رقابة المجلس الأعلى للحسابات بالمملكة المغربية على "تدبير الجمعيات المدنية لمرفق توزيع الماء الصالح للشرب في الوسط القروي"

1. الخلفية: تطور إسهام الجمعيات المدنية في مواجهة معضلة تزويد الوسط القروي بالماء

تشكل جمعيات المجتمع المدني شريكا أساسيا للدولة والجماعات الترابية في المغرب في مجال تغطية حاجيات الساكنة بالمناطق القروية من الماء الشروب. وقد برزت معالم هذه الشراكة منذ سنة 1995 مع إطلاق البرنامج الوطني المندمج لتزويد الوسط القروي بالماء الشروب. وقد تعززت أكثر مع تبني الأجندة الأممية لأهداف التنمية المستدامة في أفق 2030، والتي منحت جمعيات المجتمع المدني مجالا أرحب للعب أدوار تنموية جديدة لا تتوقف عند إسهاماتها الاعتيادية كقوة اقتراحية في بلورة المخططات والبرامج وإنما تمتد أيضا إلى المساهمة الفعلية في تنفيذ وتدبير المشاريع الرامية إلى تأمين الخدمات الأساسية للمواطنين ومنها تزويد الساكنة القروية بالماء الشروب. وفي هذا المجال، شملت أدوار الجمعيات مسارات التكفل بإنجاز و/أو استغلال التجهيزات والمعدات المائية (مثل الأثقاب والخزانات والصهاريج والمضخات) مرورا بأشغال الصيانة التقنية ووصولاً إلى مهام التسيير الاعتيادي لشبكات توزيع الماء الشروب (إيصال الماء ووضع العدادات و الفوترة و تحصيل المستحقات...).

وتنشط حاليا 6719 جمعية مدنية في مجال تدبير توزيع الماء الصالح للشرب بالوسط القروي، 73% منها تتمركز في ثلاث جهات ذات مناخ جاف أو شبه صحراوي. وتوزع هذه الجمعيات سنويا ما مجموعه 81,2 مليون متر مكعب على ساكنة يقدر تعدادها ب 4,43 مليون نسمة، أي ما يمثل 33% من سكان العالم القروي و 13 % من سكان المغرب، فيما رقم معاملاتها السنوي يتجاوز 270 مليون درهم (27 مليون دولار). يضاف إلى ذلك، أن القيمة المالية للتجهيزات المائية المنجزة من طرف السلطات العمومية والموضوعة تحت تصرف الجمعيات المعنية تفوق 2,9 مليار درهم (حوالي 300 مليون دولار).

2. الإشكالية: تدبير الجمعيات لمرفق توزيع الماء، خيار تدبيري على محك الالتزام والفعالية والنجاعة

أمام ما يواجهه المغرب من تحديات بخصوص تنامي إشكالية التزود بالماء الشروب بالوسط القروي بسبب تراكم المؤشرات المقلقة حول التغير المناخي وتوالي فترات الجفاف، أصبح من اللازم تقييم تجربة مساهمة الجمعيات في تعبئة الإمكانيات الوطنية لتغطية الحاجيات الأساسية لسكان هذه المناطق من مياه عذبة نظيفة فق مقاربة تلبي معايير وشروط الاستدامة.

ويطرح هذا الخيار لإدارة مرفق عام حيوي عدة إكراهات وتحديات جوهرية ذات أبعاد قانونية واجتماعية وصحية واقتصادية تسائل مدى التزام هذا النمط من التدبير بالمقتضيات القانونية وملائمته للاستجابة للحاجيات الواقعية لساكنة الوسط القروي بنجاعة وفعالية واقتصاد وعلى نحو مستدام.

3. استجابة المهمة المنفذة

بهدف مقاربة مختلف الإشكاليات والتحديات المتصلة بدور الجمعيات في تدبير توزيع الماء الشروب داخل الوسط القروي، قام المجلس الأعلى للحسابات سنة ، وبتنسيق مع المجالس الجهوية للحسابات الاثني عشر، ببرمجة مهمة رقابية موضوعاتية على المستوى الوطني حول "تدبير توزيع الماء الشروب من طرف الجمعيات بالوسط القروي". وقد سعت المهمة الموضوعاتية إلى بلوغ ثلاث أهداف رئيسية:

- وضع تشخيص على المستوى الوطني لدور الجمعيات في تغطية حاجيات الساكنة القروية من الماء الشروب؛
- تحديد النقائص والمخاطر التي تحول دون الاستفادة من القدرات الكامنة للجمعيات في تدبير هذا المجال على النحو الأمثل؛
- تأطير وتجويد عمل الجمعيات لتأمين استمرارية واستدامة خدمة توزيع الماء الصالح للشرب على الفئات المستفيدة.

