التالية :

إلغاء بعض حصص القروض

أظهر افتحاص تدبير القروض الخارجية إلغاء حصص هامة من القروض مما يحرم الخزينة من موارد مهمة من العملة الصعبة حيث تجاوز الجزء الملغى أحيانا 50% من القرض الأصلي كما يتبين من الجدول التالي بخصوص إلغاء حصص من الديون خلال الفترة 2001 - 2011:

الدائن	تاريخ التوقيع	المبلغ	العملة	الموضوع	المبلغ الملغى	نسبة الإلغاء
صندوق التنمية الكويتي	2001/02/21	20.000.000	دينار كويتي	سد سيدي سعيد	5.817	%29
البنك الأفريقي للتنمية	2001/05/30	32.410.000	دولار أمريكي	التعليم العلمي والتكنولوجي	27.811	%86
البنك الأفريقي للتنمية	2001/05/30	7.608.984.480	ين ياباني	دعم التعليم	3.813.888	%50
البنك الدولي للإنشاء والتعمير	2002/04/12	3.800.000.000	ين ياباني	التنمية القروية المندمجة	730.000	%19
اليابان	2004/03/31	8.935.000.000	ين ياباني	التعليم الإعدادي بالوسط القروي	2.246.938	%25

المصدر: مديرية الخزينة والتمويل الخارجي

وهذه الوضعية راجعة في جزء منها إلى الفرق بين منطق مدبري المشاريع (وكلاء التنفيذ) الذين يتوفرون على اعتمادات ممنوحة من الميزانية العامة ولا يهتمون بأصل التمويل (القروض الخارجية) ومنطق مديرية الميزانية التي تبحث عن تمويل المشاريع المقررة في الميزانية بقروض خارجية وفي ظروف جيدة للحفاظ على علاقات جيدة مع المانحين وتخفيض الضغط على التمويل في السوق الداخلية. ويؤدي هذا الفرق في اهتمام الجهتين إلى البطء في استعمال القروض وصعوبات في تنفيذ بعض المشاريع الممولة بالقروض الخارجية.

تأخر في استعمال القروض

تتضمن ملفات القروض الخارجية قروضا تم تجاوز تاريخ نهايتها فيما لم يتم استنفاذها بعد حيث تم تسجيل هذه الحالات رغم أن تواريخ اختتام القروض محددة في عقود القروض الأصلية ويتم الاتفاق عليها مع المانحين وبمشاركة مدبري المشاريع المراد تمويلها.

ورغم أن إمكانية تأجيل القروض واردة في عقودها فإن تكرار التمديدات وتجاوز تواريخ اختتام القروض يبين ضعفا في جودة التقديرات وفي وتيرة إنجاز المشاريع الممولة مما يحرم الخزينة من التوفر على موارد مهمة من العملة الصعبة في الوقت المناسب.

وهكذا فإن تحليل التقدم في إنجاز المشاريع الممولة بالقروض الخارجية يبين أن بعضها عرف تأخرا ملحوظا ويتعلق الأمر على سبيل المثال بالمشاريع التالية:

المانح / المشروع	مبلغ التمويل ((مليون درهم	تاريخ الاختتام	نسبة الاستعمال	الوضعية الراهنة
البنك الأفريقي للتنمية مشروع دعم البرنامج الوطني لاقتصاد (ماء السقي (عقد 2011/03/04	602,89	2015 / 12 / 31	%3	مشاكل المخصصات الميزانياتية - مشاكل انطلاق بعض المكونات - (المكتب الجهوي للاستثمار الفلاحي لملوية)
FIDA مشروع التنمية القروية في الأطلس المتوسط الشرقي (عقد 2006/02/14)	150,17	2015 / 09 / 28	%14	يعرف تنفيذ هذا المشروع تأخرا مهما
F. OPEP مشروع التنمية القروية في الأطلس المتوسط الشرقي (عقد 2006/03/21)	88,95	2010 / 12 / 31	%2	يعرف تنفيذ المشروع تأخرا مهما

المصدر: مديرية الميزانية

أداء عمولات الالتزام (commissions d'engagement)

مكن تحليل ملفات القروض الخارجية من تسجيل أداء عمولات التزام للمانحين ناجمة في جزء منها عن التأخر في سحبها بالمقارنة مع الجدولة المتفق عليها في عقد القرض الأصلي.

كما أن هذه العمولات المؤداة لا يتم تتبعها بشكل دقيق ولا يتم عزلها للتمكن من معالجة الجزء منها الراجع إلى التأخر في إنجاز السحوبات. بالإضافة إلى ذلك فقد تم تسجيل بعض الحالات التي تم بشأنها أداء عمولات الالتزام ليتم إلغاء القروض المتعلقة بها في ما بعد.

كمثال على هذه الوضعية، مكن تحليل أربعة قروض أديت بشأنها عمولات التزام، من تسجيل الملاحظات التالية :

المانح	الموضوع	المبلغ	الملاحظات
التعاون الياباني D 2002-1	التنمية القروية المندمجة	3800 مليون ين ياباني	تأخير في السحب تسبب في أداء عمولات الالتزام بمبلغ 388.000 و 970.000 درهم إلى حدود التاريخ المقرر لنهاية المشروع لم يتم سحب سوى 22 % من القرض.
البنك الأفريقي للتنمية D 2001-5	تقوية التعليم الثانوي التقني	32,41 مليون دولار أمريكي	تأخر في السحبين الأول والثاني تسبب في أداء 207.335,21 درهم كعمولات التزام.
البنك الأفريقي للتنمية D- 2004- 6	دعم التعليم الأساسي ذي الجودة	7.608 مليون ين ياباني	تأخر في السحب الأول تسبب في أداء 44.55 مليون ين ياباني (قرابة 4 مليون درهم) كعمولات التزام - بعد ست سنوات من تاريخ العقد، قرر المدبرون إلغاء جزء من القرض بقدر 1.711 مليون ين ياباني نتج عنه أداء 25,6 مليون ين ياباني كعمولات التزام (2,2 مليون درهم). - بعد هذا الإلغاء انتظر المدبرون سنتين و خمسة أشهر لإلغاء جزء ثان من القرض بمبلغ 2.102 مليون درهم أديت عنها عمولة التزام فاقت 40 مليون JPY 3,5 مليون درهم).
البنك الأفريقي للتنمية D.2001-10	برنامج دعم تنمية قطاع البنية التحتية للإعلام (DSII)	100 مليون دولار أمريكي	تأخر في السحب أدى إلى أداء 870. 257 مليون دولار أمريكي.

هكذا فإن هذه القروض الأربعة أدت إلى أداء حوالي عشرة ملايين درهم بدون مقابل ناجمة عن إلغاء مبالغ أدت بشأنها الخزينة عمولات الالتزام المترتبة عن تجاوز التاريخ المقرر أصلا للسحب دون الأخذ بعين الاعتبار التأخيرات الأخرى المسجلة عند السحوبات.

➢ غياب إطار للمقارنة بين شروط تمويل المانحين

لوحظ في هذا الخصوص أن مدبري الدين الخارجي لا يتوفرون على أي إطار للمقارنة بين شروط التمويل من طرف مختلف المانحين. وهذا الإطار من شأنه أن يمكن من الاستفادة من الشروط الخاصة بكل مانح وبتوجيه جيد لاختيارات المقرضين.

➢ نقص في تتبع دين المؤسسات والمقاولات العمومية

تعتمد مديرية الخزينة والمالية الخارجية تتبعا شبه إحصائي للدين المضمون لفائدة المقاولات والمؤسسات العمومية هدفه الأساسي هو تتبع أداء أقساط القروض الخارجية لهذه المؤسسات والمقاولات التي تستفيد من ضمانة الدولة.

وبخصوص الدين الخارجي غير المضمون المتعلق بهذه الأجهزة، يلاحظ أن تتبعه محصور في المعلومات التي تتلقاها المديرية المذكورة من مكتب الصرف لهدف إحصائي. ومن ثم يجب الإشارة إلى غياب اليقظة اللازمة حول ديون هذه الأجهزة التي تمثل خصوما مشروطة بالنسبة للخزينة.

➢ توقف عمل لجنة تنسيق التمويلات الخارجية

للاستجابة لحاجيات تنسيق التمويلات الخارجية، تم منذ 2006 إحداث لجنة تضم ممثلين عن مديرية الميزانية ومديرية المقاولات العمومية والخوصصة عهد بتسييرها لمديرية الخزينة والمالية الخارجية على أن تجتمع على الأقل مرة في الشهر للنظر في مختلف الملفات المتعلقة بالتمويلات الخارجية. غير أن الملاحظ أنها لم تعمل بشكل منتظم منذ إحداثها ولم تجتمع منذ 2009 الأمر الذي له أثره على جودة تدبير القروض الخارجية لا سيما وأن هذا التدبير موزع بين وحدتين مختلفتين.

لذلك، يوصي المجلس الأعلى للحسابات باتخاذ التدابير اللازمة من أجل استعمال أفضل للقروض الخارجية وفي الآجال المحددة وذلك بالخصوص من خلال:

- **تحسين توقعات إنجاز المشاريع الممولة بالقروض الخارجية؛**
- **حسين تنظيم المصالح المكلفة بالقروض الخارجية في اتجاه إسناد التدبير لوحدة إدارية واحدة؛**
- **تنسيق أفضل بين مدبري الدين ووكلاء تنفيذ المشاريع لاستفادة أكبر من التمويلات الخارجية.**

ويوصي المجلس كذلك بوضع إطار لمقارنة مختلف شروط تمويل مختلف المقرضين قصد الاستفادة بشكل أفضل من شروطهم الخاصة.

خامسا- تدبير خزينة الدولة

وفقا لصلاحياتها تسهر مديرية الخزينة على توازن الخزينة العمومية بالسهر على التوفيق بصفة مستمرة بين موارد ونفقات الخزينة للتمكن من تنفيذ النفقات التي تدرج في الحساب الجاري للخزينة.

وقد مكن تحليل تدبير مالية الخزينة العمومية من تسجيل بعض النقائص المتعلقة خاصة بمدى بجودة المعطيات المستعملة وتوقعات رصيد الحساب المذكور.

➢ نقائص مرتبطة بالإستراتيجية والتنظيم

كما هو الشأن بالنسبة لتدبير الدين، فقد لوحظ بخصوص تدبير مالية الخزينة غياب أي وثيقة حول الاستراتيجية تحدد الفرضيات المعتمدة وكذا إكراهات السوق وتبرير الاختيارات المتخذة.

وفضلا عن ذلك، فإن تحضير توقعات الخزينة العمومية كان موكلا لمصلحة إحصائيات المالية العمومية التابعة لقسم المالية العمومية التي تدخل ضمن القطب الماكرو اقتصادي. ولم يتم إحداث مصلحة توقعات مالية الخزينة العمومية إلا سنة 2011. هذه المصلحة لا تزال تابعة للقطب المذكور وليس لقطب الدين المسؤول عن تدبير مالية الخزينة العمومية.

كما أن مديرية الخزينة لا تتوفر على دليل للمساطر الداخلية يبين عمليات تدبير مالية الخزينة ومسلسل اتخاذ القرار وحدود عمليات التوظيف (placements) والقروض ومسؤوليات كل متدخل في هذا الإطار.

إضافة إلى ذلك لا تتوفر مديرية الخزينة على خارطة للمخاطر تبين مجموع المخاطر المرتبطة بتدبير خزينة الدولة.

نقائص في المنظومة المتعلقة بتقديرات مالية الخزينة

لقد لوحظ أن مديرية الخزينة والمالية الخارجية لا تتوفر على إمكانية الولوج الآني إلى الحساب المذكور لغرض تدبير مالية الخزينة، حيث أن هذا الحساب مفتوح لدى البنك المركزي باسم الخزينة العامة للمملكة بينما تدبير مالية الخزينة يعود إلى مديرية الخزينة.

وبعد توقيع اتفاقية متعلقة بعمليات الخزينة في السوق النقدية في يوليوز 2009، شرع البنك المركزي في تقديم رصيد الحساب المعني مباشرة إلى مديرية الخزينة والتمويل الخارجي. وتنص هذه الاتفاقية على أن البنك المركزي يقدم لمديرية الخزينة وضعية مؤقتة للحساب الجاري في منتصف النهار و30 دقيقة وأخرى نهائية في الساعة التاسعة صباحا من اليوم الموالي الشيء الذي لا يمكن مديرية الخزينة من تحيين تقديراتها لمالية الخزينة في الوقت الملائم. ولتجاوز هذه الوضعية يوجه البنك المذكور وضعية مؤقتة أخرى حوالي الساعة الرابعة بعد الزوال غير أنها غالبا ما تشمل فوارق بالمقارنة مع وضعية الحساب الجاري في اليوم الموالي.

صعوبات في تحديد طبيعة كل العمليات المؤثرة على الحساب الجاري للخزينة

تصادف الخزينة صعوبات في التعرف على طبيعة عمليات استخلاص وصرف الأموال التي من شأنها أن تمكنها من تتبع وتحيين توقعاتها لمالية الخزينة. فباستثناء المعطيات المتعلقة بالدين التي يتم استخراجها من النظام المعلوماتي لتدبير الدين المعمول به من طرف مديرية الخزينة والتمويل الخارجي، فإن هذه الأخيرة لا تتمكن من تحديد طبيعة كل العمليات التي عرفها الحساب.

وعلاوة على ذلك، فإن هذه المعطيات يتم التوصل بها مجمعة حسب المناطق الجغرافية لفروع بنك المغرب التي أجرت عمليات همت الحساب الجاري وليس بحسب طبيعة العمليات المنجزة.

وكذلك، فبالنسبة لعمليات الإيداع والسحب من الشبكة البنكية للخزينة العامة للمملكة، فإن المعطيات تقدم في شكل أرصدة موزعة حسب أصناف الزبناء (مقاولات عمومية، خواص، جماعات محلية...). ويتعلق الأمر أساسا بإيداعات في شبكة الخزينة وعمليات الاستخلاص والصرف الخاصة بالجماعات المحلية. و تصدر هذه المعلومات عن الخزينة العامة للمملكة التي تزاول إضافة إلى أنشطتها المحاسباتية المتعلقة بالدولة، نشاطا بنكيا.

وبالتالي، فإن تدبير مالية الخزينة العمومية يشكو من صعوبات مرتبطة بتغير رصيد الحساب الجاري للخزينة تبعا لتنفيذ نفقات طارئة ناجمة عن نقائص على مستوى المنظومة المتعلقة بالتوقعات. ويزيد من حدة هذا التغير كون الحساب الجاري يخضع لعمليات ناجمة عن النشاطين المحاسبي والبنكي للخزينة العامة للمملكة في الوقت ذاته.

وهكذا وعلى سبيل المثال فخلال الفصل الأول من سنة 2012 بلغ المبلغ الإجمالي للعمليات الطارئة التي أثرت على رصيد الحساب الجاري للخزينة ما مجموعه أكثر من 11 مليار درهم موزعة بين الأشهر على الشكل التالي (مجموع المبالغ اليومية):

	يناير 2012	فبراير 2012	مارس 2012
النفقات الطارئة (مليار درهم)	6,28	1,79	3,29

المصدر: مديرية الخزينة والتمويل الخارجي

نتيجة لهذا الوضع، ولمعالجة النفقات الطارئة، تكون مديرية الخزينة في كثير من الحالات مضطرة إلى اللجوء المستعجل إلى السوق النقدية أو إلى إصدار سندات للخزينة ذات المدى القصير جدا متحملة بذلك فوائد إضافية.

كذلك وفي غياب نظام للإعلان المسبق، فإن الفوارق بين التوقعات والمبالغ المنفذة لا يتم التعرف عليها إلا في اليوم نفسه وعموما بعد الظهيرة حيث يصبح توظيف فوائض الخزينة أقل فائدة مما يترتب عنه تفويت أرباح على الخزينة.

➢ مخاطر مرتبطة بالتوظيف في السوق القائمة ما بين البنوك (placements en blanc)

فيما يتعلق بعمليات التدبير النشيط لمالية الخزينة، فقد تبين أن حجم الاقتراض في السوق القائمة ما بين البنوك مهم نسبيا. وتجدر الإشارة أن هذه القروض التي تتم في السوق النقدية تحمل مخاطر أكبر لكونها تتميز بغياب الضمانة حيث تتم عملية القرض دون ضمان مقابل.

فقد أنجزت مديرية الخزينة خلال سنة 2010، ما قدره 119 عملية إقراض في السوق القائمة ما بين البنوك بمبلغ إجمالي قدره 196,5 مليار درهم، مما يمثل 51 % من الحجم الإجمالي الموظف. أما بخصوص عمليات الاقتراض عن طريق الاستحفاظ فإن عددها في نفس هذه السنة بلغ 92 عملية بمبلغ إجمالي قدره 189,4 مليار درهم. وقد همت عمليات الإقراض في السوق القائمة ما بين البنوك 114,1 مليار درهم سنة 2011 و 95,8 مليار درهم خلال سنة 2012.

ومن أجل الحد من المخاطر التي ترافق التدبير النشيط لمالية الخزينة، تبنت مديرية الخزينة إطارا لتدبير المخاطر المرتبطة بالعمليات يضع قواعد وقائية للتدبير ونظاما للحد من المخاطر. لكن هذه القواعد غالبا ما يتم تجاوزها.

إن المجلس الأعلى للحسابات يوصي مديرية الخزينة والتمويل الخارجي بوضع استراتيجية رسمية لتدبير مالية الخزينة.

ويوصي كذلك بتحسين توقعات مالية الخزينة باتخاذ التدابير الضرورية للتوفر على المعلومات اللازمة لهذا التدبير وبكيفية مباشرة وفي الوقت المناسب. و ذلك خصوصا عبر وضع نظام لتقنين (codification) العمليات التي تؤثر على الحساب الجاري للخزينة وإرساء نظام الإعلان المسبق للسحوبات والإيداعات في شبكة الخزينة.

كما يوصي أيضا بالحد من اللجوء إلى الاقتراض في السوق القائمة ما بين البنوك للتقليص من مخاطر المقابل واحترام القواعد المقررة بهذا الخصوص.

II. جواب وزير الاقتصاد و المالية

(نص مقتضب)

قبل الإدلاء بعناصر الجواب على ملاحظات المجلس الأعلى للحسابات، يجدر من وجهة نظرنا، تقديم التوضيحات والملاحظات التالية:

1. ضرورة ربط تدبير الدين العمومي وتطور الدين بالسياق الاقتصادي

1.1. السياق الاقتصادي الذي ميز الفترة موضوع التقييم

من الأساسي ربط تطور الدين، وبالتحديد تراجع مؤشرات المديونية خلال الفترة بين 2010 و2012، بالسياق الاقتصادي، حيث بالفعل، واجه الاقتصاد المغربي خلال هذه الفترة، عدة صدمات خارجية ومن ضمنها على الخصوص الأزمة المالية والاقتصادية العالمية، وارتفاع أسعار المواد الأولية والمواد الأساسية، والجفاف وأيضا المناخ السياسي الإقليمي.

لقد عمدت الحكومة المغربية، لمواجهة هذه الوضعية وعلى غرار الدول التي تأثرت بالأزمة، إلى تبني **سياسة مالية معاكسة للدورية (contra cyclique)** ولهذا الغرض أعطت الأولوية لإنعاش الطلب الداخلي، بشقيه الاستثمار والاستهلاك، كمحركين أساسين للتنمية الاقتصادية، وذلك بغاية تعويض تراجع الطلب الخارجي الموجه لبلادنا جراء الانكماش الاقتصادي المسجل عند شركائنا الأوروبيين.

إن تراجع مؤشرات المديونية، الملاحظ من قبل المجلس الأعلى للحسابات، لا يعد إلا النتيجة المباشرة للسياسة الاقتصادية التوسعية والإرادية التي نهجتها الحكومة، والتي سمحت في خضم مناخ متقلب على المستويين الدولي و الإقليمي ، بتأكيد مرونة اقتصادنا. وهي السياسة، التي ما كانت لتنجح لولا توفر اقتصادنا على هوامش مناورة مهمة من حيث الميزانية والمديونية والسياسة النقدية.

وفي هذا الصدد، تجدر الإشارة إلى أن معظم المؤسسات الدولية التي تتبع وتقيم أداء الاقتصاد المغربي، أخذت بعين الاعتبار هذا السياق العام وأشادت بالسياسات الاقتصادية المتبعة من طرف بلادنا بالرغم من تراجع المؤشرات الماكر واقتصادية المسجلة خلال السنوات الأخيرة.

فعلى سبيل المثال، أبقت مؤسسات تقييم التصنيف الائتماني على تصنيف المغرب في «درجة الاستثمار» في حين قامت بخفض مراتب التصنيف الائتماني للعديد من الدول عبر المعمور.

كما ثمن صندوق النقد الدولي هو الأخر، السياسات الاقتصادية للحكومة عبر تأكيده مرتين على أهلية المغرب للاستفادة من خط الإئتمان والسيولة الذي منح له في غشت 2012، علما بأن بلادنا هي الوحيدة التي حظيت بهذه الأداة الامتيازية.

أخيرا، فإن ما يجدر معرفته، أن إعادة التوازنات الماكرواقتصادية والتقليص من المديونية سيتحققان تدريجيا وبتزامن مع الخروج من هذه السياسات الاقتصادية التوسعية.

2.1. تداعيات هذا السياق

لقد انعكس السياق المشار إليه أعلاه، بـ :

- **تزايد الحاجيات التمويلية للدولة وبتطور غير منتظم لهذه الحاجيات** وذلك نتيجة تطور غير منتظم لعجز الميزانية الذي سجل فوارق هامة بين مستوياته، تلك المتوقعة في قوانين المالية وتلك المسجلة فعليا.

فعلى سبيل المثال، توقع قانون المالية لسنة 2010، عجز الميزانية في 4 % من الناتج الداخلي الخام بينما بلغ العجز المسجل فعليا 4,6 %. ونفس الشيء بالنسبة لسنتي 2011 و2012 حيث تم توقع عجز في حدود 3,5 % و 4,5 % على التوالي، في حين بلغ العجز الفعلي 6,2 % و7,3 % على التوالي.

- **التحول في إستراتيجية الاستثمار في سندات الخزينة من طرف المستثمرين الذين تميزت تصرفاتهم بالإنتظارية والتركيز على المدى القصير**، حيث اتجهوا أكثر نحو السندات ذات الآجال القصيرة (i) تخوفا من تراجع أداء محافظهم في حال ارتفعت معدلات الفائدة و (ii) في انتظار تحقيق مردود أحسن عند ارتفاع أسعار الفائدة.

2. التقييم يجب أن يأخذ في الحسبان خصوصيات تدخل مديرية الخزينة في سوق سندات الخزينة

في إطار مهمتها المتمثلة في تمويل حاجيات الدولة، تخضع مديرية الخزينة والمالية الخارجية لعدة إكراهات:

- **حتمية تأمين تمويل الدولة والذي لا يمكنه أن يستفيد من أي استثناء** ضمانا للاستمرارية المالية للدولة. هذه الحتمية تأتي من كون الدولة هي الفاعل الوحيد الذي لا يستفيد من تسبيقات السيولة. كما أنه منذ سنة 2006، يجب أن يتوفر الحساب الجاري للخزينة، في نهاية كل يوم، على **رصيدا إيجابي**.
- **ضرورة عدم التأثير السلبي على شروط تمويل الاقتصاد** وبالتالي على النمو في المستقبل. ذلك أن النمو الاقتصادي هو الذي يكفل للدولة الحصول على موارد مالية دائمة وغير مولدة للديون.
- **ضرورة المحافظة على ثقة المستثمرين** الذين ستتأثر توقعاتهم بقوة عبر الارتفاع غير المنطقي لأسعار الفائدة و الذي من شأنه أن يؤثر سلبا على قيمة محافظهم و بالتالي قد يشكل عائقا حتى بالنسبة لتمويل الخزينة.

وتتمثل الانشغالات الأساسية لاستراتيجية التمويل المتبعة من طرف مديرية الخزينة والمالية الخارجية، زيادة على الإكراه الأول المتمثل في تأمين تمويل حاجيات الدولة، في المحافظة على المستقبل وتثبيت توقعات المستثمرين. وعليه يمكن القول بأن تدهور بعض مؤشرات الدين نتج عن سياق خاص اتسم بتداخل مجموعة من العوامل السلبية، وأن السلطات العمومية استعملت الهوامش المتوفرة لديها لتقلل من تداعيات مجموع الصدمات التي تعرض لها اقتصادنا.

هذه الأهمية الخاصة التي تحظى بها شروط تمويل الاقتصاد، تنبع من أن منحنى أسعار فائدة سندات الخزينة، زيادة على كونه معيارا مندمجا في كل شروط منح القروض، فإنه يمثل **المرجع** بالنسبة لتمويل الاقتصاد.

ونظرا لكل هذه الاعتبارات، فإن الخيارات التي كانت متاحة لمدبري الدين هي كالتالي:

- إما الزيادة المفرطة في أسعار الفائدة، والتي لا يمكن تبريرها ماكرواقتصاديا والتي ترتكز، في غالب الأحيان، على توقعات غير منطقية بهدف المحافظة على المدة الزمنية المتبقية لسداد الدين بين 5 و6 سنوات؛ مع العلم أن الزيادة في أسعار الفائدة، تؤدي إلى زيادات لولبية متصاعدة ومستمرة. وفي هذه الحالة، سنكون قد وضعنا منحنى أسعار الفائدة في مسار مخالف بكثير على مساره الحالي، وثبتنا هذا المنحنى لفترة نسبيا طويلة.
- إما قبول انخفاض المدة الزمنية المتبقية لسداد الدين نظرا للهوامش المتاحة مع الإبقاء على منحنى أسعار الفائدة متطابقا للوضعية الماكرواقتصادية علما بأن السياق العام وإن كان استثنائيا إلا انه رغم ذلك مرحليا بحكم، من جهة، أن السياسة الاقتصادية الميسرة للحكومة لن تبقى مستمرة ومن جهة أخرى، أن المستثمرين سرعان ما سيسترجعون وضوح الرؤيا الضروري.

هذه الممارسة الرامية إلى التحكيم المستمر بين ضرورة تأمين تمويل الدولة دون رهن شروط تمويل النمو، تطلبت من مديرية الخزينة والمالية الخارجية مجهودا غير مسبوق وكان من الأجدر تشجيعه من طرف-المجلس خصوصا أن منحنى أسعار فائدة سندات الخزينة يحظى بتقييم ايجابي من لدن شركائنا.

(...)

3. خارطة طريق مديرية الخزينة والمالية الخارجية

تتفق مديرية الخزينة والمالية الخارجية كليا مع توصيات المجلس الأعلى للحسابات نظرا لكون جلها تم أو يتم العمل به أو هي مسطرة في خارطة الطريق من أجل تحسين إطار ووسائل وأدوات تدبير الدين و تنمية السوق الداخلي لسندات الخزينة، هكذا:

- وقعت مديرية الخزينة والمالية الخارجية في 31 ماي 2013 مع البنك الإفريقي للتنمية، على هامش الاجتماعات السنوية لهذه المؤسسة، اتفاقية تمويل المساعدة التقنية التي تنص، زيادة على استكمال إعادة تنظيم الهياكل المكلفة بتدبير الدين والذي انطلق منذ عام 2010 مع إنشاء قطب الدين، إنجاز خريطة المخاطر التي بدأ العمل عليها في إطار العمل الاستشرافي المتعلق بأنشطة تدبير الدين الداخلي والتدبير النشيط لمالية الخزينة.

- وفي نفس الإطار، يجري حاليا اتصالات مع البنك الدولي للحصول على تطبيق «MTDS» (Strategy Mid Term Debt) أو (استراتيجية تدبير الدين على المدى المتوسط) الذي سيسمح بإتمام العمل على إضفاء الطابع الرسمي على استراتيجية التمويل الذي تم الشروع فيه وتقوية وإضفاء الطابع الرسمي على دراسات استمرارية الدين المنجزة من طرف مديرية الخزينة والمالية الخارجية أو بصلة مع مصالح صندوق النقد الدولي في إطار استشارات الفصل الرابع.

بالنسبة لباقي الاقتراحات، تتلخص وضعيتها كما يلي:

- **تواجد الخزينة بشكل منتظم في سوق المزادات لسندات الخزينة** وعلى جميع الآجال يشكل هدفا أساسيا ودائما بالنسبة لمديرية الخزينة والمالية الخارجية التي تعمل جاهدة وباستمرار على احترامه. لكن الخزينة ليست إلا أحد المتدخلين في سوق الدين ولا يمكن ولا يجب تجاهل الإكراهات المرتبطة بالمتدخلين الآخرين (الأبناك، شركات التدبير، شركات التأمين، صناديق التقاعد...الخ).

- **تعطي مديرية الخزينة والمالية الخارجية اهتماما خاصا للتواصل مع المتدخلين الأساسيين في السوق** ولم تدخر أي جهد لتحسين وتنويع قنوات الاتصال منذ إحداث سوق سندات الخزينة. وآخر إجراء تم في هذا الإطار هو تكريس، منذ شهر أكتوبر 2013، الاجتمتعات الأسبوعية عن بعد «Conférence Call" عشية كل حصة مزاد مع البنوك وسطاء قيم الخزينة لإخبارهم بالحاجيات التمويلية للخزينة للحصة المعنية وأخذ رأيهم بخصوص حجم الطلبات المحتملة وكذلك اختيارات المستثمرين في ما يتعلق بآجال السندات التي يمكن إصدارها.

- **إعداد مشروع اتفاقية جديدة مع وسطاء قيم الخزينة** باتفاق معهم ويتوقع أن يتم توقيعه قبل نهاية 2013. هذه الاتفاقية الجديدة التي تعطي امتيازات جديدة للوسطاء ستدفعهم إلى لعب دور أكبر في تنشيط السوق الأولية والثانوية لسندات الخزينة.

- **أدخلت مديرية الخزينة والمالية الخارجية عدة إجراءات لتقليص عدد الخطوط المتداولة**، وقد أعطت هذه الجهود نتائج مشجعة و تنوي هذه المديرية مواصلتها لزيادة تقليص هذه الخطوط.

- **نجحت مديرية الخزينة والمالية الخارجية في إعطاء الانطلاقة، في شهر أكتوبر 2013، لعملية التسعير الإلكتروني لسندات الخزينة** فيما يخص الشق الخاص بالبنوك وسطاء قيم الخزينة «B 2 B" لمنصة التسعير (نظام E-Bond الخاص بـ Bloomberg). أما بالنسبة للمتدخلين الآخرين وخصوصا هيأت التوظيف الجماعي للقيم المنقولة (OPCVM)، فبإمكانهم الولوج واستعمال الشق "B 2 C" في المرحلة الثانية التي ستنطلق قريبا جدا.

- **وجود إطار مقارنة الشروط المالية لمختلف المقرضين متوفر** لدى المديريات المعنية غير أنه وجبت الإشارة إلى أن مختلف التمويلات الخارجية التي يتم تعبئتها لدى مختلف المقرضين تقوم في الغالب على أساس تكاملي وليس على أساس تنافسي. وغالبا ما نلاحظ تخصص بعض المقرضين في تمويل بعض القطاعات المعينة أو المشاركة في تمويل قطاعات أخرى.

- فيما يتعلق بنظام توقعات الخزينة العمومية، **فان الإجراءات المتخذة حتى الآن، بالتعاون مع الشركاء، سمحت بتحسين هذه التوقعات بشكل ملحوظ**. ومن المنتظر أن تعرف جودة هذه التوقعات قفزة نوعية وتحسنا أكبر مع الشروع في العمل بالنظام المعلوماتي لتدبير الدين ومالية الخزينة وتوقيع بروتوكول مبادلة المعلومات بين المديريات المعنية بالامر. ومع هذا، فمديرية الخزينة والمالية الخارجية تتفق مع توصيات المجلس في ما يخص إحداث نظام لترميز تدفقات الخزينة ووضع نظام الإعلان المسبق.

- فيما يتعلق بمخاطر عمليات توظيف فائض الحساب الجاري للخزينة، ووعيا من مديرية الخزينة والمالية الخارجية بخطر الطرف الأخر المتعلق بالتوظيفات في السوق القائمة مابين البنوك (التوظيفات على بياض)، تم وضع إطار لتدبير المخاطر وقواعد للتدبير الاحترازي منذ بداية هذه العمليات. والى يومنا هذا لم يتم تسجيل أية حالة متعلقة بعدم وفاء الطرف الأخر بالتزاماته اتجاه الخزينة. **كما تجدر الإشارة إلى أن اللجوء إلى التوظيفات في السوق القائمة مابين البنوك منحصر في حالات خاصة وحصة هذه العمليات في العدد الإجمالي لعمليات التوظيف تقلص**

بشكل ملحوظ (11,5 % خلال العشر أشهر الأولى من 2013 مقابل 55,3 % في 2010). زيادة على ذلك، فان مدة هذه العمليات لا تتعدى 24 ساعة وتتم مع شركاء يتميزون بوضعية مالية صلبة.

أ- الإطار العام لتدبير وتتبع الدين

أ -1 الإطار القانوني

- **تعزيز مستمر لعملية تأطير المديونية**

إن ملاحظة المجلس الأعلى للحسابات حول كون سياسة اللجوء للمديونية لا تخضع لأي سقف على المدى المتوسط ما عدا ذلك الذي يضعه قانون المالية تستدعي التوضيح. ذلك أنه حتى لو كان الإطار القانوني لا يحدد سقفا كميا للمديونية العمومية على المدى المتوسط، فان سياسة تدبير الدين تندرج ضمن إطار الإستراتيجية الاقتصادية للحكومة كما هي محددة في التصريح الحكومي الذي يحدد التوجهات الرئيسية للسياسة الاقتصادية والأهداف الماكرواقتصادية التي يتعين تحقيقها على المدى المتوسط. وقانون المالية لا يشكل سوى تجسيد لهذه الإستراتيجية على أساس سنوي.

ومع دخول الدستور الجديد حيز التنفيذ، أصبح مبدأ توازن مالية الدولة مبدءا دستوريا.

كما أن المشروع الجديد للقانون التنظيمي للمالية يتضمن تأطيرا أكثر دقة حيث من المتوقع أن يتم حصر المديونية في تمويل نفقات الاستثمار فقط.

أما بخصوص الاقتراضات الداخلية، فإن المشرع لم يضع أي سقف لها لكون ميزانية الدولة تتضمن بنودا للنفقات تكتسي طابعا توقعيا مثل رواتب الموظفين ونفقات خدمة الدين. إن عدم وجود سقف للاقتراضات الداخلية ما هو إلا نتيجة للطابع التوقعي لبعض النفقات. وفي الواقع، فان وضع سقف لمصدري التمويل (الخارجي والداخلي) من شأنه أن يهدد الاستمرارية المالية للدولة التي قد تضطر في بعض الأحيان إلى مواجهة نفقات استثنائية.

إضافة لذلك، فإن مستوى عجز الميزانية المحقق قد يفوق بكثير ذلك المتوقع في قانون المالية. وبدون هذه المرونة المتاحة في القانون التنظيمي الحالي للمالية، فقد تواجه الدولة مخاطر عدم القدرة على الوفاء بالتزاماتها المالية.

أما تحديد سقف التمويلات الخارجية المدرج في قانون المالية، فيستند، من جهة، على توقعات السحوبات المحددة بناء على فرضيات مرتبطة بالعقود الجديدة المفترض توقيعها خلال السنة، وعلى وتيرة السحوبات على القروض الموجهة لتمويل مشاريع الإصلاح وكذا وتيرة تنفيذ بعض المشاريع، من جهة أخرى.

كما ينبغي التأكيد على أن اللجوء إلى الاقتراضات الخارجية لا يعتمد فقط على منطق تمويل المشاريع وإنجاز الإصلاحات، ولكن أيضا على مبدأ إعادة تكوين الموجودات الخارجية التي شهدت انخفاضا كبيرا خلال السنوات الأخيرة.

إن الإشكال المطروح في هذه المرحلة هو معرفة إلى أي مدى يمكننا تحمل عدم اللجوء إلى التمويلات الخارجية عند وجود خطر تدهور الموجودات الخارجية.

(...)

فبالنسبة لحجم الاقتراضات الداخلية على المدى المتوسط والطويل المدرج في قانون المالية، فهو يستند على فرضيات يتم تحديدها إبان إعداد مشروع هذا القانون (مستوى عجز المالية، حجم التمويلات الخارجية، شروط السوق...). لهذا السبب، قد يختلف الحجم المعبأ برسم هذه القروض خلال السنة مقارنة بالحجم المدرج في قانون المالية والذي لا يعتبر سقفا من الناحية القانونية في حال عدم تحقق الفرضيات المعتمدة عند إعداده.

(...)

- **و جود تكامل بين كافة المتدخلين في مسار تدبير الدين**

إن تدخل العديد من المديريات في حقل تسيير الدين ومالية الخزينة لا يعكس وجود تداخل بين هذه المديريات بل يعكس وجود تكامل بينها. ذلك ان كل مديرية لها مهام محددة وتتدخل من زاوية خاصة ولأهداف محددة.

(...)

وهكذا، فمديرية الخزينة والمالية الخارجية، المكلفة بالسهر على تحقيق التوازنات الداخلية والخارجية ووضع وتنفيذ استراتيجية التمويل، تتدخل قبليا بمناسبة التأطير الماكرواقتصادي لقوانين المالية. كما تهتم بتعبئة الموارد الداخلية والخارجية لتمويل مشاريع الإصلاح الهيكلي، وبتتبع إعداد وإدراج المشاريع أو العمليات التي تتطلب ضمان الدولة أو المستفيدة من التمويلات الخارجية.

أما مديرية الميزانية، فتتدخل من أجل تعبئة القروض لتمويل المشاريع المدرجة في قانون المالية والمتعلقة بمختلف الاستراتيجيات القطاعية.

بينما يرتبط دور الخزينة العامة للمملكة في مراقبة نفقات الدولة ومركزة المحاسبة centralisation comptable. في حين يتدخل بنك المغرب، بصفته الوكيل المالي للدولة، بالنسبة لجميع معاملاتها المالية ومحتضن للحساب الجاري للخزينة.

أ -2 تأطير استراتيجية تدبير الدين، إجراءات التسيير، الرقابة الداخلية وخريطة المخاطر: أوراش مفتوحة من طرف مديرية الخزينة

(...)

وعلى أية حال، فقد تزامنت بعثة المجلس مع إطلاق مديرية الخزينة لمشاريع إصلاحات يمكن تسميتها « الجيل الثالث من الإصلاحات » من أجل تطوير الإطارين التنظيمي والمؤسساتي وكذلك وضع الأدوات وأساليب التسيير طبقا لأفضل الممارسات الدولية في هذا المجال.

وحتى خلال إنجاز بعثة المجلس لمهمتها، كان مسلسل التحديث والتأطير المطلوب لجميع جوانب تدبير الدين (استراتيجية تدبير الدين، دليل الإجراءات، خريطة المخاطر، مؤشرات الأداء، الرقابة الداخلية، التقييم الداخلي...) قد بدأ بالفعل، علما بأن إرسائه بشكل كامل لن يتم إلا تدريجيا.

- **مسلسل مستمر لتطوير الإطار التنظيمي**

بعد التقدم الكبير الذي أحرزته بلادنا في مجال تسيير الدين بشقيه الداخلي والخارجي ومالية الخزينة، شرعت مديرية الخزينة، منذ بضع سنوات، في مسلسل تطوير الهياكل المكلفة بتدبير الدين عبر خارطة طريق واضحة المعالم وبأهداف محددة ممتدة على عدة سنوات.

وآخر إصلاح تم إدخاله يهم خلق قطب الدين في شهر يونيو 2010 من أجل تسهيل وضع إستراتيجية التمويل الجديدة المعتمدة أساسا على التحكيم بين موارد التمويل الخارجية والداخلية وكذا من أجل الامتثال لأفضل الممارسات الدولية في مجال التنظيم.

وقد تم، بمناسبة إحداث قطب الدين، تجميع مختلف البنيات المكلفة بتدبير الدين ضمن بنية واحدة. لكن إعادة هيكلة مهام هذه الأقسام حول أنشطة تدبير محفظة الدين بشكل شمولي، يعتبر إصلاحا مهما يستوجب تحقيقه التدرج نظرا لحساسية الموضوع، خصوصا في ظرفية 2010-2013 وبالتوازي مع وضع جميع الأولويات الضرورية لضمان انتقال سلس وبدون أي تأثير سلبي على أداء مسيري الدين وعلى استمرارية نجاعة التسيير. وهي استراتيجية عادية ويتم العمل بها عند إدارة التغيير.

من بين أهم الأولويات التي بدأ العمل عليها فيما يجري التحضير للأخرى، نذكر :

- إعادة هيكلة النظامين المعلوماتيين الحاليين لتسيير الدين الداخلي والخارجي وتعويضهم بنظام مدمج وموحد. وتجدر الإشارة إلى أن هذا المشروع قد وصل إلى المرحلة الأخيرة المتعلقة بإدماجه ويجري العمل به حاليا خلال فترة اختبار.
- إحداث دليل الإجراءات الداخلي والذي تم انجاز مسودة أولية منه وتخص عمليات الدين الداخلي ومالية الخزينة. ويجري تحيين هذا الدليل بشكل مستمر أخذا بعين الاعتبار تطور الإطار التنفيذي للعمليات وظروف إنجازها.
- إنجاز خريطة المخاطر والتي تعتمد مبدئيا على تحديد المخاطر التشغيلية المتعلقة بعمليات الدين ومالية الخزينة.

ووضع منهجية لتقييم وقياس هذه المخاطر وتتبعها. وقد تم إحصاء معظم المخاطر التشغيلية لعمليات تدبير الدين ومالية الخزينة ويتم تتبعها يوميا.

(...)

- **انطلاق مسلسل إنجاز مساطر متفق عليها وإطار تنظيمي للرقابة الداخلية**

وعيا منها بضرورة وضع إطار تنظيمي للرقابة الداخلية، عمدت مديرية الخزينة إلى وضع أدوات هذه الرقابة وذلك من خلال تحديد قواعد التدبير المتعلقة بعمليات توظيف فائض الحساب الجاري للخزينة، وإطلاق ورش خريطة المخاطر، وإنشاء دليل مساطر لجميع العمليات (مزادات، عمليات التوظيف، الاقتراضات، عمليات شراء وتبادل سندات الخزينة)، وكذا إعادة هيكلة النظام المعلوماتي عبر اقتناء نظام مدمج وموحد لتدبير الدين ومالية الخزينة (WSS).

أما بالنسبة لدليل المساطر، فلا أحد ينكر أهمية وجوده لتحسين وتسهيل عملية التدبير في أي تنظيم. وفي هذا الإطار، فقد تم وضع مسودة أولى لدليل المساطر بالنسبة لعمليات تدبير الدين الداخلي ومالية الخزينة. ومن المنتظر أن يتم توسيع نطاقه ليشمل جميع الأنشطة المنجزة داخل قطب الدين.

- **نحو إطار رسمي للتقييم الداخلي والخارجي**

إدراكا منها بأهمية وجود وحدة للتدقيق الداخلي تكون مسئولة عن تقييم تدبير الدين ومالية الخزينة وتحديد أوجه القصور المحتملة واقتراح التحسينات اللازمة، تتطلع مديرية الخزينة إلى خلق مصلحة التدقيق الداخلي داخل قطب الدين. وقد تم إدراج هذا الورش في إطار المساعدة التقنية الممنوحة من طرف البنك الإفريقي للتنمية السالفة الذكر.

أما بالنسبة للتدقيق الخارجي، فإن مديرية الخزينة تخضع كغيرها من الإدارات العمومية لرقابة المفتشية العامة للمالية والمجلس الأعلى للحسابات.

أ-3 وجود استراتيجية لتدبير الدين واضحة المعالم ومشتركة

يتم تدبير الدين في إطار استراتيجية واضحة المعالم ومشتركة على الرغم من أنه لم يتم توثيقها إلا سنة 2008. ولابد من الإشارة إلى أنه لم يتم البدء في نشر إطار استراتيجيات تدبير الدين، على المستوى الدولي إلا عند بداية الألفية الثانية مع إحداث وكالات مستقلة لتسيير الدين. لكن ذلك لا يعني أن مديرية الخزينة لم تقم بأية مبادرة في هذا الصدد قبل سنة 2008.

(...)

أما بخصوص الملاحظة المتعلقة بتحديد أهداف مستقلة لتدبير كل من الدين الداخلي والخارجي، فتجدر الإشارة إلى أن أسس تدبير الدين لا تنطبق بنفس الطريقة على كل من الدينين نظرا لتباعد خصائص كل واحد منهما. وينطبق هذا على الخصوص، على مؤشري «حصة الدين ذو المدى القصير» و«المدة الزمنية المتبقية لسداد الدين» بحيث لا يكون لهذين المؤشرين معنى إلا عندما يتعلق الأمر بالدين الداخلي الذي تتوفر مديرية الخزينة في إطار تدبيره على الأدوات اللازمة للتأثير عليهما (دين متداول ذو آجال مختلفة من القصيرة إلى الطويلة) وحيث يكون هناك لخطر إعادة التمويل أثار سلبية إذا لم تتم إدارته بشكل جيد. بالمقابل، لا ينطبق ذلك على الدين الخارجي، المعبأ بالأساس لدى الذائنين الثنائيي والمتعددي الأطراف اللذين يحددون شروطه المالية. وفي هذه الحالة، لا يوجد أي محك بالنسبة للخزينة في وضع أهداف محددة لهذه المؤشرات حيث أن هذه القروض تستخمد على المدى الطويل.

هكذا، وعلى الرغم من الاختلافات الموجودة بين هذين الدينين، هناك أوجه تشابه بينهما يجب الاستفادة منها وهو الهدف المتوخى من خلق قطب الدين. بالتأكيد، لن يكون هناك تكامل مثالي بين تدبير هذين الدينين ما دام أن الدين الخارجي ليس حصريا دينا معبأ حسب شروط السوق ولكن الهدف هو الاستفادة المثلى من هذه التشابهات والعمل عليها للوصول إلى تدبير أمثل للدين العمومي.

أما بخصوص المنهجية التي اعتمدها قطب الدين لتحديد مؤشرات التكلفة والمخاطر المتعلقة بالدين الداخلي، فقد تم تدارسها مع خبراء دوليين (وكالة الخزينة الفرنسية، وكالة الدين البلجيكية، البنك الإفريقي للتنمية، البنك الدولي

للإنشاء والتعمير) والذين أعربوا عن اتفاقهم مع هذه المنهجية. وتعد هذه المنهجية كما تم تقديمها للمجلس الأعلى للحسابات مناسبة ومرضية في الوقت الراهن في انتظار استخدام أساليب جديدة.

وقد أكد معظم الخبراء الذين تمت استشارتهم في هذا الموضوع على أنه مهما كان مدى تطور النماذج و البرامج المستعملة، فإنها غالبا ما تؤدي إلى نتائج بديهية يتم العمل بها من طرف معظم مدبري الدين العمومي ويتم تكييفها حسب مستوى تطور أسواق الدين، وحسب مستوى تطور أدوات الدين المتاحة ودرجة انفتاح هذه الأسواق على المستثمرين الأجانب.

أما بخصوص عدم وجود أي هدف بخصوص توزيع حصص الدين بين الدين الداخلي والخارجي، فإن الدين الخارجي للخزينة يعتبر دينا يمكن وصفه بـ«المرحب به» لخصائصه الميسرة من جهة ولأثره الايجابي على السيولة الداخلية وخصوصا أثره على تكوين الموجودات الخارجية من جهة أخرى. والهدف المتعلق بهذا الدين والمجهودات المبذولة لتعبئة التمويلات الخارجية تحدد مسبقا وتستجيب للتوازنات الماكرواقتصادية العامة.

أما بالنسبة لاستراتيجية التمويل، فإن هذا الدين يعتبر كمعطى خارجي. حيث لا يتم التحكيم بين مصادر التمويل الداخلية والخارجية على مستوى السوق المالي الدولي إلا بعد تحديد سقف القروض الخارجية.

أ-4 إطار تدبير المخاطر

- **تدبير مدمج للمخاطر المتعلقة بعنصرين مختلفين من الدين**

سجلت مهام تحليل وإدارة المخاطر المتعلقة بدين الخزينة تقدما ملحوظا انعكس إيجابا على بنية هذا الدين حتى ولو أنها تنجز بطريقة مستقلة نتيجة للهيكلة السابقة. وتجدر الاشارة إلى أن هذه الاستقلالية لم تكن لها تداعيات سلبية على جودة تدبير المخاطر بالنظر إلى نوعية وخصوصية كل نوع من الدين وكذلك نظرا لوجود أدواة تسيير هذه المخاطر التي تختلف من دين لآخر. ومن المنتظر، في إطار تطوير الإطار التنظيمي لقطب الدين، خلق قسم تتبع ومراقبة المخاطر (Middle Office) مكلف بتدبير مدمج للمخاطر المتعلقة بالدين.

- **تحديد المخاطر بالاستناد إلى أفضل الممارسات الدولية في هذا المجال**

من المهم الإشارة إلى أن مدبري الدين بالمغرب معرضون لنفس المخاطر المالية المعروفة على الصعيد العالمي (خطر سعر الفائدة، خطر الصرف، خطر إعادة التمويل، خطر الطرف الآخر، المخاطر التشغيلية...). وما قد يختلف من دولة الى أخرى هو (أ) وتيرة تردد وقوع ودرجة خطورة تلك المخاطر، (ب) مدى تطور وعمق الأسواق المالية في تلك البلدان والتي تمنح أدوات إضافية ومناسبة لإدارة هذه المخاطر، (ج) قدرة مدبري الدين على تحديد وتقييم المخاطر، ووضع الأدوات اللازمة لتغطيتها أو على الأقل للتقليل منها.

ويستند الإطار الحالي لتدبير المخاطر ببلادنا، والذي يتم تحديثه وتطويره باستمرار، على أفضل الممارسات الدولية في هذا المجال مع الأخذ بعين الاعتبار السياق المحلي والتجارب اليومية لمدبري الدين الذين من واجبهم تدبير المخاطر التي يواجهونها بواسطة الأدوات المالية المتاحة.

أما فيما يخص غياب منهجية رسمية وموثقة خاصة بالمغرب لتحليل وتحديد وتقييم المخاطر المتعلقة بالدين، فان وضعها يعتبر جزءا من المشاريع التي تم تحديدها مسبقا والتي يعمل عليها قطب الدين، كما أنها مدرجة كمحور أساسي في إطار المساعدة التقنية الممنوحة من طرف البنك الإفريقي للتنمية. ثم إن ذلك لا يعني أن هناك غياب كامل لمنهجية خاصة بتحليل وتحديد وتقييم المخاطر المتعلقة بالدين (...).

وفيما يتعلق بعدم التوفر على أدوات «اختبار القدرة على تحمل الضغوط»،(stress test) فتجدر الإشارة إلى أن النظام المعلوماتي المعمول به حاليا تم تصميمه عند بداية التسعينيات لأجل الاستجابة لضروريات محددة في تلك الفترة (...).

وسوف يمكن النظام المعلوماتي الجديد المدمج لتدبير مسار الدين ومالية الخزينة، والذي وصل المرحلة الأخيرة من تطويره، من تقييم استمرارية الدين عبر وحدة محاكاة، استنادا على مؤشرات أولية، ومتقدمة ومخلقة للدين اعتمادا على فرضيات تطور الإطار الماكرواقتصادي.

ب - تحليل القدرة على تحمل الدين العمومي

ب -1 تتبع الهشاشة

- **تدبير عملي للدين في إطار تصور شمولي**

إن التدبير العملي للدين كما هو معمول به من طرف المصالح المعنية لا يقصي وجود تصور استراتيجي شمولي لدى مديرية الخزينة والمالية الخارجية والذي تشارك وتنسق في صياغته مختلف أقطاب هذه المديرية. وهكذا، وتماشيا مع المرسوم المحدد لمهام وتنظيم وزارة الاقتصاد والمالية، فان هذه المديرية تضطلع بمهام تتوزع ما بين العملي والاستراتيجي.

وللتذكير، فإن مديرية الخزينة والمالية الخارجية، تشتمل على قطب ماكرواقتصادي يضطلع بمهام تتعلق أساسا بتحديد شروط التوازنات الماكرواقتصادية عبر التأكد من استدامة المالية العمومية بما فيها الدين العمومي وتوازن ميزان المدفوعات؛ تحديد يتم على أساسه حصر مستوى عجز الميزانية قابل للاستمرار، مستوى المديونية، إستراتيجية التمويلات الخارجية.... وبالإضافة إلى ذلك، فإن هذا القطب يسهر على التوازنات الماكرواقتصادية طيلة السنة.

هكذا، فإن تدبير الدين يتم في إطار رؤية ماكرواقتصادية متوسطة المدى تمكن من تحليل التداخلات بين مختلف المتغيرات الاقتصادية لاسيما منها أثر عجز الميزانية على أسعار الفائدة، تمويل الاقتصاد، الاستثمار والحسابات الخارجية. وبالتالي، يتم تحديد مستوى عجز الميزانية ومستوى الدين وفق مستويات متوافقة مع تمويل امثل للاقتصاد المغربي.

إن الأهداف السنوية المسطرة للدين ترتكز على توقعات ماكرواقتصادية تهم بالأساس المتغيرات المتعلقة بالنمو الاقتصادي، عجز الميزانية، ميزان المدفوعات، السياسة النقدية والتضخم. وهي توقعات تمكن من تحديد مستوى العجز الذي يحافظ على استمرارية الدين. وفي حالة ما إذا اتضح أن هذه التوقعات ستفرز مستوى عجز غير قابل للاستمرار يتم اقتراح تدابير لتصحيح الميزانية واستعادة هذه القدرة.

- **تدبير مدمج للدين مع إشراك مديريات أخرى للوزارة**

بالنسبة لمسألة كون تدبير الدين يرتكز بالأساس على الدين المباشر للخزينة دون إيلاء الأهمية الأزمة لدين المقاولات والمنشآت العمومية المضمون من طرف الدولة ودون دمج الالتزامات الأخرى سواء منها الضمنية أو المحتملة أو المشروطة، فانه يجدر تقديم التوضيحات التالية:

- على المستوى المؤسساتي، تمارس مديرية الخزينة والمالية الخارجية مهامها فيما يخص تدبير الدين وفق القوانين الجاري بها العمل. وفي هذا الإطار، فهي مطالبة بتتبع دين المقاولات والمنشآت العمومية (انظر د-2-1- حول دور مديرية الخزينة والمالية الخارجية في تتبع دين المقاولات والمنشآت العمومية).
- بالنسبة للالتزامات الأخرى للدولة أو للقطاع العمومي في مجمله، فيتم تتبعها من طرف المديريات المعنية بالأمر وهي مديرية المنشآت العامة والخوصصة، الخزينة العامة للمملكة ومديرية التأمينات والاحتياط الاجتماعي.

لكن هذا لم يمنع مديرية الخزينة والمالية الخارجية من الشروع بمعية المديريات المعنية، بإدماج الدين (la dette (consolidation de لكي يشمل دين الدولة، دين المؤسسات والمنشآت العامة ودين الجماعات المحلية.

وأخيرا، فإن المرور إلى نظام المحاسبة على الاستحقاق والذي يرومه إصلاح النموذج المحاسباتي للدولة، سيمكن من إعطاء رؤية شمولية حول أصول وخصوم الدولة وذلك تماشيا مع المعايير المتبعة في هذا الصدد.

- **نظام تتبع بأثر رجعي واحتمالي**

في إطار تدبير الدين، تم وضع وتتبع مؤشرات المخاطر وكلفة الدين. هذه المؤشرات، المتعارف عليها والمستعملة من طرف كل مدبري الدين في كل مكان، تمكن من استخلاص معلومات حول نتائج استراتيجية التمويل وتدبير الدين واتخاذ التدابير اللازمة والإجراءات التقويمية الضرورية من أجل الوصول إلى الأهداف المسطرة. وبالتالي، فان المتوخى من هذه المنهجية هو المستقبل وليس السنوات الماضية.

ولكن ورغم أن قطب الدين لا يتوفر حاليا على نظام معلوماتي مخصص لتدبير المخاطر، فهذا لا يمنع مدبري الدين من استعمال الأدوات المعلوماتية المتوفرة للقيام بتحليلات بأثر رجعي واحتمالي.

إضافة إلى ذلك، فان النظام المعلوماتي المندمج الذي يجري وضعه بمديرية الخزينة والمالية الخارجية، سيمكن من تسهيل هذا النوع من التحليلات كما أن نظام MTDS (إستراتيجية الدين على المدى المتوسط) الذي سيتم اقتناءه من البنك الدولي سيساهم لا محالة في تعميق التحاليل مع إدماج الجوانب الماكرواقتصادية الأخرى.

ب -2 مصادر هشاشة محددة ومتحكم فيها

- **نمو أقل تقلبا**

من المؤكد أن نموا اقتصاديا متقلبا وغير كاف يشكل مصدر هشاشة للدين العمومي. لكن، تجدر الإشارة هنا إلى أنه تم تقليص تقلبات النمو بشكل ملحوظ، بالنسبة للمغرب، وذلك منذ بداية العقد 2000، نتيجة تنويع مصادر النمو وانبثاق قطاعات جديدة ذات مؤهلات نمو مهمة، إثر وضع جملة من الإصلاحات الهيكلية والسياسات القطاعية. وهكذا، فقد انتقل الانحراف المعياري للنمو من 6,7 % خلال التسعينات الى 1,7 % خلال العقد 2000، أي انخفاض التقلبات بـ 75 %.

وفيما يتعلق بكون الاضطرابات غير المواتية للإطار الماكرواقتصادي المرتبطة بالحصيلة الفلاحية يمكن أن تمس باستمرارية الدين، فإنه يجب الإشارة هنا إلى أن اختبار "القدرة على تحمل الضغوط" المنجز من طرف البنك الدولي سنة 2004 كان يهم الدين لسنة 2003 والذي كان مستواه لا يزال مرتفعا مقارنة بذلك المسجل حاليا (68,2 % نسبة إلى الناتج الداخلي الخام في 2004 مقابل 59,6 % في 2012). هذا الاختبار المنجز من طرف صندوق النقد الدولي على المستوى الحالي للدين يبين، على العكس، أن القدرة على التحمل لدين الخزينة تبقى مستدامة إلى أفق 2017، رغم الأثر المركب للصدمات المرتبطة بالنمو الاقتصادي، بمعدلات الفائدة، بسعر الصرف وبالعجز الأولي للميزانية.

- **مؤشرات ايجابية لتوطيد إطار الميزانية**

تجدر الإشارة إلى أن ارتفاع اكتتابات الخزينة بالسوق الداخلية لم يؤثر بشكل ملموس على شروط التمويل بهذه السوق سواء من حيث مستوى أسعار الفائدة أو فرص تمويل القطاع الخاص، وذلك بفضل السياسة النقدية الميسرة وأيضاً لكون السياق يتسم بقلة الطلب على القروض. وقد ساهم لجوء الخزينة للاقتراض بالسوق المالي الدولي سنتي 2010 و2012 في التخفيف من الضغط على شروط التمويل بالسوق الداخلية سواء بالنسبة للخزينة أو القطاعات الاقتصادية الاخرى. وهكذا، يبرز استقرار أسعار الفائدة المطبقة على المقترضين غياب أي أثر لمزاحمة القطاع الخاص خلال سنوات تفاقم عجز الميزانية.

لكن، الإجراءات المتخذة مؤخرا من طرف الحكومة للتحكم في النفقات العمومية (الشروع في إصلاح صندوق المقاصة عبر تفعيل نظام المقايسة الجزئية واللجوء إلى تغطية مخاطر ارتفاع أسعار المواد البترولية، التحكم في كتلة الأجور وترشيد الاستثمارات العمومية)، تبين جليا أن معطى عدم القدرة على تقليص بعض النفقات ليس ثابتا بل يمكن تغييره. والآفاق الايجابية التي تولدها سياسة توطيد إطار الميزانية ستؤدي إلى تخفيف الضغط على السوق الداخلية والى قلب المسار التصاعدي لأسعار الفائدة المسجل منذ 2010.

- **تراجع السيولة دونما تأثير على هشاشة الدين**

إن هشاشة الدين التي يمكن أن تنجم عن عجز السيولة التي تشهدها البنوك منذ 2007 والمرتبطة بتراجع الموجودات الخارجية وإن وجدت، يجب أخذها بكثير من الحذر لأن بنك المغرب، طبقاً لمهامه، يبقى مستعداً لتعويض هذا النقص ذو المصدر الخارجي ويمتلك كل الآليات الكفيلة بضخ السيولة الكافية في القطاع البنكي بطريقة تمكن التمويل العادي للاقتصاد الوطني. وللاستدلال على هذا، فإنه ورغم استمرار عجز السيولة البنكية، ظلت أسعار الفائدة شبه ثابتة وذلك بفضل استمرار نهج سياسة نقدية ملائمة (ميسرة) من طرف بنك المغرب.

حاليا، حددت السلطات العمومية هدف متعلق بتثبيت مستوى الموجودات الخارجية في أربعة أشهر من الواردات وهو ما سيمكن من الحد من التأثير على السيولة البنكية.

ج- تدبير الدين الداخلي

ج-1 تطور الدين بالسوق الداخلية

- **تطور الدين الداخلي**

نظرا للارتباط الوثيق لتطور الدين بتطور عجز الميزانية، فإن تحليل تطور حجم الدين الداخلي لا يمكن أن يتم بمعزل عن هذا المعطى الأساسي. و هكذا، فإن انخفاض حجم الدين المسجل خلال سنتي 2007 و2008 يرجع إلى تحقيق فائض في الميزانية خلال هاتين السنتين.

- **سوق المزادات لسندات الخزينة : المصدر الرئيسي لتمويل الخزينة**

في مستهل الأمر، تجدر الإشارة إلى أن اللجوء بشكل مهم إلى السوق الداخلي لسد حاجيات تمويل الخزينة في ظرفية صعبة يجب الترحيب به. هذا يعني أن السوق الداخلي لعب دوره كاملا كمصدر رئيسي لتمويل الخزينة والاقتصاد المغربي عموماً و ذلك نتيجة الجهود المبذولة من طرف مديرية الخزينة و المالية الخارجية منذ التسعينيات و الرامية إلى عصرنة هذا السوق.

(...)

- **تدبير أدق للدين ومالية الخزينة مع وقع إيجابي لعمليات الخزينة على السيولة البنكية**

من المؤكد أن عمليات الخزينة يمكن أن تساهم في تضييق السيولة البنكية في ظل غياب الأدوات المناسبة للحد من وقعها. لكن، و بفضل تفعيل التدبير النشيط لمالية الخزينة في سنة 2010، تمكنت مديرية الخزينة و المالية الخارجية من الحد من تأثير عمليات الخزينة على السيولة البنكية. (...)

بفضل هذا الإصلاح، فإن امتصاص السيولة من طرف الخزينة يبقى عاملا ظرفيا حيث سرعان ما تتم إعادة ضخ المبالغ المعبئة في النظام البنكي عبر عمليات التوظيف اليومي لفائض الحساب الجاري للخزينة المنجزة من طرف مديرية الخزينة و المالية الخارجية.

نتائج هذه الإستراتيجية واضحة جليا من خلال تطور رصيد الحساب الجاري للخزينة و الذي يمثل المؤشر المرجعي في هذا الصدد.

يوضح الجدول أسفله الانخفاض الذي سجله متوسط الرصيد اليومي للحساب الجاري للخزينة من سنة إلى أخرى دون احتساب عمليات التوظيف حيث انتقل من 6471 مليون درهم سنة 2010 إلى 4809 مليون درهم سنة 2012 مما يبرز تحسن تدبير تدفقات مالية الخزينة و تثمين اللجوء إلى المديونية اللذان أديا إلى الخفض التدريجي من استحفاظ السيولة لدى الخزينة. فالنتيجة الطبيعية لتخفيض رصيد الحساب الجاري للخزينة هو ضخ السيولة في النظام البنكي.

يوضح هذا الجدول كذلك التأثير الجد ايجابي لعمليات التدبير النشيط لمالية الخزينة التي مكنت من ضخ من 2.3 مليار درهم في المتوسط يوميا في النظام البنكي خلال الفترة الممتدة من 2010 إلى 2012 مما ساهم في تحسين السيولة البنكية.

المتوسط اليومي ب مليون درهم	2010*	2011	2012
رصيد الحساب الجاري للخزينة دون تدخل الخزينة	6 471	5 241	4 809
رصيد الحساب الجاري للخزينة بعد تدخل الخزينة	3 570	3 070	2 821
الفوارق الملحوظة**	-2 901	-2 171	-1 988

* شرعت الخزينة بالتدخل في السوق النقدي خلال شهر فبراير 2010

** تمثل هته الفوارق الملحوظة المستوى المتوسط اليومي لضخ الخزينة في السوق النقدية

- **تطور طلب المستثمرين لسندات الخزينة**

يتأثر تطور طلب المستثمرين لسندات الخزينة بمجموعة من العوامل و ليس فقط تلك المتعلقة بسلوك الخزينة في السوق الأولي. هذه العوامل تهم بالخصوص :

- السيولة البنكية : وعلى هذا المستوى يجب أن نفرق بين فترة ما قبل 2007 و التي تميزت بفائض في السيولة البنكية و فترة ما بعد 2007 و إلى الآن و التي شهدت تفاقم في عجز السيولة البنكية. (...)؛
- القدرة المالية للمستثمرين المؤسساتيين : فعلى سبيل المثال، أدى تفويت تدبير صناديق التقاعد الخاصة ببعض المؤسسات العمومية إلى الأبناك، في سنة 2000 ، إلى ارتفاع عروض المستثمرين خاصة بالنسبة للآجال الطويلة ؛
- تطور توقعات المستثمرين وفق تطور الظرفية الماكرو اقتصادية و وفق الرؤية التي يتوفرون عليها.
- تطور سوق دين القطاع الخاص: ارتفعت إصدارات القطاع الخاص ب 43% في المتوسط السنوي بين سنة 2005 و سنة 2011 لتنتقل من 8,9 مليار درهم إلى 75,3 مليار درهم. بالنسبة لحجم دين القطاع الخاص، فقد بلغ 179,38 مليار درهم في متم سنة 2011 مقابل 31,5 مليار درهم فقط سنة 2005.

أما فيما يخص انخفاض حجم طلبات المستثمرين وتمركزها على الأمد القصير، فإنه يعتبر حدثا عاديا نظرا لتقلص وضوح الرؤية الناجمة عن الظروف الحالية. و هذا لا يقتصر على المغرب فقط إذ حتى الدول المتقدمة التابعة لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (OCDE) و بعد اندلاع الأزمة المالية عرفت تزايدا في حاجياتها التمويلية إثر إعادة رسملة القطاع البنكي مما أدى إلى تمركز طلبات المستثمرين على الآجال القصيرة و فرض على هذه الدول اللجوء إلى حصص أكثر لإصدار سندات ذات الآجال القصيرة و أحيانا الحذف المؤقت لحصص إصدار سندات ذات الآجال المتوسطة و الطويلة.

مكنت الإجراءات التي اتخذتها الحكومة مؤخرا و المتعلقة خصوصا بإصلاح صندوق المقاصة (المقايسة الجزئية لأسعار المنتجات البترولية السائلة و تغطية المخاطر المرتبطة بالارتفاعات القوية لسعر الغازوال) وكذا التزامها بالحفاظ على التوازنات الماكرواقتصادية و بالخفض من عجز الميزانية في أفق 2016 من تحسين الرؤية لدى المستثمرين مما أدى إلى ارتفاع الطلب على سندات الخزينة و إلى الاهتمام المتجدد للمستثمرين بالسندات المتوسطة و الطويلة الآجال (انظر الفقرة ج-2-1- التالية).

ج-2 تدبير إصدارات سندات الخزينة

- **تركيز إصدارات الخزينة على الآجال القصيرة و انخفاض متوسط المدة الزمنية المتبقية للسداد**

إننا نشاطر التحليل حول أن تركيز الإصدارات على الأمد القصير يعرض الخزينة لخطر إعادة التمويل. ولأجل ذلك، فإن مديرية الخزينة والمالية الخارجية تقوم بتتبع مستمر لمؤشرات خطر اعادة التمويل.

وللتذكير، فإن تركيز الإصدارات على الآجال القصيرة كان نتيجة حتمية لسلوك المستثمرين في سوق سندات الخزينة حيث اتخذوا سلوكا «قصير الأمد» كرد فعل للارتفاع المهم الذي عرفته حاجيات تمويل الخزينة نظرا لجميع العوامل التي تم ذكرها سالفا و المرتبطة بالظرفية الوطنية والدولية.

و في إطار إنجاز مهمتها المتعلقة بضمان تمويل الخزينة، كانت الإشكالية التي تطرح نفسها بالنسبة لمديرية الخزينة والمالية الخارجية هي التحكيم، إذا أمكن ذلك (عرفت العروض على السندات المتوسطة والطويلة الآجال تقلصا كبيرا خلال الفترة قيد الدراسة)، بين تقليص المدة الزمنية المتبقية لسداد الدين (وجود هوامش على هذا المستوى بفضل الاستطالة المهمة للمدة الزمنية المتبقية لسداد الدين الذي تمكنت من تحقيقها مديرية الخزينة والمالية الخارجية خلال السنوات السابقة) و ارتفاع أسعار السندات و الذي أضحى تأثيره على ظروف تمويل الاقتصاد لا يخفى على أحد. و قد اختارت مديرية الخزينة والمالية الخارجية و كما هو مشار إليه في المقدمة، تقليص المدة الزمنية المتبقية لسداد الدين.

وللإشارة، فان الهدف المتعلق بالمدة الزمنية المتبقية لسداد الدين، هو هدف على المدى المتوسط و أن تطبيق تدبير الدين لا يستثني الانحراف المؤقت عن هذا الهدف حينما تكون ظروف السوق غير مواتية.

و في هذا الصدد، تجدر الإشارة إلى أن تحسن الرؤية لدى المستثمرين بعد وضع الحكومة لآخر الإجراءات المشار إليها أعلاه (الفقرة ج4-1-)، شجع المستثمرين المؤسساتيين على إعادة التموقع على السندات المتوسطة والطويلة الآجال.

وقد استفادت الخزينة من هذه الظرفية و تمكنت من تعبئة موارد مهمة ذات الآجال المتوسطة و الطويلة وصلت إلى 39% من الحجم الإجمالي المصدر بين غشت ونونبر 2013 مقابل 5 % فقط بين يناير و يوليوز 2013، مما مكن من إطالة المدة الزمنية المتبقية لسداد الدين الداخلي ب 4 أشهر خلال هذه المدة القصيرة لتصل إلى 4 سنوات و5 أشهر.

- **خطر إعادة التمويل متحكم فيه رغم قصر أجال الاستحقاقات**

يظهر جليا أن الإصدارات ذات الآجال القصيرة كان لها وقع على خصائص جدول استحقاقات الدين الداخلي. لكن، تظل هذه الآثار متحكما فيها نظرا لكون تركيز الاستحقاقات خلال الأشهر و السنوات المقبلة، غير مفرط إذا ما اعتبرنا المبالغ المعنية و نظرا لأن مديرية الخزينة و المالية الخارجية تستطيع تدبير المخاطر المحتملة بكل طمأنينة و ذلك بفضل مستوى تطور السوق الداخلية المغربية المتقدمة نسبيا و بفضل وضعها لآليات حديثة لتدبير مخاطر إعادة التمويل) إعادة شراء وتبادل السندات(و بفضل كذلك تنويع مصادر تمويل الخزينة.

- **التوزيع الشهري لاستحقاقات الدين الداخلي غير منتظم لكن متحكم فيه**

يعد تمليس جدول استحقاقات الدين، الذي يمكن من تقليص مخاطر إعادة التمويل بالنسبة لمديرية الخزينة و المالية الخارجية، واحدا من المؤشرات التي تتبعها هذه الأخيرة بصفة منتظمة من أجل توقع مخاطر إعادة التمويل المحتملة كما يشكل كذلك واحدا من العناصر المستعملة لاتخاذ القرار خلال حصص المزادات.

لكن، تبقى أهمية هذا المؤشر نسبية نظرا لتطور أهمية الأهداف الأخرى لتدبير الدين و كذلك نظرا لعصرنة آليات هذا التدبير.

في الواقع، ارتفاع هذه الاستحقاقات ناتج جزئيا عن الإستراتيجية المتبعة من طرف المديرية في إطار إصدار الخطوط المرجعية ذات حجم يناهز 10 مليار درهم بهدف تحسين عمق و سيولة السوق الثانوية لسندات الخزينة.

تتوفر حاليا مديرية الخزينة و المالية الخارجية على أدوات تمكنها من تدبير مخاطر إعادة التمويل خلال فترات السداد المهمة و التي تتمثل في عمليات تبادل و إعادة شراء سندات الخزينة. و ستضع المديرية تدريجيا برامج لتبادل و/أو إعادة شراء سندات الخزينة عند قرب أجل هذه الاستحقاقات قصد تقليص حجمها إلى مستويات تخول للخزينة اعادة تمويلها بدون مخاطر مهمة.

يعد كذلك التدبير النشيط لمالية الخزينة آلية من الآليات التي تمكن من تدبير مخاطر إعادة التمويل. و هكذا، فانه من الممكن إعادة تمويل هاته الاستحقاقات مسبقا عن طريق تعبئة مبالغ تفوق حاجيات التمويل خلال عدد من حصص المزادات كما يتم توظيف هذه المبالغ الزائدة في السوق النقدية في انتظار تاريخ السداد.

ج-3 عصرنة سوق سندات الخزينة عملية مستمرة

(...)

اليوم، و على الرغم من أوجه القصور التي قد لا تزال موجودة، تعتبر السوق المغربية للدين من بين الأسواق الأكثر نضجا في افريقيا ومنطقة الشرق الأوسط. فخلال وقت وجيز نسبيا (أقل من عشرين سنة)، أصبحت هذه السوق حجر زاوية للقطاع المالي المغربي و المرجع الأساسي للأسواق المالية الأخرى والمصدر الرئيسي لتمويل الخزينة.

ومع ذلك، فإنه ضمنيا لا يمكن أن تصل أي سوق إلى درجة الكمال والسعي لتحقيق الشفافية والسيولة والفعالية هي أهداف دائمة. بلوغ هذه الأهداف يعتبر العمود الفقري للإصلاح الذي تهدف إليه مديرية الخزينة و المالية الخارجية منذ خلق هذه السوق والذي لا زال مستمرا.

و بدون سرد جميع ما تم القيام به في السنوات الماضية، فإنه من المفيد أن نذكر بالمشاريع التي نشتغل عليها حاليا بما في ذلك :

- مراجعة جدول الإصدارات ؛
- إحداث منصة للتداول الالكتروني لسندات الخزينة ؛

- وضع اتفاقية جديدة تربط بين مديرية الخزينة و المالية الخارجية والبنوك وسطاء قيم الخزينة ؛
- إدخال عمليات تسهيل إقراض سندات الخزينة لصالح البنوك وسطاء قيم الخزينة ؛
- وضع الإطار القانوني لسوق العقود الآجلة ؛
- إنشاء سوق لإقراض و اقتراض الأصول المالية.

- **تواجد الخزينة في سوق السندات بشكل منتظم هو واحد من المشاريع ذات الأولوية الذي تشتغل عليه مديرية الخزينة و المالية الخارجية**

التواجد الغير منتظم لمديرية الخزينة في سوق السندات خلال فترة 2006 - 2011 لا يرجع إلى نقص في تسيير المزادات، وإنما هي مسألة تتعلق بالأساس بالتسيير السليم لأموال الدولة وباللجوء المتحكم فيه للمديونية، في ظل سياق خاص تميز بانخفاض السيولة البنكية و تمركز الطلب على الآجال القصيرة و كذلك عدم التوفر، في ذلك الحين، على أدوات كافية لتدبير الدين ومالية الخزينة.

ومع ذلك، فإن الهدف المتعلق بضمان الحضور المنتظم للخزينة بالنسبة لكل الآجال هو واحد من المشاريع ذات الأولوية التي تعمل عليه المديرية منذ سنوات عديدة. تحقيقا لهذه الغاية، فقد تم تنفيذ العديد من المشاريع التي تساهم في زيادة شفافية وقدرة التنبؤ لسياسة إصدار الخزينة. و كمثال على ذلك، إنشاء الخطوط المرجعية في عام 2010، إدخال عمليات التدبير النشيط للدين الداخلي اعتبارا من عام 2008 والقيام بأولى العمليات سنة 2011، مراجعة جدول الإصدارات، تنظيم تواريخ السداد و تحسين المعلومات المقدمة للمستثمرين.

نتائج الجهود التي بذلتها مديرية الخزينة في هذا المجال واضحة و مقنعة حيث تم تخفيض عدد الحصص التي لم تعرف أي إصدارات تدريجيا بين عامي 2007 و 2009 من 23 حصة في سنة 2007 إلى 14 في عام 2008 ثم إلى 0 حصة ابتداءا من 2009 و حتى الآن.

- **التقلص التدريجي للخطوط المتداولة ذات سيولة ضعيفة**

من المؤكد أن عدد الخطوط المتداولة لا يزال مرتفعا، و يعزى هذا بالأساس إلى تعدد الخطوط ذات الآجال الطويلة المصدرة قبل إحداث تقنية الإصدار بالمماثلة و التي لم يصل بعد اجل استحقاقها. إعادة شراء هذه الخطوط ليس ممكنا في جميع الأحوال لأن المستثمرين يفضلون الاحتفاظ بها حتى بلوغ تاريخ سدادها نظرا للعائد المرتفع الذي توفره لهم.

لكن، و لتصحيح هته الوضعية، قامت مديرية الخزينة و المالية الخارجية بإدخال العديد من الإجراءات نذكر منها على الخصوص (أ) تقنية الإصدار بالمماثلة، (ب) الرفع التدريجي لحجم الخطوط، (ت) خلق خطوط مرجعية و (ج) إدخال عمليات التدبير النشيط للدين.

أدت الإجراءات التي تم إدخالها إلى نتيجة جد مشجعة حيث تم خفض عدد الخطوط المتداولة بثلاث مرات من 321 خط في عام 1997 إلى 115 خط أواخر سنة 2011 في حين تضاعف الحجم الإجمالي لهذه الخطوط ب5 مرات. في متم 2012، تم تقليص عدد هذه الخطوط ليبلغ 83 خط.

- **تعزيز التواصل مع المستثمرين**

نحن مدركون لأهمية التواصل و دوره في تحسين أداء السوق. لأجل ذلك لم تدخر مديرية الخزينة جهدا في تنويع قنوات تواصلها و تحسين وإثراء محتواه، و في توسيع قاعدة محاوريها وزيادة وسائل نشر المعلومات.

و نود أن نذكر هنا بأهم التدابير التي اتخذتها مديرية الخزينة في إطار مجهوداتها الرامية إلى تقوية التواصل و تعزيز الشفافية مع المستثمرين في سندات الخزينة :

- عقد المؤتمر السنوي للسيد الوزير (...) ؛
- الإعلان عن احتياجات تمويل الخزينة على أساس سنوي، ثم فصلي، فشهري هذا الإعلان الذي يتم، بالنسبة للاحتياجات الشهرية، بشكل دائم في يوم الاثنين الأول من كل شهر؛

- عقد اجتماعات شهرية مع البنوك وسطاء قيم الخزينة واجتماعات فصلية مع جمعية مؤسسات التدبير وصناديق الاستثمار المغربي ؛
- عقد اجتماعات غير منتظمة مع المستثمرين المؤسساتيين الآخرين (شركات التأمين، الصندوق المغربي للتقاعد، صندوق الإيداع والتدبير...) ؛
- نشر تقرير سنوي حول الدين (...)؛
- إغناء الموقع الالكتروني لوزارة الاقتصاد و المالية بمجموعة من المعطيات المتعلقة بقانون المالية، المالية العمومية، التبادلات الخارجية، الدين ؛ ...
- إحداث، عبر الموقع الالكتروني لوزارة الاقتصاد و المالية، نافذة مخصصة للمستثمرين المؤسساتيين (المحليين والأجانب) تحتوي على جملة من المعلومات تهمهم.

ويهم أخر إجراءين تم اتخاذهما (أ) إجراء مكالمات هاتفية قبل موعد حصة إصدار السندات بيوم مع البنوك وسطاء قيم الخزينة و ذلك بغية إبلاغهم بحاجيات التمويل المزمع تعبئتها خلال هته الحصة و استقصاء آراءهم حول الطلب المحتمل للسوق و كذا اختيارات المستثمرين من حيث أجال السندات و (ب) إطلاق نافذة مخصصة لمديرية الخزينة تحت اسم (MIFM) على موقع Bloomberg لإبلاغ المستثمرين بالجدول الشهري لإصدارات الخزينة، بحاجياتها الشهرية، بإعلانات حصص المزادات و كذا حصص التدبير النشيط للدين، بنتائج عمليات المزايدة، بنتائج عمليات التدبير النشيط للدين و مالية الخزينة و كذلك محفظة الدين الداخلي المصدرة في سوق السندات و الدين الخارجي المصدرة في السوق المالي الدولي.

نحن واعون كذلك بأنه رغم كل هذه الجهود، فان الزيادة في تحسين هذا التواصل مرغوب فيها.

- **انبثاق منحنى مرجعي لأسعار الفائدة منذ 2004**

إن منحنى سعر الفائدة المرجعي الحالي الذي تم وضعه منذ سنة 2004 من طرف مديرية الخزينة و المالية الخارجية و شركائها (سلطات و متدخلين) و الذي يتم نشره يوميا من طرف بنك المغرب، ليس منحنى إرشاديا كما جاء في ملاحظات المجلس، إذ يتم وضع هذا المنحنى بناءا على العمليات الباتة المنجزة في السوق الثانوية. وهذا يعني أن الأسعار المستخدمة هي أسعار باتة وليست أسعار إرشادية.

على الرغم من أوجه القصور التي قد يتسم بها هذا المنحنى، إلا انه أصبح مصدرا قيما للمعلومات حول مستوى سعر فائدة سندات الخزينة و كذا أداة لتثمين محافظ أصول جميع المتدخلين من بنوك وشركات التوظيف الجماعي للقيم المنقولة و صناديق التقاعد وشركات التأمين،.... و بالتالي، فانه يلعب دورا أساسيا في تطوير نشاط القيم ذات أسعار فائدة بالمغرب.

بالتأكيد نشاطركم الرأي بكون هذا المنحنى ينبغي أن ينبثق عن تسعير سندات الخزينة من طرف البنوك وسطاء سندات الخزينة و بغية تحقيق هذا الهدف بدأت مديرية الخزينة و المالية الخارجية منذ عدة سنوات في العمل على إحداث نظام الالكتروني لتسعير سندات الخزينة و الذي يستلزم نجاحه مشاركة فعلية و تظافر جهود كل المتدخلين.

(...) و هكذا فقد انطلق العمل بالنظام الالكتروني لتسعير سندات الخزينة في شهر أكتوبر 2013 في شقه (B2B) و ذلك بفضل الانخراط الفعلي للبنوك وسطاء قيم الخزينة على أن يتم، في مرحلة ثانية، تمكين باقي المتدخلين خصوصا مؤسسات التدبير وصناديق الاستثمار المغربي من الولوج و استعمال هذا النظام في شقه (B2C). هذا الانجاز المهم يوثق بذلك انطلاق مرحلة إضافية في بناء سوق الدين أكثر نجاعة.

- **تعزيز سيولة السوق الثانوية لسندات الخزينة**

إننا نشاطر رأي المجلس بأن تطوير السوق الثانوية عنصر أساسي في تطوير سوق سندات الخزينة برمتها. هذا التطوير سيرفع من جاذبية هذه السوق سواء بالنسبة للمستثمرين المحليين أو الأجانب و سيحسن، على المدى المتوسط و البعيد، من خفض تكلفة دين الخزينة.

كما أننا نشاطر الرأي فيما يخص الملاحظة المتعلقة بضعف سيولة هذا السوق. و لهذا جعلت مديرية الخزينة والمالية الخارجية من الرفع من ديناميكية هذا السوق إحدى أولوياتها كما تدل على ذلك مختلف الإجراءات و التدابير المتخذة في هذا السياق و المشاريع التي تم إطلاقها مؤخرا من أجل الوصول إلى ذلك (تعزيز شفافية سياسة تمويل الخزينة، إحداث نظام للتداول الالكتروني لسندات الخزينة، إدراج عمليات تسهيل إقراض سندات الخزينة لصالح البنوك وسطاء قيم الخزينة التي تلزم بتسعير سندات الخزينة، مراجعة الاتفاقية التي تربط مديرية الخزينة بوسطاء قيم الخزينة).

كما تجدر الإشارة إلى أن الانخفاض في سيولة السوق الثانوية الملاحظ خلال السنوات الأخيرة بعد تطور جد إيجابي منذ إنشاء هذا السوق سنة 1996 يعود إلى الظرفية العامة التي اتسمت خصوصا بتفاقم عجز السيولة البنكية وانخفاض أداء المستثمرين في سوق سندات الخزينة و ذلك في ظرفية تميزت بارتفاع أسعار الفائدة نتيجة زيادة الاحتياجات التمويلية لمديرية الخزينة بسبب ارتفاع عجز الميزانية وسلوك عدد من المستثمرين الذين ينهجون إستراتيجية الفوائد عوض إستراتيجية الأرباح.

وفي نهاية المطاف، فإننا نعتقد أن تطوير السوق الثانوية هي مسألة تهم جميع المتدخلين في هذا السوق و ترتبط ارتباطا وثيقا بمستوى تطوير القطاع المالي المغربي ككل. و بالتالي فلا يمكن أن يعزى ضعف السيولة الملاحظة حاليا في السوق إلى مديرية الخزينة وحدها مع أن دورها يبقى مهما كمصدر لسندات الخزينة و تبقى المشاركة الفعلية للمتدخلين في هذه السوق ضرورية لتحقيق الأهداف المرجوة.

(...)

د- تدبير الدين الخارجي

د-1 التنسيق في مجال التمويلات الخارجية

- **وجود إطار للمقارنة بين الجهات المانحة**

(...) إن إطار المقارنة بين الجهات المانحة موجود والمديريتان المكلفتان بتعبئة الموارد الخارجية تتوفران كلاهما على قاعدة بيانات للشروط المالية لمختلف المقرضين مما يسمح لهما بإنجاز المقارنات وتقييم التمويلات موضوع القرض.

بالنسبة لمديرية الخزينة والمالية الخارجية، تتوفر قاعدة بيانات النظام المعلوماتي لتدبير الدين الخارجي على مجموع معطيات وخصائص القروض الخارجية ومن بينها تفاصيل الشروط المالية لمختلف الجهات المانحة. هذه البيانات يتم استخدامها من أجل المقارنة بين الشروط المالية لمختلف المقرضين والشروط المعروضة في الأسواق الوطنية والدولية.

(...)

أما بالنسبة لمديرية الميزانية، فقد تضمنت خطة العمل الإستراتيجية لهذه المديرية إعداد دليل للعمليات المتعلقة بتدبير التمويل الخارجي يسمح بتقديم معلومات مفصلة عن خصائص الجهات المانحة وعن مسلسل صنع القرار لديهم.
(...)

ومع ذلك، من المهم الإشارة إلى أن المفاوضات بين الحكومة وشركائها الماليين لا تخضع للمنطق التجاري بل لمنطق التعاون والدعم العمومي للتنمية، إذ لا وجود، في هذا المجال، للمنافسة بالمعنى التجاري بين المؤسسات التمويلية، بل بالعكس فإن هذه المؤسسات تقوم بتنسيق أعمالها بهدف تحقيق تناغم أفضل بين تدخلاتها وذلك تماشيا مع روح إعلان باريس.

(...)

- **تتبع استباقي لدين المقاولات والمؤسسات العمومية**

(...) في الواقع، إن تتبع قروض المقاولات والمؤسسات العمومية، يخضع منذ نشأته حتى تسديده، لنفس المعاملة التي تخضع لها قروض الخزينة سواء من حيث التسجيل والمراقبة أو من حيث الإحصائيات المنشورة بالرغم من أن السحوبات والأداء المتعلقة بتلك القروض تتم مباشرة من طرف المقاولات والمؤسسات العمومية المستفيدة.

وبشكل خاص، فإن قطب الدين يعتمد منهجية استباقية فيما يخص متابعة خدمة الدين المضمون للمقاولات والمؤسسات العمومية لتجنب كل ما من شأنه أن يؤثر على سداد الخدمة في تواريخ الاستحقاق التعاقدي لهذا الدين أو للمشتقات المالية الملحقة به. بحيث دأب هذا القطب، وفور استلامه لكشوفات مستحقات القروض المرسلة من قبل الدائنين عن طريق الفاكس أو البريد الإلكتروني، على إعلام المدينين مسبقا بالمبالغ المستحقة وطلب اتخاذ الإجراءات اللازمة لأدائها في تواريخ الاستحقاق التعاقدي وفقا لأحكام القروض المعنية والشروط العامة المعمول بها في هذا المجال.

علاوة على ذلك، فإن قطب الدين وبمجرد توصله بمراسلة من أحد الدائنين بشأن أي تأخير في السداد، يقوم بالاتصال بالمؤسسة المعنية بقصد التحقق من تفاصيل تلك المراسلة، والإحاطة بآثارها المتوقعة، وتفعيل على وجه السرعة عمليات السداد، ووضع آليات للحد من تكرار حادث مماثل في المستقبل. وطبعا، تتم هذه العمليات بتنسيق وثيق مع المديريات المعنية بالمديونية الخارجية للمؤسسات والشركات العمومية (مديرية الميزانية ومديرية المنشآت العامة والخوصصة).

وفي هذا الصدد، فان مديرية الخزينة والمالية الخارجية تتكفل بتتبع جميع قروض المقاولات والمؤسسات العمومية سواء كانت مضمونة أو لم تكن مضمونة من طرف الدولة، فحتى المقاولات والمؤسسات العمومية التي تتوفر على قروض غير مضمونة تقوم، طبقا لدورية السيد وزير المالية المؤرخة في 27 يوليوز 1987، بشكل منتظم ومباشر بإرسال المعطيات الخاصة بديونها إلى مديرية الخزينة والمالية الخارجية التي تتكفل بمتابعتها من خلال مصلحة الدين المضمون التي لا يتطابق اسمها مع كل أنشطتها في هذا الشأن.

أما المعطيات التي يوافي بها مكتب الصرف مديرية الخزينة والمالية الخارجية لأجل ضبط إحصائيات الدين الكلي للبلاد، فإنها تتعلق بالدين الخاص غير المضمون وليس الدين غير المضمون للمقاولات والمؤسسات العمومية كما جاء ذلك بشكل غير دقيق في تقرير المجلس في نفس الفقرة.

د-2 تطور أدوات ووسائل تنسيق التمويلات الخارجية بين مختلف مديريات الوزارة

إن التساؤلات حول اجتماعات لجنة تنسيق التمويلات الخارجية، يجب أن تأخذ بالاعتبار التطور الذي عرفه سياق تعبئة التمويلات الخارجي. ففي الواقع ووفقا للمهام الموكولة لها، فإن لجنة تنسيق التمويلات الخارجية كانت بمثابة «بنك مشاريع» في وقت لم نكن نتوفر فيه على رؤية واضحة بخصوص المشاريع التي سيتم تمويلها من طرف مانحي التمويلات على أساس الأفضليات المقارنة المتوفرة لدى المانحين.

وتبعا للسياسة المتبعة من قبل الحكومة خلال السنوات الأخيرة، والمرتكزة على استراتيجيات قطاعية مندمجة بما في ذلك المشاريع التي يتعين تمويلها وكذا خطط تمويلها، فقد اتخذت تعبئة التمويلات الخارجية توجها جديدا. وبالنتيجة، فإنه لم يعد لمهمة لجنة التنسيق أي جدوى. وبالفعل:

- إن غالبية المشاريع التي تقدم للجهات المانحة هي في الغالب مشاريع تدخل في إطار استراتيجيات قطاعية مصادق عليها، وبالتالي لا مجال للتحقق من مدى ملائمتها مع البرمجة الحكومية ؛
- تم استبدال التمويلات الثنائية شيئا فشيئا بالتمويلات المتعددة الأطراف (مثال الاتحاد الأوروبي) والتي اعتمدت مؤسساتها استراتيجية القرب عبر فتح مكاتب في المغرب (البنك الأوروبي للاستثمار، البنك الإفريقي للتنمية، البنك الدولي). وبالتالي، أصبحت هذه المؤسسات تقوم بناء على أساليبها الخاصة بتقييم المشاريع التي تنوي تمويلها. وبالإتصال المباشر بالمستفيدين خلال مختلف مراحل المشروع بدءا من مرحلة التعريف إلى مرحلة انتهاء المشروع بما في ذلك مرحلتي التقييم والتتبع. فالمعلومات التي كان يتم الحصول عليها عن طريق لجنة التنسيق أصبحت متاحة حاليا على المواقع الالكترونية للجهات المانحة ؛
- إن مهمة التنسيق بين مديريات هذه الوزارة (مديرية الخزينة والمالية الخارجية، مديرية الميزانية، مديرية المنشآت العامة والخوصصة) لازالت قائمة إلا أنها أخذت شكلا جديدا من خلال تقنيات الاتصال (البريد الالكتروني، الانترنت والهواتف النقالة). وقد اتضح أن هذا الشكل الجديد من التنسيق هو أكثر مرونة وفعالية ؛
- يتم تنظيم اجتماعات منتظمة مع الجهات المانحة حول تتبع محفظات المشاريع وذلك بمشاركة المستفيدين.

(...)

د-3 تعبئة واستعمال القروض الخارجية

- **إلغاء القروض المبرمة من طرف الدولة لأسباب موضوعية**

هذه الإلغاءات تتم لأسباب موضوعية متعلقة بالترشيد أو من أجل التأقلم مع استراتيجية جديدة للحكومة وكذا نتيجة الأولويات المستجدة بالنسبة لقطاع معين. فإذا أخذنا على سبيل المثال، مشروع التعليم الإعدادي في المناطق القروية الممول من الوكالة اليابانية للتنمية، والذي ينتهي تاريخ حقوق السحب الخاصة به في 2011/09/28، فقد تم انجاز 95 إعدادية من أصل 101 مخططة وهي قيد الخدمة. وإلى حدود الآن، فإن 3 اعداديات من أصل 6 المتبقية أصبحت جاهزة للعمل، ويتوقع أن تدخل الرابعة حيز العمل في الموسم الدراسي 2013-2014، بينما تم إلغاء انجاز إعداديتين بسبب منازعات وعدم وجود الأراضي اللازمة. مما يعني بأنه قد تم إنجاز 99 إعدادية من أصل 101 متوقعة.

وفيما يخص مشروع تعزيز التعليم العلمي والتكنولوجي، فقد طلبت الوزارة إلغاء ما تبقى من القرض لكون تنفيذ الإصلاح في مجال التعليم العلمي والتقني ابتداء من العام الدراسي 2006 - 2007، ترتب عنه تأثير قوي على ترتيب مكونات المشروع وعلى البرمجة المالية والجدول التوقعي للإنجازات.

هذا، وتجدر الإشارة إلى أن بعض القطاعات الوزارية تتأخر في تحضير مستندات تعليل النفقات المنجزة في إطار المشاريع الممولة بحكم توفرها مسبقا على الاعتمادات اللازمة لإنجاز العمليات من خلال ميزانياتها. وفي هذا الصدد، تواصل وزارة الاقتصاد والمالية تحسيس مختلف الإدارات بأهمية احترام الالتزامات المتفق عليها مع الجهات المانحة، وهو ما أدى إلى تحسن كبير في هذا الشأن خلال السنتين الأخيرتين.

- **ارتباط استعمال القروض والمنح بتقدم المشاريع الممولة**

يرتبط استخدام القروض والمنح بشكل وثيق بتقدم وتيرة إنجاز المشاريع الممولة، ويمكن إرجاع التأخيرات التي يمكن تسجيلها في تنفيذ بعض المشاريع إلى:

- المساطر المعقدة التي تطبق من طرف الجهات المانحة وخاصة فيما يتعلق بطلبات العروض،
- الآجال المتعلقة بالموافقة على المشاريع من لدن الجهات المختصة لدى المانحين والتي يمكن أن تؤخر انطلاق الأشغال في المشروع لفترة 18 شهرا ؛
- الصعوبات المرتبطة بعدم استكمال بعض مكونات المشروع، وخاصة تحديد المكونات الأخرى التي يمكن تمويلها بارتباط مع المشروع الأصلي ؛
- والمشاكل المستعصية المرتبطة بنزع الملكية.

فعلى سبيل المثال، يرجع التأخير المسجل على مشروع تمويل البرنامج الوطني لترشيد الري الذي يموله البنك الإفريقي للتنمية أساسا لطول آجال جواب الجهة المانحة من أجل التصريح بقبول طلبات العروض، وهو ما أخر بشكل ملموس بدء الأشغال، وبالتالي الإدلاء بمستندات تعليل النفقات التي على أساسها تتم السحوبات. وفي الوقت الحالي، فقد بلغ معدل السحب مستواه العادي، أي 30 %، مع إعادة تعبئة موارد الحساب الخاص بالمشروع، بما مجموعه 100,3 مليون درهم.

من الجانب المغربي، فإن الوزارة المعنية تنجز المشروع (عبر الاعتمادات المرصودة بموجب قانون المالية) وتلتزم بتحضير وإرسال مستندات تعليل الإنجاز لوزارة الاقتصاد والمالية من أجل إعداد طلب استرداد النفقات المسددة الذي يتم إرساله إلى البنك الإفريقي للتنمية. هذه المسطرة تؤدي بدورها إلى مشاكل في الإنجاز.

(...)

ه- الخزينة العمومية

ه-1 تدبير منظم للخزينة العمومية

يعتبر التدبير النشيط للخزينة العمومية النشاط الأكثر توثيقا وتنظيما بالنظر للمخاطر المرتبطة به ولحداثته، حيث يرتكز على مقتضيات قانونية وقواعد تدبير تم وضعها موازاة مع إحداث هذا النوع من العمليات. هذه القواعد تهم

بالخصوص شروط إنجاز العمليات وإطار تدبير المخاطر المرتبط بعمليات توظيف فائض الحساب الجاري للخزينة، وتحدد بالخصوص سقف حجم هذه العمليات والمساطر المتعلقة بتنفيذها.

أما فيما يخص مشروع إحداث خريطة المخاطر، فهو ورش في طور الإنجاز حاليا. وقد تم إلى حد الآن إحصاء معظم المخاطر العملياتية المتعلقة بعمليات الدين الداخلي ومالية الخزينة، وهي موضوع متابعة ومراقبة يومية. وبالإضافة لذلك، فإن إعداد خريطة للمخاطر لمجموع المهام التي يمارسها قطب الدين، يعد أحد محاور العمل الأساسية لمشروع تحديث الإطار التنظيمي لتدبير الدين الممول من طرف البنك الإفريقي للتنمية.

أما فيما يتعلق بملاحظة المجلس الأعلى للحسابات حول كون مصلحة إحصاءات المالية العمومية تبقى تابعة للقطب الماكرواقتصادي وليس لقطب الدين، ينبغي الإشارة إلى ما يلي:

- أن كلتا الحالتين تتواجدان في وكالات الدين في الدول المتقدمة (على سبيل المثال فرنسا وبلجيكا)؛
- أن اختيار مديرية الخزينة الفصل بين هاتين الوحدتين هو بمثابة ضمان للفصل الهيكلي بين من يضع توقعات مالية الخزينة في إطار تحيين بيان موارد وتكاليف الخزينة ومن يهتم بتدبير فائض الحساب الجاري أو الحاجيات التمويلية للخزينة؛
- أن كون كلتا الوحدتين تتواجدان داخل مديرية الخزينة يضمن التواصل الذائم بينهما.

(...)

ه-2 تحسين مستمر لتوقعات الخزينة

(...) منذ يوليوز 2009 بدأ بنك المغرب ، إضافة إلى الكشف اليومي للحساب الجاري، بموافاة هذه المديرية بالرصيد المؤقت للحساب الجاري للخزينة في منتصف النهار وفي الرابعة والنصف بعد الزوال، وذلك حتى يتسنى الاطلاع على تطور مستوى موجودات الحساب الجاري للخزينة طيلة اليوم. وبالإضافة لذلك، تم الرفع من وتيرة إرسال كشف الحساب الجاري للخزينة في الأيام التي يكون فيها خطر التدهور غير المتوقع لرصيد الحساب الجاري مهما.

وقد انخفضت الفوارق المسجلة بين الرصيد المؤقت المرسل من طرف بنك المغرب في الرابعة والنصف بعد الزوال والرصيد النهائي بشكل ملموس منذ بداية سنة 2013 نتيجة لتحسن فعالية ومرونة نظام «BACETE" لبنك المغرب.

ه-3 تحديد طبيعة العمليات المؤثرة على الحساب الجاري للخزينة من خلال ترميز موحد ومشترك بين جميع المديريات المتدخلة في مسار إدارة موارد ونفقات الدولة

(...)

ويجدر القول، بأنه ومنذ البعثة الأخيرة للمجلس الأعلى للحسابات، سجلت العديد من التطورات فيما يتعلق بالإشعار المسبق لبعض عمليات الخزينة. ومنها على وجه الخصوص، الإعلان القبلي عن السحوبات من حساب الودائع لدى الخزينة العامة للمملكة التي تكتسي أهمية دالة، وذلك في انتظار إبرام اتفاقيات تبادل المعلومات بين الخزينة العامة للمملكة ومديرية الخزينة والمالية الخارجية.

أما فيما يتعلق باللجوء الذائم للخزينة للسوق النقدية أو لإصدار سندات الخزينة ذات الآجال الجد قصيرة لمواجهة النفقات غير المتوقعة أو تحمل تكاليف إضافية، فمن المهم الإشارة إلى أن هذا اللجوء يدخل في إطار تدبير أمثل للمديونية نظرا لأنه من الأنسب تغطية حاجيات تمويل الخزينة عن طريق إصدار سندات ذات آجال قصيرة عوض إصدار سندات ذات آجال أطول.

(...)

ه-4 المخاطر المرتبطة بالتوظيفات القائمة بين البنوك متحكم فيها

لا بد من الإشارة بداية إلى أن عمليات توظيف فائض الخزينة في السوق القائمة ما بين البنوك انطلقت منذ تاريخ 18 فبراير 2010، في حين انطلق العمل بعمليات الاستحفاظ ابتداء من شهر أبريل من نفس السنة بعيد توقيع اتفاقية إطار خاصة بهذه العمليات مع جميع البنوك وسطاء الخزينة مما يفسر أهمية عدد هذه العمليات خلال سنة 2010 والذي سجل انخفاضا كبيرا خلال السنوات الموالية كما هو مبين في الجدول التالي:

	2010	2011	2012	أكتوبر 2013
التوظيفات في السوق القائمة ما بين البنوك	115	88	76	22
التوظيفات عبر الاستحفاظ	93	218	209	168
إجمالي التوظيفات	208	306	285	190

ويقتصر اللجوء إلى عمليات التوظيفات في السوق القائمة ما بين البنوك على حالات محددة هي :

- عندما يكون حجم الطلب بالنسبة لعمليات التوظيف عبر الاستحفاظ غير كاف مقارنة مع الحجم الذي تريد الخزينة توظيفه (مثلا حالة عدم توفر البنوك على سندات كافية لاستحفاظها)؛
- عندما يتم تسجيل تحسن غير متوقع للحساب الجاري للخزينة في وقت متأخر قد يتزامن مع إغلاق نظام الوديع المركزي.

(...)

مراقبة تدبير وزارة الصحة للمنتجات الصيدلية

تمت مراقبة تدبير وزارة الصحة للمنتجات الصيدلية في المرحلة الأولى على صعيد مديرية الأدوية و الصيدلة و همت الجوانب المتعلقة بتراخيص تسويق الأدوية. في حين شملت المرحلة الثانية الجوانب المرتبطة بتموين وزارة الصحة بالمنتجات الصيدلية حيث تمت المراقبة على مستوى قسم التموين و المديريات الجهوية و المندوبيات و المستشفيات والمراكز الصحية. و تجدر الإشارة إلى أن هذه المراقبة همت الفترة الممتدة من 2007 إلى 2012.

ويبين الجدول التالي الإعتمادات المفتوحة و الإلتزامات المتعلقة باقتناء المنتجات الصيدلية و المستهلكات الطبية عن الفترة الممتدة بين 2009 و 2012 :

	2009	2010	2011	2012
الإعتمادات المفتوحة بالدرهم	1.409.038.136,09	1.524.375.003,22	1.526.343.632,39	1.405.836.489,23
الإلتزامات بالدرهم	1.404.132.608,45	1.487.891.011,78	1.475.229.368,99	1.382.530.968,08

I. ملاحظات و توصيات المجلس الأعلى للحسابات

أولا- مهام و مخططات و إنجازات وزارة الصحة فيما يتعلق بتدبير الأدوية

1. غياب سياسة صيدلية وطنية

إن صياغة و تفعيل سياسة دوائية وطنية بجوانبها التقنية والتنظيمية هي أولى الاختصاصات الموكلة لوزارة الصحة في مجال المنتجات الصيدلية كما هو منصوص عليه في المرسوم رقم 285-94-2 (21 نونبر 1994) المتعلق باختصاصات وتنظيم وزارة الصحة. بيد أن هذه الأخيرة لم تقم بعد بإعداد سياسة دوائية وطنية مما ترتب عنه اختلالات في تدبير هذه المواد.

2. ضعف إنجازات مخطط عمل 2008-2012

لوحظ أن جل العمليات المتعلقة بالأدوية و المبرمجة في إطار مخطط العمل 2008 - 2012 لم تنجز و يتعلق الأمر بما يلي:

- وضع مسطرة جديدة لتحديد أسعار الأدوية؛
- إعداد النصوص التطبيقية للقانون رقم 04-17 المتعلق بمدونة الأدوية و الصيدلة؛
- الرفع من أداء مفتشية الصيدلة باعتماد اللاتركيز؛
- إنجاز ثمان مستودعات جهوية لتخزين المواد الصيدلية المتعلقة بتزويد المؤسسات الصحية و اعتماد تدبير غير ممركز للتوزيع.

يوصي المجلس الأعلى للحسابات وزارة الصحة ب:

- **إعداد و تفعيل سياسة صيدلية وطنية؛**
- **الحرص على إنجاز العمليات المبرمجة في إطار مخططات العمل.**

ثانيا- تدبير وتتبع تراخيص الأدوية

1. الإذن بالعرض في السوق بالنسبة للأدوية الجديدة

يتم تسليم الإذن بالعرض في السوق عبرمسطرة مؤطرة بنصوص تنظيمية و تتضمن معالجة الملف الإداري و الملف التقني، لتمنح بعد ذلك الموافقة المبدئية للصنع المحلي أو الإستيراد من طرف لجنة تدعى لجنة الإذن بالعرض في السوق.

➢ غياب اللوائح الرسمية و مسطرة واضحة لتعيين أعضاء لجنة الإذن بالعرض في السوق

يحدد قرار وزير الصحة رقم 0315/01/2010 المتعلق بإحداث لجنة الإذن بالعرض في السوق، مهام و تكوين و آليات اشتغال هذه اللجنة. و تتكون من ممثلي مديرية الأدوية و الصيدلة و خبراء معينين من طرف وزير الصحة من بين أساتذة التعليم العالي بكليات الطب و الصيدلة وكليات طب الأسنان، على أن يتم تجديد الأعضاء سنويا. غير أنه لوحظ أن الخبراء اللذين يحضرون اللجن غير معينين رسميا من طرف وزير الصحة ، كما أن اللوائح المتوفرة لايتم تجديدها سنويا.

➢ غياب الأخصائيين المعنيين عند الموافقة على بعض الأذون بالعرض في السوق

لقد تم تسجيل حالات منح الموافقة المبدئية من طرف لجنة الإذن بالعرض في السوق في غياب الأخصائيين في مجال الأدوية موضوع الإذن. و يتعلق الأمر بالأمثلة التالية:

- لجنة 2011/06/28: أدلت اللجنة برأيها في 266 مستحضرا صيدليا من بينهم 44 تتعلق بالأمراض التعفنية و الطفيلية حيث لم يتم تسجيل حضور سوى أستاذ واحد مختص بالأمراض التعفنية، بينما تم إبداء الرأي في 37 دواء يتعلق بالأمراض السرطانية و الأوعية حيث لم يحضر سوى أستاذ نائب عن الأستاذ الذي تمت دعوته؛
- لجنة 2010/12/28: أبدت اللجنة رأيها في 161 مستحضرا صيدليا بينهم 35 تتعلق بالأمراض التعفنية و لم يتم تسجيل حضور سوى أستاذ واحد مختص بالأمراض التعفنية، بينما تم إبداء الرأي في 19 مستحضرا صيدليا يتعلق بأمراض الجهاز العصبي بينما لم يحضر أي أستاذ في هذا الاختصاص؛
- لجنة 2011/10/13: أعطت اللجنة رأيها في 210 مستحضرا صيدليا بينهم 31 تتعلق بأمراض الغدد بينما لم يتم تسجيل حضور أي أستاذ في هذا الاختصاص و قد حصلت كلها على موافقة اللجنة، بينما تم إبداء الرأي في 20 مستحضرا صيدليا تتعلق بأمراض القلب و الشرايين و حصلت كلها على الموافقة و لم يحضر سوى واحد من الأستاذين اللذين تمت دعوتهما.

➢ غياب قواعد و توجيهات لمنح موافقة اللجنة

ينص قرار وزير الصحة المذكور أعلاه على أن لجنة الإذن بالعرض في السوق تبدي رأيها إما بالموافقة و الذي يشكل الموافقة المبدئية لمنح الإذن بالعرض في السوق و إما بالرفض يكون مكتوبا ومعللا و إما تأجيل البث في الطلب من أجل استكمال المعلومات. و لا يعطي القرار أي توضيحات فيما يتعلق بحيثيات إبداء الرأي: هل هو بغالبية الأصوات أم أن رأي الخبراء اللذين درسوا الملفات هو الحاسم.

بالإضافة إلى ذلك، تتوقف الآراء على الأعضاء الحاضرين في غياب توجيهات عن الأدوية التي ينبغي ترخيصها، و هذه الوضعية نتيجة بديهية لغياب سياسة صيدلية وطنية.

➢ فوارق مهمة بين آجال تحليل عينات الأدوية

إن المدة المتوسطة من أجل أن يعطي المختبر الوطني لمراقبة الأدوية نتيجة تحليل عينات الأدوية موضوع طلب الإذن بالعرض في السوق هو سبعة أشهر، بيد أن هذه الآجال قد تتجاوز في بعض الحالات سنة أو سنتين مما ينعكس سلبا على آجال منح الإذن بالعرض في السوق ، خاصة أن حصة الأدوية التي تم إيداع عينة منها للتحليل تتكون من كميات كبيرة من الأدوية التي قد تنتهي صلاحيتها كما أنها تطرح مشاكل في التخزين لدى المؤسسة الصيدلية الصناعية.

➢ غياب الوثائق المثبتة لإتلاف الأدوية المتعلقة بالحصص الصناعية غير المطابقة للمواصفات

تنص الدورية رقم DMP/00/49 على أنه في حالة عدم مطابقة التحاليل المنجزة من طرف المختبر الوطني لمراقبة الأدوية لعينات الأدوية موضوع طلب الإذن بالعرض في السوق للمعايير، فإن كل الأدوية المتعلقة بهذه الحصة ينبغي إتلافها على أن يقوم الصيدلي المسؤول بإعداد و توقيع تقرير بهذا الصدد و يرسله إلى وزارة الصحة. إلا أنه لوحظ أن الوزارة لا تطالب دائما الصيدلي المسؤول في المؤسسة الصيدلية الصناعية بإتلاف الأدوية غير المطابقة كما أن التقارير أو المحاضر المتعلقة بإتلاف هذه الحصص غير متوفرة بالوزارة.

➢ غياب نظام معلومات على صعيد مديرية الأدوية و الصيدلة

يتم إنجاز بعض المساطر مثل استقبال و تسجيل الملفات دون اللجوء إلى الحاسوب، بينما تستعمل بعض الوسائل المعلوماتية من طرف بعض الموظفين، غير أن المعلومات التي تتضمنها غير كاملة و غير متجانسة فيما بينها. و تتوفر المديرية على تطبيق معلوماتي لا يستعمل إلا بعد الحصول على الإذن بالعرض في السوق بالإضافة إلى ذلك فإن هذا التطبيق تعتلي عدة نقائص.

و بذلك لا يوجد نظام معلوماتي يمكن من تتبع مراحل معالجة ملفات طلب الإذن بالعرض في السوق و التحيينات المتعلقة بها، حيث أن تتبع مسار الملفات يستدعي تقاطع بين عدة معطيات غير متوفرة كلها مثل التواريخ و مراجع الرسائل. و بذلك لا تتوفر الوزارة على تسلسل تاريخي لملفات الأدوية التي حصلت على طلب الإذن بالعرض في السوق: من إيداع طلب الرخصة و المراحل التي قطعها الملف إلى التحيينات التي عرفها الملف.

➢ غياب مسطرة خاصة بأرشيف الملفات

لم يتم الإطلاع على بعض الملفات نظرا لعدم توفر بعض محتويات الأرشيف و لصعوبة البحث على بعض الملفات حيث لوحظ غياب مسطرة للأرشفة و مكان مخصص لهذا الغرض، حيث توضع الملفات في مكان دون ترتيب و دون توفر الشروط الملائمة للأرشيف.

بالإضافة إلى ذلك، اتضح أنه تم إتلاف بعض الملفات دون جردها و فرزها حيث لا تتوفر الوزارة على لائحة هذه الملفات. الشيء الذي يتنافى مع مقتضيات القانون رقم 99-69 المتعلق بالأرشيف و خاصة الفصل 2 منه الذي ينص على أن «كل موظف مسؤول عن الوثائق المنتجة أو المستقبلة في أطار القيام بمهامه» و الفصلين 9 و 10 اللذان ينصان على أنه «ينبغي على المؤسسات أن تحضر جدولا زمنيا و آجالا للمحافظة على الوثائق» و «أنه مع انتهاء هذه الآجال، ينبغي فرز الأرشيف و تحديد الوثائق التي ستتم المحافظة عليها و تلك التي سيتم إتلافها».

يوصي المجلس الأعلى للحسابات وزارة الصحة ب:

- **احترام النصوص التنظيمية المتعلقة بأشغال و بتعيين أعضاء لجنة طلب الإذن بالعرض في السوق و بالحرص على برمجة و تنظيم اجتماعاتها؛**
- **إعداد نظام معلومات خاص بمعالجة ملفات طلب الإذن بالعرض في السوق؛**
- **إعداد مساطر للأرشيف المادي و الإلكتروني للملفات وتخصيص أماكن ملائمة لهذا الغرض.**

2. تحيين الإذن بالعرض في السوق

➢ تأخر التجديد الخماسي للرخص

ينص الفصل 17 من المرسوم رقم 266-76-2 (6 ماي 1977) المتعلق بالرخص و إشهار الأدوية في الصيدليات والمستحضرات الصيدلية أن وزارة الصحة تمنح تجديد الرخصة لمستحضر صيدلي بناء على طلب يتم تقديمه ثلاث أشهر قبل انقضاء خمس سنوات على الرخصة، بيد أن جل المؤسسات الصيدلية الصناعية لا تحترم هذا المقتضى التنظيمي حيث يستمر تسويق الأدوية دون تجديد الرخصة. وقد تم تسجيل حالات لرخص لم يتم تجديدها إلا بعد مدد وصلت إلى 15 أو 20 سنة.

تأخر في تقييم الملفات

لوحظ تأخر كبير في تقييم الملفات المتعلقة بطلبات تحيين رخص الأدوية و في منح الإذن المحين بالعرض في السوق ، حيث كشفت دراسة عينة من الملفات عن تأخر يصل إلى خمس سنوات.

و يترتب عن هذه التأخيرات المهمة تسويق عدد كبير من الأدوية دون إذن محين بالعرض في السوق، و تزداد خطورة هذا الوضع بالنسبة للأدوية المستوردة التي يقدم طلب تغيير رخصتها بسبب تغير الرخصة في البلد الأصلي (مثل تغيير في مكونات الدواء).

يوصي المجلس الأعلى للحسابات وزارة الصحة بما يلي:

- **اتخاذ الإجراءات الضرورية من أجل الالتزام بالمقتضيات التنظيمية المتعلقة بتحيين رخص الأدوية؛**
- **الحرص على تقليص آجال معالجة طلبات تجديد رخص الأدوية.**

3. تحديد أسعار الأدوية

عدم تطبيق النصوص التنظيمية المتعلقة بتحديد الأسعار

عند إيداع ملف الإذن بالعرض في السوق، تقدم المؤسسات الصيدلية الصناعية نماذج التصريح بالأسعار حسب القرارات المتعلقة بطريقة تحديد الأسعار، غير أن هذه النماذج لا تأخذ بعين الاعتبار من طرف وزارة الصحة، حيث تعلل هاته الأخيرة عدم تطبيقها لهذه القرارات بعدم توفرها على المعطيات الضرورية للتأكد من هذه العناصر.

بالنسبة لكيفية تحديد الأسعار، ينص قرار وزير الصحة رقم 02 بتاريخ 2010/01/05 على إحداث لجنة أسعار الأدوية ويحدد اختصاصاتها و كيفية عملها. إلا أن هذه اللجنة ظلت غير مفعلة حيث لم تجتمع سوى مرتين فقط. و تجدر الإشارة إلى أن إحداث هذه اللجنة مخالف للقانون رقم 99-06 المتعلق بحرية الأسعار و المنافسة.

حيث تنص المادة 83 من القانون رقم 99-06 على استمرار العمل بالقرارات المتعلقة بتحديد أسعار المنتجات ذات الأسعار المنظمة حتى إلغائها. و تشير كذلك المادة 19 من المرسوم التطبيقي رقم 854-00-2 على أن المنتجات الصيدلية هي واحدة من هاته المنتجات حيث تنص على أن أسعارها تحدد بقرار الوزير الأول أو السلطة الحكومية المنتدبة من طرفه لهذا الغرض بعد استشارة اللجنة الاستشارية للأسعار والتي حددت تشكيلتها بالمادة 25 من هذا المرسوم.

و بالتالي يحدد وزير الصحة أسعار الأدوية على هامش كل النصوص التنظيمية المعمول بها.

نقائص على مستوى الوثائق المثبتة

تؤكد المادة 8 من القرار رقم 2365-93 على ضرورة أن تكون الفاتورة المتضمنة للأسعار في بلد المنشأ مصادق على مطابقتها للأصل من طرف مصلحة مراقبة أسعار الأدوية في بلد المنشأ. إلا أنه لوحظ في حالة الأدوية المستوردة عدم مصادقة السلطات المختصة في بلد المنشأ على شهادات الأسعار المرفقة بتصريحات الأسعار.

من جهة أخرى، لم تتم مراقبة طريقة تحديد أسعار بعض الأدوية نظرا لعدم توفر بطاقات تحديد الأسعار في الملفات المتعلقة بها.

التعامل بالإيجاب مع الطعون المقدمة من طرف المؤسسات الصيدلية الصناعية في غياب أسس تنظيمية

لوحظ أن الأسعار المحددة من طرف وزارة الصحة تكون، في بعض الأحيان، محل طعون من طرف المؤسسات الصيدلية الصناعية. ورغم غياب أي أساس تنظيمي لهذه الممارسة، يتم قبول هذه الطعون مما يقوض مسطرة تحديد الأسعار بأكملها. و يتعلق الأمر، على سبيل المثال، بالطعون التي قامت بدراستها لجنة الأسعار بتاريخ 2011/01/20 والمتعلقة ب62 مستحضر صيدلي للإستعمال البشري من بينها 57 حصلت على زيادات في الأسعار، أي أن 92 بالمائة من الطعون تمت الاستجابة لها.

و تجدر الإشارة إلى عدم وجود أية مسطرة تحدد معايير قبول الطعون ولا قواعد تحديد الأسعار المراجعة و الوثائق المثبتة لمعالجة هذه الطعون.

تحديد أسعار مرتفعة لبعض الأدوية

أبرزت مقارنة أسعار بعض الأدوية بالنسبة لتلك المعمول بها في دول المقارنة (الدول التي تنجز معها وزارة الصحة مقارنات) أن أسعار بعض المستحضرات مرتفعة جداً بينما مستوى العيش و القدرة الشرائية في هذه الدول مرتفعة بالنسبة للمغرب. يقدم الجدول التالي بعض الأمثلة:

الاسم المتعارف عليه دوليا	المستحضر الصيدلي	ثمن الجملة دون احتساب الرسوم (بالدرهم)	ثمن الجملة دون احتساب الرسوم بدول المقارنة (بالدرهم)
Céfadroxil	ORACEFAL 500 mg, أقراص	128,21	فرنسا: 42,81
Rispéridone	RISPERDAL 1mg/ml, محلول للشرب	484,00	فرنسا: 214,73
Trandolapril	ODRIK 0,5 mg أقراص	41,45	فرنسا: 19,49 اسبانيا:22,52 تركيا: 19,71
Dompéridone	MOTILIUM 10mg, أقراص	23,19	فرنسا: 12,28 تركيا: 11,06 العربية السعودية: 17,82
Phloroglucinol	SPASFON 80 mg Lyophilisat عن طريق الفم	20,84	فرنسا: 12,84

تغيرات كبيرة في هوامش الربح المرتبطة بالتوزيع حسب أسعار الأدوية

هوامش ربح الموزعين بالجملة و الصيدليات بالمغرب محددة كيفما كان سعر الدواء (بالتتابع 10 بالمائة و 30 بالمائة) وهذا على خلاف دول أخرى مثل بلجيكا و فرنسا و ألمانيا و إسبانيا التي تتبنى نظام هوامش تناقصي حسب السعر أو هوامش جزافية. كون هوامش الربح بالمغرب محددة يجعل قيمتها تتغير بشكل كبير كما يوضح ذلك الجدول التالي:

ثمن الجملة مع احتساب الرسوم بالدرهم	ثمن البيع للعموم بالدرهم	هامش الموزع بالجملة بالدرهم	هامش الصيدلي بالدرهم
31,50	50	3,50	15
945	1500	105	450
2520	4000	280	1200
12600	20000	1400	6000
25200	40000	2800	12000
31500	50000	3500	15000

يتبين من هذا الجدول أن هامش ربح الموزع بالجملة يتغير من 3,5 إلى 3.500 درهم بينما يتغير هامش ربح الصيدلي من 15 إلى 15.000 درهم.

➢ غياب مراقبة الأسعار المطبقة

لا تراقب وزارة الصحة تطبيق الأسعار المصادق عليها و لا سيما عند تفتيش الصيدليات، مما يترتب عنه احتمال عدم احترام الأسعار المصادق عليها أو تسويق بعض الأدوية بأسعار لم يصادق عليها بعد.

وقد حدث هذا الأمر مثلا مع مستحضر تم تسويقه بسعر غير مصادق عليه، و اكتشفت وزارة الصحة ذلك عن طريق الإشهار في مجلة. وقد راسلت الوزارة المؤسسة الصيدلية الصناعية المعنية بتاريخ 2011/07/15، إلا انه لا تتوفر أية معطيات حول مآل هذه القضية.

بالإضافة إلى ذلك، عند مراجعة الأسعار لم يتم إحداث أية مسطرة لتنظيم سحب الحصص التي تحمل السعر القديم وتعويضها بالسعر المراجع ولا تقوم الوزارة بأي تتبع للتأكد من تطبيق السعر الجديد. وعليه يمكن أن يباع نفس الدواء بأسعار مختلفة من صيدلية إلى أخرى.

يوصي المجلس الأعلى للحسابات وزارة الصحة بما يلي:

- **العمل على مراجعة النصوص التنظيمية المتعلقة بتحديد أسعار الأدوية وكذلك هوامش الربح المرتبطة بالتوزيع؛**
- **تحديد و تنظيم معايير للطعن في الأثمنة المحددة للأدوية؛**
- **العمل على تتبع و مراقبة تطبيق الأسعار بعد نشرها أو بمناسبة مراجعتها.**

4. تأشيرات الإشهار

➢ عدم احترام مساطر منح تأشيرة الإشهار

تنص المادة 41 من القانون رقم 04-17 المتعلق بمدونة الأدوية والصيدلة على أن يرفق إشهار دواء لدى العموم وجوبا برسالة تحذير و إحالة إلى استشارة الصيدلي متبوعة بعبارة «راجع الطبيب عند استمرار الأعراض». لكن لوحظ غياب هذه الرسالة في الوسائل الإشهارية لبعض الأدوية.

بالنسبة لبعض المستحضرات الصيدلية، لوحظ كذلك غياب رقم تأشيرة الإشهار على الوسائل الإشهارية خلافا لما هو منصوص عليه في المادة 42 من المدونة المذكورة.

بالإضافة إلى ذلك، وخلافا لمقتضيات القانون رقم 04-17 الذي ينص أن لا تستفيد من تأشيرة الإشهار إلا الأدوية التي تتوفر على إذن بالعرض في السوق ساري المفعول، لوحظ أن وزارة الصحة تمنح تأشيرات الإشهار للأدوية التي انتهت صلاحية الإذن بالعرض في السوق الممنوح لها.

يوصي المجلس الأعلى للحسابات وزارة الصحة باتخاذ الاجراءات الضرورية من أجل احترام النصوص التشريعية والتنظيمية المعمول بها لمنح تأشيرة الإشهار.

5. هبات الأدوية

➢ غياب وثائق تعريف الدواء

حسب المادة 23 من القانون رقم 04-17 يجب أن يكون التصريح بالتبرع مصحوبا بوثائق تمكن الإدارة من التأكد من:

- أن الأدوية أو المنتجات مصنوعة وفق معايير معادلة لتلك الجاري بها العمل بالمغرب؛
- أنها تسوق داخل بلد المنشأ؛

- أن مدة انتهاء صلاحيتها تفوق أو تساوي سنة واحدة؛
- أن توضيبها يشير إلى رقم الحصة وتاريخ الصلاحية وكذا إلى تقدير الجرعات والاسم المتعارف عليه دوليا عندما يتعلق الأمر بأدوية.

لكن جميع التصريحات التي تمت مراقبتها لا تحتوي على هاته الوثائق. بل تضم فقط طلبات عادية للإذن بالاستيراد مع الإعفاء الكامل من الواجبات و الرسوم.

➢ الموافقة على تسلم هبات أدوية قريبة انتهاء الصلاحية أو دون تصريح تاريخ الصلاحية

الأدوية الممنوحة على شكل هبات يجب أن تتوفر على مدة انتهاء الصلاحية تفوق أو تساوي سنة واحدة حسب التشريع المعمول به. لكن لوحظ أن وزارة الصحة ترخص بتسلم هبات مدة صلاحيتها الباقية لا تتعدى بضعة أشهر(2 أو 3 أو 4 أو6 أشهر).

كما تم الوقوف على غياب معلومات مهمة على مستوى طلبات الإذن. ولا سيما تاريخ انتهاء صلاحية الأدوية موضوع الهبة.

يوصي المجلس الأعلى للحسابات وزارة الصحة بالتأكد من احترام التشريع أثناء معالجة طلبات التبرع بالأدوية الواردة من الخارج.

6. إيقاف التسويق

➢ غياب الوثائق المثبتة المتعلقة بطلبات إيقاف التسويق

تعدد المادة 15 من القانون رقم 04-17 السالف الذكر. الحالات التي يتم فيها سحب أو توقيف الإذن بالعرض في السوق. من بينها حالة سحب الإذن بناء على طلب مبرر من صاحبه. وذلك بعد تقييم المبررات المقدمة و تقييم آثار هذا السحب على تموين السوق. ولكن لوحظ أن الوثائق المثبتة الوحيدة المقدمة هي طلبات الإيقاف التي تستحضر غالبا أسباب مرتبطة بالمصلحة التجارية للمؤسسة الصيدلية الصناعية. بينما لا تنجز أية دراسة حول تموين السوق قبل الموافقة على الإيقاف.

➢ غياب التتبع بعد رفض الإيقاف

لا تقوم وزارة الصحة بتتبع تموين السوق بالأدوية التي تم رفض إيقاف تسويقها. إذ أفرز افتحاص بيانات المخزونات لدى بعض الموزعين بالجملة عدم توفرهم على بعض الأدوية بينما طلب إيقاف تسويقها كان مرفوضا.

يوصي المجلس الأعلى للحسابات وزارة الصحة بتحديد المعايير و الوثائق المثبتة المطلوبة و المرتبطة بإيقاف التسويق ومراقبة تموين السوق بعد رفض الطلب.

7. الاستثناءات من أجل الاستيراد

➢ غياب إطار قانوني للاستثناء من أجل الاستيراد

يتمثل الاستثناء من أجل الاستيراد في منح مؤسسة صيدلية صناعية الموافقة لاستيراد مستحضر صيدلي يتوفر على الإذن للتصنيع المحلي. والاستثناءات الممنوحة هي في الغالب مؤقتة أو مرتبطة بكميات محددة. لكن هذه الاستثناءات غير منصوص عليها في النصوص التشريعية و التنظيمية.

➢ مسطرة الاستثناء مخالفة للنصوص التنظيمية

يستلزم منح الإذن بالعرض في السوق لدواء مستورد إيداع ملف إداري و تقني خاص بالاستيراد. تنص المادة 8 من القانون رقم 04-17 أنه يتعين على المستورد أن يثبت أنه عمل على إجراء التحليل النوعي و الكمي للدواء و يتوفر على طريقة الصنع و إجراءات المراقبة التي من شأنها أن تضمن جودة المنتوج أثناء الإنتاج الصناعي.

لكن، في حالة الاستثناء من أجل الاستيراد، لا تحترم هذه المسطرة ويتم إدخال مستحضرات لم تخضع لأية دراسة أو مراقبة للوثائق من طرف السلطات الصحية المغربية. بالإضافة إلى ذلك، لا يتم القيام بأية مراقبة في عين المكان أثناء أو بعد الاستيراد.

➢ غياب الاثباتات لمنح الاستثناء

أبرز فحص ملفات الاستثناء أنها تضم فقط رسائل الطلب التي تبين أسبابه دون أن تكون مدعومة بالوثائق المثبتة المرتبطة بهاته الأسباب. بالإضافة إلى ذلك، لا تقوم وزارة الصحة بأية مراقبة في عين المكان من أجل التأكد من صحة هذه الأسباب.

يوصي المجلس الأعلى للحسابات وزارة الصحة بإيقاف منح الاستثناءات من أجل الاستيراد.

8. مفتشية الصيدلة

حسب المادة 130 من القانون رقم 04-17، تخضع لمراقبة مفتشية الصيدلة التابعة لوزارة الصحة الصيدليات، مخزونات الأدوية بالمصحات و المؤسسات الصيدلية و مستودعات الأدوية. و تنص المادة 131 من نفس القانون على أن يتولى المراقبة صيادلة مفتشون محلفون يفوضون لهذا الغرض من لدن وزير الصحة. و تحدد بنص تنظيمي كيفية ممارسة المراقبة. غير أن هذا النص التنظيمي لم يصدر بعد.

➢ عدم ضمان استقلالية مفتشية الصيدلة

المصلحة المكلفة بتنسيق التفتيش تابعة لمديرية الأدوية و الصيدلة، حيث أن أغلبية الصيادلة الذين يقومون بالتفتيش تابعين لهذه المديرية. هاته الوضعية لا تضمن استقلال التفتيشات المنجزة، كون نفس الأشخاص الذين يقيمون ملفات الإذن بالعرض في السوق و تحيينها يتكلفون كذلك بتفتيش المؤسسات الصيدلية.

➢ الانخفاض الشديد لنشاط المفتشية و ضعف عدد المهمات على المستوى الجهوي

أسفر افتحاص حصيلة الأنشطة السنوية المتعلقة بالتفتيش في الفترة 2007-2011 عن المعطيات التالية:

	2007	2008	2009	2010	2011
الصيدليات	346	350	160	160	115
المؤسسات الصيدلية الصناعية	12	10	03	10	12
الموزعين بالجملة	14	16	05	12	15

يوضح هذا الجدول أن المؤسسات الصيدلية الصناعية التي شملها التفتيش تمثل نسبة 30 بالمائة و20 بالمائة بالنسبة للموزعين بالجملة. بالنسبة للصيدليات لوحظ تراجع عدد التفتيشات ب 67 بالمائة ما بين 2007 و 2011. خلال 2009، عرف نشاط المفتشية انخفاضا كبيرا. و يقدر عدد الصيدليات هذه السنة ب 9000 صيدلية، بينما لم تتعد نسبة الصيدليات التي تم تفتيشها 2 بالمائة.

➢ نقائص على مستوى المراقبات المنجزة

بالنسبة للمؤسسات الصيدلية الصناعية، توجد قائمة مرجعية لمراقبة قواعد حسن إنجاز التصنيع. غير أن هاته القواعد لا تتوفر بالمغرب. وتلزم دورية وزارة الصحة رقم DRC36/10 بتاريخ 31 يوليوز 1995، المتعلقة بحسن إنجاز صنع الأدوية، المؤسسات الصيدلية الصناعية تبني قواعد حسن إنجاز التصنيع الأوروبية، و توصي هذه الدورية باتخاذ الإجراءات الضرورية للعمل بها في انتظار قرار وزارة الصحة الذي من شأنه تطبيق هذه القواعد. هذا ولم يتم إعداد هذا القرار إلى حد الآن.

وبالنسبة للموزعين بالجملة، المرجع في المراقبة هو قواعد حسن إنجاز التوزيع غير أن هذه الأخيرة ليست متوفرة بالمغرب و لا يوجد أي نص يلزم الموزعين باتباع القواعد الأوروبية.

أما فيما يخص الصيدليات، فالقائمة المرجعية للمراقبة لا تتضمن عدة جوانب مهمة ولا سيما مراقبة أسعار الأدوية، إيقاف التسويق، الإشهار وسحب الحصص.

➢ عدم فعالية الإجراءات المتخذة بشأن المخالفات المرصودة

النص التنظيمي المتعلق بقواعد ممارسة تفتيش الصيدلة غير متوفر، ولا يتوفر المفتشون على إطار تنظيمي لتحديد مآل المخالفات المرصودة. و يتعلق الأمر بالعديد من المخالفات المتعلقة بالصيدليات والمؤسسات الصيدلية الصناعية. وتجدر الإشارة إلى أن العديد من الحالات تم إرسالها إلى وزارة العدل، لكن وزارة الصحة لا تتوفر على معلومات حول مآل هذه الملفات. بالإضافة إلى ذلك فإنها لا تقوم ببرمجة منهجة لمراقبة تصحيح الاختلالات التي تم الوقوف عليها خلال تفتيش سابق.

بالنسبة للمؤسسات الصيدلية الصناعية والموزعين بالجملة، تنص المسطرة على إرسال تقرير التفتيش إلى المؤسسة للإجابة على الملاحظات المرصودة من طرف الصيدلي المسؤول. بعد ذلك، يقتصر عمل المفتشون على التعليق على تقرير الإجابة ثم يحفظ الملف. ولا تبرمج بعد ذلك أية مراقبة في عين المكان للتأكد من القيام بالتعديلات المطلوبة.

وتعتبر هذه الوضعية مقلقة حيث تبين من خلال فحص بعض تقارير التفتيش المتعلقة بالمؤسسات الصيدلية الصناعية، أن المخالفات المرصودة من طرف المفتشين هي مخالفات خطيرة لقواعد حسن إنجاز التصنيع وتستلزم تعديلات. وكمثال على ذلك نذكر: غياب المساطر، نقص النظافة، غياب مراقبة الحرارة و الرطوبة...

يوصي المجلس الأعلى للحسابات وزارة الصحة بما يلي:

- **الإسراع بتطبيق النصوص التنظيمية المتعلقة بمفتشية الصيدلة؛**
- **إحداث بنية مكلفة بالتفتيش مستقلة عن مديرية الأدوية و الصيدلة و تتوفر على ممثلين جهويين؛**
- **إعادة النظر في القوائم المرجعية المتعلقة بالمراقبات المنجزة؛**
- **تحديد أجل لمعالجة الاختلالات و برمجة مهمات لتتبع المؤسسات الصيدلية و الموزعين بالجملة.**

9. المرصد الوطني للتموين بالأدوية

➢ غياب معطيات لتتبع نفاذ المدخرات

تنص المادة 3 من القرار رقم 263.02 المتعلق بالمخزون الاحتياطي للأدوية أنه يجب على المؤسسات الصيدلية الصناعية أن ترسل إلى وزارة الصحة في بداية كل شهر تصريح بلوائح المخزونات الاحتياطية المتوفرة برسم الشهر المنصرم ومواقعها المرخصة. لكن لوحظ أنه على المستوى الوطني 4 موزعين بالجملة فقط من بين 65 يرسلون تصريحاتهم. وبعض هذه التصريحات لا ترسل دائما بصفة منتظمة.

➢ غياب إجراءات فعالة للحيلولة دون نفاذ المخزونات

في غياب معطيات حول السوق الوطني، يقتصر المرصد على دراسة التصريحات الواردة فقط. و حيث أن المرصد يتكون من شخصين فقط و التصريحات ورقية، فإن انتقاء آخر ينجز على لائحة الأدوية. من جهة أخرى، التصريحات المقدمة من طرف المؤسسات هي عبارة عن قائمة المبيعات للسنة الفارطة و قائمة المخزونات في نهاية الشهر المعني. وحيث أن وضعية المخزونات هذه تحتوي على مجموع مخزونات المنتج الموجود ولا يمكن اعتبارها وضعية للمخزونات الاحتياطية، فان تقدير المخزونات الاحتياطية يحتاج إلى تتبع شهري للمبيعات للتأكد من صحته.

يوصي المجلس الأعلى للحسابات وزارة الصحة بالسهر على تطبيق النصوص التنظيمية المتعلقة بالمخزونات الاحتياطية.

ثالثا- تسيير وزارة الصحة للتموين من الأدوية و المستلزمات الطبية

1. اللائحة الوطنية للأدوية الأساسية

تستعمل اللائحة الوطنية للأدوية الأساسية لتحديد لائحة الطلب المتعلقة بمشتريات الأدوية من طرف وزارة الصحة. وتتوفر الوزارة على لائحة وطنية منذ سنة 2001 وتمت مراجعها أربع مرات : في 2003 و2006 و2009 و2012. وقد مكن افتحاص مسطرة تحديد لائحة الأدوية الأساسية من الوقوف على الملاحظات التالية:

- **تطبيق مساطر لا تعتمد على منهجية و لا على توجيهات محددة سلفا**

لا تعتمد مسطرة تحديد اللائحة الوطنية للأدوية الأساسية على مسطرة مقننة، بل يتم ذلك عن طريق مسطرة تعدها و تسهر عليها وحدة الصيدلة الاستشفائية التابعة لمديرية المستشفيات والعلاجات المتنقلة. وأسفر افتحاص هذه المسطرة عن استخلاص ما يلي:

- استئثار مديرية المستشفيات و العلاجات المتنقلة بالدور الرئيسي في إعداد و معالجة اللائحة الوطنية للأدوية الأساسية حيث تأخذ هذه الأخيرة المبادرة و تقوم بجمع و معالجة المعلومات المتعلقة باللائحة الوطنية للأدوية الأساسية كما تقوم باختيار أعضاء اللجنة؛
- غياب معايير و توجيهات سريرية من أجل إعداد اللائحة الوطنية للأدوية الأساسية؛
- نقائص على مستوى مسطرة استشارة المؤسسات الصحية. حيث تم توجيه الرسائل إلى هذه الأخيرة بتاريخ 30 يناير 2012 في حين تم تحديد أجل الإجابة قبل تاريخ 06 فبراير 2012، الشيء الذي يتعذر معه دراسة اللائحة وتقديم اقتراحات. حيث تبين في هذا الصدد، وبعد افتحاص الأجوبة الواردة على مديرية المستشفيات و العلاجات المتنقلة، أن سبعة مديريات جهوية و تسعة مندوبيات و مركزين استشفائيين فقط قدموا أجوبة من مجموع المؤسسات التي تمت استشارتها على المستوى الوطني.

- **غياب الشفافية في اختيار أعضاء لجنة المصادقة على اللائحة الوطنية للأدوية الأساسية و كذا فيما يتعلق بسير أشغالها**

يتم اختيار أعضاء لجنة المصادقة بناءا على اقتراح الصيدلي المسؤول عن إعداد اللائحة الوطنية للأدوية الأساسية وذلك في غياب أي وثيقة رسمية تحدد أعضاء هذه اللجنة. من جهة أخرى، لوحظ غياب محاضر اجتماعات هذه اللجان الشيء الذي يتعذر معه الحصول على أية معلومة تهم سير أشغالها.

يوصي المجلس الأعلى للحسابات وزارة الصحة بإنجاز ما يلي:

- **دليل و توجيهات تهم إعداد اللائحة الوطنية للأدوية الأساسية؛**
- **مذكرة رسمية تحدد تشكيلة لجنة المصادقة .**

2. تحديد الحاجيات و مسطرة الاقتناء

يبين الجدول التالي الاعتمادات المفتوحة لاقتناء المنتجات الصيدلية للمراكز الاستشفائية و مندوبيات الوزارة: بالدرهم

	2009	2010	2011	2012
المراكز الاستشفائية	487.860.592,00	489.232.000,00	491.236.205,00	490.786.205,00
المندوبيات	211.453.242,00	212.185.800,00	220.511.103,00	241.983.978,00

بعد التوصل بالاعتمادات المخصصة للمشتريات، يرسل قسم التموين لوائح الطلب و المبالغ المخصصة إلى المندوبيات والمراكز الاستشفائية الإقليمية التي تحدد حاجياتها النوعية و الكمية و ترسلها إلى قسم التموين. بعد جمع لوائح

الطلبات، يقوم قسم التموين بمعالجة هذه المعلومات لتحديد الطلب السنوي وإطلاق طلبات العروض. وقد مكن افتحاص هذه المراحل من رصد الملاحظات التالية:

- تحديد الحاجيات

اختلاف مسطرة تحديد الحاجيات بين المندوبيات

تحدد دورية الكاتب العام أسس اختيار المنتجات و كيفية تحديد الكميات. زيارة المندوبيات أبرزت أن طريقة اختيار الأدوية محترمة في الغالب لكن طرق تحديد الكميات مختلفة من مندوبية إلى أخرى. حيث أن بعض المندوبيات تخصص ميزانية لكل مركز صحي و يقوم هذا الأخير باختيار الأدوية و الكميات انطلاقا من اللائحة المحلية للأدوية (مثلا مندوبيات الصخيرات-تمارة و عين الشق). بينما مندوبيات أخرى تعتمد في تحديد الحاجيات على المعطيات التي تتوفر عليها حول المراكز الصحية دون أن تشارك هذه الأخيرة (مثلا مندوبيات الخميسات و الدار البيضاء-أنفا).

من جهة أخرى، تقر الدورية أن لجنة الأدوية تتضمن ممثلين عن المصالح الطبية، لكن لوحظ أن أطباء بعض المراكز الصحية لم يتم استشارتهم أبدا من أجل إعداد اللائحة المحلية للأدوية. ويتعلق الأمر مثلا بمندوبيات تطوان و الجديدة.

تجاوز ميزانيات و طلبات المراكز الاستشفائية الاقليمية لحاجياتها الحقيقية

يتم تجميع و معالجة الحاجيات التي تقدمها المصالح الاستشفائية على مستوى صيدلية المستشفى. حيث تفضي هذه العملية في أغلب المستشفيات، التي تمت زيارتها، إلى تثمين هذه الحاجيات في مبالغ أقل من الاعتمادات المخصصة للمستشفى. وهكذا تتم الزيادة في أنواع وكمية الأدوية حتى يصل المبلغ إلى الاعتماد المخصص. كما أن بعض المستشفيات تعمد إلى تضمين الأدوية المعدة للأخذ عن طريق الفم في الطلب رغم أن هذه الأخيرة نادرا ما تعطى للمرضى.

وتجدر الإشارة إلى أنه في غياب البيانات العلاجية، تبقى الكميات المسلمة للمصالح هي المعلومة الوحيدة الموثوق فيها المتوفرة على مستوى الصيدلية لمعالجة طلبات هذه المصالح. هذه الكميات لا تعكس الاستهلاك الحقيقي للمصالح كون الوصفات الطبية لا ترسل إلى الصيدلية إلا بالنسبة للأدوية الباهظة الثمن، حيث تسجل المعلومات المرتبطة بالوصفات الطبية وبتقديم الأدوية في ملفات المرضى و ترسل إلى مصلحة الأرشيف دون استغلالها.

تجاوز الميزانية لحاجيات المراكز الاستشفائية الإقليمية يرجع أحيانا إلى توقف العديد من المصالح عن أداء وظيفتها. ويتعلق الأمر مثلا بمستشفى بوافي بالدار البيضاء حيث 7 غرف للعمليات في طور الإصلاح منذ أبريل 2010 و مستشفى مولاي رشيد الذي لا تشتغل بعض مصالحه منذ سنة (مصلحة الطب لنقص الموظفين الشبه طبيين و مصلحة الولادة نظرا للإصلاحات).

سوء تقدير الحاجيات من طرف المصالح الاستشفائية

تبين من خلال زيارة المراكز الاستشفائية الإقليمية أن الممرض الرئيسي للمصلحة هو الذي يتكلف بمسطرة تحديد الحاجيات، و لا يتدخل رئيس المصلحة إلا لإمضاء الطلب. يؤدي، غالبا، ضعف مشاركة الواصفين في تحديد الحاجيات إلى المبالغة في التقدير من طرف الممرضين الرئيسيين و يساهم في تراكم مخزونات الأدوية و انتهاء مدة صلاحيتها.

غياب نظام معلومات استشفائي

لا يوجد أي نظام معلومات يسمح بتدبير وتتبع استعمال هذه المنتجات. بالإضافة إلى ذلك، تتم فوترة التدخلات في المستشفى بطريقة جزافية ولا تدمج الأدوية المستعملة لعلاج المرضى. وهذا بالرغم من أن دمج الأدوية في الفاتورة عنصر أساسي لتتبع الكميات المستهلكة و بالتالي تحديد الحاجيات الحقيقية للمصالح.

من جهة أخرى، لا تتوفر المندوبيات على تطبيق معلوماتي لتدبير المنتجات الصيدلية، و تتم معالجة الطلبات و التوزيع بين المراكز الصحية و المخزون بطريقة يدوية. للإشارة، ففي الغالب، لا تتوفر المراكز الصحية على المعدات المعلوماتية.

- **مسطرة الشراء**

ارتفاع عدد الحصص ذات المتعهد الوحيد والحصص بدون اقتراح

لوحظ ارتفاع عدد الحصص ذات المتعهد الوحيد و كذلك الحصص التي لا تتوفر على أي اقتراح كما يتبين ذلك من خلال طلبات العروض التالية:

رقم طلبات العروض	عدد الحصص بدون اقتراح	عدد الحصص ذات متعهد واحد	مجموع الحصص	%
10/2007	60	201	406	64
11/2008	17	58	103	73
06/2010	35	193	408	56
07/2011	44	128	378	46
09/2011	43	73	131	88
04/2011	09	04	24	54

يتبين من هذا الجدول أن نسبة الحصص ذات المتعهد الوحيد أو بدون أي اقتراح تتغير بين 46 بالمائة و 88 بالمائة، بالنسبة لهذه الأمثلة، مما يعني أن عدد الحصص التي عرفت منافسة يبقى في الغالب ضعيف وبنسب 12 بالمائة في طلب العروض رقم 2011/09 و 27 بالمائة في طلب العروض رقم 2008/11.

ويمكن تفسير هذه الوضعية، إلى حد ما، بوجود نسبة مهمة من الأدوية الواردة في استمارة الطلبات محتكرة من طرف بعض المؤسسات الصيدلية الصناعية، مما يمكن هذه الأخيرة من فرض سعرها و التأثير على الفترة التي بإمكان وزارة الصحة التوفر على هذه الأدوية خاصة و أن بعضها يعتبر حيوي. يقدم الجدول التالي عدد الأدوية التي تخضع للاحتكار بالنسبة للمنتجات المتعلقة بالتسيير و تلك المتعلقة ببرامج الصحة لسنوات 2011 و2012:

	2011		2012	
	منتجات محتكرة	مجموع المنتجات	منتجات محتكرة	مجموع المنتجات
المنتجات المتعلقة بالتسيير	112	350	200	520
منتجات برامج الصحة	46	118	28	60

تمثل المنتجات المحتكرة الثلث بالنسبة للمنتجات المتعلقة بالتسيير و 45 بالمائة بالنسبة لمنتجات برامج الصحة.

مراجعة قيمة الثمن التقديري للإدارة ورفعه للاحتفاظ بالعروض المفرطة

لوحظ رفض بعض العروض المالية لأنها مفرطة لكنها تقبل بعد ذلك بنفس الثمن أو بثمن أكبر في طلبات عروض أخرى برسم نفس السنة. في بعض الحالات، مكنت مراجعة تقدير الإدارة (برفع قيمته) المتعهد من التموقع في الحد الأعلى ل 25 بالمائة من متوسط العروض و تقدير الإدارة.

يوصي المجلس الأعلى للحسابات وزارة الصحة بمايلي:

- **تخفيض عدد المنتجات المحتكرة؛**
- **تحديد قيمة الثمن التقديري للإدارة بصفة مستقلة عن العروض السابقة للمتعهدين.**

3. إدخال لقاحات جديدة ضد البنومكوك و ضد الروطفيروس

- **المعطيات العلمية حول إدخال اللقاحات**

في 2010، قررت وزارة الصحة إدخال لقاحين جديدين في البرنامج الوطني للتلقيح على مستوى مؤسسات العلاجات العمومية. و يتعلق الأمر بلقاحين ضد البنومكوك و ضد الروطفيروس. حيث أسفر افتحاص هذه العملية عن ما يلي:

➢ نقص المعلومات الوبائية التي تبرر إدخال اللقاحين

تعتبر منظمة الصحة العالمية إدخال لقاح ضد البنومكوك في البرنامج الوطني لتلقيح الأطفال أولوية بالنسبة للدول التي لديها معدل وفيات الأطفال أقل من 5 سنوات يفوق 50 وفاة /1000 ولادة. إلا أن المغرب لا يدخل ضمن خانة هذه الدول على اعتبار أن معدل وفيات الأطفال لم يتعد 1000/28 خلال سنة 2010.

كما أوصت منظمة الصحة العالمية بإدخال لقاح ضد الروطفيروس الموجه للرضع في جميع البرامج الوطنية للتلقيح بالدول التي تصل بها نسبة الوفيات بسبب الإسهال على الأقل 10 بالمائة من وفيات الأطفال أقل من 5 سنوات. بالنسبة للمغرب، فبعدد أقل من ألف حالة مسجلة لا يدخل في عداد هذه الدول.

➢ عدم اتباع المسطرة الجاري بها العمل من أجل اقتناء اللقاحات

يقوم المغرب دائما باقتناء اللقاحات المعتمدة في إطار البرنامج الوطني للتلقيح عن طريق اليونسيف . هذه المؤسسة بقيامها بتجميع المشتريات التي تهم مختلف الدول ذات الموارد المتوسطة أو الضعيفة، تستطيع الحصول على أثمنة مناسبة تقترب من تلك المطبقة بدول التحالف العالمي من أجل اللقاحات والتمنيع. إلا أنه لوحظ عدم استشارة منظمة اليونسيف لاقتناء اللقاحين الجديدين.

➢ عدم احترام المسطرة التنظيمية الخاصة باعتماد اللقاحات

تتكون اللجنة التقنية و العلمية الوطنية للقاحات من أساتذة و أطباء مقتدرين و من كبار مسؤولي وزارة الصحة. حيث يعهد إليها بدور رئيسي في كل الإشكالات المتعلقة بالتلقيح بالمغرب، كاعتماد لقاحات جديدة. إلا أنه لوحظ عدم استشارة هذه اللجنة عند اعتماد اللقاحين المذكورين أعلاه.

و تجدر الإشارة في هذا الصدد، إلى أن المديريات المعنية بالإشكالات المتعلقة بالتلقيح بالوزارة، من قبيل مديرية السكان التي تشرف على البرنامج الوطني للتلقيح و مديرية الأوبئة ومحاربة الأمراض التي تتوفر على معطيات وبائية و نتائج بحث وبائي حديث يتعلق بالأنماط المصلية للبنموكوك المتواجدة بالمغرب لم تتم استشارتها.

- **مسطرة إبرام الصفقتين الإطار رقم 2010/25 و رقم 2010/26**

الصفقتين الإطار 2010/25 (اقتناء لقاح ضد البنومكوك) بمبلغ 304.308.000 درهم كحد أدنى سنوي و 355.026.000 درهم كحد أقصى و رقم 2010/26 (اقتناء لقاح ضد الروطفيروس) بمبلغ 73.656.000 درهم كحد أدنى سنويا و 85.770.932 درهم كحد أقصى، تهم تركيبة من الخدمات التي يتوجب إنجازها في إطار الصفقة. و يتعلق الأمر بتسليم اللقاحات و تقديم المساعدة التقنية التي تم تقسيمها إلى خمسة مكونات.

➢ اقتناء اللقاحات على حساب الاعتمادات المخصصة للمؤسسات الصحية

ينطوي اعتماد اللقاحين سالفي الذكر على آثار مالية مهمة على الحساب المرصود لأمور خصوصية للصيدلة. حيث يشكل مبلغ الصفقتين ما يناهز 86 بالمائة من ميزانية جميع برامج الصحة العمومية و 90 بالمائة من ميزانية أدوية المستشفيات المسيرة بطريقة مستقلة.

ففي سنة 2010، لم يتم رصد اعتمادات مالية ل «شراء لقاحات و مواد بيولوجية» في إطار برنامج الاستعمال الأولي (مصاريف). حيث تم تمويل هذه العملية من غلاف مالي خارج الميزانية بمبلغ 640 مليون درهم الذي تم رصده أنذاك لدعم برنامج نظام المساعدة الطبية (الراميد). حيث وافقت وزارة الاقتصاد و المالية على استعمال وزارة الصحة لمبلغ 300

مليون درهم من أجل اقتناء اللقاحين برسم سنة 2010 مع حث هذه الأخيرة على إبرام صفقة تهم سنة واحدة مع ترك المشاورات مفتوحة بين الوزارتين فيما يخص السنوات المقبلة.

في 2011، و في إطار برنامج الاستعمال الأولي و البرامج التعديلية رقم 1 و رقم 2 لم يتم رصد اعتمادات مالية لشراء اللقاحات. المبلغ المحول من طرف وزارة المالية إلى الحساب المرصود لأمور خصوصية «الأموال الخاصة بالصيدلية المركزية» وصل إلى 398.847.769 درهم فقط. لحل مشكل غياب اعتمادات لإعادة الالتزام بالصفقتين الإطار؛ قام رئيس قسم التموين في 24 نونبر 2011 بتحويل مبلغ 352.434.927,93 درهم من البند «شراء المنتجات الصيدلية والمستلزمات الطبية» إلى البند «شراء اللقاحات و المواد البيولوجية». وقد تمت إعادة الالتزام بالصفقتين في 25 ابريل 2011.

➢ عدم احترام النصوص التنظيمية عند إعداد ملف طلب العروض

حدد دفترا الشروط الخاصة للصفقتين خدمتين ذات طبيعتين مختلفتين هما تسليم اللقاح من جهة و القيام بالمساعدة التقنية من جهة أخرى. ولم تحدد الإدارة أي مبلغ تقديري لهذه المساعدة بل تركت حرية التصرف للمتعهدين. بالإضافة إلى ذلك، تضمن دفتر الشروط الخاصة المساعدة التقنية دون أن يتم ربطها جزئيا أو كليا بإحدى الحصص موضوع طلب العروض. حيث منحت الحصتين لمتعهدين مختلفين، فكل صفقة تتضمن نفس عناصر المساعدة التقنية، مما ينتج عنه تكرار الخدمات المطلوبة من نائلي الصفقة.

ويجدر بالذكر أن دفتر الشروط الخاصة لم يحدد هذه المساعدة التقنية بوضوح خاصة فيما يتعلق بمحتواها ومواصفاتها التقنية كما تنص على ذلك المادة 4 من المرسوم المتعلق بإبرام الصفقات العمومية. مما أدى إلى قبول متعهدين على أساس معايير مختلفة لأن الأول اقترح مساعدة تقنية بغلاف مالي (31.000.000 درهم) يخصص لدعم كل عنصر، فيما اقترح المتعهد الثاني المساعدة التقنية دون تحديد أي غلاف مالي لها.

➢ عدم احترام دفتر الشروط الخاصة عند الأداء

تنص المادة 18 من الصفقتين على أن «يرتبط تسديد كشفات الحساب بإنجاز التسليمات موضوع هذه الصفقة الإطار وإنجاز النشاط المتعلق بالمساعدة التقنية». لكن، لوحظ أن الأداء تم في غياب الوثائق التي تثبت إنجاز المساعدة التقنية وتم تبريره فقط بكمية اللقاح المسلم. بالإضافة إلى ذلك، أسفر افتحاص الوثائق المتعلقة بإنجاز المساعدة التقنية إلى استخلاص أنها لم تتعدى 50% بالنسبة للصفقة رقم 2010/25، و لم تنجز بالنسبة للصفقة رقم 2010/26.

يوصي المجلس الأعلى للحسابات وزارة الصحة بما يلي:

- **السهر على احترام المسطرة التنظيمية عند اعتماد لقاحات جديدة؛**
- **اعتبار الأولويات بين البرامج الصحية حسب المعطيات الوبائية و إكراهات الميزانية؛**
- **اختيار الطرق الاقتصادية و الفعالة لاقتناء اللقاحات.**

4. استلام البضائع

يتم استلام البضائع على مستوى المستودعات، وتحدد دفاتر الشروط الخاصة المراقبة التي يجب إنجازها والإجراءات الواجب القيام بها في حالة عدم المطابقة. وقد أسفرت عملية افتحاص هذه المرحلة عن الملاحظات التالية:

➢ استثناءات ممنوحة لبعض الأدوية

تنص دفاتر الشروط الخاصة المتعلقة بشراء المنتجات الصيدلية على أن تحترم المنتجات المسلمة بعض الشروط ولاسيما طباعة رمز «وزارة الصحة» على نشرة الدواء (بالنسبة للمنتجات غير المستوردة) وأن يحمل الغلاف الثانوي خطين أحمر و أخضر مع عبارة «وزارة الصحة - ممنوع البيع». لكن لوحظ أن وزارة الصحة تمنح استثناءات لهذه الشروط وكذا لاحترام مدة الصلاحية المطلوبة دون أن يكون منصوص عليها في دفاتر الشروط الخاصة. ويقدم الجدول التالي وضعية الاستثناءات المتعلقة بالأدوية عن الفترة 2009-2011:

	2009	2010	2011
طلبات الاستثناء	59	79	59
أجوبة إجابية	44	66	49

و بالتالي، تمنح وزارة الصحة موافقتها لأغلبية طلبات الاستثناء بينما عدم احترام وضع هذه العبارات على مستوى الغلاف يشكل مخاطر في تدبير مخزونات هذه المنتجات.

