

## 6.3. Service public de la collecte des ordures ménagères géré par la société « NAKAWA »

Préalablement à la délégation du service public de nettoyage et de collecte des ordures ménagères au secteur public, la commune urbaine de Nador a réalisé une étude estimant la quantité des ordures ménagères produites sur le territoire de la commune entre 100 et 120 tonnes par jour.

A la conclusion de la concession, l'effectif employé par la société est de 124 personnes. Ce chiffre a été réduit en juin 2005 à 65 personnes dont un directeur, un gérant, 6 cadres administratifs et 57 employés. Quant aux moyens matériels, ils se composent de 17 camions et engins dont l'état mécanique est jugé moyen.

Les dépenses annuelles relatives à la gestion de ce service sont estimées à 8 923 606,00 Dh.

A compter du 10 mars 1999, et dans le cadre du marché n° 6/98-99, la commune a délégué la gestion de ce service public à la société « NAKAWA », délégation qui a été renouvelée ensuite par marché n°16/2004. La société « NAKAWA », d'un capital de 100,000DH, est créée en juillet 1998 (registre de commerce n°10843 le 22 septembre 1998). Suite aux augmentations intervenues le 17 janvier 2000 et du 11 mai 2004, son capital a été porté à 3 000 000,00 dh.

Les principales observations et recommandations de la Cour régionale des comptes d'Oujda se présentent comme suit :

### 6.3.1. Poursuite de l'exploitation du service public de nettoyage par la société « NAKAWA » malgré la résiliation du contrat n° 6/98-99

Par arrêté n° 4050 du 19 Mai 2003, approuvé par l'autorité de tutelle le 16 juin 2003, le président du conseil communal a décidé la résiliation du contrat n° 6/98-99 et la confiscation du montant de la caution définitive constituée par la société délégataire sans possibilité d'indemnisation et ce, en se basant sur les dispositions de l'article 44 dudit contrat. Cependant, et par arrêté n° 8538 du 13 octobre 2003 (approuvé par l'autorité de tutelle le 31 octobre 2003), la commune a décidé l'annulation de la décision de résiliation dudit contrat et ordonné au délégataire de reprendre la gestion du service en question par décision n°9354 du 13 novembre 2003.

A ce propos il a été constaté que :

- ▶ En dépit de l'approbation de la décision de résiliation du contrat n° 6/98-99 par l'autorité de tutelle, la commune s'est chargée directement du service de nettoyage et de ramassage des ordures ménagères durant la période allant du 13 juin 2003 au 11 novembre 2004, en utilisant les moyens et matériels de la société délégataire,
- ▶ La commune n'a pas pris les dispositions qui s'imposent pour l'application de la décision précitée ;
- ▶ L'arrêté d'annulation de la décision de résiliation est resté sans suite, en raison du refus du receveur communal de procéder au paiement de la somme de 11 799 974,46 dirhams, mandatée dans le cadre du contrat n° 6/98-99.

- ▶ La société « Nakawa » a continué à assurer ses services dans le cadre du contrat résilié sans obtenir d'indemnisation. Parallèlement, la commune a continué d'établir les attachements et les décomptes correspondants (signés conjointement par le représentant de la société et par le responsable du service des travaux municipaux).

### **6.3.2. Insertion dans le contrat n°16/2004 de dispositions contraires aux règles d'exécution des dépenses publiques**

Devant le refus du receveur communal de régler les mandats émis dans le cadre du contrat résilié n°6/98-99, la commune a conclu le 28 octobre 2004 un autre contrat (n° 16/2004) avec cette société, visé par le receveur communal en sa qualité de contrôleur des engagements de dépenses de la commune le 29 octobre 2004 sous n° 219 et approuvé par le ministre de l'Intérieur le 8 novembre 2004.

Par la suite, un ordre de service de commencement d'exécution des prestations a été notifié à la société le 11 novembre 2004.

Concernant l'utilisation par la commune des moyens et matériels de la société durant la période de la mise en régie directe, le nouveau contrat prévoit, dans son article premier, l'octroi à la société d'une indemnisation compensatrice dont le montant sera déterminé par une commission à constituer pour cet effet.

Ainsi, l'article précité enfreint les dispositions des articles 1 et 3 du décret n°2.76.577 du 5 Choual 1396 (30 septembre 1976) relatif au contrôle de la régularité des engagements de dépenses des collectivités locales et de leurs groupements.

