

عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص بالمغرب

دراسة لنموذج الجرف الأصفر للطاقة الحرارية -JLEC-

إعداد:
مارية جوهرى

عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص بالمغرب
دراسة لنموذج الجرف الأصفر للطاقة الحرارية -JLEC-



2024



Public-Private Partnerships Contracts In Morocco

-A study of the Jorf Lasfar
thermalenergy model "JLEC "-

وعيا بالأهمية الاقتصادية للاستثمار في التنمية، عمل المغرب على تحسين جاذبية الاستثمار، والقيام بإصلاحات اقتصادية ووضع ترسانة قانونية جديدة تمثلت في إخراج القانون 12-86، لينظم عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص، ويكمل المقننات القانونية المتعلقة بالعمليات العمومية. الأمر الذي من شأنه تسريع وتيرة الاستثمار العمومية، وإنجاز البنيات التحتية الإدارية والاقتصادية والإجتماعية، وضمان تمويل الحاجيات العمومية من المرافق والخدمات العمومية. لذلك عملت هذه الدراسة، على تحليل الإطار القانوني لعقود الشراكة وتقييمه في إطار دراسة لنموذج الشراكة الجرف الأصفر للطاقة الحرارية. حيث ركزت على تحليل العلاقة التعاقدية بين القطاعين العام والخاص وما يواجهها من تحديات متعددة، فمن جهة عدم الثقة المتبادل، وتضارب المصالح بين الشريكين، مصلحة عامة يجسدها الشرك الأول الشخص العام، ومصلحة خاصة يمثلها الشرك الخاص، ومن جهة ثانية ارتباط منظومة الشراكة بين القطاعين العام والخاص بموضوع التدبير العمومي وما يتطلبه من إمكانيات تقنية ومالية وبشرية ضخمة عادة ما تتجاوز إمكانيات الدولة والقطاع الخاص المحلي.



VR . 3383 – 6861 B

DEMOCRATIC ARABIC CENTER

Germany: Berlin 10315 Gensinger- Str: 112

<http://democraticac.de>

TEL: 0049-CODE

030-89005468/030-898999419/030-57348845

MOBILTELEFON: 0049174274278717



2024



الناشر :

المركز الديمقراطي العربي

للدراستات الاستراتيجية والسياسية والاقتصادية

ألمانيا/برلين

Democratic Arab Center

For Strategic, Political & Economic Studies

Berlin / Germany

لا يسمح بإعادة إصدار هذا الكتاب أو أي جزء منه أو تخزينه

في نطاق استعادة المعلومات أو نقله بأي شكل من الأشكال، دون إذن مسبق خطي من الناشر.

جميع حقوق الطبع محفوظة

All rights reserved

No part of this book may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted in any form or by any means, without the prior written permission of the publisher.

المركز الديمقراطي العربي للدراسات الاستراتيجية والسياسية والاقتصادية ألمانيا/برلين

البريد الإلكتروني book@democraticac.d





إصدار المركز الديمقراطي العربي في التعاون مع:
المجلة الدولية للدراسات الاقتصادية - دولية علمية محكمة،

كتاب : عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص بالمغرب

دراسة لنموذج الجرف الأصفر للطاقة الحرارية- "JLEC" -

تأليف: مارية جوهري

رئيس المركز الديمقراطي العربي: أ.عمار شرعان

مدير النشر: د.أحمد بوهكو المركز العربي الديمقراطي برلين ألمانيا

رئيسة اللجنة العلمية: الدكتورة ربيعة تمار المركز الديمقراطي العربي

رقم تسجيل الكتاب: VR.3383-6861B

الطبعة الأولى 2024 م

الآراء الواردة أدناه تعبر عن رأي الكاتب ولا تعكس بالضرورة وجهة نظر المركز الديمقراطي العربي





عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص بالمغرب

-دراسة لنموذج الجرف الأصفر للطاقة الحرارية "JLEC" -

Public-Private Partnerships Contracts In Morocco

-A study of the Jorf Lasfar thermal energy model" JLEC" -



مارية جوهري

MARIAH JAOUHARI

تقديم: د. فاطمة الحمداي

أستاذة التعليم العالي بكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكدال-الرباط-المغرب

إهداء

إلى

من أنار دربى بحب العلم والمعرفة معلمى ومربي
وأستاذى الفقيه العلامة المفسر الفهامة،
التعلمى جوهري المسارى الكنوني،
والذى العزيز رحمة الله

إلى رمز الحب والعطاء، إلى من ضحت وصبرت
وكانت لى
أمرى حفصها اللدا.

إلى قرتى العيين والروح شهد وسامية
وإلى كل من
تسكنه روح العلم والمعرفة.

مارية جوهري

ملخص

وعيا بالأهمية الاقتصادية للاستثمار في التنمية، عمل المغرب على تحسين جاذبية الاستثمار، والقيام بإصلاحات اقتصادية ووضع ترسانة قانونية جديدة تمثلت في إخراج القانون 12-86، لينظم عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص، ويكمل المقتضيات القانونية المتعلقة بالطلبات العمومية. الأمر الذي من شأنه تسريع وتيرة الاستثمارات العمومية، وإنجاز البنيات التحتية الإدارية والاقتصادية والاجتماعية، وضمان تمويل الحاجيات العمومية من المرافق والخدمات العمومية. لذلك عملت هذه الدراسة، على تحليل الإطار القانوني لعقود الشراكة وتقييمه في إطار دراسة لنموذج الشراكة الجرف الأصفر للطاقة الحرارية. حيث ركزت على تحليل العلاقة التعاقدية بين القطاعين العام والخاص وما يواجهها من تحديات متعددة، فمن جهة عدم الثقة المتبادل، وتضارب المصالح بين الشريكين، مصلحة عامة يجسدها الشريك الأول الشخص العام، و مصلحة خاصة يمثلها الشريك الخاص، ومن جهة ثانية ارتباط منظومة الشراكة بين القطاعين العام والخاص بموضوع التدبير العمومي وما يتطلبه من إمكانات تقنية ومالية وبشرية ضخمة عادة ما تتجاوز إمكانيات الدولة والقطاع الخاص المحلي.

كلمات مفتاحية: عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص- التوازن المالي للعقد- مخاطر الشراكة.

Abstract

Conscient de l'importance économique de l'investissement dans le développement, le Maroc a amélioré l'attractivité des investissements, Mener des réformes économiques et développer un nouvel arsenal juridique, représenté par la promulgation de la loi 12-86, pour réglementer les contrats de partenariat entre les secteurs public et privé et pour compléter les exigences légales liées aux commandes publiques. Cela permettrait d'accélérer le rythme des investissements publics, de compléter les infrastructures administratives, économiques et sociales et d'assurer le financement des besoins publics en équipements et services publics. Par conséquent, cette étude s'est concentrée sur l'analyse du système de partenariat dans le cadre de la législation et de la pratique. A travers l'étude et l'évaluation du cadre juridique, ainsi qu'une étude pratique du modèle de partenariat de Jorf Lasfar pour l'énergie thermique. Elle s'est concentrée sur l'analyse de la relation contractuelle entre les secteurs public et privé et les multiples défis auxquels ils sont confrontés. D'une part, il existe une méfiance mutuelle et des conflits d'intérêts entre les deux partenaires : un intérêt public incarné par le premier partenaire, la personne publique, et un intérêt privé représenté par le partenaire privé. D'autre part, le système de partenariat est lié à la question de la gestion publique et aux énormes capacités techniques, financières et humaines qu'elle requiert, qui dépassent généralement les capacités de l'État et du secteur privé national.

Mots clés : les contrats de partenariat entre les secteurs public et privé - équilibre financier du contrat - les risques de partenariat -

**"Coming together is the beginning. Keeping together is progress.
Working together is success "**

De Henry Ford

تقديم الكتاب:

يرتبط موضوع عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص بموضوع التدبير العمومي وما يتطلبه من عمليات إصلاح وتحديث تقنياته، فقد شكلت عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص آلية جديدة وتقنية في تدبير المرافق العمومية التي تتطلب إمكانات تقنية ومالية وبشرية ضخمة عادة ما تتجاوز إمكانيات الدولة والقطاع الخاص المحلي. وبرز هذا التوجه مع الفكر النيوليبرالي، وبالأخص مع سياسة التحرير الاقتصادي التي اعتمدها بريطانيا في عهد حكومة مارغريت تاتشر (أواخر الثمانينات)، وتعاضم الديون السيادية لمعظم البلدان الأوروبية وازدياد عجز موازنتها، فتم تبني نموذج عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص تحت مسمى عقود التمويل الخاص، كأحد الخيارات الإستراتيجية للسياسة الاقتصادية في تنفيذ وتجهيز البنى التحتية للمرافق العمومية.

ولم تقتصر مشاركة القطاع الخاص على تمويل الأسواق والمشتريات العمومية، وإنما تعدى الأمر ذلك ليشمل عمليات التصميم والبناء والتشغيل وإستغلال المنشآت والمرافق العمومية في إطار مهمة شاملة لانجاز وتقديم خدمات عمومية كانت إلى وقت قصير تتم في إطار الأنشطة السيادية للدولة. وقد انخرط المغرب في هذه الدينامية الدولية، بعد أن راكم تجربة متنوعة في مجال التعاقد مع القطاع الخاص في إنشاء وتمويل البنى التحتية وتسيير المرافق العمومية. وساهمت سياسة الانفتاح التجاري والتبادل الحر وتحرير أسواق القطاع العمومي في اعتماد عقد الشراكة كنموذج جديد لتمويل البنى التحتية والمرافق والخدمات العمومية.

لذلك سيساهم موضوع هذا الكتاب في مناقشة إشكالية التمويل البديل القائم على اشراك القطاع الخاص في تمويل وإنشاء وتشغيل واستغلال المرافق والبنى التحتية العمومية من خلال تحليل وتقييم النص التشريعي المنظم لعقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص وكذا تحديد أساليب تدبيره وتنظيمه في إطار دراسة ميدانية لنموذج عقد الشراكة "الجرف الأصفر للطاقة" تم تنفيذه كممارسة سابقة على التشريع. ولعل تقييم نموذج الشراكة في مجال البنية التحتية الطاقية، وإبراز أهم خصائصه وطبيعة الإكراهات والمعوقات التي تساهم في الحد من فعالية هذا النموذج التعاقدية، ستفتح مجال البحث لتطوير منظومة الشراكة مع القطاع الخاص كمدخل لتحديث أدوات الشراء العمومي وكأداة لتمويل بديل للسياسات العمومية وتحقيق تحقيق التنمية.

الأستاذة. د. فاطمة الحمدان

مقدمة

مقدمة

تعد الشراكة بين القطاعين العام والخاص، من المفاهيم الحديثة التي أصبحت متداولة بشكل واسع في الخطابات السياسية والعلمية، حتى أصبح من الصعب الإحاطة بمدلولها، (الشراكة، التشارك، المشاركة). فقد شهدت الساحة الإقتصادية العالمية ظهور استراتيجيات جديدة للتنمية الإقتصادية والإجتماعية والإدارية وتعزيز الأداء الحكومي، الأمر الذي انعكس بدوره على إزالة الحدود التقليدية بين القطاعين العام والخاص، حتى أصبحت الشراكة بين هذين القطاعين تمس في العمق دور الدولة الذي يعرف تغييرا من دور الفاعل المباشر، إلى دور المنظم والمراقب¹، ومن دور الدولة الخدمائية، إلى دور الدولة الكافلة لها.

إن السياسات العمومية لتدبير المرافق العمومية في العالم، مرت بثلاث مراحل تاريخية، بداية من التصرف المباشر إلى مرحلة ثانية تميزت بالتخلي لفائدة الخواص، ثم مرحلة ثالثة، عرفت ظهور نمط جديد وهو عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص. لتشكل بذلك جيل ثالث من العقود الإدارية، برز في ظل فشل الأساليب التقليدية لتدبير المرفق العام، تحت سيادة النهج الليبرالي وتأثير العولمة.

ومع بداية سنة 1929، أجبرت الأزمة الإقتصادية العالمية، الدول على مراجعة دورها في اتجاه زيادة تدخلها لإعادة النهوض بالإقتصاديات الوطنية وحمايتها. لكن مع بداية الثمانينيات من القرن الماضي(العشرين)، برز توجه عالمي جديد يتمثل في تخلي الدولة لفائدة القطاع الخاص عن تدبير القطاعات الإقتصادية والصناعية والتجارية التي كانت بالأمس القريب استراتيجية وغير قابلة للتخلي. وتزامن هذا التطور الجديد في دور الدولة مع ظهور أنماط جديدة اقتصادية وقانونية في مجال التدبير العمومي، تقضي بإشراك القطاع الخاص في الإستثمار في مجال البنية التحتية وتقديم الخدمات الاقتصادية والإجتماعية، مما يستدعي تطوير الجهاز الإداري وتحديث التقنيات والأساليب القانونية والإدارية لتدبير المرافق العمومية تماشيا مع كل متغيرات المجتمع الإقتصادية والإجتماعية ، الوطنية والدولية.

وإذا كانت الأزمات المالية والإقتصادية والحاجيات الإجتماعية، شكلت سببا لتدخل الدولة في المجال الإقتصادي واحتكارها مهمة النهوض بالمرافق العمومية، فقد شكلت بالمقابل هذه الأزمات، الدافع عن خروج الدولة من سياساتها الإحتكارية للقطاع العام، وتوجهها للشراكة مع القطاع الخاص الوطني و الدولي، في تسيير وتدبير المرافق العمومية. ويأتي ذلك تحت تأثير العديد من العوامل والمبررات من أهمها:

¹Commission des communautés européennes: " livre vert sur partenariats publique- privé et le droit communautaire des marchés publics et des concessions". Bruxelles,2004,P3.

- عدم قدرة الحكومات على تحقيق التنمية المستدامة بمفردها، نظرا لمحدودية الموارد المالية والبشرية والتكنولوجية لدى القطاع العام بسبب تعدد المجالات والمشاريع التي يتطلب تنفيذها.
- ضغوط المنافسة الاقتصادية المتزايدة تحت تأثير العولمة وانخفاض معدلات النمو.
- أزمة التدبير العمومي، والتسيير غير المحكم للقطاع الاقتصادي العام.
- إدخال الإدارة و الكفاءات التقنية والمالية والبشرية للقطاع الخاص إلى مجال الخدمات العامة، و إشراكه في تحمل المخاطر (التصميم و الإنشاء و التمويل و الصيانة).

وهكذا برزت الشراكة بين القطاعين العام والخاص كتقنية إدارية من إحدى الأساليب المعتمدة لتحقيق أداء عمومي جيد، يؤسس لمفهوم جديد للدولة، ويرتقي بخدمات المرفق العمومي من جهة، ويسعى لتخفيف العبء والمساهمة في تشييد المشاريع التنموية التي تعجز الدولة عن القيام بها من جهة أخرى.

ترجع الجذور التاريخية لتطبيق الشراكة عن طريق عقد الإمتياز إلى العصور الوسطى، وبالضبط إلى سنة 1666 م، حين عمد مجلس الدولة الفرنسي إلى توصية الملك لويس الرابع عشر أمام الصعوبات المادية للخزينة العامة، بتفويت إنشاء واستغلال قناة دولاندوك (canal du langduc)². ليستمر العمل بعقود الإمتياز إلى حدود الحرب العالمية الأولى³. غير أن المملكة المتحدة (ابريطانيا)، تعتبر من أول الدول التي ظهر فيها مفهوم الشراكة بين القطاعين العام والخاص، وذلك في عهد حكومة مارغريت تاتشر سنة 1992، لكن تحت إسم مبادرة التمويل الخاص (Private Finance Initiative). ولم تلجأ فرنسا لعقود الشراكة، إلا ابتداء من سنة 2002،⁴ بعد إعلان القطيعة مع عقود (METP)، والتأسيس لعقد الشراكة من خلال الأمر رقم 559-2004 بتاريخ 17 يونيو 2004⁵، و تعديله بإصدار القانون رقم

² ثم بعد ذلك، إبرام عقد امتياز في مرحلة ثانية، وهو عقد مشروع شبكة توزيع المياه في باريس سنة 1782، إذ يعتبر أول مشروع بنظام إمتياز الإستثمار في البناء والتشغيل وتحصيل العوائد. كما يعتبر مشروع قناة السويس الذي تم توقيعه سنة 1869 لإمتياز مدته 99 سنة من أهم المشاريع القديمة التي أقيمت بشراكة تشبه إلى حد ما الشراكة الحديثة بين القطاعين العام والخاص. أنظر مروان محي الدين القطب : طرق خصخصة المرافق العامة، الإمتياز، الشركات المختلطة، تفويض المرفق العام، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، بيروت، الطبعة الأولى 2009، ص295 و 297.

³ Gerard Marcou: le partenariat public-privé, retrait ou renouveau de l'intervention publique, in la documentation française, Paris 2002, p1.

⁴ تحت تأثير عوامل قانونية صرفة، تعود تفاصيلها إلى الإجتهد القضائي وبالتحديد إلى حكم ville de colombe، الصادر عن مجلس الدولة الفرنسي بتاريخ 11 شتنبر 1963، بحيث كان يطلق على هذا النوع من الشراكة إسم Marché d'entreprise des travaux publics - أي اختصارا (METP). وهي عقود طويلة الأمد، يخول من خلالها الشخص العام لمتعاقد وحيد بناء منشأة واستغلالها مقابل مكافأة مالية جزافية موزعة على المدة الإجمالية للعقد تقوم بدفعها الإدارة. وكانت هذه العقود تقترب من عقود الإلتزام أو عقود تفويض المرفق العام بإسنادها للمتعاقد مهمة إنشاء واستغلال المرفق العام، بينما تقترب من الصفقة العمومية بطريقة حصول المتعاقد على حقوقه المالية في شكل ثمن تدفعه الإدارة. هذا الغموض القانوني دفع مجلس الدولة الفرنسي بتكليف عقود (METP) كنوع من عقود الصفقات العمومية وإخضاعها لمدونة الصفقات العمومية الفرنسية، بعد إصدار حكم (Préfet des bouches du Rhomes) بتاريخ 8 فبراير 1999.