➢ نقائص على مستوى مسطرة الاستلام المؤقت

يتم الاستلام المؤقت قبل تفريغ البضاعة، حيث يقتصر على مراقبة المعلومات الضرورية على الغلاف ومدة الصلاحية. كما لا يتم وزن العلب حيث تتم عملية الاستلام على أساس المعلومات المسجلة عليها فقط. ويتم فتح عينة من العلب فقط لمراقبتها من طرف لجنة الاستلام النهائي. وقد لوحظ خلال زيارة المؤسسات الصحية غياب محتويات بعض العلب.

➢ عدم تحليل عينات الأدوية من طرف المختبر الوطني لمراقبة الأدوية

تنص دفاتر الشروط الخاصة أن تتم مراقبة جودة المنتجات المسلمة من طرف لجنة وأن ترسل عينات إلى المختبر الوطني لمراقبة الأدوية من أجل مراقبتها. لكن، لوحظ أنه نادرا ما يتم إرسال عينات الأدوية إلى المختبر الوطني لمراقبة الأدوية لتحليلها. حيث أسفر افتحاص بطائق عينات الأدوية بالنسبة للاستلامات المتعلقة بالصفقات المبرمة في الفترة 2008-2011 إلى الوقوف على الوضعية التالية:

	2008	2009	2010	2011
عدد الصفقات التي تم بشأنها أخذ عينات	0	0	04	03
عدد المواد موضوع العينات	0	0	10	03

يوصي المجلس الأعلى للحسابات وزارة الصحة بما يلي:

- **تقوية المراقبة عند استلام الأدوية خاصة عن طريق تحليل عينات من طرف المختبر الوطني لمراقبة الأدوية؛**
- **فرض وضع البيان الخاص بالوزن على العلب و الميزان للمراقبة في المستودعات؛**
- **وضع معايير محددة للاستثناءات و التنصيص عليها في دفاتر الشروط الخاصة.**

5. تخزين المنتجات

تتوفر الوزارة على خمس مستودعات للأدوية والمعدات الطبية: مصلحة تسيير المنتجات الصيدلية ببرشيد، ثلاث مستودعات بالدار البيضاء ومستودع بسلا. تمثل مصلحة تسيير المنتجات الصيدلية المستودع الرئيسي للمنتجات و مستودع بوسيجور مخصص للمنتجات التي تحتاج للتبريد. وتجدر الإشارة إلى أن الوزارة قامت في 2009 بإعداد إطار معياري للمستودعات الجهوية. وقد تمت مراقبة المستودعات التي تمت زيارتها باعتبار هذا الإطار كمرجع.

➢ مستودعات غير مناسبة تشوبها عيوب على مستوى البناية و الرفوف

حالة سقف مستودع برشيد متدهورة على مستوى عدة أماكن مع وجود عدة تصدعات، مما يؤثر على مستوى العزل الحراري للمستودع ويؤدي إلى تسرب مياه الأمطار. لوحظ كذلك تسربات على مستوى قنوات المياه. كما أن الممرات بين الرفوف في منطقة منصة التحميل غير واسعة بما فيه الكفاية لاستعمال الرافعات التي تصطدم بالرفوف، مما يترتب عنه عدة تشوهات في أماكن كثيرة. من جهة أخرى، لا يتوفر المستودع على أي جهاز لقياس درجة الحرارة و الرطوبة.

مستودع «الصيدلية المركزية» يقع في وسط المدينة، وسط سوق يعج بالأنشطة، حيث إمكانية ولوج وحيدة عبر أزقة ضيقة، مما يجعل هذا المستودع غير مناسب للتخزين خاصة بالنسبة لمنتجات تصفية الدم التي يتم نقلها في شاحنات كبيرة. ويتكون هذا المستودع من طابق أرضي و طابق تحت أرضي و يتميز بقدمه وحالته المتدهورة. يستقبل الطابق الأرضي مخزون منتجات تصفية الدم و مستلزمات الولادة التي يتم وضعها مباشرة على الأرض وتكديسها على ارتفاع عدة أمتار و بدون تصنيف ولا تصفيف لانعدام الرفوف. كما خربت الفطريات الطابق التحت أرضي و كذلك المنتجات المخزونة به. وقد تعرض المستودع لتسربات المياه لعدم ارتفاعه بالنسبة لمستوى سطح الأرض ولا يتوفر على رصيف للشحن و التفريغ.

أما مستودع درب غلف القديم فله طاقة استعابية كبيرة لتخزين المنتجات لكنه يوجد في حالة متدهورة ولا يحتوي إلا على بعض الرفوف. هذا المستودع بحاجة إلى الإصلاح والترميم.

ضعف على مستوى أمن المستودعات

يتوفر مستودع برشيد على جهاز مراقبة يتكون من 19 كاميرات و برنامج معلوماتي للتسيير، لكن عيوبه تتمثل في وجود عدة أماكن للتخزين لا تغطيها الكاميرات وعدم تعيين أشخاص من الأمن لتتبع الأشرطة المسجلة.

بالنسبة لمستودع «الصيدلية المركزية»، فإنه غير مؤمن لانعدام أي نظام للمراقبة بالكاميرات. كما أنه يتوفر على باب كبير (ليس بالباب الرئيسي) يؤدي إلى الشارع و يسهل لأي شخص الدخول منه.

محل كبير غير مستغل ويستعمل كمطرح للمنتجات المنتهية الصلاحية

تتضمن مصلحة تسيير المنتجات الصيدلية محل مجاور للمستودع يمثل وحدة لصناعة الأدوية تم بنائها سنة 1993 و لم تستغل. انطلق هذا المشروع في 1991 و تم تموينه من طرف وزارة الصحة بمبلغ 7 ملايين دولار و قرض من البنك الدولي بقيمة 6 ملايين دولار يسدد على مدى 20 سنة. يقدم الجدول التالي الاستثمار الإجمالي لهذا المشروع:

طبيعة العمليات	وحدة الصناعة	وحدة التخزين و التوزيع	المجموع
الدراسات	3.900.796,79	1.419.481,40	5.320.278,00
البناء	48.624.948,00	15.511.241,00	64.136.189,00
التجهيز	40.569.506,74	2.216.330,21	42.785.837,00
المجموع بالدرهم	93.095.251,53	19.147.052,61	112.142.304,00
المجموع بالدولار	10.952.383,00	2.252.994,00	13.204.977,00

مقر هذه الوحدة في تدهور مستمر و يستعمل كمطرح للمنتجات التي انتهى تاريخ صلاحيتها. و هكذا، فقد خصصت وزارة الصحة استثمار مهم بقيمة 13.204.977,00 دولار لإنجاز وحدة لصناعة الأدوية رغم عدم توفرها على رؤية واضحة وتسببت للدولة في خسارة بهذه القيمة أو أكثر إذا أخذنا بعين الاعتبار خدمة الدين المتعاقد عليه مع البنك الدولي.

عدم استبدال المنتجات غير الصالحة

صدرت شكاوى من العديد من المؤسسات الصحية فيما يتعلق ببعض حصص الأدوية. أرسلت عينات من هذه الأدوية إلى المختبر الوطني لمراقبة الأدوية للتحليل وتم التصريح بأن بعضها غير صالحة. و تجدر الإشارة إلى أن دفاتر الشروط الخاصة تنص على استبدال المنتجات غير الصالحة في أجل 60 يوما. لكن لم يتم الإدلاء بأي وثيقة تثبت أن هذه الحصص قد تم استبدالها. حيث تبين من خلال افتحاص سجل الدخول و الخروج على مستوى مستودع برشيد أن جزء من هذه الحصص تمت استعادتها من طرف الممون دون استبدالها.

يوصي المجلس الأعلى للحسابات وزارة الصحة بما يلي:

- **تأسيس المستودعات الجهوية و تزويدها بالمعدات والوسائل المعلوماتية (معدات و برامج)؛**

- توفير أمن المستودعات بأجهزة مراقبة مناسبة؛
- إصلاح و ترميم مستودعات بوسيجور و درب غلف؛
- جرد المنتجات المخزونة في مستودع "الصيدلية المركزية" وإعادة تخزينها في المستودعات المهيأة.

6. توزيع المنتجات

- **نقل المنتجات**

أبرم قسم التموين صفقتين لنقل المنتجات الصيدلية من مستودعات وزارة الصحة إلى مختلف المؤسسات الصحية على مستوى التراب الوطني. وهما الصفقة الإطار رقم 2010/02 بمبلغ 2.565.000 درهم كحد أدنى و 3.591.000 درهم كحد أقصى والصفقة الإطار رقم 2010/68 بمبلغ 2.650.5000 درهم كحد أدنى و 4.417.500 كحد أقصى. أسفر افتحاص الوثائق المتعلقة بصفقات النقل و بتنفيذها عن استخلاص الملاحظات التالية:

عدم احترام بعض بنود دفتر الشروط الخاصة

تنص المادة 16 من الصفقة رقم 2010/68 و المادة 9 من الصفقة رقم 2010/2 على أن صاحب المشروع يتكلف بتعداد المنتجات المنقولة عند شحنها أو تفريغها. لكن لوحظ خلال عملية الشحن على مستوى مصلحة تدبير المنتجات الصيدلية ببرشيد، ومن خلال المقابلات مع مسؤولي الاستلام بالمؤسسات الصحية، عدم علم سائقي شاحنات النقل بطبيعة المواد المنقولة وذلك بالنظر إلى مستواهم التعليمي. فيما يخص العد فيقوم به أعوان وزارة الصحة. وتجدر الإشارة الى أن المادة 11 من الصفقة 2010/02 تنص على وجوب توفر مستخدمي نائل الصفقة على المؤهلات الضرورية من أجل القيام بمهامهم.

كما تنص المادة 12 من الصفقة رقم 2010/02 و المادة 16 من الصفقة رقم 2010/68 أنه في حالة ضياع أو تلف بعض أو مجموع المنتجات المنقولة، يتوجب على نائل الصفقة تعويض الجزء الذي تعرض للتلف. فيما لوحظ عدم تطبيق هذه البنود رغم تلف بعض المنتجات خلال عملية النقل.

عدم تأمين المنتجات المنقولة

تنص المادة 14 من الصفقة رقم 2010/02 و الصفقة رقم 2010/68 على أن يرسل نائل الصفقة شهادة أو أكثر تتعلق باكتتاب تأمين أو أكثر يغطي الأخطار المرتبطة بتنفيذ الصفقة و خاصة تلك المرتبطة بالعربات، حوادث الشغل و الأضرار المسببة للأغيار. و تنص المادة 16 من الصفقة 2010/68 و المادة 9 من الصفقة 2010/02 على أن نائل الصفقة يتكلف بتأمين المنتجات المنقولة ضد التلف، السرقة و الحريق. لكن لم يتم تقديم أية شهادة تتعلق بهذه التأمينات من طرف نائلي الصفقتين.

وتجدر الإشارة إلى أن المادة 20 من دفتر الشروط الإدارية العامة المطبقة على صفقات الخدمات المتعلقة بأعمال الدراسات والإشراف على الأشغال تنص على ألا يتم تسديد أي مبلغ إذا لم يرسل نائل الصفقة إلى صاحب المشروع بنسخة مشهود على مطابقتها لشهادات التأمينات المعقودة لتغطية أخطار تنفيذ الصفقة.

- **تنظيم التسليم**

التسليم دون التنسيق مع المصالح المستفيدة

يتم التسليم وفق برنامج أسبوعي يتم إعداده على مستوى مصلحة تدبير المنتجات الصيدلية ويوقع عليه رئيس قسم التموين. يتم إعداد هذه البرامج بدون تنسيق مع المصالح المرسل إليها، ولا تأخذ بعين الاعتبار حاجياتهم إلا في حالة نفاذ مخزوناتها. ومكن افتحاص برامج التسليمات المنجزة خلال 2011 من استخلاص أن 142 تسليم فقط من أصل 557 ارتكز على طلب من المصالح الصحية، أي ما نسبته 25 بالمائة.

➢ تسليم أدوية رغم وجود مخزون مهم عند المرسل إليهم

لبرمجة تسليم الأدوية للمندوبيات و المستشفيات، يقوم قسم التموين بإعداد جدول التسليم بدون تنسيق مع هذه المصالح حتى تأخذ بعين الاعتبار حاجياتهم ووضعية مخزوناتهم.

وتعد هذه الوضعية، إلى حد ما، من أسباب وجود كمية مهمة من الأدوية التي انتهى تاريخ صلاحيتها أو اقتربت نهايته، حيث يمكن للمؤسسات الصحية أن تتسلم أدوية رغم توفرها على مخزون بكمية كبيرة منها. ويصح ذلك أكثر بالنسبة للأدوية التي قليلا ما توصف من طرف الأطباء ولا تستهلك كثيرا، و تتوفر مخزونات كثيرة منها. ونذكر منها على سبيل المثال، نيكارديبين و سولفاط المنيزيوم للحقن.

و بالتالي، إرسال الإشعار بالتسليم يتم بشكل متأخر، مما لا يسمح للمؤسسة الصحية المرسل إليها برفض التسلم أو تأجيله. حيث، في أحسن الظروف لا تتوصل بإشعار التسليم إلا يوم واحد قبل التسليم الفعلي للأدوية.

يوصي المجلس الأعلى للحسابات وزارة الصحة بما يلي:

- **توفير التأمين على المنتجات المنقولة طبقا للأنظمة المعمول بها؛**
- **برمجة التسليم بالتنسيق مع المصالح المرسل إليها؛**
- **السهر على احترام دفاتر الشروط الخاصة المتعلقة بصفقات النقل و التركيز على مراقبة هذه الخدمات.**

7. تدبير الأدوية على مستوى المندوبيات و المراكز الاستشفائية

- **على مستوى المندوبيات و المراكز الصحية**

➢ عدم ملاءمة الأماكن المخصصة لبعض الصيدليات الإقليمية و المراكز الصحية

لا تتوفر بعض المندوبيات على مكانٍ ملائم لتخزين المنتجات الصيدلية، مثلا مندوبية الصخيرات-تمارة حيث المكان المخصص للصيدلية الإقليمية عبارة عن مرآب مساحته 32 متر مربع و علوه 2.66 متر. تنقصه التهوية ومعرض للتسربات. ويترتب عن هذا عدة مشاكل تتعلق بتدبير مخزون الأدوية. هذا، ويتم تسلم المنتجات القادمة من قسم التموين في الشارع، و توجه المنتجات إلى المكتب الصحي البلدي (للإشارة، مفاتيح الأبواب الخارجية لا يتوفر عليها صيدلي المندوبية)، ويتم التوزيع إلى المراكز الصحية بسرعة حتى إن لم تكن بحاجة لهذه المواد.

الأماكن المخصصة لتخزين المنتجات، في غالب الأحيان، غير مناسبة ولا تتوفر على مكيف هوائي ولا على وسائل لمراقبة الحرارة والرطوبة. على سبيل المثال، تتواجد صيدلية المركز الصحي فتح الخير بتمارة في الطابق الأول ولا تتوفر على تكييف، مما يترتب عنه ضياع بعض الأدوية في فترة ارتفاع درجة الحرارة كالتحاميل والشراب.

لا تتوفر مراكز صحية أخرى على مكان مخصص للصيدلية، كمركز ملالين بتطوان، و صيدلية المركز الصحي حي الرياض بالرباط جد صغيرة وضيقة وغير مخصصة بالكامل للأدوية.

➢ نقائص على مستوى تدبير المخزونات و مسك السجلات

لا يتم انجاز عملية الجرد على مستوى بعض المندوبيات، كصيدلية المندوبية الإقليمية للخميسات. و الوثائق المتعلقة بتدبير المخزونات ليست دائما متوفرة، مثلا مندوبية الصخيرات-تمارة التي لا تتوفر السجل اليومي.

كما أن بعض المراكز الصحية لا تقوم بمسك سجل دخول و خروج الأدوية و كذا بطائق المخزونات على مستوى صيدلية المركز، مثل المركز الصحي ابن نصير بالخميسات. بالنسبة للمركز الصحي مولاي يوسف بالدار البيضاء، فإنه لا يتوفر على وضعية المخزون، و السجل اليومي غير مضبوط (عدم تسجيل بعض الاستلامات وتسجيل خروج منتجات لم لازالت في المخزون)، وبطائق المخزون غير مرتبة و لم يتم مسكها منذ 2009 أو 2011 و لم يتم القيام بالجرد. نفس الملاحظات تمت معاينتها على مستوى المركز الصحي العنق.

غياب معايير محددة مسبقا وواضحة لتوزيع الأدوية بين المراكز الصحية

لم تتم الإشارة في دليل تدبير المنتجات الصيدلية إلى مرحلة توزيع الأدوية بين المراكز الصحية وتقوم كل مندوبية بوضع معايير التوزيع الخاصة بها. حيث تقوم بعض المندوبيات بالتوزيع على أساس معيارين هما: عدد سكان كل دائرة وعدد الأطباء المعينين بها لتحديد حاجيات كل مركز (تطوان، الجديدة). بالنسبة لمندوبية الدار البيضاء-أنفا، يتم التوزيع كل شهرين حسب المعطيات كعدد السكان التابعين للمركز الصحي و معدل الاتصال. بينما في مندوبية الصخيرات-تمارة، يتم توزيع المنتجات المتوفرة حسب نسبة طلبات المراكز الصحية.

غياب معايير لصرف الأدوية

يمكن لكل طبقات الساكنة ولوج المراكز الصحية والاستفادة من الأدوية مجانا. لكن كميات الأدوية المتوفرة في المراكز الصحية لا يمكن أن تغطي حاجيات جميع المرضى. و تتم المخصصات في الغالب بوثيرة نصف شهرية، مما يجعل مخزون الأدوية الأكثر استهلاكا ينتهي بعد بضعة أيام. وبالتالي، يتبنى كل مركز صحي طرقه الخاصة لتقسيم المخزون المتوفر كالصرف الجزئي للعلاج، الذي له تأثير سلبي على فعاليته خاصة بالنسبة للمضادات الحيوية (مثلا، مدة العلاج 10 أيام و تحتاج لعلبتين بينما علبة واحدة تصرف للمرضى).

غياب وسائل إتلاف الأدوية التي انتهت مدة صلاحيتها

لم تبرم المندوبيات صفقة لجمع وإتلاف الأدوية التي انتهت مدة صلاحيتها. بالنسبة لمندوبية الصخيرات-تمارة مثلا، تم الاتفاق مع الشركة صاحبة صفقة معالجة نفايات مستشفى سيدي لحسن لتتكلف بجمع المواد التي انتهت مدة صلاحيتها بالمراكز الصحية. هذا الاتفاق غير مكتوب وليس له مقابل مادي. ومحاضر إتلاف المواد التي انتهت مدة صلاحيتها المتوفرة بالمندوبية تم توقيعها من طرف لجنة تتكون من المندوب، الصيادلة الإقليميين و الشركة. كما تم إنجاز نفس الاتفاق على مستوى مندوبية عين الشق مع الشركة نائلة صفقة النفايات الاستشفائية لمستشفى السقاط.

بالنسبة لمراكز صحية أخرى، يتم الإتلاف بوسائل غير مناسبة مع عدم اعتماد المسطرة المحددة (تعيين لجنة من طرف المندوب). مثلا المركز الصحي ابن نصير بالخميسات الذي يقوم بإتلاف المواد التي انتهت مدة صلاحيتها في حفرة بالحديقة.

يوصي المجلس الأعلى للحسابات وزارة الصحة بما يلي:

- **إحداث دليل يتعلق بتدبير المنتجات الصيدلية على مستوى المندوبيات و مؤسسات العلاجات الصحية الأساسية و ضمان تطبيقها عن طريق نصوص تنظيمية؛**
- **تزويد المندوبيات و المراكز الصحية بنظام لتدبير المنتجات الصيدلية؛**
- **تخصيص أماكن مناسبة للصيدليات في المندوبيات و مؤسسات العلاجات الصحية الأساسية ؛**
- **تحديد معايير الساكنة التي يمكنها الاستفادة من الأدوية مجانا مع مع إعطاء الأولوية للمستفيدين من نظام المساعدة الطبية.**

- **على مستوى المراكز الاستشفائية**

عدم ملائمة شروط التخزين

أماكن تخزين الأدوية و المستهلكات الطبية هي، في الغالب، غير كافية و غير مناسبة و متناثرة، مما يجعل تدبيرها أكثر صعوبة و يعرضها لأخطار السرقة والتلف. هذا، وعندما تمتلئ الصيدلية الاستشفائية، يتم التخزين في ممرات المستشفى بدون أي إجراء أمني كما هوالوضع بالمراكز الاستشفائية الإقليمية تمارة، الخميسات، تطوان والغساني بفاس وكذلك المركز الاستشفائي الجهوي مولاي يوسف (الدار البيضاء).

لا تتوفر أغلبية المستشفيات التي تمت زيارتها على غرفة مجهزة للتبريد بل فقط على ثلاجات. هذه الأخيرة غير كافية وبالتالي يتم في بعض الأحيان تخزين الأدوية التي تتأثر بارتفاع درجة الحرارة (thermolabile) في الغرفة الباردة للمطبخ مع المواد الغذائية، كما هو الحال مثلا في مستشفيات مولاي يوسف (1560 علبة إبويتين 2000 UI) و بوافي بالدار البيضاء. بالنسبة لهذا الأخير، المواد المخزونة في مطبخ المستشفى هي: 12 صندوق من إبويتين UI3000 ، 4 صناديق من

إبويتين UI2000 (تصنف هذه المواد بين الأدوية الباهضة الثمن) وصندوق من أكسيطوسين. بالنسبة المراكز الاستشفائية الاقليمية تطوان و الجديدة فإنها لا تتوفر على وسائل للتبريد.

استفادة عدد قليل من الصيدليات الاستشفائية من التأهيل

حددت دورية وزير الصحة رقم 25/DHSA/00 (2009/01/26) الإطار المعياري للصيدليات الاستشفائية وحثت مسؤولي وزارة الصحة على التقيد به. لكن، تبين من الوضعية الصادرة من طرف وحدة الصيدلية الاستشفائية ،التابعة لمديرية المستشفيات والعلاجات المتنقلة، والمتعلقة بوضعية تقدم مختلف الأشغال المنجزة (في مارس 2012) على مستوى المستشفيات أن 33 مستشفى فقط من بين 122 باشروا أو انتهوا من عملية تأهيل صيدلياتهم.

نقائص على مستوى تأهيل بعض الصيدليات الاستشفائية

لا تستجيب الصيدليات التي تم تأهيلها على مستوى مستشفيات الدار البيضاء كليا للإطار المعياري كحالة صيدلية مستشفى بوافي حيث الغرفة الباردة غير مشتغلة، ولا توجد خزانة للمخدرات ولا منضدة الإعداد. كما حدثت تسربات للمياه في مواقع من السقف وعرفت الصيدلية فيضانات نتيجة الأمطار. بالنسبة لصيدلية المركز الاستشفائي مولاي رشيد، لم تتم تهيئة مسار ولوج الشاحنات، ولا توجد منطقة مخصصة للأرشيف. كما لم يتم انجاز مجرى لتدفق مياه الأمطار من جهة الاستقبالات، والذي تم انجازه من جهة التوزيع فهو غير ملائم.

عدم تطبيق النظام المتعلق بالوصفات

تنص المادة 64 من قرار وزير الصحة رقم 11-456 بتاريخ 2 رجب 1431 (6 يونيو 2010) بمثابة نظام داخلي للمستشفيات على أنه « يمنع على أطباء المستشفيات تسليم وصفات للمرضى لشراء أدوية أو أدوات طبية حيوية متوفرة في المستشفى؛ ومستحضرات صيدلية يتوفر المستشفى على المستحضرات الجنيسة المنبثقة منها.» لكن تبين من خلال المقابلات التي أجريت مع صيادلة المراكز الاستشفائية الإقليمية أن من بين الأسباب المؤدية الى انتهاء تاريخ صلاحية مخزونات الأدوية هو رفض بعض أطباء المركز الاستشفائي الإقليمي وصف بعض الأدوية المتوفرة في الصيدلية الاستشفائية.

ضعف تدبير مخزونات الأدوية

تفرض محاسبة المواد مسك بطاقة المخزون الفردية لكل دواء، تعرض جميع حركات الدخول و الخروج من المستودع، وكذلك تاريخ انتهاء صلاحية كل دواء. لكن لوحظ أن بعض المستشفيات، خاصة الخميسات و بوافي، لا يستجيب تدبيرها للمخزونات للقواعد الأساسية للتدبير العقلاني.

بالنسبة لبعض المستشفيات التي تمت زيارتها، بطائق المخزونات غير مضبوطة ولا تتضمن معلومات مهمة كدخول وخروج الأدوية، ووضعية المخزون وكذا تاريخ انتهاء الصلاحية. مما يجعل من الصعب وضع نظام فعال لتدبير المخزون. إذ أن المصلحة المعنية التي لا تتوفر على معلومات حول تاريخ انتهاء صلاحية كل حصة من منتج صيدلي مخزون، لن تتمكن من تدبير خروج هذا المنتج بطريقة فعالة حتى تتجنب انتهاء تاريخ صلاحيته. على سبيل المثال لا الحصر نذكر حالات مصالح الولادة والطب بمستشفى سيدي لحسن، مصلحة الولادة بالمركز الاستشفائي الجهوي مولاي يوسف و مصلحة طب الأطفال بمستشفى سيدي عثمان.

غياب نموذج لدفتر الشروط الخاصة و آخر لنظام الإستشارة المتعلقة بصفقات معالجة النفايات

لوحظ أن المراكز الاستشفائية الإقليمية تفوض إتلاف الأدوية التي انتهت مدة صلاحيتها إلى الشركة نائلة صفقة معالجة النفايات الاستشفائية. إضافة إلى ذلك، يتميز إعداد نظام الإستشارة ودفتر الشروط الخاصة بالارتجال على مستوى كل مستشفى. حيث يتوفر كل مستشفى، تمت زيارته، على دفتر تحملات ودفتر الشروط الخاصة مختلف عن الآخرين، مما يترتب عنه اختلاف معايير الانتقاء ومكونات الملف والخدمات المطلوبة من نائل الصفقة.

يوصي المجلس الأعلى للحسابات وزارة الصحة بما يلي:

- **وضع نظام معلوماتي للمستشفيات لتدبير ملفات المرضى و المنتجات الصيدلية؛**
- **إعادة النظر في الأنظمة المتعلقة بالفوترة بالمستشفيات بهدف إدخال الأدوية المقدمة؛**
- **مراجعة طريقة تحديد الميزانيات المرصودة للمراكز الاستشفائية الاقليمية في إطار تجميع المشتريات و إشراك مسؤولي هذه المؤسسات في هذه العملية؛**
- **السهر على احترام دفاتر الشروط الخاصة المتعلقة بتأهيل الصيدليات الاستشفائية و إشراك الصيادلة في مراحل إعداد و تتبع التنفيذ؛**
- **السهر على احترام التشريع المعمول به في مجال جمع و معالجة الأدوية التي انتهت مدة صلاحيتها.**

II. جواب وزير الصحة

(نص الجواب كما ورد)

1. غياب سياسة صيدلية وطنية

وعيا منها بإشكالية الدواء في المغرب التي يجب تناولها بشكل إجمالي ومتكامل، جعلت وزارة الصحة من صياغة ووضع سياسة صيدلية وطنية أولوية أساسية في مخطط عملها 2012 - 2016 . فقد شرعت وزارة الصحة في يوليو2012 في صياغة سياسة صيدلية وطنية من خلال إنشاء اللجنة الاستشارية للأدوية ومواد الصحة (قرار رقم 111 بتاريخ 9 يوليو 2012) تتكلف بالإسهام في صياغة سياسة صيدلية وطنية وتحديد الآليات الضرورية لتنفيذها. وقد عرفت هذه اللجنة مشاركة أطراف معنية: ممثلي القطاع الصيدلي، المجتمع المدني، المصالح الوزارية وأجهزة تدبير التامين على المرض...

وقد انكبت هذه اللجنة على الأهداف العامة لسياسة صيدلية وطنية طبقا لتوصيات المنظمة العالمية للصحة التي تروم تشجيع الولوجية والجودة والاستعمال الرشيد للأدوية. في الواقع وفي إطار صياغة السياسة الصيدلية الوطنية التمست وزارة الصحة من المنظمة العالمية للصحة دعما فنيا حتي يتم تحرير وثيقة هذه السياسة طبقا لنموذج المنظمة العالمية للصحة وعلى أساس توصيات اللجنة المذكورة. وسيرفع لاحقا هذا المشروع إلى مجلس الحكومة.

2. منجزات هزيلة لمخطط عمل 2008 – 2012

من أجل إخراج تنظيم جديد لأسعار الأدوية قادر على تحسين ولوج الساكنة المغربية للأدوية مع ضمان نمو اقتصادي لفاعلي القطاع، فقد باشرت وزارة الصحة نهجا توافقيا مع جميع المتدخلين: المؤسسات الصيدلية الصناعية، والمؤسسات الصيدلية الموزعة بالجملة، وصيادلة الصيدليات، وأجهزة تدبير التأمين على المرض وممثلين عن المجتمع المدني. ويقترح مشروع المرسوم المنشور في الموقع الالكتروني للأمانة العامة للحكومة قواعد مجددة كالبنشمارك المعمول به في أغلب البلدان تسمح ب :

- تعزيز الشفافية في تحديد أسعار الأدوية.
- إضفاء رؤية أكثر للمؤسسات الصيدلية الصناعية.
- ملائمة الأسعار التي تخص الأدوية بالمغرب مع مثيلاتها المطبقة دوليا.

- صياغة ونشر مجموعة من النصوص التطبيقية للقانون رقم 17- 04 وخصوصا :

- نشر قانون رقم 84-12 متعلق بالمستلزمات الطبية بتاريخ 19 شتنبر 2013.
- ظهير رقم 56-13-1 بتاريخ 8 شعبان 1434 (17 يونيو2013) بتنفيذ القانون رقم 92-12 المعدل للفصل 34 من ظهير 12 ربيع الثاني 1341 (2 دجنبر 1922) بمثابة ضابط استيراد وبيع وحيازة واستعمال المواد السامة.
- مرسوم رقم 198-12-2 بتاريخ 21 رجب 1433 (12 يونيو 2012) المتعلق بالتكافؤ الحيوي للأدوية الجنيسة.
- مرسوم بتاريخ 10 يوليو 2008 المتعلق بممارسة الصيدلة وإنشاء وفتح الصيدليات والمؤسسات الصيدلية.
- مرسوم رقم 358-12-2 المتعلق بإنشاء لجنة دستور الأدوية.
- قرار وزير الصحة رقم 2092-11 بتاريخ 30شعبان 1432 (فاتح غشت 2011) المنشور بالجريدة الرسمية بتاريخ 15 شتنبر 2011 المحدد للمهام الفنية للمدراء التقنيين والمدراء التجاريين المزاولين بالمؤسسات الصيدلية.
- قرار وزير الصحة حول البحث البيوطبي.

وهناك نصوص أخرى قيد التصديق ك:

- مشروع قانون خاص بحماية الأشخاص المشاركين في الأبحاث البيوطبية.

- مشروع مرسوم متعلق بالإذن بالعرض في السوق.
- مشروع مرسوم خاص بكيفيات ممارسة المراقبة من طرف مفتشي الصيدلة (مرسل إلى الأمانة العامة للحكومة).
- مشاريع خاصة بحسن انجاز التصنيع والتوزيع والصيدليات(أرسلت إلى الهيئات المهنية).

- من أجل بسط نشاط التفتيش الصيدلي على كافة التراب الوطني قامت وزارة الصحة بتعيين صيادلة مفتشين في كل أقاليم وعمالات المملكة (مذكرة مديرية الأدوية والصيدلة بتاريخ 12 مارس 2010) مع اختيار صيدلي مفتش مراسل في كل مديرية جهوية. ويتكلف هؤلاء الصيادلة المفتشين بتنفيذ ومراقبة السياسة الصيدلية.

وتتوفر وزارة الصحة على ما يزيد على 202 صيدلي مفتش 53 منهم يعملون بمديرية الأدوية والصيدلة ويغطي الباقي جميع التراب الوطني.

وقد استفاد معظم صيادلة القطاع العام من تكوينات وتدريبات سنة 2009 و2010 و2011 همت تدبير الأدوية والمستلزمات الطبية والتفتيش الصيدلي واليقظة الدوائية في سياق تحسين إدارة الصيدلة والتفتيش. وأطلقت مديرية الأدوية والصيدلة في عام 2009 برنامج الدعم والمواكبة للصيادلة المفتشين العاملين بالمصالح الخارجية من طرف الصيادلة المفتشين العاملين بمديرية الأدوية والصيدلة وذلك في سياق الجهوية.

كما تم وضع ونشر إطار معياري لصيدليات المستشفيات في عام 2008. وكذا الإطار المعياري للمستودعات الإقليمية في عام 2009.

3. إدارة تراخيص الأدوية والرصد – الإذن بالعرض في السوق للأدوية الجديدة

➢ عدم وجود القوائم الرسمية وإجراء محدد لتعيين أعضاء لجنة الاذن بالعرض في السوق

تتوفر وزارة الصحة من خلال مديرية الأدوية والصيدلة على القوائم الرسمية من أساتذة التعليم العالي في كليات الطب والصيدلة وكلية طب الأسنان.

يتم إرسال هذه القوائم سنويا إلى عمداء مختلف كليات الطب والصيدلة وكليات طب الأسنان. من أجل تحديثها وتحيينها.

تمت الإشارة إلى الجوانب المتعلقة بتكوين اللجنة. وتأهيل أعضائها الذين سيعينهم وزير الصحة في مشروع المرسوم المتعلق بالإذن بالعرض في السوق والذي هو حاليا في مرحلة الموافقة.

وبالتالي. يتم توفير وسائل جديدة محددة في مشروع المرسوم تستند إلى معايير الكفاءة والاستقلال (إعلان تضارب المصالح) محددة جيدا.

➢ عدم وجود اختصاصيين معنيين عند الموافقة على بعض الاذون بالعرض في السوق

تعقد لجان الإذن بالعرض في السوق دائما بحضور عدد كاف من الخبراء (هناك دائما وجود أكثر من نصف عدد من الخبراء المدعوين). مع العلم أن وزارة الصحة لا تملك قوة إجبار خبير لحضور لجنة الإذن بالعرض في السوق.

ومع ذلك. يمكن للعديد من الخبراء أن يدلوا بآرائهم حول المنتجات ذات استعمال يخص مختلف التخصصات الطبية. يتم استدعاء متخصصين في الطب الباطني (اثنان أو ثلاثة) إلى كل لجنة وإعطاء آرائهم حول المنتجات لاستخدامها في الأمراض المعدية. وأمراض القلب. أمراض الغدد الصماء. أمراض الروماتيزم. الخ.

بالنسبة للجنة المنعقدة بتاريخ 2011/06/28. قدم 44 مستحضرا صيدليا (موافق ل 12اسم المتداول دوليا) من الأمراض المعدية والأمراض الطفيليات إلى رأي اللجنة. وقد يشارك في رأي أستاذ تخصص «الأمراض المعدية» اختصاصي في الطب الباطني.

بالنسبة للجنة المنعقدة بتاريخ 2010/12/28، لا تمثل 35 مستحضرا صيدليا للأمراض المعدية سوى 9 اسماء متداولة دوليا ويمثل 19مستحضرا صيدليا في علم الأعصاب في 3 اسماء متداولة دوليا.

تجدر الإشارة إلى أن بعض الأدوية مثل الأدوية المضادة للعدوى يمكن وصفها من قبل الأطباء من مختلف التخصصات.

الجوانب المتعلقة بتكوين لجنة، وتأهيل أعضائها الذين سيعينهم وزير الصحة قد تمت الإشارة إليها في مشروع المرسوم المتعلق بالإذن بالعرض في السوق والذي يوجد حاليا في مرحلة الموافقة

➢ عدم وجود قواعد ومبادئ توجيهية لمنح موافقة اللجنة

غياب مقتضيات تبين الاجراءات المتخذة لإبداء أعضاء الجنة رأيهم بالموافقة.

يصدر الرأي بعد مناقشات أعضاء اللجنة. يعتد برأي غالبية المتخصصين في حالة وجود منتوج ينتمي إلى فئة علاجية خاصة.

ويجري إعداد مشروع نظام داخلي حول تحديد هذه الجوانب من قبل أمانة اللجنة والمصادقة عليه بعد نشر مشروع مرسوم بشأن الإذن بالعرض في السوق والذي يوجد حاليا في مرحلة الموافقة.

➢ اختلافات كبيرة في مدد تحليل عينات الادوية

- تعتمد مدد تحليل العينات بالمختبر الوطني لمراقبة الأدوية على عدة عوامل
- عدد من الاختبارات التي يتعين القيام بها وتعقد الاختبارات تختلف من دواء إلى آخر.
- توافر جميع العناصر اللازمة للتحليل، بل وكما هو الحال في معظم دول العالم، يجب على الشركات الصيدلية تقديم العناصر الضرورية إلى المختبر الوطني لمراقبة الأدوية بما في ذلك معايير محددة.
- والحقيقة أن المنتجات الصيدلية التي يتم استيرادها أو إنتاجها محليا في الحالة الأخيرة، وإنتاج العينة الأولى لا تبدأ إلا بعد اتفاق مبدئي.
- المدد الزمنية ونوعية أجوبة المؤسسة الصيدلية المعنية بالتصريحات التي أثارها تقييم الشق من المستند بشأن المصادقة التحليلية التي تحدث بالتزامن مع التحليل

يتم تضمين كافة هذه الجوانب في مشروع المرسوم المتعلق بالإذن بالعرض في السوق الذي هو حاليا في مرحلة الموافقة.

➢ عدم وجود المستندات المؤيدة المتعلقة بإتلاف الكثير من الأدوية الصناعية الناتجة عن حصص صناعية غير مطابقة للمواصفات

إن إتلاف العينات التي تبين للمختبر الوطني لمراقبة الأدوية عدم مطابقتها وموافقتها، ليس له أساس تشريعي وهو يقوم على دورية من وزارة الصحة. على الرغم من هذا الفراغ القانوني، يحث المختبر الوطني لمراقبة الأدوية على إتلاف منهجي للعينات «غير مطابقة» مع الإعادة أيضا. لمعالجة هذه الإشكالية، فإن مشروع المرسوم المتعلق بالإذن بالعرض في السوق يؤكد على إلزامية إتلاف العينات غير المطابقة من طرف المختبرات وإلزامها بإرسال محاضر الإتلاف إلى الإدارة.

➢ عدم وجود نظام للمعلومات بمديرية الأدوية والصيدلة

لكل منتوج، تتوفر مديرية الأدوية والصيدلة على كمية كبيرة جدا من المعلومات والوثائق في شكل ورقي يجعل من الصعب الوصول إلى المعلومات. وحده فقط نظام معلوماتي ملائم ومتكامل يمكنه إدارة جميع المعلومات ذات الصلة بمستحضر صيدلي معين (الإذن بالعرض في السوق، تحديثات البريد، تدوين الملاحظات أو تعليق أو سحب الإذن، الخ) مديرية الأدوية والصيدلة في مرحلة التعميم من تركيب تطبيق متكامل يدير نظام المعلومات. بدأت المرحلة الأولى في ديسمبر2012، ومن المقرر الانتهاء من التركيب في شهر يونيو عام 2014.

سيساعد هذا النظام على :

- ضمان التتبع في مجمل عملية تسجيل الأدوية مع معرف فريد لكل الأدوية وكل المنتجات الصحية تتضمن جميع التفاصيل، سواء الإدارية والتقنية، لمعالجة الطلبات
- تحسين السجلات وتجهيز دوائر الإدارة المحوسبة والمحفوظات؛
- معالجة شكاوى العملاء، والإنذارات وسحب حصص الدواء.

وبالتالي، فإن كل منتوج لديه رمز معرف الذي سيتم تجميع كل المعلومات (الملفات الفنية والإدارية، ونتائج التقييم والخبرات، وشكاوى الزبناء، وبيانات الأدوية، الخ).

وكذلك، يجري تركيب نظام الاتصال بين إنترانت وبين المصالح. كما سيتم تعزيز التنسيق بين مختلف مصالح مديرية الأدوية من خلال تبادل المعلومات.

➢ غياب إجراء خاص بأرشيف المستندات

ترتيب وتهيئة مرافق حديثة تلبي المعايير الدولية لتصنيف المحفوظات في مديرية الأدوية والصيدلة. تصنف أرشيف كامل من فرع في هذه المباني آمنة وتحت مسؤولية إطار مخصص لهذا الغرض ويجري التحقق من صحة إجراء لإدارة السجلات (الأجهزة وتدفق المعلومات الإلكترونية).

➢ تحيين الاذن بالعرض في السوق - تأخير في التجديد الخماسي

أشار مرسوم 1977الى التحيين الخماسي لسجلات الإذن بالعرض في السوق لكنه لم يبدأ العمل به بطريقة منتظمة إلا في أواخر التسعينات، تراكم بذلك تأخير لسنين عديدة. وقد ضاعف هذا التأخير قلة الموارد البشرية على صعيد الوحدة المكلفة بتحديث الملفات والرخص. وقد تم تعزيز هذه الوحدة بموظفين ابتداء من شهر غشت 2009.

وتجدر الإشارة إلى أن المرسوم رقم 2.76.266 بتاريخ 6 مايو 1977 بشأن الترخيص للمستحضرات الصيدلية والظهير الشريف رقم 1-06-151 بتاريخ 22 نوفمبر 2006 بإصدار القانون رقم17-04 لمدونة الدواء والصيدلة لا ينص على عقوبات في أواخر تجديد ترخيص التسويق بعد خمس سنوات.

ومع ذلك فمن الواضح أن جميع الجوانب المتعلقة بطلبات التحيين قد وردت في مشروع المرسوم المتعلق بالإذن بالعرض في السوق الذي يوجد حاليا في مرحلة الموافقة. وعلى النحو المنصوص عليه في هذا المشروع فان المؤسسات الصيدلية الصناعية مدعوة الى تقديم طلبات التجديد قبل 60 يوما من انتهاء تاريخ صلاحية ترخيص التسويق.

➢ تأخير في تقييم الملفات

يسهر على دراسة ملفات الإذن بالعرض في السوق لمستحضر صيدلي مقيمون من قسم الصيدلة وآخرون من قسم المختبر الوطني لمراقبة الادوية وإن كان التقييمان مختلفان فانهما متكاملان.

كل قسم يعالج جوانب خاصة من ملفات تسجيل الأدوية :

- تتكلف مصلحة التأشيرات والمصادقة والرخص بمعالجة الجانب الإداري للملف الصيدلي الموضوع في إطار طلبات الإذن بالعرض في السوق والتحيين.
- تتكلف مصلحة تأمين الجودة من المختبر الوطني بالجانب الفني للملفات الموضوعة في إطار طلبات الإذن بالعرض في السوق والتحيين.

لابد من الإشارة إلى أن معظم التأخيرات في تقييم ملفات التحيين متعلقة بالملفات التقنية التي يلزمها رأي المختبر الوطني ولذلك تبقى هذه الملفات موقوفة الدراسة بقسم الصيدلة الى حين توصله بمراسلة المطابقة من طرف المختبر الوطني.

خلال التقييم الفني والخبرة التحليلية للدواء توجه طلبات للتتميم من طرف المختبر الوطني الى المؤسسات الصيدلية الصناعية طبقا للإجراء الداخلي المعمول به. في حالة عدم استجابة المؤسسة الصيدلية في الوقت المحدد تبعث لها ارساليات تذكيرية. اذا لم تتوصل الإدارة بأي رد رغم هذه الارساليات فإن الملف يبقى مرهونا بالتوصل بالمعلومات المكملة المطلوبة

بعد التوصل بالمطابقة للتحيين المعني، يعيد قسم الصيدلة تقييم الشق الإداري من الملف للتأكد من صحة وتجديد المعلومات المرسلة.

اذا كان كاملا يتم تحرير الاذن بالعرض في السوق.

في حالة عدم كماله، تبعث ارسالية إلى المؤسسة الصيدلية لإكمال الملف والتأكد منه حتى يتسنى تحرير الإذن بالعرض في السوق.

وقد تمت الإشارة إلى كل هذه الجوانب في مشروع مرسوم الإذن بالعرض في السوق حيث ان مدد معالجة الملفات والأجوبة الخاصة بكل من الإدارة والمؤسسات الصيدلية الصناعية قد تم تحديدها.

➢ تحديد أسعار الأدوية-عدم تطبيق النصوص التنظيمية الخاصة بتحديد الأسعار

يرجع تاريخ تنظيم أسعار الأدوية الى أواخر الستينيات. وقد فرق هذا التنظيم بين كيفيات تحديد أسعار الأدوية المصنعة محليا والأخرى التي تستورد. لوحظ منذ أواسط التسعينيات ارتفاع نسبة الأدوية المستوردة. أصبح هذا التنظيم متجاوزا.

وكذلك فان الأدوية بالمغرب باهضة مقارنة مع بلدان ذات اقتصاد مماثل. وقد تأكد هذا الكلام من خلال عدد من الدراسات والتحقيقات التي أقيمت خلال السنوات الأخيرة كمثال:

التحقيق حول أسعار الأدوية (المنظمة العالمية للصحة ووزارة الصحة) 2004

تقرير المهمة الاستعلامية حول سعر الدواء بالمغرب (مجلس النواب) 2009

دراسة تنافسية القطاع الصناعي الصيدلي (مجلس المنافسة) 2011

امام قصور التنظيم الخاص بأسعار الأدوية تم بواسطة دورية وزارية إنشاء لجنة من أجل إيجاد الحلول لإشكالية تحديد أسعار الأدوية بشكل شفاف في انتظار صياغة ونشر نص جديد يقنن تحديد أسعار الأدوية بالمغرب.

وقد تم نشر مشروع المرسوم حاليا في الموقع الخاص بالأمانة العامة للحكومة والذي يقترح قواعد محددة كالبنشمارك المعمول به في أغلب البلدان تعمل على :

- تعزيز الشفافية في تحديد اسعار الادوية،
- إضفاء رؤية أكثر للمؤسسات الصيدلية الصناعية،
- ملائمة الأسعار التي تخص الأدوية بالمغرب مع مثيلاتها المطبقة دوليا.
- القصور الحاصل في الوثائق المعللة

شهادات الأسعار ليست مطلوبة في بلدان المنشأ في الحالات التالية :

- الأدوية المستوردة الغير الموضبة،
- الخفض الطوعي للأسعار.

الفاتورة المتضمنة للأسعار في البلد الأصلي يجب أن تكون مطابقة للأصل من طرف مصلحة مراقبة أسعار الدواء بالبلد الأصلي.

في الأمثلة المستقاة فإن هذه الفاتورة مصادق عليها من طرف :

- غرفة التجارة والصناعة في البلد الاصلي،
- مؤسسات الدواء الفرنسية.
- **النتائج المناسبة لطعون المؤسسات الصيدلية الصناعية دون قاعدة تنظيمية**

خصصت لجنة 20 يناير 2011 لدراسة طلبات الطعون التي تقدمت بها المؤسسات الصيدلية الصناعية المعنية إثر تنفيذ القواعد الجديدة لتحديد أسعار الأدوية خصوصا لائحة النسب المخفضة للأدوية الجنيسة.

وقد تم التنصيص على إجراءات الطعن في مشروع مرسوم تحديد أسعار الأدوية المنشور على موقع الأمانة العامة للحكومة.

- **تحديد أسعار مفرطة لبعض الادوية**

ثبت جيدا أن الأدوية بالمغرب باهضة الثمن مقارنة مع بلدان اخرى. وقد تأكدت هذه الملاحظة من خلال دراسات وتحقيقات أقيمت السنوات الماضية. وهي من بين الأسباب التي دفعت وزارة الصحة لمراجعة التنظيم الخاص بكيفيات تحديد أسعار الأدوية.

من الواضح أن المواد المذكورة في الأمثلة مواد قديمة حدد سعرها بناء على مقتضيات القرارات الوزارية لسنة 1969 و1993 في ظل غياب آلية المراجعة الدورية للأسعار.

- **هوامش الربح متغيرة كثيرا حسب الأدوية**

مشروع مرسوم رقم 852-13-2 أخذ بعين الاعتبار كيفيات جديدة لتحديد أسعار الأدوية وكذا الهوامش الجديدة للربح إذ إن هذا المرسوم يشير إلي نظام الهوامش المتدرجة حسب السعر أو الهوامش الجزافية. يحدد هامش التوزيع (الموزع + الصيدلي) حسب مستوى المصنع دون احتساب الرسوم للدواء وعليه فكلما كان الدواء مرتفع السعر كلما كان هامش التوزيع منخفضا.

- **غياب مراقبة الأسعار**

في حالة مراجعة سعر دواء فإنه لا يتم استعادة الحصص. إجراء استعادة الحصص لا يكون ضروريا إلا في وجود مشكل يمس السلامة و/أو الجودة لمنتوج مسوق.

بما أن المؤسسات الصيدلية الصناعية مضطرة إلى التوفر على المخزون الإحتياطي لثلاث أشهر و شهر بالنسبة للمؤسسات الصيدلية للتوزيع بالجملة و ذلك من أجل ضمان تموين عادي للسوق، تمنح الإدارة مهلة من الزمن قدرها 3 أشهر للمؤسسة الصيدلية الصناعية المعنية لتطبيق السعر الجديد.

عند ولوج كل سعر جديد إلى السوق، يتم إعلام صيادلة الصيدليات من طرف مؤسسات التوزيع بالجملة و يعمل الصيادلة على إرجاع الأدوية الحاملة للسعر القديم و قد يحصل تزامن سعرين مختلفين لنفس الدواء في حالة ما لم تقم صيدلية بإرجاع الدواء الحامل للسعر القديم.

و يقوم الصيادلة المفتشون حاليا بالتأكد من الأمر بواسطة عينات خلال مهمات التفتيش التي يقومون بها للصيدليات والمؤسسات الصيدلية.

➢ تأشيرات الإشهار- عدم احترام إجراءات منح تأشيرة الإشهار

لا تمنح تأشيرة الإشهار إلا للملفات الكاملة بعد رأي اللجنة الاستشارية للإذن بالعرض في السوق و تأشيرة الإشهار.

ترسل سكرتارية هذه اللجنة إرسالية إلى المؤسسة الصيدلية الصناعية المعنية تحمل الرأي أو الملاحظة إن اقتضى الحال وفي هذه الحالة يمنح الرأي بالموافقة من طرف اللجنة بشروط.

- زيادة عبارة «هذا دواء. اطلبوا الإرشادات من الصيدلي» «إذا بقيت الأعراض زوروا طبيبكم»
- زيادة رقم تأشيرة الإشهار «صالحة لغاية ...»

لا تمنح تأشيرات الإشهار إلا على أساس التوصل بالمعلومات المكملة المطلوبة.

و قد تمت مراجعة إجراء منح تأشيرات الإشهار ولا تعطى إلا للمستحضرات ذات إذن حديث بالعرض في السوق أو أن طلب تحيينها قد تم وضعه سلفا بمديرية الأدوية و الصيدلة.

هبات الأدوية - غياب وثائق تحديد الدواء

معظم هبات الأدوية مكونة من أدوية حيوية وأساسية باهظة الثمن أو غير مرخص لها بالمغرب وموجهة بالأساس إلى ساكنة ضعيفة في إطار حملات طبية أو برامج خاصة.

بالنسبة لكل طلب هبة، تقوم الإدارة بمراقبة جودة كافة الأدوية موضوع الهبة. وجل الأدوية موضوع الهبة تصنع وتسوق ببلدان أوروبا أو أمريكا طبقا للمعايير المعتمدة بهذه البلدان والمعمول بها بالمغرب.

- **الموافقة على تسلم هبات أدوية قريبة انتهاء الصلاحية أو دون تصريح تاريخ الصلاحية**

موافقة وزارة الصحة على استيراد الأدوية في شكل هبات خاصة أدوية السرطان الباهظة الثمن و غير متوفرة في السوق تبقى مرهونة بالتزام الطبيب المعالج بصرف الأدوية للمرضى قبل انتهاء تاريخ الصلاحية.

و هذه الأدوية المستوردة كهبة تكون في الغالب بكميات قليلة مستعملة عند شريحة خاصة من المرضى.

غياب وثائق ثبوتية متعلقة بطلبات إيقاف التسويق

طبقا للمادة 15 من القانون 17-04، فإن الرخصة يمكن سحبها من طرف الإدارة تحت طلب معلل من صاحبها. ويتم سحب الرخصة بناء على تقدير أسباب الطلب و تقدير كذلك تأثير السحب على تموين السوق.

و تقدم المؤسسات الصيدلية الصناعية طلبات إيقاف التسويق في الحالات الآتية :

- إيقاف التسويق في البلد الأصلي،
- مستحضر لم يتم تسويقه أصلا،
- ضآلة كمية البيع،
- أو سبب آخر مقنع بالنسبة للإدارة.

و يبقى منح الموافقة بإيقاف لتسويق دواء مرتبطا أساسا ب :

- توفر أدوية بديلة تتكون من نفس المواد الفاعلة بنفس الكمية والشكل الصيدلي و تضمن صيرورة العلاج للمرضى
- دراسة تأثير السحب على تموين السوق الوطني.

غياب التتبع بعد رفض الإيقاف

كل رفض لإيقاف التسويق تشعر به المؤسسات الصيدلية الصناعية. و يمكن لهذه الأخيرة أن تتقدم بطعن يتم دراسته من طرف اللجنة الماضية. إذا تشبثت اللجنة بالرفض فإن هذا الرفض يشعر به المؤسسة الصيدلية المعنية و التي يلزمها أن تمون السوق. و يتم التتبع من خلال المرصد الوطني للأدوية و مواد الصحة.

استثناءات الإستيراد - غياب إطار قانوني لاستثناء الإستيراد

تقوم وزارة الصحة بدراسة كل طلب استثناء الاستيراد حالة بحالة على غرار ما يطبق دوليا.

و تعمل هذه الاستثناءات على ضمان توافر الدواء في السوق الوطنية (خاصة الأدوية في وضعية الامتياز) و تجنب كل انقطاع في المخزون الذي من شأنه أن يلحق ضررا بالمواطن المغربي.

منذ 2009، عدد طلبات استثناءات الاستيراد حسب السنة لا تزال محدودة. كمثال :

السنة	العدد
2009	9
2010	13
2011	9
2012	9
2013	5

إجراء الاستثناءات مخالف للقانون

تعد استثناءات الاستيراد حالة استثنائية مرحلية و محدودة في الزمن و التي تساهم في :

- تجنب انقطاع في المخزون إثر مشاكل في التصنيع المحلي،
- تلبية حاجية مهمة من مستحضر صيدلي أساسي،
- تلبية طلب مهم عندما تكون إمكانيات التصنيع المحلي محدودة لا تلبي حاجيات هذا الطلب.

و تخص هذه الاستثناءات المستحضرات الصيدلية المصنعة تحت البراءة.

و ملف الإذن بالعرض في السوق هو نفسه في البلد الأصلي (المصدر). فالجودة إذا في إطار هذه الاستثناءات مضمونة.

- **غياب الحجج لمنح الإستثناء**

كل طلب استثناء استيراد يحمل توقيع وختم الصيدلي المسؤول عن المؤسسة المصنعة، و يجب أن يرافقه مجموعة من الوثائق الثبوتية المتعلقة بالأسباب التي كانت وراء هذا الطلب.

كل تصريح خاطئ يتحمل مسؤوليته الصيدلي المسؤول. وعند كل شك يمكن للإدارة أن تقوم بمهمة تفتيشية للتأكد من صحة العناصر المصرح بها.

على غرار ما هو معمول به دوليا، فإن السلطات لكي تتجنب كل انقطاع في المخزون يمكنه إلحاق ضرر بالمواطن، تمنح استثناءات استيراد بشكل مرحلي و محدود في الزمن.

مثال : حل مشكل انقطاع مخزون من دواء تحت امتياز إثر مشاكل أثناء التصنيع.

➢ استقلالية التفتيش الصيدلي غير مضمونة

- بناء على العدد المهم من صيادلة الصيدليات و مؤسسات التوزيع بالجملة و المؤسسات الصيدلية الصناعية
- بناء على العدد الغير الكافي من الصيادلة المفتشين على الصعيد الوطني.

تعتمد وزارة الصحة على صيادلة مفتشين لا يقومون بمهمة التفتيش إلا بصفة ثانوية بالنسبة للمهام الإدارية والفنية الموكلة إليهم طبقا لأنشطتهم داخل المصالح التابعين لها.

وتجدر الإشارة إلى أن الصيادلة المفتشين أدوا اليمين القانونية وملزمون بالسر المهني والحياد. كما أن وزارة الصحة التزمت بتفريد مفتشية الصيدلة وتعزيزها بجهاز تفتيشي خاص.

- **نقص عمل التفتيش الصيدلي وهزالة عدد المهمات التفتيشية على المستوى الجهوي**

عرف تفتيش الصيدليات هبوطا حادا بدءا من سنة 2009 ويمكن تفسير ذلك بانتقال مهمات التفتيش الروتينية الى مهمات منتقاة بناء على معطيات تم تجميعها قبلا لدى مصلحة تتبع القطاع. ويضاف الى ذلك قلة مفتشي مديرية الأدوية والصيدلة لمشاركتهم في مهمات مواكبة على صعيد المندوبيات ومستشفيات القطاع العام.

- **قصور على مستوى المراقبات المسجلة**

تم صياغة مشروع نص تنظيمي متعلق بكيفيات ممارسة المراقبة من طرف الصيادلة المفتشين. وقد أرسل المشروع إلى الأمانة العامة للحكومة.

وهناك ثلاث مشاريع نصوص خاصة بقواعد حسن الإنجاز بالنسبة للتصنيع والتوزيع والصيدليات صيغت سنة 2008 .غير أنها عرفت تعديلات لها علاقة بالمراجع الأوربية فكانت النسخة الثانية سنة 2011 .

لم تخرج في الوقت الراهن قواعد حسن إنجاز التصنيع إلى حيز الوجود. فبقيت المؤسسات الصيدلية الصناعية ملزمة باتباع قواعد حسن انجاز التصنيع الأوروبية طبقا للدورية الوزارية رقم 36-10 بتاريخ 31 يوليو 1995 .

وعند معاينة أية مخالفة تبرمج مهمات تتبع إلى غاية زوال المخالفة وانتفاءها. علاوة على ذلك فإن منح شهادة احترام قواعد حسن انجاز التصنيع للمؤسسات الصناعية يبقى مرهونا بمدى احترام هذه المؤسسات إلى مواصفات هذه القواعد.

- **وضعت جذاذات تثبت وفحص للمؤسسات المصنعة والموزعة بالجملة والصيدليات على أساس المقتضيات القانونية والتنظيمية المعمول بها في المغرب وكذا قواعد حسن الانجاز الخاصة بالتصنيع والتوزيع والصيدليات.**

- **عدم فعالية مآل المخالفات المسجلة**

يمكن اختزال مهمة الصيادلة المفتشين في معاينة الوقائع والمخالفات المتعلقة بالميدان الصيدلي. ويسند تطبيق العقوبات الى الجهات المختصة قانونا حسب الحالات وطبيعة الوقائع إلى:

- وكيل الملك
- المجلس الوطني لهيأة الصيادلة (عقوبات تأديبية)

وعندما يلاحظ حدوث مخالفات شديدة يتم القيام بمهمات تتبع (خارج برنا مج التفتيش) بطريقة منتظمة ويبقى هذا التتبع ساريا إلى حين زوال هذه المخالفات. وفي حالة معاينة أية حالة عدم تطابق يتم القيام بمهمات تتبع إلى حين انتفاء عدم التطابق.

➢ المرصد الوطني للتموين من الأدوية

- **غياب معطيات لتتبع انقطاعات المخزونات**

قامت مديرية الأدوية والصيدلة و المرصد الوطني للتموين من الأدوية بتحسيس المؤسسات الصيدلية باحترام المقتضيات المتعلقة بتصريح بيانات المخزنات الاحتياطية. وتم لهذا الغرض صياغة ونشر دورية تذكيرية (رقم 140 بتاريخ 11 شتنبر 2012) حول الإجراءات التنظيمية حول المخزون الاحتياطي. وقامت كذلك وزارة الصحة- مديرية الأدوية والصيدلة بشراكة مع مجلس الصيادلة الصناع والموزعين بتنظيم مائدة مستديرة حول موضوع المخزون الاحتياطي. والمؤسسات الصيدلية ملزمة حسب المادة 3 من القرار رقم 263-02 بتوجيه تصاريح بيانات المخزنات الاحتياطية إلى مديرية الأدوية والصيدلة.

- **غياب أعمال فاعلة لمعالجة انقطاعات المخزونات**

يسهر المرصد الوطني على تتبع حالات تموين السوق الوطنية من الأدوية والمواد الصيدلية، ويتحقق من تواجدها وتوفرها لدى المؤسسات الصيدلية ثم يجمع ويعالج كل معلومة متعلقة بالانقطاعات في الأدوية.

وضعت وزارة الصحة- مديرية الأدوية والصيدلة سنة 2013 مخطط عمل يهدف الى اتقاء وتجنب هذه الانقطاعات في المخزون:

- وضع عنوان الكتروني رهن إشارة المؤسسات الصيدلية لتسهيل عملية إرسال تصاريح بيانات المخزنات الاحتياطية في أقل مدة ممكنة.
- تحسيس المؤسسات الصيدلية من أجل احترام المقتضيات التنظيمية المتعلقة بتصاريح بيانات المخزنات الاحتياطية وخطر كل انقطاع محتمل في المخزونات من خلال بعث إرساليات تذكيرية.
- صياغة ونشر لدى المؤسسات الصيدلية دورية رقم 140بتاريخ 11 شتنبر 2012 تذكر الكيفيات التنظيمية حول المخزون الاحتياطي من الأدوية.
- التحقق من احترام القوانين والتنظيمات المعمول بها من خلال مهمات تفتيشية ميدانية.
- استعمال نظام معلوماتي لمعالجة معطيات بيانات المخزون المصرح بها من طرف المؤسسات الصيدلية الصناعية.
- مراقبة معززة خاصة بالأدوية الاستراتيجية (الأدوية الحياتية والأساسية والتي تحت امتياز).

4. تسيير التموين من الأدوية و المستلزمات الطبية

عدم اعتماد منهجية لتحديد لائحة الأدوية الأساسية

تقوم مديرية المستشفيات و العلاجات المتنقلة التي تدير هذه العملية، و علي ضوء ملاحظات المجلس الاعلى للحسابات وبمشاركة جميع المديريات التقنية و قسم التموين، بالإضافة الى المديريات الجهوية بوضع اللمسات الاخيرة لدورية تروم خلق اللجنة الوطنية للأدوية و المستلزمات الطبية يوكل إليها العمل على دراسة ووضع اللائحة الوطنية للأدوية (مع توضيح مهامها و تشكيلتها و طرق عملها)

اختلاف في مسطرة حصر الحاجيات من الدواء بين المندوبيات :

طريقة حصر الحاجيات تحترم من طرف جميع المندوبيات، وفيما يخص تحديد الحاجيات فإن العنصر الأساسي الذي يتم التركيز عليه هو الاعتماد على المعطيات الإحصائية المتعلقة بكل مركز صحي من حيث عدد الساكنة المغطاة، الحالة الوبائية وعدد الموظفين وذلك لأجل دقة أكبر للتقديرات.

بالنسبة للجنة الدواء فهي تشمل أطباء استشفائيين ينوبون عن المصالح الاستشفائية والمؤسسات الصحية، وبالتالي لا يمكن أن تشمل جميع الأطباء العاملين بتلك المصالح.

ميزانية المستشفيات من الأدوية تتجاوز الحاجيات

إن تحديد الحاجيات تسهر عليه لجنة الدواء والإدارة بالمستشفيات، بالنسبة للمستشفيات المذكورة كمثال فالأمر يتعلق بحالة مؤقتة ناجمة عن كون بعض المصالح الاستشفائية التي تستهلك بها أدوية كثيرة توجد في طور التهيئة والإصلاح، وقد اتخذت كافة التدابير لإعادة توزيع الأدوية في انتظار استئناف تلك المصالح نشاطها.

غياب نظام معلوماتي لتسيير الأدوية بالمستشفيات

إن وزارة الصحة واعية بالحاجة الملحة لنظام معلوماتي لهذا الغرض، ولذلك فقد أعد قسم المعلوميات والمناهج بالوزارة نظام معلوماتي لتسيير الأدوية وقام بتجربته ببعض الصيدليات الاستشفائية، وعلى ضوء ملاحظات مسيري الصيدليات، فإن قسم المعلوميات بصدد تطوير هذا النظام قبل تعميمه على المستشفيات.

ارتفاع عدد الحصص التي لها مشارك واحد وحصص بدون عروض

يمكن شرح هذه الوضعية على اعتبار أن الأدوية ليست كباقي المشتريات. ذلك أن تسويق أي دواء يخضع لمسطرة جد مشددة تقوم على إجراء تحاليل مخبرية ووثائقية. من جهة أخرى وحدها الأدوية ذات المكسب التجاري تكون هدف الصناعة الجنيسة و التي تنتج من طرف مختبرات عديدة. كما أن بعض اصناف الأدوية قد تم التراجع عن صناعتها رغم توفرها على رخصة التسويق. هذا بالإضافة الى كون بعض الأصناف الأخرى لا يتم تسويق أدوية جنيسة لها لضعف الطلب او انخفاض السعر.

رفع تقديرات الإدارة لقبول عروض مرتفعة

بصفة عامة يتم وضع الثمن التقديري على سبيل الاستئناس، حيث يتم وضعه على أساس تطور الثمن المرجعي للسنوات السابقة و تسهر لجنة فتح الأظرفة التي يشارك فيها ممثلون عن وزارة المالية على احترام اعتماد الثمن التقديري كمرجع لتقييم العروض.

إدخال اللقاحين بنوموكوك وروطافيروس

- **فيما يتعلق بقرار إدخال اللقاحين**

إن إدخال اللقاحين الجديدين، بنوموكوك وروطافيروس، في برنامج التلقيح العمومي هو قرار استراتيجي مسطر في برنامج العمل الاستراتيجي المعتمد من طرف وزارة الصحة برسم الفترة 2008-2012، هذا البرنامج حدد من بين أهدافه تخفيض وفيات الأطفال من 40 إلى 15 في كل ألف ولادة، وذلك بإدخال اللقاحين الجديدين لتقوية المناعة لدى الأطفال المستهدفين.

- **فيما يتعلق بمسطرة إدخال اللقاحين**

إن مسطرة إدخال اللقاحين كانت موضوع العديد من التساؤلات المثارة من طرف عدد من المتدخلين الذين طرحوا أسئلة حول المسطرة التي تم نهجها لإقتناء اللقاحين. أمام هذا الوضع تم تكليف المفتشية العامة لوزارة الصحة للتقصي حول الموضوع.

في خلاصاتها، سجلت المفتشية بعض الملاحظات حول الطريقة التي تم بها اقتناء اللقاحين، ومن أهم الملاحظات :

- تم تفويت عقدة توريد اللقاحين بموجب صفقة-إطار، هذا النوع من التعاقد (صفقة-إطار) لم يكن الاختيار الأمثل، وذلك في غياب الرؤية في مجال تمويل تلك الصفقتين، بحيث أن الاعتمادات المالية لهما كانت تخضع سنويا لمناقشة مع وزارة المالية، كذلك وبالنظر لكون اللقاحين الجديدين لهما تكلفة عالية، فإن عقد صفقة-إطار لم يكن ليسمح بالاستفادة من التقلبات المحتملة في الأثمنة.
- إن دفتر التحملات المتعلق باللقاحين جمع لأول مرة في مجال اللقاحات ما بين توريد اللقاحين والقيام بمساعدة تقنية معقدة ومتنوعة. وإذا كان تسليم اللقاحين مفصل في دفتر التحملات بطريقة تسهل التتبع والمراقبة، فبالعكس من ذلك فإن المساعدة التقنية الموجودة في العقدتين لا تشمل توضيحات مفصلة حول طريقة التنفيذ والتسلم، الشيء الذي لا يسمح بوجود مرجع يسهل تتبع التنفيذ وآداء المساعدة التقنية.
- رغم أن رأي اللجنة الوطنية التقنية والعلمية للتلقيح له طابع استشاري في ميدان التلقيح، فإن الاستشارة القبلية لهذه اللجنة من طرف وزارة الصحة كان سيعطي تبريرا أكثر لقرار إدخال اللقاحين.

- **التدابير التصحيحية المتخذة من طرف وزارة الصحة في مجال صفقتي اللقاحين**

على ضوء ملاحظات المفتشية العامة، اتخذت وزارة الصحة التدابير التالية التي تعتبرها أساسية لتصحيح الوضع ومن بينها:

- وقف تنفيذ الصفقتين رقم 2010/25 و2010/26 المتعلقتين باللقاحين، خصوصا أمام عدم وضوح الرؤيا فيما يتعلق بتمويل الصفقتين وكذا لصعوبة تتبع تنفيذ المساعدة التقنية.
- عرض تقرير المفتشية العامة بخصوص اللقاحين على المجلس الأعلى للحسابات لإبداء الرأي حول ملاحظات المفتشية ولتوضيح ما يلزم اتخاذه بشأن هذا الملف.
- الإعلان عن طلب عروض جديد بخصوص اللقاحين يهم أساسا توريد اللقاحين باعتماد عقدة سنوية باعتبارها أكثر ملائمة في انتظار تثبيت استمرارية التمويل.

استثناءات في تسلم بعض المواد

في الواقع يتم التعامل مع طلبات الإعفاء بعد دراسة كل ملف على حدة. حيث تتم هذه الدراسة على أساس طبيعة الدواء، مدى الخصاص و هل توجد وضعية احتكار و وجود تنافسية هذا دون إغفال المخزون المتواجد من الدواء موضوع طلب الإعفاء.

نقائص في مسطرة التسلم المؤقت

إنه من الواضح أن المراقبة عند التسليم هي مبنية علي افتحاص جميع الصناديق المسلمة من طرف المختبرات. و لكن عندما يتعلق الامر بمئات الصناديق فالحساب الدقيق لكل صندوق يعتبر مهمة جد ثقيلة. لذلك تجدر الإشارة الى أن الصناديق التي يكون بها نقص عند التوزيع على المؤسسات الصحية وبعد اشعارنا بذلك من طرف هذه الأخيرة، يقوم قسم التموين بإخبار المختبر المعني و الذي يقوم بتصحيح المشكل.

غياب تحليل عينات الدواء من طرف المختبر الوطني لمراقبة الأدوية

إن مجمل الأدوية هي خاضعة لأحكام القانون 04-17 المتعلق بالأدوية و الصيدلة. و بالتالي فإن كل ترخيص يمر عبر عدة مراحل إدارية و تقنية تجعله ذو جودة عالية. و لذلك و نظرا لهذه المسطرة التي تضمن جودة الأدوية، و تبعا لما تنص عليه دفاتر التحملات من تدابير متعلقة بضبط جودة المواد المسلمة فإن التحليل المخبرية على الأدوية يتم القيام بها من فينة لأخرى.

أما فيما يتعلق بالمستلزمات الطبية فإن المراقبة تكون أكثر ارتفاعا نظرا لأن القانون الخاص بهذه المواد لم ير النور إلا مؤخرا.

عدم ملائمة المخازن

قامت الوزارة بعدة مصاريف لإصلاح المخازن، وخصوصا تلك المتواجدة ببرشيد والدار البيضاء، ولكن نظرا لتهالكها وقدمها فإن نفس المشاكل تظهر من جديد، لذا فإن وزارة الصحة بصدد دراسة إمكانية تفويت عملية التخزين والتوزيع للقطاع الخاص لتفادي المشاكل المطروحة.

مخزن كبير غير مستغل يستعمل لتخزين الأدوية منتهية الصلاحية

بالنسبة لهذا المخزن المتواجد ببرشيد، فالأمر يتعلق بوحدة تصنيع الأدوية التي كانت كفكرة منذ الثمانينات لتمكين وزارة الصحة من تصنيع لفائدتها الأدوية لاستعمالها بمصالح العلاج التابعة لها. غير أن هذا المشروع لم تتم بلورته نظرا لعدة أسباب منها إعادة تركيز الوزارة على مهامها الرئيسية في العلاج وكذا لازدواجية وضع الوزارة كمنتج للأدوية ومراقب للصناعة الدوائية...

بالنسبة لكمية الدواء منتهية الصلاحية التي كانت مخزنة بهذا المخزن الكبير، فالأمر يتعلق بتراكم أدوية انتهت صلاحيتها ابتداء من سنوات قديمة، ولكن الوزارة عملت مؤخرا على إخراج وإتلاف كل تلك الأدوية منتهية الصلاحية، وحاليا فهذا المخزن تم تنظيفه في انتظار توضيح الرؤيا حول مآل الوحدة المذكورة.

عدم تعويض الأدوية المعيبة

بالنسبة إلى هذه المواد فإن سحبها من طرف المختبرات قد تم بالفعل وتم استبدالها على أساس دفتر التحملات.

عدم احترام بعض بنود دفتر التحملات في نقل الأدوية

يجب الإشارة ان كل هذه الاختلالات قد تم تجاوزها في دفتر التحملات الجديد.

توزيع الأدوية دون تشاور مع المستفيدين

تسهر مصلحة تسيير المخزون جاهدة على احترام البرنامج الدوري للتوزيع المحدد في كل 3 أشهر. لكن وبالرغم من كون بعض التسليمات تكون خارج البرنامج نظرا لصعوبة التحكم في وسائل التوزيع وكذا بالنظر للطلبات الطارئة التي تتطلبها بعض الحالات. فإن الأدوية المسلمة تكون انطلاقا من الطلبات المقدمة من طرف هذه المؤسسات و استجابة لها.

توزيع الأدوية رغم وجود مخزون مهم لدى المستفيدين

المواد الصيدلية يتم اقتنائها من أجل تسليمها الى المؤسسات الصحية التي قامت بطلبها. جدول التسليم يحدد على أساس تسليم دوري (كل 3 اشهر). هذه القاعدة معروفة من طرف جميع مصالح الوزارة. مع العلم أن بعض المؤسسات تعرف بعض المشاكل بخصوص أماكن التخزين والتي تعمل الوزارة جاهدة لحلها.

عدم ملائمة المخازن لدى بعض الصيدليات الإقليمية وببعض المستوصفات

بالنسبة لمندوبية تمارة المذكورة كمثال. فإنها لا تتوفر على مخازن كافية للأدوية . في المقابل هناك مجهودات بذلت للاستفادة مؤقتا من مخزن تابع لبلدية المدينة. وذلك في انتظار تشييد مقر للمندوبية يتوفر على المصالح الإدارية بما فيها مصالح التخزين.

نقائص في تسسير المخزون وفي مسك الدفاتر

جميع وثائق التسجيل موجودة داخل الصيدلية وهي محتفظ بها بشكل جيد. الصيدلية لم تستفد من سجل الحسابات نظرا لبعض العوائق في التموين و لكن تم تعويض هذا السجل بسجلين واحد لدخول الأدوية و الآخر لخروجها.

غياب معايير لتوزيع الأدوية

الخدمات الموفرة من طرف المراكز الصحية هي مجانية. و لذلك جميع المرضى لهم الحق في الأدوية. و لكن نظرا لأن هذه الأدوية لا يمكنها أن تسد كافة الحاجيات. في بعض الحالات العلاج يتم إعطائه جزئيا للمريض وعليه شراء ما تبقى ويمكن بالتالي لعدد أكبر من المرضى الاستفادة.

غياب الوسائل لإتلاف الأدوية منتهية الصلاحية

المؤسسات الصحية يتم تحسيسها لاستعمال المواد الصيدلية و تفادي ضياعها. و لكن عند انتهاء الصلاحية. جل المستشفيات تقوم بتفويت عملية اتلاف الأدوية لشركات خاصة بمعالجة النفايات الطبية تطبيقا للقانون رقم 28-00 المتعلق بتدبير النفايات.

عدم ملائمة المخازن بالمستشفيات

يجب الإشارة إلى أن المخازن بالمستشفيات غير كافية وفي بعض الحالات تتطلب استثمارات مهمة, لذلك فوزارة الصحة منكبة على وضع استراتيجية لتأهيل الصيدليات الاستشفائية.

عدم تطبيق القوانين بخصوص وصف الأدوية

إذا كانت وزارة الصحة قد أدخلت في النظام الداخلي للمستشفيات منع وصف أدوية موجودة بالمستشفى لمريض يرقد به فذلك لضمان التكفل بالمريض داخل المستشفى. وكذلك فالحاجيات يتم حصرها من طرف لجنة الدواء بناء على اللائحة الوطنية للأدوية التي يلزم الجميع باستعمالها. مع الإشارة إلى أن الوزارة شكلت لجنة مركزية مختلطة تقوم بزيارات ميدانية لتقييم تسيير الصيدليات ولرصد الاختلالات وتقديم الاقتراحات التصحيحية.

نقائص في تهيئة بعض الصيدليات الاستشفائية

في هذه السنوات الأخيرة ميزانية الأدوية عرفت زيادة مهمة وذلك طرح مشاكل في تخزينها لبعض المؤسسات الصحية التي لا تتوفر على أماكن كافية لذلك. مع الإشارة إلى أنه تم بذل مجهودات لإصلاح بعض الصيدليات و اخرى مبرمجة في إطار الاستراتيجية المذكورة.

نقائص في تسيير مخزون الأدوية

بالنسبة للمركز الاستشفائي الإقليمي للخميسات المذكور كمثال، الصيدلية تتوفر على حسابات المواد، السجل الحسابي وبطاقة المخزون الفردية لكل مادة.

بالنسبة لمستشفى بوافي، في الصيدلية جميع المواد الداخلة و الخارجة يتم تسجيلها مع تاريخ الصلاحية والميزانية. المواد القريبة انتهاء الصلاحية يتم إشعار الممرض الرئيسي للمصلحة بها ويتم تسجيلها في أوراق الطلبات و التسليمات . جميع المواد المسلمة تمت مراقبتها من طرف الممرض الرئيسي للمصلحة قبل تسلمها.

غياب دفتر تحملات ونظام الاستشارة نموذجيين لصفقات معالجة النفايات

وزارة الصحة قامت بإعداد دفتر تحملات موحد للصفقات الخاصة بالنفايات الاستشفائية و ذلك لآجل توحيد تدبير هذه العملية.

تدبير الممتلكات ومشاريع الاستثمار العقارية من طرف مكتب التكوين المهني وإنعاش الشغل

مكتب التكوين المهني وإنعاش الشغل مؤسسة عمومية تم إحداثها سنة 1974 ويتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي ويخضع لوصاية الوزارة المكلفة بالتكوين المهني. يتولى تدبير شؤونه مجلس إداري مكون من 28 عضوا من بينهم 14 ممثل للدولة و7 ممثلين للعمال و7 ممثلين لأرباب العمل.

يتولى المكتب بمقتضى المادة 2 من الظهير الشريف بمثابة قانون رقم 1.72.183 بتاريخ 28 ربيع الثاني 1394 بإنعاش وبتنمية التكوين المهني الملقن من طرف الوزارة المكلفة بالشغل.

لقد انخرط المكتب خلال العشر سنوات الأخيرة في سياسة استثمارية واسعة تهدف إلى توسيع شبكة التكوين، من خلال إنشاء مؤسسات جديدة وتوسيع أخرى. وهكذا، ازداد عدد المؤسسات التابعة للمكتب من 190 مؤسسة سنة 2003 إلى 307 سنة 2012، مما سمح بالرفع من قدرته الاستيعابية من 57.581 متدرب إلى 280.000، أي بمعدل زيادة بلغ 386 بالمائة.

من أجل تحقيق هذه الأهداف، فقد تم رصد مبالغ مالية بلغت 1.926.447.715,53 درهم وذلك من أجل إنشاء مؤسسات تكوينية جديدة وتوسيع وتهيئة مؤسسات موجودة.

I. ملاحظات و توصيات المجلس الأعلى للحسابات

مكنت مراقبة تدبير الممتلكات ومشاريع الاستثمار العقارية من طرف المكتب من الوقوف على الملاحظات التالية:

أولا - سياسة الاستثمار العقاري

1. عدم وجود تصميم مديري عقاري

تندرج مشاريع إنشاء وتوسيع مؤسسات التكوين لمكتب التكوين المهني وإنعاش الشغل في إطار متعدد السنوات ضمن مخططات التنمية للمكتب. لكن بالرغم من أن قرارات الاستثمار مبررة وتحكمها رؤية متعددة السنوات، إلا أنها لا تندرج في إطار متكامل يتمثل في مخطط مديري عقاري.

ويشكل هذا المخطط أداة أساسية من أجل تدبير السياسة العقارية لتطوير البنيات التحتية للتكوين، بحيث يحدد تبعا لمتطلبات السياسة التكوينية، الواقع الراهن لهذه البنيات وحاجيات التكوين، وكذا المخطط المالي من أجل الوصول إلى الأهداف المسطرة.

ففي غياب هذا المخطط المديري العقاري، فإن القرارات الاستثمارية الكبرى لمكتب التكوين المهني وإنعاش الشغل خلال الفترة الممتدة ما بين 2003 و 2012، موجهة من ناحية إلى الاستجابة إلى الحاجيات الآنية التي أثارتها المخططات الهيكلية، على سبيل المثال الميثاق الوطني للإقلاع الصناعي (تصدير الخدمات، صناعة الطيران، صناعة السيارات، والالكترونيات) ومخطط المغرب الأخضر (الصناعة الغذائية) ورؤية 2010 و 2020 من أجل تطوير السياحة والإستراتيجية المندمجة من أجل تطوير الخدمات اللوجستيكية ، ومن ناحية أخرى، من أجل تقريب مؤسسات التكوين ووضعها رهن إشارة الشباب

2. قصور على مستوى إعداد وتنفيذ مخططات التنمية

اعتمد مكتب التكوين المهني وإنعاش الشغل من أجل تخطيط تنميته خلال الفترة 2003 - 2012 بالتوالي على مخطط التنمية 2003 - 2008 ومخطط التنمية 2010 - 2016، والذي تم اقتراحه كمشروع عقد - برنامج بين الدولة ومكتب التكوين المهني.

هذه المخططات والتي من المفترض أن تشكل جسرا بين السياسة التكوينية للمكتب وسياسة الاستثمار العقاري، تبدو كأدوات برمجة غير دقيقة، حيث تبين من خلال تقييم المنجزات أن هذه الأخيرة مختلفة عن الأهداف والالتزامات التي تمت برمجتها. ويتضح ذلك على عدة مستويات :

- إنجاز مشاريع لم تكن مدرجة ضمن مخططات التنمية، في الوقت الذي لم يتم إنجاز أو تم التخلي عن بعض المشاريع التي كانت مبرمجة؛
- التأخر في إنجاز بعض المشاريع بالمقارنة مع الآجال التي كانت مبرمجة في المخططات؛
- ارتفاع في تكلفة بعض المشاريع بالمقارنة مع التقديرات الأولية؛
- عدم دقة المخططات المالية لبعض المشاريع.

يوصي المجلس مكتب التكوين المهني وإنعاش الشغل بتفعيل وضع المخطط المديري العقاري وإضفاء المزيد من الدقة على مخططات التنمية.

3. عدم إبرام البرنامج التعاقدي 2010 - 2016

تم اقتراح مشروع برنامج تعاقدي بين الدولة ومكتب التكوين المهني للفترة الممتدة ما بين 2010 و2016. يهدف هذا الأخير إلى خلق مؤسسات جديدة للتكوين المهني وتوسيع أخرى وذلك من أجل تكوين مليون شاب في أفق 2016. إلا أنه لم يتم التوقيع عليه من طرف السلطات المختصة. وبالرغم من ذلك فقد تم اعتماده منذ 2010 من طرف مكتب التكوين المهني كوثيقة مرجعية وكمخطط تنمية الاستثمار من أجل تطوير بنيات التكوين.

ولقد أسفر التقييم الأولي لهذا البرنامج على أنه يصطدم بنفس الصعوبات التي تم الوقوف عليها في إطار إنجاز مخطط التنمية 2003 - 2008. إذ:

- لم يتم تحديد آليات التمويل للعديد من المشاريع، كما هو الحال بالنسبة لتلك التي تمت برمجة تمويلها في إطار التعاون، والتي لا يتحكم مكتب التكوين المهني في أغلفتها المالية وآجال إنجازها؛
- عرفت وثيرة إنجاز المشاريع المدرجة في المخطط بداية متعثرة والتي من شأنها أن تعرقل إنجاز المخطط بأكمله حيث أن إنجاز هذه المشاريع رهين بمجموعة من المتغيرات (تحرير التراخيص المالية، توفير الوعاء العقاري، توفير ظروف إنجاز المساعدة التقنية ...).

يوصي المجلس السلطات المختصة بالتوقيع على عقد برنامج 2010 - 2016، وذلك من أجل تحديد المسؤوليات ووضع إطار لتقييم إنجازات كل المتدخلين.

4. إحداث مؤسسات للتكوين دون دراسات أولية لتحديد الحاجيات

لقد نص مخطط التنمية 2003 - 2008 على إنشاء مؤسسات قطاعية للتكوين وإحداث وتوسيع أخرى متعددة الاختصاصات. ويندرج إحداث المؤسسات القطاعية في إطار التوجهات الإستراتيجية التي جاءت بها المخططات القطاعية، ذلك أن المؤسسات المحدثة في هذا الإطار تخضع لدراسات الجدوى والملائمة التي تعد أساسا لتحديد الحاجيات التكوينية واختيار موقع إنشاء المؤسسات المزمع إحداثها.

أما فيما يخص إحداث أو توسيع المؤسسات المتعددة الاختصاصات فإنه يهدف إلى تغطية الخصاص في هياكل التكوين في بعض المدن من ناحية و الزيادة في عرض التكوين في بعض الجهات من ناحية أخرى. لكن وبخلاف المؤسسات القطاعية فإن إحداث أو توسعة المؤسسات المتعددة الاختصاصات لا يخضع لتحديد مسبق لحاجيات التكوين المستقبلية.

إذ أن معرفة هذه الحاجيات (الفئة المستهدفة، عدد المستفيدين الحاليين والمستقبلين، طبيعة وأهمية الأنشطة الإقتصادية على المستوى المحلي) يعد أداة أساسية لتحديد طبيعة وحجم المؤسسة المزمع إحداثها وبالتالي اختيار الحل العقاري الأنجع لتغطية هذه الحاجيات (بناء مؤسسة جديدة، كراء، استغلال بنايات قائمة...).

يوصي المجلس مكتب التكوين المهني وإنعاش الشغل باعتماد دراسات أولية لتحديد الحاجيات من التكوين قبل إحداث أو توسيع أية مؤسسة تكوينية.

5. استمرار العجز في عرض التكوين بالرغم من مجهودات تطوير البنيات التحتية

منذ سنة 2003، تبنى مكتب التكوين المهني وإنعاش الشغل إستراتيجية تهدف إلى الرفع من حجم البنيات التحتية للتكوين وذلك عن طريق خلق مجالات متخصصة للتكوين، وضع نظام التناوب في التكوين وإنشاء مؤسسات جديدة وذلك من أجل تغطية الخصاص في عرض التكوين على مستوى بعض الجهات.

ولقد ساعد إحداث المؤسسات الجديدة، والتي تم إنشاءها في الفترة الممتدة ما بين 2003 - 2012، في الرفع بشكل ملحوظ من عدد مرافق التكوين. لكن ذلك لم يكن كافيا لامتصاص العجز في عرض التكوين خاصة في بعض الجهات التي تعاني من خصاص كبير في هذا المجال. بالفعل، فإذا كان إنشاء هذه المؤسسات قد مكن من خلق 20.846 عرض للتكوين، فان الطلب على التكوين يتعدى بكثير العرض على مستوى جميع الجهات.فخلال سنة 2012 - 2013، تراوح معدل الطلب بالمقارنة مع العرض ما بين 202 و 250 % حسب المديريات الجهوية.

يوصي المجلس مكتب التكوين المهني وإنعاش الشغل بمواصلة سياسة تطوير البنيات التحتية للتكوين وذلك من أجل تغطية العجز في عرض التكوين.

ثانيا- تقييم منجزات المكتب في مجال الاستثمار العقاري

1. الحصيلة المالية

➢ نفقات مستحقة غير مسددة

أبرز تحليل بيانات الميزانية ارتفاع كبير في مبالغ النفقات المستحقة غير المسددة والتي بلغت في 31 دجنبر 2012 ما مجموعه 453.922.668,71 درهم وتخص هذه المبالغ بنود الميزانية المتعلقة بالأراضي و البنايات و تهيئة البنايات وكذا المساعدة التقنية.

وعرفت مبالغ الباقي أدائه خلال الفترة الممتدة ما بين 2003 و 2012 ارتفاعا من سنة إلى أخرى، وتضخمت هذه الوضعية منذ سنة 2009 حيث ارتفعت هذه المبالغ من 4,78 مليون درهم سنة 2008 إلى 32,71 مليون درهم سنة 2009 ثم إلى 144,75 مليون درهم سنة 2012.

ومن ناحية أخرى، فقد تبين من خلال تحليل المبالغ الباقي أداءها، والمتعلقة بأهم بنود ميزانية الاستثمار، أن هذه المبالغ تهم بشكل أساسي بند البنايات، إذ وصلت إلى 378.570.135,50 درهم بما يعادل 64 بالمائة من إجمالي المبالغ الباقي أداءها.

وأمام أهمية هذه المبالغ المستحقة على مكتب التكوين المهني وإنعاش الشغل، فإن هذا الأخير قد يجد نفسه مرغما على أداء فوائد التأخير.

➢ عدم ضبط تكاليف المشاريع

تبين من خلال تحليل الكلفة الإجمالية لبعض المشاريع (الدراسات المرتبطة بالإنجاز، أشغال البناء، مصاريف الاستغلال...) أن هذه الأخيرة عرفت ارتفاعا ملحوظا بالمقارنة مع التكلفة التقديرية. ويتعلق الأمر ب 11 مشروع بناء مؤسسة. إذ أن هذه الارتفاعات في الكلفة تراوحت بين 35 بالمائة و 251 بالمائة بالمقارنة مع الكلفة المتوقعة. ويرجع ذلك بالأساس إلى التغييرات التي عرفتها هذه المشاريع، إذا لوحظ فوارق بين المكونات البنيوية الأولية للمشروع (والتي تم اعتمادها في برنامج مديرية البحث وهندسة التكوين) والبنية النهائية للمشروع. ويتعلق الأمر على سبيل المثال بمشروع بناء المعهد المتخصص في الفندقة والسياحة الحسيمة ومركب التكوين في الصناعات الغذائية الدار البيضاء...)

يوصي المجلس مكتب التكوين المهني وإنعاش الشغل باتخاذ التدابير التالية:

- **تصفية وضعية المبالغ الباقي أداءها في أقرب الآجال؛**
- **التحكم في تكاليف إنجاز مشاريع بناء المؤسسات التكوينية.**

2. حصيلة المنجزات

➢ إحداث مؤسسات غير مبرمجة على حساب أخرى مبرمجة.

تم إحداث مؤسسات للتكوين أو توسعة أخرى دون أن تكون مدرجة في مخططات التنمية. كما لم يتم تحيين هذه المخططات رسميا من أجل إدراج هذه المؤسسات.

فقد اتضح، من خلال مقارنة المشاريع المبرمجة خلال الفترة الممتدة بين 2003 و 2012 وتلك المنجزة، عدم إحداث بعض المؤسسات ويتعلق الأمر بمعهد التكنولوجيا لتقنيات المعلوميات بالقنيطرة ومركز التأهيل المهني بالحسيمة والمعهد المتخصص في البناء والأشغال العمومية ومعهد المتخصص في الصناعة الغذائية بأكادير.

ومن ناحية أخرى، فقد تم تأجيل إنجاز بعض المشاريع والتخلي نهائيا عن إحداث أخرى في مراحل مختلفة من الإنجاز، إذ أن التخلي عن بعض المشاريع تم في مراحل متقدمة من الإنجاز أدت إلى التزامات مالية مهمة. يعرض الجدول التالي بعض حالات للمشاريع المؤجلة أو المتخلى عنها.

اسم المشروع	وضعية المشروع	تقدم إنجاز المشروع
معهد السياحة والفندقة بفاس	مشروع ملغى	الدراسات الطوبوغرافية والهندسية والتقنية تم إنجازها وتم إبرام العقود المتعلقة بمراقبة الأشغال والمخططات وترشيد الدراسات التقنية. وبلغت النفقات الملتزم بشأنها في هذه المرحلة 489.128,00 درهم.
مركب النسيج والألبسة - تمارة	مشروع ملغى	لقد تم تفويت صفقة بناء المشروع بمبلغ 15.663.129,30 درهم وتم إلغاؤه بعد ذلك. ووصل مبلغ الأداءات المتعلقة بمختلف الدراسات المنجزة إلى 323.185,32 درهم في متم دجنبر 2012.
معهد النسيج والألبسة بطنجة	مشروع ملغى	مشروع ملغى.
معهد التكوين في مهن البناء بتامسنا	مشروع معلق	النفقات الملتزم بشأنها بلغت 1.446.304,32 درهم. وتهم مختلف دراسات إنجاز المشروع (طوبوغرافية، هندسية، الخ.) التي انطلقت سنة 2009. منذ ذلك الحين، توقف المشروع في مرحلة دراسات المساعدة التقنية.
مركز التأهيل المهني الصفاصف	مشروع ملغى	مشروع ملغى : في مرحلة الدراسات الطبوغرافية و الجيوتقنية.

➢ التأخر في انطلاق التكوين بالمؤسسات مقارنة مع التواريخ المحددة

لقد أدى التأخر في إنجاز بعض مشاريع إحداث المؤسسات التكوينية إلى تأخر كبير في مواعيد افتتاحها و انطلاق التكوين بها. ويعرض الجدول التالي بعض الحالات المسجلة:

المؤسسة	تاريخ الافتتاح المقرر في مخطط التنمية	تاريخ الافتتاح المقرر في البرنامج المادي	تاريخ إدراج المؤسسة في خريطة التكوين	تاريخ بداية التكوين	ملاحظات
المعهد المتخصص في مهن العمل الاجتماعي فاس	2006 - 2005	2006 - 2005	2008 - 2007	2008 - 2007	
المعهد المتخصص للتكنولوجيا التطبيقية للصناعات الغذائية اكادير	2008 - 2007	2012 - 2011	المشروع في مرحلة الدراسات		
معهد التكنولوجيا التطبيقية مريرت	2007 - 2006		2010 - 2009	2011 - 2010	تم إدراج المشروع ضمن المشاريع المبرمجة في مخطط التنمية 2016 - 2010
المعهد المتخصص في الفندقة و السياحة المضيق	2007 - 2006	2007 - 2006	2007 - 2006	2008 - 2007	الاستلام المؤقت للأشغال تم بتاريخ 20 / 06 / 2007
معهد التكنولوجيا التطبيقية العروي	2006 - 2005	-	2006 - 2005	2009 - 2008	
معهد التكنولوجيا التطبيقية بوجدور	2006 - 2005		2010 - 2009	2010 - 2009	افتتاح معهد قديم بني سنة 1982
المعهد المتخصص للتكنولوجيا التطبيقية لقصيبة	2006 - 2005	2013 - 2012	المشروع في مرحلة الدراسات		تم إدراج المشروع ضمن المشاريع المبرمجة في مخطط التنمية 2016 - 2010

يوصي المجلس مكتب التكوين المهني بالالتزام بالأهداف المسطرة في مخططات التنمية فيما يخص إحداث المؤسسات التكوينية واحترام مواعد بدء التكوين بها.

ثالثا- تدبير الممتلكات العقارية

1. عدم ضبط الوضعية الفعلية للممتلكات من الأراضي.

يتوفر مكتب التكوين المهني وإنعاش الشغل على عقارات مهمة، والتي عرفت خلال السنوات الأخيرة اتساعا و تنوعا ملحوظين. تقدر مساحة الممتلكات من الأراضي للمكتب بحوالي 2.533.502 متر مربع مركزة أساسا في ثلاث مديريات جهوية وهي الدار البيضاء الكبرى، والشمال الغربي 1 ومركز الشمال.

وقد مكن إفتحاص وضعية هذه العقارات من الوقوف على الملاحظات التالية :

- عدم توفر المكتب على وضعية مفصلة وشاملة للأراضي المدرجة في الوضعيات المحاسباتية؛
- تقدر القيمة الحقيقية للأراضي في حوزة المكتب ب 614.230.168,07 درهم في حين يشير رصيد الحساب «الاراضي» إلى 93.967.882,20 درهم فقط.

2. تعدد الوضعيات القانونية للعقارات

تتميز الممتلكات العقارية لمكتب التكوين المهني وإنعاش الشغل بتعدد الوضعيات القانونية المشكلة لها :

- الوضعية القانونية للعديد من العقارات غير واضحة. ويتعلق الأمر ب 47 عقار لا يتوفر المكتب على وثائق تحدد وضعيتها القانونية؛
- العقارات التي في ملكية المكتب لا تمثل إلا 2 بالمائة من مجموع العقارات التي في حوزته. في حين تبلغ نسبة الأراضي في ملكية الدولة 52,71 بالمائة ويتعلق الأمر بالبنايات التي تم تحويلها للمكتب سنة 1974 بموجب الظهير بمثابة قانون رقم 1.72.183 (29 ماي 1974) أو بتلك التي وضعت رهن إشارته مؤخرا من طرف مختلف الشركاء من أجل إحداث مؤسسات تكوينية جديدة؛
- نسبة 8,83 بالمائة من الأراضي تم رصدها للمكتب من طرف جماعات محلية و 3,70 بالمائة من طرف هيئات عمومية. باقي الأراضي (18 قطعة) موضوعة رهن إشارة المكتب.

يضع هذا التعدد في الوضعيات القانونية للعقارات المكتب أمام اكراهات الحقوق الممارسة على هذه العقارات. وتشكل هذه الوضعية عامل من عوامل تدهور حالة البنايات ببعض المؤسسات التكوينية. ذلك أن هذه الأخيرة تستدعي في بعض الحالات تدخلا هيكليا (هدم بعض البنايات من أجل بناء أخرى جديدة) غير أن المكتب لا يملك السلطة القانونية لإنجاز هذه الأشغال.

3. عدم تصفية الوضعية القانونية للممتلكات العقارية

لقد قام مكتب التكوين المهني وإنعاش الشغل منذ سنوات باقتناء أراضي سواء عن طريق شراء أو نزع الملكية. لكن لوحظ أن الرسوم العقارية لهذه الأراضي لازالت مسجلة في أسماء الملاك الأصليين. ذلك أن المكتب لم يقم بإتمام إجراءات تسجيل هذه الأراضي لدى المحافظة العقارية من أجل النقل النهائي لملكيتها. ويتعلق الأمر ب 15 بقعة أرضية والتي يرجع تاريخ اقتناء بعضها إلى سنوات التسعينات.

يوصي المجلس مكتب التكوين المهني بتحيين وتسوية الوضعية القانونية لممتلكاته العقارية.

4. تدبير صيانة المباني

➢ اختصاصات متفرقة و مساطير معقدة

يدخل تدبير المباني في اختصاصات قسم المباني. الذي يضع بموجب المادة 7 من المقرر المحدد للهيكلة الجديدة للمكتب سياسة صيانة مباني مكتب التكوين المهني وإنعاش الشغل.

و تخضع صيانة المباني إلى تدخل ثلاثة هياكل مختلفة وهي مديرية الوسائل العامة والمديريات الجهوية ومؤسسات التكوين. لكن لوحظ غياب لتحديد مجال اختصاص كل متدخل في هذا الإطار سواء بناءا على سقف الاعتمادات اللازمة للأشغال. أو بناءا على طبيعة الأشغال المزمع إنجازها. مما يؤثر سلبا على فعالية ونجاعة بعض الأشغال المنجزة.

فعلى سبيل المثال. تم القيام بأشغال صيانة لأسطح بعض المؤسسات التكوينية من طرف مديرية الوسائل العامة والمدرية الجهوية للشرق بأشغال ذات نفس الطبيعة وفي نفس المؤسسات (المؤسسة المتخصصة للتكنولوجيا التطبيقية ببركان والمؤسسة المتخصصة للتكنولوجية التطبيقية سيدي معافى بوجدة).

إضافة إلى ذلك، في إطار مشروع الهيكلة الجهوية للمكتب في 2012، فقد تم تكليف المديريات الجهوية ومؤسسات التكوين باختصاصات على مستوى تدبير صيانة المباني دون تمكينها من الموارد البشرية المؤهلة اللازمة للقيام بهذه الاختصاصات.

يوصي المجلس مكتب التكوين المهني وإنعاش الشغل باتخاذ التدابير التالية :

- **إعادة هيكلة وظيفة تدبير البنايات، بناءا على تحديد واضح لمهام مديرية الوسائل العامة والمديريات الجهوية؛**
- **تمكين المديريات الجهوية ومؤسسات التكوين من الموارد البشرية اللازمة وفقا للاختصاصات المخولة لها.**

➢ غياب التشخيص والتقارير التقنية عن المباني

لا يتوفر مكتب التكوين المهني وإنعاش الشغل على بيانات موثوقة عن تركيبة وحالة البنايات المكونة لمؤسسات التكوين (الحالة التقنية للبنايات، أشغال التوسيع والتهيئة المنجزة...). ذلك أنه لم يتم وضع بطائق فردية للبنايات وذلك لتبيان الأعمال المنجزة وتلك المبرمجة.حيث أن هذه المعلومات تمكن من تدبير أمثل لأشغال الصيانة. وتبقى المعلومات المتوفرة عن حالة البنايات تلك التي تم جمعها في إطار مناقشة عقود- البرامج مع المديريات الجهوية أو الطلبات الآنية للمؤسسات التكوينية.

➢ صيانة المباني : اعتمادات ضعيفة مقارنة مع أهمية المنشآت

يعد ضعف مخصصات الميزانية و تقادم المباني من بين الأسباب الرئيسية لتدهور حالة مباني المؤسسات التكوينية لمكتب التكوين المهني .

ولم تكن المجهودات التي قام بها مكتب التكوين المهني وإنعاش الشغل من أجل تطوير البنيات الأساسية للتكوين مصحوبة بالرفع من الميزانية المخصصة للصيانة. ذلك أن الاعتمادات المرصودة للصيانة بلغت في السنوات الخمس الأخيرة (2006 - 2012) ما معدله 6 مليون درهم سنويا. مما يمثل فقط 0,59 بالمائة من قيمة البنايات. ويبقى هذا المعدل ضعيفا بالمقارنة مع أهمية حظيرة البنايات التي يتوفر عليها مكتب التكوين المهني وإنعاش الشغل.

➢ تدهور حالة مباني المعاهد القديمة

لقد تبين من خلال الزيارات الميدانية لمجموعة من المؤسسات عن تدهور حاد لبنايات المؤسسات التكوينية القديمة سواء على مستوى الجوانب الظاهرية أو الهيكلية. ويتعلق الأمر على سبيل المثال بالملاحظات التالية :

- مشاكل تسرب المياه من الأسطح وتدهور حالة النوافذ على مستوى مجموعة من المؤسسات، كالمؤسسات المتخصصة للتكنولوجيا التطبيقية بالعرائش والناظور وتازة ومؤسسة التكنولوجيا التطبيقية للتسيير بفاس،... وتجدر الإشارة إلى أن بعض هذه المؤسسات قد عرفت أشغال إصلاحات للأسطح؛
- تهالك التجهيزات الكهربائية مما يؤدي إلى انقطاع متكرر للتيار الكهربائي (المعهد المتخصص للتكنولوجيا التطبيقية بتازة)؛
- تدهور حالة البنايات بالنسبة لبعض المؤسسات التكنولوجيا (معهد التكنولوجية التطبيقية القيصارية بالناظور، معهد التكنولوجيا التطبيقية لعراسي بالناظور)؛
- تدهور حالة الداخليات (مركب التكوين ببركان، والمعهد المتخصص للتكنولوجيا التطبيقية بخنيفرة...) وإغلاق أخرى مثل تلك التابعة لمعهد التكنولوجيا التطبيقية بتازة).

يوصي المجلس مكتب التكوين المهني وإنعاش الشغل باتخاذ التدابير التالية :

- **وضع تشخيص لحالة البنايات يتم على أساسه وضع برامج إعادة تأهيل وتحديث المؤسسات؛**
- **توفير الموارد المالية اللازمة لصيانة المباني؛**
- **وضع برامج لصيانة وإعادة تأهيل المؤسسات التكوينية القديمة.**

رابعا- إدارة الأشغال وتدبير المشاريع

1. تدبير المشاريع

➢ قصور في تتبع و مراقبة المشاريع

يعتبر تتبع كل مشروع عنصرا أساسيا لضمان فعالية تنفيذ الأشغال. وبالطبع، فإن هذا التتبع يجب أن يتم منذ المراحل الأولى و المتعلقة بالدراسة و التصميم للتأكد من أن النتيجة المتوخاة تتلائم والحاجيات المعبر عنها. لهذا، فإن أي عجز في الدراسة أو في التصميم يؤدي، كما سبق التطرق لذلك، إلى تجاوزات في الآجال وفي الميزانيات المحددة سلفا.

كما أن مراقبة الأشغال في الورش تمكن من التأكد من مطابقة الأشغال المنجزة و المتطلبات التقنية و المالية للمشروع. وفي هذا الصدد، فقد مكنت عملية افتحاص ملفات تنفيذ الأشغال من الكشف عن العديد من النواقص:

- إن محاضر تتبع الورش لبعض المشاريع، والتي تمكن من التتبع الزمني لسير الأشغال و معرفة ظروف تنفيذ الالتزامات من طرف جميع المتدخلين (مقاولة البناء، مكتب الدراسات التقنية، المهندس المعماري، إلخ) لا تنجز بانتظام؛
- غياب محاضر الموافقة على عينات المواد المستعملة في إنجاز الأشغال من لدن كل من مكتب الدراسات التقنية أو/ و المهندس المعماري و مصادق عليها من طرف صاحب المشروع (كالتوريدات، الخشب، الألمنيوم، الزجاج، الزليج، الرخام، السباكة الصحية،...) مرفقة بالبطائق التقنية لهذه المواد.

و بالإضافة إلى ذلك، فإن ممثلي صاحب المشروع لا يحضرون بانتظام اجتماعات الورش. وبالنظر إلى أهمية وعدد المشاريع الواجب إنجازها وكذا مكوناتها و خصوصياتها التقنية، فإن مصلحة الانجازات، والتي لا تتوفر إلا على 4 أطر وعون ممتاز لتدبير جميع المشاريع و العمليات المتعلقة بالاستثمار العقاري، عاجزة عن تتبع جميع الأشغال بسبب النقص في الكفاءات الضرورية للقيام بذلك.

يوصي المجلس مكتب التكوين المهني و إنعاش الشغل بتزويد المصلح المكلفة بتتبع المشاريع بالموارد البشرية الضرورية للنهوض بالمهام الموكولة لها.

➢ تنفيذ بعض المشاريع في غياب تصاميم إرساء المعدات

في بعض الحالات، لوحظ أن المكتب يقوم بإنجاز المشاريع دون التوفر على تصاميم تثبيت المعدات. و يتعلق الأمر بالأمثلة التالية:

- بناء بعض المؤسسات الجديدة للتكوين المتخصصة في السياحة و الفندقة و في التكنولوجيات الحديثة للإعلام و الاتصال، حيث لوحظ أن هناك توقف متكرر للأشغال يعزى إلى انتظار تسليم تصاميم تثبيت المعدات؛
- بالنسبة لمشروع بناء معهد التكنولوجيا التطبيقية العروي: المحتوى المادي للمشروع يتوقع إنجاز محارف متعلقة بشعب نجارة الألمنيوم، و الكهرباء، إلخ. لكن، تم إغفال أبواب تفريغ المعدات في التصاميم. و بما أن حجم هذه المعدات كبير، اضطر المسؤولون عن المشروع إلى هدم الجدران لفتح هذه الأبواب وإدخال المعدات؛
- توسيع معهد التكنولوجيا التطبيقية بن جرير: لوحظ أن المحتوى المادي للمشروع يروم بناء محارف من 120متر مربع دون تحديد نوعية هذه المحارف و دون التوفر على تصاميم تثبيت المعدات. كذلك، تم إغفال أبواب التفريغ في التصاميم المعمارية ترتب عنه صعوبة في إدخال ووضع المعدات كما إن النظام الكهربائي غير ملائم و نوع المعدات المقتناة؛
- توسيع و ترميم مركز التأهيل المهني الداوديات: لوحظ أن التصاميم المعمارية للمحارف لا تستجيب للمعايير المحددة في دليل الشعب المتعلقة بقطاع النسيج (غياب الحجزات الضرورية لتثبيت المعدات مع المآخذ الضرورية للتيار الكهربائي، غياب المسافات الضرورية الفاصلة بين الآلات، إضافة إلى انقطاع متكرر في التيار الكهربائي).

القيام بالدراسات الأولية قبل تحديد مسبق لموقع المشروع

يعد اختيار موقع المشروع مسألة أساسية في تحديد محتواه و الميزانية الواجب الالتزام بها. إذ أن نوعية التربة تحدد نوع وأبعاد الأساسات و المنشآت الحاملة للبنيات الفوقية و كذا التدابير الواجب اتخاذها خلال الأشغال (جدار ساند في حالة تربة لينة مثلا). غير أن الدراسات المتعلقة ببناء بعض مؤسسات التكوين المهني (المعاهد المتخصصة في التكنلوجيا التطبيقية لقصيبة و تامسنة و تارجيست، المعهد الوطني للتكوين في مهن النقل واللوجستيك بتاوريرت، المعهد الوطني للتكوين في النقل الطرقي بالدار البيضاء) أنجزت دون تحديد مسبق للأراضي التي سوف تشيد عليها هذه المؤسسات.

وعلاوة على ذلك، و بالنسبة للأراضي الموضوعة رهن إشارة المكتب أو المفوتة إليه مؤخرا من طرف المصالح العمومية، فإن هذا التصرف يتخذ شكل اتفاقية أو محضر تخصيص فقط. و على أساس هذا الاتفاق يباشر المكتب الدراسات الأولية للمشروع، وحتى تنفيذ أشغال البناء في بعض الحالات دون تصفية الوضعية القانونية للعقار.

وترتب عن هذه الوضعية القيام بدراسات طبوغرافية و جيوتقنية متكررة، ناجمة في أغلب الأحيان عن تغيير موقع العقار من طرف المصلحة المالكة. وقد تم رصد عدة حالات في هذا الصدد، نذكر منها على سبيل المثال مشروع المعهد الوطني للخيول بدار السلام بالرباط و معهد التكنلوجيا المتخصص في الفندقة و السياحة بتطوان - المضيق و المعهد المتخصص في مهن صناعة الطائرات و لوجستيك المطارات و الموانىء بالنواصر و معهد التكنلوجيا التطبيقية المتخصص بأولاد تايمة ومعهد التكنلوجيا التطبيقية المتخصص بسيدي إفني و معهد التكنلوجيا التطبيقية المتخصص بسيدي مومن بالدار البيضاء و مدرسة التكوين في مهن البناء و الأشغال العمومية بسطات.

إنجاز الأشغال دون رخصة البناء

تنص المادة 40 من القانون رقم 12.90 على انه « يمنع القيام بالبناء دون الحصول على رخصة لمباشرة ذلك....». كما تشير المادة 43 من نفس القانون على الحصول على «تسلم رخصة البناء بعد التحقق من أن المبنى المزمع إقامته تتوفر فيه الشروط التي تفرضها الأحكام التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل، خصوصا الأحكام الواردة في تصاميم التنطيق وتصاميم التهيئة». غير أنه و في غياب تصفية الوضعية القانونية للأراضي موضوع مشاريع بناء بعض مؤسسات التكوين المهني الجدد، يلجأ المكتب إلى بناء هذه المؤسسات دون احترام المقتضيات المشار إليها. و نخص بالذكر على سبيل المثال مركز تنمية الكفاءات بمراكش، المعهد التخصص في مهن البناء و الأشغال العمومية بالراشيدية، المعهد المتخصص في الفندقة و السياحة بالصويرة، المعهد المتخصص في مهن صناعة الطائرات و لوجستيك المطارات و الموانىء بالنواصر، المعهد المتخصص في التكنلوجيا التطبيقية العونية بوجدة، المعهد المتخصص في التكنولوجيا التطبيقية بالفنيدق، المعهد المتخصص في التكنولوجيات الحديثة للإعلام والاتصال حي الرياض بالرباط، إلخ.

يوصي المجلس الأعلى للحسابات مكتب التكوين المهني و إنعاش الشغل ب:

- **عدم القيام بالدراسات القبلية للمشاريع إلا بعد تحديد موقع العقار و تصفية وضعيته القانونية؛**
- **احترام المقتضيات القانونية المتعلقة بالتعمير في ما يخص التوفر على رخصة البناء.**

2. الإشراف على الأشغال

نقائص متعلقة بالدراسات الجيوتقنية

لقد لوحظ أن مضمون الدراسات الجيوتقنية لا يأخذ بعين الاعتبار طبيعة الموقع (متوعر أو مستوي)، طبيعة الأشغال المزمع إنجازها و مساحة الموقع. كما لوحظ انه لا يتم التنصيص على الطبيعة الهيدروجيولوجية للموقع، العمق الضروري لوضع الأساسات، نظام الأساسات اللازم وضعه و كذا نظام الحماية المفروض إنجازه إن اقتضى الحال.

وتبعا لذلك، و بالنسبة لبعض المشاريع، فإن البنية الحقيقية للموقع لا تكتشف إلا لحظة تنفيذ الأشغال، مما يترتب عنه، وفي أغلب الأحيان، إعادة الدراسات الجيوتقنية و تغيير في تصاميم البناء و الزيادة المرتفعة في حجم الأشغال المرتبطة بالأساسات و بالتسطيح. وينطبق هذا الوضع على صفقات الأشغال المتعلقة ببناء المشاريع التالية: المقر الجديد

للمكتب، المعهد المتخصص في الفندقة و السياحة بالصويرة، المعهد المتخصص في الفندقة و السياحة بالحسيمة، معهد التكنولوجيا المتخصص تامسنا و المعهد المتخصص في الفندقة و السياحة بالمضيق.

نقائص متعلقة بتعيين المهندس المعماري

إن افتحاص مسطرة اختيار المهندس المعماري مكن من إبراز ملاحظتين أساسيتين:

- **غياب مسطرة الانتقاء و المبارة**

يتم اختيار المهندسين المعماريين المتعاقد معهم عن طريق الاتفاق المباشر طبقا لدورية الوزير الأول رقم 482 / SGP بتاريخ 14 / 03 / 1947 دون مبارة تمكن من دراسة جميع المقترحات في ما يخص الشكل المعماري و كلفة المشروع التقديرية خصوصا بالنسبة للمشاريع الكبرى كالمقر الجديد للمكتب، المعهد المتخصص في مهن البناء والأشغال العمومية بسطات، المعهد الوطني للخيل بالرباط و المعهد المتخصص في مهن صناعة الطائرات ولوجستيك المطارات و الموانىء بالنواصر. و بالإضافة إلى ذلك، لم يتم وضع أي مسطرة تضمن التنافسية و تمكن من انتقاء أحسن عرض.

- **نقص في تأطير مهمة المهندس المعماري**

من خلال فحص عينة من العقود المبرمة مع المهندسين المعماريين، اتضح أن هناك تعديلات إيجابية في الالتزامات التعاقدية خصوصا منذ سنة 2010 (تقدير كلفة الأشغال عن كل شطر عوض تقدير إجمالي لكلفة المشروع، إشراك المهندس المعماري في مراقبة و تتبع الأشغال، فحص القوائم الشهرية المؤقتة و النهائية و المصادقة عليها...).

لكن، لوحظ أن هناك قصور من لدن صاحب المشروع في مراقبة الوفاء بهذه الالتزامات لاسيما في مرحلة إنجاز الأشغال؛ مشفوعة بالوثائق التبريرية التي تبرهن على القيام بها.

نقائص متعلقة بتعيين مكتب الدراسات التقنية

عموما، وفي حالة بناء مؤسسات جديدة، فإن اختيار مكتب الدراسات التقنية يتم عن طريق طلب عروض مفتوح. و في ما يتعلق بمشاريع التوسيع أو الترميم و كذا بعض مشاريع إحداث مؤسسات جديدة، لوحظ أن تعيين مكتب الدراسات التقنية موكول لمقاولة البناء (حالة المعهد المتخصص في الفندقة و السياحة فونتي بأكادير، توسيع وترميم مركز الاستقبال، توسيع معهد التكنولوجيا المتخصص ببنجرير، ترميم مركز التكوين المهني الذاوديات بمراكش،إلخ) رغم أن هذه الأشغال تخص الأشغال الكبرى و تؤثر على بنية المبنى القديم.

غير أن تعيين مكتب الدراسات التقنية من لدن مقاولة البناء يتنافى و التزامات هذا الأخير، إذ يتعين عليه مراقبة و تتبع الأشغال المنجزة من طرف مقاولة البناء نفسها.

وبالنسبة للمشاريع الملتزم بها خلال فترة 2003 - 2007، هناك نقص في مقتضيات تعاقدية توضح التزامات مكتب الدراسات التقنية في ما يتعلق بتتبع و مراقبة تنفيذ الأشغال، و كذا التدابير الواجب اتخاذها في حالة عدم الوفاء بهذه الالتزامات. و قد ترتبت عن هذه الوضعية تقاعس مكتب الدراسات التقنية في تتبع ومراقبة الأشغال و عدم الحضور بصفة منتظمة إلى اجتماعات الورش.

نقائص في تعيين مكتب المراقبة

لقد لوحظ أن تعيين مكتب مراقبة معتمد يتم من طرف صاحب المشروع، لكنه تبين أن طبيعة مهمته تختلف من مشروع لآخر :

- فهناك مشاريع تقتصر مهمته على المراقبة و الاحتساب الأمثل لجميع الدراسات التقنية سواء في مرحلة الدراسات أو في مرحلة الإنجاز، مع تقديم الاستشارة التقنية لصاحب المشروع لتسلم قعر وضع الأساسات، الخرسانة، الترصيص، المنشآت المرتبطة بالأشغال الكبرى و الأشطر التقنية. و أخيرا وضع تقرير لشركات التامين على أساسه يتم تسليم شهادة التأمين المتعلقة بالمسؤولية العشرية لمقاولة البناء؛

- و هناك مشاريع تقتصر مهمته على مراقبة التصاميم و الاحتساب الأمثل لجميع الدراسات التقنية (شأن مركز تنمية الكفاءات بمراكش و المعهد المتخصص في التكنولوجيات الحديثة للاتصال و الإعلام بسيدي يوسف بن علي والمعهد المتخصص في الفندقة و السياحة بالصويرة، و المعهد المتخصص في التكنولوجيات الحديثة للاتصال والإعلام بالحي الحسني و المعهد المتخصص في الفندقة و السياحة بالمضيق).

إلا انه وبعد فحص الملفات المتعلقة بالمشاريع المنتقاة، تبين أن تعيين مكتب المراقبة يسند في بعض الحالات؛ و خصوصا تلك المتعلقة بتوسيع و ترميم مؤسسات التكوين المهني؛ إلى مقاولة البناء في غياب مقتضيات خاصة في دفتر التحملات توضح طبيعة المهام الواجب القيام بها وضرورة موافقة صاحب المشروع على العقد المبرم معه.

و بالتالي، وفي غياب تعيين لمكتب مراقبة معتمد في الوقت المناسب من طرف مقاولة البناء، لم يتمكن المكتب من إجراء التسلم النهائي للأشغال في الآجال المحددة بالنسبة لبعض الصفقات (كالمعهد المتخصص في الفندقة والسياحة فونتي وتوسيع معهد التكنولوجيا التطبيقية ببن جرير) لتعذر الحصول على شهادة التامين المتعلقة بضمان المسؤولية العشرية من لدن مقاولة البناء.

➢ نقص مرتبط بتعيين مختبر التحاليل

تعيين مختبر التحليلات يمكن من إجراء الاختبارات و التحاليل المتعلقة بالأشغال الكبرى و عدم نفاذية المبنى و الأشطر التقنية. غير انه وبعد فحص ملفات تتبع إنجاز الأشغال تبين أن تحديد نوعية هذه الاختبارات و التحاليل يبقى رهين بمبادرة مقاولة البناء و ب مدى يقظة رئيس المشروع المكلف بتتبع الأشغال.

يوصي المجلس الأعلى للحسابات مكتب التكوين المهني و إنعاش الشغل ب :

- **وضع دفاتر تحملات للدراسات الجيوتقنية تأخذ بعين الاعتبار طبيعة الموقع؛**
- **ضمان المنافسة في ما يتعلق بالدراسات المعمارية و بسير الأشغال؛**
- **تتبع أعمال المهندسين المعماريين؛**
- **توضيح طبيعة الاختبارات و التحاليل الواجب القيام بها في دفتر الشروط الخاصة المتعلقة بصفقات الأشغال.**

3. إدارة المشاريع

➢ نقائص مرتبطة بإعداد دفاتر الشروط الخاصة

- **اللجوء المفرط إلى الأشغال غير الواردة في جدول الأثمان**

يشكل الضعف الحاصل في إعداد دفاتر الشروط الخاصة المتعلقة بصفقات الأشغال و غياب دفاتر تحملات موحدة وغياب دليل مرجعي للأثمان و عدم التحديد الدقيق للحاجيات و للمحتوى المادي للمنشآت اختلالات تؤدي إلى عرقلة إنجاز المنشآت. و في هذه الحالة، يضطر مسؤولو المكتب إلى اللجوء المكثف إلى إبرام ملاحق لصفقات الأشغال قصد مواجهة النقائص التي تعترض تنفيذ المشاريع لا من أجل إنجاز أشغال إضافية غير مقررة في دفاتر الشروط الخاصة.

ويتعلق الأمر، في غالب الأحيان، بأشغال لتحسين جمالية المبنى و تغيير في الوصف التقني لبعض أرقام الأثمان (كتغيير في نوع الطلاء، وضع واجهات زجاجية للمبنى، تزليج بالرخام، تركيب معدات من الإنوكس، وضع محطات لتوليد الطاقة الشمسية، ...).

و تجدر الإشارة إلى أن كل هذه الأشياء يتم تحديدها في مرحلة الدراسة القبلية للمشروع؛ قبل الإعلان عن طلب العروض؛ وتعد حاسمة في تحديد ميزانية المشاريع. ونخص بالذكر على سبيل المثال المشاريع التالية: المعهد الوطني للخيل، المعهد المتخصص في الفندقة والسياحة بالسعيدية، المعهد المتخصص في التكنولوجيات الحديثة للاتصال والإعلام بسيدي يوسف بن علي بمراكش، ، المعهد المتخصص في الفندقة والسياحة بالصويرة، مركز الاستقبال عين برجة، المعهد المتخصص في الفندقة والسياحة فونتي بأكادير، المعهد المتخصص في الفندقة والسياحة بالحسيمة، المعهد المتخصص في الفندقة والسياحة ببني ملال.

- **زيادات مهمة في حجم الأشغال**

مقارنة المحتوى المادي مع حجم الأشغال من جهة، و المنجزات من جهة أخرى، في ما يخص الكميات و البنود المنجزة في كشوفات الحسابات تبين وجود تغييرات هامة.

وتجدر الإشارة أن هذه الزيادات في حجم الأشغال تتعلق في أغلب الأحيان بالبنود المرتبطة بتسوية الأرضية و بخرسانة البنيات التحتية. مما ينم على ضعف مستوى الإتقان في مرحلة الدراسات. فمن المفروض أن تكون هذه الكميات محددة مادامت الحسابات تعتمد على معطيات مضبوطة كطبيعة التربة (الدراسات الجيوتقنية) والمستوى الطوبوغرافي لموقع المشروع «مستوى عتبة البناية» (الدراسات الطوبوغرافية).

و بالتالي، فهناك تجاوزات تصل إلى 200 بالمائة أو أكثر بالنسبة للبنود المتعلقة ببعض المشاريع. ويبين الجدول الآتي أمثلة من الصفقات التي سجلت فيها زيادات هامة في حجم الأشغال:

	البند	الموضوع	الكميات المقررة في دفتر الشروط الخاصة	الكميات المنجزة حسب كشف الحساب	الفرق	معدل الفرق	الثمن الفردي	كلفة الفرق (بالدرهم)
الصفقة رقم 17/2006 المتعلقة ببناء المعهد المتخصص في الفندقة والسياحة المضيق	1.34	مجاري من الخرسانة الخفيفة التسليح	100	834,83	734,83	%734,83	600,00	440.898,00
	4.6c	قناة من pvc pn16 قطرها 110	58	444,5	386,5	%666,38	350,00	135.275,00
	3.42	مأخذ للكهرباء 16A*2	60	419	359	%598,33	150,00	53.850,00
	2.16	رخام من الكرانيت لطاولات أحواض الحمامات	20	132	112	%560,00	500,00	56.000,00
	3.56	كتلة للإضاءة الأمنية	10	59	49	%490,00	500,00	24.500,00
	4.6d	قناة من pvc pn16 قطرها 90	45	204	159	%353,33	300,00	47.700,00
	1.24	رئس جدار مزدوج	550	2039,46	1489,46	%270,81	70,00	104.262,20
	3.44	مأخذ للتيار الكهربائي triphasé	48	162	114	%237,50	300,00	34.200,00
	4.49c	نظام حلقة حرارية بين الباك و المروحة التحويلية ppr pn20 قطرها 40 م	70	216	146	%208,57	180,00	26.280,00
	8.9b	قناة من الإسمنت قطرها 300م	100	305	205	%205,00	120,00	24.600,00
	2.10	بلاط خارجي من زليج تقليدي	525	1510	985	%187,62	250,00	246.250,00
	4.49b	نظام حلقة حرارية بين الباك و المروحة التحويلية ppr pn20 قطرها 50 م	80	217	137	%171,25	200,00	27.400,00

الصفقة n°178/2009 المتعلقة ببناء داخلية في المعهد المتخصص في الفندقة والسياحة المضيق	101	حفر داخل الأرض كيف ما كانت طبيعتها	4220	30799,00	26579,00	%629,83	40,00	1.063.160,00
	103	تركيم أو نقل إلى المطارح	6230	37855,30	31625,30	%507,63	50,00	1.581.265,00
الصفقة رقم 05/2006 المتعلقة ببناء المعهد المتخصص في التكنولوجيات الحديثة للاتصال والإعلام طنجة	1.1	حفر داخل الأرض كيف ما كانت طبيعتها	2800	5 505,12	2705,12	%96,61	40,00	108.204,96
	1.2	حفر آبار أو خنادق أو مجاري في أرض عادية	550	1 556,14	1006,14	%182,93	40,00	40.245,52
	1.4	تركيم أو نقل إلى المطارح العمومية	550	1 556,14	1006,14	%182,93	25,00	25.153,45
	1.6	خرسانة خشنة	150	429,24	279,24	%186,16	550,00	153.584,20
الصفقة Marché n°52/2009 المتعلقة بإتمام المعهد المتخصص في الفندقة والسياحة السعيدية	A - 2	حفر داخل الأرض كيف ما كانت طبيعتها باستثناء الصخور	700	2240,89	1540,89	%220,13	55,00	84.748,95
	A -5	تركيم أو نقل إلى المطارح العمومية	1550	3237,69	1687,69	%108,88	50,00	84.384,50

سندات الطلب وصفقات الأشغال

في بعض الحالات، يتم تجاوز سقف 20 بالمائة من مبلغ الصفقة (الزيادة في حجم الأشغال و ملحق للصفقة) دون إتمام المشروع. و بالتالي، يتم اللجوء إلى سندات طلب وصفقات إضافية لإنجاز الأشغال و إنهاء المشروع. ويتعلق الأمر بالمعهد المتخصص في التكنولوجيات الحديثة للاتصال والإعلام بطنجة و المعهد المتخصص في الفندقة والسياحة بالمضيق.

وفي حالات أخرى، يتم الالتزام بسندات الطلب فقط من أجل تصحيح أخطاء في التصور أو في الإنجاز (كإنجاز أسلاك الشبكة المعلوماتية لمؤسستي المعهد المتخصص في التكنولوجيات الحديثة للاتصال والإعلام بطنجة وبسيدي يوسف بن علي بمراكش). و ينتج عن هذه الممارسة انعدام التوازن المالي و عدم احترام الميزانيات المبرمجة.

يوصي المجلس الأعلى للحسابات مكتب التكوين المهني و إنعاش الشغل بتجاوز نقائص دفاتر الشروط الخاصة لإتقان أفضل لمحتوى المشاريع.

خامسا- النفقات المتعلقة بصفقات البناء وتهيئة المباني

الصفقة رقم 178/2009 المتعلقة ببناء داخلية لمعهد متخصص في الفندقة والسياحة بالمضيق

تبين من خلال إفتحاص الوثاق المثبتة للصفقة، تغيير على مستوى عتبة البناية، مما أدى إلى ارتفاع حجم الأشغال الكبرى المتوقع إنجازها في كناش المقتضيات الخاصة. إذ أن بدء عملية البناء تم بتاريخ 2009/12/06 وذلك قبل الحصول على تصريح البناء، مع العلم أن مصادقة السلطات المختصة على التصميم المرخص لهذا الغرض تم بتاريخ 2011/01/05.

وبالإضافة إلى ذلك، أبرزت عملية التدقيق عدم إنجاز 42 مادة من ما مجموعه 185 مادة للأشغال المدرجة في الصفقة أي ما يعادل 1.440.535,00 درهم.

وعلاوة على ذلك، تبين من خلال معاينة الأشغال المنجزة أن الأشغال المتعلقة بمعالجة الصدى داخل القاعة المتعددة الأنشطة، بغلاف مالي قدره 811.800,00 درهم. هذه الأشغال تمت دون احترام مسطرة الالتزام بالنفقات. إذ لم يتم تقديم أي وثيقة (سند الطلب أو ملحق تعديلي للصفقة) لتبرير الإلتزام بالصفقة المذكورة أعلاه.

الصفقة رقم 52/2009 المتعلقة بإتمام أشغال توسعة المعهد المتخصص في حرف الفندقة والسياحة بالسعيدية

يتعلق موضوع الصفقة بإنهاء أشغال توسيع معهد التكنولوجيا التطبيقية، الفندقية والسياحية بمبلغ 12.794.970,00 درهم داخل أجل إنجاز لا يتعدى خمس أشهر.

وقد واجه سير الأشغال العديد من المشاكل نذكر من بينها وجود مياه جوفية، أنابيب وقنوات الصرف الصحي ... مما تسبب في تغيير إنجاز بعض مواد الصفقة، خاصة «الأشغال الكبرى» التي عرفت ارتفاعا في حجمها.

وتشمل هذه المواد «الحفر الشامل باستثناء الصخور» و«الردم أو التخلص من النفايات» التي زادت كمياتها على التوالي من 700 متر مكعب إلى 2.240,89 متر مكعب ومن 1.550 متر مكعب إلى 3.237,69 متر مكعب.

وبالإضافة إلى ذلك، فقد لوحظ عدم تطابق بعض مواد الأشغال لما هو متفق عليه في الصفقة، ونذكر من بينها على الخصوص «الزليج المصقول الأبيض» والذي تم تعويضه «بالزليج الخزفي الحجري» على الرغم من أن سعر هذا الأخير يقل ب 100 درهم للمتر المربع مقارنة مع الأول مما أدى إلى أداء مبلغ إضافي يقدر ب 122.000,00 درهم.

وتجدر الإشارة كذلك، إلى أن محضر الاستلام تم إنجازه بتاريخ 2010/02/09، مع العلم أن الأشغال لم تنته بعد، بدليل وجود محضر للأشغال منجز بتاريخ 2010/09/30.

الصفقة رقم 33/2007 المتعلقة بأشغال بناء وإتمام المعهد المتخصص للتكنولوجيا التطبيقية للتقنيات الحديثة للإعلام والتواصل بسيدي يوسف بن علي بمراكش

يتعلق موضوع هذه الصفقة بإنجاز أشغال بناء مؤسسة المعهد المتخصص للتكنولوجيا التطبيقية للتقنيات الحديثة للإعلام والتواصل بسيدي يوسف بن علي بمراكش. وقد لوحظ عند إفتحاص الوثائق المثبتة للصفقة أن سوء تصميم كناش المقتضيات الخاصة، أدى إلى ارتفاع في كمية الأشغال المنجزة، وبالتالي تم اللجوء إلى ملحق تعديلي للصفقة لإنهاء بعض الأشغال المتوقع إنجازها من قبل.

وقد أسفرت معاينة الأشغال المنجزة عن وجود فوارق فيما بين ما تم إنجازه وما تم أداؤه للمقاول، كما هو مفصل في الجدول أسفله:

	البند رقم	الموضوع	الكميات		الفرق بالدرهم
			المعاينة الميدانية	كشف الحساب النهائي	
الصفقة رقم 33/07	7.3.01	حوض مغسلة	22	24	3400 = 2 * 1700
	7.3.03	رشاش الحمام	8	10	2400 = 2 * 1200
	7.3.04	مرحاض أنجليزي	32	36	6000 = 4*1500
	7.4.02	حامل منشفة	09	13	500 = 2 * 250
البنود غير المنجزة	7.5.02	مطفأة حريق	12	13	1000 = 1 *1000
	6.1.03	60*44,4 متر شباك حماية	02	04	5000 = 2 *2500
	6.1.01	5,65x5,65 متر شباك حماية	12	13	500 = 1*500
	8.4.02	مصباح دائري غير نفادي	54	60	2100 = 6*350
	8.4.10	متر2,50 مضائة ذات علو	64	68	14000 = 4 *3500
	7.401	حامل للورق الصحي	30	32	500 = 2 *250

وبالتالي، فقد قام مكتب التكوين المهني وإنعاش الشغل بأداء مبالغ غير مستحقة للمقاول تقدر ب 35.400,00 درهم عن أشغال مدرجة وغير منجزة بالصفقة.

وعلاوة عن هذا، فقد لوحظ أداء أشغال غير منجزة في إطار تنفيذ الملحق التعديلي للصفقة تقدر ب 71.985,00 درهم، ويتعلق الأمر بإصلاح بعض العيوب التي تعتبر من مسؤولية الشركة ما دام لم ينجز بعد محضر التسليم النهائي للصفقة.

الصفقة رقم 34/2007 المتعلقة ببناء وإتمام أشغال مركز تطوير الكفاءات بسيدي يوسف بن علي بمراكش

لقد أسفرت عملية إفتحاص الوثائق المثبتة للصفقة عن وجود فوارق فيما بين الكميات المؤداة والكميات المنجزة، كما هو مفصل في الجدول أسفله :

الصفقة رقم 34/2007	البند رقم		الكميات			مبلغ الفرق بالدرهم
			المعاينة الميدانية	كشف الحساب	دفتر الشروط الخاصة	
بنود غير منجزة	C 3-1	تبليط الأرض من «كري صيرام»	2430,65	2580,97	1500	25554,40
	C 3.13	تبليط بزليج «بلدي»	0	17,07	50	25605,00
	C 4.1.1	باب صلب مع «لوحات «إيزوبلان	18	19	22	3100,00
	C 4.3.6	سياج الجسم بالمتر	53,20	56,24	17	8500,00
	C 8.25	حامل ضوئي	23	24	40	1500,00
	C 6.10	حوض مغسل	22	23	03	1500,00

بنود غير مطابقة	C 3.1	تبليط من «كري «صيرام					تفكك التبليط في قاعة البحت والتوثيق، إضافة إلى تسربات المياه مما أدى لإلى عدم استغلال هذه القاعة.
	C 6.10	حوض مغسل	22	23	03		يوجد هناك مغسل متبث بعمود عوض مغسل على شكل حوض

وبالتالي، فقد قام مكتب التكوين المهني وإنعاش الشغل بأداء مبالغ غير مستحقة للمقاول تقدر ب 65.759 درهم عبارة عن أشغال غير منجزة.

➢ الصفقة رقم 33/2006 المتعلقة بالمعهد المتخصص في مهن الفندقة والسياحة بالحسيمة

تم عقد الصفقة من طرف المكتب بمبلغ مالي قدره 20.768.362,62 درهم مع مدة إنجاز تصل إلى 09 أشهر بما فيها مدة إنجاز الملحق التعديلي للصفقة. وقد أسفرت معاينة الأشغال عن أداء خدمات لم يتم إنجازها من طرف المقاول، كما هو مبين في الجدول أسفله:

الصفقة رقم 33/2006	البند رقم	موضوع المنشآت	الكميات		الفرق بالكمية و بالدرهم
			كشف الحساب النهائي	المعاينة	
البنود الغير منجزة	4.2	F1 نافذة من الألمنيوم (2,00*0,60)	وحدات 5	وحدات 4	وحدة غير منجزة بقيمة 1300 درهم
	4.5	F4 نافذة من الألمنيوم (1,50*1,20)	وحدة 18	وحدة 16	وحدتين غير منجزتين بقيمة 4000 درهم
	4.8	F6a نافذة من الألمنيوم (3,00*0,60)	وحدة 23	وحدة 22	وحدة غير منجزة بقيمة 2100 درهم
	4.9	قطرF7 60الألمنيوم من الألمنيوم	وحدة 77	وحدة 75	وحدتين غير منجزتين بقيمة 7000 درهم
	4.13	PF1 إطار نافذة من الألمنيوم (1,50*2,20)	وحدات 5	وحدات 3	وحدتين غير منجزتين بقيمة 7600 درهم
	4.14	F11 نافذة من الألمنيوم (1,80*2,00)	وحدات 8	وحدات5	وحدات غير منجزة بقيمة 11400 درهم 3
	4.17	CH1 منفذ التهوية من الألمنيوم (3,00*0,60)	وحدات 7	وحدات3	وحدات غير منجزة بقيمة 7600درهم 4
	4.20	CH4 منفذ التهوية من الألمنيوم (7,50*0,60)	وحدة 1	وحدة 0	وحدة غير منجزة بقيمة 4800 درهم
	4.21	CH5 منفذ التهوية من الألمنيوم (0,60*0,60)	وحدة 30	وحدات 3	وحدة غير منجزة بقيمة 11610 درهم 27
	4.22	(منفذ التهوية من الألمنيوم (1,30*1,20	وحدتين	وحدة 0	وحدتين غير منجزتين بقيمة 3200 درهم
	4.27	(منفذ التهوية من الألمنيوم (7,80*1,20	وحدات 4	وحدات 3	وحدة غير منجزة بقيمة 9500 درهم
	4.28	(مدخل زجاجي بالالمنيوم (1,70*1,20	وحدتين	وحدة 1	وحدة غير منجزة بقيمة 10500 درهم

بنود غير مطابقة	4.4	نافذة الالمنيوم F3 (1,50*0,60)	1,50*0,60	تم إنجاز 3 وحدات بأبعاد مختلفة ((0,60*1,00) ووحدة بأبعاد (0,60*1,20
	4.13	باب نافذة من الألمنيوم PF1 (1,50*2,20)	1,50*2.20	(تم إنجاز وحدة بأبعاد(2,20*1,00
	4.18	الألمنيوم CH2 منفذ للتهوية من (4,50*0,60)	4,50*0,60	(تم إنجاز وحدة بأبعاد (0,60*4,00
	4.19	الألمنيوم CH3 منفذ للتهوية من (6,00*0,60)	6,00*0,60	(تم إنجاز وحدة بأبعاد (0,60*5,10
	4.21	الألمنيوم CH5 منفذ للتهوية من (0,60*0,60)	0,60*0,60	(تم إنجاز وحدة بأبعاد (0,30*0,30
	2.24	(مدخل زجاجي بالالمنيوم (1,20*2,50	2,50*1,20	(تم إنجاز وحدتين بأبعاد (2,20*1,30
	4.27	(مدخل زجاجي بالالمنيوم (1,20*7,80	7,80*1,20	(تم إنجاز وحدة بأبعاد (1,20*6,20 (و وحدتين بأبعاد (1,20*6,50
	4.29	(مدخل زجاجي بالألمنيوم (1,20*1,70	1,70*1,20	(تم إنجاز وحدة بأبعاد (1,50*1,50 (و وحدة بأبعاد (1,20*1,50

وبالتالي، فقد قام مكتب التكوين المهني وإنعاش الشغل بأداء مبالغ غير مستحقة للمقاول تقدر ب 74.310,00 درهم عبارة عن أشغال غير منجزة.

➢ الصفقة رقم 05/2006 المتعلقة بإنجاز أشغال بناء المعهد العالي للتكنولوجيا التطبيقية بطنجة

يتعلق المشروع ببناء المؤسسة المذكورة أعلاه بمبلغ مالي قدره 12.944.623.620 درهم مع مدة إنجاز حددت في ثمانية أشهر.

تم إعطاء أمر أولي للمقاول بإنجاز الخدمة بتاريخ 17 أبريل 2006. وقد قام المكتب بإعطاء أمر خدمة آخر متعلق بالملحق التعديلي للصفقة لإنجاز أشغال إضافية غير مدرجة في كناش المقتضيات الخاصة. ويتعلق الأمر بردم الحفر بثمن 170 درهم للمتر المكعب بمبلغ إجمالي قدره 227.795,71 درهم.

وقد لوحظ أن هذه الخدمة لم تأخذ بعين الاعتبار أثناء تصميم كناش المقتضيات الخاصة، مع الإشارة أن المكتب لم يقم بالدراسة الجيوتقنية المتعلقة بطبيعة التربة مما أسفرت عنه التكلفة الإضافية المشار إليها أعلاه.

وعلاوة على ذلك، تم تنفيذ الأشغال دون موافقة السلطات المختصة ودون تأشيرة مراقب الدولة. إذ أن الموافقة على الملحق التعديلي للصفقة والتأشير عليه من طرف مراقب الدولة تمت على التوالي بتاريخ 31 ماي و26 يونيو 2007 في حين أن محضر التسليم المؤقت للصفقة تم إنجازه بتاريخ 15 فبراير 2007.

وقد لوحظت أيضا بعض العيوب يمكن تلخيصها فيما يلي:

- تساقط ستائر النوافذ في الواجهة الرئيسية والخلفية للبناية؛
- تسرب المياه من بعض النوافذ، مع العلم أن هذا النقص أشير إليه في التقرير المنجز من طرف مكتب المراقبة في إطار تنفيذ الصفقة رقم 59/2006 المبرمة معه. لكن لم يتم إصلاحه بعد من طرف مسؤولي المكتب.

وفي نفس السياق، فقد لوحظ عدم إنجاز بعض الأشغال المدرجة في الصفقة والمتعلقة بالجدار السياج والتي تم الالتزام بها في إطار سند الطلب رقم 17/2007 المنجز بتاريخ 13 يوليوز 2007 بمبلغ مالي قدره 128.000,00 درهم. في حين أن محضر تسليم الصفقة تم بتاريخ 17 فبراير 2007.

يوصي المجلس الأعلى للحسابات مكتب التكوين المهني وإنعاش الشغل باحترام المساطر والأنظمة المعمول بها في مجال الصفقات العمومية ولاسيما نظام الصفقات الخاصة به.

II. جواب المدير العام لمكتب التكوين المهني وإنعاش الشغل

(نص مقتضب)

أولا- سياسة الاستثمار العقاري

1. عدم وجود تصميم مديري عقاري

من أجل بلورة رؤية مستقبلية وتلبية الحاجيات الضرورية في مجال التكوين، شرع المكتب في إنجاز دراسات لوضع تصاميم مديرية جهوية، تم إنهاء بعضها، بينما لم تكتمل أخرى نظرا للتغيرات الاقتصادية التي شهدتها بلادنا.

وخلال سنة 2002، برمجت الحكومة ضمن التصريح الحكومي بتطوير قطاع التكوين المهني وذلك بتكوين 400.000 متدرب في أفق 2007-2008. ولمواكبة هذا البرنامج، قام مكتب التكوين المهني وإنعاش الشغل، بإعداد برنامج عمل يحدد كل العمليات وخاصة إحداث وتوسيع مؤسسات التكوين الضرورية لتحقيق الأهداف المنشودة.

إن الاستثمارات العقارية المنجزة من طرف المكتب ترتكز أساسا على التوجهات الحكومية، أخذا بعين الاعتبار حاجيات الاقتصاد الوطني.

والواقع أن الاستثمارات العقارية، كما أشارت إليها لجنة الافتحاص، تمت في إطار هذه الإستراتيجية الشاملة الهادفة إلى تطوير المهارات اللازمة لدعم الأوراش القطاعية الكبرى الوطنية وخاصة منها تلك التي توفر للمغرب امتيازات تنافسية وتجلب الكثير من الاستثمارات في مجالات السياحة والبناء والأشغال العمومية والميثاق الوطني للإقلاع الصناعي (الأوفشورينغ والإليكترونيك)، ومخطط المغرب الأخضر (الصناعة الغذائية) والاستراتيجية المندمجة لقطاع اللوجستيك والنسيج والألبسة وما إلى ذلك، ....

(...)

2. خصاص في إعداد وتنفيذ مخططات التنمية

إن وضع خطط استثمار المكتب، يتم عبر برامج عمل سنوية ووفقا لمشروع البرنامج التعاقدي والاتفاقيات المبرمة في إطار التعاون الدولي ومع مختلف المتدخلين في القطاعات المهنية المعنية بمشاريع التكوين. ومع ذلك، تجدر الإشارة إلى أنه بالنسبة للتكوين بصفة عامة والتكوين المهني بصفة خاصة، فإن مشاريع الاستثمارات الرامية إلى خلق مؤسسات التكوين، تواجه عادة بعض التغيرات الناتجة عن الظرفية الاقتصادية والسياسية، كما هو الشأن بقطاعي النسيج والألبسة والسياحة التي تأثرت بالتقلبات الجيوسياسية والاقتصادية العالمية.

وهذا ما يجعل المكتب مضطرا أحيانا إلى تأجيل أو تأخير تنفيذ بعض المشاريع الاستثمارية بهذه القطاعات، تلافيا لكل إنجاز غير منتج وتجنبا لكل نفقات بدون مردودية.

أما فيما يتعلق بتمديد فترات إنجاز بعض المشاريع، فذلك راجع لأسباب خارجة عن إرادة المكتب كرصد الاعتمادات المالية من طرف السلطات العمومية، أو الصعوبات المتعلقة بتسوية العقارات المخصصة لها.

فيما يتعلق بارتفاع تكاليف إنجاز المشاريع مقارنة مع التقديرات الأولية، تجدر الإشارة إلى أن تحديد تكلفة كل مشروع مقترح يمر عبر المراحل التالية :

- التكلفة التقديرية الأولية حسب الاعتمادات المرصودة ؛
- التكلفة التقديرية للميزانية السنوية : تحتسب هذه التكلفة التقديرية على أساس مؤقت، مع الأخذ بعين الاعتبار الدراسات المنجزة أو التي هي في طور الإنجاز ؛
- التكلفة التقديرية على مستوى طلب عروض المشروع، وإن كانت توقعية، فإنها تأخذ بعين الاعتبار الدراسات والمخططات المنجزة، ويبقى هذا التقدير هو الأقرب إلى التكلفة الفعلية للمشروع.

(....)

3. عدم إبرام البرنامج التعاقدي 2010-2016

إن البرنامج التعاقدي بين الدولة ومكتب التكوين المهني وإنعاش الشغل يعد ثمرة مجموعة من اللقاءات التشاورية التي تمت مع مختلف الشركاء الاقتصاديين والفرقاء الاجتماعيين والمؤسسات الإدارية والمهنية. ويعتبر هذا البرنامج خارطة طريق من أجل تلبية الحاجيات في مجال التكوين الضرورية لدعم ومواكبة مشاريع القطاعات المهيكلة (الطيران، الأوفشورينغ، السيارات، النقل والوجستيك، ...). هذا البرنامج تمت إحالته على السلطات المعنية بتاريخ 6 أبريل 2011 من أجل الموافقة عليه.

4. خلق مؤسسات دون دراسات مسبقة لتحديد الحاجيات

إن خلق مؤسسات التكوين كما تمت الإشارة إليه من طرف لجنة الافتحاص، يندرج في إطار التوجهات الإستراتيجية للمشاريع الوطنية المهيكلة.

أما بالنسبة للمؤسسات المتعددة القطاعات، فإن برمجتها تكون على أساس :

- استغلال نتائج بعض التصاميم المديرية المنجزة على صعيد المديريات الجهوية ؛
- استغلال المخططات القطاعية التي تعدها الجهات الحكومية أو الوزارات المعنية؛
- دعم تطوير سياسة القرب ؛
- تلبية الحاجيات من التكوين بالقطاعات الاجتماعية وذلك في إطار شراكة مع الجهات الفاعلة الوطنية والمحلية (مؤسسة محمد الخامس للتضامن، ومؤسسة محمد السادس لإعادة إدماج السجناء والمبادرة الوطنية للتنمية البشرية والجمعيات، ...)؛
- نتائج الحوار مع مختلف الجهات الفاعلة في المجال الاقتصادي (اللجان التوجيهية والتعاقدات والاتفاقيات،...).

وعلى هذا الأساس فإن المؤسسات التكوينية المحدثة جاءت لتلبي الحاجيات المعبر عنها مسبقا من طرف مختلف الفاعلين.

5. استمرار العجز في عرض التكوين بالرغم من الجهود لتطوير البنية التحتية

منذ سنة 2003، قام المكتب بعدة إجراءات للتخفيف من حدة العجز في عرض التكوين. وتتلخص هذه الإجراءات فيما يلي :

- إنشاء 117 مؤسسة جديدة بمختلف جهات المملكة منذ سنة 2003 ؛
- توسيع مجموعة من المؤسسات ؛
- نهج مقاربة جديدة تتمثل في تخصص فضاءات التكوين ؛
- تعميم نظام التناوب في التكوين بنسبة 100%، حيث لم يكن يتعدى 2% سنة 2001.

مكنت هذه الإجراءات المكتب من تحسين القدرة الاستيعابية للمؤسسات التكوينية والتي لم تكن تتجاوز 57.581 متدرب خلال سنة 2002/ 2003، لتصل إلى أكثر من 310.000 متدرب خلال سنة 2012/ 2013، أي بزيادة تفوق 250.000 متدرب، الشيء الذي أدى إلى خفض العجز في مجال التكوين وإلى تحقيق أهداف المخطط التنموي الأول الذي كان يطمح إلى تكوين 400.000 متدرب في أفق سنة 2007/ 2008، وشجع على إعطاء الانطلاقة للبرنامج التعاقدي الجديد من أجل تكوين 1.000.000 متدرب في أفق سنة 2017.

وإدراكا منه لجسامة المهمة المنوطة به، يواصل مكتب التكوين المهني وإنعاش الشغل سياسته في مجال التكوين من أجل خفض العجز السالف الذكر عبر خلق مؤسسات جديدة بشعب متنوعة آخذا بعين الاعتبار ملاءمة التكوين لسوق الشغل.

ثانيا- تقييم منجزات المكتب في مجال الاستثمار العقاري

1. الحصيلة المالية

- **نفقات غير مسددة**

فيما يتعلق بأداء مبلغ المتأخرات الذي تطرقت إليه لجنة الافتحاص فتجدر الإشارة إلى أنه يهم جزئيا المبالغ المتعلقة بـ :

- مشاريع لم تنطلق بعد ؛
- صفقات تم تفويتها في أواخر سنة 2012 ومدرجة بأكملها ضمن اعتمادات الأداء لنفس السنة ؛
- مشاريع لم تنته أشغالها ؛
- الاقتطاعات الضامنة ؛
- ملفات متنازع بشأنها

من جهة أخرى، تجدر الإشارة إلى أن مجهودات متواصلة تبذل لتسوية الأداءات المتأخرة.

وتمت، بالنسبة للفترة ما بين فاتح يناير 2013 إلى 31 أكتوبر 2013، تصفية ما قدره 228.617.553,98 درهم، أي بنسبة تصفية الأداءات المتأخرة وصلت إلى 51,45%.

وستتعزز المجهودات المبذولة لمواصلة تسوية الأداءات المتأخرة خاصة بالنسبة للعمليات القديمة وتفادي أداء فوائد التأخير المترتبة عن ذلك.

- **عدم ضبط تكاليف المشاريع**

فيما يتعلق بارتفاع تكاليف إنجاز المشاريع مقارنة مع التقديرات الأولية، تجدر الإشارة إلى أن تحديد تكلفة كل مشروع مقترح يمر عبر المراحل التالية :

- التكلفة التقديرية الأولية حسب الاعتمادات المرصودة ؛
- التكلفة التقديرية للميزانية السنوية : تحتسب هذه التكلفة التقديرية على أساس مؤقت، مع الأخذ بعين الاعتبار الدراسات المنجزة أو التي هي في طور الإنجاز ؛
- التكلفة التقديرية على مستوى طلب عروض المشروع، وإن كانت توقعية، فإنها تأخذ بعين الاعتبار الدراسات والمخططات المنجزة، ويبقى هذا التقدير هو الأقرب إلى التكلفة الفعلية للمشروع.

وبمقارنة مبالغ تفويت صفقات الأشغال والدراسات مع كلفة الإنجاز، فإن الفروق الناجمة عن ذلك تبقى ضئيلة، اعتبارا لطبيعة وخصوصية المشاريع المنجزة. وعلى سبيل المثال، فبالنسبة للمؤسسات الإحدى عشر (11)، موضوع ملاحظة لجنة الافتحاص، فإن المعدل الإجمالي لهذه الفروق لم يتعدى 8,72% .

كما تجدر الإشارة أنه أثناء إنجاز الأشغال الخاصة بالمشروع، يمكن أن تطرأ بعض التعديلات على طبيعة أو نوعية الأشغال. هذه التعديلات تكون ضرورية من أجل مطابقة توظيف المنشآت مع المتطلبات التي لم تكن واردة أثناء إنجاز الدراسات الأولية.

وفقا للحاجيات التي تم التعبير عنها في وقت لاحق من خلال الدراسة القطاعية، فإن محتوى مشروع مركز التأهيل المهني بالحسيمة الذي كان يهم خلق تخصصات في مستوى التأهيل فقط، تم تحيينه ليصبح معهدا متخصصا في مهن الفندقة والسياحة بمستويات التقني المتخصص والتقني والتأهيلي.

2. حصيلة المنجزات : منجزات هامة مقترنة بصعوبات في الإنجاز

- إنجاز مشاريع غير مبرمجة عوض مشاريع مبرمجة

إن تنفيذ مخطط التنمية 2003-2008 كان على مدى خمس سنوات. وخلال هذه الفترة عرفت الظرفية الاقتصادية والاجتماعية الوطنية والدولية تحولات ملحوظة، حيث ظهرت قطاعات اقتصادية جديدة على حساب قطاعات أو أنشطة تميزت بالركود. ونتيجة لذلك ومن أجل مواكبة القطاعات المهيكلة الجديدة في مجال الكفاءات والمهارات المهنية اللازمة للمشاريع الكبرى، كان لا بد للمكتب أن يجري تعديلا على برنامجه الاستثماري.

ويعطي الجدول التالي توضيحات حول إرجاء بعض المشاريع التي كانت مبرمجة في إطار مخطط التنمية 2003-2008 :

عناصر جواب المكتب	المؤسسات
هذا المشروع لم ينطلق لعدم المصادقة عليه وتم تعويضه بمعهد التكنولوجيات الحديثة للإعلام والتواصل بحي الرياض بمدينة الرباط.	معهد التكنولوجيات الحديثة للإعلام والتواصل القنيطرة
يتعلق الأمر بالمعهد المتخصص في الفندقة والسياحة بالحسيمة المشار إليه أعلاه والذي تم إنجازه.	مركز التأهيل المهني الحسيمة
المنطقة الصناعية التي من المرتقب احتضانها لهذا المشروع لم تنجز بعد.	المعهد المتخصص في الصناعات الغذائية أكادير
تم إرجاء إنجاز هاذين المشروعين.	المعهد المتخصص للبناء والأشغال العمومية فاس
	معهد التكنولوجيا التطبيقية في الأشغال العمومية أكادير

إن عناصر الجواب المتعلقة بالمشاريع التي تم إرجاؤها أو التي تم التخلي عنها في مختلف مراحل الإنجاز، يمكن إيجازها ضمن الجدول التالي :

عناصر جواب المكتب	تقدم إنجاز المشروع	وضعية المشروع	اسم المشروع
إن إحداث هذه المؤسسة أصبح غير مبرر لوجود مؤسسة تابعة لقطاع السياحة في نفس التخصص، لذلك تم تعويضه بمؤسسة في الفندقة والسياحة بمكناس.	الدراسات الطوبوغرافية والهندسية والتقنية تم إنجازها وتم إبرام العقود المتعلقة بمراقبة الأشغال والمخططات وترشيد الدراسات التقنية. وتبلغ النفقات الملتزم بشأنها في هذه المرحلة : 489.128,00 درهم	مشروع ملغى	معهد السياحة والفندقة بفاس

مركب النسيج والألبسة يعقوب المنصور - تمارة	مشروع ملغى	لقد تم تفويت صفقة بناء المشروع بمبلغ 15.663.129,30 درهم وتم إلغاؤه بعد ذلك. بلغت الأداءات المتعلقة بمختلف الدراسات المنجزة إلى غاية 2012/12/31، 323.185,32 درهم	اعتبارا للصعوبات التي يعرفها قطاع النسيج والألبسة، كان من الأنسب تعويض هذا المركز بمؤسسة ذات تخصصات متعددة. طلب العروض المتعلق بهذا المشروع تمت إعادة إعلانه. لهذا فإن الالتزامات المبرمة مبررة.
معهد النسيج والألبسة بطنجة	مشروع ملغى	مشروع ملغى	اعتبارا للصعوبات التي يعرفها قطاع النسيج والألبسة فقد تم إلغاء هذا المشروع.
معهد التكوين في مهن مواد البناء بتامسنة	مشروع معلق	النفقات الملتزم بشأنها بلغت 1.446.304,32 درهم. وتهم مختلف دراسات إنجاز المشروع (طوبوغرافية، هندسية، الخ. ...) التي انطلقت سنة 2009. منذ ذلك الحين، توقف المشروع في مرحلة دراسات المساعدة التقنية.	عرف المشروع تأخرا اعتبارا للصعوبات التي تخص تعبئة المساعدة التقنية المتخصصة. إنجاز هذا المشروع يبقى مرهونا بإعداد هذه المساعدة التقنية.
مركز التأهيل المهني الصفاصف	مشروع ملغى	مشروع ملغى : في مرحلة الدراسات الطوبوغرافية و الجيوتقنية	تم إلغاء هذا المشروع نظرا لعدم استجابة النسيج الاقتصادي والاجتماعي لمعايير انجازه.