ومن أجل تحقيق هذه الأهداف، اعتمدت المهمة الموضوعاتية منهجية تحليلية وتشاركية تراعي خصوصية قطاع تدبير توزيع الماء في الوسط القروي والذي يعرف مشاركة مجموعة من المتدخلين، وذلك عبر تصميم أدوات وآليات متنوعة لجمع وتحليل المعلومات والمعطيات، وقد شملت إجراءات الرقابة ما يلي:

- دراسة وتحليل الإطار القانوني والتنظيمي المؤطر لعمل الجمعيات، من ناحية، وقطاع توزيع الماء الصالح للشرب، من ناحية أخرى؛
- إعداد استمارات مفصلة وتوجيهها إلى الفاعل الوطني في شخص المكتب الوطني للماء والكهرباء وكذا 1282 جماعة ترابية ذات طابع قروي، وقد أجاب عن هذه الاستمارات 917 جماعة (72 بالمئة من مجموع الجماعات المستهدفة)؛
- عقد مجموعة من المقابلات والاجتماعات مع كل الجهات المتدخلة في قطاع توزيع الماء الشروب على الساكنة القروية، إذ جرى عقد اجتماعات حضورية عرفت مشاركة 21 جماعة ترابية (بصفتها الجهة المفوضة) تعرف تواجد أكبر نسبة من الساكنة المستفيدة، و26 جمعية تنشط في هذا المجال (بصفتها الجهة المفوض لها). فيما تم عقد اجتماعات افتراضية مع مسؤولين بالمكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب – قطاع الماء (بصفته المنتج الوطني للماء الصالح للشرب) ثم مع ممثلين عن وزارة الداخلية (بصفتها السلطة الحكومية الوصية على الجماعات الترابية).

وبفضل هذه المقاربة المنهجية التشاركية، تمكن فريق الرقابة من تجميع معطيات كمية ونوعية دقيقة عن وضعية القطاع وتعبر عن وجهات نظر جميع الجهات والشركاء المتدخلين في تدبيره. كما اعتمدت المهمة على التحليل الرباعي SWOT لإبراز مكامن القوة والضعف من جهة، وتسليط الضوء على الفرص والمخاطر المرتبطة بنمط تدبير الجمعيات لتوزيع الماء الشروب على الساكنة القروية من جهة أخرى.

4. التحديات

تمثلت الإكراهات والصعوبات التي صادفها إنجاز المهمة في تأخر إمداد المجالس الجهوية للحسابات بالمعطيات المطلوبة بالنظر لكبر حجم عينة الدراسة وعدم حرص الأطراف على تضمين الاستمارات كل المعلومات المطلوبة، بالإضافة إلى الظروف الاستثنائية التي عرفها المغرب بسبب انتشار جائحة كوفيد 19 منذ مطلع سنة 2020.

5. نتائج وخلاصات المهمة الرقابية

أسفرت المهمة الموضوعاتية عن تسجيل جوانب إيجابية جديرة بالاهتمام والدعم والتشجيع وكذا مناح سلبية تستدعي المعالجة والتصحيح.

أ. قيمة مضافة وفرص واعدة

خلصت المهمة إلى أن إسناد عمليات تدبير توزيع الماء الشروب في المناطق القروية لفائدة الجمعيات هو النمط الأفضل والأنسب حاليا لما يقدم من مزايا هامة تجعلها شريكة أساسية في التدابير الوطنية الرامية إلى تغطية حاجيات ساكنة القرى والبوادي من الماء. فأمام شساعة تراب الجماعات ذات الطابع القروي وتناثر القرى على مساحات جغرافية متفرقة، تستثمر الجمعيات تواجدها بعين المكان وكذا علاقة الثقة التي تربطها بالساكنة لتغطي العجز المسجل عند بعض الجماعات بخصوص تزويد الساكنة بالماء الشروب. إذ تساهم الجمعيات في توفير الموارد البشرية وإنجاز أشغال بناء وصيانة التجهيزات والمعدات المائية على نحو يستجيب إلى حد ما لشروط النجاعة والفعالية، لا سيما من خلال الاعتماد على العمل التطوعي المجاني الذي ينعكس إيجابا على خفض تكلفة إنجاز واستغلال المشاريع المائية. وأحيانا تفضل الساكنة نمط التدبير المسند إلى الجمعيات بالنظر لما تقدمه هذه الأخيرة من تسهيلات لصالح الساكنة المستفيدة في حالة عدم القدرة على أداء المستحقات المترتبة عن استهلاك الماء الشروب.