⁵ Laurent Richer: droit des contrats administratifs 5^{ème} édition, LGPJ, 2008, p 647.

2008-735 بتاريخ 28 يوليوز 2008⁶. ليغدو هذا الأسلوب كظاهرة عالمية، ساهم في انتشارها العولمة الإقتصادية وسرعة انتقال رؤوس الأموال اللازمة للاستثمار وكذا تحرير التجارة الدولية.

إذا كانت العوامل الدولية، ساهمت في ظهور وتنامي تطبيقات الشراكة عام – خاص، فإن المعطيات الداخلية للمغرب، كرسست أيضا هذه الطفرة، نتيجة عوامل من بينها تراجع دور الدولة بسبب أزمة القطاع العام، وتزايد النفقات العمومية، وسوء التسيير، وزيادة المديونية وضعف مؤشرات التنمية الإقتصادية والاجتماعية. ولم يعرف المغرب الشراكة عام – خاص، إلا مع توقيع معاهدة الجزيرة الخضراء سنة 1906، وتوقيع معاهدة الحماية سنة 1912⁷.

وبعد استقلال المغرب سنة 1956، عرفت مسألة تفويض المرافق العمومية اتجاها معكوسا، رافقته عملية شراء المقاولات المستفيدة من التفويض، وخلق احتكارات وطنية، نظرا لحدثة القطاع الخاص الوطني وعدم توفره على رؤوس الأموال الكافية للإستثمار. مما دفع بالدولة للتدخل المباشر في عملية الإنتاج الإقتصادي عبر مقاولاتها الوطنية العمومية باعتبار أنه لا جدوى من الإستقلال السياسي بدون استقلال اقتصادي. لكن بالرغم من الجهود المبذولة لتأسيس نموذج الإقتصاد الموجه⁸، لم يستطع الإقتصاد الوطني خاصة في فترة السبعينات وبداية الثمانينات من تحقيق نسبة نمو مرتفعة، ولم تكن هذه الجهود محفزة للقطاع الخاص للإستثمار في البنية التحتية والتنمية الشاملة وذلك راجع بالأساس إلى عدة عوامل:

من بينها ارتباط الإقتصاد الوطني بالقطاع الفلاحي التقليدي الذي يظل رهين بالتحويلات المناخية، إضافة إلى ضعف القطاع الصناعي وقلة المقاولات المحدثه، وكثرة تدخلات الدولة التي تعيق حرية المبادرة الخاصة، مع تزايد المديونية واختلال الميزانية العامة، ومشكل الصحراء، وتزايد النفقات العمومية خاصة نفقات التسيير العمومية، فقد تفاقمت إمدادات الدولة من المساعدات لبعض الهيئات العمومية وبلغت من الفترة الممتدة بين 1973-1977 إلى 5,7 مليار درهم من الإعانات أي ما يعادل

⁶ Loi n° 2008-735 du 28 juillet 2008 relative aux contrats de partenariat, B.O. du 29 juillet, 2008, p 1215. Et Le décret n° 2009-242 du mars 2009 complétant les dispositios relatives à la passation de certains contrats publics et compt rendu de leur exécution, B.O. DE Mars 2009, p 4011.

--Le décret n° 2009-243 du mars 2009 relative à la procédure de passation et à certain modalités d'exécution des contrats de partenariat passés par l'Etat et ses établissements publics ainsi que les personnes mentionnées aux articles 19 et 25 de L'ordonnance n°2004-559, B.O. du 4 Mars 2009, p 4006.

-Le décret n° 2009-244 du mars 2009, pris en application du code général des collectivités territoriales et l'article 48 de la loi n° 2008h-735 du 28 juillet 2008 relative aux contrats de partenariat, B.O. DE Mars 2009, p 4006.

⁷ قتم إدماج الرأسمال الفرنسي في الإقتصاد الوطني، عبر إنجاز اشغال وخدمات عمومية واستغلال منشآت عمومية لا سيما في توزيع الماء والكهرباء، ففي سنة 1914 أصبحت الشركة المغربية للتوزيع (SMD) مكلفة بعملية إنتاج وتوزيع الماء الشروب في أربع مدن مغربية، كما أعطي حق الامتياز لشركات أخرى لإنجاز مشاريع أخرى تهم البنيات التحتية للسكك الحديدية والموانئ الخط السككي طنجة – فاس سنة 1914، الخط السككي فاس – مراكش 1920، واستغلال موانئ الدار البيضاء وفضالة (المحمدية حاليا) من طرف فاعل اقتصادي خاص سنة 1916. ⁸ وفي مقدمته المخططات الإقتصادية كان أولها المخطط الثنائي (1957-1959) ثم المخطط الخماسي (1960-1964)، وجاء بعده المخطط الخماسي (1968-1972) ثم خماسي (1973-1977) ثم الثنائي (1978-1980) الذي حاول تحرير الإقتصاد الوطني من الهيمنة الأجنبية من خلال تأميم بنك المغرب، فصل العملة الوطنية عن الفرنك الفرنسي وإنشاء مجموعة من المؤسسات العمومية الوطنية. كما تلاها مخططات خماسية وثلاثية وإصدار قوانين الإستثمار

35،38 في المئة من مجموع الاستثمارات المنجزة⁹ مما أثر بشكل كبير في تفشي أزمة تدبير المرفق العام و تأزم القطاع العام المغربي بعدما لم تعد المقاولات العمومية تستجيب لأحكام الضرورة التي أوجبت إحداثها.

ساهمت كل هذه العوامل في إعادة توجيه الاقتصاد الوطني من قبل المؤسسات المالية الدولية، كالبنك العالمي وصندوق النقد الولي، ووضع سياسة للإصلاح الإقتصادي والإداري عبر تطبيق برنامج التقويم الهيكلي (PAS) سنة 1983¹⁰. بحيث سيتم إعادة النظر في وظائف الدولة - (الحد الأدنى من التدخل) - عبر التقليل ما أمكن من القطاع العام، وتفعيل دور القطاع الخاص، من خلال تمكينه من تحمل المسؤوليات الإقتصادية وحصر دور الدولة في دور المحكم أو المتعاقد أو الشريك.

وهكذا ستعرف الفترة الممتدة ما بين 1993 و2006 ، إجراءات لتعزيز آليات الشراكة بين القطاعين العام والخاص بمفهومها الواسع، من خلال تنفيذ برنامج الخوصصة بتحويل 114 مقولة عمومية إلى القطاع الخاص، و دسترة حرية المبادرة الخاصة في دستور 1996، والميثاق الجماعي المعدل بموجب قانون رقم 05-17، الذي عزز الدور الإقتصادي للجماعات المحلية وفق مقاربة تشاركية تعاقدية، تركز على خبرات وقدرات القطاع الخاص، وإصدار المشرع المغربي للقانون رقم 05-54 الصادر في 14 فبراير 2006¹¹ والمتعلق بالتدبير المفوض للمرافق العمومية، كالماء والكهرباء وأشغال التطهير.

وهو ما يؤكد مدى الأهمية التي يوليها المغرب لإستراتيجيات إشراك القطاع الخاص الوطني والأجنبي في التدخلات الإقتصادية استجابة لتوجهات المؤسسات المالية الدولية وسياسة الإنفتاح الاقتصادي، وتأهيل وتشجيع سياسة الإستثمار، عبر إيجاد أساليب وتقنيات جديدة ومرنة وفعالة لتطوير القطاع العمومي، خاصة وأن المغرب عرف تطبيقات في مجال عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص (ppp) خلال التسعينيات من القرن الماضي، في ظل غياب النص القانوني.

غير أن الحديث عن التطور التاريخي للشراكة بين القطاعين العام والخاص، هو تاريخ فقط للشراكة التقليدية بمفهومها الواسع، إذ لا يزال مفهوم الشراكة بين القطاعين العام والخاص غامضا، نظرا

⁹ تقرير 50 خمسون سنة من التنمية البشرية وأفاق سنة 2025 الذي أعطى جلالة الملك محمد السادس، في خطابه بمناسبة ذكرى 20 غشت 2003، الانطلاقة ، لمشروع جماعي وتشاركي للدراسة والتأمل والنقاش، يهم إنجاز تقويم استرجاعي لمسار التنمية البشرية بالمغرب، منذ الاستقلال، واستشراف أفاقها، على مدى العشرين سنة القادمة، ص3 .
¹⁰ ركز هذا البرنامج على إعادة هيكلة القطاع العام وعلى تطبيق سياسة الخوصصة وتحرير التجارة الخارجية وحرية الاسواق، وفتح الاسواق أمام الاستثمارات الأجنبية، وإصلاح النظام الجبائي، وحذف الإعانات المالية تدريجيا، وإزالة الاحتكار وخلق روح المنافسة وتحفيز القطاع الخاص الوطني والأجنبي. فتم تحويل المنشآت العامة إلى القطاع الخاص بموجب القانون رقم 89-39 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 01-09-1 بتاريخ 11 ابريل 1990 المنشور بالجريدة الرسمية عدد 4042 بتاريخ 18 أبريل 1990 والمعدل والمتمم بقانون رقم 34-98 بتاريخ 13 ماي 1998. أحمد بوعشيق: المرافق العامة الكبرى على ضوء التحولات المعاصرة، دار النشر المغربية - البيضاء، الطبعة الخامسة 2008، ص127.
¹¹ ظهير شريف رقم 1.06.15 صادر في 15 من محرم 1427 (14 فبراير 2006)، بتنفيذ القانون رقم 54،05 المتعلق بالتدبير المفوض للمرافق العامة، منشور بالجريدة الرسمية عدد 5405 بتاريخ 16 مارس 2006، ص744.

لخصوصية كل تجربة، حيث يجمع بعض الفقه على وجود مفهومين للشراكة بين القطاعين العام والخاص، الأول مفهوم واسع والأخر مفهوم ضيق.

فيما يخص المفهوم الواسع، يتعلق الأمر بكل أشكال التعاون التعاقدية بين السلطات العمومية من جهة، والمقاولات الخاصة من جهة ثانية. وتتخذ هذه العقود مجموعة من الأشكال، سواء تعلق الأمر بالصيغ التقليدية كعقد الإمتياز، أو الإلتزام، وعقد التدبير المفوض... إلخ، أو الصيغ المؤسساتية كشرركات التنمية، وشرركات الإقتصاد المختلط، وغيرها من الشرركات التي تجمع بين القطاعين العام والخاص¹².

أما بالنسبة للمفهوم الضيق لعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص أي نظام (P.P.P)¹³ والذي يمثل محور هذه الدراسة، فيشير إلى الأنشطة الإستثمارية التي يقوم فيها القطاع الخاص بإنجاز مشاريع وإسداء خدمات البنية التحتية الأساسية، التي جرت العادة أن يستثمر فيها القطاع العمومي بصفة أحادية. وتتم عن طريق عقد شامل يعهد بمقتضاه أحد أشخاص القطاع العام إلى أحد أشخاص القطاع الخاص، القيام بتمويل الإستثمار المتعلق بالأعمال والتجهيزات الضرورية للمرفق العام وإدارتها واستغلالها وصيانتها طوال مدة العقد المحددة، في مقابل مبالغ مالية تلتزم الإدارة المتعاقدة بدفعها إليه بشكل مجزأ طوال مدة الفترة التعاقدية.

إن العنصر الحاسم في الشراكة لا يتمثل أساسا في اللجوء إلى القطاع الخاص، بل في إنشاء مسؤولية عمومية يتباين مداها في المشاريع المعنية¹⁴، و في توزيع وتقاسم الأرباح بين الأطراف، وأيضا في تحمل المخاطر بطريقة مشتركة (mutualisation des risques)، هذا العنصر الأخير هو الذي يشكل في الحقيقة السمة التي تميز عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص.

إن التحديد الضيق لمفهوم الشراكة بين القطاعين العام والخاص هو الذي يدفعنا إلى أن نميز بين هذا الأخير وبعض المصطلحات القانونية المجاورة كالإمتياز¹⁵، والتدبير المفوض والصفقات العمومية.

¹² كما يجب التأكيد على تعدد أشكال الشراكة وتتنوع نماذجها، إذ نجد الشراكة بين الدولة والهيئات العمومية والمجتمع المدني، والشراكة بين الجماعات الترابية والإدرات المركزية والمؤسسات العمومية، والشراكة بين الهيئات العمومية والقطاع الخاص.

¹³ PARTENARIAT PUBLIC-PRIVÉ= PPP

¹⁴ محمد اليعكوبي: عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص، المجلة المغربية للإدارة والتنمية، عدد 102، يناير فبراير 2012، ص48.

¹⁵ الإمتياز طريقة من طرق إدارة المرافق العامة الصناعية والتجارية، الوطنية والمحلية، حيث تمنح السلطة العامة استغلال المرفق إلى شخص طبيعي أو معنوي خاص أو عام لمدة محددة، وأن الملتزم يدير النشاط الاقتصادي بأمواله وعماله وتحت مسؤوليته، كما يتقاضى رسوماً من المنتفعين مقابل الخدمات المقدمة إليهم. ويشترك كل من الإمتياز العمومي والشراكة عام خاص في كون أن الإستثمارات المنجزة ترجع في نهاية المدة المحددة إلى الشخص العام. غير أن الإمتياز يختلف عن الشراكة من عدة جوانب :

• إذا كان ممكناً أن يبرم عقد الإمتياز بين أشخاص عموميين، فإن الشراكة بين القطاعين العام والخاص تستلزم بالضرورة وجود أحد الطرفين المتمثل في القطاع الخاص.

• في عقود الإمتياز الملتزم يتحمل وحده أخطار ومخاطر التدبير، على عكس عقود الشراكة تستلزم تقاسم الأرباح والمخاطر بين الشخصين العام والخاص

النسبة للتدبير المفوض¹⁶، بالرغم من اشتراكه في العديد من النقط مع الشراكة عام – خاص¹⁷، إلا أنه يمكن تفويضه لشخص معنوي عام أو خاص، وهو الأمر الذي لا يمكنه في عقود الشراكة، ثم إن الشراكة لا تنصب بالضرورة على مرفق عام بل تهتم المشاريع التنموية والخبرة العلمية أو تأهيل العنصر البشري، فهي إذن أشمل من التدبير المفوض. وكذا المقابل المالي، فالمفوض إليه يحصل أجرته من المرتفقين، في حين عقد الشراكة يتعهد الشخص العام بدفعها إلى الشريك الخاص طيلة مدة العقد، أضف إلى أن مسألة المخاطر و اقتسام الأرباح، كلها أمور تغيب في عقد التدبير المفوض.

وفيما يخص الصفقات العمومية¹⁸، إذا كانت عقود الشراكة تهدف إلى إشراك فاعل خاص في أنشطة الشخص العام عبر مشاركته في مهام تنفيذ مرفق عام، فموضوع الصفقة العمومية محصور في ثلاثة أنواع من الأعمال ترتبط بتنفيذ أشغال أو توريد خدمات أو تقديم خدمات. كما أن المقابل المادي في الصفقات العمومية يدفعه الشخص العام مقابل الإنجاز الفعلي لموضوع العقد من طرف الشخص الخاص، على عكس عقد الشراكة الذي يختلف عن الصفقة العمومية من حيث المدة الطويلة ومن حيث المقابل المالي الذي تدفعه الإدارة طوال مدة العقد.

وعلى هذا الأساس عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص تتميز بالعناصر التالية:

- عقود الشراكة هي عقود إدارية تصنف بالجيل الثالث من العقود الإدارية تخضع لاختصاص القضاء الإداري في بعض التجارب وفي أخرى لاختصاص التحكيم.
 - عقود الشراكة هي عقود طويلة الأمد تصل إلى 30 سنة أو أكثر (50 أحيانا). الأمر الذي يؤسس لتقاسم حقيقي للمسؤوليات، الاستثمارات، المخاطر والأرباح والأهداف المشتركة.
 - عقود الشراكة هي عقود شاملة تضمن على الأقل ثلاث عناصر :
- 1- تمويل استثمارات التجهيزات والمنشآت الضرورية للمرفق العام.

الملتزم في الامتياز يتحمل وحده نفقات الاستثمار الضرورية لإنجاز المرفق، في حين أن الشراكة تجعل الشخص العام هو المكلف بالتمويل والمتحكم في المشروع والممارس لسلطة المراقبة للفاعل الخاص.

• في عقود الشراكة الشخص العام يتعهد بتقديم المقابل المالي إلى القطاع الخاص طيلة مدة العقد في شكل حصص مالية، في حين أن الملتزم المتعاقد مع الإدارة يحصل على المقابل المالي من المنفقين من خدمات المرفق موضوع الامتياز. أحمد بوعشيق: عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص: آلية فعالة لتمويل التنمية بالمغرب، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 90-91، يناير- أبريل 2010.

¹⁶ تنص المادة 2 من القانون رقم 54-05 المتعلق بالتدبير المفوض "عقد يفوض بموجبه شخص معنوي خاضع للقانون العام يسمى "المفوض"، لمدة محددة، تدبير مرفق عام يتولى مسؤوليته شخص معنوي خاضع للقانون العام أو الخاص يسمى "المفوض إليه"، يخول له حق تحصيل أجره من المرتفقين أو تحقيق أرباح من التدبير المذكور أو هما معا".