- **التأخر في انطلاق التكوين بالمؤسسات مقارنة مع التواريخ المحددة**

بالنسبة لمعاهد التكنولوجيا التطبيقية بكل من مدن بوجدور ومريرت والعروي والمعهد المتخصص في التكنولوجيا التطبيقية في الصناعات الغذائية بأكادير، فإن التأخير يرجع أساسا إلى عدم تصفية المشاكل المتعلقة بالعقار المخصص لهذه المعاهد.

أما فيما يتعلق بالمعاهد الأخرى، فإن التأخير الملاحظ راجع بالأساس إلى الصعوبات التي واجهها المكتب عند تنفيذ مختلف مراحل إنجاز المشاريع. كما أن تواريخ بداية العمل بهذه المؤسسات والمتوقعة في المخطط التنموي، تبقى تواريخ مرتقبة وتقريبية، مرتبطة بمستوى الصعوبات المتعلقة بتصفية الوعاء العقاري المخصص لإيواء المؤسسات المعنية والإجراءات المصاحبة.

وتجدر الإشارة إلى أن تخصيص الوعاء العقاري يتوقف على مجهودات مجموعة من المتدخلين (الوكالات الحضرية - الجماعات والسلطات المحلية، ...).

ثالثا- تدبير الممتلكات العقارية

1. عدم تسوية الوضعية القانونية للمتلكات العقارية

على غرار المؤسسات العمومية الأخرى، يمتلك المكتب وعاءا عقاريا متعدد المصادر (أملاك عمومية ومخزنية، جماعات محلية وخواص، ...).

ولذلك وجب التأكيد على ما يلي :

- تم تحويل جزء من الوعاء العقاري المحتضن لمجموعة من المؤسسات للمكتب بموجب مقتضيات الظهير بمثابة قانون رقم 1-72-183 بتاريخ 29 ماي 1974 المحدث بموجبه مكتب التكوين المهني وإنعاش الشغل.

- تم اقتناء الجزء الثاني من الوعاء في إطار ميزانية المكتب أو تم وضعه رهن إشارته من طرف مختلف الشركاء.

ومع ذلك، وإدراكا منه لأهمية تسوية الوضعية القانونية لهذا الوعاء، فإن المكتب قام بإنشاء قاعدة بيانات شاملة حول وعائه العقاري، يعمل على تحيينها باستمرار موازاة مع عمليات التسوية.

وفي هذا الإطار، شرع المكتب في اتخاذ عدة إجراءات عملية مع عدد من الأطراف المعنية من أجل تسوية مجموعة من العقارات وذلك حتى يتسنى له نقل ملكيتها بصفة نهائية لصالحه.

علاوة على ذلك، وفي إطار مراجعة أحكام الظهير المحدث للمكتب، فقد تم إعداد مشروع نص تعديلي يوجد حاليا في طور صياغته النهائية من طرف الوزارة الوصية، ينص أساسا على نقل وبدون مقابل لملكية جميع العقارات التي تم وضعها تحت تصرف المكتب منذ إنشاءه.

2. تدبير صيانة المباني

مهام متفرقة ومساطر صارمة

فيما يتعلق بالصيانة، وجب التذكير أن جميع العمليات الكبرى المتعلقة بصيانة المباني والمنشآت، تتم من طرف مديرية الوسائل العامة على الصعيد المركزي، في حين تسند العمليات العادية والأقل أهمية إلى المديريات الجهوية.

ونظرا لتعدد مهام مديرية الوسائل العامة، تم تكليف المديريات الجهوية التي تتوفر على كفاءات في مجال البناء، بالقيام بعمليات صيانة المباني والمنشآت وكذا الحماية من تسربات المياه (على سبيل المثال نورد المديرية الجهوية الوسطى الجنوبية والمديرية الجهوية الشرقية).

وهمت هذه العمليات على سبيل الذكر لا الحصر، صيانة المعهد المتخصص لبركان وسيدي معافة بوجدة كما جاء في تقرير لجنة الافتحاص. وبالفعل فإن عملية الصيانة هاته تمت على مرحلتين. الأولى أنجزت من طرف مديرية الوسائل العامة خلال سنة 2009 نظرا لطابعها الاستعجالي، والثانية تم إنجازها خلال سنة 2011 من طرف المديرية الجهوية الشرقية.

وفي هذا السياق، فإن المكتب وفي إطار إعادة هيكلته التنظيمية، قرر إحداث مصالح خاصة بالصيانة والإصلاح واللوجستيك بجميع المديريات الجهوية تتكلف أساسا بتشخيص الحاجيات وتحديد الأولويات وطبيعة التدخلات وكلفة الإنجاز الخاصة بصيانة المباني والمنشآت والمعدات داخل معاهد التكوين التابعة لكل مديرية. كما سيعهد إلى هذه المصالح إعداد وثائق وتقارير من أجل متابعة عمليات الإصلاح والصيانة وفقا لتوصيات لجنة الافتحاص.

علاوة على ذلك، سيعمل المكتب على توظيف الكفاءات البشرية التي يتوفر عليها داخل معاهد التكوين من أجل تعبئتها في مجال الاستشارة التقنية وتقديم المساعدة للمصالح المحدثة لتتبع عمليات الصيانة وتحسين إدارتها وتدبيرها.

غياب التشخيص وتقارير تقنية عن المباني

كما تمت الإشارة إليه أعلاه، فإن المكتب وفي إطار إعادة هيكلته التنظيمية، قرر إحداث مصالح خاصة بالصيانة والإصلاح واللوجستيك بجميع المديريات الجهوية تتكلف أساسا بتشخيص الحاجيات وتحديد الأولويات وطبيعة التدخلات وكلفة الإنجاز الخاصة بصيانة المباني والمنشآت والمعدات داخل معاهد التكوين التابعة لكل مديرية. كما سيعهد إلى هذه المصالح إعداد وثائق وتقارير من أجل متابعة عمليات الإصلاح والصيانة وفقا لتوصيات لجنة الافتحاص.

علاوة على ذلك، سيعمل المكتب على توظيف الكفاءات البشرية التي يتوفر عليها داخل معاهد التكوين من أجل تعبئتها في مجال الاستشارة التقنية وتقديم المساعدة للمصالح المحدثة لتتبع عمليات الصيانة وتحسين إدارتها وتدبيرها.

صيانة المباني : اعتمادات ضعيفة مقارنة مع أهمية المنشآت

إن طريقة احتساب هذه النسبة شملت جميع معاهد التكوين في حين أن مجموعة من هذه المعاهد لازالت حديثة الإنشاء ولا تحتاج بعد لأية عملية إصلاح أو صيانة. ومن تم فإن إدراجها ضمن قاعدة الاحتساب سيؤدي حتما إلى ارتفاع ملموس في مستوى هذه النسبة.

كما لابد من التذكير أن الاعتمادات المالية المخصصة للصيانة المذكورة، هي اعتمادات تقتصر على الصيانة العادية للمباني التي تدرج في بند الميزانية تحت إسم «صيانة المباني المخصصة للاستغلال المهني». في حين أن أعمال الصيانة والإصلاحات الكبرى يتم تحملها في إطار بند الميزانية تحت إسم «تصميم وإدخال تحسينات على المباني والتركيبات».

وقد جاءت هذه الاعتمادات منذ سنة 2006 على النحو التالي :

السنوات	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
الاعتمادات المرصودة	36,746	18,350	31,690	43,9	45,260	31,750	27,00

تدهور حالة مباني المعاهد القديمة

في هذا الصدد يشير المكتب، أن أغلب معاهد التكوين المهني التابعة له أنشئت منذ الستينات والثمانينات والتسعينات. وبالتالي فإن حالة بناياتها أصبحت تتطلب القيام بمجهودات أكبر في عمليات الصيانة وإعادة تأهيل المباني.

وتجدر الإشارة، أن المكتب علاوة على أشغال الصيانة العادية المنجزة على مستوى مؤسسات التكوين، قام منذ سنة 2003 بإنجاز عمليات كبرى همت :

- الحماية من التسربات المائية والتي شملت 66 معهدا بغلاف مالي وصل إلى 30,04 مليون درهم ؛
- إدخال إصلاحات على البنايات والمنشآت شملت 49 معهدا بغلاف مالي قدره 68,07 مليون درهم ؛
- صيانة وترميم 10 داخليات بغلاف مالي قدره 20,01 مليون درهم.

في حين تم الشروع في إنجاز برنامج إصلاح وتجديد البنايات يهم 76 معهدا منذ سنة 2012.

رابعا- إدارة الأشغال وتدبير المشاريع

1. تدبير المشاريع

خصاص في متابعة ومراقبة الأشغال

فيما يتعلق بمتابعة المشاريع المنجزة، تجدر الإشارة إلى أن جميع المشاريع كانت موضع متابعة مستمرة ودائمة رغم أن عدد الزيارات للأوراش تختلف من ورش لآخر. كما أن محاضر اجتماعات تتبع الأشغال تنجز بصفة منتظمة.

أما فيما يخص الملاحظات التي جاءت بها لجنة الافتحاص في هذا المجال، فإنه يجب التأكيد على أن مديرية الوسائل العامة بصفتها مصلحة للمساندة والاستشارة التقنية لجميع المديريات المركزية والجهوية في مجال الاستثمار، أصبح حجم عملها يتزايد بحدة منذ العقد الماضي. هذا التزايد فرضته التزامات المكتب من أجل تنفيذ برامج عمله السنوية والرامية إلى تطوير آليات التكوين من أجل تحقيق الأهداف المسطرة في مخططه التنموي وخاصة ما يتعلق بـ :

- الطلب الحكومي المتعلق بتكوين 400.000 متدرب في أفق سنة 2008.
- تكوين 1.000.000 متدرب في أفق سنة 2017 كما جاء في المخطط التنموي للمكتب.

ووعيا منه بتعدد المهام التي أصبحت منوطة بمديرية الوسائل العامة، فقد قام المكتب بنشر مجموعة من الإعلانات الخاصة بتوظيف موارد بشرية مؤهلة لتعزيز الطاقم البشري للمديرية. إلا أنه وفي أغلب الحالات، هذه الطلبات لم يستجب لها نظرا لكون الكفاءات البشرية في مجال الهندسة المدنية تفضل العمل في القطاع الخاص حيث يوفر لهم أجورا أفضل، خاصة بعد الطفرة النوعية التي عرفها قطاع البناء خلال السنوات الأخيرة.

وفي الوقت نفسه وبغية تخفيف العبء على هذه المديرية قام المكتب بالتدابير التالية :

- انتداب منذ سنة 2005، مديرية التجهيزات العامة التابعة لوزارة التجهيز والنقل من أجل إدارة مشاريع بناء

معاهد التكوين وخاصة تلك الممولة من طرف البنك الأوربي للاستثمار.

- إضفاء اللامركزية على بعض المهام التي كانت تقوم بها مديرية الوسائل العامة وإسنادها إلى المديريات الجهوية بما في ذلك أشغال الصيانة.

تنفيذ بعض المشاريع في غياب تصاميم إرساء المعدات

كما جاء في ملاحظات لجنة الافتحاص، عرفت بعض المشاريع عدة صعوبات من أجل تركيب بعض المعدات والتجهيزات في بعض المعاهد، خاصة تلك المتعلقة بمهن الفندقة والسياحة والتقنيات الحديثة للإعلام والتواصل.

هذه الصعوبات تبقى جد عادية في مجال البناء ولا تؤثر بأي حال من الأحوال على محتوى المشاريع وطبيعة الأشغال المنجزة.

فيما يتعلق بمركز التأهيل المهني الذاوديات، يجب التذكير بأن هذا المركز هو في ملكية إدارة التعاون الوطني، وقد تم وضعه رهن إشارة المكتب حيث تمت إعادة هيكلته وترميمه حتى يتماشى ومتطلبات تخصصات التكوين.

القيام بالدراسات الأولية قبل تحديد مسبق لبقعة المشروع

إن المكتب لم يشرع في أي دراسات قبل تحديد الوعاء العقاري المخصص لبناء المعاهد إلا في بعض الحالات التي تمت الإشارة إليها من طرف لجنة الافتحاص والتي همت تغيير الوعاء العقاري المحدد مسبقا لاحتضان معاهد التكوين وذلك نتيجة عوامل خارجة عن إرادة المكتب.

نتج عن هذه الوضعية بطبيعة الحال، القيام بالتزامات إضافية من طرف المكتب من أجل إنجاز دراسات طوبوغرافية وجيوتقنية تبقى في كل الأحوال قيمتها ضعيفة مقارنة مع تكاليف المشاريع المعنية.

بالإضافة إلى ذلك، تتم كل التعديلات الناتجة عن تغيير الوعاء العقاري في ظل الاحترام الدقيق وكذا الإجراءات والقواعد المتعارف عليها في هذا المجال. ويقدم الجدول التالي أجوبة مفصلة على ملاحظات لجنة الافتحاص لبعض معاهد التكوين

عناصر جواب المكتب	اسم المشروع
لقد تم تفويت الأشغال المتعلقة بالدراسات على أساس بقعة تم اقتراحها سنة 2009 من طرف بلدية القصيبة. إلا أن هذه الأخيرة تراجعت عن هذا الاقتراح. ولم يتم تعيين بقعة جديدة إلا لاحقا.	المعهد المتخصص في التكنولوجيا التطبيقية القصيبة
لقد تم تحديد العقار قبل الشروع في إنجاز مختلف الدراسات، إلا أنه تم تحيينها بعد ذلك تماشيا مع طبيعة طوبوغرافية الأرض.	المعهد المتخصص في التكنولوجيا التطبيقية تامسنة
تم الالتزام بالدراسات سنة 2010 وذلك بعد تخصيص العقار من طرف الجماعة.	المعهد المتخصص في التكنولوجيا التطبيقية تارجيست
إن تغيير موقع المشروع كان مصحوبا بالتعديلات الضرورية الملائمة وخصوصيات العقار الجديد، مع العلم أن تغيير موقع المشروع كان نتيجة توصية من طرف المركز الجهوي للاستثمار بوجدة.	المعهد الوطني للتكوين في مهن النقل واللوجستيك تاوريرت
تم استغلال هذه البقعة مطرحا للأردام من طرف الغير، وذلك قبل الشروع في الأشغال وعليه، كان من الضروري إزالتها.	المعهد الوطني للتكوين في النقل الطرقي الدار البيضاء

➢ إنجاز الأشغال دون رخص مسبقة

في هذا الباب، تجدر الإشارة أن الشروع في إنجاز أشغال المعاهد يمليها ما يلي :

- ضرورة تعجيل إنجاز معاهد ومراكز تكوين جديدة وذلك لتلبية الاحتياجات في مجال التكوين ووفاء المكتب بالتزاماته إزاء السلطات العمومية ومختلف الفاعلين.
- الصعوبات المرتبطة بمساطر تسوية الوعاء العقاري.
- بطء المساطر الإدارية الخاصة بطلبات منح رخص البناء.

2. تدبير الأشغال

➢ خصاص مرتبط بالدراسات الجيوتقنية

وفقا للمعايير الجاري بها العمل، تتم الدراسات الجيوتقنية من أجل معرفة طبيعة وجودة التربة من أجل تصميم الهياكل الذاعمة.

وفي هذه الحالة، وعند إنجاز المشروع مع ظهور اختلافات هامة في نوعية التربة، فإن المكتب يكون مضطرا للقيام بدراسة جيوتقنية تكميلية. ونذكر على سبيل المثال المقر الجديد للمكتب، حيث أظهرت الدراسة الأولية الوصول إلى تربة جيرية، في حين أنه عند بدء عملية التنقيب تبين وجود كتل كبيرة فقط من الجير معبأة في ردم قديم.

➢ خصاص في تعيين المهندسين المعماريين

- غياب مساطر الانتقاء والتباري

إن تعيين المهندسين المعماريين يتم وفقا للقوانين الجاري بها العمل، لاسيما المنشور رقم SGP 482 الصادر في 1947/03/14، المتعلق بالعقد النموذجي للمهندسين المعماريين. وفيما يتعلق باختيارهم من طرف المكتب من أجل تتبع المشاريع المنجزة، فإنه يتم استنادا على مهاراتهم في المجال المعماري وتجربتهم ونجاحهم في المشاريع التي أشرفوا على إنجازها.

من جهة أخرى، ووعيا من المكتب بعدم شمولية المنشور السالف الذكر، و ضمانا لمصلحة المؤسسة ومن أجل تحسين ظروف تدبير وإدارة المشاريع المنجزة، تم إدخال مجموعة من التعديلات والتحسينات على العقد النموذجي منذ سنة 2006، حيث عمل المكتب على مراجعة بعض بنوده وذلك بتحديد مسؤولية المهندس المعماري في الإشراف على المشروع وطبيعة تدخلاته (حساب الثمن التقديري حسب الحصص المنفصلة عوض الثمن التقديري الإجمالي، إشراك المهندس في تتبع الأشغال، المصادقة على الوضعيات، ....).

وفيما يخص اللجوء إلى مسطرة المنافسة من أجل تعيين المهندسين للإشراف على المشاريع الكبرى، فإن المكتب سيعمل على تطبيقها مستقبلا خاصة وأن هذه المسطرة تم اعتمادها في المشروع الجديد رقم 349-12-2 الصادر بتاريخ 20 مارس 2013 والمتعلق بتحديد شروط وأشكال إبرام الصفقات والذي سيدخل حيز التنفيذ سنة 2014.

- غياب تأطير مهمة المهندس المعماري

إن التحسينات التي أدخلها المكتب على بنود العقد النموذجي للمهندسين منذ سنة 2006 أسهمت بصورة كبيرة في توضيح مهام المهندسين المعماريين وفي تحسين تأطير مهام هاته الفئة من المتدخلين في متابعة ومراقبة الأشغال.

➢ خصاص في مسطرة تعيين مكتب الدراسات

إن تعيين مكتب الدراسات التقنية يتم بالنسبة لجميع مشاريع البناء أو مشاريع توسيع بعض المعاهد باستثناء تلك التي تكون فيها الأشغال أقل أهمية (إنجاز مرافق صحية - إصلاح التجهيزات الكهربائية، الخ. ...).

هذه الدراسات التقنية، وإن كانت تكلفتها على نفقة المقاولات، فإنها تنجز من طرف مكاتب دراسات مختصة تتم مراقبتها مسبقا من طرف مكاتب معتمدة.

وعلى سبيل المثال نورد الحالات التالية :

المعهد المتخصص للفندقة والسياحة "فونتي"

كان هناك مكتب دراسات معين من طرف المكتب إلا أنه وأثناء إنجاز المشروع لم يف بالتزاماته وتم فسخ العقد معه. ونظرا لضرورة تسريع إنجاز المشروع تقرر القيام بالدراسات التقنية اللازمة تحملت تكلفتها الشركة المنجزة للمشروع.

مشروع المعهد المتخصص في التكنولوجيا التطبيقية بنجرير

مراعاة للطابع الاستعجالي لإنجاز المشروع، تكلف المهندس المعماري بالقيام بالدراسات التقنية الخاصة بهذا المعهد.

مركز الاستقبال بالدار البيضاء

همت الأشغال فقط إعادة الترميم وإصلاح البنايات دون المس بالبنيات الأساسية.

هذا وتجدر الإشارة إلى أنه منذ سنة 2009/2008، تم إدخال مجموعة من التعديلات على العقود الخاصة بالدراسات التقنية ومتابعة الأشغال من أجل توضيح أكبر لحدود واختصاصات كل متدخل.

➢ خصاص في مسطرة تعيين مكتب المراقبة

استجابة لطلب شركات التأمين، تقرر منذ سنة 2007، أن يشترط في نظام الاستشارة المخصص لهذا النوع من الخدمات، تقديم شهادة الترخيص مقدمة من طرف شركة التأمين وأن تشمل مهام ومسؤوليات هذه المكاتب ما يلي :

- متابعة الأشغال التي تهم جميع الحصص التقنية حتى تسليمها.
- وضع تقارير متعلقة بالسلامة من أخطار الحرائق.
- إعداد التقارير المطلوبة من طرف شركة التأمين من أجل الحصول على وثيقة التأمين التي تغطي الأخطار المرتبطة بالمسؤولية العشرية.

وعلاوة على ذلك، ينبغي الإشارة إلى أن صفقات الأشغال التي يبرمها المكتب تنص في المادة المتعلقة بالتأمينات والمسؤوليات (دفتر الشروط المالية والإدارية بما يتفق مع المادة 69 من دفتر الشروط العامة المطبقة على صفقات الأشغال) على ضرورة التزام المقاولة بتقديم على نفقته وإلى غاية التسلم النهائي للصفقة، وثيقة التأمين التي تغطي الأخطار المرتبطة بالمسؤولية العشرية.

وبالتالي، فإنه يتعين على المقاول المتعاقد مع المكتب أن يكلف مكتب مراقبة معتمد من لدن شركة التأمين من أجل الحصول على الشهادة المطلوبة، وأن عدم احترام هذا الالتزام من طرف بعض المقاولات أدى إلى عدم استرجاع الضمان النهائي وكذلك الاقتطاع الضامن.

➢ خصاص في مسطرة تعيين مختبر التجارب

إن البند المتعلق بإنجاز التجارب المختبرية من طرف المقاولة يجد سنده القانوني في المادة 65 من دفتر الشروط الإدارية العامة المطبقة على صفقات الأشغال، حيث ينص في فقرته الأولى على أنه لا يتم تسلم المنشآت إلا بعد إخضاعها **على نفقة المقاول** لعمليات المراقبة المتعلقة بمطابقة الأشغال لمجموع التزامات الصفقة ولا سيما المواصفات التقنية. كما أن المراقبة المطلوبة هي مراقبة منجزة طبقا للضوابط والمعايير الجاري بها العمل في المختبرات المعتمدة بالمغرب في مجال البناء. وهذه المراقبة تشمل أعمال النجارة والخشب والألومنيوم والحماية من تسربات المياه والتجهيزات الكهربائية والترصيص الصحي وغيرها.

3. إدارة المشروع

➢ خصاص في صياغة بنود دفتر الشروط الخاصة

- اللجوء المفرط إلى الأشغال الإضافية أو الأشغال الغير الواردة في جدول الأثمان

إن اللجوء للعقود الملحقة لا يعكس بأي حال من الأحوال التقصير في صياغة بنود دفتر الشروط الخاصة أو ضعف تحديد الحاجيات ومحتوى المشاريع.

في الواقع، إن العقود الملحقة التي يلجأ إليها المكتب، تمليها القيود التقنية من ناحية وأهمية المشاريع من ناحية أخرى. وعلى سبيل المثال عند إنجاز المشاريع قد تظهر صعوبات أو ظروف خاصة تؤدي إلى تغييرات أو تعديلات أو تحسينات، تنتج عنها ضرورة القيام بأشغال إضافية لم تكن متوقعة في جدول الأثمان الأصلية.

إن اللجوء للعقود الملحقة لا يتم إلا في الحالات التي يكون فيها ذلك ضروريا وفقا للقوانين الجاري بها العمل، حيث أن المكتب قد يأمر بأشغال إضافية أثناء إنجاز الصفقات وذلك في إطار القانون الذي يحدد شروط وأشكال إبرام صفقات الدولة أو النظام الخاص بمكتب التكوين المهني وإنعاش الشغل وكذلك مقتضيات المادة 51 من دفتر الشروط العامة المطبقة على صفقات الأشغال حيث لا يمكن لها أن تتجاوز % 10 من مبلغ الصفقة الرئيسية.

وفي هذا الإطار، يجب التأكيد على أن مبالغ العقود الملحقة التي تم افتحاصها من طرف اللجنة والبالغة 26، تنحصر بين 2 و10 بالمائة من قيمة الصفقات الرئيسية وهي كالتالي :

- 8 صفقات عرفت ارتفاعا ما بين 2% و 3%؛
- 5 صفقات عرفت ارتفاعا ما بين 4% و 6%؛
- 4 صفقات عرفت ارتفاعا ما بين 7% وأقل من 10%؛
- 9 صفقات عرفت ارتفاعا بنسبة 10%.

- زيادات مهمة في حجم الأشغال بالنظر لأهمية المشاريع المنجزة

نظرا لأهمية المشاريع وتعددها، فإن الكميات المحددة في البيان التفصيلي والتقديري بالنسبة لبعض الأثمان قد تتغير وذلك نتيجة ظروف استثنائية أو إكراهات تقنية قد تظهر اثناء إنجاز المشروع. إن هذه التغييرات في حجم الأشغال تبقى عادية طبقا للممارسات المتعارف عليها في ميدان البناء.

كما أن التغييرات في حجم بعض المنشآت لا يمكن اعتبارها دائما ناجمة عن نقص أو تقصير من لدن صاحب المشروع، ولكن يعود مردها إلى بعض الإكراهات التقنية التي تطرأ أثناء إنجاز المشروع. ثم إن الزيادات المسجلة في حجم الأشغال، تنجز طبقا لأحكام المادة 52 من دفتر الشروط الإدارية العامة والمطبقة على صفقات الأشغال، وأن التغييرات في مختلف أنواع المنشآت يتم إدخالها طبقا للمادة 54 من نفس الدفتر.

وفيما يتعلق بالزيادة في حجم الكميات الخاصة ببعض الأثمان الأصلية للصفقة والتي تهم المشاريع التي جاءت في ملاحظات لجنة الافتحاص فإن المكتب يبررها كالتالي :

المعهد المتخصص في الفندقة والسياحة بالمضيق

إن بنود جدول الأثمان التي عرفت تغييرا ملحوظا تهم أساسا الأثمان المتعلقة بحماية المعهد من الفيضانات، والواقع أن هذا الأمر لم يتم إدراكه إلا أثناء إنجاز المشروع، وبعد الأمطار الغزيرة والاستثنائية التي عرفتها المنطقة آنذاك، حيث كانت قد تسببت في أضرار جد مهمة في مدينتي المضيق والفنيدق.

داخلية المعهد المتخصص في الفندقة والسياحة بالمضيق

فيما يخص ارتفاع حجم الأشغال المتعلقة بالأثمنة رقم 101 و 103، ينبغي الإشارة إلى أنه نتيجة متطلبات السلطات المحلية ، تم خفض مستوى عتبة البنايات مقارنة مع العلو الذي كان في جدول الأثمان الأصلية وذلك بناقص 2 متر بالنسبة للذاخلية وناقص 2,5 متر بالنسبة لقاعة الاجتماعات.

المعهد المتخصص في الفندقة والسياحة بالسعيدية

الزيادات الملحوظة في حجم الأشغال المتعلقة بالأثمان رقم A5 و A2 تعود إلى تعويض المواطئ (semelles) التي كانت متوقعة بطوف عام نتيجة الأشغال التتريبية المنجزة بسبب تساقط الأمطار والتي أدت إلى وجود فرشة مائية لم تؤخذ بعين الاعتبار من طرف الدراسات الهيدرجيولوجية.

المعهد المتخصص في التكنولوجيات الحديثة للإعلام والتواصل بطنجة

عند إنجاز أشغال التنقيب، تبين أنه من الضروري التقيد بمجموعة من الضوابط في ميدان البناء من أجل إنجاز الأشغال وتتمثل في :

- تتبيث مواطئ الأساس على مستوى 1,5 متر بالنسبة للرصيف.
- إنجاز الخرسانة .
- تغيير مستوى علو المشروع تجنبا للفيضانات.

هذه التغييرات أدت إلى الزيادة في كميات الخرسانة والحفريات والردم وكذلك في حجر بناء الأساس.

- **سندات الطلب وإتمام تنفيذ أشغال الصفقات**

إن سندات الطلب التي تم الالتزام بها على مستوى معاهد التكوين والتي جاءت في تقرير لجنة الافتحاص، لا يمكن أن تعتبر وسيلة لتدارك الأخطاء الناجمة عن تصميم المشروع أو إنجازه.

والواقع أن الخدمات موضوع سندات الطلب هي خدمات ضرورية ولازمة لحسن سير العمل ولتحسين ظروف التكوين داخل فضاءات المعهد (مساحات خضراء، تشوير المؤسسة، ستائر، ...). هذه الخدمات لا تدخل في مجال البناء وتنجز من طرف شركات مختصة.

خامسا- النفقات المتعلقة بصفقات البناء وتهيئة المباني

(...)

- **صفقة رقم 2009/178 المتعلقة بتشييد داخلية المعهد المتخصص في مهن الفندقة والسياحة بالمضيق**

فيما يتعلق بارتفاع حجم الأشغال المتعلقة بالحفريات للبقعة موضوع المشروع وكذلك إجلاء الردم وإفراغه بالمطرح العمومي، يجب الإشارة أنه نظرا لأوامر السلطات العمومية تم خفض مستوى عتبة البنايات مقارنة مع ما كان معتمد في الوضعية الأصلية (ناقص 2 متر بالنسبة للذاخلية وناقص 2,5 بالنسبة لقاعة الاجتماعات)، مما أدى إلى ضرورة القيام بأشغال حفر إضافية نتجت عنها زيادة في حجم الأشغال كما جاء في تقرير اللجنة.

أما فيما يتعلق بحجم بعض الأشغال التي لم تنجز بعد والتي حددت لجنة الافتحاص قيمتها بمبلغ 1.440.535,00 درهم، فيجب الإشارة إلى أن أغلبها أنجزت وصرفت واجباتها (542.300,00 درهم، كشف تفصيلي رقم 11 - 210.549,00 درهم، كشف تفصيلي رقم 12) أو في طور الإنجاز.

فيما يخص إنجاز الأشغال المتعلقة بمعالجة الصدى داخل القاعة المتعددة الأنشطة، هذه الأشغال تم إنجازها من طرف المقاول دون إصدار أي أمر بالخدمة في هذا الشأن. وسيتم حل هذه الحالة في إطار القوانين الجاري بها العمل.

- **الصفقة رقم 2009/52 المتعلقة بإتمام أشغال توسعة المعهد المتخصص في حرف الفندقة والسياحة بالسعيدية**

الزيادات الملحوظة في حجم الأشغال المتعلقة بالأثمان رقم A5 و A2 تعود إلى تعويض المواطئ (semelles) التي كانت متوقعة بطوف عام نتيجة الأشغال التتريبية المنجزة بسبب تساقط الأمطار والتي أدت إلى وجود فرشة مائية لم تؤخذ بعين الاعتبار من طرف الدراسات الهيدرولوجية.

كما أن قرار تغيير الكرانيط المصقول)ذو تركيبة كلسية(بمربعات الخزف الحجري والذي كان معتمدا في الصفقة الأصلية، قد اتخذ نظرا لكون هذه المادة أفضل وتقاوم الأضرار التي قد تنجم عن استعمال مواد التنظيف.

وعلاوة على ذلك، وجبت الإشارة إلى أن ثمن المتر المربع من مربعات الخزف الحجري الذي حل محل الجرانيت المصقول هو 220 درهم، في حين أن ثمن هذا الأخير هو 120 درهم للمتر المربع، أي بفارق 100 درهم، مما أدى حتما إلى زيادة 122.000 درهم.

بالنسبة للتسلم المؤقت للأشغال، وبما أن التسلم النهائي لم يعلن بعد وأن الضمان النهائي والاقتطاع الضامن لم يتم إرجاعهما بعد كذلك، فإن المكتب سيتخذ التدابير والإجراءات التصحيحية اللازمة في هذا الشأن.

- **الصفقة رقم 2007/33 المتعلقة بأشغال بناء وإتمام المعهد المتخصص للتكنولوجيا التطبيقية بالتقنيات الحديثة للإعلام والتواصل سيدي يوسف بن علي بمراكش**

كما تمت الإشارة إليه سابقا، فإن اللجوء إلى العقود الملحقة هو ناتج عن الرغبة في إدخال تحسينات وتعديلات لازمة لضمان سير أفضل للمعهد وتصميم رفيع المستوى. هذه العقود يتم إبرامها وفقا للقوانين الجاري بها العمل.

فيما يتعلق بالفوارق الملاحظة بين ما أنجز وما تم أداؤه بالنسبة لبعض الأثمان، ينبغي الإشارة أن مراقبة البيان المتري للأشغال المنجزة مع الكشوفات النهائية المصادق عليها هي من مسؤولية صاحب المشروع المنتدب والمهندس المعماري وكذا مكتب الدراسات التقنية وليست من مسؤولية المكتب.

وعليه، سيقوم المكتب بمراسلة جميع الأطراف المشار إليها أعلاه من أجل التوضيح وعناصر الجواب.

وفيما يخص إصلاح بعض العيوب موضوع العقد الملحق المبرم مع شركة سكوطكس، صاحب الصفقة الخاصة بإتمام الأشغال، فإن هذه العيوب لا يمكن نسبها لهذه الشركة وذلك نظرا لكونها راجعة إلى التأجيل طويل الأمد للأشغال، وذلك بعد فسخ الصفقة المبرمة في مرحلة أولى مع شركة «مروانا».

كما تجدر الإشارة إلى أن فسخ الصفقة السالفة الذكر اقترن بحجز الضمان النهائي والاقتطاع الضامن، وصل مجموع مبلغهما 846.731,11 درهم.

- **الصفقة 2007/34 المتعلقة ببناء وإتمام أشغال مركز تطوير الكفاءات بسيدي يوسف بن علي بمراكش**

فيما يتعلق بالفوارق الملاحظة بين ما أنجز وما تم أداؤه بالنسبة لبعض الأثمان، ينبغي الإشارة أن مراقبة البيان المتري للأشغال المنجزة مع الكشوفات النهائية المصادق عليها هي من مسؤولية صاحب المشروع المنتدب والمهندس المعماري وكذا مكتب الدراسات التقنية وليست من مسؤولية المكتب.

وعليه، سيقوم المكتب بمراسلة جميع الأطراف المشار إليها أعلاه من أجل التوضيح وعناصر الجواب.

وفيما يتعلق بالخدمات المرتبطة بالثمن رقم C3.1 (تغطية سطح الأرض بالسيراميك الحجري) تنبغي الإشارة أن الفارق بين الكمية المعاينة وتلك التي تم تسديدها في إطار الكشف التفصيلي العام والنهائي، هو ناتج عن حذف جزء من الغطاء الأرضي المنجز بمربعات الزليج والموجود بممر الطابق العلوي وتعويضه برخام ترافرتين.

أما فيما يخص الخدمات الخاصة بالتبليط بالزليج البلدي (C3.13) فيجب التأكيد على أن هذه الخدمات تم إنجازها من طرف المقاول، ومع ذلك ارتأى المكتب حذفها. (اعتمدت لجنة الافتحاص من أجل إثبات هذا الفعل على صور تم الإدلاء بها من طرف المسؤول متتبع الورش).

فيما يخص المواد المفترض عدم مطابقتها من طرف لجنة الافتحاص، فإن المكتب يشير إلى ما يلي :

- بالنسبة للمادة C3.1، الأمر لا يتعلق بعدم مطابقته لدفتر التحملات، وإنما يشكل اقتلاع جزء من الغطاء الأرضي بفضاء وحدة الموارد الديداكتيكية في يناير 2013، في حين أن التسليم النهائي للأشغال تم الإعلان عنه بتاريخ 27 ماي 2010.
- بالنسبة للمادة C6.10، وجبت الإشارة أن كل الجفن الموضوعة هي أحواض بدون أعمدة ومطابقة لدفتر التحملات، في حين أنه لم يتم تركيب اية جفنة بأعمدة.

- **الصفقة رقم 2006/33 المتعلقة بالمعهد المتخصص في مهن الفندقة والسياحة بالحسيمة**

فيما يتعلق بالاختلافات المرصودة بين ما أنجز وما تم أداؤه بالنسبة لبعض الأثمان، ينبغي الإشارة أن مراقبة البيان المتري للأشغال المنجزة مع الكشوفات النهائية المصادق عليها هي من مسؤولية صاحب المشروع المنتدب والمهندس المعماري وكذا مكتب الدراسات التقنية وليست من مسؤولية المكتب.

وعليه، سيقوم المكتب بمراسلة جميع الأطراف المشار إليها أعلاه من أجل التوضيح وعناصر الجواب.

وعليه، فبالنسبة لجميع الحالات المذكورة أعلاه، سيقوم المكتب بمراسلة جميع الأطراف المعنية في هذا الشأن.

- **الصفقة رقم 2006/05 المتعلقة ببناء المعهد المتخصص في التكنولوجيا التطبيقية في التقنيات الجديدة للإعلام والتواصل بطنجة**

فيما يخص أثمان المنشآت والأشغال الإضافية موضوع العقد الملحق رقم 1 (ردم الأرض بأتربة خاصة)، فإن هذه الأشغال أملتها ضرورة إعادة النظر في عتبات المباني من أجل حمايتها من الفيضانات المحتملة وليس لعدم وجود دراسة تقنية مسبقة، على الرغم من أنه تم القيام بهذه الدراسة في إطار اشغال المعهد التطبيقي للنسيج والألبسة والذي تم تعويضه بمشروع معهد التكنولوجيا التطبيقية للمعلوميات والاتصال موضوع ملاحظة اللجنة.

هذه الأشغال تم إنجازها وفقا لأحكام المادة 52 من دفتر الشروط الإدارية العامة الخاصة بالأشغال.

فيما يخص الفترة الممتدة من تاريخ المصادقة على الأمر بالخدمة الخاص بالعقد الملحق وتاريخ المصادقة على هذا الأخير من طرف السلطات المختصة، فإنه يرجع جزئيا إلى الوقت اللازم للمكتب وللمقاول من أجل التوصل إلى اتفاق على الأثمان النهائية موضوع العقد الملحق، وكذلك إلى المدة المستغرقة من قبل صاحب المشروع المنتدب من أجل التوقيع على العقد (من 2006/11/28 إلى 2007/06/18).

فيما يتعلق بالعيوب التي تم تحديدها من طرف مختبر المراقبة في تقريره الموجز، فيجب الإشارة إلى أن كل هذه العيوب والملاحظات تم تصحيحها، وبالتالي سحبها من طرف المقاول، وأن تقرير نفس المختبر بتاريخ 2007/10/22، يشهد على امتثال صمود نوافذ الألمنيوم لتسرب الماء كما جاء في شروط الصفقة.

وفي موضوع سند الطلب رقم 2007/15 بتاريخ 2007/07/13، أي خمسة اشهر بعد التسلم المؤقت للأشغال، فإن هذا السند يتعلق بإعادة تأهيل السور المتواجد بالمعهد.

شركة العمران الدار البيضاء

شركة العمران الدار البيضاء شركة مجهولة الإسم تم إحداثها بموجب القانون رقم 27.03، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.07.50 بتاريخ 17 أبريل2007 القاضي بتحويل المؤسسات الجهوية للتجهيز والبناء إلى شركات مساهمة جهوية تسمى «العمران». كما تسري على المؤسسة مقتضيات المرسوم رقم 2.07.887 المحدد لإجراءات تحويل أصول وخصوم المؤسسات الجهوية للتجهيز والبناء لفائدة الدولة، ومن الدولة إلى شركات «العمران». و يبلغ رأسمال شركة العمران الدار البيضاء 177,64 مليون درهم، تنفرد الدولة بامتلاكه.

وتتمثل مهام شركة العمران، حسب الفصل 2 من القانون الآنف الذكر، في ما يلي:

- عمليات التهيئة الحضرية والبناء، و خاصة إحداث مناطق حضرية جديدة؛
- إنجاز مشاريع سكنية، و خاصة مشاريع السكن الاجتماعي و التجزئات؛
- إنجاز مشاريع استيعاب السكن الصفيحي وغير اللائق، بالإضافة إلى برامج الإشراف الاجتماعي المتعلقة بهذه المشاريع ؛
- توفير التجهيزات و البنيات التحتية المتعلقة ببرامج السكن.

و يتسم نظام حكامة الشركة بالفصل بين سلطتي رئيس المجلس الإداري والمدير العام، ويمتد نشاطها على مساحة 41 ألف كلم مربع، ليغطي جهة الدار البيضاء الكبرى وجزءا كبيرا من جهتي دكالة عبدة والشاوية ورديغة. و يضم هذا المجال 19 إقليما وعمالة و185 جماعة تقطنها ساكنة يصل تعدادها إلى 8 ملايين نسمة، أي ما يعادل 50 في المائة من الساكنة الحضرية على المستوى الوطني، و25 في المائة من الساكنة الوطنية. و يقدر عدد الأسر القاطنة بدور الصفيح داخل هذا المجال ب 123.000 أسرة، أي 43 في المائة من مجموع قاطني دور الصفيح على المستوى الوطني.

و قد انتقل رقم معاملات الشركة، خلال الفترة 2007 - 2012، من 174 مليون درهم إلى 490 مليون درهم، مسجلا بذلك نموا بلغ في المتوسط 20 في المائة.

كما حققت الشركة، سنة 2012، استثمارات بمبلغ 795 مليون درهم وأطلقت أوراشا تضم 6732 وحدة، منها 1641 تخص التأهيل الحضري و6084 وحدة متعلقة بالمنتوجات الجديدة و بالشراكة.

وقد اعتمدت الشركة لأجل تحقيق هذه البرامج، وعاءا عقاريا يفوق 1900 هكتار، منذ 2003، كما اعتمدت موارد مالية بلغت ستة ملايير درهم منذ 2007، و تتشكل هذه الموارد من موارد ذاتية، بنسبة 81 في المائة، ومنح مقدمة من صندوق التضامن للسكنى، بنسبة 14 في المائة، وأخرى من الميزانية العامة للدولة.

I. ملاحظات وتوصيات المجلس الأعلى للحسابات

لقد أفرزت مراقبة تسيير الشركة، للفترة ما بين 2007 و 2012، الملاحظات والتوصيات المتعلقة بالجوانب التالية:

أولا- الوسائل المعتمدة والإنجازات

أسفر تقييم إنجازات الشركة، بالنظر إلى المهام المنوطة بها وكذا الوسائل التي تم اعتمادها، عن الملاحظات التالية:

1. الوسائل المعتمدة

يعد المخزون العقاري وكذا الوسائل المالية الممنوحة للشركة، سواء عبر المساعدات أو التمويلات الذاتية، العناصر الأساسية لتحقيق أهداف هذه المؤسسة.

الوعاء العقاري

يشكل غلاء و ندرة العقار، بجهة الدار البيضاء الكبرى، أحد المخاطر التي تهدد إنتاج الشركة. وقد أبان تفحص جهود الشركة، فيما يخص ضبط المخاطر و تدبير الوعاء العقاري، عن ارتباطه بالعقار العمومي.

تتوفر الشركة، خلال الفترة موضوع المراقبة،على مخزون عقاري يقدر ب 1983 هكتارا، منها 1738 هكتارا، أي 88 في المائة، وضعت رهن إشارتها، عبر ثلاث اتفاقيات موقعة من طرف الشركة القابضة العمران والدولة، خلال الفترة 2003 - 2009، و245 هكتارا، أي 12 في المائة، تم الحصول عليها بثمن بلغ 50 درهما للمتر المربع في المتوسط.

إلا أن هذا المخزون تتهدده أخطار و تواجهه إكراهات متعددة تتمثل في ما يلي:

- قيام سلطة الوصاية أو الدولة بتحويل جزء من هذا العقار إلى مؤسسات أخرى أو تخصيصه لمشاريع أخرى لا يتم تدبيرها من طرف الشركة؛
- التخلي عن أراض، تبعا لنتائج دراسات الجدوى؛
- احتلال العقار من لدن أطراف أخرى: ساكني دور الصفيح، مناطق للأنشطة؛
- عدم فتح بعض المناطق للتعمير.

وبذلك، قد تتخلى الشركة عن ما يقارب 520 هكتارا من مخزونها، أي 30 في المائة من الأراضي الموضوعة رهن إشارتها من طرف الدولة، نظرا لطبيعة و محتوى هذا الوعاء والوضع الجغرافي والتعميري للعقار، وكذا لاعتبارات أخرى ترتبط أساسا بأولويات الدولة (الأسبقية لمشاريع أخرى) كما هون الشأن بالنسبة لـ:

- التخلي عن 84,4 هكتارا من الشطر الأول، تبعا لقرار الوزارة المكلفة بالسكنى؛
- التخلي عن 67,7 هكتارا من الشطر الثالث لفائدة مشروع آخر؛
- احتمال التخلي عن 400,22 هكتار من الشطر الثالث، تبعا لدراسة الجدوى التي قامت بها الشركة القابضة العمران.

وتقدر مساحة الأراضي المتواجدة داخل مناطق غير مفتوحة للتعمير ب 619 هكتارا، أي 36 في المائة من الأراضي موضوع الاتفاقيات، مما يعرقل نشاط الشركة التي تضطر إلى انتظار فتح هذه المناطق للتعمير، مع تحمل التأخر الناجم عن ذلكأو اللجوء إلى الاستثناءات، بالرغم مما لهذه الأخيرة من تأثير على التخطيط العمراني وعلى التكلفة.

أما فيما يخص استغلال هذا العقار، فلم تستطع الشركة أن تعبئ منه سوى 610 هكتار، في حين أن 607 هكتار لم تستغل بعد. أما فيما يتعلق بالأراضي موضوع الاتفاقيات المبرمة مع الدولة، فإن نسبة الاستغلال لم تتجاوز 35 في المائة. إضافة إلى ذلك، فإن العمليات التي قامت بها الشركة على الأراضي المعبأة لم تتعد نسبة الإنجاز بها 48 في المائة.

ومن جهة أخرى، تبين أن هذه الشركة لا تتوفر على مساطر دقيقة تتعلق باقتناء العقار، تكون مبنية على مقاربة للبحث على الأراضي، سواء الخاصة منها أو العمومية. إذ أن مختلف المشاريع المبرمجة يعتمد عقارها على مخزون عقار متكون، حصريا، من العقار العمومي الذي لا يتم تجديده بنفس وتيرة استهلاكه. وتبقى مجهودات الشركة، في هذا الصدد، متواضعة، حيث أنها لم تستطع رصد سوى 247 هكتارا لتعزيز مخزونها، منها 230 هكتارا في ملكية الخواص، يتراوح ثمنها ما بين 70 و 900 درهم للمتر المربع.

يوصي المجلس الأعلى للحسابات الشركة بتعزيز مخزونها العقاري و التقليص من الاعتماد على العقار العمومي.

الوسائل المالية

و لتنفيذ برامجها، سخرت الشركة إمكانات مالية بلغت 1.499 مليون درهم، سنة 2012، مسجلة بذلك نموا هاما، مقارنة بالمعدل المسجل خلال الفترة ما بين 2008 و 2011، والذي ناهز 792 مليون درهم.

وقد بلغ مجموع الموارد المعبأة من لدن الشركة ما بين2007 و 2012، ما مجموعه 6.143,50 مليون درهم موزعة كما يلي:

- الموارد الذاتية المتكونة في أغلبها من تسبيقات الزبائن، وتبلغ 5.002,50 مليون درهم، أي ما يعادل 81 في المائة من مجموع الموارد؛
- المنح المقدمة من طرف صندوق التضامن للسكنى و الموجهة لتمويل عمليات الإيواء وإعادة الإسكان المندرجة في إطار برنامج مدن بدون صفيح، والتي ارتفعت إلى 845 مليون درهم، أي ما يمثل 15 في المائة من مجموع الموارد المرصودة؛
- القروض والتسبيقات الواردة من الشركة القابضة العمران و الموجهة للمساهمة في تمويل العمليات، والتي ارتفعت إلى 296 مليون درهم، أي ما يشكل 5 في المائة من مجموع موارد الشركة، خلال الفترة موضوع المراقبة.

2. إنجازات الشركة

تم تناول هذه الإنجازات بشكل عام، بناء على كل صنف من أصناف برامج السكن الاجتماعي. لكن هذه العملية تبقى محدودة، نظرا لما يشوب النظام المعلوماتي للشركة من نواقص واختلالات، تتمثل أساسا في عدم استمرارية مؤشرات تتبع أنشطة الشركة.

➢ نظام لتتبع الإنجازات يتعين تحسينه

تمت ملاحظة اختلافات على مستوى حجم وأسلوب تقديم المعطيات المادية من سنة إلى أخرى، إذ أنه، وعلى سبيل المثال :

- يتم أحيانا تصنيف العمليات التي انطلقت أوراشها أو اكتمل إنجازها إلى عمليات ذاتية وأخرى عن طريق الشراكة، وأحيانا أخرى، لا يؤخذ هذا التوزيع بعين الاعتبار؛
- لا يتم التمييز، بشكل منسجم من سنة إلى أخرى، بين المنتوجات التي تم إنجازها وتلك التي هي في طور الإنجاز؛
- لا يتم توزيع الإنجازات بناء على الجهة المعنية و لا يمكن التعرف بشكل دقيق على مستوى الأداء المسجل بخصوص كل صنف من المنتوجات وبالنسبة لكل منطقة من مناطق التدخل (الذارالبيضاء الكبرى، الشاوية ورديغة، دكالة). و هكذا تبقى المؤشرات متسمة بطابع العمومية و تعوزها الدقة؛
- يسجل غياب مراقبة تسيير مبنية على محاسبة تحليلية، مما يستحيل معه تتبع فعالية و نجاعة مسلسل الإنتاج. إذ لا تقوم مديرية التسيير إلا بمراقبة ميزانياتية، تعتمد على مؤشرات لا تسمح بقياس مستوى أداء كل مركز نشاط على حدة أو حتى كل وحدة تسيير على حدة؛
- لا يسمح النظام المعلوماتي بفرز مؤشرات تتبع مستوى الأداء بالشركة.

➢ تقييم عام للإنجازات

- **إنجازات هامة لكن تهيمن عليها عمليات إعادة الهيكلة**

يتبين، من خلال مراجعة إنجازات الشركة، أن عمليات إعادة الهيكلة تبقى مهيمنة على ما سواها من العمليات، ويتضح هذا الأمر من خلال إنجازات 2007 و 2008 و 2009 و2011 و 2012، حيث أنه من ضمن 37.555 وحدة منجزة، 16.900 منها تتعلق بعمليات إعادة الهيكلة، أي ما يمثل 45 في المائة. و تسري نفس الملاحظة على عمليات إطلاق الأوراش.

- **تأخر في إعداد الرسوم العقارية مما يحد من وقع الإنجازات**

تم تهييء عدد قليل من الرسوم العقارية المتعلقة بأغلب العمليات التي تم إطلاقها أو تلك التي اكتمل إنجازها، بل إن غياب الرسم العقاري يهم أيضا عمليات تعود إلى تسعينات القرن الماضي. و هكذا، فإن الهدف المرسوم، و المتمثل في إعداد 38.584 رسما عقاريا، خلال الفترة ما بين 2007 و 2012، لم يتحقق كليا، بل لم يتم إعداد سوى 24.673 رسما، أي بنسبة 64 في المائة. و قد لوحظ هذا التأخير كذلك عند مقارنة الرسوم العقارية الجاهزة مع الإنجازات الحديثة التي تبلغ 29.879 وحدة.

برنامج مدن بدون صفيح

- **الأثر السلبي للتأخر في وضع إطار للتدخل**

يعاني برنامج مدن بدون صفيح للذار البيضاء الكبرى من نقص هام يتجلى في عدم وجود عقد مدينة إطار، والذي من شأنه أن يحدد الأهداف والآجال وكذا مسؤوليات مختلف الأطراف المساهمة، ويزود البرنامج بالموارد الضرورية. و يعد هذا الإطار ضروريا باعتبار المشاكل المتعددة التي تعرفها مدينة الدار البيضاء، في مجال السكنى والتعمير (سكن صفيحي غير لائق، طلب متزايد، سكن آيل للسقوط، نقص في التجهيزات) وتعدد المتدخلين، في غياب التنسيق. لكن تجدر الإشارة إلى أنه تم القيام، سنة 2011، بمبادرة للحد من هذا الوضع بتوقيع اتفاقية إطار من طرف مختلف المتدخلين.

و يجب التذكير بأن 95 في المائة من برنامج مدن بدون صفيح، تؤول لولاية الدار البيضاء الكبرى وحدها. و يتكون هذا البرنامج من ثلاثة برامج فرعية، تغطي فترة 2004-2012 تستفيد منها 98.000 أسرة.

ويخص هذا البرنامج، شركة العمران و متدخلين آخرين، خاصة شركة «إدماج» و الوكالة الحضرية للذار البيضاء و ديار المنصور. ويعرف تنفيذ هذه البرامج تأخرا كبيرا، إذ لم تتجاوز نسبة الإنجاز 35 في المائة، نهاية غشت 2013. و بفعل هذا التأخير، ستزداد الوضعية استفحالا، مع تحيين أعداد الأسر المستفيدة و التي يتوقع أن يرتفع عددها من 98.000 أسرة إلى 111.057 أسرة.

- **مجهودات مهمة تعوقها ندرة العقار**

لقد عهد للشركة، في إطار هذه البرامج، بإنجاز السكن لفائدة 74.037 أسرة، منها 56.697 أسرة بالدار البيضاء فقط. و قد استطاعت هذه المؤسسة، حتى نهاية شتنبر 2013، الوفاء بنسبة 58 في المائة من التزاماتها، بتوفير السكن لفائدة 42.659 أسرة. إلا أن الشركة لم تحدد بعد العقار الضروري لتسوية وضعية 10.300 أسرة، وهو ما من شأنه أن يؤخر ويعرقل أجرأة هذا البرنامج.

- **منح عمومية هامة لكنها غير معبأة**

تصل منح الدولة لبرنامج مدن بدون صفيح إلى 1.993,74 مليون درهم، منها 81 في المائة مقدمة من طرف صندوق التضامن للسكنى و19 في المائة من الميزانية العامة للدولة. وقد تمت تعبئة المنح المقدمة من لدن الصندوق بنسبة 58 في المائة، فيما لم تتم بعد تعبئة المنح المقدمة من الميزانية العامة للدولة، الأمر الذي من شأنه أن يؤثر سلبا على تقدم إنجاز البرنامج.

وقد خصصت منح صندوق التضامن للسكنى مبلغ 1.210 مليون درهم لمدينة الدار البيضاء وحدها، تم توظيف 715,91 مليون درهم منها، أي ما نسبته 58 في المائة. أما المساعدات الواردة من الميزانية العامة للدولة، و الغير معبأة، فقد بلغت 274 مليون درهم. و تجدر الإشارة إلى أنه، وإلى نهاية أبريل 2013، تم إعلان بوزنيقة وحدها مدينة بدون صفيح، بينما مدن الدروة و سطات و البروج و سيدي بنور، والتي كان من المفترض أن تعلن بدون صفيح سنة 2008، لم يتم بعد إعلانها كذلك. كما أن مدينة المحمدية لم يتم إعلانها مدينة بدون صفيح، بالرغم من أن ذلك كان مقررا أن يتم سنة 2010.

برامج السكن الاجتماعي

تم في هذا الإطار تفحص برنامجين، الأول يتعلق بالسكن المنخفض التكلفة الإجمالية بقيمة 140.000 درهم، والثاني يتعلق بالسكن بقيمة 250.000 درهم. وقد حدد الإطار التحفيزي لهذين البرنامجين في قانون المالية لسنتي 2008 و2010.

- **إنجازات متواضعة مقارنة بالتزامات الشركة ومخاطر انحراف المنتوج عن هدفه**

  - **السكن بقيمة 140.000 درهم**

التزمت الشركة، في هذا الإطار، بإنجاز 15.685 سكنا منخفض التكلفة الإجمالية، داخل مجالها الترابي. إلا أن إنجازاتها تبقى ضعيفة ولا تستجيب للأهداف المتوخاة، إذ أن عدد الوحدات المنجزة لم يتجاوز617 وحدة، خلال سنوات 2010 و2011 و2012، أي بنسبة إنجاز تقل عن 4 في المائة.

- **السكن بقيمة 250.000 درهم**

لم تتوفر الشركة على مخطط عمل متعدد السنوات إلا في بداية 2011، و ذلك من خلال مخطط عمل 2011-2014، والذي يستهدف إنتاج 11.064 وحدة، منها 7204 عن طريق الشراكة.

وقد لوحظ على مستوى الإنجازات، خلال الفترة 2007-2012 ما يلي:

- عدد الوحدات المنجزة لا يتجاوز 2005 وحدة سكنية اجتماعية و1.253 وحدة إعادة الإسكان (عملية تدخل في إطار برنامج مدن بدون صفيح) خلال الفترة المذكورة؛
- خلافا للأهداف المرسومة، و المتمثلة في إنجاز 2312 وحدة، خلال سنة 2012، لم يتم إنجاز سوى 1049 وحدة، مما يشكل نسبة إنجاز لا تتعدى 45 في المائة؛

ومن جهة أخرى، فإن أحد المخاطر التي تتهدد نجاح برامج السكن الاجتماعي هو انحراف المنتوج عن الفئة التي يستهدفها، إذ أن أغلب العمليات المنجزة، في هذا الإطار، تمت عن طريق الشراكة مع القطاع الخاص، علما أنه، في هذه الحالة، لا تتوفر الشركة على أية ضمانة بخصوص استفادة الفئات المستهدفة من المنتوج الموجه إليها في الأصل. وبذلك، وعلى الرغم من الصلاحيات التي تمنحها الاتفاقيات للشركة في المراقبة و التأطير، فإن هذه المؤسسة لا تمارسها، إذ لا تقوم بمراقبة مدى استجابة المستفيدين للشروط المطلوبة لذلك. كما أن الشركة لا تمد شركاءها بلوائح الأشخاص المستهدفين بهذه العمليات، و لا تدمج هذه اللوائح بقاعدة معطياتها التجارية. و قد لوحظ هذا الوضع على مستوى برنامج المحمدية، على سبيل المثال.

كما تجدر الإشارة إلى أن الهدف المتوخى من هذين البرنامجين لم يتم تحقيقه، باعتبار أن العديد من العمليات لم يتم إنهاؤها بعد. و كمثال على ذلك، لم يستطع أي مستفيد التملك الفعلي لسكنه بجهة الجديدة.

يوصي المجلس الأعلى للحسابات شركة العمران الدار البيضاء بإعداد مؤشرات أداء موثوق بها وتكثيف مجهوداتها للوفاء بالتزاماتها، فيما يخص برنامج مدن بدون صفيح و السكن بتكلفة إجمالية منخفضة و السكن بكلفة 250.000 درهم ، و خاصة عبر:

- **تحسين وتيرة إنتاج السكن الاجتماعي؛**
- **وضع ميكانيزمات تضمن توجيه برنامج السكن الاجتماعي إلى الفئة المستهدفة.**

إحداث مناطق حضرية جديدة: مهمة لم تتم أجرأتها إلا جزئيا

يشكل إحداث هذه المناطق إحدى مهام الشركات الفرعية للشركة القابضة العمران، كما ينص على ذلك الفصل 2 من القانون رقم 03-27 سالف الذكر. إلا أنه، ومنذ 2007، لم تستطع الشركة إحداث سوى منطقة واحدة داخل مجالها الترابي المتكون من ثلاث جهات. و يتعلق الأمر بالمنطقة الحضرية الجديدة الهراويين.

وقد كانت الشركة ترمي إلى إحداث منطقة حضرية جديدة ببوزنيقة، على مساحة تفوق 93 هكتارا، بثمن توقعي يقدر ب 411,52 مليون درهم. إلا أنها اصطدمت، حسب تصريحات مسؤوليها، بمواقف وشروط متدخلين آخرين في هذا المجال (سلطات محلية، وكالة حضرية، جماعة محلية...). و قد دفع بها ذلك إلى تعويض المنطقة الحضرية المذكورة بمشاريع أقل أهمية (مشروع السلام توسعة بمساحة 34 هكتار ....).

كما تجدر الإشارة إلى أن ضعف إنجازات الشركة، في هذا المجال، لا يدعم مساهمتها في تحسين عرض السكن والتخفيف من ضغط الطلب الذي تعرفه المراكز الحضرية وشبه الحضرية.

يوصي المجلس الأعلى للحسابات الشركة والسلطات المختصة بدعم إحداث المناطق الحضرية الجديدة كلما كان ذلك مناسبا.

بناء التجهيزات

بالإضافة إلى مساهمتها في تهيئة الأراضي المخصصة لاستقبال التجهيزات السوسيو إدارية، تساهم الشركة، بشكل قوي، في بناء التجهيزات، خاصة بالدار البيضاء الكبرى. و قد تم تمويل هذا البناء عن طريق الميزانية العامة للدولة وصندوق التضامن للسكنى وكذا عن طريق الموارد الذاتية للشركة. وتخص مساهمة الشركة بناء تجهيزات أربعة برامج تتعلق بما يلي:

- 17 تجهيزا بسيدي حجاج، بكلفة 41,3 مليون درهم : 47 في المائة من هذه التجهيزات تم إطلاق أوراشها و53 في المائة لم تنجز بعد؛
- 28 تجهيزا للمنطقة الحضرية الهراويين : 79 في المائة من هذه التجهيزات تم إنجازها بكلفة 129,63 مليون درهم و21 في المائة منها لم تنجز بعد؛
- 47 تجهيزا لمشروع سيدي مومن، أنجز منها 70 في المائة و30 في المائة لم يتم إطلاق أوراشها بعد؛
- 53 تجهيزا للبرنامج الجديد، بكلفة 308 مليون درهم، 15 في المائة منها فقط تم إطلاق أوراشها.

و جدير بالذكر، أن تمويل بناء تجهيزات البرامج الثلاثة الأولى تم عن طريق موارد ذاتية، بينما مول رابعها عن طريق مساعدات الدولة. وتدل هذه المعطيات على أهمية مساهمة شركة العمران الدار البيضاء في بناء التجهيزات العمومية. و تستمد هذه المساهمة أهميتها خاصة من كونها ممولة في غالبيتها من الموارد الذاتية للشركة. لكن يجب التذكير بأن النظام الداخلي للشركة لا يخول لها صلاحية تمويل بناء أراضي التجهيزات. وقد لوحظ أن العديد من هذه الأراضي لم يتم البناء عليها لا من طرف الإدارات المعنية ولا من طرف الشركة، كما هو الأمر بالنسبة لمدرسة سيدي حجاج والمركز الثقافي الهراويين.

كما يعرف ما يسمى بالبرنامج الجديد تأخرا في تحويل منح الإدارة المعنية بذلك، الأمر الذي يؤثر سلبا على الإنجازات المتعلقة به، حيث أن المجلس الإداري لشركة العمران ربط بداية البرنامج بالتحويل الفعلي لهذه المنح.

ومن جهة أخرى، يعرف بناء التجهيزات تأخرا مهما، مقارنة مع تاريخ تسلم التجزئة. كما أن المعايير الأولية في إنجاز التجهيزات تأخذ بعين الاعتبار فقط التكلفة دون مراعاة أعداد ساكنة التجزئة. و هكذا فإن الشركة تميل أكثر لإنجاز التجهيزات الأقل تكلفة.

أضف إلى ذلك، كون التجهيزات تطرح إشكالية تدبيرها وصيانتها، خاصة بالنسبة لتلك التي تسلمتها جمعيات. وقد لوحظ هذا الوضع أثناء الزيارة الميدانية لتجهيزات «الهراويين» و«النعيم»، حيث أصيب البعض منها بالتلف والبعض الآخر بقي دون استغلال.

يوصي المجلس الأعلى للحسابات شركة العمران الدار البيضاء والقطاعات الوزارية المختصة بما يلي:

- **تكثيف الجهود في مجال تقويم أراضي التجهيزات السوسيو إدارية عبر التسريع بتعبئة المنح المتفق عليها وتقليص مدد الإنجاز؛**
- **العمل على وضع رؤية واضحة فيما يخص استغلال وصيانة التجهيزات المنجزة.**

ثانيا- التخطيط و مسلسل الإنجاز

تعترض مخططات وأعمال الشركة مجموعة من المخاطر والنقائص التي يزيد من استفحالها وجود إكراهات خارجية متعلقة بتعدد المتدخلين. و يمكن إجمال أهم هذه الأسباب والنتائج التي تم الوقوف عليها، من خلال دراسة حالة بوزنيقة.

1. .عمليات تواجه عدة صعوبات

تم التخلي عن مجموعة من العمليات، سواء بسبب سوء التخطيط أو بسبب صعوبات وإكرهات خارجية. و قد نجم عن ذلك عدم الاستجابة لحاجيات الفئات المستهدفة. كما أن التخلي عن عمليات مبرمجة يعني التخلي عن تلبية حاجيات معينة للساكنة. ويشكل هذا التخلي خسائر مالية حينما يتم الإلتزام بنفقات دون إنجاز المشاريع المرتقبة.

أمثلة عن العمليات المتخلى عنها أو التي طالها الجمود

العملية	التاريخ المتوقع لنهاية الأشغال	أسباب التخلي أو الركود	النفقات المؤداة مليون] درهم
المدينة البرتغالية الشطر الاول	30 /8 /2012	التمويل غير كاف	5,29
مركز الوليدية الشطر الاول و الثاني	31/12 /2014	رؤية تعميرية وإيكولوجية جديدة تتعلق بمركز الوليدية في انتظار إعداد تصميم التهيئة.	33,83
قرية جماعية شتوكة	30 /10 /2013	تحويل المشروع إلى قرية بيئية.اختيار الموقع من طرف الوزارة المكلفة بالسكنى و التعمير لانجاز قرية إيكولوجية.	0,35
قرية بيئية مرجانة	01 /01 /2018	تكلفة عالية.	5,64
سيدي علي بن حمدوش	31 /12 /2009	مشكلة عقارية.	0,15
المسيرة- مولاي عبد الله	15 /10 /2011	المفاوضات مع الجماعة لتحديد ثمن البيع لم تفض إلى نتيجة.	0,06
بناء عمارات واجهة حي سيدي عبد الكريم- سطات	19 /02 /1996	عدم تصفية العقار.	2,18
حي عطار -حد السوالم		اصطدام الطرقات المزمع انجازها بوجود بنايات سكنية كانت قائمة أثناء دراسات الجدوى.	1,44
مول لعلام- سيدي رحال	29 /12 /2012	صعوبة إنجاز شبكة التطهير بسبب بنايات موجودة سلفا.	1,08

2. مشروع السلام - توسعة ببوزنيقة

يمتد هذا المشروع على مساحة 45 هكتارا و40 آرا و32 سنتيارا. وتقدر كلفته المرتقبة ب 162 مليون درهم، ويستهدف إحداث 179 وحدة، منها 60 قطعة مخصصة لفيلات و102 أخرى للسكن الترويجي و 11 منها للأنشطة و 4 مجموعات بقع منها واحدة مخصصة لاستقبال منطقة صناعية.

و قد عرف هذا المشروع هفوات طيلة مراحل إعداده وتخطيطه و إنجاز أشغاله، فترتب عن ذلك ارتفاع تكلفة العملية وضعف على مستوى جودة الأشغال، أضف إلى ذلك التأخر الكبير في إنجاز المشروع، ذلك أن أشغال التهيئة لم يتم تسلمها إلا بتاريخ 28 / 11 / 2012، أي بعد 6 سنوات، بدلا من 15 شهرا المحددة في دفتر الشروط الخاصة.

محدودية تخطيط العملية

تتجلى هذه المحدودية في غياب رسم دقيق للأهداف وانعدام تخطيط مسبق، مما يصعب أي عملية تقييمية، بهذا الخصوص. فالمخطط المالي الأول أنجز بتاريخ 10 / 10 / 2006، بينما لم يشرع في أشغال التطهير والصرف الصحي المتعلقة بالعملية المذكورة، إلا في شهر يوليوز 2008. وحتى نهاية فبراير 2013، لم يشرع بعد في تسويق منتوجات العملية، بل لا تزال هذه الأخيرة في طور المشروع، بعد 7 سنوات من انطلاقها.

كما أن التركيبة المالية للعملية لا تبرز العناصر الضرورية لتقييمها، إذ أن المبالغ المخصصة لمختلف مكوناتها غير مفصلة. و قد استفادت هذه العملية من العديد من التراخيص، بخصوص التعديلات المطلوبة من طرف شركة العمران البيضاء وشركة PH المسلمة من طرف جماعة بوزنيقة، و التي تجاوزت 8 تراخيص.

اختلالات على مستوى تأطير وتتبع الأشغال

نظرا لحجم الأشغال وتعدد العلميات التي يتتبعها المسؤول عن المشروع، لم يستطع هذا الأخير القيام بواجبه بشكل فعال. و قد تجلى هذا النقص في رداءة الأشغال وانعدام أرشيف للملفات، إضافة إلى خلل في قيادة وتتبع العمليات. فعلى سبيل المثال، لوحظ غياب دفاتر تتبع الأوراش، إبان مراقبة هذه العملية من طرف مستشاري المجلس.

وتتأكد هذه الملاحظة من خلال الصفقة المتعلقة بأشغال الصرف الصحي والتطهير، بمبلغ 53.863.529,40 درهم ، و التي تمت المصادقة عليها بتاريخ 14 دجنبر2007، لتنطلق الأشغال بتاريخ يونيو 2008، أي بتأخير بلغ 6 أشهر.

وخلافا لما تنص عليه الفقرة 3 من الفصل 56 من دفتر الشروط الإدارية العامة ـ الأشغال، لم يتم إعداد جداول المنجزات، مما يشكل أحد أوجه المخاطر المربطة بمدى صحة الأرقام والحسابات التي تتضمنها، هذا بالإضافة إلى كون الوثائق المرتبطة بهذه الجداول لا تحمل لا تاريخ إعدادها ولا تاريخ تسلمها من طرف صاحب المشروع. كما أن الفواتير لا تحمل تواريخ إصدارها.

وقد أبانت الخبرة التي طلبها المسؤول عن المشروع في غشت 2010 لمراقبة أشغال الصرف والتطهير عن غياب جداول المنجزات المتعلقة بالحفريات في أرض صخرية، مما لم يسمح بمراقبة صحة الكميات التي سبق أداء ثمنها من خلال كشف الحساب، الأمر الذي استدعى طلب تدخل مختبر LPEE. وقد كلفت هاتان الخبرتان مبلغ 335.396 درهم، وهي كلفة إضافية ناجمة عن ضعف تتبع صاحب المشروع لعملية تنفيذ الصفقة. أما كميات المواد الأخرى فقد تم احتسابها فقط انطلاقا من التصميم، مما يثير الشك حول مدى دقتها.

إلى جانب ذلك، ومن خلال الزيارة الميدانية للمشروع من طرف مستشاري المجلس وبحضور رئيس المشروع ومكتب الدراسات والأشغال، تمت ملاحظة ما يلي:

- ضعف على مستوى جودة حاشية ممرات الراجلين، إضفة إلى عدم احترام الشروط المنصوص عليها بالمادة 25 من دفتر الشروط التقنية؛
- لا تشير مخططات التنفيذ إلى جوانب انسياب المياه، مما لا يخول مراقبة عمق مجاريها؛
- انخساف في المنطقة رقم 35 على طول المجمع U؛
- رداءة حالة نقط مراقبة الصرف الصحي و نقط التقاء المصارف؛
- تغيير أنابيب CAO المتعاقد بشأنها، من خلال دفتر الشروط الخاصة، بأنابيب PEHD، دون إبرام عقد ملحق بهذا الخصوص، من شأنه أن يحدد خصوصيات هذه الأنابيب ومعايير وضعها ومراقبتها، إضافة إلى أن آخر جرد جدول منجزات، أي الجدول رقم 8، وكذا فاتورة شركة TRAP SW يشيران إلى مواد (خط أنابيب بقطر XØ ب CAO فئة 135A) لا تتطابق وتلك التي تم استعمالها؛
- عدم إعداد نقط مراقبة شبكة الصرف الصحي وعلب الإيصال لاستقبال خطوط الأنابيب وتلك المجاورة لها.

مراقبات واختبارات المختبر غير كافية ولا تفيد بنتائج حاسمة

تمت مراقبة واختبار المواد والأشغال من طرف مختبر اختاره و تعاقد معه صاحب الصفقة، إلا أن شركة العمران الدار البيضاء لم تتسلم تقارير هذا المختبر في حينها، و هكذا، و في ظل غياب دفاتر الأوراش، تصعب مراقبة تواريخ تقارير المراقبة وهوية الأشخاص الذين ساعدوا على أخذ مختلف العينات.

كما لا تستجيب طريقة أرشفة تقارير المراقبة لمعايير التدبير الجيد، إذ لا تتوفر العمران على مجموع التقارير الأصلية للمراقبة، كما أنها لا ترفق الكشوفات بتقارير من شأنها إثبات الأشغال المؤدى عنها طبقا للمعايير المحددة.

كما أن هذه التقارير لا تحدد أحيانا مدى احترام شروط دفاتر الشروط الخاصة، بل تكتفي بالتعقيب على النتائج بعبارة "يجب مقارنة النتائج مع مقتضيات دفتر الشروط الخاصة". كما هو الشأن بالنسبة للتقرير حول مقدار التقليص

المتعلق بالخليط الخاص بغلاف مرور السوائل، وكذا التقرير 12 / 011ESE / TH - TE المتعلق بنتائج التقوير من الإسفلت (EB 0/10) .

إضافة الى ذلك، لم تتم الإشارة إلى العلامات التجارية لمختلف المواد المستعملة كما أن الشواهد التي من شأنها أن تؤكد أن هذه المواد تحترم شروط الدفاتر والمعايير المعمول بها (المغربية، الفرنسية، والأوربية) تبقى غير متوفرة.

وقد تم أيضا رصد الملاحظات التالية:

- عدم احترام مقتضيات الفصل 18 من دفتر الشروط التقنية، فيما يتعلق بعدد مراقبات مصدر المواد؛
- قلة عدد العينات المتعلقة بالنبيبات بالإسمنت المسلح، بقطر 600 و800 و1000 و1200 وكذا بالنسبة لمسالك PEHD ECONOMADN/ID بقطر 300 و400 و500، إضافة إلى ضعف نسبة عينات حاشية مر الراجلين؛
- أفرزت مراقبة المادة المتعلقة بالتكسية بالإسفلت أنه، وعلى الرغم من الحجم المالي لهذه المادة (10.105.200 درهم حسب الكشف التفصيلي للصفقة) لم يحدد دفتر الشروط الخاصة مقدرة عاقد خرسانات الحمري الضرورية للإنجاز. و هكذا فإن الكمية الواردة في تقرير المراقبة مرجع 12 / 011ESE / FH - TE تشير إلى نسبة خليط 7,4 في المائة، لكن لا يمكن مقارنتها بأية قيمة مرجعية؛
- عدم احترام خرسانة الحمري المستعملة لشروط الحبيبية.

يوصي المجلس الأعلى للحسابات، شركة العمران الدار البيضاء بما يلي:

- **إنجاز دراسات جدوى وتصفية الوعاء العقاري للمشاريع، قبل الشروع في إنجازها؛**
- **العمل على تأطير وتتبع المشاريع بشكل صارم وفعال.**

ثالثا- الشراكة مع القطاع الخاص

أبرمت الشركة خلال الفترة مابين 2008 و 2012 ثمانية عشر شراكة، وهمت مساحة 29 هكتارا، بثمن بيع كلي قدره 491 مليون درهم (تراوح ثمن المتر المربع ما بين 213 و6000 درهم). و قد بلغ متوسط ثمن البيع 1690 درهم للمتر المربع. وإلى حدود نهاية سنة 2012، بلغ عدد الوحدات السكنية التي أعطيت انطلاقة الأشغال بها، في إطار الشراكة مع المنعشين العقاريين الخواص، ما يقارب 19.701 وحدة سكنية، منها 16.621 وحدة سكنية منخفضة التكلفة الاجمالية و 2.415 وحدة سكنية من الصنف الاجتماعي و665 وحدة من منتوجات أخرى. وقد مكنت مراقبة عينة من هذه الشراكات من الوقوف على الملاحظات التالية:

1. الشراكات المبرمة بمبادرة من الشركة القابضة العمران

في هذا الصدد، تقوم شركة العمران الدار البيضاء بإبرام اتفاقيات شراكة مع المنعشين العقاريين الذين يتم اختيارهم من طرف الشركة القابضة العمران. و قد همت المراقبة الجانب المتعلق باحترام مدى أجرأة هذه الشراكات، فيما يتعلق بشروط منحها و تتبعها و النتائج المحققة من خلالها.

➢ الاتفاقية المبرمة مع الشركة "X 1": تفويت بثمن تفضيلي بدون مبرر

أبرمت شركة العمران الدار البيضاء، عقد شراكة بالاتفاق المباشر مع الشركة «X 1» (ذات الرأسمال 10.000 درهم)، بتاريخ 21 يناير 2010. و تهدف هذه الاتفاقية إلى تفويت أرض مجهزة و محفظة تضم 45 بقعة أرضية (تنطيق HC 4)، تقدر مساحتها الإجمالية ب1,45 هكتار. و قد تم تحديد الثمن الإجمالي للتفويت في 44,9 مليون درهم، أي بثمن أحادي قدره 3000 درهم للمتر المربع. وتجدر الإشارة إلى أن هذه الأرض توجد بالمركز الحضاري السلام أهل لغلام بسيدي البرنوصي.

إن هذا التفويت لم يتم إخضاعه لأي شرط معين بهدف توجيه مشروع الشراكة خاصة نحو خدمة الأهداف الاجتماعية، و ذالك لتبرير الثمن التفضيلي المطبق. و الواقع أن ثمن التفويت (عقد البيع بتاريخ 25 يونيو 2010) منخفض بالمقارنة مع الثمن الحقيقي و مع ثمن البيع المطبق من طرف العمران نفسها (مشروع الأمان1). و يقدر ثمن البيع في نفس المنطقة ب 10.000 درهم، بناء على تقديرات مستشاري المجلس، و هذا ما شكل خسارة قدرها 105 مليون درهم.

وللإشارة، فقد رخصت شركة العمران الدار البيضاء، بتاريخ 6 يونيو 2010، لهذا الشريك برهن البقع موضوع الشراكة مقابل قرض بقيمة 50 مليون درهم، و هو ما يشكل أحد المخاطر بالنسبة للعمران، في حالة عجز الشريك عن تسديد الدين.

➢ الاتفاقية المبرمة مع الشركة "X 2" :مثال للبرمجة المعيبة

أبرمت هذه الاتفاقية من طرف الشركة القابضة العمران، بتاريخ 9 يوليوز 2009، و ذلك بهدف تفويت أرض مجهزة و مكونة من 7 مجموعات بقع و 29 بقعة أرضية مساحتها الإجمالية 34.832 متر مربع. و قد تم التفويت بتسهيلات في الأداء و بثمن 500 درهم للمتر المربع، بالنسبة للمساحة المخصصة لبناء الوحدات السكنية ذات قيمة 140.000درهم، و 2.600 درهم للمتر المربع، بالنسبة للوحدات السكنية الأخرى، وهو ما يعادل 34,65 مليون درهم كثمن إجمالي. بالإضافة إلى ذلك، تعهد الشريك بإنشاء الوحدات السكنية التالية، قبل متم يونيو 2011:

- 1000 وحدة من صنف 140.000 درهم، يجب تسويقها عملا بالمساطر الجاري بها العمل؛
- 468 وحدة سكنية يمكن تسويقها بدون شروط.

إلا أنه، وإلى نهاية ماي 2013، لم يقم الشريك بأي أداء، كما أن الاتفاقية لم تفعل ولم تفسخ، نظرا لكون الأرض موضوع الشراكة تم تخصيصها لاستكمال عملية إعادة الإيواء، في إطار برنامج سلام أهل لغلام.

➢ الاتفاقية المبرمة مع الشركة "X 3" : اتفاقية شراكة تخفي تفويتا بثمن منخفض

أبرمت هذه الاتفاقية من أجل تفويت أرض مجهزة مكونة من 12 بقعة و بمساحة إجمالية قدرها 2.773 متر مربع، بثمن إجمالي قدره 16,658 مليون درهم (6.000 درهم للمتر المربع). و قد تعهد الشريك، بموجب هذه الاتفاقية، ببناء 150 وحدة سكنية، داخل أجل سنتين من تاريخ الإمضاء على الاتفاقية.

غير أنه تم تعديل الاتفاقية، بتاريخ 11 ماي 2010، بواسطة عقد ملحق، حذف بموجبه التعهد المتعلق ببناء الوحدات السكنية سالفة الذكر، مع الاحتفاظ بنفس ثمن التفويت، مما أفرغ عقد الشراكة من محتواه و أصبح بمثابة تفويت مباشر بدون اللجوء إلى طلب العروض، و بدون منافسة، بل و بثمن تفضيلي غير مبرر. و لقد نتجت عن هذا التفويت خسارة قدرت ب 11,092 مليون درهم، إذا ما تمت المقارنة بالثمن الحقيقي المقدر ب 10.000 درهم للمتر المربع.

➢ الاتفاقية المبرمة مع الشركة "X 4" : اتفاقية غير متوازنة و تملص الشريك من تعهداته

عقدت شركة العمران الدار البيضاء اتفاقية شراكة من أجل إنجاز برنامج سكني بمدينة الجديدة. وتنص هذه الاتفاقية على التزام الشريك بإنجاز وحدات سكنية بقيمة 140.000 درهم، على نفقته، مقابل بعض الامتيازات.

غيرأن هذه الشراكة تبقى غير متوازنة من حيت الامتيازات الممنوحة مقابل الالتزامات المتعين الوفاء بها من طرف الشريك. و للإشارة، فإن هذا النوع من الشراكة مبني على منطق التوازن القائم على ضرورة أن يقتصر الأمر على تمكين الشريك من تغطية الفرق بين ثمن بيع الوحدات المنجزة و المحدد في 140.000 درهم للوحدة و ثمنها الحقيقي المقدر ب 180.000 درهم للوحدة. لكن، حيث إن هذا المنطق لم يحترم، تكون شركة العمران قد تكبدت في الواقع خسارة مالية، كما تعكس ذلك معطيات الجدول التالي:

الامتيازات الممنوحة للشريك	مقابل الامتيازات الممنوحة للشريك
التجزئة مجهزة بالكامل من طرف شركة - العمران - 9 بقع أرضية لبناء عمارات من أربع طوابق و تحتوي هذه العمارات على: - شقق بمساحة متوسطة تصل إلى 70 متر مربع و تسوق ب 6000 درهم للمتر المربع مما يعادل 40,32 مليون درهم، كثمن إجمالي :(6*70*96) =40.320.000؛ - 20 محلا تجاريا بمساحة فردية متوسطة تبلغ 21 متر مربع و تسوق ب 8.000 درهم للمتر المربع، مما يعادل 3,36 مليون درهم كثمن إجمالي؛ - 84 شقة ذات القيمة الإجمالية المنخفضة (140.000 درهم)، أي ما يعادل11,76 مليون درهم (84*140000)؛ - 28 محلا تجاريا، بمساحة 18 متر مربع للوحدة، تسوق ب 8.000 درهم للمتر المربع أي 4,704 مليون درهم (28*21*8000)؛ - و للإشارة فإن المحلات التجارية قد أنجزت في الطابق السفلي للعمارات المكونة من الشقق ذات قيمة 140.000 درهم، و هو ما لم تحدده الاتفاقية. - أما فيما يخص عمليتي التجهيز المتعاقد بشأنهما، فإنهما لم تنجزا من طرف الشريك.	- يتحمل الشريك الفرق بين ثمن البيع للمستفيدين (140.000 درهم) و تكلفة الإنجاز (180.000 درهم) المتعلق ببناء الشقق ذات القيمة الإجمالية المنخفضة، أي ما مجموعه 3.360.000 درهما (84*40000)؛ - استخلاص ثمن بيع البقع الأرضية : 1.500 درهم للمتر المربع بالنسبة لبقع RC +4 و 500 درهم للمتر المربع بالنسبة للبقع المخصص للسكن ذي التكلفة المنخفضة
المبلغ الكلي للامتيازات: 60.144.000 درهم	المبلغ الكلي المقابل لمبلغ الامتيازات: 3.866.000 درهم

ويتضح، من خلال مقارنة الامتيازات الممنوحة للشريك مع تكلفة التزاماته تجاه شركة العمران، بأن هناك عدم توازن بيّن لفائدة الشريك. و هكذا فإن ما حصلت عليه شركة العمران كمقابل لما منحته من امتيازات، كان بالإمكان الحصول عليه، فقط، من خلال الفرق بين الثمن التفضيلي وثمن البيع الحقيقي للتسع بقع الأرضية التي تم تفويتها، أي 3.936.000 درهم.

كما أن عدم التوازن واضح من خلال تقييم الامتياز المتعلق ب 28 محلا تجاريا بقيمة 4.704.000 درهم، الأمر الذي لم تتم الإشارة إليه في الاتفاقية. و هذا الامتياز لوحده، كاف لتغطية تكلفة الالتزامات السالف ذكرها.

ومن جهة أخرى، فقد عرفت هذه الشراكة عدة تغييرات هامة، خصوصا بواسطة عملية «نقل الحقوق والواجبات»، بحيث تنصل بموجبها الشريك من تعهداته الأساسية الرامية إلى إنجاز الوحدات السكنية المنخفضة التكلفة الإجمالية، ذلك أن هذه التعهدات نقلت إلى شريك آخر، بناء فقط على طلب من الشريك، ولم يكن ذلك النقل مبررا بدافع معقول كاختلال في التوازن الاقتصادي للعقد أو حدوث قوة قاهرة.

2. الشراكات التي أبرمت بمبادرة من شركة العمران الدار البيضاء

مكن فحص ومراقبة شروط اختيار الشركاء و تنفيذ اتفاقيات الشراكة التي كانت موضوع طلب العروض، ما بين سنة 2007 و 2012، من الوقوف على الملاحظات التالية :

➢ غياب مسطرة تقييم عروض المتنافسين

لوحظ غياب مسطرة واضحة وضامنة للشفافية في تقييم عروض المتنافسين، في إطار طلبات العروض، و خصوصا في الجانب المتعلق بالسكن الاجتماعي. فشركة العمران الدار البيضاء تقوم بالإعلان عن طلب العروض، مع تحديد ثمن منخفض لتفويت البقع الأرضية بالمقارنة مع الثمن الحقيقي، بدون توضيح المعايير الموضوعية التي سيتم على أساسها اختيار الشريك الذي يمكن أن يتجاوب أكثر مع إستراتيجية العمران في مجال اختصاصها. و هكذا، فإن غالبية الشركاء تم اختيارهم بناء فقط على فحص الملف الإداري، وبالتالي فإن الهاجس لا يكون دائما هو اختيار العرض الذي يقدم المشروع الأنسب.

➢ الشراكة المبرمة مع الشركة "X 5"

أبرمت شركة العمران الدار البيضاء، بتاريخ 14 أكتوبر 2008، اتفاقية شراكة مع الشركة «X5». وتهدف هذه الاتفاقية إلى بناء 420 وحدة سكنية منخفضة التكلفة، و21 محلا للحراس و 3 محلات تجارية تفوت إلى السانديك و 420 سكنا و 48 محلا تجاريا للموازنة. وحسب الاتفاقية، تفوت البقعة الأرضية بثمن 400 درهم للمتر المربع. وتتجزأ الأرض موضوع الاتفاقية، و التي تبلغ مساحتها 9.700 متر مربع، إلى قطعتين، واحدة ببوزنيقة و الأخرى ببن سليمان.

وهكذا التزم الشريك، مقابل تفويت البقع السالفة الذكر، بأداء مبلغ 22,6 مليون درهم وبناء وبيع 420 وحدة سكنية بثمن 140.000 درهم للوحدة.

- **شراكة غير مبررة بالقدر الكافي**

إن هذه الشراكة لم تكن موضوع أية دراسة مسبقة توضح جدواها. و للإشارة فإن شركة العمران سبق لها أن أنجزت، في أكتوبر 2008، دراسات أولية تتعلق بعملية «القدس توسعة»، في إطار الوعاء العقاري المتعلق بمجموعة البقع رقم 2. هذه الدراسات التي تطلب إنجازها مبلغ 351.120 درهم لم يتم استغلالها.

كما لم يتم الحصول على رخصة البناء إلا بتاريخ 27 ماي 2011، وهو ما يخالف البند 14 الذي ينص على أنه، يجب على الشريك وضع طلب هذه الرخصة، داخل أجل 60 يوما من تاريخ توقيع الاتفاقية، (و الذي هو 14 أكتوبر 2008 في هذه الحالة)، على أن لا يتعدى 120 يوما. وهكذا فقد تم تجاوز هذا الأجل بسنتين.

ولقد منحت رخصة البناء لشركة العمران الدار البيضاء وشريكها معا، بحيث أن بنود اتفاقية الشراكة لا تسمح لشركة العمران من التخلص من التسيير اليومي للمشروع، و من تفادي المخاطر التي يمكن أن تنجم عن ذلك. فالفقرات 3 و 4 من البند 14 للاتفاقية تنص على أن شركة العمران تؤازر الشريك للحصول على رخصة البناء. وعليه فإن إقحام الشركة في أمور كهاته، يبقى أمرا غير مبرر.

وخلافا لمقتضيات الفصل 35 من القانون رقم 90-25 المتعلق بالتعمير الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.92.7، بتاريخ 17 يونيو 1992، تم منح رخصة البناء للشريك قبل التسلم المؤقت للتجزئة. كما أن هذا الشريك لم يحترم هذه الرخصة، حيث أن العمارات المخصصة للوحدات السكنية المنخفضة التكلفة رقم 1 و 2 نقلت إلى الزنقة رقم C.158 ، مع عدم احترام المسافة الفاصلة للتراجع (1,5 بدل 10 أمتار) إضافة إلى حذف المرأب. كما أن المسافة الفاصلة للتراجع المتعلق بالعمارات المنخفضة التكلفة رقم 6 و 9 على الزنقة رقم 2 لم تحترم (5,0 متر بدل 2,5 أمتار). هذه المخالفات مكنت الشريك من الاستفادة من امتيازات لم يتفق عليها عند إبرام الاتفاقية السالفة الذكر.

- **عدم احترام آجال الأداء**

لوحظ أن آجال الأداء لم تحترم، بحيث، و إن كان البند رقم 6 من الاتفاقية ينص على أن 30 في المائة من ثمن تفويت البقع يجب أن يؤدى داخل أجل 6 أشهر ابتداء من تاريخ إمضاء الاتفاقية، فقد تبين، من خلال المراسلات الموجهة إلى الشريك، أن هذا الأخير لم يف بتعهداته الرامية إلى أداء مبلغ 6.780.000 درهم.

- **عدم احترام التقسيم بين المساحات المخصصة للموازنة والمساحات المخصصة للسكن ذي التكلفة الإجمالية المنخفضة**

لقد نصت الفصول 2 و 3 من الاتفاقية على تقسيم الوعاء العقاري مناصفة بين الوحدات السكنية المنخفضة التكلفة و منتوجات الموازنة. غير أنه لوحظ أن هذا التقسيم لم يحترم، و خصصت، فقط 34 في المائة من الوعاء العقاري، للوحدات السكنية المنخفضة التكلفة (1212 متر مربع/6240 متر مربع). أما بالنسبة للمساحة الإجمالية، فلم يخصص منها سوى 28 في المائة لهذه الوحدات. و هكذا، فقد تم تجاوز عدد الوحدات المتعلقة بالموازنة والمحلات التجارية، بحيث بلغت 675 وحدة سكنية عوض 420 وحدة و 116 محلا تجاريا عوض 48.

- **اتفاقية غير متوازنة ماليا**

قدرت الامتيازات الممنوحة للشريك، وبدون الإشارة إلى ذلك في الاتفاقية، ما يناهز 135.433.500 درهم.

وقد اعتمد في ذلك على محتوى الاتفاقية و على أثمنة السوق المعتمدة في سنة 2008 (معطيات تم استقاؤها من أحد الوكالات العقارية للمدينة)، و كذا على الثمن المعمول به في بناء السكن الاقتصادي. وفيما يلي جدول يوضح كيفية حساب المبلغ المشار إليه:

المكونات	التركيبة المالية المتفق عليها ((بالدرهم	التركيبة المالية الحقيقية (بالدرهم)
ثمن الأرض (مساحة إجمالية قدرها 56500 متر (مربع ب 400 درهم للمتر المربع	22.600.000	22.600.000
تكلفة بناء 420 وحدة سكنية منخفضة التكلفة	58.800.000	58.800.000
تكلفة بناء 48 محلا تجاريا (30 متر مربع على (أساس 3.500 درهم للمتر المربع	5.040.000	3.480.000
تكلفة بناء 420 وحدة سكنية للموازنة (مساحة بين 70 و 80 متر مربع على (أساس3.000 درهم للمتر المربع	110.250.000	212.712.500
التكلفة الإجمالية للمشروع	**196.690.000**	**297.592.500**
قيمة الدعم لبناء 420 وحدة سكنية منخفضة التكلفة 20.000 درهم للوحدة	8.400.000	8.400.000
قيمة المبيعات المتعلقة بالوحدات السكنية (المنخفضة التكلفة (120.000	50.400.000	50.400.000
قيمة المبيعات المتعلقة بالوحدات السكنية (للتوازن (6000 درهم للمتر المربع	189.000.000	343.770.000
قيمة المبيعات المتعلقة بالمحلات التجارية (7000 (درهم للمتر المربع	10.080.000	24.360.000
قيمة المبيعات المتعلقة بالبقع المخصصة لبناء التجهيزات السوسيو اقتصادية (624 متر مربع: (روض للأطفال و 900 متر مربع: فرن و حمام	6.096.000	6.096.000
رقم المعاملات	**263.976.000**	**433.026.000**

وخلافا للشريك الذي حقق ربحا، كما هو مبين في الجدول، فإن وضعية شركة العمران سجلت خسارة، حيث أن التكلفة المتعلقة بتهيئة مساحة القطعة الأرضية موضوع الشراكة بلغت 25.943.792,56 درهم (التكلفة الإجمالية للتهيئة

بلغت 208.483.398 درهم و التكلفة المتعلقة بالأرض موضوع الشراكة حددت في 25.943.792,56 درهم)، في حين أن مبلغ المداخيل المتعلقة ببيع الأرض لم يتعد 22.600.000 درهم، وهو ما لم يسمح بتغطية التكاليف الإجمالية من ثمن اقتناء الأرض ومصاريف التقويم.

➢ الشراكة المبرمة مع الشركة X 6 : ارتجال في تحديد أهداف الشراكة و القطعة الأرضية موضوع الاتفاقية

لقد همت هذه الشراكة أرضا مساحتها 2977 مترا مربعا تابعة لجماعة المحمدية. و قد حدد ثمن تفويتها في 4600 درهم للمتر المربع. وكانت هذه العملية موضوع الشراكة التي أبرمت عن طريق طلب العروض، بتاريخ 20 دجنبر 2009، لأجل تقويم القطعة الأرضية التي تمت تهيئتها سابقا.

وتبين، من خلال محضر لجنة فتح الأظرفة، أن الشريك الوحيد الذي قدم عرضه تم اختياره، دون فحص ملفيه المالي والتقني. إلا أنه، وبتاريخ 31 غشت 2011، تبين بأن هناك عراقيل حالت دون إنجاح هذه الشراكة، نظرا لكون القطعة الأرضية غير مهيأة ووضعيتها العقارية غير مسواة. وقد عمدت شركة العمران إلى الاحتفاظ بنفس الشريك، مع إدخال تعديلات عبر عقد ملحق، وذلك باستبدال الأرض بقطعة أخرى بتجزئة سيدي مومن (مشروع الامان 2)، مساحتها 3640 متر مربع مفصلة كالتالي:

- 3115 متر مربع تفوت ب 1.600 درهم للمتر المربع وتخصص لبناء وحدات سكنية منخفضة التكلفة؛
- 4121 متر مربع تفوت ب 6.500 درهم و تخصص لبناء وحدات سكنية ترويجية. وقد تم تحديد ثمن التفويت في 6.500 درهم للمتر المربع للوحدات الترويجية، مما شكل خسارة للعمران قدرت ب 14.423.500 درهم (قدر الثمن الحقيقي في 15.000 درهم للمتر المربع).

يوصي المجلس الأعلى للحسابات الشركة بالعمل على تقوية مبادئ الشفافية وتفعيل الشراكات و خصوصا بالعمل على:

- **التسوية المسبقة لوضعية الوعاء العقاري؛**
- **وضع نظام الاستشارة لتوضيح المعايير وطرق تقييم عروض المتنافسين؛**
- **عقد شراكات ذات قيمة مضافة و متوازنة من حيث الحقوق والواجبات؛**
- **تتبع دقيق لمدى احترام الشركاء لتعهداتهم؛**
- **منع نقل الشراكة من الشريك الأصلي إلى شريك آخر قبل الإنجاز الكامل للأشغال موضوع الشراكة.**

رابعا- التسويق

حققت شركة العمران الدار البيضاء، سنة 2012، مداخيل بلغت 907 مليون درهم وأبرمت 2357 عقد بيع. ولقد مكن فحص الجانب المتعلق بالتسويق من الوقوف على مجموعة من الملاحظات همت الجوانب المبينة بعده.

1. الإطار المسطري: عدم احترام الميثاق التجاري

لوحظ عدم احترام المساطر المنصوص عليها في الميثاق التجاري و خصوصا:

- عدم نشر إعلانات البيع في صحيفتين على الأقل (واحدة باللغة العربية والأخرى باللغة الفرنسية) وبمعدل 7 مرات في كل صحيفة؛
- عدم احترام أجل شهر على الأقل قبل الشروع في عملية البيع؛
- عدم نشر لائحة البرامج السنوية التي ستسوق في صحيفتين على الأقل و نشرها على الموقع الإلكتروني للشركة.

كما لوحظ أيضا، أن مضامين الإعلانات لا توافق دائما المشروع موضوع التسويق. كما هو الشأن بالنسبة للإعلانات الإشهارية المتعلقة بمشروع الازدهار ببوسكورة (خصوصا المتعلقة بطلبي العروض الأول والثاني)، حيث أن مضمون الإعلانات هم بناء وحدات للسكن الاجتماعي، في حين أن الأمر يتعلق ببيع بقع أرضية بثمن السوق.

2. تحديد وتطبيق أثمنة البيع

➢ ارتجال في تحديد أثمنة البيع

تحدد أثمنة البيع بدون دراسة للسوق أو أي مرجع موثوق به، و كذا بدون إجراء مقارنة بالأثمنة المطبقة بمشاريع مجاورة، حيث أن أعمال اللجن المكلفة بتحديد الأثمنة غير موضوعية وغير مؤطرة، بل و في بعض الحالات، تتشكل هذه اللجن، فقط من المكلف التقني بالمشروع و المسؤول التجاري على نفس المشروع، مما يجعل عملها غير مستوف للشروط التي من شأنها أن تضمن تقييما موضوعيا و مضبوطا. كما أن البحث الميداني الذي تقوم به هذه اللجنة يبقى جد مختصر و يفتقد إلى مقاربة مضبوطة، نظرا لكونه لا يعتمد على أية أثمنة للمقارنة (حالة مشروع الهراويين)، إذ في الغالب، تحدد الأثمنة في مستويات منخفضة، بل إن الأثمنة المتضمنة لعروض المتنافسين تفوق أحيانا ضعفي الأثمنة المحددة من طرف شركة العمران. وكمثال على ذلك، حددت الأثمنة المتعلقة بمشروع الهراويين بين 5.000 و 8.000 درهم للمتر المربع، وهو ما نتجت عنه خسارة قدرت به 217.634.000 درهم، مقارنة بالثمن الحقيقي المحدد بين 7.000 و 12.000 درهم للمتر المربع. أما بخصوص مشروع الفضل، فالأثمنة تم اعتمادها بناء على مقارنته مع مشروع واحد فقط.

➢ عدم اعتماد الأثمنة المتضمنة في محاضر لجنة فتح الأظرفة

مكنت المراقبة الميدانية والوثائق المثبتة من التوصل إلى أن الأثمنة المضمنة بمحاضر لجنة فتح الأظرفة لا يتم دائما اعتمادها في الوضعية المتعلقة بحساب المداخيل الإجمالية، وفي ما يلي الحالات التي تم الوقوف عليها، في هذا الإطار.

- **مشروع الهرويين**

يتعلق الأمر بالحالات التالية:

- البقعة رقم FB 199، مساحتها 226 متر مربع: الثمن المتضمن بالمحضر هو 7.260 درهم للمتر المربع، في حين أن وضعية المداخيل الإجمالية تشير إلى اعتماد ثمن 7.000 درهم للمتر المربع، مما يشكل فارقا إجماليا قدره 58.760 درهم؛
- البقعة رقم FB 150 مساحتها 255 متر مربع: الثمن المتضمن بالمحضر هو 8.300 درهم للمتر المربع، في حين أن وضعية المداخيل العامة تشير إلى اعتماد ثمن 8.050 درهم للمتر المربع، وهو ما شكل فارقا قدره 63.750 درهم في المجموع؛
- البقعة رقم FB108 مساحتها 313 متر مربع: الثمن المتضمن بالمحضر هو 7.520 درهم للمتر المربع، في حين أن وضعية المداخيل الإجمالية تشير إلى اعتماد ثمن 7.000 درهم للمتر المربع فقط، أي بما يقل ب 159.630 درهم في المجموع؛
- كما أن البقعة المخصصة لبناء فرن وحمام، تم تفويتها بثمن 4.071.942 درهم عوض الثمن المحدد من طرف لجنة فتح الأظرفة، و الذي حدد في 4.870.362 درهم، أي بفارق قدره 798.420 درهم (محضر محرر بتاريخ 10 يونيو 2011).

- **مشروع بوسكورة**

البقعة رقم B7/17 المخصصة لبناء فيلا مساحتها 172 متر مربع، بيعت حسب الثمن المتضمن في المحضر ب 4300 درهم للمتر المربع (بتاريخ 21 فبراير 2011)، في حين أن وضعية المداخيل الإجمالية تشير إلى احتساب 4000 درهم للمتر المربع فقط، أي بخسارة إجمالية قدرها 51.600 درهم.

3. التخلي والانسحاب

➢ التخلي والانسحاب يمكن أن يخفيا عمليات مضاربة عقارية و تهرب ضريبي

يتعين وضع حد لظاهرة التخلي عن المنتوجات العقارية من المشتري الأصلي إلى مشترين جدد، وذلك للأسباب التالية:

- كون المشتري الأصلي يتخلى أو ينسحب قبل الحصول على ملكية المنتوج، بل في مرحلة الوعد بالبيع وقبل إمضاء عقد البيع النهائي، بل، وفي بعض الحالات، قبل إمضاء عقد الوعد بالبيع؛

- التخلي و الانسحاب يشجعان على تنامي ظاهرة المضاربات، والتي يستفيد منها المشتري الأصلي، بحيث يبيع عقارا لم يكلفه الاستثمار فيه سوى مبلغ التسبيق، كما يستفيد منها المشتري الجديد و الذي تتاح له إمكانية اقتناء المنتوج دون الخضوع لقواعد المنافسة؛
- التهرب الضريبي، حيث إن المنتوج ينقل من شخص إلى آخر بدون سلوك المسطرة الاعتيادية و دون إخضاع الناتج للضريبة و رسوم التسجيل و واجبات التحفيظ العقاري.

➢ نقل الملكية بدون إعمال وتطبيق التعويض المعمول به وبدون تحيين الأثمنة

لقد تم تفويت 39 بقعة بمشروع الفضل، في إطار طلب إبداء الاهتمام لشركة واحدة، بثمن حدد في 6.500 درهم للمتر المربع، و الذي يعتبر ثمنا منخفضا بالمقارنة مع الثمن الحقيقي المقدر ب 10.000 درهم للمتر المربع، مما شكل خسارة قدرها 68.232.500 درهم في المجموع.

وقد قامت هذه الشركة بتحويل البقع سالفة الذكر إلى شركة أخرى، ومع ذلك لم تقم العمران البيضاء بتطبيق التعويض المتعلق بهذا النقل، كما لم تقم بتحيين الأثمنة المطبقة.

➢ عدم خصم التعويض عن إسقاط الحق المحدد في مبلغ إجمالي قدره 1.235.037,5 درهم

لقد وافقت شركة العمران على انسحاب المستفيدين من مشروع «إزدهار بوسكورة»، بعدما شاركوا في عملية طلب العروض دون أن يفوا بتعهداتهم المتمثلة في أداء الثمن، وفقا لما هو مبين في عقد الوعد بالبيع. ومع ذلك، لم يتم خصم الغرامة المحدد في 5 في المائة عن إسقاط الحق، و التي بلغ مجموعها 1.235.037,5 درهم.

4. شروط المنح

➢ منح الغير امتيازات بصفة غير مبررة بمبلغ 31.278.000 درهم

أبرمت شركة العمران الدار البيضاء اتفاقية، تم بموجبها بيع بقع أرضية لإحدى التعاونيات بثمن يعادل التكلفة، مع إضافة علاوة 10 في المائة، وهو ثمن منخفض بالمقارنة مع الثمن الحقيقي، مما يشكل امتيازا قدره 31.278.000 درهم منح لهذه التعاونية، بشكل غير مبرر. وهكذا، فإن شركة العمران قامت بتفويت 85 بقعة مساحتها تتراوح ما بين 110 و 145 متر مربع من نوع طابق سفلي+ 3 طوابق، مباشرة لأعضاء التعاونية بثمن تفضيلي حدد في 3.000 درهم للمتر المربع، عوض 6.000 درهم، أي الثمن الحقيقي المشار إليه في دراسة الأثمنة التي تتعلق بالمشروع والتي أنجزت بتاريخ 2011.

وعلاوة على ذلك، و حتى نهاية مارس 2013، لوحظ أن 19 من المستفيدين من العملية لم يؤدوا بعد المستحقات المالية المتعلقة بالبقع الأرضية التي خصصت لهم (2225 متر مربع بثمن إجمالي قدره 6,675 مليون درهم).

➢ منح امتيازات بصفة غير مبررة بشكل كاف لمستخدمي الشركة

لقد تم تفويت بقع أرضية وكذا وحدات سكنية إلى مستخدمي الشركة، مع امتيازات في شكل أثمنة تفضيلية (30 في المائة كتخفيض)، وتسهيلات في الأداء ونقل الملكية، دون أن يكون ذلك مبنيا على أسس قانونية أو إطار مسطري واضح.

والواقع أن معظم مستخدمي الشركة يقومون بتحويل البقع أو الوحدات السكنية التي تخصص لهم إلى أشخاص آخرين، قبل اكتساب حق الملكية والمتمثل في إمضاء عقد البيع النهائي واستكمال أداء الثمن، مما يسمح للمستخدمين بتسويق منتوجات العمران لصالحهم، و بالتالي تحقيق أرباح،بفضل القرار الذي تخصص بموجبه البقعة أو الوحدة السكنية فقط، أي دون أداء حتى مبلغ التسبيق أو أداؤه جزئيا فقط. و هكذا فإن المستفيد الجديد هو من يوقع الوعد بالبيع مع شركة العمران و يؤدي التسبيق، قبل أن يتمم أداء ثمن البيع.

تخصيص بقع اقتصادية لأشخاص لا تتوفر فيهم الشروط المطلوبة

من خلال المراقبة، تبين بأن بقعا أرضية ذات طابع اقتصادي فوتت إلى أشخاص لا تتوفر فيهم الشروط المطلوبة، كما هو مبين في دليل التسويق لتجزئة «النصر» بالزمامرة (19 بقعة)، و خصوصا شرط راتب يقل عن 6.000 درهم وشرط السكن بالمنطقة التي يتواجد بها المشروع.

كما أن عملية توزيع البقع لم تكن شفافة، و تمت بدون إعمال الشروط التي تضمن تكافؤ الفرص، وبدون مساطر واضحة. وعلى سبيل المثال، فعملية التفويت تمت بدون اللجوء إلى لجنة التفويت، كما أن وحدة تسيير البرامج لم تقدم الدليل على أن المستفيد كان المرشح الوحيد في العملية. وهكذا لم يكن من الممكن تحديد المعايير التي على أساسها تم تفويت 19 بقعة ذات طابع اقتصادي من بين 167 بقعة المكونة للمشروع.

5. استخلاص المستحقات

تساهل في استخلاص المستحقات

بلغ الباقي استخلاصه ما يناهز 1.572 مليون درهم، إلى غاية نهاية ماي 2013. و يخص هذا المبلغ 62,56 في المائة من المبيعات التي تمت خلال الفترة الممتدة بين سنة 1976 و 2011. كما تجب الإشارة إلى أن 44 في المائة من المبلغ السالف الذكر يهم منتوجات العمليات التابعة للشركة القابضة العمران، والتي تكتفي شركة العمران الدار البيضاء بتسييرها.

أما على مستوى وكالات الشركة، فقد لوحظ غياب تتبع دقيق لديون الزبناء الذين يتخلفون عن أداء ما بذمتهم، خلافا لما هو منصوص عليه في وعد البيع، بحيث أن مجموعة من الزبناء لم يؤدوا الديون المستحقة عليهم، رغم أنها استوفت الآجال منذ عدة أشهر، بل هناك منها ما استوفى الآجال منذ عدة سنوات.

و من جهة أخرى، لوحظ أنه قلما يتم إعمال التدابير المنصوص عليها في الميثاق التجاري وفي الوعد بالبيع، فيما يخص فسخ البيع وتطبيق غرامات التأخير المتعلقة بتحصيل الديون المستحقة والمستوفية للآجال.

و كمثال آخر على هذا التساهل، كون تسليم المنتوجات للزبناء يتم قبل استخلاص الثمن و قبل إنجاز عقد البيع، رغم أن الرسوم العقارية الخاصة بهذه المنتوجات كانت جاهزة منذ يونيو 2011، حيث أن بعض المنتوجات قد فوتت منذ 2007، ولم يتم تحويل الملفات المتعلقة بها إلى قسم المنازعات إلا في يوليوز 2012 من أجل تصفية وضعيتها،كما هو الشأن بالنسبة للمشروعين «شباب 2A» و «شباب 2B»، حيث أن منتوجات بمساحة 1.069,7 متر مربع، بقيمة إجمالية قدرها 8,74 مليون درهم، لم تعرف استخلاص سوى 6,28 مليون درهم.

يوصي المجلس الأعلى للحسابات، شركة العمران الدار البيضاء بوضع خريطة للمخاطر المرتبطة بالتسويق ووضع مخطط عمل من أجل التحكم في هذه المخاطر.

خامسا- تدبير المخزون

يرجع حجم المخزون الكبير الذي تتوفر عليه الشركة إلى عدة عوامل تتلخص في الآتي:

- العمليات والمشاريع القديمة التي ورثتها الشركة عن التنظيم السابق؛
- العمليات التي تملكها الشركة القابضة العمران والتي يتم تفويض تدبيرها لشركة العمران البيضاء؛
- العمليات الخاصة بشركة العمران البيضاء والتي تم إطلاقها ابتداء من 2007.

وتقدر قيمة مخزون الشركة من المنتوجات النهائية، عند نهاية شتنبر 2012، بم يعادل 887,09 مليون درهم. و يتكون هذا المخزون من 1.333 وحدة، من بينها 518 وحدة ذات قيمة تجارية تصل إلى 485 مليون درهم، تعود ملكيتها للشركة القابضة العمران، ويتم تدبيرها من طرف العمران البيضاء.

و يظهر جليا مشكل حجم المخزون، عندما يتم الأخذ بعين الاعتبار مدة التخزين، حيث أن قيمة المخزون الذي يصل عمره بالشركة لـ13 سنة أو أكثر يفوق مبلغ رأسمال الشركة. بالإضافة إلى ذلك، فإن 45 في المائة من المخزون يصل عمره على الأقل إلى 7 سنوات.

وتفسر المدة الطويلة التي تقضيها المنتوجات العقارية للشركة بالمخزون بعدة هفوات، تم رصدها على مستوى دراسة الجدوى والتخطيط والتدبير ومتابعة الأشغال ودراسة السوق وكذا متابعة التحصيل.

كما أن المشاكل المتعلقة بتصفية الأراضي العقارية كلفت الشركة كثيرا من الوقت و الجهد. و تتمثل هذه المشاكل العقارية أساسا في ما يلي:

- وجود أراض في طور التسوية (تعد على أراضي خواص)؛
- أراض تم اقتناؤها ولم يتم بعد تحفيظها؛
- امتلاك أراض على الشياع؛
- وجود حالات تعد على أراضي الملك العمومي؛
- عدم مطابقة البنايات للتصميم المرخص به؛
- أراض عليها التزامات ؛
- التقييد الاحتياطي على بعض رسوم الملكية.

بالإضافة إلى ذلك، هناك عوامل خارجية أخرى تزيد من حدة المشكل المتعلق بالعقار، كالتعرض على بعض الأراضي، والتغيير في البناء قبل الحصول على رخصة السكن من طرف المستفيدين.

و من جهة أخرى، تجب الإشارة إلى أنه، من بين المكونات الأخرى للوحدات المشكلة للمخزون هناك:

- وحدات التجهيز التي يصل عددها إلى 94 وحدة، بمساحة إجمالية تقدرب 205.133,63 متر مربع وقيمة مالية تبلغ 39.884.155,60 درهم .هذه التجهيزات لم يتم تسليمها رغم نهاية المشاريع المتعلقة بها؛
- وحدات إعادة الإسكان أو الإيواء، التي لم يتم تعيين المستفيدين منها، والتي تقدر بـ 2.644 وحدة. و تجدر الإشارة إلى أن المخزون المتعلق بهذا النوع من الوحدات تم تخفيضه، بإخراج جزء منه من المخزون و اعتباره قد سلم لأصحابه في غياب تسليم فعلي. و هذا ما ينطبق على 183 شقة لإعادة الإسكان بمشروع "النصر 3" بمدينة المحمدية، والتي لم يتم تسلميها بداعي أن المستفيدين منها يفضلون البقع، على غرار أصحاب السكن غير اللائق بجهة الدار البيضاء الكبرى.

يوصي المجلس الأعلى للحسابات شركة العمران البيضاء بالفعالية و النجاعة في تدبير المخزون عن طريق:

- **تصفية وضعية العمليات القديمة؛**
- **القيام بدراسة السوق للمشاريع المزمع إنجازها، مع تصفية وعائها العقاري قبل إطلاق العمليات؛**
- **توضيح دور و مسؤوليات الشركاء الآخرين، خاصة الجماعات المحلية والسلطات المحلية بخصوص وحدات إعادة السكن والإيواء.**

سادسا- الطلبيات العمومية

يتم إنجاز الطلبيات العمومية عن طريق الصفقات أو سندات الطلب المقننة بنظام خاص، أو عن طريق طلب العروض. و يقدر مبلغ الطلبيات التي تم إطلاقها بين 2008 و 2012 بما قيمته 3.325 مليون درهم، وتم إنجاز أغلبها (98 في المائة) عن طريق صفقات أو طلبات عروض. و قد مكن افتحاص عينة من هذه الطلبيات من الوقوف على الملاحظات التالية:

1. الطلبيات المنجزة عن طريق نظام الصفقات

استنادا إلى عينة من الصفقات، تمثل 30 في المائة من مجموع الصفقات المنجزة، أي حوالي 60 صفقة، تم تدقيق مدى احترام الأنظمة المعمول بها، خاصة نظام الصفقات الخاص بمجموعة العمران وكذا دفاتر التحملات الإدارية العامة. وفيما يلي بعض المخالفات التي تم رصدها:

➢ تأخر كبير في تنفيذ الأشغال

لقد لوحظ أن مجمل الصفقات، التي تم افتحاصها، تعرف تجاوزا في مدة الإنجاز. و ترجع هذه الوضعية، في أغلب الأحيان، لعدم وجود أي تخطيط مسبق يأخذ بعين الاعتبار الجوانب القانونية والعقارية والمتعلقة بالتراخيص، بالإضافة إلى تقصير في متابعة الأشغال. وتنطبق هذه الملاحظات على سبيل المثال على الصفقات التالية:

- الصفقة M/33/08 بمبلغ 13.744.920 درهم و المتعلقة بعملية مدينة B: عرف تنفيذها تأخيرا وصل إلى 5 سنوات؛
- الصفقة M/07/10 بمبلغ 3.371.160 درهم و المتعلقة بمشروع الهراويين: سجلت تأخرا في التنفيذ بلغ 3 سنوات؛
- الصفقة M/12/2008 بمبلغ 40.450.840 درهما و المتعلقة بعملية المجاطية: بلغ التأخير في تنفيذها سنة؛
- الصفقة M /31/11 بمبلغ 1.310.289 درهم و المتعلقة بعملية سيدي حجاج A : عرف تنفيذها تأخيرا بلغ سنتين.

➢ الصفقة رقم SOC/M/108/08 بقيمة 8.189.664,00 درهم المتعلقة بأشغال الطرق والتطهير

بالرغم من أن الصفقة المتعلقة بعملية الأمان III والتي تم إطلاقها بتاريخ دجنبر 2008، لم يتم تسلمها بعد، فإن الكشف المؤقت المتعلق بها يحمل تاريخ 2010/12/22. ويرجع ذلك إلى إنجاز أشغال غير مبرمجة في الصفقة الأولية. و لتسوية الوضعية القانونية لهذه الصفقة، تم إعداد عقد ملحق بها، تبرره المذكرة المتعلقة به بوجود تغييرات طرأت على تصميم التجزئة بعد إنجاز 68 في المائة من الأشغال. وقد أدى ذلك إلى تغيير مسارات الطرق و إعادة النظر في نقط الربط بمجموعة من البقع. و قد كلفت هذه التغييرات مبلغ 405.268,76 درهم.

➢ الصفقة رقم SOC/M/33/09 المتعلقة بأشغال بناء مجمع سكني كواجهة بالشطر 1 مجموعة B بمبلغ قدره 32.689.977,81 درهم

لقد عرفت هذه الصفقة عدم إنجاز عدد من بنود الصفقة، والتي تعتبر مهمة، كأجهزة التطهير الصحي والترصيص، و التي لم ينجز منها سوى 1 في المائة، والصباغة بنسبة إنجاز لم تتجاوز 25 في المائة فقط، وتجهيزات المطبخ والمصاعد التي لم ينجز منها أي شيء. بالإضافة إلى ذلك، فإن نسبة الإنجاز كانت ستكون أقل من ذلك لو أن بعض البنود الأخرى لم تعرف ارتفاعا بـ 7 في المائة في نسبة الإنجاز. وتجدر الإشارة إلى أن القصور الملاحظ في إنجاز الصفقة يعود لعدة مشاكل متعلقة بعدم جودة الدراسات الجيوتقنية الأولية، و التي تمت إعادتها. كما يعود للتغييرات التي سجلت على مستوى جودة الأشغال النهائية بالمقارنة مع ما كان متفقا عليه.

بالإضافة إلى ذلك، فقد تم تجاوز المدة المحددة لتنفيذ الصفقة المذكورة (سنة واحدة) بـ 193 يوما. ويرجع هذا التجاوز إلى التوقفات المتكررة للأشغال، جراء تأخر المصادقة على تصاميم الخرسانة من طرف مكتب المراقبة وتسليم التصاميم الهندسية للتنفيذ، علما أن المادة 7 من العقد المبرم مع مكتب الدراسة والمراقبة، تلزم بتسليم جميع التصاميم اللازمة لتنفيذ الأشغال 6 أيام بعد تعيين الشركة المسؤولة عن الأشغال.

2. الطلبيات المنجزة عن طريق طلبات إبداء الإهتمام

عقدت شركة العمران البيضاء عدة اتفاقيات عن طريق طلبات عروض لإنجاز مجموعة من المشاريع. و تجدر الإشارة إلى أن هذا النوع من الطلبيات تم إبرامه على أساس نظام الصفقات الخاص بالشركة. وقد مكن افتحاص هذه الطلبيات من إبداء الملاحظات التالية:

غياب الإطار القانوني الملائم

يعاني هذا النوع من الطلبيات من غياب الإطار القانوني المتعلق بها، حيث أنه، لا النظام الخاص للعمران و لا مساطر الشركة تؤطر تنفيذ هذا النوع من الطلبيات، سواء من ناحية الأهداف أو طريقة الإنجاز أو التتبع أو التقييم أو الفسخ.

وينتج عن غياب هذا الإطار القانوني العديد من العوائق التي تتمثل في:

- التحديد الجزافي للأثمنة المتعلقة بهذه الطلبيات، والذي يؤدي إلى عدة مشاكل في حالة فسخ العقد قبل الإنجاز الكلي للعملية، وهو ما حدث مرارا؛
- تقييم عروض المتعهدين يقتصر على الجانب التقني والمالي للمقاولات، كما هو الشأن بالنسبة للصفقات العمومية، علما أن تجربة هذه المقاولات تقتصر على تنفيذ الأشغال؛
- إعفاء المقاولين من مسؤولية الحصول على التراخيص وإنجاز الاتفاقيات مع مؤسسات كالمكتب الوطني للماء والكهرباء و مؤسسة "ليدك"، و كذا إعفاؤهم من مسؤولية إخلاء المواقع من السكن غير اللائق، علما أن هذه المهام تكون سببا في تأخير الأشغال.

و في ظل غياب هذا الإطار القانوني، يبقى لإدارة شركة العمران البيضاء أو الشركة القابضة العمران هامش كبير في أخذ القرارات المتعلقة بهذا النوع من الطلبيات والتي تتميز بتذبذبها من حالة إلى أخرى، دون الأخذ بعين الاعتبار حجم و تعقيد و طبيعة و كذا الطابع الاستعجالي للعملية.

عدم تحقيق الأهداف المرسومة

تعتمد العمران البيضاء هذا النوع من الطلبيات المرتكز على طلب العروض، بهدف التحكم في الكلفة والمدة الزمنية المحددة للعمليات والمشاريع. إلا أن هذا الهدف لا يتم تحقيقه، في غالب الأحيان، حيث أن جل المشاريع تعرف تجاوزا في مدة إنجازها وفي الكلفة المحددة لها.

وهكذا، فإن جل المشاريع المفوتة عن طريق طلبات عروض لم يتم تنفيذها في الوقت المحدد (الحمد، النجاح، القصبة، الفضل)، حيث تم تسلمها مع التحفظ على الأشغال التي يجب إتمامها لاحقا. إضافة إلى ذلك، فإن عملية «الليمون» لم يتم الشروع في انجازها، على الرغم من التوقيع على الاتفاقية المتعلقة بها منذ 10 - 11 - 2011. ويرجع عدم احترام الآجال إلى:

- مشاكل تتعلق بالعقار المحتل، و الذي تتحمل العمران مسؤولية تسوية وضعيته (عدم تسوية العقار)؛
- التأخير في توقيع الاتفاقيات بين العمران وشركات التدبير المفوض للماء والكهرباء و كذا في تدبير بعض المشاكل كتحويل المعيقات (قنوات المياه، خطوط التوتر المرتفع).

أما من ناحية التكاليف، فيجب الإشارة إلى أنه، لا تصح مقارنة تكاليف المشاريع المنجزة عن طريق نظام التنفيذ المباشر و تلك المرتبطة بالمشاريع التي تم إنجازها عن طريق نظام التنفيذ المبني على الاتفاقيات، وذلك اعتبارا للفوارق بين النظامين، على مستوى جودة مواد الإنتاج والتجهيزات المستعملة.

بالإضافة إلى ذلك، فإن تكليف نائلي الصفقات ببعض المهام، كإجراء الدراسات الأساسية للمشاريع والحصول على الرخص، تعتبره العمران البيضاء إجراءا مربحا لها، علما أن ذلك كله لا يرفع من التكلفة الإجمالية للمشروع إلا بنسبة 3 في المائة.

تفويت جزافي لقطع أرضية لفائدة المقاولين

تنص بعض الاتفاقيات، الموقعة بين بعض المقاولات و شركة العمران البيضاء، على أن هذه الأخيرة تفوت قطعا أرضية مجهزة للبناء لفائدة هذه المقاولات بشكل جزافي في إطار المشاريع المتعلقة بعمليات تجزيء الأراضي. و قد تم ذلك بخصوص عمليات التجزئة ب"الحمد" و"الفضل" و "الليمون". إن تفويتا بهذا الشكل لا يرتكز على أي أساس قانوني، كما أن بعض الاتفاقيات تتضمن الإشارة إلى هذا النوع من الممارسة، فيما تخلو أخرى من ذلك. و قد لوحظ، من جهة أخرى،

أن تحديد عدد البقع المعنية بالتفويت وطبيعتها لا يخضعان لأية دراسة أو عملية تقديرية للثمن. فالتفويت يتم بطريقة غير موضوعية و دون منافسة حقيقية.

وتعتبر العمران أن اعتماد هذه الطريقة في تدبير تنفيذ بعض العمليات ينطوي على مزايا، تتمثل في التنفيس على خزينتها، عن طريق خصم 50 في المائة من كل بيان حسابي يتم أداء مبلغه للشريك، و اعتبار ذلك تسبيقا عن مبلغ اقتناء البقع الأرضية المتفق على تفويتها للشريك (المادة 15من الاتفاقيات). إلا أن هذه المبررات تبقى غير مقنعة، حيث أن شرط خصم 50 في المائة من البيان الحسابي لا تطبقه الشركة دائما. وكمثال على ذلك، عدم تطبيق هذا الشرط على تجزئة «الفضل» لأسباب محاسبية. بالإضافة إلى ذلك، فإن حجة التنفيس على خزينة الشركة غير مطروحة، باعتبار أن الأشغال بالمشاريع الموقعة بشأنها شراكات تتسم بالبطء في التنفيذ، مما ينعكس على وتيرة أداء مبالغ البيانات الحسابية.

وتجدر الإشارة أيضا، إلى أن الاتفاقيات الموقعة من طرف العمران، والتي تهم تفويت بعض البقع من التجزئات التي يتم تنفيذها، لم تكن صارمة في فرض أجل واضح لبناء البقع المفوتة، حيث أن الهدف الحقيقي وراء إعداد التجزئات هو بناء منتوج عمراني قابل للبيع. و علاوة على ذلك، فإن الاتفاقيات المذكورة لم تمنع بيع هذه البقع من طرف الشركاء، كما لم تمنع تعويضهم بأشخاص آخرين، لتنفيذ البرامج العقارية، مما قد يؤدي إلى مضاربات عقارية حول هذه البقع.

➢ توقيف غير مبرر للأشغال

من بين الحالات الأخرى غير العادية، و التي تسببت في عرقلة العمليات والمشاريع، وجود مقاولات تقبل الانتظار لأشهر عديدة، قبل تلقي الأمر ببدء الأشغال أو إنهائها. و كمثال على ذلك الاتفاقيات الموقعة، في إطار طلبات عروض الاهتمام، والتي بموجبها عهد إلى المقاولين الشركاء بتهيئة المساحات الخضراء وممرات الراجلين، و هي أشغال لا يمكن مباشرتها إلا عند نهاية الأشغال الرئيسية وتثمين التجزئات، و هو الأمر الذي قد يستغرق عدة سنوات.

كما أن هناك بعض الحالات الأخرى التي تتميز بتأخير كبير، كالاتفاقية رقم 2011 / 6 المتعلقة بمشروع "الليمون" و التي تم تبليغها لنائل الصفقة بتاريخ 10 / 11 / 2011، فيما لم يبلغ بالأمر ببدء الأشغال إلا نهاية ماي 2013.

ونفس الحالة سجلت بالنسبة للصفقات رقم 32 و 33 و 34 و 35 و 2011 / 36 و 2008 / 119 المتعلقة بعملية سيدي حجاج، والتي ينتظر أصحابها، منذ عدة أشهر، إيجاد حلول للمشاكل التي تعيق بداية أو تقدم الأشغال.

و من البديهي أنه ما كان لهذه المقاولات الشريكة أن تتحمل كل هذه الفترات الطويلة من التوقف في الأشغال، مع ما يرتبط بذلك من تكاليف إضافية، لولا وجود عمليات تسوية بعدية تتبناها العمران بطريقة أوتوماتيكية، وذلك عن طريق الزيادة، بشكل صوري، في المدة المتعلقة بالتنفيذ، ومن تم عدم تطبيق غرامات التأخير.

يوصي المجلس الأعلى للحسابات شركة الدار البيضاء العمران بتقوية جهاز التتبع التقني والمراقبة الداخلية للطلبيات، وكذا توضيح الإطار المرجعي لطلبات عروض الشراكة.

II - جواب المدير العام لشركة العمران الدارالبيضاء

(نص مقتضب)

أولا - الوسائل المستعملة والمنجزات

تساهم شركة العمران الدار البيضاء، باعتبارها إحدى الآليات المهمة التي تتوفر عليها الدولة بغرض إنجاز البرامج ذات الطابع الاجتماعي والرامية إلى الاستجابة إلى احتياجات مختلف شرائح المجتمع فيما يتعلق بالسكن، بشكل فاعل وفعال مساهمة منها في سد العجز الكبير في السكن وذلك ضمن مجال نشاطها وتدخلها.

ومن هذا المنطلق تندرج جميع المجهودات التي تبذلها الشركة في إطار التوجهات السامية لصاحب الجلالة الملك محمد السادس أيده الله ونصره ويتم تجسيدها ضمن السياسة التي تنهجها الحكومة خاصة في مجال البرامج الموجهة للفئات التي تعاني من الهشاشة وكذا محاربة السكن غير اللائق بمختلف أشكاله وتجلياته.

واعتبارا لشساعة دائرة ومجال تدخلها والتي تغطي مجموعة من الأقاليم، فإن المهمة التي تضطلع بها شركة العمران الذارالبيضاء تعتبر جد مركبة بالنظر لتعدد الشركاء المحليين والجهويين من جماعات وسلطات محلية ومستفيدين من الامتياز ومصالح خارجية سواء فيما يتعلق بتضارب المصالح والأولويات وكذا استراتيجيات التدخل المعتمدة وهو ما يعرقل في الغالب تحقيق وإنجاز العمليات ضمن الآجال المبرمجة في البداية ويؤدي بالتالي إلى التأثير سلبا على مردودية هذه البرامج والتي تعتبر عماد استمرارية الشركة.

وبالرغم من الصعوبات التي يشهدها مجال تدخلها، إلا أنه بفضل تضافر الجهود التي تبذلها الموارد البشرية للشركة والدعم المتواصل لكل من مجموعة العمران وكذا الوزارة الوصية، تنجح شركة العمران الذارالبيضاء في تحقيق وإنجاز أغلب أهدافها في احترام لمبادئ حسن التدبير والحكامة الجيدة من جهة وانفتاحها وتواصلها الدائم واليومي مع محيطها بغية المحافظة على السمعة الجيدة للشركة باعتبارها شركة مواطنة متميزة تابعة للدولة تتحلى بالشفافية وتحظى بثقة مختلف شركاءها و خاصة منهم المواطنين الذين يعانون من الهشاشة و ذوي الدخل المحدود.

إن الوعاء العقاري الذي عبأته شركة العمران الذارالبيضاء خلال الفترة الممتدة من 2007 إلى 2012 يعود بالأساس إلى الملك الخاص للدولة ويتم اقتناؤه في إطار اتفاقيات تعبئة العقار العمومي المبرمة بين المجموعة والدولة. وقد تم تحديد برامج تهيئة الأراضي المذكورة بتشاور مع السلطات المختصة وفق المقتضيات المنصوص في الاتفاقيات المذكورة واستجابة للاحتياجات المحلية في مجال السكن الاجتماعي والتي تندرج كذلك في إطار التوجهات الحكومية (برنامج مدن بدون صفيح، وبرنامج 140.000 سكن اجتماعي ...) وكذا المقتضيات المنصوص عليها في إطار مخططات التهيئة في انخراط تام في السياسة العامة للتهيئة والاختلاط الاجتماعي.

وهكذا فإن البقع الأرضية المجهزة والمخصصة للسكن الاقتصادي تدخل في إطار توجهات الحكومة الهادفة إلى تعزيز وتنويع العرض بأسعار مدروسة مسبقا تمكن من المحافظة على توازنات السوق، و ذلك وفق معطيات العرض و الطلب.

إن نشاط شركة العمران الدار البيضاء موجه أساسا للسكن الاجتماعي إذا علمنا أن ما يقارب نسبة 90% من الوحدات السكنية التي نفذتها الأوراش التابعة لها خلال الخمس (5) سنوات الأخيرة تتكون من تجزءات لإعادة إيواء قاطني دور الصفيح والمساكن ذات القيمة العقارية الكاملة المنخفضة والسكن الاجتماعي والتجزءات السكنية المخصصة للطبقة المتوسطة.

أما بالنسبة للبقع الأرضية التي هي في ملك الخواص، فإنها باهظة الثمن مما يتعذر معه على شركة العمران الذارالبيضاء إيجاد فرص الاستثمار فيها خصوصا وأن مجموع الأراضي المقترحة توجد في مناطق غير مفتوحة للتهيئة وتحتاج إلى تراخيص استثنائية.

ثانيا - التخطيط ومسلسل الإنجاز

بخصوص تعريف عملية السلام امتداد، فإن الأمر يتعلق بعملية منجزة من طرف شركة العمران الدار البيضاء وتتكون من:

- **193 بقعة أرضية للموازنة و6 مجموعات بقع أرضية مخصصة للسكن الاجتماعي و8 مجموعات بقع أرضية و11 بقعة أرضية مخصصة للمرافق وبقعة واحدة مخصصة لمرفق خاص (مدرسة حرة).**

وبناء عليه، فإن الأمر يتعلق فعلا بعملية مخصصة كليا للسكن دون أي عنصر موجه للنشاط الصناعي وقد تم إطلاقها بتشاور مع السلطات المحلية والمنتخبين وذلك لتحقيق توازن في العرض بالنسبة لمدينة بوزنيقة التي تم الإعلان سنة 2008 عن كونها مدينة بدون صفيح.

أما بخصوص التراجع وكذا التدهور المحدود المسجل، فإن استعمال الآليات وشاحنات الوزن الثقيل المستخدمة بورش الشراكة هو السبب في حدوث هذا المشكل، إلا أنه قد تمت مطالبة المقاولة بإصلاح كافة العيوب التي تمت معاينتها وذلك خلال شهرين قبل انتهاء أجل الضمانة وإنجاز التسليم النهائي، وذلك طبقا لما هو منصوص عليه في دفتر الشروط الإدارية العامة للأشغال.

وبخصوص صناديق التوصيل ومواسير وقنوات الربط، فتجدر الإشارة إلى أنه يتم وضع القنوات موازاة مع معدات التجميع في حين يتم إنجاز الصناديق بعد تحديد زوايا الوحدات السكنية وهو ما يفرض بعض التعديل على مستوى ربط القنوات مع غطاء صناديق التوصيل.

وعموما، فإن الشبكات المنجزة في إطار التجزئات تصبح في ملكية البلدية وذلك بعد التسليم المؤقت المثبت ولا يمكن لأي مالك أو مجزئ أن يرتبط بالشبكة ما لم يحصل على موافقة البلدية بعد تسديد الرسوم المفروضة عليه وخاصة منها تلك المتعلقة بالربط بشبكة المدينة. وبالتالي، فإنه لا يمكن فتح مواسير المجاري والصناديق فضلا عن أن ذلك قد يشكل خطرا كبيرا قد يؤدي إلى تشكل الطمي بالشبكة.

وبالنسبة للتجارب المختبرية، وعندما يتم التزويد في الورش بكميات كبيرة، يقترح المقاول المكلف بتنفيذ المشروع أنه عوض أخذ العديد من العينات أن يقتصر الأمر على أخذ عينة واحدة بالنسبة للمخزون وهو ما يفسر عموما الوتيرة الضعيفة.

أما فيما يتعلق بجداول المنجزات المرتبطة بكل كشف حساب مفصل ، فإنها تكون مرفقة بتصاميم جداول المنجزات مؤرخة وموقعة من طرف مختلف المتدخلين وذلك طبقا لمسطرة تسوية كل كشف للحساب الذي تقوم الشركة بإنجازه.

وبغية وضع حد لهذه المشاكل، فقد تقرر منذ سنة 2011 أن يكون الشروع في إنجاز عمليات ومشاريع جديدة خاضعا، فضلا عن دراسة الجدوى، إلى الشروط الأولية التالية:

- **تطهير العقار وتحرير البقع الأرضية المخصصة لإنجاز المشروع؛**
- **الترخيص غير القابل للتعديل؛**
- **وجود اتفاقية التمويل الخاصة بصندوق التضامن للسكنى في حال عملية القضاء على مدن الصفيح؛**
- **التحديد النهائي للتجهيزات خارج الورش و كذا تكلفتها.**

ثالثا - الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص

استنادا للتوجيهات الملكية السامية وتفعيلا لهذه التوجيهات السامية على أرض الواقع وذلك في إطار سياسة الحكومة لتسويق المنتوج الجديد بسعر 140.000 درهم طبقا للمادة 8 من قانون المالية لسنة 2008 وللإستراتيجية التي تعتمدها مجموعة العمران، فقد قامت شركة العمران الذارالبيضاء بتحفيز المنعشين العقاريين الخواص بغرض الانخراط والمشاركة في إنجاز العمليات ذات الطابع الاجتماعي لفائدة الأسر ذات الدخل المحدود.

وبالنظر لكون الإمكانيات المادية لشركة العمران الذارالبيضاء لا تسمح لها بإنجاز حجم السكن المتفق عليه والمتعلق بالمنتوج الموجه للبيع بثمن 140.000 درهم، فقد قامت الشركة ما بين سنوات 2008 و2012 بإبرام 18 اتفاقية شراكة مع فاعلين في القطاع الخاص بغرض إنجاز وتنفيذ المنتجات الوثيقة وطرحها في السوق وهو ما يساهم في تنويع العروض المتعلقة بالسكن الاجتماعي من خلال دمجه ضمن أنواع أخرى من السكن وذلك لتوجيه طلب الفئات المستهدفة نحو منتجات نموذجية.

وبالفعل، فإن الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص تبين بأن هناك حاجة إلى التكامل والتعاون بين القطاعين من جهة ودليلا على التطور للارتقاء بهذا التعاون إلى علاقات أوثق بينهما في مجال التنمية العقارية.

كما تم إرساء مبدأ المنافسة بخصوص مجموع الشركاء باستثناء ما تعلق بحالات الإتفاق الرضائي بين الطرفين وفق معايير وشروط يتم تحديدها بشكل مسبق عند الإعلان عن طلب إبداء الاهتمام بغرض اختيار الشريك على أساس شروط تقنية وإدارية من جهة واستنادا للقدرة الفعلية على إنجاز الوحدات السكنية المطلوبة من جهة أخرى.

إن المجموعة الأولى من اتفاقيات الشراكة كما تم وضعها وإبرامها بين مجموعة التهيئة العمران وبين الفيدرالية الوطنية للمنعشين العقاريين تولي أهمية قصوى للطابع الإداري والتقني للمنعش العقاري علما أن ثمن التفويت يجب أن يكون بقيمة أعلى من ثمن التكلفة لكن أقل من ثمن السوق وذالك لتحفيز المنعشين العقاريين.

أما بخصوص المنعش العقاري الذي يقع عليه الاختيار، فقد تم وضع مجموعة من الضوابط سواء في دفتر التحملات أو في الاتفاقيات المبرمة وذلك لمنح الأولوية للمنعشين العقاريين الذين يقدمون أفضل العروض سواء من حيث إنجاز الوحدات السكنية أو من حيث الآجال وشروط التسديد.

ومن الضروري الإشارة على سبيل التوضيح أن التحسينات التي تم إدخالها على المجموعة الأولى من الاتفاقيات قد مكنت من إعداد وإبرام مجموعة ثانية من اتفاقيات الشراكة و جعلت المنعشين العقاريين يتنافسون حول عدد الوحدات السكنية موضوع العرض وحول جودة هذه الوحدات السكنية وكذا آجال إنجازها.

فمبدأ "التفويت بأقل سعر" والذي كان امتيازا غير مبرر ممنوح للمنعش العقاري لا يمكن أن يتلاءم مع إستراتيجية الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص والتي جاءت كرد على الحاجة إلى السكن الاجتماعي وتحقيق موازنة بين العرض والطلب فيما يتعلق بمنتوج يتم إنجازه بأقل ثمن ممكن ويتطلب تسخير إمكانيات مهمة ويدعو إلى تضافر جهود جميع المنعشين العقاريين والمتدخلين.

إن الأثمان التي تقترحها شركة العمران الذارالبيضاء تكون موضوع دراسة مسبقة وتأخذ بعين الاعتبار ليس فقط الطابع الاجتماعي للمشروع المزمع إنجازه (الشقق ذات التكلفة الإجمالية المنخفضة 140.000درهم و250.000 درهم) بل كذلك عمليات بيع جماعية مع الالتزام ببنائها.

وتجدر الإشارة إلى أن أثمان البيع الفردية للقطع الأرضية قد أظهرت أنها لا تغري بتاتا المشترين وبالتالي يتوجب التفريق بينها وبين الأثمان المقترحة لعمليات البيع الجماعية مع الالتزام ببنائها والتي يظل ثمن تفويتها أعلى بكثير من ثمن التكلفة. وفضلا عن ذلك، فإن مبلغ الاستثمار لإنتاج وحدات السكن الاجتماعي من طرف منعش عقاري لا يمكن مقارنته بمبلغ الاستثمار في السوق من طرف منعش عقاري خاص يتولى إنجاز مشروعه لحسابه وتحديد قيمته دون التقيد بأجل إنجاز لهذا الغرض.

وعلى ضوء التساؤلات والاستفسارات التي عبر عنها المجلس الأعلى للحسابات المكلف بتقييم حصيلة الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص لشركة العمران الذارالبيضاء وخاصة الحالات المشار إليها بالرموزX1 وX2 وX3 وX4 و X5 و X6والتي سبق لشركة العمران الدار البيضاء أن قدمت أجوبة مدعمة بالحجج والمستندات الثبوتية بشأنها. وبعد دراسة مستفيضة وضافية لتقريره، فإنه يمكن تلخيص النقاط البارزة في هذه الدراسة كما يلي:

لم يميز تقرير المجلس الأعلى للحسابات فيما يخص الأثمان بين مجموعة بقع أرضية مهيئة وتلك الغير المهيئة.

إن الأثمان المقترحة من طرف شركة العمران الذارالبيضاء تخضع لدراسة مسبقة ولا تأخذ بعين الاعتبار الطابع الاجتماعي للمشروع المقترح (250.000 درهم والشقق ذات التكلفة الإجمالية المنخفضة 140.000درهم) فحسب بل كذلك عمليات البيع الجماعية مع الالتزام ببنائها.

إن أثمان تفويت البقع الأرضية التي تكون موضوع مبيعات جماعية على شكل مجموعة بقع أرضية، والتي تكون في جميع الأحوال أعلى بشكل واضح من ثمن التكلفة، لا يمكن مقارنتها بثمن كلفة البقع الأرضية المنفردة بالنظر لمساحتها الكبيرة من جهة وضرورة قيام المنعش العقاري باستثمار مبالغ مالية في التجهيز الداخلي المحتمل للطرق والشبكات الأخرى.

إن المعايير التي حددتها شركة العمران الذارالبيضاء لا تستند على معايير إدارية فحسب كما تم إيرادها في التقرير بل تعتمد كذلك على معايير تقنية وعلى القدرة التي يتمتع بها المنعش العقاري الذي وقع عليه الاختيار.

يتم فرز المتنافسين على ضوء الاقتراحات والعروض التي يتقدم بها المنعشون العقاريون المتنافسون فيما يتعلق بالوحدات السكنية المطلوب إنجازها وآجال التنفيذ والإنجاز وطريقة الأداء والتسديد وجودة المواد المستعملة في البناء.

ويعتبر نجاح الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص من ضمن الأهداف الكبرى لشركة العمران الذارالبيضاء والمتمثلة أساسا في تنفيذ عمليات ومشاريع ذات طابع اجتماعي. ومن هذا المنطلق، فقد قامت شركة العمران الذارالبيضاء بطرح عروض تحفيزية وجذابة بغية تشجيع المنعشين العقاريين بشكل أكبر من أجل الانخراط مع شركة العمران الذارالبيضاء في مقاربتها الاجتماعية.

وتلخيصا لما سبق، يتبين أن شركة العمران الذارالبيضاء قد أنجزت خطوات جبارة في تجربة الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص بالنظر لحجم وطبيعة المنجزات التي تم تحقيقها وتلك التي هي في طور الإنجاز.

وبالفعل، فإنه يتعين بغية إنجاح هذه التجربة إدخال التحسينات الضرورية لحسن سير المشاريع بهدف تحقيق الأهداف المتوقعة وتجاوز المعوقات والتي يعود السبب في مجملها إلى نزاعات عقارية يمكن أن تتسبب في عرقلة حسن تنفيذ وإنجاز المشاريع. ويعتبر هذا المنظور هو المقاربة التي تعتمدها شركة العمران الذارالبيضاء والتي تنطلق من مبدأ أن لا تقترح على المنعشين العقاريين الخواص سوى الوعاءات العقارية بهدف الحيلولة دون عرقلة أو تعطيل العمليات المنجزة في إطار اتفاقيات الشراكة المبرمة.

رابعا - التسويق

1. الإطار المسطري والمعياري

قبل الشروع في تسويق أي مشروع، تقوم شركة العمران الذارالبيضاء بتنفيذ مجموعة من التدابير المنصوص عليها في الميثاق التجاري للمجموعة بغية ضمان الشفافية المطلوبة والمتمثلة في نشر إعلان البيع في الصحف وتعليقه على مستوى المقر الرئيس للشركة وبمختلف مكاتب البيع والوكالات التابعة للشركة مع نشره على موقع الإلكتروني لمجموعة العمران.

ومن جهة أخرى، واستنادا لعدد العمليات والمشاريع التي يبرمج تسويقها على مستوى عقد البرنامج، فقد انتهجت الشركة في بعض الحالات تخفيض أجل النشر وذلك بغية احترام الالتزامات السنوية مع تفادي المنافسة بين البرامج المختلفة المعروضة للبيع.

2. تحديد أثمان البيع وتطبيقها

في إطار سياسة القرب التي تعتمدها شركة العمران الذارالبيضاء، ومن أجل ضبط أفضل للمعطيات الميدانية للسوق المحلية، قامت الشركة بتوخي اللامركزية في نشاطها التجاري العملي إزاء وكالاتها الجهوية. وضمن هذا المنظور، عينت الشركة مجموعة لجان متعددة الاختصاصات (تقنية-تجارية) داخل الوكالات من أجل القيام بدراسات الأسواق مع تقديم اقتراحات لأثمان البيع، يتم عرضها على أنظار لجنة مركزية تتكون من متخذي القرارات بالشركة. وأخذا بعين الاعتبار لطريقة البيع عن طريق عروض أثمان التي نهجتها الشركة منذ سنة 2010، فإن الأثمان الناجمة عن مصادقة اللجنة المركزية تبقى مجرد أثمان دنيا توظف كمرجعية قاعدية لطلبات العروض، بينما تنتج الأثمان النهائية عن المنافسة.

كما تجدر الإشارة إلى أن أثمان البيع الواردة بعقود البيع النهائية، والتي تمثل الوثيقة القانونية الأخيرة التي تشكل نهاية كل صفقة، تنبني دائما على معطيات الملفات المادية للعروض المختارة من طرف اللجان وليس بناء على الوضعية العامة

للمداخيل (SRG)، والتي ليست إلا مجرد أداة تتبع لتسويق البرامج والتي يتم تحيينها النهائي عندما يتقدم الزبون في آخر المطاف لسحب العقد المتعلق به.

3. التحويلات والتنازلات

ينبغي التأكيد على أن الميثاق التجاري للمجموعة لا يسمح إلا بتحويل المنتجات التي لا تتوفر على رسوم عقارية فردية، شريطة أن يتم الأداء بالكامل لثمن البيع المحيَّن بالنسبة للمقتني الأخير. وهذا ما يمكن الشركة مما يلي:

- تفادي النزاعات مع الزبناء؛
- استخلاص مجموع ثمن البيع المحين (الخاضع للارتفاع دائما) قبل إنشاء الرسم العقاري الفردي، مما ينتج عنه استخلاص مسبق للدفعات قبل تاريخ الاستحقاق، تتفادى به الشركة اللجوء إلى المديونية .

أما فيما يخص التحويل بدون تعويض،فإن الأمر يتعلق بشركتين ذات مالك واحد. ولتفادي أي تفويت محتمل للحصص من طرف المالك المعني بالأمر، عملت شركة العمران الذارالبيضاء على توقيع ملحق للاتفاقية الأساسية مع هذا الأخير، ينص على منع أي تفويت للحصص ويؤكد على المحافظة على هذه الوضعية حين التوقيع على العقد النهائي للبيع.

4. شروط المنح

- يتعلق الأمر باتفاق موقع بين شركة العمران الذارالبيضاء وأعضاء التعاونية الذين هم موظفين بالجماعة التابع لها المشروع و الذين يستفيدون بموجب هذا الإتفاق بسعر تفضيلي من أجل اقتناء بقع أرضية مقابل التنازل عن طلبهم المودع لدى إدارة الأملاك المخزنية و الذي يخول لهم الحق في أسبقية اقتناء العقار موضوع المشروع المتضمن لهذه البقع.
- تنبني جميع البيوعات الممنوحة لفائدة المستخدمين بشروط تفضيلية على أساس قانوني وتتم في إطار إجراءات واضحة، حددتها دوريات وزارة الإسكان. ولهذا الغرض، يجب التأكيد على أن تلك البيوعات الممنوحة تنقسم إلى صنفين، كالتالي:
  - الصنف الأول: البيوعات الممنوحة لعمال الشركة في إطار عمليتين كبيرتين "امتياز 1" و"امتياز2" التي أقرَّتها السلطات العليا من أجل التشجيع على المغادرة الطوعية، بهدف تقليص التكاليف المتعلقة بالمستخدمين؛
  - الصنف الثاني: البيوعات ممنوحة للمستخدمين الممارسين، طبقا للتوجيهات الحكومية موضوع الدوريات التي تنص على تحويل منتجات مقابل ثمن تفصيلي مع تسهيلات في الأداء.

ومن جهة أخرى، ينبغي التأكيد على ما يلي:

- إن التحويلات التي قام بها المستخدمون كلها مطابقة لمقتضيات الميثاق التجاري وتجري وفق المساطر المطبقة بالنسبة لعامة الزبناء و ذلك بدون أي امتياز للمستخدمين.
- لا يمكن للمستخدم بشركة العمران أن يستفيد من شروط تفضيلية إلا مرة واحدة في حياته المهنية.

5. تحصيل الديون

- يقوم المسؤولون التجاريون بالوكالات بتتبع منتظم لاستحقاقات الأداء. والواقع أنهم عليهم فعلا، طبقا لمسطرة التحصيل المحددة من طرف شركة العمران الدار البيضاء توجيه رسالتي إنذار للزبناء المعنيين بالأمر، يتم بعدها تحويل الملف إلى مصلحة التحصيل، التابعة للإدارة المالية والحساباتية (التي تشكل نقطة مراقبة لهيئة أخرى غيرالهيئة التجارية) ثم للمصلحة القانونية، إذا لم تعرف الملفات حلولا بالتراضي.

غير أنه بإمكان شركة العمران الذارالبيضاء أن تسمح ببعض الليونة لأسباب تجارية محضة، و/أو لتفادي نزاعات محتملة مع زبائنها، إذ أن الهدف من نشاطها التجاري يكمن في إتمام الصفقات وليست النزاعات غايتها. وتهم هذه الليونة العناصر التالية:

- المنتجات التي لا تتوفر على رسوم عقارية فردية والتي تتفادى شركة العمران الذارالبيضاء تحصيل أثمان بيعها

بالكامل، إراديا ولأسباب قانونية محضة. إذ أن أداء ثمن البيع يمنح قانونيا للمقتني الحق في إنجاز عقد البيع فورا، وهو الأمر الذي يستحيل في غياب رسوم عقارية فردية.

- المنتجات التي تعرف صعوبات في التسويق، والتي لن تزيد تنازلات المقتنين عنها وفسخ البيع معهم إلا من رفع مخزون المنتجات غير المبيعة المشوبة بمشكلات.

كما أن الشركة لا تسَلِّم أبدا أي منتوج دون الأداء الكامل لثمن البيع.

خامسا - تدبير المخزون

أما تصفية الوضعية العقارية للعمليات، فإن المشاكل العقارية تتعلق خصوصا بعمليات جد قديمة، التي تهم جزء من مخزون المنتجات و تبقى شركة العمران الدار البيضاء مصرة على تسوية وضعية هذا المخزون، سواء بالتراضي أو عبر اللجوء إلى القضاء.

وبفضل مقتضيات الميثاق التجاري لمجموعة العمران، وفي إطار نظام الجودة الذي تعتمده الشركة، تشكل تسوية الوعاء العقاري وإنجاز دراسة السوق إجراءين سابقين و ضروريين لإطلاق أية عملية.

أما بخصوص توضيح مسؤولية الشركاء الآخرين، لاسيما الجماعات والسلطات المحلية، في موضوع منتجات إعادة الإيواء أو إعادة الإسكان، فإن شركة العمران الذارالبيضاء تسعى إلى هذا التوضيح قدر الإمكان، إذ أنه سيمكنها من ضبط تواريخ ترحيل سكان دور الصفيح و من تم تصفية مخزون هذه المنتجات، علما بأن مسؤولية شركة العمران الذارالبيضاء، بصفتها مهيِّئًا ومنتجا لوحدات سكنية بغية استيعاب ساكنة مدن الصفيح، تنحصر في إنتاج هذا الصنف من الوحدات.

سادسا - الطلبيات العمومية

تخضع شركة العمران الذارالبيضاء في إطار طلبات العروض العمومية إلى القوانين الجاري بها العمل والتي تتوخى الاحترام التام للمقتضيات المنصوص عليها في النصوص القانونية السارية المفعول وخاصة منها تلك المتعلقة بالصفقات التي تبرمها مجموعة العمران ودفاتر الشروط الإدارية العامة CCAG/T لسنة 2000 وCCAG/EMO لسنة 2002 .

(...)

وهكذا، وبغية ضمان تحسين وتطوير مستمر لجودة خدماتها، فقد انخرطت شركة العمران الذارالبيضاء في إطار مقاربة الجودة من خلال نظام تدبير الجودة SMQ المطابق لمعيار الجودة إيزو 9001 (نموذج 2008). وقد تمخض عن هذه المقاربة إعداد مساطر وإجراءات تساهم في ضمان تتبع أفضل لمؤشرات الجودة ضمن إطار من الشفافية الكاملة.

1. الطلبيات المنجزة في إطار طلبيات

- إن الصفقات التي شهدت تأخرا كبيرا عن مواعيدها جلها تم قبل نهاية سنة 2010. وهي الصفقات التي عرف إنجازها ظروفا صعبة متعلقة بالإكراهات المرتبطة على الخصوص بالعقار غير المطهر.
- ومنذ متم 2011 وبغية تفادي أي تأخير محتمل على مستوى الأشغال والرخص وتحرير الأراضي، فقد قامت مجموعة العمران بوضع تدابير وإجراءات أولية يجب احترامها والتقيد بها قبل انطلاق أي ورش من الأوراش.
- وبخصوص الملحق التكميلي المتعلق بأشغال الطرقات والتطهير الخاص بمشروع السلام III بسيدي مومن، فقد تم إنجاز هذا الملحق التكميلي على ضوء التصميم التعديلي.
- وبناء على المراسلات، يتبين بشكل واضح وجلي أن التأخيرات المسجلة تعود بالأساس إلى بسبب تسليم المهندسين لتصاميم الإنجاز الضرورية. وتجدر الإشارة إلى أن مكاتب الدراسات التقنية يتم تكليفها من طرف المقاولات وليس من طرف شركة العمران. كما يجب التوضيح أن عمليات القياس المسبقة للمنتجات قد تم إنجازها وتقييمها من طرف المهندسين بشكل سيء.

2. الطلبية المنجزة بموجب طلب إبداء الاهتمام

تم إصدار طلبات إبداء الاهتمام خاصة للاستجابة للحاجة المُلِحَّة لإنجاز عمليات إعادة الإيواء بغية إنجاح برنامج القضاء على مدن الصفيح بالذارالبيضاء الكبرى الذي تم عرضه على صاحب الجلالة محمد السادس نصره الله وأيده في شهر مارس 2011.

وحيث إن الأمر يتعلق الأمر بمسطرة جديدة لمنح الصفقات العمومية، من الطبيعي جدا أن تتخلل بعض العراقيل خلال مراحل إنجازها. وبناء عليه، فقد وضعت شركة العمران الذارالبيضاء مساطر وإجراءات هادفة إلى تحسين دفتر التحملات الخاص بها.

وتجدر الإشارة إلى أن طلب إبداء الاهتمام يتميز بثلاثة أوجه :

- الشق القانوني أو المعياري: لقد التمست شركة العمران الذارالبيضاء من مجموعة العمران أن تقوم بإدماجها في نظامها المقبل وعلى ضوء ذلك القيام بتعديل الإجراءات التي تتبناها الشركة؛
- شق ضبط آجال تقديم الخدمات وجودتها: فبالنسبة للآجال، فقد قامت شركة العمران الذارالبيضاء بتكليف (OPC) وذلك بغية ضمان جودة الخدمات وإعداد دفاتر التحملات مفصلة للشروط التقنية
- الشق التجاري: اقترحت شركة العمران على مجموعة العمران بأن تقوم بإدماج طلبات إبداء الاهتمام ضمن الميثاق التجاري للشركة.

شركة العمران وجدة

شركة العمران وجدة شركة مجهولة الاسم تم إحداثها بموجب القانون رقم 27.03، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1-07-50بتاريخ 17 أبريل2007 القاضي بتحويل المؤسسات الجهوية للتجهيز والبناء إلى شركات مساهمة جهوية تسمى «العمران». كما تسري على المؤسسة مقتضيات المرسوم رقم 2.07.887 المحدد لإجراءات تحويل أصول وخصوم المؤسسات الجهوية للتجهيز والبناء لفائدة الدولة ومن الدولة إلى شركات «العمران». و يبلغ رأسمال شركة العمران وجدة 49.352.400,00 درهم تنفرد الدولة بامتلاكه.

وتتمثل مهام شركة العمران، حسب الفصل 2 من القانون الآنف الذكر، في ما يلي:

- عمليات التهيئة الحضرية والبناء، و خاصة إحداث مناطق حضرية جديدة؛
- إنجاز مشاريع سكنية ،خاصة مشاريع السكن الاجتماعي والتجزئات؛
- إنجاز مشاريع استيعاب السكن الصفيحي وغير اللائق، بالإضافة إلى برامج الإشراف الاجتماعي المتعلقة بهذه المشاريع؛
- توفير التجهيزات و البنيات التحتية المتعلقة ببرامج السكن.