### **6.3.3. Non concordance de l'indemnité accordée à la société avec les dispositions de l'article premier du contrat n°16/2004**

Contrairement aux dispositions de l'article premier du contrat n°16/2004 qui prévoit que l'indemnisation couvre l'utilisation du matériel et moyens de la société par la commune durant la période de la mise en régie directe du service, l'indemnité, établie à 12 803 265,53dh, a tenu compte également des montants des décomptes des prestations réalisées, tous frais et charges inclus.

### **6.3.4. Erreur dans la liquidation de l'indemnité accordée à la société**

Pour le calcul de l'indemnité due à la société, la commune n'a pas pris en considération les éléments suivants :

- ▶ L'estimation des quantités des ordures ménagères enlevées durant la période du 1er avril au 31 octobre 2003 a été faite sur la base d'une méthode de calcul non prévue par le contrat ; ce qui a engendré pour la commune des charges supplémentaires injustifiées de 480 850,82 dh.
- ▶ L'indemnité payée à la société « NAKAOUA » n'a pas pris en compte les prestations fournies par la société «MAFOUGEL », d'une valeur de 1 003 298,07 dh correspondant à la période du 1er septembre au 15 décembre 2003 ;

### **6.3.5. Non respect par la société de ses engagements contractuels relatifs aux bâtiments administratifs, au renouvellement de son matériel et à la qualité des prestations**

Pour ce qui est des bâtiments administratifs :

Au terme de 7 années de gestion du service public local de nettoyage et de ramassage des ordures ménagères de la ville de Nador (de mars 1999 à décembre 2005), et contrairement aux dispositions du contrat, la société continue d'exploiter des locaux communaux, sans disposer de locaux propres à Nador (y compris un siège local).

En ce qui concerne le renouvellement du matériel :

La société qui devrait renouveler le parc automobile mis à sa disposition par la commune durant la période d'exécution du contrat (17 camions et engins), n'a renouvelé qu'un seul engin.

Le non renouvellement du matériel par la société « NAKAWA » et le laisser aller manifeste de la commune peuvent être assimilés à un octroi d'avantage injustifié à la société, étant donné qu'elle n'a réalisé en termes d'investissement qu'un montant de 3 000 000 de dirhams durant 7 années au lieu de 10 000 000 de dirhams.

En ce qui concerne la qualité des prestations rendues

Plusieurs anomalies ont été enregistrées ayant trait au non respect des clauses des contrats conclus :

- ▶ non respect des horaires de collecte des ordures ménagères ;
- ▶ insuffisance des fûts de 800 litres de capacité mis à la disposition des habitants (136 unités contre 800 unités prévues par le contrat),
- ▶ insuffisance de l'encadrement du personnel de la société.

### **6.3.6. Insuffisances du suivi de la gestion déléguée**

Elles concernent les aspects suivants :

Qualité des prestations :

Selon des procès-verbaux, 18 infractions ont été constatées entre le 13/04/2004 et le 25/08/2004 sans application d'aucune pénalité. Le manque à gagner pour la commune est estimé à 63.000,00 dirhams.

Rapport annuel sur la gestion du service public

La société n'a pas respecté l'article 47 du contrat n° 6/98-99 et l'article 43 du contrat n°16/2004 qui impose la présentation à la commune, avant la fin du premier semestre de chaque année, d'un rapport retraçant

ses activités durant l'année écoulée, les moyens humains et matériel utilisés et l'état de dépenses de gestion.

- *La cour régionale des comptes recommande à la commune de veiller à :*
  - ▶ *la stricte application des clauses contractuelles du contrat de gestion déléguée aussi bien de la part de la partie délégante que de la partie délégataire et notamment l'usage d'ordres de service écrits et enregistrés et l'application des pénalités prévues le cas échéant ;*
  - ▶ *l'évaluation périodique des avantages et inconvénients de la gestion déléguée de ce service afin de prendre les dispositions qui s'imposent en temps opportun dans le but d'améliorer la qualité des prestations fournies et aux moindres coûts.*