¹⁷ يشترك عقد التدبير المفوض بعقد الشراكة عام – خاص، في وجود طرف خاص في عملية تدبير المرفق العام، وفي طول مدة العقد، وكذا على موضوع العقد الذي يمكن أن يهدف إلى إنجاز بنيات تحتية.

¹⁸ المرسوم 2.212.349 بتاريخ 20 مارس 2013 المنشور بالجريدة الرسمية عدد 6140، بتاريخ 4 أبريل 2013. وتعرفها المادة 4 من مرسوم الصفقات العمومية "عقود بعوض تبرم بين صاحب مشروع من جهة وشخص ذاتي أو اعتباري من جهة أخرى، يدعى مقاولا أو موردا أو خدماتيا، وتهدف إلى تنفيذ أشغال أو تسليم توريدات أو القيام بخدمات".

2- إنشاء وتحويل التجهيزات أو المنشآت أو الإستثمارات الأخرى.

3- صيانة التجهيزات والمنشآت واستغلالها وتديرها.

4- عقد الشراكة الذي يحتوي على طرف أجنبي، يصبح من عقود التجارة الدولية، أيا كان المعيار¹⁹ الذي تأخذ به الدولة المتعاقدة مع الطرف الأجنبي، ذلك أن هذا النوع من العقود يقوم على إنشاء مشاريع استثمارية برعاية شركات دولية، وما يصاحب ذلك من نقل للأموال وللاستثمارات.

يتبين من خلال تحديد الإطار المفاهيمي لعقود الشراكة، أن مفهوم الشراكة مفهوم حديث، متعدد الأوجه، ذو أهمية متزايدة، وهو مرتبط بأبعاد عديدة يبرز منها البعد الإداري والتنظيمي والتعاوني والإقتصادي والإجتماعي والقانوني.

وارتباطا بالمفهوم الضيق للشراكة بين القطاعين العام والخاص، تجدر الإشارة إلى أن المغرب شهد تطبيق عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص بصفة محدودة²⁰، ولم ترق هذه الممارسة إلى مستوى التأطير القانوني، ليبقى أول مشروع في إطار هذه العقود، مشروع المركز الحراري للجرف الأصفر، نموذج الدراسة الميدانية موضوع البحث، الذي وقع بتاريخ 12 شتنبر 1997، كأضخم استثمار في الطاقة الكهربائية في القارة الإفريقية والشرق الأوسط.

لذلك وكنتيجة للأهمية التي أضحت لعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص وحاجتها إلى ضوابط قانونية واضحة توفر الحماية الضرورية لمصالح الطرف العمومي والطرف الخاص على حد سواء، صادق البرلمان المغربي بتاريخ 25 نونبر على القانون رقم 12- 2186، المتعلق بعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص، في إطار القراءة الثانية بعد تعديلات الغرفة الثانية للمستشارين، و بعد أن عرف مخاضا داخل قبة البرلمان بين مجلس النواب ومجلس المستشارين ولجان المجلسين، بل وقد تمت إحالته إلى المجلس الإقتصادي والإجتماعي الذي أبدى بشأنه عدة ملاحظات بتاريخ 24 ماي 2014، سنشير إليها كلما سنحت الفرصة أثناء تفصيل الموضوع.

¹⁹ المعيار القانوني لإضفاء الصفة الدولية على عقد الشراكة ، حينما تتصل جميع العناصر القانونية للعقد بأكثر من نظام قانوني. أما المعيار الاقتصادي، ليصبح العقد من عقود التجارة الدولية، عندما ينطوي على رابطة تتجاوز الإقتصاد الداخلي لدولة معينة، حيث يتضمن حركة وانتقال الإستثمارات والرؤوس الأموال، والسلع والخدمات.

²⁰ انتاج الكهرباء (JLEC) -إنشاء واستغلال الطرق السيارة - مشروع محطة مركب الطاقة الشمسية بورزازات، الذي شمل عقد أعمال التصميم والتمويل والبناء والتشغيل، والصيانة - توزيع مياه السقي : مشروع الكردان - في مجال الزراعة : تدبير الأراضي الزراعية شركتي (SODEA et SOGETA) - الأنشطة المتعلقة بالموانئ والمطارات مشروع طنجة المتوسط- في مجال النقل الحضري تراموي سلا الرباط - في مجال الغاز محطة الغاز بتهدارت.

²¹ الظهير الشريف رقم 1.14.192 الصادر في 24 دجنبر 2014 بتنفيذ القانون رقم 12-86 المتعلق بالشراكة بين القطاعين العام والخاص، الجريدة الرسمية عدد 6328، بتاريخ 22 يناير 2015.

تأتي هندسة القانون 86.12 في سياقات عدة، أولها أنه يأتي استجابة للتعليمات الملكية الداعية إلى " ضرورة تطوير الآليات التعاقدية المتعلقة بالشراكة بين القطاعين العام والخاص"²²، كما أنه يأتي بعد تقييم نتائج الدراسة المعمقة التي أعدتها وزارة الاقتصاد والمالية بالتعاون مع مؤسسات دولية بخصوص وضع تحليل للإطار القانوني لتنمية الشراكة على ضوء التجارب الدولية الناجحة. بالإضافة إلى أنه يأتي بعد سلسلة من المشاريع الناجحة التي أنجزها المغرب بصفة محددة وخاصة، وذلك في إطار عقود شراكة بين القطاعين العام والخاص على الرغم من غياب تشريع قانوني خاص بهكذا شراكة.

ووعيا بالأهمية الاقتصادية للاستثمار في التنمية، فقد عمل المغرب على تحسين المناخ الاستثماري في المملكة بفعل إصلاحات اقتصادية مهمة، وترسانة قانونية جديدة تمثلت في إخراج القانون 12-86، لينظم عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص، ويكمل المقترضات القانونية المتعلقة بالطلبات العمومية. الأمر الذي من شأنه تسريع وتيرة الاستثمارات العمومية، وإنجاز البنيات التحتية الإدارية والاقتصادية والاجتماعية، بالإضافة إلى أنه سيسمح بإعداد وإسناد وتتبع مشاريع الشراكة بين القطاع العام والخاص من أجل تمكين المستثمرين المحليين والدوليين من رؤية واضحة لتطوير مشاريع الشراكة.

□ أهمية الموضوع:

يمكن ملامسة أهمية الموضوع من خلال عدة اعتبارات أهمها من جهة، ارتباط موضوع الشراكة بين القطاعين العام والخاص بموضوع التدبير العمومي وما يتطلبه من عمليات إصلاح وتحديث تقنياته، بحيث تشكل الشراكة بين القطاعين العام والخاص آلية جديدة وتقنية في تدبير المرافق العمومية التي تتطلب إمكانات تقنية ومالية وبشرية ضخمة عادة ما تتجاوز إمكانيات الدولة والقطاع الخاص المحلي. فقد كرس ظاهرة العولمة و سياسة الإنفتاح الإقتصادي والتوقيع على إتفاقيات الشراكة المتوسطة واتفاقيات التبادل الحر في بداية الألفية الثالثة، إمكانية ربط الإنتاج الإقتصادي المغربي بقطار شركائه بهدف تنمية الإمكانيات والقدرات على مستوى النمو والعائدات.

لتبقى فعالية تحقيق هذه الطموحات والوفاء بالالتزامات النابعة من الشراكة الاقتصادية أو مختلف الاتفاقيات رهينة بنهجي القضاء الاقتصادي الوطني والإدارة العمومية بعوامل احترام سيادة القانون، وتكريس شفافية أجهزة مختلف المؤسسات المتدخلة، وفعالية أجهزة رقابة المال العام، إلى جانب كفاءة العنصر البشري. لأجل ذلك فتح المغرب ورشا كبيرا للإصلاحات والمشاريع الكبرى منذ الاستقلال والتي تشمل مجالات النشاط الاجتماعي والاقتصادي وإصلاح التقنيات المتعلقة بقطاعات اقتصادية مختلفة وإنعاش الاستثمار وتوفير البنية الملائمة للمشاريع التنموية.

²² مقتطف من الخطاب الملكي ليوم 30 يوليوز 2012 بمناسبة الذكرى 13 لعيد العرش.

ومن جهة أخرى، يوجد المغرب اليوم أمام رهان واستحقاق دستوري كبير (دستور 2011)²³، وضع مفهوما للحكمة الجيدة في التدبير العمومي وربط المسؤولية بالمحاسبة. حيث تصبح الإدارة في ظل هذه المقاربة الجديدة، إدارة استراتيجية ومبادرة وفعالة، وإدارة مشاركة وفاعلة في رسم السياسات وتصميم البرامج، والمشاريع التنموية الكبرى، وإدارة مرنة ومتعاونة بين كل من القطاعين العام والخاص. فالدستور ارتقى بالمرفق العام إلى مستوى النجاعة والفعالية والمردودية للقيام بواجباته في خدمة المواطنين²⁴. وتزداد أهمية موضوع تدبير الشراكة بين القطاعين العام والخاص، بارتباطه أشد الارتباط بقضية التنمية التي حظيت باهتمام المغرب منذ الإستقلال، حيث شكلت أحد التحديات التي عمل على إنجاحها بهدف تحقيق الأمن والاستقرار في مجالات السياسة والاقتصاد والاجتماع من جهة، ومواكبة الركب الاقتصادي والعالمي من جهة أخرى.

□ دواعي اختيار الموضوع:

1- مبررات ذاتية:

- تدرج ضمن اهتمامي بمجال البحث في قضايا التدبير الإداري والمالي، وبإشكالية الحكامة وتقنيات وأساليب التدبير العمومي.

- اهتمامي بقضايا التنمية الاجتماعية والإقتصادية التي هي قطب رحي السياسات العمومية، وإدراكا منا بأهمية أسلوب وتقنية الشراكة بين القطاعين العام والخاص في التوفيق بين ضرورة الإستجابة في أقرب الأجل للإنتظارات المواطنين فيما يخص الخدمات العمومية وبين محدودية الموارد المالية المتوفرة.

- اعتبار الشراكة بين القطاعين العام والخاص بالمغرب حديثة التداول من حيث الممارسة، وتجربة سابقة على النص التشريعي. مما يغري الباحث بالدراسة والبحث عن مزاياها وعيوبها، خاصة وقلة الكتب والدراسات. بل حتى على المستوى الأكاديمي والجامعي، يلاحظ هزلة الأوراش البحثية في هذا المجال، بالرغم من حجم وضخامة المشاريع التنموية التي تتطلب ترسانة قانونية ومالية وبشرية وتقنية.

²³ الباب الثاني عشر من دستور 2011 (الفصول 154 - 171). الظهير الشريف رقم 1.11.91 الصادر بتنفيذ دستور 2011 بتاريخ 21 يوليوز 2011، الجريدة الرسمية عدد 3600 بتاريخ 30 يوليوز 2011.

²⁴ البرنامج الحكومي: يناير 2012 - ص 22، منشور في الموقع الرسمي لرئاسة الحكومة: <http://www.cg.gov.ma/>

2- مبررات موضوعية

- راهنية الموضوع كانت الدافع الأساسي وراء إنجاز هذا العمل، وتزايد الإهتمام من قبل الباحثين والأكاديميين على المستوى الدولي والوطني، بل مجال الإهتمام اتسع ليطل مجموعة من المؤسسات والمنظمات الدولية كمثال (برنامج الامم المتحدة الإنمائي PNUD ومنظمة التعاون الإقتصادي والتنمية OCDE).

- أما الدافع الثاني، فهو نجاعة الأسلوب العلمي للبحث الميداني والرغبة في الإحتكاك أكثر بواقع الإدارة المغربية بغية الاستفادة والتعلم خصوصا في إطار انفتاح الجامعة على محيطها السوسيو-إداري. وهذا ما دفع بنا لإختيار نموذج تطبيقي للشراكة بين القطاعين العام والخاص لمحاولة اكتشاف مكامن الخلل والصواب في هذه التجربة قبل التأطير القانوني لها، ومحاولة استشراف المستقبل، من خلال قراءة الأبعاد والضمانات القانونية والتنظيمية للقانون 12-86، ومدى حكمة هذا الأسلوب الجديد في مجال التدبير العمومي سواء الإداري أو المالي .

- اختيار - نموذج تدبير عقد الشراكة الجرف الأصفر للطاقة، راجع بالأساس لحساسية وأهمية مجال الكهرباء بالنسبة للإقتصاد الوطني، وأيضا باعتباره من أول العقود في بلدان الشرق الاوسط وشمال افريقيا، يعطي حق امتياز لإنجاز مهمة شاملة في مجال الطاقة الكهربائية. كما تثير الدراسة الميدانية، أمام الباحث مجموعة من التساؤلات، وتفتح النقاش حول مردودية نموذج المؤسسة العمومية، في تدبير عقود الشراكة، وفي مدى فعاليته في تحقيق البرامج والسياسات القطاعية موضوع إنشائه.

□ صعوبات البحث:

- من أولى الصعوبات التي تواجه موضوع البحث، إذ يعتبر هذا الأخير من المواضيع التي تتداخل فيها العديد من الحقول المعرفية المرتبطة بعلم الإدارة وعلم الإقتصاد وعلم المالية، كما أن أبعاده القانونية والعلمية متعددة ومتنوعة ومتداخلة فيما بينها. بالإضافة إلى تميز موضوع الشراكة بتبادلية التأثير والتأثر بما هو وطني ودولي وبما هو سياسي وقانوني وبما هو اقتصادي ومالي واجتماعي. مما يستدعي دراسة كل المتغيرات في مجال تدبير هذه العقود.

- ندرة الكتابات والدراسات الأكاديمية على المستوى الوطني، وانعدام التقارير الوطنية باستثناء تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي الذي لا يرقى إلى مستوى تقييم شامل بإعمال الأرقام والمؤشرات

لتنوير الرأي العام بأهمية وحجم الأموال المرصودة لمشاريع الشراكة عام خاص وأهميتها للنتائج الداخلي الخام. بالإضافة إلى ضعف القراءات القانونية المتخصصة للقانون الجديد 12-86 وعدم مقارنتها بالتجارب الدولية الرائدة في ميدان الشراكات، مما يصعب معه التكيف القانوني لبعض النماذج من عقود الشراكة، بحكم وجود أصناف عديدة من عقود الشراكة في مجال البناء والتشييد والبنى التحتية في التجارب المقارنة مثل (BOLT -PFI-PPP--BOT-BOO-BOOT)²⁵.

- صعوبات وحواجز البحث الميداني المقرونة بطبيعة الهياكل الإدارية، وتشبثها بالحق في السر المهني، وتصلبها تجاه مبدأ الحق في المعلومة، مما يضع عراقيل وسيجات من حديد أمام تطور ومسار موضوع البحث، مما يضيع على الباحث فرصة التأكد من العديد من الفرضيات والتحقيق من نتائجها.

وعلى هذا الأساس فإننا نعتقد أن دراسة هذا الموضوع تحتل مكانة بارزة في التفكير العلمي والأكاديمي، وبالتالي فإن مقارنة موضوع الشراكة، يتطلب التفكير عبر عدة مستويات، خصوصا أن الأمر يرتبط بمجالين إثنين، مجال نظري ويتعلق بقواعد ومساطر إسناد عقود الشراكة، وبدور الفاعلين في تدبيرها، ومجال تطبيقي ميداني يتضمن دراسة حالة معينة وهي حالة إسناد المكتب الوطني للكهرباء لعقد "الشراكة الجرف الأصفر للطاقة"، ومنه يمكن صياغة الإشكالية المركزية للموضوع.

□ إشكالية الموضوع

إلى أي حد يساهم الإطار القانوني رقم 12-86 في فعالية وجودة تدبير مشاريع الشراكة، وإرساء حكامه جيدة لمنظومة الشراكة بين القطاعين العام والخاص؟ والتوفيق والموازنة بين المصلحة العامة للمرفق العام والمصلحة الخاصة، من خلال النموذج التطبيقي لتدبير عقد الشراكة "الجرف الأصفر للطاقة الحرارية"؟

وتتفرع عن الإشكالية المركزية التساؤلات التالية:

□ الأسئلة الفرعية

1- ماهي المبادئ والقواعد الأساسية لإسناد وتمويل عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص؟

²⁵ عقود BOT وهو اختصار لثلاث كلمات باللغة الإنجليزية هي: البناء (Building)، والتشغيل (Operating)، ونقل الملكية (Transferring)، ويعرف نظام البناء والتشغيل ونقل الملكية BOT.

(BOO): البناء والتشغيل والتملك: Build, Own, Operate

(BOOT): البناء والتملك والتشغيل ونقل الملكية "Build, Own, Operate, Transfer"

(BOLT): البناء والتملك والتأجير التمويلي وتحويل الملكية، Build, Own, lease, Transfer

- Private Finance Initiative (PFI): مبادرة التمويل الخاصة

(PPP)- Partenariat public – privé أو بالإنجليزية public private partnerships، أي الشراكة بين القطاعين العام والخاص

2- وإلى أحد عمل الإطار القانوني رقم 12-86 على وضع الضمانات القانونية لاستمرارية المرفق العام وجودة وحكامة أداء خدماته العامة؟

3- ماهي حصيلة تدبير أول عقد للشراكة، والمسمى الجرف الأصفر للطاقة؟ وإلى أي حد تم تنظيمه على أساس توزيع جيد للمخاطر، وتوازن مالي واقتصادي يراعي المصلحة العامة للمرفق العام؟

4- ماهي جوانب قصور، نموذج الشراكة " الجرف الأصفر للطاقة؟ وهل تمكن المكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب، بصفته مؤسسة عمومية، مسؤولة عن تدبير الاحتياجات الوطنية في مجال الكهرباء من بلوغ أهداف الإكتفاء الذاتي من الطاقة، ومن تحسين وجودة أدائه بما لا يتقل كاهل الميزانية العامة؟

5- ماهي الإكراهات التي تحول دون تدبير جيد لمشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص؟ وماهي السبل لإصلاح وترشيد وحكامة التدبير المالي لعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص؟

لإعتبرات منهجية، ستعمد هذه الدراسة إلى طرح فرضيات تعد بمثابة أجوبة مؤقتة على الأسئلة المطروحة في انتظار التأكد من صحتها، أو خطئها، ويمكن اختزالها فيما يلي:

□ فرضيات البحث:

1- الإطار التشريعي لعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص من الضمانات الأساسية لحماية المصلحة العامة وتشجيع الإستثمار في مجال البنيات التحتية الإدارية والإقتصادية والإجتماعية.