و يشمل مجال تدخل شركة «العمران وجدة»، عمالات و أقاليم الجهة الشرقية، أي عمالة وجدة أنكاد، وأقاليم الناضور وبركان و تاوريرت و جرادة و فكيك و الدريوش. و من أجل القيام بالمهام المنوطة بها، عبأت الشركة، ما بين 2007 و2012، ميزانية استثمار بمبلغ 4.056,42 مليون درهم ، خصص منها 2.506 مليون درهم لعمليات السكن.

وقد حققت الشركة، خلال الفترة ما بين 2007 و 2012، مجموع نتائج يقدر ب 121,288 مليون درهم، وزع منها 55,5 مليون درهم كحصص أرباح.

I. ملاحظات وتوصيات المجلس الأعلى للحسابات

لقد أفرزت مراقبة تسيير شركة العمران وجدة، و التي شملت الفترة الممتدة ما بين 2007 و2012، مجموعة من الملاحظات تتمثل في الآتي:

أولا- الوسائل المعتمدة و الإنجازات

1. الوسائل المعتمدة

➢ **احتياطي الشركة من العقار: يتوقف الوعاء العقاري للشركة، كليا، على العقار العمومي ويوجه في غالبيته إلى السكن الترويجي**

استطاعت الشركة، خلال الفترة موضوع المراقبة، أن تكون وعاءا عقاريا بلغ 1090 هكتارا، بكلفة اقتناء بلغت 539,19 مليون درهم. وتشكل الأملاك الخاصة للدولة المصدر الوحيد لهذا الاحتياطي.

ويلاحظ، من خلال دراسة استعمال الاحتياطي العقاري للشركة، أنه موجه بالأساس إلى السكن الترويجي أكثر منه إلى السكن الاجتماعي، ذلك أنه، من أصل مساحة مهيأة قدرها 2.318.241 متر مربع، لم يتم تخصيص سوى 666.877 متر مربع للسكن الاجتماعي، أي ما يعادل 29 في المائة، بينما استفاد السكن الترويجي و البقع المخصصة لمختلف الأنشطة من مساحة 1.301.598 متر مربع، أي ما يشكل 56 في المائة. أما النسبة المتبقية (15 في المائة)، فقد خصصت للتجهيزات.

الوسائل المالية

خصصت الشركة، خلال الفترة من2007 إلى 2012، استثمارات بمبلغ 4.056,42 مليون درهم، لتمويل أنشطتها المتعلقة بتجزيء الأراضي و البناء وإعادة هيكلة الأحياء والتأهيل الحضري.

وقد بلغت المساعدات الممنوحة لشركة العمران وجدة، من لدن صندوق التضامن للسكنى، خلال الفترة ما بين 2007 و2012، ما قدره 1.739,32 مليون درهم، لتمويل 79 عملية إعادة الهيكلة. و يمكن إجمال حصيلة هذه الاستثمارات فيما يلي:

- 1.681,06 مليون درهم لإنجاز 72 عملية إعادة الهيكلة وتأهيل الأحياء ضعيفة التجهيز وكذا التأهيل الحضري؛
- 50,65 مليون درهم لإنجاز أربع عمليات للوقاية والقضاء على السكن غير اللائق؛
- 7,605 مليون درهم لإنجاز ثلاث عمليات لإعادة إسكان ضحايا الفيضانات.

و استنادا إلى ما سبق، يلاحظ أن بعض العمليات لا تتناسب و الهدف من إمدادات صندوق التضامن للسكنى، و الذي ينحصر هدفه الرئيسي في تمويل العمليات المتعلقة بمشاريع السكن الاجتماعي وبرامج محاربة السكن غير اللائق. ويعزز هذه الملاحظة كون 97 في المائة من الأموال المرصودة تم استعمالها لعمليات التأهيل الحضري، مقابل 3 في المائة للسكن غير اللائق، وذلك خلافا لمقتضيات الفصل 2 من قانون المالية لسنة 2002.

لذلك، يوصي المجلس الأعلى للحسابات شركة العمران وجدة و السلطات المختصة بتقليص اعتمادها على العقار العمومي وإعادة توجيه الموارد العمومية، من رصيد عقاري و منح، صوب الأهداف التي رصدت من أجلها.

2. تقييم عام للمنجزات

تتلخص منجزات الشركة، بناء على مؤشر انطلاق الأوراش، كما يلي :

	2008	2009	2010	2011	2012
إعادة الهيكلة	9.665	15.053	13.540	15.060	13.500
عمليات	48	621	160	-	-
إعادة الإسكان					
الوقاية	-	277	-	455	100
السكن من فئة 250.000 درهم	-	-	832	1.046	1.320
السكن ذو القيمة العقارية الإجمالية المنخفضة	592	1.140	545	848	400
فيلات اقتصادية	-	400	-	-	-
بقع وسكن للطبقات المتوسطة	2.020	1.280	2.140	856	1.296
مجالات أخرى (تجهيزات ، محلات تجارية)	126	615	-	164	-
المجموع	12.451	19.386	17.217	18.429	16.616

و هكذا، قامت الشركة ببدء العمليات، طبقا لالتزاماتها المحددة في مخططات عملها، حيث أطلقت ورشات إنجاز كل العمليات المتعلقة بتأهيل المدن المدرجة بالاتفاقيات المبرمة في هذا الإطار. كما قامت بإعطاء انطلاقة أشغال البناء

المرتبطة ب 94 في المائة من وحدات السكن ذي القيمة العقارية الإجمالية المنخفضة، كما هو محدد في الاتفاقية الموقعة سنة 2008.

➢ مؤشرات التتبع و الإنجازات غير دقيقة

تعتمد الشركة مؤشر إطلاق الأوراش لتقييم أنشطتها، وهو مؤشر لا يعكس حقيقة هذه الأنشطة. إذ تقوم الشركة بقياس ذلك، اعتمادا على عدد الأوراش التي تم إطلاقها بالرجوع إلى تواريخ بداية الأشغال. إلا أنها، في الواقع، تصدر أوامر بتوقيف الأشغال مباشرة بعد بدايتها، لتستأنفها خلال السنة الموالية. و بذلك يتم تضخيم عدد العمليات المعلن عن انطلاقتها.

➢ التركيز على عملية التأهيل الحضري و طول دورة الإنتاج عاملان يعرقلان عرض السكن

يرتكز نشاط الشركة على التأهيل الحضري على حساب العرض المتعلق بالسكن، إذ شكلت حصة صفقات التأهيل الحضري، خلال الفترة 2008 - 2012 نسبة 40 في المائة من مجمل الصفقات.

كما أن دورة الإنتاج لشركة العمران وجدة طويلة جدا، حيث أن بعض العمليات تشهد تأخرا في الإنجاز يصل إلى 8 سنوات، كما هو الشأن بالنسبة لعمليات بني يزناسن و إيمركان و التويميات، و التي شهدت تأخيرا بلغ على التوالي، ثمان سنوات و أربع سنوات و ثلاث سنوات.

3. برامج مدن بدون صفيح

في إطار برنامج مدن بدون صفيح، قامت الشركة، خلال الفترة ما بين 2007 و2012، بثلاث عمليات لإدماج 5.671 أسرة من قاطني دور الصفيح، منها 3.606 أسرة استفادت من وحدات للسكن. إلا أن الشركة لم تف بالتزاماتها المضمنة بالاتفاقيات المتعلقة بهذا البرنامج، ذلك أن المدن المعنية لم يتم إعلانها بدون صفيح داخل الآجال المحددة لذلك. ولحد الآن، تم فقط إعلان أربع مدن بدون صفيح بالجهة الشرقية؛ يتعلق الأمر بمدن وجدة و السعيدية و الناضور و تاوريرت.

بالإضافة إلى ذلك، لازالت بعض هذه المدن المعلنة بدون صفيح، تأوي وحدات من دور الصفيح، كما هو الشأن بالنسبة لمدينتي السعيدية و تاوريرت، و اللتين تم إعلانهما مدينتين بدون صفيح سنة 2008، على الرغم من أن عمليات هدم الدور الصفيحية بالمدينتين امتدت إلى غاية 2012.

4. برامج السكن الاجتماعي

أفرز تقييم إنجازات الشركة فيما يخص العرض المتعلق بالسكن الاجتماعي، وخاصة السكن ذي القيمة العقارية الإجمالية المنخفضة المحددة في 140.000 درهم، والسكن بقيمة 250.000 درهم، الملاحظات الآتية:

➢ السكن بقيمة 140.000 درهم : تكلفة غير مضبوطة و نقص في التجهيزات

قامت الشركة، في نهاية سنة 2012، بإطلاق أوراش تهم 4.663 وحدة، أي ما يعادل 94 في المائة من الأهداف المحددة في الاتفاقيات الموقعة في هذا الإطار، والتي كانت قد توقعت إنجاز 4.986 وحدة، خلال الفترة ما بين 2008 و 2012. إلا أن معدل الإنجازات المتعلقة بعمليات السكن ذي القيمة العقارية المنخفضة، و المتمثلة في الأشغال المنتهية و المخولة لحق الحصول على رخصة السكن، لم يتعد 42 في المائة من الالتزامات المعلن عنها في البداية.

هذا، بالإضافة إلى أن هذه الإنجازات تشوبها بعض النواقص التي قد تهدد جدواها. يتعلق الأمر، أساسا، بالتكلفة المرتفعة لبعض العمليات التي تتجاوز مبلغ 140.000 درهم للوحدة، كما هو الحال بالنسبة لعملية «بنعدي» و التي بلغت كلفة إنتاج كل وحدة بها (قطع فردية مع بناء طابق سفلي) أكثر من 177.000 درهم، على الرغم من أن العقار الذي أنجزت عليه هذه العملية قد منح مجانا للشركة من طرف أحد الخواص.

كما، تجدر الإشارة إلى عدم تطابق مضامين دفاتر التحملات الخاصة المرتبطة بهذا النوع من السكن و ما هو وارد بدفتر التحملات النموذج المتعلق بهذه العملية، إذ لا تضم هذه الدفاتر بعض الشروط كتلك المتعلقة بالتجهيزات

(الشبابيك، مأخذ الهاتف ....) والتصميم المعماري (الولوج إلى سطح المبنى،...). ويتعلق الأمر خاصة بعمليات «آفاق» بوجدة و«التويميات» بزايو و«أمل» بتاوريرت.

إضافة إلى ما سبق، تقوم الشركة بإنجاز مشاريع السكن الاجتماعي داخل مناطق يصعب الولوج إليها وتفتقر إلى تجهيزات القرب، مما يرهن نجاح هذه المشاريع ويحد من إمكانية تسويقها. كما هو الشأن بالنسبة لعملية «التويميات» بزايو و «برج أولوت» ببركان و «أمل» بتاوريرت و «القطب الحضري العروي».

وتجدر الإشارة إلى أن الشركة قلما احترمت الشروط المتفق عليها في العقود المبرمة مع مديرية الأملاك المخزنية للاستفادة من العقار العمومي بأثمان تفضيلية، إذ عادة ما يتم تقليص عدد الوحدات ذات القيمة العقارية الإجمالية المنخفضة، وكذا عدد بقع إدماج قاطني دور الصفيح، مقابل الرفع من عدد البقع الترويجية كما يبرز ذلك من خلال الجدول التالي :

العملية	الحجم المتوقع	الحجم المنجز
آفاق	300 سكن ذي قيمة عقارية إجمالية منخفضة	256 سكنا ذا قيمة عقارية إجمالية منخفضة
	141 بقعة لإعادة إسكان قاطني دور الصفيح	0
	180 بقعة ترويجية	253 بقعة ترويجية
وفاق	160 سكنا ذا قيمة عقارية إجمالية منخفضة	128 سكنا ذا قيمة عقارية إجمالية منخفضة
	175 بقعة لإعادة إسكان قاطني دور الصفيح	160 بقعة لإعادة إسكان قاطني دور الصفيح
	90 بقعة ترويجية	89 بقعة ترويجية

➢ **السكن من فئة 250.000 درهم : تأخر في الإنتاج**

شرعت الشركة في إنجاز هذا البرنامج سنة 2010، بإطلاق أوراش 17 عملية بحجم إجمالي بلغ 3.198 وحدة. إلا أنه، وحتى نهاية دجنبر 2012، لم يتم إنهاء أشغال أي من هذه العمليات .

يوصي المجلس الأعلى للحسابات الشركة بإعداد مؤشرات أداء موثوق بها والعمل على:

- **توجيه المجهودات، بشكل أساسي، نحو السكن الاجتماعي؛**
- **التحكم في تكلفة إنتاج السكن ذي القيمة العقارية الإجمالية المنخفضة؛**
- **تسريع إنجاز برنامج مدن بدون صفيح.**

5. التأهيل الحضري

يقوم نشاط الشركة كذلك على إعادة هيكلة الأحياء التي تفتقر للتجهيزات، وكذا على إعادة التأهيل الحضري للمدن. و تمارس هذه المؤسسة نشاطها، في هذا الإطار، بصفة صاحب مشروع منتدب، سواء لدى وزارة السكنى أو لدى وكالة التنمية للأقاليم الشرقية، وذلك في إطار الاتفاقيات التي تبرمها في هذا السياق. وعلى الرغم من كون التأهيل الحضري للمدن لا يعد من صلب الاختصاصات المباشرة للشركة، فإن هذه الأخيرة تبقى منخرطة في البرنامج المتعلق بالتأهيل الحضري للجهة، إذ قامت في هذا الإطار، بعقد 207 صفقة بمبلغ إجمالي قدره 1,4 مليار درهم، أي ما يمثل 35 في المائة من عدد الصفقات و 30 في المائة من مبلغها الإجمالي.

و تستأثر عمالة وجدة ب 41 في المائة من الصفقات المنجزة و 36 في المائة من المبالغ التي تم صرفها في مجال التأهيل الحضري .

و قد عرف المبلغ السنوي للاستثمارات في هذا الإطار عدة تغيرات، ليستقر في الأخير في ما قدره 524.841.765,59 درهم، سنة 2009، أي ما يعادل 36 في المائة من مجموع المبالغ المستثمرة خلال الفترة سالفة الذكر.

اتفاقيات التمويل المبرمة مع وزارة السكنى

لقد أسفر تفحص شروط تنفيذ الاتفاقيات التي تهم التأهيل الحضري، وكذا الصفقات المتعلقة بهذا الجانب، عن النواقص التالية:

- **عدم تتبع هذه الاتفاقيات بشكل كاف من لدن الأطراف الموقعة لها**

لوحظ أن الأطراف الموقعة لاتفاقيات تمويل مشاريع التأهيل الحضري لا تقوم بتتبع و تنسيق هذه المشاريع، كما تنص على ذلك الاتفاقيات المذكورة. كما أن شركة «العمران وجدة» لا تشرك السلطات المحلية والجماعات في إعداد دفاتر الشروط الخاصة وتتبع و تسلم الأشغال المنجزة، في إطار اتفاقية الشراكة.

- **التأخر في تحويل المشاريع المنجزة إلى الجماعات المعنية**

لا تقوم الشركة بإعداد محاضر، بمناسبة تسليمها للمشاريع المنجزة (ساحات ،نافورات ، مساحات خضراء....) للجماعة المعنية، و التي تصبح المالكة لها، و بالتالي المسؤولة عن العناية بها وتسييرها، و نظرا لعدم القيام بهذا الإجراء، أصبحت مجموعة من المشاريع المنجزة في حالة متدهورة، ويذكر منها على سبيل المثال:

- «مشروع مان» بمدينة السعيدية، و الذي يعرف عطلا على مستوى الإنارة العمومية ونظام السقي؛
- «ساحة جدة» بمدينة وجدة، و التي تعرف تدهورا على مستوى التكسية و عطلا في نظام اشتغال النافورات؛
- ساحة المحطة الطرقية بالناضور، و التي تسرب العطل إلى نافورتها، فيما المساحات الخضراء طالها الإهمال وتم إتلاف مقاعدها.

- **استخدام مساعدات صندوق التضامن للسكنى في عمليات ترويجية**

تقوم الشركة باقتطاع مبالغ مالية من الإمدادات المتوصل بها من صندوق التضامن للسكنى لتمويل عمليات لا ترتبط بموضوع هذه الإمدادات. و بالرجوع إلى رصيد الحساب البنكي و مضمون اتفاقيات التأهيل الحضري، اتضح أن ما تم اقتطاعه من إمدادات الصندوق المذكور، قد بلغ، إلى غاية 31 / 12 / 2012، ما قدره 110.579.090,89 درهما، و ذلك في غياب ما يطابق ذلك من منجزات.

و مما ساهم في هذه الوضعية، كون الشركة توصلت بالمبلغ الإجمالي للمنحة قبل إتمام إنجاز العمليات المتعاقد بشأنها، بل إنها، في بعض الحالات، تلقت المنح لكنها لم تشرع بعد في إنجاز الأشغال، كما هو الأمر بالنسبة لعمليات عين الدفلة وإعادة هيكلة الأحياء القليلة التجهيز بكنفودة وإعادة إسكان قاطني المباني الآيلة للسقوط بحي لكرابا.

معاهدات التمويل المبرمة مع وكالة تنمية الأقاليم الشرقية

وقعت الشركة، ابتداء من سنة 2007، اتفاقيات تخولها صفة صاحب المشروع المنتدب، لإنجاز صفقات دراسات و صفقات أشغال تتعلق بإعادة التأهيل الحضري للجهة.

و تفعيلا لذلك، قامت وكالة تنمية الأقاليم الشرقية بتحويل الأموال اللازمة لإنجاز العمليات المتفق عليها لحساب بنكي تعد الشركة آمرا بصرف الأموال المحولة إليه.

و قد وصل مجموع المبالغ المحولة للحساب المذكور، خلال الفترة ما بين 2007 و 2012، و طبقا للاتفاقيات المبرمة، إلى 261,89 مليون درهم. وقد خصصت هذه المبالغ لإعادة تأهيل مدن وجدة و جرادة و الناضور و تاوريرت وبركان . غير أن تفحص تنفيذ هذه الاتفاقيات قد أفرز الملاحظات التالية:

- **استعمال الأموال المحولة من لدن وكالة تنمية الأقاليم الشرقية في إنجاز عمليات لا تشملها الاتفاقيات**

لقد تبين من خلال تفحص عمليات التحويل التي تمت بين حسابي وكالة تنمية الجهة الشرقية و صندوق التضامن للسكنى، من جهة، وحساب الشركة، من جهة أخرى، أن هذه المؤسسة مدينة لوكالة تنمية الجهة الشرقية بمبلغ 114.798.200,13 درهم، على الأقل إلى حدود 2012/12/31.

إضافة إلى ذلك، لوحظ غياب نظام للتتبع و التنسيق مع وكالة تنمية الأقاليم الشرقية، فيما يخص شروط تنفيذ الاتفاقيات المتعلقة بالتأهيل الحضري.

و تجدر الإشارة إلى أن الشركة قامت باقتطاع مبلغ 120 مليون درهم لتوظيفه لدى الشركة القابضة العمران (30 مليون درهم) ولدى البنك الشعبي (80 مليون درهم)، مما أثمر فوائد بمبلغ 1.706.525,00 درهم، تم تحويله للميزانية الخاصة بشركة العمران وجدة، بدلا من الحساب البنكي لوكالة تنمية الجهة الشرقية.

- **تحميل الميزانية المتعلقة بالعمليات المنجزة عن طريق الانتداب لبعض مصاريف تسيير وكالة تنمية الجهة الشرقية**

لوحظ أن الميزانية المتعلقة بالعمليات المنجزة في إطار الانتداب قد تحملت بعض نفقات تسيير وكالة تنمية الجهة الشرقية. و يتعلق الأمر، على سبيل المثال، باكتراء سيارتين من طرف الشركة ووضعهما رهن إشارة هذه الوكالة.

لذا، يوصي المجلس الأعلى للحسابات شركة العمران وجدة بما يلي:

- **التنسيق مع باقي الشركاء، فيما يخص التأهيل الحضري وإعادة الهيكلة، و ذلك لضمان نجاح هذه العمليات؛**
- **تسليم جميع الأشغال المنجزة للجماعات المحلية المعنية، و ذلك طبقا للقوانين الجاري بها العمل؛**
- **الحد من التداخلات بين مصادر تمويل العمليات الخاصة بالشركة و تلك المحولة لها من طرف صندوق التضامن للسكنى و وكالة تنمية الأقاليم الشرقية.**

ثانيا- التخطيط و مسلسل الإنجاز

شرعت الشركة، خلال الفترة ما بين 2007 و 2012، في إنجاز 72 عملية، خصصت منها 23 للسكن الترويحي، فيما خصصت منها 32 للسكن ذي القيمة العقارية الإجمالية المنخفضة و 17 للسكن الاجتماعي و ثلاث عمليات لإسكان قاطني دور الصفيح.

و قد أفرز تفحص ملفات هذه العمليات، وكذا الزيارات الميدانية، عن مجموعة من النقائص، تتعلق أساسا بسوء البرمجة والتخطيط وغياب التتبع، إضافة إلى النقص على مستوى المراقبة و الاختبارات، للتأكد من مدى جودة مواد البناء والأشغال المنجزة.

1. التخطيط والتتبع

➢ الشروع في إنجاز العمليات دون القيام بدراسات الجدوى

قامت الشركة ببرمجة عمليات السكن، في غياب أي تقييم موضوعي للطلب فيما يخص السكن الاجتماعي، رغم ادعائها أن برمجة عملياتها تأخذ بعين الاعتبار طلبات الزبائن ودراسات الجدوى، علما أنها لا تتوفر على أية مسطرة رسمية مضبوطة وموثوق بها لضمان تتبع هذه الطلبات وكيفية معالجتها.

و تتم عملية إبرام صفقات الأشغال بشكل متقطع، مما يؤدي إلى تعديلات متكررة في المكونات المادية للبرامج موضوع هذه الصفقات. وكمثال على ذلك، عمليات «الجرف الأخضر» ، و«أمال بنعدي» و «رياض إسلي» وتهيئة ساحة «3 مارس» بوجدة، وكذا المحطة الطرقية بالناضور، و التي تمت تهيئتها عبر أربع صفقات، وكذا تهيئة شارع الجيش الملكي بالناضور و التي أنجزت بواسطة ثلاث صفقات.

و مما يشهد على النقائص على مستوى التخطيط، طول مدد توقف الأشغال التي تم إطلاقها، إذ يتم الشروع في إنجاز أشغال التجهيز و التهيئة و التجزئة وبناء السكن على مجموعة من القطع الأرضية، قبل حصر جدولة زمنية للإنجاز، مما يؤدي إلى مجموعة من التداخلات و توقفات للأشغال لمدد طويلة، كما حصل، على سبيل المثال، بخصوص الصفقات رقم 113/10 و 10/83 و 117/10، والتي بلغت مدد توقفها على التوالي 11 شهرا و 9 أشهر و 6 أشهر.

وينتج مباشرة عن هذه النقائص، تعديلات متكررة لتصاميم التجزئات، بل وقد تحدث هذه التعديلات بعد تسلم التجزئة، كما هو الشأن بالنسبة لعمليتي سيدي يحيى وطريفة.

➢ نقائص في التأطير والتتبع التقني

لا تقوم الشركة بدورها كصاحب مشروع، مما يعيق، في كثير من الحالات، إنجاز مختلف العمليات طبقا للشروط المطلوبة، إذ ينحصر دور رؤساء المشاريع في التوقيع على الوضعيات و الكشوفات التفصيلية وإعداد محاضر التسلم، دون القيام بالتتبع والمراقبة الفعلية للأشغال خلال فترة الإنجاز.

و قد أبان تفحص عينة من العمليات عن كون بعض الدراسات التقنية التي قامت صاحبة المشروع بطلبها غير مكتملة، و تعتريها العديد من النقائص. و يبرز ذلك من خلال ما يلي:

- عدم تناول الدراسة المتعلقة بعملية «انطلاق» للجانب المتعلق بشبكة الهاتف؛
- ارتفاع مفرط في حجم الأشغال المنجزة في إطار الصفقة رقم 210/09 المتعلقة بعملية «الجرف الأخضر»؛
- اقتصار تقرير الدراسة الجيوتقنية، المتعلقة بعملية «طريفة 2» للسكن ذي القيمة العقارية الإجمالية المنخفضة،على معالجة شروط وضع الأساسات، بينما أهملت الجانب المتعلق بتسليل التربة و بالتذويب، هذا الجانب الذي يكتسي أهمية كبيرة باعتبار أن سطح الأرض يتواجد بالقرب من فرشة مائية، وأن الأراضي التي وضع عليها أساس البناء تضم طبقات رملية.

كما لا يقوم المشرفون على المشاريع بتقديم المساعدة اللازمة للشركة، مما لا يساهم في تعزيز دورها كصاحبة المشروع. و يؤكد هذا الوضع ما يلي:

- إعلان عمليات تسلم مؤقت لصفقات دون الحصول على تصاميم التحقق، وحتى إذا ما توصلت بها الشركة من لدن المشرفين على المشاريع فإنها تكون غير مطابقة لشروط الصفقات ؛
- غياب التتبع المستمر للأشغال من طرف المشرفين على المشروع، خاصة المكتب المكلف بالدراسات و الأشغال والمهندسون المعماريون. إذ تؤكد محاضر الأوراش (الصفقات رقم 81/08 و 219/09 و 223/09) غياب هؤلاء المشرفين عن غالبية اجتماعات الأوراش، دون أن تتخذ الشركة في حقهم الإجراءات اللازمة.

2. أجرأة العمليات

➢ عدم احترام مدة الإنجاز من طرف نائلي الصفقات

تحدد الشركة في دفاتر التحملات مدد إنجاز مختلف مشاريع السكن الاجتماعي، وهو ما يكتسي طابعا تعاقديا بعد المصادقة على الصفقات المتعلقة بها. إلا أن تفحص طريقة تدبير هذه الصفقات، أبان عن عدم احترام مدد إنجازها، دون أن تتخذ الشركة أي إجراء في حق المخالفين. و تفرز المقارنة بين مدد الإنجاز المتعاقد عليها والمدد الفعلية لإنجاز الأشغال، منذ بدايتها إلى غاية تسلمها، الملاحظات التالية:

- التأخر في تسلم الصفقات على الرغم من إنهاء الأشغال بشكل كلي، مما قد يتسبب للشركة في أداء فوائد التأخير. وكمثال على ذلك يمكن ذكر ما يلي:
  - الصفقة رقم 95/10 المتعلقة بأشغال تهيئة ساحة «مغنية» بوجدة؛
  - الصفقة رقم84/10 المتعلقة بأشغال بناء 72 سكن «ST1 MS» بعملية «لكولين» بوجدة؛
  - الصفقة رقم 152/10 المتعلقة بأشغال بناء 72 سكن «ST1 MS» بعملية «لكولين» بوجدة، بمبلغ 27.908.860,80 درهم؛
  - الصفقة رقم92/10 و المتعلقة بأشغال بناء 64 سكن اجتماعي «ST2» بعملية «لكولين» بوجدة، بمبلغ 13.055.246,40 درهم.
  - عدم إنهاء بعض الأشغال على الرغم من تجاوز مدة الإنجاز المتفق عليها، و دون إعداد أوامر بتوقيف الأشغال. ويتعلق الأمر على سبيل المثال بصفقات التهيئة الخارجية لرياض «إسلي 2» و«أمل» تاوريرت.

نقائص على مستوى الاختبارات والتحاليل الواجب إجراؤها على الأشغال المنجزة

لوحظ أن الشركة لا تولي الاهتمام الكافي لمراقبة جودة المواد المستعملة في الأشغال المنجزة. وقد أبان تفحص ظروف إنجاز عمليات «رياض إسلي» و«كبدانة» وكذا عمليات التأهيل الحضري، على أن الشركة تقوم بأداء مقابل بعض الأعمال المنجزة على الرغم من:

- عدم إجراء بعض الاختبارات والتحاليل المنصوص عليها في دفتر الشروط الخاصة و التنظيمات الجاري بها العمل؛
- عدم تطابق النتائج المحصل عليها لا مع شروط دفتر الشروط الخاصة ولا مع القواعد الجاري بها العمل؛
- عدم احترام نسبة تكرار إجراء الاختبارات والتحاليل المطلوبة، كما هو منصوص عليه في دفتر الشروط الخاصة.

3. تحديد التكاليف

خلل في نظام تحديد التكلفة

لا تستطيع الشركة تحديد التكلفة الحقيقية لكل عملية، بسبب غياب محاسبة تحليلية و التوزيع السيئ للتكاليف المشتركة، إذ أن الوضعية المحاسبية لكل عملية لا تعكس التكلفة الحقيقية، باعتبار أن نفقات بعض العمليات تدرج ضمن تكاليف عمليات أخرى. وكمثال على ذلك يمكن الإشارة إلى ما يلي:

- عملية «أمل بنعدي» و التي لم تأخذ تكلفتها بعين الاعتبار مصاريف التهيئة ومسالك الولوج ؛
- عمليات «الجرف الأخضر» و «أفاق» و «رياض إسلي»، و التي تحملت مصاريف التواصل وتهيئة المساحات الخضراء المتعلقة بعمليات أخرى.

هذا بالإضافة إلى كون مفاتيح توزيع التكاليف المشتركة بين مختلف العمليات غير واضحة، حيث يتم أحيانا إدراج مجموع هذه التكاليف في إطار ميزانية عملية واحدة، كما هو الأمر بالنسبة لعمليتي «لكولين» و«الجـــرف الأخضر».

عدم احترام التنظيمات الجاري بها العمل في مجال التعمير

تقوم الشركة أحيانا بإطلاق بعض العمليات دون احترام التنظيمات الجاري بها العمل في مجال التعمير، و خاصة مساطر الحصول على الترخيص من أجل التجزيء أو البناء، وكذا شواهد المطابقة و رخص السكن، كما يتم أحيانا إطلاق الأشغال قبل اقتناء الأراضي. و يؤكد الجدول التالي هذه الملاحظات :

العملية	مضمون العملية	تاريخ بداية الأشغال	تاريخ الترخيص	تاريخ تسلم رخصة السكن
الجرف الاخضر: سكن ذو قيمة عقارية إجمالية منخفضة	128	15/08/2008	28/12/2009	30/12/2009
آفاق: سكن ذو قيمة عقارية إجمالية منخفضة	128	03/10/2008	28 /12/2009	30/12/2009
البستان	128	31/07/2008	28/12/2009	30/12/2009
سيدي يحيى	60	16/06/2008	18/05/2010	08/06/2010

ويتجلى كذلك عدم احترام التنظيمات سالفة الذكر في تسلم التجزئات من لدن السلطات المختصة قبل تسلم الأشغال موضوع الصفقات التي تخص هذه التجزئات، كما هو الشأن بالنسبة للعمليات الآتية : «الجرف الأخضر» و«رياض إسلي» و توسعة «رياض إسلي الشطر الثاني» و «كبدانة» و«برج أولوت» .

يوصي المجلس الأعلى للحسابات شركة العمران وجدة بما يلي :

- **تحسين نظام التخطيط والبرمجة، مع تأمين التأطير والتتبع الصارم والفعال للمشاريع؛**
- **وضع نظام واضح وموثوق به، بخصوص طريقة إدراج التحملات وتحديد التكلفة؛**

- احترام التنظيمات الجاري بها العمل فيما يخص التعمير.

ثالثا- الشراكة مع القطاع الخاص: اتفاقيات شراكة غير متوازنة تضر بشركة العمران وجدة

لكي يتسنى للقطاع الخاص المساهمة في برامج السكن الاجتماعي، وقعت الشركة اتفاقيات مع فاعلين خواص، علما أن بنود هذه الاتفاقيات:

- تلزم شركة «العمران وجدة» بوضع العقار الذي سوف يشيد عليه السكن الاجتماعي رهن إشارة شريكها، مقابل ثمن التجهيز و عقار آخر، وبنفس المساحة، تشيد عليه أصناف أخرى من السكن؛
- و تلزم شركاء الشركة باحترام آجال الحصول على تراخيص البناء وتراخيص السكن عند بناء مجموع القطع الأرضية التي توضع رهن إشارتهم.

و تتلخص حصيلة هذه الشراكات في التوقيع على ثلاثة منها لإنجاز 1.268 وحدة سكنية، بقيمة 140.000 درهم للوحدة، وإنجاز 750 سكن بقيمة 250.000 درهم للوحدة.

إلا أن الاتفاقيات الموقعة مع مختلف الشركاء تتسم بانعدام التوازن فيما يخص حقوق وواجبات الطرفين الشريكين، إذ أن لجوء الشركة إلى أسلوب الشراكة يرتكز على منطق المعادلة الذي يتوخى تعويض الشريك عن بناء و بيع السكن ب 140.000 درهم، وذلك بالوضع رهن إشارته عقارا ذا مساحة مساوية لتلك التي أنجز عليها السكن ذو القيمة العقارية الإجمالية المنخفضة، و ذلك لبناء أصناف أخرى من السكن. وهكذا فإن تحليل الامتيازات الممنوحة لشريكين تعاقدا مع المؤسسة، من خلال مقارنة بين أثمنة بيع البقع الأرضية لهما مع ثمن التكلفة و ثمن البيع للعموم، تبين أن الامتيازات الممنوحة لهما بلغت، 15.884.846,00 درهما، بالنسبة للأول، و 83.201.029,00 درهما، بالنسبة للثاني. ويبرز الجدول التالي طريقة احتساب هذين المبلغين:

طبيعة الاتفاقية	الشريك	المساحة بالمتر المربع (1)	ثمن البيع للمتر المربع (2)	ثمن التكلفة (3)	ثمن البيع للعموم (4)	الفارق مقارنة مع	
						ثمن التكلفة 1*(3-2) =	ثمن البيع للعموم 1*(4-2) =
السكن ذو التكلفة الإجمالية المنخفضة	الشريك الأول	4.425,00	600,00	1.350,00	2.993,00	3.318.750,00	10.589.025,00
		8.393,00	600,00	850,00	1.955,00	2.098.250,00	11.372.515,00
		1.324,00	600,00	731,00	3.165,00	173.444,00	3.396.060,00
	الشريك الثاني	11.058,00	600,00	850,00	2.250,00	2.764.500,00	18.245.700,00
	مجموع الفارق 1					8.354.944,00	43.603.300,00
السكن المختلط	الشريك الأول	3.658,00	600,00	1.350,00	2.993,00	2.743.500,00	8.753.594,00
		10.41,00	600,00	850,00	1.955,00	2.710.250,00	14.689.555,00
		1.442,00	600,00	731,00	3.165,00	188.902,00	3.698.730,00
	الشريك الثاني	7.549,00	600,00	850,00	2.250,00	1.887.250,00	12.455.850,00
	مجموع الفارق 2					7.529.902,00	39.597.729,00
المجموع العام = مجموع الفارق 1 + مجموع الفارق 2						15.884.846,00	83.201.029,00

المبالغ بالدرهم

و يمكن اعتبار إنجاز 704 وحدة سكنية من فئة السكن ذي القيمة العقارية الإجمالية المنخفضة مكلفا نسبيا بالنسبة للشركة، حيث كان باستطاعتها، وانطلاقا من هامش الربح الذي كان ممكنا أن ينتج عن بيع الأراضي بثمن العموم، أي 83.201.029,00 درهم، أن تنجز 84 في المائة من السكن من فئة السكن ذي القيمة العقارية الإجمالية المنخفضة المتفق عليه.

ولذلك يوصي المجلس الأعلى للحسابات شركة العمران وجدة أن تحرص على إبرام شراكات من شأنها أن تجلب قيمة مضافة، و في ذات الوقت أن تكون متوازنة فيما يخص حقوق وواجبات الطرفين.

رابعا- التسويق

يتم تأطير النشاط التسويقي لشركة العمران وجدة بمقتضى ميثاق تجاري تم وضعه من لدن الشركة القابضة العمران. و يروم هذا الميثاق تحقيق فعالية وظيفة التسويق وتجنب أي نوع من الميز بين الزبناء، وكذا ردع المضاربة والوصول إلى نظام معلوماتي موثوق به وذي جودة .

و قد أبان تقييم مبادئ هذا الميثاق، وكذا ممارسات الشركة في هذا السياق، عن مجموعة من الملاحظات نلخصها في ما يلي:

1. الإطار المسطري و المعياري

➢ أوجه القصور بالميثاق التجاري

يفتقد الميثاق إلى تصنيف واضح ودقيق لمنتوجات العمران فيما يخص المساحة والموقع. إذ لوحظ أن بقعا أرضية تم تصنيفها بقعا ترويجية، بينما لا تتعدى مساحتها 60 مترا مربعا، فيما صنفت أخرى بقعا اقتصادية، بينما تتجاوز مساحتها 236 مترا مربعا.

هذا بالإضافة إلى أن عدم تحديد شروط مسبقة للتسويق وكذا النهج الواجب إتباعه في هذا المجال يشكلان أحد نقائص هذا الميثاق. ويتعلق الأمر، على سبيل المثال، بدراسة السوق وشروط التواصل وإشهار العمليات.

وهكذا، فإن تحديد أثمنة البيع يتم دون دراسة مسبقة للسوق ودون تحديد لمعاملات الترجيح للتمييز بين أثمنة المنتوجات، تبعا لمساحتها، وعدد واجهاتها و موقعها و مدى إمكانية تخصيص الطابق السفلي لنشاط تجاري.

➢ عدم احترام الميثاق التجاري

لوحظ عدم احترام هذا الميثاق، عبر تحديد أثمنة تضم هامشا للربح لمنتوج يتعلق بالسكن الاجتماعي، عوض ثمن يقل عن ثمن التكلفة، كما ينص على ذلك الميثاق. كما أن الشركة لا تعمد إلى تحيين أثمنة البيع عند انسحاب المستفيدين ولا تشترط بناء البقع الأرضية الاجتماعية والاقتصادية، كما لا تحرص على احترام المستفيدين للجداول الزمنية الخاصة بأداء الأقساط.

2. تخطيط و برمجة التسويق

➢ التسويق المبكر للعمليات

تقوم الشركة بتسويق العمليات قبل تحقيق الشروط المسبقة لذلك. و من شأن هذه المقاربة أن تفرز مشاكل تقنية، في إطار التسويق وتحويل الملكية بالنسبة للمستفيدين الجدد. وقد سجل في هذا الإطار ما يلي:

- عدم تصفية الوعاء العقاري، كما هو الشأن بالنسبة لعملية «آفاق»؛
- غياب دراسة السوق ودراسة الجدوى. وتؤكد هذا الوضع عمليتا «إمركان» بزايو و«آمال» بتاوريرت، و اللتان تعرفان كسادا شاملا؛

- عدم إنهاء أشغال التقويم والبناء، مما ينتج عنه تأخر ملحوظ في تسليم الوحدات المسوقة.

3. النظام المعلوماتي لوظيفة التسويق

➢ ضرورة تحسين النظام المعلوماتي

لقد أبان الاطلاع على التطبيق المعلوماتي لوظيفة التسويق عن مجموعة من النقائص، و التي قد تشكك في مدى وثوقية المعلومات التي يوفرها، و يتعلق الأمر بما يلي:

- من خلال إجراء محاكاة على قاعدة المعطيات التي تهم النشاط التجاري، تبين أن التطبيق المعلوماتي يسمح بإسناد منتوج سبق إسناده لأحد المستفيدين؛
- غياب نظام معلوماتي من شأنه أن يذكر بتواريخ استحقاق الأداء للزبائن، وينذر بذلك مصالح الشركة بما قد يحصل من تأخر في تحصيل مبالغ الأقساط المستحقة داخل الآجال؛
- عدم وجود نظام معلوماتي يمكن من معرفة مدى أهلية الاستفادة، بالنظر إلى الرواتب، و الاستفادة مسبقا والوضعية العائلية؛
- غياب نظام للإنذار والمراقبات التطبيقية عند إدخال معلومات خاطئة، من قبيل رقم البطاقة الوطنية و الجدولة الزمنية للتسبيقات؛ إضافة إلى وجود مجالات غير معبأة كالعنوان (1086 حالة) والرقم التعريفي للزوج (22.555حالة) ... إلخ.

4. التحويلات والانسحابات

➢ مسطرة التحويل تشجع على المضاربات

تساهم مسطرة التحويل من مستفيد لآخر، في تفشي ظاهرة المضاربات، في غياب قواعد تمنع هذه الممارسة، وذلك للأسباب التالية:

- لا يعتبر التحويل مسطرة استثنائية من لدن الشركة، بل يطبق على جميع المنتوجات الاقتصادية كالبقع الأرضية والشقق والفيلات الاقتصادية؛
- تم تحويل منتوجات بعض العمليات، على الرغم من كونها أصبحت تتوفر على الرسوم العقارية الخاصة بها، مما يخالف ما جاءت به، بهذا الخصوص، دورية الشركة القابضة العمران رقم 1207 بتاريخ 18 يونيو 2009؛
- يتم التحويل قبل أداء ثمن البيع الكلي، مما يخالف مقتضيات الميثاق التجاري، الذي ينص على أن التحويل يتم بعد أداء الثمن الكلي للمنتوج، و أنه لا يمكن الإذن بالتحويل في ظل أداء جزء فقط من ثمن البيع، إلا إذا تعلق الأمر بوحدات ترويجية في طور الإنجاز، شريطة أن يتجاوز مجموع المبالغ المؤداة 50 في المائة من ثمن المنتوج. غير أن هذين الشرطين لا يتم احترامهما دائما، كما هو الشأن بالنسبة لعمليتي النجد 4/5 والجوهرة الزرقاء.

➢ تخصيص عدة منتوجات لنفس الزبون يشجع على المضاربات

أبرز تفحص قاعدة المعلومات التجارية أن بعض الزبائن استفادوا من العديد من المنتوجات، في إطار نفس العملية أو في إطار عمليات متفرقة، وهكذا فقد استفاد أحد الزبائن من 29 منتوجا، واستفاد آخر من 20 و استفاد آخرون من 16 منتوجا لكل واحد منهم.

كما لوحظ أن بعض الأشخاص الذين تربطهم علاقة مهنية بالشركة قد استفادوا من عدة وحدات يتراوح عددها ما بين 5 و 11 وحدة، مسجلة باسمهم أو بأسماء أفراد من عائلاتهم .

وقد تشكل هذه الممارسات مصدرا للمضاربة عبر إعادة بيع المنتوج، كما تساهم في تقليص العرض ورفع الأثمنة داخل السوق .

5. شروط الاستفادة

يقوم بعض المستفيدين بحجز بعض المنتوجات، سواء بأداء أو بدون أداء تسبيق، ليقوموا بعد ذلك بتحويلها لمستفيدين آخرين بعد الانسحاب أو الإلغاء. إن هذا السلوك، إذ لا يترتب عنه أي جزاء مادي لفائدة الشركة، يخول لصاحبه شكلا من أشكال الربع. و ما يؤكد هذه الملاحظة هو أن 433 حالة من المستفيدين حجزوا منتوجات، لمدة تفوق 60 يوما، قبل أن ينسحبوا أو يلغوا استفادتهم، ليتم تعويضهم بآخرين بعد 3 أيام فقط.

➢ إسناد منتوجات قبل إطلاق عملية التسويق للعموم

لقد كشف تحليل معطيات قاعدة المعلومات التجارية أن بعض المنتوجاب أسندت مباشرة بعد إدراجها في النظام المعلوماتي وقبل بداية تسويقها، كما هو الشأن بالنسبة ل 26 منتوجا تم إسناده قبل إدراجه داخل النظام المعلوماتي و 116 منتوجا أسند في نفس اليوم الذي تم إحداثه بالنظام المعلوماتي. كما أن 109 منتوج أسند في اليوم الموالي لإحداثه و133 منتوجا بعد يومين من عملية الإحداث بالنظام المعلوماتي.

➢ الامتيازات الممنوحة لموظفي الوزارة المكلفة بالسكنى و مستخدمي المؤسسات الخاضعة لوصايتها

من أجل تقديم مساعدة اجتماعية لموظفي وزارة السكنى وكذا مستخدمي المؤسسات الخاضعة لوصايتها، وجه وزير السكنى دورية تحت رقم 06512 بتاريخ 29 / 04 / 2003، يدعو فيها المسؤولين للاستجابة لحاجيات الأعوان الذين لا يتوفرون على سكن لائق والذين لم يسبق لهم أن استفادوا من البرامج التي أطلقتها الوزارة والمؤسسات المذكورة.

وتبعا لذلك، و في إطار تطبيق الدورية الآنفة الذكر، استفاد ما مجموعه 324 عونا من منتوجات بأثمنة تفضيلية، أي بتخفيضات، مقارنة بثمن البيع للعموم، بلغ مجموعها 19.050.207,80 درهم.

وبعد البحث في مدى احترام شروط تطبيق هذه الدورية، تم الوقوف على ما يلي:

- عدم توفر اللجنة المشرفة على إسناد هذه المنتوجات على الضمانات الضرورية لمراقبة مدى احترام شروط استحقاق الأشخاص المستفيدين؛
- عدم انسجام الامتيازات الممنوحة للمستفيدين وغياب أي ترابط بين مبلغ التخفيض الممنوح و الوضعية النظامية أو المالية للمستفيدين؛
- عدم خضوع مبلغ التخفيض لأي منطق، باعتبار أنه يتأرجح بين 11 في المائة و 71 في المائة من ثمن البيع للعموم، أي بين 9.700,00 درهم و 180.000,00درهم. و هذا ما سمح للمستفيدين بأداء ثمن أقل بكثير من ثمن التخفيض الممنوح. و يتعلق الأمر بثلاثة أشخاص استفادوا من تخفيضات بلغت 58 في المائة و 67 في المائة و71 في المائة من ثمن البيع للعموم؛
- استفادة بعض موظفي وزارة السكنى مرتين من التخفيض من ثمن البيع على نفس المنتوج، في إطار عملية «أنجاد4». و يتعلق الأمر بست حالات؛
- قام بعض الموظفين بتحويل منتوجاتهم لأشخاص لا ينتمون لقطاع الوظيفة العمومية، وبثمن منخفض، مما يشكل خسارة لشركة العمران. و قد بلغ مجموع التخفيضات الممنوحة لهؤلاء المستفيدين 1.812.078,00 درهما.
- قام بعض المستفيدين من المنتوجات المخفضة الثمن ببيعها، محققين مكاسب مرتين: مر ة عند شرائها بثمن مخفض و مرة عند بيعها. و يتعلق الأمر ب 119 حالة استفادت من بقع بقيمة 11.750.158,00 درهما، تم بيعها بمبلغ 26.366.865,00 درهم، أي بهامش ربح بلغ 14.616.747,00 درهما.

6. استخلاص المستحقات

أنجزت الشركة، خلال الفترة مابين 2007 و 2012، مجموعة من العمليات تضمنت 43.609 وحدة، على أساس مداخيل محتملة حددت في 7.855.204,11 درهم، غير أن الشركة لم تستطع تسويق سوى 41.804 وحدة مقابل 4.260.817,00 درهم فقط، مقارنة بمداخيل مرتقبة قدرت ب 5.306.728.757,00 درهم، أي بنسبة تحصيل بلغت 80 في المائة.

التساهل في تحصيل المستحقات

أفرز تفحص مجهودات العمران لتحصيل مستحقاتها الملاحظات الآتية:

- 275 مستفيدا من منتوجات العمران، بمبلغ 68.639.484,00 درهما، لم يؤدوا، إلى حدود تاريخ 2012/12/31 أي مبلغ للشركة. كما أن 60 مستفيدا تأخروا عن دفع المبالغ المستحقة بمدة 150 يوما، فيما وصل هذا التأخير في بعض الأحيان إلى 764 يوما؛
- 72 مستفيدا من منتوجات العمران لم يدفعوا سوى 10 في المائة من ثمن البيع، بينما تنص دلائل التسويق لمختلف العمليات على حد أدنى للدفعة الأولى حدد في 25 في المائة من ثمن البيع؛
- 2196 مستفيدا لم يحترموا الالتزامات المحددة في الوعود بالبيع، فيما تتعلق بالجدولة الزمنية لأداء الأقساط. ويتعلق الأمر، في هذا الإطار، ب 2.972 تسبيقا بمبلغ إجمالي قدره 398.820.096,00 درهما.

و تتضمن وضعية الباقي استخلاصه منتوجات لم يتبق على إتمام أداء ثمنها الإجمالي سوى مبالغ ضئيلة. إلا أن عدم أداء هذه المبالغ يؤدي إلى عدم احتسابها داخل رقم المعاملات وكذا عدم تسليم المنتوج، مما ينتج عنه كذلك تحمل الشركة لمصاريف أداء الضريبة على الأراضي غير المبنية. ويصل عدد الزبناء المدينين لشركة العمران وجدة بمبالغ أقل من 5.000,00 درهم إلى 1415 زبونا، بمبلغ إجمالي قدره 1.835.057,00 درهما.

المعاملة التمييزية بين الزبناء فيما يخص التسبيقات

على الرغم من وضعها كمؤسسة عمومية، فإن الشركة لا تعامل زبناءها على قدم المساواة، فيما يخص أداء التسبيقات. إذ أن بعضهم يستفيد من تسهيلات أكبر في الأداء، مقارنة بتلك التي يحددها دليل التسويق، أي ثلاث تسبيقات على ثلاث مراحل. وهكذا، لوحظ بأن أحد الزبناء استفاد من أداء على خمس دفعات، وخمسة آخرون استفادوا من أداء على ست دفعات.

ارتفاع حجم الباقي استخلاصه بسبب المخزون

تجدر الإشارة إلى أن الباقي استخلاصه قد ارتفع بسبب مخزون المنتوجات التي لم يتم بيعها نهائيا أو التي تم بيعها جزئيا. ويبين الجدول التالي عدد الوحدات غير المبيعة.

عدد الوحدات التي لم يتم بيعها	نوع المنتوج
1	مجموعة بقع: طابق سفلي + 1
16	مجموعة بقع: طابق سفلي + 2
59	مجموعة بقع: طابق سفلي + 3
55	مجموعة بقع: طابق سفلي+ 4
45	مجموعة بقع: طابق سفلي+ 6
156	سكن من ثلاث غرف
124	سكن من أربع غرف
334	فيلات اقتصادية

وعليه، يوصي المجلس الأعلى للحسابات شركة العمران وجدة بما يلي:

- **وضع خريطة لأهم المخاطر التي تحدق بوظيفة التسويق، وكذا خطة عمل للتمكن من حسن تدبيرها؛**
- **تدعيم النظام المعلوماتي المتعلق بالتسويق، لجعله أكثر فعالية و وثوقية؛**
- **تحسين نسبة استخلاص المستحقات بإعمال الإجراءات المنصوص عليها في ميثاق التسويق.**

خامسا- تدبير الموارد المالية

تضاعفت ميزانية الشركة ثلاث مرات، خلال الفترة ما بين 2007 و 2012، حيث انتقلت من 241,86 مليون درهم إلى 990 مليون درهم. و قد شكل معدل نفقات الاستثمار والتسيير من هذه الميزانية، على التوالي، 95,5 في المائة و 4,5 في المائة.

وقد كشف تفحص تنفيذ هذه الميزانية عن بعض الاختلالات، يمكن تلخيصها فيما يلي:

1. التنزيل المقنع لنفقات التسيير في إطار ميزانية الاستثمار

أجبرت الشركة، المقاولات نائلة الصفقات رقم 128/09و 81/09 و42/09 ، والمتعلقة بأشغال الصرف الصحي و التطهير السائل الخاصة، على التوالي بتجزئات «إمركان» و «برج أولوت» و «القطب الحضري العروي»، على أن تضع تحت تصرفها، طوال فترة تنفيذ هذه الصفقات، سيارة رباعية الدفع، مع تحمل مصاريف وقودها وصيانتها. و تعد هذه الممارسة بمثابة كلفة إضافية للعملية و تنزيل مقنع لنفقات التسيير في مجال الاستثمار. ويؤكد هذه الملاحظة الثمن المفرط (720.000,00 درهم مع احتساب الرسوم) الذي خصص للمادة المتعلقة بإقامة ورش البناء واللوحات الإشهارية المرتبطة به.

2. طول آجال أداء المستحقات

لوحظ أن الشركة لا تؤدي مستحقات المقاولات المتعاقد معها داخل الآجال المنصوص عليها، مما يعرضها لإمكانية تحمل مصاريف فوائد التأخير، و يؤثر سلبا على سيولة هذه المقاولات، و بالتالي، على وتيرة الأشغال المعهد إليها بإنجازها. و يبرز الجدول التالي بعض الحالات بهذا الخصوص:

رقم الصفقة	رقم الكشف	تاريخ الإيداع	تاريخ الأداء	الآجال
176/10	الأخير	2012 / 03 / 14	لم يتم أداؤه إلى غاية 2012 / 12 / 31	-
162/10	4	2012 / 03 /21	لم يتم أداؤه إلى غاية 2012 / 12 / 31	-
212/09	الأخير	2012 / 03 /21	لم يتم أداؤه إلى غاية 2012 / 12 / 31	-
151/10	2	2012 / 06 / 06	لم يتم أداؤه إلى غاية 2012 / 12 / 31	-
233/09	5	2011 / 04 / 11	2012 / 01 / 13	277 يوما
09/219	5	2011 / 04 / 11	2012 / 01 / 13	277 يوما

3. تحمل مصاريف إدارات أخرى

خرقا لما جاء في دوريات الوزير الأول، وخاصة منها الدوريتين رقم 38/95 و 12/99، تتحمل الشركة نفقات إدارات عمومية أخرى. و يتعلق الأمر بالحالات الآتية:

- أداء مبلغ 642.691,30 درهما، خلال الفترة 2008 - 2012، لتغطية مصاريف الإيواء والإطعام وكراء طائرة لفائدة أعوان و مسؤولين لا ينتمون إلى الشركة. و يبرز الجدول التالي توزيع هذا المبلغ المؤدى لفائدة كل إدارة على حدة، حسب كل سنة:

الخدمة أو الجهة المستفيدة	2012	2011	2010	2009	2008	المجموع
إيواء وإطعام الوزير وديوانه	80.976,90	24.785,90	58.548,80	15.226,00	3.254,20	182.791,80
الشركة القابضة العمران	44.135,20	24.952,20	28.860,40	38.990,60	47.933,60	184.872,00
وزارة السكنى	42.110,20	129.900,80	60.038,80	3.734,00	3.539,60	239.323,40
وزارة المالية	5.879,30	5.847,40	15.151,60	8.266,00	559,80	35.704,10
المجموع	92.124,70	160.700,40	162.599,60	66.216,60	55.287,20	642.691,30

- أبرمت الشركة القابضة العمران اتفاقية مع جمعية الأعمال الاجتماعية التابعة لوزارة السكنى و إعداد التراب الوطني، تلزم بمقتضاها كل شركاتها الفرعية بدفع مساهمات ثابتة لحساب هذه الجمعية. وقد دفعت شركة العمران وجدة مبلغ 350.000,00 درهما، خلال الفترة ما بين 2008 و 2012، على الرغم من أنها دفعت للجمعية الخاصة بها، مبلغا يقدر ب 2.400.000,00 درهما خلال الفترة نفسها.
- تم كذلك توقيع اتفاقية بين الشركة و المفتشية الجهوية للسكنى والتعمير وإعداد التراب، بمقتضاها تتحمل هذه الشركة جزءا من مصاريف تسيير المفتشية بقيمة 300.000,00 درهم في السنة، وذلك خلال الفترة ما بين 2008 و2012، أي ما مجموعه 1.500.000,00 درهم.

سادسا - الطلبيات العمومية

تلجأ الشركة إلى مختلف مساطر الإنفاق لإنجاز طلبياتها، طبقا لمقتضيات التنظيم الخاص بها في مجال الصفقات. و قد أبرمت هذه المؤسسة، خلال الفترة 2008 - 2012 مع 222 مقاولة، 733 صفقة خاصة بالاستثمار، بمبلغ إجمالي قدره 4.139.240.588,09 درهم.

أما فيما يخص صفقات الأشغال، فقد أبرمت الشركة 496 صفقة مع 117 مقاولة بمبلغ قدره 4.019.305.895,88 درهم. إلا أن ست مقاولات من أصل 466 تستحوذ على نسبة 23 في المائة من الطلبيات و 40 في المائة من مجمل المبالغ التي تم إنفاقها من طرف الشركة.

وقد أفرز تفحص هذه الصفقات مجموعة من الاختلالات وأوجه القصور المتعلقة بمسطرة تفويتها:

1. إعداد سيء لدفاتر الشروط الخاصة مع عيوب وتناقضات في موادها

- تتضمن دفاتر الشروط الخاصة التي يعدها مقدمو الخدمات للشركة تناقضات وأخطاء مادية من شأنها أن تعرض تنفيذ الصفقات السالف ذكرها للعديد من المخاطر؛
- عدم احترام القوانين الجاري بها العمل عند تعديل العروض المالية للمتنافسين؛

و قد تبين أن المسطرة المتبعة لتعديل العروض المالية المتضمنة لأخطاء مادية، تشوبها بعض أوجه القصور، إذ أنه، وخلافا لمقتضيات الفصل 40 من النظام الداخلي لصفقات العمران، والذي ينص على ضرورة أن يتحقق المتعهد من صحة التعديل، فإن الشركة لا تقوم بأي تشاور مع المتعهدين بهذا الخصوص، علما أن بعض التصحيحات لا تسلم هي أيضا من الأخطاء.

2. عدم احترام المقتضيات القانونية المتعلقة بمراجعة الأثمان

يتم إبرام بعض الصفقات بأثمنة غير قابلة للمراجعة، بينما تتجاوز المدة المرتقبة لتنفيذها أربعة أشهر، ما يخالف مقتضيات الفصل 15 الفقرة 2 من التنظيم الداخلي لصفقات مجموعة العمران، والذي ينص على أنه «يتم إبرام صفقات الأشغال والدراسات على أساس أثمنة قابلة للمراجعة عندما تساوي أو تفوق مدة تنفيذها أربعة أشهر». و يتعلق الأمر بالصفقات رقم09/63 و10/87 و 09/80 و09/49.

3. عدم تطبيق غرامات التأخير

تصدر الشركة أوامر خدمة، تكتسي طابع المجاملة، لتوقيف واستئناف الأشغال، بالإضافة إلى وضع تواريخ غير صحيحة على محاضر التسلم المؤقت لتفادي تطبيق غرامات التأخير.

4. التغييرات الهامة أثناء تنفيذ الصفقة يجعل عرض نائلها أعلى من عروض منافسيه

عرفت مجموعة من الصفقات تغييرات مهمة عند تنفيذها، خاصة تلك المتعلقة بخدمات مختلفة. هذه التغييرات تؤثر سلبا على احترام مبدأ المنافسة وعلى التوازن المالي للصفقة. و هكذا، فإنه إذا ما طبقنا الأثمنة الأحادية المقترحة من طرف منافس أخر على الكميات الواردة في الكشف التفصيلي النهائي فإن عرض نائل الصفقة يصبح أعلى من عروض منافسيه.

5. إنجاز أشغال لا علاقة لها بالمشاريع موضوع الصفقات

تم إنجاز أشغال، في إطار بعض الصفقات، في مجالات لم تكن موضوع هذه الصفقات. ومن بين الحالات التي تم رصدها بهذا الخصوص، الصفقات رقم08/15 و09/224 و09/176.

6. تنفيذ وأداء ثمن أشغال خارج جدول الأثمان

لوحظت حالات تم من خلالها تنفيذ أشغال إضافية (خارج جدول الأثمان)، دون احترام المسطرة الجاري بها العمل. إذ يتم تحمل مصاريف هذه الأشغال باسم مواد أخرى واردة في جدول الأثمان لكن لم يتم تنفيذها في الواقع.

كما تقوم الشركة أحيانا بإنجاز بعض الأشغال التي لم يتفق عليها في الصفقات المرتبطة بها، خلافا للتنظيم الداخلي لصفقات الشركة، والذي يستوجب، في مثل هذه الحالات، إبرام عقد ملحق.

وتبعا لما سبق، يوصي المجلس الأعلى للحسابات شركة العمران وجدة بما يلي:

- **ألا تحمل ميزانيتها سوى المصاريف المتعلقة بأعمالها؛**
- **احترام النظام الخاص للصفقات أثناء طلب العروض وأثناء تنفيذ الطلبيات.**

II - جواب المدير العام لشركة العمران وجدة

(نص مقتضب)

مشروع الملاحظات المتعلقة بمهمة مراقبة التدبير بشركة العمران وجدة، خلال الفترة 2007-2012، يعتبر وثيقة مهمة تشخص واقع تدبير هذه الأخيرة، وسيكون لها بالتأكيد، بناء على التوصيات المنبثقة، انعكاسات إيجابية على تحسين مختلف جوانب التدبير والنتائج المتعلقة بالشركة.

(...)

النص التالي خلاصة لأجوبة شركة العمران وجدة بشأن الملاحظات المتعلقة بتدبير شركة العمران وجدة:

أولا – الوسائل المستعملة والإنجازات

1. الوسائل المستعملة:

- **الاحتياطي العقاري**

(...)

أما النسب المشار إليها من مساحات العقارات المجهزة والمحصورة في 29% مخصصة للسكن الاجتماعي و 15% مخصصة للمرافق، فإنها تبقى منسجمة مع الرؤى المتعلقة بالاندماج الاجتماعي، مع العلم أنه باستثناء الأراضي المجهزة المخصصة لإعادة الإيواء، فإن غالبية الأراضي المجهزة الموجهة للبرامج الاجتماعية يتم تخصيصها لبناء مساكن اجتماعية.

بالإضافة إلى ذلك، وبخصوص الأراضي المجهزة المخصصة لسكن الموازنة والإنعاش العقاري، فإنه يؤخذ بعين الاعتبار توجيهات الحكومة فيما يتعلق بتكثيف وتنويع العرض بأثمنة تسمح بتنظيم وضبط السوق كبرنامج الفيلات الاقتصادية.

وعموما فإن نشاط شركة العمران وجدة موجه بشكل أساسي نحو السكن الاجتماعي باعتبار أن حوالي 50% من الوحدات التي أعطيت انطلاقة أشغالها خلال السنوات الخمس الماضية، بصرف النظر عن برامج إعادة الهيكلة والتأهيل الحضري، تتعلق بمنتوجات اجتماعية متمثلة في قطع أرضية مخصصة لإعادة الإيواء، مساكن منخفضة التكلفة، مساكن اجتماعية من فئة 250.000 درهم وقطع أرضية اقتصادية.

- **الوسائل المالية**

(...)

شهدت برامج إعادة هيكلة الأحياء ناقصة التجهيز وبرامج التأهيل الحضري مستويات متقدمة خلال سنتي 2008 و2009، أما فيما يتعلق بالمشاريع المدرجة في برنامج «مدن بدون صفيح» فقد أعطيت انطلاقتها عموما قبل سنة 2007.

2. تقييم شامل للإنجازات

يتم وضع نشاط شركة العمران وجدة وتدبيره وفقا لبرامج العمل السنوية المصادق عليها من قبل مجلس إدارتها، ملتزمة في تنفيذها بعدة مؤشرات مثل إعطاء انطلاقة أشغال المشاريع وانتهائها.

وفي هذا الإطار، تمكنت شركة العمران وجدة طيلة السنوات الخمس الماضية - كمعدل - من إعطاء انطلاقة 95% وإنهاء 82 %من مشاريعها.

➢ مؤشرات غير دقيقة لتتبع الإنجازات

المشاريع التي عرفت توقفات بعد أن أعطيت انطلاقة أشغالها، تتعلق بأربع عمليات تشمل 1.293 وحدة من أصل 84.099 وحدة أعطيت انطلاقة أشغالها خلال الفترة 2008-2012.

وقد تم توقيف الأشغال بتلك المشاريع لإكراهات تقنية وخارجية عن شركة العمران وجدة، التي تظل ملتزمة بإنهاء الأشغال بها في آجال ملائمة.

➢ التركيز على التأهيل الحضري والدورة الطويلة للإنتاج التي تعرقل عرض السكن.

تتدخل شركة العمران وجدة كصاحب مشروع منتدب لحساب وزارة السكنى وسياسة المدينة ووكالة تنمية الشرق فيما يتعلق ببرامج التأهيل الحضري.

وقد بلغت هذه البرامج خلال سنتي 2008 و 2009 مستويات مهمة وضعت شركة العمران وجدة أمام إكراهات إنجازها بالرغم من قلة مواردها البشرية، كما أن تتبعها أثقل نشاط الشركة بسبب تعدد المتدخلين في تلك البرامج.

وبالرغم من ذلك، فإن شركة العمران وجدة تبذل الجهود اللازمة لإتمام عملياتها في الآجال المناسبة، لكن عوامل غير متوقعة قد تظهر وتكون سببا في تمديد الآجال الأولية.

3. برنامج مدن بدون صفيح

منذ إطلاق الحكومة للبرنامج الوطني «مدن بدون صفيح» الذي يهدف إلى القضاء على دور الصفيح وتحسين ظروف السكن بالنسبة للأسر ذات الدخل المنخفض، أعطت شركة العمران وجدة اهتماما خاصا لهذا البرنامج حيث استطاعت بفضل الجهود المبذولة، الوفاء بمجموع التزاماتها المتعلقة بهذا البرنامج، الأمر الذي مكن من إعلان 6 مدن بدون صفيح (وجدة-السعيدية - تاوريرت-الناظور-بوعرفة-وفكيك) و4 مراكز (تالسينت- بني تجيت- عبو لكحل- آيتبومريم) من خلال برامج إعادة الإيواء، إعادة الإسكان وإعادة الهيكلة.

أما بخصوص المدينتين اللتين لم تعلنا بعد، من بين 12 مدينة ومركزا معنيين بالاتفاقيات الموقعة في هذا الشأن، فتجدر الإشارة إلى أن مواقع الاستقبال انتهت بها الأشغال أو تم تسلمها، إلا أن إعلانها يبقى متوقفا على تقدم عملية تحويل الأسر الخارجة عن إرادة شركة العمران وجدة.

فيما يخص بعض المدن، وعلى الرغم من إعلانها بدون صفيح من قبل السلطات المختصة، ونظرا لتوفر المنتوجات، فقد سجل تحويل أسر بعد تاريخ إعلان تلك المدن وذلك بسبب عمليات هدم تم إجراؤها في إطار إدماج أنوية جديدة لم تكن مشمولة بعملية الإحصاء الأولي، أو عمليات هدم سكن غير لائق مهدد بالفيضان أو عمليات هدم لفتح طرق في إطار برامج التأهيل الحضري.

4. برنامج السكن الاجتماعي

➢ السكن ذو قيمة 140.000 درهم

في إطار الاتفاقية الموقعة بتاريخ 29مارس 2008، التزمت شركة العمران وجدة بإنجاز 4.986 وحدة من فئة السكن المنخفض التكلفة 140.000,00 درهم خلال الفترة 2012/2008، وقد تم فعليا إعطاء انطلاقة أشغال 4.663 وحدة حتى نهاية سنة 2012 أي ما يعادل 94% وأنهت أشغال 2.293 وحدة أي ما يعادل 42%.

تم حصر كلفة مجموع عمليات السكن المنخفض التكلفة المنجزة في حوالي 140.000,00 درهم باستثناء عملية «أمل بنعدي» بوجدة (150وحدة) التي تم حصر كلفتها في 177.374,48 درهم وذلك راجع من جهة لإنجاز تلك العملية بمساكن فردية ومن جهة أخرى لكلفة تجهيز التجزئة التي أنجزت فوقها العملية.

كما أن مجموع وحدات السكن المنخفض التكلفة المنجزة أو في طور الإنجاز من طرف شركة العمران وجدة تتم عموما وفقا لدفتر التحملات الخاص بالسكن من فئة 140.000 درهم.

غير أنه خلال إعطاء انطلاقة أشغال بناء الوحدات الأولى من هذا البرنامج سنة 2008، لم يتم برمجة بعض التجهيزات مثل شبابيك النوافذ بالطابق الأرضي، مآخذ الهاتف وجهاز الاتصال الداخلي، ومن أجل تدارك هذا الأمر لجأت شركة العمران وجدة إما إلى إبرام عقود ملحقة في إطار الصفقات الأصلية أو إلى سندات الطلب.

كما تجدر الإشارة إلى أن عملية وحيدة تشمل 80 وحدة تم إنجازها دون وضع منفذ للسطح.

إن مجموع برنامج السكن المنخفض التكلفة 140.000 درهم الذي باشرته شركة العمران وجدة أنجز أو ينجز فوق تجزئاتها التي تضم عدة مكونات، تضمن الاندماج في النسيج الحضري، والولوج السريع والاندماج الاجتماعي.

أما إنجاز مرافق القرب على القطع الأرضية المخصصة لها بهذه التجزئات، فتظل من اختصاص القطاعات الحكومية المعنية.

تتبع تنفيذ ما تم الالتزام به خلال توقيع عقود البيع مع مصالح إدارة أملاك الدولة، تتولاه لجنة مختلطة تقوم بمعاينة مدى التوافق بين حجم الأشغال المنجزة والآجال والبرنامج التوقعي.

وعندما تعاين هذه اللجنة أن شركة العمران وجدة قامت بالوفاء بالتزاماتها طبقا للتصاميم المرخصة تمنحها الإبراء.

فيما يخص عملية الآفاق، فقد تم تخفيض عدد المساكن المنخفضة التكلفة من 300 إلى 256 وحدة سكنية من أجل الزيادة في الفضاءات الحرة داخل العمارات، أما البقع المبرمجة لإعادة الإيواء فقد تم تعويضها بعملية النجد 3 المجهزة من طرف شركة العمران وجدة بناء على اتفاق مع السلطات المحلية، وذلك بعد التعرض المسجل حينه على العقار المخصص لتجزئة الآفاق.

أما فيما يتعلق بعملية الوفاق، فالتصميم المرخص من طرف المصالح المختصة قد قلص عدد المساكن المنخفضة التكلفة من 160 إلى 128مسكن وعدد قطع إعادة الإيواء من 175 إلى 160 قطعة، وكذا عدد قطع الموازنة من 90 إلى 89 قطعة، وذلك من أجل خلق فضاءات حرة بجانب العمارات ومركب في إطار المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، وقد كان لهذه التغييرات أثر سلبي على مردودية المشروع في مجمله.

➢ السكن ذو قيمة 250.000 درهم

تم إحداث هذا المنتوج الجديد «السكن الاجتماعي 250.000 درهم» بموجب قانون المالية لسنة 2010، ومنذ دخول هذا القانون حيز التنفيذ وإلى حدود نهاية سنة 2012 قامت شركة العمران وجدة بإعطاء انطلاقة أشغال العديد من العمليات تشمل إنجاز أكثر من 3.198 وحدة، وقد شرعت في تسليمها للمستفيدين خلال النصف الأول من سنة 2013.

5. التأهيل الحضري

تتدخل شركة العمران وجدة كصاحب مشروع منتدب لفائدة وزارة السكنى وسياسة المدينة ووكالة تنمية الشرق، من أجل إنجاز الأشغال المتعلقة ببرامج التأهيل الحضري وكذا التهيئة الحضرية بمدن ومراكز الجهة إضافة لإعادة هيكلة الأحياء ناقصة التجهيز، هذه البرامج ناتجة عموما عن اتفاقيات إطار للشراكة موقعة بين مختلف القطاعات.

وقد قامت شركة العمران وجدة بمجهودات جبارة من أجل الوفاء بالتزاماتها في إطار هذا البرنامج على الرغم من قلة مواردها البشرية وامتداد نطاقها الترابي، حيث أبرمت الشركة خلال السنوات الخمس الماضية 207 صفقة في إطار التأهيل الحضري بمبلغ 1.465.732.592,10 درهم، أي أكثر من 30% من عدد الصفقات ومبلغها الإجمالي، الأمر الذي شكل ثقلا على نشاطها لتنوع الاجتماعات والأنشطة والأشغال المدرجة من طرف مختلف الشركاء في إطار هذا البرنامج.

➢ متابعة غير كافية للاتفاقيات من قبل الشركاء

مشاريع التأهيل الحضري في غالبيتها منبثقة عن الاتفاقيات الإطار الموقعة من طرف مختلف المصالح، تقوم السلطات المحلية بتنسيق الدراسات والأشغال المطلوب إنجازها من طرف مختلف الشركاء وفق رؤية شمولية لبرنامج التهيئة. كما أن اجتماعات التنسيق والزيارات الميدانية للأوراش تقوم بها السلطات المحلية بحضور المنتخبين والشركاء الآخرين إلى غاية إنهاء تلك البرامج.

تقديم التقارير إلى الجهات الموقعة على اتفاقيات التمويل يتم من خلال كشوفات الحساب التي توضح بالتفصيل بالنسبة لكل اتفاقية، الصفقات التي أبرمت ومستوى تقدمها ونسبة الأداءات بها، كما أنها تعطي لمحة عن الأشغال التي ستنجز خلال الأشهر المقبلة.

هذه الكشوفات يتم إعدادها مرتين في السنة، وتكون موضوع اجتماع على المستوى المركزي، يشمل الأطراف الموقعة على اتفاقية التمويل قبل صرف أية اعتمادات.

➢ التأخير في نقل المنشآت المنجزة إلى الجماعات المعنية

تتبع أشغال التأهيل الحضري يتم عموما بتنسيق مع السلطات والجماعات المحلية، ومحاضرتسلم أشغال الصفقات يتم توقيعها مع الجماعات التي يفترض أنها ستتكلف بصيانة تلك المنجزات بمجرد تسلمها.

➢ استخدام الدعم المالي لصندوق التضامن للسكن لتمويل عمليات الإنعاش العقاري

تصرف وتدبر اعتمادات صندوق التضامن للسكن من خلال حساب شركة العمران وجدة رقم 9.997 بالخزينة العامة، ويتم اعتماد تحويلات داخلية كلما دعت الضرورة إلى ذلك تتم تسويتها بمجرد توفر السيولة النقدية بحسابات أخرى.

وقد تم اعتماد هذه الاستراتيجية من أجل تحسين تدبير الخزينة والحفاظ على التوازن المالي وتجنب اللجوء للقروض التي تؤثر على النتائج المالية للشركة. المبلغ المشار إليه 110.579.090,89 درهم لا يأخذ بعين الاعتبار المبالغ التي تمت تسويتها والتي بلغت 37.000.000,00 درهم نهاية سنة 2012.

تقوم شركة العمران وجدة ببذل المجهودات الضرورية لتنفيذ التزاماتها وفقا للآجال المحددة بموجب اتفاقيات التمويل، غير أنه بالنسبة للحالات المشار إليها فيجدر التأكيد على ما يلي:

- عملية عين الدفلة لم يتم الشروع في أشغالها نظرا لاحتلال وعائها العقاري جزئيا من طرف بنايات غير قانونية حيث تم تحيين المشروع عدة مرات.
- أشغال الطرقات المبرمجة بعملية إعادة هيكلة الأحياء الناقصة التجهيز بكنفودة، سيتم مباشرتها بعد الانتهاء من أشغال التطهير التي هي في طور الإنجاز من طرف قطاع الماء.
- برنامج إعادة إسكان قاطني البنايات المهددة بالانهيار بحي « لكرابة » لم تتمكن الشركة من مباشرته نظرا لعدم كفاية الدعم الممنوح، مع العلم أن المستفيدين يرفضون أية مساهمة.

➢ اتفاقيات التمويل المبرمة مع وكالة تنمية الشرق

تساهم وكالة تنمية الشرق عموما في تمويل العمليات المتعلقة ببرامج إعادة هيكلة الأحياء الناقصة التجهيز التي تتدخل فيها وزارة السكنى، وعمليات التأهيل الحضري لمدن ومراكز الجهة في إطار شراكات مع مختلف المصالح، وتتدخل شركة العمران وجدة كصاحب مشروع منتدب من أجل إنجاز الأشغال الممولة من طرف وكالة تنمية الشرق في إطار هذه البرامج.

➢ استخدام الاعتمادات المرصودة من طرف وكالة تنمية الشرق لصالح عمليات شركة العمران وجدة

يتم اللجوء إلى تحويلات داخلية من الحساب المرصود لاعتمادات وكالة تنمية الشرق كلما دعت الضرورة إلى ذلك وتتم تسويتها بمجرد توفر السيولة النقدية بحسابات أخرى.

وقد تم اعتماد هذه الاستراتيجية من أجل تجنب اللجوء للقروض التي تؤثر على النتائج المالية للشركة. المبلغ المشار إليه 114.798.200,13 درهم لا يأخذ بعين الاعتبار المبالغ التي تمت تسويتها والتي بلغت 53.600.563,00 درهم نهاية سنة 2012.

إن استراتيجية الودائع البنكية تم اعتمادها من أجل التحكم الأمثل في خزينة الشركة والحفاظ على التوازن المالي لهذه الأخيرة، كلما توفر فائض الخزينة بمختلف الحسابات الخاصة بالشركة.

وعلاوة على ذلك، نشير إلى أن جميع الاعتمادات التي تم تسلمها من وكالة تنمية الشرق سيتم استخدامها لإنجاز المشاريع المتفق عليها مع هذه الوكالة حسب تقدم الأشغال والجدولة الزمنية التي تسهر شركة العمران وجدة على الالتزام بها.

➢ تقييد بعض نفقات تسيير وكالة تنمية الشرق على ميزانيات العمليات المفوضة

لا يتم تحمل أي من نفقات تسيير وكالة تنمية الشرق من ميزانيات العمليات المفوضة. غير أنه تم وضع سيارتين مؤجرتين رهن إشارة وكالة تنمية الشرق، منذ يوليوز 2009، من أجل تتبع أشغال العمليات الممولة من طرفها بالجهة الشرقية، وقد تم إرجاع واحدة منهما في سبتمبر2012.

ثانيا - التخطيط ومسلسل الإنجاز

يتم إعداد برامج عمل شركة العمران وجدة بناء على التوجهات العامة لمجموعة التهيئة العمران المرتكزة على توصيات مجلس الرقابة للمجموعة، مع إعطاء الأولوية للبرامج الحكومية (مدن بدون صفيح، السكن المنخفض التكلفة، السكن الاجتماعي، إعادة هيكلة الأحياء ناقصة التجهيز...)، وبرامج تكثيف العرض التي تضمن استمرارية شركة العمران وجدة وتحسين مواردها المالية بما يتماشى والقدرة الإنتاجية للشركة.

تبذل شركة العمران وجدة المجهودات الضرورية من أجل تخطيط وإنجاز برامج عملها وفقا للمتطلبات وداخل آجال محددة بتنسيق مع مختلف المهنيين (المهندسون المعماريون، مكاتب الدراسات التقنية، مكاتب المراقبة، المختبرات، المهندسون الطوبوغرافيون) ومختلف مدبري الشبكات (الجماعات، المكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب، الوكالات المستقلة لتوزيع الماء والكهرباء واتصالات المغرب).

1. التخطيط والتتبع

➢ الشروع في إنجاز العملية دون دراسات الجدوى القبلية

يتم إعداد مخططات شركة العمران وجدة حسب احتياجات السكن وإمكانية تعبئة العقار الذي يمكن من إنجاز العملية في ظروف مالية ملائمة، مع استثمار خبرة مواردها البشرية بالميدان وكذا مختلف الوثائق والدراسات المنجزة من قبل المصالح المختلفة خاصة وزارة السكنى.

وفي هذا الإطار تعلن شركة العمران وجدة عن صفقات الدراسات والأشغال وفق برامج محددة بطريقة تضمن إنجازها في ظروف جيدة دون توقف أو تداخل، إلا أن إكراهات تقنية أو تنسيقية مع مختلف الشركاء قد تضطر الشركة إلى توقيف الأشغال.

توقيف أشغال الصفقات 113/10 و117/10و83/10 تم احترازيا إلى حين الحسم بيقين في مستوى علو العمارات وذلك باعتماد مستويات الطرقات المنجزة عوض الطرقات المخططة بالتصاميم وأيضا في انتظار تنقيل الخطوط الكهربائية المتوسطة الضغط.

تصميم تجزئة تريفة تم تعديله بسبب ارتفاع عدد الأسر التي سيعاد إيواؤها مقارنة مع الإحصاء الأولي. كما تم تعديل تصميم تجزئة سيدي يحيى من أجل دمج قطع لإعادة إيواء أسر دوار سيدي يحيى وإنجاز مركب في إطار المبادرة الوطنية للتنمية البشرية.

➢ نقص في التأطير والتتبع التقني

على مدى السنوات الخمس الماضية، أبرمت شركة العمران وجدة 733 صفقة للدراسات والأشغال بميزانية تفوق 4 ملايير درهم بتراب الجهة الشرقية الذي يمثل 11 % من مجموع التراب الوطني.

هذه المشاريع المختلفة يتم تسييرها من طرف أطر تقنية لشركة العمران وجدة، وصل عددها إلى 20 إطار مع أواخر سنة 2012، تتكلف بتتبع الأشغال وتنسيق مهام المتدخلين المعنيين خلال مختلف مراحل إنجاز المشاريع (التصاميم، الدراسات والإنجاز).

ويتم أثناء إعداد مقتضيات دفاتر التحملات المتعلقة بالدراسات التقنية التطرق لمختلف المراحل والمعطيات التقنية الخاصة بالمشروع، إلا أنه قد تلاحظ بعض النواقص التقنية في حالات خاصة يمكن معالجتها في حينه.

- تجزئة الانطلاق مخصصة للبقع الاقتصادية وبالتالي تم ترخيصها دون ضرورة تجهيزها بشبكة الهاتف؛
- الصفقة رقم 210/09 مبلغها الأصلي 861.840,00 درهم تم حصرها في 774.635.40,00 درهم، والتجاوز المشار إليه يتعلق بالتجهيز بشبكة الهاتف بالجزيرات التي تم تشييد مساكن اجتماعية فوقها والتي تمت بناء على سند طلب؛
- المعايير التقنية الضرورية لأشغال الأساسات بمشروع تريفة بالسعيدية تم احترامها؛
- لا يتم الإعلان من طرف شركة العمران وجدة عن التسليم المؤقت إلا بعد التوصل بتصاميم الإنجاز المعدة وفقا لمقتضيات دفتر التحملات المصادق عليها عند الاقتضاء من طرف المصالح المختصة؛
- بالنسبة للصفقتين 219/09 و223/09 فقد حضر مهندس مكتب الدراسات 45 اجتماع ورش إضافة إلى الحضور الدائم لتقني مكتب الدراسات.

2. تنفيذ العمليات

➢ عدم احترام آجال الإنجاز من طرف نائلي الصفقات

بالنسبة للصفقات التي تم انتهاء الأشغال بها في الآجال المحددة، تتم تصفيتها بعد التوصل بمختلف ملفاتها التقنية والإدارية، أما بالنسبة للصفقات التي لم يتم إنهاء أشغالها في الآجال المحددة فسيتم تطبيق المساطر القانونية الجاري بها العمل.

➢ نقص على مستوى التجارب وتحليل الأشغال المنجزة

اعتبارا منها لأهمية جودة الأشغال والمواد المستعملة وتطبيقا للقوانين الجاري بها العمل وحفاظا على سمعتها واستجابة لمتطلبات المستفيدين ومستغلي الشبكات، تعطي الشركة اهتماما خاصا لجودة المواد المستعملة والأشغال المنجزة، وذلك من خلال إدراج الخصائص التقنية للمواد وطرق استعمالها الأكثر صرامة من المعايير المعتمدة، وذلك كما جاء في تقرير الخبرة المنجز من طرف مكتب الدراسات الذي عينه المجلس الأعلى للحسابات بخصوص بعض المعايير.

يقوم رؤساء المشاريع بشركة العمران وجدة ومكاتب الدراسات التقنية ومختبرات ومكاتب المراقبة بتتبع الأشغال ويتم الأداء عن الخدمات المنجزة بعد التأكد من مطابقتها من طرف مختلف هؤلاء المهنيين.

قد يلاحظ نقص محدود في وتيرة وطبيعة بعض التجارب التي لا تعني بالضرورة النقص في الجودة، بل على العكس من ذلك يتم الرفع من وتيرة التجارب كلما دعت الضرورة إلى ذلك.

3. تحديد التكاليف

➢ عجز في نظام تحديد الكلفة

لا تعتمد شركة العمران وجدة محاسبة تحليلية، لكنها تحدد التكاليف وفقا للمساطر المعمول بها في الشركات العقارية. ويمكن أن يلاحظ تسجيل مصاريف في غير محلها أثناء الالتزام يتم تصحيحه خلال الأداء أو التحديد النهائي لتكلفة المشروع.

وتخص عملية التصحيح هاته بصفة عامة الدراسات المعمارية والتقنية، الصفقات التي تم إبرامها بمشاريع مختلفة تخص غالبا أشغال التشجير، وعموما يكون مبلغ هذه التصحيحات ضئيلا مقارنة مع الكلفة الإجمالية للمشروع.

عدم احترام مساطر التعمير في بعض الحالات

تسهر شركة العمران وجدة على الالتزام بالمساطر المتعلقة بالتعمير الجاري بها العمل حتى تمكن المصالح المختصة من تتبع عملياتها وتسليمها الرخص.

فيما يخص مشاريع الجرف الأخضر الشطر الأول، الآفاق الشطر الأول وعملية البستان، فهذه أولى العمليات التي تمت برمجتها في إطار برنامج السكن المنخفض التكلفة 140.000 درهم وتمت الموافقة عليها من طرف لجنة المشاريع قبل انطلاق أشغالها، إلا أنه وفي انتظار موافقة الجماعة الحضرية على الإعفاءات المنصوص عليها في القوانين المتعلقة بالسكن المنخفض التكلفة 140.000 درهم، قامت الشركة ببدأ الأشغال بعد مرور أجل شهرين من طلب التراخيص، وذلك كما هو منصوص عليه في رخص البناء التي تم تسليمها فيما بعد.

بالنسبة لمشروع سيدي يحيى فقد حضي بموافقة لجنة الاستثناء بتاريخ 14 يونيو 2006 ولجنة المشاريع الكبرى بتاريخ 6 أبريل 2007، وأودعت شركة العمران وجدة تصميما تعديليا حضي بموافقة لجنة المشاريع الكبرى بتاريخ 3 دجنبر 2009 وتم تسليم رخصة البناء بتاريخ 18 ماي 2010.

أما فيما يخص تسلم التجزئات من طرف السلطات المختصة دون إغلاق الصفقات، فإن هذه الأخيرة تكون غالبا مسلمة في انتظار إغلاقها طبقا للمساطر الجاري بها العمل، أو أن مدة إنجازها لم تنقض بعد وذلك لأن أشغالها تتعلق بعدة أشطر أو أنه تم توقيفها لتأجيل إنجاز بعض الأشغال كتهيئة الجوانب.

ثالثا - الشراكة قطاع عام/خاص

اتفاقيات غير متوازنة على حساب شركة العمران وجدة

الشراكة بين القطاعين العام والخاص كتوجه حكومي تهدف إلى تسريع وتيرة إنتاج المساكن المنخفضة التكلفة بإدماج المنعشين العقاريين الصغار والمتوسطين.

اتفاقيات الشراكة تم إبرامها تبعا لطلبات إبداء الاهتمام التي تم إعلانها من طرف مجموعة التهيئة العمران والفيدرالية الوطنية للمنعشين العقاريين لأجرأة تنفيذ الشراكة ببرنامج السكن المنخفض التكلفة 140.000 درهم.

بالنسبة لشركة العمران وجدة فقد تم إبرام اتفاقيات مع ثلاثة منعشين عقاريين من بين ستة منعشين تم انتقاؤهم تبعا لطلب إبداء الاهتمام فسخت واحدة منها فيما بعد.

اتفاقيتا الشراكة المبرمتين مع القطاع الخاص مكنتا من إنجاز 704 مسكنا منخفض التكلفة من فئة 140.000 درهم، وحوالي 820 مسكنا آخر، أما أثمنة البيع فقد تم تحديدها إبان الإعلان عن طلب إبداء الاهتمام ولا يمكن مقارنتها بثمن الكلفة للمتر المربع للتجزئات نظرا لكبر مساحتها وتجهيزاتها الداخلية التي يتحملها المنعش العقاري.

رابعا - التسويق

1. الإطار المسطري والقانوني

أوجه القصور المتعلقة بمدونة التسويق

تحدد مدونة التسويق نوع وصنف المنتوجات في خمس فئات هي: وحدات السكن الاجتماعي، وحدات السكن الاقتصادي والوحدات المنجزة في العالم القروي، وحدات السكن المخصصة للإنعاش العقاري، الوحدات التجارية أو الصناعية والوحدات المخصصة للمرافق السوسيوإدارية.

إن نوع المنتوج غير مرتبط بالمساحة أو الموقع بل مرتبط بالأساس بطريقة التسويق المحددة في دليل التسويق، ويتم تحديده أساسا من قبل دفتر التحملات الخاص بالتجزئة وتصميمها المرخص من طرف المصالح المختصة ويمكن أن يختلف من

مشروع لآخر. كما تجدر الإشارة إلى أن النشاط التجاري بالطابق الأرضي يعد المعيارالوحيد الذي يميز بين قطعة اقتصادية وأخرى تجارية.

نشير إلى أن شركة العمران وجدة تتوفر على مدونة للتسويق تم إعدادها من طرف مجموعة التهيئة العمران، والتي تعتبر دليلا منظما يحدد قواعد تدبير مراحل التسويق، وتتألف من المخطط المديري العام للتسويق، المدونة الإطار للتسويق ودليل التسويق، كما تحدد هذه المدونة الشروط القبلية ومراحل التسويق.

أما بخصوص الأثمنة، فإن شركة العمران وجدة تقوم بتحديدها اعتمادا على سياسة الأثمنة المنصوص عليها في مدونة التسويق، أخذا بعين الاعتبار مختلف فئات المنتوجات العقارية وكذا المجال الذي تشتغل فيه أكثر من 25 سنة.

تعتمد شركة العمران وجدة خلال عملية تحديد الأثمنة معاملات الترجيح حسب المساحة، الموقع، عدد الطوابق ونوع التخصيص بالنسبة للطابق الأرضي.

➢ عدم احترام مدونة التسويق

وفقا لمدونة التسويق، يتم تحديد أثمنة تسويق المنتوجات الاجتماعية على أساس قدرة مساهمة الفئة المستهدفة، الدعم المخصص من طرف الدولة والفائض الناتج عن بيع منتوجات الموازنة بنفس المشروع أو بمشروع آخر للحفاظ على التوازن المالي للمشروع المعني (بالنسبة لقطع إعادة الإيواء فقد تم اعتماد أثمنة تتراوح بين 0 و 350 درهم للمتر المربع).

وتجدر الإشارة إلى أن مدونة التسويق لم تعتمد التحيين التلقائي لأثمنة البيع عند تنازل المستفيد الأول، خصوصا عندما يتعلق الأمر بعملية تتوفر على وحدات في طور التسويق المفتوح.

من أجل حث المستفيدين من القطع الاقتصادية والاجتماعية على بنائها، يتم إدراج البند المتعلق بضرورة بناء المسكن من طرف المستفيد في الوعد بالبيع وعقد البيع النهائي. كما تقوم الشركة ببذل المجهودات اللازمة من أجل تحصيل مستحقاتها في الآجال المحددة.

2. تخطيط وبرمجة التسويق

➢ تسويق مبكر للعمليات

لا تشرع شركة العمران وجدة في تسويق عملياتها إلا بعد التأكد من استيفاء جميع الشروط القبلية لعملية التسويق، لاسيما تصفية الوعاء العقاري.

- فيما يخص عملية الآفاق بوجدة موضوع الرسم العقاري عدد 12972/02، فإنه تم اقتناء وعائها العقاري وتسجيله في اسم شركة العمران وجدة خاليا من كل تعرض بتاريخ 14 أبريل 2008، إلا أن تقييدا احتياطيا تم تسجيله بالرسم العقاري المذكور فيما بعد. وقد صدرت أحكام ابتدائيا واستئنافيا ونقضا لصالح شركة العمران وجدة ويتم حاليا متابعة إجراءات التشطيب على التقييد المشار إليه.
- عملية إمرقان بزايو تم إنجازها تلبية للطلب المعبر عنه وكذلك للحد من انتشار السكن العشوائي. وتعرف هذه العملية صعوبات في التسويق تتوقع الشركة تجاوزها مستقبلا بعد انطلاق عمليات البناء الذاتي من طرف المستفيدين.
- عملية الأمل بتاوريرت تضم 128 وحدة سكنية منخفضة التكلفة يتم تسويقها طبقا للدورية الوزارية. وقد تم عقد عدة لجان لتسريع وتيرة تسويقها.

3. النظام المعلوماتي لعملية التسويق

➢ ضرورة تحسين النظام المعلوماتي

النظام المعلوماتي المعتمد منذ سنة 2008، هو في تحيين وتطوير مستمرين من أجل معالجة أوجه القصور والاختلالات المسجلة في نسخ سابقة ولتقديم ميزات جديدة لتلبية الاحتياجات المعبر عنها.

وقد تم تصميم نظام المعلومات التجارية حتى يتم التأكد من توفر المنتوج قبل تخصيصه ومنع منح منتوج سبق تخصيصه. فيما يخص الحالة المسجلة، تعزى لخلل تقني أثناء عملية تحديث النظام المعلوماتي، وقد تمت معالجتها مباشرة بعد ملاحظتها.

ويتوفر النظام المعلوماتي التجاري على عدة إصدارات تمكن من معرفة وتحرير مختلف حالات المستفيدين وكذا الملفات، وتمكن أيضا من إصدار الرسائل حسب الآجال والمبالغ المتبقية ووضعيات التحصيل بالنسبة لكل عملية أو كل ملف.

كما يتوفر النظام المعلوماتي التجاري على نظام تحديد شروط الأهلية للمستفيدين وأيضا من وحدة للتأكد من الاستفادات السابقة للزبون لدى جميع الشركات الفرعية لمجموعة التهيئة العمران.

يستخدم النظام عدة مراقبات تساعد المستخدم من خلال الأقفال ورسائل المعلومات، ويمكن تسجيل معلومات خاطئة أو غير متوفرة بالعمليات القديمة التي تم تنقيلها سنة 2008 من خلال ملفات «Excel» إلى النظام المعلوماتي الحالي، ومنذ ذلك الحين أصبح هذا الأخير يتوفر على مجالات إلزامية وأقفال ضرورية.

حاليا، وكما تمت الإشارة إليه في تقرير المجلس الأعلى للحسابات، يتم إعداد نظام معلوماتي جديد من طرف المجموعة منذ أبريل 2013، باختيار حل «SAP ERP» كبرنامج معلوماتي جديد.

4. تحويلات الاستفادة والتنازلات

➢ مسطرة تحويل تشجع المضاربة العقارية

مسطرة التحويل الحالية كانت متبعة من قبل المؤسسات العمومية للسكنى قبل عملية الإدماج وخلق مجموعة التهيئة العمران، وتهدف إلى تمكين نقل الاستفادة قبل استخراج الرسوم العقارية الفردية، كما أن هذه المسطرة منظمة بمدونة التسويق وبعدة دوريات.

وللحد من المضاربة عبر هذه المسطرة، فإن شركة العمران وجدة لم تتوان في التحيين المستمر لمصاريف التحويل.

بالنسبة للعمليات المتوفرة على الرسوم العقارية الفردية، فإنه لا يسمح بتحويل الاستفادة إلا للذين قاموا قبل توفر الرسوم العقارية الفردية بتفويت العقار دون القيام بالإجراءات اللازمة لدى شركة العمران وجدة ولذوي الحقوق وللمستفيدين بالعمليات التي تم تسويقها قبل إصدار مدونة التسويق الجاري بها العمل حسب بنود وعد البيع.

بخصوص عملية «الجوهرة الزرقاء» فقد تم تسويقها خلال سنة 2007 قبل تطبيق مدونة التسويق الحالية، بوعود بيع تسمح بالتحويل.

أما بالنسبة لعملية النجد 4 فالتحويلات التي تمت تخص فقط ذوي الحقوق طبقا للمساطر الجاري بها العمل.

➢ تشجيع المضاربة بإسناد منتوجات متعددة لنفس المستفيد

فيما يخص منتوجات الموازنة المخصصة للإنعاش العقاري فإن شركة العمران وجدة ملزمة بتسويق هذه المنتوجات وتحقيق نتائج تجارية. لذا وخلال عمليات التسويق عن طريق الشباك المفتوح أو عروض الأثمان فإنها لا تضع شروطا أو قيودا للحد من الاستفادات المتعددة، الأمر الذي سمح لبعض المستفيدين من الاستثمار في عدة وحدات من هذه المنتوجات.

أما الحالات المسجلة فتهم أساسا حالات التبادل العقاري مع الجماعات السلالية، وصغار المنعشين العقاريين في إطار المبيعات المجتمعة.

بالنسبة لبقع إعادة الإيواء، البقع الاقتصادية، مساكن إعادة الإسكان والمساكن الاجتماعية فلا يمكن الاستفادة منها إلا مرة واحدة.

5. شروط الاستفادة

لا تسمح شركة العمران وجدة بتحويل الاستفادة دون تأدية الدفعة الأولى من ثمن المنتوج، أما عمليات التنازل أو إلغاء الاستفادة فلا يمكن ربطهما بتأدية مصاريف التحويل وعليه فإن:

- عملية إلغاء الاستفادة تتم عندما تتأكد الشركة من أن المستفيد لم يقم بإرجاع الوعد بالبيع أو لم يقم بتأدية الدفعة الأولى في الوقت المحدد، وبالتالي يتم إلغاء هذه الاستفادة بعد أخذ الاحتياطات اللازمة لتجنب ازدواجية الإسناد؛

- تنازل المستفيد يعني أنه تقدم بطلب مصادق عليه وقام باسترجاع المبالغ المدفوعة سلفا؛

وفي كلتا الحالتين تتم إعادة الإسناد مباشرة في الأيام الموالية، خصوصا عندما يتعلق الأمر بإسنادات عن طريق القرعة ألغيت قبل المرور إلى لوائح الانتظار.

وتجدر الإشارة إلى أن الحالات التي يتم بشأنها التنازل عن الاستفادة هي حالات استثنائية تتم غالبا في عمليات تسوق ببطء عن طريق الشباك المفتوح.

إسناد المنتوجات قبل انطلاق عملية التسويق للعموم

يتم إدراج المنتوجات بالنظام المعلوماتي التجاري وجوبا قبل بدأ عملية التسويق ومباشرة بعد المصادقة على سجل التسويق الذي يحدد ثمن البيع لكل وحدة، هذا الإدراج يتم غالبا يوما أو يومين قبل بدأ عملية التسويق.

لا يمكن إسناد منتوجات قبل إدراجها في النظام المعلوماتي التجاري باستثناء المنتوجات، غالبا وحدات التجهيزات، المسوقة عن طريق عروض أثمان والمتعلقة بالعمليات القديمة التي لم يتم تحويلها إلى النظام المعلوماتي، وكذلك لتمكين المستفيدين في بعض الحالات النادرة من تسديد دفعات متبقية بعمليات قديمة جدا لم يتم نقلها لقاعدة المعطيات بعد عملية الإدماج.

الامتيازات الممنوحة لموظفي ومستخدمي وزارة السكنى والمؤسسات التابعة لها

تطبيقا للدورية الوزارية عدد 6512 المؤرخة في 29 أبريل 2003 التي حثت المسؤولين الجهويين لقطاع السكنى باتخاذ التدابير اللازمة لتمكين موظفي الوزارة ومستخدمي المؤسسات التابعة لها، الذين لا يملكون سكنا لائقا من الاستفادة من منتوجات العمران بشروط تفضيلية متعلقة بأثمنة الاقتناء وشروط الأداء، وتبعا لهذه الدورية تم إحداث لجنة مكلفة بسكن الموظفين للإنكباب على حصر الطلبات، التأكد من توفر شروط الاستفادة واقتراح الشروط التفضيلية حسب الطلبات ونوعية المنتوج والتركيبة المالية للمشروع ومحتوياته وذلك بتعاون مع جمعيات الأعمال الاجتماعية.

هذا وتبعا لأشغال اللجنة وبعد موافقة جميع أعضائها، يسلم رئيس اللجنة شهادة الاستفادة تتضمن نسبة التخفيض وجدول الأداءات.

وللإشارة فإن معدل التخفيض الإجمالي الممنوح هو 28% على المنتوجات التي تم تخصيصها في هذا الإطار، أما فيما يخص مستويات التخفيضات المشار إليها فإنها ناجمة عن:

- عملية المنطقة العمرانية الجديدة بسلوان الشطر الأول والثاني: استندت اللجنة بخصوص التخفيضات الممنوحة سنة 2008 على الأثمنة المطبقة سنة 2006 ، أخذا بعين الاعتبار أن المشاورات انطلقت سنة 2003 وعلما أن شركة العمران وجدة قامت بالزيادة في الأثمنة بنسبة 50% سنتي 2007 و2008.

- عملية النجد الشطر الرابع بوجدة: التخفيضات الممنوحة سنة 2010 للموظفين المتبقين تم اعتمادها على أساس الأثمنة المعتمدة سنة 2007 بالشطر 2 من نفس المشروع الذي استفاد في إطاره أغلب الموظفين.

أما فيما يتعلق بعملية تحويل استفادة 21 موظفا، فإنها تخص المستفيدين الذين تم انتقالهم إلى مدن أخرى وكذا التحويلات إلى الورثة، علما أن التخفيض الإجمالي الممنوح للمستفيدين الذين حولوا الاستفادة بلغ 1.812.078,00 درهم أما مصاريف التحويل التي تم تحصيلها فقد بلغت 532.500,00 درهم.

اللجنة لم تقم بوضع بند عدم التفويت بالنسبة للمنتوجات التي تم منحها بتخفيض في إطار الدورية المذكورة، غير أن ذلك التخفيض لا يمنح إلا مرة واحدة عبر مجموع التراب الوطني.

6. تحصيل الديون

تمكنت شركة العمران وجدة بفضل مجهود مصالحها التجارية من تحقيق نسبة تحصيل بلغت 80%. هذه النسبة تظل مرضية في القطاع العقاري أخذا بالاعتبار عمر المنتوجات ونسبة تقدم الأشغال بمختلف العمليات.

➢ تراخي في تحصيل الديون

يحدد أجل أداء الدفعة الأولى عموما في 15 يوما. وبانصرامه تلغى الاستفادة ماعدا بالنسبة للمستفيدين الذين تقدموا بطلبات قروض لدى الأبناك على أساس التزام رهني، إذ لا يمكن إلغاء الاستفادة دون إشعار البنك. ونفس الأمر بالنسبة للملفات المتعلقة بإعادة الإيواء وملفات السكن المنخفض التكلفة 140.000,00 درهم الممنوحة في إطار اتفاقيات خاصة.

التسبيقات التي تم دفعها من طرف المستفيدين والتي لا تتعدى نسبتها 10% من الثمن. تخص غالبا قاطني دور الصفيح والمستفيدين من برامج السكن المنخفض التكلفة 140.000,00 درهم. وذلك في انتظار حصولهم على قروض فوكاريم؛

بالنسبة للمستفيدين الذين لا يوفون بالتزاماتهم في الوقت المحدد. فإن الشركة تبذل كل المجهودات من أجل تحصيل مستحقاتها بطرق ودية وذلك بتوجيه رسائل عادية ثم رسائل مضمونة مع الإشعار بالتوصل قبل إشعارات يتم تبليغها بواسطة مفوضين قضائيين. وغالبا ما تفي هذه الإجراءات بالنتائج المرجوة دون اللجوء إلى سحب الاستفادة؛

بالنسبة للمستفيدين المدينين للشركة بمبالغ تقل عن 5.000,00 درهم والذين بلغ عددهم 1.415 مستفيدا بمبلغ إجمالي بلغ 1.835.057,00 درهم. فإن الشركة ستولي الأمر اهتماما خاصا من أجل إغلاق تلك الملفات في أقرب الآجال.

➢ تعامل تمييزي بخصوص تحصيل دفعات المستفيدين

يتم عموما. حسب دليل التسويق. حصر عدد الدفعات في ثلاثة. كما أن طريقة تحصيل الديون موحدة بالنسبة لجميع المستفيدين باعتماد منهجية التحصيل الودي. وفي هذا الإطار تعتمد ليونة تراعي القدرة المالية للمستفيد. وتتم مراجعة جدولة الدفعات من أجل تحصيل المستحقات بشكل ودي.

➢ ديون غير محصلة تثقل المخزون

بالنسبة للوحدات غير المسوقة. فإنها تهم عموما وحدات في طور الإنجاز أو منتهية الأشغال بها حديثا وتعرف تسويقا بطيئا عن طريق الشباك المفتوح وكذا جزيرات مخصصة لمشاريع سيتم إنجازها من طرف شركة العمران وجدة. ماعدا عمليتي « إمرقان» بزايو وسيدي يحيى بوجدة اللتان تعرفان صعوبة في التسويق.

خامسا - تدبير الموارد المالية

1. تقييد مصاريف التسيير على الاستثمارات

السيارات التي تم وضعها رهن إشارة الأوراش بالصفقات 89/09 و198/09و242/09 كانت هي الوحيدة التي تم إدراجها في إطار الصفقات المبرمة من طرف الشركة. وذلك لأهمية هذه المشاريع وكبر حجمها والنقص المسجل في وسائل النقل حينها لتتبع الأشغال.

2. أجل طويل للأداء

تتخذ شركة العمران وجدة التدابير اللازمة من أجل صرف النفقات في الآجال المحددة طبقا للمساطر الجاري بها العمل. ولم يسبق لها أن توصلت بطلب فوائد عن التأخير في أداء الكشوفات. تقوم الشركة بتأدية الكشوفات في آجالها المحددة ما عدا في حالات خاصة. وذلك من أجل إتمام الملفات الإدارية والتقنية.

3. التكلف بأداء مصاريف إدارات أخرى

توفر شركة العمران وجدة ظروف الإقامة والمأكل لمسؤولي وزارة الإسكان، وزارة المالية ومسؤولي مجموعة التهيئة العمران خلال انتقالهم إلى مدينة وجدة من أجل القيام بمهام تتعلق بنشاط الشركة خاصة عند انعقاد مختلف لجن التسيير وكذا الأنشطة الرسمية. وفي ظرف استثنائي تم استئجار طائرة من أجل تمكين بعض مسؤولي الوزارة من الحضور بصفة استعجالية إلى مدينة بوعرفة للمشاركة في أنشطة رسمية.

أبرمت مجموعة التهيئة العمران اتفاقية مع جمعية الأعمال الاجتماعية لوزارة السكنى من أجل تمكين مستخدمي الشركات الفرعية التابعة لها من الاستفادة من مراكز الاصطياف من جهة وتشجيع وتفعيل الطاقات بين مختلف مكونات الوزارة من جهة أخرى بموجبها تؤدي شركة العمران وجدة مبلغ 70.000,00 درهم سنويا لهذه الجمعية.

تبعا لتوجيهات وزارة السكنى تم توقيع اتفاقية مع المفتشية الجهوية للسكنى من أجل وضع برنامج عملي يمكن هذه الأخيرة من مساعدة الشركة في تسوية الوضعية العقارية والتجارية للعمليات الموروثة عن الوزارة، وكذا المواكبة الاجتماعية لبرنامج مدن بدون صفيح بالنسبة للمرحلة مابين 2008 و 2012.

سادسا - الطلبيات العمومية

تبرم شركة العمران وجدة صفقات الأشغال طبقا لمقتضيات نظام مجموعة العمران الذي يحدد شروط وأشكال إبرام الصفقات وكذا بعض القواعد المتعلقة بتدبيرها ومراقبتها.

مجموع الصفقات التي تم إبرامها مع المقاولات الستة كانت نتيجة طلبات عروض مفتوحة طبقا للقوانين الجاري بها العمل.

عند تنفيذ الصفقات المتعلقة بالمشاريع العقارية أو التأهيل الحضري، تحرص شركة العمران على مطابقة الأشغال للمعايير ومقتضيات دفتر الشروط الخاصة، بمساهمة المهنيين المتدخلين للسهر على تتبع ومراقبة جودة الأشغال (رؤساء الأوراش لشركة العمران وجدة- المهندسين المعماريين- مكاتب الدراسات التقنية- مكاتب ومختبرات المراقبة- المهندسين الطبوغرافيين...) إضافة إلى مساهمة مدبري الشبكات(المكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب- الوكالات المستقلة لتوزيع الماء والكهرباء- اتصالات المغرب)،بالنسبة للأشغال التي تهمهم وكذا مساهمة السلطات والجماعات المحلية في تتبع برامج التأهيل الحضري. كما أن شركة العمران وجدة تتخذ كافة الإجراءات اللازمة من أجل الحصول على محاضر التسليم للتجزئات ورخص السكن للبنايات من طرف المصالح المختصة مع الحرص على إرضاء مستفيديها ومكونات المجتمع المدني.

1. دفاتر شروط خاصة تشوبها نواقص وتناقضات ببنودها

يتم إعداد دفاتر الشروط الخاصة من طرف المهنيين (المهندسين المعماريين ومكاتب الدراسات) بتعديل وتكييف نماذج دفاتر الشروط الخاصة بشركة العمران وجدة بجداول الأثمان والبيانات التقديرية المفصلة، وسيتم إيلاء اهتمام خاص من أجل تحسين إعداد دفاتر الشروط الخاصة وتجنب بعض النواقص التي قد تشوبها.

2. عدم احترام معايير تصحيح العروض المالية للمتنافسين

تتحقق الجنة المكلفة بفتح الأظرفة من نتيجة العمليات الحسابية لعروض المتنافسين وتقوم عند الاقتضاء بتصحيح الأخطاء المادية طبقا للمادة 40 من نظام مجموعة العمران المتعلق بالصفقات، حيث تطلب من المتعهد الحاضر تأكيد مبلغ عرضه وتصحيحه. ويتم إبرام الصفقة وفقا للعرض المصحح.

3. عدم احترام الشروط الخاصة بمراجعة الأثمان

بالنسبة للصفقات رقم63/09 و 49/09 و80/09 و 87/10 الأجل المرتقب للإنجاز كان محددا في 120 يوما والأشغال أنجزت في مدة تقل عن ذلك.

4. عدم تطبيق غرامات التأخير

تقوم شركة العمران وجدة بإبرام الصفقات المتعلقة بالأشغال وفقا لجداول زمنية واضحة تمكن من تنفيذها في ظروف وآجال محددة. الأوامر المتعلقة بإيقاف الأشغال لا تصدر من طرف الشركة إلا في حالة التأكد من عدم مسؤولية المقاولات المكلفة بالإنجاز. محاضر التسليم المؤقتة توقع من طرف شركة العمران وجدة وكذا كافة المتدخلين بعد الانتهاء من الأشغال. والإغلاق النهائي للصفقات يتم بعد إتمام الوثائق الإدارية والتقنية المتعلقة بها.

5. تغيير كبير في إنجاز الصفقات يجعل العرض المالي لصاحب الصفقة أكبر من عروض المنافسين

التغييرات في حجم الأشغال تنظمها المادة 52 من دفتر الشروط الإدارية العامة للأشغال والتي تنص على أحقية صاحب المشروع في تغيير حجم الأشغال المترتبة عن إكراهات تقنية أو نقص في الكميات المقررة وذلك في حدود 10% من الحجم الأولي للأشغال.

تتخذ شركة العمران وجدة الإجراءات اللازمة بتنسيق مع مختلف المتدخلين حتى يتم إنجاز الصفقات طبقا للكميات المضمنة في جدول الأثمان الأولي. أما التغييرات الاستثنائية والمحدودة والتي كانت خارجة عن إرادة شركة العمران وجدة فقد همت بالخصوص بعض عمليات التأهيل الحضري وتمت وفقا للقوانين الجاري بها العمل.

6. إنجاز أشغال لا تهم موضوع الصفقات

تحدد أماكن الأشغال في الصفقات وتحترم من طرف شركة العمران وجدة. إلا أنه وفي إطار مشاريع التأهيل الحضري، تم تسجيل بعض الاستثناءات المحدودة بالاتفاق مع السلطات المحلية وتم تدوينها في الملفات التقنية وتصاميم المطابقة للمشاريع. ويتعلق الأمر حصريا بالمشاريع المذكورة أدناه:

- أشغال تهيئة ساحة جدة تم تمديدها إلى شارع محمد الخامس المحاذي للساحة في إطار منظور شمولي لمشروع التهيئة؛
- أشغال تهيئة ساحة القدس تم تنفيذها في إطار صفقة أشغال تهيئة ساحة الجوهرة باستعمال 8 % من الحجم المتبقي من الصفقة؛
- أشغال تهيئة واجهة الطريق المدارية تمت في إطار الصفقة عدد 176/09 التي كانت في طور الإنجاز وذلك بمناسبة تدشين المحطة السياحية للسعيدية.

7. تنفيذ وأداء أشغال خارج جدول الأثمان

تسهر شركة العمران وجدة على احترام ومطابقة الأشغال وفقا لمقتضيات دفتر الشروط الخاصة وتقوم بأداء المستحقات طبقا للأشغال المنجزة والمصادق عليها من طرف جميع المتدخلين (رؤساء الأوراش لشركة العمران وجدة- المهندسين المعماريين- مكاتب الدراسات التقنية والمتارين...).

الأشغال غير الواردة في جدول الأثمان والضرورية لحسن سير الأشغال وإنجازها في الوقت المحدد يتم تنفيذها وفقا للقوانين الجاري بها العمل ويتم تدوينها في عقد ملحق خاص بالصفقة الأولية على أساس الأثمنة التنافسية المتداولة في الصفقات الأخرى. الحالتين الاستثنائيتين اللتين تمت الإشارة إليهما تتعلق الأولى بإنجاز أشغال ضرورية لتثبيت بنية التهيئة ولم يكن ممكنا تدوينها بعقد ملحق نظرا لتجاوز حجمها نسبة 10% من مبلغ الصفقة الأولية. والثانية تخص إنجاز قنوات التطهير بصفة استعجالية وتم ذلك في إطار عقد ملحق بالصفقة الأولية.

تدبير تحصيل الغرامات والإدانات النقدية والصوائر والمصاريف القضائية

تعتبر الغرامة العقوبة المالية الأكثر انتشارا في الأحكام الزجرية الصادرة عن المحاكم. وقد كانت المادة 673 من قانون المسطرة الجنائية قد عهدت، حتى حدود سنة 1993، إلى مصالح الخزينة العامة للمملكة القيام بمهام تحصيل الغرامات والمصاريف القضائية بشكل حصري.

في سنة 1993 أحدث بموجب المادة 47 من قانون المالية، حساب مرصد لأمور خصوصية أطلق عليه اسم «الصندوق الخاص بتوسيع المحاكم وتجديدها». يتم تمويل هذا الحساب بنسبة من الغرامات والعقوبات المالية التي تحكم بها المحاكم، وكذا من المصاريف والرسوم القضائية. وفي هذا الصدد، تم التنصيص في المادة 14 من نفس القانون على «أن تتولى مصالح الخزينة ومصالح كتابات الضبط بمحاكم الاستئناف والمحاكم الابتدائية استيفاء المصاريف القضائية والغرامات». وبالتالي فإنه ابتداء من سنة 1993 تم إشراك كتابات الضبط في عملية التحصيل. وفي هذا الإطار عهد المشرع من خلال المادة 131 من القانون رقم 15.97 بمثابة مدونة تحصيل الديون العمومية إلى المحاسبين التابعين لوزارة المالية وكذا مأموري كتابات الضبط بمحاكم المملكة استخلاص الغرامات والإدانات النقدية والمصاريف والصوائر القضائية.

وتجدر الإشارة كذلك إلى أن المادة 597 من القانون رقم 22.01 المتعلق بالمسطرة الجنائية نصت على أن التنفيذ يقع بطلب من النيابة العامة.

بناء على ما سبق، يتبين أن تنفيذ الأحكام المتعلقة بالغرامات والإدانات النقدية والمصاريف والصوائر القضائية يتوقف على التنسيق بين كتابة الضبط والنيابة العامة والخزينة العامة للمملكة. فالنيابة العامة مسؤولة عن التنفيذ، في حين أن التحصيل هو من اختصاص مأموري كتابات الضبط ومحاسبي الخزينة العامة. إلا أن الممارسة الفعلية أظهرت أن كتابة الضبط تقوم بشكل حصري بمهمة تحصيل الغرامات والإدانات النقدية والصوائر والمصاريف القضائية منذ سنة 1993.

I. ملاحظات وتوصيات المجلس الأعلى للحسابات

أسفرت مراقبة عملية تحصيل الغرامات والإدانات النقدية والمصاريف والصوائر القضائية عن مجموعة من الملاحظات نورد فيما يلي أهمها :

أولا - تقييم عملية تحصيل الغرامات والإدانات النقدية والمصاريف والصوائر القضائية

يتبين من خلال الاطلاع على الإحصائيات المتعلقة بالتكفل بالغرامات والمبالغ المستخلصة، أنه منذ أن تسلمت وزارة العدل مهمة تحصيل الغرامات والإدانات النقدية سنة 1993، أخذ الباقي استخلاصه يتفاقم بشكل متسارع إلى أن فاق متم سنة 2012 مبلغ أربعة (4) ملايير درهم. كما لوحظ تطور متسارع للمبالغ التي لم يتم تحصيلها من بين تلك التي تم التكفل بها، بحيث سجلت زيادة قدرها 1.324.299.529,75 درهم خلال الفترة الممتدة ما بين بداية 2008 ونهاية 2012، أي بمعدل نمو يناهز 8 % سنويا. كما أن المبالغ المحصلة، بعد أن عرفت انخفاضا سنوات 2008 و2009 و2010، شهدت ارتفاعا مهما خلال سنتي 2011 و2012؛ إلا أنه بمقارنة هذه المبالغ مع ما تم التكفل به خلال نفس السنة سنجد أن هذه النسبة بقيت مستقرة في حدود 36 %.

1. احتساب الكفالات كغرامات محصلة وآثارها على صحة البيانات المصرح بها

أعطى المشرع، من خلال المادة 178 من قانون المسطرة الجنائية، لكل من مؤسستي النيابة العامة وقاضي التحقيق الحق في متابعة متهمين في حالة سراح بعد أدائهم لكفالة مالية.

كما نصت المادة 186 من المسطرة الجنائية على أنه : «إذا حضر المتهم لجميع إجراءات المسطرة وقام بتنفيذ الحكم، يرد له الجزء الأول من مبلغ الكفالة المقدم لضمان حضوره لتلك الإجراءات ولتنفيذ ذلك الحكم. يصبح هذا الجزء ملكا للدولة، من اليوم الذي يتخلف فيه المعني بالأمر عن أي إجراء من إجراءات المسطرة أو عن تنفيذ الحكم دون أن يعتذر بسبب مشروع. غير أنه يمكن لقاضي التحقيق في حالة إصدار أمر بعدم المتابعة، أن يأمر برد ذلك الجزء. كما يمكن لهيئة الحكم أن تأمر برده في حالة إعفاء المتهم أو الحكم ببراءته ».

وبالتالي فإن مآل الكفالة، كيفما كانت نتيجة المحاكمة، هي إما أن تصادر كليا أو جزئيا لفائدة خزينة الدولة وإما أن ترد جزئيا أو كليا لفائدة الظنين.

إلا أنه من خلال الاطلاع على عملية التكفل بالغرامات والصوائر القضائية وكذا عملية إصدار بيانات الأوامر بالدفع، اتضح أن بعض المحاكم تعتبر مبالغ الكفالات، المصادرة لفائدة خزينة الدولة أو تلك التي لم تتم المطالبة باسترجاعها من طرف الأظناء، بمثابة غرامات ويتم تحويلها إلى الحساب الخاص عوض الخزينة العامة.

إضافة لكون هذا الإجراء يعتبر تنزيلا ماليا خاطئا، فإنه يساهم في تضخيم المبالغ المحصلة، الأمر الذي يمس بصحة نسب التحصيل والأرقام المصرح بها كمبالغ محصلة من الغرامات.

2. المصاريف القضائية في المادة الجنائية

نصت المادة الأولى من القانون رقم 23.86 الصادر في 31 دجنبر 1986 المتعلق بتنظيم المصاريف القضائية في الميدان الجنائي، على أن مصاريف القضاء الجنائي تدفعها الخزينة مقدما على أن تسترجعها فيما بعد من المحكوم عليه بأدائها.

إلا أنه ومن خلال الاطلاع على ما يتم استرجاعه من المصاريف القضائية في الميدان الجنائي، تبين أن كتابة الضبط، لا تقوم باسترجاع هذه المصاريف بحجة أنها لا تتوصل من طرف الخزينة بقوائم ما تم دفعه مقدما من المصاريف المذكورة.

وتجدر الإشارة إلى أن المادة 16 من مدونة تحصيل الديون العمومية قد أشارت إلى أن يحدد قرار مشترك لوزيري العدل والمالية شروط وأشكال تحصيل الصوائر والمصاريف القضائية، إلا أن هذا القرار المشترك لم يصدر لحد الآن.

وفي هذا الصدد، فقد بلغت المصاريف غير المسترجعة التي تم تقديمها من طرف الخزينة خلال الفترة الممتدة من 2008 إلى 2012، ما مجموعه 44.244.101,04 درهم، ويمكن تفصيلها كالآتي:

السنة	2008	2009	2010	2011	2012	المجموع
مصاريف القضاء الجنائي	8.512.098,55	10.164.375,59	8.674.004,90	7.992.551,00	8.901.071,84	44.244.101,04

المصدر : ميزانية وزارة العدل والحريات

فباستثناء الأحكام والقرارات التي تصدر ببراءة المتهمين، فإن كل المقررات القضائية الأخرى التي تسبقها مصاريف من المصاريف القضائية في الميدان الجنائي السالفة الذكر تؤدى مسبقا من طرف خزينة الدولة دون التمكن من استرجاعها، وذلك نتيجة لعدم التنسيق بين الخزينة العامة للمملكة ووزارة العدل والحريات.

3. الغرامات التي تم التكفل بها من بين تلك المحكوم بها

لإجراء تقييم عملية تنفيذ الأحكام وتحصيل الغرامات المضمنة بها، ونظرا لتعدد المحاكم وتنوعها، بحيث تشتمل على 178 مركزا للقضاة المقيمين و68 محكمة ابتدائية و21 محكمة استئناف، تم الاقتصار مرحليا على ثلاثة محاكم هي المحكمة الابتدائية بالخميسات والمحكمة الابتدائية بطنجة والمحكمة الابتدائية بالدار البيضاء؛ وهي تمثل على التوالي، من حيث حجم الغرامات المحصلة، المحاكم الصغيرة والمتوسطة والكبيرة. كما أن هذه المحاكم الثلاثة تمثل مجتمعة، حوالي 20 % من مجموع الغرامات المحصلة في السنوات الأخيرة بكل محاكم المملكة.

وقد شملت عملية التقييم الأحكام الصادرة سنة 2008 وغير المستأنفة، والتي لم يتم التكفل بمستخرجاتها أو سندات المداخيل المتعلقة بها حتى نهاية سنة 2012.

وفي نفس الإطار، فقد تم إحصاء الأحكام بالغرامات الصادرة سنة 2008 عن كل صنف من أصناف العقوبات الزجرية[12]، وحذف الأحكام المستأنفة منها، الأمر الذي مكننا من الحصول على عدد الأحكام غير المستأنفة الصادرة سنة 2008 والغرامات والصوائر المضمنة بها.

وجدير بالذكر أن المحاكم المعنية لا تتوفر على هذه الإحصائيات، الأمر الذي حتم على المجلس الأعلى للحسابات اللجوء لسجلات الجلسات والسجلات العامة وسجلات المراقبة المسوكة لدى النيابة العامة، وكذا سجلات صكوك طلبات الاستئناف للقيام بجرد شامل للأحكام والغرامات والصوائر القضائية.

بعد ذلك، تم القيام بجرد جميع الأحكام الصادرة سنة 2008 والتي تم التكفل بمستخرجاتها أو التي تم تنفيذها عن طريق أوامر بالدفع خلال الفترة الممتدة من سنة 2008 إلى سنة 2012، الأمر الذي مكن من الحصول على مجموع الأحكام الصادرة، ومبالغ الغرامات والصوائر المتكفل بها أو المنفذة خلال الأربع سنوات التي تلت تاريخ النطق بالحكم.

وفيما يلي النتيجة العامة المتحصل عليها من عملية التقييم:

المحكمة	عدد أحكام سنة 2008 غير المستأنفة	عدد الأحكام المتكفل بها	نسبة الأحكام المتكفل بها من الأحكام الصادرة	مبلغ الغرامات والصائر بالدرهم	المبالغ المتكفل بها أو المنفذة	نسبة الغرامات المتكفل بها من الغرامات المحكوم بها
المحكمة الابتدائية بالخميسات	10.618	985	% 9,28	6.022.773,50	671.231,68	% 11,14
المحكمة الابتدائية بطنجة	15.307	727	% 4,75	26.186.038,00	2.035.958,00	% 7,77
المحكمة الزجرية بالدار البيضاء	227.948	12.503	% 5,49	177.033.102,43	6.879.112,00	% 3,89
معدل الأحكام المتكفل بها من الأحكام الصادرة سنة 2008 بالنسبة للمحاكم الثلاث			% 5,60	معدل الغرامات المتكفل بها من الغرامات المحكوم بها سنة 2008		% 4,58

المصدر : إحصائيات مبلورة انطلاقا من بيانات التحمل بالأحكام

و يتبين من خلال هذه الإحصائيات ما يلي:

- **بالنسبة للمحكمة الابتدائية بالخميسات**، فإنه لم يتم التكفل بأزيد من 90 % من مستخرجات الأحكام الصادرة سنة 2008، وهو ما نتج عنه عدم التكفل بأزيد من 88 % من مجموع الغرامات المحكوم بها خلال نفس السنة؛ وبالتالي، بلغ مجموع الغرامات الصادرة، خلال السنة المذكورة، والتي لم يتم التكفل بها ما يناهز 5.351.541,82درهم.
- **بالنسبة للمحكمة الابتدائية بطنجة**، فإنه لم يتم التكفل بأزيد من 95 % من مستخرجات الأحكام الصادرة سنة 2008، وهو ما نتج عنه عدم التكفل بأزيد من 92 % من مجموع مبالغ الغرامات والصوائر المحكوم بها خلال نفس السنة؛ وبالتالي، بلغ مجموع الغرامات الصادرة، خلال السنة المذكورة، والتي لم يتم التكفل بها ما يناهز 24.150.080,00 درهم.

12 وهي المتعلقة بالجنحي العادي والتلبسي وجنح وحوادث ومخالفات السير

- **بالنسبة للمحكمة الابتدائية بالدارالبيضاء**، فإنه لم يتم التكفل بأزيد من 94 % من مستخرجات الأحكام الصادرة سنة 2008، وهو ما نتج عنه عدم التكفل بأزيد من 96 % من مجموع مبالغ الغرامات والصوائر المحكوم بها خلال نفس السنة؛ وبالتالي، بلغ مجموع الغرامات الصادرة، خلال السنة المذكورة، والتي لم يتم التكفل بها ما يناهز 170.153.990,43 درهم.

انطلاقا من هذه النتائج، يتبين أنه لم يتم التكفل بجل الغرامات المضمنة بالأحكام غير المستأنفة والصادرة سنة 2008؛ ويجدر التذكير، كما سبقت الإشارة إلى ذلك في ملاحظة سابقة، بأنه لا يتم استخلاص إلا ما يربو عن ثلث المبالغ من بين مجموع مبالغ مستخرجات الأحكام التي تم التكفل بها .

ثانيا - مسؤولية تحصيل الغرامات والإدانات النقدية والصوائر والمصاريف القضائية

من بين الأسباب التي تعيق عملية تحصيل الغرامات والإدانات النقدية والصوائر والمصاريف القضائية، وقف المجلس على معيقات تتعلق بالمسؤولية في مجال التحصيل. وفيما يلي نورد الملاحظات المتعلقة بهذا الجانب.

1. عدم تحديد المسؤوليات في مجال التحصيل بين وزارة العدل والخزينة العامة

نصت المادة 131 من مدونة تحصيل الديون العمومية، وكذا المادة 633 من قانون المسطرة الجنائية على أن مسؤولية تحصيل الغرامات والإدانات النقدية والصوائر والمصاريف القضائية تعود إلى المحاسبين التابعين لوزارة المالية ومأموري كتابة الضبط بالمحاكم. وبالتالي، وكما سبقت الإشارة إليه أعلاه، فإن مسؤولية التحصيل تعتبر مشتركة بين مأموري كتابات الضبط بالمحاكم ومحاسبي الخزينة العامة للمملكة، وحيث لا توجد أية مقتضيات قانونية أو تنظيمية نستطيع من خلالها تحديد مسؤوليات وحدود اختصاصات كل طرف في هذا المجال، وكذا إيجاد آلية للتنسيق فيما بينهما؛ الأمر الذي يؤثر سلبا على النجاعة في مجال التحصيل.

ومن خلال الاطلاع على الطريقة المتبعة في مجال تحصيل الغرامات والإدانات النقدية، تبين أن العلاقة التي تربط مأموري كتابات الضبط ومحاسبي وزارة المالية تقتصر على إطلاع الأخيرين على بيانات التكفل بالغرامات والتي يتم التأشير عليها من طرفهم.

إن غياب التنسيق وعدم تحديد المسؤولية بين هذين الجهازين يمكن أن تترتب عنه نوعين من المخاطر، هما كالآتي:

- خلق نوع من الاتكال، الأمر الذي قد يفقد الخزينة موارد مهمة؛
- إمكانية القيام بتفعيل مسطرة التحصيل من كلا الطرفين (كتابة الضبط والخزينة) اتجاه نفس المدان وبخصوص نفس القضية.

2. عدم صلاحية المقتضيات المعمول بها من التعليمة المشتركة بين وزارة العدل والخزينة العامة

تعتمد كتابة الضبط بمحاكم المملكة في تحصيل الغرامات والإدانات النقدية على المساطر والإجراءات المتضمنة بالتعليمة المشتركة بين وزيري العدل والمالية حول «أساليب تطبيق المقتضيات الجديدة للفصل 14 من قانون المالية 1993 المتعلقة باستيفاء الغرامات والعقوبات المالية» وهذه التعليمة (التي تعود إلى عشرين 20 سنة مضت) تم تجاوز العديد من مقتضياتها، بحيث أن كل النصوص التي تحيل عليها تم تعديلها وتغييرها، وبالتالي لم تعد تفي بالغرض؛ كما يتعين الإشارة إلى أن ما يثير الانتباه هو أن هذه التعليمة غير رسمية إذ لم يتم توقيعها.

3. عدم تفعيل اتفاقية تعاون وشراكة بين وزارة العدل والخزينة العامة للمملكة

لتدارك الخلل الحاصل على مستوى التنسيق بين وزارة العدل ومصالح وزارة المالية المكلفة بالتحصيل، أبرمت وزارة العدل والحريات بتاريخ 6 أبريل 2010 اتفاقية تعاون وشراكة مع الخزينة العامة للمملكة بهدف تحسين وضعية تحصيل الغرامات والإدانات النقدية عن طريق إشراك الخزينة العامة في عملية التحصيل.

وقد تم تحديد إطارات ثلاث من أجل بلوغ الهدف المحدد وهي كالآتي:

- إشراك محاسبي الخزينة العامة في عملية التحصيل عن طريق تكليفهم بمهمة تحصيل الغرامات والإدانات النقدية والصوائر والمصاريف القضائية المحكوم بها من طرف محاكم المملكة، والتي لم يتم تحصيلها من طرف مصالح كتابات الضبط داخل أجل ستة أشهر من تاريخ التكفل بها؛
- اعتماد نظام محاسباتي جديد مستوحى من النظام المعمول به على صعيد المحاسبين العموميين، كآلية ضرورية لعصرنة وتحديث التدبير المالي لكتابات الضبط؛
- المساهمة في إعادة تأهيل أطر وموظفي هيئة كتابات الضبط المكلفين بالعمليات المالية والمحاسبية وفق حلقات تكوينية يتم تنشيطها من طرف أطر الخزينة العامة للمملكة.

كما تمت الإشارة في الاتفاقية إلى تكليف محاسبي الخزينة العامة بالمشاركة في تصفية الباقي استخلاصه القابل للتحصيل من الغرامات والإدانات النقدية والصوائر والمصاريف القضائية.

ونصت الاتفاقية على إحدى عشر إجراء لتفعيلها، إلا أنه لوحظ بخصوص هذه الاتفاقية، أنه رغم مرور ثلاث سنوات على توقيعها، فإنه لم يتم تفعيلها.

ثالثا - عدم الانسجام بين مقتضيات مدونة تحصيل الديون العمومية وقانون المسطرة الجنائية والقانون الجنائي

من خلال دراسة للمقتضيات القانونية المتعلقة بمجال الغرامات والإدانات النقدية والصوائر والمصاريف القضائية في كل من القانون الجنائي وقانون المسطرة الجنائية ومدونة تحصيل الديون العمومية، لوحظ غياب الانسجام بين هذه المقتضيات، إضافة إلى بعض المعيقات ذات صبغة قانونية تحد من نجاعة عملية التحصيل. وفيما يلي نورد لهذه الإشكاليات بتفصيل.

1. تاريخ الاستحقاق

بعد أن كانت المادة 132 من مدونة تحصيل الديون العمومية والمادة 633 من قانون المسطرة الجنائية تنصان على أن الغرامات والإدانات النقدية تصبح مستحقة بمجرد ما يصبح مقرر الإدانة مكتسبا لقوة الشيء المقضي به، تم من خلال الفقرة الأولى من المادة 9 من قانون المالية رقم 48.09 للسنة المالية 2010 تعديل مقتضيات المادة 132 المذكورة، والتي أصبحت تنص على أن آجال استحقاق الغرامات والإدانات النقدية يبدأ من تاريخ استنفاذ قرار الإدانة لطرق الطعن العادية، في حين ظل مبدأ اكتساب قوة الشيء المقضي به هو المعتمد في قانون المسطرة الجنائية.

إن عدم الانسجام بين هذه المقتضيات ليؤثر سلبا على عملية التحصيل. كما أنه من شأن اعتماد تاريخ الاستحقاق بعد استنفاذ قرار الإدانة طرق الطعن العادية أن يساهم في حماية أنجع لعملية تحصيل الديون العمومية.

2. مدة التقادم

تنص المادة 138 من مدونة تحصيل الديون العمومية على أن دعوى التحصيل بخصوص الغرامات والإدانات النقدية غير الجمركية تتقادم بمضي:

- عشرين سنة (20) بالنسبة للعقوبات الجنائية؛
- خمس سنوات (5) بالنسبة للعقوبات الجنحية؛
- سنتين (2) بالنسبة للعقوبات المرتبطة بالمخالفات.

وفيما يخص المصاريف القضائية بمضي خمسة عشر سنة (15)

وإلى حدود سنة 2011، كانت هذه الآجال مطابقة لما هو منصوص عليه في قانون المسطرة الجنائية، إلا أنه وبتاريخ 17 أكتوبر 2011 صدر القانون رقم 35.11 الذي تم بموجبه تغيير وتتميم مقتضيات قانون المسطرة الجنائية. حيث صارت آجال التقادم طبقا للمواد 649، 650 و651 من قانون المسطرة الجنائية على النحو التالي:

- خمسة عشر سنة (15) بالنسبة للعقوبات الجنائية ؛
- أربع سنوات (4) بالنسبة للعقوبات الجنحية ؛
- سنة واحدة (1) بالنسبة للعقوبات المرتبطة بالمخالفات.

ومن جهة أخرى، فقد حدد الفصل 15 من القانون الجنائي العقوبات في ثلاثة أنواع، إما جنائية أو جنحية أو ضبطية و هي المرتبطة بالمخالفات.

إلا أن الغرامات في القانون الجنائي لم تقترن إلا بالعقوبات الجنحية و الضبطية، حيث يمكن تصنيفها طبقا للفصلين 17 و18 من القانون الجنائي كما يلي:

- الغرامة من 30 درهم إلى 1200 درهم وهي المتعلقة بالعقوبة الضبطية؛
- الغرامة التي تتجاوز 1200 درهم وهي المتعلقة بالعقوبة الجنحية.

وبالتالي فإن القانون الجنائي لم يدرج الغرامات ضمن العقوبات المتعلقة بالجنايات وإنما صنفها كعقوبات جنحية أو ضبطية؛ الأمر الذي له انعكاسات على آجال التقادم التي يجب اعتبارها. إن عدم الانسجام بين هذه المقتضيات ليؤثر سلبا على عملية التحصيل خاصة فيما يتعلق بالآجال التي يجب اعتمادها لقطع التقادم.

3. تاريخ بدء احتساب التقادم

فيما يتعلق بالتاريخ المعتمد لبدء احتساب مدة التقادم، تم الوقوف عند دراسة مدونة تحصيل الديون العمومية وقانون المسطرة الجنائية على تضارب في هذا المجال. ففي الوقت الذي تنص فيه المدونة في المادة 138 على أن آجال التقادم في مجال الغرامات والإدانات النقدية تسري ابتداء من تاريخ النطق بالحكم، نجد أن قانون المسطرة الجنائية في مواده 649 و650 و651 قد حدد تاريخ بدء احتساب التقادم في التاريخ الذي يصبح فيه الحكم الصادر بالعقوبة مكتسبا لقوة الشيء المقضي به.

إن غياب الانسجام بين المقتضيات القانونية المتعلقة بتحصيل الغرامات ليؤثر سلبا على عملية التحصيل، كما لا يساعد كتاب الضبط ومأموري التنفيذ على ضبط الإجراءات من أجل إسقاط التقادم وإعادة إحياء الديون العمومية.

رابعا - نجاعة مسطرة التحصيل

1. تاريخ النطق بالأحكام وتاريخ صدور الأحكام المكتوبة

تعتبر لحظة النطق بالحكم المحطة الأولى في مسلسل مسطرة التحصيل، وحيث أن المشرع من خلال المادة 138 من مدونة تحصيل الديون العمومية قد جعل من هذه اللحظة بمثابة تاريخ بدء سريان آجال التقادم، فإنها بذلك تكتسي أهمية قصوى في مجال تحصيل الغرامات والإدانات النقدية والمصاريف والصوائر القضائية، إلا أنه من خلال الزيارات الميدانية للمحاكم تبين أن هذه اللحظة لا توافق بالضرورة تاريخ صدور الحكم المكتوب، حيث أن الأحكام لا تكتب إلا بعد النطق بها، وقد يستغرق ذلك زمنا ليس باليسير، الأمر الذي يتسبب في تأخير بدء إجراءات التحصيل، ونظرا لقصر آجال التقادم، خصوصا بالنسبة للمخالفات، فإن تأخر صدور المقررات القضائية مكتوبة له انعكاسات جد سلبية على عملية التحصيل.

وهنا تجدر الإشارة إلى أن المشرع قد نص في الميدان التجاري من خلال المادة 17 من القانون رقم 53.95 المحدث للمحاكم التجارية أنه «لا يسوغ النطق بالحكم قبل تحريره كاملا». الأمر الذي إن طبق في المادة الزجرية سيمكن من تدارك السلبيات الذي تنتج عن التأخر في صدور الأحكام المحررة.

2. عملية الفرز

بعد صدور الأحكام والقرارات القضائية المكتوبة تتم إحالتها على ما يصطلح عليه بشعبة الفرز، والتي تقوم بفرز المقررات الحضورية من المقررات بمثابة حضورية والمقررات الغيابية. فنظرا لكثرة الأحكام الصادرة، ونظرا للتأخر الذي

يحصل في مرحلة رقن المقررات كما سبقت الإشارة إلى ذلك، فإن عملية الفرز هاته تساهم بدورها في بطء عملية التحصيل وذلك قبل البدء الفعلي في مسطرة تحصيل الغرامات والإدانات النقدية والمصاريف والصوائر القضائية.

3. إعداد المختصر وبيان التحملات

بعد فرز الأحكام تأتي عملية إعداد المختصر الذي يعد السند التنفيذي بالنسبة للغرامات والإدانات النقدية والمصاريف والصوائر القضائية. وعلى إثر ذلك يقوم مكتب التنفيذ الزجري بإعداد بيان التحملات، وهو أول عمل محاسباتي في مجال التحصيل يباشره مأموري كتابة الضبط بصفتهم محاسبين عموميين.

4. عدم القيام بتحمل الأحكام

من خلال المعطيات الإحصائية والزيارات الميدانية، تبين أن بعض كتابات الضبط لا تقوم بالتكفل بمستخرجات الأحكام إلا عند تحصيل الغرامات المضمنة بها، الأمر الذي يترتب عنه مخاطر تتعلق بتقادم الأحكام قبل التكفل بمستخرجاتها وضياع أموال طائلة.

5. فتح ملف التنفيذ وإرسال الإشعار بدون صائر

بعد إعداد بيان التحملات تفتح ملفات التنفيذ لكل مختصر على حدة، حيث توزع الملفات التنفيذية على مأموري الإجراءات للقيام بتضمين الملفات التنفيذية بسجل إجراءات التنفيذ المخصص لكل واحد منهم قصد تتبع مآل الإجراءات المنجزة. بعد ذلك تتم دعوة المدينين للوفاء بالمبالغ الملقاة على عاتقهم عن طريق إشعار بدون صائر.

تجدر الإشارة إلى أنه يلاحظ، بخصوص هذه المراحل (الفرز وإعداد المختصر وبيان التحملات وملف التنفيذ والإشعار) أن المعلومات التي يتم تضمينها تكون متوفرة سلفا في ملف القضية، وأن السهر على تضمينها من طرف كتاب الضبط يعد عملا مكررا. وبالتالي فإن الاستمرار في القيام بمثل هاته الأعمال يدويا إنما يساهم في بطء عملية التحصيل، حيث يكون جديرا الاستعانة بالأعوان المكلفين بذلك في مهام أخرى تحتاج لمجهود أكبر.

6. التبليغ

تعد مقتضيات الفصول 37 و38 و39 من قانون المسطرة المدنية الإطار القانوني لعملية التبليغ. حيث نصت مقتضيات الفصل 37 على طرق التبليغ، وذلك إما بواسطة أحد أعوان كتابة الضبط، أو أحد الأعوان القضائيين، أو عن طريق البريد المضمون برسالة مضمونة مع الإشعار بالتوصل، أو بالطريقة الإدارية ، أو على الطريقة الدبلوماسية، وإذا تعذر التبليغ بكل هاته المساطر، يتم بمقتضى المادة 39 السالفة الذكر اللجوء إلى مسطرة «القيم».

وبغض النظر عن طرق التبليغ المتاحة هذه، سجل المجلس تأخيرا مهما طال عمليات التبليغ. ويمكن إبراز أهم الملاحظات التي تم تسجيلها في هذا المجال كما يلي:

➢ التبليغ بواسطة أعوان كتابة الضبط

من خلال الزيارة الميدانية وتصريحات بعض مسؤولي المحاكم، تم الوقوف على مجموعة من النواقص التي تعتري تبليغ الأحكام بواسطة أعوان كتابة الضبط تتلخص فيما يلي:

- نقص الموارد البشرية على مستوى مكاتب التبليغ، حيث تم تسجيل أن بعض المحاكم لا تتوفر إلا على عون واحد فقط للقيام بمهام التبليغ في نطاق الاختصاص الترابي للمحكمة. و يعزى هذا الخصاص بالأساس إلى عدم القيام بتعويض الأعوان المحالين على التقاعد، وكذا تسخير الأعوان المكلفين بالتبليغ لمهام أخرى منها تسيير الجلسات؛ مما يحول دون قيام هؤلاء الأعوان بمهامهم الأساسية، والتي تتمثل في تبليغ الأحكام الصادرة عن المحاكم؛
- قلة الإمكانيات المخصصة للتبليغ، لاسيما وسائل النقل المرصودة لهذه الفئة (الدراجات والسيارات)؛
- عدم توفر أعوان كتابة الضبط على البطائق والبذل المهنية لتسهيل قيامهم بالمهام المنوطة بهم.

التبليغ عن طريق المفوضين القضائيين

تثير عملية التبليغ عن طريق المفوضين القضائيين جملة من الملاحظات تتمثل فيما يلي:

- رفض المفوضين القضائيين تبليغ الأحكام والمقررات الزجرية وذلك منذ سنتين ؛
- شساعة الدوائر القضائية بالنسبة للمحاكم ؛
- عدم الأخذ بعين الاعتبار المسافات في تحديد الأتعاب، حيث تصرف للمفوضين القضائيين أتعابا جزافية.

التبليغ بالطريقة الإدارية

إضافة إلى طرق التبليغ التي سبق ذكرها، نص الفصل 37 من قانون المسطرة المدنية على إمكانية أخرى لتبليغ الأحكام الصادرة عن المحاكم تتمثل في التبليغ بالطريقة الإدارية.

وبالرغم من أن الفصل السالف الذكر لم يوضح عناصر السلطة الإدارية التي خولها القانون القيام بالتبليغ، فإنه من الناحية العملية تسند هذه المهمة إلى كل من رجال الشرطة ورجال الدرك وأعوان السلطة (الشيوخ - مقدمين).

وقد أبانت الممارسة أن السلطة الإدارية تضطلع بدور مهم في تبليغ الأحكام الصادرة عن المحاكم، غير أن هذه الطريقة في التبليغ تعرف بعض الصعوبات.

التبليغ عن طريق البريد المضمون

نص الفصل 39 من قانون المسطرة المدنية على إمكانية التبليغ عن طريق البريد المضمون إذا تعذر التبليغ بالطرق السالفة الذكر. وقد تبين من خلال الزيارات الميدانية مدى أهمية هذه الآلية حيث تساهم إلى حد كبير في تفادي التأخر الحاصل في تبليغ الأحكام الصادرة عن مختلف محاكم المملكة؛ وبالتالي، يتم تنفيذها داخل الآجال. غير أنه تم تسجيل مجموعة من الملاحظات بشأن هذه الوسيلة من قبيل قلة الاعتمادات أو المصاريف المرصودة للتبليغ بالبريد المضمون وعدم إرجاع الإشعار بالتوصل وإرجاع البريد خاليا من البيانات. وكذا عدم تزويد المحاكم بالشيات المخصصة للتبليغ بشكل منتظم وكاف.

التبليغ بواسطة القيم

تعتبر مسطرة القيم آخر وسيلة متاحة لكتابة الضبط للقيام بتبليغ الأحكام. وقد أتاح المشرع اللجوء إلى هذه المسطرة في حالة تعذر التبليغ للمدان أو في الحالات التي يكون فيها المعني بالأمر مجهول العنوان؛ كما أن لهذه المسطرة أهمية قصوى، لأن القانون اعتبر التبليغ للقيم تبليغا صحيحا شريطة القيام بالإجراءات التي نصت عليها المادة 441 من قانون المسطرة المدنية.

إن أهم تحد يواجه قسم التنفيذ الزجري بالمحاكم هو القيام بالتحصيل قبل انصرام آجال التقادم أو على الأقل قطع التقادم بواسطة إجراء من إجراءات التحصيل الجبري. وإن المشرع لما اعتمد مسطرة القيم كان الهدف من ورائها تحصين المقررات القضائية وكذا الديون العمومية من أن يطالها التقادم. إلا أنه لوحظ، من خلال الزيارة الميدانية، أن مصالح كتابة الضبط لا تلجئ تلقائيا لهذه المسطرة بعد تعذر التبليغ بالوسائل المشار إليها آنفا.

7. التشخيص القضائي

من بين الإكراهات التي تحول دون تبليغ مجموعة من الأحكام الصادرة عن المحاكم داخل الآجال، يمكن أن نذكر عدم توفر المعلومات الكافية أو الإدلاء ببيانات خاطئة وغير مضبوطة في محاضر الضابطة القضائية نتيجة عدم إدلاء الأظناء ببطاقة التعريف الوطنية أو بالاعتماد على المعلومات الواردة في وثائق أخرى لا تشير إلى موطن أو محل إقامتهم الحالي.

وتجدر الإشارة إلى أن التبليغ الذي يكتسي الحجية هو ذاك المستجمع لكل البيانات والشكليات المنصوص عليها قانونا من قبيل الاسم العائلي والشخصي والمهنة والموطن أو محل الإقامة.

وحسب المسؤولين فإن ما يناهز 90 بالمائة من الأحكام الزجرية الصادرة عن مختلف محاكم المملكة هي غيابية أو بمثابة حضورية. الأمر الذي يساهم بشكل كبير في عدم تبليغ مجموعة من الأحكام من طرف المكلفين بالتبليغ أو السلطة الإدارية لعدم ضبط عناوين المتهمين أو المدانين.

ونظرا لما تكتسيه صحة البيانات والوثائق المدلى بها، لاسيما المعلومات المتوفرة في بطاقة التعريف الوطنية، من أهمية في نجاعة تبليغ الأحكام، يظل التشخيص القضائي إمكانية متاحة أمام الضابطة القضائية في حالة تعذر الإدلاء بهذه الوثيقة من طرف الأشخاص أثناء تحريرها لمحاضرها، كما أنه من شأن اعتماد هذا الإجراء تفادي الانسداد الذي يصطدم به التنفيذ الزجري. غير أنه لوحظ عدم اللجوء إلى هذه الإمكانية.

8. إجراءات التحصيل الجبري

➢ الإنذار

يعتبر الإنذار أول إجراء من إجراءات التحصيل الجبري، وقد نصت مدونة تحصيل الديون العمومية في المادة 40 على «أن يباشر التحصيل بواسطة الإنذار في شكل قائمة أصلية للإنذار». إلا أنه لوحظ أن المحاكم لا تتوفر على هذه القوائم الأصلية. كما أن كتابات الضبط تستعمل في غالبيتها صيغة الاستدعاء أو الإشعار لتسمية هذا الإنذار.

و تجدر الإشارة إلى أن هذه القوائم الأصلية من شأنها، في غياب نظام معلوماتي، أن تساعد على ضبط الآجال.

➢ عدم تفعيل مسطرة الحجز والبيع

أفردت مدونة تحصيل الديون العمومية جزءا مهما، في الباب الثالث المخصص للتحصيل الجبري، لإجراءات الحجز والبيع، وذلك تفاديا لضياع الدين العمومي وأيضا تفاديا للمس بحقوق الناس. وتباشر هذه الإجراءات عند امتناع المدان عن أداء الغرامة المحكوم بها. ويترتب عن مباشرة إجراءات الحجز مصاريف تتعلق بنقل المحجوزات والخبرة لتحديد ثمن المحجوز الذي سيعرض للبيع إضافة إلى مصاريف الإشهار وما إلى ذلك. كما أن القيام بالحجز يفترض توفر المحاكم على أماكن مخصصة للمحجوزات وقاعة للبيوعات. إلا أنه تبين أن مصالح كتابة الضبط لا تفعل هذه الإجراءات.

➢ عدم تفعيل الإشعار للغير الحائز

يعتبر الإشعار لدى الغير الحائز إجراء استثنائي يتيح التعرض بين يدي الغير الحائز على مبالغ تحظى بامتياز الخزينة العامة وتعود ملكيتها للملزم بالدين العمومي. وقد قنن المشرع مسطرة الإشعار للغير الحائز بموجب أحكام المواد من 101 إلى 104 من مدونة تحصيل الديون العمومية.

ويمكن هذا الإجراء المحاسب العمومي، استنادا إلى طلب عادي، من إجبار الغير الحائز على تسليم المبالغ المودعة لديه أو المدين بها إزاء الملزم، وذلك ابتغاء استخلاص الديون العمومية العالقة بذمة هذا الأخير ولا ينصب هذا الإجراء إلا على المبالغ النقدية والقيم المنقولة.

فإذا كان القانون يسمح باللجوء لهذه المسطرة لإرغام المدينين المتخلفين والمتقاعسين باعتباره إجراءا سريعا وناجعا للتحصيل، فإن الملاحظ، من خلال المعاينة الميدانية، أن مصالح كتابة الضبط لا تلجأ إلى هذه المسطرة إلا نادرا.

➢ عدم تفعيل مساطر التحصيل الجبري المتعلقة بالحجز

حددت مدونة تحصيل الديون العمومية، في فرعها الخامس، مجموعة من المساطر والإجراءات الخاصة بالتحصيل الجبري؛ ويتعلق الأمر بمساطر تدخل في إجراءات الحجز، نذكر منها حجز العقارات وحجز الأصول التجارية، إضافة إلى إجراءات التنفيذ على العربات السيارة. إلا أنه تم تسجيل غياب اللجوء إلى هذا الإجراء لتحصيل ما بذمة المدانين.

➢ عدم تعميم تجربة تنفيذ الإكراهات البدنية بالمراكز الحدودية

إن الغاية من اعتماد الإكراه البدني كإجراء من إجراءات التحصيل الجبري هو دفع المدانين إلى أداء ما بذمتهم، فبعد إصدار النيابة العامة لأمر الإيداع بالسجن على الشخص المحكوم عليه، فإنه يتم تبليغه لكل المصالح الأمنية بما فيها المتواجدة

بنقط العبور الحدودية. وذلك لتنفيذ عملية التحصيل ضد الأشخاص المحكوم عليهم في قضايا مدنية أو جنحية أو جنائية عند عبورهم لمراكز الحدود. وسعيا وراء إرساء آلية تمكنهم، إن أفصحوا عن الرغبة في ذلك، من إبراء ذمتهم من المبالغ التي هم مدينون بها والتي تكون موضوع مذكرات بحث صادرة ضدهم من أجل الإكراه البدني، تم التنسيق بين الأجهزة المعنية التابعة لكل من وزارة العدل ووزارة الداخلية ووزارة الاقتصاد والمالية، قصد اعتماد مسطرة جديدة تمكن من تصفية ملفات الإكراه البدني للمعنيين بالأمر فورا، وذلك بموجب المنشور المشترك رقم 13 بتاريخ 29 أبريل 2009.

وفي هذا الصدد، يبرز السؤال حول الأسباب التي تحول دون تعميم عملية التحصيل على كل نقاط المراقبة أو كلما سنحت فرصة لذلك (شرطة المرور، دوريات الأمن...) بدل الاقتصار على نقاط حدودية معدودة.

➢ عدم تطبيق الزيادة عن التأخير

تنص المادة 25 المكررة من مدونة تحصيل الديون العمومية على أنه إذا لم يتم أداء الغرامات والإدانات النقدية والصوائر والمصاريف القضائية داخل الآجال المنصوص عليها في المادة 16 من المدونة، ألا وهي ثلاثون (30) يوما ابتداء من تاريخ تبليغ الأحكام والقرارات المتعلقة بها، المستنفذة لجميع طرق الطعن العادية، فإن المبالغ غير المسددة تخضع لزيادة عن التأخير قدرها 0,50 % عن كل شهر أو جزء شهر إضافي.

إلا أنه لوحظ، من خلال الاطلاع على ما تم تحصيله من الغرامات والإدانات النقدية والصوائر والمصاريف القضائية، أن مصالح كتابات الضبط بمحاكم المملكة لا تقوم باحتساب جزاءات تأخير الأداء؛ وبالتالي، لا تقوم باستخلاصها.

➢ عدم تطبيق صوائر التحصيل الجبري

نصت المادة 90 من مدونة تحصيل الديون العمومية على أنه يترتب عن الإجراءات التي تباشر لتحصيل الديون العمومية، استخلاص صوائر يتحملها المدين، وأنها تحتسب طبقا لأحكام المادة 91 من نفس المدونة، والتي نصت على تحديد تعرفة الإجراءات التي تباشر للتحصيل الجبري.

كما نصت المادة 90 المشار إليها على صوائر أخرى مرتبطة بالتحصيل الجبري تقع على ذمة المحكوم عليهم، وهي الصوائر المتعلقة بالإشهار والخبرة..إلخ. إضافة إلى ذلك نصت هذه المادة على أن هذه التعريفات والصوائر تضاف بحكم القانون إلى الغرامات والإدانات النقدية والمصاريف والصوائر القضائية، ويتم تحصيلها في نفس الوقت وحسب نفس الشروط.

إلا أنه، من خلال المعاينة، تبين أن كتابة الضبط لا تقوم بتطبيق هذه التعريفات والصوائر المرتبطة بالإجراءات التي تباشر للتحصيل الجبري.

خامسا - كتابة الضبط والأهمية الموكولة لمهام التحصيل

تم الوقوف في هذا المجال على وضعية شعبة التنفيذ الزجري لدى كتابة الضبط، إذ لا يتم إعطاؤها الأهمية التي تناسب دورها المحوري في مجال تحصيل الغرامات والإدانات النقدية. وفي هذا الإطار تم إثارة الملاحظات التالية:

1. التنظيم الهيكلي لكتابة الضبط

يجد التنظيم الهيكلي لكتابات الضبط لدى محاكم المملكة سنده في منشور وزير العدل رقم 858 لسنة 1979، فرغم الدور المحوري الذي تلعبه كتابة الضبط بالمحاكم، فإن هيكلتها تفتقر لسند تشريعي يناسب دورها في المنظومة القضائية. ويلاحظ، من خلال تنظيمها الهيكلي، تعدد وتنوع المكاتب والشعب المتفرعة عنها (11 مكتبا متفرعا إلى 21 شعبة).

2. اختصاصات كتابة الضبط

تستمد الاختصاصات المنوطة بكتابة الضبط من نصوص متعددة (قانون المسطرة المدنية، قانون المسطرة الجنائية، القانون الجنائي، مدونة تحصيل الديون العمومية، المدونة العامة للضرائب ....)، إذ لا يوجد نص موحد وخاص يحدد هذه الاختصاصات بشكل حصري.

ومن خلال دراسة التنظيم الهيكلي لكتابة الضبط، وكذا النصوص القانونية التي تتعلق باختصاصات والتزامات كتابة الضبط، يتبين أن هذا الجهاز يشكل الرابط الأساسي في سلسة إنتاج الخدمة القضائية وهندسة المساطر الإجرائية، ابتداء من استخلاص الرسوم وتلقي الطلبات وتسجيلها ومسك السجلات وإعداد الجلسات وتبليغ الاستدعاءات والأحكام وحضور الجلسات وتحرير المحاضر وتوقيع الأحكام وطباعتها وتسليم نسخ منها وتنفيذها وتلقي الطعون وتسليم الشواهد وتسجيل المراسلات والشكايات...

كما يضطلع رئيس كتابة الضبط بدور أساسي في مجال التوثيق والحفظ والتنسيق مع كافة المتدخلين في المنظومة القضائية.

إضافة إلى هذه الاختصاصات ذات الصبغة القضائية والشبه قضائية، تكلف كتابة الضبط أيضا باختصاصات ذات طابع إداري ومالي ومحاسباتي.