علاوة على ذلك، يتيح تدبير الجمعيات للماء الشروب العديد من الفرص الكامنة لتعبئة المجتمع المدني كرافد لدعم السلطات العمومية المختصة في جهودها الرامية إلى تزويد الساكنة القروية بالماء الشروب بشكل مستدام بالوسط القروي. وتتمثل هذه الفرص في الإمكانيات الواعدة لتعزيز الشراكة مع السلطات العمومية المختصة لتجويد الخدمة المقدمة لفائدة الساكنة القروية، وذلك من خلال دعمها ومواكبتها وإجراء التحاليل المخبرية والمعالجة الصحية المجانية للمياه و توفير التكوين اللازم لفائدة مسيري ومستخدمي الجمعيات، هذا بالإضافة إلى توجيه عمل الجمعيات نحو مراعاة مبادئ النجاعة والفعالية والاقتصاد، كترشيد استعمال المياه الصالحة للشرب، واستعمال الطاقة الشمسية لتخفيض تكاليف الاستغلال الناتجة عن ارتفاع فاتورة استهلاك الكهرباء، وكذا تشييد سدود تلية قصد استحداث بحيرات كفيلة بتغذية الفرشاة المائية المستعملة في توفير المياه الصالحة للشرب.

ب. مكامن ضعف ومخاطر قائمة

مقابل المظاهر الإيجابية التي أبان عنها تدبير الجمعيات لمرفق الماء الصالح للشرب، برزت مكامن ضعف لا يمكن إغفالها. فالعديد من الجمعيات تعجز عن تغطية تكاليف تسيير المرفق بسبب ارتفاع مصاريف استهلاك الكهرباء وصيانة التجهيزات

والمعدات، وكذا عن إنجاز أشغال البناء والتهيئة والصيانة (تجديد شبكة التوزيع، تعميق الآبار، بناء الخزانات ...)، لأن إمكانياتها المالية والمادية تظل محدودة وغير مستقرة.

وعلى مستوى القدرات التدبيرية سجلت المهمة الموضوعاتية ضعفا في التكوين المالي والإداري لدى رؤساء ومدراء الجمعيات، إلى جانب غياب التكوين التقني لدى مستخدمي الجمعيات،خصوصا في مجال صيانة شبكات توزيع الماء الشروب واستكشاف التسربات.

أما على مستوى جودة وسلامة المياه الموزعة، فقد أبانت المهمة عن نقص في إجراء التحاليل المخبرية والمعالجة الصحية الضرورية للمياه الموزعة حيث صرحت 54% من الجمعيات بأنها تقوم بتوزيع مياه الشرب دون إخضاعها لأية معالجة أو تحاليل مخبرية تؤكد خلوها من مخاطر تهدد سلامة وصحة المستهلكين، فيم أعلن عدد من الجمعيات بكونها تقوم بمعالجة المياه عن طريق استعمال مادة الكلور فقط.

من جهة أخرى، يبقى هذا النمط من التدبير منطويا على مخاطر متعددة، يمكن بسط أهمها في:

- عدم ضمان استمرارية تقديم الخدمة، في حالة عجز الجمعية عن تسيير هذا المرفق، بسبب انعدام السيولة المالية اللازمة لديها، أو حلها أو الإخلال بسيرها العادي؛
- عدم احترام مبدأ المساواة بين المرتفقين/المستفيدين في تقديم هذه الخدمة العمومية الأساسية، واحتمال استغلال تدبير هذا المرفق العمومي المحلي الحيوي في أغراض لا تتماشى ومبادئ المرفق العمومي؛
- عدم ملاءمة التسعيرات المطبقة عن استهلاك الماء الشروب، مع القدرة الشرائية للساكنة بالوسط القروي؛
- إفراط أو سوء في استعمال المياه الصالحة للشرب (في سقي المزروعات وإرواء المواشي) وما ينجم عن ذلك من خلافات بين المستفيدين حول كيفية أداء مستحقات المياه المستهلكة بصفة مشتركة.