2- وضع استراتيجية الشراكة بين القطاعين العام والخاص (بما فيها العقود) تكون بمثابة رؤية تنموية طويلة الأمد تحتاج إلى خلق وملائمة التنظيمات المؤسسية والتشريعات لتبني التنظيمات التشاركية التي تساهم فيها كافة القطاعات في توجيه وإدارة وتشغيل المشاريع والأعمال وتطويرها وتنميتها من أجل خدمة أغراضها على أساس تشاركي و تعاوني ومنفعة متبادلة.

الأكد أن مسار التحقق من صحة الفرضيات المطروحة والإجابة على مجموع الأسئلة السالف ذكرها، وتلك التي سنتبلور من خلال الخوض في تحليل الموضوع تقتضي أن نتناول بالدرس والتحليل عدد من القضايا المترابطة فيما بينها لإستجلاء المحددات القانونية والتنظيمية وأيضاً المؤسساتية للشراكة عام خاص من خلال الوقوف على تجربة الشراكة في ميدان تدبير القطاع الكهربائي نموذج " الجرف الأصفر للطاقة" كنموذج لدراسة الحالة التي سنتناولها في هذا البحث.

وعليه فإن دراسة من هذا القبيل تستوجب استحضار مجموعة من المناهج قصد صياغة مقارنة علمية وقانونية لعقود الشراكة، وهو معطي سيجعلنا نعتد بالمقاربة المنهجية التالية :

□ المناهج المعتمدة

المقاربة القانونية:

اعتماد الإطار القانوني المنظم لعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص، يمكن من تحديد الإطار التشريعي المتعلق بالمبادئ الأساسية لإسناد هذه العقود، وأيضا النصوص القانونية المتعلقة بالفاعلين والمتدخلين لتحديد دورهم ووظائفهم وأيضا ترتيب مسؤولياتهم.

تقنيات التحليل:

تساعد في تفسير النصوص القانونية المتعلقة بالموضوع، و توضيح وتفكيك خيوط الإشكالية المدروسة من أجل الوقوف أهم الإختلالات على مستوى التدبير الإداري والمالي ، سواء على مستوى القانون، أو الممارسة من خلال نموذج "عقد الجرف الأصفر للطاقة JLEC". وذلك بالإعتماد على مجموعة من المراجع النظرية و الإحصاءات و التقارير و القوانين المختلفة التي تتعلق بموضوع الشراكة .

منهج دراسة الحالة:

إن أهم صفات منهج دراسة الحالة هو التعمق في بحث الحالة المدروسة، وتتبع وضعيتها منذ نشوئها مرورا بمراحل تطورها، فهو لا يقتصر على جمع المعلومات وتصنيفها بل يتابع الحالة في مختلف مراحلها ويحلل المعلومات، ومنهج دراسة الحالة يستعين بأدوات البحث المختلفة من ملاحظة ومقابلة وغير ذلك. من هنا ارتأينا إلى الاستعانة بأدوات هذا المنهج في دراستنا هذه مقتنعين من أن اعتماده يفيد في الإحاطة بأبعاد الموضوع بشكل حقيقي ودقيق ومفصل.

وعليه، للإجابة على الإشكالية المطروحة، ولتأكيد الفرضيات أو تفنيدها، ستنم دراسة هذا الموضوع في جانبه النظري التطبيقي بإلقاء الضوء حول تحدي الإطارين القانوني والمالي لهذه العقود باعتبارها ترجمة لمشاركة القطاع الخاص في تمويل إقامة مشاريع البنية التحتية، ذلك من خلال التطرق لإجراءات ومساطر إسناد عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص، وإشكالية الحفاظ على التوازن المالي للعقد أثناء تنفيذ مشروع الشراكة، (الفصل الأول)، ثم بعد ذلك ستنم دراسة هذه العقود في جانبها التطبيقي، عبر التطرق للإطار التنظيمي والتعاقد لمشروع الطاقة الكهربائية " JLEC " ودراسة التركيب المالي للمشروع وأهم الإشكالات الناتجة عن توزيع المخاطر.

وكحصيلة لما يقارب عشرين سنة من الإنجازات، سنحاول تقييم هذه التجربة على ضوء المعطيات القانونية الجديدة، وتقديم توصيات لتحسين جودة أداء الإدارة العمومية، في تنزيل مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص، وفق نموذج "المؤسسة العمومية" (الفصل الثاني).

□ خطة البحث:

الفصل الأول : الإطار القانوني والمالي للشراكة بين القطاعين العام والخاص

المبحث الأول : مساطر إسناد عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص

المبحث الثاني: تنفيذ عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص وإشكالية التوازن المالي

الفصل الثاني: الشراكة بين القطاع العام والخاص بين الواقع ورهان الحكامة الجيدة -

دراسة لنموذج الجرف الأصفر للطاقة " JLEC "

المبحث الأول: مشروع الطاقة الكهربائية الجرف الأصفر للطاقة "JLEC"

المبحث الثاني: مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص- المحدودية و متطلبات الحكامة الجيدة

الفصل الأول: الإطار القانوني والمالي للشراكة بين القطاعين العام والخاص

الفصل الأول:

الإطار القانوني والمالي للشراكة بين القطاعين العام والخاص

شكل إصدار القانون رقم 12.86 المتعلق بعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص، بالتأكيد إطارا تشريعيا لهذه الممارسة وتطورا مهما في مسار تحديث المساطر وتدعيم الشفافية والفعالية في مجال الطلبات العمومية، وبالتالي التسريع من وثيرة الاستثمارات العمومية في مجال البنيات التحتية الإدارية والإقتصادية والإجتماعية، مع المحافظة على الجودة وعلى كلفة الخدمات. إذ أصبحت الشراكة إحدى الركائز والآليات توظيفا لتدبير السياسات العمومية وتحقيق التنمية المستدامة²⁶.

بالإضافة إلى ذلك استلزمت المتغيرات التي عرفها المحيط الوطني والدولي في السنوات الأخيرة إعادة تكييف المنظومة القانونية والتقنية المؤطرة للطلبات العمومية مع التطورات التي شهدتها عالم المال والأعمال والإلتزامات التي أخذتها بلادنا في إطار الإتفاقيات الدولية، كما استلزمت أورش التحديث التي أطلقتها الحكومة في مجال تدعيم الحكامة الجيدة للشأن العام، وهو ما يتجلى بالأساس من خلال المحاور الرئيسية:

1- توفير مرفق عمومي وبنيات تحتية إدارية واقتصادية واجتماعية ذات جودة تتوافق مع إكراهات الموارد المالية العمومية، وتزايد حاجيات وضروريات التنمية المحلية، وكذا الاستفادة من القدرات الابتكارية للقطاع الخاص وتمويله لإنجاز مشاريع عمومية.

2- تطوير ثقافة جديدة لتدبير الطلبات العمومية، تركز على التقييم القبلي للحاجيات، وتحليل حسن الأداء، والتحكم في الكلفة ومراقبة الإنجازات. إضافة إلى ضمان توفير الخدمات وفعاليتها وجودتها، وتسديد كلفتها بحسب معايير حسن الأداء.

3- تدعيم منظومة الشفافية وتخليق تدبير الطلبات العمومية عن طريق آليات لتوضيح وتبسيط المساطر، واحترام مبدأ المنافسة والمساواة بين المنافسين، وإدخال تكنولوجيا الإعلام والتواصل في ميدان الشراء العمومي، وتحسين الضمانات الممنوحة للمنافسين وآليات تقديم الطعون.

وبالرجوع إلى كل هذه الركائز التي أتى بها القانون رقم 12-86²⁷، المتعلق بالشراكة بين القطاعين العام والخاص، وكذا المرسوم التطبيقي²⁸ المتعلق بهذا القانون من أجل تدعيمها، فإننا نلاحظ أنها تصب في سياق

²⁶ عبد الجبار عراش: "أي تأطير قانوني لتنظيم عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص" الرباط، دار أبي رقرق للنشر، طبعة 2014، ص 9.
²⁷ الظهير الشريف رقم 1.14.192 الصادر في 24 دجنبر 2014 بتنفيذ القانون رقم 12-86 المتعلق بالشراكة بين القطاعين العام والخاص، الجريدة الرسمية عدد 6328، بتاريخ 22 يناير 2015.

عقلنة وشفافية وحكمة مسلسل الشراء العمومي بدءا من مرحلة الإعلان والإشهار (أي المرحلة التحضيرية) مرورا بالإعداد وإنشاء شركة المشروع ثم مرحلة التنفيذ أو الإقفال المالي وصولا إلى إنتهاء الأعمال التي كانت موضوع عقد الشراكة وآليات فض النزاعات.

وكل هذه الإجراءات تعرف تدخل مجموعة من الأطراف في كل مرحلة من مراحل الشراء العمومي، كل في نطاق معين، كما تستوجب شروطا تنظيمية ومؤسسية تضع رهن إشارة المستثمرين إطارا مؤسستيا عصريا وشفافا يستجيب لانتظاراتهم فيما يخص التبسيط والسرعة والشفافية وهو ما يتضح من خلال الفصول (عددتها 29) المكونة للنص القانوني رقم 12-86 وذلك لتجاوز الاختلالات التي أسفرت عنها تطبيق الشراكة عام – خاص وممارستها في غياب التأطير القانوني لها.

بالإضافة إلى تعزيز حكمة التدبير عن طريق التأكيد على آلية التدقيق والتقييم، من خلال خلق هيئة مستقلة لتقييم عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص، التي تشرك عن طريق الاستشارة، القطاع الخاص والهيئات المهنية والنقابات والمجتمع المدني، ويمكن أن تتولى، في الوقت نفسه، تقييم كل مشروع على حدة، والتقييم الإجمالي للاستراتيجية المتبعة في إطار عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص، وذلك حرصا على استدامة ميزانية عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص على المدى المتوسط والقصير، وتفاذي المديونية العمومية المتصلة بهذه العقود، وكذا تتبع الأثر الإجتماعي على خلق فرص الشغل ونجاعة الخدمات التي يتم توفيرها، مع إشهار للمعلومة ولعملية التقييم.

ومن أجل مقارنة البنية القانونية والمالية والتنظيمية لعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص، سنعمل في المبحث الأول لهذا الفصل، على تحليل الإطار القانوني لهذه العقود عبر استعراض المراحل الرئيسية للإشراف على المشروع وتوضيح مساطر إبرام هذه العقود وكيفية تحديد بنية رأسمال شركة المشروع موضوع العقد. على أن نتطرق في المبحث الثاني إلى إجراءات تنفيذ عقود الشراكة وما تثيره من إشكاليتين، الأولى تهم التوازن المالي للعقد، وضمانات استمرارية الخدمات، والإشكالية الثانية ترتبط بنظام الرقابة ومدى حمايته للأموال العمومية موضوع العقد.

²⁸ المرسوم التطبيقي رقم 1.15.45 الصادر في 13 ماي 2015 بتطبيق القانون رقم 12-86 المتعلق بالشراكة بين القطاعين العام والخاص، الجريدة الرسمية عدد 6365 بتاريخ 1 يونيو 2015.

المبحث الأول : مساطر إسناد عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص

إن إبرام العقود الإدارية عامة وعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص، على وجه الخصوص هي عملية جد معقدة تتطلب مرحلة تمهيدية تشمل التقييم القبلي والتفاوض ودراسة الجدوى من المشروع، يتم من خلالها التحضير لهذه العملية عبر العديد من الإجراءات والتي يتم على ضوءها اختيار طريقة الإبرام، وكذا طرق الإشراف على المشروع.

وهذا راجع بالأساس إلى أن عقلنة مسلسل الشراء العمومي ومساطره يشكل مطلباً ملحا على اعتبار أنه هو الذي يحكم صرف النفقات العمومية وأداة من أدوات تنفيذ السياسات العمومية والمخططات والبرامج الوطنية، وإنه لا يمكن صرف أي نفقة عمومية إلا من خلال سلوك هذه المساطر التي تحدد بدقة ووضوح التفاصيل الخاصة بإبرام عقود الشراكة عام - خاص (المطلب الأول). الشيء الذي يترتب عنه إيجاد آليات لإنجاح مشروع الشراكة تتمثل في مجموعة من الآليات من بينها "شركة المشروع" وما تثيره من إشكالية بنية رأسمالها (المطلب الثاني).

❖ المطلب الأول : الإشراف على مشروع الشراكة بين القطاعين العام والخاص

تفتقد العقود الإدارية لخاصية معروفة تتبني عليها العقود المدنية، والتي تكون فيها للجهة المتعاقدة الحرية الكاملة في اختيار المتعاقد معها، حيث يخضع هذا الأخير في المجال الإداري لأساليب محددة تشكل في ذاتها قيوداً على حرية الإدارة في اختيار المتعاقدين معها، وذلك بغرض الحصول على أفضل متعاقد من الناحيتين المالية والفنية تحقيقاً للمصلحة العامة²⁹. وتبعاً لذلك فإن الشخص العام يجد نفسه مقيد بإجراءات قانونية من حيث مساطر اختيار الشريك المتعاقد، بدءاً من الإعداد والتحضير (الفرع الأول)، إلى المصادقة والتفويت وما يستلزمها من إجراءات تضيء عليها الصبغة التنفيذية (الفرع الثاني).

²⁹ عبد العزيز منعم خليفة: "الأسس العامة في العقود الإدارية"، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، الطبعة الأولى، 2008، ص 121.

الفرع الأول : مرحلة الإعداد للمشروع واختيار المستثمر

إن المشرع المغربي لم يفرض عبر النص القانوني رقم 12-86، التقيد بمبادئ وشروط وإجراءات تحضيرية لإبرام عقود الشراكة، إلا لتتم وفق كامل الشرعية والنزاهة حتى يصل إلى الطلبات العمومية المتعهد المؤهل والمستحق، وهو الشيء الذي يجعل المرور بهذه المساطر تفصيلاً أمر حتمي للوقوف على الضوابط المتحكمة في مثل هذه الإجراءات القانونية.

الفقرة الأولى : المبادئ الضابطة لعملية إبرام عقد الشراكة

هناك العديد من المبادئ الواجب توفرها لإنجاح وتحقيق العملية التعاقدية بين الشخص العام والشريك الخاص، وهكذا نصت المادة الثالثة من القانون رقم 12-86³⁰ المؤطر لعقود الشراكة "يخضع إبرام عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص لمبادئ حرية الولوج والمساواة في المعاملة والموضوعية والمنافسة والشفافية واحترام قواعد الحكامة الجيدة".

أولاً : مبادئ تتعلق بتنظيم المنافسة

1- مبدأ حرية الولوج

تقتضي حرية الولوج، إدراج قواعد فنية أو شروط إدارية أو مالية موضوعية تسمح بإنجاز مشروع الشراكة مع اجتناب إدراج شروط موجهة من شأنها إقصاء بعض المتنافسين.

2- مبدأ المساواة

تشمل المساواة أمام الطلب العمومي، وتكافؤ الفرص وحرية المشاركة في الطلبات العمومية، والمساواة في معاملة المتنافسين، وبالتالي فهو مبدأ شامل لمبادئ أخرى منصوص عليها في المادة 3 السالفة الذكر. كما أن الفقرة الأولى من المادة 14 من القانون رقم 12-86 نصت على ضرورة التزام الشريك الخاص بمبدأ المساواة بين المرتفقين عند توفير الخدمات موضوع العقد.³¹

3- مبدأ المنافسة

حرص المشرع الدستوري على تكريس مبدأ المنافسة، من خلال القانون الأسمى – دستور المملكة المغربية 2011- حيث ينص في الفصل 35 على أنه " تضمن الدولة التنافس الحر". وتبعاً لذلك أكدت

³⁰ المادة 3 من القانون رقم 12-86 أنظر الجريدة الرسمية، عدد 6328 بتاريخ 22 يناير 2015، ص 457
³¹ المادة 14 من القانون رقم 12-86 المرجع السابق، ص 459.

المادة 3 من القانون رقم 12-86 على مبدأ المنافسة إذ لا يجب على الإدارة العمومية أن تخلق تمييزات قانونية و لا تمييزات واقعية إما لمحاباة بعض المتنافسين أو لإعاقتهم متى توافرت فيهم الشروط القانونية. إذ تتطلب عقود الشراكة لإبرامها احترام مبادئ التنافس والشفافية و المساواة بين المرشحين³².