إن البحث عن النجاعة في مجال التحصيل يقتضي التخصص والتفرغ لهذه المهمة الدقيقة والمسؤوليات القانونية المرتبطة بها، إلا أن إسنادها لجهاز كتابة الضبط الذي هو أساسا مكلف بكل ما تم ذكره من اختصاصات على سبيل المثال لا الحصر، لا يساعد على تحقيق ذلك.

3. عدم إعطاء الأولوية لقسم التنفيذ الزجري

من خلال الاطلاع على الأشغال التي تقوم بها مصلحة كتابة الضبط بالمحاكم وعلى توزيع هاته الأشغال بين الموظفين بالمصلحة، تم الوقوف على ضعف الأهمية المسندة لمهام تنفيذ الغرامات والإدانات النقدية، والتي توكل لقسم التنفيذ الزجري، حيث أن مصلحة كتابة الضبط ونظرا لتشعب اختصاصاتها وقلة موظفيها وعدم استعمالها لنظام معلوماتي كفيل باختزال المجهودات والوقت، فإنها تعطي الأهمية للأقسام الأخرى على حساب قسم التنفيذ الزجري.

4. الجمع بين اختصاصات الآمر بالصرف والمحاسب العمومي في مجال تحصيل الغرامات والإدانات النقدية والمصاريف والصوائر القضائية

منح المشرع، من خلال المادة الثالثة من مدونة تحصيل الديون العمومية، صفة المحاسب العمومي لكتاب الضبط عند قيامهم بإجراءات تحصيل الغرامات والإدانات النقدية والصوائر والمصاريف القضائية.

ومن المعلوم في المبادئ العامة للمحاسبة العمومية عدم جواز الجمع بين مهام الآمر بالصرف ومهام المحاسب العمومي، حيث أن المحاسب العمومي لا يمكن أن يصرف من المال العام أو يستخلص مداخيل عمومية أو يباشر المرحلة المحاسباتية بصفة عامة، إلا بعد توفره على أوامر يصدرها الآمر بالصرف، وذلك بعد قيام هذا الأخير بإجراءات ذات صبغة إدارية تدخل في اختصاصاته. وجدير بالذكر أن دوافع وضع هذا المبدأ العام في المحاسبة العمومية يكمن في ما يتيحه من إمكانية مراقبة عمل المحاسب من طرف الآمر بالصرف، الأمر الذي يدخل في صميم نظام الرقابة الداخلية.

ففي مجال تنفيذ الغرامات والإدانات النقدية والصوائر والمصاريف القضائية، وكما سبقت الإشارة إلى ذلك، نجد أن كاتب الضبط ومنذ صدور المقرر القضائي، يقوم بكل الإجراءات الإدارية والمحاسباتية، فكاتب الضبط يوقع إلى جانب رئيس هيئة الحكم المقرر القضائي، وبعدها يفرز الأحكام ويقوم بتبليغها، ثم يحرر ويوقع مستخرج الحكم أو القرار القضائي الذي يعتبر السند التنفيذي في الغرامات والإدانات النقدية والصوائر والمصاريف القضائية، ثم يقوم بعملية التكفل باستخلاص الغرامات وبعدها ينشئ الملفات التنفيذية وعندها يقوم بإجراءات التحصيل بصفته محاسبا عموميا.

فكاتب الضبط هو محاسب عمومي بحكم القانون، وهو بقيامه بالإجراءات السالفة الذكر منذ صدور الحكم وإلى حين التكفل باستخلاص الغرامات إنما يقوم بأعمال هي من صميم عمل الآمر بالصرف. وإن الجمع بين هاتين الصفتين، الأولى بحكم القانون والثانية بحكم واقع المهنة، ليعد مخالفا لمبدأ الفصل بين اختصاصات الآمر بالصرف والمحاسب العمومي.

5. تدبير الموارد البشرية في مجال التحصيل

➢ حركية دورية لموظفي قسم التنفيذ الزجري

من خلال الاطلاع على تدبير الموارد البشرية في مصالح كتابة الضبط بصفة عامة وقسم التنفيذ الزجري بصفة خاصة، تبين أن قرارات تعيين الموظفين بالمحاكم لا تحدد القسم أو الشعبة التي سيعمل بها الموظف المعين، إذ يعين الموظفون إما في الرئاسة وإما في النيابة العامة، ولا يتم تحديد طبيعة عملهم لدى المحاكم إلا عندما يتعلق الأمر بالمكلفين بمهام المحاسبة. وبالتالي، فإن تعيين هؤلاء الموظفين في مكاتب أو شعب معينة يتم على مستوى المحاكم. حيث يخضع هذا التعيين لما يصطلح عليه بالتوزيع السنوي للأشغال. فعند نهاية كل سنة يتم إعداد لائحة للتوزيع السنوي للأشغال تحدد فيها المهام الموكولة لكل عون من أعوان كتابة الضبط خلال السنة المقبلة.

وانطلاقا من هذه القاعدة، فإن مكتب التنفيذ الزجري يعرف حركية دورية لموظفيه. وحيث أن الاشتغال في مجال تحصيل الغرامات والإدانات النقدية والمصاريف والصوائر القضائية يتطلب خبرة وإلماما بمجال المحاسبة العامة وخاصة كل ما يتعلق بإجراءات التحصيل، فإن هذه الحركية تحول دون تحقيق هذا الأمر.

➢ التكوين المستمر في مجال التحصيل

إن اعتبار الغرامات والإدانات النقدية والصوائر والمصاريف القضائية ديونا عمومية، واعتبار مأموري كتابة الضبط محاسبين عموميين، ونظرا لكون النصوص القانونية المتعلقة بالديون والمحاسبة العموميتين تشهد تغيرات ومستجدات تواكب جل قوانين المالية، كل هذا يحتم على وزارة العدل والحريات الاهتمام البالغ بموضوع التكوين المستمر خاصة في مجال المحاسبة العمومية وكل ما يتعلق بإجراءات تحصيل الغرامات والإدانات النقدية والمصاريف والصوائر القضائية.

وقد تم الوقوف، خلال الزيارات الميدانية لبعض محاكم الاستئناف والمحاكم، على الخصاص الذي يشتكي منه المسؤولون القضائيون على مستوى تكوين مأموري كتابة الضبط في مجالات المحاسبة العمومية وإجراءات التحصيل وكذا في مجال مواكبة المستجدات المتعلقة بقوانين المالية.

ومن خلال الاطلاع على ما تقوم به الوزارة في هذا المضمار، تم الوقوف على تعدد المتدخلين في العملية التكوينية وغياب التنسيق بينهم. ويتعلق الأمر بمديرية الموارد البشرية ومديرية الدراسات والتعاون ومديرية الميزانية والمراقبة، وكذا المعهد العالي للقضاء.

6. النظام المعلوماتي في مجال التحصيل

أنجزت وزارة العدل في إطار برنامج للتعاون مع الاتحاد الأوروبي نظاما معلوماتيا مندمجا يتكون من نظام مرجعي ونظام لإدارة القضايا. يتوفر هذا البرنامج على مكونات تشمل كل مراحل القضية ابتداء من وضع الشكاية مرورا بتدبير المحاضر وتدبير الإجراءات على مستوى النيابة العامة وتدبير الملف الزجري لدى الرئاسة وصولا إلى مراحل التنفيذ وما إلى ذلك.

ومن خلال الحديث مع المسؤولين المكلفين بهذا النظام المعلوماتي على مستوى الوزارة، تمت الإشارة إلى أن هذا النظام تم تثبيته في جميع المحاكم، وتم الإشراف على تكوين الموظفين المستعملين للنظام المعلوماتي، إلا أنه من خلال الزيارات الميدانية لبعض المحاكم، فقد تبين أن هذه الأخيرة لا تعتمد هذا النظام في قسم التنفيذ الزجري، فمن المحاكم من لازالت تعتمد التسجيل اليدوي، ومنها من يستعين بالحواسيب، ومنها من طور برنامجا معلوماتيا خاصا بها.

وبناء عليه، يطرح التساؤل عن عملية تتبع استعمال هذا النظام المعلوماتي. فإذا كان إنجاز نظام معلوماتي أمر مهم للغاية، فإن استعماله يبقى الأمر الأهم لتحقيق الغاية في اختزال المجهودات وتحقيق النجاعة والفعالية في المساطر.

سادسا - تتبع ومراقبة تنفيذ وتحصيل الغرامات والإدانات النقدية والمصاريف والصوائر القضائية

من خلال النتائج التي تم التوصل إليها في مجال التكفل والتحصيل والتي سبقت الإشارة إليها يطرح السؤال عن الأجهزة المنوط بها القيام بعملية التتبع والمراقبة.

1. النيابة العامة

عهد قانون المسطرة الجنائية في مادته 597 إلى النيابة العامة مهمة تتبع تنفيذ المقررات الصادرة بالإدانة حسب الشروط المنصوص عليها، كما خول القانون هذا الجهاز القضائي تسخير القوة العمومية لأجل هذه الغاية. حيث نصت هذه المادة على يلي:

«تقوم النيابة العامة والطرف المدني كل فيما يخصه، بتتبع تنفيذ المقرر الصادر بالإدانة حسب الشروط المنصوص عليها في هذا القسم.

يقع التنفيذ بطلب من النيابة العامة عندما يصبح المقرر غير قابل لأي طريقة من طرق الطعن العادية، أو لطعن بالنقض لمصلحة الأطراف.

يحق لوكيل الملك أو الوكيل العام للملك أن يسخر القوة العمومية لهذه الغاية».

كما ينص المرسوم رقم 2.10.310 في مادته السابعة والمتعلقة بالمهام المنوطة بمديرية الشؤون الجنائية والعفو على أن هذه الأخيرة مكلفة بالسهر على تتبع تنفيذ المقررات القضائية والإجرائية في المجال الجنائي.

فمن خلال هذين النصين يتضح أن المشرع قد أناط بجهاز النيابة العامة، بصفتها سلطة قضائية، وكذا بصفة أعضاءها ضباطا سامون للشرطة القضائية، دور تتبع تنفيذ الغرامات والإدانات النقدية واللجوء إلى كل الوسائل المتاحة قانونا بما في ذلك القوة العمومية لتنفيذ المقررات القضائية، وذلك من أجل إضفاء الهيبة المناسبة على المقررات القضائية، وإدراكا منه، أيضا، بأن مصداقية القضاء وهيبته لا تقاس فقط بالأحكام التي يصدرها، بل، كذلك، بمدى تنفيذ هذه الأحكام والقرارات القضائية.

غير أنه تبين، من خلال الوقوف على عمل النيابة العامة في مجال تنفيذ وتحصيل الغرامات والإدانات النقدية والمصاريف والصوائر القضائية، أنه بغض النظر عن دورها في مسطرة الإكراه البدني، فإن عملها في مجال مراقبة تنفيذ وتحصيل الغرامات يقتصر على التأشير على بيانات التكفل بالمختصرات.

2. مديرية الميزانية والمراقبة بوزارة العدل والحريات

أناطت المادة 11 من المرسوم المتعلق بتحديد اختصاصات وتنظيم وزارة العدل، بمديرية الميزانية والمراقبة مهام مراقبة وتتبع عملية التحصيل ومراقبة مكاتب التبليغ والتنفيذ الزجري، وكذا تتبع وتقييم عمل المبلغين والمنفذين لدى المحاكم في مجال التحصيل. ولأجل القيام بهذه المهام، أحدث بهذه المديرية قسما للتحصيل وقسما للمراقبة.

تتوصل مديرية الميزانية والمراقبة ببيانات التكفل بمختصرات الأحكام المتضمنة للغرامات والإدانات النقدية والمصاريف والصوائر القضائية من جميع كتابات الضبط، كما تتوصل ببيانات الأوامر بالدفع، والتي تضمن بها الأحكام المنفذة من بين تلك التي تم التكفل بها، وقد تبين للجنة المراقبة أن هاته البيانات هي الأداة الوحيدة المتوفرة لدى المديرية للقيام بتتبع ومراقبة عمليات التحصيل؛ حيث تقوم الوزارة، على أساس ذلك ومن حين لآخر، بمراسلة المسؤولين القضائيين لتذكيرهم بالمبالغ المتكفل بها وغير المستخلصة، وذلك، لحثهم على مضافرة الجهود من أجل الرفع من مردودية التحصيل. وفي هذا الصدد تم الوقوف على الملاحظات التالية:

- حيث إن عددا كبيرا من المحاكم، كما سبقت الإشارة إلى ذلك، لا تقوم بالتكفل بمستخرجات الأحكام إلا عند تنفيذها، وبالتالي فإن بيانات الأوامر بالدفع الخاصة بهذه المحاكم تكون مطابقة لبيانات التكفل بمختصرات الأحكام، الأمر الذي يستحيل معه مراقبة عملية التحصيل؛
- حيث أن مديرية الميزانية والمراقبة لا تتوفر على المعلومات الخاصة بما تم الحكم به من غرامات، وبذلك، فإن سقف ما يمكن أن تقوم بتتبعه ومراقبته والمطالبة بتنفيذه هو ما قد تم التكفل به. وأخذا بعين الاعتبار نتائج التقييم السالفة الذكر، فإنه في غياب التوفر على الإحصائيات المتعلقة بالأحكام الصادرة والغرامات والإدانات النقدية والمصاريف والصوائر القضائية المضمنة بها، فإن فعالية عملية التتبع والمراقبة في هذا المجال تبقى جد محدودة.
- غياب إبراز نوعية الحكم المرتبط بالغرامة في بيان التكفل بمستخرجات الأحكام (مخالفة أم جنحة أم جناية)، وبالتالي فإن غياب هاته المعطيات لا يمكن من تتبع آجال التقادم.

إن القيام بمهام التتبع والمراقبة في مجال التحصيل يتطلب التوفر على لوحة قيادة مزودة بكل المعلومات والبيانات منذ صدور الحكم، الأمر الذي يمكن من تتبع كل مراحل الإجراءات لتدارك الوقوع في ضياع لحقوق وسقوطها بسبب التقادم وما إلى ذلك.

انطلاقا مما سبق، ونظرا لأهمية ما يمكن أن يمثله تحصيل فعال للغرامات والإدانات النقدية والصوائر والمصاريف القضائية على الموارد العمومية، ومن أجل تحسين فعالية ونجاعة مهمة التحصيل يوصي المجلس الأعلى للحسابات وزارة العدل بالعمل بما يلي:

- **تجميع كل المقتضيات القانونية المتعلقة بتحصيل الغرامات والإدانات النقدية والصوائر والمصاريف القضائية في نص قانوني واحد يكون بمثابة دليل عمل مأموري كتابة الضبط المكلفين بالتنفيذ الزجري؛ الأمر الذي سيساعد على تفادي عدم الانسجام بين مقتضيات مدونة تحصيل الديون العمومية وقانون المسطرة الجنائية والقانون الجنائي في هذا المجال؛**
- **تحديد دقيق للمسؤوليات في مجال التحصيل بآجال محددة بالتنسيق مع مصالح الخزينة العامة للمملكة، والتنصيص عليها قانونا؛**
- **تخصيص وحدة لمهمة التحصيل ومنحها الاستقلالية عن الأجهزة الأخرى التابعة لكتابة الضبط من أجل السهر على القيام بمهام التحصيل بموظفين قارين معينين لهذه الغاية؛**
- **التنسيق مع الضابطة القضائية لتعميم اللجوء إلى التشخيص القضائي كلما تعذر على الأظناء الإدلاء ببطاقة التعريف الوطنية لضبط المعلومات المتعلقة بهويتهم قبل إحالة ملفهم إلى المحكمة؛**
- **تأمين وتفعيل استعمال النظام المعلوماتي لتسجيل كل المعلومات المتعلقة بالملفات المحالة أو المسجلة في المحكمة، وخلال كل المراحل التي تلي النطق بالحكم؛**
- **تحرير الأحكام وإدراجها داخل النظام المعلوماتي قبل النطق بها، الأمر الذي سيمكن القضاة، بعد التأكد من حضور المتابعين أو محاميهم من عدمه، من تعبئة الخانة المخصصة له في النظام المعلوماتي والمتعلقة بطبيعة المقرر، وذلك بتبيان ما إذا كان الحكم حضوريا أو بمثابة حضوري أو غيابي، حيث بهذه الطريقة، ستتمكن كتابة الضبط من اختزال المجهودات التي تبذلها على مستوى شعبة الفرز؛**
- **الفصل بين اختصاصات الآمر بالصرف والمحاسب العمومي في مجال تحصيل الغرامات والإدانات النقدية والصوائر والمصاريف القضائية؛**
- **تمكين شعبة التنفيذ الزجري من التوصل عن طريق النظام المعلوماتي بالمقررات الحضورية ومستخرجات الأحكام الصادرة عن كتابة النيابة العامة، الأمر الذي سيساعدها على مباشرة عملية التحصيل في أسرع وقت؛**
- **تمكين شعبة التبليغ من التوصل عن طريق النظام المعلوماتي بمقررات الأحكام الصادرة غيابيا أو بمثابة حضوري من أجل مباشرة عملية التبليغ؛**
- **إبرام اتفاقية مع مؤسسة بريد المغرب من أجل تسهيل عملية التبليغ عن طريق البريد المضمون؛**
- **اعتماد مسطرة التبليغ عن طريق القيم عند تعذر التبليغ بالطرق الأخرى، الأمر الذي سيمكن شعبة التنفيذ الزجري من مباشرة إجراءات التحصيل، وقطع آجال التقادم من أجل تحصين الديون العمومية من أن يطالها التقادم؛**
- **تفعيل و أجرأة المساطر المنصوص عليها في ميدان التحصيل الجبري، خاصة فيما يتعلق بالحجز، والإشعار للغير الحائز، وفي هذا الإطار،يتعين على الوزارة المعنية التنسيق مع كل من الوكالة الوطنية للمحافظة العقارية والمسح العقاري والخرائطي ومصالح المديرية العامة للضرائب والمكتب المغربي للملكية الصناعية**

والتجارية ومراكز تسجيل السيارات إضافة إلى بنك المغرب قصد الحصول على المعلومات الخاصة بالعقارات والسيارات والأصول التجارية والحسابات والودائع البنكية؛

- **تعميم المعلومات الخاصة بالمدانين على الإدارات والمؤسسات العمومية، والتنصيص قانونا على أن المدان بغرامات وإدانات نقدية وصوائر ومصاريف قضائية لا يستطيع أن يستفيد من خدمات الدولة إلا عند أداء ما بذمته من ديون عمومية؛**

- **إحداث سجل وطني رقمي يتضمن المعلومات حول المدانين بالغرامات والإدانات النقدية والصوائر والمصاريف القضائية؛**

- **تحديد أتعاب المفوضين القضائيين بشكل يتناسب والمسافة الفاصلة بين مقر المحكمة وعنوان المدان، مع تحميل الصائر للمدانين.**

II. جواب وزير العدل و الحريات

(نص مقتضب)

(...)

إن وزارة العدل والحريات قد انخرطت بشراكة مع الخزينة العامة للمملكة، في تشخيص ومعالجة الاختلالات التي تشوب عملية التحصيل، إذ شرعا منذ مدة في القيام بدراسة تحليلية للإجراءات المعمول بها حاليا بكتابة الضبط، المرتبطة بالغرامات والإدانات النقدية والصوائر والمصاريف القضائية، من أجل إعادة هندستها، والعمل على ضبط إجراءات تحصيلها، وأنها عازمة على مواصلة الانكباب على ورش إصلاح عملية التحصيل، على ضوء توصيات ميثاق إصلاح منظومة العدالة.

وفي هذا الصدد، سيتم الأخذ بعين الاعتبار الملاحظات والتوصيات الوجيهة التي وقف عليها قضاة المجلس الأعلى للحسابات بمناسبة المهمة التي قاموا بها، بالنسبة لتدبير عملية التحصيل، على المستوى المركزي، أو على صعيد مختلف محاكم المملكة، وذلك في إطار المقاربة الجديدة التي ستعمل الوزارة على وضعها بشراكة مع كل المتدخلين في هذه العملية، خاصة مصالح الخزينة العامة للمملكة، مما سيمكنها من تجاوز كل الإخلالات والنقائص المرتبطة بتحصيل الغرامات والإدانات النقدية والصوائر والمصاريف القضائية، سواء ما يرتبط بالجانب القانوني، أو المحاسباتي، لإضفاء المصداقية اللازمة على المقررات القضائية الصادرة بهذا الشأن، وصون ما كان يضيع من أموال على الخزينة العامة للمملكة.

هذا، وارتباطا بما سبق، وبعد الاطلاع على الملاحظات التي تم رصدها من طرف السادة القضاة أعضاء اللجنة التابعة للمجلس الأعلى للحسابات، تتقدم وزارة العدل والحريات بالأجوبة التي تراها ملائمة بشأن الملاحظات، وذلك كما يلي:

أولا : بالنسبة لاحتساب الكفالات كغرامات محصلة وآثارها على صحة البيانات المصرح بها

تعمل كتابة الضبط على تصفية الكفالات المالية، باستخلاص مبلغ الغرامات والصوائر من مبلغ الكفالة المودع من طرف المتهم بصندوق المحكمة، إذا تم الحكم باسترجاعها، وبالتالي متابعة تحصيل ما تبقى، إذا كان مبلغ الكفالة لا يغطي مجموع مبالغ الغرامات والصوائر المحكوم بها.

أما بالنسبة لإصدار بيانات الأوامر بالدفع المتعلقة بمبالغ الكفالات المصادرة لفائدة خزينة الدولة، أو تلك التي لم يطالب أصحابها باسترجاعها، واعتبارها غرامات، وتحويلها إلى الحساب الخاص عوض الخزينة العامة للمملكة، فإن هذا الإجراء الخاطئ يطبق ببعض محاكم المملكة، وتحرص لجن المراقبة بوزارة العدل والحريات على رصد هذه الظاهرة بالمحاكم، أثناء تفقدها وتعمل على تصحيح الوضعية.

ثانيا : بالنسبة للمصاريف القضائية في المادة الجنائية

تضمن تقرير المجلس الموقر جدول مصاريف القضاء في الميدان الجنائي من 2008 إلى 2012، مشتملا للمبالغ التي تم تسبيقها من طرف الخزينة العامة للمملكة، غير أنه يتعين خصم مبالغ الصوائر الناتجة عن الأحكام والقرارات التي تصدر ببراءة المتهمين، والقاضية بتحميل خزينة الدولة الصائر.

كما أن إصدار قرار مشترك لوزيري العدل والحريات ووزير الاقتصاد والمالية المحدد لشروط تحصيل الصوائر والمصاريف القضائية، المنصوص عليه بالمادة 16 من مدونة تحصيل الديون العمومية، التي تم تغييرها وتتميمها بمقتضى المادة 9 من قانون المالية لسنة 2010، يعتبر من المسائل العالقة التي تعهدت المصالح المختصة بالخزينة العامة للمملكة بانجازها في الوقت القريب، باعتبار أن هذا القرار أمر أساسي في عملية تحصيل هذا النوع من المداخيل، وقد قامت الوزارة بتوجيه تذكير في الموضوع إلى وزارة الاقتصاد والمالية.

ثالثا : بالنسبة للغرامات التي تم التكفل بها من بين تلك المحكوم بها

لم يشر تقرير المجلس الموقر إلى المرحلة الخاصة بتبليغ المقررات القضائية، كحلقة سابقة لعملية التحصيل، وتم اعتبار الغرامات التي لم يتم مباشرة إجراءات التحصيل بشأنها من تاريخ النطق بالحكم بعد مرور أمد التقادم متقادمة.

وفي نفس السياق، فإن تقادم المقررات القضائية المشار إليها بالنسبة لكل من المحاكم الابتدائية الزجرية بالدار البيضاء، وطنجة، والخميسات، راجع إلى أن إشكاليات التبليغ الزجري، المتمثلة أساسا في:

- العناوين الناقصة، أو الخاطئة، أو الموجودة خارج نفوذ المحكمة؛
- قلة الموارد البشرية المؤهلة؛
- امتناع المفوضين القضائيين عن المساهمة في عملية التبليغ الزجري، بحجة عدم تناسب التعويض الممنوح إليهم، مع المجهودات المبذولة من طرفهم، خصوصا إذا كانت العناوين المراد تبليغها بعيدة، وتتطلب مصاريف.

رابعا : بالنسبة لتحديد المسؤوليات في مجال التحصيل بين وزارة العدل والحريات والخزينة العامة للمملكة

سيتم تحديد هذه المسألة بشكل دقيق وبآجال محددة، ضمن مشروع التعليمية المشتركة بين وزيري العدل والحريات والاقتصاد والمالية في مجال التحصيل، والتي يجري حاليا إنجاز صيغتها النهائية.

خامسا : بالنسبة لعدم صلاحية المقتضيات المعمول بها من التعليمية المشتركة بين وزارة العدل والحريات والخزينة العامة للمملكة

بالرغم من عدم توقيع التعليمية المشتركة المعمول بها حاليا، والتي تعود إلى سنة 1993، فإن مقتضياتها لا زالت تطبق من طرف الخزينة العامة للمملكة ومصالحها الجهوية والإقليمية، وتعمل كتابة الضبط على تكييفها مع المستجدات القانونية الصادرة في موضوع التحصيل.

سادسا : بالنسبة لعدم تفعيل اتفاقية التعاون والشراكة بين وزارة العدل والحريات والخزينة العامة للمملكة

يمكن التأكيد أن هذه النقطة من بين المسائل العالقة مع الخزينة العامة للمملكة، وتعمل وزارة العدل والحريات على تكثيف التنسيق مع المصالح المختصة، من أجل التسريع باستصدار التعليمية المشتركة في أقرب الآجال.

سابعا : بالنسبة لتاريخ النطق بالأحكام وتاريخ صدورها مكتوبة

الأصل أنه لا يمكن النطق بالمقررات القضائية الزجرية إلا بعد تحريرها، غير أنه يلاحظ أن هذا الإجراء لا يتم التقيد به في الكثير من الأحيان، وهو الأمر الذي تحرص المفتشية العامة التابعة لوزارة العدل والحريات على الحد منه خلال زياراتها التفقدية لمختلف محاكم المملكة.

كما يتعين التذكير بأن جميع الأوامر القضائية في المخالفات والجنح، والتي تعتبر أكثر القضايا الرائجة أمام المحاكم، لا يتم النطق بها، إلا بعد تحريرها في نماذج أعدت خصيصا لهذا الغرض.

ثامنا: بالنسبة للتبليغ عن طريق البريد المضمون

يمكن التأكيد أن الشيات البريدية توزع من طرف الإدارة المركزية بوزارة العدل والحريات على جميع محاكم المملكة، تبعا للاعتمادات المالية المرصودة سنويا في هذا الإطار، وحسب الحاجيات المعبر عنها من طرف المديريات الفرعية؛

تاسعا: بالنسبة للتبليغ بواسطة القيم

تطبق المحاكم مسطرة التبليغ بواسطة القيم رغم عدم فعاليتها، كما أنه تعترضها إشكاليات كثيرة تتطلب تدخلا تشريعيا، لاسيما بالنسبة للجهة التي تتحمل مصاريف الإشهار، وإجراءاتها المحاسبية المعمول بها في هذا المجال، هذا إذا لم يتم حذف هذا الإجراء باعتبار المشاكل المترتبة عنه.

عاشرا: بالنسبة للإنذار كإجراء من إجراءات التحصيل الجبري

يلاحظ أن الدعامة المحاسبية المعمول بها بالمحاكم، لا تأخذ بمسطرة إنجاز القوائم الأصلية للإنذار، كما جاءت به مدونة تحصيل الديون العمومية الصادرة سنة 2000، والذي تعتمده فقط مصالح الضرائب في إطار التحصيل الجبري.

أما بالنسبة للمحاكم فيتم اعتماد بيانات التكفلات، وذلك في انتظار إعادة هيكلة الدعامة المحاسبية أمام المحاكم، وهو الأمر الذي كان موضوع عدة اجتماعات مع مسؤولي الخزينة العامة للمملكة، وذلك تفعيلا للتعليمية المشتركة المتعلقة بتقديم حساب التسيير من طرف محاسبي المحاكم أمام المجلس الأعلى للحسابات.

إحدى عشر: بالنسبة لعدم تفعيل الإشعار للغير الحائز

تم التنصيص على هذا الإجراء بمشروع التعليمية المشتركة بين وزيري العدل والحريات والاقتصاد والمالية.

إثنى عشر: بالنسبة لعدم تعميم تجربة تنفيذ الإكراهات البدنية بالمراكز الحدودية داخل التراب الوطني

تعترض تعميم تجربة تنفيذ الإكراهات البدنية بالمراكز الحدودية داخل التراب الوطني إشكالية عدم توفر أجهزة الشرطة والدرك الملكي على الوسائل اللوجستيكية المتطلبة لذلك.

ثلاثة عشر: بالنسبة لعدم تطبيق جزاءات تأخير الأداء وصوائر التحصيل الجبري

بخصوص هذه النقطة، فإن الأمر راجع بالأساس إلى عدم صدور القرار المشترك بين وزيري العدل والحريات والاقتصاد والمالية المنظم لكيفية أجرأتها، كما تمت الإشارة إلى ذلك سابقا.

أربعة عشر: بالنسبة للتنظيم الهيكلي لكتابة الضبط واختصاصاتها وعدم إعطاء الأولوية لقسم التنفيذ الزجري

ستنكب وزارة العدل والحريات على تحديث الهياكل والوحدات لتجاوز معضلة التبليغ والتحصيل، وذلك بإحداث هيئة أو وحدة للتنفيذ الزجري، تتولى التنفيذ الرضائي والجبري للغرامات والإدانات النقدية والصوائر والمصاريف القضائية، تماشيا مع التوصيات المضمنة بميثاق إصلاح منظومة العدالة، بعد ما تم موافقة جلالة الملك أعزه الله، على مختلف مضامينه، بما في ذلك مراجعة منظومة التحصيل.

خمسة عشر: بالنسبة للجمع بين اختصاصات الآمر بالصرف والمحاسب العمومي في مجال تحصيل الغرامات والإدانات النقدية والصوائر والمصاريف القضائية

في هذا الصدد، ستحرص وزارة العدل والحريات في إطار وضع مشروع التعليمية المشتركة المذكورة أعلاه، على وضع الأسس العملية لتكليف النيابة العامة، بمهمة إصدار مستخرجات المقررات القضائية، تبعا للمواد 40 و49 و 597 من قانون المسطرة الجنائية، بحكم أنها الجهة التي تسهر على تنفيذ المقررات القضائية، على أن تناط مهمة التكفل والتحصيل برئيس كتابة الضبط، إذ من شأن تبني هذا الطرح، تخفيف العبء عن رئيس كتابة الضبط بالمحاكم، وبالتالي العمل على الفصل بين مهمتي الآمر بالصرف والمحاسب العمومي.

ستة عشر: بالنسبة لحركية دورية لموظفي قسم التنفيذ الزجري

فقد سبق للجن المراقبة التابعة لوزارة العدل والحريات أن رصدت هذه الظاهرة وسلبياتها بمختلف محاكم المملكة، وأن قسم التحصيل بمديرية الميزانية والمراقبة بهذه الوزارة، بصدد التنسيق مع مديرية الموارد البشرية قصد تعيين الموظفين المنوطة بهم عملية التحصيل، على غرار ما هو معمول به بالنسبة للمحاسبين العموميين العاملين بمكاتب الحسابات والصندوق بالمحاكم أو بما هو معمول به لدى مصالح الخزينة العامة للمملكة في مجال التحصيل.

هذا، وتجدر الإشارة إلى أنه في إطار حرص الوزارة على حل الإشكاليات التي تعيق منظومة التحصيل، مع الأخذ بعين الاعتبار ملاحظات المجلس الأعلى للحسابات، تم تفعيل اللجنة المركزية المكلفة بإعداد مشروع التعليمية المشتركة المتعلقة بتحصيل الغرامات والإدانات النقدية والصوائر والمصاريف القضائية، التي تضم ممثلي جميع المديريات المركزية، للعمل بتنسيق مع المصالح المختصة بالخزينة العامة للمملكة، على تنزيل مضامين اتفاقية التعاون والشراكة بين وزارة العدل والحريات والخزينة العامة للمملكة، بشأن تحصيل الغرامات والإدانات النقدية والصوائر والمصاريف القضائية، في أفق تنزيل ميثاق إصلاح منظومة العدالة في ما يخص التحصيل، لاسيما ما يتعلق بإحداث هيئة أو وحدة للتنفيذ الزجري، تتولى التحصيل الرضائي والجبري للغرامات المحكوم بها من طرف المحاكم.

(...).

المديريات الجهوية للمندوبية السامية للتخطيط بالدار البيضاء و فاس و أكادير

أحدثت المندوبية السامية للتخطيط، في بادئ الأمر، كوزارة منتدبة بتاريخ أبريل 1998، ثم كوزارة للتوقعات الاقتصادية والتخطيط في يوليوز 2002، لتصبح بعد ذلك المندوبية السامية للتخطيط، سنة 2003. وتتمثل اختصاصات هذه المؤسسة فيما يلي:

- إنجاز الدراسات اللازمة لمعرفة بنية وتطور السكان و حاجياتهم؛
- جمع وتحليل ونشر المعلومات الإحصائية الاقتصادية و الاجتماعية و تأمين تنسيق النظام الوطني للمعلومات الإحصائية؛
- تأمين تنسيق النظام الوطني للمعلومة الإحصائية؛
- إعداد الحسابات الوطنية وتتبع الظرفية الاقتصادية...إلخ؛

و يبلغ عدد المديريات الجهوية للمندوبية السامية للتخطيط ستة عشر (16). و يحـــدد القرار رقم 02.1343 المؤرخ في 22 يوليوز 2002 مهام المديريات الجهوية للمندوبية السامية للتخطيط كما يلي:

- القيام بالبحوث و بجميع العمليات الرامية إلى جمع المعلومات في ميادين الإحصائيات و التوثيق؛
- إنجاز الدراسات ذات الطابع الاقتصادي والاجتماعي و الديمغرافي، بهدف النهوض بالتنمية الجهوية و المحلية؛
- المساهمة بتعاون مع السلطات الجهوية و الإقليمية المختصة في إعداد و تتبع وتقييم المخططات المحلية والمخططات الجهوية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية.

و تتكون المديريات الجهوية من أربعة (4) مصالح : مصلحة الإحصائيات و مصلحة التخطيط و مصلحة التوثيق والمعلومات ومصلحة الوسائل العامة.

و قد بلغ عدد موظفي المندوبية السامية للتخطيط، في نهاية سنة 2012، 2222 موظفا يتوزعون بين الإدارة المركزية (1423 موظفا) و المديريات الجهوية (799 موظفا).

و بلغت ميزانية المندوبية السامية للتخطيط، سنة 2012، ما يعادل 411.970.000,00 درهم خصص منها مبلغ 332.020.000,00 درهم لميزانية التسيير و 79.770.000,00 درهما لميزانية الاستثمار.

I. ملاحظات و توصيات المجلس الأعلى للحسابات

أولا- ملاحظات خاصة بمهام المديريات الجهوية للمندوبية السامية للتخطيط

1. فترات غير ملائمة لإجراء البحوث.

لاحظت لجنة المجلس الأعلى للحسابات بأن البحوث المنجزة على المقاولات، تتزامن برمجتها، من طرف مديرية الإحصاء، خلال فترات إعداد الحسابات الختامية، مما يترتب عنه ضعف في التعاون من طرف الأشخاص الذين يشملهم الاستطلاع أو البحث، وذلك نظرا للأعباء التي تتحملها الشركات خلال هاته الفترة، كما هو الشأن بالنسبة للبحث لدى مقاولات البناء والأشغال العمومية والتجارة والخدمات والبحث المخصص لهياكل الإنتاج (2008 - 2009).

يوصي المجلس الأعلى للحسابات بالأخذ بعين الاعتبار إكراهات الخاضعين للاستطلاع عند برمجة البحوث.

2. استهداف غير صائب للوحدات المستطلعة

لاحظت لجنة المجلس الأعلى للحسابات أن وحدات البحوث غالبا ما تكون موضوع عدد من البحوث المتزامنة، مما يؤدي إلى ضجر وسأم بعض الأسر، وبالتالي رفض التعاون مع باحثي المندوبية السامية للتخطيط. وهذا ما تأكد من خلال البحث الوطني الدائم حول التشغيل الخاص بالأسر، والذي يمكن من فهم الخصائص الديمغرافية والسسيوثقافية والمهنية للساكنة النشيطة، و كذا من خلال دراسة الحركية الاجتماعية بين الأجيال وكذا ظروف الإسكان والولوج إلى الخدمات الاجتماعية الأساسية.

يوصي المجلس الأعلى للحسابات بمراجعة تقنيات وأساليب تحديد العينات لتفادي خضوع نفس الوحدات لعدة بحوث في آن واحد.

3. غياب سياسة للتواصل و التحسيس بأهمية البحوث

يواجه باحثو المندوبية السامية للتخطيط صعوبات في الميدان، أثناء القيام بمهامهم، وذلك لإحجام بعض الأسر والشركات عن التعاون، ويرجع هذا جزئيا إلى عدم دراية الوحدات والأشخاص الخاضعين للاستطلاع والبحث بالمهام المنوطة بالمندوبية السامية للتخطيط.

وتجدر الإشارة إلى أنه لم تجر أية حملة لتحسيس السكان والمقاولات بأهمية البحوث الإحصائية وحثهم على مزيد من التعاون مع الباحثين الإحصائيين، وذلك لتضييق نطاق انعدام الثقة و لطرد الشك الذي يشوب هاته العملية.

أما فيما يتعلق بالأشغال الخرائطية للإحصاء العام للسكان والسكنى، برسم سنة 2014، فإن الباحثين الخرائطيين يواجهون صعوبات لإقناع الأشخاص الخاضعين للإحصاء بأهمية وأهداف هاته العملية.

يوصي المجلس الأعلى للحسابات المندوبية السامية للتخطيط والمديريات الجهوية بتحسين آليات التواصل الخارجي إزاء الساكنة موضوع البحوث، وذلك بتنويع قنوات المعلومات.

4. فوارق كبيرة ما بين العينات المستهدفة والبحوث الميدانية

إن النسبة العالية للإلغاءات والأخطاء تجعل من العينة الأساسية المعتمدة أقل تمثيلية. فعلى سبيل المثال، اعتمدت مديرية الإحصاء عينة تتكون من ثلاثة آلاف وتسعمائة وخمسة عشر (3915) مقاولة متواجدة بمدينة الذارالبيضاء لتكون موضوع البحث الخاص بمقاولات البناء والأشغال العمومية والتجارة والخدمات، برسم سنة 2010، حيث تشكل هاته العينة 45 % من العينة الوطنية للمؤسسات والمقاولات المكونة لهذا القطاع.

إلا أن الوضعية التي تخص عملية البحث التي تغطي الفترة الممتدة من 06 يونيو 2011 (تاريخ انطلاق هذا البحث) إلى غاية 30 يونيو 2012، تبين أنه، من أصل 3915 مقاولة موضوع البحث، فقط ألفان و أربع مائة و تسعة وسبعون (2497) مقاولة تم بحثها فعلا، مع عدم الأخذ بعين الاعتبار الوحدات الملغاة و حالات الامتناع عن الإجابة و توقف نشاط بعض الشركات و حالات المقاولات المستطلعة جزئيا و تغيير عناوين بعض المقاولات و تكرار الشركات و حالات المقاولات الخارجة عن نطاق البحث وتلك المتواجدة خارج منطقة البحث. كما أن 2497 مقاولة التي شملها البحث فعليا لا تمثل إلا 64 % من العينة المحددة سابقا، وهذا من شأنه أن يؤثر على مصداقية المعلومات.

لذا، يوصي المجلس الأعلى للحسابات باعتماد أساليب وتقنيات مناسبة للحد من النسبة العالية للوحدات الملغاة، وبالتالي الحفاظ على تمثيلية العينات المدرجة.

5. عدم ملاءمة مؤهلات الباحثين لطبيعة البحوث الإحصائية

لقد لوحظ أن اختيار الباحثين الإحصائيين بالمديريات الجهوية لإنجاز مختلف العمليات الإحصائية لا يخضع لمعايير موضوعية (التكوين، الكفاءة...) بل تتدخل فيه اعتبارات مادية محضة (تعويضات عن التنقل). ذلك أن بعض البحوث الإحصائية، التي تتطلب تقنيات خاصة، تنجز من طرف باحثين لا تتوفر فيهم المؤهلات المطلوبة. و خير مثال على ذلك البحث الوطني حول البناء و التجارة والخدمات (BCS) و الذي يتطلب الإلمام بتقنيات المحاسبة.

وعليه، يوصي المجلس بضرورة ملائمة مؤهلات الباحثين مع طبيعة البحوث الإحصائية، وذلك للرفع من النجاعة والفعالية في عملهم وتعزيز سبل تقييم أدائهم.

6. الاستعمال المحدود للتكنولوجيات الحديثة للإعلام والتواصل في عملية جمع المعلومات

حسب مديري المديريات الجهوية الثلاث المعنية، تعرف عملية تسجيل المعلومات الإحصائية بالحواسيب عدة أخطاء، ترجع بالأساس إلى العدد الهائل للاستمارات التي يتم ملؤها بطريقة يدوية.

و رغم جمع المعلومات بواسطة تقنية «CAPI» وتعميم استعمال الجهاز المساعد الرقمي الشخصي «PDA» ولوحات اللمس اليدوية، فإن استعمال التكنولوجيات الحديثة يبقى محدودا، مما يعرقل مسلسل جمع المعلومات، خاصة بالنسبة لتلك المقاولات التي تتوفر على معطيات رقمية.

لذلك، يوصي المجلس الأعلى للحسابات بتعميم استعمال تكنولوجيا الإعلام الحديثة للرفع من المردودية و إعطاء مصداقية أكثر للمعلومات الإحصائية.

7. نتائج البحوث الإحصائية المنجزة من طرف المديريات غير قابلة للاستثمار على المستوى المحلي

إن الأبحاث الإحصائية الوطنية لا تستجيب لمتطلبات الفاعلين المحليين، ذلك أن المديريات الجهوية لا تتوفر إلا على معطيات ومعلومات ذات طابع جهوي، في حين أن الحاجيات تتموقع على مستوى العمالات والجماعات. ويرجع ذلك، بالأساس، إلى محدودية العينة التي يتم اعتمادها لإنجاز العمليات الإحصائية.

كما أن المديريات الجهوية لا تتوفر على قاعدة معطيات جهوية من شأنها تلبية الطلبات المتزايدة على المعلومة الإحصائية، لما تكتسيه من أهمية في برمجة الأنشطة الخاصة بالتنمية الاقتصادية و الاجتماعية، إن على المستوى الجهوي أو المحلي.

لذا، يوصي المجلس الأعلى للحسابات المديريات الجهوية بتعزيز التعاون مع الفاعلين المحليين وذلك للاستجابة، قدر المستطاع، للحاجيات والتطلعات، فيما يتعلق بجمع المعطيات الإحصائية على الصعيد المحلي.

8. غياب تقييم مردودية وجودة أعمال الباحثين الإحصائيين

فيما يتعلق بالبحوث الإحصائية التي تنجز بصفة منتظمة، تبين أن المديريات الجهوية لا تتوفر على الإمكانيات لتقييم مردودية الباحثين الإحصائيين، وذلك لأن عمليات إدخال ومعالجة واستغلال المعلومات تتم على مستوى الإدارة المركزية (مديرية الإحصاء).

و علاوة على ذلك، فإن المديريات الجهوية لا تتوصل بنتائج سلسلة من الاختبارات المنجزة من طرف مديرية الإحصاء حول البيانات والمعطيات المضمنة بالاستمارات، الشيء الذي لا يمكنها من تقييم عمل موظفيها.

و هكذا فإن تقييم مردودية الباحثين الإحصائيين و تحديد مبلغ تعويضاتهم المادية يتم فقط على أساس الجانب الكمي، بحيث لا يؤخذ بعين الاعتبار سوى عدد الاستمارات التي يتم تعبئتها، دون مراعاة جودة وصحة المعلومات. و لعل البحث «BCS» يبقى خير مثال على ذلك.

وعليه، يوصي المجلس بتعزيز رقابة الجودة وتقييم أعمال ومردودية الباحثين الإحصائيين، سواء على الصعيد المركزي أو الجهوي.

9. استغلال ونشر متأخر لنتائج بعض البحوث و الدراسات الإحصائية

لقد لوحظ أن تقارير بعض الدراسات والبحوث الإحصائية يتم نشرها عدة سنوات بعد إنجازها (قد يصل التأخير إلى ثلاث سنوات)، مما يجعل نتائجها تنطوي على مغالطات تاريخية، و بالتالي عديمة الجدوى. و يمكن الاستدلال على ذلك بمعطيات الجدول أسفله:

المديرية الجهوية	البحث أو الدراسة	تاريخ الإنجاز	تاريخ نشر النتائج
المديرية الجهوية لأكادير	بحث حول الجرد المتعلق بالجماعات	من شتنبر 2010 إلى أبريل 2011	لم يتم النشر بعد
	بحث حول هياكل الإنتاج	2009 - 2008	لم يتم النشر بعد
المديرية الجهوية للذار البيضاء الكبرى	بحث حول الحسابات الجهوية	2010	2013
	مونوغرافية الفداء- مرس السلطان	2010	2012

وعليه، يوصي المجلس بنشر نتائج البحوث داخل آجال معقولة.

ثانيا- ملاحظات متعلقة بالبرمجة في الميزانية وتدبير التعويضات عن التنقل

1. نواقص على مستوى برمجة الميزانية وانعدام التعاقد بين المندوبية السامية للتخطيط ومديرياتها الجهوية

تعمل الإدارة المركزية على رصد نفس الاعتمادات المالية من سنة إلى أخرى لفائدة المديريات الجهوية وذلك بطريقة ضمنية وتلقائية.

و يتضح كذلك أن مساهمة الإدارة المركزية بالنسبة لبرمجة البحوث والدراسات لا ترقى إلى المستوى المطلوب، خاصة وأنه، إضافة إلى البحوث التي تنجز بشكل دائم، هناك بحوث تتم برمجتها بطريقة مفاجئة خلال السنة.

وتجدر الإشارة إلى أنه تم الشروع في إنجاز مشروع تعاقدي بين المندوبية السامية للتخطيط ومديرياتها الجهوية، منذ سنة 2004، وذلك لتمكين المديريات المذكورة من تنفيذ أعمالها على أساس برمجة محكمة من حيث تحديد أهداف مرقمة ومؤشرات و من حيث النتائج المراد تحقيقها، مع التوزيع المناسب للموارد. إلا أن هذا الإطار التعاقدي لم يتم إخراجه إلى حيز الوجود.

لذلك، يسجل المجلس الشروع في مسلسل تعاقدي بين المندوبية السامية للتخطيط والمديريات الجهوية ويحث المسؤولين على تفعيله في أقرب الآجال.

2. اعتماد مقاييس متعددة وغير قانونية في مجال التعويضات عن التنقل

- **التنقل المتعلقة بموظفي الإدارات العمومية**

يحدد قرار الوزير المنتدب لدى الوزير الأول المكلف بالشؤون الإدارية رقم 961.97 بتاريخ 22 أبريل 1997، كما تم تعديله وتتميمه بقرار الوزير المكلف بالشؤون الإدارية، الأمين العام للحكومة، رقم 453.75 بتاريخ 30 دجنبر 1975، نسب التعويض اليومي عن مصاريف التنقل المتعلقة بموظفي الإدارات العمومية.

في هذا الصدد، سجل المجلس اعتماد عدة مقاييس غير قانونية مطبقة من طرف المندوبية السامية للتخطيط ومديرياتها الجهوية لتعويض الموظفين عن التنقل في إطار إنجاز البحوث الإحصائية.

3. استفادة موظفي المديريات الجهوية من تعويضات عن التنقل رغم عدم مشاركتهم في العمليات الإحصائية الميدانية

لوحظ تعميم توزيع تعويضات التنقل لتشمل حتى الموظفين الذين لا يشاركون في البحوث الإحصائية. هؤلاء يستفيدون من تعويضات على أساس بحوث وهمية مسماة «الدراسات الجهوية».

4. تصميم على المقاس للنظام المعلوماتي المتعلق بتعويضات التنقل

صمم النظام المعلوماتي الخاص بالتعويضات عن التنقل بشكل يسمح، بل ييسر خرق المقتضيات القانونية في هذا المجال، وخصوصا بالنسبة لتطبيق التخفيضات (Abattements). حيث أنه ، بعد إدخال المعطيات المتعلقة بالمهمة، يصدر النظام المعلوماتي بيان المبالغ المستحقة الذي يبين النسب اليومية المطبقة والمدة الزمنية التي لا تفوق 15 يوما كي لا يطبق التخفيض المنصوص عليه في القانون.

لذا، يوصي المجلس باحترام المقتضيات القانونية المتعلقة بالتعويضات عن التنقل، والتفكير مع السلطات الحكومية المختصة في صياغة نظام خاص للمندوبية السامية للتخطيط، فيما يتعلق بالتعويضات المتعلقة بالأبحاث الإحصائية.

5. تداخل بين فترات التوقف عن العمل و الفترات المعنية بالتنقل

لقد مكن اطلاع المجلس على بعض البيانات من الوقوف على اختلالات على مستوى صرف تعويضات التنقل، و يتعلق الأمر بما يلي:

- **التداخل بين فترات العطل الإدارية وتلك المتعلقة بالتنقلات**

لقد أبانت المقارنة بين سجل العطل الإدارية و بعض الأوامر بمهمة تداخلا بين الفترات موضوع العطل و تلك المتعلقة بالتنقلات الموجبة للتعويضات.

- **التداخل بين فترات رخص المرض وتلك المتعلقة بالتنقلات**

بالرجوع إلى الشواهد الطبية المودعة لدى المديرية الجهوية للتخطيط بالدار البيضاء و إلى بعض الأوامر بمهمة، تبين أن هناك تداخلا بين بعض فترات المرض و تلك المتعلقة بالتنقلات.

- **صرف تعويضات التنقل لموظفين برسم فترة إضرابهم عن العمل**

بالرجوع إلى قائمة بأسماء الموظفين المضربين عن العمل يومي 09 و 16 ماي 2012 و الاطلاع على الأوامر بمهمة، اتضح أن هؤلاء الموظفين استفادوا من تعويضات عن التنقل برسم اليومين المذكورين.

وعليه، يسجل المجلس التدابير المتخذة من طرف المندوبية السامية للتخطيط من أجل استرجاع المبالغ المؤداة بشكل غير مبرر، لكنه، مع ذلك، يوصي المندوبية السامية للتخطيط ومديرياتها الجهوية بالتقيد بالقوانين المنظمة للتعويضات عن التنقل الخاصة بالموظفين.

II. جواب المندوب السامي في التخطيط

(نص الجواب كما ورد)

رحبت المندوبية السامية للتخطيط بمهمة المجلس الأعلى للحسابات التي تطابق رغبة سبق وأن عبرت عنها المندوبية في أكثر من مناسبة.

أولا- ملاحظات خاصة بمهام المديريات الجهوية للمندوبية السامية للتخطيط

1. إنجاز البحوث في فترات غير مناسبة

بخصوص البحوث الذائمة (التشغيل والأسعار والظرفية لدى الأسر والمقاولات، الخ.) والبحوث البنيوية (استهلاك ونفقات الأسر والقطاع غير المنظم، الخ.) لا يمكن الحديث عن فترة مناسبة أو غير مناسبة لكون عملية تجميع بيانات هذه البحوث تتم على مدار السنة. فيما يتعلق بالبحث السنوي حول قطاعات البناء والأشغال العمومية والتجارة والخدمات، وباستثناء البحث المتعلق بسنة 2010 الذي عرف تأخرا في انطلاقته بسبب بعض المشاكل اللوجيستيكية، فإن الشروع في تجميع البيانات المتعلقة بالسنة (ن) ينطلق ابتداء من الفصل الثاني من السنة (ن+1) وذلك مراعاة للآجال التي يتطلبها إعداد الحصيلة المحاسباتية السنوية من طرف المقاولات. ويهدف هذا البحث إلى تجميع، ليس فقط البيانات المحاسباتية للمقاولات، ولكن أيضا المعطيات المتعلقة ببنيات الإنتاج حسب فروع النشاط الاقتصادي، والتي لا تنشر في تقارير المقاولات. وتستغرق المدة المحددة لتجميع معطيات هذا البحث بالميدان ستة أشهر وذلك أخذا بعين الاعتبار تأخر بعض المقاولات في الأجوبة بحكم ما تكون منهمكة فيه خلال هذه الفترة من تحضير لعقد مجالسها الإدارية، ونظرا كذلك لتعدد الطلبات التي ترد عليها في نفس الوقت من مؤسسات أخرى كوزارة التجارة والصناعة والتكنولوجيات الحديثة ووزارة الاقتصاد والمالية وبنك المغرب. بالنسبة لجهة الدار البيضاء بالذات، فإن هذه المرحلة غالبا ما تستغرق وقتا أطول نظرا للعدد الهام وللوزن الاقتصادي والمالي للمقاولات التي يوجد مقرها الاجتماعي بهذه المدينة. ومن أجل إيجاد حل لهذه الإشكالية مع التخفيف بشكل ملحوظ من العبء الإحصائي على المقاولات، فإن المندوبية السامية للتخطيط ما فتئت تدعو إلى منحها إمكانية التوصل سنويا بالتصاريح الضريبية للمقاولات، إما بكيفية مباشرة، أو من خلال استغلال الجذاذات التي تتوفر عليها المديرية العامة للضرائب التابعة لوزارة الاقتصاد والمالية، وذلك كما هو معمول به لفائدة الأجهزة الإحصائية في البلدان الأخرى كفرنسا مثلا بالنسبة للمعهد الوطني للإحصاء والدراسات الاقتصادية.

2. استهداف غير ملائم للوحدات الخاضعة للبحوث

إن الوحدات التي تخضع للبحوث الإحصائية لا يتم انتقاؤها عن طريق الاستهداف بل باعتماد طريقة السحب العشوائي طبقا للمبادئ الأساسية لمناهج المعاينة، حيث يبقي، حسب هذه المناهج، التداخل بين عينات البحوث أمرا محتملا. إن إقصاء الوحدات التي قد يتم استجوابها مرتين لتفادي هذا التداخل، لمن شأنه أن يمس بتمثيلية العينة الخاصة بموضوع الدراسة، وبالتالي أن يؤثر سلبا على دقة نتائج البحث، هذا مع العلم بأن مثل هذه الحالة تبقى جد نادرة. أما فيما يتعلق بالبحث الوطني حول التشغيل، فإن المنهجية المعتمدة لسحب العينة تقتضي خضوع كل أسرة مسحوبة مرتين متتاليتن للبحث خلال الفترة الفاصلة بين إحصاءين للسكان للتمكن من دراسة دينامية سوق الشغل عبر رصد تطور وضعية هذه الأسر.

3. غياب سياسة للتواصل والتحسيس بالبحوث

باستثناء الإحصاء العام للسكان والسكنى الذي يحظى بحملة تحسيسية تكلف بها وكالات متخصصة، فإن البحوث الإحصائية التي تقوم بإنجازها المندوبية السامية للتخطيط تعتمد أساسا تواصلا قريبا من أهدافها، يتمثل في توجيه رسائل لأرباب الأسر وللمقاولات، وتوزيع مطويات وتنشيط حوارات وندوات على مستوى القنوات التلفزية والإذاعات الوطنية والجهوية العمومية والخاصة. بخصوص الأشغال الخرائطية المهدة للإحصاء العام للسكان والسكنى، فإن إسهام الأسر فيها يبقى جد محدود، ذلك لأن هذه الأشغال تقتصر على تحيين ميداني لخرائط مناطق الإحصاء. وتقوم

المندوبية السامية للتخطيط بهذه العملية بمساهمة السلطات المحلية، وبتنسيق مع اللجن الإقليمية التي تضم كذلك ممثلي المصالح الخارجية للقطاعات الوزارية.

4. فوارق كبيرة ما بين العينات المستهدفة والبحوث الميدانية

يتم تحديد حجم العينة في البحوث أخذا بعين الاعتبار ظاهرة «عدم الإجابة» التي تضم، بالنسبة للبحوث لدى المقاولات، إضافة إلى المقاولات التي ترفض الإجابة، تلك التي أوقفت نشاطها، بشكل نهائي أو مؤقت، أو التي يصنف نشاطها خارج مجال البحث. ويبقى التحيين المنتظم للقاعدة المعتمدة لسحب عينات البحوث لدى المقاولات السبيل الأفضل للحد من هذه الظاهرة. وتجدر الإشارة هنا، إلى أن المندوبية السامية للتخطيط قد أعدت مشروع مرسوم يقتضي إنشاء سجل للمقاولات وتحيينه تم إرساله للجهات الحكومية ذات الاختصاص. أما البحث السنوي حول قطاعات البناء والأشغال العمومية والتجارة والخدمات لسنة 2010 بالدار البيضاء الذي تمت إثارته على الخصوص، فيتضح منه أن من بين 3917 مقاولة مكونة للعينة الأولية، فقد وقف البحث الميداني على الوقائع التالية: 943 مقاولة توقفت عن النشاط بشكل نهائي أو مؤقت أو توجد خارجة عن مجال البحث. فإذا استثنينا هذه الوحدات من العينة الأولية، يتبقى 2974 مقاولة استجابت 2460 منها لأسئلة البحث، وهذا معناه أن معدل الاستجابة هو 83 % بالدار البيضاء علما أن هذا المعدل بلغ 84 % على الصعيد الوطني بينما بلغ 80% في البحث المماثل المنجز من طرف المعهد الوطني للإحصاء والدراسات الاقتصادية بفرنسا.

5. عدم ملائمة مؤهلات الباحثين لمتطلبات مختلف البحوث

لإنجاز البحوث الذائمة، تجند المندوبية السامية للتخطيط باحثين يتوفرون على مؤهلات كبيرة وعلى تجربة طويلة في مجال تجميع المعطيات الإحصائية بالميدان. ويستفيد هؤلاء الباحثون من دورات تكوينية عند انطلاق هذه البحوث، من أجل تحسين قدراتهم بشكل مستمر. بالنسبة لبعض البحوث ذات الطابع الخاص، كالبحث السنوي لدى مقاولات البناء والأشغال العمومية والتجارة والخدمات، فإن المندوبية السامية للتخطيط تلجأ إلى أطر لها تكوين تقني أو اقتصادي وتتوفر على تجربة طويلة في مجال تجميع المعطيات. وتجدر الإشارة إلى أن مهمة هؤلاء الأطر تقتصر فقط على تجميع المعطيات بالميدان، فيما توكل مهمة تحليلها إلى الأطر المختصة في إعداد الحسابات الوطنية على المستوى المركزي.

6. استعمال محدود للتقنيات الحديثة للمعلومات والاتصال في تجميع المعطيات

شرعت المندوبية السامية للتخطيط منذ سنة 2004 في استعمال تقنية القراءة الآلية للوثائق لمعالجة استمارات العمليات الإحصائية الكبرى، وهو ما مكن من الاستغلال الشامل لمعطيات الإحصاء العام للسكان والسكنى لسنة 2004 خلال فترة زمنية قياسية لم تتجاوز شهرا واحدا بالنسبة للسكان القانونيين، وستة أشهر بالنسبة للخصائص السوسيو ديمغرافية للسكان. من جهة أخرى، تم الشروع في استعمال تقنية تجميع المعطيات بواسطة الحاسوب في البحث الوطني حول التشغيل منذ سنة 2007. إلا أنه تم تأجيل تطبيق هذه التقنية في بحوث أخرى، كالأسعار والظرفية لدى الأسر، نظرا لعدم توفر الاعتمادات المالية الضرورية. وبخصوص بحوث الظرفية لدى المقاولات، وبطلب من المندوبية السامية للتخطيط، شرعت بعض الوحدات في تعبئة استمارات البحث وإرسالها، بواسطة البريد الإلكتروني. وتعكف حاليا المندوبية على دراسة إمكانية تعميم هذه الطريقة، التي يبقى نجاحها رهين بمدى تعاون المقاولات.

7. استغلال نتائج البحوث الوطنية على المستوى المحلي

تعتبر الإحصاءات العامة بمثابة العمليات الإحصائية الوحيدة التي من شأنها توفير نتائج دقيقة، ليس فقط على مستوى الوحدات الإدارية الأساسية، بل كذلك على صعيد الأحياء الحضرية والدواوير بالوسط القروي وكذا مناطق الإحصاء. وقد قامت المندوبية السامية للتخطيط بوضع جذاذات تضم معطيات الإحصاء العام للسكان والسكنى الذي أنجزته سنة 2004 وكذا نتائجه المفصلة حسب الجماعات رهن إشارة مديرياتها الجهوية. أما فيما يخص البحوث ذات البعد الوطني، فإن توفير نتائج دقيقة على المستوى المحلي يقتضي اعتماد عينات كبيرة تتطلب تعبئة موارد تفوق بكثير الإمكانيات البشرية والمالية المتاحة. هذا، وتجدر الإشارة، إلى أنه كلما كان ذلك ممكنا من الناحية الإحصائية، فإن نتائج البحوث حسب الجهات أو الأقاليم أو حتى نتائج دراسات خاصة حسب الجماعات، كما هو الشأن بالنسبة لمستويات

الفقر، توضع رهن إشارة المديريات الجهوية من أجل تلبية حاجيات الفاعلين المحليين، وكذا رهن إشارة كافة المهتمين من خلال نشرها على الموقع الالكتروني للمندوبية السامية للتخطيط.

8. غياب تقييم جودة عمل الباحثين الإحصائيين

تضع المندوبية السامية للتخطيط، بالنسبة لكل بحث، برنامجا يمكنها من تتبع وضعية تقدم الأشغال بالميدان بالنسبة لكل باحث. ويتولى تقييم هذه الوضعيات بشكل ممنهج المهندسون الإحصائيون المشرفون على تتبع البحوث على مستوى كل جهة قبل إرسالها إلى المصالح المركزية الموكول إليها تقييم جودة المعلومات المجمعة من قبل الباحثين، لاستخلاص النتائج، وبالتالي إصدار التوصيات واقتراح العقوبات إن اقتضى الأمر ذلك. وتجدر الإشارة هنا، إلى أن كل هذا يتم تحت إكراهات كم هائل من الأشغال ومحدودية الموارد البشرية المتوفرة لدى المندوبية. ونظرا لطبيعة البحوث وللمجهودات المطلوبة من الباحثين، من حيث التنقل وتجميع المعطيات، فإن ملائمة تدبير التعويضات مع خصوصيات كل جهة يبقى من مسؤولية المديريات الجهوية. لذلك، لا يمكن توحيد المعايير المعتمدة لتقييم مردودية عمل الباحثين نظرا لخصوصية البحوث وظروف إنجازها على مستوى كل جهة. هذا، وتجدر الإشارة إلى أن اعتماد قانون خاص بالباحث الإحصائي، يرفق بنظام مناسب للتعويضات عن التنقل، كما تطالب بذلك المندوبية السامية للتخطيط، يبقى ضرورة ملحة.

9. تأخر استغلال ونشر نتائج بعض البحوث والدراسات

تنقسم البحوث الإحصائية إلى صنفين تختلف ظروف نشر النتائج المتعلقة بكل واحد منهما. يهم الصنف الأول البحوث الاقتصادية والاجتماعية التي يتم إنجازها بشكل مستمر كما هو الشأن بالنسبة للبحوث حول التشغيل والأسعار والظرفية سواء لدى الأسر أو المقاولات. وتنشر نتائج هذه البحوث في تواريخ معروفة ومحددة طبقا لالتزامات المندوبية السامية للتخطيط والتي تم الاتفاق عليها مع صندوق النقد الدولي برسم انخراط بلادنا في النظام المعياري الخاص بنشر المعطيات. أما الصنف الثاني من البحوث الإحصائية والذي يهدف إلى تجميع معطيات بنيوية (البنيات الاقتصادية، البحث الديمغرافي، القطاع غير المنظم، البحث حول مستوى معيشة الأسر، إلخ.)، فإنها تستلزم، بحكم طبيعتها، اعتماد استمارات أكثر تعقيدا وتتطلب وقتا أطول لتجميع المعطيات بالميدان واستغلالها و تحليلها ونشرها. وهكذا، فإن نشر النتائج المفصلة لهذا الصنف من البحوث لا يتم إلا بعد أشهر على انتهاء الأشغال الميدانية أو حتى بعد مرور سنة أو سنتين في بعض الحالات. إلا أن هذا التأخر النسبي لا يفقد البتة نتائج هذه البحوث نجاعتها وقيمتها وبالتالي صلاحيتها على المدى المتوسط وذلك بالنظر لطبيعتها البنيوية.

ثانيا- ملاحظات متعلقة بالبرمجة في الميزانية وتدبير التعويضات عن التنقل

1. نواقص على مستوى برمجة الميزانية وانعدام التعاقد بين المندوبية السامية للتخطيط ومديرياتها الجهوية

ترتكز البرمجة السنوية للاعتمادات على الحاجيات المعبر عنها من طرف كافة مصالح المندوبية السامية للتخطيط. و في هذا الإطار ، يتم عقد مجموعة من الاجتماعات على مستوى الإدارة المركزية ،بحضور ممثلي المديريات الجهوية، قصد البث في المشاريع التي يجب الإبقاء عليها بالنظر إلى البرامج ذات الأولوية بالنسبة للمندوبية السامية للتخطيط.

في الواقع، فان مديرية الإحصاء والمديريات الجهوية ملزمة بإنجاز مجموعة من البحوث السنوية الذائمة بالإضافة إلى بحوث أخرى. ولهذا الغرض، يتم إعداد برنامج عمل سنوي بين مديرية الإحصاء والمديريات الجهوية . وتجدر الإشارة، إلى أن المندوبية السامية للتخطيط بصدد الانتهاء من صياغة هدا الإطار التعاقدي في شكل عقود أهداف_وسائل، على أن يتم تفعيله خلال سنة 2014 .

2. اعتماد مقاييس متعددة وغير قانونية في مجال التعويضات عن التنقل

تعمل مصالح المندوبية السامية للتخطيط و بصفة تلقائية على تطبيق المبالغ القانونية الجاري بها العمل في مجال صرف التعويضات عن التنقل. و يجدر التذكير في هدا الصدد، أن الصعوبات التي يتم ملاقاتها في تدبير صرف هذه

التعويضات المؤداة في إطار البحوث الإحصائية و كذا الحلول المتخذة بشأنها تبقى ذات طبيعة مماثلة لتلك المسجلة بالعديد من الإدارات و الهيئات العمومية.

3. الاستفادة من التعويضات عن التنقل

يستلزم الخصاص الكبير المسجل في الموارد البشرية اللجوء، في كثير من الحالات، إلى تعبئة موظفين إضافيين، من ضمنهم الموظفين العاملين بالمكتب، للقيام بمهام ميدانية تتجلى في جمع المعطيات أو مراقبة سير البحوث الإحصائية، مما يترتب عنه بالضرورة تنقل هؤلاء الموظفين إلى الميدان، وبذلك يصبحون مؤهلين،إسوة بباقي الباحثين، للاستفادة من التعويضات عن التنقل. هذا، وينبغي التذكير أنه في ظل غياب نظام تعويض خاص بالبحوث الإحصائية، فإنه يتم تعويض هؤلاء الباحثين فقط على أساس التعويضات عن التنقل في الميدان.

4. تصميم على المقاس للنظام المعلوماتي المتعلق بتعويضات التنقل

يجب الإشارة إلى أن البرنامج المعلوماتي المتعلق بتدبير صرف التعويضات عن التنقل يستعمل بالأساس لإعداد بيانات نفقات التعويضات عن التنقل بعد إجراء المراجعات الضرورية المرتبطة بتطبيق المقتضيات القانونية الجاري بها العمل في هدا الصدد، و خاصة ما يتعلق منها بقيمة الحصص حسب الدرجة والمدة الزمنية للمهمة.

وفي هذا الإطار، فإن المندوبية السامية للتخطيط ترحب بشدة بتوصية المجلس الأعلى للحسابات و التي تتطابق مع طلبات المندوبية الملحة الرامية إلى تبني نص قانوني تسن بموجبه تعويضات خاصة بالبحوث الإحصائية.

5. تداخل بين فترات التوقف عن العمل و فترات التنقلات

نظرا للعدد الكبير من البحوث الإحصائية المنجزة من طرف المندوبية السامية للتخطيط في مجموع التراب الوطني، فإن وقوع أخطاء غير متعمدة، نتيجة حجم العمل المترتب عن معالجة ملفات صرف تعويضات التنقل، يبقى واردا. غير أن الحالات التي يتم رصدها من خلال عمليات المراقبة يتم تسويتها بصفة تلقائية عبر إصدار أوامر بالمداخيل لاسترداد المبالغ المؤداة عن طريق الخطأ ألإرادي.

و في هذا الإطار، تجدر الإشارة إلى أن الحالات التي تم رصدها من قبل بعثات المراقبة المنجزة إزاء المندوبية السامية للتخطيط قد تمت تسويتها بالكامل عبر إصدار أوامر بالمداخيل التي أفضت إلى الاسترداد الفعلي للمبالغ موضوع هذه الأوامر.

المدرسة الوطنية للصناعة المعدنية

أحدثت المدرسة الوطنية للصناعة المعدنية بمقتضى المرسوم رقم 2.75.296 بتاريخ 02 يونيو 1975. و قد اكتسبت طابع مؤسسة عمومية بموجب القانون رقم 11.80، كما تم تعديله و تتميمه بموجب القانون رقم 40.87 المؤرخ في03 نوفمبر 1993.

وتتمثل مهام المدرسة في توفير تعليم عالي علمي وتقني و كذا الإسهام في التكوين المستمر.

و قد بلغت ميزانية هذه المؤسسة، برسم سنة 2011، ما قدره 104.751.749,27 درهما، 76% منها خصص للتسيير و24% للاستثمار. بالإضافة إلى ذلك، تتوفر المدرسة على حساب خارج الميزانية قارب مجموع مداخيله و نفقاته 8,9 مليون درهم.

و قد انتقل عدد الطلبة المهندسين من 495 طالبا، برسم السنة الدراسية 2006 / 2007، إلى 886 طالبا، خلال السنة 2012 / 2013.

وفي إطار نظام «LMD» (إجازة، ماستر، دكتوراه)، تم الترخيص باعتماد أحد عشر (11) مسلكا، و ذلك من طرف اللجنة الوطنية لتنسيق التعليم العالي(CNACES) و المحدثة بموجب القانون رقم 01.00 المؤرخ في 19مايو 2000 المتعلق بتنظيم التعليم العالي.

I. ملاحظات و توصيات المجلس الأعلى للحسابات

لقد أسفرت مراقبة تدبير المدرسة الوطنية للصناعة المعدنية عن الملاحظات الأساسية التالية:

أولا - تكوين الطالب المهندس

1. التأخير في ملاءمة مقتضيات القانون المنظم للمدرسة الوطنية للصناعة المعدنية مع القانون رقم 00. 01

بموجب المرسوم رقم 2.03.201 المؤرخ في 21 أبريل 2006، تم تصنيف المدرسة الوطنية للصناعة المعدنية ضمن مؤسسات التعليم العالي غير التابعة للجامعات. و قد منح القانون رقم 01.00 للمؤسسات غير التابعة للجامعات أجل ثلاث سنوات لإعادة تنظيم مصالحها و العمل على ملاءمة النصوص القانونية الخاصة بها مع مقتضياته. غير أن المدرسة لم تبادر إلى جعل مقتضيات القانون المؤسس لها مطابقة للقانون رقم 01.00 سالف الذكر.

كما أخذت المدرسة بنظام LMD (إجازة، ماستر، دكتوراه)، و ذلك باعتماد المسالك و الوحدات عوض الدورات و المواد، فتقدمت، في هذا الشأن، بطلب الحصول على الترخيص بالاعتماد، رغم عدم تحيين المرسوم 2.87.906 المؤرخ في 29 أكتوبر 1993 المحدد لنظام الدراسة و الامتحانات بهذه المؤسسة.

و في سنة 2009، أقرت المدرسة نظاما داخليا جديدا، يحيل على القانون رقم 01.00، حددت فيه شروط ولوج المسالك والدورات و نظام الدراسة و طرق التقييم، بدل أن تحدد ذلك بواسطة نصوص تنظيمية، كما هو منصوص عليه في المادة 27 من نفس القانون.

إن من شأن هذه الوضعية أن تنفي الطابع القانوني لبعض الشواهد التي تقبل المدرسة على منحها. وتجدر الإشارة إلى أن خريجي الفوج الأول للماستر، برسم السنة الدراسية 2010 / 2011، لم يتسلموا بعد دبلوماتهم.

2. اعتماد معايير غير قانونية بشأن الولوج و النجاح و الطرد من المدرسة

لقد تبين للمجلس الأعلى للحسابات أن مقتضيات المواد5 و 6 و 13 من النظام الداخلي المصادق عليه من طرف مجلس إدارة المدرسة، بتاريخ 19 نونبر 2009، لا تنسجم مع تلك الواردة في المواد 3 و 8 و 9 من المرسوم رقم 2.87.906 المؤرخ في 29 أكتوبر 1993 المحدد لنظام الدراسة و الامتحانات، و الذي لم يخضع بعد للتحيين. و هكذا فتحت المدرسة إمكانية ولوج السنة الأولى لحاملي الإجازة في الفيزياء أو الكيمياء أو الرياضيات، بعد الانتقاء بناءا على دراسة الملف، وعن طريق المقابلة، و ذلك عوض قبولهم في السنة الثانية عن طريق إجراء مباراة، كما تنص على ذلك المادة 3 من المرسوم سالف الذكر.

كما أن المدرسة تدمج، في السنة الثانية عن طريق المقابلة، المرشحين الحاصلين على دبلوم مهندس و كذا الطلبة الذين اجتازوا بنجاح السنة الأولى أو السنة الثانية من الماستر، رغم أن المرسوم المشار إليه أعلاه لا ينص على ذلك.

بالإضافة إلى ما سبق، فإن المادة 13 من النظام الداخلي تنص على أنه «...إذا حصل الطالب المهندس برسم السنة الأولى أو الثانية على معدل سنوي يتراوح ما بين 20/09 و 20/12 فإنه يكرر السنة، وإذا حصل على معدل عام يقل عن 20/09 يتم طرده بشكل نهائي من المدرسة »، علما أن هذه الشروط غير منصوص عليها في المرسوم رقم 2.87.906 بتاريخ 29 أكتوبر 1993 سالف الذكر.

3. ترخيص اعتماد المسالك

لقد تبين أن اللجنة الوطنية لتنسيق التعليم العالي منحت المدرسة ترخيص اعتماد أحد عشر(11) مسلكا، مع توصيات تتعلق بشروط الولوج و الحصص الزمنية المخصصة للأشغال التوجيهية و تناسق المواد المكونة للوحدات واقتناء المعدات البيداغوجية. غير أن المدرسة لم تفعل هذه التوصيات ولم تقم بأي مبادرة لتقييم الأداء فيما يخص مسار التكوين بالمدرسة.

4. تراجع مؤشر التأطير البيداغوجي

لقد لوحظ تراجع على مستوى مؤشر التأطير البيداغوجي، حيث انتقل من 8 طلبة مهندسين لكل أستاذ، سنة 2006، إلى 13 طالبا مهندسا، سنة 2012، وذلك عقب تنفيذ مقتضيات اتفاقية 10.000 مهندس، كما أن تراجع هذا المؤشر يعزى أيضا إلى عدم تعويض الأساتذة الذين استفادوا من عملية المغادرة الطوعية.

5. تدبير التمدرس

لوحظ أن مصلحة التمدرس لا تقوم بإعداد وضعيات لتتبع الحصص الزمنية المنجزة من طرف كل أستاذ. فهي تفتقد للآليات التدبيرية التي من شأنها تيسير تتبع مدى احترام عدد الساعات المنصوص عليه في المرسوم المؤرخ في 19 فبراير 1997 بمثابة النظام الأساسي لهيئة الأساتذة.

بالإضافة إلى ذلك، فإن عدد ساعات المواد المدرسة، كما تبينه قاعدة البيانات المعلوماتية و المسماة ب «تدبير التمدرس»، لا يصل بالنسبة لأغلب المواد نسبة 60 % من الحصص الزمنية المحددة.

كما تبين أن العدد الإجمالي للساعات الإضافية، لبعض المواد، قد تجاوز بكثير العدد الإجمالي للساعات المحدد في ملف الاعتماد بمعدل 56 إلى 75 ساعة).

6. التداريب و الزيارات الميدانية لفائدة الطلبة المهندسين

يتضمن منهج التكوين بالمدرسة ثلاث فترات من التدريب: شهر واحد، بالنسبة للسنة الأولى، و من شهر إلى شهرين، بالنسبة للسنة الثانية، و من ثلاثة إلى أربعة أشهر، بالنسبة للسنة الثالثة، بالإضافة إلى زيارات لمقاولات تنظم لفائدة الطلبة المهندسين, ويتمحور مشروع التخرج حول التدريب الأخير برسم السنة الثالثة، و يتم تقييمه و تنقيطه من قبل لجنة معينة لهذا الغرض. ومع ذلك، فقد لوحظ أن المدرسة تواجه صعوبات في إيجاد فرص التداريب لجميع الطلبة المهندسين، خصوصا بعد تزايد عدد المسجلين في المدرسة، تبعا لبرنامج 10.000 مهندس، و الذي أعطيت انطلاقته من قبل الحكومة سنة 2006.

و علاوة على ذلك، لا يتم إلزام الطلبة بتقديم تقارير على إثر التداريب التي يقومون بها داخل المقاولات، علما أن النظام الأساسي يفرض عليهم ذلك. أما بالنسبة لإعداد التقارير موضوع مشروع التخرج، فلم يتم تحديد المعايير التي يتعين مراعاتها إن على مستوى المنهجية أو الشكل أو المضمون.

7. تدبير المكتبة

ينص النظام الداخلي على إعارة كتابين، على الأكثر، لكل طالب لمدة لا تتجاوز 15 يوما. غير أنه لوحظ عدم احترام هذه المدة، والتي وصلت في بعض الأحيان إلى ثمانية أشهر، دون أن يقوم المركز الوثائقي و لو بتذكير المستعيرين بضرورة إرجاع الكتب.

أما بالنسبة للأساتذة، فبعضهم لم يرجع الكتب المستعارة في الوقت المحدد، بحيث أن تسعة عشر (19) أستاذا استعاروا 341 كتابا وأكثر من 20 مشروع تخرج لمدد تتجاوز السنة. كما أن بعضهم غادر المدرسة، بشكل نهائي، دون أن يعيد الكتب المستعارة.

8. تدبير المختبرات

تضم المدرسة 40 مختبرا موزعة على سبع شعب. وقد لوحظ أن كل شعبة تحوي أكثر من مختبر، الأمر الذي لا يسمح بالاستعمال الأمثل لموارد المدرسة فيما يرجع لاقتناء التجهيزات و المعدات. كما أن من شأن ذلك أن يساهم في عدم تحديد المسؤوليات و يصعب عملية التتبع و تأطير الطلبة المهندسين.

و بخصوص التقنيين، يلاحظ أنه تم تكليف تقنيين، حصريا، بالمختبرات العشر(10) التابعة لشعبة الكهروميكانيك، في حين أن المختبرات الستة (6) التابعة لشعبة علوم الأرض لا يشرف عليها أي تقني. و علاوة على ذلك، فإن خمسة (5) تقنيين تم توظيفهم في الأصل للعمل في المختبرات يمارسون أعمالا إدارية، بمصالح أخرى بالمدرسة، لا تمت إلى تخصصهم الأصلي بصلة.

أما بالنسبة لاستغلال المختبرات، فقد لوحظ أن بعضها لم تتم الاستفادة منه قط. ويتعلق الأمر، على سبيل المثال لا الحصر، بالمختبرات التالية:

- مختبر «الأنظمة المائية والهوائية» و الذي لم يستغل منذ سنة 2000؛
- مختبر «الكيمياء التطبيقية» الذي توقف استغلاله منذ سنة 2007؛
- مختبر «المطياف و حيود الأشعة السينية» (spectromètre et diffraction à rayons X) غير مستعمل بسبب العطب الذي لحق بمطياف الأشعة السينية(diffractomètre à RX) وحيود الأشعة فوق البنفسجية(spectromètre UV). لذلك، تم التخلي عن الدروس التطبيقية لمادة thermogravimétrie؛
- مختبر «الصور» التابع لشعبة التعدين، و يفتقر لبعض مكملات الأجهزة التي يضمها، كما أنه لا يتم إعطاء الدروس التطبيقية لمادة «الماكروغرافيا» (macrographie)، مما قد يؤثر على وجودة التكوين الذي يتلقاه الطلبة المهندسون؛
- مختبر «المقاطع الرقيقة»(lames minces) و ورشة الصخور يظلان غير فعالين منذ سنة 2004، نظرا لتقاعد التقني المكلف، من جهة، و للأعطاب التي حلت بأغلب المعدات، من جهة أخرى.

و تجدر الإشارة إلى غياب تدابير السلامة داخل المختبرات، في ظل ما تنطوي عليه الأشغال التطبيقية، بحكم طبيعتها و تنوعها، من مخاطر، جراء مناولة الآلات ذات الضغط العالي و استخدام المواد الكيماوية والمتفاعلة و استخدام آلات سحق الصخور. وإضافة إلى ذلك كله، فإن المدرسة تفتقد لأية مسطرة خاصة بتدبير النفايات السامة الناتجة عن أنشطة المختبرات.

9. إكراهات خاصة بمسار التكوين

إن تضاعف عدد الطلبة المهندسين بالمدرسة، و الناتج عن تفعيل اتفاقية 10.000 مهندس، كان له تأثير سلبي على تنظيم الدروس والأشغال التوجيهية و الأشغال التطبيقية، خصوصا تلك المقدمة في إطار الجدع المشترك للسنتين

الأولى والثانية. و هكذا، تبين مدى صعوبة تلقين الدروس والأشغال التوجيهية المدمجة (البحوث العملية و الطرق الرقمية والصيانة و النظم المعلوماتية...) لفائدة مجموعات تضم أكثر من 250 طالبا وطالبة.

ولتجاوز هذه الصعوبات، عمدت المدرسة، خلال الأسدس الثاني من سنة 2010، إلى تقسيم فوج السنة الأولى إلى فروع، بالنسبة لبعض المواد، و تعميم هذا الحل على كل الدروس، الأمر الذي فرض اللجوء باستمرار إلى الاستعانة بالأساتذة الزائرين؛ هذا الإجراء لم يمكن من الاستفادة، بالشكل الأمثل، من الأشغال التطبيقية لفائدة الطلبة المهندسين.

كما أن جل الأشغال التطبيقية أصبحت تتم في إطار مجموعات من أربعة أو خمسة طلبة مهندسين، بعدما كانت، في السابق، تتم في إطار مجموعات مكونة من طالبين، لتمكين الجميع من الاستفادة، على النحو الأمثل، من المعدات المخصصة للأشغال التطبيقية.

10. الوسائل المخصصة للتكوين

تتوفر المدرسة على مجموعة من الممتلكات العقارية وكذا على أثاث المكتب أضحت، في غالبيتها، متقادمة و متهالكة، حيث يعود معظمها إلى سنوات الثمانينات، الأمر الذي من شأنه أن يؤثر سلبا على سير الأنشطة البيداغوجية والإدارية.

وفي سنة 2009 - 2010، تم تكليف مكتبي دراسة بتشخيص حالة بنايات المدرسة، من أجل تقييم الأضرار، وبالتالي اتخاذ التدابير المناسبة، عند الاقتضاء، لتصحيح الوضع. وقد رصدت تقارير التشخيص المنجز تدهورا، في مراحله المتقدمة، على مستوى البنايات، ليتم تحديد كلفة الإصلاحات اللازمة في مبلغ 11.877.740,40 درهما، بالنسبة لمساكن إيواء الطلبة، و2.811.600,00 درهما، بالنسبة للمباني الأخرى.

ومع ذلك، و من خلال زيارة مختلف البنايات، تبين أن أوجه القصور موضوع الملاحظات المشار إليها في تقارير التشخيص المذكورة لا زالت قائمة، حيث لم يتم تنفيذ أي مشروع لإعادة تأهيل هذه البنايات.

و على صعيد آخر، سجل وجود معدات قديمة و غير مستغلة في مختلف مرافق المدرسة من آلات نسخ و طابعات و وحدات للمعالجة المركزية المعلوماتية و شاشات وعاكسون (onduleurs) و طاولات (tables à secousses) و خزانات معدنية ومكاتب وكراسي، الأمر الذي يعوق سير هذه المرافق.

وبناء عليه يوصي المجلس الأعلى للحسابات بما يلي:

- **الإسراع في ملائمة الإطار القانوني للمدرسة مع القانون رقم 01.00 ؛**
- **تطوير عرض التكوين الأساسي؛**
- **العمل على تجميع المختبرات حسب كل شعبة و تجهيزها بالمعدات والمواد و الآليات اللازمة ؛**
- **وضع برنامج لإعادة تأهيل العقارات في حالة المتدهورة.**

ثانيا - البحث العلمي

بالإضافة إلى التكوين الأساسي، أنيطت بالمدرسة، كذلك، مهمة تطوير البحث العلمي. و قد تبين، من خلال تقييم هذا النشاط، بروز أوجه القصور التالية:

- لم تقم المدرسة بتحديد إستراتيجية للبحث العلمي، تأخذ بعين الاعتبار توجهات الإستراتيجية الوطنية لتطوير البحث العلمي في أفق 2025، و التي تم وضعها سنة 2006؛
- تتوفر المدرسة على مديرية للبحث العلمي، لكن هذه الأخيرة لم تبذل الجهود الكافية لتحفيز الأساتذة للقيام بأنشطة في مجال البحث العلمي. و تجدر الإشارة إلى أن عشرة أساتذة فقط من أصل ستة و ستين (66) منخرطون في أنشطة البحث العلمي؛
- غياب ميزانية مخصصة للبحث العلمي؛
- جل المعدات المتوفرة قديمة و تستخدم كأدوات بيداغوجية فقط؛

- رغم أن المادة 2 من القانون رقم 80-11 تخول للمدرسة إمكانية إعداد و منح الشهادة التحضيرية للبحث والدكتوراه في العلوم التطبيقية، فإن هذه المؤسسة لم تتخذ أي إجراء من أجل وضع المناهج الدراسية الخاصة بهذا المجال.

لذا، يوصي المجلس الأعلى للحسابات بإيلاء مزيد من العناية بالجانب المرتبط بالبحث العلمي.

ثالثا - التكوين المستمر و الخبرة و التدبير المالي

1. الأنشطة الخاصة بالتكوين المستمر و الخبرة

توفر المدرسة تكوينا معتمدا من قبل اللجنة الوطنية لتنسيق التعليم العالي (CNACES) يصطلح عليه بالماستر و تكوينا آخر، لمدة سنة، يخول للمستفيدين شهادة تسمى «Mastères».

و مع ذلك، فقد لوحظ أن المدرسة لم تجر دراسات أولية قبل إعطاء انطلاقة هذا النوع الجديد من التكوين. ويتجلى ذلك من خلال أوجه القصور التالية:

- بعض مجالات التكوين لا تدخل في نطاق اختصاص المدرسة. و يتعلق الأمر ب «Mastères» في الاختصاصات التالية : «الكمبيوتر» و «الخدمات اللوجستية الصناعية» و «إدارة المقاولات و الإدارات» و «إدارة المشاريع المبتكرة» و « نظام التدبير المندمج» ؛
- تكاثر تكوينات «Mastères» والتي وصل عددها سبعة أصناف، و بنفس المضمون، في بعض الأحيان، سواء على مستوى الوحدات أو على مستوى المواد. ونتيجة لذلك، لم تلق هاته الشواهد ذلك الإقبال المنتظر، حيث لم يتعد عدد المسجلين ببعضها سبعة مرشحين، كما هو الحال بالنسبة ل «Mastères» في «إدارة البيئة و السلامة الصناعية» و « نظام التدبير المندمج»؛
- عدم وجود معايير لولوج دورات التكوين المستمر، من قبيل الشواهد المطلوبة و الخبرة المهنية المطلوبة، بالإضافة إلى شروط قبول الأساتذة الزائرين و الآليات المتعلقة بتتبع مدى انضباط الأشخاص المستفيدين، نظرا لأهمية كل ذلك في عملية المصادقة على شهادة التدريب؛
- إحداث ماسترين (2) على الرغم من أن النظام الحالي للمدرسة لا يخولها الحق في إحداث شواهد من نوع «LMD» (إجازة، ماستر، دكتوراه). و وفقا لذلك، فإن منح الشواهد يظل رهينا بتغيير النظام الأساسي للمدرسة ومصادقة الوزارة الوصية. وعلاوة على ما سبق، فإن هذا الصنف من التكوين قد توقف منذ السنة الدراسية 2011/ 2012؛
- المشاركة المكثفة للأساتذة في التكوين المستمر على حساب التكوين الأساسي للطلبة المهندسين، كما يتضح من عدد أيام التكوين والتنقلات التي عرفها هذا النشاط، الأمر الذي من شأنه أن يؤثر على جودة تكوين الطلبة المهندسين وعلى عدد ساعات التكوين.

التدبير المالي

بموجب قرار مشترك لوزير المالية و مدير المدرسة رقم 1458/00 بتاريخ 12 يونيو 2000، تم إحداث حساب خارج الميزانية يروم تتبع أنشطة الدراسات و الأبحاث و التكوين المستمر و تقديم خدمات لفائدة الغير. و قد أدى تحليل هذا الجانب إلى الكشف عن النقائص الآتية :

- إن الأنشطة موضوع القرار سالف الذكر يمكن أن تدمج ضمن بنود خاصة في الميزانية، و بالتالي فلا مبرر لإحداث حساب خارج الميزانية؛
- عمليات التكوين غير المفضي إلى دبلوم «Mastères» تعرض المدرسة إلى بعض المخاطر ذات الطابع الجبائي، خاصة و أن هدا النوع من الأنشطة يبقى خاضعا للضريبة على القيمة المضافة؛
- ملفات الأساتذة الزائرين تفتقر إلى البيانات الخاصة بعملية تصفية التعويضات الممنوحة لهم (نسخة من

الدبلومات و ترخيص الإدارة الأصلية بالنسبة للموظفين الراغبين في التدريس ...) ؛

- فيما يخص تحصيل الإيرادات، لوحظ وجود شيكات بدون رصيد و شيكات بدون توقيع و فواتير غير مسددة، بل أحيانا تسند دفاتر الشيكات و عملية تدبيرها إلى الأساتذة المكلفين بالتكوين المستمر.

لذلك يوصي المجلس الأعلى للحسابات بما يلي :

- **التركيز على المهمة الأساسية للمدرسة و المتمثلة في تكوين الطلبة المهندسين؛**
- **إجراء دراسات أولية و دراسات الجدوى لضمان شروط نجاح التكوين المستمر؛**

رابعا - الحكامة و تدبيرالطلبيات

1. بالنسبة للحكامة

لقد لوحظ أن مجلس إدارة المدرسة لا يجتمع بشكل منتظم، حيث أنه لم يجتمع في غضون 14 سنة (من 1998 إلى 2011) إلا خمس مرات و ذلك بتاريخ : 14 يناير 1998 و07 أكتوبر 2002 و28 يوليوز 2008 و19 نونبر 2009 و08 فبراير 2011.

وفي نفس السياق، تم إحداث لجنة علمية، في إطار مواكبة إصلاح التعليم العالي، تتمثل مهمتها في اقتراح تدابير تخص الأساتذة الباحثين، من حيث ترسيمهم و ترقيتهم و النظام التأديبي الخاص بهم. غير أنه اتضح أن بعض الأساتذة أكثر من تمثيلية، و يتعلق الأمر برؤساء شعبة المناجم و شعبة الإليكتروميكانيك و شعبة التعدين، وهو ما يتعارض ومقتضيات المادة 9 من المرسوم رقم 885. 05 .2 بتاريخ 21 أبريل 2006.

و من جانب آخر، لوحظ أن بعض الموظفين الذين أحيلوا على التقاعد لا زالوا يستفيدون من المساكن الوظيفية التابعة للمدرسة. حيث لم تقم هده الأخيرة باتخاذ الإجراءات اللازمة لاستعادتها. و يتعلق الأمر بالحالات المحددة في الجدول أدناه.

الوضعية الإدارية	تاريخ الاستفادة	الواجب الشهري بالدرهم	المسكن
إنهاء الإلحاق بتاريخ 09 ماي 2008	ماي 2006	400,00	فيلا رقم 3
الإحالة على التقاعد بتاريخ 31 أكتوبر 2006	يناير 1988	600,00	شقة رقم 11
الإحالة على التقاعد بتاريخ 31 دجنبر 2007	يناير 1988	600,00	شقة رقم 9
الإحالة على التقاعد بتاريخ 31 دجنبر 2008	يوليوز 1987	600,00	شقة رقم 10
الإحالة على التقاعد بتاريخ 31 دجنبر 2010	دجنبر 1984	400,00	شقة رقم 7

2. بالنسبة لتدبير الطلبيات

لقد أفضى تفحص كيفية تدبير المشتريات التي قامت بها المدرسة إلى الملاحظات التالية:

ملاحظات ذات طابع عام

- لا تتوفر المدرسة على نظام خاص بها لإبرام و تنفيذ الصفقات. و لهذا فإنها تعتمد على المرسوم المحدد لشروط و أشكال إبرام صفقات الدولة؛
- عمدت المدرسة إلى القيام بأشغال بناء دون طلب الترخيص من السلطات المختصة، مما يشكل خرقا لمقتضيات المادة 40 من القانون 90 - 12 المتعلق بالتعمير. و قد تم ذلك بمناسبة بناء مدرج و إضافة طابق علوي للمطعم و للقسم المعلوماتي و مركز الحساب و بناء إقامة للطلبة و بناء ست (6) قاعات إضافية للدروس تابعة لمركز التكوين المستمر، بالإضافة إلى أشغال توسعة مركز الواجهة؛

- استفاد المقاولون المكلفون بإنجاز بعض مشاريع البناء من الماء و الكهرباء، على حساب ميزانية المدرسة، و ذلك بمناسبة أشغال بناء مدرج و إضافة طابق للمطعم و للقسم المعلوماتي و مركز الحساب و بناء إقامة الطلبة و إضافة 6 قاعات لمركز التكوين المستمر، و أشغال توسعة مركز الواجهة. غير أن المدرسة لم تقم باسترداد تكاليف الماء و الكهرباء من المقاولات المعنية؛

- لا تقوم المدرسة بطلب شهادة التأهيل و التصنيف عند فتح طلبات العروض، في خرق لما هو منصوص عليه في المادة 23 من مرسوم الصفقات العمومية بالنسبة لأشغال البناء؛

- لا تقوم المدرسة بإنجاز تقارير إتمام تنفيذ الصفقات التي يفوق مبلغها مليون درهم و كذلك تقارير التدقيق بالنسبة للصفقات التي يتعدى مبلغها خمسة ملايين درهم؛

- لم تقم المدرسة بإنجاز الدراسات الأولية قبل الإعلان عن طلب العروض بالنسبة لبعض الصفقات، و خاصة عندما يتعلق الأمر بتشخيص هيكل الدعم و الدراسات التقنية. و يتعلق الأمر على سبيل المثال بالصفقات التالية: الصفقة رقم 2005 / 02 المتعلقة ببناء مركز الواجهة (أشغال البناء الكبرى) و توسعة الطابق الثاني و الثالث لبناية الإدارة، و الصفقة رقم 2007 / 04 المتعلقة ببناء و إضافة طوابق للمطعم و للقسم المعلوماتي؛

- لقد تم رصد نقائص تخص إعداد دفاتر التحملات، حيث لوحظ عدم تضمنها لبنود تخص تسليم تصاميم الجرد من طرف المتعهدين، مع العلم أن أشغال البناء تتضمن كذلك أشغال الكهرباء و السباكة؛

- قامت المدرسة بتعديلات مهمة خصت بنود بعض الصفقات و ذلك دون إنجاز عقد ملحق، و يخص الأمر الصفقات الآتية:

- الصفقة رقم 2008 / 03 المتعلقة ببناء إقامة للطلبة المهندسين من خمسة (5) طوابق. حيث لوحظ بناء أربعة (4) طوابق و قبوين على مساحة 100 متر مربع ، الأمر الذي لم يتم التنصيص عليه مسبقا بدفتر التحملات. و قد أدى هذا الوضع إلى زيادة تكلفة المشروع بما قدره 2.034.747,60 درهما، أي ما يعادل زيادة بنسبة 13.57 % مقارنة مع التكلفة الأولية للمشروع؛

- الصفقة رقم2005 / 02: بلغت تكلفة الأشغال المنجزة 3.223.135,68 درهم، أي ما يمثل زيادة بنسبة 25 % عن التكلفة الأولية؛

- الصفقة 2010/09: بلغت التكلفة الإجمالية للأشغال 5.430.330,66 درهم، أي بزيادة بلغت نسبتها 15,85 % مقارنة مع التكلفة الأولية.

➢ ملاحظات خاصة ببعض الصفقات

- **بناء إقامة للطلبة المهندسين**

كان مشروع بناء إقامة للطلبة مكونة من154 غرفة موضوع الصفقة رقم 2008 / 03 بمبلغ 14.992.390,80 درهم، و قد تم بدء الأشغال بتاريخ 11 مارس 2008، فيما تم التسلم النهائي بتاريخ 03 دجنبر2010.

و قد استعان المجلس الأعلى للحسابات بمختبر للمراقبة لتقييم مطابقة الأشغال المنجزة الخاصة بهذه الصفقة، حيث تم رصد فوارق خصت عدة حصص:

- أشغال غير منجزة و مؤدى عنها بمبلغ 3.510.312,00 درهم؛

- أشغال منجزة جزئيا و مؤدى عنها كليا بمبلغ 3.143.388,00 درهم؛

- أشغال مسلمة و غير واردة في الصفقة و لم تكن موضوع عقد ملحق، بل لم يتم تحديد ثمنها و لا طريقة أداء مقابلها، حيث اكتفت المدرسة بمماثلتها بأشغال مؤدى عنها و غير منجزة بمبلغ 2.239.392,00 درهم؛

- زيادة في حجم بعض الأشغال و أداء مقابلها استنادا إلى الكميات المنصوص عليها في الصفقة، دون الأخذ بعين الاعتبار الكميات الحقيقة المنجزة. حيث بلغ الفارق مبلغ 551.028,00 درهم؛

- أشغال منجزة لكن غير مطابقة و مؤدى عنها استنادا إلى الأثمان المنصوص عليها في الصفقة؛

- تم التسليم النهائي للأشغال بتاريخ 03 دجنبر 2010 و دفع الاقتطاع الضامن بمبلغ 1.112.535,00 درهما بالرغم من النواقص التي اعترت تنفيذ الأشغال؛

- لم تستجب المقاولة لأوامر الإصلاح موضوع رسائل الإعذار للامتثال بتاريخ 22 أكتوبر 2010 و 11 نونبر 2010 من أجل إصلاح و ترميم الشوائب و العيوب، و قامت الإدارة بتحمل نفقات هذه الأشغال عن طريق سند الطلب بتاريخ 09 دجنبر 2010 بمبلغ 236.882,40 درهم؛

- لم تسلم المقاولة إلى صاحب المشروع الضمانة العشرية و تصاميم الجرد و لم تقم المدرسة باقتطاع الضمان المحدد في 1 % من مبلغ الصفقة، كما هو محدد في المادة 41 من الصفقة بمبلغ 170.271,38 درهم؛

- تم التسليم النهائي للمرجل الذي كلف مبلغ 555.600,00 درهما، في إطار الصفقة رقم 03 / 2008. وقد نصت الصفقة على أن التسلم يهم أيضا التشغيل. لكن لوحظ أن تشغيل المرجل عهد به إلى مقاولة أخرى بواسطة سند الطلب رقم 2010 / 258 بمبلغ 179.282,00 درهم؛

- قامت المدرسة، عن طريق سند الطلب المؤرخ في 9 دجنبر 2010، بتوريد و تركيب الأقفال و مقابض أبواب الألمنيوم الخاصة بدورات المياه و الحمامات و إصلاح الأبواب الانزلاقية و نوافذ الألمنيوم، بمبلغ 57.6000,00 درهم، في حين أن هاته الأشغال تم تسلمها في إطار الصفقة رقم 2008 / 03؛

- بالنسبة للبند رقم 9.1 الخاص بالصفقة رقم 2008 / 3 و المتعلق بالصباغة النفطية للجدران الداخلية و الأسقف: انتقل حجم الأشغال من 17.820 متر مربع، كما هو مقرر في الصفقة إلى 31.640 متر مربع. كما تم تسديد المبلغ كاملا بالرغم من عدم إنجاز الطابق العلوي؛

- البند 9.3 و المتعلق بالصباغة المائية: تم تسديد مبلغ الكلفة على أساس 30 درهما للمتر المربع عوض 25 درهما للمتر المربع، كما هو محدد في جدول الأثمان-البيان المفصل التقديري، مما نتج عنه فارق بقيمة 22.800,00 درهم.

- **تصميم مركز الواجهة المتعلق بالتعاون ما بين المقاولات والمدرسة الوطنية للصناعة المعدنية**

تم بناء مركز الواجهة عن طريق أربع صفقات: الصفقة رقم 02/2008 والصفقة رقم 4/2008 والصفقة رقم 10/2009 والصفقة رقم 09/2010 بكلفة إجمالية قدرها 7.177.634,66 درهما. وقد تم التخطيط لهذا المشروع سنة 2004. إلا أن التسليم المؤقت لم يتم إلا بتاريخ 02 غشت 2011، أي بتأخير بلغ سبع سنوات. و تجدر الإشارة إلى أن هذا المركز غير مستغل إلى حدود نهاية مهمة المجلس الأعلى للحسابات في يناير 2013.

بالإضافة إلى ذلك، فإن الأشغال الكبرى تم تسلمها بتاريخ 12 نونبر 2007، بالرغم من العيوب التي أثيرت من قبل المهندس المعماري. وبعد الأخذ برأي المهندس المعماري تم هدم المنشآت الأساسية المنجزة.

بناء المدرج

تم إنجاز مشروع بناء مدرج من 316 مقعدا، بواسطة الصفقة رقم 02/2007 بتاريخ 03 ماي 2007، بمبلغ 3.129.857,46 درهم. إلا أنه لوحظ، بعد تنفيذ المشروع، أن عدد المقاعد القابلة للاستعمال لا يتعدى 100، وذلك راجع إلى وجود اختلالات على مستوى الإضاءة.

و لتجاوز هذا المشكل، قامت المدرسة بتحويله إلى مدرجين، سعة كل واحد منهما 190 مقعدا، و ذلك عن طريق الصفقة رقم 2012 / 05 بتاريخ 26 يوليوز 2012، بمبلغ 440.901,60 درهم. و هكذا بلغت الكلفة الإجمالية للمشروع، بما فيها الدراسات الهندسية و التقنية و الجيوتقنية ما قدره 4.113.618,58 درهم.

و بالإضافة إلى ذلك، سلمت المدرسة للمقاولة أربع (4) شواهد مرجعية، بالرغم من أنها لم تنجز أية أشغال لفائدة المدرسة. هذه الشواهد استثمرتها المقاولة في دعم عرضها بخصوص الصفقة رقم 05/2012 و التي نالتها، كما بات بإمكانها أن توظفها في طلبات عروض لدى إدارات أخرى.

- **إضافة طوابق للمطعم والقسم المعلوماتي و مركز الحساب**

تم إنجاز هذا المشروع عن طريق الصفقة رقم 04/2007، بتاريخ 20 يونيو 2007، بمبلغ 3.488.615,46 درهم. و قد تم الشروع في الأشغال بتاريخ 27 يوليوز 2007، فيما حددت مدة الأشغال في ثلاثة (3) أشهر. إلا أنه، و إلى حدود يوليوز 2012، لم يتم التسليم المؤقت للأشغال موضوع الصفقة، دون أن تقوم المدرسة بأي إجراء في هذا الصدد، علما أنها قامت بأداء مبلغ 36.800,00 درهم لفائدة مكتب الدراسات التقنية عن خدمتي التسليم المؤقت و التسليم النهائي للصفقة رقم 04/2007 سالفة الذكر.

كما أن المدرسة قامت بأداء مبلغ الكشف التفصيلي الثالث بتاريخ 25 أكتوبر 2007 و المحدد في 3.242.452,37 درهم، بالرغم من عدم قيام الشركة بإصلاح العيوب المثارة من طرف مكتب الدراسات الهندسية، بموجب رسالته الموجهة إلى المدرسة بتاريخ 26 أكتوبر 2007.

- **اقتناء حافلة**

اقتنت المدرسة حافلة بمبلغ 595.056,00 درهم، مخصصة للزيارات الميدانية التي يقوم بها الطلبة المهندسون، لكنها لم تقطع، منذ تسلمها بتاريخ 05 يناير 2010، سوى مسافة 11.000 كيلومتر.

لهذا يوصي المجلس الأعلى للحسابات المدرسة الوطنية للصناعة المعدنية بما يلي :

- **إجراء الدراسات الأولية اللازمة قبل بدء الأشغال، من أجل تجنب التغييرات التي تبرز ضرورتها أثناء تنفيذ المشاريع؛**
- **اللجوء مستقبلا إلى المؤسسات المختصة للإشراف المنتدب على المشاريع ضمانا لحسن التتبع و المراقبة؛**
- **إيلاء الأهمية اللازمة لعملية تتبع تنفيذ الصفقات.**

II. جواب وزير الطاقة و المعادن و الماء و البيئة

(نص مقتضب)

(...).

شملت مهمة المجلس الأعلى للحسابات التدقيق في تدبير المدرسة الوطنية للصناعة المعدنية خلال فترة صعبة وحرجة تمتد من 2007 إلى 2011.(...) وهي الفترة التي كان يتعين على المدرسة أن ترفع تحديا مزدوجا : الوفاء بالالتزامات المنصوص عليها في الاتفاقية التي تربط المدرسة الوطنية للصناعة المعدنية بالدولة فيما يتعلق ببرنامج " مبادرة 10.000 مهندس « من 2007 إلى 2010 وملائمة النصوص القانونية المنظمة للمدرسة الوطنية للصناعة المعدنية مع أحكام القانون 00 .01 المتعلق بتنظيم التعليم العالي. وقد أدى رفع هذا التحدي المزدوج بالمدرسة إلى أن تفتح عدة أوراش بالتوازي (...)

أولا- تكوين المهندس

1. التأخير في ملائمة قانون المدرسة مع القانون 01.00

تم اقتراح مشروع القانون الجديد للمدرسة منذ 2009 وتمت المصادقة عليه من طرف مجلس الحكومة في نونبر 2012 ويوجد حاليا في البرلمان. ورغم التأخير في ملائمة قانون المدرسة مع القانون 01.00 أحدثت المدرسة مجلس المؤسسة واللجنة العلمية المكلفة بترقية الأساتذة الباحثين والمنصوص عليهما في القانون 01.00 المتعلق بتنظيم التعليم العالي.

2. شروط القبول والانتقال

تم تعديل المواد 5 و6 و13 من النظام الداخلي من طرف مجلس المؤسسة لملائمته مع نظام الاعتماد مع الإبقاء على شروط الانتقال؛ وقد اتخذت كل قرارات مجالس المداولات في احترام تام لهذه المواد. أما موجبات التكرار والطرد فتخضع للقانون الداخلي. بعد اعتماد الجامعة لنظام الإجازة والماستر والدكتوراه ، أصبح قبول حاملي الإجازة في السنة الأولى من المدرسة عوض السنة الثانية على غرار المدارس الأخرى ما دامت الإجازة تحضر في ثلاث سنوات وليس أربعة كما في السابق.

3. اعتماد المسالك

تم اعتماد كل المسالك المقدمة من طرف المدرسة مع بعض الملاحظات أبدتها اللجنة الوطنية لتنسيق التعليم العالي في ما يخص البعض منها تم أخذها بعين الاعتبار.

4. تدبير التدريس

يتم تتبع الحصص الزمنية للتدريس بصفة غير مباشرة من خلال ورقة الحضور المعبأة من طرف الأساتذة. إلا أن بعض الأساتذة يحتفظون بهذه الأوراق لمنح نقطة المثابرة؛ الأمر الذي يترتب عليه عدم إدراجها في البرنامج المعلوماتي. ورغم ذلك فإن المدرسة ستأخذ بعين الاعتبار ملاحظات المجلس الأعلى للحسابات (...). الحصة الزمنية للتدريس المنصوص عليها في ملف الاعتماد تتعلق بالطلبة. أما الحصة الزمنية الفعلية فترتبط بتفويج المجموعات في كل مادة (..).

5. التداريب والزيارات الميدانية للطلبة

من أجل رفع التحديات وتجاوز الصعوبات، وبغية توفير التداريب لكل الطلبة تعتزم المدرسة القيام بما يلي : إرساء مسطرة التقييم من طرف مجلس المؤسسة للزيارات الميدانية من جهة واحتساب نقطة تقرير الزيارة في معدل الطالب من جهة أخرى ،حث كل المتدخلين، سواء في الشؤون البيداغوجية أو التكوين المستمر والبحث على المساهمة في توفير التداريب وخصوصا التداريب المتعلقة بمشاريع نهاية الدراسة، سوف تحدد كل شعبة الضوابط المتعلقة بالمضمون والشكل لتقارير مشاريع نهاية الدراسة ؛ ويتم نشرها.

6. تدبير التوثيق

عرف اقتناء واستغلال البرنامج المعلوماتي لتدبير إخراج الكتب من المكتبة تأخيرا كبيرا بسبب ضياع المعطيات، مما حتم إرساء قاعدة جديدة للمعطيات، هي الآن في طور الانجاز(..). وقد تم إخطار الأساتذة الذين توجد بحوزتهم بعض الكتب عبر مراسلة إلكترونية، وقد أرجع بعضهم الكتب وسيتم مراسلة الآخرين كل أسبوعين.

7. تدبير المختبرات

(...) لم ترق الميزانية المخصصة للمعدات العلمية والتقنية إلى مسايرة حاجيات المدرسة لصيانة هذه المعدات؛(...) وتبقى هذه الميزانية غير كافية خصوصا في ظل ضعف الموارد البشرية التقنية المخصصة للشعب والمختبرات والمغادرة الطوعية وعدم التوظيف لقلة المناصب المالية. وتشكل مختبرات الهيدروليك والكيمياء التطبيقية والتعدين أمثلة صارخة لهذه المشاكل التي تعاني منها المختبرات بصفة عامة. ويمكن استغلال هذه المختبرات في البحث العلمي ودراسات الخبرة في حالة إحداث مركز دراسات الدكتوراه(...)

8. الإكراهات المرتبطة بالتكوين

يندرج الرفع من المسجلين الجدد بنسبة100 بالمائة (...) في إطار اتفاقية 10.000 مهندس. مما حدا بالمدرسة إلى تفويج طلبة السنة الأولى والثانية على فوجين فيما يخص مواد الجذع المشترك (150 طالب في كل فوج). ويضطلع «الأساتذة الذائمون» بتلقين المواد التقنية والعلمية؛ فيما يتم اللجوء إلى «الزائرين» لتلقين اللغات والتواصل لأن المدرسة لاتتوفرإلا على أستاذين، واحد في الفرنسية وواحد في الانجليزية (توجد 30 مجموعة في اللغات). لخفض عدد الطلبة للاستفادة من حصص الأشغال التطبيقية يتعين الرفع من الموارد البشرية من أساتذة وتقنيين وتجهيز المختبرات.

9. الامكانيات المخصصة للتكوين

تحضى المعدات البيداغوجية التي ترتبط مباشرة بتكوين المهندس بعناية خاصة من طرف مديرية الدراسات ورؤساء الشعب والأساتذة، وتتركز كل الجهود على حسن استعمال والتشغيل الأمثل لها؛ لاسيما أن إصلاحها مكلف جدا وأن أغلبها تم اقتناؤه منذ أكثر من 25 سنة. وتبذل الإدارة مساعي مهمة للحصول على الميزانية اللازمة لإصلاحها. يتم تخصيص المعدات غير المستغلة للبحث وللمشاريع والمشاريع الصغيرة وتقع تحت مسؤولية الأساتذة المكلفين بتدبير المختبرات.

لقد أدى ضعف الاعتمادات خلال العقود الماضية إلى تفاقم تهالك الشعب وكذلك الاقامات المخصصة للطلبة. وقد تم طرح هذه المشاكل خلال الدورتين الأخيرتين للمجلس الإداري، كما تمت مراسلة الوزارة الوصية ووزارة الاقتصاد والمالية بهذا الشأن. وقد قامت المدرسة ببعض الإصلاحات على صعيد شعبة المعادن وشعبة الكهروميكانيك والإقامة 1 (..).

ثانيا - البحث العلمي

(...) في غياب البنيات الملائمة لم تتمكن المدرسة من فتح سلك الدكتوراه، وركزت جهودها على دعم الصناعة الوطنية من خلال البحث التطبيقي وتكوين المكونين.

ومع إرساء نظام الإجازة-الماستر-الدكتوراه، وبلورة إستراتيجية وطنية لتنمية البحث العلمي في أفق 2025 (...) قد انخرطت المدرسة في هذا المسار وتم وضع لبنات هيكلة البحث بإنشاء ثلاثة مختبرات وخمسة عشر فريقا للبحث، مع وضع ميثاق للبحث ونظام داخلي لمركز دراسات الدكتوراه طبقا لدفتر الضوابط البيداغوجية الوطنية المتعلقة بالبحث العلمي. كما تم وضع مشروع لاعتماد التكوين في سلك الدكتوراة وإرساء مركز دراسات الدكتوراه لدى مديرية تكوين الأطر في أبريل 2010 ؛ وتم تقديم ملف للدعم المالي إلى لجنة تتبع الميزانية والمجلس الإداري.

وقد تم ربط اعتماد البحث العلمي بالمصادقة على القانون الجديد للمدرسة الذي يوجد حاليا بمجلس المستشارين، فيما تتم مناقشة الدعم المالي سنويا في مجلس الإدارة على أمل الحصول على ميزانية للانطلاق؛ وقد أوصى هذا الأخير في اجتماعه بتاريخ 7 يناير 2013 بأن تهيئ المدرسة ملفا يتناول حالة بحالة(..). إن المدرسة إذ تسجل الملاحظات القيمة

للمجلس الأعلى للحسابات الهادفة إلى الرقي بمهمة البحث العلمي، تعتزم تقديم إستراتيجيتها في مجال البحث العلمي على شكل مخططات عمل سنوية إلى مجلس الإدارة(...).

ثالثا - التكوين المستمر ودراسات الخبرة

1. أنشطة التكوين المستمر والخبرة

تعتبر التكوينات بما فيها الماستر المهني في محيط تخصصات المدرسة كما تدل على ذلك المسالك الموجودة (...). وما دام التكوين يمول ذاتيا لا تؤثر قلة الأعداد المسجلة على جودة التكوين؛ على العكس يتيح تأطيرا أفضل للمشاريع الصغيرة وتقارير التداريب (...). لقد تمت المصادقة على الماستر المهني الذي انطلق في الموسم 2010-2011 من طرف مجلس المؤسسة في مارس 2010 ، كما أن ميثاق الماستر الذي تم تبنيه يحدد شروط ولوج هذه التكوينات (...) يضطلع أساتذة المدرسة بتلقين مواد التكوين المستمر إلى جانب التكوين الأساسي للمهندس الذي يحضى بالأولوية. (...)

رابعا - الحكامة وتدبير الموارد

1. في مجال الحكامة

- **مجلس الإدارة**

تجدر الإشارة إلى أنه منذ 2008 ورغم انعقاد اجتماع واحد في السنة، اضطلع مجلس الإدارة بكل صلاحياته، لاسيما مخطط العمل 2007/2003 ومخطط العمل 2012/2008، حصر القوائم وحسابات المدرسة، المصادقة على الأنشطة البيداغوجية (...) وقد صادق المجلس في آخر اجتماع له على توصية باحترام عقد اجتماعين في السنة على الأقل.

- **اللجنة العلمية**

تم حذف الجمع بين تمثيليتين لبعض الأساتذة بتنظيم انتخابات جديدة طبقا للقانون الجاري به العمل.

- **السكن الوظيفي**

تم إخبار المعنيين بإخلاء المساكن التي يحتلونها بغير حق عبر عون قضائي.وكذلك اللجوء إلى متابعات قضائية في حالة عدم إخلاء المساكن المعنية.

2. في مجال تدبير الطلبيات

تمت بلورة نظام خاص بالمدرسة فيما يخص الصفقات؛ ولكن بعد تغيير المرسوم المتعلق بالصفقات يتعين ملائمة النظام مع مقتضيات النص الجديد.

تمت برمجة أشغال البناء التي انطلقت في سنوات 2007 و2008 و2009 من أجل تهييئ البنية الأساسية للطلبة في إطار اتفاقية 10000 مهندس. ونظرا لضيق الآجال، خصوصا وأن مساطر طلب الترخيص تتسم بالتعقيد والبطء؛ ولإيواء الأعداد المهمة من الطلبة تم التغيير في طبيعة الأشغال طبقا لتقارير مكتب الدراسات التقنية والمهندس المعماري.

- **صفقة بناء إقامة للطلبة**

عقدت الإدارة الصفقة لانجاز إقامة للطلبة من خمسة طوابق، (...) ونظرا لضيق الآجال ولإيواء الأعداد المهمة من الطلبة تم التغيير في طبيعة الأشغال طبقا لتقارير مكتب الدراسات التقنية والمهندس المعماري. يتم الأداء على أساس الخدمة المسداة التي يشهد بها ويؤشر عليها المهندس المعماري ومكتب الدراسات.

(...) قد تمت برمجة التزام الصفقة رقم 3 /2008 على ثلاث سنوات 2008 و2009 و2010

السنة المالية	المبلغ الملتزم به بالدرهم	ملاحظات
2008	14.992.390,80	نسبة ض.ق.م 14%
2009	784.993,20	ارتفاع ض.ق.م 6%
	1.249.754,40	التزام إضافي
2010	300.000,00	بقية الالتزام الإضافي

راسلت المقاولة المدرسة بتاريخ 2008/04/03 بشأن الزيادة في حجم الأشغال بنسبة 10% وزيادة في الضريبة على القيمة المضافة بنسبة 6 % وكذلك مراجعة الأثمنة على إثر ارتفاع ثمن مواد البناء في تلك المرحلة وخصوصا الصلب.

تم إخبار المقاولة بتوقف الأشغال في 6 فبراير 2009 بسبب غياب الاعتمادات بالتزام بقية الأشغال الإضافية في ميزانية 2009 المقدرة ب 300.000,00 درهم والتي تمت برمجتها في ميزانية 2010 . لم تقدم المقاولة خلال هذه المرحلة لا الكشف 7 والأخير ولا «Les plans de recollement». وقد تم أداء الأقساط من 1 إلى 6 بعد التأشير عليهم من طرف مكتب الدراسات التقنية والمهندس المعماري والمقاولة والآمر بالصرف طبقا لمواد الصفقة رقم 2008/3 . وقد عرفت المقاولة خلال هذه الفترة صعوبات مالية ولم تستطع الالتزام بتعهداتها اتجاه المدرسة رغم عدة مراسلات. ويفصل محضر الانجاز النهائي الانجازات الأولى؛ وقد وقع هذا المحضر كل من مكتب الدراسات التقنية والمهندس المعماري والمقاولة ورئيس مصلحة الصيانة والعلاقات الطلابية ورئيس مصلحة الممتلكات.

وقد لجأ صاحب المشروع إلى تحرير الضمان بمبلغ 1.112.535,00 درهم والاحتفاظ بالضمان النهائي بمبلغ 449.782,00 درهم، ولم يؤد القسط 7 والأخير .

فيما يخص الملاحظات المتعلقة بالمراقبة المادية لبعض الحصص (...) يتعين الرجوع إلى الوثائق المقدمة من طرف المهندس المعماري ومكتب الدراسات التقنية، والمساح (Métreur) وهي كالتالي : الورقة التقنية، متري الانجاز للأشغال الأساسية بالصفقة، متري الانجاز للأشغال خارج اللائحة، متري الانجاز التفصيلي للصلب، وضعية الأشغال أساس الصفقة 11.248.933,54 درهم ، وضعية الأشغال خارج اللائحة 5.982.670,26 درهم، وضعية التقابل 5.625.606,56 درهم، كتاب الصور.

المبلغ المدفوع للمقاولة إلى غاية القسط السادس : 17.027.138,40 درهم .

المبلغ المقدر من طرف المساح (Le Métreur) : 17.231.603,70 درهم .

➢ **مركز الوجاهة "المقاولة/المدرسة"**

- الصفقة رقم 2005/2 تتعلق ببناء المركز (الأشغال الكبرى بملحقة المدرسة) وتوسعة بالطابق الثاني والثالث للأرشيف والمكاتب(بالمدرسة):(...) تم تسليم الأشغال الكبرى في نونبر 2007 من طرف مكتب الدراسات التقنية والمهندس المعماري.

لاحظ المهندس المعماري العيوب في 2010 وأوصى بتحقيق تجارب المراقبة من طرف مختبر معتمد، هدم الأساس الموجود وتحويل الخط الكهربائي معتدل الضغط وقناتين للماء الشروب. وهو ما تم في إطار الصفقة 2009/10. وقد تم تتبع الأشغال من طرف مكتب الدراسات التقنية والمهندس المعماري الذين قدما أوراقا توضيحية لكل التغييرات المنجزة على المشروع.

- الصفقة رقم 2008/4 بقيمة 1.970.026,80 درهم ، فاز بها تجمع واستهدفت إتمام بناء مركز الوجاهة «المقاولة/المدرسة. وقد ألغيت هذه الصفقة.

تم إعلان طلب عروض جديد في 2009 مع توسعة إلى مستويين وعهد بالدراسات التقنية لمكتب الدراسات التقنية والمهندس المعماري.

- الصفقة رقم 2009/10 عمد صاحب المشروع إلى إلغاء الصفقة بقرار بتاريخ 27 شتنبر 2010 بفعل التأخير المسجل في إنجاز الصفقة وتأثير ذلك على حسن سير السنة الدراسية للطلبة(...).
- الصفقة رقم 2010/09 تتعلق بأشغال التوسعة لبناء مركز الوجاهة «المقاولة/المدرسة ومنحت بمبلغ 3.908.376,00 درهم، وتم إعلان نهاية الأشغال مؤقتا في 2 غشت 2011.

➢ **بناء المدرج**

الصفقة رقم 2/ 2007

الطاقة الاستيعابية للمدرج كانت 316 مقعد. ونظرا لمشاكل ذات طابع وظيفي متعلقة بالبناية كسوء توجيه المداخل وكذلك المقاعد وضعف للإنارة ودخول أشعة الشمس، أصبح عدد المقاعد المستعملة لا يتجاوز المائة. وقد لجأت إدارة المدرسة، في إطار الصفقة رقم 2012/05 إلى أشغال الإصلاح بمبلغ 440.901,60 درهم تمثلت في إنجاز حاجز يحول المدرج إلى مدرجين بطاقة استيعابية تصل إلى 190 مقعد لكل منهما وإحداث مكتبين للأساتذة وتحويل توجيه المقاعد.

فيما يخص تسليم الشهادات المرجعية تجدر الإشارة أن مصلحة الصفقات لا تسلم هذه الشهادات إلا بعد التحقق من المبالغ وطلبات الشركات.

➢ **بناء طابق إضافي بمطعم الطلبة وشعبة المعلوميات ومركز المعلوميات**

- **الصفقة رقم 2007/4 تم إنجاز الأشغال طبقا للصفقة إلى حدود القسط رقم 3، ولم يتم تحرير تسليم المشروع نظرا لنزاع بين شركتي التجمع. وقد تم وضع الملف لدى محام المدرسة.**

(...) إن إدارة المدرسة الوطنية للصناعة المعدنية إذ تسجل الثغرات ومكامن الخلل تلتزم بالتصدي للاختلالات التي وردت في تقرير الملاحظات للمجلس الأعلى للحسابات وتلتزم الإدارة في المستقبل أن تعتبر التوصيات الواردة في التقرير بمثابة خارطة طريق في التدبير البيداغوجي والإداري للمدرسة الوطنية للصناعة المعدنية(...).

المعهد العالي للإدارة

أحدث المعهد العالي للإدارة بموجب القانون رقم 87.99 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 01.00.344 بتاريخ 26 دجنبر 2000، وهو مؤسسة عمومية تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي تابعة لسلطة رئيس الحكومة.

و يتمثل الهدف الرئيسي للمعهد في تكوين الأطر العليا و وضعها رهن إشارة الإدارة العمومية.

و قد قام المعهد ما بين 2004 و2011 بتكوين ثمانية (8) أفواج ن مائتين واثنين (202) متخرجا. أما في مجال التكوين المستمر، فقد استطاعت هذه المؤسسة تكوين 2645 إطارا إداريا للإدارة و المؤسسات العمومية.

و يتم تسيير المدرسة من طرف مدير (عين بظهير منذ 20 يونيو 1996) بمساعدة مدير الدراسات والتكوين المستمر وكذلك مدير التدريبات والموارد.

و يضم المعهد 21 موظفا من بينهم خمسة عشر (15) إطارا، فيما لا يتوفر المعهد على أساتذة قارين ورسميين، بل يستعين بأطر الإدارات العمومية وأساتذة جامعين وكبار المسؤولين في الإدارة وخبراء دوليين.

و قد بلغت ميزانيتا التسيير و التجهيز للمعهد، برسم السنة المالية 2011، على التوالي 13.417.994,12 درهما و636.000,00 درهما، فيما بلغت المنحة السنوية التي استفاد منها المعهد 6 ملايين درهم. و تتكون الموارد الخاصة بالمؤسسة أساسا من مداخيل التكوين المستمر، والتي ارتفعت سنة 2011 إلى 4.270.249,18 درهما.

و تمثل نفقات الموظفين ونفقات الأساتذة الزائرين والمنح الدراسية للطلبة غير الموظفين 80 % من ميزانية التسيير.

I. ملاحظات وتوصيات المجلس الأعلى للحسابات

في ما يلي أهم الملاحظات التي أسفرت عنها مراقبة المعهد العالي للإدارة، مرفقة بتوصيات تروم بالأساس حثه على القيام بالمهام المنوطة به و الحرص على التدبير الفعال و الناجع لمرافقه.

أولا - تقييم تسيير المعهد

1. إستراتيجية وخطط العمل

- **غياب إستراتيجية التكوين وخطط العمل**

لاحظ المجلس الأعلى للحسابات غياب رؤية شاملة لتكوين الأطر لتلبية احتياجات وأولويات تنمية وتحديث الإدارة. كما تم الوقوف على غياب إطار يحدد التوجهات الإستراتجية للمعهد، وكذا علاقته بمحيطه (الوصاية ، الجامعة ، الإدارة..)، وعدم تحديد وتيرة برمجة أنشطة المعهد من أجل تحسين مردودية الموارد المالية والبشرية المخصصة لتنفيذ مهام المعهد.

و هكذا، و رغم أهمية التكوين المستمر بالنسبة للمعهد،فقد لوحظ عدم وجود تقييم احتياجات الإدارات العمومية وعدم وضع توقعات بخصوص المداخيل، بل يقتصر تدخل المعهد في هذا المجال على معالجة الأمور حالة بحالة.

و فيما يخص الجوانب المرتبطة بالتموقع الاستراتجي للمعهد و التدابير الفعلية لإعادة تنظيم التكوين الإداري للمؤسسة، فلم يتم إدراجها للتداول إلا أثناء انعقاد المجلس الإداري بتاريخ 21 شتنبر 2004. و قد تم إدراج نفس القرارات بالمجلس المنعقد بتاريخ 19ابريل 2006.

يوصي المجلس الأعلى للحسابات المعهد بوضع إستراتيجية واضحة ورؤية شاملة للتكوين، تواكب المنهجية المتبعة بالجامعات و المدارس العليا حتى تستجيب لأولويات تحديث الإدارة.

نقص في مجال البحث التطبيقي

لوحظ أن المعهد لا يقوم بتطوير صلاحياته في مجال البحوث، وهذا الوضع لا يسمح بمواكبة أوراش الإصلاحات في مجال التسيير الإداري، وخاصة في تخصصات الإدارة والقطاع العام.

و تشكل الأبحاث التي قام بها الطلبة المساهمة الوحيدة للمعهد في مجال البحث.

كما يجب التذكير، أن الأعمال التي ورد ذكرها في أجوبة المعهد، لا تحدد نسبة مساهمته في بعض الدراسات، كما يشوبها خصاص في المعلومات عن الإطار القانوني لتدخلاته (الصفقة، الاستشارة المباشرة..) و نخص بالذكر كمثال، تطوير سيناريوهات حول تطور مهام التعاون الوطني.

يوصي المجلس الأعلى للحسابات بتعزيز البحوث التطبيقية للمعهد، ولاسيما من خلال إنشاء وتطوير قاعدة بيانات تخص قضايا ومواضيع تسيير الإدارة العامة وإنشاء وحدة مخصصة لإجراء دراسات وأعمال في مجال البحوث تخص الإدارات والمؤسسات العمومية، وفقا للنصوص القانونية المحدثة للمعهد.

2. غياب تنوع الشراكات والتعاون

لوحظ أن المعهد لا يقوم بتنويع التعاون مع المؤسسات المماثلة بلدان أخرى (البلدان الانجلوسكسونية والدول الأسيوية)، باستثناء اتفاق الشراكة مع المدرسة الوطنية للإدارة بفرنسا.

إضافة إلى ذلك، فإن الاتصالات مع بعض المؤسسات لم تسفر عن تعاون فعلي و مثمر بما في ذلك الاتفاق مع المعهد الوطني للإدارة بإسبانيا (اتفاق نوايا تم توقيعه في 25 / 07 / 2008) . وكذلك مركز التعليم المستمر بجامعة باريس ا بانتيون السوربون، و الأكادمية الدبلوماسية في فيينا والمدرسة العسكرية «سان-سير» والمدرسة الوطنية للإدارة بكيبيك (كندا). وتجدر الإشارة إلى أن هناك شراكة مع المدرسة الوطنية للإدارة بفرنسا، لكن الوثائق التي أدلى بها المعهد لا تحدد نوعية مساهمته، باستثناء بعض الدراسات التي أنجزت، سنة 2006، من طرف ثلاثة ضباط من مدرسة سان سير.

سجل المجلس الأعلى للحسابات التعاون المثمر الذي يربط المعهد والمدرسة الوطنية للإدارة بفرنسا ويدعو إلى تنويع شراكته والاستفادة من التجارب الأخرى على المستوى الدولي.

3. الجوانب المتعلقة بالبرامج التعليمية

على الرغم من أن المسؤولين في المعهد عملوا على توخي المهنية في التكوين الذي يلبي متطلبات ومعايير الجودة، لاحظت اللجنة بعض النواقص المتعلقة بتنفيذ البرامج التعليمية.

عدم احترام المقتضيات القانونية الخاصة ببرمجة الوحدات

بعد تحليل وحدات التدريس وحصة الساعات الإجمالية الملقنة، يلاحظ هيمنة برنامج «التقوية و التأهيل»، تليها وحدة «محاضرات و أوراش في المنهجية والتواصل».

و يخصص المعهد لمختلف الأفواج حصصا موزعة حسب الساعات الإجمالية (1400 ساعة)، وهذا وفقا لقرار الوزير الأول رقم 3.94.04 بتاريخ 22 رمضان 1425 (5 نوفمبر 2004) .

إلا أنه لا يتم احترام هذا الحجم من الساعات، ولا تستفيد الأفواج إلا من بعض الحصص المبرمجة بالرغم من أهميتها، كمثال على ذلك «تسيير الإدارة العمومية والمؤسسات العمومية» و «الشؤون الدولية» و «الإعلاميات والتكنولوجية الحديثة» و« قضايا دولية».

لذا يوصي المجلس الأعلى للحسابات بتطبيق ما ورد بقرار الوزير الأول رقم 3.94.04 بتاريخ 22 رمضان 1425 (5 نوفمبر 2004) .

➢ عدم التوظيف الأمثل للمركز المعلوماتي

تبين أن مركز الحاسوب والتكنولوجيات الحديثة المضمن بالمنظام الوظيفي للمعهد غير فعال.

و يتوفر هذا المركز على عدد محدود من أجهزة الكمبيوتر، مقارنة مع عدد الطلبة. ويقوم بتسييره المسؤول عن الدراسات والتعاون. كما أن هذا المركز لا يساهم في تطوير الإجراءات والمساطر لتنظيم وتحديث المعهد.

يوصي المجلس الأعلى للحسابات بتطوير واستخدام التكنولوجيات الحديثة في إطار دمج المدرسة الوطنية للإدارة و المعهد، وذلك قصد تعزيز وتحديث أدوات العمل ليتمكن الطلبة من الاستفادة من المعلومات التقنية وتبادل المعلومات مع الشركاء ونشر البحوث والعمل على الانفتاح الدولي.

➢ عدم توفر البنيات الأساسية وقاعات التدريس

تبعا لتصريحات مسؤولي المعهد، و نظرا لانعدام القاعات ، لم يتمكن المعهد من الاستجابة لطلبات العديد من الإدارات والمؤسسات العمومية كالأمانة العامة للحكومة و المفتشية العامة الإدارة الترابية، لإنجاز برامج التكوين المستمر، مما تسبب في ضياع العديد من الفرص و الموارد المالية التي يمكن للمعهد الحصول عليها في إطار التكوين المستمر، و هذا رغم الاتفاق المبرم مع المدرسة الوطنية للإدارة لتوفير قاعات التدريس. لكن أظهرت الممارسات اليومية عددا من الصعوبات في انجاز الأنشطة التدريبية للمعهد داخل البنيات التكوينية للمدرسة الوطنية للإدارة.

و تجدر الإشارة إلى أن المدرسة الوطنية للإدارة تتوفر على طاقة استيعابية تتمثل في (16) قاعة للتدريس ، تحتوي إجمالا على (648) مقعدا، و قاعة مؤتمرات بنحو (100) مقعد و مدرج بطاقة استيعابية تصل إلى (348) مقعدا.

يوصي المجلس الأعلى للحسابات، في إطار دمج المدرسة الوطنية للإدارة و المعهد، باستعمال البنية التحتية المتواجدة بفعالية و توفير الظروف الملائمة للحصول على تكوين بجودة عالية .

4. التكوين بالمعهد

➢ صعوبة في ضمان مكانة خاصة للمعهد

على عكس ما يوجد بالمدارس العليا المماثلة (مثل المدرسة الوطنية للإدارة بفرنسا) والطموحات الكبيرة لإعطاء مكانة خاصة للمعهد ولخريجيه، فإن هاته الطموحات لم تحقق، نظرا لقلة الموارد التي يتوفر عليها المعهد.

يوصي المجلس الأعلى للحسابات، في إطار دمج المدرسة الوطنية للإدارة و المعهد، لإعطاء صفة مهنية متميزة لطلبة المعهد، كإشراك مسؤولين سامين بالإدارة في مختلف مراحل التكوين والتدريب، خصوصا عند تحديد الاحتياجات وانتقاء أفضل الطلبة و تحديد برامج التدريب، فضلا عن تعزيز التأطير الميداني.

➢ صعوبة في تحفيز الخريجين

تبعا لتصريحات مسؤولي المعهد، فإن التحفيز النظامي للمتخرجين من المعهد بسنتين من الخدمة، كما هو منصوص عليه في المادة 14 من المرسوم رقم 2.99.1213 ، قد أضحى غير كاف لتشجيع الأطر على المشاركة في مباريات ولوج المعهد. وللإشارة فإن انخفاض عدد الطلبة الموظفين يرجع بالأساس إلى مشاكل إدماجهم في إداراتهم الأصلية والآفاق المحدودة لتقلد مناصب المسؤولية.

يوصي المجلس الأعلى للحسابات بضمان مكانة مميزة لإدماج الطلبة المتخرجين من المعهد، مع إمكانية الاستفادة من وضع خاص لدى الإدارات والمؤسسات العمومية وإمكانية ممارسة مهام المسؤولية حسب مستوى الكفاءات المتوفرة.

5. حصيلة متواضعة في مهمة التكوين المستمر

يشكل التكوين المستمر جزءا مهما من اختصاصات المعهد. ويتم وفق اتفاقات الشراكة الموقعة مع الإدارات العمومية لتحسين وتكوين المهارات المهنية لأطرها.

هذا ونظرا لمحدودية الكفاءات البيداغوجية و التقنية واللوجيستكية للمعهد، فإنه لا يستجيب إلا لطلبات بعض الأجهزة العمومية.

➢ غياب دراسة لاحتياجات الإدارة

لقد لوحظ عدم وجود دراسة عميقة لاحتياجات الإدارة في ميدان التكوين المستمر في مادة التسيير الإداري.

وللإشارة يجب التذكير انه، وفقا للمنظومة المالية والمحاسباتية المنصوص عليها في المادة الأولى من المرسوم رقم2.04.672 بتاريخ 25 ماي 2005، يستوجب على مدير المعهد تقديم خطة عمل مفصلة للمجلس الإداري قبل 15 أكتوبر ممتدة ما بين ثلاثة وخمس سنوات. إلا انه لوحظ عدم إدراج هذه الخطط في أنشطة المعهد.

يجب الإشارة إلى أن المجلس الأعلى للحسابات تلقى نسخة لمحضر واحد (18 أكتوبر2006) للاجتماعات المذكورة مع مديري الموارد البشرية لمختلف الإدارات العمومية.

يوصي المجلس الأعلى للحسابات المعهد بالانفتاح على محيطه، ولاسيما من خلال إنجاز دراسة شاملة عن الاحتياجات الحقيقية في مجال التسيير الإداري للشركاء.

➢ غياب مخطط للتكوين المستمر

لاحظ المجلس عدم وجود عرض لبرامج التكوين المستمر السنوي للمعهد المخصص لتطوير القدرات المهنية للأطر العليا للقطاع العمومي، خصوصا في مجالات التدبير و التسيير و التقنيات الحديثة.

يوصي المجلس الأعلى للحسابات بتطوير عرض للتكوين المستمر واقتراحه للشركاء من القطاعين العام والخاص، لضمان تطوير المهارات المهنية في جميع التخصصات الإدارية والتدبير الإداري.

➢ إمكانات غير مستغلة في مجال التكوين المستمر

يدر التكوين المستمر على ميزانية المعهد مداخيل لا يستهان بها ، بحيث لوحظ تحسن للمداخيل المحصل عليها من مهمة التكوين المستمر، بحيث بلغت 2.148.644,00 درهما، خلال سنة 2006 ، لتنتقل إلى 4.270.249,00 درهما، خلال سنة 2011.

يوصي المجلس الأعلى للحسابات باستغلال جميع الإمكانات المتوفرة في مجال التكوين المستمر قصد رفع الموارد الذاتية للمعهد.

➢ غياب التواصل حول دورات متميزة في التكوين المستمر

تبين أن هناك نقصا في مجال التواصل مع الشركاء من خلال برمجة مبادرات تحسيسية للتعريف بقدرات المعهد في مجال التكوين المستمر، مثل أيام الأبواب المفتوحة (تبعا لتوصيات المجلس الإداري بتاريخ (2002/09/30)، وذلك للتعريف أكثر بقدرات المعهد في مجالات اختصاصاته. وعلى سبيل المثال فإن مساهمة المعهد كانت غائبة في برامج تدريب و تكوين الدبلوماسيين وعدم وجود شراكة مع وزارة الشؤون الخارجية والتعاون في هذا الإطار.

تجب الإشارة إلى أن المجلس الأعلى للحسابات، و تبعا للمعطيات المحصل عليها، فإن الدورات التكوينية المخصصة للكتاب العامين للإدارات العمومية لم ترق إلى النتائج المرجوة.

يوصي المجلس الأعلى للحسابات بتطوير سياسة المعهد التواصلية و تكييف مضمون التكوين المستمر مع الانتظارات العملية للمشاركين. كما يجب دعم التواصل الفعلي مع الشركاء، من خلال برمجة مبادرات تحسيسية للتعريف بقدرات المعهد في مجال التكوين المستمر ومجالات اختصاصاته مثل تنظيم أيام الأبواب المفتوحة.

6. الحكامة والرقابة الداخلية

➢ عدم انعقاد اجتماعات المجلس الإداري خلال سنوات 2007 و2008 و2009

لوحظ أن المجلس الإداري للمعهد لم يجتمع خلال الفترة الممتدة من 2007 إلى 2009. ولقد تم تنفيذ الميزانيات المخصصة لهاته الفترات على أساس ترخيص استثنائي للوزير الأول.

كما تجب الإشارة إلى أن مدير المعهد لم يقم بتقديم تقارير أنشطة المعهد للسنوات الثلاث المشار إليها أعلاه إلا خلالالمجلس الإداري المنعقد بتاريخ 17 مارس 2010.

لاحظ المجلس الأعلى للحسابات أن هناك ترخيصات استثنائية ممنوحة من طرف الوزير الأول للتسيير العادي للمعهد في، غياب اجتماع المجلس الإداري خلال سنوات 2007 و2008و 2009. إلا أن المجلس الأعلى للحسابات، يذكر بضرورة تطبيق القانون رقم78.99 الذي يحدد المصادقة على الميزانية بواسطة المجلس الإداري للمعهد.

➢ عدم انعقاد اجتماعات المجلس العلمي

تم إنشاء المجلس العلمي بموجب القانون رقم 78.99، و تجب الإشارة إلى أنه يتعين على المجلس الإداري تحديد طرق تعيين أعضاء المجلس العلمي، و تخصصاته و تنظيمه و طرق تسييره.

ولاحظ المجلس الأعلى للحسابات أنه خلال انعقاد المجالس الإدارية للمعهد، لم يتم قط الإشارة إلى تعيين أعضاء المجلس العلمي. ولم يدل المعهد إلا بقائمة بأسماء أعضاء هذا المجلس، منجزة من طرف مدير المعهد، والذين هم أيضا أعضاء في لجنة التحكيم ولجنة تنسيق تحضير مباريات ولوج المعهد.

ولاحظ المجلس الأعلى للحسابات كذلك أن المجلس العلمي لم ينعقد إلا في دورتين، كما تمت الإشارة إليه في محاضر 8 أكتوبر 2003 و7 دجنبر2007 .

يوصي المجلس الأعلى للحسابات المجلس الإداري بالعمل على تعيين أعضاء المجلس العلمي، وفقا لقانون المعهد، مع الحرص على ضمان حسن سير أعماله.

➢ ضعف المراقبة الداخلية

يجب الإشارة، في هذا الإطار، إلى:

- عدم وجود توصيف الوظائف للجهات المسؤولة عن إدارة المعهد وفقا لتوزيع المناصب والمهام.
- عدم وجود نظام لصعود المعلومات حول جميع أنشطة المعهد.
- النظام المعلوماتي يقتصر على التسيير الإداري، مع الإشارة إلى أنه يجب أن يوجه أكثر لمعالجة البيانات وتطوير البحوث التطبيقية في مجال الإدارة.

يوصي المجلس الأعلى للحسابات المعهد بملائمة نظام إدارة المعلومات، خاصة من خلال إنشاء معايير ومؤشرات للأداء التكويني للمعهد. كما يجب تنفيذ دليل الإجراءات مع تحديد المسؤوليات.

ثانيا - تقييم عملية دمج المدرسة الوطنية للإدارة والمعهد العالي للإدارة

يحاول هذا الجزء من التقرير عرض تقييم لمسار عملية الدمج بين المدرسة الوطنية للإدارة و المعهد العالي للإدارة و كذا التعثرات التي شابت هاته العملية.

انطلق التفكير في صيرورة التموقع الإستراتيجي لأنشطة التكوين لكل من المدرسة والمعهد والتوصيات التي تم اقتراحها منذ سنة 2004 ، حيث تم إنشاء خلية للتفكير لهذا الغرض. وقد انصبت مختلف النقاشات حول كيفية إيجاد الأجوبة الواضحة عن التساؤلات الأساسية المتعلقة بمجال التكوين الإداري الكفيل بالاستجابة لانتظارات الدولة في مجال

تحديث الإدارة، من جهة، والإبقاء على المؤسستين معا أو إدماجهما في إطار واحد يتبع لسلطة واحدة، من جهة أخرى. هذا الاقتراح الأخير اعتبر الأحسن أثناء انعقاد الدورة الخامسة لمجلس إدارة المعهد، يوم 19 أبريل 2006 تحت رئاسة الوزير الأول.

ويجب التذكير هنا، أن هذا الاقتراح يرمي إلى خلق قطبين داخل المؤسسة المنبثقة مستقبلا: قطب التكوين الأساسي المخصص لتكوين الأطر ذات الكفاءات العالية لشغل المناصب العليا والقادرة على تقلد وظائف التصور وإصدار القرارات الإستراتيجية وكذا تقلد مسؤولية قيادة أعمال تحديث الإدارة المغربية؛ وقطب آخر يعهد إليه بالتكوين المستمر، و يهدف إلى تأهيل أكبر عدد من أطر المستوى المتوسط في مختلف الوظائف الأساسية للتدبير الإداري على الصعيدين الجهوي والوطني.

هذه الخلية حثت أيضا على القيام بدراسة معمقة حول حاجيات و انتظارات مختلف الإدارات، بهدف دعم وتأكيد النتائج المتحصل عليها بالموازاة مع التوجهات المستقبلية التي يجب الأخذ بها، لكن هذه الدراسة لم يتم إنجازها.

و تجدر الإشارة إلى أنه، في إطار مجلس إدارة المعهد المنعقد يوم 13 غشت 2012 برئاسة السيد رئيس الحكومة، تم قبول وتبني مبدأ الخلية المذكورة، بهدف التفكير في الطرق العملية لإتمام عملية دمج المدرسة والمعهد.

وللإشارة، فمجلس الحكومة المنعقد يوم 19 شتنبر 2013 ناقش وتبنى مشروع القانون رقم 13.038 المتعلق بإنشاء المدرسة الوطنية العليا للإدارة.

وتثير عملية الدمج جملة من الملاحظات:

➢ عدم تفعيل عملية الدمج منذ سنة 2008

تضمنت الرسالة رقم 1607 بتاريخ 4 يونيو 2008، التي وجهها الوزير الأول إلى الوزير المنتدب لدى الوزير الأول المكلف بتحديث القطاعات العامة، الموافقة الملكية على عملية دمج المدرسة والمعهد.

ومنذ سنة 2008 إلى حدود سنة 2012، وبالرغم من بعض المحاولات المحتشمة لتفعيل هذا الدمج بين المؤسستين، بقي هذا المشروع طي النسيان، وأثيرت بسبب ذلك الكثير من علامات الاستفهام حول إمكانية الإنجاز الفعلي لهذه العملية، بالإضافة إلى الأموال التي تضيع على الخزينة بفعل المصاريف الناتجة عن عمل وسير المؤسستين دونما أدنى تنسيق بينهما، على الرغم من التشابه الكبير بين مهامهما و أنشطتهما. لهذا، فمسؤولو المؤسستين مطالبون بتوضيح أسباب التأخير في إنجاز مشروع الدمج.

➢ الاكتفاء بتدبير الأمور الاعتيادية والترقب سمتان ميزتا عمل المؤسستين منذ 2004

لاحظ المجلس أن التأخر الذي شاب عملية دمج المدرسة والمعهد وعدم وضوح الرؤية عن كيفية تفعيلها جعلهما في ترقب دائم، مما انعكس على برامجهما ومخططاتهما وأوقف الدينامية المرجوة منهما لغرض تأمين حاجيات مختلف الإدارات على المدى المتوسط.

➢ عدم وضوح الرؤية حول كيفية تفعيل عملية الدمج

إن الهدف من عملية الدمج كان من الواجب أن تحركه إرادة ترشيد أنشطة التكوين الإداري الذي تتكلف به اليوم المؤسستان. و قد سُجل عدم التحديد الدقيق للمقاربة الواجب اعتمادها من أجل وضع الأجهزة المناسبة وتقدير آثارها على التنظيم. هذا بالإضافة إلى عدم تحديد الوسائل الضرورية لإنجاز هذا المشروع من تنظيم داخلي و تدبير للحاجيات المالية و التعديلات الواجب إدخالها على النصوص القانونية الضرورية لإنجاز مشروع الدمج... لهذا فمن الواجب وجود توافق كبير بين جميع الأطراف المعنية بهدف إنجاح مشروع الدمج.

يسجل المجلس الأعلى للحسابات الانطلاقة الجديدة لعملية الدمج في يوليوز 2012 تحت رعاية رئيس الحكومة، و يوصي بضرورة الإسراع في تفعيلها من أجل خلق مؤسسة جديدة قادرة على المساهمة الفعلية والفعالة في تحديث الإدارة.

II. جواب مدير المعهد العالي للإدارة

(نص مقتضب)

أولا - تقييم تسيير المعهد

1. الإستراتيجية وخطط العمل

➢ غياب إستراتيجية التكوين وبرامج العمل

اعتمد التقرير تقييما (..) للأنشطة المنجزة من طرف المعهد العالي للإدارة، بالتأكيد على ملاحظة مفادها أن هناك «غياب لرؤية شمولية للتكوين تستجيب لأولويات تحديث الإدارة». نعبر هنا عن عدم موافقتنا على ذلك لسببين:

- ليست للمعهد صلاحية (أو دور) للقيام بإعداد إستراتيجية الإدارة، بما في ذلك المجال المتعلق بتكوين الأطر العليا؛
- ويلاحظ في هذا الشأن، أن هذه المؤاخذة (....)، نظرا لكون الحكومة هي وحدها التي لها صلاحية إعداد إستراتيجية في هذا المجال. وبالفعل فقد تم الأخذ بعين الاعتبار التعليمات الملكية السامية في هذا الشأن، وكذا توجيهات الوزراء الأولين المتعاقبين ورئيس الحكومة.

كما أن المقاربات المعتمدة في إطار مجالس الإدارة المتعددة، تتناول تلقائيا الحصيلة المتعلقة بهذا المجال و يتم تتبع تفعيلها و تجسيدها بصفة دقيقة، و يكون كل ذلك، موضوع تقييم إيجابي بصفة منتظمة سواء من جانب الوصاية، أو من طرف المكونات الأخرى للمجلس الإداري.

من جهة أخرى، فإن مناسبات حفل تسليم الدبلومات واجتماعات المجلس الإداري، وكذا المذكرات التقديمية لميزانية المعهد العالي للإدارة، تمثل فرصاً سانحة لإدارة المعهد لتقديم حصيلة الأنشطة والتذكير بالتوجهات الإستراتيجية ووضع برنامج العمل. أما الملاحظة المتعلقة بعدم اطلاع اللجنة على وثيقة إطار تبدو غير مفهومة.

أما فيما يخص تكوين الأطر العليا، فإن جميع الأنشطة التي يقوم بها المعهد، تندرج في نطاق مهامه الرامية إلى تنمية القدرات التدبيرية للأطر العليا للإدارة. ويتم تحديد هذه الحاجيات بصفة دقيقة، وتهم جميع المجالات والمواضيع المتعلقة بالتدبير العمومي (راجع النص المتعلق بالتنظيم ونظام الدراسة بالمعهد).

فضلا عن ذلك، فإن جميع التقارير حول الأنشطة المقدمة للمجالس الإدارية و التي تم تقديم نسخ منها إلى المراقبين المكلفين بالتدقيق، تشمل برنامج العمل الممتد على ثلاث سنوات و هو إجراء تنظيمي إلزامي.

➢ نقص في مجال البحث التطبيقي

كما أشار إلى ذلك التقرير التقييمي للمجلس الأعلى للحسابات، فإن المعهد يضطلع من بين مهامه ب «الرفع من أداء الإدارة و التعجيل بمسار تحديثها، ولاسيما بتدعيم إصلاحات الإدارة وفعالية عمل الدولة، وذلك اعتمادا على الأبحاث التطبيقية وبلورة الأفكار الابتكارية». وتعد هذه المهمة بالنسبة إلينا، متميزة عن المهمة المتعلقة بالبحث العلمي كما هو الشأن في الميدان الجامعي، والذي يتكلف به الأساتذة الباحثون.

وتجدر الإشارة إلى أنه فيما يخص المعهد العالي للإدارة، فهو يعد مدرسة تطبيقية، لا يتوفر بصفة قارة على أساتذة باحثين من بين الأطر العاملة به، و يضطلع بمهمة التكوين التطبيقي (و ليس بالأبحاث الأساسية).

(...) لأنه إذا كان هناك مجال أبدى فيه المعهد تميزا ملحوظا، فهو المجال المتعلق بالبحث (أكثر من 230 بحث) أنجزها جميع الطلبة المتخرجون خلال السنة الأولى والسنة الثانية، والتي تعالج الإشكاليات الراهنة للتدبير العمومي التي حددها شركاؤنا (الإدارات و المؤسسات العمومية).

وقد أعربت هذه الأخيرة عن تقديرها وتثمينها لجودة وقيمة هذه البحوث التي اعتبرتها معظم هذه الإدارات بمثابة خدمات تقدمها مكاتب دراسات. وهذا يستحق التقدير والاعتراف، اعتبارا من جهة، للإضافة العلمية التي يقدمها، ومن جهة

ثانية، لما يمكنه من ترشيد للنفقات، حيث أن مثل هذه البحوث المنجزة قد تستدعي صرف الملايين من الدراهم في حالة تكليف مكاتب الدراسات بإنجازها.

وفي هذا السياق، تجب الإشارة أيضا إلى أن هناك بعض الأعمال منشورة لأول مرة وأخرى أصلية وذات قيمة مضافة هامة بالنسبة لإدارتنا.

2. غياب تنوع الشراكات والتعاون

إن الشراكة مع المدرسة الوطنية للإدارة بباريس، عن طريق مصلحة التعاون والعمل الثقافي لسفارة فرنسا بالرباط، التي تمول ندوات رفيعة المستوى بباريس لفائدة طلبتنا سنويا بتكلفة هامة، تعد خلاصة ونتاج مفاوضات جادة للمعهد سيما في الظروف الراهنة المتميزة بالأزمة. وبفضل هذا التعاون، يمتاز المعهد باستقباله سنويا ما يناهز عشرة متدخلين يأتون من المدرسة الوطنية للإدارة بفرنسا، بمن فيهم أساتذة وخبراء، وذلك وفق الحاجيات التي يحددها المعهد العالي للإدارة.

ومن جهة أخرى، فإن المدرسة الوطنية للإدارة بفرنسا تستقبل سنويا مجموع خريجي المعهد، لأجل التداريب والدروس لمدة تتراوح ما بين أسبوعين وثلاثة أسابيع يتمحور حول دروس من مستوى عال تتناول مواضيع أساسية، حيث يستحق كل ذلك كامل التشجيع.

وفيما يرجع إلى التعاون مع مؤسسات التكوين الأجنبية الأخرى، ونظرا لانعدام التمويل، فإن بعض عمليات التكوين المبرمجة لم يتم إنجازها بسبب تقليص اعتمادات الميزانية المرصدة لهذا التعاون وهي الحالة التي تهم العملية التعليمية الدولية (Didacthèque Internationale) التي أطلقتها الحكومة الكندية(....).

إلا أنه في السنوات الأخيرة، تم إنجاز بعض الأنشطة الممولة من طرف شركائنا كالمدرسة «Saint-cyr» بفرنسا، والمعهد الوطني للإدارة العمومية الإسبانية (INAP)، والمدرسة الوطنية للإدارة العمومية بالكبيك (ENAP). ليس هناك إذن، ما يدعو إلى الإشارة إلى «اتفاقية حصرية» والتي لا توجد لا في الواقع ولا في إرادة المعهد.

3. الجوانب المتعلقة بالبرامج التعليمية

➢ عدم احترام المقتضيات القانونية الخاصة ببرمجة الوحدات

(.....) ملاحظة اللجنة تستدعي الإيضاحات التالية:

- عرفت البرامج التأهيلية ارتفاعا مضطردا بخصوص عدد الساعات. ويفسر ذلك بضرورة تزويد الطلبة بدروس ضرورية في الحقوق والاقتصاد والمؤسسات الدولية والمحاسبة والمالية العمومية. ولابد من الإشارة أيضا، إلى أن متطلبات عملية التأهيل، استدعت منذ بداية الدراسة إدراج دروس تمكن الطلبة من اكتساب المستوى الضروري في مجال التواصل (كتابيا وشفويا) وفي اللغة وفي استخدام الأدوات المعلوماتية.

وقد تبين عند معاينة مستوى الطلبة، أنه من الضروري تدعيم هذه الجوانب منذ بداية التكوين، وهو ما أدى إلى تحقيق نتائج إيجابية جدا.

- لم تستفد المادة المتعلقة «بتسيير الدولة والمؤسسات العمومية» إلا من 70 ساعة ومن 40 ساعة بالنسبة للفوجين السابع والثامن. وقد حصل ذلك أساسا، نتيجة دمج الجوانب المرتبطة باللامركزية والجماعات المحلية في الوحدة المتعلقة ب «سياسات عمومية ترابية» خصوصا مع تنظيم مدارسة معمقة حول الجهوية بتنشيط من المعهد الوطني للإدارة العمومية (INAP) بمدريد. غير أن دراسة العديد من المؤسسات العمومية تمت في نطاق الوحدة المتعلقة ب «السياسات الاقتصادية» التي تم خلالها عرض مختلف الاستراتيجيات القطاعية.

فضلا عن ذلك، تم إنجاز عدة تداريب وزيارات ميدانية وبحوث، وذلك بشراكة مع المؤسسات العمومية. هكذا فإنه لم يتم أبدا إهمال هذا الجانب.

- وفيما يخص التكنولوجيات الحديثة للمعلوميات والتواصل، فإنه لم تحتسب في هذه الوحدة الدراسية، إلا الدروس المتعلقة بأنظمة المعلوميات. غير أن التكوين في مجال استخدام الأداة المعلوماتية يشمل كل الأعمال التطبيقية بصرف النظر عن كل ما تم احتسابه في الوحدة المتعلقة بالتكنولوجيات الحديثة للمعلوميات والتواصل.

كما أشارت إلى ذلك اللجنة، فإن القضايا الدولية تستحق بالتأكيد اهتماما خاصا. ولأسباب عدة ترتبط بالخصوص بتخلي بعض المدرسين عن التزامهم، فإن المدارسة حول موضوع المفاوضات الدولية (والتي كان سينشطها خبير من برنامج الأمم المتحدة للأغذية « FAO »)، والمدارسة حول الاتفاقيات الدولية بشأن حقوق الإنسان لم يتم تنظيمها وفق عدد الساعات المطلوبة على غرار السنوات الماضية. (..)