## RÉPONSE DE LA COMMUNE URBAINE DE NADOR AUX OBSERVATIONS RELATIVES À LA GESTION DU SERVICE PUBLIC DE LA COLLECTE DES ORDURES MÉNAGÈRES PAR LA SOCIÉTÉ NAKAWA

### Poursuite des opérations de nettoyage et de collecte des ordures par NAKAWA, malgré la résiliation du contrat n°6/98-99

Suite à la résiliation du contrat n°6/98-99 qui lie la commune à la société NAKAWA, la gestion directe de la collecte des ordures ménagères a connu 2 phases distinctes :

- ▶ la 1<sup>ère</sup> (du 13 juin au 19 septembre 2003) : elle est caractérisée par une gestion anarchique, à travers des comportements illégaux vis-à-vis de la société : non notification à la société de la décision de résiliation, utilisation du matériel de la société sans base légale, approvisionnement en carburant, pièces de rechanges,...en l'absence de crédits budgétaires, non règlement des polices d'assurance du matériel roulant, règlement des salaires des ouvriers par une caisse noire financée par des fonds appartenant à la gare routière de Nador, mise à l'écart du gestionnaire de la société NAKAWA .... En outre, deux appels d'offres, visant à trouver un nouveau partenaire pour la collecte des ordures ménagères, n'ont pas abouties, en ce sens que la société NAKAWA avait intenté un procès en justice au terme duquel la commune a été condamnée à suspendre les appels d'offres. Ainsi, la commune s'est trouvée face à des dépenses sans base légale permettant leur gestion.
- ▶ la 2<sup>ème</sup> (du 19 septembre 2003 au 11 novembre 2004) : afin de dépasser cette situation, la nouvelle administration a opté, en concertation avec l'autorité locale, pour l'accélération de la suspension de la décision de résiliation du contrat avec NAKAWA, en respectant la procédure légale dans son intégralité. Immédiatement après l'approbation de la décision de suspendre la résiliation, la commune a déposé les mandats relatifs aux créances de la société auprès de la réception municipale pour règlement (octobre 2003).

Le receveur municipal a réglé les mandats afférents aux mois d'avril, mai et juin 2003, sans émettre d'observation à ce sujet. Toutefois, la commune a été surprise par le rejet sans motif des mandats de juillet, août, septembre et octobre 2003 (dont la valeur totale est de 5.228.390,49 DH au lieu de 11.799.974,46 DH citée dans votre rapport) et ce, en contradiction avec l'article 3 de la décision de résiliation.

Devant cette attitude du receveur municipal, et après examen du dossier au niveau de la Trésorerie Générale du Royaume et la Direction Générale des Collectivités Locales, avec la participation de représentants des services communaux et provinciaux, la commune a jugé bon de conclure un contrat nouveau avec la société NAKAWA stipulant :

- ▶ la poursuite de la gestion du nettoyage et de la collecte des ordures ménagères par la société en question ;

- ▶ l'indemnisation de la société pour les travaux réalisés et pour l'utilisation de son matériel durant la période de gestion directe.

## Insertion dans le contrat n°16/2004 de dispositions contraires aux règles d'exécution des marchés

La particularité du contrat, qui concerne la gestion déléguée de service public, est qu'il n'obéit pas à la réglementation sur les marchés publics, comme l'a confirmé une note du Secrétaire général du Gouvernement (n° 130/IGSA du 27 septembre 2000) en réponse à une correspondance du Trésorier Général du Royaume (BE n°1249/DCL du 25 août 2000).

Sur cette base, le contrat n° 16/2004 a été conclu suivant une procédure négociée, en adoptant le cahier des charges initial tel qu'il a été approuvé par les services concernés du ministère de l'Intérieur à l'exception de quelques modifications légères dictées par la conjoncture. Son approbation par l'autorité provinciale et les services du ministère de l'Intérieur lui donne le caractère légal pour que la commune procède à l'exécution.

## Non-conformité des indemnités accordées à la société aux dispositions de l'article 1 du contrat n°16/2004

Sur instruction du Gouverneur de la province, une commission a été constituée pour examiner la question. Cette commission a proposé une approche statistique, basée sur les données disponibles ; le mode de calcul s'est appuyé sur 2 facteurs de base : la référence et la règle de calcul (soit le poids moyen enregistré durant les 15 derniers jours pour déterminer le poids journalier). Des ajustements ont été opérés, en tenant compte des recettes fixes au titre des années 2000, 2001 et 2002.

