

ملخص لأبرز ملاحظات التقرير الخاص بالمتعلق بمراقبة بعض طلبات العروض

على مستوى الوكالة الوطنية للتصرف في النفايات

في إطار الإذن بمأمورية عدد 41 الصادر عن السيد وزير المالية بتاريخ 24 أكتوبر 2019 ، تولى فريق الرقابة إنطلاقاً من 29 جوان 2020 فحص ثلاثة طلبات عروض (عدد 2016/21 وعدد 2017/05 وعدد 2019/32) المعلن عنها خلال السنوات الأخيرة من قبل الوكالة الوطنية للتصرف في النفايات قصد استغلال المصبات المراقبة ومراكز التحويل التابعة لها وكذلك دراسة الإجراءات المتعلقة بطلب العروض عدد 2018/19 المتعلق بإسناد لزمة إستغلال منشأة المعالجة والتثمين والردم التقني للنفايات المنزلية والمشابهة بولاية قابس.

وقد أفضت أعمال المراقبة الى تسجيل عدد من الملاحظات تمّ بخصوصها عقد جلسة عمل يوم 2020/7/15 مع مدير عام واطارات الوكالة والحصول على بعض التوضيحات التي تمّ اعتمادها لإعداد التقرير. ويمكن تبويب اهم النتائج التي تمّ التوصل اليها كما يلي :

أولا : ملاحظات بخصوص طلب العروض 2016/21،

ثانيا : إخلالات على مستوى تنفيذ الصفقة 2017/05،

ثالثا : إخلالات تتعلّق بملف طلب العروض عدد 2019/32،

رابعا : ملاحظات بخصوص إعلان طلب عروض عدد 2018/19 المتعلق بإسناد لزمة.

أولا : ملاحظات بخصوص طلب العروض 2016/21

1- إلغاء طلب العروض عدد 2016/21 بناء على سند ضعيف ثبت اضراره بمصالح الوكالة:

- إقرار المجلس الوزاري المنعقد بتاريخ 6 أكتوبر 2015 الترخيص للوكالة بصفة إستثنائية في إبرام صفقات بالتفاوض المباشر لمدة سنة (2016) كما تمت دعوة وزارتي البيئة والتنمية المستدامة والداخلية إلى

توضيح الرؤية بخصوص التصرف في النفايات من الناحيتين القانونية والفنية والإستعداد للإعلان عن طلب عروض خلال الثلاثي الأول لسنة 2016 لاستغلال المصبات المراقبة في إطار حوكمة واضحة للمنظومة.

- إعلان الوكالة عن طلب العروض عدد 2016/21 بتاريخ 28 أفريل 2016 لاستغلال عدد من المصبات المراقبة ومراكز التحويل التابعة لها لمدة 4 سنوات باعتماد تقنية ردم النفايات. وأثناء مرحلة تقييم العروض (2016/08/04) ، طلب وزير البيئة والتنمية المستدامة من مصالح رئاسة الحكومة الترخيص للوكالة حول مواصلة التمشي المعتمد. وقد وجهت مصالح الوكالة في 08 سبتمبر 2016 تقرير تقييم العروض الى اللجنة العليا لمراقبة وتدقيق الصفقات العمومية تحت إشراف وزير الشؤون المحلية والبيئة.

- قيام وزير الشؤون المحلية والبيئة خلال الشهر الأول من استلامه لمهامه بتوجيه مكتوب في 2016/09/29 الى اللجنة العليا لمراقبة وتدقيق الصفقات العمومية أكد من خلاله عدم تنسيق الوكالة بصفة مسبقة مع مصالح وزارة الشؤون المحلية بخصوص مواصلة الاعتماد على ردم النفايات دون التثمين مما سيسهم في تأجيل الانطلاق في تنفيذ برامج تثمين النفايات واستغلال المصبات في صيغة لزمات. علما وأن وزارة الاشراف ليس لها صفة المشتري العمومي بالنسبة لطلب العروض موضوع المراسلة.

- و قد أبرزت التحريات والمعطيات الموضوعية المتوفرة بالوكالة و النقاش مع بعض إدارات الوكالة¹ عدم دقة هذا التمشي الذي تبين لاحقا أنه كلف الوكالة نفقات إضافية دون أن تنطلق الوكالة إلى غاية هذا التاريخ (جويلية 2020) في برنامج تثمين النفايات. و من ذلك أن مدير العام الوكالة قد سبق له أن طالب (مجددا) بتاريخ 2019/03/12 "الترخيص للوكالة في إبرام صفقات وفق القانون المنظم للصفقات العمومية بصفة استثنائية² لمدة 5 سنوات مبررا طلبه بأن إبرام صفقة لمدة 5 سنوات عوضا عن سنتين يقلص من كلفة الإستغلال بحوالي 40%. وقد رخص الكاتب العام للحكومة السابق للوكالة بتاريخ 2019/05/03 التمديد في اعتماد صيغة الصفقات العمومية لسنة واحدة.