➢ عدم التوظيف الأمثل للمركز المعلوماتي

يعبر المعهد في هذا الخصوص عن كامل اتفاقه مع اللجنة.

➢ عدم توفر الأجهزة الأساسية و قاعات الدروس

بالرغم من استخلاص الحصيلة الإيجابية، فإن اللجنة لاحظت قصورا فيما يخص التجهيزات الأساسية ونقصا في قاعات الدروس (....). وقد ترتبت فعلاً عن هذا القصور، كلفة إضافية ناجمة عن تنظيم بعض الدورات التكوينية في مدارس ومعاهد بعيدة عن مقر المعهد.

ويستمر المعهد بالعمل إلى يومنا هذا بقاعتين للدروس فقط وقاعة للمعلوميات وعدد محدود من المكاتب وضعتها المدرسة الوطنية للإدارة رهن إشارة المعهد.

4. التكوين بالمعهد

➢ صعوبة في ضمان مكانة خاصة للمعهد

(....) هذه الفقرة مرشحة لقراءتين اثنتين: (...)

- من جهة، الطموحات الكبيرة التي أنيطت بالمعهد من طرف مؤسسه المغفور له جلالة الملك الحسن الثاني، لم يتم فعلا تحقيقها بأكملها، بسبب النقص في الوسائل (وليس بسبب إرادة مسؤولي المعهد).
- من جهة ثانية، وبالرغم من الصعوبات المرتبطة بكل ابتكار، فإن المعهد تمكن من فرض تصور آخر جديد في مجال تكوين الأطر العليا وتقديم إسهامات هامة فيما يخص تزويد الوظيفة العمومية العليا بأطر ذات مستوى عال بفضل نظام تكويني مرتكز مباشرة على الجانب العملي والتطبيقي.

وكما هو معلوم، فإن المعهد العالي للإدارة يعتبر حديث العهد، ولا يمكن مقارنته مع المدارس العليا الأخرى. بالرغم من ذلك، ومن خلال حصيلته المتميزة، وبفضل برامجه التكوينية الهادفة والمتمحورة حول بيداغوجية نشيطة ومساهماتية، وكذا المستوى الذي حصل عليه الخريجون، فقد تمكن من تحقيق أهدافه المرسومة.

ويحتل المعهد مكانة مرموقة معترف بها على الصعيد الوطني والدولي بفضل جودة برامجه التكوينية. فالعديد من الشهادات (أنظر مجلة «الحكامة» التي يصدرها المعهد) التي أدلى بها الأساتذة والخبراء والمسؤولون بالإدارات بما فيهم المغاربة والأجانب كانت كلها موسومة بطابع التقدير الإيجابي.

ويمكن للمعهد اليوم، أن يفتخر بجودة تكوين خريجيه الذين يتفوقون بامتياز في مختلف عروض الترشيح للتعيين في مناصب المسؤولية و الولوج إلى مختلف أسلاك الدولة و لاسيما المجلس الأعلى للحسابات (أكثر من عشرة خريجين التحقوا بالمجلس)

➢ صعوبة في تحفيز الخريجين

يعبر المعهد هنا عن موافقته التامة على ملاحظة اللجنة في هذا الشأن (....). ويأمل المعهد في أن يجد هذا المشكل حلولا مناسبة في المشروع المستقبلي المتعلق بإدماج المؤسستين.

5. حصيلة متواضعة في مهمة التكوين المستمر

➢ غياب دراسة لاحتياجات الإدارة

إن كل التقارير بشأن أنشطة المعهد المقدمة للمجالس السبعة للإدارة تشتمل منهجيا على برامج عمل تحدد الأهداف والأنشطة أو العمليات التي سيتم القيام بها في السنوات المقبلة.

ولاكتمال الصورة، فإننا نضيف أن المعهد ومنذ انطلاق أنشطته، عقد بانتظام اجتماعات سنوية مع مديري الموارد البشرية بمختلف الوزارات سواء على شكل جماعي أو على انفراد.

وقد تم تخصيص هذه الاجتماعات لتحديد الحاجيات الملحة والمستقبلية ومكنت من تبادل الآراء بشأن الاعتماد الملائم للتكوين المرغوب فيه.

وقد أفادتنا هذه الوزارات بالصعوبات التي واجهتها لأجل وضع مخطط لبرامجها التكوينية، خاصة لأسباب تتعلق بالميزانية. وتم إيقاف هذه الاجتماعات مع مديريات الموارد البشرية، وذلك بتدخل من وزارة تحديث القطاعات العامة لتفادي الازدواجية مع المهام المنوطة بها. (....)

➢ غياب مخطط للتكوين المستمر

تجب الإشارة إلى أن إعداد مخطط التكوين المستمر بشكل مفصل بالنسبة لجميع الإدارات والمؤسسات العمومية والجماعات المحلية، لا يندرج ضمن اختصاصات المعهد. وتعتبر هذه المهمة من مهام مختلف الوزارات، علما أن الوزارة المكلفة بتحديث الإدارة تضطلع بمهام الدعم والتنسيق والتتبع.

فإستراتيجية التكوين المستمر، التي أعدتها الحكومة في هذا الشأن تحدد هذا التوجه بكل وضوح.

فضلا عن ذلك، فإن المعهد يعتمد طريقة حقيقية للتواصل والاتصال بالإدارات وبالأجهزة العمومية، وذلك بهدف إدماج برامج المعهد في الإشكاليات المتعلقة بتحديث القطاعات العمومية.

وتتم هذه الطريقة التقييمية والتحديدية للحاجيات من خلال العمليات التالية:

- عقد اجتماعات سنوية مع مديريات الموارد البشرية (اجتماعات عامة أو على انفراد)، قبل أن يتم إدماج المعهد في شبكة مديري الموارد البشرية؛ تحت إشراف الوزارة المكلفة بتحديث الإدارة،
- إشراك المسؤولين السامين (كتاب عامين، ومديرين) بالإدارات أو مديري المؤسسات العمومية في لجان الإشراف على المباراة بالمعهد وفي تكوين وتأطير الطلبة،
- مواكبة الإدارات بطلب منها، في شأن مهام متعلقة بالهندسة المفضية إلى مخططات مفصلة للتكوين (المفتشيات العامة للإدارة الترابية، الأمانة العامة للحكومة، مجلس المستشارين، وزارة الفلاحة، الصندوق الوطني للاحتياط الاجتماعي، وزارات السكنى، والداخلية، والتعليم العالي.

موازاة مع ذلك، يجب التوضيح بأن التوقعات الكمية للتكوين المستمر لا يمكن تقديرها إلا عندما يتوصل المعهد مباشرة بطلب في شأنها من طرف الإدارات والأجهزة العمومية، وذلك بالنسبة للخدمات المتعلقة بالهندسة والتكوين أو الدراسة. ويتم إنجاز ذلك فعلا من خلال مخططات تنفيذ الاتفاقيات المبرمة مع الإدارات.

وتعتبر العروض المقدمة في مجال التكوين، برهانا قاطعا على دينامية المعهد بالإضافة إلى العديد من البرامج المنجزة خلال هذه العشرية بالرغم من قلة الوسائل. علاوة على ذلك، فإن إلزامية اللجوء إلى المنافسة من طرف مقدمي الطلبيات، لا تمكن المعهد من فرض عروضه، لأن هذه العروض غالبا ما تكون مرتفعة بالنظر إلى جودة مستوى المتدخلين والهندسة المقترحة.

إمكانات غير مستغلة بما فيه الكفاية في مجال التكوين المستمر

في البداية نلاحظ ضمنيا، التقييم الإيجابي للمدققين الذين أبرزوا بجلاء التطور الملحوظ لمداخيل التكوين المستمر، بالرغم من الإمكانات البشرية المقلصة. بعبارة أخرى، إذا كان يجب على المعهد أن يستغل الإمكانات المتاحة في مجال التكوين المستمر فيجب عليه أن يتوفر على مزيد من الأطر المتخصصة في هذا المجال. وهذا ما لا يمكن أن يحصل بالطبع في هذه الفترة الانتقالية.

بيد أننا إذا قاربنا المكتسبات التي يحققها المعهد، مع ما تنجزه بعض المؤسسات التكوينية الأخرى، يحق لنا أن نسجل بارتياح أن المعهد تجاوز التزاماته وتوقعاته.

غياب التواصل حول دورات متميزة في التكوين المستمر

بفضل إستراتيجية التواصل التي يعتمدها المعهد منذ إحداثه، فإنه يتم اللجوء إليه باستمرار من طرف الأجهزة العمومية لتقديم تكوين رفيع المستوى يلائم حاجيات أطرها.

ويعترف المعهد، أنه بالرغم من مجهوداته التي يبذلها كتنظيم مدارسات هادفة من مستوى عال لفائدة الكتاب العامين والمديرين المركزيين للوزارات، فإن النتائج غالبا ما تكون في هذا الجانب بالضبط دون المبتغى والانتظارات. فلقد تم تهيئ مدارسات في هذا الشأن، إلا أنها لم تحظ بتفاعل إيجابي من طرف الفئة المستهدفة (....).

و فيما يخص تكوين الدبلوماسيين، فإن الوزارة المعنية تفضل في الوقت الراهن، تحقيق هذا التكوين المتخصص في الأكاديمية التي أحدثتها لهذا الغرض.

وتجب الإشارة إلى أن نجاح مثل هذه المبادرات والمشاركة الفعلية للفئات المستهدفة (مسؤولين سامين) تبقى رهينة بإرادة قوية، وباتخاذ تدابير تجعل هذه المشاركة ضرورية وإلزامية (....).

6. الحكامة والرقابة الداخلية

عدم انعقاد اجتماعات المجلس الإداري للمعهد برسم السنوات من 2007 إلى 2009

لم تنعقد مجالس الإدارة برسم سنوات 2007 و2008 و2009، بالرغم من طلبات مدير المعهد، لاستدعاء هذه المجالس للانعقاد في وقتها، وذلك بسبب انشغالات الوزير الأول آنذاك، ومشروع دمج المعهد والمدرسة الذي كان معروضا للدرس بمصالح الوزارة الأولى.

غير أن المعهد، تمكن من الاستمرار في الاشتغال بصفة عادية بعد حصوله على ترخيص استثنائي من الوزير الأول بخصوص التأشير على الميزانيات وفق المسطرة المعتمدة في هذا الشأن اعتبارا لهذه الفترة الانتقالية.

عدم انعقاد اجتماعات المجلس العلمي

لم يجتمع المجلس العلمي بصفة قانونية منذ دجنبر 2007، ويعزى ذلك بالأساس، إلى مشروع الدمج بين المؤسستين الذي كان قيد الإعداد بمصالح الوزارة الأولى، حيث منحت الأولوية للتفكير بشأن النظام الجديد للدراسة بالمؤسسة المزمع إحداثها و ذلك بالعمل على استثمار مكتسبات ونقائص حصيلة المؤسستين (....).

علاوة على اجتماعات المجلس العلمي التي أثارتها لجنة المجلس الأعلى للحسابات، تجب الإشارة إلى النقاط التالية:

- إن أعضاء المجلس العلمي هم في نفس الوقت أعضاء لجنة الإشراف على مباراة الولوج إلى المعهد. وفي الواقع، فإن الاجتماعات السنوية للجنة الإشراف تدرج في نهاية الأمر كاجتماعات المجلس العلمي، وتمثل فرصة سانحة لتبادل الرأي والإدلاء بتوصيات ذات قيمة عالية، من شأنها تطوير نظام التدريس وتحديد محاور تطوير التكوين المستمر والتكوين الأساسي.
- ومن جهة أخرى، فقد تم عقد اجتماعات أخرى يمكن اعتبارها متفرعة عن اجتماعات المجلس العلمي:
- اجتماع لجان الامتحان التي تقرر في الانتقال من السنة الأولى إلى السنة الثانية بالمعهد، حيث تضم هذه

الاجتماعات منسقي الوحدات بالإضافة إلى مدير الدراسات والتعاون ومدير الموارد والتداريب حيث الفرصة مواتية لاستعراض برامج التكوين؛

- اجتماع لجنة مناقشة البحوث قي نهاية الدراسة، والتي تقرر في منح الدبلومات؛
- اجتماع لجنة التوجيه وتتبع الاتفاقيات المبرمة مع مختلف الإدارات والأجهزة العمومية؛
- اجتماعات تنسيقية لمختلف مسؤولي الوحدات المتعلقة بالتكوين، تضم المنسقين والمتدخلين ومدير الدراسات، وذلك وفق كل وحدة على حدة.

وتمثل كل هذه الاجتماعات، مناسبة لتحليل النقاط الإيجابية بشكل مفصل، وكذا مواطن القصور كما تفضي إلى اتخاذ قرارات.

ومع ذلك، فإن لجنة المجلس الأعلى للحسابات على حق عندما تشير إلى أن اجتماعات المجلس العلمي والاجتماعات الأخرى، يجب أن يتم استثمارها، وذلك بتقنين القرارات المتخذة وتتبع تفعيلها بصفة حازمة.

ضعف المراقبة الداخلية

إن توصيف الوظائف في الهيكلة وفي كراسة المساطر، يبدو واضحا ودقيقا بالكفاية بالنسبة لجهاز لا يتوفر إلا على ما يناهز عشرين موظفا.

فيما يخص المؤاخذة المتعلقة بغياب نظام يمكن من تحصيل المعلومات، فإنها تبدو لنا غير مبررة نظرا لتوفر العديد من الآليات المخصصة لنشر المعلومة، من قبيل المذكرات المصلحية، وموقع الويب، ومجلة «الحكامة» و مختلف الإصدارات والمنشورات....؛ والتي تحقق لا محالة هذه المهمة، علاوة على الاجتماعات الدورية التي تعقد بصفة تلقائية ومنتظمة مع الموظفين.

إن تتبع وتحليل الأداءات البيداغوجية وأداء التدبير ينجزان سنويا من طرف مصالح المعهد بهدف تقييم أفضل وملاءمة الهندسة البيداغوجية وحاجيات المعهد.

ثانيا - تفعيل مشروع دمج المدرسة الوطنية للإدارة و المعهد

إن الملاحظات المدلى بها، في شأن مشروع دمج المعهد والمدرسة، كانت ستثير تفاعلا من طرفنا لو كانت تخص المعهد وحده. لكن الملف يتم تدبيره على مستوى رئيس الحكومة الذي يترأس لجنة تضم أيضا وزارات الوظيفة العمومية وتحديث الإدارة والداخلية والتعليم العالي والمالية، وجامعات الرباط والمدرسة الوطنية للإدارة والمعهد العالي للإدارة.

في هذا الصدد، فإننا نتحفظ عن الإجابة على الملاحظات التي وردت في تقرير اللجنة. إلا أنه يمكننا تصحيح الملاحظة التي تقضي (...)، بأن المعهد «انغمس» في « تدبير القضايا الجارية وفي الإنتظارية منذ 2004».

إن هذه الملاحظة (..) المتعلقة بفكرة الاندماج في حد ذاتها لم تبرز إلا في سنة 2008، مع العلم أن الفترة الممتدة من 2004 إلى 2012 اتسمت بتنام مضطرد لأنشطة المعهد في كل المجالات، حيث بلغت ذروتها في 2012. لذا فلا مجال إطلاقا للحديث عن الانتظارية و تدبير القضايا الجارية.

من الأكيد أن المعهد يؤدي مهمته بصفة عادية في انتظار حصول الدمج، ولا يمكن أن يتحمل مسؤولية التأخر في تفعيل هذا المشروع. و كما تمت الإشارة إلى ذلك في كل مرة، فإن الحصيلة الأكثر إيجابية للمعهد خلال هذه الفترة، وكذا التطور الإيجابي لمجموع مؤشرات الأنشطة، تبرز دينامية خاصة لا تنسجم من حيث المبدأ مع مفهوم الإنتظارية.

ونضيف أيضا بهذا الخصوص، بأن المعهد وكما هي عادته، بذل جهودا محمودة بإرادة قوية وحسن نية للإسهام في بلورة تصور توافقي لإحداث المؤسسة الجديدة، وساهم في مختلف الأشغال التحضيرية، وفي اجتماعات اللجنة المحدثة لهذه الغرض. (....).

المدرسة الوطنية للإدارة

تم إنشاء المدرسة المغربية للإدارة بالرباط بتاريخ 8 مارس 1948 من طرف المغفور له جلالة الملك محمد الخامس، وذلك بهدف تأمين التكوين للأطر المستقبلية للإدارة المغربية، و قد حدد مقرها بالرباط.

وفي سنة 1972، أصبحت المدرسة تحمل اسم المدرسة الوطنية للإدارة العمومية، ثم المدرسة الوطنية للإدارة منذ 1993، في إطار إصلاح المؤسسة بموجب المرسوم رقم 2.93.412 بتاريخ 29 أكتوبر 1993.

هذا، وعرفت المدرسة إصلاحا آخر بموجب المرسوم رقم 2.99.1217 بتاريخ 10 ماي 2000 . هذا الأخير هو الذي ينظم أسلاك التكوين ومختلف أنشطة المدرسة في شكلها الحالي. و يجب التذكير بأن المدرسة قامت، منذ إنشائها و إلى غاية 31 /12/ 2011، بتكوين 6720 خريجا.

و يسهر على إدارة المدرسة مدير بالنيابة منذ 17 يناير 2000 إلى غاية ماي 2013. ويتشكل موظفوها من هيئة للتدريس تضم خمسة عشر (15) أستاذا وهيئة إدارية تضم 33 موظفا.

و بعد أن أصبحت المدرسة مصلحة للدولة مسيرة بطريقة مستقلة(SEGMA) خلال سنة 2000، أصبحت لها مداخيل ذاتية، غير أن الجزء الأهم من مواردها يتأتى من الميزانية العامة للدولة.

فعلى سبيل المثال، وفي سنة 2011، تشكلت موارد ميزانية المدرسة من 1.930.562,31 درهم كمداخيل ذاتية مقابل 4.932.000,00 درهم كدعم من طرف الدولة أي ما يمثل ثلثي موارد المدرسة. و تجب الإشارة إلى أن الموارد الذاتية للمدرسة انتقلت من 174.995,68 درهما، سنة 2007، إلى 1.930.562,31 درهما، سنة 2011. أما بخصوص النفقات المتعلقة بسنة 2011، فقد بلغت 6.609.591,01 درهما، خصص منها مبلغ 2.676.440,00 درهما لتغطية مستحقات الأساتذة الزائرين.

I. ملاحظات وتوصيات المجلس الأعلى للحسابات

في ما يلي أهم الملاحظات التي أسفرت عليها مراقبة المدرسة الوطنية للإدارة مرفقة بتوصيات تروم بالأساس حثها على القيام بالمهام المنوطة بها و الحرص على التدبير الفعال و الناجع لمرافقها.

أولا- تقييم تدبير المدرسة

1. غياب الإستراتيجية وبرامج العمل

منذ الإصلاح الأخير لسنة 2001 لم تقم المدرسة بصياغة أية إستراتيجية تتيح اعتماد برامج عمل كفيلة بتحديد الخطوط العريضة للسياسة الواجب إتباعها وتسمح بتطبيق مهام التكوين الأساسي والمستمر وكذا البحث العلمي في ظروف مواتية.

إن غياب رؤية إستراتيجية من هذا القبيل يجد تبريره خاصة في الوضعية المؤقتة لمدير المدرسة والذي مارس لما يزيد عن 10 سنوات في وضعية مدير بالنيابة، و كذا في الجمود الذي ميز أجهزة التدبير الأخرى (المجلس العلمي و مجلس استكمال الخبرة....).

في أفق عملية الدمج مع المعهد العالي للإدارة، يوصى المجلس بوضع إستراتيجية تحدد الخطوات الواجب اتخاذها ونمط تدبير الموارد (المالية والبشرية) بهدف ضمان الفعالية والنجاعة في تطبيق المهام المنوطة بالمدرسة.

2. التكوين: السلك العادي والسلك العالي

بالنسبة للتكوين الذي توفره المدرسة (بشقيه العادي والعالي) فإن المرسوم رقم 2.29.1217 يوضح أن المدرسة تنظم سلكا عادياً للتكوين في التدبير الإداري لمدة ثمان و عشرين (28) شهرا، تخصص أربعة (4) أشهر منها للتدريب، و تنظم أيضا سلكا عاليا في التدبير الإداري لمدة أربع وعشرين (24) شهرا، تخصص منها ستة (6) أشهر للتدريب.

3. برامج و بداغوجيا التدريس

➢ أوجه قصور شابت عملية وضع برامج التكوين

لقد لوحظ أن تنظيم التدريس، وخاصة وضع برامج التكوين، تقوم بها إدارة المدرسة دون إشراك المجالس الداخلية والمجلس العلمي، وذلك خلافا لما أوجبته النصوص المنظمة للمدرسة (انظر الملاحظة المتعلقة بالحكامة). أضف إلى ذلك أن الإدارات العمومية المعنية بالتكوين الأساسي للمدرسة لا تتم استشارتها لتحديد حاجياتها، و خاصة ما تعلق منها بالمحتوى والمواد المدرسة للموظفين المستقبليين.

إن هذا الأمر، بالإضافة إلى كونه لا يسمح بتفعيل دور مجالس المدرسة لمن شأنه التأثير سلبا على التكوين داخل المدرسة.

لهذا يوصي المجلس بوضع برامج التكوين بإتباع مناهج متفق عليها مع مختلف المتدخلين بما يوافق النصوص المنظمة للمدرسة.

كما يوصي المجلس بأن تتم برمجة اجتماعات منتظمة لمختلف مجالس المدرسة لما من شأنه أن يحسن جودة الحكامة البيداغوجية والعلمية للمدرسة.

➢ تدني عدد الأساتذة الدائمين وعدم كفاية المتخصصين

يتم إعطاء الدروس داخل المدرسة من طرف أساتذة دائمين بالإضافة إلى أساتذة زائرين، ويثير عدد أساتذة المدرسة ومجالات تخصصهم مجموعة من الملاحظات.

- عدد الأساتذة الدائمين لا يتعدى خمسة عشر. وقد كان عددهم سنة 2004 تسعة وعشرين (29)، لكن المعدل العالي المستفيدين من عملية المغادرة الطوعية ، والذي وصل إلى نسبة 50 % قلص بشكل كبير عدد الأساتذة الدائمين بالمدرسة؛
- معدل أعمار الأساتذة يقارب 55 سنة؛
- مجالات تخصص الأساتذة تبقى ذات طابع عام (قانون و اقتصاد...)، مع غياب تام للتخصصات المتعلقة بعلوم التدبير (التدقيق و مراقبة التسيير والمراقبة الداخلية...)، بل الأدهى من ذلك أن بعض المواد التي هي من صميم مجال و اهتمام المدرسة، كالقانون الإداري، ، لا يتم تدريسها من طرف أساتذة المدرسة ولكن من طرف أساتذة زائرين.

هذه الوضعية أدت، من بين ما أدت إليه، إلى الاستعانة المكثفة بأساتذة من خارج المدرسة لتعويض نقص عدد الأساتذة الدائمين. ولتأكيد هذا المعطى، تكفي الإشارة إلى أن مجموع ساعات تدريس التلاميذ سنة 2011 وصل إلى 460، أدى منها الأساتذة الزائرون 302 ساعة، في حين اكتفى أساتذة المدرسة بأداء 158 ساعة، أي أن الأساتذة الزائرين استأثروا بما يقارب 66 % من مجموع الحيز الزمني المخصص للتكوين.

في أفق الدمج مع المعهد العالي للإدارة، يوصي المجلس بضرورة تمكين مؤسسة التكوين المستقبلية بما يكفي من الأساتذة في المواد الأساسية وكذا مهنيين متخصصين وممارسين بغرض الرفع بها إلى مصاف المدارس الكبرى، وتمكينها من تقديم تكوين ذي جودة عالية.

4. التكوين المستمر

يشكل التكوين المستمر النشاط الذي يذر الجزء الأكبر من الموارد الذاتية للمدرسة. فأثناء الفترة المعنية بمراقبة المجلس، قامت المدرسة بتوقيع مجموعة من الاتفاقيات بقيمة إجمالية تقدر ب 5.221.098,23 درهما. وبالرجوع إلى المادة 19 من المرسوم رقم 2.99.1217 سالف الذكر، فإن مركز البحوث الإدارية واستكمال الخبرة هو المكلف بتنظيم الدورات المتعلقة بالتكوين المستمر.

➢ عدم انفتاح مركز الأبحاث الإدارية واستكمال الخبرة على القطاع الخاص

تنص المادة 20 من المرسوم 2.99.1217 المذكور أعلاه على أنه «يمكن للمدرسة الوطنية للإدارة أن تقوم بتقديم استشارات وخبرات من شأنها أن تساهم في تطوير قدرات التدريب بالإدارات العمومية والخاصة، وكذا تنمية الأبحاث في الميدان، باتصال مع المؤسسات المختصة. ويتم تقديم هذه الخدمات المتعلقة بالاستشارات و الخبرات مقابل أجر. و يمكن الاستعانة بمستشارين وخبراء مغاربة وأجانب للمساهمة في الأنشطة المتعلقة بتقديم الاستشارات والخبرات».

غير أن الملاحظ أنه، و بالنظر للهيئات المستفيدة من التكوين المستمر، فإن زبناء المدرسة هم فقط هيئات عمومية (وزارات ومؤسسات عمومية و...) وهو ما ينم عن ضعف مستوى التعريف بالمدرسة لدى الفاعلين في القطاع الخاص. وفي هذا السياق، وجبت الإشارة إلى مجموعة من المواد التي تدرس على مستوى المدرسة والتي تثير اهتمام القطاع الخاص، من قبيل المواضيع المتعلقة بالضرائب والتعمير والصفقات العمومية.

لهذا يوصي المجلس المدرسة بضرورة الحرص على أن يقوم مركز الأبحاث واستكمال الخبرة سنويا بوضع مخطط تكوين يتم عرضه على مختلف الشركاء ومن بينهم الذين ينتمون للقطاع الخاص.

➢ صعوبات إنجاز عملية التكوين من أجل الإدماج

إن اختصاصات وتنظيم مركز الأبحاث واستكمال الخبرة تسمح له بتوفير برامج تكوين من أجل الإدماج لفائدة الشباب حاملي الشهادات، بغرض تسهيل إدماجهم في الإدارات المستقبِلة لهم.

هذا النوع من التكوين لم يلق نجاحا بارزا. فطيلة العقد الأخير، لم تبرم المدرسة سوى اتفاقيتين مع وزارة التربية الوطنية عرف تنفيذهما تعثرات كثيرة همت بالأساس تصور برامج التكوين (تغيير المحتوى، التعديل المتكرر لعدد المستفيدين...) وعملية أداء مستحقات المدرسة عن التكوين.

يوصي المجلس المدرسة بضرورة التتبع الدقيق لاتفاقياتها المتعلقة ببرامج التكوين من أجل الإدماج.

5. البحث الإداري

➢ قصور على مستوى الأبحاث الإدارية

لم تحقق المدرسة في هذا المجال أي شيء يذكر خلال السنوات الأخيرة، باستثناء تنظيم بعض الأيام الدراسية بالتشارك مع المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية REMALD (بمجموع 6 دورات ما بين 2001 و 2007) و نشر بعض أعمال البحث في مجلة «دفاتر المدرسة الوطنية للإدارة» والتي تم إنجازها في هذا الإطار. غير أن آخر عدد لهذه المجلة يعود إلى سنة 1999.

هذه الوضعية لا تسمح للمدرسة بتطوير قدراتها في مجال البحث الإداري و التفاعل مع انشغالات الإدارات في مجال التدبير العمومي.

يوصي المجلس المدرسة بضرورة التقيد بتنفيذ مختلف المهام المنوطة بها بموجب النصوص المنظمة لعملها. وفي هذا الإطار وجب التقدم بأبحاث في المجال الإداري بهدف المساهمة في تحسين أداء الإدارة العمومية وتسريع وثيرة تحديثها.

6. الحكامة والرقابة الداخلية للمدرسة

وضعية المدير بالنيابة

تكتفي أجهزة المدرسة، و المتمثلة في مديرية الدراسات (التي تتكفل بإعداد برامج التدريس واستعمال الزمن للتلاميذ وانتقاء الأساتذة) و مديرية التداريب بتسيير الأمور الاعتيادية للمدرسة، في انتظار تعيين مدير جديد للمدرسة.

هذا الوضع أثر بشكل سلبي على تدبير شؤون المدرسة وعطل بشكل بيِن دينامية التطور وتأقلم المدرسة مع التحولات المستمرة التي تشهدها الإدارة العمومية.

إن غياب الرؤية على مستوى تسيير المدرسة أثر سلبا على فعالية الأنشطة التي تقوم بها، إن على المستوى البيداغوجي أو على المستوى التدبيري. وهذا المعطى أوقف تطور الأنشطة الإصلاحية التي من شأنها الدفع بالمدرسة إلى مستويات عالية في مجال التكوين.

يسجل المجلس الأعلى للحسابات أن الاحتفاظ للمدير بوضعية مدير بالنيابة قد أثر بشكل سلبي على السير العادي لأنشطة المدرسة، لهذا يوصي بتجنب مثل هذه الوضعية مستقبلا.

عدم اجتماع مجلس استكمال الخبرة والمجلس الداخلي والمجلس العلمي

انعقد آخر اجتماع لمجلس استكمال الخبرة بتاريخ 6 فبراير 2004. وأهم التوصيات التي خرج بها تتعلق بتغيير النظام القانوني للمدرسة (مشروع تحويل المدرسة إلى مؤسسة عمومية) و خلق معاهد جهوية للإدارة و إضافة أسلاك جديدة في التكوين.

هذه التوصيات لم يتم تفعيلها و المجلس لم يجتمع منذ ذلك التاريخ. علما أن المادة 7 من المرسوم 2.99.7217 سالف الذكر تنص على أن المجلس: «يجتمع بدعوة من رئيسه مرة في السنة على الأقل وكلما استلزمت الظروف ذلك».

و يتولى المجلس الداخلي إبداء الرأي في المشاكل المتعلقة بتنظيم الدراسة، وإعداد النظام الداخلي للمدرسة وعرضه على مجلس استكمال الخبرة لإبداء الرأي. كما يتولى البت في قضايا التأديب المتعلقة بالطلبة. و قد تم إنشاء المجلس الداخلي بموجب القرار رقم 431.01 بتاريخ 21 فبراير 2001 . غير أنه لم يعقد أي اجتماع، بل قانونه الداخلي لم ير النور بعد.

و وجبت الإشارة أيضا إلى أنه، و بموجب القرار رقم 414.01 بتاريخ 23 أبريل 2001 تم إنشاء المجلس العلمي المكلف بإبداء الرأي حول المسائل ذات الطابع البيداغوجي والعلمي وإعداد برامج التكوين، إلا أنه لم يعقد أي اجتماع.

يوصي المجلس مسؤولي المدرسة بضرورة الوقوف على حسن سير وعمل مجالس المدرسة (العلمي والداخلي واستكمال الخبرة).

عدم تنفيذ مهام مركز الأبحاث واستكمال الخبرة

حسب المادة 19 من المرسوم رقم 2.99.1217 سالف الذكر، يعهد لمركز الأبحاث واستكمال الخبرة القيام بما يلي:

- تنظيم دورات التكوين المستمر؛
- المساهمة في تنمية العلوم الإدارية؛
- المساهمة في الأبحاث في مجال العلوم الإدارية باتصال مع المؤسسات المختصة .

غير أنه باستثناء المهمة الأولى، لم يتم تنفيذ أي من المهام الأخرى. إضافة لذلك، فالقرار المنظم لهذا المركز يدعو لإحداث:

- مجموعات عمل تحت إشراف مدير المركز (المادة 10) يتم اختيار أعضائها من بين الأطر الإدارية ذات الخبرة ومن بين الأساتذة الباحثين؛
- لجنة التتبع والتقييم (المادة 12) تجتمع على الأقل مرة في السنة، بهدف عرض الاقتراحات و إبداء الرأي حول برامج المركز.

لكن لوحظ أنه لم يتم إحداث أو تفعيل أي من مجموعات البحث أو لجنة التتبع والتقييم.

يحث المجلس مسؤولي المدرسة على ضرورة مزاولة كل الاختصاصات المنوطة بهم والتقيد بتفعيل اللجان المنصوص عليها في المادة 12 و 40 من القرار المنظم للمركز.

➢ محدودية المراقبة الداخلية ورفع التقارير

إن تقييم مساطر التسيير الداخلي للمدرسة لا تسمح بتكوين رؤية واضحة عن ظروف التسيير اليومي لشؤون المدرسة.

وفي هذا الصدد تم رصد مجموعة من الملاحظات والتي تهم أساسا:

- غياب التوزيع العقلاني للوظائف والمناصب على مستوى التنظيم المالي والإداري للمدرسة، وهذه الوضعية لا تسمح بتحديد المسؤوليات والحصول على المعلومات الدقيقة؛
- عدم وجود هيكل تنظيمي رسمي يحدد مختلف المصالح، بما يسمح بتقسيم واضح للمهام والوظائف. وفي هذا الصدد تم الوقوف على مجموعة من المذكرات المصلحية التي تشير إلى مصالح غير موجودة رسميا.
- عدم تفعيل الهيئات الداخلية للمدرسة (مجلس استكمال الخبرة و المجلس الداخلي والمجلس العلمي)؛
- غياب دليل للمساطر يحدد معايير التسيير وكذا المساطر المنظمة للجوانب البيداغوجية و اللوجيستيكية للمدرسة.
- ضعف النظام المعلوماتي، و الذي لا يسمح بالحصول على المعلومات الملائمة والصحيحة المتعلقة بتتبع أنشطة المدرسة. فعلى سبيل المثال، تعد صعوبة وصول المعلومة بين مركز الأبحاث الإدارية ومصلحة المحاسبة فيما يخص بيانات مداخيل المدرسة أحد أوجه القصور في هذا المجال (انظر الملاحظة المتعلقة بالمداخيل بعده).

لهذا يوصي المجلس المدرسة بما يلي :

- **تحسين وضبط منظومة المراقبة الداخلية وترشيد النظام المعلومياتي بالإضافة إلى وضع آليات تسمح بتدبير فعال عن طريق إصدار دليل المساطر ووضع الهيكل التنظيمي وإعداد لوحات للقيادة تحتوي على مؤشرات الأداء في المجال البيداغوجي وتعتمد السلوكيات الحسنة في التسيير؛**
- **احترام مبدأ توزيع المهام أثناء ممارسة المسؤوليات.**

➢ قصور في تتبع مداخيل التكوين المستمر

فيما يتعلق بمداخيل التكوين المستمر، لوحظ غياب التنسيق بين مصلحة محاسبة الآمر بالصرف ومديرية مركز الأبحاث الإدارية واستكمال الخبرة باعتبارها المسئولة عن الملفات المتعلقة بالتكوين المستمر. فمن جهة ، لا يتوفر المركز لا على سجل و لا على قاعدة المعطيات لتسجيل الفاتورات التي يصدرها، كما لا يعمد إلى ترقيمها كرنولوجيا. ومن جهة أخرى، لا يقوم المحاسب المكلف التابع للخزينة العامة للمملكة بإرسال إشعارات التحصيل الحقيقي للمداخيل لإخبار الآمر بالصرف، حتى يتمكن هذا الأخير من إعداد البيانات المحينة للمداخيل.

7. تدبير الممتلكات

➢ صعوبات على مستوى توزيع و تتبع ممتلكات المدرسة

تقوم مصلحة المعدات بمسك قوائم الجرد المتعلقة بالمدرسة، غير أن هذا المسك لا يحترم المعايير التنظيمية المعمول بها. فالسجل غير مؤشر عليه وغير مرقم، و لا يحمل أرقام الفاتورات. أضف إلى ذلك أنه لا يحدد أماكن وضع المشتريات وهو ما يؤدي إلى صعوبة التعرف عليها و حفظها.

بالإضافة إلى ذلك، فإن التجهيزات المعلوماتية لا تحمل أرقام الجرد، مما لا يسمح بالقيام بمراقبة وجود التجهيزات. كما لوحظ أيضا أن المعدات المقتناة حديثا و المعدات القديمة يتم حفظها بطريقة غير منظمة في قاعات غير مناسبة بمركز الأبحاث الإدارية. و قد تم رصد وجود معدات صالحة للاستعمال لا يتم تشغيلها كآلة تصوير المؤتمرات ومعدات الترجمة.

يوصي المجلس المدرسة بوضع آلية لتتبع الجرد بشكل يوافق القوانين الجاري بها العمل.

استعمال ضعيف للبنيات التحتية وأقسام التدريس

تتوفر المدرسة على العديد من قاعات التدريس التي تسمح باستقبال أنشطة التكوين (الأساسي والمستمر) المنوطة بها. وقد لوحظ أن هذه البنيات التحتية لا يتم استغلالها بشكل جيد. و كمثال على ذلك القاعة الكبرى التي يتوفر عليها مركز الأبحاث الإدارية (و المعدة بشكل جيد: أثاث وأجهزة الصوت والعرض...) والتي لا تستعمل في الغالب إلا في استقبال طلاب الجدع المشترك في بداية موسم التكوين في إطار السلك العادي، و في بعض الأنشطة الأخرى التي لا تدر على المدرسة أي مدخول يذكر.

وللإشارة فقط، فإدارة المدرسة لا تتوفر على الوثائق المتعلقة بالوضعية العقارية لهذه المؤسسة (الرسم العقاري والمساحة...).

في أفق عملية الدمج مع المعهد العالي للإدارة، يوصي المجلس المدرسة بالتدبير الأمثل للبنيات التحتية التي تتوفر لديها.

ثانيا - تقييم عملية دمج المدرسة الوطنية للإدارة و المعهد العالي للإدارة

يحاول هذا الجزء من التقرير عرض تقييم لمسار عملية الدمج بين المدرسة الوطنية للإدارة و المعهد العالي للإدارة و كذا التعثرات التي شابت هاته العملية.

انطلق التفكير في صيرورة التموقع الإستراتيجي لأنشطة التكوين لكل من المدرسة والمعهد والتوصيات التي تم اقتراحها منذ سنة 2004 ، حيث تم إنشاء خلية للتفكير لهذا الغرض. وقد انصبت مختلف النقاشات حول كيفية إيجاد الأجوبة الواضحة على التساؤلات الأساسية المتعلقة بمجال التكوين الإداري الكفيل بالاستجابة لانتظارات الدولة في مجال تحديث الإدارة، من جهة، والإبقاء على المؤسستين معا أو إدماجهما في إطار واحد يتبع لسلطة واحدة، من جهة أخرى. هذا الاقتراح الأخير اعتبر الأحسن أثناء انعقاد الدورة الخامسة لمجلس إدارة المعهد، يوم 19 أبريل 2006 تحت رئاسة الوزير الأول.

ويجب التذكير هنا، أن هذا الاقتراح يرمي إلى خلق قطبين داخل المؤسسة المنبثقة مستقبلا: قطب التكوين الأساسي المخصص لتكوين الأطر ذات الكفاءات العالية لشغل المناصب العليا والقادرة على تقلد وظائف التصور وإصدار القرارات الإستراتيجية وكذا تقلد مسؤولية قيادة أعمال تحديث الإدارة المغربية؛ وقطب آخر يعهد إليه بالتكوين المستمر، و يهدف إلى تأهيل أكبر عدد من أطر المستوى المتوسط في مختلف الوظائف الأساسية للتدبير الإداري على الصعيدين الجهوي والوطني.

هذه الخلية حثت أيضا على القيام بدراسة معمقة حول حاجيات و انتظارات مختلف الإدارات، بهدف دعم وتأكيد النتائج المتحصل عليها بالموازاة مع التوجهات المستقبلية التي يجب الأخذ بها، لكن لم يتم إنجازها .

و تجدر الإشارة إلى أنه، في إطار مجلس إدارة المعهد المنعقد يوم 13 غشت 2012 برئاسة السيد رئيس الحكومة، تم قبول وتبني مبدأ الخلية المذكورة، بهدف التفكير في الطرق العملية لإتمام عملية دمج المدرسة والمعهد.

وللإشارة، فمجلس الحكومة المنعقد يوم 19 شتنبر 2013 ناقش وتبنى مشروع القانون رقم 38.13 المتعلق بإنشاء المدرسة الوطنية العليا للإدارة.

وتثير عملية الدمج جملة من الملاحظات:

عدم تفعيل عملية الدمج منذ سنة 2008

تضمنت الرسالة رقم 1607 بتاريخ 4 يونيو 2008 التي وجهها الوزير الأول إلى الوزير المنتدب لدى الوزير الأول المكلف بتحديث القطاعات العامة الموافقة الملكية على عملية دمج المدرسة والمعهد.

ومنذ سنة 2008 إلى حدود سنة 2012، وبالرغم من بعض المحاولات المحتشمة لتفعيل هذا الدمج بين المؤسستين، بقي هذا المشروع طي النسيان، وأثيرت بسبب ذلك الكثير من علامات الاستفهام حول إمكانية الإنجاز الفعلي لهذه العملية، بالإضافة إلى الأموال التي تضيع على الخزينة بفعل المصاريف الناتجة عن عمل وسير المؤسستين دونما أدنى تنسيق بينهما، على الرغم من التشابه الكبير بين مهامهما و أنشطتهما. لهذا، فمسؤولو المؤسستين مطالبون بتوضيح أسباب التأخير في إنجاز مشروع الدمج.

الاكتفاء بتدبير الأمور الاعتيادية والترقب سمتان ميزتا عمل المؤسستين منذ 2004

لاحظ المجلس أن التأخر الذي شاب عملية دمج المدرسة والمعهد وعدم وضوح الرؤية عن كيفية تفعيلها جعلهما في ترقب دائم، مما انعكس على برامجهما ومخططاتهما وأوقف الدينامية المرجوة منهما لغرض تأمين حاجيات مختلف الإدارات على المدى المتوسط.

عدم وضوح الرؤية حول كيفية تفعيل عملية الدمج

إن الهدف من عملية الدمج كان من الواجب أن تحركه إرادة ترشيد أنشطة التكوين الإداري الذي تتكلف به اليوم المؤسستان. و قد سُجل عدم التحديد الدقيق للمقاربة الواجب اعتمادها من أجل وضع الأجهزة المناسبة وتقدير آثارها على التنظيم. هذا بالإضافة إلى عدم تحديد الوسائل الضرورية لإنجاز هذا المشروع من تنظيم داخلي و تدبير للحاجيات المالية و التعديلات الواجب إدخالها على النصوص القانونية الضرورية لإنجاز مشروع الدمج... لهذا فمن الواجب وجود توافق كبير بين جميع الأطراف المعنية بهدف إنجاح مشروع الدمج.

يسجل المجلس الأعلى للحسابات الانطلاقة الجديدة لعملية الدمج في يوليوز 2012 تحت رعاية رئيس الحكومة، و يوصي بضرورة الإسراع في تفعيلها من أجل خلق مؤسسة جديدة قادرة على المساهمة الفعلية والفعالة في تحديث الإدارة.

II. جواب الوزير المنتدب لدى رئيس الحكومة المكلف بالوظيفة العمومية وتحديث الإدارة

(نص مقتضب)

أولا - تقييم تدبير المدرسة الوطنية للإدارة

1. الاستراتيجية وبرامج العمل

➢ **غياب الإستراتيجية وبرامج العمل**

إن الفترة الزمنية التي شملتها مهمة رقابة المجلس الأعلى للحسابات لتدبير المدرسة الوطنية للإدارة (2006 -2011) هي نفس الفترة التي تقرر خلالها دمج المدرسة الوطنية للإدارة والمعهد العالي للإدارة في مؤسسة واحدة وتمت خلالها محاولات تفعيل هذا الدمج وتنزيله على أرض الواقع. وقد انخرطت المدرسة الوطنية للإدارة في مسلسل دمج المؤسستين بشكل واضح سعيا منها لترسيخ الترشيد وعقلنة التدبير وتجاوبا مع التوجهات الحكومية في هذا المجال. وهكذا، قام الأساتذة القارون العاملون بها بإعداد وبلورة مجموعة من المشاريع التربوية والقانونية و من السيناريوهات وفق منظور استراتيجي دقيق.

غير أن هذا التوجه الاستراتيجي لم تتم ترجمته إلى برامج عمل بجدولة زمنية دقيقة قابلة للتنفيذ ما دام دمج المؤسستين لم يتحقق بشكل نهائي. لذلك استمرت المدرسة الوطنية للإدارة خلال تلك الفترة في القيام بالمهام الموكولة إليها بمقتضى النصوص القانونية المنظمة لها(...)

2. التكوينات التي تقوم بها المدرسة : سلك التكوين والسلك العالي في التدبير الإداري

ورد في التقرير أن نسبة كبيرة من المرشحين الموظفين التابعين لوزارات التربية الوطنية والداخلية والصحة يتقدمون لولوج مباريات أسلاك التكوين بالمدرسة الوطنية للإدارة. وقد حصل ذلك للأسباب الآتية :

- أكبر عدد من الموظفين بالمغرب يعملون بوزارة التربية الوطنية، والموظفون العاملون بوزارة الداخلية (بما في ذلك الجماعات الترابية) وبوزارة الصحة أعدادهم مهمة أيضا؛
- إن النصوص القانونية المنظمة للمدرسة لا تستثني أية فئة من الموظفين من حق اجتياز مباريات ولوجها؛
- الشفافية التامة التي تمر فيها مباريات ولوج المدرسة نهج وسلوك مكرسين. وإذا كان أغلب تلامذة المدرسة ينتمون للتربية الوطنية والداخلية والصحة فلأنهم يستحقون ذلك.

3. برامج ومناهج التكوين

➢ **النقص في احترام إجراءات وضع البرامج الدراسية**

إن البرامج الدراسية الملقنة بسلكي التكوين المتوجين بدبلوم المدرسة تم اعتمادهما من طرف الهيئات التقريرية للمدرسة، أي مجلس استكمال الخبرة والمجلس العلمي. وقد ساهم الأساتذة القارون بالمدرسة في بلورة هذه البرامج، وأشركت مختلف الإدارات العمومية في وضعها بواسطة التعبير عن احتياجاتها من التخصصات والأطر المؤهلة. كما تثبت ذلك محاضر هياكل الحكامة للمدرسة والمراسلات التي تم تبادلها بين مديرية هذه الأخيرة و مختلف الإدارات العمومية.

وقد تمت هذه العملية قبل 2006 التي هي بداية الفترة المشمولة بمهمة رقابة المجلس الأعلى للحسابات، ولم يتم تجديدها لأن كل الأطراف المعنية كانت تنتظر تفعيل مسلسل دمج المدرسة مع المعهد من سنة لأخرى للشروع في عملية إصلاحية عميقة وشاملة، خاصة وأن قرار الدمج اتخذ هو الآخر في شتنبر 2006.

أما مضامين دورات التكوين المستمر فتحدد حسب طلبات وحاجيات الإدارات المستفيدة.

وفيما يخص المجلس العلمي للمدرسة، فهو يجتمع بانتظام، ويمكن ذكر، على سبيل المثال، الاجتماعات التي يعقدها لانتقاء المرشحين الأجانب لمتابعة الدراسة بالمدرسة.

وعن جودة التكوين بالمدرسة، فإن المسار المهني لخريجيها خلال الأفواج الأخيرة يكفي لوحده للدلالة على هذه الجودة (...)

➢ انخفاض عدد الأساتذة القارين العاملين بالمدرسة وخصاص في التخصصات

انخفض، فعلا، عدد الأساتذة القارين العاملين بالمدرسة، فمنهم من التحق بالجامعة، ومنهم من أحيل على التقاعد، ومنهم من يوجد في وضعية إلحاق. غير أن ذلك لم يؤثر سلبا على التكوين بالمدرسة، لأن هذه الأخيرة كانت ولا تزال منفتحة على الأطر العليا بالإدارة العمومية التي يوجد من بينها ما يمكن المدرسة من تغطية جميع حاجياتها من التخصصات الدراسية وبمستوى رفيع، والأساتذة القارين بالمدرسة لا يكونون فقط في المواد العلمية العامة، بل كذلك في تخصصات ووحدات دراسية دقيقة كما تدل على ذلك استعمالات الزمن ومحاضر الامتحانات.

وبخصوص عدد ساعات التكوين التي جاء في التقرير أنها انحصرت في 460 ساعة سنة 2011، يتعين تصحيحه، وبهذا الخصوص يمكن تقديم الملاحظتين التاليتين:

- إن الغلاف الزمني السنوي المخصص للتكوين بكل سلك دراسي، وبكل تخصص تكويني أعلى بكثير مما ورد في التقرير كما تثبت ذلك استعمالات الزمن؛
- أشغال البحث التي يقوم بها التلاميذ بمقر المدرسة والتداريب التي ينجزها هؤلاء بالإدارات العمومية والتي حصرت قانونا في شهرين لسلك التكوين و ثلاثة أشهر للسلك العالي سنويا لم يتم احتسابها في هذا الغلاف الزمني؛

4. التكوين المستمر

➢ عدم انفتاح مركز الأبحاث الإدارية واستكمال الخبرة على القطاع الخاص

بمقتضى النصوص القانونية المنظمة للمدرسة، يمكن لهذه الأخيرة تنظيم دورات التكوين المستمر لفائدة القطاع الخاص، لكن المقاولات الخاصة لا تطلب خدمات المدرسة في هذا الميدان. فبالرغم من المجهودات التي تبدلها المدرسة لتطوير هذا النوع من التكوين، فإن الشركات الخاصة تفضل التعامل مع المكاتب الخاصة التي تقدم نفس الخدمة التكوينية لأنها تتمتع بمرونة أكبر على مستوى التدبير مقارنة مع الهيئات العمومية، كالمدرسة، التي تلتزم وتحترم القوانين والمساطر الإدارية والمالية الجاري بها العمل في هذا الباب. كما أن هناك عامل آخر يحول دون توسيع انفتاح المدرسة على القطاع الخاص، ويكمن في كونها لا تتوفر على حساب خارج الميزانية، كما كان الأمر قبل 2001 ، الذي يضمن مرونة أكبر في التسيير.

➢ صعوبات في انجاز دورات تكوينية/إدماجية

ليست هناك، في حقيقة الأمر، صعوبات في انجاز دورات تكوينية/ إدماجية، لأن الكثير من دورات التكوين المستمر التي تنظمها المدرسة هي، في حقيقة الأمر، أنشطة تكوينية/إدماجية لأنها تنظم لفائدة الأطر حديثة العهد بالتوظيف بالقطاع العام تستفيد من تكوينات متنوعة قبل التحاقها لممارسة مهامها بالإدارات العمومية التي تنتسب إليها. وهكذا، نظمت المدرسة عدة دورات في التكوين الإدماجي خلال الفترة المشمولة بالمراقبة (2006 ـ 2011)، ليس فقط لفائدة قطاع التربية الوطنية، ولكن أيضا لفائدة الوكالة الوطنية للتحفيظ العقاري، ووزارة الشغل والشؤون الاجتماعية مثلا. كل ذلك في ظرفية لازال فيها سوق هذا النوع من التكوين محدودا.

أما الصعوبات التي أشار إليها التقرير المتعلقة بوضع برامج التكوين/الإدماجي الذي قامت به المدرسة لفائدة قطاع التربية الوطنية وأداء المستحقات للمدرسة مقابل هذه الخدمة، فإنها لم تحل دون نجاح هذه العملية.

5. البحث الإداري

➢ نقص في البحث العلمي الإداري

إن المدرسة الوطنية للإدارة تؤدي جيدا مهمة البحث العلمي الميداني حتى ولو كانت هذه المهمة في حاجة لمزيد من الدعم والتحسين. فمنذ عقود عديدة وإلى الآن، شكلت بحوث نهاية الدراسة التي ينجزها خريجو المدرسة مراجع علمية هامة جدا وغنية يعتمد عليها الباحثون والممارسون أثناء إنجاز تقاريرهم وأبحاثهم.

كما نظمت المدرسة خلال السنوات الأخيرة عدة تظاهرات علمية، بتعاون مع عدد الجمعيات والمراكز البحثية المتخصصة، الوطنية والدولية، ومع بعض المجلات العلمية نذكر منها على سبيل المثال لا الحصر: الجمعية المغربية للقانون الدستوري والمجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، والمنظمة العربية للتنمية الإدارية والمركز الإفريقي للتكوين والبحث الإداري والتنمية. وتبقى حصيلة المدرسة إيجابية مقارنة مع الوضعية العامة للبحث العلمي في بلادنا.

6. الحكامة والرقابة الداخلية للمدرسة

➢ وضعية المدير بالنيابة

وضعية تسيير المدرسة من طرف مدير بالنيابة لم تؤثر كثيرا على تسيير شؤون المدرسة. وفي كل الأحوال، فليست هذه الوضعية هي التي تسببت في بطء دينامية تطوير المدرسة. فهذه الأخيرة قامت بمجموعة من المحاولات والبرامج الإصلاحية لم تكتمل ولم تنفذ بسبب البطء في عملية تفعيل دمج المدرسة الوطنية للإدارة والمعهد العالي للإدارة بعد إقراره والبث فيه رسميا.

غير أن هذا لا يعني بأن هناك ضبابية في الرؤيا وفي القيادة على مستوى تدبير شؤون المدرسة. فالحفاظ على هذه الأخيرة، وتوسيع إشعاعها الوطني والدولي، والخدمات التكوينية والبحثية التي راكمتها خلال 12 سنة الأخيرة تعتبر انجازات إيجابية دالة على حيويتها ومكانتها. (...)

➢ عدم اجتماع مجلس استكمال الخبرة والمجلس العلمي والمجلس الداخلي للمدرسة

اجتمع مجلس استكمال الخبرة للمدرسة في فبراير 2004 وأصدر مجموعة من التوصيات لم يتم تنفيذها، إذ في الوقت الذي كانت هذه التوصيات تسير في اتجاه المحافظة على المدرسة الوطنية للإدارة والمعهد العالي للإدارة كمؤسستين مستقلتين الواحدة عن الأخرى، بدأ يلوح في الأفق مشروع وفكرة دمجهما في مؤسسة واحدة. فبمناسبة انعقاد المجلس الإداري للمعهد في شتنبر 2004، أحدث السيد الوزير الأول لجنة أوكل رئاستها للسيد وزير تحديث القطاعات العامة. وقد عقدت هذه اللجنة عدة اجتماعات وصاغت تقريرا عن إعادة تموقع المدرسة والمعهد. وهذا التقرير الذي أحيل على السيد الوزير الأول في نهاية 2004 هو الذي اعتبر سيناريو دمج المؤسستين يستحق الأولوية على سيناريو الاحتفاظ بهما مستقلتين عن بعضهما البعض. بعد ذلك تم اتخاذ القرار بدمجهما سنة 2006، وجاءت الموافقة الملكية السامية على هذا القرار في 02 ماي 2008.

توصيات اجتماع مجلس استكمال الخبرة لسنة 2004 لم تكن، إذن، متطابقة مع قرار الدمج، الذي صدر بعد اتخاذها، ولم يسمح هذا الوضع بتنفيذ هذه التوصيات، و ما دام الأمر كذلك، لم تتم دعوة مجلس استكمال الخبرة للانعقاد، لذلك تم تفضيل انتظار ما ستؤول إليه عملية الدمج قبل عقد الاجتماع. هذه الوضعية الانتظارية طالت ومجلس استكمال الخبرة لم يجتمع منذ 2004 .

أما المجلس العلمي فيجتمع بانتظام، مثلا، بمناسبة انتقاء المرشحين الأجانب لمتابعة الدراسة بالمدرسة. كما اجتمع كذلك قبل 2006 لاعتماد البرامج الدراسية لأسلاك التكوين بالمدرسة.

وبخصوص المجلس الداخلي، فإن القرار الوزاري الخاص بالنظام الداخلي للمدرسة لم يصدر، وتلك نتيجة أخرى للوضعية الإنتظارية التي عاشتها لسنوات طويلة.

المهام غير المنجزة من طرف مركز الأبحاث الإدارية واستكمال الخبرة

أحدث هذا المركز سنة 1993 كجهاز تابع للمدرسة الوطنية للإدارة يقوم بمهام التكوين المستمر واستكمال الخبرة والبحث العلمي في مجال التدبير العمومي. في مرحلة أولى، ركزت المدرسة على تطوير التكوين المستمر الذي يدر مداخيل مالية ذاتية تعرف ارتفاعا مطردا خلال السنوات الأخيرة. كما عهد كذلك للمركز بمهمة تنمية التعاون الدولي والشراكة مع المؤسسات الوطنية والدولية، وقام بذلك على أحسن وجه. فالمركز أطر، مثلا، عملية تكوين في الشؤون الأوروبية في إطار برنامج شراكة مع الاتحاد الأوروبي حول موضوع «الإدارة العمومية الأوروبية» أنجز ما بين 2004 و2009.

وقد كان بإمكان هذا المركز أن يكون أكثر إنتاجية ونشاطا لو لم يكن يعاني من الإكراهات الآتية:

- وضعيته القانونية كما حددها المرسوم المحدث للمدرسة لا ترقى إلى مستوى المهام المسندة إليه؛
- قرار السيد وزير الوظيفة العمومية والإصلاح الإداري الخاص به الوارد في التقرير لا يشكل أرضية قانونية بقوة إلزامية؛
- المدرسة الوطنية للإدارة، باعتبارها مصلحة للدولة مسيرة بطريقة مستقلة، لا تتوفر على حساب خارج الميزانية يمكنها من تحفيز الأساتذة والباحثين والخبراء لتشكيل فرق عمل تابعة للمركز متخصصة ومنتجة.

محدودية الرقابة الداخلية وتداول المعلومات

ماعدا المدير ومديران مساعدان، لا تتوفر المدرسة على هيكل تنظيمي إداري رسمي لأن النصوص القانونية المنظمة لها لم تنص على ذلك، لكنها تتوفر على هيكلة إدارية فعلية تسهر على تدبير شؤونها بانتظام وبشكل مضبوط : إداريا وتربويا وماليا، لا على مستوى تبادل المعلومات ولا على مستوى المتابعة والرقابة الداخلية. فكل مصلحة مكلفة بمهام محددة تتحمل مسؤولية إنجازها، ومدير المدرسة بالنيابة يسهر على التنسيق بين مختلف المصالح.

كما أن المدرسة لا تتوفر، كذلك، على دليل مرجعي للمساطر يحدد ضوابط التدبير لأن هيكلها صغير ومعاملاتها الإدارية والمالية محدودة، وهي تحترم القواعد والإجراءات المعمول بها في تدبير شؤونها. فلا يتم اتخاذ أي قرار أو إجراء إلا إذا كان مطابقا للقوانين والمساطر الجاري بها العمل.

علاوة على ذلك، فالوسائل المعلوماتية تستعمل بشكل جيد كذلك من طرف العاملين بالمدرسة، وتسهل كثيرا عملية تداول المعلومات وتبادلها ومتابعة العمليات المحاسباتية والإدارية والتربوية. ويساعد على ذلك، المعدات المعلوماتية المهمة التي تتوفر عليها المدرسة. (...)

نقص في متابعة مداخيل التكوين المستمر

ورد في التقرير أن مركز الأبحاث الإدارية واستكمال الخبرة للمدرسة لا يتوفر على قاعدة بيانات تحترم الشكليات التي تمكن من متابعة سندات الطلب والفواتير الخاصة بدورات التكوين المستمر التي ينظمها نفس التقرير ذكر أن محاسب المدرسة التابع للخزينة العامة للمملكة لا يرسل للآمر بالصرف المساعد للمدرسة إشعارا بالمداخيل الفعلية في حساب المدرسة لدى الخزينة العامة حتى يتمكن من حصر وضعية المداخيل ويقوم بتحيينها. لكن رغم ذلك، فان مصلحة المحاسبة بالمدرسة تسهر على متابعة الفواتير و استخلاص مستحقات المدرسة من طرف المتعاملين معها.

فيما يخص الإجراءات التي يتعين على المدرسة القيام بها لتحصيل المستحقات مقابل الخدمات التي تقدمها طبقا للقوانين الجاري بها العمل، تجدر الإشارة إلى أن هذه العملية تتم في مرحلة أولى بلباقة، وهذا الأسلوب في التعامل يعطي نتيجة طيبة لأن الجهات المعنية تؤدي في نهاية المطاف هذه المستحقات حتى ولو تأخرت بعض الشيء. فالمدرسة تشتغل بمنطق «الخدمة / الزبون» ولا تلجأ للأساليب الرسمية إلا عندما تضطر لذلك، لكنها لا تتساهل في نهاية المطاف، في القيام بالمتعين لإستخلاص مستحقاتها. وقد قامت المدرسة مؤخرا بالإجراءات اللازمة لتحصيل متأخرات مستحقاتها.

وتجدر الإشارة كذلك إلى ان الجهة المحاسباتية بالخزينة العامة للمملكة التي تتبع لها المدرسة تغيرت مرتين خلال السنوات الأخيرة (الخزين الجهوي ـ خزين الرباط ـ الخزين الوزاري)، الشيء الذي أثر كذلك على تبادل المعلومات ومتابعة

العمليات المحاسباتية بين المدرسة ومصالح الخزينة العامة، لكن دون أن يتسبب ذلك في إحداث أضرار أو أخطاء غير قابلة للتصحيح والتدارك.

7. تدبير الممتلكات

➢ صعوبات خاصة بتدبير ومتابعة توزيع معدات المدرسة

إن المعدات المكتبية والبيداغوجية والمنقولة للمدرسة يتم تدوينها بشكل ممنهج في سجل القيد الذي يحمل أرقام الفواتير ونوعية المعدات.

بخصوص توزيع هذه المعدات التربوية والمكتبية، يخصص سجل خاص أخر لهذه العملية، ويحدد هذا السجل بدقة ما يوجد بكل مكتب أو منشأة تربوية بالمدرسة.

أما أرقام القيد فتتم باليد، ويستعمل في الترقيم المداد الذي يدوم مدة طويلة، وقد تم تفعيل هذه الطريقة على الوسيلة الآلية لأنها تدوم أكثر ويصعب محوها، ولا يستثنى من هذه العملية الأجهزة المعلوماتية بطبيعة الحال.

كما لا يتم التفريط في المعدات المكتبية القديمة لان المدرسة تحتاج إليها عند تنظيم مباريات الولوج إلى أسلاكها الدراسية، وعندما تنظم بها إدارات عمومية أخرى مباريات للتوظيف، مباشرة بعد هذه العمليات، يعاد وضعها في قاعات تسهر المدرسة على تنظيمها بعد إصلاحها وصيانتها.فتدبير معدات المدرسة يتم بشكل رشيد: المعدات الصوتية والبصرية مثلا يتم جمعها بعد استعمالها للحفاظ عليها وضمان الاستعمال المتكرر لها. أما معدات الترجمة، فالمدرسة لا تتوفر عليها.

➢ ضعف استعمال المنشآت التربوية للمدرسة

يتم استعمال المنشآت التربوية، ومنها القاعات الدراسية، بشكل مكثف، كما يدل على ذلك استعمال زمن التكوينات التي تتم بالمدرسة، حيث تتوفر المدرسة على 15 قاعة دراسية: قاعتان يستعملهما فوجا السلك العالي، 10 قاعات مخصصة لسلك التكوين بمختلف تخصصاته الدراسية، 03 إلى 04 قاعات مخصصة لدورات التكوين المستمر. إذا أضفنا إلى ذلك أشغال الأبحاث الجماعية التي يقوم بها التلاميذ، ومناقشات تقارير التداريب وبحوث نهاية السنة، والأنشطة التي تنظمها وزارة الوظيفة العمومية وتحديث الإدارة بالمدرسة، نلمس بأنها تعاني من نقص في هذه القاعات الدراسية، وليس العكس.

أما المدرج، فيستعمل لمدة 06 أشهر كاملة كفضاء لتكوين تلامذة سلك التكوين خلال الجدع المشترك والذين يفوق عددهم 100 تلميذ. وتتوصل إدارة المدرسة من عديد من الجهات الإدارية والنقابية والجمعوية بطلبات تنظيم تظاهرات بهذا المدرج، لكن بمجرد ما تعلم بأن تلك العملية تتم بمقابل تتراجع عن طلباتها، إضافة إلى أن المدرسة لا تتوفر على مطعم لتشجيع مختلف الفعاليات على استعمال المدرج بمقابل يضمن مداخيل إضافية.

وفيما يخص الوضعية العقارية للمدرسة، فإن الوثائق الخاصة بها غير متوفرة بإدارتها.

ثانيا- تقييم مشروع الدمج

1. البطء في تفعيل مسلسل دمج المدرسة الوطنية للإدارة والمعهد العالي للإدارة منذ 2008

مشروع دمج المدرسة والمعهد يعرف انتعاشة وانطلاقة فعليتين رفعا كل لبس عن مسلسل الدمج الذي كان بطيئا في السابق. فمشروع القانون المحدث للمدرسة الوطنية العليا للإدارة المنبثقة عن دمج المدرسة والمعهد الحاليين تم اعتماده والمصادقة عليه من طرف مجلس الحكومة بتاريخ 19 شتنبر 2013 ، وسيتم عرضه على البرلمان عما قريب لإصداره.

2. أنشطة المدرسة مطبوعة بالإنتظارية وبتصريف الشؤون العادية

أثر التأخر الحاصل في تفعيل مسلسل دمج المدرسة والمعهد على أنشطة المدرسة، وعلى برامج عملها وأساليب تدبيرها لأنه تسبب في وضعية مطبوعة بالإنتظارية. لكن المدرسة ، وبالرغم من هذا الوضع، لم تقصر في واجبها لأداء المهام الموكولة إليها بمقتضى النصوص القانونية المنظمة لها على أحسن وجه وبمهنية ومثابرة. ويؤكد هذا النهج الأعداد الكبيرة من المرشحين الذين يتقدمون لاجتياز مباريات ولوج المدرسة أو للاستفادة من دورات التكوين المستمر بها، وكذلك الإشعاع الدولي لهذه المؤسسة التي أصبحت منذ عدة سنوات عضوا في مجلسي إدارة الجمعية الدولية لمدارس ومعاهد الإدارة والمجلس الإداري للمعهد الدولي للعلوم الإدارية . كما كونت خلال الفترة المشمولة بمهمة التقييم (2006 - 2011) عدة أفواج في السلكين التكوينيين المتوجين بدبلوم، وعدد مهم من خريجي هذه الدفعات يشغل مناصب سامية في النسيج الإداري، وآخرون نجحوا في مسارهم المهني بالإدارة العمومية، ومنهم من ولج الهيئات الإدارية العليا كالمجلس الأعلى للحسابات مثلا، ومنهم كذلك من التحق بهيئة التدريس بالجامعات. هذا فضلا عن مساهمة المدرسة في ترسيخ ثقافة التكوين المستمر.

فيما يخص البحث العلمي، فإن أبحاث نهاية الدراسة التي ينجزها خريجو المدرسة تعتبر أبحاثا ميدانية تبرهن على أن المدرسة، مقارنة مع باقي المؤسسات المماثلة، تساهم إيجابيا في تنمية البحث العلمي التطبيقي.

3. ضعف الرؤيا حول الترتيبات العملية لتفعيل مشروع دمج المدرسة الوطنية للإدارة والمعهد العالي للإدارة

عندما سيتم تنزيل مشروع الدمج بشكل نهائي وتصبح المدرسة الوطنية العليا للإدارة قائمة الذات وتحل محل المدرسة والمعهد الحاليين، ستحصل عملية تثمين المكتسبات والاستفادة من تجارب ومواطن القوة لهاتين المؤسستين، كما ستتجاوز النقائص والاختلالات. وما يؤهلها لذلك هو وجود نظرة مندمجة وإستراتيجية للتكوين والبحث الإداريين يستند عليهما مشروع الدمج.

هذه الطريقة في التعامل مع مسلسل الدمج، مقرونة بإرادة وعزم مديرية المدرسة وهيئة التدريس القارة بها وباقي الجهات المعنية، ستساهم لا محالة في توفير مواصفات النجاح للإصلاح المرتقب.

فالمدرسة أعدت مجموعة من السيناريوهات ومشاريع النصوص القانونية ومشاريع هياكل الحكامة والتكلفة المالية ومشروع تربوي متكامل للمؤسسة الجديدة التي ستنبثق عن الدمج وتسهر حاليا على التشاور بشأنها مع الأطراف المعنية وعلى عرضها على الدوائر الرسمية لاعتمادها.

وفيما يتعلق بالدراسة حول الحاجيات الفعلية للإدارة العمومية من الأطر التي تستجيب للانتظارات، فإنها لم تنجز لحد الساعة. وكان بإمكان المدرسة أن تساهم بخبرتها وبإمكانياتها المالية في إنجازها لو تمت برمجتها.

والواقع الآن هو أن دينامية تفعيل وأجرأة دمج المدرسة والمعهد انطلقت فعليا وبشكل ملموس وكل المؤشرات تدل على استمرارها والتعاطي معها بإيجابية حتى تخرج المؤسسة الجديدة الى الوجود.

بالرغم من الإكراهات الناجمة عن السياق والظرفية اللتين اشتغلت فيهما المدرسة الوطنية للإدارة، فإن هذه الأخيرة أدت المهام الموكولة إلها بثبات وبشكل مرضي. ولا يمكن للملاحظات والتوصيات التي وردت في تقرير مهمة رقابة تدبير المدرسة التي قام بها المجلس الأعلى للحسابات إلا أن تساهم في تحسين شؤونها والرفع من أدائها ونجاعتها، خاصة وأنها تتزامن مع النفس الجديد الذي يعرفه مسلسل دمج المدرسة الوطنية للإدارة والمعهد العالي للإدارة، والذي سيتوج بإحداث مؤسسة جديدة تحت اسم «المدرسة الوطنية العليا للإدارة» التي صادق المجلس الحكومي على مشروع القانون المحدث لها.

فمهمة الرقابة هاته مفيدة جدا وستساهم في تحسين القدرات التدبيرية للمدرسة الجديدة تربويا وإداريا وماليا. كما أن التقرير الخاص بها يعتبر مصدرا ذي قيمة مضافة يسترشد به مسؤولو المدرسة.

المعهد الوطني للإحصاء والاقتصاد التطبيقي

المعهد الوطني للإحصاء و الاقتصاد التطبيقي مؤسسة للتعليم العالي غير تابعة للجامعات. و قد أحدث بمقتضى المرسوم الملكي رقم 832.67 بتاريخ 9 رجب 1387 (13 أكتوبر1967)، كما تم تعديله و تتميمه بالمرسوم رقم 2.10.221 بتاريخ 16 جمادى الثاني (20 ماي2011) المتعلق بإعادة تنظيم المعهد. و تخضع هذه المؤسسة لمقتضيات القانون رقم 01.00. المتعلق بتنظيم التعليم العالي. و يشكل المعهد مصلحة من مصالح الدولة المسيرة بطريقة مستقلة تابعة للسلطة الحكومية المكلفة بالتخطيط.

و يضطلع المعهد، حسب المادة الثانية من المرسوم السالف الذكر، بمهام التكوين والبحث والخبرة في ميادين الإحصاء والاقتصاد التطبيقي والإعلاميات والديموغرافيا و الأكتواريا المالية والمساعدة على اتخاذ القرار في كل الميادين المرتبطة بذلك.

فباستثناء مهمة التكوين الأساسي التي تعرف نشاطا عاديا، فإن المهام الأخرى للمعهد لا تنشط إلا بشكل جزئي، كما هو الحال بالنسبة لمهمة التكوين المستمر، أو تظل متوقفة تماما، كما هو الشأن بالنسبة لمهام البحث و الخبرة.

و يضم المعهد 48 أستاذا دائما و 35 أستاذا زائرا و 81 موظفا و عونا. كما يتوفر على مجلس للمؤسسة ينظر في كل الأمور المرتبطة بمهام المعهد و يسهر على حسن سيرها.

كما أنه، وعلى غرار باقي مدارس المهندسين، استفاد المعهد الوطني للإحصاء و الاقتصاد التطبيقي من المبادرة الرامية إلى تكوين 10.000 مهندسا سنويا في أفق سنة 2010، مما أدى إلى ارتفاع عدد المسجلين الجدد و الخريجين على التوالي من 166 و 139 خلال موسم 2006 - 2007 إلى 234 و 174 خلال موسم 2009 - 2010.

و في هذا السياق، ومن أجل مواكبة المبادرة، عرفت ميزانية المعهد ارتفاعا ملحوظا، حيث بلغت 41,97 مليون درهم، سنة 2010، مقابل 32,97 مليون درهم سنة 2008. وللإشارة، فإن ميزانية المعهد برسم سنة 2012 قد بلغت 30,30 مليون درهم.

I. ملاحظات وتوصيات المجلس الأعلى للحسابات

في ما يلي أهم الملاحظات التي أسفرت عنها مراقبة المعهد الوطني للإحصاء و الاقتصاد التطبيقي، مرفقة بتوصيات تروم بالأساس حثه على القيام بالمهام المنوطة به و الحرص على التدبير الفعال و الناجع لمرافقه.

أولا - التكوين الأساسي

1. نواقص على مستوى تنظيم المباراة الداخلية

في هذا الصدد، لوحظ غياب الإجراءات الكفيلة بضمان التعقب لملفات الترشيح، إذ لا يتم تسليم المترشحين لولوج المباراة إقرارا أو وصلا بالاستلام، مقابل تسلم ملفاتهم من طرف قسم التعليم و الشؤون الطلابية، و الذي يتولى مهمة تنظيم عملية الاختيار المسبق للمرشحين لاجتياز المباراة الداخلية للمعهد. كما لوحظ غياب التوافق في المهام المخولة لموظفي هذا القسم، بحيث يقوم نفس الأشخاص، و هم تقنيون من الدرجة الثانية و الثالثة، بالجمع بين مهام تسلم ملفات الترشيح و دراستها و قبولها أو رفضها.

كما لوحظ أيضا، أن المعهد لا يقوم بتوثيق عملية الفرز في محضر تدون فيه المراحل التي مرت منها العملية و النتائج التي تمخضت عنها و كيفية تشكيل اللجنة و توقيع أعضائها، و ذلك للرجوع إليه عند الاقتضاء.

يوصي المجلس الأعلى للحسابات المعهد الوطني للإحصاء و الاقتصاد التطبيقي بوضع مسطرة مكتوبة لعملية الفرز لولوج المباراة الداخلية التي تنظم سنويا، و ذلك توخيا للمزيد من الشفافية و تكافؤ الفرص بين المرشحين.

2. عدم احترام الأساتذة الذائمين للحجم الأدنى من الوقت القانوني للتدريس

تبعا للمعلومات التي تم التوصل بها من لدن قسم التعليم بالمعهد، و التي تبين حجم الوقت المنجز في إطار التدريس من طرف الأساتذة الذائمين، برسم سنة 2011/ 2012، فقد لوحظ أن:

- 12 % فقط من الأساتذة الذائمين يدرسون أكثر من 150 ساعة سنويا؛
- 28 % من الأساتذة الذائمين يدرسون ما بين 100 و 150 ساعة سنويا؛
- 53 % من الأساتذة الذائمين يدرسون ما بين 50 و 100 ساعة سنويا؛
- 7 % من الأساتذة الذائمين يدرسون أقل من 50 ساعة سنويا.

و عليه، يتبين جليا أن حجم وقت التدريس المنجز من طرف أغلبية الأساتذة الذائمين يقل بكثير عن الحجم الأدنى الواجب القيام به.

يوصي المجلس الأعلى للحسابات المعهد الوطني للإحصاء و الاقتصاد التطبيقي بما يلي:

- **احترام القوانين الجاري بها العمل، فيما يخص حجم الوقت الواجب القيام به من طرف الأساتذة الذائمين؛**
- **السهر على الاستغلال الأمثل للموارد البيداغوجية؛**
- **القيام بتتبع صارم لتبرير الفوارق المسجلة بخصوص حجم وقت التدريس المخصص للأساتذة الذائمين، واتخاذ الإجراءات اللازمة لتصحيحها.**

3. قصور على مستوى تدبير الحصص العرضية

➢ قصور في تتبع الحصص العرضية

يقوم موظفو قسم التعليم بتتبع حضور الأساتذة العرضيين من خلال ورقة الحضور التي يلزم الأستاذ العرضي بتوقيعها عند نهاية كل حصة. إلا انه لوحظ أن القسم لا يتوفر على جميع أوراق الحضور للحصص التي درسها الأساتذة العرضيون، والتي تعد الوثيقة الرئيسية المثبتة للنفقة.

يوصي المجلس الأعلى للحسابات المعهد الوطني للإحصاء و الاقتصاد التطبيقي بوضع تطبيقات معلوماتية لتتبع الحصص العرضية.

➢ أخطاء في تصفية نفقات الحصص العرضية

أسفرت عملية احتساب الساعات التي درسها الأساتذة الزائرون، انطلاقا من استعمال الزمن و حصص المراقبة و التأطير، خلال الفترة الممتدة ما بين 2008 - 2012، عن وجود فوارق مهمة مع ما تم احتسابه من طرف قسم التعليم و الشؤون الطلابية.

لذلك، يوصي المجلس الأعلى للحسابات المعهد الوطني للإحصاء و الاقتصاد التطبيقي بوضع مساطر واضحة و ملائمة لتدبير الحصص العرضية، في إطار القوانين الجاري بها العمل، و وضع نظام لتدبير الحصص العرضية يرتكز على أسس و معايير موضوعية و شفافة.

ثانيا - التكوين المستمر

➢ عدم تحقيق الأهداف المسطرة في إطار التكوين المستمر

سطر المعهد، في مخططه للسنوات ما بين 2008 و 2012، برنامجا يهدف إلى تعزيز التكوين المستمر. و يرتكز هذا البرنامج على ما يلي:

- إنجاز استطلاع من أجل التعرف على احتياجات المؤسسات العمومية و الخصوصية في مجال التكوين المستمر؛
- القيام بحملة للتعريف بالمعهد و تخصصاته، تستهدف مختلف الأجهزة المعنية بالتكوين المستمر؛
- الرفع من جودة التكوين، وفقا لمتطلبات الأجهزة المذكورة؛

و قد لوحظ اللجنة، في هذا الصدد، أنه لم يتم تحقيق الإجراءات المذكورة أعلاه من أجل تعزيز هذه المهمة.

يوصي المجلس الأعلى للحسابات المعهد الوطني للإحصاء و الاقتصاد التطبيقي بتعزيز التكوين المستمر لفائدة القطاع العام و الخاص، ذلك أن هذا الاختصاص من شأنه الرفع من الكفاءة المهنية للمعهد و جلب موارد ذاتية تبرر الطبيعة القانونية للمعهد كمصلحة من مصالح الدولة المسيرة بطريقة مستقلة.

ثالثا - البحث العلمي

➢ غياب الإجراءات الملائمة للنهوض بالبحث العلمي

يعد البحث العلمي أداة أساسية لتحقيق الانسجام بين الإمكانيات البشرية و الأكاديمية و العلمية للمعهد، من جهة، و مستلزمات المحيط الاقتصادي و الاجتماعي، من جهة أخرى. لذلك تضمن مخطط العمل 2008 - 2012 مجموعة من الإجراءات من بينها: إنشاء مختبرات الأبحاث العلمية و الانخراط في شبكات الأبحاث و تنظيم لقاءات علمية.

لكن لوحظ أن الإجراءات المدرجة في المخطط لم يتم تطبيقها.

يوصي المجلس الأعلى للحسابات المعهد الوطني للإحصاء و الاقتصاد التطبيقي بوضع الهياكل اللازمة لتعزيز مهامه في مجال البحث العلمي، و كذا الانفتاح على ما جد في هذا المجال، إن على المستوى الوطني أو الدولي.

رابعا - الخبرة

➢ غياب الوسائل الملائمة لتحقيق الأهداف المسطرة في مجال الخبرة

تكتسي مهمة المعهد، في مجال الخبرة، طابعا علميا دقيقا، حيث إن نجاح هذه المهمة رهين بمدى توفر الوسائل الملائمة التي تسمح بتلبية متطلبات تطور العلوم و تكنولوجيا المعلومات و الاتصالات، و المتمثلة أساسا في إحداث مختبرات للبحث العلمي و التقني و تطوير تكنولوجيا المعلومات والاتصالات و تبادل الخبرات والبيانات مع الجامعات و المقاولات والمصالح التقنية.

إلا أنه لوحظ أن المعهد لا يتوفر على وسائل قادرة على الرفع من قدرته التنافسية وتحقيق الفعالية و النجاعة في هذا المجال.

على غرار مهمته في البحث العلمي، و وفقا للتشريعات الحالية، يوصي المجلس الأعلى للحسابات المعهد الوطني للإحصاء و الاقتصاد التطبيقي بتوفير الوسائل اللازمة و الكافية لتطوير مهمته في مجال الخبرة.

خامسا - الحكامة و التدبير

1. ضعف المراقبة الداخلية وغياب تقسيم المهام

يعتبر تقسيم المهام من المبادئ الأساسية لتحقيق مراقبة داخلية. لكنه لوحظ غياب هذا التقسيم، خصوصا على مستوى قسم التعليم و الشؤون الطلابية، حيث أن نفس الشخص يتلقى ملفات الترشيح للمباريات وبعد دراستها، يقرر بشكل فردي قبولها أو رفضها. و ينطبق نفس الشيء على الشخص المسؤول على المستودع، فهو نفسه الذي يقوم بمهمة جرد المخزون وتسجيل المشتريات، كما يشارك في أشغال لجان فتح الأظرفة و يدون البيانات المتعلقة بالصفقة و طلبات الاقتناء، و يقوم بالإشهاد على إنجاز الخدمة. إن هذه الممارسات، بطبيعتها، تنطوي على مخاطر من قبيل التدليس أو تسرب الخطأ.

يوصي المجلس الأعلى للحسابات المعهد الوطني للإحصاء و الاقتصاد التطبيقي بتعزيز و تقوية نظام المراقبة الداخلية، من أجل الرفع من فعالية و نجاعة المعهد

2. غياب دليل للمساطر

لوحظ في تدبير شؤون المعهد، غياب دليل للمساطر يعتمد عليه في تحديد المهام، بشكل دقيق، و توصيف شبكة الوثائق و المعلومات بشكل مفصل، مع تحديد مسؤوليات كل متدخل على حدة.

يوصي المجلس الأعلى للحسابات المعهد الوطني للإحصاء و الاقتصاد التطبيقي بوضع دليل للمساطر، من أجل تحديد المهام و الاختصاصات المنوطة بمختلف المصالح و المتدخلين.

3. ضعف على مستوى تدبير الموارد البشرية

فيما يتعلق بتدبير شؤون الموظفين الإداريين، تم الكشف عن تواضع نسبة التأطير، إذ لا تتجاوز 27,8 %، إضافة إلى التقسيم غير الملائم لمراكز العمل، و كذا القصور على مستوى التكوين المستمر و المحاسبة و تسيير الصفقات العمومية...

يوصي المجلس الأعلى للحسابات المعهد الوطني للإحصاء و الاقتصاد التطبيقي بتحسين تدبير شؤون الموظفين الإداريين عن طريق :

- **الرفع من نسبة تأطير الموظفين؛**
- **إعادة توزيع الموظفين بعد دراسة إمكانية إعادة انتشارهم بطريقة عقلانية تمكن جميع المصالح من الاستفادة من الموارد البشرية الكافية للقيام بمهامها؛**
- **إعداد مخطط للتكوين المستمر، لتغطية بعض الاختصاصات المطلوبة من طرف الموظفين.**

4. ضعف الموارد الذاتية و الاعتماد بشكل أساسي على منح الاستغلال

يتبين من خلال توزيع مدا خيل الاستغلال، خلال الفترة الممتدة بين 2008 - 2012، الارتباط القوي للمعهد بالدعم على مستوى ميزانية التسيير. هذه الإعانة انتقلت من 64,52 % في 2008 إلى 76,55 % سنة 2012، أي ما يشكل أكثر من ثلثي الميزانية. في حين، لا تمثل الموارد الذاتية، في المتوسط، إلا 7 % من الميزانية، و تخص أساسا مبيعات تذاكر المطعم، بالإضافة إلى مساهمة الطلبة في رسوم المدرسة الداخلية.

لكن لوحظ أن للمعهد الوطني للإحصاء و الاقتصاد التطبيقي إمكانيات هامة، كفيلة بتمكينه من جلب موارد إضافية من خلال :

- تشجيع التكوين المستمر و تنظيم دورات تكوينية و ندوات ومؤتمرات لفائدة المؤسسات العمومية والخاصة؛
- تطوير البحث العلمي والتكنولوجي، في إطار برامج البحوث الإقليمية و الوطنية والدولية؛
- إجراء الدراسات و الخبرات لفائدة جهات خارجية.

لكن الجهود المبذولة، في هذا المجال، لا ترقى إلى مستوى الأهداف المرسومة، و لا تسمح بتحقيق النتائج المرجوة.

يوصي المجلس الأعلى للحسابات المعهد الوطني للإحصاء و الاقتصاد التطبيقي ببذل مزيد من الجهد لتحسين موارده الذاتية.

5. غياب إستراتيجية للتواصل

لقد سجل المخطط الاستراتيجي 2008 - 2012 مجموعة من التوجهات من بينها وضع إستراتيجية تواصل وتنمية التواصل المؤسساتي، و ذلك في إطار التعريف بالمعهد و اختصاصاته و كذا المهام المنوطة به. لكن هذه التوجهات لم تعرف طريقها إلى التطبيق.

يدعو المجلس الأعلى للحسابات المعهد الوطني للإحصاء و الاقتصاد التطبيقي إلى وضع مخطط للتواصل، باستخدام نهج تسويقي يمكن من التعريف بإمكانات المعهد و الخدمات التي يمكن أن يقدمها في مجال تخصصاته.

II. جواب المندوب السامي للتخطيط

(نص الجواب كما ورد)

أولا - التكوين الأساسي

1. نواقص على مستوى تنظيم المباراة الداخلية

تتم دراسة ملفات المرشحين للمباراة الداخلية بناءا على مرجع لمعايير الانتقاء الأولي المحددة من طرف مجلس المؤسسة. تتعلق هذه المعايير بالخصوص بسن المرشح و عدد الميزات المحصل عليها و يطلع عليها العموم عن طريق إعلان المباراة. ويتم إعلان نتائج الانتقاء الأولي للعموم حيث تلصق لوائح المرشحين المقبولين لاجتياز المباراة مشفوعة بخاتم الإدارة بمرافق المؤسسة و تنشر في الموقع الإلكتروني للمعهد و ذلك عشرة أيام قبل تاريخ المباراة مما يترك أجلا معقولا لتسجيل أي شكاية بهذا الخصوص عند الاقتضاء . بعد ذلك يقوم أعضاء مجلس المؤسسة بالتحقق من توفر المعايير المطلوبة لدى المرشحين الناجحين في المباراة الداخلية في إطار المداولات و التي تسجل أشغالها في محضر خاص.

أما فيما يخص التوصية المتعلقة بتسليم وصل عند إيداع ملف الترشيح فإن المعهد يسجل التزامه بالعمل على تطبيقها مستقبلا.

2. عدم احترام الأساتذة الذائمين للحجم الأدنى من الوقت القانوني للتدريس

إن مجالات تخصصات الأساتذة الباحثين بالنظر لوحدات التدريس لا تمكن دائما من تطبيق عدد الساعات القانونية للتدريس، علما أن هؤلاء الأساتذة يقومون كذلك بمجموعة من الأنشطة في إطار عملهم بالمعهد كتأطير مشاريع نهاية الدراسة، تقييم تداريب طلبة السنة الأولى و الثانية، السهر على حراسة الامتحانات الجزئية و الدورية، زيادة على تنسيق الوحدات الدراسية والمسالك.

يسجل المعهد التزامه بالعمل على تحسين الوضعية على ضوء هذه التوصية.

3. قصور على مستوى تدبير الحصص العرضية

- **قصور في تتبع الحصص العرضية**

علاوة على تهيئ لوائح الحضور للطلبة بالنسبة لحصص التدريس المتعلقة بالأساتذة الزائرين، تقوم إدارة المعهد بالإعلان عن الحصص الاستدراكية و كذا عن تقديم أو تأخير هذه الحصص. صحيح أن غياب برنامج معلوماتي لتدبير هذه المعطيات والوثائق، التي يجري حفظها في الأرشيف، لا يسهل عملية الفرز لكن يجب الإشارة إلى أن إدارة المعهد تقوم بإعداد بيانات يومية للوحدات المدرسة قصد التتبع. هذا وسيعمل المعهد على وضع برنامج معلوماتي لتتبع الجانب البيداغوجي لجميع الدروس.

- **أخطاء في تصفية نفقات الحصص العرضية**

إن الفوارق المسجلة، ناجمة عن عدم كفاية الاعتمادات المالية لتغطية مصاريف الساعات الإضافية المنجزة خلال السنة الدراسية. فمنذ سنة 2006، يتم تأجيل صرف متبقيات من مستحقات الأساتذة الزائرين وأداؤها لمستحقيها في السنوات الموالية حسب توفر الاعتمادات. لهذا السبب تبقى معالجة هذه الوضعية رهينة برصد اعتمادات كافية في ميزانية المعهد لأداء المتأخرات المتبقية للأساتذة الزائرين بصفة نهائية.

هذا و يسجل المعهد ضرورة وضع نظام معلوماتي لتتبع ساعات التدريس للأساتذة الزائرين.

ثانيا - التكوين المستمر

لقد رخص للمعهد الوطني للإحصاء والاقتصاد التطبيقي القيام بمهمة التكوين المستمر بموجب النص المتعلق بإعادة تنظيمه والذي دخل حيز التطبيق ابتداء من تاريخ 20 ماي 2011. إلا أن الممارسة الفعلية لهذا الاختصاص تصطدم بعدم وجود بند في ميزانية المعهد مخصص للنفقات المتعلقة بهذه الأنشطة. حقيقة أن إمكانية اللجوء للأساتذة الزائرين للقيام بالتكوين المستمر تبقى واردة لتجاوز هذا الإشكال غير أن ذلك سيحول دون الاستفادة من خبرات أساتذة المعهد القارين في هذا المجال.

ثالثا - البحث العلمي

لم تتم المصادقة من طرف مجلس التنسيق التابع لتكوين الأطر على قرار رئيس الحكومة المتعلق بهياكل التعليم والبحث بالمعهد الوطني للإحصاء والاقتصاد التطبيقي، والذي يحدد المقتضيات التنظيمية لفرق ومختبرات البحث وكذا مركز دراسة الدكتوراه. إلا في 14 نوفمبر 2013 وبالتالي لم يكن ممكنا وضع هياكل البحث العلمي قبل هذا التاريخ. نظرا لذلك فإن المعهد برمج إحداث فرق ومختبرات البحث العلمي في سنة 2014.

رابعا - الخبرة

بعد المصادقة على النص المتعلق بإعادة تنظيم المعهد الوطني للإحصاء والاقتصاد التطبيقي والذي أصبح ساري المفعول سنة 2011، أصبح المعهد مرخصا للاستجابة لطلبات تقديم الخبرة للمؤسسات سواء من القطاع العام أو الخاص، لاسيما وأنه يتوفر على هيئة أساتذة باحثين قارين من تخصصات متنوعة ودقيقة. إلا أن التدبير المالي لهذه الأنشطة يصطدم بمشكل عدم وجود بند مالي خاص بصرف النفقات المتعلقة بها والذي سيعمل المعهد بتعاون مع وزارة الاقتصاد والمالية على إيجاد حل ملائم له.

خامسا - الحكامة و التدبير

1. ضعف المراقبة الداخلية لغياب تقسيم المهام

يسجل المعهد هذه التوصية مع الإشارة إلى أنه تم تصحيح الأوضاع المتطرق إليها.

2. غياب دليل للمساطر

إن دليل المساطر المتعلقة بعمليات النفقات المعد من طرف المندوبية السامية للتخطيط هو في طور المصادقة وسيجري العمل به ابتداء من 2014. هذا ويسجل المعهد التوصية المتعلقة بتبني دليل خاص لمساطر التدبير الإداري.

3. ضعف على مستوى تدبير الموارد البشرية

يعمل المعهد حاليا على تنفيذ عملية إعادة انتشار الموظفين من أجل ضمان التوازن بين المصالح الإدارية وتحضير الخلف. وعلى الرغم من أن الموظفين الإداريين بالمعهد الوطني للإحصاء والاقتصاد التطبيقي يستفيدون من دورات التكوين التي تنظمها المندوبية السامية للتخطيط في ميدان أنشطة الدعم فإن المعهد بصدد إعداد برنامج خاص بالتكوين المستمر لفائدتهم.

4. ضعف الموارد الذاتية و الاعتماد بشكل أساسي على منح الاستغلال

كما ذكر سابقا، تظل تعبئة الموارد الذاتية الممكنة عبر التكوين المستمر وتقديم الخبرة للغير رهينة بتكييف تبويب ميزانية المعهد لتمييز النفقات المتعلقة بهذه الأنشطة. هذا ويلتزم المعهد بتعاون مع وزارة الاقتصاد والمالية بدراسة الحلول الممكنة لهذا الإشكال.

5. غياب إستراتيجية للتواصل

لقد عرف التصميم الأولي لإستراتيجية التواصل، الذي بدأ الاشتغال عليه منذ سنة 2010 من خلال إنشاء خلية مكلفة بالنهوض بالتواصل حول المعهد و أنشطته، توقفا بسبب الافتقار للموارد البشرية والمالية الكافية.

هذا وتجدر الإشارة إلى أن المعهد يتوفر على موقع إلكتروني تم التعاقد مؤخرا مع مورد خاص لتجديده كليا. كما أن المعهد حاضر في جميع ملتقيات الطلبة حيث يتم توزيع مطويات خاصة به. غير أن كل هذا لا ينقص من أهمية اعتماد إستراتيجية مندمجة للتواصل خاصة بالمعهد.

الكلية المتعددة التخصصات بتازة

تأسست الكلية المتعددة التخصصات بتازة في البداية على شكل مركز للدراسات الجامعية بموجب قرار وزير التعليم العالي، وتكوين الأطر والبحث العلمي رقم 203-02 الصادر في 29 ذي القعدة 1422 (13 فبراير2002)، ثم تم تحويلها إلى كلية متعددة التخصصات بمقتضى المرسوم رقم 2.03.683 الصادر في 16 ذي القعدة 1425 (29 دجنبر 2004) المتمم للمرسوم رقم 2.90.554 الصادر في 2 رجب 1411 (8 يناير 1995) المتعلق بالمؤسسات والأحياء الجامعية، وقد افتتحت أبوابها برسم السنة الجامعية 2003 - 2004، وهي تابعة لجامعة سيدي محمد بن عبد الله بفاس.

لقد بلغت اعتمادات تسيير الكلية برسم سنة 2011، مبلغ 5.154.329,23 درهم في حين قدرت اعتمادات الاستثمار برسم نفس السنة ب 19.322.188,46 درهم.

بلغ عدد الطلبة المسجلين برسم السنة الجامعية 2012-2011، 9310 طالبا مسجلين في 12 مسلكا معتمدا ومؤطرين من طرف 96 أستاذا. كما بلغ عدد الخريجين من هذه الكلية منذ افتتاحها والى غاية 2012-2011، 3094 موجزا.

I. ملاحظات وتوصيات المجلس الأعلى للحسابات

1. ملاحظات متعلقة بمهام الكلية

وفقا للمادة رقم 2 من المرسوم رقم 2.04.89 الصادر في 18 ربيع الثاني 1425 (7 يونيو 2004) بتحديد اختصاص المؤسسات الجامعية وأسلاك الدراسات العليا وكذا الشهادات الوطنية المطابقة فإن مهام الكليات المتعددة التخصصات تكمن في التعليم العالي الأساسي والتكوين المستمر في الميادين التالية:

- الآداب والعلوم الانسانية والفنون؛
- الرياضيات والمعلوميات والفيزياء والكيمياء وعلوم الحياة والأرض؛
- العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية والتسيير.

إلا أنه لوحظ خلال الفترة الممتدة ما بين 2003 و 2011 أن الكلية لم تنجز أية أنشطة متعلقة بالتكوين المستمر رغم أن هذا النوع من التكوين يشكل أحد مهامها كما حددها المرسوم المشار إليه أعلاه.

بالإضافة إلى ذلك وبالرغم من أن المرسوم المذكور لم يشر إلى أن البحث العلمي يدخل في إطار مهام الكليات المتعددة التخصصات، إلا أنه لوحظ أن أساتذة الكلية المتعددة التخصصات بتازة قد قاموا بخلق عدة مختبرات وفرق للبحث العلمي ويقومون بأنشطة في هذا المجال.

تم تبرير هذا من طرف الكلية بكون المرسوم رقم 793. 96. 2 ل 11 شوال 1417 (19 فبراير 1997) المتعلق بالنظام الأساسي الخاص بهيئة الأساتذة الباحثين بالتعليم العالي، ينص في المادتين 3 و 4 على أن البحث العلمي يشكل إحدى مهام الأساتذة الباحثين.

ضعف عدد المسالك المهنية

يجري التكوين الأساسي في إطار اثنا عشر مسلكا معتمدا برسم السنة الجامعية 2012-2011، من بين هذه المسالك مسلك واحد ذو طبيعة مهنية ألا وهو مسلك «علوم المادة الكيميائية» والذي لا يمثل سوى 1,82 % من العدد الكلي للطلبة المسجلين برسم السنة الجامعية 2012-2011، إن هذه الوضعية توجد في تناقض مع أهداف الإصلاح إجازة - ماستر- دكتوراه والذي يتوخى من بين أهدافه تطوير المسالك المهنية في التعليم العالي وذلك بغرض تسهيل إدماج الخريجين في سوق الشغل.

يوصي المجلس بتطوير مسالك الإجازة المهنية وذلك لملاءمة التكوين الجامعي مع متطلبات و انتظارات سوق الشغل.

ضعف المردودية الداخلية

لقد تم احتساب المردودية الداخلية للكلية على أساس عينة تهم نسبة استيفاء الفصول. ورغم أن الكلية لا تتوفر على إحصائيات دقيقة حول نسب النجاح المسجلة فقد قدرت المردودية الداخلية ب 30% واعتبرتها الكلية نسبة مقبولة بالنسبة للمؤسسات الجامعية ذات الولوج المفتوح إلا أن هذه المردودية تبقى ضعيفة ويتوجب العمل على تحسينها.

لقد أظهرت دراسة هذه العينة أن نسب استيفاء الفصول الأضعف تسجل غالبا في الفصل الأول. حيث لوحظ خلال السنة الجامعية 2006-2007 أن هذه النسبة لم تتجاوز 22% في أحسن المسالك ألا وهو مسلك اللغة العربية في حين وصلت إلى 4% في مسلك العلوم الاقتصادية والتسيير.

يرجع انخفاض نسبة المردودية الداخلية واستيفاء الفصول إلى الظروف التي يجري فيها التكوين التي تتميز بوجود مجموعة من المعوقات يمكن تلخيصها فيما يلي:

ارتفاع أعداد الطلبة و الاكتظاظ مقارنة بالقدرة الاستيعابية للكلية

في البداية أنشئت الكلية بقدرة استيعابية تصل إلى 3700 طالب لاحتضان مركز للدراسات الجامعية أي أن المسار الدراسي يقتصر على دبلوم الدراسات الجامعية العامة. إلا أنه وبعد ذلك تم توسيع اختصاص هذا المركز ليقوم بتسليم شهادة الإجازة وذلك بعد دخول إصلاح التعليم العالي إجازة - ماستر - دكتوراه حيز التنفيذ.

وهكذا فقد بلغ عدد الطلبة المسجلين في هذه الكلية برسم السنة الجامعية 2011-2012، 3910 طالبا دون توسيع القدرة الاستيعابية مما أدى إلى اكتظاظ كبير على مستوى مرافق هذه الكلية علما أن نسبة استعمال هذه المرافق قد بلغت 132 % في الدخول الجامعي 2008-2009 حسب ما ورد في عقد الأهداف الخاص بتنفيذ البرنامج الاستعجالي.

تخفيض مدة الحصة الدراسية

لقد عمدت إدارة الكلية إلى تخفيض مدة الحصة الدراسية من ساعتين إلى ساعة ونصف برسم الدخول الجامعي 2009-2010 ثم إلى ساعة و عشرين دقيقة برسم الدخول الجامعي 2010-2011.

لقد أثر تخفيض مدة الحصة الدراسية سلبا على مجريات التكوين حيث أن الغلاف الزمني للوحدات المنصوص عليه في الملفات الوصفية لمختلف المسالك والمحدد في أربعين ساعة ينخفض إلى ست وعشرين ساعة مما يؤدي إلى انخفاض الغلاف الزمني لكل وحدة بالثلث مقارنة بما هو منصوص عليه في الملف الوصفي.

بالإضافة إلى كل هذا وعكس ما أدلت به الكلية فإن الزيارة الميدانية ومراقبة الوثائق أظهرت أنه لم يتم برمجة أية حصص استدراكية بالنسبة للوحدات التي لم تبلغ الغلاف الزمني المحدد في الملفات الوصفية للمسالك.

ضعف نسبة التأطير البيداغوجي

تعرف نسبة التأطير البيداغوجي تغيرات كبيرة من مسلك إلى آخر. حيث تبلغ ستة طلبة لكل أستاذ في مسلك العلوم الرياضية والمعلوميات في حين لا تتعدى أستاذا لكل 282 طالبا في مسلك القانون الخاص بالعربية.

كما أن بعض المسالك العلمية تعرف نسبة تأطير بيداغوجي منخفضة حيث كل أستاذ يؤطر 102 طالبا في مسلك علوم الحياة والأرض علما بأن هذا المسلك يستوجب عددا أكبر من الأساتذة لتحسين نسبة التأطير ورفعها إلى مستوى معقول.

لمواجهة هذا الضعف في نسبة التأطير لجأت الكلية إلى الأساتذة العرضيين والذين يمثلون نسبة 66 % من مجموع الأساتذة.

غياب المراقبة المستمرة

زيادة على ضعف نسبة التأطير البيداغوجي، يؤدي غياب المراقبة المستمرة المنصوص عليها في دفتر الضوابط البيداغوجية الوطنية لسلك الإجازة المصادق عليه بقرار وزير التربية الوطنية والتعليم العالي وتكوين الأطر والبحث العلمي رقم 1695.04 بتاريخ 9 شعبان 1425 (24 شتنبر 2004) إلى ضعف نسبة المردودية الداخلية. وهكذا وفي غياب المراقبة المستمرة فإن تقييم الطلبة ينحصر في الامتحان النهائي، مما لا يسمح للأساتذة بمعرفة مستوى الطلبة وخاصة مكامن الضعف بشكل يمكن من التقويم الضروري لمكامن الضعف هذه.

عدم إنجاز الأشغال التطبيقية و الخرجات الميدانية الخاصة ببعض المسالك

لقد لوحظ عدم إنجاز الأشغال التطبيقية في بعض المسالك العلمية وذلك نظرا للتأخير المسجل في اقتناء المعدات الصغيرة والمواد الكيميائية الضرورية لإنجاز هذه الأشغال التطبيقية.

كما لوحظ أيضا عدم القيام بالخرجات الميدانية في بعض المسالك العلمية ومسلك الجغرافيا وذلك نظرا لغياب حافلة مخصصة لهذا الغرض حسب ما أدلت به الكلية. غير أن هذا التبرير يبقى غير مقبول لأن الكلية تتوفر على خيارات أخرى لنقل الطلبة.

عدم إنجاز الأشغال التطبيقية والخرجات الميدانية الخاصة ببعض المسالك يؤثر سلبا على قدرة الطلبة لاستيعاب الدروس النظرية.

وجود أجهزة علمية غير مستغلة

لقد لوحظ خلال زيارة المختبرات وجود أجهزة علمية تم تسلمها لكن لا يتم استغلالها في الأشغال التطبيقية ويتعلق الأمر خاصة بالجهاز« Chaîne HLPC spectra system thermo FINNIGAN » والذي كلف الكلية مبلغ 765.505,00 دراهم وتم استلامه بتاريخ 06 أكتوبر2005. إن عدم استغلال هذا الجهاز قد حرم الكلية من امكانية الاستفادة من مدة الضمان المنصوص عليها في الصفقة وحرم الطلبة من الأشغال التطبيقية المتعلقة بوحدة «التحليل الطيفي والكيميائي».

وبالنسبة للأجهزة الأخرى غير المستغلة يجب الإشارة إلى أن عدم استغلالها يعود للأسباب التالية:

- الأستاذ الذي طلب هذه الأجهزة لم يعد يدرس في الكلية والأساتذة الذين عوضوه في المنصب لم يدرجوا هذه الأجهزة في برنامج الأشغال التطبيقية الذي اعتمدوه (جهاز معايرة Karl Fisher للرطوبة للمواد السائلة والصلبة بالأحجام، حاضنة، Système de chromatographie basse pression, Un appareil CO2 d'électrophorèse de protéine automatisé).
- تم استلام الأجهزة ناقصة من بعض ملحقاتها (...roue maxwell : manque d'un pied en A-pass).

تغيير نتائج مباريات التوظيف

لقد أسفر فحص ملفات توظيف تقنيين (1 في المعلوميات و1 في الإلكترونيك) على الملاحظات التالية:

بالنسبة للتقني في المعلوميات يظهر محضر المباراة الذي أرسل إلى الوزارة الوصية بتاريخ 25 نونبر 2010 أن المرشح الذي تم اختياره هو «ق.م» وقد حصل على معدل 13,08/20 في الاختبارين الكتابيين والاختبار الشفوي.

إلا أنه لوحظ أن أوراق الاختبارات تظهر أن النقطة التي حصل عليها هذا المرشح هي 04/20 بالنسبة للموضوع العام عوض 12/20 المدونة في المحضر. أما فيما يتعلق بالموضوع التقني للمباراة فإن الكاتب العام للكلية لم يدل بأوراق الاختبار المصححة.

بالنسبة للتقني في الإلكترونيك، يظهر محضر المباراة الذي أرسل إلى الوزارة الوصية بتاريخ 25 نونبر 2010 أن المرشح الذي تم اختياره هو «ش.أ» وقد حصل على معدل 13,07/20 في الاختبارين الكتابيين والاختبار الشفوي.

إلا أن فحص أوراق الاختبار أظهر أن هناك اختلافا بين النقط التي تحصل عليها هذا المرشح والنقط المدونة في محضر المباراة. وهكذا فقد أظهرت أوراق الاختبار أن المرشح حصل على النقط التالية: 06/20 للموضوع العام و08/20 للموضوع التقني. أما في المحضر فقد أصبحت على الشكل التالي: 12/20 لكل من الموضوعين العام والتقني.

يظهر إذن أن نقط المرشحين تم تغييرها ليتم اختيارهما بدل المرشحين اللذين يستحقان توظيفهما في هذين المنصبين ألا وهما: «ب.ه» بالنسبة للمعلوميات و «ع.ه» بالنسبة للإلكترونيك.

2. ملاحظات متعلقة بمشروع بناء مقر الكلية المتعددة التخصصات بتازة

لقد تم بناء مقر الكلية المتعددة التخصصات بتازة على مساحة سبعة هكتارات بتكلفة تصل إلى 69.772.978,00 درهما. وقد أثارت مراقبة هذا المشروع الملاحظات التالية:

➢ إنجاز الأشغال الكبرى دون مطابقة المعايير المعمول بها

- إن غالبية الواجهات الخارجية للمباني تظهر عليها علامات التقادم وهو ما يشكل دليلا على الوضعية المتدهورة للبنايات؛
- تعاني البنايات من تشققات يمتد بعضها إلى داخل البنايات ويخترق حتى عناصر البنية الخرسانية للبنايات. تتعدد هذه التشققات بحيث تتخذ جميع الأشكال الممكنة من التشققات العمودية التي تتبع مفاصل البناء إلى التشققات الأفقية ثم تلك المائلة؛
- لقد خلق وضع مفاصل البناء بطريقة غير صحيحة إلى خلق تشققات بمسارات غير منتظمة عل مستوى بناية الأساتذة والتي تعرف تباعدا واضحا كلما اتجهنا من الأسفل إلى الأعلى؛
- يعرف أسفل الجدران ظهور تشققات عميقة يصل عرضها إلى خمس سنتمترات تفصل هذه الجدران عن البلاط الجانبي مما يبين أن هذه البلاطات لم تنجز بطريقة صحيحة؛
- البلاط الجانبي مكون من طبقتين أو ثلاث من الإسمنت تم وضعها في أوقات مختلفة ومستواها يوجد في بعض الأماكن تحت مستوى الأرض المكسوة بالأعشاب مما لا يسمح بسيلان المياه إلى الخارج. تؤثر هذه الوضعية سلبا على البنايات حيث تتسرب مياه الأمطار إلى الأساسات.
- تعاني أسوار الدعم المبنية من الإسمنت المسلح من تشققات كبيرة وعميقة ومن انهيارات خطيرة في بعض المقاطع وقد تم تدعيمها بدورها بحجاب خرساني تم إنجازه سنة 2010 دون الاستناد إلى مقاربة شاملة لمعالجة كل الاختلالات التي تعاني منها الكلية.
- يعاني جدار التسييج من انهيارات في الجزء الجنبي والجنوبي الغربي منه. وترجع هذه الانهيارات كما تمت ملاحظته ميدانيا إلى ضعف عمق الأساسات والغياب التام لعناصر البنية الخرسانية بالإضافة إلى غياب نظام لتصريف مياه الأمطار لكي لا تتسرب إلى الأساسات. كما لوحظ في بعض المقاطع أن هذا الجدار يرزح تحت ثقل كميات كبيرة من الردم الذي تم استخراجه من موقع بناء الكلية مما يساهم في انهياره.
- تعاني سقوف المدرجات وبعض قاعات الدروس والتي لم تتم تغطيتها بالجبص من تدهور واضح على مستوى الصباغات والطلاءات مما يؤشر إلى تسرب المياه نتيجة سوء إنجاز السقوف العازلة.

➢ عدم الإعلان عن الاستلام النهائي للمشروع

- تم الاستلام المؤقت للأشغال المتعلقة بمختلف الحصص في نونبر 2003 والنهائي في 2004 باستثناء حصة الأشغال الكبرى والسماكة والتي تم إيقاف استلامها النهائي من طرف صاحب المشروع بسبب عدة اختلالات تم الوقوف عليها بعد الاستلام المؤقت.
- تم إرسال محضر الاستلام النهائي للأشغال المتعلق بهذه الحصة في تاريخ 31 ديسمبر 2008 موقع من طرف صاحب المشروع المنتدب ومكتب الدراسات وتجمع المهندسين المعماريين و الشركة المسؤولة عن الأشغال إلى رئاسة جامعة سيدي محمد بن عبد الله بفاس إلا أنها رفضت التوقيع عليه.

- يؤكد المجلس الأعلى للحسابات أن الحالة المادية الحالية لمعظم بنايات الكلية تثير القلق وتعرض كل من الطلبة والأساتذة والإداريين إلى خطر محدق.

ولذلك فإن المجلس يوصي بإجراء خبرة من طرف مختبر متخصص من أجل تحليل كل هذه الاضطرابات والاختلالات و تحديد مصدرها.

ويتعين على الخبرة أن تضع تشخيصا دقيقا وعاجلا يمكن من اتخاذ التدابير الوقائية اللازمة من أجل تفادي استعمال البنايات التي تشكل خطرا على مستعمليها.

كما يتوجب على هذه الخبرة أن تعطي توضيحات بشأن النقاط التالية:

- **إعادة دراسة وتقييم الدراسات الجيوتقنية؛**
- **مدى تطابق الحلول التقنية التي تبناها مكتب الدراسات التقنية عند اختيار وحساب الهياكل مع نتائج الدراسات الجيوتقنية التي تم انجازها مسبقا؛**
- **مدى تطابق المواد المستعملة للمتطلبات التقنية لدفتر التحملات الخاصة (الاسمنت، حديد التسليح، الطلاءات، آجور الترصيص...)؛**
- **مدى تطابق تقنيات وعمليات البناء للقواعد المتعارف عليها؛**
- **تحديد مصدر الاضطرابات والاعتلالات المسجلة.**

3. ملاحظات أخرى

أداء عن أشغال أنجزت في بنايات ليست في ملكية الكلية المتعددة التخصصات بتازة

قامت الكلية بأداء الفاتورة رقم 21/2011 المتعلقة بالأشغال المنجزة في القاعة الرياضية بواسطة الأمر بالأداء رقم 245/2011 بمبلغ 145.080,00 درهما. إلا أنه لوحظ أن هذه القاعة لا تدخل في ممتلكات الكلية وإنما هي في ملك رئاسة جامعة سيدي محمد بن عبد الله بفاس.

يوصي المجلس الأعلى للحسابات بالتحقق من أن الأداءات تهم بنايات تابعة للكلية.

أداء رسوم على خطوط الشبكات المتخصصة دون استعمالها

لقد لوحظ أن الكلية انخرطت في اشتراك لمدة سنتين لخط مؤجر مع اتصالات المغرب بمبلغ شهري 5.520,00 درهما أي ما مجموعه 160.080,00 درهما عن سنتي الانخراط وذلك من أجل الربط بشبكة جامعة سيدي محمد بن عبد الله بفاس والاستفادة من شبكة «MARWAN». غير أن هذا الربط بقي غير مستعمل طيلة المدة الممتدة من 8 أكتوبر 2008 إلى 8 فبراير 2011.

تجدر الإشارة إلى أن مجلس الكلية ناقش هذا الموضوع في جلسته بتاريخ 12 يناير 2009 واتخذ قرارا بإلغاء هذا الاشتراك وتخصيص مبلغه لتقوية صبيب ADSL وإبرام عقدة من أجل صيانة شبكة المعلوميات بالكلية إلا أن هذا القرار لم يتم تنفيذه.

استغلال شبكات الماء والكهرباء من طرف الأغيار

لقد لوحظ ارتفاع نفقات استهلاك الكلية من الماء والكهرباء منذ 2009 حيث ارتفعت قيمة فواتير استهلاك الماء من 31.257,21 درهما سنة 2008 إلى 82.231,66 درهما سنة 2009 ثم إلى 217.984,29 درهما سنة 2011. أما قيمة فواتير استهلاك الكهرباء فقد ارتفعت من 107.152,70 درهما سنة 2008 إلى 154.899,29 درهما سنة 2009 ثم إلى 185.084,66 درهما سنة 2011.

يمكن إرجاع هذا الارتفاع إلى إعطاء انطلاقة صفقتين داخل الكلية تهم الأولى توسعة هذه الأخيرة عن طريق بناء ثلاثة مدرجات وقاعة للمؤتمرات و تحمل رقم 1Inv/2009، أما الثانية فتخص بناء أسوار إعماد و تحمل رقم 3/2010.

كما أعطى عميد الكلية الإذن تحت رقم 472/10 بتاريخ 01 أكتوبر 2010، للشركة نائلة الصفقة رقم 3/2010 بالربط بالشبكة الكهربائية للكلية طيلة مدة الأشغال مع العلم أن المادة 29 من هذه الصفقة تنص على أن تكاليف الربط بشبكات الماء والكهرباء والهاتف تتحملها الشركة.

بالإضافة إلى ما سبق لوحظ أيضا أن فواتير الماء والكهرباء للكلية تضم أيضا استهلاك المساكن الوظيفية الأربعة التي تضمها الكلية حيث أن هذه المساكن لا تتوفر على عدادات خاصة بها، غير أنه وبعد توجيه ملاحظة المجلس قام عميد الكلية بمراسلة الوكالة المستقلة لتوزيع الماء والكهرباء بتازة (رسالة رقم 63/12 بتاريخ 24 ماي 2012)من أجل تزويد هذه المساكن بعدادات .

و عليه ،يوصي المجلس الأعلى للحسابات بوضع آليات لمراقبة شبكة الماء والكهرباء وتتبع الاستهلاك مع الحرص على احترام بنود الصفقات ومتابعة الشركات التي استفادت من شبكات الكلية، من خلال استخلاص مقابل استهلاكها من الماء والكهرباء.

II. جواب وزير التعليم العالي و البحث العلمي و تكوين الأطر، ورئيس جامعة سيدي محمد بن عبد الله

(نص مقتضب)

(...)

1. مهام الكلية المتعددة التخصصات بتازة:

- **خلال الفترة 2003-2011 لم تنجز الكلية النشاط المتعلق بالتكوين المستمر بالرغم من كونه يدخل ضمن مهامها .**

(...)

خلال الفترة الممتدة من 2011 إلى 2013 كانت الهيكلة تشكو من عجز هام في الأساتذة، وهو ما دفعنا إلى اعتماد ثلاثين أستاذا عرضيا في كل أسدوسة.ثم ارتفع هذا العجز تدريجيا بفعل الارتفاع المضطرد في أعداد الطلبة وللحاجيات المعبر عنها بشكل مستمر من قبل جميع المسالك، وذلك من أجل ضمان الخدمات التعليمية عبر المجزوءات (les éléments de modules)، والوحدات(les modules) المنصوص عليها في دفاتر التحملات البيداغوجية والمسالك المعتمدة .والأكثر من ذلك ، ينبغي الأخذ بعين الاعتبار «مهننة» المسالك الأساسية الموجودة سلفا من خلال اقتراح وحدات مهنية (تخصص، مسار).

وتجدر الإشارة إلى أن حاجيات وانتظارات محيط الكلية في مجال التكوين المستمر تبقى ضعيفة ، كما أن الطاقة الاستيعابية للمؤسسة اتجهت نحو الانحصار منذ السنة الجامعية 2007-2008. إضافة إلى ذلك يلاحظ غياب قانون إطار حول التكوين المستمر.وبالمقابل فان الطلبة يرفضون هذا النوع من التكوين المؤدى عنه بذريعة الدفاع عن مجانية التعليم.

وحتى تستطيع الكلية تقديم خدمات في مجال التكوين المستمر،ينبغي أن تتوفر على بنية تحتية مناسبة،وعلى عدد كاف من الأساتذة، مع تزويدها بالتجهيزات الضرورية لهذه العملية،وكذا الوسائل المادية والكفاءات التقنية والإدارية الضرورية.

خلاصة القول، كان من الصعب على الكلية تقديم خدمات في مجال التكوين المستمر خلال الفترة 2003-2011.

فيما يخص البحث العلمي:

من أجل حسن استغلال الوسائل المتاحة، أحدث الأساتذة وحدات(unités) ومختبرات للبحث.وتتم أنشطة البحث في 22 وحدة للبحث من بينها تسعة عشر(19) منظمة في إطار خمسة (5) مختبرات.أضف إلى ذلك، أن بعض الأساتذة قاموا بإدماج بعض وحدات البحث المنظمة في إطار مختبرات بفاس داخل الكليات التابعة لجامعة سيدي محمد بن عبد الله.

وعلى الرغم من تواضع نتائج البحث، فإنها تبقى مشجعة بالنسبة لمؤسسة فتية كالكلية المتعددة التخصصات بتازة.

- **ضعف المسالك المهنية**

يفسر هذا الضعف في جزء منه بضعف النسيج السوسيو اقتصادي الجهوي، وهو ما لا يسمح بإنجاز مسالك مهنية مناسبة للإجازة، تستجيب لحاجيات سوق الشغل(غياب إمكانية إنجاز تداريب لفائدة الطلبة، مع العلم أن تدريبا واحدا يعادل وحدتين في إطار تكوين مهني).

وتجدر الإشارة إلى أنه تم اقتراح أربعة مشاريع مسالك جديدة في الإجازة المهنية(مشروعين في المجال الاجتماعي، مسلك في الهندسة الميكانيكية ومسلك في علوم الإعلام والتواصل)، إلا أنها لم تحصل على الاعتماد(L'accréditation) بالنظر إلى ضعف الشراكة.

ضعف المردودية الداخلية

خلال الفترة 2003-2011 لم تكن الكلية تتوفر على إحصائيات دقيقة بالنظر إلى عدم تعميم النظام المسمى«Apogée»

فيما يتعلق بالمردودية الداخلية للمؤسسة، ينبغي التأكيد بأنها تقدر بناء على «عينة»(Echantillon) كما يلي:

- تتم بنسبة 30 % فيما يخص الإجازة المحصل عليها خـــــلال ثلاث(3) سنـــــوات(6 أسدوسات)؛
- تتم بنسبة 33.17 % فيما يخص الإجازة المحصل عليها خلال ثلاث سنوات ونصف(7 أسدوسات)؛
- تتم بنسبة 42.68 % فيما يخص الإجازة المحصل عليها خـــــلال أربع(4) سنوات(8 أسدوسات)؛
- تتم بنسبة 44.37 % فيما يخص الإجازة المحصل عليها خلال أربع سنوات ونصف(9 أسدوسات)؛

وتقدر المردودية الداخلية للكلية خلال المدة القانونيـــة للحصـــول على الإجـــــازة(9 أسدوسات)ب44.37 %.

هده المردودية تضع الكلية في وضعية مريحة ضمن الكليات ذات الاستقطاب المفتوح التابعة لجامعة سيدي محمد بن عبد الله.

وبالتأكيد فان المردودية الداخلية للكلية لاتصل إلى نسبة 50 %، ومن أجل تحسين هده النسبة من الضروري تحسين ظروف سير التكوينات ،ولا سيما ما يتعلق بمستوى الأسدوسة الأولى(S1) والأسدوسة الثانية (S2).

ضعف الطاقة الاستيعابية للكلية المتعددة التخصصات بتازة

بدأت الطاقة الاستيعابية للكلية تتجه نحو الانحصار ابتداء من السنة الجامعية 2007-2008.

وخلال السنة الجامعية 2010-2011 ارتفعت بنسبة 20.3 % بالنظر إلى عملية توسعة شهدتها المؤسسة، حيث أصبحت هذه الأخيرة قادرة على استيعاب 11367 طالبا،لكن مع ذلك يمكن القول أن الطاقة الاستيعابية للمؤسسة سوف تتقلص خلال السنوات المقبلة، ولعل هذا ما يفسر تدخل وزارة التعليم العالي والبحث العلمي وتكوين الأطر من خلال مشروع يروم توسعة جديدة تهم الكلية ابتداء من سنة 2013 .

تقليص المدة الزمنية للوحدات بالكلية

تم تقليص الحصص التعليمية إلى ساعة وعشرين دقيقة، كما تم تقسيم اليوم إلى ستة مواقيت قبل القيام بعملية توسعة الكلية، وذلك من أجل مواجهة الأعداد المتزايدة للطلبة وضعف الطاقة الاستيعابية للكلية، فأصبحت بذلك بعض المسالك تقدم حصصا تعليمية بين الثانية عشرة زوالا والثانية بعد الزوال وكذا أيام السبت إذا ما رغبت في ذلك.كما أصبحت تبرمج حصصا استدراكية في أواخر كل أسدوسة بالنسبة للوحدات التي لم تحقق الحصة الزمنية المتطلبة وفقا للدفاتر الوصفية للمسالك.

(...)

ضعف نسبة التأطير البيداغوجي

تقدر النسبة العامة للتأطير البيداغوجي ب 97 طالبا لكل أستاذ دائم برسم السنة الجامعية 2010-2011 .وتتغير هذه النسبة من حقل معرفي إلى آخر وداخل نفس الحقل،ومن مسلك إلى آخر(أكثر من 280 طالبا لكل أستاذ في مسلك القانون-الاقتصاد والتدبير،6طلبة لكل أستاذ في مسلك نخبوي يهم العلوم والتقنيات).وتغطي الكلية خصاصها من الأساتذة الرسميين باللجوء إلى خدمات آخرين عرضيين.كما أن نسبة التأطير المشار إليها أعلاه لا تأخذ بعين الاعتبار بأن بعض الأساتذة الرسميين العاملين في أحد الحقول المعرفية يقدمون حصصا تعليمية في حقل معرفي آخر داخل الكلية بالنظر إلى طبيعتها كمؤسسة متعددة التخصصات.

➢ غياب المراقبة المستمرة

وضع مبدأ المراقبة المستمرة من أجل تقديم خدمات تعليمية لفائدة مجموعات محدودة (إصلاح نظام الإجازة، الماستر والدكتوراه LMD)، في حين أن خدمات التعليم بالكلية موجهة نحو استقطاب أكبر عدد ممكن من الطلبة. وتجدر الإشارة أن المراقبة المستمرة تطبق داخل المؤسسات ذات الاستقطاب المفتوح التي يسودها الأمن والاستقرار، أما بالمؤسسات ذات الاستقطاب المفتوح التي يسودها العنف وعدم الاستقرار، فإن تطبيق نظام المراقبة المستمرة يعرف مقاومة بغية إفراغ نظام الإجازة - الماستر والدكتوراه من معناه الحقيقي.

➢ عدم إنجاز الأشغال التطبيقية والخرجات لفائدة بعض المسالك

يعزى عدم إنجاز بعض حصص الأشغال التطبيقية إلى الاستعمال المكثف للأجهزة المعلوماتية من قبل عدد كبير من الطلبة، وهو ما يتسبب عادة في إلحاق أضرار بهذه التجهيزات. (مثال ذلك مسلك الجغرافيا، والأشغال التطبيقية لنظام الإعلام والتدبير) بالنسبة للمسالك العلمية (مثلا SVI) فإن عدم إنجاز بعض الأشغال التطبيقية يعزى إلى التأخير الحاصل في تحديد الحاجيات من قبل الأساتذة، وكذا إلى عدم توفر بعض المواد الكيميائية والأدوات في السوق الوطنية وهو ما يفسر اللجوء إلى طلبها من الخارج.

أما فيما يتعلق بالخرجات المفترض برمجتها لفائدة الطلبة في بعض المسالك، فتجدر الإشارة إلى أن الكلية لا تتوفر على حافلة خاصة بها، وهو ما يجعلها أمام إكراه طلب استعمال حافلة الجامعة بشكل استعجالي، ويمكن اللجوء إلى كراء حافلات خاصة شريطة وضع توقعات خاصة بذلك في إطار ميزانية الكلية.

➢ عدم استغلال عتاد المختبرات الذي تم اقتناؤه بطلب من الأساتذة

يعزى عدم استغلال جزء هام من العتاد العلمي الثقيل،والذي تم اقتناؤه تزامنا مع إحداث الكلية، أو حديثا بطلب من الأساتذة، إلى ضعف الدراية والخبرة.مع العلم أن هذه العملية تطلبت تعبئة اعتمادات مالية هامة.

ويخول إصلاح نظام **الإجازة-الماستر والدكتوراه** إلى رئيس الشعبة استعمال العتاد المخصص للأشغال التطبيقية للوحدات التابعة للشعبة كما يخول لرئيس المسلك صلاحية تتبع حصص الأشغال التطبيقية.

وفيما يتعلق بالأشغال التطبيقية الخاصة(لم يسجل تقديم أية شكاية في هذا الصدد من طرف هؤلاء المسؤولين).

2. مشروع بناء الكلية المتعددة التخصصات بتازة

➢ إنجاز الأشغال الكبرى والمساكة خلافا للقواعد الجاري بها العمل

بالنظر إلى غياب الخبرة والكفاءات البشرية الضرورية الكفيلة بتدبير وإنجاز المشروع، والتي كانت السبب المباشر والوحيد للاستعانة بخدمات صاحب مشروع منتدب (maitre d'ouvrage délégué)، فإن رئاسة جامعة سيدي محمد بن عبد الله تعتبر أن الشركة «س» تبقى المسؤول الأول عن الوضعية المتدهورة لبنايات الكلية المتعددة التخصصات بتازة بالنظر إلى كونها كلفت بما يلي:

- تنسيق، إعداد، مراقبة والموافقة على الدراسات التقنية والتصاميم التنفيذية فيما يخص المهندسين المعماريين، مكاتب الدراسات التقنية (BET)، والمختبر الجيوتقني، ومكتب المراقبة، واعتماد الحلول التقنية المناسبة لضمان صلابة، استقرار وأمن البنايات مع الأخذ بعين الاعتبار الصعوبات الطوبوغرافية والجيوفزيائية التي تميز الوعاء العقاري.
- التنسيق بين جميع المتدخلين المهنيين داخل الورش، ومراقبة تنفيذ جميع الخدمات التي تقدمها المقاولات طبقا لدفاتر التحملات وللقواعد الفنية المعمول بها في مجال الأشغال العمومية.

ولقد قامت الجامعة حديثا (2013) بتكليف مكتب خبرة مستقل «ب» قصد إنجاز خبرة تقنية مفصلة والقيام بفحص معمق لكل بنايات المؤسسة من أجل معرفة الأسباب التي أدت إلى تدهور وضعيتها الصحية، مع اقتراح حلول تقنية مناسبة لمعالجتها. وتجدر الإشارة إلى أن الجامعة تسلمت تقرير الخبرة، وهي بصدد تدارس جميع الإمكانيات القانونية الممكنة.

أما على المستوى التقني، وتبعا لتقرير الخبرة، فقد قرر مجلس الجامعة المنعقد بتاريخ 2 يوليوز 2013 برمجة إصلاح وصيانة بنايات الكلية المتعددة التخصصات بتازة في إطار ميزانية استثمار السنة المالية 2013.

وتنفيذا لهذا القرار، وعلى إثر طلب عروض مفتوح تم الإعلان عنه، تم اختيار مكتب دراسات لإنجاز دفتر للتحملات.

ووعيا منها بالتوصيات المتضمنة في تقرير المجلس الأعلى للحسابات، قررت الجامعة متابعة شركة التأمين طبقا لمقتضيات الفصل 769 من قانون الالتزامات والعقود.

➢ عدم أخذ العناية اللازمة من أجل التسلم النهائي للأشغال الكبرى والمساكة

شرعت الجامعة في الاشتغال على مشروع النواة الجامعية بمدينة تازة منذ سنة 2001، وذلك بعدما خولت الوزارة الوصية الجامعة غلافا ماليا قدره 40 مليون درهما كشطر أول من الاعتمادات المرصودة لإنجاز المشروع، ثم منحت الجامعة بعد ذلك اعتمادا إضافيا 30 مليون درهما سنة 2002 و10 مليون درهما برسم سنة 2003. وهو ما اعتبر آنذاك أحد أكبر المشاريع الهامة والفريدة بالنسبة لجامعة سيدي محمد بن عبد الله سواء من حيث طبيعة أو حجم الاعتمادات المرصودة له. لكن ينبغي التأكيد أن الجامعة آنذاك كانت تفتقد إلى الكفاءات البشرية والتجربة المهنية والتقنية الضرورية من أجل تأطير، مراقبة وتتبع إنجاز هذا المشروع الحيوي بالنسبة للجامعة ولمدينة تازة.

و من أجل تجاوز هذه الصعوبات، وبعد استشارة الوزارة الوصية، لجأت الجامعة إلى خدمات «الشركة س» والتي اضطلعت بمهام «صاحب المشروع المنتدب Maitre d'ouvrage délégué»، وذلك بالنظر إلى تجربتها الواسعة في هذا المجال، وخصوصا وأن عددا هاما من الوزارات والإدارات العمومية تلجأ إلى خدمات هذه المؤسسة بسبب غياب المؤهلات والموارد البشرية اللازمة.

وبناءا على العقد الذي أبرم مع الجامعة، أوكلت إلى الشركة العامة العقارية مهمة الإشراف على إنجاح المشروع، وخصوصا مع وجود عدد من الصعوبات والإكراهات التي تفرضها الخصوصيات الطبوغرافية الوعرة للقطع الأرضية المخصصة للمشروع. هذا في الوقت الذي أكدت فيه الدراسة التقنية التي قام بها «المختبر ل» بتاريخ 17 أبريل 2002 أن سطح القطعة الأرضية يتميز بمتانة جيدة عموما، وأن الأساسات يمكن وضعها سطحيا باعتماد دعامات منعزلة (Appuis isolés) منغرسة ب0.80 متر انطلاقا من الأرض الطبيعية (TN).

(...)

كما تجدر الإشارة كذلك أن الجامعة شأنها شأن باقي الأطراف المعنية اشتغلت تحت ضغط العامل الزمني الذي كان يفرض تسليم البناية قبل الدخول الجامعي 2003-2004، مع أن الأشغال لم تنطلق إلا ابتداء من شهر شتنبر 2002.

وفي هذا الصدد، تم تقسيم الأشغال إلى حصص منفصلة بغية التعامل مع مقاولات متخصصة وبأقل تكلفة ممكنة، وتجنب ما أمكن أسلوب التعاقد من الباطن (la Sous-traitance) الذي تفرضه تقنية الحصة الوحيدة (lot unique).

وبعد انتهاء الأشغال وتسلم المشروع في شهر نونبر 2003، لم تظهر أية مشاكل أو تشققات أو أية علامات غير طبيعية بخصوص الوضعية الصحية للبناية، وهذا الأمر تشهد به محاضر التسليم المؤقت لجميع حصص الصفقات المنجزة. هذه المحاضر تم توقيعها من قبل جميع المتدخلين بما في ذلك رئاسة الجامعة باعتبارها صاحبة المشروع وكذا الشركة العامة العقارية باعتبارها «صاحب المشروع المنتدب».

ومع ذلك، وفي نهاية سنة 2004، بدأت تظهر بعض التشققات والعلامات، وهو ما دفع رئاسة الجامعة إلى تبني اختيار صارم واضح اتجاه صاحب المشروع المنتدب الذي يضطلع بمهام تدبير ومراقبة المشروع بدعوته إلى تحمل مسؤولياته وإلى التدخل باتخاذ الإجراءات اللازمة لحل المشكل وإعداد تقرير مفصل عن وضعية البنايات، وإجبار شركة «كو»، الحائزة على حصة الأشغال الكبرى، التكسية، المساكة والصباغة على إصلاح جميع الاختلالات الملاحظة قبل التسلم النهائي للمشروع، وهو أمر تثبته المراسلات المتعددة الموجهة من طرف رئاسة الجامعة إلى جميع المتدخلين بدءا بالشركة العامة العقارية، وكذا شركة «كو».

وبعد المحاولات المتعددة لإرغام هذه المقاولة على الوفاء بالتزاماتها التعاقدية والقانونية، وجدت رئاسة الجامعة نفسها أمام ضرورة اتخاذ موقف أكثر حزما اتجاه هذه المقاولة بتوجيهها إليها لرسالة بمثابة آخر «دعوة إلى التنفيذ Mise en

demeure» قبل اللجوء إلى سحب الضمانات المالية المنصوص عليها في دفتر التحملات والتشريع الجاري به العمل. هذه المبادرة أعطت أكلها بالرغم من التأخير في وضع برنامج زمني لتدخل المقاولة تبعا لتوجيهات مكتب الدراسات (BET)، مكتب المراقبة وتحت إشراف الشركة العامة العقارية، وبدعم من السيد عميد الكلية المتعددة التخصصات بتازة، باعتباره المخاطب والممثل الوحيد لصاحب المشروع.

بعد ذلك، أصبح من الواضح لدى الجامعة والكلية معا، أن تدخلات شركة «كو» لم تكن بالفعالية اللازمة لحل المشاكل المطروحة، وهو ما يفسر رفض تسلم الأشغال وكذا رفض توقيع محضر التسليم النهائي للصفقة المذكورة من طرف الرئاسة، كل ذلك مع الاحتفاظ بالضمانة النهائية ومقتطع الضمانة، إضافة إلى عقد الضمانة العشرية المسلمة من طرف المقاولة تطبيقا لمقتضيات الفصل 769 من قانون الالتزامات والعقود، وهذا على الرغم من أن كلا من الشركة العامة العقارية،المهندس المعماري، مكتب الدراسات التقنية ومكتب المراقبة التقنية بادروا جميعا إلى توقيع محضر التسلم النهائي كإشهاد على أن المقاولة قامت بإنجاز الإصلاحات اللازمة. هذه النتيجة أكدها كذلك تقرير الفحص التقني للأشغال المنجز من طرف مكتب المراقبة «سوك».

ولمزيد من التوضيحات فيما يخص الملاحظات المرتبطة بتدبير وسير المشروع، ينبغي التأكيد على ما يلي:

- عمليا، لم يكن بإمكان الجامعة إنجاز المشروع إلا تبعا للاعتمادات المتوفرة، ولذلك كانت أخر حصة أعلن عنها هي تلك المتعلقة بأشغال التهيئة الخارجية والبستنة. وعلى الرغم من ذلك، تم إنجاز أشغال بناء الكلية في أجل معقول مع تأخير بسيط بالمقارنة مع الجدول الزمني الأولي وتقريبا دون أي تأثير مالي إضافي.
- لم تقم الجامعة بالمصادقة على أي تعاقد من الباطن، كما أنها تنفي علمها بأية عملية في هذا الإطار لفائدة المقاولات الحائزة على الصفقات في إطار هذا المشروع، مع العلم أن الغاية من تقسيم الأشغال إلى حصص متفرقة هو الرغبة في الحد ما أمكن من اللجوء إلى هذه الطريقة.

3. أداء غير مطابق لبعض النفقات

➢ أداء نفقة تهيئة القاعة المغطاة المتعددة الرياضات

تعتبر القاعة المغطاة المتعددة الرياضات مصلحة جامعية مشتركة موضوعة رهن إشارة جميع المؤسسات الجامعية.

وفي إطار التهييء للزيارة الملكية الميمونة بتاريخ 2 ماي 2011 ،كان من الضروري إتمام هذا المشروع في وقت وجيز.وبالمقابل لم يكن بإمكان رئاسة الجامعة أداء جميع النفقات المرتبطة بذلك لأن جميع إمكانياتها كانت قد استنفذت في هذا الباب،ولذلك فرضت هذه الوضعية الاستعجالية مساهمة المؤسسات الجامعية بحصصها في إنجاز الأشغال الضرورية. بعد ذلك، تم تحويل المقابل للمبالغ المساهم بها إلى حساب المؤسسات الجامعية. وكل ذلك مع التذكير بأن القاعة المغطاة هي في خدمة طلبة جميع المؤسسات الجامعية.

➢ أداء نفقات انخراط في شبكة اتصالات خاصة دون استعمالها من طرف المؤسسة

أبرمت الكلية المتعددة التخصصات بتازة في أكتوبر 2008 انخراطا لمدة سنتين من أجل ضمان ربط المؤسسة بشبكة الألياف البصرية(Fibres optiques)مع الجامعة بمدينة فاس.وهكذا تم ضمان ربط الكلية بمدينة فاس من طرف شركة اتصالات المغرب إلى غاية مقرها الكائن بفاس-الأطلس . ومن أجل ضمان إتمام الربط بالجامعة ،كان على رئاستها أن تقوم بضمان ربط إضافي من مقر الشركة المذكور وإلى غاية «نواة» شبكة Marwan التي كانت متواجدة بكلية العلوم ظهر المهراز. هذه النواة كانت تربط المؤسسات الثلاث المكونة للموقع الجامعي ظهر المهراز بالألياف البصرية من أجل تقديم خدمات الانترنت،كما كانت تربط باقي المؤسسات الأخرى بما يعرف بخدمات(wireless).

في نفس الوقت كانت الصفقة الوطنية لتدبير شبكة Marwan قد أسندت إلى شركة (meditel)،كما تم تحويل نواة هذه الشبكة إلى رئاسة الجامعة عوضا عن كلية العلوم ظهر المهراز. ونتيجة لذلك، طلبت رئاسة الجامعة من الكلية التريث والتعاون من أجل ضمان الربط بين رئاسة الجامعة والكلية. ونظرا لغياب المصالح التقنية بالكلية(طلب العميد من أحد التقنيين في المعلوميات الإشراف على عملية التتبع) وكذا برئاسة الجامعة، لم يتم احترام مساطر تنفيذ العملية. وعلى

الرغم من هذه الصعوبات كانت الكلية تأمل في تحقيق هذا المشروع الهام وتجسيده على أرض الواقع، والاستجابة بذلك إلى مطالب الأساتذة بخصوص الاستفادة من خدمات الإنترنت وشبكة Marwan.

ولم يكن بالإمكان إلغاء هذا الانخراط إلا بعد انتهاء مدة العقد (أكتوبر 2010) طبقا لقرار مجلس المؤسسة قي يناير 2009.

وللأسف ،فان هذا المشروع لم ينجز في حينه، وتم إلغاء الانخراط في شهر فبراير 2011، كما لم يتم ربط المؤسسة بالجامعة عبر شبكة Marwan إلا عند بداية سنة 2013 .

أداء استهلاك الماء والكهرباء لفائدة الغير

- تقدر فاتورة استهلاك الكهرباء المتعلقة بالشركة الحائزة على صفقة تقوية جدران الكلية المتعددة التخصصات بثمانية آلاف درهم (8000د)، وهو مبلغ تم أداؤه من طرف المقاولة.
- لم يؤذن للشركة باستعمال الماء والكهرباء التابع للكلية،كما أن العميد لم يتوصل بأي إخبار أو تصريح في الموضوع. ولقد طلب من الشركة إنجاز بعض الأشغال لتعويض ذلك من قبيل إصلاح شبكة السقي والآبار ووضع مضخة مائية بقيمة خمسين ألف درهم(50000د)،تحت طائلة اقتطاع الإدارة لهذا المبلغ من وثيقة المحاسبة النهائية.
- أما بخصوص المساكن الوظيفية والبالغ عددها أربعة، فهي وضعت رهن إشارة المستفيدين منها دون وضع عدادات فردية خاصة بها تتعلق بالماء والكهرباء، هذه الملاحظة طرحت من طرف المستشار المقرر للمجلس الأعلى للحسابات خلال مرحلة المراقبة، وهو ما جعل المؤسسة تتخذ عددا من الإجراءات لتسوية الوضعية.

تغيير نتائج مباراة تعيين تقنيين إثنين (2)

بناء على النصوص المنظمة لامتحان توظيف التقنيين، فإن المرشحين ينبغي أن يحصلوا في الامتحان الكتابي على معدل عام يفوق أو يساوي 12/20 حتى يمكن استدعاؤهم للامتحان الشفوي.

ولم يأخذ الأساتذة الذين وضعوا وصححوا مواضيع الامتحانات بعين الاعتبار هذا الشرط الضروري(12/20). وتبعا لذلك،فإن النقط التي حصل عليها المرشحون في الامتحانات الكتابية كانت أقل من المعدل المطلوب، وهو ما كان سيؤدي بالنتيجة إلى إلغاء المباراة الخاصة بالمعلوميات وقبول مرشح وحيد بدون منافس في تخصص الإلكترونيك.

وبالنظر إلى حاجة المؤسسة الملحة من جهة، إلى صيانة العتاد المعلومياتي المستعمل من طرف الإدارة وكذا المخصص لأغراض تعليمية ، ومن جهة أخرى إلى التطوير المعلومياتي وتدبير موقعها الالكتروني، فإن لجنة الامتحان كانت مضطرة إلى عدم إلغاء الامتحانين بالرفع من نقط الامتحانات الكتابية إلى أكثر من 12/20 بالنسبة إلى المرشحين الذين تم استدعاؤهم ،مع الحرص على المساس بترتيبهم.

وفي هذا الصدد، أعطت لجنة الامتحان الخاصة بالمباراتين أهمية خاصة إلى المقابلة الشفوية وإلى التحليل الدقيق للأوراق التقديمية الخاصة بالمرشحين(CV) الذين بلغوا الامتحان الشفوي.

وتجدر الإشارة إلى أن المرشحين(2) المقبولين في المعلوميات والإلكترونيك يتوفرون على تجارب مهنية واسعة وتخصصات مطابقة للحاجيات المستعجلة للإدارة .

تشخيص منظومة التقاعد بالمغرب ومقترحات الإصلاح

في إطار مواجهة هشاشة التوازنات المالية وضعف الفعالية التي يتسم بها نظام التقاعد بالمغرب، لاسيما على مستوى تغطية الساكنة النشيطة، أنجز المجلس الأعلى للحسابات مهمة لتقييم وضعية أنظمة التقاعد، وذلك من أجل رصد الاختلالات التي تعاني منها هذه الأنظمة واقتراح إصلاحات تروم تحسين الفعالية وتقليص حدة الاختلالات المسجلة بها.

ويرصد المجلس الأعلى للحسابات في هذا التقرير، من خلال تشخيص أنظمة التقاعد، الوضعية الصعبة التي تعاني منها بعض هذه الأنظمة حيث خلص إلى ضرورة التعجيل بالقيام بمسلسل من الإصلاحات العميقة لنظام التقاعد يمتد على المدى القصير والمتوسط والطويل.

I. خلاصات المجلس الأعلى للحسابات

1. نتائج التشخيص

يتسم النظام الحالي للتقاعد بالمغرب بالسمات البارزة التالية :

- تعدد الأنظمة وعدم تقاربها حيث تم إحداث كل نظام في مرحلة معينة بهدف تغطية فئة خاصة من الساكنة، وفق سياق خاص وفي إطار قانوني مختلف. كما أن أنظمة التقاعد الخمسة القائمة حاليا تخضع لقواعد ومبادئ للتسيير غير منسجمة؛
- ضعف نسبة التغطية للساكنة النشيطة: فبالرغم من تنوع الأنظمة القائمة، فإنها لا تغطي سوى 33 % من مجموع الساكنة النشيطة، أي ما يناهز 3,4 مليون نسمة من أصل 10,5 مليون نسمة؛
- اختلالات هيكلية على مستوى بعض الأنظمة وعدم ديمومتها، إذ استنادا إلى بعض الدراسات الإكتوارية التي تستشرف أفق سنة 2060، فإن مجموع الديون غير المشمولة بالتغطية على صعيد مختلف الأنظمة إلى متم سنة 2011 بلغت 813 مليار درهم. وفي هذا الإطار، ينتظر أن يعاني الصندوق المغربي للتقاعد من عجز مالي ابتداء من سنة 2014 والصندوق الوطني للضمان الاجتماعي في سنة 2021 والنظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد خلال سنة 2022. وتعتبر وضعية نظام المعاشات المدنية للصندوق المغربي للتقاعد الأكثر استعجالا وإثارة للقلق.
- غياب جسور بين الأنظمة القائمة مما يعيق حركية المأجورين ما بين القطاعين العام والخاص ويساهم في عدم مرونة سوق الشغل؛
- تعدد أنماط الحكامة، إذ يتم تدبير كل نظام وفق نموذج حكامة مختلف.

وهكذا، يتضح أن وضعية الأنظمة الأكثر هشاشة ستزداد سوءا إذا لم تتدخل السلطات العمومية بشكل عاجل من خلال القيام بإصلاحات شاملة وعميقة وجريئة، ذلك أن هذه القرارات وحدها هي الكفيلة بمساعدة هذه الأنظمة لتصبح فعالة وقادرة على الاستمرار في تقديم خدماتها للمتقاعدين.

وقد أسفر تشخيص وضعية مختلف أنظمة التقاعد عن تسجيل ما يلي :

- **نظام المعاشات المدنية للصندوق المغربي للتقاعد**

أبرز تحليل نظام المعاشات المدنية للصندوق المغربي للتقاعد أن هذا النظام يعاني من اختلال مالي هيكلي : فالناتج التقني للنظام سيأخذ منحى تراجعيا ابتداء من سنة 2014 ، وستعرف الاحتياطيات المالية للنظام انخفاضا لتصبح سلبية ابتداءً من سنة 2021. في حين، تقدر الديون غير المشمولة بالتغطية المتراكمة في أفق سنة 2060 بما يناهز 583 مليار درهم.

ونتيجة لذلك، وحتى يتمكن هذا النظام من مواصلة الحفاظ على نفس مستوى الخدمات المقدمة حتى سنة 2060، فإن نسبة الاشتراكات التي يمكن أن تضمن هذا التوازن يجب أن تصل إلى 52 % ، وهوالأمر الذي لا يمكن تحمله.

وعموما، يمكن إبراز أهم عناصر اختلال نظام المعاشات المدنية للصندوق المغربي للتقاعد كالتالي:

- الطابع السخي للنظام حيث يتسم بسخاء مفرط في خدماته مقارنة مع مجهود المساهمات المؤداة. وهكذا، يمنح الصندوق عن كل سنة من الاشتراكات قسطا سنويا بمعدل 2,5 % من آخر راتب وهوما يمثل معدل تعويض قد يصل إلى 100 %. وإذا كانت هذه النسبة المرتفعة تجد تبريرها في وعاء احتساب المعاشات المعمول به سابقا والذي كان ينحصر في الراتب الأصلي، فإن هذه الوضعية تغيرت منذ توسيع الوعاء ليشمل مجموع الراتب. وبالتالي، فإن معدل التعويض أصبح من أهم عناصر اختلالات هذا النظام؛
- اعتماد آخر راتب كوعاء للتصفية : تتم تصفية معاش التقاعد على أساس آخر راتب وليس على أساس معدل الرواتب المؤداة خلال فترة العمل أوجزء منها، الأمر الذي ترتب عنه الحق في معاشات مرتفعة لا تتناسب مع مستوى المساهمات. وتزيد هذه الوضعية من تفاقم اختلال النظام خصوصا مع المنحى التصاعدي الذي تعرفه الترقية في الدرجة في الإدارة العمومية مع قرب تاريخ الإحالة على التقاعد.

وقد زاد من حدة تأثير هذين العنصرين الذاتيين تراجع العامل الديمغرافي الذي يعد عنصرا حاسما في ضمان ديمومة أي نظام تقاعد قائم على مبدأ التوزيع. وهكذا، انتقل المؤشر الديمغرافي من 12 نشيطا لمتقاعد واحد سنة 1986 إلى 6 نشيطين سنة 2001 و 3 في سنة 2012 . وسيصل هذا المعدل إلى نشيط واحد لكل متقاعد سنة 2024 وحينها سيفوق عدد المتقاعدين عدد المنخرطين المساهمين.

- **النظام العام للنظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد**

سيعرف هذا النظام بدوره صعوبات في تحقيق التوازن المالي لكن أقل حدة من نظام المعاشات المدنية للصندوق المغربي للتقاعد أونظام الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي.

وترجع هذه الوضعية إلى عدم ملائمة بعض مقاييس هذا النظام، خصوصا إعادة تقييم المعاشات التي ترتبط بتطور الراتب المتوسط للنظام، الأمر الذي من شأنه أن يطرح إكراهات بشأن تمويل هذا التقييم في حالة تسجيل مردودية احتياطيات النظام لانخفاض مهم، خاصة عندما تكون الظرفية الاقتصادية غير مواتية.

على صعيد آخر، تظهر التوقعات في أفق سنة 2060 أن المؤشرات الديمغرافية للنظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد ستعرف تطورا مماثلا لتلك المتعلقة بالصندوق المغربي للتقاعد، إذ أن استقرار عدد المنخرطين ونموأعداد المتقاعدين (الذين سيتضاعف عددهم 4 مرات) سيؤدي إلى تدهور كبير في المؤشر الديمغرافي، الذي يوجد أصلا في مستوى جد منخفض، حيث سينتقل من 3 نشيطين لمتقاعد واحد حاليا إلى 0,8 نشيط بحلول سنة 2045.

وتعكس التوقعات المالية لهذا النظام وضعا يتسم نسبيا بالديمومة. وهكذا، فإن رصيده المالي لن يصبح سالبا إلا في سنة 2022. ولن يتم استنفاذ احتياطيات هذا النظام إلا بحلول سنة 2042.

- **نظام التقاعد للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي**

تبين التوقعات الاكتوارية أن الساكنة النشيطة المنخرطة في نظام التقاعد للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي ستستمر في الارتفاع لتبلغ 11,9 مليون نسمة في أفق سنة 2060 مقابل 2,7 مليون مع نهاية سنة 2012. بيد أنه، وابتداء من سنة 2020، سيعرف عدد المحالين على التقاعد ارتفاعا ملحوظا مما سينتج عنه اتجاه نحوانخفاض مؤشر التوازن الديمغرافي في المستقبل والذي سينتقل من 9,6 حاليا إلى 3,9 سنة 2060.

ويمكن تفسير الديمومة النسبية للتوازن الديمغرافي لهذا النظام مقارنة مع الأنظمة الأساسية الأخرى، من جهة بالأهمية الحالية للنموالديمغرافي، وبالإمكانيات الهائلة التي سيتيحها توسيع نظام التقاعد ليشمل المأجورين غير المصرحين ونتائج محاربة ظاهرة الخفض في التصريحات من جهة أخرى.

وفي المقابل، ترجع هشاشة هذا النظام إلى التسعيرة المنخفضة للحقوق خلال الخمسة عشر سنة الأولى (أي 3.240 يوما) للانخراط الفعلي، حيث أن كل فترة انخراط من 216 يوما تعادل 3,33 % كقسط سنوي. ويزيد من حدة هذا الوضع أن نسبة هامة من المستفيدين تتوفر على أقدمية في الانخراط تناهز المدة الدنيا التي تكسب الحق في المعاش. ومن شأن هذه الوضعية التشجيع على ضعف التصريح أوعدم التصريح عند تجاوز الحد الأدنى لمرحلة التأمين.

وتبين الدراسات الاكتوارية أن الرصيد التقني والمالي للنظام سيصبح سلبيا ابتداءً من سنة 2021. وأن جميع الاحتياطيات سيتم استنفاذها في سنة 2030. وتؤكد هذه التوقعات كذلك اختلال توازن هذا النظام الذي راكم إلى حدود نهاية سنة 2011 ديونا ضمنية غير مشمولة بالتغطية بمجموع قدره 197 مليار درهم. ولكي يتمكن هذا النظام من العمل وفق نفس القواعد الحالية في أفق سنة 2060، فإنه من الضروري رفع نسبة واجب الانخراط إلى 16,63% بدل 11,89% المعتمدة حاليا.

وعلى صعيد آخر، تجدر الإشارة إلى أن نسبة تغطية الساكنة النشيطة تبقى غير كافية بالرغم من الارتفاع الذي سجلته هذه النسبة خلال السنوات الأخيرة، إذ بلغت 72 % في سنة 2011 مقارنة مع نسبة 43 % خلال سنة 2005. بيد أن نسبة التغطية الحقيقية للتقاعد تبقى متواضعة اعتبارا لكون انخراط الأجير المؤمن لا يعني بالضرورة أنه سيستفيد من معاش التقاعد عند بلوغه سن الإحالة على التقاعد. وعلى سبيل المثال، وإلى غاية نهاية سنة 2012، فإن حوالي 622.000 مؤمن غير نشيط قد بلغوا السن القانوني المحدد في 60 سنة دون إكمال مدة 3.240 يوما من المساهمات الضرورية لاكتساب حق الاستفادة من معاش التقاعد.

- **نظام التقاعد التكميلي المتعلق بالصندوق المهني المغربي للتقاعد**

خلافا للأنظمة الأخرى، تبين الدراسات الاكتوارية أن النظام التكميلي الذي يتولى تدبيره الصندوق المهني المغربي للتقاعد لن تستنفذ احتياطياته خلال مرحلة التوقعات (إلى غاية 2060) رغم أن عجزا تقنيا سيظهر ما بين سنتي 2033 و2050.

وبفضل الإصلاحات المنجزة خلال سنة 2003، تمكن هذا النظام من معالجة ضعف التسعير الذي عرفه سابقا، وكذا تحسين معدلات التمويل الأولي والتغطية التي بلغت مع نهاية سنة 2011 على التوالي 67 % و40 % . وبالتالي، يمكن لهذا النظام ضمان تقديم خدماته حتى سنة 2060.

وتعزى هذه الوضعية المتوازنة إلى استعمال أهم عنصر في قيادة هذا النظام أي قيمة التنقيط المعتمدة سنويا من طرف مجلس الإدارة بناء على الوضعية المالية وتوازن النظام.

ومع ذلك، تجدر الإشارة إلى أن نقطة الضعف الرئيسية لهذا النظام تتمثل في طريقة تسييره باعتماد مبدأ التوزيع، علما بأن هذا النظام اختياري وليس إجباري مما يطرح تحديا مزدوجا من حيث استمراريته التي تبقى رهينة بالانخراطات الجديدة والتطبيق الصارم والمستمر للتسعيرة المناسبة.

- **حكامة أنظمة التقاعد**

تشوب أنظمة التقاعد بعض النقائص ذات العلاقة بنظام الحكامة وببعض قواعد التدبير والتي تتفاوت من نظام إلى آخر. ونذكر من بينها على الخصوص ما يلي:

- غياب مجلس إدارة حقيقي (النظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد)؛
- الطبيعة القانونية للصندوق المهني المغربي للتقاعد التي تتخذ شكل جمعية مما يجعلها غير خاضعة لمراقبة السلطات العمومية؛
- نقائص عديدة على مستوى آليات القيادة (الصندوق المغربي للتقاعد بشكل خاص)؛
- ضعف فعالية آليات المراقبة (الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي)؛
- قواعد مختلفة للتدبير والتوظيف المالي للاحتياطيات.

يتضح من خلال تحليل أوضاع أنظمة التقاعد الرئيسية، أن هذه الأنظمة ستعرف اختلالات مهمة على مستوى توازناتها المالية مستقبلا أوعلى المدى القصير.

وسيترتب عن خطورة وضعية الالتزامات غير المؤمنة بالاشتراكات استنفاذ مجموع الاحتياطيات المتراكمة من طرف الأنظمة الأساسية مما سينتج عنه عدم قدرتها على الوفاء بالتزاماتها تجاه المتقاعدين مستقبلا.

كما أن السلطات العمومية لن تستطيع أن تحل محل أنظمة التقاعد للحفاظ على خدمات التقاعد للمتقاعدين نظرا للإكراهات وثقل الالتزامات التي لن تستطيع المالية العمومية على تحملها.

على صعيد آخر، تعتبر صناديق التقاعد من خلال توظيف احتياطياتها فاعلا رائدا على المستوى المالي والاقتصادي. وبالتالي، فإن من شأن استنفاذ هذه الاحتياطيات أن تكون له آثار سلبية وخيمة على الاقتصاد والأسواق المالية، وكذا على تمويل الخزينة العامة اعتبارا لكون قسط مهم من ديونها ملك لهذه الصناديق.

واعتبارا لما سبق، يكتسي إصلاح نظام التقاعد طابعا أساسيا. وإذا كان من شأن إجراء تعديلات بسيطة على مقاييس عمل النظام، مع الاحتفاظ بتصميمه الهيكلي الحالي، أن يحافظ على استمرارية النظام لسنوات أخرى، لاسيما على مستوى نظام الصندوق المغربي للتقاعد، فإن هذه التعديلات لن تحل إشكالية استدامة معظم الأنظمة. وبالتالي، فإن الإصلاحات المقياسية لا يجب أن تشكل سوى مرحلة نحوإصلاح هيكلي شامل لمجموع نظام التقاعد في المغرب.