Grâce à cette solution, la commune a pu rationaliser les dépenses, en ce sens que les montants réglés à la société en 2003 (correspondant à 40.000 tonnes, soit en moyenne 111 tonnes par jour) sont largement en deçà de ce qu'elle a dépensé pour la même société en 1999 (56.000 tonnes, soit 191 tonnes par jour).

## Préjudice financier lié à la liquidation erronée du montant des indemnités correspondant aux travaux effectués par la société

Le marché n°27/2003 conclu avec la société FOGEL, ne concerne pas le transport des ordures ménagères mais l'évacuation des déchets et encombrants. La société FOGEL, qui se charge parfois des ordures ménagères avec l'appui des employés de NAKAWA et de la commune, a été autorisée, dans le cadre du budget de fonctionnement de l'année 2003, à opérer des services complémentaires à ceux effectués par NAKAWA. Ainsi, l'indemnisation a été calculée sur la base des voyages effectués par chaque société à part et, de ce fait, rien ne justifie le retrait du montant versé à FOGEL du total des créances de NAKAWA.

S'agissant du surplus de charges supporté par la commune dans cette opération (évalué dans votre rapport à 480.850,82 DH), il convient de rappeler que la société n'a pas usé de son droit de réviser les

prix depuis l'entrée en vigueur du contrat initial (ce qui aurait coûté à la commune plus de 3.000.000,00 DH). En outre, la société a pris en charge toutes les dépenses liées à la période de gestion directe que la commune était incapable de régler dans un cadre légal (y compris celles engendrées par les réparations des véhicules en panne).

## Non respect par la société des dispositions contractuelles relatives aux constructions administratives, au renouvellement du matériel et à la qualité du service

- ▶ Concernant les constructions administratives, la société a procédé à la construction de son siège, suite à l'autorisation de l'ancien président de la commune. Cependant, les employés ont refusé de rejoindre ces locaux situés à l'extérieur de la ville sans l'octroi d'indemnités supplémentaires (demande à laquelle la société n'a pas pu répondre).
- ▶ La société n'a pas procédé, en 2003 et 2004, au renouvellement du matériel mis à sa disposition, en raison de facteurs conjoncturels qui échappent à sa volonté : résiliation du contrat, non paiement des sommes dues à la société pendant 18 mois,...

Suite à une intervention de la commune, la société a commandé 4 camions dont la livraison a commencé le 06 mars 2006.

- ▶ S'agissant de la qualité du service, le passage des camions est effectué selon un horaire précis qui ne peut être modifié sans l'accord de la commune. Si des problèmes existent, ils sont dus au fait que la population ne respecte pas ces horaires ; ce qui amène la société à constituer des équipes d'intervention rapide pour collecter les ordures accumulées après le passage des camions.

En application des dispositions du cahier des charges, la société a organisé 2 campagnes de sensibilisation pour inciter la population à veiller à la propreté de la ville.

## Insuffisance au niveau de la supervision de l'opération de collecte des ordures ménagères

L'évaluation de la qualité du service s'effectue suivant un mode spécifique d'enregistrement des activités quotidiennes sous forme de fiches de renseignements qui sont mises à la disposition des agents communaux pour être consultées. Toutes les informations sont enregistrées également sur ordinateurs. La société a mis à la disposition du public des registres numérotés pour recevoir ses requêtes et ses remarques.

Les opérations d'entretien du matériel sont consignées dans des fiches cartonnées.

Concernant le contrôle et l'application des sanctions, ils obéissent à une procédure stipulée par l'article 45 du contrat n° 06/98-99 et l'article 44 du contrat n° 16/2004. Lorsqu'une infraction est relevée, elle est notifiée à la société qui doit répondre dans un délai de 15 jours. En cas d'absence d'explication valable, la commune établit un état présentant la nature de l'infraction, sa valeur et la date de sa constatation.

Ledit état est soumis à l'approbation du président du conseil municipal avant sa transmission au service des marchés pour exécution.

Jusqu'au mois de février 2007, le total des pénalités appliquées à la société NAKAWA est de 38.000,00 DH. Au sujet de la présentation à la commune du rapport d'activité de la société, cette dernière a été invitée à respecter ses engagements prévues dans le contrat n°16/2004.