ثانيا: مبادئ تتعلق بتخليق الطلبات التشاركية

1- مبدأ الشفافية:

أضحى مبدأ الشفافية معطى دستوريا وأساسيا بالنسبة لسير المرافق العمومية، فالحق في الولوج إلى المعلومة³³ هو حق من الحقوق الأساسية في دولة الحق والقانون. لذا تعني الشفافية إلزام قرارات السلطات العمومية بضمان شفافية المعلومات المتعلقة بالمشاريع، بدءا من إطلاقها إلى المصادقة عليها، وتشمل- التحديد المسبق لقواعد المنافسة، وقواعد المشاركة ومراعاة إجراءات إشهار نتائج المنافسة، وعلنية الجلسات وتمكين كل مشارك من معرفة اسباب عدم قبول عرضه. مع ضمان سهولة الوصول إلى المعلومات بطريقة مباشرة ومجانية وفي متناول المعنيين بالقرار وتنفيذه مع ضمان نشر المعلومات الكافية في وسائل الاعلام بطريقة واضحة وسهلة الفهم³⁴.

2 - احترام قواعد الحكامة الجيدة

لأول مرة أفرد الدستور الجديد بابا كاملا للحكامة الجديدة: حيث تمت دسترة بعض مبادئ الحكامة والتي ينبغي مراعاتها في تدبير الشأن العام، ومن أهمها المبادئ التالية:

*- تنظيم المرافق العمومية على أساس المساواة بين المواطنين والمواطنات في الولوج إليها، والإنصاف في تغطية التراب الوطني، والاستمرارية في أداء الخدمات.

*- إخضاع تسيير المرافق العمومية لمعايير الجودة والشفافية والمحاسبة والمسؤولية والمبادئ والقيم الديمقراطية³⁵.

³² ديباجة النص القانوني 12-86.

³³ ينص الفصل 27 من الدستور المغربي 2011: " للمواطنين والمواطنات حق الحصول على المعلومات الموجودة في حوز الإدارة العمومية، والمؤسسات المنتخبة والهيئات المكلفة بمهام المرفق العام."

³⁴ طبيعة المعلومة في إطار العمليات الشراء العمومي تنقسم إلى ثلاث أشكال. وهي كالاتي:
- المعلومة القانونية: وهي المعلومات المتضمنة بالمراسيم المنظمة للطلبات العمومية وكذا المراسيم المطبقة لها ، والقرارات (وهي عبارة عن نصوص وزارية خاصة بطبيعة العمل ببعض المصالح) والمقررات (لتفصيل بعض النقاط التي هي بحاجة إلى ذلك وغالبا ما تصدر عن رئيس الحكومة).

- المعلومة التقنية-القانونية : المتعلقة بدفاتر التحملات التي تحدد شروط إبرامها وتنفيذها. - المعلومة المرتبطة بالحق في الإعلام والشفافية في التعامل: وهي جميع المعلومات التي تؤمن تنافسية شفافة والتي من شأنها أن تضمن المساواة في المعاملة.

³⁵ الفصل 154 من دستور المملكة 2011

*- إلزام أعوان المرافق العمومية بممارسة وظائفهم وفقا لمبادئ احترام القانون والحياد والشفافية والنزاهة والمصلحة العامة وتأمين تتبع ملاحظات واقتراحات وتظلمات المرتفقين³⁶.

*- إلزام المرافق العمومية بتقديم الحساب عن تدبيرها للأموال العمومية مع خضوعها للمراقبة والتقييم طبقا للقوانين الجاري بها العمل.

*- التنصيص على استصدار ميثاق للمرافق العمومية يحدد قواعد الحكامة الجيدة المتعلقة بتسيير الإدارات العمومية والجماعات الترابية والأجهزة العمومية³⁷.

3- مبدأ حسن الأداء

لا يرتبط هذا المبدأ بعملية الإسناد بقدر ما يرتبط بعملية تنفيذ عقد الشراكة، إذ تنص المادة 14 من القانون رقم 12-86 على ضرورة تحديد العقد لأهداف حسن الأداء الملزمة للشريك الخاص، ولا سيما تلك المتعلقة بجودة الخدمات وجودة المنشآت والتجهيزات، وعند الإقتضاء مستوى التردد عليها من طرف المرتفقين. كما أكدت نفس المادة على ضرورة تضمين العقد طريقة قياس أهداف حسن الأداء، وكيفية تتبعها ومراقبتها، والشروط التي يتم وفقها وضع الخدمات رهن تصرف الشخص العام.

4- مبدأ استمرارية المرفق العام

نصت ديباجة النص القانوني المتعلق بالشراكة، على ضرورة احترام مبدأ استمرارية المرفق العام المؤطر دستوريا³⁸، من قبل الشريك الخاص عند تقديمه الخدمات موضوع مشاريع الشراكة. كما أكدت عليه المادة 21 من نفس القانون فيما يتعلق باستبدال الشريك الخاص بأخر، أو عند إمكانية حلول الشريك العام محل الشريك الخاص عند الإخلال بالتزاماته التي من شأنها المس بمبدأ استمرارية المرفق العام.

³⁶ الفصل 155 من دستور 2011

³⁷ الفصل 157 من دستور 2011.

³⁸ المادة 154 من دستور 2011

الفقرة الثانية : إجراءات التحضير وإشهار عقد الشراكة

أنط المشرع مهمة إعداد مشروع الشراكة بين القطاعين العام والخاص، إلى صاحب المشروع وهذا راجع إلى علم و دراية هذا الأخير بطبيعة ومدى الحاجات المراد تلبيتها. فصاحب المشروع يقصد به الإدارة التي تبرم العقد باسم الدولة أو المؤسسات العمومية والمقاولات العمومية³⁹ مع الشخص المعنوي الخاضع للقانون الخاص بما في ذلك الشخص المعنوي الذي يمتلك شخص عام رأسماله كلياً أو جزئياً.

وقد أضاف التعديل الأخير للقانون رقم 46.18 بالجماعات الترابية بوحدها الثلاث (الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات المحلية)، ومجموعاتها والأشخاص الاعتبارية الخاضعة للقانون العام التابعة للجماعات الترابية من جال الأشخاص العموميين المخول لهم انجاز عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص.⁴⁰ وقد توخى المشرع توسيع هذه الهيئات العمومية الترابية لما لهذه من أهمية في الإصلاح الترابي وتنزيل السياسات العمومية الترابية وتنفيذ برامج العمل الترابية .

وقد حدد القانون رقم 12-86 مجموعة من المعطيات الضرورية لتتبع ومراقبة إنجاز مشروع الشراكة، ذلك بمواكبة تحضيره قبل الإقدام على إبرام العقد، وتمثل هاته المعطيات في التقييم القبلي وواجب التحفظ و كتمان السر المهني، محاربة الغش و الرشوة وإلزامية الاشهار المسبق .

أولاً : التقييم القبلي

ألزمت المادة 2 من قانون الشراكة عام – خاص، صاحب المشروع قبل أية دعوة للمنافسة أو أية مفاوضة أن يحدد بكل ما يمكن من الدقة الحاجيات المراد تلبيتها، تنص المادة 2 من قانون عقود الشراكة على أنه " يجب أن تستجيب المشاريع التي يمكن أن تكون موضوع عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص، مسبقاً لحاجة محددة من قبل الشخص العام، ويجب أن تخضع هذه المشاريع لتقييم قبلي، ويجب أن يتضمن هذا التقييم تحليلاً مقارناً لباقي أشكال إنجاز المشاريع يبرر اللجوء إلى عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص."

ويعتبر التقييم القبلي أحد أهم مراحل دورة مشروع الشراكة، ويتم إنجازه من قبل الشريك العام⁴¹، ويهدف إلى التحقق من من سد الحاجات المطلوبة وأنها تستجيب لطبيعة ومدى الحاجيات المراد تلبيتها، والتأكد من اختيار عقد الشراكة هو أكثر فائدة مقارنة مع باقي طرق إنجاز الطلب العمومي، وذلك بإنجاز دراسة مقارنة تأخذ بعين الاعتبار عدداً من العناصر المهمة ذات الصلة بالمشروع المعني .

³⁹ حددت المادة 1 من القانون رقم 12-86 الشخص العام المؤهل لإبرام عقد الشراكة وهو الدولة والمؤسسات العمومية والمقاولات العمومية، واستنتجت بذلك الجماعات المحلية من هذا النوع من العقود.

⁴⁰ القانون رقم 86.12 كما تغييره وتتميمه وفق الظهير الشريف رقم 1.20.04 الصادر بتنفيذ القانون رقم 46.18 القاضي بتغيير وتتميم القانون رقم 86.12 المتعلق بعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص، الجريدة الرسمية عدد 6866، بتاريخ 19 مارس 2020.

⁴¹ المادة 4 من مرسوم 13 ماي 2015 المتعلق بتطبيق القانون رقم 12-86.

ويتعلق الأمر بالخصوص، بدراسة جدوى المشروع على المستويات المالية⁴² والإقتصادية والإجتماعية والبيئية، وللتنمية المستدامة⁴³، وكذا تأثيراته المنتظرة، بالنسبة لمستوى حسن أداء الخدمة المقدمة وللتكلفة الاجمالية للمشروع وطريقة تمويله والمخاطر المحتملة⁴⁴. وأيضا إلقاء الضوء على المزايا التشغيلية والموصفات التقنية ومحتوى الأعمال، المتوقعة من المشروع المشترك ومدى ترابطها مع السياسات القطاعية والتنموية من جهة واستجابتها للمتطلبات التي تم تحديدها من قبل الشخص العام⁴⁵.

ومع تبني المغرب القانون 03-12 المتعلق بدراسات التأثير على البيئة⁴⁶، يلزم هذا الأخير باعتماد دراسات التأثير على البيئة لجميع المشاريع المدرجة في اللائحة الملحقة بالقانون السالف ذكره. وطبقا لمقتضيات المادتين 5 و 6 من هذا القانون ، تهدف دراسة التأثير على البيئة إلى ما يلي :

تقييم وتطوير منهجي للنتائج المحتملة، والآثار المباشرة وغير المباشرة ، المؤقتة والدائمة للمشروع على البيئة وخصوصا على الإنسان، والحيوان، والنبات، والتربة، والمياه، الهواء، والمناخ، والتوازن الطبيعي والبيولوجي، وعلى حماية الآثار الثقافية والتاريخية، وإذا اقتضى الحال السهر على راحة السكان، والنظافة، والصحة العمومية، والسلامة مع الأخذ بعين الاعتبار التفاعلات بين هذه العوامل:

- تفادي الأثر السلبي لهذا المشروع والحد منه وتعويضه ؛
- تعزيز وتحسين الآثار الإيجابية للمشروع على البيئة ؛
- توعية السكان حول الآثار السلبية للمشروع على البيئة.

ويشمل:

- وصفا شاملا للحالة الأولية للموقع الذي قد يتأثر بالمشروع ، بما في ذلك مكوناته البيولوجية، والمادية، والانسانية.

- وصفا لأهم مكونات وخصائص ومراحل المشروع بما في ذلك عمليات التصنيع ، وطبيعة وكميات المواد الخام وموارد الطاقة المستخدمة، والنفايات السائلة والغازية والصلبة، والنفايات التي يولدها بناء أو تشغيل المشروع.

⁴² عبر دراسة جاذبية المشروع وقبليّة التمويل وطرق التمويل والتركيبيات المالية وقدرة الشخص العام على تحميل الالتزامات المالية وتقدير الإيرادات والتكاليف المتوقعة، والتي تضمن التكاليف الراسمالية وتكاليف الشغل والصيانة والتكلفة الاجمالية خلال مدة العقد.

⁴³ أكد القانون 12- 86 على ضرورة التقييم القبلي للتنمية المستدامة، في حين لم تنص مقتضيات النص الاصلي المصادق عليه من طرف المجلس الحكومي على ذلك ، تماشيا مع ملاحظات رأي المجلس الاق الاج والبيئي، المتعلق بعقود الشراكة عام – خاص السالف الذكر.

⁴⁴ المادة 2 من القانون 12- 86 المتعلق بالشراكة بين القطاعين العام والخاص.

⁴⁵ يوسف بلشهب: مرجع سابق ، ص107.

⁴⁶ ظهير رقم 1.03.61 الصادر بتاريخ 10 ربيع الأول 1424 الموافق ل 12 ماي 2003، بتنفيذ القانون رقم 13.03 المتعلق بمكافحة تلوث الهواء الجريدة الرسمية عدد 5118 بتاريخ 18 ربيع الآخر 1424 (19 يونيو 2003)، ص 1912.

- تقييم الآثار الإيجابية، والسلبية، والضارة للمشروع على الوسط البيولوجي، والمادي، والإنساني، والذي يمكن أن يتأثر خلال مراحل إنجاز المشروع، أو استغلاله، و تطويره على أساس الاختصاصات والتوجيهات المقدمة لهذا الغرض.

- التدابير المنصوص عليها في الالتماس لإزالة الآثار الضارة للمشروع على البيئة أو تقليلها أو التعويض عنها والتدابير الرامية إلى تعزيز وتحسين الآثار الإيجابية للمشروع.

يتوقف الترخيص لكل مشروع خاضع لدراسة التأثير على البيئة على قرار الموافقة البيئية، من قبل السلطات المعنية. ويعد هذا القرار عنصرا من عناصر الملف المقدم لطلب الحصول على الرخصة. كما ان القانون رقم 03-12-47، جاء بألية جديدة وتشاركية من خلال إحداث اللجان الجهوية⁴⁸ لدراسات التأثير على البيئة وتطبيق إجراء البحث العمومي وذلك بهدف إشراك الساكنة المحلية. هذه اللجان مطالبة بإعطاء دفعة قوية للديناميكية التي ستساعد في تفعيل المراسيم التطبيقية للقانون 03-12.

وفي المراحل الأخيرة من التقييم القبلي، يتم تضمين دراسة التقييم القبلي، في تقرير يعده الشخص العام ويوجه إلى لجنة الشراكة بين القطاعين العام والخاص التي تقوم بإبداء رأي معلل لوزير الاقتصاد والمالية بخصوص جدوى العقد، وبناءا على هذا الرأي يصدر وزير المالية قراره حول إمكانية اللجوء أولا لشكل العقد، داخل أجل لا يتجاوز 3 أشهر من تاريخ التوصل به⁴⁹. وبناءا على قراره بالمصادقة يمكن للشخص العام إطلاق مسطرة إسناد عقد الشراكة.

ثانيا : الإشهار ونظام الدعوة إلى المنافسة

1- الإشهار

أقرت المادة 3 من القانون المتعلق بعقود الشراكة، أن تكون مسطرة إبرام عقد الشراكة، موضوع إشهار مسبق⁵⁰ يتضمن هذا الإعلان مجموعة من البيانات تخص تعريف الشخص العام ومكان التنفيذ وطريقة الإبرام، وموضوع العقد و مدته، ومكان وتاريخ وأوقات سحب ملف الاستشارة أو نظام الدعوة إلى المنافسة. وينشر إعلان الإشهار في بوابة الشخص العام وفي بوابة الصفقات العمومية، وفي جريدتين توزعان على الصعيد الوطني على الأقل تكون إحداها باللغة العربية والأخرى باللغة الأجنبية.

47 - وقد أصدر مرسومين تطبيقيين لتطبيق القانون رقم 03-12، بحيث يحدد الأول طرق تنظيم البحث العمومي وإجراءه . ويهدف هذا البحث إلى تمكين السكان المعنيين من التعرف على الآثار المحتملة للمشروع على البيئة وإبداء ملاحظاتهم واقتراحاتهم في شأنه . وتتوخى هذه الملاحظات والاقتراحات بعين الاعتبار أثناء فحص دراسات التأثير على البيئة. والثاني يتعلق باختصاص وسير اللجان المكلفة بدراسة التأثير.

48 المرسوم رقم 563-4-2 الصادر في 5 ذي القعدة 1429 (نوفمبر 2008) يتعلق باختصاصات، وسير اللجنة الوطنية واللجان الجهوية لدراسات التأثير على البيئة. الجريدة الرسمية رقم 5682 الصادرة يوم الخميس 13 نونبر 2008.

49 ويمكن تمديد هذه المدة إلى 4 أشهر إذا تبين أن هذا التقييم بالغ التعقيد، ويجب إبلاغ الشخص العام بذلك.أنظر المادة 4 من المرسوم التطبيقي

50 الفقرة الثانية من المادة 3 من القانون رقم 03-12-86.

تستثنى من أحكام المادة 3 أعلاه المساطر التفاوضية من الإشهار المسبق أولنظام الدعوة إلى المنافسة أو هما معا، كما تعفى إدارة الدفاع من هذا النشر نظرا لحساسية واهمية موضوع الدفاع الوطني في أمن واستقرار البلاد. ويعد إجراء النشر المذكور واردا على سبيل البيان، ويهدف إلى تكريس الحق في الوصول إلى المعلومة ومبدأ الشفافية اتجاه سلطات المراقبة من جهة أولى، واتجاه المقاولات المنافسة من جهة ثانية، واتجاه العموم من جهة ثالثة.

غير أن المادة 11 من القانون رقم 12-86 تضمنت مقتضيات تهم قيام الشخص العام بنشر مستخرج من عقد الشراكة مع مرسوم المصادقة عليه، فاقترحت في ذلك على الدولة دون المؤسسات العمومية والمقاولات العمومية، وبشكل غير مبرر ومنطقي⁵¹، وهو الأمر الذي أثاره المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي في رأيه⁵²، غير أنه لم يتم الأخذ به عند تعديلات البرلمان أثناء جلسات المناقشة⁵³.