2. مقترحات الإصلاح

تبعا للنتائج التي أسفر عنها تشخيص أنظمة التقاعد، يوصي المجلس الأعلى للحسابات بوضع إصلاح يرتكز على مرحلتين رئيسيتين:

1.2. المرحلة الأولى: الإصلاح المقياسي

يهدف الإصلاح المقياسي المقترح بشكل أساسي إلى تقوية ديمومة أنظمة التقاعد وتخفيض ديون الأكثر هشاشة منها، خاصة نظام الصندوق المغربي للتقاعد في أفق إصلاح هيكلي يشمل مجموع الأنظمة.

بالموازاة مع ذلك، يشكل الإصلاح المرحلة الأولى لتقارب المقاييس وانسجام أنظمة التقاعد الحالية في أفق قواعد التسيير وبالتالي تسهيل الاندماج على المدى الطويل.

ويتوجب أن يتم البدء في هذا الإصلاح على المدى القصير(سنة 2013).

- **نظام المعاشات المدنية للصندوق المغربي للتقاعد**

- **السن القانوني للإحالة على التقاعد**: يرفع إلى 65 سنة على مدى 10 سنوات مع منح المنخرطين إمكانية تمديد فترة نشاطهم حتى يتسنى لهم الاستفادة من تقاعد كامل في المعدل الأقصى. وفي حدود سن يتم تحديده، يجب أن يخضع الاستمرار في العمل لتأطير ملائم؛
- **وعاء احتساب الحقوق**: يتعين تغيير الوعاء بصفة تدريجية باعتماد معدل أجور فترة من 10 إلى 15 سنة الأخيرة من العمل عوض آخر أجرة ؛ كما هوالشأن بالنسبة لمجموعة من الدول وكذلك بالنسبة لأنظمة تقاعد أخرى بالمغرب : الصندوق الوطني للضمان الإجتماعي (السنوات الثمانية الأخيرة) والنظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد (كامل المسار المهني)؛
- **نسبة القسط السنوي**: 2 % بدلا من 2,5 % المعتمدة حاليا؛
- **نسبة المساهمة**: 30 % موزعة على الشكل الآتي:
  - 24 % بالنسبة للنظام الأساسي اعتمادًا على مبدأ التوزيع بدل 20 % المعتمدة حاليا؛
  - 6% تتعلق بالنظام الإضافي المبني على الرسملة، يتحملها بشكل متساوكل من المشغل والأجير؛

ومن شأن إنشاء هذا النظام الإضافي مقرونا بآثار التخفيض الضريبي أن يجعل الإصلاح المقياسي المقترح قادرا على الحفاظ على مستوى المعاشات الحالي، وبالتالي المحافظة على القدرة الشرائية للمتقاعدين.

ويتجلى التأثير الشامل للإصلاحات المقياسية المقترحة في تمديد ديمومة توازن نظام المعاشات المدنية حتى سنة 2028، أي سبع سنوات إضافية، وخفض الديون غير المشمولة بالتغطية بنسبة 60 % في أفق سنة 2060.

ومن أجل تطبيق هذا الإصلاح، يتعين اعتماد مبدأ التدرج ومراعاة الطابع الشاق الذي تتسم به بعض المهن.

وتتم تصفية المعاشات عند السن القانوني للتقاعد. غير أنه في حالة التقاعد المبكر بناء على طلبات المنخرطين، يمكن أن تتم تصفية المعاش قبل السن القانوني مقابل اعتماد تخفيض مناسب للمعاش بشكل يحافظ على حيادية العملية بالنسبة للنظام.

- **النظام العام للنظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد**

- **السن القانوني للإحالة على التقاعد**: يرفع إلى 65 سنة على مدى 10 سنوات تبعا لنفس التصور المقترح بشأن نظام التقاعد المدني للصندوق المغربي للتقاعد؛
- **مراجعة قيمة المعاشات**: تخفيض النسبة الحالية لمراجعة قيمة المعاشات إلى مستوى ثلثي (66 %) تطور متوسط الأجر الذي يعتمده النظام.

ومن المرتقب أن ينتج عن هذه الإصلاحات امتصاص الديون غير المشمولة بالتغطية وزيادة في الأمد المرتقب لديمومة هذا النظام إلى ما بعد سنة 2060.

- **نظام تقاعد الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي**

- **السن القانوني للإحالة على التقاعد**: الاحتفاظ بسن 60 سنة في المتوسط مع إتاحة الإمكانية للمنخرطين الراغبين في ذلك لتمديد سن التقاعد إلى 65 سنة؛
- **معدل التعويض**: يقترح رفع هذا السقف إلى 75 % بدل 70 % المعتمد حاليا، وذلك بهدف منح إمكانية للأجراء الراغبين في الاستمرار في أنشطتهم من الرفع من قيمة حقوقهم؛
- **نسبة المساهمة**: يتعين الرفع التدريجي لهذه النسبة من 11,89 % حاليا إلى 14 % خلال فترة خمسة سنوات. ومن أجل تفادي ارتفاع الاقتطاعات الإجبارية والحفاظ على تنافسية المقاولات والقدرة الشرائية للمأجورين المساهمين على حد سواء، يتعين الاتجاه نحوتغطية رفع هذه النسبة من المساهمات الاجتماعية الأخرى التي يديرها الصندوق.
- **القسط السنوي لتصفية الحقوق**: زيادة عدد الأيام اللازمة للاستفادة من 50 % من الحقوق لتصل إلى 4.320 يوما عوض 3.240 يوما المعتمدة حاليا. ويتعين أن تكون هذه الزيادة تدريجية وأن تمتد على 10 سنوات وأن تواكبها إجراءات فعالة لمكافحة ظاهرة عدم التصريح أوالتصريح الجزئي الذي يعاني منه الأجراء الأقل دخلا.

ويجب أن يتم، تبعا لهذا الإجراء تعديل القرار الذي سبق اتخاذه من قبل المجلس الإداري لصندوق الضمان الاجتماعي والمتعلق بإرجاع مساهمات الأجراء إلى العاملين الذين بلغوا سن التقاعد القانوني دون التمكن من تجميع عدد الأيام الدنيا التي تخول الحق في معاش التقاعد، وذلك من أجل الأخذ بعين الاعتبار فترة التدريب (فترة المساهمات الدنيا التي تخول الحق في المعاش) الجديدة المقترحة.

ومن شأن هذه التعديلات تمديد أجل استمرارية هذا النظام لمدة 15 سنة على الأقل وتخفيض ديونه غير المشمولة بالتغطية بأكثر من 50 % في أفق سنة 2060.

- **تعميم التغطية وتحسين الحكامة وإحداث هيئة مستقلة لليقظة وتتبع نظام التقاعد**

بالموازاة مع الإصلاح المقياسي، من المهم مباشرة مسلسل توسيع تغطية التقاعد. ويتعلق الأمر بوضع تصورات للتقاعد تدمج الساكنة النشيطة من غير المأجورين بشكل تدريجي، وذلك باستهداف، في مرحلة أولى، العاملين الأكثر تنظيما والذين يسهل حصرهم كالمهن الحرة وأصحاب العمل غير المأجورين والخاضعين للضريبة المهنية.

كما يعتبر تحسين آليات المراقبة بالصندوق الوطني للضمان الاجتماعي بالأهمية بما كان، بحيث سيمكن من محاربة ظاهرة عدم التصريح أوضعف التصريح التي تؤثر بشكل سلبي على ديمومة وفاعلية نظام التقاعد لأجراء القطاع الخاص.

كما يوصي المجلس بمراجعة أنظمة التدبير والقيادة المتبعة من طرف هذه الأنظمة في اتجاه تحسين حكامتها وتدبيرها وطرق قيادتها.

ولمواكبة هذا الإصلاح، يقترح المجلس إحداث جهاز مستقل لليقظة وتتبع نظام التقاعد يتولى التتبع المستمر لوضعية نظام التقاعد ومواكبة تطبيق إصلاحه. ويجب أن تستجيب عضوية هذا الجهاز لهدف تحقيق الفعالية من خلال تعيين أعضاء يتوفرون على مستوى عال من الكفاءة والخبرة في هذا المجال.

كما يتعين وضع الآليات اللازمة من أجل الحث على اعتماد الإجراءات التصحيحية الضرورية لإعادة توازنات نظام التقاعد، طبقا للتوصيات الصادرة عن هذا الجهاز.

2.2.المرحلة الثانية: نحو إصلاح هيكلي على مرحلتين

قبل البدء في المرحلة الثانية من الإصلاح، من الضروري أن تحدد السلطات العمومية شكل الإصلاح وهندسته والجدول الزمني لتحقيقه بشكل واضح، وأن يتم وضع ذلك في إطار خارطة طريق يتم اعتمادها بواسطة قانون إطار، بالتشاور مع الشركاء الاجتماعيين ومختلف الجهات المعنية.

وتتمحور هذه المرحلة الثانية حول محطتين: الأولى انتقالية ويتعلق الأمر فيها بإدخال إصلاحات تضمن تقارب وانسجام مختلف الأنظمة والثانية يتم فيها وضع وإرساء النظام المنشود الذي يضم بشكل خاص النظام الأساسي المعمم .

أولا - البدء في إصلاح هيكلي

تتمثل أهم الأهداف المرجوة من هذه العملية في وضع تعريفة ملائمة وتقارب مقاييس عمل مختلف الأنظمة وقواعد التصفية من أجل تقارب وانسجام أكبر.

إن هذه المرحلة، والتي يجب أن تتم خلال 5 إلى 7 سنوات، لا يمكن تصورها سوى كمرحلة انتقالية نحو وضع نظام ذو قاعدة موحدة وعامة لمجموع النشطين بالقطاعين العام والخاص.

ومن أهم الخيارات الممكن تبنيها خلال هذه المرحلة:

- وضع قطبين للتقاعد عمومي وخاص وذلك بدمج أنظمة تقاعد القطاع العمومي؛
- المحافظة على الأنظمة مع إصلاح عميق لنظام المعاشات المدنية للصندوق المغربي للتقاعد بصفة خاصة لتقريبه من الأنظمة الأخرى وخصوصا فيما يتعلق بمستوى السقف.

غير أن هذين الخيارين يحملان في طياتهما إكراهات ترتبط أهمها بحاجيات تمويل الديون غير المشمولة بالتغطية وضعف المحرك الديمغرافي في القطاع العمومي.

ثانيا - نحو نظام تقاعد أساسي موحد

في هذه المرحلة التي ستتوج هذا الإصلاح، يقترح المجلس الأعلى للحسابات تبني نظام أساسي موحد مع أنظمة إجبارية واختيارية.

وفي هذا الصدد، لا يرغب المجلس الأعلى للحسابات اقتراح تصور محدد للاختيارات المتعلقة بهندسة هذا النظام وأهم القواعد والمقاييس التي تحكمه، بل تحديد معالمه فقط.

- **نظام أساسي موحد**

تتجلى أهم الخصائص التقنية لهذا النظام الذي يجب أن يعمم على مجموع النشيطين في:

- نظام أساسي محدد السقف يجدر تحديد مستواه؛
- معدل تعويض كفيل بضمان معاش مناسب؛
- نسب المساهمة تنسجم مع مستلزمات التنافسية وحماية القدرة الشرائية للمنخرطين وديمومة النظام؛
- بذل مجهود في المساهمات بالنسبة للمشغل؛

- التركيز على تغطية التقاعد؛ إذ لا يجب أن يتحمل هذا النظام تغطية خدمات أخرى ذات الصلة (رصيد الوفاة ومعاش العجز والتعويضات العائلية) والتي يجب تغطيتها بشكل منفصل؛
- اعتماد مبدأ التوزيع في تدبير هذا النظام الذي يجب أن يتولاه جهاز عمومي.

- **الأنظمة التكميلية**

تستهدف هذه الأنظمة تحمل جزء من الراتب أوالأجر الذي يتجاوز السقف المؤمن من طرف النظام الأساسي وذلك لتمكين النشيطين من معاشات تكميلية تضمن لهم معدل تعويض مناسب.

يجب أن تأخذ الأنظمة االتكميلية بعين الاعتبار العوامل التالية:

- وضع أنظمة بمساهمات محددة؛
- تقاسم المساهمات بين المشغلين والأجراء بشكل مختلف عن ما هوجاري به العمل في النظام الأساسي؛
- اعتماد مبدأ الرسملة في تدبير الأنظمة الإضافية دون استبعاد خيار التوزيع خصوصا في القطاع الخاص.

ويمكن أن يقتصر، في مرحلة أولى، الطابع الإجباري لهذه الأنظمة على القطاع العام في حين تكون التغطية اختيارية في القطاع الخاص قبل أن يتم تعميمها تدريجيا.

- **الأنظمة الاختيارية**

يمكن أن تخصص هذه الأنظمة بطريقة اختيارية للجزء من المدخول أوالراتب الذي يفوق سقف الأنظمة التكميلية. وتعتبر الرسملة أنسب طريقة لتدبير هذه الأنظمة. ويتحمل النشيطون وحدهم مجموع المساهمات في إطارها. كما يمكن وضع أنظمة خاصة تسير من طرف مؤسسات يتم تخصيصها لهذا الغرض.

II. جواب المدير العام للصندوق المغربي للتقاعد

نود في البداية أن نشكر المجلس الأعلى للحسابات لإعداده في أجل محدود عملا غنيا حول موضوع أنظمة التقاعد بالمغرب، مما سيساهم في إغناء النقاش الحالي حول إصلاح أنظمة التقاعد في شموليته، سيما فيما يتعلق بالإصلاح المعلماتي الذي سيطرأ على نظام المعاشات المدنية المسير من طرف الصندوق المغربي للتقاعد. ويؤكد الاطلاع على هذا التقرير أن تشخيص وضعية التقاعد في بلادنا أصبح محل اتفاق بين مجموع الأطراف المكونة للجنتين الوطنية والتقنية لإصلاح أنظمة التقاعد وكذا بين خبراء المؤسسات الدولية (البنك الدولي ومكتب العمل الدولي). وقد تم الاعتماد على نتائج هذا التشخيص من طرف اللجنة الوطنية للإصلاح، على إثر الاجتماع المؤرخ في 30 يناير 2013، لاقتراح التوصيات المتعلقة بالمخطط الشامل للإصلاح البنيوي.

ستقتصر الملاحظات التي سيدلي بها الصندوق المغربي للتقاعد اعتمادا على تحليل تقني لعنصري التقرير المتعلقين بالتشخيص واقتراحات الإصلاح المعلماتي لنظام المعاشات المدنية ؛ فيما سيُستبَعد كل تحليل للإصلاح البنيوي طالما لم تشر صيغة التقرير الموجهة للصندوق إلى الإصلاحات المعلماتية للأنظمة الأخرى. لذا تنحصر الملاحظات والاقتراحات المُضَمَّنة في هذه الورقة الجوابية على الجوانب التقنية الصرفة للموضوع والتي لا تلزم إلا إدارة الصندوق، علما أن مجلس إدارة هذه المؤسسة يمثل، طبقا للقوانين الجاري بها العمل، الهيئة الوحيدة المخول لها اقتراح أوإصدار الآراء المتعلقة بالإصلاحات المعلماتية للأنظمة المسيرة من طرف الصندوق ؛ كما أن هذا الجواب لا يلزم وزارة الاقتصاد والمالية باعتبارها الإدارة الوصية - تقنيا وماليا - على الصندوق.

وفي هذا الصدد، نود تقديم المعلومات الإضافية التالية:

- **فيما يتعلق بتحليل التشخيص**

1. تشخيص نظام التقاعد على الصعيد الوطني

- التنظيم المتباين على مستويات الحكامة وطرق التدبير ومجالات استثمار الاحتياطات المميزة لكل نظام على حدة: اعتبارا لكون أفق توظيف الاحتياطات يختلف من نظام لآخر، حيث يؤثر مباشرة على سياسة التوظيف الخاصة بكل نظام (علما أن الربحية متناسبة مع المخاطر المتخذة وأن هذه الأخيرة تعتمد على أفق الاستثمار)، فإنه من الأفضل إثارة انتباه القارئ بخصوصية كل نظام على حدة ومعطياته المالية قصد تجنب كل مقارنة مغلوطة. بالإضافة إلى ذلك، هناك إشكالية متعلقة بعدم ملائمة الاستثمارات المتاحة لبعض الأنظمة تبعا لنسبة المخاطرة المسموح بها والناتجة عن دراسة أصول-خصوم ؛ كما يلاحظ أن هناك بعض التأخر في تغيير القوانين التي تغير مجالات الاستثمار المسموح بها.
- تأثير القرارات الحكومية المتخذة وانعكاساتها السلبية على التوازنات وتسعير الحقوق الممنوحة، مع العلم أن الدولة بذلت جهودا لصالح نظام المعاشات المدنية فيما يتعلق بتصفية المتأخرات وأداء العجز الاكتواري الناتج عن عملية المغادرة الطوعية وكذا عن التحمل الجزئي لكلفة الزيادة في المعاش الأدنى.

2. تشخيص نظام المعاشات المدنية

- من شأن التأخير في اتخاذ قرار الإصلاح أن يعمّق من المديونية الضِّمنية للنظام، حيث تشير آخر الدراسات الاكتوارية (المنجزة سنة 2013) إلى تفاقم هذه المديونية بحوالي 22 مليار درهم مقارنة مع سنة 2012.
- يحُدُّ نُضج نظام التوزيع المعمول به من تأثير التحولات الديموغرافية، بسبب ثقل كتلة الأجور على كاهل ميزانية الدولة (أكثر من 11 % من الناتج الداخلي الخام) وبسبب الامتيازات الممنوحة في النظام العام للوظيفة العمومية، خاصة تلك المتعلقة بالترقية.
- نسبة تعويض لآخر أجر مرتفعة وتسعيرة غير ملائمة ما لبثت تتفاقم على مر الزمن لحد تعميق الاختلال في تسعير الحقوق.
- مجموعة من القرارات الحكومية أثرت بشكل مباشر أوغير مباشر على مالية النظام، من دون اتخاذ إجراءات

مواكبة للحد من أثرها ؛ كعمليتي توسيع وعاء احتساب المعاش لسنتي 1990 و1997، الإقطاع الإضافي 1 و 2 لم يكن كافيا لتعويض كلفة هذا الإصلاح، مسببة بذلك كلفة إضافية تقدر ب 100 مليار درهم والزيادة في الأجور الممنوحة برسم الحوار الاجتماعي لسنة 2011 والتي رفعت بنسبة 10 % من الالتزامات المستقبلية للنظام. بالإضافة إلى ذلك تبقى التسعيرة للحقوق بالنسبة لمنخرطي ومتقاعدي المؤسسات العمومية (قرابة 000 22 منخرط) جد منخفضة بسبب النظم الأساسية الخاصة بها مقارنة مع نظام الوظيفة العمومية.

- **فيما يتعلق بالمواضيع المعالجة في التقرير:**

في هذا الإطار، نعتبر أنه يتعين إثارة إشكاليتين أساسيتين:

1. **إمكانية تحمل ثقل الأداءات الاجتماعية (الشيخوخة كمثال) مقارنة مع نسبة خلق الثروة الوطنية، علاوة على دراسة تأثر التنافسية الاقتصادية بفعل العولمة ؛ وذلك اعتبارا**

- للتطور الديموغرافي الوطني،
- لاستنتاجات اللجنة الوطنية للإصلاح المؤسِّسة للمرحلتين الأساسيتين للإصلاح البنيوي (قطبين عام وخاص، ثم نظام وحيد).

2. **اقتراح حلول ملائمة لتمويل الديون السابقة للأنظمة الحالية، طالما أن المرحلة الأولى للإصلاح البنيوي الموصى به من طرف اللجنة الوطنية ترمي إلى استيعاب هذه الديون على مستوى كل قطب مزمع إحداثه، وذلك قبل إنشاء النظام الوحيد**

وفي هذا السياق، نعتبر أنه بعد توسيع التغطية (موضوع الإصلاح البنيوي)، يتعين أن ينحصر ثقل الالتزامات المتعلقة بالشيخوخة في نسبة تقارب 10% من الناتج الداخلي الخام بالنسبة للساكنة المعنية ؛ أخذا بعين الاعتبار تطور نسبة الفئة العمرية التي تتجاوز 60 سنة والتي ستمر من 8 % حاليا إلى 15 % في أفق سنة 132030.

وحفاظا على تنافسية اقتصادنا في أفق إرساء النظام الوحيد للتقاعد، نعتبر أن الاقتطاع برسم تغطية المعاشات لا يمكن أن يتجاوز 20 %. وبهذا السقف ستصل نسبة كل الاقتطاعات إلى أكثر من 50 % في القطاع العام (الضريبة على الدخل: 26 % في المعدل والتأمين على المرض 5 %14). أما فيما يخص القطاع الخاص، وباقتطاع أدنى محدد في 11,6 % لمعاش الشيخوخة الأساسي15، ستصل نسبة كل الاقتطاعات إلى 42 % على الأقل، وهي نسبة مساوية للقطاع العام إذا تم إدماج أنظمة التقاعد التكميلية والتغطية الصحية ؛ مع العلم أن حوادث الشغل والتأمين على البطالة مستثناة من هذه الحسابات.

رغم أن كل نظام مسير عن طريق التوزيع قد يحتوي على مديونية ضمنية، إلا أن هذه الأخيرة يجب أن تكون في مستويات متحملة. ويتعين على الإصلاح المرحلي لنظام المعاشات المدنية تقليص المديونية السابقة للنظام بنسبة كبيرة حتى يتسنى إنجاح القطب العام المرتقب إرساؤه. أما فيما يتعلق بالمديونية المتبقاة، فيمكن تحملها عبر الدينامية الديموغرافية الوطنية عند المرحلة النهائية للإصلاح البنيوي (النظام الوحيد).

- **فيما يتعلق بالإصلاح المعلماتي**

حتى يتسنى إصدار رأي موضوعي حول خلاصات التقرير المتعلق بالإصلاح المعلماتي لنظام المعاشات المدنية، نقترح إرساء المبادئ والأهداف الموجهة لهذا الإصلاح، والتي يمكن رصدها كما يلي :

1. **الإصلاح المعلماتي يجب أن ينحو في اتجاه توحيد القطب العام على المدى المتوسط ثم إرساء النظام الوحيد على الأمد البعيد، كما تم اقتراحه من طرف اللجنة الوطنية**

2. **ضمان تسعيرة عادلة ومنصفة للحقوق بشرط الوفاء بالالتزامات المستقبلية للصندوق**

13 معطيات المندوبية السامية للتخطيط.

14 الذي قد يعرف على الأرجح ارتفاعا بنقطتين على الأقل في المستقبل بفعل اختلالات هذه الفرع.

15 الذي قد يعرف على الأرجح ارتفاعا بنقطتين إلى ثلاث على الأقل في المستقبل بفعل الاختلالات المنتظرة.

3. تمديد أفق ديمومة النظام ل 10 سنوات بشكل تدريجي، دون تجاوز ثلثي الأمد المحدد (10 سنوات)

نعتبر أن الحقوق المستقبلية الناتجة عن الإصلاح المعلماتي يجب أن تضمن تسعيرة عادلة ومنصفة بكيفية تغطي الالتزامات المقبلة من دون أن تخلق مديونية جديدة. وتستند هذه الحقوق المشار إليها، على اقتطاعات في حدود 20 %. ومن شأن تطبيق مبدأ التسعير الصحيح تقليص العجز التراكمي في أفق 2061 إلى 304 مليار درهم، أي بنسبة انخفاض تقدر ب 47,8 % ؛ حيث يمثل المبلغ المذكور حصرا المديونية السابقة. هذه المقاربة من شأنها تمييز وتحليل المديونية السابقة والمديونية المترتبة عن الحقوق المستقبلية المقترحة.

لذا، نعتبر أن تقليص هذه المديونية يجب أن يتم بالتحمل المشترك بين : المنخرط (بفعل التسعيرة العادلة والمنصفة والتي ستجنب خلق 280 مليار درهم من الدين المستقبلي) والمنخرط والمتقاعد (المكتسبين لحقوقهم قبل تاريخ الإصلاح) والدولة (باعتبارها الوصية والمشغلة).

يمكن تلخيص أثر مقترح الإصلاح المعلماتي لنظام المعاشات المدنية الوارد في التقرير كما يلي:

السيناريو المقترح من شأنه أن يَحُد من المديونية المترتبة عن الحقوق المستقبلية ب 76 مليار درهم، مغطاة ب 4 نقاط من الاقتطاعات الإضافية (أي تسعيرة 0,94 مع نسبة اقتطاع محددة في 24 % و1,13 مع نسبة اقتطاع محددة في 20 %). وبهذا الخصوص، فإن السيناريوالمقترح يستجيب لإشكالية الديْن المستقبلي (الذي يمثل 47,8 % من العجز الكلي)، كما يتضمن امتياز لإدماج مبدأ التسعيرة الحقيقية للحقوق المستقبلية.

وفي هذه الحالة، يبقى التساؤل مطروحا حول مدى ملاءمة الحقوق المسعرة على أساس نسبة اقتطاع تقدر ب 24 % مع أهداف الإصلاح البنيوي. وكذا حول مدى ملاءمة نسبة تعويض آخر أجر تصل إلى (80 %)، حيث تبدوهذه النسبة مرتفعة بالنسبة للمرحلتين المقبلتين للإصلاح البنيوي، سيما وأنه سيتم حذف سقف الراتب المرجعي.

إن السيناريوالمقترح يفضي إلى مديونية تقدر ب 328 مليار درهم يصعب تمكن الأثر الديموغرافي تحملها عند إرساء الإصلاح البنيوي (النظام الوحيد) ؛ فضلا عن كونه لم يعمق دراسة إشكالية تقليص المديونية السابقة، بل يضيق أكثر من ذلك هامش تدخل الدولة عن طريق مساهمتها الجزئية أوالكلية في تحمل الأربع نقاط الإضافية (الموكول إليها موازنة الحقوق المستقبلية).

وجدير بالذكر أن المجهود الذي يتوجب على الدولة تحمله لامتصاص هذا العجز سيكون هائلا بالنظر إلى أن العجز الحالي لنظام المعاشات المدنية يقدر ب 583 مليار درهم علاوة على العجز المحصل بطريقة غير مباشرة من النظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد عبر المؤسسات العمومية، مع العلم أن هذه المديونية لا تهم سوى ما يقارب 10 % من النشيطين.

ويجدر التذكير بأن القدرة على التخفيض من الحقوق المكتسبة والتحكم في الحقوق المستقبلية وحدهما من شأنهما الرفع من احتمال صرف الحقوق المخولة.

وبالفعل، فإن السيناريوالمقترح في التقرير يُمكّن من الحد من المديونية المترتبة عن الحقوق المستقبلية، وذلك بتأخير ظهور العجز الكلي للنظام ب 7 سنوات؛ إلا أن تحليل هذه الرؤية لن يكون عميقا إلا بربطه بما سبق ذكره (الحقوق المكتسبة/ الحقوق المستقبلية) وآجال مراحل الإصلاح البنيوي.

فيما يخص هيئات الحكامة المقترحة، نعتبر أنه يتهددها خطر تداخل الاختصاصات مع هيئات الحكامة الموجودة. لذا يمكن أن يقتصر الأمر على الرفع من آليات القيادة بغاية التأثير في مقاييس متعددة.

هذا، ويبدووجيها بلورة حلول واضحة للإشكاليات التالية:

- تمويل التعويضات العائلية وذلك عن طريق إنشاء صندوق للتعويضات العائلية تتحمله الهيأة المشغلة والذي تتم تغذيته عن طريق مساهمات إضافية تقدر ب 1,5 % لمدة 10 سنوات [16] وب 0,8 % [17] فيما بعد.
- إرساء آليات للقيادة.
- القيام بإجراءات انتقالية من قبيل تأجيل صرف المعاش إلى حد سن التقاعد.

16 تعمل على تصفية تكاليفها المحسوبة في المديونية السابقة.

17 المتضمنة للتطور السابق لهذه الأداءات.

- النظام الضريبي.

وأخيرا، يبقى خلق نظام تكميلي حلا مقترحا في التقرير لتدارك انخفاض نسبة تعويض آخر أجر؛ غير أن هذا النظام يتعين أن يظل اختياريا وفرديا. ونُذكر بأن الدولة تعمل حاليا على تشجيع أنظمة التقاعد التكميلية عن طريق التحفيزات الضريبية[18].

تبقى هذه الميزة الاختيارية ضرورية لإرساء قطب عمومي ونظام وحيد. في هذا الصدد، فإن الصندوق المغربي للتقاعد قام بإنشاء سنة 2005 نظام تكميلي»التكميلي» مسير عن طريق الرسملة والموجه حصرا لمنخرطي الصندوق، وذلك لمنح الموظفين إمكانية تحسين نسبة تعويض آخر أجر[19] عن طريق اقتطاعات إضافية.

وختاما، فإننا نعتقد أن الدولة ستكون مضطرة مستقبلا إلى تركيز جهودها لتمويل الديون السابقة لأنظمة التقاعد العمومية. ومن الآن فصاعدا، فإن الصرامة مطلوبة إذ أن خلق أي حقوق جديدة سيزيد من تفاقم العجز ويجعله غير مطاق بالنسبة للمجتمع ككل.

III. جواب المدير العام لصندوق الإيداع والتدبير

على ضوء قراءة التقرير المؤقت للمجلس الأعلى للحسابات حول تقييم نظام التقاعد بالمغرب، يتعين تقديم الملاحظات التالية :

1. نقط قوى التقرير

- اعتمد التقرير المنجز على مقاربة علمية ومنطقية، حيث إن المعطيات والنتائج المقدمة تترجم موضوعية المقاربة المعتمدة وتتجه نحوالمصلحة المشتركة لجميع الأطراف المعنية؛
- تمثل التوصيات المقترحة من طرف المجلس الأعلى للحسابات نقطة إيجابية لتوافقها، إلى حد ما، مع التوجيهات المنبثقة من اللجنة التقنية لإصلاح التقاعد، وتقدم قيمة إضافية من خلال مختلف الإصلاحات المقترحة. كما أنه من الطبيعي أن تثمن هذه التوصيات مناقشة المشكل المطروح واقتراح مخطط عمل فعلي لتنفيذ إصلاح عميق للنظام. في هذا الشأن، يشكل مقترح المجلس الأعلى للحسابات بخصوص وضع خريطة طريق، في شكل قانون إطار، آلية مؤسساتية لترسيخ الإصلاح في الزمن وتأمين جسر بين الإصلاح المقياسي قصير الأمد والهيكلي متوسط الأمد.

2. ملاحظات عامة

يتعين مناقشة الإصلاح الهيكلي في إطار ماكرواقتصادي أكثر شمولا. إن الإصلاح الهيكلي من شأنه أن يؤثر بشكل كبير على مجموع التوازن الماكر واقتصادي المغربي. لهذا، يستحسن في أول الأمر، الأخذ بعين الاعتبار هذه المعطيات لتوضيح التوجهات المعتمدة :

- أولا : يجب مراعاة الآثار المترتبة عن كلفة الشغل من خلال الارتفاع المحتمل للتحملات الاجتماعية، حيث تحتل هذه الأخيرة في المغرب مكانة متقدمة مقارنة مع باقي الدول النامية (25 % من الأجر الخام بالنسبة للحد الأدنى للأجور). ويعتبر هذا العامل حاسما للقدرة التنافسية، البطالة الهيكلية ونسبة التشغيل. كما ستنتج عن ارتفاع كلفة الشغل آثار سلبية على المساهمة في سوق العمل والتقليص من الاقتصاد غير الهيكلي، اللذان يشكلان معيارين أساسيين لديمومة نظام التقاعد على المدى الطويل؛
- ثانيا : من المحتمل أن تنتج عن الإصلاح الهيكلي آثار مالية مهمة، حيث إن تسوية الحقوق المكتسبة قد تستدعي مساهمة الدولة من أجل تخفيف العبء عن المنخرطين والمستفيدين. وتختلف هذه المساهمة بحسب

18 الذراع الضرائبي يشكل حافزا مهما للانخراط وخاصة بالنسبة للموظفين الذين يخضع راتبهم للضريبة على الدخل.

19 يعزى ضعف الانخراط في نظام التقاعد التكميلي إلى ارتفاع نسبة آخر أجر الذي بقي في مستواه الأعلى ل100 %. لهذا يستعمل هذا المنتوج أكثر في عنصره الادخاري من عنصر الإيراد العمري للشيخوخة.

سيناريوالإصلاح المعتمد. ومع ذلك، فإنها بصفة عامة تكون مهمة، وفق التجربة العالمية في مجال إصلاح التقاعد (من 10 % إلى 20 % من الناتج الداخلي الخام). في معظم الحالات، تخلق الدول صناديق تدعم بصفة تنظيمية من ميزانية الدولة للحد من العبء المالي عبر الزمن. يجب أن يرتبط الإصلاح الهيكلي للتقاعد، في المغرب، بإشكالية قدرة المالية العامة، من خلال أمثلة صورية مرقمة.

- ثالثا : يتطلب إصلاح التقاعد تفكيرا أكثر شمولا حول النظام الضريبي وطريقة تمويل الحماية الاجتماعية. تعمل عدة دول متطورة ونامية، لضمان القدرة المالية لنظام الحماية الاجتماعية، دون التأثير على التنافسية والعمل، على تخفيف المساهمات الاجتماعية وتعويضها بالرفع من الضريبة (خصوصا من خلال آليات من صنف الضريبة على القيمة المضافة الاجتماعية). وبحكم ارتفاع مستوى التحملات الاجتماعية في المغرب، من جهة، وضعف نسبة الشغل والقدرة التنافسية، من جهة أخرى، فإنه من المستحب أن يلم إصلاح التقاعد بمناقشة جد شاملة لطريقة تمويل الحماية الاجتماعية.

- رابعا : من شأن إصلاح التقاعد الرفع من نسبة الادخار العام والخاص، الشيء الذي يشكل خطرا (على الأقل على الأمد المتوسط) على دينامية الطلب الداخلي بتأثيره سلبا على نسبة النمو. لذلك، يجب على النقاش الماكرواقتصادي أن يعرض لكيفية تقوية النمو، خاصة عن طريق التصديرات، داخل سياق يتماشى مع الطلب الداخلي.

3. ملاحظات تخص النظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد

- حكامة النظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد: يعمل النظام الجماعي في ظل حكامة ملتزمة للمقتضيات القانونية. ومع ذلك، فقد ذهب صندوق الإيداع والتدبير إلى أبعد حد لما تتضمنه هذه المقتضيات، حيث قام سنة 2010 بوضع مسلسل لتعزيز وتقوية حكامة النظام :

  - تقوية دور لجنة الإدارة، حيث أحدثت نظاما داخليا يخول لها تعزيز صلاحياتها (مراقبة مشروع الميزانية، مخطط الأعمال السنوي، الهيكل التنظيمي...) ؛
  - إحداث لجنة الافتحاص ؛
  - خلق مديرية الافتحاص الداخلي ؛
  - تعزيز الحكامة المالية من خلال لجن التوجيه، الاستثمار، التتبع وتسيير الأصول-الخصوم.

- الإصلاح المقياسي للنظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد: يرتكز الإصلاح المقترح على المقاييس الثلاثة الآتية : سن التقاعد، نسبة واجبات الانخراط وآلية إعادة تقييم المعاشات. بالنسبة للمعيار الأخير، فإن الإصلاح يقترح أن تعادل إعادة التقييم الثلثين 2/3 من تطور أجور النظام. ولضبط إعادة التقييم الممنوحة، يستحسن أن يكون سقفها في حدود التضخم :

نسبة إعادة التقييم = الحد الأدنى (التضخم، 2/3 X نسبة تطور الأجور) ؛

- تجميع احتياطيات الصندوق المغربي للتقاعد والنظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد: يتضح من خلال التقرير مدى سهولة تجميع احتياطيات الصندوق المغربي للتقاعد والنظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد، في حالة إحداث قطب عام وقطب خاص. في هذا الصدد، تجدر الإشارة إلى أن أموال الصندوق المغربي للتقاعد والنظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد هي أموال مختلفة تعود للمنخرطين والمستفيدين من المعاشات.

4. ملاحظات تخص النظام المنشود في الإصلاح

- الإصلاح الهيكلي (نظام القطبين) : يمكن إدراج نقط الالتقاء الحاصلة تجاه النظام المنشود في منظور النظام الأساسي الوحيد، دون الاقتصار على التمييز بين القطب العام والقطب الخاص. في الواقع، إن ديمومة نظام التوزيع مقرونة بتواجد نظام مفتوح يضم نسبة شاسعة من الشريحة النشيطة لتوسيع القاعدة الديموغرافية. ويعتبر دعم منطق التوزيع المطبق داخل القطب العام، باعتباره نظاما شبه مغلق، جد صعب، لكونه أقل ملائمة ديموغرافيا. لذلك، فالمرور بنظام وسيط ذي قطبين، في سياق الإصلاح الهيكلي، لا يشكل منفعة واضحة. وبالتالي

فالانتقال مباشرة إلى النظام الوحيد يشكل السيناريوالأكثر صوابا.

- تحويل تسيير الحقوق المكتسبة : في إطار العمل بمختلف الإصلاحات، اقترح المجلس الأعلى تحويل الخصوم والأصول المتعلقة بالحقوق المكتسبة في إطار الأنظمة الحالية، إما لفائدة المؤسسة المناطة بتسيير النظام الأساسي للنظام الجديد، أولفائدة الهيئة المكلفة بتصفية هذه الخصوم. كذلك، يجب أن يتم التحويل دون التأثير على استقرار السوق المالي.
- البنية التقنية للنظام المنشود : يستحسن، في إطار الإصلاح الهيكلي، أن تتم معالجة إقرار بنيات تقنية أخرى، خاصة تلك القائمة على الحسابات النظرية. ويعتبر نظام التوزيع هذا بمثابة أحد النماذج الأكثر ملائمة على الصعيد العالمي، بحكم قدرته على التوفيق ما بين أهداف العدالة والديمومة المالية.
- تراجع سن الإحالة على التقاعد : من المحتمل أن يقلص هذا الإجراء فرص الشغل بالنسبة للشباب اللذين يلجون سوق العمل. هذه النقطة قد تمت الإشارة إليها في تقرير المجلس الأعلى للحسابات. كما من شأن هذا الإصلاح أن يكون له تأثير سلبي كبير عند تزايد الضغط الديموغرافي على سوق الشغل. لذلك، يجب البحث عن الحلول الناجعة لتجنب هذا المشكل وتنظيم إجراءات تمديد مدة الانخراط في إطار إصلاح هيكلي لسوق العمل يعطي الأولوية لتوظيف الشباب.

IV. جواب المدير العام للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي

1. توسيع التغطية الاجتماعية لتشمل العمال غير الأجراء

إن السيناريوالذي يقترح توسيع التغطية الاجتماعية لتشمل العمال غير الأجراء من خلال إدماجهم في إطار النظام الحالي الذي يقوم بتدبيره الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي يجب دراسته بعمق من خلال الأخذ بعين الاعتبار الملاحظات التالية:

- نظام الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي الحالي هونظام خاص بالأجراء حيث يقدم منافع مختلفة: التقاعد، استرداد وتحمل مصاريف العلاجات الطبية، التعويضات اليومية عن المرض والأمومة، التعويضات العائلية...إلخ. مع العلم أن الشريحة المعنية بتمديد التغطية تحتاج فقط للتغطية الصحية بالدرجة الأولى والتقاعد بالدرجة الثانية.
- رغم أن الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي يقوم بتدبير التغطية لصالح 2,7 مليون أجير، إلا أن عملية التصريحات بالأجور، أداء الاشتراكات وعملية التحصيل تتم عبر المقاولات التي لا يتعدى عددها حوالي 150.000. وبالتالي فإن عملية إدماج العمال غير الأجراء في إطار نظام العمال الأجراء سيترتب عنه الانتقال من علاقة مع عدد محدود من المقاولات إلى علاقة مع ما يناهز 5,6 مليون شخص.
- نظام الضمان الاجتماعي الحالي يرتكز على مفهوم الأجر، في حين أن العمال غير الأجراء يتوفرون على دخل في معظم الحالات غير قار وغير متحكم فيه.

لذلك، وأخذا بعين الاعتبار لما سبق، وقبل التفكير في المؤسسة المدبرة لنظام العمال غير الأجراء، يجب الإجابة بشكل عملي على مجوعة من الأسئلة المهمة التي تطرح كيفما كان سيناريوالتوسيع المقترح:

كيف يمكن ضمان التصريح الإلزامي بالعامل غير الأجير بالنظام المعمول به؟

كيف ستتم عملية تحصيل الاشتراكات خاصة تلك التي تتعلق بمبالغ صغيرة؟

كيف سيتم ضبط دخل هذه الشريحة من العمال؟

في بلدان أخرى مثل تونس، الجزائر، فرنسا وبلجيكا، تم خلق أنظمة مختلفة عن نظام الأجراء تأخذ بعين الاعتبار خصوصيات فئة العمال غير الأجراء فيما يتعلق بالمنافع المضمونة، المراقبة والتفتيش وكذا عملية تحصيل الاشتراكات المتعلقة بها.

كذلك، من أجل إنجاح هذا المشروع، يجب وضع نظام إجباري يضمن إضافة إلى التقاعد تغطية ضد المرض. للإشارة، وكما هومعلوم في ميدان التامين إرساء تغطية اختيارية بالنسبة لشريحة غير متجانسة ينتج عنه ظاهرة الاختيار المعاكس، بمعنى أن الأشخاص الذين سيستفيدون أكثر، هم الذين سيصرحون بشكل تلقائي بخلاف الأشخاص الآخرين خاصة فيما يتعلق بالتأمين الصحي، وبالتالي فإن آلية التضامن بين مجموع الأفراد لا يمكن أن تؤدي مهمتها، مما سيجعل هذا النظام غير قادر على ضمان ديمومته من الناحية المالية.

إن المنهجية التي تعتمد على مبدأ التوسيع التدريجي بدءا بالمهن المنظمة تعتبر نهجا صائبا، مما سيمكن من تهيئ الشروط اللازمة لإنجاح التوسعة خاصة فيما يتعلق بتحديد الآليات العملية المتعلقة بتحصيل الاشتراكات وعملية المراقبة والتفتيش لضمان إلزامية التغطية.

إضافة لذلك، نشاطر الرأي الذي يقترح تحديد وتنفيذ سريع لمخطط يسمح بتوسيع التغطية لتشمل الفئات المهنية التي يسهل إدماجها كفئة المهن الحرة خاصة الأطباء والصيادلة الذين تربطهم علاقة وطيدة مع الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، أولا كمقدمي العلاجات في إطار التغطية الصحية الإجبارية ، وثانيا كمشغلين يصرحون بمأجوريهم لدينا.

2. تدبير الأموال الاحتياطية للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي

في إطار عملية التشخيص، أشار التقرير إلى عدم تجانس القواعد المتعلقة بتوظيف الأموال الاحتياطية بالنسبة لمختلف صناديق التقاعد الوطنية، خاصة تلك المتعلقة بالصندوق الوطني للضمان الاجتماعي. وقد سلط الضوء أيضا على مدى تأثير ذلك على نسب المردودية. تمت الإشارة كذلك من خلال التقرير إلى مجموعة من التوصيات المتعلقة باعتماد إصلاحات مقياسية بالنسبة للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي مع التأكيد على مصاحبتها ببعض الإجراءات الاستعجالية.

نحن نعتقد بأنه، وحتى تكون المرحلة الأولى من الإصلاح متكاملة، يجب، في أقرب الآجال، تعديل الطريقة الحالية لتدبير الأموال الاحتياطية للصندوق. الدافع وراء اقتراحنا هذا يكمن في كون تمويل نظام التقاعد يرتكز في نفس الوقت على الاشتراكات وحصيلة توظيف الأموال الاحتياطية. لذلك فإن توازناته المالية هي مرتبطة ليس فقط بمستوى الاشتراكات المحصلة والمنافع المؤداة، ولكن كذلك بمستوى توظيف أمواله الاحتياطية.

إن نظام الضمان الاجتماعي، كجميع أنظمة الحماية الاجتماعية، هومسؤول عن جميع التزاماته اتجاه مؤمنيه وبالتالي، ومن أجل الوفاء بها، يجب أن يكون في المقابل مالكا لأصوله المالية. هذه القاعدة معمول بها من طرف جميع صناديق التقاعد الوطنية (الصندوق المغربي للتقاعد، النظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد والصندوق المهني المغربي للتقاعد) التي تقوم بتدبير أموالها الاحتياطية سواء بشكل مباشر أوعن طريق مؤسسات مالية مختصة، الشيء الذي مكنها من الحصول على مرد ودية أفضل لتوظيفاتها المالية. إن الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي وحده يشكل استثناء في هذا المجال بحيث يجبره القانون المنظم له بوضع أمواله الاحتياطية كودائع لدى صندوق الإيداع والتدبير كما أن نسبة الفائدة المؤداة تحدد لاحقا بطريقة مستقلة عن الإمكانيات المتاحة من طرف الأسواق المالية. طريقة التدبير هذه، لا تمنح للصندوق الحق في تدبير أمواله الاحتياطية وتؤدي إلى نسبة مرد ودية أقل مما هومتاح على مستوى الأسواق المالية مما ينتج عنه فقدان أرباح مهمة ويؤثر على الديمومة المالية للنظام.

لذلك فإن المادة 30 من القانون المتعلق بنظام الضمان الاجتماعي تعتبر استثناء للقاعدة المعمول بها في مجال تدبير الأموال الاحتياطية لأنظمة التقاعد وجب تعديلها، في أقرب الآجال، من أجل وضع حد للحيف الذي يعاني منه ادخار أجراء القطاع الخاص.

في هذا الإطار نقترح التخلي عن منطق الإيداع لفائدة نمط تدبير فعال للأموال الاحتياطية يحترم القواعد الاحترازية التي تضمن الأمن ومردودية أعلى للتوظيفات المالية طبقا للممارسات الوطنية والمبادئ التوجيهية الموصى بها من طرف المؤسسات الدولية وخاصة الجمعية الدولية للضمان الاجتماعي,

V. جواب المدير العام للصندوق المهني المغربي للتقاعد

- **الإصلاح المقياسي المقترح للصندوق المهني المغربي للتقاعد يقترح التغطية الشاملة للالتزامات الضمنية للنظام.**

يعترف التقرير بشرعية الصندوق المهني المغربي للتقاعد للعب دور النظام التكميلي للقطاع الخاص.

ويؤكد التقرير أيضا على ضرورة الحفاظ على تسيير النظام بالتوزيع نظرا للتكلفة الباهظة في حالة المرور إلى نظام الرأسملة.

(...)

- **التقييم الايجابي للحالة المادية لنظام الصندوق المهني المغربي للتقاعد غالبا ما يناقض في مضمون بعض فقرات التقرير.**

التقييم الموضوعي للمجلس الأعلى للحسابات حول الوضعية المالية للصندوق المهني المغربي للتقاعد ودقة تعريفه للحقوق المكتسبة، ايجابيا

(...).

على الرغم من ذلك، يتضمن تحرير التقرير على مقاطع متعددة لا تشير إلى خصوصية الصندوق المهني المغربي للتقاعد عندما تتطرق إلى الاختلالات المالية للأنظمة، مما يجعل القارئ يعتقد أن الصندوق المهني المغربي للتقاعد في نفس وضعية الصناديق الأخرى.

- **التقرير لا يبرز التجارب الناجحة التي قام بها الصندوق المهني المغربي للتقاعد في نطاق إصلاح وهيكلة النظام.**

الصندوق المهني المغربي للتقاعد هوبالتأكيد الصندوق الوحيد الذي قام بإصلاحات عميقة، استيجابية وفعالة لتقويم وضعيته المالية، تحديث حكامة وتسيير نظامه.

انه لمن المؤسف أن كل هذه التجارب الناجحة التي أدخلت نماذج جديدة في مجال الحكامة، التوجيه والتسيير المالي ، لم يعطى لها الحق في الذكر.

من ناحية أخرى، الإصلاح الذي قام به النظام سنة 2003 يعد مثالا من حيث صرامته في النهج وتوازنه في توزيع المجهودات وأهمية الإجراءات المؤخدة ، ما تشهد به النتائج المحصل عليها، لكنها غير مشار إليها في التقرير.

(...).

- **تغييرات قانونية مهمة في طريق التفعيل غير مشار إليها**

يشير التقرير فقط إلى وضعية السند القانوني الحالي للصندوق المهني المغربي للتقاعد كجمعية دون الإشارة إلى مشروع قانون رقم 64-12 المؤسس لهيئة مراقبة التأمينات والحماية الاجتماعية، محددة مراقبة الدولة لصناديق التقاعد المعتمدة على نظام التوزيع والرأسمالة في إطار تطبيق مقتضيات الفصل 339 من قانون التأمينات.

تبدوا لنا هذه الدقة ذوأهمية كبيرة لتمكينها من الإشارة إلى أن حل نهائي قد أعطي للمشكل الأساسي الذي يعرفه الصندوق المهني المغربي للتقاعد.

(...)

- **اختيار سقف تغطية النظام الأساسي للقطاع الخاص**

يدعو التقرير التمهيدي في البداية اختيار مستوى قريب من سقف الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي. غير أن 90 % من الأجراء يتقاضون حاليا راتبا أقل من سقف 6000 درهم، هذه النسبة قابلة للزيادة تدريجيا وفق تطورات النظام

لاستقطاب مساهمين جدد ذوي أجور ضعيفة. هذا المستوى 90 % مرتفع بشكل مفرط مقارنة مع الممارسات الدولية وتوصيات المكتب الدولي للشغل الذي يحدده في 70 % .ينبغي تجميد هذا السقف في انتظار الرجوع إلى المستوى المنطقي.

(...)

مذكرة استعجالية للرئيس الأول في موضوع التسيير المالي للمخيمات الصيفية

تطبيقا لمقتضيات المادة 11 من القانون رقم 62.99 المتعلق بمدونة المحاكم المالية، وجه الرئيس الأول مذكرة استعجالية للسلطة الحكومية المكلفة بقطاع الشباب في موضوع التسيير المالي للمخيمات الصيفية. التي دعيت للإجابة عنها في أجل ستين (60) يوما من تاريخ توصلها بها وإخبار المجلس الأعلى للحسابات بالإجراءات المتخذة بخصوص الملاحظات والتوصيات الواردة فيها.

I. نص المذكرة الاستعجالية

يعتبر نشاط التخييم من المهام التي يضطلع بها القطاع الحكومي المكلف بالشباب بشراكة مع عدة فاعلين جمعويين ومؤسّساتيين. وتتدخل النيابات الإقليمية التابعة للقطاع المذكور للإشراف الميداني على تدبير هذا المرفق، إذ يعتبر النواب الإقليميون آمرين بالصرف مساعدين تفوض إليهم الاعتمادات المالية لتدبير نشاط التخييم المنظم داخل النفوذ الترابي لكل نيابة إقليمية حسب الوجهات الجغرافية المرخص بها للجمعيات المتدخلة في القطاع والمقررة من طرف الإدارة المركزية. ويخضع صرف الاعتمادات المفوضة للنواب الإقليميين لنفس القواعد السارية على النفقات العمومية للدولة.

وقد أولت السلطات العمومية، منذ سنة 2003، اهتماما خاصا لنشاط التخييم، إذ تم الشروع في تنفيذ برنامج «العطلة للجميع» الذي كان يروم توسيع نطاق المستفيدين من عملية التخييم والرفع من عددهم واستقطاب ما يناهز 200 ألف مستفيدا سنويا.

وفي إطار الاختصاصات الموكولة إلى المجلس الأعلى للحسابات، خضعت كتابة الدولة المكلفة بالشباب، خلال سنة 2007، لمراقبة التسيير حيث قررت الهيئة، التي تداولت بشان مشروع التقرير الخاص الذي أسفرت عنه هذه المهمة الرقابية، طلب رفع قضايا إلى المجلس في ميدان التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية من أجل متابعة مسؤولين بهذا القطاع لارتكابهم أفعالا قد تندرج ضمن المخالفات المنصوص عليها في المادة 54 من القانون رقم 62.99 المتعلق بمدونة المحاكم المالية.

وعلى إثر استكمال مسطرتي التحقيق والحكم في هذه الملفات في إطار اختصاص التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية خلال سنة 2012، تبين للمجلس أن تدبير نشاط التخييم الموسمي من طرف الإدارة المركزية والنيابات الإقليمية شابته ممارسات غير قانونية تم تكريسها بصفة متواترة بفعل إكراهات تنظيمية وواقعية لم يتم تجاوزها بعد.

لذلك، وتطبيقا لمقتضيات المادة 11 من القانون رقم 62.99 المتعلق بمدونة المحاكم المالية، يشرفني أن أوجه إليكم هذه المذكرة الاستعجالية قصد إثارة انتباهكم حول بعض الممارسات غير القانونية المتواترة، والتي تشوب التدبير المالي والإداري لعملية التخييم، والاكراهات الموضوعية والتنظيمية التي تحول دون إنجازها في إطار احترام القواعد القانونية والتنظيمية المتعلقة بتنفيذ النفقات العمومية، وذلك من أجل اتخاذ الإجراءات اللازمة لوقف استمرار ارتكاب المخالفات المسجلة وتقويمها وتصحيحها، اعتبارا لكون ذلك يندرج ضمن اختصاص السلطة الحكومية المكلفة بالشباب.

أولا- الممارسات غير القانونية المسجلة في إطار نشاط التخييم

تبين من خلال التحقيق والبت في الملفات المعروضة على المجلس في إطار اختصاص التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية، أن كتابة الدولة المكلفة بالشباب ومصالحها الخارجية تقوم بإنجاز نفقاتها المتعلقة بنشاط التخييم خارج قواعد المحاسبة العمومية والنصوص المنظمة للصفقات العمومية.

ويمكن تلخيص أبرز الممارسات غير القانونية المسجلة في هذا الإطار في ما يلي:

1. توريد مواد وإنجاز أشغال في غياب علاقة تعاقدية

يلجأ مسؤولو النيابات الإقليمية عادة إلى توريد مواد وإنجاز أشغال في غياب أي علاقة تعاقدية، إذ يطلب من بعض المموّنين، الذين يقبلون بهذا التعامل، إنجاز أشغال أو توريد مواد غذائية، إلى حين التوصل بالاعتمادات المالية وإبرام صفقات أو إصدار سندات الطلب «لتسوية» مستحقاتهم؛

2. توريد مواد بما يفوق مبالغ الصفقات المبرمة

في بعض الحالات، يطلب النواب الإقليميون من نائلي الصفقات الاستمرار في تزويد النيابات الإقليمية بالمواد الغذائية بما يتجاوز بكثير الكميات المتعاقد بشأنها، دون سلك مسطرة العقد الملحق المنصوص عليها في المرسوم المنظم للصفقات العمومية؛

3. الأمر بأداء المبالغ الإجمالية للصفقات المبرمة رغم عدم التسلم الكامل للكميات المتعاقد بشأنها

يلجأ النواب الإقليميون، في حالات أخرى، من أجل تفادي إلغاء إعتمادات التسيير، إلى إبرام صفقات بكميات تفوق الاحتياجات الحقيقية، تؤدى مبالغها الإجمالية للمتعاقدين معهم، رغم عدم التسلم الفعلي لجميع المواد المتعاقد بشأنها برسم هذه الصفقات. وتحصر النيابات الإقليمية كميات المواد غير المستلمة، والتي تبقى في حوزة المموّن، تحت مسمى»الفائض»، إلى أن يسلمها إلى النيابات الإقليمية لاحقا لتستهلك بمناسبة اللقاءات والتجمعات التي تنظمها النيابات الإقليمية التابعة لكتابة الدولة المكلفة بالشباب.

ويتم اعتماد هذه الممارسة من خلال الإشهاد على صحة إنجاز العمل واستلام التوريدات موضوع الصفقات وسندات الطلب رغم غياب الإنجاز الفعلي للعمل أو دون التأكد من مطابقة خصائص المواد المسلمة لتلك المتعاقد بشأنها من الناحية الكمية والنوعية، علما بأن هذه العملية تعد شرطا أساسيا لصحة عملية تصفية النفقة التي على ضوئها يحدد مبلغ الأمر بالأداء؛

4. تجاوز النواب الإقليميين لدائرة اختصاصهم الترابي

طبقا للقرار المنظم لاختصاصات المصالح الخارجية لوزارة الشبيبة والرياضة رقم 1267-88 الصادر بتاريخ 26 ماي 1987، يمارس النائب الإقليمي مهامه داخل دائرة اختصاصه الترابي، ولا يمكنه، بالتالي، صرف الاعتمادات المفوضة له خارج الحدود الترابية للنيابة الإقليمية التي يشرف عليها أو تخصيصها لنيابة أخرى إلا بإرجاع هذه الاعتمادات الفائضة إلى الإدارة المركزية، وذلك من أجل إعادة توزيعها حسب الحاجة ووفق القواعد القانونية. غير أن بعض النيابات تقوم بتسوية ديون لا تدخل ضمن اختصاصها الترابي بناء على تعليمات تصدر عن مسؤولي الإدارة المركزية من أجل استعمال فائض الاعتمادات المتوفرة في ميزانيتها، بخصوص موسم التخييم، لتسديد عجز مسجل بميزانية نيابات إقليمية أخرى؛

5. إعتماد نظام لصرف النفقات العمومية بديلا للنظام الذي أسسه القانون العام المالي

تبين أن كتابة الدولة المكلفة بالشباب ومصالحها الخارجية، أنشأت من أجل صرف النفقات العمومية المتعلقة بنشاط التخييم نظاما بديلا للنظام الذي أسسه القانون العام المالي. واستعملت من أجل ذلك «مفاهيم» خاصة للدلالة على ممارسات وآليات هذا النظام المعتمد، كما هو الشأن بالنسبة للمصطلحات التالية: « العجز» و»المخلف» والفائض».

فمصطلح "**العجز**" يطلق على القيمة المالية للمواد والخدمات التي يتم توريدها من طرف المموّنين بما يفوق مبالغ سندات الطلب والصفقات التي أبرمتها النيابة الإقليمية معهم. و يعتبر هذا « العجز» دينا في ذمة النيابة الإقليمية تتولى « تسويته « عن طريق إبرام صفقات أو إصدار سندات طلب لاحقة أو من خلال قيام نيابة إقليمية أخرى بإبرام صفقة صورية لتسديد هذه الديون.

ومصطلح "**الفائض**" يطلق على مبلغ المواد غير المستلمة من الصفقة المؤدى مبلغها كليا للممون على أن يقوم هذا الأخير بتسليم « الفائض» حسب حاجيات الأنشطة التي تقوم بها النيابة الإقليمية لاحقا أو تسديد ديون سابقة أو تخصيص مبلغ هذا الفائض لأداء قيمة توريدات سلمها نفس الممون أو ممون آخر لنيابة إقليمية أخرى.

أما مصطلح «المخلف»، فيعنى به قيمة مجموع المواد والخدمات التي طلب من الممونين إنجازها، خارج أي علاقة تعاقدية، والتي قامت الإدارة باستلامها. وبالتالي، يتعلق الأمر بديون سنة مالية سابقة في ذمة النيابة الإقليمية المعنية تتم «تسويتها» خلال السنوات المالية اللاحقة حسب الإعتمادات المتوفرة، إذ يعد المسؤولون الإقليميون، في نهاية موسم التخييم أو عند نهاية السنة المالية، لائحة بمجموع الأشغال والخدمات والمواد المستلمة، ترفع إلى الإدارة المركزية قصد توفير الاعتمادات المالية الضرورية لأداء قيمتها لفائدة الذائنين، من خلال التعاقد معهم بواسطة صفقات أو سندات طلب صورية لأجل «التسوية».

6. تكريس الممارسات السائدة بناء على التعليمات الشفوية

يشتغل النظام البديل المعتمد لصرف النفقات على صعيد النيابات الإقليمية وفق التعليمات الشفوية الصادرة عن الإدارة المركزية وما استقر من ممارسات اعتبرها العديد من الأشخاص المتابعين في إطار التأديب المالي قواعد عرفية ملزمة. فقد تبين أن المسؤولين الإقليميين لا يتوانون في تنفيذ التعليمات الشفوية المتعلقة بإنجاز أشغال أو توريد مواد أو خدمات خارج أي علاقة تعاقدية أو التكفل باستقبال وإيواء وإطعام أعداد من المستفيدين رغم عدم توفر الاعتمادات المالية أو عدم كفايتها. بل تبين، من خلال التحقيق، أن الكثير من هؤلاء المسؤولين والأطر العاملة في النيابات يعتقدون خطأ أن ما استقر عليه الأمر من ممارسات هي بمثابة قواعد عرفية واجبة التطبيق وتنزل منزلة القواعد التشريعية والتنظيمية؛

7. غياب نظام فعال للمراقبة الداخلية

تبين من خلال التحقيق والبت في الملفات المعروضة على المجلس غياب نظام فعال للمراقبة الداخلية كفيل بضمان سلامة العمليات المالية والمحاسبية التي تباشرها مصالح كتابة الدولة المكلفة بالشباب وحمايتها من مختلف الانحرافات ووضع حد للممارسات المخلة بقواعد صرف النفقات العمومية. كما لوحظ غياب مساطر لتوثيق المستندات والوثائق المحاسبية وحفظها وعدم مسك سجلات تتبع أوامر وقف واستئناف الخدمة وعدم وضع آليات تتبع التوريدات وعدم تعبئة كنانيش الممونين بشكل دقيق ومنتظم.

في هذا الإطار، لم يسبق لمفتشي الإدارة المركزية أن سعوا إلى وقف ما يرتكب من أفعال مخالفة للقانون، أو نبهوا إليها، بل كانوا يوافقون، بتوقيعهم على محاضر تسليم السلط بين النواب الإقليميين، على ممارسات النظام البديل السالف الذكر(العجز- الفائض - المخلف).

ثانيا - أسباب الممارسات غير القانونية المسجلة

تبين من خلال التحري في الظروف التي واكبت ارتكاب المخالفات المنسوبة إلى المتابعين أمام المجلس في مادة التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية أن الأسباب التي كانت وراء تواتر هذه الممارسات متعددة، يكتسي جزء منها طابعا تنظيميا، لاسيما على مستوى البرمجة وتفويض الاعتمادات المالية، ويتصل بعضها الآخر بمؤهلات العنصر البشري والإطار العام الذي يشتغل فيه وكيفية تعامله مع الإكراهات والصعوبات العملية التي تواكب تدبير نشاط التخييم.

ونورد فيما يلي الأسباب الرئيسية التي تم رصدها، والتي ترتبت عنها الممارسات غير القانونية المذكورة أعلاه:

1. التدبير المركزي لعملية التخييم وعدم إشراك النيابات الإقليمية في عملية البرمجة

على المستوى التنظيمي، تشرف المصالح المركزية لكتابة الدولة المكلفة بالشباب بشكل مباشر على تطبيق برنامج "العطلة للجميع" حيث تتحكم في جميع العمليات المرتبطة بالتخييم وتستأثر بمنح رخص القبول للجمعيات المؤطرة لهذا النشاط دون التنسيق القبلي مع النيابات الإقليمية وإشراكها في عملية البرمجة.

وقد ترتب عن التدبير المركز لعملية التخييم، على مدى سنوات عديدة، الترخيص لعدد من المستفيدين بما يفوق الطاقة الاستيعابية لمراكز التخييم وفتح برامج إضافية لما هو مسطر في البرامج الأولية، دون توفير الاعتمادات المالية اللازمة، والاكتفاء بحث النواب الإقليميين والموظفين على تعبئة جميع الإمكانيات لإنجاح برنامج التخييم، حيث أفاد العديد من المتابعين بصدور تعليمات عن ديوان كاتب الدولة المكلف بالشباب تلزمهم بالانخراط الإجباري وتنفيذ التعليمات الصادرة عنه .

كما تبين، في نفس السياق، أن كتابة الدولة المكلفة بالشباب تعين، للسهر على عملية التخييم، مقتصدين عامين بالنيابات الإقليمية يقومون بمعية المقتصدين الفرعيين لمراكز التخييم بالاتصال المباشر بالممونين لتزويد المخيمات بالمواد الغذائية دون أدنى تنسيق مع النواب الإقليميين، بحيث يحدث، في أحيان كثيرة، أن لا يكون هؤلاء على علم بطبيعة أو كمية المواد التي تم توريدها؛

2. عدم اعتماد برنامج توقعي

تتسم البرمجة التي تقوم بها الوزارة في مجال التخييم بالارتجال، إذ لا تراعي العامل الزمني والطاقة الاستيعابية لمراكز التخييم و قيمة الاعتمادات المالية المفوضة للنيابات الإقليمية. وعلى هذا الصعيد، غالبا ما يتم منح رخص إضافية للتخييم لفائدة جمعيات تفاجأ بها مراكز الاستقبال على صعيد النيابات الإقليمية قبيل أو أثناء موسم التخييم، الأمر الذي يربك عملية تنظيم هذا النشاط ويؤثر على التسيير المالي للنيابات الإقليمية التي تجد نفسها مضطرة لتحمل نفقات إضافية، تبقى مدينة بها في انتظار التوصل من الوزارة باعتمادات إضافية لإبرام صفقات "التسوية" قصد أداء مستحقات الدائنين خارج قواعد المحاسبة العمومية؛

3. ضعف تدبير الإدارة المركزية للاعتمادات المالية المخصصة للنيابات الإقليمية

من خلال عدم تحويل الإدارة المركزية للاعتمادات المالية الكافية لفائدة النيابات الإقليمية قبل انطلاق موسم التخييم، إذ كانت تارة تحولها خلال فترة التخييم وتارة بعد الانتهاء منه، حينما يتعلق الأمر بمصادقتها على برامج إضافية للتخييم. كما تبين أن الوزارة المكلفة بالشباب تتأخر في المصادقة على الصفقات التي تبرمها بعض النيابات الإقليمية ومرافق الدولة المسيرة بطريقة مستقلة التابعة لها؛

4. عدم كفاية تأهيل الموارد البشرية في المجال المالي والمحاسبي

أثار كل المتابعين أمام المجلس، المسؤولين عن تسيير النيابات الإقليمية، ضعف أو عدم استفادتهم من تكوين في مجالات المالية والمحاسبة العمومية والصفقات العمومية وعدم توفرهم على دراية وكفاءة في تدبير الإكراهات المالية المترتبة عن استقبال أفواج كبيرة من الأطفال والشباب، خاصة وأن معظم الذين أسندت لهم مسؤولية الإشراف على النيابات الإقليمية هم من خريجي المعهد الملكي لتكوين أطر وزارة الشباب والرياضة ، الذين لا يتوفرون على مؤهلات كافية في مجال التدبير المالي والمحاسبي. كما أثار المتابعون تقصير الوزارة في تنظيم الدورات التكوينية في هذا المجال في إطار برامج التكوين المستمر لبناء وتطوير قدراتهم التدبيرية في المجال المالي والمحاسبي؛

5. عدم قيام المفتشية العامة للوزارة بدورها في إيقاف التجاوزات

يقوم مفتشو الوزارة بزيارة بعض النيابات الإقليمية في إطار الإشراف على عملية تسليم السلط على إثر تعيين نائب إقليمي جديد. بيد أنه، ورغم تضمين محاضر هذه العملية العديد من الممارسات المخلة بقواعد القانون العام المالي، فإن المفتشين يوقعون على هذه المحاضر دون تحفظ أو إثارة انتباه المسؤولين المحليين و المركزيين إلى هذه الممارسات غير القانونية. وبالتالي، لا يقوم هؤلاء بالمهام المنوطة بهم بشكل كاف، لاسيما فيما يتعلق بالكشف عن الاختلالات التي يتسم بها تدبير هذا المرفق والعمل على تصحيحها؛

6. عدم ملاءمة تطبيق بعض المقتضيات المنظمة لصرف النفقات العمومية لنشاط التخييم

أرجع بعض المتابعين ارتكابهم للمخالفات المنسوبة إليهم (إصدار سندات الطلب و إبرام صفقات " للتسوية " و توريد مواد خارج المساطر القانونية و الإشهاد الخاطئ على إنجاز الخدمة)، بالإضافة إلى الأسباب سالفة الذكر، إلى صعوبة تطبيق المساطر الجاري بها العمل وغياب إطار قانوني وتنظيمي ملائم لخصوصيات تدبير نشاط التخييم وتنظيم علاقة كتابة الدولة المكلفة بالشباب بالجمعيات المهتمة بنشاط التخييم . كما أثار بعض النواب الإقليميين صعوبة توريد بعض المؤن السريعة التلف كالمواد الغذائية في إطار مساطر تتسم ببطئها وطولها، نظرا لعدم توفر مراكز الاستقبال على وسائل التخزين والتبريد، مما يجعل هذه النيابات تعمد إلى الإشهاد على تسلم مجموع التوريدات وتمكين المومن من المبلغ الإجمالي المقابل للكمية موضوع التعاقد، ليتم لاحقا التسلم التدريجي لهذه المواد.

ثالثا - الإنعكاسات السلبية للممارسات غير القانونية المذكورة

ترتب عن العوامل سالفة الذكر عدة انعكاسات سلبية سواء على مستوى تطبيق القواعد والمساطر التنظيمية المرتبطة بتنفيذ نفقات النيابات الإقليمية أو على مستوى مسك المحاسبة الإدارية لهذه الأخيرة. ويمكن تلخيص هذه الانعكاسات فيما يلي:

1. إحداث تحملات بميزانية المندوبيات الإقليمية قبل عملية الالتزام المحاسبي

يترتب عن استلام النيابات للتوريدات الغذائية من المومنين قبل أي التزام مكتوب في شكل سند للطلب أو صفقة، إنشاء تحملات في ذمة النيابات الإقليمية قبل عملية الالتزام المحاسبي بالمبالغ موضوعها، الأمر الذي يتعارض مع مبادئ تنفيذ النفقات العمومية التي تعتبر من أهم قواعدها ضرورة مطابقة هذه النفقات للقوانين والأنظمة وأن يسبق الالتزام بها عملية التحمل، عملا بالفصلين 31 و33 من المرسوم الملكي رقم 330.66 الصادر بتاريخ 21 أبريل 1967 بسن نظام عام للمحاسبة العمومية، كما تم تتميمه وتغييره. كما أن من شأن هذه الممارسة أن تؤدي إلى تراكم الديون في ذمة هذه الإدارات العمومية، خاصة عندما لا تكون الاعتمادات المالية المفوضة للنيابة الإقليمية المعنية كافية؛

2. عدم احترام مبدأي المنافسة والمساواة في ولوج الطلبيات العمومية

تتعامل بعض النيابات الإقليمية مع نفس المومنين الذين يقبلون تزويدها بحاجياتها من المواد الغذائية في انتظار توصلها بالإعتمادات المالية من الإدارة المركزية، و"تسوية " الديون المترتبة عن ذلك إما عن طريق سندات الطلب أو باللجوء إلى مسطرة الصفقات العمومية. وبالتالي، يتم الإعلان عن طلبات العروض وتنظيم جلسات فتح الأظرفة رغم العلم المسبق بالمومن الذي ستتعاقد معه الإدارة، مما يفيد بأن طلبات العروض التي انبثقت عنها هذه الصفقات تكتسي طابعا صوريا، الأمر الذي يسفر عنه حرمان هذه الإدارات العمومية من الإيجابيات التي تتيحها الأشكال المختلفة للمنافسة سواء من حيث الأثمان أو الجودة؛

3. عدم شفافية وصدقية المحاسبة الإدارية للمندوبيات

ترتب عن التدبير المركزي لعملية التخييم والتأخر في تحويل الاعتمادات إلى ميزانية النيابات الإقليمية، لجوء هذه الأخيرة، من أجل " تسوية " الديون المترتبة في ذمتها تجاه المومنين، إلى الإعلان عن طلبات عروض صورية وتنظيم جلسات فتح الأظرفة ووضع أوامر بالشروع في التنفيذ وكشوفات الحساب التفصيلية التي يتم إعدادها قصد أداء مستحقات المومنين على أساس إشهادات غير صحيحة على العمل المنجز. وفضلا عن تعارض ذلك مع مقتضيات النصوص المتعلقة بالصفقات العمومية وتنفيذ النفقات العمومية، فإن هذه الممارسات ترتب عنها عدم شفافية المحاسبة الإدارية الممسوكة من طرف النيابات الإقليمية ووضع وثائق محاسبية لا تعكس حقيقة التحملات والأعمال المنجزة.

وبالتالي، لا تحقق هذه الممارسات الأهداف التي وضعت من أجلها قواعد المحاسبة العمومية والسجلات المحاسبية التي تروم ترسيخ الشفافية والوضوح والشمولية في تسجيل جميع العمليات المالية والمحاسبية التي تنجزها الإدارات العمومية بما يحقق التتبع الجيد والدقيق لتنفيذ الاعتمادات المالية المفوضة؛

4. التعامل بسندات الاعتراف بالدين

بعد إصدار الأمر بأداء مبالغ الصفقات المبرمة مع الممونين بما يتجاوز قيمة المواد المسلمة، تحصل النيابات الإقليمية في المقابل على سندات الاعتراف بالدين، التي تحتفظ بها إلى غاية تنظيمها لأنشطة أو تجمعات أخرى قصد طلب توريد مواد أو توريدات ليست بالضرورة تلك التي تم التعاقد بشأنها سلفا. وتعتبر هذه الممارسة إخلالا بقواعد المحاسبة العمومية المنصوص عليها في المرسوم الملكي رقم 330.66 المذكور أعلاه.

وينطوي تعامل النيابات الإقليمية مع ممونيها بسندات الاعتراف بالدين على مخاطر تبديد واختلاس الأموال العامة نظرا لقابلية تحويل هذه السندات إلى نقود أو سلع وخدمات أخرى أو استفادة جهات خارجية من مقابلها من المواد.

رابعا - التوصيات

وتبعا لما سبق، ومن خلال ما تبين للمجلس الأعلى للحسابات سواء أثناء مراقبته لتدبير قطاع الشباب سنة 2007 أو خلال مسطرة التأديب المالي، يتضح أن الممارسات غير القانونية التي سبق ذكرها لازالت تشوب تدبير نشاط التخييم بالرغم من الانعكاسات السلبية والمخاطر التي تنطوي عليها والتي تؤثر على شرعية ونجاعة النفقات العمومية المخصصة لتمويل هذا النشاط. كما يعكس هذا الوضع عدم الاستجابة الكافية لمسؤولي هذا القطاع للتوصيات الصادرة عن المجلس الأعلى للحسابات في إطار تقريره السنوي لسنة 2007، علما بأن المجلس أصدر أحكاما في مادة التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية قضى من خلالها بغرامات مالية في حق مجموعة من النواب الإقليميين المتابعين في إطار تدبير نشاط التخييم مع تمتيعهم بظروف التخفيف عند تقدير مبالغ هذه الغرامات اعتبارا للإطار العام الذي ارتكبت فيه هذه المخالفات، كما تم تفصيله أعلاه.

ومن أجل تصحيح هذه الممارسات غير القانونية ومعالجة الأسباب والإكراهات التي تساهم في قيامها واستمرارها، يوصي المجلس الأعلى للحسابات بما يلي:

- **استغلال الإمكانيات التي تتيحها النصوص التنظيمية المتعلقة بالصفقات العمومية من أجل إيجاد صيغ ملائمة لطبيعة ووتيرة تنفيذ التوريدات التي تقوم بها النيابات الإقليمية خلال فترات التخييم، لاسيما عن طريق صفقات الإطار؛**
- **إعداد برامج توقعية سنوية لتحديد أعداد المستفيدين من عملية التخييم، من خلال دراسة دقيقة تأخذ بعين الاعتبار الطاقة الاستيعابية لمراكز التخييم والاعتمادات المالية المخصصة لكل نيابة إقليمية من أجل هذه العملية؛**
- **إشراك النيابات الإقليمية المستقبِلة والجمعيات المستفيدة من المخيمات في عملية البرمجة؛**
- **العمل على تمكين النيابات من الاعتمادات المالية الكافية لعمليات التخييم الموسمية في بداية السنة حتى تستطيع إعداد وإبرام الصفقات العمومية في ظروف ملائمة؛**
- **وضع آليات قانونية وتنظيمية تمكن الإدارة المركزية من تحيين برامج التخييم المقررة تبعا للمستجدات مع ما يستوجب ذلك من توفير الإعتمادات المالية الكافية؛**
- **تفعيل المساطر القانونية التي تمكن النيابات من إعادة الاعتمادات المالية المتبقية إلى الميزانية العامة للوزارة قصد إعادة توزيعها حسب احتياجات كل نيابة إقليمية؛**
- **العمل على تكوين موظفي وزارة الشباب والرياضة المشرفين على نشاط التخييم، في المجال المالي والمحاسبي، خاصة المسؤولين منهم عن تسيير النيابات الإقليمية؛**
- **وضع نظام للمراقبة الداخلية كفيل بتحديد المسؤوليات في مجال التخييم عبر مساطر مكتوبة وواضحة ودقيقة.**

II. جواب وزير الشباب والرياضة

(نص الجواب كما ورد)

تقديم

تناط بوزارة الشباب والرياضة كجهاز حكومي ضمن مهامها واختصاصاتها الرئيسية وفق مرسومها التنظيمي، رعاية وحماية الطفولة، وعليه، عملت الوزارة على وضع مخطط يروم تعزيز القدرات التدبيرية واللوجستيكية للبرنامج الوطني» عطلة للجميع»، حيث أولت عناية خاصة لتهيئ فضاءات التخييم عبر التراب الوطني من حيث الإصلاح والترميم وصيانة مرافقها و إحداث مرافق أخرى جديدة لتقوية وتعزيز ظروف الإيواء والتغذية وشروط السلامة والوقاية، واقتناء التجهيزات والأدوات المطلوبة للعملية التخييمية، كما أولت اهتماما خاصا لتنمية العنصر البشري من خلال تنظيم اللقاءات التكوينية لفائدة أطر الجمعيات والمؤسسات المهتمة بالتخييم في مختلف التخصصات.

ورغبة في تنفيذ ما ورد في تقرير المجلس الأعلى للحسابات لسنة 2007، تميز تدبير البرنامج الوطني « عطلة للجميع» بمجموعة من الإجراءات نجملها فيما يلي:

- توقيع اتفاقية شراكة مع الجامعة الوطنية للتخييم من أجل تدبير مشترك للعملية التخييمية وخصوصا المشاريع التخييمية للجمعيات وكذا المضامين التربوية؛
- تبني طريقة جديدة للتسيير تعتمد على المشروع البيداغوجي والتربوي، مع إشراك فعلي لرئيس المخيم على مستوى اختيار فريق العمل والبرمجة وتفعيل المضامين؛
- إصدار كتاب للمضامين التربوية بشراكة مع الجامعة الوطنية للتخييم، بمثابة دليل في مجال التكوين يساعد على توحيد مناهج التأطير التربوي من جهة وإطار مرجعي بالنسبة للأطر التربوية من جهة ثانية؛
- تكوين لجنة مشتركة لدراسة ومراقبة وتتبع كل البرامج المتعلقة بتدبير المخيمات إداريا، ماليا وتربويا؛
- عرض وطني لطلب الاستفادة من التخييم ومجالاته على قاعدة دمقرطة الاستفادة وتطوير ثقافة المشاركة، مما يؤدي إلى اعتماد توزيع سنوي يتم إعداده من طرف الجامعة الوطنية للتخييم بناءا على دفتر للتحملات مصادق عليه من طرف الوزارة (مركزيا، جهويا ومحليا)، كما يتم استكمال هذا البرنامج بمعية الجامعة في أجل محدد يمكن من برمجة الأنشطة خلال السنة.

كما يعتمد هذا البرنامج الوطني المتميز على منهجية للعمل تتمثل أساسا في:

- إبرام شراكات مع القطاعات الحكومية المعنية (الداخلية والصحة والتعليم والتجهيز والنقل والفلاحة...) لإحكام التنظيم وتقديم الخدمات (منشور السيد رئيس الحكومة عدد 4/2013 بتاريخ 14 فبراير 2013).
- إبرام شراكات مع الجامعة والجمعيات العاملة في مجال التخييم؛
- تشكيل قيادة مشتركة (وطنيا، جهويا ومحليا) للإشراف على البرنامج؛
- اعتماد مقاربة لتأهل الفضاءات بمعدل 07 مراكز سنويا؛
- تأمين التجهيزات المناسبة لطبيعة النشاط؛
- إحداث فضاءات جديدة بمعدل 03 مراكز سنويا بتعاون وتشارك مع المجالس والجماعات؛
- تحيين وإغناء مضامين التكوين والتنشيط؛

والجدير بالإشارة إلى أن تنفيذ وتدبير البرنامج الوطني «عطلة للجميع» تعترضه بعض الإكراهات والصعوبات نذكر منها:

- حاجة بنيات مراكز التخييم إلى مزيد من الإصلاح والتوسيع والتأهيل؛
- تعزيز الترسانة القانونية لتنظيم نشاط التخييم؛
- نقص ملحوظ في الموارد البشرية المؤطرة والمسيرة والمنشطة قياسا مع عدد المؤسسات وحمولة البرنامج.

كل هذا يقتضي تبني مقاربة تدبيرية تعتمد على المقاربة التشاركية وترسيخ ثقافة المسؤولية وخصوصا:

- **الشفافية**: في كل الأنشطة وكل المعاملات المتعلقة بجوانب التدبير الإداري والمالي وخصوصا منها إبرام صفقات الإطار في مجال تغذية المستفيدين على مدى ثلاث سنوات.
- **النجاعة والفعالية**: من خلال تفعيل وترشيد استعمال مراكز التخييم للرفع من مستوى مردوديتها والرقي بها إلى المستوى اللائق، حتى تتمكن من أداء المهام التربوية والاجتماعية المنوطة بها، وتلبية حاجيات المستفيدين من خدماتها.
- **التدبير الإداري والمالي**: ويكتسي هذا الجانب أهمية قصوى من حيث:

- مراقبة كيفية صرف الاعتمادات التي يجب فتحها في الآجال المعقولة؛
- تتبع حصيلة الانجازات ونسبتها ومقارنتها بما تم رصده من إمكانيات؛
- الحرص على أن تتم كل العمليات المالية والإدارية وفق القوانين الجاري بها العمل، خصوصا قانون الصفقات العمومية.
- التدبير المرتكز على النتائج من خلال تتبع مؤشرات الإتقان.

خلاصة:

وستعمل وزارة الشباب والرياضة على الأخذ بعين الاعتبار بتوصيات المجلس الأعلى للحسابات تحسينا لآليات الحكامة بهدف جعل المخيم مؤسسة تربوية، ثقافية واجتماعية، مفتوحة في وجه الأطفال واليافعين والشباب قصد مزاولة أنشطة الوقت الحر تحت إشراف مؤطرين مختصين في مجال التنشيط السوسيو-تربوي، مما يؤدي إلى إكساب هذه الفئات من المجتمع سلوكات تنموية وتربوية سليمة، وهذا يحتم بالأساس مأسسة العمل والانخراط الايجابي والفعال لكل المتدخلين الحكوميين والفاعلين الجمعويين قصد إنجاح هذا البرنامج الوطني الهام.

عناصر الإجابة على التوصيات الواردة في المذكرة الاستعجالية

1. استغلال الإمكانيات التي تتيحها النصوص التنظيميةالمتعلقة بالصفقات العمومية (صفقات الإطار)

تم توجيه دورية إلى كافة نيابات الوزارة لحث النواب على اعتماد هذا النوع من الصفقات (صفقة الإطار) خلال تدبير البرنامج الوطني «عطلة لجميع»، مع التقيد المنظمة للصفقات العمومية.

2. إعداد برامج توقعية سنوية لتحديد عدد المستفيدين

إن البرنامج الوطني «عطلة للجميع» يعتمد على برنامج توقعي يهم كافة الجوانب المكونة لأنشطة برنامج التخييم، إلا أنه يعرف بعض التعديلات تدفع باتجاه استكماله قبل انطلاق العملية ويمكن إجمالها فيما يلي:

- البرنامج التوقعي الأول ينبني على المؤسسات التابعة للوزارة وطاقتها الاستيعابية وهي لا تستطيع تغطية كل الطلبات مما يحتم اللجوء إلى فضاءات الاستقبال التابعة لقطاعات أخرى التي تتطلب موافقة القطاعات المعنية (وهو ما يؤثر سلبا على اعتماد برنامج توقعي مدقق بنسبة عالية)؛
- إعداد البرنامج التوقعي وفق المتوصل بها من طرف الجمعيات المستفيدة (توزيع مقاعد التخييم للجمعيات حسب المراكز المتوفرة وأعداد المستفيدين) وفق ملف طلب الاستفادة من عملية التخييم الذي يحدد آخر أجل للتوصل بطلبات الاستفادة بالفضاءات الخاصة؛
- إصدار سنويا، منذ 2007 دوريات للسيدات والسادة النواب حول احترام الأعداد المبرمجة.

3. إشراك النيابات الإقليمية والجمعيات المستفيدة في عملية البرمجة

هي عملية تقوم بها الوزارة من خلال الاجتماعات التهييئية والتنسيقية والتقييمية المنظمة السادة النواب المعنيين وكذا رؤساء ومقتصدي المخيمات، والشركاء المتدخلين في عملية التخييم.

- إشراكهم في كيفية استعمال هذه المؤسسات بشكل يوفر الشروط الملائمة للمستفيدين من عملية التخييم؛
- الأخذ بعين الاعتبار اقتراحات النواب حول حمولة الفضاءات المتوفر عليها والأطر المدبرة لها إداريا وتربويا؛
- إبرام اتفاقيات شراكة مع الجامعة الوطنية للتخييم والجمعيات الناشطة في هذا الحقل للاستفادة من هذا البرنامج، بغية التقيد بالشروط والضوابط المنظمة لعملية التخييم.

4. تمكين النيابات من الإعتمادات الكافية في بداية السنة

فضلا على ما تم اتخاذه من إجراءات وتدابير لتفادي كل الانعكسات التي تنتج عن تأخر التوصل بالإعتمادات الكافية، والتي تم تسجيلها في تقريركم الصادر سنة 2007، ولتقويم ذلك تم اعتماد الصفقة الإطار كوسيلة أساسية لتجاوز هذه الوضعية، وتجدر الإشارة أن الوزارة ألغت أنشطتها الشتوية برسم سنتي 2012 - 2013 لعدم توفر الاعتمادات.

5. وضع آليات قانونية وتنظيمية تمكن الإدارة من تخيين برامج التخييم المقررة تبعا للمستجدات مع ما يستوجب توفير الإعتمادات الكافية

فيما يخص المجال التنظيمي تم العمل على :

- توقيع اتفاقية شراكة مع الجامعة الوطنية لتخييم لتدبير مشترك لعملية التخييم
- اعتماد دفتر التحملات للتعاقد مع الجمعيات، يحدد مسؤولية الطرفين
- اعتماد ملف طلب الاستفادة من التخييم
- اعتماد قرار إحداث اللجنة المشتركة بين الوزارة والجامعة الوطنية للتخييم
- اعتماد دليل النصوص التنظيمية للمخيمات يتضمن: النظام العام للمخيمات (شروط الاستفادة - الإقامة - شروط السلامة - التغذية - البرامج والأنشطة - الأمن - مجلس تدبير المخيم - الشروط الصحية...) - النظام الداخلي للمراكز-
- اعتماد دليل الإدارة التربوية
- اعتماد دليل الإقتصاد داخل المخيمات
- اعتماد مضامين محينة في تكوين الأطر المشرفة على التخييم

فيما يخص الجانب القانوني :

- إعداد أرضية مشروع قانون تنظيمي للمخيم

6. تفعيل المساطر القانونية التي تمكن النيابات من إعادة الاعتمادات المتبقية إلى الميزانية العامة للوزارة قصد إعادة توزيعها

- مكن النظام المندمج لنفقات الدولة ' GID من تتبع صرف الاعتمادات المرصودة للمصالح الخارجية وساعد على إعادة برمجتها وفق الحاجيات.
- في حالة توفر اعتمادات بعد تنفيذ البرنامج المسطر، تتم مراسلة المصالح المركزية لأجل الترخيص باستعمالها أو إرجاعها للمصالح المركزية.

7. العمل على تكوين موظفي الوزارة المشرفين على التخييم

في مجال المالي والمحاسبي خاصة النواب

- إبرام وتفعيل اتفاقيات شراكة مع الخزينة العامة للمملكة ابتداء من سنة 2008 لتقوية قدرات العاملين في مجال التسيير المالي والمحاسباتي.
- تنظيم عدة دورات تكوينية لفائدة النواب الإقليميين والأطر المسؤولة على التدبير الإداري والمالي على مستوى المصالح الخارجية في مجال الصفقات العمومية والمحاسبة العمومية.
- تنظيم تداريب تكوينية سنوية للمقتصدين والمكلفين بالأدوات والمعدات بالمخيمات.

السنة	الموضوع	المستفيدين	العدد
2007	التدبير المالي والمحاسبة	أطر مديرية الميزانية	36
2008			12
2009	المحاسبة والصفقات العمومية	النواب الإقليميين + أطر مديرية الميزانية	161
2010	المالية العامة	النواب الإقليميين	64
2011	الميزانية المحاسبية والصفقات العمومية	النواب الجدد	12
2012	المالية العامة والمراقبة الداخلية - المحاسبة	أطر المكلفة بالتسيير المالي على الصعيد المركزي وعلى صعيد النيابات	160
2012 - 2007	تكوين مقتصدين المخيمات	أطر الجمعيات	50 في السنة

8. وضع نظام للمراقبة الداخلية كفيل بتحديد المسؤوليات في مجال التخييم عبر مساطر مكتوبة وواضحة ودقيقة

- تعتمد «المصالح المختصة» في المراقبة الداخلية على آليات تدريبية عادية (فحص وتدقيق الوثائق الإدارية والمالية المتعلقة بالتدبير المالي والإداري بالمخيمات - القيام بزيارات تفقدية لتتبع ومراقبة سير التدبير المالي الإداري والتربوي للمخيمات) في أفق تطوير نظام داخلي ناجع للمراقبة، ينسجم مع خصوصية وطبيعة هذا النشاط.
- إن طبيعة مهام المفتشية العامة لا تسمح بتزكية كل تجاوز أو مخالفة خارجية عن الإطار القانوني كيفما كان نوعها وطبيعتها سواء تعلقت بالجانب التنظيمي أو الإداري والمالي تحت أي ضغط أو إكراه، ويقتصر توقيع أعضاء المفتشية العامة لمحاضر تسليم المهام على نقل وقائع بعينها دون زيادة أو تحريف، وفق ما يتم بين المسؤولين السابق واللاحق خلال عملية تسليم السلط، علما أن كل ما جاء في مذكرتكم من مؤاخذات وملاحظات مرتبطة بعملية التخييم، قد شكلت صلب التقارير المتعلقة بمأمورية التفتيش الميدانية للمخيمات والتي ترفع إلى السيد الوزير مباشرة.

وستعمل المفتشية العامة جاهدة على أجرأة ملاحظاتكم وتوصياتكم والأخذ بتوجيهاتكم في الموضوع، مع العمل على دراسة إمكانية توحيد طريقة إعداد محاضر تسليم المهام وضبط مضامينها بشكل يتماشى مع ما جاءت به مذكرتكم.

9. عدم قيام المفتشية العامة للوزارة بدورها في إيقاف التجاوزات

من بين المهام التي تضطلع بها المفتشية العامة، تنبيه وتوجيه المرتكبين للتجاوزات والمخالفات في حينه، ورفع تقرير بشأنها مباشرة إلى السيد الوزير مرفوقة بالتوصيات التي يمكن اعتمادها في الموضوع، وذلك قصد إعطاء تعليماته لاتخاذ الإجراءات المناسبة لحجم المخالفات أو التجاوزات التي وقفت عليها المفتشية العامة، وذلك وفق ما توفره لع سلطته في هذا الباب.

الفصل الثاني: تتبع التوصيات الصادرة عن المجلس الأعلى للحسابات

يقوم المجلس الأعلى للحسابات سنويا بتتبع مآل التوصيات التي أصدرها و ذلك من خلال توجيه رسائل للأجهزة المعنية قصد موافاته بالإجراءات المتخذة بشأن هذه التوصيات و كذلك من خلال إنجاز مهام التقصي لتتبع التوصيات التي نشرها في تقاريره الفارطة بغية التأكد من الإنجاز الفعلي لهذه التوصيات و لقياس مدى تأثيرها على تدبير الأجهزة المعنية.

و يتمحور هذا الفصل المخصص لتتبع مآل توصيات المجلس حول محورين اثنين. حيث يعنى المحور الأول بتتبع التوصيات الصادرة عن المجلس برسم التقرير السنوي لسنة 2010. في حين يخصص المحور الثاني لنتائج مهام التقصي على مستوى تسع أجهزة شملتها مراقبة المجلس في السنوات السابقة.

I. تتبع التوصيات الصادرة عن المجلس برسم التقرير السنوي لسنة 2010

أنجز المجلس الأعلى للحسابات 26 مهمة في مجال مراقبة التسيير تم نشر 23 منها في التقرير السنوي برسم سنة 2010. وقد شملت التوصيات الصادرة في هذا الإطار عدة مجالات همت جميع المتدخلين في عملية التدبير العمومي.

و باستثناء غرفة الصناعة لمراكش و أسفي وإدارة الشؤون الإدارية و العامة التابعة لوزارة الاقتصاد والمالية فإن جميع الأجهزة الأخرى ردت على الرسائل التي وجهت إليها من طرف المجلس الأعلى للحسابات بخصوص تتبع التوصيات.

و يبرز الجدول التالي وضعية مآل التوصيات الصادرة عن المجلس التي تم توجيهها إلى هذه الأجهزة:

اسم الجهاز	مجموع التوصيات	التوصيات المنجزة		في طور الإنجاز		غير منجزة	
		العدد	النسبة%	العدد	النسبة%	العدد	النسبة%
المركز الإستشفائي ابن سينا	03	00	00,00	03	100,00	00	00,00
الوكالة الحضرية لأكادير	09	05	56,00	03	33,00	01	11,00
جامعة محمد الخامس أكدال- الرئاسة	09	03	33,33	06	66,67	00	00,00
جامعة الحسن الثاني عين الشق الدار البيضاء	30	18	60,00	08	26,66	04	13,34
الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي: وضائف الدعم	12	01	08,00	09	75,00	02	17,00
الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي: الوحدات الطبية	07	01	14,00	02	29,00	04	57,00
الأكاديمية الجهوية للتربية و التكوين للشاوية ورديغة	07	00	00,00	07	100,00	00	00,00
صندوق التجهيز الجماعي	29	10	34 ,48	15	51,72	04	13,79
المكتب الوطني للماء الصالح للشرب	76	34	44,73	39	51,31	03	03,94
الوكالة الحضرية للذار البيضاء	25	11	44,00	02	08,00	12	48,00
المعهد العالي للإعلام و التواصل	12	04	33,33	06	50,00	02	16,67
مكتب الصرف	25	11	44,00	12	48,00	02	08,00

المؤسسة المستقلة لمراقبة و تنسيق الصادرات	19	10	52,63	09	47,37	00	00,00
الخطوط الجوية الملكية المغربية	30	20	66,67	09	30,00	01	03,33
إدارة الجمارك و الضرائب غير المباشرة	08	04	50,00	03	37,50	01	12,50
مكتب التسويق و التصدير	16	10	62,50	06	37,50	00	00,00
الوكالة الوطنية للموانئ	22	12	54,55	10	45,45	00	00,00
صندوق الضمان المركزي	45	30	66,67	13	28,89	02	04,44
مجلس القيم المنقولة	21	10	47,62	08	38,10	03	14,29
المجموع	405	194	47,90	170	41,97	41	10,12

يبين تحليل الجدول التالي أن نسبة تنفيذ التوصيات الصادرة عن المجلس برسم سنة 2010 بلغت 89,87 % منها 47,90 % بشكل كلي و 41,97 % بشكل جزئي.

و تعكس هذه النسبة مدى الجهود التي تبذلها الأجهزة المراقبة لتتبع التوصيات الصادرة عن المجلس ولتطبيقها بشكل تدريجي.

و فيما يتعلق بالتوصيات التي تعذر على الأجهزة تنفيذها , فإن نسبتها لم تتجاوز 10,12 % من مجموع التوصيات الصادرة. و نورد فيما يلي بعض التوصيات التي تعذر تنفيذها على الأجهزة التالية:

1. صندوق التجهيز الجماعي

- منع إعطاء مجموعة من القروض بالاعتماد فقط على قرارات المجلس المحلي، بحيث يجب أن تأخذ هذه القرارات بعين الاعتبار أهمية المشاريع المزمع تمويلها؛
- الأخذ بعين الاعتبار الحاجيات الحقيقية للجماعات الترابية و ليس فقط قدراتها على الاقتراض في تحديد تمويلات صندوق التجهيز الجماعي؛
- معالجة جميع ملفات الاقتراض بشكل مماثل و موحد لاسيما فيما يتعلق بالآجال؛
- وضع مؤشرات الأداء و كذا المحاسبة التحليلية لمعالجة ملفات الاقتراض.

2. المكتب الوطني للماء الصالح للشرب

- السهر على وضع إستراتيجية شاملة لحماية مواردها المائية المستغلة وذلك بالتشاور مع المكتب الوطني للماء الصالح للشرب ووكالات الأحواض المائية في إطار تدبير التطهير الصناعي في مياهها؛
- السهر على ضبط تسيير مخزون الشيات وفقا لحاجيات الاستهلاك؛
- معالجة الخلل الضريبي الذي أدى إلى تجميد مبالغ كبيرة في شكل ائتمان ضريبي خاص بالضريبة على القيمة المضافة.

3. الوكالة الحضرية للذار البيضاء

- توخي المزيد من الصرامة في إنجاز وتتبع إنجاز تصاميم التهيئة الموجودة في طور التنفيذ؛
- السهر على احترام توجهات المخطط المديري للتهيئة الحضرية عند منح الموافقة على طلبات الاستثناءات مع السهر على التدبير المتوازن للمجال الحضري وشبه الحضري؛
- السهر على احترام توجهات ومقتضيات المخطط المديري للتهيئة الحضرية المتعلقة بالمراكز الحضرية الجديدة وبالمشاريع الكبرى المهيكلة والتوزيع البيئي والأخضر المقدم من طرف المخطط المديري للتهيئة الحضرية من خلال

إحداث شبكة خضراء على المستوى الجهوي ؛

- احترام التزاماتها الخاصة بالدراسات المتعلقة بتصاميم التهيئة وذلك بالحد من إعطاء الموافقة لفائدة المشاريع الواقعة داخل مجال تلك الدراسات؛
- السهر على احترام مرامي القطاعات والمناطق المحددة في وثائق التعمير وخصوصا فيما يتعلق بالأراضي الواقعة بالمناطق الفلاحية والقطاعات المخصصة للمساحات الخضراء والقطع المخصصة لاستقبال التجهيزات العمومية ؛
- تجنب الرفع من الكثافة والتعلية بالوسط الحضري التي من شأنها أن تشكل السبب الرئيسي للاستغلال المفرط للتجهيزات العمومية الأساسية)التطهير، الطرقات، مواقف السيارات، التجهيزات الاجتماعية الأساسية...(؛
- السهر على احترام التحديدات المتعلقة بالبناءات بالمناطق المعرضة للفيضانات المتاخمة للأودية والمصبات؛
- مكافحة تدهور الجمالية سواء وسط المدينة أو بالمراكز المجاورة؛
- احترام التنظيمات الجاري بها العمل المتعلقة بدراسة الجدوى حول البيئة والعمران وخصوصا القانون رقم 12.03 المتعلق بدراسة الجدوى حول البيئة؛
- السهر على ترشيد منح الاستثناءات وتطبيق مبدأ الإنصاف بصرامة في منح الموافقة لفائدة مشاريع متشابهة، وكذلك في تحديد المساهمات المفروضة على حاملي المشاريع؛
- توخي المزيد من الصرامة في منح موافقة الجماعة الحضرية للذار البيضاء على طلبات الاستثناءات التي تهم مشاريع واقعة فوق أراضي غير محفظة أوفي طور التحفيظ.

4. المعهد العالي للإعلام والاتصال

- السهر على حسن سير مجلس المؤسسة و دعم وسائل وطرق تنظيم مصالح الكتابة العامة بغية تحسين مردوديتها بشكل أمثل قصد المساهمة في تطوير حكامة المعهد؛
- ضرورة تحسين وتكييف نظامه المعلوماتي والتدبيري (SIG) مع حاجيات المعهد وكذا وضع الآليات التي تسمح بتدبير فعال على مستوى دليل المساطر والهيكل التنظيمي ولوحات للقيادة تبرز مؤشرات المردودية على مستوى المناهج البيداغوجية وممارسات التدبير.

II. مهام تتبع التوصيات المتعلقة بالسنوات الماضية (مهام التقصي)

أنجز المجلس تسع مهام للتقصي قصد تتبع مآل التوصيات التي أصدرها في إطار مهام مراقبة التسيير والتي تم نشرها في التقارير السنوية الفارطة. و قد همت هذه المهام الأجهزة التالية:

- الوكالة الوطنية للموانئ ؛
- مجلس القيم المنقولة؛
- المندوبية السامية للمياه والغابات و محاربة التصحر ؛
- المغربية للألعاب و الرياضات ؛
- المكتب الوطني للمطارات ؛
- مكتب الصرف ؛
- المكتب الوطني للصيد؛
- الشركة الوطنية للنقل واللوجيستيك ؛
- القرض العقاري و السياحي.

أولا- الوكالة الوطنية للموانئ

على إثر مهمة مراقبة التسيير التي قام بها المجلس الأعلى للحسابات للوكالة الوطنية للموانئ خلال سنة 2010، أوصى المجلس الوكالة باتخاذ التدابير المناسبة من أجل تسريع مسلسل إصلاح قطاع الموانئ موضوع القانون رقم 15.02 المتعلق بالموانئ وبإحداث الوكالة الوطنية للموانئ وشركة استغلال الموانئ.

كما همت توصيات المجلس الأعلى للحسابات جوانب أخرى خاصة تسوية الوضعية القانونية لبعض المحتلين وتحصيل الديون ومراقبة الصفقات.

في هذا الإطار، تميزت السنتان 2011 و2012 بإتمام بعض المشاريع الكبرى التالية:

- الشروع في استغلال المحطة المتعددة الاختصاصات بميناء الجرف الأصفر؛
- الشروع في استغلال نظام التبادل الإلكتروني للمعلومات بميناء الدار البيضاء؛
- إتمام الأشغال بالمحطة الثالثة للحاويات بميناء الدار البيضاء؛
- الشروع في استغلال ممر الولوج الجديد وانجاز المنفذ الجديد الشمالي بميناء الدار البيضاء؛

كما تم الشروع خلال السنتين المذكورتين في إنجاز مشاريع أخرى مهمة تتعلق ب:

- توسيع المنفذ الشمالي بميناء الدار البيضاء؛
- اقتناء الأراضي للبناء في المستقبل لميناء على اليابسة بمنطقة زناتة ؛
- إنجاز أشغال تجريف الرمال بميناء سيدي إفني؛
- تجديد شبكة الكهرباء بميناء الدار البيضاء؛

وقد سجلت مردودية المناولة بميناء الدار البيضاء، فيما يخص الحاويات، قفزة نوعية حيث بلغت 27 حاوية بعد ما كانت لا تتجاوز 15 أو 17 حاوية قبل إعادة هيكلة قطاع الميناء.

وفيما يلي نتائج تنفيذ الوكالة الوطنية للموانئ للتوصيات الصادرة عن المجلس الأعلى للحسابات:

1. المصادقة على النصوص التنظيمية المنصوص عليها في القانون رقم 15.02 المتعلق بالموانئ وبإحداث الوكالة الوطنية للموانئ وشركة استغلال الموانئ

أوصى المجلس الأعلى للحسابات الوكالة الوطنية للموانئ والوزارة الوصية باتخاذ التدابير الضرورية من أجل تسريع عملية المصادقة على النصوص التنظيمية المتعلقة بالجوانب التالية:

- أنظمة استغلال الموانئ؛
- تصاميم التهيئة الداخلية للموانئ؛
- تحديد عرض المرسى وقناة الدخول إلى الموانئ؛
- تحديد أوقات العمل الخاصة بكل ميناء.

في هذا الإطار، لوحظ أنه وإلى غاية بداية سنة 2013، لم يتم الانتهاء من هذه العملية حيث تمت المصادقة على أنظمة الاستغلال الخاصة بالموانئ التجارية ونشرت القرارات المتعلقة بها في الجريدة الرسمية خلال شهر دجنبر 2012.

وبالنسبة لموانئ الصيد، المستعملة حصريا لمزاولة هذا النشاط، ما تزال الأنظمة المتعلقة بها في طور الإعداد. كذلك، لم تتم المصادقة بعد على المرسوم المتعلق بتصاميم التهيئة الداخلية للموانئ . نفس الأمر يتعلق بالقرارات المتصلة بالمرسوم المتعلق بتحديد عرض البحر ومداخل الموانئ الصادر منذ أكتوبر 2008 والمرسوم المتعلق بتحديد أوقات العمل داخل الموانئ.

2. تعميم أحادية المناولة

أصدر المجلس الأعلى للحسابات توصية للوكالة الوطنية للموانئ بتوسيع مجال تطبيق أحادية المناولة بالنسبة لجميع الموانئ التي تمارس بها المناولة اختصاصاتها.

في هذا الصدد، تبين عدم تعميم أحادية المناولة بكل من ميناء أكادير وميناء الناظور. وتعتزم الوكالة الوطنية للموانئ خلال سنة 2013، الإعلان عن طلب عروض من أجل منح امتياز الاستغلال، والذي يجب أن يأخذ بعين الاعتبار خصوصيات ميناء أكادير (عشر شركات المناولة و285 عاملا على متن السفن). وهو نفس المسلك الواجب إتباعه بشأن ميناء الناظور (الجناح التجاري).

وبخصوص هذا الموضوع، أرجعت الوكالة الوطنية للموانئ عدم تعميم نظام أحادية المناولة على مينائي أكادير والناظور إلى أن يحقق ما يلي :

- بلوغ النظام الموضوع بموانئ الدار البيضاء والجرف الأصفر وآسفي والعيون والذاخلة لإيقاعه المنتظم؛
- رسملة عائدات التجربة؛
- تحقيق بعض الشروط الأولية التي تمكن من تطبيق الأسس التي يقوم عليها القانون رقم 02-15، و لا سيما المناولة الأحادية.

3. تسوية الوضعية القانونية المتعلقة بالفاعلين في الموانئ وتحصيل الأتاوى المستحقة

أوصى المجلس الأعلى للحسابات الوكالة الوطنية للموانئ بتسوية الوضعية القانونية لجميع الفاعلين في الموانئ واتخاذ الإجراءات الضرورية من أجل تحصيل الأتاوى المستحقة.

في هذا المجال، لم يعمل كل من المجمع الشريف للفوسفاط والمكتب الوطني المهني للحبوب والقطاني ومارينا أكادير على تسوية وضعيتهم القانونية اتجاه الوكالة الوطنية للموانئ عن طريق توقيع اتفاقيات امتياز الاستغلال.

وبخصوص وضعية المجمع الشريف للفوسفاط، فقد أعدت اللجنة المختلطة وثائق اتفاقية امتياز الاستغلال المتعلقة بالمحطة التي يستغلها المجمع، لكن هذه الوثائق لم توقع بعد .

وبشأن وضعية المكتب الوطني البين مهني للحبوب والقطاني، وحسب الوكالة الوطنية للموانئ، فإن عدم التوقيع على الوثائق المتعلقة باتفاقية امتياز الاستغلال يرجع بالأساس إلى رفض هذا المكتب للأتاوى المقترحة من طرف الوكالة. وقد عرض هذا الملف على الوزارتين الوصيتين على هاتين المؤسستين من أجل التحكيم.

وفيما يتعلق بوضعية الميناء الترفيهي أكادير، وخلال سنة 2009، تم إرسال الوثائق الضرورية لتسوية امتياز الاستغلال إلى الشركة الميناء الترفيهي أكادير، وذلك قصد التوقيع عليها، على غرار باقي الشركات المستغلة للموانئ الترفيهية، على أساس الاحتلال المؤقت للملك العمومي. ومنذ ذلك التاريخ، لم تتوقف الوكالة الوطنية للموانئ عن تذكير هذه الشركة من أجل تسوية وضعيتها.

وحسب الوكالة الوطنية للموانئ، بقيت نقطة عالقة تهم مدة امتياز الاستغلال، حيث طلبت شركة مارينا أكادير مدة 50 سنة، في حين أن القانون رقم 15.02 حدد هذه المدة في 30 سنة قابلة للتمديد لمدة إضافية لا يمكن أن تتجاوز 20 سنة.

كما أن بعض الموانئ الترفيهية لازالت تتأخر أو لا تسدد أتاوى امتياز الاستغلال.

- **بخصوص الميناء الترفيهي السعيدية**

يقدر المبلغ الإجمالي المستحق بالنسبة للفترة الممتدة من 2007 إلى 2012 ب 25241449,90 درهم. وقامت الوكالة الوطنية للموانئ بتوجيه إنذار للشركة المسيرة. غير أنه، في أكتوبر 2011، توصلت الوكالة الوطنية للموانئ برسالة من الوزير الأول تفيد بأن أتاوى الامتياز والاستغلال المتعلقة بهذا الميناء الترفيهي لن تصبح مستحقة إلا بعد فاتح يناير 2012.

وخلال دورة المجلس الإداري المنعقد بتاريخ 14 نونبر 2011، عرضت الوكالة الوطنية للموانئ مشروع توصية من أجل إلغاء الأتاوى المتعلقة بالفترة السابقة لسنة 2012. وأوصى المجلس الإداري الوكالة الوطنية للموانئ بالتشاور مع وزارات الوصاية لدراسة إمكانية تطبيق القرار الحكومي.

- **بخصوص الميناء الترفيهي سمير**

بلغ مجموع الأتاوى عن السنوات 2008 و2011 و2012 ما قدره 17.820.000,00 درهم. وجهت الوكالة الوطنية للموانئ عدة إنذارات للشركة المسيرة، غير أن صاحب الامتياز لا زال يرفض أداء هذه الأتاوى.

- **بخصوص الميناء الترفيهي بورقراق**

بلغ مجموع الأتاوى المستحقة عن الفترة من 2008 إلى 2012 ما قدره 3.730.298,44 درهم، إذ أن الشركة المسيرة لم تقم بأي أداء، ولم توجه الوكالة الوطنية للموانئ أي إنذار إليها. وتجدر الإشارة إلى وجود خلاف بين الشريكين حول تاريخ دخول وثائق منح الامتياز حيز التنفيذ.

- **بخصوص الميناء الترفيهي كابيلا**

راكم صاحب الامتياز تأخرا في أداء الأتاوى برسم سنتي 2011 و2012، إذ بلغ مجموع الأتاوى المستحقة ما قدره 3.225.600,00 درهم. وقامت الوكالة الوطنية للموانئ بتوجيه إنذارات للشركة المسيرة من أجل أداء متأخراتها.

4. تدبير الملك العمومي المينائي

سبق للمجلس الأعلى للحسابات أن أوصى بحمل جميع محتلي الملك العمومي المينائي على تسوية وضعيتهم القانونية بتوقيع اتفاقيات الاحتلال المؤقت وأداء الأتاوى المستحقة. وجدير بالذكر أن اتفاقيات الاحتلال المؤقت للملك العمومي تحقق سنويا رقم معاملات يناهز 80 مليون درهم .

وخلال سنة 2011، وضعت الوكالة الوطنية للموانئ لوحة قيادة شهرية خاصة بالاحتلالات المؤقتة للملك العمومي تمكن من ضمان التتبع الشهري لتسوية وضعية الاحتلالات المؤقتة للملك العمومي.

و تجدر الإشارة إلى أن من بين عمليات الاحتلال المؤقت للملك العمومي المينائي غير القانونية، 683 مها محط منازعات.

ومع نهاية سنة 2012 ، بلغ مجموع الاحتلالات المؤقتة للملك العمومي 3505 احتلالا على مساحة قدرها 205 هكتار، من بينها 2312 احتلالا في وضعية غير قانونية.

وفي متم سنة 2012، توزعت الاحتلالات المؤقتة للملك العمومي المستوجبة للتسوية حسب المناطق على النحو التالي:

الجهات	مجموع الاحتلالات المؤقتة للملك العمومي	مجموع الاحتلالات المؤقتة للملك العمومي غير مسواة	مجموع الاحتلالات المؤقتة للملك العمومي في وضعية قانونية	مجموع الاحتلالات المؤقتة للملك العمومي التي تمت تسويتها بين 1/1/2012 و30/11/2012	نسبة مجموع الاحتلالات المؤقتة للملك العمومي للتسوية
البحر الأبيض المتوسط	446	332	114	28	% 74
المضيق	824	697	127	65	% 85
المحيط الأطلسي الشمالي	260	184	76	49	% 71

ميناء الدار البيضاء	332	271	61	24	% 82
المحيط الأطلسي الوسطي	540	129	411	80	% 24
المحيط الأطلسي الجنوبي	1032	686	346	114	% 66
الجنوب الكبير	71	13	58	2	% 18
المجموع	3505	2312	1193	362	% 66

وقد أوضحت الوكالة الوطنية للموانئ أنه، ورغم المجهودات التي بذلتها مديرياتها الجهوية على أساس المساطر وقواعد التدبير السارية، فإن بعض محتلي الملك العمومي المينائي لازالوا يرفضون تسوية وضعيتهم اتجاه الوكالة. وتفسر هذه الوضعية بما يلي:

- رفض بعض محتلي الملك العمومي المينائي للمقتضيات الجديدة التي تتضمنها دفاتر التحملات المتعلقة بالاحتلال المنصوص عليها في القانون رقم 02-15؛
- عدم قبول مبالغ الأتاوى؛
- رفض المراجعات المتعلقة بالأتاوى؛
- هيمنة الاحتلالات المرتبطة بأنشطة الصيد مما يصعب معه تحديد المرخصين؛
- ثقل إرث الاحتلالات المؤقتة للملك العمومي التي استردتها الوكالة الوطنية للموانئ؛
- رفض بعض الإدارات تسوية وضعيتها خلافا للقواعد المنظمة للملك العمومي المينائي. وفيما يتعلق بهذه الفئة من المحتلين (إدارة الجمارك والأمن الوطني ومفوضيات الموانئ ...) فإن الوكالة الوطنية للموانئ بصدد إعداد نظام خاص يتعلق بهذا النوع من الاحتلال قصد عرضه على مجلسها الإداري.

أما بخصوص الاحتلالات بدون سند، فيمكن عرضها عند نهاية 2012 كما يلي:

صنف الاحتلال بدون سند	عدد الاحتلالات بدون سند	المساحة المحتلة بالمتر مربع	معدل المساحة عن كل محتل بالمتر مربع
الأجهزة العمومية	139	188.001	1353
الجمعيات	12	2327	194
احتلالات أخرى	349	101889	292
المجموع	500	292217	584

5. تحصيل الديون

عند نهاية سنة 2012، بلغت ديون الوكالة الوطنية للموانئ ما مجموعه 286 مليون درهم. وتتضمن هذه الديون تلك التي تعود إلى ما قبل سنة 2007، والموروثة عن مكتب استغلال الموانئ السابق، والتي يصل مبلغها إلى 71 مليون درهم.

وقد عرفت الديون المتعلقة برسوم الميناء والخدمات المؤدى عنها وكذا تلك المتعلقة بالاحتلالات المؤقتة للملك العمومي أقل نسب التحصيل مقارنة مع باقي أنواع الديون. في حين أن هذه الديون هي الأكثر أهمية من حيث الحجم.

وحسب ما جاء في جواب الوكالة الوطنية للموانئ، فإنه ورغم المجهودات المبذولة من طرف الوكالة، لازال تحصيل الديون المتعلقة بالخدمات المؤدى عنها، وكذا تلك المتعلقة بالاحتلالات المؤقتة للملك العمومي، تعتريه صعوبات حقيقية مرتبطة أساسا بنشاط الصيد وبالملفات المتعلقة بهذه الديون المحالة على القضاء.

6. مراقبة الصفقات

أوصى المجلس الأعلى للحسابات الوكالة الوطنية للموانئ بتقوية مراقبة تنفيذ الصفقات، وكذا احترام مقتضيات نظامها الخاص المتعلق بالصفقات وخصوصا تدقيق الصفقات المهمة.

في هذا الإطار، باشرت الوكالة الوطنية للموانئ تدقيق الصفقات التي يتجاوز مبلغها خمس ملايين درهم، حيث انتهت من تدقيق 15 صفقة.

وإضافة إلى ذلك، قرر المجلس الإداري للوكالة الوطنية للموانئ ، المنعقد بتاريخ 27 يونيو 2012 ، إنشاء لجنة للتدقيق برئاسة وزير الاقتصاد والمالية تضم ممثلين عن وزارة التجهيز والنقل وعن قطاع التجارة الخارجية وعن وزارة الداخلية.

7. المصاب الملوثة للمجال المينائي

أوصى المجلس الأعلى للحسابات الوكالة الوطنية للموانئ بالقيام بالمبادرات اللازمة لحل مشكل المصاب الملوثة داخل الموانئ أو بمحاذاتها.

في هذا الشأن، لم تتخذ الوكالة الوطنية للموانئ أي إجراء بشأن المصاب بمحاذاة ميناء الدار البيضاء(مجرى ارتفاعه 2,5 متر وعرضه 3,2 متر)، واعتبرت أن هذا المجرى يوجد خارج مجال تدخلها نظرا لتواجده خارج الملك المينائي (خارج المد الأفقي).

وحسب مسؤولي الوكالة الوطنية للموانئ، فإن مشروع مخطط تحديد ميناء الدار البيضاء الذي يضم مجال المصب سيكون في طور المصادقة. وبعد المصادقة عليه، ستصبح الوكالة الوطنية للموانئ مؤهلة قانونا لمباشرة المشاورات مع شركة «ليديك» من أجل البحث عن حل لهذا المشكل.

وبخصوص المصاب الملوثة داخل بعض الموانئ، تم تحويل تحمل مسؤولية بعضها إلى فاعلين آخرين)شركة تهيئة ميناء طنجة والمكتب الوطني للصيد بميناء المضيق(. في حين أن مصاب أخرى ما تزال قيد المعالجة بكل من العرائش والحسيمة.

8. توزيع الماء والكهرباء في ميناء الدار البيضاء

سبق للمجلس الأعلى للحسابات أن أوصى الوكالة الوطنية للموانئ بإعادة النظر في نظام توزيع الماء والكهرباء بميناء الدار البيضاء واتخاذ الإجراءات الضرورية لتحصيل الديون المتعلقة بهذه الخدمات.

وتبعا لذلك، قامت الوكالة الوطنية للموانئ بفصل شبكات الماء والكهرباء، وذلك بهدف تحديد وتفريد الاستهلاك حسب الفاعلين، سيما استهلاكها الخاص واستهلاك مرسى المغرب.

ومن جهة أخرى، تعتزم الوكالة الوطنية للموانئ، خلال سنة 2013، وضع بنية جديدة لشبكة الكهرباء للمنطقة المتعلقة بميناء الصيد بالدار البيضاء يمكنها من التعامل مع المكتب الوطني للصيد كزبون واحد بهذا الميناء، عوض 108 زبون حاليا.

وبخصوص تحصيل متأخرات ديون مرسى المغرب المتعلقة بالماء والكهرباء، قامت الوكالة الوطنية للموانئ بتحصيل أغلبية المتأخرات التي تم حصرها في 31 دجنبر 2009، إذ لم يبق من المجموع الأصلي للديون سوى 14.558.447,55 درهم ، عند نهاية سنة 2009 ، سوى مبلغ 243.790,56 درهم، والذي يتعلق بديون متنازع بشأنها ومعترض عليها من طرف مرسى المغرب، والتي ستكون في طور التسوية.

ثانيا- مجلس القيم المنقولة

كان مجلس القيم المنقولة موضوع مهمة مراقبة التسيير أنجزها المجلس الأعلى للحسابات خلال سنة 2010. وتضمن تقرير هذا الأخير توصيات من شأنها مساعدة مجلس القيم المنقولة على تصحيح الإختلالات التي تم الوقوف عليها وعلى تطوير فعالية ونجاعة تسييره.

تم التركيز من خلال التقرير المذكور على الحكامة، و كيفية مراقبة المجلس لإدارة الأصول وكذا طلبات عروض الادخار، وكيفية مراقبة المعلومات المصرح بها للعموم و أداء المجلس فيما يخص مراقبة الفاعلين في قطاع البورصة و كيفية مراقبة سوق الأوراق المالية، وأداء أجهزة المجلس فيما يخص التحقيق بشأن الجنح المتعلقة بالقطاع المذكور، فضلا عن كيفية تسييره للوظائف الذاعمة الخاصة به.

في شهر دجنبر 2012، قام المجلس الأعلى للحسابات بمهمة مراقبة للتأكد من الإجراءات اتخذها مجلس القيم المنقولة لتفعيل التوصيات السالفة الذكر.

في هذا الإطار، لاحظ المجلس الأعلى للحسابات أن المجلس الإداري لمجلس القيم المنقولة المنعقد بتاريخ 05 مارس 2012 قد طلب من المدير العام وضع برنامج عمل خاص يمكن المتصرفين من متابعة تنفيذ هذه التوصيات.

ومن خلال دراسة التدابير المنفذة أو المبرمجة، لاحظ المجلس أن أفق تحقيق أغلبية هذه التدابير تمحور بين سنة 2011 و2012 ماعدا الأوراش المتعلقة بوضع نظام معلوماتي وكذا وضع خرائط المخاطر المقرر تنفيذها خلال سنة 2013.

فخلص المجلس إلى أن التحسينات التي أدخلها مجلس القيم المنقولة تتعلق بصفة رئيسية بمراجعة أدوات الرقابة (دلائل الرقابة،تقارير التفتيش، مساطر...) وكذا المساطر الوظيفية. فتم الوقوف على التأخير الحاصل في التفعيل الوظيفي لمهمة التدقيق الداخلي.

فيما يتعلق بوضع نظام التدبير عن طريق المخاطر، اتخذ مجلس القيم المنقولة تدابير في اتجاه توحيد خريطة المخاطر بين مختلف المهن. حسب مصالح مجلس القيم المنقولة وقصد المصادقة على هذه الخريطة، تم برمجة اختبارات لسنة 2013. وأمام هذا الوضع، لم يكن باستطاعة المجلس الأعلى للحسابات التصريح بشأن فعالية هذا النظام.

من ناحية أخرى، بذل مجلس القيم المنقولة مجهودات بغية تحسين حضوره الميداني إلا أن المجلس الأعلى للحسابات يؤكد على توصيته السابقة والتي تقضي من المجلس الحرص على نهج مراقبة منتظمة للسوق وللمتداخلين فيه. فقد لاحظ المجلس الأعلى للحسابات أنه منذ نهاية مهمة مراقبة التسيير في سنة 2011، ركز مجلس القيم المنقولة على الجانب التنظيمي أكثر من المراقبة والتفتيش الميداني، إذ بلغ معدل إنجاز مهمات التفتيش، برسم سنة 2011، نسبة 78 %.

وبالنسبة للمراقبة المنجزة على الوثائق، فان مجلس القيم المنقولة بصدد إعداد دفتر التحملات من أجل تطوير نظام معلوماتي يصبو إلى حوسبة المساطر الوظيفية. وفي انتظار تحقيق ذلك، فإن المراقبة تتم يدويا وذلك على حساب الحضور الميداني وكذا جودة التحليل وتقصي المعلومات. ويعتبر مشروع وضع النظام المعلوماتي المندمج الجديد، الذي يوجد حاليا في طور التصميم، مشروعا طموحا، لذا يؤكد المجلس على ضرورة اتخاذ التدابير الضرورية من أجل تدبيره وفق القواعد الفنية المعمول بها في هذا المجال بغية بلوغ الهدف المنشود.

من جهة أخرى، ومن أجل إرساء آلية لاتخاذ القرار بشكل جماعي والحصول على نظرة شاملة تحقق المساواة في معالجة المخالفات المرصودة، قام مجلس القيم المنقولة، منذ غشت 2012، بإنشاء لجنة مختصة وهي «لجنة الأنظمة والمراقبة والعقوبات». ولكون هذه الأخيرة في بداياتها، فإن عملها لم يخضع لأي تقييم من طرف المجلس الأعلى للحسابات.

وبخصوص تثمين الأصول المالية التي تشكل الجانب الأكثر إشكالا بالنسبة لمراقبة المعلومات، فقد جاء في جواب مجلس القيم المنقولة على تقرير مراقبة التسيير للمجلس الأعلى للحسابات، أن هذا الأخير و بتعاون مع وزارة الاقتصاد والمالية بصدد التفكير من اجل إعداد إطار قانوني ينظم هذا النشاط والأشخاص الممارسين له. إلا أن المجلس لم يتمكن من الوقوف على مآل هذا المشروع.

من ناحية أخرى، أسندت إلى مجلس القيم المنقولة وظائف الرقابة والأبحاث من أجل ردع السلوكات التي من شأنها المساس بمبدأ المساواة في التعامل مع المستثمرين والتأثير على الشفافية ونزاهة السوق.

ففيما يتعلق بالرقابة على سوق البورصة، فقد سبق للمجلس الأعلى للحسابات أن أوصى مجلس القيم المنقولة بالتركيز على وضع الوسائل التنظيمية والتقنية المناسبة من أجل الرقي بنظام الرقابة إلى مستوى المعايير الدولية. غير أنه لوحظ أن الرقابة تعاني دائما من نقص في الوسائل التقنية، خاصة ما يتعلق بالنظام المعلوماتي. وقد أوضح مجلس القيم المنقولة أنه في إطار التوظيف الأنسب للتكاليف ولترشيد النفقة (سيكلف نظام مراقبة ما معدله 200.000 دولار أمريكي سنويا)، وكذا بغية ضمان توافق تقني بين الأنظمة (يزود نظام الرقابة بالمعلومات الواردة من الأنظمة المسيرة لعمليات المفاوضات والإدراج في البورصة، مما يجعله مرتبطا بهما)، تم تأجيل مشروع وضع نظام للرقابة في انتظار المصادقة النهائية لبورصة الدار البيضاء على اختيارها النهائي لنظامها المعلوماتي. إلا أن مجلس القيم المنقولة لم يقدم للمجلس الأعلى للحسابات التوضيحات المتعلقة بأنماط التنسيق مع الشركة المسيرة للبورصة في إطار هذا المشروع، خاصة في الجزء المتعلق بمجلس القيم المنقولة علما أن إدارة هذا الأخير سبق لها أن أكدت على أن دور المجلس في المشروع ينحصر في كونه مجرد ملاحظ.

وبخصوص الجانب المتعلق بمحدودية قدرات مجلس القيم المنقولة في الكشف عن الجنح المرتكبة بالبورصة بمختلف أشكالها، فقد سبق لهذا الأخير أن أشار في جوابه على الملاحظات المضمنة في تقرير المجلس الأعلى للحسابات إلى أن» توسيع مجال الرقابة إلى جميع الأسواق و المنتوجات (سوق المساومة وسوق المنتوجات المركبة وسوق المشتقات...) يشكل أحد المحاور المعتمدة في المخطط الاستراتيجي لمجلس القيم المنقولة، وأنه يجري التنسيق مع الهيئات التنظيمية الوطنية الأخرى، من أجل تتبع الاتجاهات المالية في عمقها وكذا استراتيجيات الفاعلين وتوقع وكشف التجاوزات التي تقع بالسوق مع تطوير وسائل معلوماتية خاصة تساعد على تحقيق هذه الغاية «. غير أن المجلس الأعلى للحسابات لم يلاحظ أي تقدم في هذا الصدد.

و بشأن البطء في معالجة الجنح المتعلقة بالبورصة، لاحظ المجلس الأعلى للحسابات أن هذه الوضعية لم يطرأ عليها أي تغيير حيث قرر المجلس الإداري لمجلس القيم المنقولة المنعقد بتاريخ 30 مارس 2011 إحالة أربعة ملفات على القضاء وتأجيل فحص ملف خامس إلى دورة 5 مارس 2012 (بعد سنة تقريبا)، ليقرر أخيرا إحالة هذا الأخير على القضاء. إضافة إلى ذلك وإلى حدود نهاية دجنبر 2012، بلغ عدد الملفات التي تنتظر الفحص من طرف المجلس الإداري سبع ملفات تعود وقائع بعضها إلى سنة 2009.

كما لاحظ المجلس الأعلى للحسابات أن تدبير الموارد البشرية لازال يعتمد على نفس المساطر وتشوبه نفس النقائص المشار إليها سابقا.

وعليه، فخلال الفترة الممتدة مابين 2011 و2013، وهي الفترة اللاحقة لتاريخ انتهاء مهمة مراقبة التسيير المذكورة أعلاه، لاحظ المجلس الأعلى للحسابات وجود عدة اختلالات سبق أن ورد بعضها في تقرير مراقبة التسيير التي توصل بها مجلس القيم المنقولة.

عند فحص ملفات التوظيف على الخصوص، تم الوقوف على أنه:

- تم إصدار بعض قرارات التوظيف دون احترام المقتضيات التنظيمية؛
- تم توظيف بعض المرشحين دون احترام الشروط المعلنة عنها للعموم مما يمثل خرقا لمسطرة طلبات الترشيح؛
- تم التوظيف في مناصب مختلفة عن تلك المعلنة عنها سابقا للعموم.

علاوة على ذلك، فإنه لا يزال يحتفظ بنفس منظومة الأجور رغم العيوب الكبيرة التي تشوبها والتي سبق للمجلس الأعلى للحسابات أن تطرق لها.

وبالنسبة للمنح السنوية، بقيت المبالغ المرصودة في مستوياتها المرتفعة، حيث عرفت الفترة التي شملها الفحص زيادة مهمة وذلك بقرار من الإدارة العامة خلال السنة المالية 2012.

فيما يتعلق بالنقط الشخصية التي يمكن منحها لمستخدمي مجلس القيم المنقولة بناء على قرار الإدارة العامة والتي تعتبر مكتسبات نهائية، فإن المجلس الأعلى للحسابات قد لاحظ أن سبب بعض الزيادات في الأجور السنوية برسم سنة 2011 يرجع في الغالب إلى منح هذه النقط والتي بلغت ما بين 27.000,00 درهم. وتجدر الإشارة إلى أن المعني بمبلغ (27.000,00 درهم) تم توظيفه بتاريخ 8 أبريل 2010، واستفاد من منحة برسم سنة 2010 تعادل أربعة أشهر أجرته الخامة

(180.000,00 درهم)، وذلك بالرغم من كون المادة 6 من القرار المتعلق بأشكال تطور المهنة والأجور تنص على أنه في حالة التوظيف خلال مجرى السنة فإن المستخدم يستفيد من منحة يحتسب مبلغها حسب عدد الأيام التي اشتغل فيها. وهذه المسألة كانت موضوع ملاحظة المجلس الأعلى للحسابات. أما الشخص المعني بمبلغ 30.600,00 درهم فلم يوظف إلا بتاريخ 16 غشت 2010.

أما فيما يخص المداخيل، فقد سبق للمجلس الأعلى للحسابات أن لاحظ تراكما هاما لاحتياطات مجلس القيم المنقولة دون القيام بأي تحويل إلى ميزانية الدولة. وقد تمت مناقشة هذا الموضوع خلال دورة المجلس الإداري بتاريخ 5 مارس 2012 على ضوء توجهات الدليل الجديد للمؤسسات العمومية القاضية بتحويل الفائض إلى حسابات الدولة. غير أنه، لم يتخذ أي قرار في هذا الاتجاه.

تبعا للتوصيات الصادرة عن المجلس الأعلى للحسابات، يرى هذا الأخير أن مجلس القيم المنقولة قام، على العموم، باتخاذ عدة إجراءات لتجاوز النقائص التي تم الكشف عنها غير أن بعض الاختلالات التي تمس وظائف هامة بالمجلس لم تحظ بالاهتمام المطلوب، وبقيت تؤثر سلبا على فعالية مجلس القيم المنقولة في ممارسة الصلاحيات المنوطة به قانونا. يتعلق الأمر أساسا بما يلي:

- ظروف ممارسة الرقابة على السوق؛
- البطء في معالجة الجنح المتعلقة بالبورصة.

وفيما يتعلق بوظائف الدعم لا سيما تدبير الموارد البشرية، ما زالت النقائص التي وقف عليها المجلس الأعلى للحسابات سابقا قائمة.

من اجل ذلك، يجدد المجلس الأعلى للحسابات توصياته ويدعو مجلس القيم المنقولة بتسريع إجراءات التحسين.

ثالثا- المندوبية السامية للمياه والغابات و محاربة التصحر

تبعا لمهمة مراقبة التسيير التي تم إنجازها بالمندوبية السامية للمياه والغابات ومحاربة التصحر في سنة 2009، والتي تطرقت بالخصوص إلى التسيير العقاري للملك الغابوي، وجه المجلس الأعلى للحسابات لهذا القطاع مجموعة من التوصيات بهدف مساعدته على تحسين تأمين الملك الغابوي وتدبير الاحتلالات المؤقتة والمعاملات العقارية.

منذ ذلك الحين، سجل المجلس الأعلى للحسابات المجهود المبذول من طرف المندوبية السامية للمياه والغابات ومحاربة التصحر من أجل تطبيق جميع التوصيات الموجهة إليها تقريبا. وهكذا، تتلخص أهم التدابير المنجزة على النحو التالي:

1. حول إرساء نظام التتبع للإحتلالات المؤقتة

سبق للمجلس الأعلى للحسابات أن أوصى المندوبية السامية بإرساء نظام التتبع والمراقبة، وذلك من أجل تحسين مسطرة تدبير الاحتلالات المؤقتة. ولبلوغ هذا الغرض، فقد تمت أجرأة هذه المسطرة عبر تحديد المعايير المعتمدة لمنح رخصة الاحتلال المؤقت وتحديد مسؤولية كل وحدة على حدى وكذا آجال معالجة وتصريف الملفات.

فعلى المستوى التنظيمي، يتم تتبع الملفات دوريا من قبل كل الوحدات الغابوية بواسطة نشر تقارير أثلاثية وحصيلة التقييم السنوي. وعلى مستوى تحسين آليات التدبير، قامت المندوبية السامية للمياه والغابات ومحاربة التصحر بتطبيق نظام للمعلومات يتضمن ويغطي جميع الإجراءات المتعلقة بمساطر تسيير الاحتلالات المؤقتة. هذا التطبيق الذي خضع في مرحلة أولى للتجربة سيتم تعميمه على سائر المصالح ابتداء من شهر مارس من سنة 2013.

2. حول احترام المدة القانونية المخصصة للاحتلال المؤقت

ينص دفتر الشروط العامة المؤرخ في 21 أكتوبر 1948 على أن مدة الاحتلال المؤقت للملك الغابوي لا يمكنها أن تتجاوز تسعة سنوات. ويمكن تمديد وتجديد هذه الفترة ضمنيا وتلقائيا، إذا كان منصوصا عليها صراحة ضمن القرار المرخص للاحتلال، لفترة واحدة أو عدة فترات متساوية أو لمدة أقل باستثناء حالات خاصة من المشاريع التي تتطلب فترة طويلة لانجازها.

وقد أظهرت مراجعة قرارات الاحتلال المؤقت الممنوحة خلال سنة 2012 أن المندوبية السامية للمياه والغابات ومحاربة التصحر قامت بالاحترام الصارم لآجال الاحتلال المؤقت للملك الغابوي.

3. حول تعميم التعويض عن إستغلال الملك الغابوي

قامت المندوبية السامية للمياه والغابات ومحاربة التصحر بتوحيد ومعايرة التعويض عن استغلال الملك الغابوي، وذلك بتحديد مستوى هذا التعويض المتأرجح ما بين 5 و20 أضعاف المساحة المحتلة والذي يتم تقييمه حسب درجة تأثير المشروع المزمع إنجازه على مستوى تدهور الثروات الغابوية وميولات استعمالها.

ويتراوح المبلغ المطبق على هذا التعويض ما بين 5.000,00 درهم و10.000,00 درهم للهكتار، يتم تحديده على أساس متوسط المبالغ المتعلقة بأشغال إعادة التشجير للهكتار الواحد في المنطقة التي تتواجد بها الأرض المعنية. ويمكن لهذا المبلغ أن يصل إلى 20.000 درهم للهكتار بالنسبة لحالات محددة من المناطق تتوفر على كثافة عالية من شجر الأركان. وفي حالة عدم دفع مبلغ التعويض في الآجال المتعاقد عليها، تقوم المندوبية السامية للمياه والغابات ومحاربة التصحر بإلغاء رخصة الاحتلال المؤقت ومصادرة الضمانة.

4. حول توحيد وتعميم منح رخص الاحتلال

فيما يخص هذا الموضوع، سبق للمجلس الأعلى للحسابات أن أوصى المندوبية السامية للمياه والغابات ومحاربة التصحر بدعوة المديريات الجهوية للمياه والغابات إلى تعميم وتوحيد مسطرة منح رخص الاحتلال مشروطا بالانجاز المسبق لجميع الشكليات والتدابير المنصوص عليها طبقا للقوانين التنظيمية المعمول بها. وتبعا لهذه التوصية فان هذا القطاع يقوم باحترام هذه المسطرة بدقة وصرامة.

5. حول ولوج المستفيدين إلى القطع موضوع الاحتلال المؤقت

سبق للمجلس الأعلى للحسابات أن أوصى المندوبية السامية للمياه والغابات ومحاربة التصحر بعدم الترخيص لولوج المستفيدين إلى القطع موضوع الاحتلال المؤقت إلا بعد الإدلاء بمجموعة من الوثائق من بينها الدراسات المتعلقة بالتأثير على البيئة وعمليات التشجير المجاورة لها التي سيتم انجازها وذلك طبقا للمقتضيات المنصوص عليه بالقانون رقم 03.12 المتعلقة بدراسات التأثير على البيئة وتصميم إعادة تأهيل المواقع المستغلة وتقييم التكلفة التقديرية للأشغال المرتقبة التي يؤمن دفع مبلغها عبر إيداع كفالة بنكية.

ومن أجل تحقيق هذه الغاية، فان جميع قرارات الاحتلالات المؤقتة قد أنجزت في إطار دورية المندوبية السامية للمياه والغابات ومحاربة التصحر رقم 31901 المؤرخة في 05 شتنبر2007 ودورية الوزير الأول رقم 6/2010 المؤرخة في 14 يونيو 2010. وفي حالة عدم احترام البنود التعاقدية، تقوم مصالح المندوبية السامية بانجاز تقويم تقديري واستصدار أمر باستخلاص المداخيل من أجل دفعه لفائدة حساب «الصندوق الوطني للغابات» وذلك بهدف تغطية مصروفات تأهيل بالإضافة إلى مصادرة الكفالة البنكية.

6. حول إلغاء رخص الاحتلال المؤقت

علاقة بهذا الموضوع، سبق للمجلس الأعلى للحسابات أن أوصى المندوبية السامية للمياه والغابات ومحاربة التصحر باللجوء إلى إلغاء رخص الاحتلال المؤقت بشكل منهجي في حالة عدم احترام البنود التعاقدية من طرف المستفيدين.

ولبلوغ هذه الغاية، تتكون ملفات الإلغاء أساسا من تقويم تقديري لإعادة تأهيل الموقع يتم إنجازها من طرف لجن تابعة للمديرية الجهوية المعنية. فمرحلة الشروع في مباشرة مسطرة الإلغاء هي المناسبة المواتية التي يطلب فيها المستفيدون المعنيون في بعض الأحيان تسوية وضعية دفع الإتاوات بزيادة فوائد التأخير عن تسديد المستحقات.

وفي حالات الجنح الخطيرة التي يرتكبها المحتل كقطع الأشجار بدون ترخيص أو تجاوز المساحة المرخص بها، يصبح تطبيق مسطرة الإلغاء أمرا حتميا. وهكذا ومن أجل التخفيف من المخاطر الناتجة عن التجاوزات المتكررة للمستفيدين والإخلال بالالتزامات من طرفهم وذلك بتكثيف المراقبة وإبلاء الأولوية للحفاظ على مصالح الدولة.

7. حول اللجوء إلى عمليات الفصل عن الملك الغابوي والمعاوضة العقارية

أعدت المندوبية السامية للمياه والغابات ومحاربة التصحر بتنسيق مع مصالح الأمانة العامة للحكومة الدورية رقم 2088 المؤرخة في 03 مايو 2011 ، وذلك انطلاقا من النصوص القانونية المنظمة للملك الغابوي والتي تعيد التذكير بالمسطرة الواجب إتباعها فيما يخص الفصل عن الملك الغابوي والمعاوضة العقارية وإجراء الخبرة على أراضي الدولة. وقد حضيت هذه الدورية بنشر واسع هم جميع القطاعات الوزارية.

هذا وقد حددت الدورية رقم 2088 السالفة الذكر، بكل وضوح، شروط اللجوء إلى مسطرة الفصل عن الملك الغابوي من أجل إنجاز مشاريع التنمية. وحصرت هذه الدورية قائمة شاملة للمشاريع المكتسية لطابع المنفعة العامة والتي يمكن أن تستفيد من تعبئة الوعاء العقاري للملك الغابوي كالسدود والطرق السيارة والسكك الحديدية والمطارات والموانئ، إلخ.

8. حول تحديد ثمن التفويت

سبق للمجلس الأعلى للحسابات أن أوصى المندوبية السامية للمياه والغابات ومحاربة التصحر بالتوفر على دليل مرجعي للأثمان بالنسبة للأراضي التي ستكون موضوع المبادلات العقارية والاقتراح على السلطات العمومية مراجعة النظام المتعلق بتقييم عقارات الدولة موضوع التفويت، وذلك في اتجاه الحرص على إدراج ممثل المندوبية السامية ضمن أعضاء اللجنة المكلفة بإجراء الخبرة على أراضي أملاك الدولة كلما تعلق الأمر بالملك الغابوي وذلك لكون هذا المقضي غير منصوص عليه في دورية الوزير الأول رقم 209 المؤرخة في 26 مايو 1976.

لبلوغ هذه الغاية نصت الدورية رقم 2088 المؤرخة في 03 مايو 2011 السالفة الذكر على مشاركة ممثل المندوبية السامية للمياه والغابات في أشغال اللجنة المكلفة بإجراء الخبرة المختصة في تحديد القيمة التجارية للأراضي موضوع المعاوضة العقارية أو الفصل عن الملك الغابوي وكذا التعريف بطريقة اشتغالها وكيفية تحديد القيمة الحقيقية للعقارات وذلك على أساس مواقع المقارنة الراهنة والمتداولة في السوق العقارية.

9. حول اقتناء الأراضي بهدف إعادة تشجيرها

إن الهدف من إنشاء الحساب الخصوصي باستبدال أملاك الدولة هو اقتناء الأراضي التي سيتم إعادة تشجيرها وذلك من أجل حماية وإعادة تشكيل المخزون العقاري للملك الغابوي. ويجب أن تكون هذه الأراضي مجاورة ومتاخمة للملك الغابوي، وأن تكون مشجرة أو قابلة للتشجير ومحفظة.

في هذا الصدد، سبق للمجلس الأعلى للحسابات أن أوصى المندوبية السامية للمياه والغابات ومحاربة التصحر بجعل اقتناء الأراضي التي سيتم تشجيرها أولوية إستراتيجية وكذا إدراجها ضمن برامج العمل السنوية. وعلاقة بالموضوع فإن هذا القطاع كان مدعوا إلى تكثيف مجهوداته للبحث والتنقيب عن الأراضي الممكنة التي تتوفر فيها معايير الأهلية وإلى إجراء بيان تقربي بصفة دورية ما بين كشف الحساب الخصوصي باستبدال أملاك الدولة والمعاملات العقارية التي همت الملك الغابوي.

وبهذا الخصوص، تفوق المساحة الإجمالية للأراضي التي هي في طور الاقتناء ومؤهلة لتكون موضوع المبادلة العقارية 2.131 هكتار بقيمة تناهز 186.445.934,99 درهم. وبالإضافة إلى ذلك، ولضمان إجراء البيان التقربي الدوري، أحدثت مديرية أملاك الدولة بتعاون وتنسيق مع المندوبية السامية للمياه والغابات ومحاربة التصحر، رمزا تحليليا خاصا ببيع عقارات أملاك الدولة المتأتية من الملك الغابوي.

10. حول المجهود المبذول في مجال تأمين الملك الغابوي

في إطار مسلسل التعاقد والإستراتيجية المعتمدة في مجال تأمين الملك الغابوي، وضعت المندوبية السامية للمياه والغابات ومحاربة التصحر خطة عمل مضبوطة في جدول زمني يحدد آجال انجاز وإنهاء عمليات التحديد المبرمجة.

وبالإضافة إلى ذلك، تعقد اجتماعات منتظمة على مستوى المصالح المركزية والمصالح غير المركزة من أجل إيجاد الحلول المناسبة للإكراهات التي تعيق كل مرحلة من مراحل مسطرة التحفيظ العقاري.

زيادة على ذلك، عززت المندوبية السامية للمياه والغابات ومحاربة التصحر من جهود التنسيق والشراكة مع مصالح الوكالة الوطنية للمحافظة العقارية والمسح العقاري والخرائطية التي تجسدت في توقيع اتفاقية شراكة بتاريخ 11 يونيو 2012 وذلك في إطار مقاربة للتدخل ترتكز على أساس التعاون مع مختلف الأطراف المعنية والمتدخلة في مسطرة التحديد وكذا تفضيل اللجوء إلى التسوية بالتراضي لفض النزاعات العقارية.

وهكذا، فخلال الفترة الممتدة ما بين 2005 و2012، سجل التطور العام المتراكم للمساحات تحسنا يناهز 93 % (959.708 هكتار) بالنسبة للتحديد المؤقت و86 % (1.018.861 هكتار) بالنسبة للتحديد النهائي و98 % (1.426.510 هكتار) بالنسبة للمصادقة على التحديد و99 % (1.315.222 هكتار) للتحفيظ العقاري و95 % (4.379.111 هكتار) لانجاز الدراسات التقنية. أما فيما يخص تطور تراكم المساحات المحفظة فقد أنتقل من 13.714هكتار في سنة 2006 إلى 1.315.222 هكتار في سنة 2012.

11. حول التخفيف من حدة النزاعات المتعلقة بالتحديد الإداري

لإزاحة بعض العراقيل ذات طابع اجتماعي والتي تعترض إتمام التحديد الإداري، فقد سبق للمجلس الأعلى للحسابات أن أوصى المندوبية السامية للمياه والغابات ومحاربة التصحر باغتنام فرصة انعقاد دورات المجلس الوطني والمجالس الإقليمية للغابات والمجلس الجماعي من أجل مناقشة النزاعات المرتبطة بالتحديد الإداري مع الساكنة المعنية.

وأخذا بعين الاعتبار لهذا الجانب، فقد شرعت المجالس الإقليمية والجماعية في عملية تحسيس السلطات المحلية والمنتخبين وممثلي الساكنة لفض النزاعات العقارية المتعلقة بتحديد الملك الغابوي. وبالنسبة للملفات التي لم يتم تصفيتها من قبل لجان التحديد فإنه يتم تسويتها غالبا على مستوى اللجان الإقليمية التي يترأسها العمال والتي تشرك جميع الأطراف المعنية.

12. حول تسريع عملية تحديد المواقع للملك الغابوي

للحماية والمحافظة على الملك الغابوي ضد كل اعتداء جائر، سبق المجلس الأعلى للحسابات أن أوصى المندوبية السامية للمياه والغابات ومحاربة التصحر بتسريع عملية تحديد المواقع للملك الغابوي بالكامل بواسطة النظام العالمي لتحديد المواقع (GPS)، وذلك حتى يتسنى ترحيل معطياتها قصد تثبيتها على خرائط المسح العقارية وكذا إخبار مصالح المحافظة العقارية بشكل منتظم عن كل النتائج التي أسفر عنها مسلسل عمليات التحديد.

وهكذا، ففي إطار تنفيذ البرنامج الإستراتيجي لتأمين الملك الغابوي قررت المندوبية السامية للمياه والغابات ومحاربة التصحر إعطاء مزيد من الأولوية لعمليات تحديد حدود كل العقارات الغابوية وذلك عن طريق تثبيت إحداثيات «لامبرت» لتلك الحدود. تتمثل الأهداف المتوخاة من وراء هذه العمليات في نقل وتثبيت حدود الملك الغابوي على خرائط مصالح المسح العقاري المعنية.

من أجل تحقيق هذه الأهداف، قامت المندوبية السامية للمياه والغابات ومحاربة التصحر أساسا على مستوى مديرياتها الجهوية بتعميم نشر الدورية المؤرخة في 20 مايو 2010 المتعلقة بتسريع وثيرة تحديد مواقع الأنصاب الغابوية والبرمجة السنوية لتحديد مواقع العقارات الغابوية بشكل منهجي بواسطة «النظام العالمي لتحديد المواقع» وتحويل منتظم لتصاميم التحديد إلى مصالح المسح العقاري من أجل ترحيل معطياتها لتجسيدها على خرائط المسح العقاري. كما قامت المندوبية بتتبع شهري لحصيلة الانجازات وإعادة انتشار وتعزيز الوسائل البشرية والمادية.

وهكذا، تتعلق المساحة الإجمالية للعقارات الغابوية التي تم تحديد مواقع حدودها وكشفها بواسطة إحداثيات لامبيرت (Lambert) بما قدره 6.771.000,00 هكتار، أي 75 % من المساحة الكلية للملك الغابوي.

13. حول تفعيل عمليات التثبيت الدقيق للأنصاب

من أجل تحسين مستوى الانجاز في مجال تأمين الملك الغابوي، سبق للمجلس أن أوصى المندوبية السامية للمياه والغابات ومحاربة التصحر بتكثيف جهود التعاون مع مصالح الوكالة الوطنية للمحافظة العقارية والمسح العقاري والخرائطية

لتفعيل عمليات التثبيت الدقيق للأنصاب الغابوية، وذلك بسلسلتها وترتيبها حسب الأولوية عبر جدول زمني للاستحقاقات يأخذ بعين الاعتبار درجة الصعوبات وطبيعة المشاكل المطروحة، وكذا التحديات السوسيو- اقتصادية.

وفي هذا الصدد، فإنه في مجال تأمين الملك الغابوي، تم وضع مخطط عمل مرفوق بجدول زمني محدد للاستحقاقات، وذلك بهدف ضمان تتبع ومراقبة برمجة عمليات التثبيت الدقيق للأنصاب المتعلقة بمطالب التحفيظ المودعة لدى المحافظات العقارية المعنية.

وجدير بالذكر أن برمجة عمليات وضع الأنصاب المتعلقة بمطالب التحفيظ تتم داخل آجال محددة لا تتعدى شهرين من تاريخ إيداع مطالب التحفيظ. في هذا الإطار وبهدف ضمان إنجاز قرارات التحفيظ في أسرع الآجال، اتفقت المندوبية السامية مع الوكالة الوطنية للمحافظة العقارية والمسح العقاري والخرائطية على أن لا تباشر عمليات إيداع طلبات التحفيظ إلا بالنسبة للعقارات المتوفر على دراسات المسح العقاري والتي اجتازت مرحلة جد متقدمة.

14. حول التأمين القانوني للملك المتعلق بالكثبان الرملية البرية والبحرية

سبق للمجلس أن أوصى المندوبية السامية بمواصلة مجهود التأمين القانوني للملك المتعلق بالكثبان الرملية البرية والبحرية، والتي تشكل جزءا متكاملا من الملك الغابوي. وتبعا لهذه التوصية، ومن أجل تأمين حماية واستقرار الكثبان الرملية البحرية، فإن جزء كبير من هذه الأخيرة محددة ومصادق على تحديدها. وإضافة إلى ذلك، تم تبليغ المذكرة المصلحية رقم 1734 المؤرخة في 15 أبريل 2011 إلى جميع المديريات الجهوية للمندوبية السامية قصد تسخير جميع الوسائل المطلوبة للقيام بمهمات استطلاعية قصد استكشاف العقارات موضوع الكثبان الرملية البحرية، وتوضيح وضعيتها القانونية، وكذا اتخاذ الإجراءات الطارئة الكفيلة بتأكيد انتمائها إلى نظام الملك الغابوي، سيما، عن طريق إطلاق عمليات تحديدها. وقد مكنت هذه المجهودات من التحديد المؤقت لمساحة تبلغ 454 هكتار من الكثبان الرملية على صعيد إقليم العرائش.

أما بخصوص الكثبان الرملية البرية، فقد تم مباشرة التنسيق مع مصالح الوكالة الوطنية للمحافظة العقارية والمسح العقاري والخرائطية من أجل التمكن من استغلال خرائط المسح العقاري كمرجع في أفق إنجاز تصاميم التحديد المؤقت التي تعتبر وثيقة أساسية لإعداد المراسيم الآمرة بإنجاز تحديدها النهائي.

رابعا- المغربية للألعاب و الرياضات

تبعا لمهمة مراقبة التسيير المنجزة سنة 2009 بالمغربية للألعاب والرياضات، قام المجلس الأعلى للحسابات في شهر يناير 2013 بمهمة تقصي قصد متابعة التوصيات الموجهة للجهاز المعني.

1. المنجزات الرئيسية

قامت المغربية للألعاب و الرياضات خلال سنة 2010 بوضع مخطط للأعمال عن الفترة الممتدة من سنة 2010 إلى سنة 2015 و يرتكز هذا المخطط على المحاور التالية:

- وضع إستراتيجية للشركة المقاولة ترتكز على تحليل دقيق لنقاط القوة و الضعف و الفرص المتاحة و إكراهات تحقيقها؛
- توقيع عقد جديد للتدبير مع متعهد جديد في فبراير 2010؛
- إعداد مخطط للأعمال عن الفترة الممتدة من 2010 إلى2015 يأخذ بعين الاعتبار دراسات السوق و التوقعات الخاصة بالفاعل الجديد؛
- إنجاز دراسات السوق ووضع مخطط التسويق يأخذ بعين الاعتبار الوسائل و الإكراهات المرتبطة بسوق الألعاب؛
- إنجاز دراسات حول سلوكيات و عادات (الزبناء) و المقسطين في إطار المجموعة المستهدفة (Focus Group)؛
- وضع مخططات العمل المتوسطة المدى مع المتعهد الجديد « Quick wins » ؛

- عقد اجتماعات دورية مع الفاعل الجديد تروم تتبع النشاط في إطار المراجعة الدورية للأعمال « Business Review »؛

- وضع آليات للقيادة (لوحات القيادة) و التتبع الأسبوعي للمنجزات.

تبعا لذلك قامت المغربية للألعاب و الرياضات بإطلاق تدقيق عملياتي و تنظيمي يستهدف إعادة تنظيم العمليات داخل أوراش عن طريق وضع هيكلة تنظيمية تقوم على المشاريع و إدخال دينامية جديدة للتغيير، من خلال المصادقة من طرف مجلس الإدارة على النموذج التنظيمي المستهدف والآليات الجديدة للتدبير (النظام الخاص بالمستخدمين، نظام المشتريات، االتنظيم الهيكلي) .

2. مآل توصيات المجلس

تقييم منجزات المغربية للألعاب و الرياضات

شملت توصيات المجلس نشاط المقاولة ومخططات تطوير المغربية للألعاب و الرياضات و مزاولة بعض الأنشطة غير المنصوص عليها في أنظمتها الأساسية و مساهماتها لفائدة الحساب الخصوصي « الصندوق الوطني لتنمية الرياضة».

و قد أوصى المجلس الأعلى للحسابات خصوصا على:

- وضع مخططات للتطوير تأخذ بعين الاعتبار الوسائل و الإكراهات التي يفرضها سوق الألعاب؛

- وضع تصور لليناصيب ذات الطابع الرياضي، و تقوية المهنة الأساسية المتمثلة في «المراهنات الرياضية»؛

- احترام آجال دفع المساهمات لفائدة «الصندوق الوطني لتنمية الرياضة». كما هو محدد في اتفاقية 11 يونيو 1997.

من أجل تفعيل هذه التوصيات، قامت المغربية للألعاب و الرياضات بإعداد مخططين للأعمال للفترات الممتدة من 2010 إلى 2016 و 2012 إلى 2015 و مخططا للتسويق و دراسات للسوق يمكنها من الأخذ بعين الاعتبار إكراهات سوق الألعاب و إمكانيات الفاعل الجديد.

ذلك أنه منذ سنة 2010، قامت المغربية للألعاب و الرياضات بإطلاق منتوجات جديدة ذات طابع رياضي (طوطوفوت 12، كوت فوت برو) مكنت من رفع مساهمات الرهانات الرياضية في رقم معاملاتها من 37 % سنة 2009 إلى 55 % سنة 2012.

كما أن جميع المساهمات الموجهة لحساب «الصندوق الوطني لتنمية الرياضة» برسم سنة 2009 تم دفعها قبل متم أبريل 2010. و كذلك الشأن بالنسبة لمساهمات سنة 2010 التي تم دفعها في أبريل و يونيو 2011.

أما بالنسبة للمساهمات برسم سنة 2012 فقد تم دفعها في مارس و يونيو 2012.

عقد التدبير و الخدمات المبرم مع شركة G

أوصى المجلس الأعلى للحسابات المغربية للألعاب و الرياضات بالسهر على احترام شريكها «G» لمقتضيات عقد التدبير والتسيير المبرم بين الطرفين، و التوقف عن دعم تكاليف التوزيع و التواصل التي يقع عبئ تحملها على الشركة المذكورة أعلاه، و بالعمل على إرساء نظام تداولي لاتخاذ القرار بين الشريكين.

بناء على ذلك، قامت المغربية للألعاب و الرياضات بتوجيه العديد من المراسلات إلى المتعهد « G » تحيطه من خلالها علما بالاختلالات المتمثلة أساسا في عدم احترامه لالتزاماته، و تطلب منه اتخاذ قرارات تصحيحية.

أما فيما يتعلق بعقد الخدمة المبرم مع المتعهد الجديد، فقد قامت المغربية للألعاب و الرياضات بوضع لوحات للقيادة تهدف إلى تتبع النشاط و التزامات الفاعل الجديد و بإحداث لجنة إدارية للتحليل الأسبوعي للوحات القيادة.

كما قامت الشركة باتخاذ قرارات أخرى تتمثل في:

- العمل سنويا و بشراكة مع الفاعل الجديد على تحديد السياسة التواصلية و في شتنبر من كل سنة أثناء إعداد الميزانية؛

- السهر على عقد اجتماعات دورية مع الفاعل الجديد، الهدف منها تتبع النشاط.