- إرجاء اللجنة العليا لمراقبة وتدقيق الصفقات العمومية في جلستها بتاريخ 2016/10/20 البت في الملف إلى حين موافقتها بموافقة جميع الأطراف. وقد انعقد في الأثناء مجلس وزاري في 2016/11/21 تقرّر من خلاله إبرام ملاحق لصفقات التفاوض المباشر (2016) قصد مواصلة نشاط الاستغلال بـ 6 أشهر على أقصى تقدير، والإعلان عن طلبات عروض لاستغلال المصبات المراقبة ومراكز التحويل حسب مقتضيات الأمر المنظم للصفقات العمومية لمدة سنتين مع الحرص على اعتماد آجال مختصرة.

¹ تم عقد جلسة عمل يوم 2020/7/15 بين كامل أعضاء الفريق الرقابي و إدارات الوكالة بحضور المدير العام ،

هذه العبارة تكررت عديد المرات صلب محاضر المجالس الوزارية المنعقدة ما بين سنوات 2013 و 2016 ،²

- وقد جاءت قرارات المجلس الوزاري اثر عدد من المداخلات على غرار تأكيد مستشار وزير الشؤون المحلية والبيئة آنذاك³ على إمكانية الشروع في العمل بنظام اللزمات في اجل سنتين، وهي فرضية أثبت الواقع انها غير قابلة للإنجاز في الأجال المذكورة لا سيّما وأن الوكالة تواصل استغلال المصنّبات المراقبة ومراكز التحويل باعتماد نظام الصفقات العمومية وبنفس تقنية الردم الى غاية سنة 2021 على الأقلّ.

- توجيه الوكالة بتاريخ 2016/12/06 مكتوبا إلى اللجنة العليا لمراقبة وتدقيق الصفقات العمومية، قصد إعلان طلب العروض عدد 2016/21 غير مئتمر وذلك بناء على قرارات المجلس الوزاري بتاريخ 2016/11/21.

وقد وافقت اللجنة على مقترح الوكالة بالإعلان عن طلب العروض غير مئتمر.

وتجدر الملاحظة أنّ الإعلان عن طلب العروض عدد 2016/21 غير مئتمر كان مخالفاً للفصل 69 من الأمر المنظم للصفقات العمومية حيث لم تكن تشوبه أي من الموجبات التي من شأنها أن تفضي الى إعلان طلب العروض غير مئتمر حسب الفصل المذكور (تواطؤ المشاركين أو عدم تسجيل منافسة). وقد أفادت الوكالة بـ: " تسرب خطأ في صياغة المقترح الموجه إلى اللجنة العليا لمراقبة وتدقيق الصفقات العمومية " علماً وأنّ هذه الأخيرة وافقت على مقترح الوكالة.

وقد تسبب إعلان طلب العروض عدد 2016/21 غير مئتمر في أهم التبعات التالية :

- تحمّل الوكالة كلفة إضافية فاقت 21 م.د، حسب التقديرات الأولية لفريق الرقابة. وقد تحمّلت الوكالة هذه الكلفة دون أن يتم الالتزام بالانطلاق في برنامج تئمين النفائات في اطار اللزمات في اجل سنتين والذي كان السبب الرئيسي الذي استندت إليه وزارة الإشراف آنذاك لإلغاء طلب العروض 2016/21.

- تعدّد الإعلانات عن طلبات عروض وإبرام صفقات وملاحقتها خلال الفترة التي كان سيغطيها طلب العروض عدد 2016/21 (بين جانفي 2017 و موفى 2020). وقد استنزف ذلك جهود الوكالة التي كان يفترض توظيفها في التركيز على الخيارات الإستراتيجية ومزيد بلورة منظومة تئمين النفائات.

- تجدر الإشارة أنّه تبيّن من خلال الإطلاع على محاضر مجالس العمل الوزارية و التوضيحات المقدمة من قبل إطارات الوكالة أنّ الترخيص للوكالة منذ إحداثها في اعتماد الإجراءات المنظمةة للصفقات العمومية، بصفة استثنائية (في انتظار التمكن من إبرار عقود لزمات و تشريك الجماعات المحلية) بعد عرض الأمر على مجلس وزاري مضيق إلا أنه منذ سنة 2018 تمّ إسناد التراخيص من قبل الكاتب العام للحكومة في ثلاث مناسبات⁴.