2- لجنة الدعوة إلى المنافسة

ونشير إلى أن لكل مشروع للشراكة، يقوم الشخص العام بتكوين لجنة تسمى لجنة الدعوة للمنافسة من أجل الإشراف على مشروع الشراكة، وتتولى هذه لجنة ضمان حسن سير مسار الإسناد من إطلاق الدعوة إلى اختيار نائل العقد. تتكون هذه اللجنة من ثلاثة (3) أعضاء يمثلون الشخص العام، وممثلين (2) عن وزارة الاقتصاد والمالية، ويمكن لرئيس اللجنة أن يستدعي بصفة مؤقتة أو دائمة أي مستشار أو خبير يرى حضورهم مفيدا⁵⁴.

3- نظام الإستشارة⁵⁵

وهي وثيقة تحدد شروط تقديم العروض، ويتضمن ملف الاستشارة لزوما نظام الدعوة إلى المنافسة الذي يحدد سير مسطرة الأبرام وشروط العروض وكيفيات إسناد العقود، وأجل صلاحية العروض، ثم يتضمن دفتر التحملات أو في إطار الحوار التنافسي البرنامج العملي وأخيرا، مشروع عقد الشراكة الذي يحدد توزيعا لحقوق والتزامات الشخص العام والشريك.

ثالثا : إجراءات الشفافية

⁵¹ يوسف بلشهب : عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص على ضوء القانون رقم 12-86، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 121، مارس - أبريل 2015، ص 105
⁵² رأي المجلس الاق والاج والبيئي في مشروع القانون 12-86 المتعلق بالشراكة بين القطاعين العام والخاص، إحالة رقم 2014/9، منشور بالجريدة الرسمية عدد 6324، بتاريخ 8 يناير 2015.
⁵³ يوسف بلشهب مرجع سابق، ص 105.
⁵⁴ المادة 10 من مرسوم 13 ماي 2015 المتعلق بتطبيق القانون رقم 12-86.
⁵⁵ المادة 13 من مرسوم 13 ماي 2015.

1- السرية المهنية

بغض النظر عن الأحكام التشريعية الجاري بها العمل والمتعلقة بالسرية المهنية، يلزم الشخص العام بكتمان السر المهني في كل ما يتعلق بالعناصر التي تبلغ إلى علمه بمناسبة إجراء المساطر أي سرية مسطرة الإبرام⁵⁶. وتسري نفس الالتزامات على كل شخص، موظف، خبير أو تقني، يتم استدعاؤه للمشاركة في مساطر الإبرام، لا سيما أعضاء لجنة الشراكة بين القطاعين العام والخاص، وكل شخص يشارك في هذه الجلسات. بالإضافة إلى أنه قد لا يتم نشر بعض المعلومات حول عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص إذا تبين أن الكشف عنها من شأنه أن يكون مخالف للمصلحة العامة أو من شأنه أن يخل بالمصالح التجارية المشروعة للفاعلين الإقتصاديين العموميين والخواص⁵⁷.

2- محاربة الغش و الرشوة و تضارب المصالح

تم التأكيد على واجب محاربة الغش و الرشوة و تضارب المصالح. حيث ألزمت المادة 28 من مرسوم 13 ماي 2015 على المتدخلين في مساطر إبرام عقود الشراكة عام - خاص، بالمحافظة على الاستقلالية في معاملتهم مع المتنافسين. و منعتهم من قبول أي امتياز أو منحة من المتنافسين⁵⁸، أو ربط علاقة معهم من شأنها المس بموضوعية المتدخلين وحيادهم واستقلاليتهم⁵⁹ أو يكون لها أثر تمييزي لا سيما فيما يتعلق بموضوع العقد أو بطبيعته الإجمالية أو مدته أو تكلفته⁶⁰.

⁵⁶ المادة 23 من مرسوم 13 ماي 2015 المتعلق بتطبيق القانون رقم 12-86.

⁵⁷ الفقرة الأخيرة من المادة 42 من مرسوم 13 ماي 2015 .

⁵⁸ تنص المادة 16 على ما يلي: " يتعين على كل مترشح أن يقدم لدعم ترشيحه المستندات التالية:أ....ب...

خ) الالتزام بعدم القيام بنفسه أو بواسطة شخص بالوكالة عنه باللجوء إلى أفعال الغش أو رشوة الأشخاص الذين يتدخلون بأية صفة كانت في مختلف مساطر إبرام عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص وتبديرها وتنفيذها؛

د) الالتزام بالألا يقوم بنفسه أو بواسطة شخص بالوكالة عنه بتقديم وعود أو هبات أو هدايا بهدف التأثير على مختلف مساطر إبرام العقد وتنفيذه؛

ذ) الإشهاد بأنه لا يوجد في حالة تضارب المصالح؛

ر) الإشهاد بصحة المعلومات الواردة في التصريح بالشرف وفي الوثائق التي أدلى بها في ملف ترشيحه تحت طائلة تطبيق الإجراءات المقررة في المادة 24 من هذا المرسوم.

⁵⁹ تنص المادة 28 من مرسوم 13 ماي 2015: " يتم الاستماع لكل مترشح خلال الحوار التنافسي مع احترام شروط المساواة، ولهذه الغاية لا يجوز للسلطة المختصة المعنية ما يلي: - أن تقدم لبعض المترشحين معلومات من شأنها أن تفضلهم عن باقي المترشحين.

- أن تصح عن الحلول المقترحة أو المعلومات السرية المقدمة من طرف أحد المترشحين في إطار المناقشات لباقي المترشحين دون الموافقة المسبقة من المترشح المعني.

- أن تعلن عن الأسئلة وطلبات التوضيح الموضوعية من طرف أحد المترشحين والأجوبة المقدمة من طرفها إذا كان من شأنها الكشف عن خصائص اقتراح المترشح المعني.

⁶⁰ الفقرة 10 من مرسوم 13 ماي 2015

الفرع الثاني : مراحل الإبرام وتنفيذ عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص

بعد الإنتهاء من مرحلة التحضير، يتم الإنتقال الى مرحلة الإبرام و المصادقة. والتي بدورها تخضع لمجموعة من القيود والضوابط القانونية، التي تبين مختلف حقوق و التزامات الأطراف.

الفقرة الأولى : طرق إبرام عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص

تساهم طريقة إبرام عقد الشراكة بين القطاعين العام بشكل كبير في إنجاح أو فشل المشروع المشترك، وبالتالي يمكن أن نميز من حيث طرق إبرام عقود الشراكة كما نصت عليه اتفاقية المشتريات الحكومية الصادرة عن منظمة التجارة العالمية⁶¹، طلب العروض المفتوح (open procedure)، طلب العروض المحدود (restricture procedure) والمسطرة التفاوضية (negotiating procedure).

وقد تطرقت المادة 4 من من القانون 12- 86⁶² إلى طرق إبرام عقود الشراكة وحددتها في: الحوار التنافسي وطلب العروض المفتوح وطلب العروض بالإنقاء المسبق والمسطرة التفاوضية. وعليه سنقسمها عند الدراسة إلى طرق عادية وأخرى غير عادية .

أولا : الطرق العادية لإبرام عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص:

إن أهم ما يميز هذه المسطرة هو تقييد حرية الإدارة ، والدفع بصاحب المشروع إلى خلق أكبر قدر من المنافسة و ضمان تحقيق الشفافية والمساواة بين المتنافسين، وهذا لا يمكنه أن يتأتى إلا بطريقة أساسية و هي طلب العروض، وقد أضاف المشرع المغربي طريقة جديدة لإبرام العقود الإدارية على خلاف الصفقات العمومية، ألا وهي طريقة الحوار التنافسي كإحدى الطرق لإبرام عقود الشراكة .

أ- الحوار التنافسي :

تمكن مسطرة الحوار التنافسي الشخص العام من إجراء مناقشات مباشرة مع المرشحين من أجل تحديد الحلول التقنية و القانونية والمالية الأنسب لتلبية حاجياته⁶³. وهي طريقة جديدة أضافها المشرع المغربي لطرق إبرام الطلبات العمومية وخاصة عقود الشراكة عام – خاص، حتى تستجيب لخصوصيات المشاريع الضخمة التي تتطلب تقنيات ووسائل خاصة تجعل من الصعب أن تستجيب الطرق الأخرى إلى

⁶¹ يوسف بلشهب: مرجع سابقن ص 109.

⁶² "تبرم عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص وفق مساطر الحوار التنافسي أو طلب العروض المفتوح أو طلب العروض بالإنقاء المسبق أو وفق المسطرة التفاوضية حسب الشروط المنصوص عليها على التوالي في المواد 5 - 6 - 7 ."

⁶³ رأي المجلس الاق والاج والبيئي بشأن إحالة مشروع القانون 12- 86 المنشور بالجريدة الرسمية عدد 6324، بتاريخ 8 يناير 2015، ص، 290.

إسناد عقود الشراكة⁶⁴. وهي مسطرة شفافة وتمييزية تتطلب تحضيراً مسبقاً عبر إعداد معلومات أساسية بدقة، و مواصفات فنية مدروسة.

وهكذا عرفت المادة 5 من القانون رقم 12-86 الحوار التنافسي على أنه مسطرة تمكن الشخص العام، على أساس برنامج عملي ونظام للدعوة إلى المنافسة يعده بنفسه، وبعد إعلان إشهارين بإجراء مناقشات مع مترشحين للتعرف على الحل أو الحلول التي من شأنها تلبية حاجياته". وهنا تجدر الإشارة إلى أن المشرع المغربي أقتفى نفس خطوات المشرع الفرنسي فيما يخص اختيار طرق ومساطر إبرام عقود الشراكة⁶⁵.

وتضيف ذات المادة أنه بإمكان الشخص العام في حالة عدم قدرته على القيام بشكل موضوعي ومسبق بتحديد الوسائل التقنية لتلبية حاجياته، أو إعداد التركيبة المالية والقانونية للمشروع موضوع الخدمة ومحل العقد، أن يلجأ إلى الحوار التنافسي، وذلك بهدف تحديد وتعريف الوسائل الكفيلة بتحقيق أفضل تلبية للحاجيات المحددة مسبقاً. كما يمكن للشخص العام على أساس المعايير المحدد في نظام الدعوة إلى المنافسة قائمة المترشحين المقبولين بعد الإنتقاء المسبق، تم دعوتهم لتقديم عروضهم الأولية في أجل يحدد في نظام الإستشارة الأولية⁶⁶.

ويتم تعديل ملف الإستشارة في كل مرحلة جديدة من الحوار التنافسي ويرسل الشخص العام نظام الاستشارة المعدل لكل المترشحين المؤهلين للمشاركة في المرحلة الموالية من الحوار. ويبقى للشخص العام حرية تنظيم عدة مراحل للحوار،⁶⁷ ان اقتضت الضرورة لذلك، مع مراعاة مبدأ المساواة⁶⁸. وله الحق في إنهاء المسطرة بقرار موقع منه أو عند الإقتضاء الإعلان على أن المسطرة ليست مجدية، طبقاً للشروط المنصوص عليها في المادة 38 من المرسوم التطبيقي للقانون 12-86، دون أن يتحمل أية مسؤولية اتجاه المترشحين. على أن معيار اختيار المترشح نائل العقد يرتكز على العرض الأكثر فائدة من الناحية الاقتصادية ووفقاً للشروط المنصوص عليها في المادة الثامنة⁶⁹.

وقد أحاط المشرع تقنية الحوار التنافسي(المادة 5 من القانون 12 - 86) بضمانة أساسية تتجلى في كتمان السر من خلال منع تسريب معلومة سرية أو حلول مقترحة من أحد المترشحين في إطار الحوار وبدون

⁶⁴-Fatna Karim: op,cit,p51.

⁶⁵- Boris Martor et Sebastien THouveont: comment tirer partie du dialogue dans la passation du contrat de partenariat? Cahier de l'entreprise,N° 4,Juillet- , aout 2006, p 30-34.

⁶⁶ المادة 26 من مرسوم 13 ماي 2015 المتعلق بتطبيق القانون رقم 12-86.

⁶⁷ المادة 27 من مرسوم 13 ماي 2015 .

⁶⁸ المادة 28 من مرسوم 13 ماي 2015.

⁶⁹ الفقرة السادسة من المادة 5 من القانون 12-86 ، وتنص المادة 8 من نفس القانون على المعايير التالية : "القدرة على انجاز اهداف حسن الأداء،والقيمة الاجمالية للعرض ومتطلبات التنمية والوقع الاجتماعي والبيئي للمشروع والطابع التقني الابتكاري للعرض، وعند الاقتضاء إجراء المتفضيل للمقاولة الوطنية."

موافقة مسبقة منه إلى باقي المترشحين. كما أضاق ضمانات أخرى تتجلى في إمكانية تخصيص منح من قبل الشخص العام للمرشحين الذين قدموا أفضل العروض على ألا يتجاوز عددهم ثلاثة مرشحين⁷⁰.

ب- طلب العروض :

بالرجوع إلى المادة الرابعة من القانون 12-86 نجد أن طريقة طلب العروض تعتبر من حيث الترتيب هي الطريقة الثانية لإبرام عقود الشراكة عام - خاص، وهي مسطرة تستهدف إخضاع التعاقد لأكبر قدر من المنافسة دون إلزام الإدارة باختيار متعاقد بعينه. ومعلوم أن هذا الأسلوب في التعاقد قد حل محل أسلوب المناقصة، وإن كان يستخدم نفس إجراءاتها (المنافسة والعلنية) إلا أنه لا يلزم الإدارة باختيار متعاقد بعينه⁷¹. وتتميز السلطة التقديرية للإدارة في مسطرة طلب العروض بصيغة اختيار موضوعها⁷². وطلب العروض إما قد يكون مفتوحا أو محدودا أو قد يكون بالانتقاء المسبق⁷³. لكن بالرجوع إلى نص المادة 6 من القانون المتعلق بالشراكة عام - خاص نجد المشرع المغربي حدد شكل طلب العروض في نوعين، طلب العروض المفتوح والآخر بالانتقاء المسبق.

ويدعى العرض "مفتوحا" عندما يمكن لكل متنافس الحصول على ملف الإستشارة و تقديم ترشيحه ، وقد عرفته المادة 6 من قانون الشراكة بين القطاعين العام والخاص " طلب العروض المفتوح هو مسطرة يقوم بموجبها الشخص العام بعد دعوة للمنافسة باختيار العرض الأكثر فائدة من الناحية الاقتصادية، وفق الشروط المنصوص عليها في المادة 8 أدناه⁷⁴.

أما العرض بالانتقاء المسبق فهو " مسطرة تمكن الشخص العام من التحديد المسبق للائحة المترشحين المقبولين لإيداع العروض"⁷⁵. فهي مسطرة لا تسمح بتقديم العروض، بعد استشارة لجنة للقبول، إلا للمتنافسين الذين يتوفرون على المؤهلات الكافية لا سيما من الناحية التقنية والمالية. وإذا كان طلب العروض بناء على انتقاء مسبق من المساطر الحديثة العهد في إبرام الصفقات العمومية، حيث لم يعمل به إلا بعد صدور مرسوم 30 دجنبر 1998 فإنه في حقيقة الأمر لا يختلف عن طلب العروض المحدود⁽⁷⁶⁾.

ويتم إبرام عقد الشراكة بناء على طلب العروض وفق ضوابط وقواعد للتطبيق السليم لها، يقوم بها كل من صاحب المشروع و المتنافسون و لجنة طلب العروض. وأيضا بناء على قاعدتين أساسيتين وهما

⁷⁰ الفقرة السابعة من المادة 5 من القانون رقم 12-86.

⁷¹ عبد الله حداد: "صفقات الأشغال العمومية ودورها في التنمية"، الطبعة الأولى، منشورات عكاظ، الرباط، 2000، ص 40.

⁷² Brahim Zyani- Abderrahman Jamjama : « Guide documentaire de gestion de contrôle des marchés de l'Etat » des collectivités locales des établissements publics, Tome 2 édition études traductions, 1994, p 32.

⁷³ المادة السادسة من مرسوم 20 مارس 2013، المتعلق بطرق إبرام الصفقات.

⁷⁴ أنظر المادة 8 من القانون رقم 12 - 86، السالفة الذكر في العنوان رقم 34 أعلاه.

⁷⁵ المادة 6 من القانون رقم 12-86.

⁷⁶ عبد القادر باينة: الوسائل القانونية للنشاط الإداري، مطبعة المعاريف الجديدة الرباط 2006، ص 172.

العننية، والمنافسة. يجب أن يكون طلب العروض المفتوح موضوع إعلان⁷⁷ بغية فتح الباب أمام الجميع وتحقيقا لمبدأ المنافسة، حتى يتم بلوغ العرض الأمثل من الناحيتين المالية والتقنية.

ويشكل العرض المفتوح المجال الخصب لضمان منافسة واسعة⁷⁸ لتحقيق المساواة بين المرشحين في الوصول إلى الطلبات العمومية⁷⁹، فالمشتري العمومي عندما يتقدم بعرضه ويحدد المواصفات التقنية والفنية فهو يفتح ذلك المجال أمام أكبر قدر ممكن من المقاولين لتقديم ترشيحاتهم من أجل المشاركة في طلب العروض وهذا ما يتيح للمشتري العمومي إمكانية اختيار المقاول الذي يراه جديرا لنيل العقد، وفقا للشروط المحددة في المواد (13،15،16،17) من المرسوم التطبيقي للقانون الشراكة بين القطاعين العام والخاص⁸⁰.

أما بالنسبة لمسطرة العرض بالإنشاء المسبق، فتكون هي أيضا موضوع إشهار، وينشر الإعلان عن طلب العروض بالإنشاء المسبق وفقا لنفس الشروط المقررة بالنسبة لطلب العروض المفتوح. وبناء على معايير مشار إليها في نظام الدعوة إلى المنافسة يتم تحديد لائحة للمتشحين المقبولين بعد الإنشاء الأولي من قبل الشخص العام قبل دعوة المقبولين منهم لإيداع العروض⁸¹.