6. الأثر والتطلعات المستقبلية

على ضوء النتائج المتوصل إليها في إطار هذه المهمة الموضوعاتية، وبهدف الإسهام في تجاوز الإشكالات التي تعوق المساهمة الفعالة و المستدامة للجمعيات في مجال توزيع الماء الصالح للشرب في الوسط القروي، أصدرت المهمة الموضوعاتية مجموعة من التوصيات الموجهة إلى كل الجهات المتدخلة في هذا المجال، كل حسب اختصاصه. و تتمحور هذه التوصيات حول ثلاثة تدابير متكاملة فيما بينها:

- الحاجة إلى مراجعة وتعديل الإطار القانوني المنظم لقطاع الماء الشروب من جهة والمقتضيات المتعلقة بتفويض وإسناد تدبير الخدمات العمومية على نحو يمكن الجمعيات من الاشتغال والانخراط الجاد وفقا للضوابط القانونية المعتمدة وطنيا؛

- الرفع من مستوى الشراكة التعاقدية مع الجمعيات وإبرام اتفاقيات تحدد واجبات وإلتزامات كل طرف، لا سيما الأهداف الكمية والنوعية المتوخاة والتعريفات والإتاوات ومعايير السلامة والجودة المعتمدة؛

- تعزيز القدرات التدبيرية للجمعيات المعنية من خلال منحها إعانات مالية و/أو مساعدات عينية (آليات، معدات، خدمات، ...) بالإضافة إلى توفير التكوينات اللازمة لفائدة مسيريها ومستخدميها في مجالات التدبير المالي والإداري والتقني.

وقد قام المجلس الأعلى للحسابات بالمملكة المغربية بنشر أبرز نتائج وخلاصات المهمة الموضوعاتية في إطار تقرير أنشطته السنوية برسم سنة 2021. وكانت مخرجات هذه المهمة من المحاور المدرجة ضمن العرض الذي قدمته السيدة الرئيس الأول للمجلس الأعلى للحسابات أمام البرلمان بغرفتيه (مجلس النواب ومجلس المستشارين) والذي شكل مناسبة لدعوة المشرع إلى اتخاذ مراجعة المقاربة الحالية لتفويض تدبير توزيع الماء الشروب لفائدة الجمعيات كأولوية مستعجلة تستلزم تعبئة ومضاعفة المجهودات المبذولة وطنيا قصد ضمان تحقيق الساكنة القروية لتأمين مستدام لحاجياتها من هذه المادة الحيوية.

وتفاعلا مع عرض السيدة الرئيس الأول، بادر البرلمان إلى عقد سلسلة من الجلسات والاجتماعات خصصت لمساءلة التدابير الحكومية في هذا المجال سواء من خلال توجيه أسئلة كتابية وشفهية إلى الوزراء القائمين على القطاعات الحكومية المعنية أو من خلال مناقشات وعروض داخل اللجان القطاعية المختصة بحضور الوزراء والمسؤولين الحكوميين.

وقد صرح وزير التجهيز والنقل بأن وزارته باشرت الاشتغال على إصدار قانون منظم للجمعيات المشرفة على تدبير الماء الشروب بالوسط القروي، والذي من شأنه الحد من جل الاختلالات المرصودة ووضع مجموعة من الإجراءات الاستعجالية لمراقبة عمل الجمعيات التي لا تحترم الأهداف المسطرة المتفق عليها مع السلطات العمومية.

وكإجراء متكامل مع مراجعة الإطار القانوني، أعلن المكتب الوطني للكهرباء والماء أنه قام مؤخرا بتوقيع 1206 اتفاقية مع الجمعيات النشطة في مجال توزيع الماء الشروب وفق مقاربة جديدة تقوم على تحديد الأهداف المتوخاة وتوفير التكوين وتكثيف برامج الصيانة والدعم التقني والمواكبة الإدارية والمالية حتى تتمكن هذه الجمعيات من الرفع من قدراتها على القيام بالمهام المسندة إليها.

وإجمالا، مكنت المهمة الموضوعاتية من إعطاء زخم جديد ودفعة قوية على المستوى الوطني لمسألة تدبير توزيع الماء الشروب من طرف الجمعيات كنمط لتدبير هذا المرفق العام، حيث صارت معالجة الإشكالات المتصلة به إحدى القضايا التي تحظى بأولية خاصة لدى مختلف الجهات الحكومية المتدخلة.

وتجدر الإشارة أيضا إلى أن المجلس الأعلى للحسابات يقوم بتتبع تنفيذ التوصيات الصادرة عنه عبر منصة إلكترونية خاصة أنشأها بشراكة مع رئاسة الحكومة، كما يعتزم المجلس إنجاز مهمة ميدانية للوقوف على مدى انخراط والتزام مختلف الأطراف ذات العلاقة المعنية في التفعيل العملي لتوصيات المهمة الرقابية على أرض الواقع.