مدير عام الوكالة للفترة 2005-2011³ ،

بتاريخ 18-9-2018 ثم بتاريخ 22-5-2019 و أخيرا بتاريخ 5-12-2019 ،⁴

2- خطأ على مستوى اقتراح المجمع Serdex/serned/serpol/el amen للحصول على القسط الثامن من طلب العروض 2016/21

اقترحت لجنة الفرز بخصوص إسناد القسط الثامن من طلب العروض 2016/21 للمجمع Serdex/serned/serpol/el amen على الرغم من أن المجمع قدم مرجعا يخص معالجة نفايات صناعية فيما نصت كراسات الشروط على ضرورة تقديم عرض خاص بالنفايات المنزلية. ولم تقدم الوكالة بخصوص هذه المسألة توضيحات مقنعة⁵ حيث يبرز موقع Serdex أنه متخصص في النفايات الصناعية⁶ وبالتالي كان من المفروض إقصاء عرضه من قبل اللجنة.

ثانيا: إخلالات على مستوى تنفيذ الصفقة 2017/05

1- قبول مراجع فنية غير واردة ضمن العرض الأصلي لمجمع الأمان/ساربول من طرف لجنة التقييم ساهم في إسناده القسط السادس من طلب العروض 2017/05 دون إحترام كراس الشروط ومقتضيات الأمر المنظم للصفقات العمومية

إعتمدت لجنة تقييم العروض على مؤيدات تخص مرجع فني لم يرد ضمن العرض الأصلي الخاص بمجمع الأمان/ساربول. كما لم يتم⁷ هذا الأخير بتقديم الوثائق التعاقدية المثبتة لإنجاز طاقة الردم السنوية الدنيا المضمنة صلب المرجع.

ويعد هذا الإجراء مخالفا لكراس الشروط وللфصل 63 من الأمر المنظم للصفقات العمومية الذي ينصّ على "أنه يجوز للمشتري العمومي بشرط احترام مبدأ المساواة بين المشاركين أن يطلب عند الاقتضاء كتابيا بمقتضى وثيقة مادية أو على الخط بيانات ومستندات وتوضيحات تتعلق بالعروض الفنية شريطة أن لا يؤدي ذلك إلى تغيير في محتواها". حيث كان يتعين على لجنة تقييم العروض اعتبار عرض مجمع "الأمان/ساربول" غير مطابق لمعيار المراجع الفنية وإقصائه⁸.

2- إخلالات على مستوى تنفيذ الصفقة 2017/05

⁵ردود الوكالة تعزز الإخلالات بخصوص الملف لوجود تضارب واضح بين المعطيات المقدمة علما أن الوكالة لم توفر لفريق الرقابة مذكرة التقديم الموجهة للهيئة العليا للطلب العمومي بتاريخ 2016/09/09،

⁶<https://www.serdex-dechets-bennes.fr/>

⁷<https://www.societe.com/etablissement/serpol-32623391300044.html> المؤسسة الثانوية بـPENOL، التابع لسربول أحدثت سنة 2001 و متوقفة عن النشاط منذ سنة 2008

⁸توضيحات الوكالة بخصوص هذه الملاحظة لم تكن مقنعة⁸،

أحلّ مجمع " الأمان/سربول" بأغلب إلتزاماته التعاقدية المتعلقة باستغلال كل من مصبي قابس ومدنين ومراكز التحويل التابعة لها خاصة تلك المتعلقة بتوفير معدات تكميلية وإطار تسيير خلال الست الأشهر الأولى من بدء الاستغلال مثلما تبين لفريق الرقابة من خلال مراجعة الملفات (دفتر الاستغلال ومحاضر الاستلام) والمعطيات المقدمة من قبل رؤساء ممثلات الوكالة بكل من قابس ومدنين.

وقد تمتّع المجمع بتسهيلات مالية من طرف الوكالة على غرار تمكينه من مبلغ التسبقة باعتبار الأداء على القيمة المضافة (حوالي 22 ألف دينار) خلافا لبقية المستغلين. كما تمّ تمكينه من تأجيل خصم خطايا مالية بقيمة 185 أ.د لمدة فاقت السنة ونصف بعنوان عدم توفير شاحنتي (2)رفع وبقية 110 أ.د لمدة فاقت ست أشهر بعنوان غياب مدير استغلال على مستوى المصبيين المراقبين خلافا لما يقتضيه عقد الصفقة ولما تم التعامل به مع بقية المستغلين.