أما فيما يخص التواصل حول «المنتوج» الذي يعتبر من اختصاص متعهد الخدمة، أبلغت المغربية للألعاب والرياضات بأنه بتاريخ 29 مارس 2011 رخص المجلس الإداري بتخصيص 1.9 % من رقم المعاملات للتواصل خصوصا و أن 70 % تخصص مباشرة للتواصل حول المنتوجات.

بينما تؤكد الفقرة 9-16 من العقد الجديد المبرم بين الطرفين على أن تكاليف التواصل يتحملها المتعهد.

في حين ترى الشركة، بأن هذه القرارات المتكاملة مع تلك التي يتخذها الفاعل، مكنت المغربية للألعاب و الرياضات من تثبيت عنائها و تحقيق نمو و صل إلى 36 % سنة 2012.

الحكامة و تدبير الموارد

أوصى المجلس الأعلى للحسابات المغربية للألعاب و الرياضات باحترام الانعقاد الدوري للجنة التدقيق، لكي تصبح آلية للمراقبة الفعالة، و التوقف عن صرف مستحقات / تعويضات لأعضاء اللجنة التقنية، و اللجوء إلى المنافسة لتعيين مراقب الحسابات و الأخذ بعين الاعتبار ملاحظاته، و كذا توجيه تقارير مراقب المالية للمجلس الإداري.

و في هذا الصدد، قامت المغربية للألعاب و الرياضات باتخاذ القرارات التالية :

- اجتمعت لجنة التدقيق مرة واحدة سنة 2010 و سنة 2011 و ثلاث مرات سنة 2012؛
- مساهمة لجنة التدقيق في إعداد المقتضيات المرجعية لطلبات العروض من أجل القيام بالتدقيق التنظيمي و العملياتي و كذا التدقيق المالي؛
- تم حل اللجنة التقنية بناء على محضر المجلس الإداري المنعقد بتاريخ 29 أكتوبر 2009؛
- إطلاق استشارة لاختيار مراقب الحسابات يعهد إليه بمراقبة و تتبع حسابات الشركة برسم السنوات 2011 - 2012 - 2013؛
- توجيه طلب لمراقب المالية سنة 2010 لتقديم تقاريره للمجلس الإداري.

التدقيق الخارجي و المساعدة المحاسباتية

أوصى المجلس المغربية للألعاب والرياضات بعدم اللجوء إلى خدمات الخبير في ميدان المساعدة المحاسبية و المالية والضريبية إلا عند الضرورة.

كما يجب أن تتوفر الشركة على بنية للتدقيق الداخلي تتبع مباشرة للمدير العام بهدف المساعدة على ضبط المخاطر وضمان حسن سير المراقبة الداخلية، و وضع رؤية موحدة لنظامها المعلوماتي.

و في هذا الصدد قامت المغربية للألعاب و الرياضات بتنزيل هذه التوصيات من خلال:

- حل عقد المساعدة المحاسباتية و المالية الذي يربطها بأحد الخبراء بتاريخ 22 يونيو 2010؛
- إحداث مديرية للتدقيق و المخاطر ومراقبة التسيير مرتبطة تسلسليا بالمدير العام؛
- توفير هيئة التدقيق الداخلي لموارد بشرية مؤهلة و خارطة المخاطر، و تتوليها على كتابة لجنة التدقيق و تتبعها لتوصيات المجلس الأعلى للحسابات؛
- إطلاق طلب عروض «تصميم مديري للمعلوميات» سنة 2011 لكن تم توقيف المشروع بسبب إطلاق دراسة حول مستقبل الياناصيب»؛
- اللجوء إلى خدمات الخبير في المادة الضريبية بهدف حل النزاعات الناشئة بين مديرية الضرائب و المغربية للألعاب و الرياضات.

البنية التنظيمية

أوصى المجلس الأعلى للحسابات، المغربية للألعاب والرياضات بوضع نظام هيكلي مصادق عليه وفقا للمقتضيات المحددة من طرف وزارة المالية و تخفيف هيكلة بنيتها التنظيمية

لقد أنجزت المغربية للألعاب و الرياضات العمليات التالية :

- إنجاز تدقيق تنظيمي و عملياتي؛
- وضع هيكلية تنظيمية جديدة تبعا لخلاصات هذا التدقيق؛
- المصادقة على الهيكلة التنظيمية من طرف مجلس الإدارة في 29 مارس 2011؛
- تفعيل الهيكلة التنظيمية الجديدة في شتنبر 2011؛
- تحرير بطائق المهام؛
- وضع دليل للمساطر يشمل كل أنشطة الشركة.

غير أن المغربية للألعاب و الرياضات لم تخفق هيكلتها التنظيمية بإضافتها وحدات تابعة للمديرية العامة، ويتعلق الأمر ب:

- وظيفة التواصل المكلفة بالتواصل المؤسساتي وتدبير الشراكات وأنشطة التظاهرات واتفاقات الرعاية؛
- المكتب المكلف بقيادة محفظة مشاريع التغيير في انسجام مع الأهداف الإستراتيجية؛
- وحدة تدبير العقود المكلفة بمهام تدقيق الفاعل التي يتم تحريكها من أجل تتبع عقده.

لقد أبرز مدير المغربية للألعاب والرياضات في جوابه أن الهيكلة التنظيمية الجديدة تشمل وحدة للمراقبة من أجل تجاوز القصور في القيادة والتحدي للفاعل المكلف بالاستغلال (تتبع الالتزامات التعاقدية، ميزانية التسويق، الفعالية...) و تتوفر على ثلاث وظائف بالإضافة إلى الوظيفة المكلفة بالتواصل التابعة للمديرية العامة و ذلك بهدف تحكم أفضل و تنزيل أنجح لسياسة التواصل.

تدبير الموارد البشرية

لقد أوصى المجلس شركة المغربية للألعاب والرياضات بإعداد نظام للمستخدمين تتم المصادقة عليه حسب المقتضيات المنصوص عليها في المادة 17 من القانون 00-69، كما أنها يجب أن تشكل لجانا متساوية الأعضاء لمراعاة الموضوعية اللازمة لترقية المستخدمين.

كما أوصى المجلس المغربية للألعاب و الرياضات بوقف منح التعويضات الكيلومترية للمتصرف المنتدب و باقي المسؤولين نظرا لكون الامتيازات الممنوحة لهم محددة و محصورة في عقود العمل الخاصة بهم.

لقد قامت المغربية للألعاب والرياضات بإعداد نظام للمستخدمين مصادق عليه من طرف مجلس الإدارة في 29 مارس 2011، كما قامت بتشكيل اللجان المتساوية الأعضاء، كما اتخذت التدابير التالية:

- تعين مدير عام جديد لتعويض المتصرف المنتدب في شهر نونبر 2009؛
- الشروع في مسطرة تحصيل التعويضات الكيلومترية التي استفاد منها المدير العام السابق بدون وجه حق؛
- رفع دعوى قضائية ضد المدير العام السابق من أجل استرجاع المبلغ الذي استفاد منه بدون وجه حق والذي تم حصره من طرف وزارة الاقتصاد و المالية بناءا على تقرير المجلس في مبلغ 5.631.821,00 درهم و الذي يشمل التعويضات المشار إليها في تقرير المجلس بالإضافة إلى الرواتب التكميلية التي استفاد منها دون ترخيص من مجلس الإدارة؛
- أوقفت الشركة منح التعويضات الكيلومترية لباقي المسؤولين.

و في هذا الاتجاه تم توجيه رسالة إخبارية لوزارة المالية. كما أن الشركة أوقفت دفع مساهمات المشغلين بخصوص نظام التقاعد التكميلي في انتظار البث في الموضوع من طرف مجلس الإدارة الذي قام بوضع نظام جديد للتدبير.

التدبير المالي و المحاسبي

أوصى المجلس المغربية للألعاب و الرياضات بوقف استعمال الأداء بواسطة «البطائق البنكية الإلكترونية» لأن هذا النمط في الأداء غير مرخص به في المنظومة القانونية الخاصة بالمقاولات العمومية، و التوقف عن إلزام الشركة كضامن للمعاملات ذات الطابع الشخصي، و احترام المنظومة القانونية الجبائية من أجل تجنب أداء غرامات و فوائد التأخير ووضع نظام تحصيل فعال يمكن من تتبع منتجات الشركة.

بهذا الخصوص، اتخذت المغربية للألعاب التدابير التالية:

- إرجاع بطائق الاعتماد إلى البنك في 21 أبريل 2009، حيث لم تعد هناك أي بطاقة اعتماد باسم الشراكة؛
- لم يتم منح أي ضمانة جديدة من طرف الشركة لفائدة المستخدمين و تمت تصفية الملفات القديمة؛
- الاستعانة بخبير في الجبايات من أجل حل المشاكل الجبائية للشركة، ذلك أن المفاوضات مع إدارة الضرائب لا تزال جارية لتوضيح النظام الجبائي المطبق على الشركة، في هذا الشأن تم تبادل رسائل تبرز موقف المغربية للألعاب والرياضات، كما تم عقد اجتماعات مع المديرية الجهوية للضرائب بالدار البيضاء و المديرية العامة للضرائب؛
- إخبار مجلس الإدارة بخصوص حالة تقدم الملف الجبائي.

قامت المغربية للألعاب والرياضات بنقل المخاطر المتعلقة بالديون الغير المؤداة و الديون المستحقة على تجار التقسيط، كما باشرت إجراءات لتصفية الباقي استخلاصه.

خامسا- المكتب الوطني للمطارات

أنجز المجلس الأعلى للحسابات خلال عام 2013 مهمة لتتبع التوصيات الصادرة عنه إثر مراقبة تسيير المكتب الوطني للمطارات عام 2010.

1. أهم الإنجازات

وضع المكتب، خلال عام 2010، مخططا استراتيجيا للفترة 2011-2016 يرتكز على المحاور التالية :

- تطوير ثقافة «إرضاء الزبون» ؛
- الانتقال من منطق فاعل تقني إلى منطق مقاولة موجهة نحو النجاعة ؛
- ضمان نمو دائم عبر تنويع الأنشطة ؛
- المساهمة في التنمية الاقتصادية للبلاد من خلال مرافقة الاستراتيجيات القطاعية ؛
- تعزيز امتثال المكتب لمتطلبات الأمن والسلامة.

ومن أجل تنفيذ المخطط الاستراتيجي، تم إحداث وحدة إدارة المشاريع Project Management Office مكلفة بتتبع إنجاز الأهداف على مستوى الوحدات المسؤولة وقياس الأداء بناء على مؤشرات. وأطلق المكتب أيضا دراسة من أجل وضع تدبير وقائي للمخاطر الكامنة، كما أطلق دراسة، عام 2010، لوضع مخطط توجيهي للمعلوميات لتلبية أفضل لحاجيات ومتطلبات المديريات الوظيفية ومديريات الدعم، وذلك من أجل مواكبة إنجاز المخطط الاستراتيجي.

وأطلق المكتب، في يوليوز 2011، مشروع لإضفاء الطابع الرسمي على إجراءات تحسين الرقابة الداخلية توج بوضع عقود أهداف تنظم العلاقات بين المديرية العامة ومختلف مديريات المكتب.

وقد قرر مجلس الإدارة، في إطار احترام ميثاق الممارسات الجيدة في ميدان الحكامة، إحداث لجن الافتحاص والحكامة والإستراتيجية والاستثمارات.

كما تم وضع السلامة والأمن كأولويات في المخطط الاستراتيجي 2010-2011 وذلك تماشيا مع السياق الوطني والدولي الموسوم بتعزيز المتطلبات التنظيمية للسلامة والأمن.

وفيما يخص تصفية المياه العادمة، فقد تم إبرام اتفاقية ثلاثية بين المكتب وبلدية النواصر وشركة ليديك، وذلك يوم 6 يوليو.

2. الإجراءات المتخذة بشأن التوصيات

➢ تدبير الموارد البشرية

همت التوصيات بالخصوص التوظيف والترقيات والأجور والعلاوات والتنظيم وأخلاقيات المهنة والتكوين.

ومن أجل تنفيذ التوصيات، أعطى المكتب الأولية لترشيد تدبير الموارد البشرية. وقد تم أساسا اتخاذ الإجراءات التالية :

- وضع مسطرة للتوظيف خلال 2010 مصادق عليها من طرف مجلس الإدارة؛
- إجراء مباراة من أجل الانتقال من فئة haute maîtrise إلى فئة إطار سنة 2010؛
- اتخاذ قرار شامل يخص كل الأطر يحدد النسبة العليا والدنيا لعلاوات التأطير؛
- الطلب بشكل منهج للمعادلتين الجامعية والإدارية الممنوحتين من طرف الوزارة المكلفة بالتعليم العالي والوزارة المكلفة بالوظيفة العمومية وتحديث الإدارة؛
- إجراء عملية التأكد من الدبلومات وشواهد عمل الأشخاص الذين تم توظيفهم بين 2003 و2009.
- وقام المكتب أيضا بما يلي :
- التوقف عن دفع التعويضات غير المنصوص عليها في القرار رقم 2006/34 منذ 2008؛
- الحرص على أن لا يتم أي تغيير لقرار متخذ إلا بقرار جديد؛
- التوقف عن الممارسة التي كانت تقضي بتغيير الإطار المالي أثناء التوظيف.

إلا أن المكتب وضح، فيما يخص التعويضات عن الساعات الإضافية الممنوحة للأطر وغير المنصوص عليها في القرار رقم 2006/34 المرفق بالنظام الأساسي للمستخدمين، بأنه يعاني منذ 2006 من نقص مزمن في مراقبي الملاحة الجوية وأن هذا النقص سيستمر خلال الأعوام القادمة.

ويضطر المكتب مع هذا الوضع إلى اللجوء إلى ساعات العمل الإضافية والتعويض عنها طبقا لمدونة الشغل. ويتم التفكير في اعتماد تعويض خاص واقتراحه على مجلس الإدارة من أجل المصادقة.

وكان المجلس الأعلى للحسابات قد أوصى بوضع برنامج للتكوين وتتبع تطبيقه وباتخاذ الإجراءات اللازمة لدى الأمانة العامة للحكومة لسد الفراغ القانوني الذي تعاني منه الأكاديمية والعمل على تنفيذ القرار رقم 910 بتاريخ 13 يونيو 2003 الذي ينصب مدير الأكاديمية آمرا بالصرف مساعدا.

ومن أجل هذا، قام المكتب بعدة عمليات منها على الخصوص :

- وضع ميثاق للتكوين ومخطط للتكوين المستمر ؛
- إنجاز مشروع يخص سلك الحفاظ على كفاءة المتخصصين في إلكترونيك السلامة الجوية بتنسيق مع جميعة المتخصصين في الكترونيك الطيران المدني ؛
- وضع نظام للتكوين عن بعد.

➢ تدبير الممتلكات

كان المجلس الأعلى للحسابات قد أوصى المكتب باتخاذ الإجراءات اللازمة للحفاظ على الممتلكات، لاسيما:

- احترام مسطرة نزع الملكية وعدم بدء الأشغال قبل تصفية الوضعية القانونية للأراضي؛
- التأكد من كون التكلف المالي بعمليات نزع الملكية لا يفضي إلى نقل المطارات التي في الملك العام للدولة إلى ملكية المكتب؛

- السهر على المحافظة على الأملاك ذات الطابع الاجتماعي للمكتب (مركب سيدي معروف بالدار البيضاء ومركب الاصطياف تافوغالت والوحدة ببرشيد) ؛
- جرد شامل للمخزون وتصحيح أوجه النقص في تدبيره.

وقد أنجز المكتب مجموعة من الأعمال، لاسيما:

- سلك مسطرة نزع الملكية قبل البدء في الأشغال. وهذا هو الحال بالنسبة لمواقع متواجدة في مدن طنجة والحسيمة والشريف الإدريسي وطاطا ؛
- القيام خلال السداسي الأول لعام 2013 باستشارة لإعداد ملفات تقنية من أجل تقييد الأملاك المكتسبة عن طريق نزع الملكية في المحافظة العقارية باسم الأملاك العامة للدولة.
- وفيما يخص الأملاك الاجتماعية، فقد قام المكتب بما يلي:
  - بعث رسالة عن طريق محام إلى والي البيضاء بتاريخ 25 نونبر 2009 من أجل تسليم 117 شقة متواجدة بمركب سيدي معروف كان قد تم شراؤها بمقتضى اتفاقية مع عمالة عين الشق الحي الحسني. ولم ينجم عن هذه الرسالة أي أثر. لذلك رفع المكتب دعوى قضائية في هذا الشأن؛
  - الشروع في بداية عام 2012 بعملية تصفية المركب العقاري الوحدة برشيد من أجل الحصول على رخصة تقسيم الرسم العقاري وصياغة عقد تقسيم بالتراضي بين المكتب وشركة الخطوط الجوية الملكية وشركة الطرق السيارة بالمغرب؛
- الشروع في شتنبر 2012 في الجرد المادي للأصول الثابتة والمقارنة مع المحاسبة وإجراء التعديلات اللازمة. وفيما يخص الممتلكات العامة للمطارات فإنه قد شرع في جردها بمساعدة وزارة التجهيز والنقل؛
- وفيما يخص الممتلكات العقارية غير المسواة، فقد تم رفع دعاوى قضائية وشرع في اتخاذ إجراءات إدارية من أجل تسوية وضعيتها القانونية.

وكان المجلس الأعلى للحسابات قد أوصى باحترام قواعد المنافسة عند منح الأراضي المتواجدة بمنطقة الطيران محمد الخامس Aéropôle Med V، والتنصيص في الاتفاقيات على الضمانات البنكية وعلى مراجعة مبالغ الرسوم السنوية لبعض المستثمرين.

ومن أجل هذا الغرض أعلن المكتب في 2011 عن طلبات للعموم من أجل تخصيص الأراضي ومحلات الصناعات ذات التكنولوجيا العالية، إلا أن هذا الإعلان كان غير مثمر. وأطلق المكتب أيضا دراسة من أجل مراجعة الرسوم.

وكان المجلس قد أوصى أيضا باحترام المقتضيات التشريعية والتنظيمية المتعلقة بالاحتلال المؤقت للملك العمومي:

- تعميم تطبيق الضمانة البنكية على جميع محتلي الملك العمومي للمطارات ؛

وقد قام المكتب في هذا الشأن بما يلي:

- صياغة مقترح لتغيير ظهير 1918 صادق عليه المكتب في مارس 2012 وأرسله إلى مديرية الشؤون القانونية والإدارية بوزارة التجهيز والنقل؛
- القيام بمجموعة من الإجراءات للامتثال للمرسوم رقم 2.99.1123 بتاريخ 4 مايو 2000 بتطبيق ظهير 1918 المتعلق بالاحتلال المؤقت للملك العمومي ؛
- اعتماد مجموعة من التدابير من أجل تطبيق ذعائر التأخر من جراء عدم احترام الآجال ؛
- إخبار مجلس الإدارة، إبان الدورة المنعقدة شهر مايو 2012، بلائحة الاتفاقيات المبرمة منذ 2010؛
- إجراء مهمة افتحاص الرسوم التجارية المحتسبة بناء على رقم المعاملات المصرح به من أجل التحقق من رقم السنوات 2006 إلى 2010 ووضع نظام للتصريح الاتوماتيكي ؛
- إرسال إشعارات من طرف المكتب عن طريق مفوضين قضائيين إلى محتلي الملك العمومي من أجل تقديم ضمانات بنكية. وقد قدم هذه الضمانات 57 % منطقة الطيران Aéropôle و81 % من باقي المستفيدين.

تدبير الطلبيات

كان المجلس قد وقف على مجموعة من المخالفات للنصوص التنظيمية المتعلقة بإبرام وإنجاز ومراقبة الصفقات العمومية وسندات الطلب. وقد أصدر على إثر ذلك عدة توصيات من أجل تحسين تدبير الطلبيات.

وقد اتخذ المكتب عدة تدابير في هذا الشأن ضمن الإستراتيجية 2010-2011. إلا أن هناك صعوبات لازالت عالقة تخص أساسا اشتغال لجنة طلب العروض وعدم اعتماد نظام جديد للاشتراء.

وقد أنجز المكتب على الخصوص ما يلي :

- اقتراح عتبات للمصادقة على الصفقات من طرف رئيس مجلس الإدارة أو المدير العام أو بعض المسؤولين المركزيين والترابيين للمكتب ؛
- الشروع في الافتحاص التقني للمعدات وتقويم سياسة الصيانة ؛
- اعتماد مرجعية جديد للاشتراء (نظام للاشتراء ودفتر الشروط الإدارية العامة -الأشغال ودفتر الشروط الإدارية العامة-الخدمات.
- الالتجاء بشكل أكبر إلى صفقات الإطار ؛
- الالتجاء إلى نظام التنقيط من أجل تقويم العروض التقنية المتعلقة بالدراسات والخدمات المعقدة الممكن قياسها بشكل شفاف. ومن شأن بعض المقتضيات المنصوص عليها في النظام الجديد أن تحسن من شروط تقويم العروض التقنية للمتنافسين؛
- نشر البرنامج السنوي التوقعي لطلبات العروض ابتداء من 2011 ؛
- تسجيل الأوامر بالخدمة بشكل ترتيبي زمني في كناش معد لهذا الغرض ابتداء من 2010.

وقد كان المجلس الأعلى للحسابات قد أوصى بافتحاص الصفقات العمومية بما في ذلك مرحلة التنفيذ.

وهذا ما قام به المكتب. منذ 2010. إلا أن العمل المنجز يحتاج إلى المزيد من الجهود نظرا لقلة الموارد البشرية الموضوعة رهن إشارة مديرية المراقبة العامة ونظرا للمشاكل التي تعتري مرحلة إبرام الصفقات.

كما أن هناك مشروع في طور الموافقة من أجل إعلان طلبات عروض لافتحاص الصفقات التي يتجاوز مبلغها 5 ملايين درهم . وقد تمت برمجت هذا المشروع في عام 2012.

وكان من توصيات المجلس الأعلى للحسابات أيضا أن يقوم المكتب بتملك الطائرة Beech King Air 200 التي توجد في ملكية الخطوط الجوية الملكية والتي جهزها المكتب بمبلغ 4 ملايين درهم من أجل المعايرة (calibration) في الطيران تفاديا لوقوع اضطراب في برنامج المعايرة.

هذا و قد سبق للخطوط الجوية الملكية أن أخبرت المكتب كتابة عن نيتها بيع الطائرتين BE200.

تدبير المداخيل

أوصى المجلس الأعلى للحسابات بما يلي:

- **فيما يتعلق برسوم الطيران**

- السهر على المراقبة الصارمة لرسوم التحليق ؛
- فرض احترام مقتضيات رسالة مكتب الصرف بتاريخ 14 أبريل 2000 على شركات الطيران التي تتوفر على ممثلين بالمغرب وأداء ثمن رسوم التحليق من طرفهم بالدرهم؛
- تحصيل المداخيل طبقا للأنظمة الجاري بها العمل ومن طرف الأشخاص المخولين لذلك ؛
- السهر على تحيين بعض الاتفاقيات من أجل تحسين مداخيل المكتب.

وتحقيقا لهذه الغاية قرر المكتب أن يعهد إلى أطراف خارجية بمهمة تحصيل المداخيل.

وبالإضافة إلى ذلك، أطلق المكتب دراسة لمراقبة التصريحات بأرقام المعاملات للفترة 2006 إلى 2010.كما برمج مهمات سنوية لمراقبة الرسوم وشرع في دجنبر2010 في افتحاص نظام فوترة الرسوم. وقام بمراجعة رسوم الطيران في أبريل 2012 بعد الموافقة على التعريفات من طرف مجلس الإدارة في نونبر 2011.

إلا أنه بالرغم من إحداث قسم مخصص لهذا الغرض مشكل من أربعة أفراد، لازال التحصيل يتم من طرف مراقبي الطيران المحليين الذي يجمعون بهذه الطريقة بين مهام متنافية وهي الفوترة والتحصيل.

وهو ما من شأنه أن ينعكس على التحصيل وعلى مراقبة الطيران.

و لازال المكتب يعاني من صعوبات فيما يخص تطبيق مقتضيات رسالة مكتب الصرف على أداء رسوم التحليق بالدرهم من طرف شركات الطيران التي تتوفر على ممثلين في المغرب.

- **فيما يتعلق بالرسوم الأخرى**

كان المجلس الأعلى للحسابات قد أوصى المكتب بوضع نظام فعال يمكن من تدبير ناجع لهذا المجال. وقد قام المكتب بالزيادة في ثمن الرسوم التجارية بالنسبة لبعض المستفيدين(concessionnaires) الذين كانوا يؤدون مبالغ غير كافية بالمقارنة مع حركة المسافرين أو مع مستفيدين آخرين يمارسون نفس النشاط. وقام بتحيين الرسوم بالنسبة لأنشطة كراء السيارات وبيع المنتجات والعمليات البنكية وعمليات أخرى. وقد نجم عن كل هذا الرفع من مستوى المداخيل ب 24,73 مليون درهم سنويا (بدون احتساب الرسوم).

وكان من توصيات المجلس الأعلى للحسابات تسوية الوضعية نحو شركة الخطوط الجوية الملكية والمحافظة على المصالح المالية للمكتب.

وتحقيقا لهذه الغاية تم توقيع مذكرة تفاهم بين المكتب وشركة الخطوط الجوية الملكية بتاريخ 25 نونبر 2011 نصت بالخصوص على ما يلي :

- الاتفاق على تعريفة جديدة للمطار مصادق عليها من طرف مجلس إدارة المكتب؛
- إلغاء رسم تجهيز المطارات بالنسبة للتذاكر التي تصدر في المغرب؛
- مراجعة التعريفات بزيادة 60 % على رسوم الركاب والسلامة والهبوط والتشوير بالنسبة للذار البيضاء وبتخفيض 10 % على رسوم الركاب بالنسبة لباقي المطارات ؛
- وضع جدول زمني للأداء التزمت شركة الخطوط الجوية الملكية باحترامه. وقد دفعت الشركة خلال الفترة الزمنية من نونبر 2011 إلى مايو 2012 مبلغ يفوق 540 مليون درهم. مما جعل الدين يصل إلى نسبة مقبولة في نظر المكتب.

وقد سبق للمجلس الأعلى للحسابات أن أوصى المكتب بتسوية ملف ATASA طبقا لبنود العقود المبرمة بين الطرفين وللتنظيمات المعمول بها في هذا الميدان.

وكانت ديون ATASA اتجاه المكتب حسب وضعية المحاسبة في نهاية أبريل 2012 تصل إلى 55,2 مليون درهم ومستحقات ATASA على المكتب 43,4 مليون درهم أي رصيد لصالح المكتب يقدر ب 11,8 مليون درهم إلا أنه نظرا لغياب الوثائق المثبتة للالتزام وسندات الطلب المتعلقة بالأداءات، طلب المكتب من مديرية المؤسسات العمومية والخوصصة في 27 دجنبر 2011 و20 يونيو 2012 الترخيص بالاستثناء من أجل التوقيع على اتفاقية لتسوية هذه الوضعية. ولم يلق هذا الطلب القبول، إذ أن كل نفقة يجب أن تتم وفقا للمقتضيات التنظيمية المعمول بها، لا سيما توفر الوثائق المثبتة.

وفيما يخص الامتيازات الممنوحة (concessions)، فقد سبق للمجلس أن أوصى المكتب باحترام قواعد طلبات العروض والمنافسة لمنح الامتيازات أو إبرام اتفاقيات تتعلق باستغلال المحلات المتواجدة بمطارات المملكة.

وتحقيقا لهذه الغاية فقد تم وضع نظام صادق عليه مجلس الإدارة بتاريخ 04 أكتوبر 2011. وفي شهر نونبر 2011، أعلن المكتب عن طلبات عروض لاستغلال المحلات التجارية في المحطات الجديدة (وجدة والحسيمة والرباط والداخلة) وفي المحلات الشاغرة في مطار محمد الخامس.

وكان من توصيات المجلس الأعلى للحسابات أيضا تقويم مساحات المحلات المشغولة والممنوحة وتحديد التواريخ المعتبرة للفوترة.

وقام المكتب في هذا الشأن بتقويم المساحات المشغولة فعليا من طرف المستغلين في كل من مطار محمد الخامس وبنسليمان. وعلى إثر هذه العملية، احتسب المكتب نقصا متراكما منذ 2010 يقدر ب 1.648.080,20 درهم (بدون احتساب الرسوم) سنويا بمطار محمد الخامس، وب 57.209,22 درهم (بدون احتساب الرسوم) سنويا بمطار بنسليمان. ويعتزم المجلس القيام بعملية مماثلة في 2013 لتغطية كل المطارات.

وكان المجلس قد أوصى بتسوية وضعية الاحتلال المؤقت للمقهى وموقف سيارات الأجرة ومعالجة المشاكل الصحية الناجمة عن هذا الوضع.

وقد شرع المكتب في سنة 2011 في إجراءات قضائية ضد المستغل من أجل الإفراغ وأداء المتأخرات.

3. المحطة 2 لمطار محمد الخامس

فيما يخص الملاحظات المثارة في 2009 من طرف المجلس والمتعلقة بالمحطة فقد قام المكتب بإنجاز مشروع خبرة يفترض تحقيقه في دجنبر 2012 ويتعلق بالجوانب التقنية وصفقات عمومية أخرى.

سادسا- مكتب الصرف

في تقريره السنوي برسم سنة 2010، قام المجلس الأعلى للحسابات بنشر أهم الملاحظات المتعلقة بمراقبة تسيير مكتب الصرف و تقديم توصيات تهدف إلى تطوير نظام مراقبة الصرف و تركيز المكتب على المهام المحددة له بحكم القانون وعقلنة موارده.

1. تذكير بأهم توصيات المجلس

- **فيما يتعلق بنظام الصرف**

- تحديث الإطار القانوني المنظم لرقابة الصرف ؛
- مراجعة مهمة مكتب الصرف في أفق التكيف مع المتطلبات الحالية لمراقبة الصرف؛
- إعادة هيكلة مكتب الصرف ليصير سلطة للنوظمة و المراقبة؛
- تحديث أنظمة الصرف في اتجاه تأطير الإجراءات المسطرية المتعلقة بالتحقيق في الملفات و التسوية الودية وتحديد آجال تقادم المخالفات و ذلك بهدف حماية حقوق الخاضعين لرقابة المكتب؛
- إعطاء أهمية خاصة لتحويلات الأموال للخارج في عمله الرقابي للعمليات المتعلقة بالمساعدة التقنية الأجنبية وبتحويل أرباح الأسهم للخارج؛
- وضع نظام رقابي احترازي قادر على اكتشاف العمليات المخالفة للنصوص المنظمة للصرف قبل تحويل الأموال من لدن الشركات المقيمة لفائدة الشركات الأم غير المقيمة؛
- وضع نظام للرقابة ملائم لشركات التأمين وإعادة التأمين؛
- ايلاء عناية خاصة ، في إطار القيام بمهمته الرقابية ،للعمليات التي تقوم بها البنوك لفائدتها أو لفائدة زبناءها بسبب المخاطر التي تحيط بتحويلات العملة الصعبة للخارج المخالفة للنصوص المنظمة للصرف؛
- وضع إطار قانوني مناسب لرقابة عمليات الاستثمار في المحفظة عبر بورصة القيم و المفتوحة للاكتتابات الأجنبية أو لصناديق الاستثمارات الأجنبية.

- **فيما يتعلق بنظام تقديم التقارير**

- توحيد شكل الدعامات الخاصة بإرسال التقارير و التصريحات الإحصائية لمكتب الصرف من لدن الخاضعين لمراقبته؛

- التوفر على نظام معلومات مناسب يتيح استغلالا أمثل من لدن مصالح المكتب؛
- تطوير إطار للتعاون و التنسيق و تبادل المعلومات بين كل المتدخلين في مجال الصرف؛

• **فيما يتعلق بالحكامة و تدبير الموارد**

- تمتيع مكتب الصرف بأجهزة الحكامة المناسبة لممارسة مهامه؛
- القيام بفسخ عقدي الكراء المتعلقين بالشقتين غير المستغلتين لاحتياجات المصلحة وذلك بتشاور مع وزارة المالية

• **فيما يتعلق بتدبير المركز الدولي للمؤتمرات و المعارض بالدار البيضاء**

- اتخاذ قرار، بتشاور مع وزارة المالية، يقضي بإبعاد المركز الدولي للمؤتمرات والمعارض بالدار البيضاء عن دائرة مهام مكتب الصرف؛
- إيجاد نمط تسيير مناسب لهذا المركز لضمان مردوديته.

وقام المجلس الأعلى للحسابات بتنفيذ مهمة لتتبع تنفيذ توصياته المتعلقة بمكتب الصرف سنة 2012 و هي توصيات سبق نشرها في تقريره السنوي برسم سنة 2010. و سجل المجلس بخصوص تتبع التدابير المتخذة من لدن المكتب بشأن تنفيذ التوصيات المذكورة أن هذا الأخير قام بتنفيذ جزء منها.

2. أهم التدابير التي اتخذها مكتب الصرف بشأن تنفيذ توصيات المجلس الأعلى للحسابات

في إطار تنفيذ توصيات المجلس انخرط مكتب الصرف في مسلسل إصلاح شامل بشأن مهمته الأساسية المتعلقة بمراقبة الصرف و كذا منظومته القانونية المتعلقة بنظام الصرف. و هكذا عمد المكتب إلى:

- إعداد مشروع قانون بشأن تعديل الإطار القانوني و المؤسساتي المتعلق بمراقبة عمليات الصرف. في هذا الباب تم إعداد مشروع قانون يقضي بتحويل المكتب إلى سلطة لتنظيم عمليات الصرف و تمتيعه بأجهزة الحكامة التي تمكنه من ممارسة مهامه .
- تسريع مسلسل تطوير النظام المعلوماتي المتعلق بعمليات الصرف و ذلك باللجوء إلى توحيد جزء من الدعامات المتعلقة بإرسال التقارير و التصريحات الإحصائية لمكتب الصرف من لدن الخاضعين لمراقبته، مع إرساء نظام لتبادل المعطيات المعلوماتية بين المكتب و الوسطاء المرخص لهم بالقيام بعمليات الصرف.
- إرساء نظام لمراقبة تحويلات الأموال للخارج في إطار العمليات المتعلقة بالمساعدة التقنية الأجنبية وبصفة خاصة التحويلات العملة الصعبة للخارج من لدن شركات التدبير المفوض باعتبارها فروع لشركات أجنبية ؛
- و استجابة للمتطلبات الجديدة لمراقبة عمليات الصرف و تطبيقا لمبادئ الحكامة الجيدة قام المكتب بوضع هيكلة تنظيمية جديدة تم في إطارها تبني رؤية جديدة تعتمد على مفهوم المخاطب الوحيد من خلال خلق دائرة (مديرية) خاصة الوسطاء المرخص لهم بالقيام بعمليات الصرف (البنوك)؛
- اعتماد مسطرة داخلية تتيح تتبع الأشخاص المستفيدين من ناتج الغرامات المتحصل عليها من التسويات الودية والمصادرات بطريقة تبين مدى مساهمة كل من هؤلاء المستفيدين في هذا الناتج؛
- الفصل بين مهام مراقبة الصرف و مهام تدبير المنازعات بطريقة تسمح بتفادي تضارب المصالح بين اقتراح الغرامة من لدن المفتش الذي ينجز المهام الرقابية و الربح الذي يمكن أن يجنيه من توزيع ناتج الغرامات؛
- خلق لجنة للتسويات الودية تتكون من رؤساء الدوائر تختص في تقديم اقتراحات لإدارة مكتب الصرف (المدير والكاتب العام) بشأن الغرامات المقترحة في إطار التسويات الودية لملفات المنازعات. و في هذا الباب ينبغي التأكيد على أن المدير والكاتب العام لا يحضران مداولات هذه اللجنة لتفادي أي تأثير في قراراتها. و لا تصبح الغرامات نهائية إلا بعد أن تحظى بمصادقة مدير مكتب الصرف عليها.
- وضع نظام أساسي جديد خاص بمستخدمي مكتب الصرف؛
- فسخ عقد الكراء المتعلق بإحدى الشقتين غير مخصصتين لحاجة المرفق العام (بحكم أنهما مستغلتين من

لدن أشخاص لا علاقة تربطهم بالمكتب) بعد موافقة وزارة الاقتصاد و المالية في تاريخ 30 شتنبر 2011 ووقف أداء واجبات الكراء و فواتير الماء والكهرباء بالنسبة للشقة الثانية في انتظار مرافقة الوزارة الوصية بشأن الفسخ النهائي لعقد الكراء المتعلق بها.

3. توصيات في طور التنفيذ

نحو إصلاح الإطار القانوني و المؤسساتي

سجل المجلس الأعلى للحسابات أن مكتب الصرف أعد، بتعاون مع السلطات المختصة، مشروعي قانون يهم الأول عمليات الصرف و يتعلق الثاني بتحويل المكتب إلى سلطة لنوظمة عمليات الصرف. وقد تمت برمجة مشروعي القانون في المخطط التشريعي للحكومة برسم 2012-2016.

بالنسبة للجانب التنظيمي، فقد وضع المكتب هيكلة تنظيمية جديدة تمت المصادقة عليها من لدن وزارة المالية في فاتح أكتوبر 2012 و ذلك استجابة للمتطلبات الجديدة لمراقبة عمليات الصرف و تطبيقا لمبادئ الحكامة الجيدة.

بيد أن تنفيذ الإصلاح الشامل للإطار القانوني و المؤسساتي يبقي رهينا بدخول مشروعي القانون المشار إليهما أعلاه إلى حيز الوجود بعد استنفادهما للمساطر السلطتين التنفيذية والتشريعية .

نحو اعتماد مقاربة جديدة لمراقبة شركات التأمين و إعادة التأمين

سبق للمجلس الأعلى للحسابات أن أوصى مكتب الصرف بضرورة وضع نظام مراقبة خاص بعمليات الصرف المتعلقة بشركات التأمين و إعادة التأمين.

واعتمد المكتب ،حسب مسؤوليه، رؤية جديدة للمراقبة تنبني على المقاربة المحاسبية التي ستعتمد على مراقبة الوثائق المحاسبة لشركات التأمين و إعادة التأمين إلى جانب المراقبة التي تقوم على أساس كشوفات حسابات هذه الشركات.

و تعتمد هذه المقاربة الجديدة على ثلاثة مصادر للمعلومات من أجل المقارنة بين المعلومات المقدمة من البنوك في إطار تبادل المعطيات المعلوماتية مع هذه البنوك و المعلومات المقدمة من شركات التأمين و إعادة التأمين في إطار منظومة التصريحات الالكترونية و تلك المستخرجة من التطبيق المعلوماتي الخاص بالتقارير التي ترسلها لأبناك بشكل آلي للمكتب.

هكذا يبدو أن المكتب قد انخرط في مشروع لاعتماد مقاربة جديدة في مجال مراقبة عمليات الصرف المتعلقة بشركات التأمين و إعادة التأمين.

نحو تحسين نظام مراقبة المساعدة التقنية الأجنبية و تحويل الأموال للخارج

فيما يتعلق بتتبع عمليات تحويل أرباح الأسهم للخارج فان المكتب يقوم بمراقبتها على أساس التقارير التي يتوصل بها البنوك من خلال تبادل المعطيات المعلوماتية مع هذه البنوك في إطار قاعدة المعطيات الموضوعة لهذا الغرض، مع اعتماد تقنية التقاطعات بين تقارير الأداء الواردة من المؤسسات البنكية و التصريحات الجمركية التي يتوصل بها المكتب من إدارة الجمارك بغرض استخدامها ، في نفس الوقت، في مراقبة عمليات الصرف و في إعداد الإحصائيات المتعلقة بالمبادلات الخارجية.

و تجدر الإشارة في هذا الصدد إلى أن مراقبة عمليات تحويل أرباح الأسهم للخارج تتم حسب أهمية المبالغ المحولة من خلال الاطلاع على الملفات المتعلقة بهذه العمليات لدى الشركات التي تنجزها.

هذا و قد وضع المكتب نظاما لمراقبة عمليات التحويلات التي تنجزها الشركات المغربية، خاصة تلك المتعهدة بعقود التدبير المفوض للمرافق العمومية، برسم عمليات المساعدة التقنية الدائمة أو المؤقتة.

فضلا على ذلك، قام المكتب بإعداد مذكرة معلومات موجهة للشركات التي ترغب في إبرام عقود التوكيل الأجنبية بهدف تحسيسها بضرورة التفاوض الجيد بشأن الشروط التعاقدية مع الشركاء الأجانب.

و سيمكن هذا النظام ، حسب مسؤولي المكتب، من مراقبة التحويلات الواردة في العقود بمجرد توطينها، و ذلك من خلال فحص الشروط التعاقدية الواردة في هذه العقود التي يتوصل المكتب بنسخ منها إما بمناسبة طلب الحصول على ترخيص أو للإخبار. غير أن فعالية هذا النظام لا يمكن تقييمها إلا بعد تجريبه لمدة معقولة.

4. بعض أوجه القصور القائمة

➢ غياب إطار تنظيمي منظم للتسويات الودية

أنجز المكتب ميثاقا بشأن المراقبة والمنازعات المتعلقة بعمليات الصرف وحظي بالمصادقة و تم نشره في موقعه الرسمي. و تم بمقتضى هذا الميثاق الفصل بين المصلحة المكلفة بالمنازعات و تلك الخاصة بالتفتيش من خلال إحداث دائرة (مديرية) خاصة بالمنازعات و الشؤون القانونية.

بيد أن وضع إطار تنظيمي و إجرائي (مسطري) بشأن التحقيق في ملفات المنازعات، كما سبق و أن أوصى بذلك المجلس الأعلى للحسابات، يتطلب وضع مسطرة للمراقبة والمنازعات عن طريق التشريع الأصلي أو الفرعي من أجل ضمان حقوق الدفاع للأشخاص الخاضعين لمراقبة مكتب الصرف و ليس مجرد ميثاق.

➢ غياب إطار قانوني مناسب لمراقبة عمليات الاستثمار في المحفظة عبر بورصة القيم بالدار البيضاء

سبق للمجلس أن أوصى المكتب بوضع نظام قانوني مناسب لمراقبة عمليات الاستثمار في المحفظة عبر بورصة القيم والمفتوحة للاكتتابات الأجنبية أو لصناديق الاستثمارات الأجنبية.

وبدل المكتب، حسب تصريحات مسؤوليه، مجهودا مهما لتوقيع اتفاقيات مع مجلس القيم المنقولة و بورصة القيم بالدار البيضاء بهدف وضع نظام لمراقبة عمليات الاستثمار في المحفظة عبر بورصة القيم. غير أنه، و إلى غاية نهاية سنة 2012، لم يتم اعتماد أي نظام بهذا الشأن.

➢ استمرار المكتب في ممارسة أنشطة لا تمت بصلة بمهمته الأساسية

سبق للمجلس أن أوصى المكتب بضرورة القيام بالأعمال التي تدخل في دائرة المهام المخولة له بحكم القانون. في هذا الصدد اعتمد المكتب هيكلة تنظيمية جديدة منذ الفاتح من أكتوبر 2012 حرصت على تحديد مهامه بناء على اختصاصاته القانونية مع حصر مهمة كل بنية من بنياته الإدارية.

و فضلا عن ذلك، فقد حدد مشروع القانون المتعلق بعمليات الصرف المشار إليه أعلاه، و الذي أرسل إلى الأمانة العامة للحكومة، بشكل واضح مهام و اختصاصات المكتب.

➢ نظام استغلال غير ملائم للمركز الدولي للمؤتمرات و المعارض بالدار البيضاء

سبق للمجلس الأعلى للحسابات أن أوصى السلطات العمومية بضرورة إيجاد نمط تسيير مناسب للمركز الدولي للمؤتمرات والمعارض بالدار البيضاء لضمان مردوديته، بحكم أن هذا الأخير قد كلف انجازه استثمارات عمومية مهمة.

و تنفيذا لهذه التوصية عمد مكتب الصرف إلى مراسلة الوزارة المكلفة بالاقتصاد والمالية بشأن طلب تعليمات بخصوص إخراج المركز من دائرة مسؤولية المكتب وتكليف مؤسسة عمومية أخرى بمهمة تسييره أو إدراجه ضمن مهامه حتى يتمكن من استغلاله بطريقة قانونية وذلك باللجوء إلى تعديل ظهير 22 يناير 1958 المحدد لاختصاصاته. في حين لم يتم اتخاذ أي قرار بشأن هذا الموضوع.

سابعا- المكتب الوطني للصيد

تبعا لمهمة مراقبة التسيير المنجزة بالمكتب الوطني للصيد سنة 2007، أصدر المجلس الأعلى للحسابات عدة توصيات تتعلق بالتنظيم والمراقبة الداخلية ونظام المعلومات والسلامة وصحة المنتوج وتنظيم البيع. وفي شهر يناير 2013، قام المجلس بإنجاز مهمة تقصي لتتبع مآل هذه التوصيات.

1. أهم الإنجازات

منذ 2008، باشر المكتب عدة إجراءات لتتبع توصيات المجلس الأعلى للحسابات وكذا لمواكبة المهام الجديدة الموكلة إليه من طرف مخطط أليوتيس. وهكذا تم اتخاذ الإجراءات التالية :

- وضع هيكل تنظيمي جديد في 2008 ؛
- تشغيل أسواق بيع السمك بالجملة بالدار البيضاء في نونبر 2008 و وجدة في غشت 2009 ولا زالت الأشغال جارية بالنسبة لخمسة أسواق أخرى ؛
- وضع خارطة مخاطر سنة 2009 ؛
- وضع نظام معلومات مندمج سنة 2008 ؛
- لجوء المكتب ،فيما يخص التوظيفات، لتنظيم مباراة توظيف سنة 2012 ؛
- تهيئ مسطبة للتفريغ الذائم والسريع لمنتوج الصيد يحفظ سلامة وجودة المنتوج ؛
- تأهيل مجموع أسواق السمك لتحترم قواعد الصحة؛
- تعزيز المراقبة الصحية بعد تبني القانون رقم 07-28 بتاريخ مارس 2010 المتعلق بالسلامة الصحية للمنتوجات الغذائية و توفير مسؤول عن الجودة داخل أسواق السمك.

2. الإجراءات المخصصة للتوصيات

➢ فيما يخص التنظيم والإستراتيجية

أوصى المجلس بتمكين المكتب من هيكل تنظيمي يساعده على أداء مهامه في أحسن ظروف الفعالية والأداء. كما أوصى بالتنسيق مع الشركاء المعنيين من أجل بناء وتشغيل أسواق بيع السمك بالجملة خارج مجال الملك العام البحري ووضع تنظيم جاري للمصايد الجديدة وتحديث النصوص التنظيمية.

وأوصى المجلس كذلك أن ينكب المكتب على مهمته الأساسية أي تنظيم بيع منتوجات البحر وتطوير الصيد الساحلي والتقليدي.

لتنفيذ هذه التوصيات، وضع المكتب الوطني للصيد هيكلا تنظيميا جديدا سنة 2008. كما أن مشروع هيكل تنظيمي جديد تم تقديمه لمجلس الإدارة سنة 2011 مصادق عليه من طرف مديرية المؤسسات العمومية والخوصصة لكي يتلاءم مع المهام الجديدة الموكولة للمكتب في إطار مخطط أليوتيس أي تدبير المجالات المينائية المخصصة للصيد وأسواق السمك ومناطق الصيد في قرى الصيادين ونقط التفريغ المجهزة.

وفي هذا السياق، تم إنجاز بعض الدراسات الإستراتيجية في إطار التنمية القطاعية. وتعتبر هذه الدراسات شرطا أوليا لتحقيق مهام المكتب الوطني للصيد.

فيما يخص أسواق بيع السمك بالجملة، فمنذ تشغيل سوقي الدار البيضاء ووجدة تباعا في 2008 و2009، رأت النور مشاريع 6 أسواق بالجملة وهي الآن في محطات مختلفة من الإنجاز (بني ملال، مكناس، مراكش، تازة، الرباط وتطوان).

فيما يخص التنظيم التجاري للمصايد الجديدة، باشر المكتب الوطني للصيد الإجراءات التالية :

- الوضع والتنفيذ الفعلي لمخطط تهيئة الطحالب ابتداء من يوليوز 2010؛
- مراجعة وتحديث النصوص التنظيمية (مرسوم رقم 531-74-2 بتاريخ 21 ابريل 1975 ودفتر الشروط العامة والخاصة لأسواق السمك) و التي تتم تدريجيا بالتشاور مع الوزارة الوصية.

فيما يخص أجهزة الإدارة والرقابة الداخلية

أوصى المجلس بعقد اجتماعات مجلس إدارة المكتب بشكل منتظم وتفعيل دور اللجنة الإدارية. كما أوصى برسم خارطة للمخاطر المرتبطة بنشاط المكتب وبرمجة التدخلات وفقا لذلك. كما أوصى أيضا بتنفيذ توصيات المراجعة الداخلية(التدقيق).

وفي هذا الإطار، قام المكتب بالإجراءات التالية :

- برمجة اجتماعات مجلس إدارته مرتين في السنة (يونيو ودجنبر). غير أن تحديد تاريخ انعقاد مجلس الإدارة يبقى رهينا بقرار رئيسه؛

وتجدر الإشارة إلى أن معدل الاجتماعات لم يتم احترامه سنتي 2009 و2011 مما يمثل توجها مخالفا لقواعد الحكامة الجيدة. كما أن اللجنة الإدارية للمكتب لم تنعقد أبدا؛

- في إطار تخطيط وبرمجة مهام التدقيق، تم إنجاز تشخيص شامل للمخاطر المحتملة (تقييم المخاطر المرتبطة بالمراقبة الداخلية، مكامن ضعف كل عملية أو مصلحة والرهان المالي). هذا التشخيص المنجز في 2002 ثم 2009 يمثل خارطة المخاطر التي يتعرض لها المكتب الوطني للصيد؛

على ضوء هذا التشخيص، تم تحديد معامل مخاطر لكل مصلحة. تتحدد أولوية وتواتر تدخلات مديرية التدقيق الداخلي بارتباط مع معامل المخاطر المسند لكل مصلحة؛

- الإدارة العامة مطالبة بإيلاء اهتمام أكبر لتدبير المخاطر وذلك بالتفاعل بشكل سريع مع المخاطر المحددة؛
- لم تتجاوز نسبة تحقيق وتطبيق توصيات التدقيق الداخلي 34 % خلال سنوات 2010 و2011 و2012.

إن تنزيل توصيات التدقيق الداخلي يتطلب تظافر جهود جميع المتدخلين وخصوصا الإدارة العامة للمكتب.

فيما يخص نظام المعلومات والتدبير

سبق للمجلس أن أوصى بوضع نظام معلوماتي مندمج يتضمن مجموع أنشطة المكتب وتكون تطبيقاته متواجهة.

ولتطبيق هذه التوصيات، وضع المكتب الوطني للصيد نظاما معلوماتيا مندمجا يغطي المحاسبة العامة وتدبير المشتريات، والمحاسبة الميزانياتية والمحاسبة التحليلية (التكاليف) وتدبير الممتلكات وتدبير الخزينة وتدبير حظيرة السيارات وكذا تدبير المخزون. كما أن هذا النظام المعلوماتي يتوفر على واجهة مع تدبير الموارد البشرية AGIRH وتطبيق مايا الذي واكب تطور مهام المكتب خلال العقد الأخير.

ورغم ضخامة الاعتمادات والنفقات التي رصدت من أجل وضع نظام معلوماتي جديد (4.946.826,60 درهم) فوحدة التطبيق المخصص للمشتريات يتم تشغيله في نظام المعلومات مما يتطلب القيام بتدقيق لتحديد مكامن الخلل التي تمنع إدماج مجموع مهام المكتب في النظام المعلوماتي الجديد.

فيما يخص الموارد البشرية

أوصى المجلس بالتوفر على رؤية واضحة في تدبير الحياة المهنية للموارد البشرية وبتطبيق نتائج الدراسة التي كلفت ما يناهز 2 مليون درهم.

وفي هذا الصدد، تم تقديم والمصادقة على مشروع نظام أساسي من طرف أعضاء اللجنة المديرية للمكتب وتم طرحه للشركاء الاجتماعيين منذ أبريل 2008 للتشاور ولم يتم قبوله نظرا للاختلاف حول مسألة التعويضات التي يقترحها هذا المشروع والتي لا تستجيب لانتظارات الشغيلة كما عبر عن ذلك ممثلي المستخدمين.

من المهم التأكيد على أن الدراسة التي كلفت ما يناهز مليوني درهم لم يتم تفعيل نتائجها ولا زال مستخدمو المكتب خاضعين لنظام أساسي مؤقت.

فيما يخص التعيينات، نظم المكتب أواخر 2012 مباراة للتوظيف وهو ما يستجيب لملاحظات المجلس المتعلقة بغياب الشفافية والمنافسة في هذا الباب.

فيما يخص عملية بيع السمك

أوصى المجلس ب:

- توضيح التنسيق الواجب تحقيقه بين قبطانية الموانئ والمندوبيات الجهوية للمكتب الوطني للصيد حتى تصبح مراقبة إنزال منتوج الصيد فعالة وبالتالي خفض الكميات التي يتم بيعها خارج أسواق بيع السمك؛
- احترام قواعد المنافسة الشريفة أي نظام الضمانات أو التسبيقات وحوسبة المساطر والاجراءات لتتبع منتظم لهذه القواعد؛
- إلزام جميع مهنيي الصيد باستعمال الصناديق البلاستيكية الموحدة للحفاظ على جودة منتوج البحر؛
- تعميم وتقوية المراقبة الصحية لمنتوجات البحر وذلك بدعوة وزارة الفلاحة على جعل المراقبة البيطرية إجبارية ومنتظمة في جميع أسواق بيع السمك؛
- احترام قواعد السلامة والوقاية وكذا القواعد المسطرة من طرف إدارة المكتب؛
- تعميم حوسبة الوزن في جميع أسواق السمك والمصادقة على المذكرات التي تحدد وزن كل صندوق بالنسبة للأنواع غير الخاضعة للوزن؛
- تضمين الوثائق التي تسمح بخروج مشتريات السمك من الميناء بمعلومات تسمح فقط للكميات المؤدى ثمنها بمغادرة أسواق السمك؛
- مباشرة التفكير بشراكة مع الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي من أجل تعميم التغطية الاجتماعية لمجموع العاملين بالبحر بما فيهم الصيادون التقليديون.

فيما يخص التنسيق بين المكتب والقبطانية وجب التأكيد على أن اجتماعات اللجنة التقنية للميناء غير كافية لضمان وتحسين مراقبة إنزال منتوج الصيد بالمرفأ. وحتى يصبح التنسيق ممكنا وتحسين فعالية المراقبة فمن الواجب مأسسة هذه العلاقة بين المكتب الوطني للصيد والقبطانية.

- يجب التأكيد على أن التنسيق من أجل ضبط القطاع غير المهيكل يتم مع مندوبيات وزارة الصيد البحري.
- وضعت وزارة الصيد البحري بالتعاون مع المكتب الوطني للصيد قواعد لضبط البيع خارج نطاق أسواق السمك (ضرورة التصريح عن الصيد ومشروع قانون المتعلق بالصيد السري الغير المصرح به و الغير المقنن وبطاقات التزويد بالوقود.
- فيما يخص نظام الضمانات تتجه مجهودات المكتب حاليا نحو حوسبة المزادات في كل أسواق السمك وذلك لضمان تتبع حقيقي للضمانات وقد تم إنجاز مسلسل الحوسبة بنحو 80 % .

غير أن حوسبة المزادات لايضمن بشكل آلي توقيف عملية بيع تتجاوز حدود الضمانة. ولهذا فإن مبلغ المشتريات من السمك المتنازع بشأنها في مجموع أسواق السمك بلغ 16.940.816 درهم للفترة مابين سنة 2000 و2012.

أما فيما يخص الصناديق البلاستيكية فقد عهد بتدبيرها للمكتب منذ شتنبر 2009. إن استعمال هذه الصناديق الذي كان مقررا بداية 2011 لم يتم بعد تعميمه على مجموع موانئ الصيد رغم الاستثمارات الضخمة التي تم اعتمادها (225.416.012,00 درهم معتمدة من مبلغ إجمالي مرصود يصل ل230.000.000,00 درهم). حاليا، فقط موانئ الصيد أكادير والعيون وطان طان والذاخلة تستعمل الصناديق البلاستيكية.

فيما يخص المراقبة الصحية، فمنذ إنشاء المكتب الوطني للسلامة الصحية للمواد الغذائية سنة 2009 والمصادقة على القانون رقم28.07 بتاريخ 11 فبراير 2010 المتعلق بالسلامة الصحية للمنتجات الغذائية، فإن المراقبة الصحية تم تعزيزها وتقويتها على مستوى مجموع موانئ الصيد. وعلى جميع المتدخلين العمل على تعميم هذه المراقبة للوصول إلى تتبع آثار منتوجات الصيد.

كما وجبت الإشارة كذلك إلى أنه تبعا للتدقيق الاستراتيجي والمؤسساتي والعملياتي والذي كان موضوعه المكتب الوطني للصيد، فإن الوزير الأول دعا وحث المصالح البيطرية لتعزيز المراقبة الصحية لمنتوجات الصيد.

قام المكتب الوطني للصيد بتنفيذ التوصية المتعلقة بقواعد السلامة والوقاية عبر الإجراءات التالية:

- تم تعزيز المندوبيات الجهوية بمسؤولين عن تدبير الجودة يسهرون على تطبيق القواعد السليمة للوقاية ؛
- إجبار جميع العاملين والمتدخلين في أسواق السمك على حمل بطاقة ولوج وارتداء الوزرة؛
- بناء أسواق سمك من الجيل الجديد تضمن مبدأ السير إلى الأمام وبفصل منتوج الصيد عن الأشخاص ؛
- الإعلان و تنفيذ الصفقات المتعلقة بتنظيف أسواق السمك ومرافئ التفريغ التي عهد بها للمكتب في إطار تدبير وتسيير موانئ الصيد.

غير أنه لا بد من الإشارة إلى آن الولوج إلى موانئ الصيد وخصوصا أسواق السمك يبقى مفتوحا لأشخاص لا يحملون بطائق ولوج ولا يرتدون ورزازات. كما أن في بعض الأسواق يسود جو من عدم الأمن والأمان مع تواجد أشخاص أجانب عن المهنة. لذا، ففي انتظار تفعيل القانون رقم 14.08 ل 02 يونيو 2011 المتعلقة بتجارة السمك وجب الحد من ولوج أسواق السمك ليقتصر فقط على المهنيين.

فيما يخص تعميم حوسبة الوزن على مجموع أسواق السمك، فقد أكد المكتب أنه عمد بشكل منهجي على وزن السمك باستثناء الأنواع ذات القيمة التجارية الضعيفة والتي تباع بالصندوق بكميات كبيرة في أسواق السمك والتي يحدد ثمنها على أساس عينة من الصناديق لتصبح مرجعا يتم تحديثه بشكل دوري كما أن تعميم حوسبة الوزن مرتبط بتعميم حوسبة مجموع سلسلة البيع.

بالنسبة للمراقبة في نقط الخروج، فإن سندات (قسيمات) الخروج المسلمة لتجار السمك لا تفيد أو تخبر بأن السمك تم تأدية ثمنه فعلا. فالهدف هو التأكد من أن السمك تم فعلا بيعه داخل أسواق السمك. أما بالنسبة للمشترون الذين يتجاوزون مبلغ الضمانة أو غير قادرين على الوفاء بديونهم، فإن سندات الخروج لا يتم تسليمها لهم إلا بعد تسوية وضعيتهم مع الصندوق. لذا وجب تعميم سندات الخروج لتأكيد أن مشتريات السمك تمت داخل أسواق السمك.

لقد اقتصرت التغطية الصحية على ثلاث موانئ: الناظور والعرائش والمهدية. وبطلب من الصيادين التقليديين، قام المكتب باقتطاعات لصالح الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي. وتقوم وزارة الصيد البحري بإعداد مشروع اتفاق في هذا الصدد. وعلى المتدخلين : المكتب والصندوق الوطني للضمان الاجتماعي والشركاء الاجتماعيين الإسراع في تعميم التغطية الصحية لتشمل مجموع رجال البحر.

➢ فيما يخص تدبير المنازعات المتعلقة بتحصيل المداخيل

أوصى المجلس الأعلى للحسابات بما يلي:

- تحسين تدبير ملفات المنازعات وضمان تتبعها عبر التنسيق بين مختلف المصالح المعنية واللجوء إلى المحاكم في آجال معقولة.
- احترام مقتضيات الفصل 51 من الظهير الشريف بمثابة القانون رقم 255-73-1 بتاريخ 23 نونبر 1973 المتعلق بالصيد البحري والذي يخص الحجز على السمك الذي تقوم به مندوبيات المكتب الوطني للصيد.
- التوقف عن مباشرة الاقتطاعات على بيع السمك ودفعها لجمعيات الأعمال الاجتماعية للعمالات والأقاليم الجنوبية بدون سند قانوني ؛
- التوقف عن اقتطاع 3 % من الضريبة الجماعية التي يتم تحصيلها لصالح الجماعات المحلية المعنية ومباشرة مفاوضات مع المديرية العامة للجماعات المحلية في هذا الموضوع.

فيما يخص تدبير المنازعات، يؤكد المكتب على أن المبالغ غير المؤداة يتم إبلاغ المصلحة القانونية بها والتي تباشر مسطرة التراضي أو المسطرة القانونية. كما أن مسطرة تحدد أشكال التبليغ وتحليل وتتبع ملفات المنازعات هي في طور الإعداد. غير أن المكتب يفضل اللجوء إلى مسطرة الحلول الحبية حتى يتجنب الإكراهات المرتبطة بالمسطرة القضائية.

ويعتبر تدعيم وتقوية المصلحة القانونية من الأولويات حتى تتمكن من تتبع جيد لملفات المنازعات. فتدبير المنازعات يتطلب تتبعا مستمرا وتنظيما فعالا لتسريع مسطرة تحصيل ديون المكتب. وهكذا، فمن مجموع 30 ملفا متنازع عليه بخصوص أكرية محلات تجار السمك والتي أثارها المجلس خلال تقريره سنة 2007، لم يتم تصفية سوى 13 ملفا وست ملفات من ضمن 16 ملفا تخص شراء السمك.

فيما يخص الحجز على السمك يؤكد المكتب على أن تحويل المبالغ المتعلقة بهذا الحجز كانت تتم فيما قبل لصالح جمعية الأعمال الاجتماعية لوزارة الصيد البحري طبقا لإرسالية الكاتب العام لهذه الوزارة. أما اليوم وبعد دورية الكاتب العام لوزارة الصيد البحريDCAJ/DAJ رقم 1602 بتاريخ 7 مارس 2007 والتي تحدد شروط وإجراءات تحويل المبالغ المتأتية من بيع السمك المحجوز فإن مندوبيات المكتب الوطني للصيد تقوم بتحويل هذه المبالغ لصالح خزينة الدولة.

غير أن المبالغ المتأتية من بيع السمك المحجوز لا زالت حبيسة حسابات المكتب ولم يتم بعد تحويلها إلى الخزينة العامة للدولة وذلك لغياب توصيات من الإدارة العامة للمندوبين في ذلك الصدد.

ويصل مبلغ الحجوزات بمندوبية العيون لوحدها ل 150.325,60 درهم على مستوى سوق تحري اعتماد السمك الصناعي (CAPI) و1.464.470 درهم على مستوى سوق السمك.

أما فيما يخص الاقتطاعات على البيع فيؤكد المكتب على أن المبالغ المحجوزة في حسابات المندوبيات الجهوية سيتم تحويلها للخزينة حال التوصل برقم الحساب المخصص لذلك.

ويجب الإشارة إلى أن نسبة الاقتطاع لصالح جمعيات الأعمال الاجتماعية لعمالة العيون قد تم تخفيضه من 1 % إلى 0,35%. ولا زالت المديرية الجهوية تقوم بهذه الاقتطاعات دون أساس قانوني ودون تحويل الاقتطاعات للجمعيات منذ سنة 2008. وتصل المبالغ المقتطعة والمحجوزة بحسابات المكتب ل 2.976.830,08 درهم حتى أواخر دجنبر 2012.

يعتبر المكتب الاقتطاع على الضرائب المحلية كخدمة يجب أن يؤدى عنها سيسعى المكتب على تقعيد هذا الاقتطاع بالتوافق مع المديرية العامة للجماعات المحلية.

ثامنا - الشركة الوطنية للنقل و اللوجيستيك

على إثر مهمة مراقبة التسيير التي أنجزها المجلس الأعلى للحسابات سنة 2008، تم القيام سنة 2013 بمهمة للتقصي قصد تتبع مآل التوصيات الصادرة عن المجلس.و قد أسفرت هذه المهمة عن ما يلي:

1. الإنجازات الكبرى

قامت الشركة الوطنية للنقل واللوجستيك بإعطاء الانطلاقة للمشاريع العرضية التالية :

- إعادة هندسة نظام تدبير الجودة و مطابقته ل ISO 9001 2008V ؛
- مشروع تنمية الموارد البشرية؛
- ورش التواصل الداخلي و الخارجي ؛
- ورش التوجيه و مراقبة التسيير والمحاسبة التحليلية ؛
- تعزيز الرقابة الداخلية.

كما قامت الشركة أيضا بوضع دليل المساطير المتعلقة بالتدبير والمراقبة الذي تمت وضعه في نظام تدبير الجودة الذي يشمل جميع الميادين (التنظيم، الموارد البشرية، المحاسبة و المالية).

و بالموازاة مع ذلك قامت الشركة بوضع مشروع تحويل الخدمات للإدارات. هذا المشروع يتمحور حول شقين أساسيين يمكنان من تقديم عرض مندمج يشمل مختلف مراحل حياة العربة.

مركزيات المقتنيات

يتعلق الأمر باقتناء مجموعة من العربات (السياحية، النفعية، الخاصة) لفائدة الإدارات والجماعات المحلية مع احترام مبادئ المنافسة و الشفافية.

تدبير الأسطول

يتعلق الأمر بخدمات التسيير الإداري و التقني و كذا صيانة أسطول العربات المكونة لحظيرة سيارات الدولة (الصيانة والإصلاح، تدبير الوقود، بيع العربات المتلاشية).

و تعتبر الشركة من خلال هذه العروض الجديدة شريكا متميزا للدولة حيث تقدم لها إمكانيات ترشيد النفقات المتعلقة بحظيرة السيارات. الأمر الذي سمح للمشترين العموميين من تحقيق أرباح تراوحت بين 5 و 10 % فيما يخص العربات التي لا يتجاوز عمرها خمس سنوات و10 % بالنسبة للعربات التي تقل حمولتها عن ثلاث أطنان و نصف (أي بين 32 و 72 مليون درهما بناء على نفقات 2009)، و من 1 % إلى 5 % بالنسبة للعربات التي تفوق حمولتها 3.5 طنا و الآلات التي تبلغ قيمتها بين 3 و 19 مليون درهم بناء على نفقات 2009. و قد حقق المشترون العموميون أيضا أرباحا لا تقل عن 10 % (ما يقدر ب 39 مليون درهما بناء على نفقات 2009) المتعلقة باقتناء قطع الغيار و اليد العاملة المكلفة بالصيانة، و هو ما يمثل اقتصاد سنوي ناهز 78 مليون درهما.

و لتحقيق هذه الأهداف قامت الشركة بإعطاء الانطلاقة لتجربة رائدة بشراكة مع وزارة التجهيز والنقل التي أوصت بتسهيل إعادة الانتشار.

2. تتبع توصيات المجلس الأعلى للحسابات

فيما يتعلق بإرجاع الباقي من الأموال المتعلقة بتسيير حظيرة العربات

لقد أوصى المجلس الشركة بتحديد الوضعية الكاملة و المضبوطة للفائض المتعلق بأقساط التأمين و عند الاقتضاء، مراجعة المبالغ التي يتم إرجاعها للإدارات المعنية مع الوكيل. و في حالة عدم التمكن من ذلك يلزم إرجاع مبلغ 5.360.107,00 درهما الذي يوجد في ذمة شركة التأمين برسم السنوات من 2001 إلى 2007 إلى الخزينة.

التنازل و البيع

- **التنازل عن العربات**

لقد أوصى المجلس الشركة بإنجاز وضعية سنوية مفصلة للعربات التي يتجاوز سنها عشر سنوات وإرسالها إلى رئيس الحكومة و وزير الاقتصاد و المالية و إلى الإدارات المعنية مع إطلاعهم على كلفة صيانة العربات القديمة بالمقارنة مع تلك التي تم اقتناءها حديثا. كما أوصى المجلس الشركة باتخاذ التدابير الضرورية لمطابقة معايير السلامة المتعلقة بحظيرة العربات خاصة ما يتعلق بالولوج و السير و وحدات المرور وكذا التجهيز (مطافئ، مداخل الحرائق، المقطورات...). كما أوصى المجلس أيضا الشركة بوضع محاسبة للجرد.

- **التنازل عن العربات المتلاشية**

لقد أوصى المجلس الشركة على وضع مرجع لقيمة العربات المتلاشية التي يتم التنازل عنها يتضمن على مؤشرات من شأنها تبسيط و تقنين الخبرة.

لقد أخذت الشركة بعين الاعتبار مجموع التوصيات و قامت بإرجاع المبالغ المتعلقة بفائض أقساط التأمين وبالتعويض عن الأضرار الناجمة عن الحوادث و بمداخيل بيع العربات المتنازل عنها أو التي تم تفويتها إلى الموظفين.

و فيما يخص إرجاع فائض أقساط التأمين فإن الشركة تقوم حاليا بتصفية وضعيتها قصد إنهائها في متم سنة 2013.

تدبير الشيات

- **المتبقي من التزويد بالشيات**

لقد أوصى المجلس الشركة بإرجاع مبلغ 13.509.288,00 درهما إلى الخزينة، إضافة إلى مبلغ 9.463.215,00 درهما المتعلق بالباقي من الشيات غير المسلمة. كما أوصى بإرجاع مبلغ 2.691.196,00 درهما من بالباقي من الشيات غير المسلمة إلى الجماعات المحلية. كما أوصى الشركة بإرجاع مبلغ 3.737.367,00 إلى المؤسسات والمقاولات العمومية برسم نفس النفقة.

و قد أخذت الشركة بعين الاعتبار مجمل توصيات المجلس وقامت بإرجاع المبالغ إلى مختلف الأجهزة العمومية. غير أنه سجل فرق بين المبالغ المشار إليها في تقرير المجلس و تلك التي تم وضعها من طرف مصالح الشركة. وقد نتج هذا الفرق عن إدماج الشركة لجميع تكاليف الطبع في حساب الميزانية العامة.

و إذا كان لهذه الطريقة مزايا فيما يتعلق بكلفة التسيير، فإنها تتضمن مخاطر تتعلق بأداء الدولة لمبالغ طبع الشيات لفائدة مقاولات غير عمومية.

- **التبادل و التحويل**

لقد أوصى المجلس الشركة بوقف عمليات تحويل الاتفاقيات أو تبادل الشيات. غير أن الشركة اقتطعت مبلغ 30.846.771,00 درهما من مجموع ما يجب إرجاعه إلى الخزينة برسم المتبقي من استهلاك الشيات. و يعادل هذا المبلغ تكاليف طبع مجموع الشيات المتحصل عليها، مع التحديد أن المبلغ المقتطع المشار إليه أعلاه يغطي نفقات طبع الشيات التي زودت بها الإدارات العمومية والجماعات المحلية والمؤسسات والمقاولات العمومية وكذا تكاليف طبع الشيات المتبقية في آخر السنة في مخزون الشركة و التي يلزم إتلافها.

و يجب أن تغطي العمولات المضروبة على الشركة حين فوترة الخدمات المؤدي عنها بالشيات جميع تكاليف التسيير بما فيها المتعلقة بالطبع.

و قد عمدت الشركة، خلال تسييرها لعمليات التبادل، وفق منشور الوزير الأول رقم 98/4 بتاريخ 20 فبراير 1998. وبالرغم من شروع الشركة في اتخاذ التدابير الممكنة لتنفيذ التوصيات المتعلقة بالتبادل فإنه يجب التذكير بأنه من اختصاص الإدارة تعديل المنشور المذكور باقتراح من الشركة و عن طريق الوزارة الوصية.

و فيما يخص نفقات الطبع فإن المذكرة رقم DP/1/14 بتاريخ 8 يناير 1993 لم تشر إلى أن هذه النفقات يلزم تحملها من طرف الميزانية العامة لوحدها. و بالتالي سيكون من اللائق تحمل حساب كل إدارة على حدة لمصاريف الطبع حين التزويد بالشيات و يلزم أن يحدد مصير الشيات المطبوعة غير المستعملة أو المخزنة عند الشركة على مستوى المعاهدة التي تربط الدولة بالشركة.

3. الإصلاح من لدن مقدمي الخدمات المعتمدين

لا تتوفر الشركة على مصلحة مختصة من شأنها تقييم جودة التجهيز والكفاءات التقنية للقائمين بأشغال الإصلاح والمزودين قصد إبداء الرأي فيما يتعلق بمنح الاعتمادات بهذا الصدد.

و قد أوصى المجلس الشركة الوطنية للنقل و اللوجيستيك بتحسين المواصفات المعتمدة في استصدار الرخص المتعلقة بأشغال الإصلاح و ذلك من خلال احترام المقتضيات القانونية المتعلقة بالمؤسسات المضرة أو المزعجة أو الخطرة و كذا معايير السلامة و الوقاية من الحرائق.

الفحص التقني للعربات

أوصى المجلس الشركة بأخذ الإجراءات الضرورية لإجراء الفحص التقني لعربات الدولة. و يلزم الشركة إثارة انتباه الإدارات بهذا الموضوع و القيام بتعيين مقدمي الخدمات المعتمدين.

و قد قامت الشركة، بتنفيذ توصيات المجلس، حيث اتخذت الإجراءات التالية :

- وضع دفتر تحملات جديد لمنح الاعتمادات لمقدمي الخدمات المتعلقة بإصلاح العربات ؛
- القيام بعمليات المتابعة و مراقبة تسيير المحترفات و الصهاريج التابعة لمختلف الأجهزة العمومية. حيث تمت مراقبة 102 محترف و 76 صهريج سنة 2011 ؛
- رفض الشيات الموضوعة على وصل العربات المتنازل عنها ؛
- وضع قائمة سنوية مفصلة للعربات مع تبيان تكاليف الوقود و الصيانة والإصلاح والتأمين الملحقة بها.

و في الختام، يجب التذكير بأن الشركة بصدد وضع مسطرة الفحص التقني لعربات الأجهزة العمومية وذلك بالتعاون مع مصالح وزارة التجهيز و الأشغال العمومية.

تاسعا- القرض العقاري و السياحي

في إطار تتبع مدى تفعيل التوصيات التي تم توجيهها إلى القرض العقاري والسياحي عقب مراقبة تسييره من طرق المجلس الأعلى للحسابات سنة 2009، توصل هذا الأخير من إدارة المؤسسة المذكورة بعرض للتدابير التي تم اتخاذها إلى غاية أواخر سنة 2012.

وبصفة عامة، فإن البنك:

- استمر في تموقعه في سوق «البنك الشمولي» بتقوية حضوره في سوق المقاولة؛
- تابع دعم تموقعه في سوق العقار و سوق الأفراد؛
- انفتح أكثر على سوق المهنيين؛
- تابع مجهودات تحسين مؤشرات أداء البنك على الأصعدة التجارية والإنتاجية و من حيث المردودية والتحكم في المخاطر؛
- تابع استراتيجية توسيع شبكة الوكالات البنكية مع الحفاظ على نفس عدد الموارد البشرية و مع بذل مجهود لتحصيل الديون المتعلقة بالملفات القديمة.

وبوجه خاص:

- **على مستوى الإستراتيجية والحكامة**

قام البنك بما يلي

- وضع اتفاقيات قروض للمقتنين والشراكات المرتبطة بالمشاريع لمصاحبة كبار الفاعلين المؤسساتيين؛
- إحداث ثماني مراكز جهوية للأعمال موجهة للإنعاش العقاري؛
- تقوية عرض الخدمات المصرفية للأفراد مع فتح 72 وكالة بين 2010 و 2012؛
- تجزيء العروض الشمولية الموجهة للأفراد ؛
- إطلاق العروض الخاصة بالمهنيين؛
- التنفيذ الفعلي لمجموعة من المشاريع في إطار تحسين جودة الخدمات؛
- افتتاح بنك المقاولة عبر إرساء خمس مراكز أعمال خاصة بالمقاولات (إلى غاية أكتوبر 2012)، وعرض منتجات جديدة وتوقيع عدة شراكات سنة 2011 (الصندوق المغربي للصفقات، صندوق للضمان المركزي، الوكالة الوطنية لإنعاش المقاولات الصغرى و المتوسطة) ؛
- تتبع مؤشرات أداء القرض العقاري والسياحي بالمقارنة مع مؤسسات بنكية مشابهة وحسب معدلات القطاع؛

- مصادقة مجلس الادارة في نوفمبر 2009 على مواثيق اللجان التقنية؛
- إعداد مجموعة من مواثيق اللجان الداخلية سنة 2010؛
- نشر دليل يهم صلاحيات و مهام الهياكل التنظيمية للبنك سنة 2010؛
- صياغة سياسات تدبير المخاطر و مدونة الأخلاقيات والسلوك؛
- إنجاز تشخيص شامل لتدابير السلامة؛
- صياغة توزيع السلطات في مجال اتخاذ القرارات والتوقيع والتمثيل في إطار نظام القرارات؛
- بت مجلس الادارة في صلاحيات الرئيس المدير العام والمصادقة على إحداث منصبين لمديرين عامين.

• **على مستوى تدبير الالتزامات**

قام مجلس الإدارة في يونيو 2011 بما يلي:

- المصادقة على السياسة العامة للمخاطر وسياسات المخاطر الخصوصية التي تمت صياغتها: بنك الأفراد (الأفراد والمهنيين) والإنعاش العقاري والمقاولات. كما صادق على سياسات تحصيل الديون والمخاطر العملياتية و تسير الأصول و الحضور ومخاطر السوق
- نشر نظام التنقيط على مستوى كل الأقسام: بنك الأفراد الإنعاش العقاري، والمقاولات؛
- إقرار وظيفة المسؤول الجهوي عن المخاطر على مستوى كل جهة؛
- وضع مسلسل إجراءات لإعادة ترتيب الديون وفقا للمقتضيات القانونية.

• **على مستوى تدبير التحصيل**

عمل البنك على :

- اختصاص اللجنة الإستراتيجية لتحصيل الديون الصافية التي تفوق 20 مليون درهم؛
- التحمل المحاسبي لإعادة ترتيب الديون الموقوفة بطريقة آلية؛
- توقيع بروتوكول اتفاق في 2012 مع وزارة المالية لتصفية المتأخرات والموقوفات؛
- المصادقة من طرف اللجنة الإدارية على اتفاقية جديدة موحدة سنة 2012 تخص العقود والاتفاقيات الموقعة مع المحامين؛
- يعود قرار اقتناء العقارات موضوع الضمانات إلى لجنة التحصيل منذ سنة 2010. كما أن مسطرة استرجاع هذه الضمانات هي في طور الصياغة.

• **على مستوى تدبير الممتلكات خارج الاستغلال**

قام البنك بما يلي:

- تفويت هذه الممتلكات يتم سواء بواسطة طلب العروض المباشرة أو باللجوء إلى وكالات عقارية في إطار مسطرة تفويض التسويق التي تقتضي إخبار العموم بشكل واسع؛
- مسطرة جديدة لتفويت تلك الممتلكات عرضت على اللجنة الإستراتيجية في مارس 2011؛
- إحداث لجنة إدارية تسهر على تتبع عمليات تفويت هذه الممتلكات؛
- قرارات التفويت التي تتجاوز 20 مليون درهم تدخل ضمن اختصاص اللجنة الإستراتيجية؛
- في سنة 2013، تم إحداث لجنة للممتلكات خارج الاستغلال لتتولى إعطاء الرأي للجنة التحصيل حول أهمية اختيار أو عدم اختيار البنك لاقتناء الضمانات. و قد كانت هذه الآراء في السابق تقدمها بصفة حصرية مديرية الممتلكات خارج الاستغلال. وهذه اللجنة التي يرأسها المدير العام المنتدب، تتكون بالإضافة إلى مدير الممتلكات خارج الاستغلال من أربع مدراء أقطاب (المالية الوسائل العامة، الإعلاميات والدعامة (support) كتابة المجالس واللجان).

- **على مستوى التدبير المالي والخزينة**

قام البنك بما يلي:

- تكوين مجموعة من سندات الخزينة بمبلغ 3.334 مليار درهم إلى غاية 31 دجنبر 2012؛
- إصدار وتجديد شهادات الإيداع بمبلغ 4.4 مليار درهم سنة 2012؛
- إصدار قرض إلزامي بمبلغ مليار درهم.

- **على صعيد النظام المعلوماتي**

بعد توقف مشروع جسر JISR المقرر سنة 2009، أعد تصميم معلوماتي جديد تم تقديمه في نفس السنة. وهذا التصميم المعلوماتي يخضع لتتبع شهري في إطار لجنة التنظيم والأنظمة المعلوماتية التي يترأسها الرئيس المدير العام للبنك.

- **على مستوى تدبير الموارد و المقتنيات.**

سجل البنك تنفيذ الأنشطة التالية :

بخصوص تدبير النفقات، لقد تم نشر منظومة تدبير المقتنيات والعمليات المفوضة التي تشكل المرجع الوحيد في هذا المجال في سنة 2011. كما تمت المصادقة على لائحة لوكلاء البنك من طرف اللجنة الإدارية و خلق مرجع خاص بالمومنين المرخصين.

على مستوى تدبير الموارد البشرية، بوشرت عملية إعادة الانتشار. حيث تم وضع نظام جديد للتقييم سنة 2010 ونظام جديد للأجور سنة 2011 و ظل عدد الموارد البشرية مستقرا (انتقل من 1.541 نهاية سنة 2009 إلى 1.531 نهاية 2012) وذلك رغم تنمية شبكة الوكالات وأنشطة البنك. كما تم أيضا إعداد مسطرة جديدة للتوظيف.

بخصوص الجانب المحاسبي ، فتجدر الإشارة إلى شروع العمل بالنواة المحاسبية الجديدة للبنك منذ سنة 2011 .

الفصل الثالث: الأعمال القضائية للمجلس

يتولى المجلس الأعلى للحسابات سنويا تدقيق حسابات الأجهزة الخاضعة لرقابته في الميدان القضائي كما يتولى تقييم مدى احترام هذه الأجهزة لقواعد الميزانية و المحاسبة. وتشمل الأنشطة القضائية للمجلس التدقيق و البت في حسابات الأجهزة العمومية الخاضعة للرقابة والتسيير بحكم الواقع والتأديب المتعلق بالميزانية و الشؤون المالية. وسنعرض في خضم هذا الفصل حصيلة أنشطة النيابة العامة والغرف القطاعية و كذا باقي غرف المجلس في الميدان القضائي.

I. أنشطة النيابة العامة

تتمثل مهام النيابة العامة في تنوير المجلس من خلال آراءها و مستنتجاتها والحرص على تطبيق قراراته و تتبع أنشطته والسهر على حسن تطبيق القانون و احترام المساطر.

وتقوم النيابة العامة بإيداع مستنتجاتها بشأن الملاحظات التي سجلها المقررون في إطار التدقيق في الحسابات و بالإدلاء برأيها بشأن أهمية هذه الملاحظات أخذا بعين الاعتبار المتابعات المزمع تطبقها والإجراءات التي تم اتخاذها من طرف المحاسبين. كما تقوم النيابة العامة بتنفيذ قرارات المجلس و مراقبة أعماله. بالإضافة إلى ذلك تتوفر النيابة العامة لدى المجلس على حق التواصل مع الأجهزة حيث تلعب دور الوسيط بين المجلس و السلطات القضائية لاسيما فيما يتعلق بإحالة القضايا ذات الطابع الجنائي التي يكتشفها المجلس على وزير العدل و الحريات.

و فيما يلي عرض لأنشطة النيابة العامة في مجالات التدقيق و البت في الحسابات و التسيير بحكم الواقع و التأديب المتعلق بالميزانية و الشؤون المالية و كذا في القضايا ذات الطابع الجنائي و القضايا المعروضة على الاستئناف.

أولا - فيما يخص التدقيق و البت في الحسابات

قامت النيابة العامة بإيداع مستنتجاتها بخصوص جميع التقارير التي أحيلت عليها خلال سنة 2012. وقد بلغ عدد هذه التقارير 78 تقريرا تخص 213 حسابا لمرافق الدولة.

و يبرز الجدول التالي عدد حسابات و تقارير و مستنتجات النيابة العامة حسب كل غرفة قطاعية بالمجلس.

الغرفة المعنية	عدد الحسابات	عدد التقارير	عدد المستنتجات
الغرفة الأولى	26	14	14
الغرفة الثانية	06	04	04
الغرفة الثالثة	181	60	60
المجموع	213	78	78

ثانيا - فيما يخص التسيير بحكم الواقع

لم يتم إحالة أي حالة على النيابة العام فيما يخص التسيير بحكم الواقع.

ثالثا - فيما يخص التأديب المتعلق بالميزانية و الشؤون المالية

خلال سنة2012، أحيلت على النيابة العامة أربع قضايا تتعلق بالتأديب المتعلق بالميزانية و الشؤون المالية من طرف غرف المجلس.

هكذا و بعد دراسة ملفات هذه القضايا، أصدرت النيابة العامة قرارات بالمتابعة في حق شخصا 13 و التمست من السيد الرئيس الأول للمجلس تعيين مستشارين مقررين للتحقيق في المخالفات المنسوبة للأشخاص المتابعين في المجال المالي.

كما قررت النيابة العامة حفظ قضية واحدة و ذلك لعدم وجود أساس قانوني أو واقعي لتحريك المتابعة.

بالإضافة إلى ذلك، وضعت النيابة العامة مستنتجاتها بشأن 14 تقريرا من أصل 27 تقرير أحيلت عليها من طرف المستشارين المقررين على إثر التحقيقات التي كلفوا بها خلال سنة 2012.

و يوجز الجدول التالي أنشطة النيابة العامة في مجال التأديب المتعلق بالميزانية و الشؤون المالية.

الإحالات	04
ملتمسات النيابة العامة	03
قرارات المتابعة	13
قرارات الحفظ	03
تقارير التحقيق المتوصل بها	27
مستنتجات النيابة العامة	14

رابعا - القضايا ذات الطابع الجنائي

خلال سنة 2012، رفعت النيابة العامة إلى وزير العدل ست قضايا تتعلق بأفعال يظهر أنها تستوجب عقوبة جنائية و ذلك طبقا لمقتضيات الفصل 111 من مدونة المحاكم المالية.

خامسا - القضايا المعروضة على الاستئناف

توصلت النيابة العامة، خلال سنة 2012 ، بأحد عشر تقريرا تتعلق باستئناف الأحكام النهائية الصادرة عن المجالس الجهوية للحسابات في ميدان التدقيق و البت في الحسابات. كما توصلت بسبع تقارير تتعلق باستئناف بعض الأحكام النهائية الصادرة عن المجالس الجهوية للحسابات في ميدان التأديب المتعلق بالميزانية و الشؤون المالية. وقد وضعت النيابة العامة مستنتجاتها بشأن كل هذه الملفات.

و فيما يخص استئناف الأحكام الصادرة في ميدان التأديب المتعلق بالميزانية و الشؤون المالية فقد توصلت النيابة العامة، خلال سنة 2012 ، بأربعة عشر عريضة منها أحد عشر عريضة تتعلق باستئناف الأحكام الصادرة عن المجالس الجهوية للحسابات و ثلاث ملفات تتعلق بغرفة التأديب المتعلق بالميزانية و الشؤون المالية بالمجلس. وقد التمست النيابة العامة من السيد الرئيس الأول للمجلس تعيين مستشارين مقررين للتحقيق(14 ملتمسا).

و يبين الجدول التالي أنشطة النيابة العامة في مجال القضايا المعروضة على الاستئناف.

أنشطة النيابة العامة	العدد
الإحالات	**14**
ملتمسات النيابة العامة	**14**
تقارير التحقيق المتوصل بها (التأديب)	**07**
تقارير التحقيق المتوصل بها (التدقيق)	**11**
مستنتجات النيابة العامة (التأديب)	**07**
مستنتجات النيابة العامة (التدقيق)	**11**

II. أنشطة غرف المجلس

أولا - التدقيق و البت في الحسابات

خلال سنة 2012، قام المجلس بتدقيق الحسابات التي تم الإدلاء بها كما استمر في تصفية الحسابات التي تعود لسنوات ما قبل 2003. و قد بلغ عدد الحسابات التي تم تدقيقها و تصفيتها من طرف الغرف القطاعية 429 حسابا.

فيما يتعلق بالأحكام النهائية التي أصدرها المجلس برسم نفس السنة فقد بلغ عددها 381 حكما كما يظهر ذلك جليا في الجدول التالي.

المركز المحاسبي	الحسابات التي توجد في طور الحكم	أحكام تمهيدية	أحكام نهائية	مبلغ الغرامة
الخزائن الجهوية و الإقليمية	2	-	2	-
القباضات و المداخيل البلدية و الخزائن الجماعية	137	-	301	-
مداخيل إدارة الضرائب	174	-	0	-
مداخيل الجمارك و الضرائب غير المباشرة	0	-	54	-
مداخيل المحافظات العقارية	84	-	0	-
الوكالات المحاسبية للبعثات الدبلوماسية والقنصلية	30	-	07	-
مرافق الدولة المسيرة بشكل مستقل	0	-	2	-
الخزائن المكلفة بالأداء بالمؤسسات العمومية	7	-	15	-
المجموع	434	-	381	-

ثانيا - التسيير بحكم الواقع

يحيل الوكيل العام للملك إلى المجلس العمليات التي قد تشكل تسييرا بحكم الواقع إما من تلقاء نفسه أو بطلب من الوزير المكلف بالمالية أو الوزراء المعنيين بالأمر أو الخازن العام للمملكة أو المحاسبين العموميين. بصرف النظر عن حق المجلس في التصدي للنضر فيها بصفة مباشرة استنادا إلى الإثباتات المنجزة بمناسبة ممارسة اختصاصاته.

و قد أحيلت على المجلس برسم سنة 2012 حالات تتعلق بالتسيير بحكم الواقع تهم ثلاث أجهزة. و يتعلق الأمر بكتابة الدولة المكلفة بالشباب و جامعة القاضي عياض بمراكش و غرفة التجارة و الصناعة والخدمات بالدار البيضاء.

و يبين الجدول التالي حالات التسيير بحكم الواقع و مراحل المسطرة برسم سنة 2012.

الجهاز	الجهة التي أحالت القضية	سنة الإحالة	عدد الأشخاص المعنيين	مراحل المسطرة	مبلغ العجز
غرفة التجارة و الصناعة و الخدمات بالدار البيضاء	داخلية (الغرفة الثانية)	2012	1	طور البحث	-
بكتابة الدولة المكلفة بالشباب	داخلية (الغرفة الثالثة)	2010	14	التصريح المؤقت	-

جامعة القاضي عياض بمراكش - كلية الطب - كلية العلوم التقنية ببني ملال - المدرسة العليا للتكنولوجيا بأسفي	داخلية (الغرفة الثالثة)	-	-	جارية	-

ثالثا - التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية

يمارس المجلس الأعلى للحسابات مهمة قضائية في ميدان التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية. ويختص، في هذا الإطار، بمعاقبة المسؤولين والموظفين والأعوان العاملين بأحد الأجهزة الخاضعة لاختصاصه، والذين قد يرتكبون إحدى المخالفات المنصوص عليها في المواد 54 و 55 و 56 من القانون رقم 62.99 المتعلق بمدونة المحاكم المالية، وذلك بعد متابعتهم من طرف النيابة العامة لدى المجلس. و نبرز في سياق هذا العرض حصيلة نشاط غرفة التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية خلال سنة 2012.

لقد بلغ عدد القضايا الرائجة أمام المجلس الأعلى للحسابات في فاتح يناير 2012 ما مجموعه 26 قضية يتابع في إطارها 142 شخصا.

وبالإضافة إلى هذه القضايا، رفعت أمام المجلس بواسطة الوكيل العام للملك 03 قضايا جديدة، خلال سنة 2012، تابعت النيابة العامة بشأنها 13 شخصا، ليصبح العدد الإجمالي للقضايا الرائجة أمام المجلس ما مجموعه 29 قضية تهم 155 متابعا، كما يوضح الجدول التالي:

	قبل فاتح يناير 2012	القضايا المرفوعة خلال سنة 2012	المجموع	نهاية دجنبر 2012
عدد القضايا الرائجة	26	03	29	18
عدد المتابعين	142	13	155	105

وعلى غرار جميع طلبات رفع القضايا منذ دخول مدونة المحاكم المالية حيز التنفيذ خلال سنة 2003 والتي بلغ مجموعها 44 قضية، فإن كل طلبات رفع القضايا التي أحيلت على المجلس خلال سنة 2012 تمت من مصادر داخلية، والمتمثلة في هيئات الغرف القطاعية بالمجلس في إطار ممارستها لاختصاص مراقبة التدبير، وذلك استنادا إلى مقتضيات المادة 84 من مدونة المحاكم المالية.

في حين لم تسجل ممارسة هذا الاختصاص من طرف السلطات الأخرى المؤهلة لرفع قضايا أمام المجلس في مادة التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية، والمحددة في المادة 57 من المدونة، إذ لم يرد منها أي طلب في هذا الشأن خلال هذه السنة.

ويوضح الجدول التالي توزيع طلبات رفع القضايا في مادة التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية، منذ دخول مدونة المحاكم المالية حيز التنفيذ، بحسب الغرف القطاعية بالمجلس مصدر الإحالة:

الجهة التي رفعت القضية	قبل فاتح يناير 2012	خلال سنة 2012	المجموع
الغرفة الأولى	4	1	5
الغرفة الثانية	20	2	22
الغرفة الثالثة	17	-	17
المجموع	41	3	44

أما فيما يتعلق بالأجهزة الخاضعة لمراقبة المجلس في مادة التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية، فقد همت القضايا الرائجة مختلف أصناف الأجهزة العمومية: مرافق الدولة و المؤسسات العمومية والشركات الوطنية، ويوضح الجدول التالي، توزيع القضايا الرائجة حسب صنف الأجهزة العمومية التي ينتمي إليها المتابعون:

	قبل فاتح يناير 2012	خلال سنة 2012	المجموع
مرافق الدولة	12	-	**12**
المؤسسات العمومية	19	3	**22**
الشركات الوطنية	10	-	**10**
مجموع عدد القضايا الرائجة	41	3	**44**

وتجدر الإشارة إلى أن الملاحظات التي يسجلها المجلس في التقارير الخاصة المنبثقة عن مراقبة التدبير تهدف إلى تقييم طريقة تنفيذ الأجهزة الخاضعة، للمهام الموكولة إليها والنتائج المحققة بالنظر إلى الأهداف المسطرة، وذلك بالكشف عن الثغرات التنظيمية والهيكلية وأخطاء التسيير المرتكبة وآثارها على مردودية وفعالية الأعمال التدبيرية المنجزة.

وتبعا لذلك، يصدر المجلس توصيات من أجل تحسين أدائها والرفع من المردودية والنجاعة في نشاطها ،والاقتصاد في الوسائل المستعملة.

في حين، تتعلق الأفعال التي ترفع بشأنها قضايا أمام المجلس في مادة التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية، بتلك التي تتوافر بخصوصها قرائن على كونها مؤاخذات قد تشكل مخالفات في ميدان التأديب المالي.

وبالتالي، يهدف اختصاص التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية إلى البت في المسؤولية الشخصية للمتابعين بخصوص الأفعال المنسوبة إليهم، الأمر الذي يستوجب التحقيق في مدى ثبوت الأفعال المادية موضوعها ومدى مخالفتها للنصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل وإبراز العلاقة السببية بين الأفعال المرتكبة والأضرار التي لحقت بمالية الأجهزة المعنية، عند الاقتضاء، وزجرها من خلال الحكم على المتابعين بالعقوبات الملائمة، طبقا لمقتضيات المادة 66 من مدونة المحاكم المالية.

في هذا الإطار، أسفرت حصيلة عمل غرفة التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية، بشأن نتائج ممارسة المجلس لهذا الاختصاص خلال سنة 2012، عن البت في الملفات المتعلقة ب 50 متابعا، وذلك من خلال إصدار قرارات بشأن مسؤولياتهم عن الأفعال المنسوبة إليهم من طرف النيابة العامة، حيث تراوحت مبالغ الغرامات التي حكم بها المجلس على المتابعين الذين ثبتت مسؤوليتهم مابين 1.000,00 درهم و17.000,00 درهم.

وبالموازاة مع ذلك، تمت مواصلة المسطرة بشأن الملفات الأخرى، منها ما هو في طور التحقيق (98 ملفا)، في حين استكمل التحقيق بشأن 21 ملفا. وقد تم، في هذا الإطار، عقد 52 جلسة استماع وإنجاز 26 مهمة معاينة ميدانية.

وتبعا لذلك، تم توجيه 27 تقريرا تتضمن نتائج التحقيق في الملفات المتعلقة بها إلى النيابة العامة قصد وضع مستنتجاتها وإطلاع المتابعين المعنيين، بعد ذلك، على ملفاتهم وإدلائهم شخصيا أو بواسطة محاميهم بمذكراتهم الكتابية، عند الاقتضاء. وبمجرد استكمال هاتين المرحلتين، ستتم إضافة هذه الملفات إلى الملفات الجاهزة للحكم، والمحدد عددها، إلى غاية 31 دجنبر 2012، في 20 ملفا، في انتظار استكمال 14 ملفا آخر لإجراء الاطلاع عليها من طرف الأشخاص المتابعين المعنيين بها قصد إدراج مجموع الملفات في جدول الجلسات للبت فيها خلال سنة 2013.

أما بالنسبة للملفات المتبقية، فسيتم الانتهاء من التحقيق في 29 ملفا خلال شهر يوليوز 2013، إذ ينكب المستشارون المقررون المكلفون بإجراء التحقيق في هذه الملفات على إنجاز التقارير المتعلقة بنتائج التحقيق قصد توجيهها إلى النيابة العامة لوضع مستنتجاتها، في حين ستواصل إجراءات التحقيق بشأن 49 ملفا متبقيا من أجل البت فيها، كذلك، خلال سنة 2013.

ويوضح الجدول التالي عدد الأجهزة وعدد المتابعين بها المعنيين بالقرارات الصادرة عن المجلس برسم سنة 2012.

	مرافق الدولة	المؤسسات العمومية	المجموع
عدد الأجهزة المعنية	09	02	**11**
عدد المتابعين	45	05	**50**

أما فيما يتعلق بتبليغ إجراءات المجلس، فتجدر الإشارة إلى أن صعوبات التبليغ تؤثر على حسن سير العدالة نظرا لما يتسم به هذا الإجراء من أهمية جوهرية في سريان المسطرة، إذ قد يترتب عن عدم تبليغ إجراء ما توقف المسطرة. وقد بلغ عدد الحالات التي اتسمت بصعوبات في التبليغ في إحدى مراحل المسطرة 26 حالة، كما يوضح الجدول التالي:

طبيعة الإجراء	عدد حالات عدم التبليغ	النسبة %
قرار المتابعة	10	40
استدعاء لحضور جلسات الاستماع	2	6
استدعاء للإطلاع على الملف	7	41
استدعاء لحضور جلسات الحكم	2	13
المجمـــوع	**21**	**100**

رابعا - الطعن بالاستئناف ضد الأحكام النهائية الصادرة عن المجالس الجهوية للحسابات

تتولى غرفة الاستئناف النظر في طلبات الاستئناف المرفوعة ضد الأحكام النهائية الصادرة عن المجالس الجهوية للحسابات.

هذا و قد قامت الغرفة المختصة بتصفية 27 حسابا تهم الجماعات الترابية والتي ترجع إلى ما قبل سنة 2004. كما قامت أيضا بالبت في 14 ملفا للاستئناف منها ست ملفات تتعلق بالبت حسابات المحاسبين العموميين و ثمانية ملفات في ميدان التأديب المتعلق بالميزانية و الشؤون المالية.

و يبرز الجدول التالي أنشطة غرفة الاستئناف في ميدان البت في الحسابات و التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية:

	البت في الحسابات	التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية
عدد الملفات في طور البت في 31 دجنبر 2011	09	04
عدد الملفات التي توصلت بها الغرفة سنة 2012	10	38
عدد التقارير المنجزة سنة 2012	04	18
عدد الملفات التي تم البت فيها سنة 2012	06	08
عدد الملفات في طور البت في 31 دجنبر 2012	13	34

الفصل الرابع: التصريح الإجباري بالممتلكات ومراقبة حسابات الأحزاب السياسية

أولا - التصريح الإجباري بالممتلكات

خلال سنة 2012، قام المجلس الأعلى للحسابات بعدة أعمال في مجال التصريح الإجباري بالممتلكات، همت تلقي وتتبع التصريحات المقدمة من طرف مختلف الأشخاص الملزمين الذين يمارسون مسؤولية أو ولاية عمومية.

وللتذكير، فقد أناط المشرع بالمجلس الأعلى للحسابات مهمة تسلم التصريحات واستثناء ببعض الهيآت اعتبارا للحساسية التي تكتسيها بعض التصريحات.

إذ أن التصريحات بممتلكات أعضاء الحكومة والشخصيات المماثلة ورؤساء دواوينهم وأعضاء الهيئة العليا للاتصال السمعي البصري وكذلك فئات معينة من الموظفين أو الأعوان العموميين كما هو محدد بموجب القانون رقم 06-54، تودع لدى كاتب الضبط المركزي بالمجلس الأعلى للحسابات.

كما أن الأشخاص الملزمين الآخرين، كأعضاء مجلسي النواب والمستشارين وأعضاء المجلس الدستوري يقدمون تصريحاتهم لدى الهيئة المشتركة بين المجلس الأعلى للحسابات ومحكمة النقض، والتي يرأسها الرئيس الأول للمجلس الأعلى للحسابات. وفيما يخص قضاة المحاكم المالية، فإنهم يودعون تصريحاتهم لدى مجلس قضاء هذه المحاكم.

وقد بلغ مجموع التصريحات الإجبارية بالممتلكات (الأولية أو التكميلية أو عند انتهاء المهام أو الولاية) التي تم إيداعها لدى المجلس الأعلى للحسابات أو الهيئة المذكورة أو مجلس قضاء هذه المحاكم، منذ دخول القانون حيز التنفيذ (15 فبراير 2010) إلى حدود 31 مارس 2012، 15.639 تصريحا، تتوزع حسب الفئات المعنية كما يلي:

الفئات المعنية	عدد المصرحين
أعضاء الحكومة والشخصيات المماثلة ورؤساء دواوينهم	116
أعضاء المجلس الدستوري	12
أعضاء مجلس النواب	710
أعضاء مجلس المستشارين	233
قضاة المحاكم المالية	236
أعضاء الهيئة العليا للاتصال السمعي البصري	9
(الموظفين والأعوان العموميين (القانون رقم 06-54	14.323
المجموع	15.639

وحيث أن غالبية قوائم الملزمين، لا يتم إرسالها من طرف السلطات الحكومية إلا بعد الواقعة المنشئة بكثير، كالتعيين أو انتهاء المهام، فإنه يصعب تحديد إن كانت تصريحات الملزمين قد تم إيداعها داخل الآجال القانونية أو خارجها.

وعلى الرغم من ذلك، فقد واصل المجلس الأعلى للحسابات تلقي التصريحات حتى في غياب القوائم المشار إليها أعلاه، منتهجا في ذلك مقاربة بيداغوجية، متدرجة وغير قسرية، مع إثارة انتباه السلطات الحكومية إلى واجباتهم القانونية والتنظيمية في هذا الصدد.

وقد بلغ مجموع التصريحات التي تم إيداعها لدى المجلس الأعلى للحسابات خلال سنة 2012، 1.235 تصريحا، كما هو مبين بالجدول التالي:

جدول 2: التصريحات المودعة لدى المجلس الأعلى للحسابات حسب النوعية، خلال سنة 2012.

نوعية التصريحات	عدد المصرحين	% النسبة
تصريحات اولية	1155	93,50
تصريحات تكميلية	16	1,30
تصريحات بمناسبة انتهاء المهام	64	5,20
المجموع	**1.235**	**%100**

وبعد تبيان عدد ونوعية التصريحات التي تم إيداعها لدى المجلس الأعلى للحسابات خلال سنة 2012، سيتم التطرق إلى التدابير المتخذة وفقا للمنظومة القانونية ذات الصلة.

1. رسائل إخبارية للسلطات الحكومية

عند توصل المجلس بقوائم الملزمين، وبعد التأكد من سقوط الآجال القانونية المخولة للملزمين للقيام بإجراءات إيداع التصريحات، يقوم الرئيس الأول للمجلس الأعلى للحسابات، والذي هو في نفس الوقت رئيس الهيئة المكلفة بتلقي ومراقبة تصريحات بعض فئات الملزمين، بإبلاغ السلطة المعنية بقائمة بأسماء المصرحين وكذا بقائمة الملزمين الذين تخلفوا عن القيام بذلك.

وفي هذا الصدد، وجه المجلس رسائل إخبارية مرفقة بقوائم الملزمين الذين قاموا بإيداع تصريحاتهم، والملزمين الذين تخلفوا عن القيام بذلك، طبقا للقانون.

وفي نفس الوقت، ووفقا للمقاربة التي تروم تدريجيا وضع منظومة جديدة، فإن المجلس الأعلى للحسابات، أمهل المتخلفين عن الإيداع، آجالا لتسوية وضعيتهم، وطلب من السلطات المعنية حث الملزمين التابعين لها، على الامتثال للمقتضيات القانونية في هذا المجال.

وتم في هذا الإطار، توجيه 54 رسالة إخبار إلى السلطات الحكومية أو إلى فروعها، عند الاقتضاء.

2. الملاحظات المتكررة المتعلقة بقوائم الملزمين

في هذا الصدد، تجدر الإشارة إلى أن الملاحظات التي سبق للمجلس أن أثارها، ضمن تقريره السنوي برسم سنة 2011، بشأن امتثال قوائم الملزمين للمقتضيات القانونية، قد تم تسجيلها ثانية:

- إن بعض السلطات الحكومية توجه قوائم الملزمين إلى المجلس الأعلى للحسابات، بما في ذلك الملزمين بالتصريح لدى المجالس الجهوية للحسابات، وذلك دون الإشارة إلى مجلس الحسابات المختص، في انتهاك للمادة 6 من القانون رقم 54.06 التي تنص على أن « توجه السلطة الحكومية التابع لها المصرح، إلى رئيس مجلس الحسابات المختص، قائمة بأسماء الموظفين والأعوان...».
- إن غياب التمييز بين الملزمين حسب مجلس الحسابات المختص ترابيا، لا يسمح للمؤسسة القيام بتتبع شامل وناجع للتصريحات، بسبب أن البعض منهم يحتسب ضمن الملزمين لدى المجلس الأعلى للحسابات، وبالتالي يعتبرون ضمن المتخلفين في حالة عدم إيداعهم للتصريحات، وتوجه لهم إنذارات جراء ذلك، ويتضح بعد ذلك أن هؤلاء الملزمين قد قدموا تصاريحهم لدى أحد المجالس الجهوية للحسابات.
- تشمل القوائم المقدمة من قبل بعض السلطات الحكومية بعض الأشخاص الذين لا يمارسون مهمات خاضعة لضرورة التصريح الإجباري بالممتلكات. ويعتبر هذا التأويل الموسع للمصالح القانونية لبعض الجهات الحكومية غير ملائم، باعتبار أنه يضخم من حجم التصريحات مما شكل عائقا لإجراء مراقبة شاملة.

- يتم توجيه بعض قوائم الملزمين إلى المجلس الأعلى للحسابات من قبل أشخاص لا يتوفرون على تفويض اختصاص أو إمضاء من طرف رؤساء السلطات الحكومية المعنية. حيث أن هذا الإجراء، وإن كان منصوصا عليه صراحة في الفقرة الخامسة من المادة الأولى من القانون رقم 54.06 « يوجه وزير الداخلية أو السلطة المفوضة من لدنه لهذا الغرض إلى رئيس المجلس الجهوي للحسابات المختص قائمة بأسماء الأشخاص المشار إليهم في البند 1 أعلاه وكذا التغييرات التي تدخل عليها ...»، إلا أن ذلك ليس هو الحال فيما يتعلق بالسلطات الحكومية التابع لها الملزمين بالتصريح لدى المجلس الأعلى للحسابات.
- ورغم ذلك، فإن المجلس قد اعتمد، استنادا إلى القياس وموازاة الأشكال، نفس المقتضى وأوصى بأن تكون قوائم الملزمين مرسلة من قبل أشخاص مؤهلون قانونا بمقتضى تفويض اختصاص أو إمضاء من طرف رؤساء السلطات الحكومية. كما يجب إرفاق قائمة الملزمين بقرار التفويض، وذلك بهدف تحميل المسؤولية للسلطة المكلفة بوضع القائمة المذكورة طبقا للقانون.
- طالب المجلس الأعلى للحسابات كذلك بعض السلطات الحكومية تقديم قائمة بأسماء الأشخاص التابعين لها والذين قاموا بإيداع تصريحاتهم من تلقاء أنفسهم.

3. التدابير المتخذة في حق الملزمين المخلين بإلزامية التصريح

تنص القوانين المنظمة للتصريح بالممتلكات على أن التدابير التي يتوجب إتخاذها في حق المخلين بإلزامية التصريح بالممتلكات و يتعلق الأمر بالتنبيه و الإنذار و ذلك حسب نوعية الملزمين :

التنبيه

يوجه التنبيه الى الاشخاص المخلين بلزامية التصريح قصد تسوية وضعيتهم داخل اجل60 يوما من تاريخ توصلهم بالتنبيه.

ويهم هذا المقتضى الفئات الملزمة التالية: أعضاء الحكومة و أعضاء المجلس الدستوري و أعضاء مجلس النواب و أعضاء مجلس المستشارين وأعضاء الهيئة العليا للاتصال السمعي البصري.

ويبين الجدول التالي وضعية التنبيهات الموجهة الى الفئات المذكورة:

الفئة الملزمة	اعضاء الحكومة	اعضاء المجلس الدستوري	اعضاء مجلس النواب	اعضاء مجلس المستشارين	اعضاء الهيئة العليا للاتصال السمعي البصري
عدد التنبيهات	0	0	1	11	0

يستفاد من بيانات الجدول أعلاه أن أعضاء الحكومة والمجلس الدستوري والهيئة العليا للاتصال السمعي البصري لم يكونوا موضوع التنبيهات. بينما تم توجيه 11 تنبيها الى اعضاء مجلس المستشارين(من بين مجموع 257 مستشار ملزم بالتصريح) وتنبيها واحدا يتعلق بنائب برلماني من بين مجموع 395 نائبا ملزما بالتصريح.

وقد تم تسوية وضعية النائب البرلماني لاحقا وذلك بإيداع تصريحه لدى المجلس الاعلى للحسابات.

اما بخصوص اعضاء مجلس المستشارين ، فقد تبين فيما بعد ان البعض منهم أودعوا تصريحاتهم لدى المجالس الجهوية للحسابات بصفتهم منتخبين محليين او رؤساء مجالس جماعية او غرف مهنية. وقد تداركوا الامر لاحقا وأدلوا بتصريحاتهم لدى الهيئة المختصة بالمجلس الاعلى للحسابات .

الانذار

يوجه الانذار الى المخلين بإجبارية التصريح قصد تسوية وضعيتهم داخل أجل 60 يوما الموالية لتاريخ توصلهم بالإنذار ويهم هذا المقتضى بعض أصناف الموظفين أو الأعوان العموميين .

وحيث ان المادة 7 من القانون رقم 54.06 لم تنص على كيفية وشروط تبليغ الانذارات الى المعنيين بالأمر، فقد قرر المجلس الاعلى للحسابات توجيهها عن طريق التسلسل الهرمي الاداري مرفقة بالإشعار بالتوصل لضمان تسليمها الى الاشخاص المعنيين.

وقد بلغ مجموع الانذارات الموجهة في هذا الصدد عند متم سنة 2012 ، 674 إنذارا.

وتجدر الإشارة إلى أن 330 من الاشخاص المنذرين سووا وضعيتهم لاحقا (بنسبة 49 في المائة) فيما باقي المنذرين و التي تبلغ نسبهم 51 % لم يقوموا لحد الان بتسوية وضعيتهم.

كما شملت التسوية سالفة الذكر بعض الملزمين الذين ادلوا بتصريحاتهم، سهوا ، الى المجالس الجهوية وتم توجيهها الى المجلس الاعلى للحسابات الذي يؤول اليه اختصاص مراقبتها .

وفي هذا السياق تنص المنظومة القانونية المتعلقة بالتصريح بالممتلكات على وجوب رفع الرئيس الأول الأمر الى السلطة الحكومية المعنية قصد اتخاذ الإجراءات المنصوص عليها في المادة 11 من القانون رقم 54.06 الذي ينص على أنه «يتعرض الموظف أو العون العمومي الذي يرفض القيام بالتصريحات المنصوص عليها في هذا القانون أو الذي لا يطابق مضمون تصريحاته احكام المادتين 4 و 5 أعلاه او الذي قدم تصريحا غير كامل ولم يقم بتسوية وضعيته رغم إنذاره طبقا للمادة 7 أعلاه، للعزل من الوظيفة او فسخ العقد بالنسبة للعون العمومي من طرف السلطة الحكومية التي لها حق التأديب».

ويقوم المجلس حاليا بإعداد ملفات الاشخاص المخلين بإجبارية التصريح قصد إحالتها على السلطات الحكومية المختصة لاتخاذ الاجراءات القانونية المقررة.

و تتمثل قائمة السلطات الحكومية أو الجهات العمومية المختصة التي أدلى جميع الأشخاص الخاضعين والمنتسبين إليها بتصريحاتهم أو سووا وضعيتهم إلى غاية 31 دجنبر 2012 فيما يلي :

- المجلس الدستوري ؛
- المصالح التابعة لرئاسة الحكومة ؛
- أعضاء الحكومة والشخصيات المماثلة لها ورؤساء دواوينهم ؛
- أعضاء الهيئة العليا للاتصال السمعي البصري ؛
- المندوبية العامة لإدارة السجون ؛
- وكالة انعاش وتنمية اقاليم شمال المملكة ؛
- الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة ؛
- وحدة معالجة المعلومة المالية ؛
- الوزارة المكلفة بالجالية المغربية المقيمة بالخارج ؛
- وكالة انعاش وتنمية اقاليم جنوب المملكة ؛
- مجموعة العمران ؛
- وزارة الثقافة ؛
- وزارة الاتصال ؛
- الوزارة المنتدبة لدى رئيس الحكومة المكلفة بالشؤون العامة والحكامة ؛
- الوكالة الوطنية لتقنين الاتصالات ؛

- المندوبية العامة للمياه والغابات ومحاربة التصحر ؛
- المندوبية العامة للتخطيط ؛
- وزارة التشغيل والتكوين المهني- الوكالة الوطنية لإنعاش الشغل .

أما فيما يخص الأشخاص الخاضعين لبقية السلطات الحكومية ، فان عملية إيداع التصريحات أو تسويتها في قيد الإنجاز بتنسيق مع المجالس الجهوية للحسابات.

4. الملاحظات المتعلقة بالتصريحات التكميلية والتصريحات بمناسبة انتهاء المهام

توصل المجلس الأعلى للحسابات خلال سنة 2012 بما يناهز 80 ما بين تصريحا تكميليا وتصريحا بمناسبة انتهاء المهام.

التصريحات التكميلية

إن القوانين المنظمة للتصريح الإجباري بالممتلكات تلزم بعض الخاضعين للتصريح بتقديم التصريح التكميلي لدى المجلس الأعلى للحسابات بخصوص كل تغيير يطرأ على الممتلكات.

وينص القانون رقم 06-54 على أن بعض فئات الموظفين أو الأعوان العموميين ملزمة بهذا التصريح وخاصة مقتضيات المادة 5 التي تنص على أنه «يتعين الإدلاء بتصريح تكميلي وفق نفس الشروط بخصوص كل تغيير يطرأ على ممتلكات و مداخيل الملزمين ».

و قد بلغت التصريحات التكميلية المودعة لدى كتابة الضبط بالمجلس الأعلى للحسابات برسم سنة 2012 ما يناهز 16 تصريحا.

بالرغم أن المادة 5 السالفة الذكر تنص على أن التصريح التكميلي يتم وفق نفس الشروط بالنسبة للتصاريح الأخرى. إن القانون رقم 06-54 لا يحدد كيفية إخبار المجلس الأعلى للحسابات بالنسبة للخاضعين لهذا النوع من التصريح. حيث تتسم المعطيات والمعلومات المتعلقة بالتغييرات على مستوى الممتلكات والمداخيل بطابع خاص و لا تهم إلا المعني بالأمر دون علم السلطة الحكومية بذلك أو الجهاز العمومي الذي ينتمي إليه. و لهذا فإن إيداع التصريح التكميلي يبقى رهين بإرادة وعزم المعني بالأمر للقيام بهذا الواجب القانوني.

أما فيما يتعلق بأجل الإيداع، فيمكن القول بأن المادة 5 تنص على أن التصريح التكميلي يمكن الإدلاء به «بنفس الشروط» بمعنى ان يصرح المعني بالأمر إما داخل أجل أقصاه ثلاثة أشهر الموالية لتاريخ التغييرات الطارئة على الممتلكات، وإما داخل أجل أقصاه شهرين المفروض على الخاضعين للتصريح بمناسبة انتهاء المهام.

كيفما كان الحال، لا يتوفر المجلس الأعلى للحسابات على العناصر التي تمكنه من فحص مدى احترام آجال الإيداع للتصريح التكميلي وذلك نظرا لعدم وجود العنصر المادي المنشأ للتغييرات الطارئة على الممتلكات الملزمة بالتصريح التكميلي.

التصريحات بمناسبة انتهاء المهام

في حالة انتهاء مهامهم لأي سبب آخر غير الوفاة، يجب على الملزمين بالتصريح أن يقوموا بالتصريح داخل أجل أقصاه شهرين يحتسب ابتداء من تاريخ انتهاء المهمة، وذلك طبقا للفقرة 2 من المادة 4 من القانون رقم 06-54.

وقد بلغ عدد التصريحات المودعة بالمجلس الأعلى للحسابات بمناسبة انتهاء المهام ما يناهز 64 تصريحا.

وطبقا لمقتضيات المادة السادسة من نفس القانون، فإن السلطة الحكومية التابع لها المصرح تقوم «بتوجيه إلى الرئيس الأول للمجلس الأعلى للحسابات قائمة بأسماء الموظفين والأعوان المشار إليهم في المادة الثانية أعلاه والتغييرات التي يمكن أن تدخل عليها».

وللتذكير، لا يحدد القانون المذكور آجال توجيه هذه القائمة التي تعتبر المصدر الوحيد للمجلس الأعلى للحسابات لمعرفة التغييرات الطارئة على وضعية الملزمين من تعيينات جديدة أو انتهاء المهام. وعلى كل حال، فعلى السلطات الحكومية إرسال هذه القائمة قبل الشهرين الذين يتوفر عليهما الملزم لتقديم تصريحه لدى المجلس الأعلى للحسابات.

غير أنه، نادرا ما يتم إرسالها أو يتم إرسالها جد متأخر مما يدعو المجلس الأعلى للحسابات لتلقي هذه التصريحات بغض النظر عن صفة المصرح وكذا احترام آجال الإيداع.

5. الإجراءات المتخذة لتلقي التصريحات بمناسبة انتهاء المهام و تجديد التصريح

➢ تصريحات بمناسبة انتهاء المهام بتاريخ 31 دجنبر 2012

مع اقتراب آخر كل سنة، يحال بعض الموظفين بالإدارة العمومية على التقاعد. وطبقا للقانون فإن هذه الفئة من الموظفين ملزمة بإيداع تصريحها داخل أجل أقصاه شهرين إبتداء من تاريخ انتهاء المهام.

و لتسهيل هذه العملية قام المجلس الأعلى للحسابات بمراسلة السلطات الحكومية المختصة و حثها على إرسال قائمة بأسماء الموظفين أو الأعوان المحالين على التقاعد و الخاضعين لإجبارية التصريح في 31 دجنبر 2012. ودعوتها إلى تذكيرهم بالواجب القانوني بالتصريح بممتلكاتهم بمناسبة انتهاء مهامهم، وذلك في أجل شهرين أو ثلاثة، حسب فئة الملزمين.

➢ حملة تجديد التصريحات في شهر فبراير 2013

إن القانون المنظم للتصريح الإجباري بالممتلكات ينص على أن التجديد يتم كل ثلاث سنوات في شهر فبراير.

ولتسهيل هذه العملية وعقلنة تدبيرها، قام المجلس الأعلى للحسابات بتوجيه رسائل للسلطات الحكومية بتاريخ 07 دجنبر 2012، بغية مده بقائمة بأسماء الملزمين بتجديد التصريح بممتلكاتهم قبل 31 دجنبر2012 حتى يتسنى للغرفة المختصة بالمجلس القيام بعملها على أكمل وجه.

ثانيا – مراقبة حسابات الأحزاب السياسية

طبقا لأحكام الفصل 147 من الدستور، الذي أناط بالمجلس الأعلى للحسابات مهمة تدقيق حسابات الأحزاب السياسية وفحص النفقات المتعلقة بالعمليات الانتخابية، وعملا بمقتضيات المادتين 44 و45 من القانون التنظيمي رقم 29.11 المتعلق بالأحزاب السياسية والمادة 96 من القانون التنظيمي رقم 27.11 المتعلق بمجلس النواب، قام المجلس الأعلى للحسابات بإنجاز ثلاثة مهام تتمثل في :

- تدقيق حسابات الأحزاب السياسية وفحص نفقاتها برسم الدعم الممنوح لها للمساهمة في تغطية مصاريف تدبيرها خلال السنة المالية 2011 ؛
- فحص مستندات الإثبات المتعلقة بصرف المبالغ التي تسلمتها الأحزاب السياسية برسم مساهمة الدولة في تمويل حملاتها الانتخابية بمناسبة اقتراع 25 نونبر 2011 لانتخاب أعضاء مجلس النواب.
- فحص مصاريف المترشحين للانتخابات التشريعية الخاصة بحملاتهم الانتخابية والوثائق المثبتة لها بمناسبة هذا الاقتراع.

1. بخصوص المهمة المتعلقة بتدقيق حسابات الأحزاب السياسية وفحص صحة نفقاتها برسم الدعم الممنوح لها للمساهمة في تغطية مصاريف تدبيرها خلال السنة المالية 2011

في هذا الإطار، وفي ما يتعلق بتقديم الحسابات إلى المجلس الأعلى للحسابات، ومن أصل خمسة وثلاثين(35) حزبا المرخص لها بصفة قانونية، قدم واحد وعشرون(21) حزبا حساباتهم برسم سنة 2011. و بلغ عدد الأحزاب التي أدلت بحساباتها السنوية في الأجل القانوني المنصوص عليه في المادة 44 من القانون التنظيمي رقم 29.11 المتعلق بالأحزاب السياسية تسعة (9) أحزاب، ويتعلق الأمر بالأحزاب التالية:

إسم الحزب	تاريخ تقديم الحساب
حزب اليسار الأخضر المغربي	2013-03-26
حزب الأصالة و المعاصرة	2012-03-27
حزب الاتحاد الدستوري	2012-03-28
حزب العدالة والتنمية	2012-03-29
حزب الاتحاد الاشتراكي للقوات الشعبية	2012-03-29
حزب التقدم و الاشتراكية	2012-03-29
حزب الحركة الشعبية	2012-03-30
حزب الاستقلال	2012-03-30
حزب التجمع الوطني للأحرار	2012-04-02

وفي المقابل أدلى اثنا عشر (12) حزبا بحساباتها السنوية بعد انصرام الأجل القانوني، كما هو مبين في الجدول التالي:

إسم الحزب	تاريخ تقديم الحساب
حزب الحركة الديمقراطية الاجتماعية	2012-04-04
حزب جبهة القوى الديمقراطية	2012-04-11
الحزب العمالي	2012-04-20
حزب التجديد و الإنصاف	2012-04-25
حزب البيئة و التنمية المستدامة	2012-05-04
حزب الإصلاح و التنمية	2012-05-04
حزب العهد الديمقراطي	2012-05-09
حزب الوحدة و الديمقراطية	2012-05-11
حزب الأمل	2012-05-18
حزب الوسط الاجتماعي	2012-06-07
الحزب الديمقراطي الوطني	2012-06-14
الحزب المغربي الليبرالي	2012-08-13

أما الأحزاب السياسية التي لم تقم بإيداع حساباتها السنوية، فقد تم حصرها في أربعة عشر(14) حزبا وهي كالتالي:

- حزب المؤتمر الوطني الاتحادي؛
- حزب الحرية والعدالة الاجتماعية؛
- الحزب الاشتراكي؛
- حزب الشورى والاستقلال؛
- حزب القوات المواطنة؛

- حزب النهضة والفضيلة؛
- حزب العمل؛
- الاتحاد المغربي للديمقراطية؛
- حزب النهضة؛
- حزب المجتمع الديمقراطي؛
- الحزب الاشتراكي الموحد؛
- حزب النهج الديمقراطي؛
- حزب الطليعة الديمقراطي الاشتراكي؛
- الاتحاد الوطني للقوات الشعبية.

ويتضح من خلال تدقيق الحسابات السنوية المدلى بها، أن أربعة عشر (14) حزبا هي التي أدلت بحسابات مشهود بصحتها من طرف خبير محاسب مقيد في جدول هيئة الخبراء المحاسبين، عملا بمقتضيات المادة 42 من القانون التنظيمي 29.11 السالف الذكر. و يتعلق الأمر ب:

- حزب الاستقلال ؛
- حزب العدالة و التنمية ؛
- حزب الحركة الشعبية ؛
- حزب التقدم و الاشتراكية ؛
- حزب الأصالة و المعاصرة ؛
- حزب الاتحاد الاشتراكي للقوات الشعبية ؛
- حزب الاتحاد الدستوري ؛
- حزب التجمع الوطني للأحرار ؛
- حزب جبهة القوى الديمقراطية ؛
- حزب البيئة والتنمية المستدامة ؛
- الحزب المغربي الليبرالي ؛
- الحزب العمالي ؛
- حزب التجديد و الإنصاف ؛
- حزب اليسار الأخضر المغربي.

كما تبين أن الحسابين المقدمين من طرف كل من الحزب الوطني الديمقراطي وحزب الوحدة والديمقراطية يحملان توقيع خبراء محاسبين لكنهما لم يرفقا بتقارير الخبراء المعنيين.

و لم تقدم خمسة (05) أحزاب تقارير الخبراء المحاسبين ضمن الحسابات المدلى بها للمجلس، و يتعلق الأمر ب:

- حزب الحركة الديمقراطية الاجتماعية؛
- حزب الإصلاح و التنمية؛
- حزب العهد الديمقراطي؛
- حزب الأمل؛

- حزب الوسط الاجتماعي.

وحسب موازنات الأحزاب التي قدمت حساباتها للمجلس، بلغ مجموع أصول هذه الأحزاب ما قدره 259,81 مليون درهم، والتي تتشكل أساسا من الأصول الثابتة المادية بمبلغ قدره 125,82 مليون درهم، أي بنسبة 48 % من مجموع الأصول المصرح بها؛ وقد مثلت الأراضي ما يفوق 39 % من مجموع هذه الأصول الثابتة، فيما لم يسجل حساب «الحقوق المالية الملحقة بالأصول» سوى نسبة 7 % من الأصول الثابتة للأحزاب، برسم سنة 2011.

وشكلت حسابات الأصول المتداولة (موردون مدينون، مستخدمون، حسابات التسوية بالأصول، الدولة مدينة...) نسبة تقارب 27 % من مجموع الأصول، و سجل حساب «المدينون الآخرون» نسبة تجاوزت 24 % من مجموع الأصول المتداولة، فيما سجلت حسابات الخزينة (حسابات البنوك على الخصوص) نسبة 17 % من مجموع أصول الأحزاب المعنية بمبلغ 44,93 مليون درهم.

أما حسابات الخصوم، فتشكلت على الخصوص من رؤوس الأموال الذاتية بمبلغ173 مليون درهم بنسبة تجاوزت 66 % من مجموع الخصوم و «ديون الخصوم المتداولة (حسابات الموردين وحسابات تسوية الخصوم) بمبلغ 68,43 مليون درهم و بنسبة 26 % من مجموع خصوم هذه الأحزاب.

و قد بلغت العائدات الإجمالية للأحزاب السياسية التي أدلت بحساباتها برسم السنة المالية 2011، حسب حسابات العائدات والتكاليف 169,16 مليون درهم. أما التكاليف الإجمالية فقد بلغت ما قدره 203 مليون درهم.

و يعد التمويل العمومي المصدر الأساسي لتمويل الأحزاب السياسية خلال سنة 2011 ، حيث شكل نسبة 88 % من مجموع مواردها.

أما بخصوص مراقبة نفقات الأحزاب السياسية المستفيدة من الدعم السنوي الممنوح لها من طرف الدولة سنة 2011، فتجدر الإشارة إلى أنه تم توزيع مبلغ 49.441.340,78 درهم على ثمانية أحزاب سياسية (حزب الاستقلال وحزب الأصالة والمعاصرة وحزب التجمع الوطني للأحرار وحزب الحركة الشعبية وحزب الإتحاد الاشتراكي للقوات الشعبية وحزب العدالة والتنمية وحزب الإتحاد الدستوري وحزب التقدم والاشتراكية).

وقد بلغت النفقات المصرح بها من طرف الأحزاب المستفيدة من الدعم (حسب حسابات العائدات والتكاليف) 184.291.786,94 درهم، تمثل المصاريف العامة (التكاليف الجارية وتشمل المشتريات والضرائب ومصاريف المستخدمين ومخصصات الاستغلال) فيها نسبة 60,65 % بما مجموعه 107.945.163,70 درهم.

و باستثناء حزب التجمع الوطني للأحرار الذي قدم بيانا للمصاريف المنجزة مع تحديد مصدر تمويلها، لم تميز الأحزاب المدعمة الأخرى عند تصريحها بنفقاتها بين ما تم صرفه برسم الدعم السنوي وما تم صرفه برسم مواردها الأخرى.

و تشوب الحسابات المقدمة من طرف الأحزاب المستفيدة من الدعم الملاحظات التالية:

- تم تقديم حسابات النفقات المنجزة خلال سنة 2011 بصفة شمولية دون تقديم بيانات مستقلة للنفقات الممولة عن طريق الدعم العمومي؛
- غياب الجرد السنوي لممتلكات الأحزاب و موازنة الافتتاح، خلافا لمقتضيات المخطط المحاسبي الخاص بالأحزاب السياسية الذي دخل حيز التنفيذ بتاريخ 6 رجب 1430 (29 يونيو 2009) والذي منح للأحزاب السياسية مهلة سنتين من تاريخ دخوله حيز التنفيذ لوضع هذه الموازنة. وتبعا لذلك، فإن معظم الحسابات المدلى بها لا تعطي صورة واضحة و صادقة عن الوضعية المالية والمحاسبية للأحزاب المعنية.

و فيما يتعلق بالنفقات المصرح بها من طرف الأحزاب السياسية التي لم تستفد من الدعم السنوي الممنوح من طرف الدولة، فقد بلغت (حسب حسابات العائدات والتكاليف) ما مجموعه 18.746.208,78 درهم في حين وصلت مواردها إلى 9.122.503,30 درهم مكونة بنسبة 82 % من دعم الدولة المخصص للمساهمة في الحملة الانتخابية لاقتراع 25 نونبر 2011.

و قد أسفر فحص الوثائق المقدمة من طرف الأحزاب غير المستفيدة من الدعم السنوي عن تسجيل عدة ملاحظات منها ما يلي:

- عدم احترام جل الأحزاب للآجال القانونية لتقديم الحسابات السنوية؛
- لم تشمل الحسابات السنوية في معظمها قائمة المعلومات التكميلية المنصوص عليها في المخطط المحاسبي الموحد للأحزاب؛
- عدم إثبات العمل المنجز و الإشهاد عليه بالنسبة للنفقات المصرح بها.

وبالإضافة إلى ما سلف، تم تسجيل ملاحظات خاصة تهم الوثائق المقدمة من طرف كل حزب على حدة. كما قدم المجلس الأعلى للحسابات توصيات إلى الأحزاب المعنية يمكن تلخيص أهمها فيما يلي:

➢ فيما يتعلق بتقديم الحساب السنوي

- الإدلاء إلى المجلس بالحساب السنوي مشهود بصحته من طرف خبير محاسب مقيد في جدول هيئة الخبراء المحاسبين؛
- تقديم جرد بمستندات إثبات صرف النفقات المنجزة برسم الدعم السنوي منفصل عن تلك المنجزة بواسطة الموارد الأخرى؛
- إعداد بيانات مفصلة حول صرف المبالغ التي تمنح للتنظيمات الجهوية للحزب وإلحاقها بالحساب السنوي مدعمة بالمستندات المثبتة؛
- الفصل بين مالية الحزب و مالية الأشخاص المسيرين له؛
- الحرص على تطبيق مقتضيات القانون التنظيمي رقم29.11 المتعلق بالأحزاب فيما يخص أساسا تقييم و تسجيل ممتلكات الحزب في اسمه كشخص معنوي والإدلاء بجرد لهذه الممتلكات؛
- وضع موازنة الافتتاح المنصوص عليها في القرار المشترك لوزير الداخلية ووزير الاقتصاد والمالية رقم 1078.09 بتاريخ 23 أبريل 2009.

➢ فيما يتعلق بصرف و استعمال أموال الدعم

- وضع مساطر و تحديد المهام والوظائف والمسؤوليات؛
- وجوب الإدلاء ببيان مفصل مدعم بمستندات الإثبات حول صرف واستعمال أموال الدعم السنوي؛
- الحرص على تبرير النفقات بواسطة مستندات مثبتة صحيحة وقانونية؛
- العمل على إثبات العمل المنجز والإشهاد عليه بالنسبة لكل نفقات الحزب؛
- ضرورة الإدلاء بالكشوفات البنكية المتعلقة بكل سنة مالية لجميع الحسابات المفتوحة في اسم الحزب و ببيان التسويات البنكية.

2. بخصوص المهمة المتعلقة بفحص مستندات الإثبات المتعلقة بصرف المبالغ التي تسلمتها الأحزاب السياسية برسم مساهمة الدولة في تمويل حملاتها الانتخابية بمناسبة اقتراع 25 نونبر 2011 لانتخاب أعضاء مجلس النواب

تم تحديد مبلغ هذه المساهمة بموجب قرار رئيس الحكومة رقم 3.77.11 في ما قدره 220,00 مليون درهم، صرف منه مبلغ 219,74 مليون درهم لفائدة الأحزاب السياسية.

في هذا الإطار، تم صرف مبلغ 60,99 مليون درهم (27 %) كتسبيق قبل بدء الحملة الانتخابية، بينما تم صرف مبلغ الشطر الثاني والأخير من مساهمة الدولة البالغ قدره 161,65 مليون درهم (73 %) بعد الحملة المذكورة في أواخر يناير 2012. وعلى إثر حصر النتائج النهائية للاقتراع، تبين أن بعض الأحزاب استفادت من مبالغ تسبيق تفوق المبالغ المستحقة لها قانونا بما مجموعه 2,90 مليون درهم.

وقد استفاد من مساهمة الدولة في تمويل الحملات الانتخابية، تسعة وعشرون (29) حزبا سياسيا، منها ثمانية عشرة (18) حزبا صرحت بمصاريف حملتها الانتخابية داخل الأجل المحدد قانونا كما هو مبين بالجدول التالي:

إسم الحزب	تاريخ الإيداع
حزب الوحدة والديمقراطية	2011-11-22
حزب الإصلاح والتنمية	2011-12-16
حزب القوات المواطنة	2011-12-26
حزب الحرية والعدالة الاجتماعية	2012-01-16
الحزب الديمقراطي الوطني	2012-02-02
حزب الاتحاد الدستوري	2012-02-24
حزب الحركة الشعبية	2012-02-24
حزب البيئة والتنمية المستدامة	2012-02-27
حزب الوسط الاجتماعي	2012-03-02
حزب التقدم والاشتراكية	2012-03-29
حزب الحركة الديمقراطية الاجتماعية	2012-04-04
حزب اليسار الأخضر المغربي	2012-04-05
حزب جبهة القوى الديمقراطية	2012-04-12
حزب التجديد والإنصاف	2012-04-12
حزب العهد الديمقراطي	2012-04-18
حزب الاستقلال	2012-04-23
حزب النهضة والفضيلة	2012-04-30
حزب المؤتمر الوطني الإتحادي	2012-04-30

بينما أدلت ثمانية (08) أحزاب بتصاريحها خارج الآجال المحددة، ويتعلق الأمر بالأحزاب التالية:

إسم الحزب	تاريخ الإيداع
حزب الأصالة والمعاصرة	2012-05-07
حزب الاتحاد الاشتراكي للقوات الشعبية	2012-05-11
حزب الأمل	2012-05-18
حزب التجمع الوطني للأحرار	2012-07-04
حزب العمل	2012-07-11
حزب العدالة والتنمية	2012-07-12

الحزب الاشتراكي	2012-07-25
الحزب العمالي	2012-12-21

وفي المقابل، لم تدل ثلاثة (03) أحزاب بتصاريحها، ويتعلق الأمر بالحزب المغربي الليبرالي وحزب الشورى والاستقلال وحزب الاتحاد المغربي للديمقراطية.

كما بلغ مجموع ما تم صرفه من طرف الأحزاب التي صرحت بمصاريف حملتها الانتخابية مبلغ 205,11 مليون درهم. واستأثرت بصرف نسبة 66,53 % خمسة أحزاب فقط [حزب العدالة والتنمية (16,56 %) وحزب الاستقلال (14,84 %) وحزب الأصالة والمعاصرة (12,87 %) وحزب التجمع الوطني للأحرار (12,83 %) وحزب الإتحاد الاشتراكي للقوات الشعبية (9,43 %)].

وقد أسفرت عملية الفحص عن تسجيل ملاحظات همت مبلغا إجماليا قدره 159.175.572,74 درهم، قام المجلس بتوجيهها إلى المسؤولين الوطنيين عن الأحزاب المعنية، من أجل تقديم تبريراتهم أو إرجاع المبلغ المذكور إلى الخزينة أو تسوية وضعية أحزابهم خلال أجل ثلاثين يوما ، وذلك عملا بمقتضيات المادة 45 من القانون التنظيمي رقم 29.11 المتعلق بالأحزاب السياسية.

وتبين من خلال الأجوبة التي توصل بها المجلس، أن بعض الأحزاب قامت بإرجاع مبالغ وتبرير نفقات بمبلغ إجمالي قدره 109.330.653,39 درهم.

وتبعا لذلك، فقد تم حصر الدعم الذي لم يتم استرجاعه أو تبريره بشكل كاف في مبلغ قدره 49.844.919,07 درهم، مفصل على الشكل التالي:

- حاصل الفرق بين مبلغ التسبيق و مبلغ الدعم المستحق برسم استحقاقات انتخابية سابقة 869.117,39 درهم؛
- مبلغ الدعم الممنوح للأحزاب التي لم تدل بتصاريحها:1.271.254,90 درهم؛
- حاصل الفرق بين مبلغ الدعم والمبلغ المصرح بصرفه:11.324.772,16 درهم؛
- المبلغ المصرح بصرفه غير المدعم بأي وثائق مثبتة: 2.638.058,26 درهم؛
- المبلغ المصرح بصرفه غير المبرر بوثائق مثبتة كافية: 26.676.398,36 درهم؛
- المبلغ المصرح بصرفه والمدعم بوثائق مثبتة في غير اسم الحزب: 62.690,00 درهم؛
- المبلغ المصرح بصرفه والمتعلق بنفقات تم إنجازها خارج الفترة المحددة للحملة الانتخابية:4.309.551,00 درهم؛
- المبلغ المصرح بصرفه والمتعلق بنفقات لا تندرج ضمن التصنيف المحدد للحملات الانتخابية:2.693.077,00 درهم.

وقد قام المجلس بحصر المبلغ الواجب إرجاعه إلى الخزينة في 15.805.202,13 درهم، أي ما نسبته 07,20 % من مبلغ الدعم الإجمالي الممنوح.

وتبعا لذلك، قدم المجلس الأعلى للحسابات توصيات في إطار هذه المهمة تتمثل أهمها فيما يلي:

- **وجوب اتخاذ الإجراءات القانونية في حق الأحزاب السياسية التي لم تقم بإرجاع المبالغ غير المستحقة؛**
- **الأخذ بعين الاعتبار نتائج عملية الفحص المضمنة في هذا التقرير عند تحديد وصرف الإعانة برسم الاستحقاقات المقبلة؛**
- **الإدلاء بالتصاريح حسب نموذج موحد يوضع من طرف الجهات المختصة وحصر لائحة الوثائق التبريرية بالنسبة لكل صنف من النفقات المنصوص عليها في المرسوم رقم 2.11.609 الصادر في 27 من ذي القعدة 1432 (25 أكتوبر 2011) بتحديد الآجال والشكليات المتعلقة باستعمال مساهمة الدولة في تمويل الحملات الانتخابية؛**
- **الإدلاء بوثائق مثبتة تحترم القوانين والأنظمة المعمول بها شكلا ومضمونا؛**

- **وجوب احترام مقتضيات المادة الثانية من المرسوم رقم 2.11.609 المشار إليه أعلاه فيما يخص المخالصة والإشهاد بصحة المستندات من طرف ممثلي الأحزاب السياسية المعينين لهذه الغاية مع إخبار المجلس بأسمائهم.**

3. بخصوص المهمة المتعلقة ببحث جرد مصاريف المترشحين للانتخابات التشريعية الخاصة بحملاتهم الانتخابية والوثائق المثبتة لها بمناسبة اقتراع 25 نونبر 2011 لانتخاب أعضاء مجلس النواب

بلغ عدد المترشحين الذين أدلوا بتصاريحهم حول مصاريف حملاتهم الانتخابية إلى مجلس الأعلى للحسابات 2328 مترشحا أي بنسبة إيداع لم تتجاوز 32,78 % من مجموع المترشحين لهذا الاقتراع الذين بلغ عددهم 7102 مترشحا.

وفيما يخص احترام الأجل القانوني لإيداع التصاريح، بلغ عدد المترشحين الذين أدلوا بتصاريحهم خارج الأجل القانوني ستة وتسعون (96) مترشحا.

ولم تسفر مراجعة التصاريح المودعة عن تسجيل أي تجاوز للحد الأقصى لمصاريف الحملة الانتخابية المحدد في 350.000,00 درهم بالنسبة لكل مترشح بمقتضى المادة الأولى من المرسوم رقم 2-11-607 الصادر في 21 ذي القعدة 1432 (19 أكتوبر 2011).

وقد تبين، من خلال عملية فحص الوثائق المتعلقة بمصاريف الحملات الانتخابية للمترشحين، أن مجموع المبالغ المصرح بصرفها بلغ 202.594.777,42 درهم، في حين حدد المبلغ المبرر بشكل كاف في 105.393.044,21 درهم أي بنسبة 52 % من المبلغ المصرح بصرفه.

وتبعا لذلك، سجل المجلس الأعلى للحسابات في إطار عملية مراقبة الوثائق المقدمة من طرف المترشحين مجموعة من الملاحظات تتلخص أساسا فيما يلي:

- عدم تضمين بعض التصاريح المدلى بها إلى المجلس معلومات مفصلة حول مصادر تمويل الحملات الانتخابية؛
- تبرير جزء كبير من مصاريف الحملات الانتخابية بوثائق لا تستوفي الشروط القانونية (فاتورات غير مرقمة أو غير مؤرخة أو غير محررة في اسم المترشح أو لا تتضمن المعلومات الخاصة بالممون و طريقة التسديد ..) ؛
- الإدلاء بوثائق تبريرية لنفقات تم صرفها خارج الفترة المحددة للحملة الانتخابية.

و تبعا للملاحظات المسجلة، أوصى المجلس السلطات العمومية بضرورة توضيح المقتضيات القانونية المتعلقة بكيفية التصريح من طرف المترشحين خاصة فيما يتعلق بالبيان المفصل لمصادر تمويل الحملة الانتخابية المشار إليه في المادة الثالثة من المرسوم السالف الذكر وتحديد الإجراءات أو الجزاءات الواجب اتخاذها في حالة الامتناع عن التصريح بالنسبة للمترشحين غير الفائزين في الانتخابات و العمل على وضع نماذج موحدة لجرد المصاريف و بيان التمويل.

ومن جهة أخرى، حث المجلس الأحزاب السياسية ومترشحيها على الالتزام بالقوانين والأنظمة المعمول بها سواء في تقديم التصاريح أو في تبرير النفقات :

- **بالنسبة للفواتير المدلى بها، ينبغي أن تكون مؤرخة ومرقمة مسبقا و محررة في اسم المترشح المعني، وأن تضم جميع المعلومات الضرورية المتعلقة بثمن وكمية وطبيعة البضائع أو الخدمات المقدمة، وكلفة الوحدة ومبلغ الضريبة على القيمة المضافة وكذلك رقم السجل التجاري للممون وانتسابه الضريبي بالإضافة إلى المعلومات الخاصة بالمخالصة كتاريخ الأداء أو رقم الشيك أو رقم التحويل البنكي؛**
- **العمل على إرفاق الفواتير بسندات التسلم؛**
- **الإدلاء بلائحة المستفيدين من التعويضات مع ذكر بياناتهم الشخصية وطبيعة الأعمال المنجزة ومبلغ الأجر المدفوع وإرفاقها بكافة الإثباتات المتعلقة بإبراء الذمة؛**
- **و ضمانا لشفافية عملية التصريح بالمداخيل والمصاريف الانتخابية أوصى المجلس بالعمل على فتح حساب بنكي خاص بالحملة الانتخابية من طرف المترشحين.**

الفصل الخامس: الموارد و الأنشطة الإدارية للمحاكم المالية

أولا - الموارد المالية

بلغت ميزانية المحاكم المالية برسم سنة 2012 ما مجموعه 165.845.000,00 درهم موزعة بين ميزانية التسيير التي بلغت 109.845.000,00 درهم وميزانية الاستثمار التي وصلت إلى 56.000.000,00 درهم.

وتجدر الإشارة إلى أن نفقات الموظفين تمثل 65,12 % من مجموع ميزانية التسيير بمبلغ يصل إلى 71.536.000,00 درهم، فيحين تمثل التحملات المتعلقة ببند المعدات و نفقات أخرى نسبة 34,88 % بمبلغ قدره 38.309.000,00 درهم.

و يبين الجدولان التاليان تطور الاعتمادات المرصودة للمحاكم المالية برسم السنتين 2011 و 2012:

ميزانية التسيير **بالدرهم**

نوع النفقات	2011	2012	التغييرات %
الموظفون	70.536.000,00	71.536.000,00	% 1,42
كراء وصيانات البنايات	4.700.160,00	4.665.160,00	% -0,74
نفقات الاتصال	2.265.000,00	3.095.000,00	% 36,64
الماء والكهرباء	1.700.000,00	1.700.000,00	% 00,00
العتاد وأثاث المكاتب	3.055.000,00	2.283.840,00	% -25,24
حظيرة السيارات	4.100.000,00	3.990.000,00	% -2,68
نفقات النقل	10.560.000,00	10.710.000,00	% 1,42
نفقات أخرى	10.528.840,00	10.515.000,00	% -0,13
التدريب و التكوين	1.400.000,00	1.350.000,00	% -3.57
المجموع	108 .845.000,00	109.845.000,00	% 0,92

ميزانية الإستثمار **بالدرهم**

نوع النفقات	2011	2012	التغييرات %
اقتناء الأراضي	2.000.000,00	-	% -100
إنشاء البنايات الإدارية	32.100.000,00	40.500.000,00	% 26,17
أشغال التهيئة والتركيب	4.000.000,00	2.500.000,00	% -37,50
الأتعاب	2.855.000,00	1.855.000,00	% -33,98
شراء العتاد و أثاث المكاتب	6.335.000,00	4.900.000,00	% -22,65
شراء السيارات	3.500.000,00	3.500.000,00	% 00,00
شراء عتاد الإعلاميات	4.295.000,00	2.500.000,00	% -41,79
نفقات أخرى	915.000,00	215.000,00	% -76,50
المجموع	56.000.000,00	56.000.000,00	% 00,00

ثانيا - الوسائل المادية

- **المقرات**

لقد تم إنهاء المشاريع المتعلقة ببناء و توسيع مقرات المجالس الجهوية للحسابات بكل من مراكش و فاس و وجدة في 2012 كما تم تزويد هذه المجالس بالعتاد المعلوماتي و أثاث المكاتب.

وقد تميزت سنة 2012 بالأساس ب:

- تقدم أشغال تشييد البنايات التي ستحوي مقرات المجالس الجهوية للحسابات أكادير و طنجة؛
- تقدم الدراسات المتعلقة ببناء مقر المجلس الجهوي للحسابات بالدار البيضاء.

- **حظيرة السيارات**

قام المجلس الأعلى للحسابات برسم سنة 2012 باقتناء 18 سيارة رباعية الدفع خصصت منها تسع سيارات للمجالس الجهوية للحسابات في حين خصصت السيارات التسع الأخرى لمهام مراقبة التسيير على المستوى المركزي. كما قام المجلس أيضا باقتناء سيارة نفعية واحدة.

ثالثا - الموارد البشرية

خلال سنة 2012 ، بلغ العدد الإجمالي للقضاة والموظفين العاملين بالمحاكم المالية 556 من بينهم 363 قاضيا أي ما يعادل 65 % من العدد الإجمالي لموظفيها. و قد بلغ عدد الملحقين القضائيين بالمجلس 88 ملحقا. و يبلغ عدد موظفي المحاكم المالية 193 من بينهم خمس موظفين يوجدون في وضعية إلحاق بالإدارات الأخرى.

أما فيما يخص توزيع قضاة و موظفي المحاكم المالية حسب الجنس، فتمثل النساء 18% داخل هيئة القضاة و46% من مجموع الإداريين.

- **هيئة القضاة**

يبلغ متوسط أعمار قضاة المحاكم المالية 40 سنة، علما أن 41,4 بالمائة من هؤلاء القضاة لم يبلغوا بعد سن الأربعين.

وفيما يتعلق بمقرات التعيين، تجدر الإشارة إلى أنه من العدد الإجمالي للقضاة، يزاول 133 قاض مهامه بمختلف المجالس الجهوية للحسابات.

أما بخصوص توزيع القضاة حسب التكوين، فتضم الهيئة قضاة ذوو تخصص قانوني واقتصادي ومالي بالإضافة إلى قضاة ذو تكوين أساسي في مجالات الهندسة.

ويتوزع القضاة حسب نوع الشهادات المحصل عليها كما يلي:

الشهادات المحصل عليها	النسبة
السلك الثالث في العلوم القانونية و الاقتصادية	% 49
مهندسو الدولة	% 22
الدكتوراه	% 7
شهادات أخرى	% 22

- **الموظفون الإداريون**

يعمل بالمحاكم المالية موظفون إداريون و تقنيون مكلفون بمهام إدارية متنوعة بالمجلس الأعلى للحسابات والمجالس الجهوية للحسابات.

ويظهر الجدول التالي توزيع الموظفين الإداريين للمحاكم المالية بحسب الدرجة:

الشهادات المحصل عليها	النسبة
مهندسون	% 03
متصرفون	% 41
تقنيون	% 14
محررون	% 03
مساعدون تقنيون	% 31
مساعدون إداريون	% 04
شهادات أخرى	% 04

رابعا - التكوين

يعتبر المجلس الأعلى للحسابات تكوين الموارد البشرية وتطويرها هدفا إستراتيجيا وذلك لبناء الكفاءات المهنية لقضاة وموظفي المحاكم المالية.

وفي هذا الصدد حرص المجلس على تمكين موارده البشرية من تكوين خاص ومتعدد التخصصات شمل إلى جانب المواد القانونية والمالية والمحاسباتية، مواد تدقيق وآليات تحليل وتقييم ومراقبة الأداء.

وفي هذا الإطار، تمحور برنامج تكوين الملحقين القضائيين لسنة 2012 والذي خص الفوجين 2011 و2012 حول تكوين نظري وميداني.

- **التكوين النظري**

يهدف التكوين النظري إلى رفع مستوى معارف الملحقين القضائيين وذلك من أجل تحقيق التجانس في مستوى كفاءاتهم. ولتحقق هذا الهدف عرفت سنة 2012 برنامجا تكوينيا مكثفا ظم 12 وحدة شملت التخصصات التالية : المواد القانونية والإحصائيات والمالية والمحاسبة العمومية و المحاسبة الخاصة وتقنيات التدقيق والتحليل وتدبير المشاريع والأسواق المالية والإعلاميات وتحرير القرارات والتقارير وتقنيات التواصل واللغات. كما تجدر الإشارة إلى أن جميع هذه المواد تخضع للمراقبة المستمرة.

- **التكوين الميداني**

فيما يتعلق بالتكوين الميداني، نظم المجلس مجموعة من الدورات والزيارات الميدانية لفائدة الملحقين القضائيين استهدفت جميع اختصاصات المجلس ، وقد تم تأطير هذه الدورات من طرف قضاة ومسؤولين بغرف المجلس والمجالس الجهوية للحسابات.

و يهدف التكوين الميداني إلى تعريف الملحقين القضائيين بتنظيم المحاكم المالية وطرق عملها وخصوصا الإطلاع على الواقع الميداني والظروف العملية لممارسة مهنة قضاة المحاكم المالية.

وفي ختام هذه الدورات التدريبية يتم إعطاء نقطة للملحقين القضائيين من طرف المشرفين على هذا التكوين وتأخذ هذه النقطة بعين الاعتبار في امتحان الكفاءة المهنية.

- **التكوين المستمر**

وفيما يخص التكوين المستمر، تميزت سنة 2012 بتنشيط عدة ندوات في إطار برنامج التوأمة بين المجلس الأعلى للحسابات والاتحاد الأوروبي والذي كان يهدف إلى تقوية الكفاءات المهنية لقضاة المحاكم المالية وخاصة المتعلقة منها بتقنيات التدقيق ومراقبة المالية العمومية.

ويهدف هذا البرنامج كذلك إلى تقوية الحكامة من خلال دعم النظام العام لمراقبة المالية العمومية وذلك أخذا بعين الاعتبار المعايير الدولية والأوربية في هذا الميدان.

ولقد دام هذا البرنامج 8 أشهر تم خلالها تكوين 213 قاضيا و ذلك بمشاركة 32 خبير فرنسي و6 خبراء مغاربة وقد ساهم هذا البرنامج في إغناء القدرات المعرفية والمهنية لقضاة المحاكم المالية وذلك بإذكاء جودة المعارف الميدانية واحترام المعايير الدولية والمستعملة في ميدان التدقيق من طرف مجموعة من المؤسسات العليا للرقابة.

خامسا - التعاون الدولي

شمل عمل المجلس الأعلى للحسابات على المستوى الدولي، خلال سنة 2012 أنشطة تدخل في إطار التعاون الثنائي والمتعدد الأطراف.

فعلى المستوى الثنائي، تجدر الإشارة إلى أن المجلس استقبل رؤساء الهيئات العليا للرقابة لدولتي ألمانيا والكامرون وكذا وفودا عن الهيئات العليا للرقابة بكل من الصين وبنين والطوغو. وقد كان الهدف من هذه الزيارات هو تبادل الخبرات والتعرف عن قرب على تجربة المحاكم المالية المغربية وطرق اشتغالها.

واستمر التبادل مع فرنسا في إطار اتفاقيات التوأمة بين المجالس الجهوية للحسابات المغربية والغرف الجهوية للحسابات الفرنسية. كما ساهم قضاة المجلس في مهام مشتركة مع نظرائهم الفرنسيين في مهام المصادقة على مراقبة الحسابات بعدة منظمات دولية.

واستمر انفتاح المجلس على نماذج دولية أخرى وذلك بمشاركة خمسة قضاة في تداريب تكوينية بالهند بالإضافة إلى مهمة تقنية بألمانيا قام بها ثلاثة قضاة.

وعلى المستوى متعدد الأطراف، واصل المجلس الأعلى للحسابات نشاطه داخل المنظمة الدولية للهيئات العليا للرقابة (الإنتوساي) ومجموعاتها الجهوية التي يعتبر المغرب عضوا بها.

فعلى مستوى المجموعة الإفريقية (الأفروساي)، شارك المجلس في اجتماع اللجنة المديرية للأفروساي بالجزائر. كما كان حاضرا بالمنتدى الجهوي لمجالس الحسابات المغاربية بنواكشوط وكذا في بعض الأنشطة المنظمة من طرف مجلس الحسابات لدول الاتحاد الاقتصادي والنقدي لغرب إفريقيا.

وعلى مستوى المجموعة العربية (الأرابوساي)، استضاف المجلس خلال شهر دجنبر 2012 بمراكش الاجتماع السابع والأربعين للجنة التنفيذية لهذه المنظمة. كما ساهم في عدد من الاجتماعات وندوات للتكوين نظمت بالأردن والكويت.

وعلى مستوى جمعية الهيئات العليا للرقابة الفرانكفونية، أكد المجلس حضوره في ندوة انعقدت بلبروفيل.

وعلى صعيد منظمة الإنتوساي، استمر المجلس، خلال سنة 2012، في ترؤسه للجنة الإستراتيجية المكلفة ببناء القدرات المهنية، وبهذه الصفة شارك في الاجتماع الثالث والستين للجنة المديرية للإنتوساي بالصين في شهر نونبر. كما كان المجلس عضوا نشيطا باللجنة الإستراتيجية للمعايير المهنية للتدقيق وبمجموعة العمل حول التدقيق البيئي و اللجنة المديرية للتعاون بين الإنتوساي والمانحين، وحضر اجتماعات مجلس الإدارة الخاص بمبادرة تنمية الإنتوساي.

وفي مجال آخر، تجدر الإشارة أنه بطلب من وزارة الشؤون الخارجية والتعاون، واصل المجلس قيامه بمهام التدقيق الخارجي للمشاريع الممولة من طرف المنظمات التابعة للأمم المتحدة بالمغرب.

www.courdescomptes.ma

قطاع 10 زنقة التوت
حي الرياض - الرباط
الهاتف : 48 -47 - 46 37 56 0537
الفاكس : 35 37 56 0537 / 19 31 71 0537