هنا يطرح التساؤل حول ماهي المعايير التي يمكن الإستناد عليها لإسناد عقد الشراكة ذو طبيعة خاصة تتطلب مؤهلات مالية وتقنية. وهو ما يقود إلى أن المشرع عمد إلى هذه المسطرة لإضفاء نوع من المرونة على مساطر عقود الشراكة شأنه في ذلك شأن الصفقات العمومية.

بالرغم من السلبيات التي يمكن أن تنتج عن هذه المسطرة، إذ أن تمتيع الإدارة بسلطات وصلاحيات تقديرية واسعة في اتباع أسلوب طلب العروض بالإنشاء المسبق قد يؤدي إلى تعسف الإدارة وانحرافها، وبالتالي يساهم هذا الحق في إهدار وخرق مبدأ المساواة والمنافسة الشريفة وذلك من خلال قبول أو استبعاد بعض المقاولين بشكل تعسفي⁸².

إلا أن المشرع أضاف بندا جديدا يتعلق بمعايير إسناد عقود الشراكة عام – خاص فمن خلال تنصيبه على كون المحدد الرئيسي في اختيار الشخص العام للمتنافس نائل العقد، ووفق مساطر الأبرام المحددة

77 الفقرة الأولى من المادة 31 من مرسوم 13 ماي 2015 .

78 - اختار المغرب النهج الليبرالي التجريبي الذي يجعل من المنافسة أداة من أدوات التنمية وآلية لتنظيم قوى السوق وليس غاية في حد ذاتها، على خلاف التجربة الانجلوساكسونية التي تعتبر المنافسة غاية، وتأخذ بالمراقبة السابقة، للممارسات المخلة بحرية المنافسة بواسطة السلطة القضائية التي تتولى زجها انطلاقا من الممنوعات التي يحدها القانون مسبقا:

Bernard Iyautey : « L'expérience française en matière de concurrence » Remald « textes et documents », N° 39, - 2000, p 129.

79 - قاسمي ادريس - المير خالد: "الصفقات العمومية"، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، 2002، ص 7.

80 تحدد كل هذه المواد شروط اختيار نائل العقد من خلال تحديد محتوى ملف الاستشارة (م13) و الأشخاص غير المقبولين (م15) وتحديد الوثائق المطلوبة لإثبات كفاءات ومؤهلات المترشحين (م16) والشروط المطلوبة في المترشحين (م17)

81 - الفقرة 5 من المادة 32 من المرسوم 13 ماي 2015، وأيضا محمد باهي: "دليل الصفقات العمومية"، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، 2002، ص 23.

82 - توفيق السعيد، الصفقات المبرمة من قبل الجماعات المحلية النظام القانوني الجديد"، مطبعة طوب بريس الرباط 2003، ص 74.

قانونا، هو العرض الأكثر فائدة⁸³ من الناحية الاقتصادية كمفهوم جديد يستند على المعايير الاقتصادية وتلك المتعلقة بالجودة والتنمية المستدامة والواقع الاجتماعي والبيئي والتقني والابتكاري، كما أضاف معيار الأفضلية الوطنية، بحيث يمكن للشخص العام تحديد نسبة مئوية لا تتجاوز (15%)⁸⁴ تطبيق كزيادة على القيمة الاجمالية للعروض المقدمة من طرف الشركات الاجنبية من أجل المقارنة عند تقييمها، حسب طبيعة المشروع ووجود شركات وطنية⁸⁵. وكل هذه المعايير بهدف تطوير ومرونة و حكامه هذا النموذج من الشراكة ، والقطع مع الممارسات التي تؤثر على تحقيق أكبر قدر من المنفعة العامة.

ثانيا: الطرق الإستثنائية لإبرام عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص:

بالرغم من التوجه العام في إسناد الطلبات العمومية نحو طلب العروض من حيث تمكينه من احترام مبادئ حرية الولوج إلى الطلبات العمومية و الشفافية في التعامل مع المترشحين و تكريسا للمساواة و العلنية والمنافسة الشريفة، إلا أنه قد تحول ظروف دون إبرام عقود الشراكة عام – خاص بالطرق العادية التي تحترم بشكل صريح جل المبادئ التي تم تكريسها من طرف قانون الشراكة عام - خاص.

وتلجأ الإدارة العمومية المسطرة التفاوضية أو للعرض التلقائي، حيث تتمتع الإدارة من خلالها بحرية واسعة في اختيار من تتعاقد معهم.

أ – المسطرة التفاوضية:

أقر المشرع المغربي من خلال القانون المتعلق بعقود الشراكة عام – خاص بإمكانية إبرام عقد الشراكة عن طريق المسطرة التفاوضية على غرار باقي اشكال العقود الإدارية كالصفقات العمومية والتدبير المفوض⁸⁶. وهكذا تنص المادة 7 من القانون رقم 12-86 على أنه: " يمكن إبرام عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص، بصفة استثنائية عن طريق المسطرة التفاوضية " حيث تم التأكيد على الصبغة الاستثنائية للجوء إلى هذه المسطرة في حالات محددة حصرا⁸⁷ وهي :

- عدم إمكانية إنجاز الخدمة أو استغلالها لاعتبارات تقنية أو قانونية إلا من قبل فاعل خاص وحيد من القطاع الخاص.

⁸³ أنظر المادة 8 من القانون 12-86. و الفقرة الأخيرة من المادة 32 من مرسوم 13 ماي 2015

⁸⁴ المادة 35 من مرسوم 13 ماي 2015 المتعلق بتطبيق القانون رقم 12-86

⁸⁵ تنص المادة 35 من مرسوم 13 ماي 2015 ويمكن للسلطة المختصة المعنية أيضا من أجل مقارنة العروض وتقييمها، أن تحدد في نظام الدعوة إلى المنافسة في حالة تساوي عروض المقاولات الوطنية والأجنبية أو في حالة وجود مقاولات أجنبية فقط، الأخذ بعين الاعتبار المعايير التالية :-

جزء الأعمال التي يعتزم نائل عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص أن يخصصها للتعاقد من الباطن لفائدة المقاولات الوطنية؛
- نسبة استعمال العناصر الداخلة ذات الأصل الوطني المتعلقة بمستوى استخدام الأملاك والمنتجات والخدمات لدى المقاولات الوطنية والموارد البشرية والتقنية والتكنولوجية من أصل مغربي، وكذا نسبة نقل التكنولوجيا و المعرفة أو فرص الشغل المحدثة لفائدة المواطنين المغاربة لتنفيذ عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص.

⁸⁶ يوسف بلشهب : مرجع سابق ، ص 114.

⁸⁷ المادة 7 من القانون رقم 12-86.

- حالة الإستعجال الناجمة عن أحداث لا يمكن التنبؤ بها أو غير متوقعة بالنسبة إلى الشخص العام.
- دواعي تتعلق بالدفاع الوطني أو الأمن العام.

ويمكن لعقود الشراكة التي يتم إبرامها عن طريق المسطرة التفاوضية أن لاتخضع للإشهار المسبق أو لنظام الدعوة للمنافسة، وذلك كاستثناء لأحكام المادة 3 من القانون رقم 12-86.88 وللشخص العام صاحب المشروع الحرية في تحديد كفاءات إجراء المسطرة التفاوضية⁸⁹. والحرية في إجراء المناقشات التي يراها مفيدة مع المرشح أو المرشحين الذين يقع عليهم الإختيار، ويسند العقد إلى المترشح المقتنع به⁹⁰. إلا أن صاحب المشروع لا يتمتع بصلاحيات مطلقة في هذا الشأن بل قيد المشرع حرية الإدارة في اتباع مسطرة التفاوض لإبرام عقود الشراكة وبكيفية أكثر دقة لمنع الجهة المختصة بالتعاقد من التعسف في استعمال سلطاتها على حساب المصلحة العامة، وذلك بإحاطة هذا الأسلوب المعمول به في ميدان إبرام العقود الإدارية بنوع من القيود المتمثلة بصفة خاصة في حصر هذه الحالات والنص عليها صراحة.

يظهر من خلال ما سبق أن المسطرة التفاوضية تشكل استثناء لمبدأ التعاقد المقرر في مسطرة طلب العروض أو مسطرة الحوار التنافسي، وذلك بحكم درجة تعقيد المشروع موضوع العقد، وبالنظر كذلك لطبيعة الظروف التي اقتضت إبرام العقد بطريقة تفاوضية، هو استثناء على الرغم من خطورته في ميدان التصرفات المالية من حيث يفتح المجال أمام التلاعبات والتبذير. كما أن المشرع لم يحطها ببعض الضمانات التي قد تؤدي إلى تقويم السلوك الإنفاقي لدى الإدارة، من خلال عدم توضيحه لبعض المفاهيم التي استعملها عند حصر الحالات التي تبرر اللجوء إلى المسطرة التفاوضية كحالات (الاستعجال) فهي مفهوم فضفاض، ويثير العديد من الحالات الشبيهة بالاستعجال، وايضا لم يحث المشرع على تبرير تصرفات الإدارة عند اللجوء إلى المسطرة التفاوضية عند إبرام عقد الشراكة.

ب - العرض التلقائي:

أقر المشرع المغربي طريقة جديدة لإبرام عقود الشراكة وهي "العرض التلقائي" استجابة لتوسع مجال العقود الإدارية ولوجها ميادين جديدة تتطلب إمكانيات وتقنيات حديثة، وإدخال ابتكارات على تصاميم المشروع سواء بالنسبة للأصول أو التشغيل أو الصيانة⁹¹. وبما ان الهدف من الشراكة عام - خاص هو

⁸⁸ المادة 3 من القانون 12-86 تنص على: " أنه يجب ان تكون مسطرة إبرام عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص موضوع إشهار مسبق.

وتخضع كل مسطرة من مساطر إبرام عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص لنظام الدعوة إلى المنافسة. "

⁸⁹ المادة 40 من مرسوم 13 ماي 2015: "يجوز للسلطة المختصة المعنية أن تقوم بإبرام اتفاق مع صاحب الفكرة، ويحدد هذا الاتفاق خصوصا كفاءات وأجل التفاوض حول العرض المقترح. ويحدد أجل التفاوض في أربعة (4) أشهر على الأكثر، و يمكن تمديده، عند الضرورة، بثلاثة (3) أشهر إضافية على الأكثر.

يمكن أيضا للسلطة المختصة المعنية، في حال فشل المسطرة التفاوضية مع صاحب الفكرة، القيام بطرح مسطرة الحوار التنافسي أو طلب العروض المفتوح أو طلب العروض بالانتقاء المسبق، طبقا لمقتضيات هذا المرسوم.

⁹⁰ - ملكة الصرخ: القانون الإداري، دراسة مقارنة، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة السادسة 2007، ص 497.

⁹¹ يوسف بلشهب: مرجع سابق، ص 115.

تحقيق الجودة والنجاح والتوسع في الاعمال من خلال التحفيز والابتكار والنظرة المستقبلية، وإيجاد الحلول للمشاكل الاقتصادية والاجتماعية والبيئية بطرق مرنة تستجيب للسياسة التطوير والابتكار.

تنص المادة 9 من قانون الشراكة عام - خاص على أنه "يمكن للشخص العام تلقي أفكار ابتكارية على المستوى التقني والاقتصادي والمالي، من قبل فاعل خاص يسمى ' صاحب الفكرة ' من إنجازها في إطار عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص" على أن " يقرر الشخص العام قبول أو تغيير أو رفض الافكار دون تحمل أية مسؤولية تجاه صاحب الفكرة المعني."

فإذا تبين للشخص العام من خلال دراسة ملف العرض التلقائي ، أن الفكرة المقترحة ليست ابتكارية، فإن الشخص العام لا يتحمل أية مسؤولية تجاه صاحب الفكرة المعني⁹². وإذا قرر الرد على العرض التلقائي، فإنه يقوم بإنجاز تقييم قبلي للعرض المقترح وفقا لما اسلفناه بالذكر، وطبقا للشروط المحددة في المادة 3 من المرسوم التطبيقي للقانون 86-12. وإذا تبين من خلال التقييم القبلي إمكانية إنجاز المشروع في إطار عقد شراكة نو طابع ابتكاري، يمكن للشخص العام أن يطلق مسطرة الإسناد (الحوار التنافسي أو طلب العروض المفتوح أو طلب العروض بالإنتقاء المسبق)⁹³، واستثناء المسطرة التفاوضية إذا تبين من خلال التقييم القبلي أن العرض التلقائي يستجيب لحاجة استعجالية، أو له صبغة ابتكارية، او يتسم بالتنافسية على المستوى المالي⁹⁴.

وفي حالة فشل هذه المسطرة يمكن للشخص العام إنهاؤها بقرار موقع منه، و دون تحمل أية مسؤولية تجاه صاحب الفكرة ، وله الحرية بعد ذلك في إطلاق مسطرة الحوار التنافسي أو طلب العروض المفتوح أو طلب العروض بالإنتقاء المسبق. غير أنه إذا لم يتم اختيار صاحب الفكرة، وتم إرساء العقد إلى مترشح آخر⁹⁵، فإنه يجوز للشخص العام أن يخصص منحة جزافية لصاحب الفكرة شرط أن لا يجمع بين هذه المنحة وتلك المنصوص عليها في المادة 5 من القانون 86-12 المتعلقة بالحوار التنافسي. كما لا يمكنه الاستفادة من المنحة في حالة عدم اختياره عن طريق المسطرة التفاوضية⁹⁶.

وقد حدد المرسوم التطبيقي للقانون 86-12 شروط دفع المنحة، كتحديد قيمة المنحة من طرف الشخص العام، أخذًا بعين الاعتبار التكاليف المعللة من طرف صاحب الفكرة، وكذا المستوى الابتكاري

92 البند 2 من المادة 38 من مرسوم 13 ماي 2015 المتعلق بتطبيق القانون رقم 86-12.

93 المادة 9 من القانون 86-12.

94 المادة 39 من المرسوم 13 ماي 2015.

95 تنص المادة 41 من المرسوم التطبيقي 13 ماي 2015 في الفقرة الأولى: "إذا قررت السلطة المختصة المعينة بعد تلقيها عرضا تلقائيا طرح مسطرة طلب العروض المفتوح أو طلب العروض بالإنتقاء المسبق أو الحوار التنافسي، يمكن لصاحب الفكرة، إذا ما تم إسناد عقد الشراكة بين القطاعين العام و الخاص إلى مترشح آخر، الاستفادة من منحة جزافية".

96 المادة 9 من القانون رقم 86 - 12.

للمعرض⁹⁷. كما أُلزم المرسوم السالف الذكر، الشخص العام باتخاذ جميع التدابير التي تضمن احترام مبادئ الشفافية والمساواة في حالة رده على العرض التلقائي أو كانت المسطرة المتبعة غير تفاوضية.

يلاحظ من خلال قراءة المادة 9 من القانون 12-86، أن المشرع عند إقراره تعويضا في شكل منحة جزافية لصاحب العرض التلقائي، مراعى في ذلك براءة الاختراع، والأعباء المالية في إنجاز التصاميم والرسومات، فقد جانب الصواب خاصة وأن منطق الشراكة قائم على تقاسم الأرباح والأعباء حتى قبل إبرام العقد. غير أن ما يعاب على هذه المادة (9) بخلاف ما تم التأكيد عليه في المادة 5 المتعلقة بالحوار التنافسي، أنها أغفلت ضمانات تتعلق بالجانب الابتكاري، عندما لم تنص على ضرورة كتمان السر وعدم تسريب المعلومات التي تهم الجانب الابتكاري في العرض المقدم، كما تم إغفال مسألة التقيد ببراءات وحقوق الملكية.

الفقرة الثانية: المصادقة على عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص

تعتبر المصادقة على العقد موضوع الشراكة، المرحلة الأخيرة من مراحل إبرام عقد الشراكة عام – خاص، فهي تعبير عن شهادة ميلاد لهذا العقد بكيفية صحيحة ورسمية، يصبح معها منتجا لآثاره القانونية بالنسبة للطرفين المتعاقدين، وتترتب عنه حقوق والتزامات بالنسبة للشخص الخاص نائل العقد. كما تترتب عنه امتيازات وواجبات بالنسبة للإدارة صاحبة المشروع. وعليه فالمصادقة تعد رابطة قانونية لا تتم إلا بعد قرار المصادقة على العقد من طرف الجهة المختصة، وعليه فهي تعد من الشروط الأساسية لإستكمال الإجراءات القانونية للصفقة وذلك قبل الشروع في تنفيذ أشغالها أو توريداتها أو خدماتها، باستثناء تلك التي تستفيد من ترخيص خاص لضرورة المصلحة العامة.

ويقصد بالمصادقة على عقد الشراكة، إعلان السلطة المختصة بذلك قانونا عن موافقتها على تنفيذ مشروع العقد. وفي هذا الصدد يجب التمييز بين مصطلح نائل العقد و الشريك الخاص، وهذه المفاهيم تجد سندها في هذه المرحلة بالذات، حيث نجد أن نائل العقد هو متنافس تم قبول عرضه قبل تبليغ المصادقة على العقد، في حين أن الشريك الخاص هو نائل العقد الذي تم تبليغه المصادقة على العقد.

⁹⁷ المادة 41 من مرسوم 13 ماي 2015: " لا يمكن الجمع بينها و بين المنحة المقدمة في إطار الحوار التنافسي المنصوص عليها في المادة 5 من القانون رقم 86.12 المشار إليه أعلاه، بشرط أن يكون قد قدم عرضا نهائيا ومقبولا وفق معايير الاختيار المحددة من طرف السلطة المختصة المعنية ".