وتجدر الإشارة أنّه تمّ قبل يومين من انتهاء الأجل التعاقدية الأصلية في 2019/06/30 إبرام ملحق سُمح بمقتضاه (بعد موافقة اللجنة العليا لمراقبة وتدقيق الصفقات العمومية) تعويض صاحب الصفقة من مجمع " الأمان/سربول " الى شركة « Valis » في غياب ما يسمح بذلك ضمن مقتضيات كراس الشروط 2017/05 وخاصة في مخالفة الوكالة لمقتضيات الفصل 88⁹ من الأمر المنظم للصفقات العمومية على الرغم من وضوحها ودقتها متعلقة حسب ردودها الكتابية بقيامها باستشارة المرصد الوطني للصفقات العمومية من ناحية و "أنّ كراسات الشروط الأولى التي أعلنت عنها الوكالة خلال سنوات 2006-2007-2008 نصت على إمكانية تكوين شركات وطنية من قبل المجامع الفائزة بالصفقات حينها" من ناحية أخرى.

و يرى فريق الرقابة أنّ الموافقة على إحداث الشركة « Valis » في علاقة بتنفيذ الصفقة من شأنه أن يحرم الوكالة من حقّ متابعة الشركات الفائزة بالصفقة و الاكتفاء بتتبع شركة " واجهة" يسمح للشركة الفرنسية¹⁰ « SERPOL » من التفصّي من أي مسؤولية في علاقة بالحصول على الصفقة أو بتنفيذها.

كما لم تطلب الوكالة من صاحب الصفقة الجديد Valis تقديم الضمانات المالية الأصلية التي تضمن حسن إتمام تنفيذ الصفقة. علما أنه لم يتم إلى غاية شهر جويلية 2020 إجراءات الاستلام الوتقي لخدمات الاستغلال.

⁹ يجب على صاحب الصفقة أن ينفذها بنفسه و لا يمكن أن يساهم بها في شركة أو أن يكلف غيره بتنفيذها ،

¹⁰ شركة فرنسية في شكل شركة خفية الاسم رقم معاملاتها يفوق 30 مليون أورو،

وتجدر الإشارة إلى أن مجمع "الأمان سربول" كان أكبر منتفع بالتغييرات الحاصلة في ملف طلب العروض عدد 2017/05 مقارنة بالملف الملغى 2016/21 على غرار توسيع فترة انجاز المشاريع المماثلة إلى 20 سنة عوضا عن 10 سنوات¹¹ (وهي تفوق المدّة القانونية للإحتفاظ بالوثائق الإدارية) وتخفيض الطاقة السنوية لاستغلال النفايات إلى 30 ألف طن عوضا عن 100 ألف طن وتقديم مجرد التزام بتوفير الموارد البشرية والمعدات.

ثالثا : إخلالات تتعلق بملف طلب العروض عدد 2019/32

تبيّن أن معالجة ملف إسناد القسطين عدد 01 و 04 من طلب العروض 2019/32 لمجمع Soteme/Valis/Serpol شابتها لإخلالات التالية :

- ورود عدّة طعون في كراسات الشروط المتعلقة بطلبات العروض لإسناد صفقات التصرف في المصبات المراقبة ومراكز التحويل التابعة لها وتدخّل هيئة المتابعة والمراجعة للصفقات العمومية في عديد المناسبات لطلب إدخال تحسينات على مضمون كراسات الشروط.

- عدم تنصيب اللجنة القارة لفتح العروض بالوكالة على عدم تقديم العارض Soteme/Valis/Serpol لوثائق إدارية وفنية ومالية وجب توفيرها على منظومة الشراء العمومي على الخط. وحسب إجابة مصالح الوكالة فان محضر فتح العروض المستخرج من منظومة تونيبس لا يسمح بتعداد الوثائق الواردة بالعرض المقدم ويرى فريق الرقابة أنّ هذه الإجابة مجانية للواقع.

- أظهرت لجنة تقييم العروض في تقريرها (بتاريخ 10 فيفري 2020) مرونة في التعامل مع ملف عرض مجمع Soteme/Valis/Serpol على الرغم من كثرة النقائص على مستوى تقديم الوثائق والملاحق المطلوبة وتنصيب كراسات الشروط على ضرورة تقديم كل هذه الوثائق على الخط. وفي المقابل تبيّن أن لجنة تقييم العروض في طلب العروض 2019/34 قامت باعتبار عرض المجمع غير مطابق نظرا لعدم إرساله لنفس الوثيقة عن طريق منظومة الشراء العمومي على الخط. علما أن طلبي العروض عدد 2019/32 و 2019/34 يتضمنان نفس المقترضيات بالنسبة لإجبارية تقديم العرض عبر منظومة "تونيبس". وحسب إجابة مصالح الوكالة قدرت لجنة تقييم العروض أنه لا موجب لمراسلة العارض لاستكمال عرضه المالي.

¹¹ المدّة القصوى القانونية للإحتفاظ بالوثائق الإدارية لا تتجاوز 10 سنوات.

علما أن قرار رئيس الحكومة المؤرخ في 31 أوت 2018 والمتعلق بالمصادقة على دليل الإجراءات الخاص بإبرام الصفقات العمومية عبر منظومة الشراء العمومي على الخط نص في فصله الثامن على أنه ترسل كافة العروض الفنية والمالية على الخط إلا في صورة تجاوزها الحجم الأقصى المسموح به فنيا والمنصوص عليه بالمنظومة. وفي هذه الحالة يمكن تقديم جزء من العرض خارج الخط على أن يتم إرسال كافة الوثائق المالية والعناصر التي تعتمد في التقييم الفني والمالي على الخط وان ينصّ العارض ضمن عرضه الإلكتروني على الوثائق المرسله خارج الخط ودون أن تكون مخالفة للعناصر المضمنة بالعرض الإلكتروني.

- وجود ثلاث تقديرات للإدارة («C» Dossier) مختلفة بالنسبة لطلب العروض 2019/32 حيث تم تسجيل بالنسبة للقسط عدد 01 وجود ثلاثة تقديرات مختلفة للإدارة بالمبالغ التالية 45,197 م د و 36,859 م د و 29,278 م د وتمّ اعتماد التقديرات الأخيرة في تقييم مقبولية العروض المالية. وقد أكدت توضيحات الوكالة حصول تعديلات على تقديرات الإدارة في عديد المناسبات.

رابعاً : ملاحظات بخصوص إعلان طلب عروض عدد 2018/19 المتعلق بإسناد لزمة

تمّ بتاريخ 15 ديسمبر 2018 الإعلان عن طلب عروض الانتقاء الأولي المتعلق بإسناد لزمة استغلال منشأة المعالجة والتثمين والردم التقني للنفايات المنزلية والمشابهة بولاية قابس في شكل تصوّر وإنجاز واستغلال.

و قد أفضت أعمال تقييم الترشيحات ، من طرف اللجنة الخاصة المكلفة بإعداد المراحل التحضيرية لمنح اللزمات المتعلقة بمشاريع وحدات لمعالجة وتثمين النفايات المنزلية والمشابهة بولاية قابس المعينة للغرض من قبل مدير عام الوكالة ، إلى إقصاء عرض مجمع SOTEM/VALIS/SERPOL/SCT/ECOIMPIANTI نظرا لعدم تقديمه القوائم المالية الخاصة بشركة ECOIMPIANTI مصادق عليها بالنسبة لسنة 2015. وقد قام محامي المجمع بالاعتراض على قرار اللجنة. ونظرا لعدم ممانعة البنك الممول KFW في قبول الاعتراض مع ترك الحرية للطرف التونسي للبت في الأمر لاحظ فريق الرقابة تمسك اللجنة الخاصة (يرأسها مدير بالوكالة وتضم ممثلا عن سلطة الإشراف فضلا عن ممثل عن وزارة المالية ومراقب الدولة) بموقفها مقابل عدم أخذ الوكالة برأي اللجنة وتسجيل عدم ممانعة الهيئة العامة للشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص. وما يلفت الانتباه في هذا الملف هو طول آجال البت فيه بعد ورود الاعتراض بتاريخ 2019/11/14 ومطالبة الهيئة العامة للشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص في مناسبتين من اللجنة الخاصة بتقديم مذكرة تكميلية. وقد قام فريق الرقابة بالاتصال بمراقب الدولة وبممثلي وزارة المالية في كل من اللجنة الخاصة المكلفة بإعداد مراحل

اللزمة (كاهية مدير) والهيئة العامة للشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص (مدير عام) ، وتبين من خلال ما قدموه من معطيات وجود تباين واضح في المواقف حيث تمسك ممثل وزارة المالية في اللجنة الخاصة ومراقب الدولة بعدم مطابقة عرض SOTEM/VALIS/SERPOL/SCT/ECOIMPIANTI لشروط المشاركة في طلب العروض فيما اعتبر ممثل وزارة المالية بالهيئة أنّ عدم ممانعة الممول الأجنبي KFW بتاريخ 2020/01/23 وقبول اقتراح الوكالة (بتاريخ 2020/03/03) بالإبقاء على المجمع المذكور يفسر عدم إعتراض الهيئة العامة للشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص على مقترح الوكالة (مكتوب الهيئة بتاريخ 2020/04/28).