أولا : كفاءات إسناد العقد

تعرض القانون رقم 12-86 لكيفية ممارسة هذه المصادقة، فبعد ترتيب العروض وفق المعايير يسند العقد للمرشح الي قدم العرض أكثر فائدة من الناحية الاقتصادية. ويتم التوقيع عليه بعد قرار صادر عن وزير الاقتصاد والمالية⁹⁸، يتم اتخاذه بناء على رأي معلل من لجنة الشراكة بين القطاعين العام والخاص، ويصادق على هذا القرار بمرسوم إذا كان عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص مبرمة من طرف الدولة.

أما المصادقة على قرار عقد الشراكة المبرمة من طرف المؤسسات العمومية التابعة للدولة فتتم من لدن مجلسها الإداري، بعد مصادقة سلطة الوصاية. وفيما يخص المصادقة على قرار عقد الشراكة المبرمة من طرف المقاولات العمومية فتتم وفق مقتضيات نظامها الأساسي⁹⁹.

وقد حدد المرسوم التطبيقي مجموعة من الوثائق¹⁰⁰ والإثباتات الضرورية الواجب تقديمها قبل توقيع العقد، من أجل تأكيد التزام لا سيما المالية، وفي هذا الإطار يمكن للشخص العام أن يطلب من المترشح تقديم عرض جدي من طرف مؤسسات القروض. وإذا لم يدلي المترشح الذي تم قبول عرضه بالشواهد والاثباتات المنصوص عليها قانونيا في الأجل المحدد من طرف الشخص العام يعتبر عرضه لاغيا، وتتم دعوة المترشح الذي تم ترتيب عرضه مباشرة بعد عرض المترشح الفائز للإدلاء بالشواهد والاثباتات، وعند الضرورة يمكن إعادة نفس المسطرة في حدود الرتبة الثالثة¹⁰¹.

وتكريسا للشفافية والحق في الوصول إلى المعلومة تضمنت المادة 11 من القانون 12-86 مقتضيات بضرورة نشر مستخرج من العقد مرفوقا بمرسوم المصادقة عليه من قبل الشخص العام، في الجريدة الرسمية و/أو وسيلة إخبارية أخرى بما في ذلك الوسائل الإلكترونية¹⁰². لكن اقتصر في ذلك على عقود الشراكة المبرمة من طرف الدولة دون المؤسسات العمومية والمقاولات العمومية بشكل غير مبرر ومنطقي ما يؤثر على الشفافية وعلى حق المواطن في الوصول إلى المعلومة، (عموم المرتفقين المواطنين و الفاعلون الاقتصاديون)، خاصة وأن هذه المشاريع تكلف ميزانية الدولة ملايين إن لم نقل ملايين الدراهم كما أشرت سابقا في موضوع الاشهار، فكان من المجدي ان تاخذ بعين الاعتبار تقريب المعلومة للمواطنين والفاعلين الاقتصاديين تكريسا للشفافية ولمبدئ الحكامة.

⁹⁸ المادة 4 من مرسوم 13 ماي 2015.

⁹⁹ المادة 10 من القانون رقم 12-86.

¹⁰⁰ المادة 19 من مرسوم 13 ماي 2015 تنص على سبيل المثال: نسخة من الانظمة الاساسية للشركة، وثائق التفويض، وثائق التصريح الجبائي ووأداء الدين ، وفي حالة عدم أداء ما بذمة نائل العقد،شواهد تثبت تقديمه الضمانات الكافية بالنسبة للمحاسب المكلف بالتحصيل- شهادة القيد في السجل التجاري-الوثائق المثبتة لجنسية المقاوله... الخ

¹⁰¹ الفقرة الأخيرة من المادة 19 من مرسوم 13 ماي 2015.

¹⁰² البوابة الالكترونية للشخص العام وبوابة الصفقات العمومية.

لم يحدد القانون الشراكة ولا المرسوم التطبيقي له أي آجال في إشهار العقد، لتبقى الحرية للشخص العام في إشهار عقد الشراكة لكن قبل الشروع في تنفيذ العقد¹⁰³. إلا أنه بمجرد اختيار نائل العقد وقبل التوقيع على العقد يخبر الشخص العام، بأي وسيلة إخبارية يمكن من خلالها التأكيد من تاريخ إصدارها، المترشحين المقصيين بإلغاء عروضهم في أجل لا يتعدى (60) يوما¹⁰⁴ يوما ابتداء من تاريخ إسناد عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص وقبل التوقيع على العقد.

ويتضمن مستخرج العقد لزوما¹⁰⁵:

- هوية ومعلومات حول أطراف العقد(الشخص العام والشخص الخاص)؛
- موضوع عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص؛
- الخصائص الرئيسية للخدمات والأشغال أو التجهيزات التي يجب إنجازها في إطار العقد؛
- الكلفة الإجمالية للمشروع؛
- طريقة إبرام العقد ومعايير إسناده، وعدد العروض المسلمة؛
- تاريخ توقيع العقد ومدته.

وقد أشار المرسوم التطبيقي السالف الذكر إلى إمكانية عدم نشر بعض المعلومات حول عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص إذا تبين أن الكشف عنها سيضر بالمصلحة العامة وبالمصالح التجارية المشروعة للفاعلين الاقتصاديين العموميين أو الخواص¹⁰⁶.

ثانيا: البنود والبيانات الإلزامية في العقد

يحدد عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص حقوق والتزامات الأطراف المتعاقدة وتتضمن لزوما البنود التالية¹⁰⁷:

- تحديد الأطراف المتعاقدة؛
- موضوع العقد، ومدته ، والأهداف المرتبطة بحسن الاداء الملزمة للشريك الخاص؛
- ترتيبات التمويل، وكيفية تحديد مستحقات الشريك الخاص؛
- تقاسم المخاطر بين الأطراف؛
- المستخدمون.

¹⁰³ الفقرة الأخيرة من المادة 10 من القانون رقم 12-86.

¹⁰⁴ المادة 20 من مرسوم 13 ماي 2015 المتعلق بتطبيق القانون رقم 12-86.

¹⁰⁵ المادة 42 من مرسوم 13 ماي 2015.

¹⁰⁶ الفقرة ما قبل الأخيرة من المادة 42 مرسوم 13 ماي 2015.

¹⁰⁷ المادة 12 من القانون رقم 12-86.

- توازن العقد في حالة حادث فجائي أو قوة قاهرة.
 - إجراءات مراقبة تنفيذ العقد والجزاءات في حالة عدم احترام بنود العقد
 - شروط العقاد من الباطن، الاستبدال، التفويت، شروط تعديل العقد
 - النظام القانوني للأموال، الضمانات والكفالات، عقود التأمين
 - طرق تسوية النزاعات، شروط الفسخ، تاريخ دخول العقد حيز التنفيذ.
- وتتراوح مدة العقد ما بين 5 سنوات وثلاثين سنة، ويمكن تمديدتها بصفة استثنائية إلى خمسين سنة ، وذلك حسب الطبيعة المعقدة للمشروع وخصوصياته التقنية والاقتصادية والمحاسبية والمالية¹⁰⁸. إذ تتحدد مدة العقد بطريقة نوعية ترتبط بمحل العقد، حيث يمكن أن تكون طويلة في بعض العقود كتلك المتعلقة بمنشآت البنية التحتية والمنشآت العقارية. بينما تكون المدة قصيرة في مجالا متطورة بطبيعتها كالمعلومات والتكنولوجيا¹⁰⁹. وفي هذا الإطار تساهم المرحلة الأولى لإعداد عقد الشراكة (الحوار التنافسي أو التفاوض) بعد التقييم الأولي للتكلفة الإجمالية للمشروع، تساهم في تزكية اقتراحات الشريك الخاص بعن أن يتم التفاوض على مدة أكبر من تلك التي حددتها الإدارة (الشخص العام)¹¹⁰.

كما يجوز للشخص العام المانح لعقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص، إن وجدت مصلحة عامة في ذلك أن يمدد في العقد وذلك حسب الحالات، كما نصت عليه المادة 13 من قانون الشراكة، مع الأخذ بعين الاعتبار، خصوص استخدام الاستثمارات التي سيتم إنجازها وطرق التمويل المتبعة ، وطبيعة الخدمة. وقد وضع مرسوم رقم 2.15.45 صادر في (13 ماي 2015) بتطبيق القانون رقم 86.12 المتعلق بعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص، في باب السابع نموذج مستخرج عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص. أنظر الملحق رقم (1)¹¹¹.

¹⁰⁸ المادة 13 من القانون رقم 12- 86.

¹⁰⁹ يونس سلامي : لشراكة قطاع قطاع خاص، التوجه المغربي على ضوء التجارب المقارنة، السلسلة المغربية لبحوث الإدارة والاقتصاد والمال، مطبعة طوب بريس، الرباط، الطبعة الأولى 2011 ، ص 176.

¹¹⁰ رجب محمد طاجن: عقود الشراكة ppp، دراسة مقارنة لبعض جوانبها في القانون الإداري الفرنسي، دار النهضة العربية ، الطبعة الأولى ، 2007/ ص 150.

¹¹¹ الجريدة الرسمية عدد 6365 الصادرة بتاريخ 13 شعبان 1436 (فاتح يونيو 2015).

❖ المطلب الثاني: التركيب المالي لعقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص

بما أن اللجوء إلى عقود الشراكة، يقدم أفضل تناسب بين القيمة والمزايا أو الإمتيازات مقارنة بباقي أشكال العقود الإدارية المتعلقة بالإستثمار في التنمية، في ظل تقلص موارد التمويل المخصص لبرامج التنمية الإجتماعية وتزايد المطالب لتحسين الخدمات العمومية¹¹². فإن طرق تمويل المشاريع وإمداد المؤسسات بالأموال اللازمة لإنشائها أو توسيعها، يعتبر من أعقد المشكلات التي تواجه تنفيذ وإتمام مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص.

ذلك أن عملية ايجاد الأموال "عمليات التمويل" تتطلب اتخاذ قرارات مهمة ومعقدة، والدخول في مجموعة من العلاقات التعاقدية بين الأطراف المشاركة في تنفيذ مشروع الشراكة عام - خاص، خاصة شركة المشروع التي تعتبر الطرف الرئيسي الثاني بعد الشخص العام، والتي تتحمل مسؤوليات القيام بمهمة شاملة، التصميم والبناء و التشغيل والتمويل وإدارة و صيانة المشروع.

الفرع الأول: تمويل مشروع الشراكة بين القطاعين العام والخاص

تدل كلمة تمويل¹¹³ على المال، هي ترجمة لكلمة بالانجليزية وبالفرنسية، فحيثما نجد كلمة تمويل، نجد عادة وفي العبارة ذاتها ما يفيدنا عن مصدر الأموال ومجال وكيفية إنفاقها. وباختصار فإن التمويل يعني التغطية المالية لأي مشروع أو عملية اقتصادية أو استثمارية،¹¹⁴ وهو ما يعد حجر الزاوية في تنفيذ مشاريع الشراكة، وأيضا يشكل أحد الأسباب الرئيسية لتعثر هذه المشاريع وعدم إنائها، بل في بعض الأحيان إلى تراكم الديون وعدم تحقيق أهداف المشروع. لتبقى الاستعانة بشركات المشروع (Société (de projet)¹¹⁵ في إطار عقود الشراكة أهم آلية لإنجاح وتنفيذ عمليات الشراكة عام - خاص.

الفقرة الأولى: الصيغ المعتمدة لتكوين شركة المشروع

ظهرت العديد من الصور المختلفة لإبرام عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص، ولصاحب المشروع أن يختار بين أسلوب التعاقد الذي يتم به تنفيذ المشروع، وذلك باللجوء إلى أحد هذه الاساليب الأربعة وهي :

¹¹² رشيد عدنان: نشأة وتطور عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص،مجلة مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد،مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، العدد 17-18، 2011 ص50.

¹¹³ Grand dictionnaire Encyclopédique, Larousse. 1983 v 4.p 284.

¹¹⁴ وهوعني: عملية تدبير الموارد المالية اللازمة للمؤسسات الخاصو العامة من أجل تسييرها أو تطوير أنشطتها وتحقيق أهدافها. أنظر عبدالإلاه المحبوب، مرجع سابق، ص 128.

¹¹⁵ محمد الهادي مكنوزي : نحوإطار قانوني لتنظيم عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص " إشكالية بنية رأسمال شركات المشروع الناتجة عن عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص" دار أبي رقرق للطباعة والنشر ، الطبعة الاولى ، 2014 ص55.

(1) إبرام عقد واحد مع مقاول أصلي واحد يكون مسؤولا عن جميع الأعمال المرتبطة بالمشروع، ويلتزم بتسليم صاحب المشروع مشروعاً كاملاً تاماً وهو ما يعرف باسم تسليم المفاتيح (Clé en main)¹¹⁶؛

(2) إبرام عقود مستقلة، مع أكثر من مقاول أصلي يختص كل منهم بنوع معين من الأعمال اللازمة لإنشاء المشروع، وهو ما يعرف بصيغ العقود المنفصلة (Les contrrts séparés)؛

(3) إبرام صاحب المشروع (الشخص العام) اتفاق مع المقاول المشيد يسمى بالمشروع المشترك ويعرف بالمخاطر المشتركة (Join Nesteur)¹¹⁷؛

(4) إبرام عقد واحد مع عدة مشيدين أصليين متخصصين ، كل في نوع معين من مراحل وأجزاء العمل، ويشكل المشيدون فيما بينهم نوعاً من المشاركة، ويعرف باسم كونسورتيوم (Consortium)¹¹⁸.

تجدر الإشارة أن لكل صيغة مزايا وعيوب، إلا أننا سنتطرق للأسلوب الأخير، صيغة الكونسورتيوم ، وهي الصيغة الأنجع والأكثر تلاؤماً مع الطبيعة المعقدة وحجم وضخامة الاستثمارات المتعلقة بعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص وأيضاً سنتطرق لشركة المشروع ومجموع الاتفاقات التي تبرمها من أجل تمويل المشروع .

أولاً : صيغة الكونسورتيوم Consortium

عرف الفقه الكونسورتيوم بأنه إبرام صاحب العمل عقداً واحداً مع عدة مشيدين أصليين يتخصص كل في نوع معين من مراحل وأجزاء عملية الإنشاءات، ويشكل المشيدون المذكورون فيما بينهم نوعاً من المشاركة¹¹⁹. فبحكم تعدد مواضيع المهمة الشاملة التي يتم إسنادها للشريك الخاص والتي تتحدد في تصميم وإنجاز واستغلال وتمويل أو إعادة توظيف وصيانة منشأة عمومية أو بنية تحتية، يتكون في بداية الأمر تجمع (Groupement)¹²⁰، يضم عدة مقاولات كل واحدة منها متخصصة في مجال معين من مجالات إنجاز وإتمام مشروع الشراكة كمقولة الإنشاءات وأخرى تتكلف بالإصلاح وأخرى بالصيانة، علاوة على مؤسسة مالية وأخرى للإئتمان. وذلك قصد تقديم عرض موحد ومتكامل أثناء إجراء مسطرة تمرير عقد الشراكة عام – خاص.

¹¹⁶ عبد الإلاه محبوب : التحكيم في عقود التشييد والاستغلال والتسليم B.O.T، مطبعة الأمنية، الرباط، الطبعة 2015، ص 116

¹¹⁷ عبد الإلاه محبوب : مرجع سابق، ص 176.

¹¹⁸ يونس سلامي: الشراكة قطاع عام قطاع خاص، التوجه المغربي على ضوء التجارب المقارنة، السلسلة المغربية لبحوث الإدارة والاقتصاد والمال، مطبعة طوب بريس، الرباط، الطبعة الأولى 2011 ، ص 75

¹¹⁹- DUBISSON (Michel) : Les groupements de d'entreprises pour les marches Intrnationaux,Paris, Libraire,techniques, 1986,p43.

¹²⁰ محمد الهادي مكنوزي : نحو إطار قانوني لتنظيم عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص " إشكالية بنية رأسمال شركات المشروع الناتجة عن عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص" دار أبي رقرق للطباعة والنشر ، الطبعة الاولى ، 2014 ص55

إن التجمع المذكور يأخذ شكل اتفاق بين مجموع المقاولات المتكثلة ، ولا يحضى بأي وجود قانوني خاص به، إذ تحدد الاتفاقية المنشئة له " Convention de Groupement " القواعد الأساسية المطبقة على أعضائه وكيفية اشتغاله¹²¹. هذا ولا تحل شركة المشروع محل التجمع الذي تم اختياره فيما يخص حقوقه والتزاماته إلا بعد توقيع عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص. إذ من الناحية العملية، يتم إبرام عقد الشراكة مع شركة المشروع¹²².

ولا يكون إحداث شركة المشروع إلزاميا بالنسبة لعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص المتعلقة بالمشاريع الصغرى¹²³. لأنه بمجرد توقيع عقد الشراكة عام – خاص مع شركة المشروع ، فإن هذه الأخيرة ستعمل بدورها على إبرام عدة عقود مع مقاولات تتكلف بتشديد المنشآت وبلاستغلال، وخاصة مؤسسات الائتمان المقرضة ، قصد الحصول على التمويلات الضرورية¹²⁴.

وقد أثار هذا الأسلوب من الاتفاقات القانونية – الكونسورتيوم – التساؤل حول طبيعته ، فبعض الفقه ذهب إلى أنه شركة محاصة¹²⁵، لكونه لا تتمتع بكيان مستقل عن أطرافه، كما أن شركة المحاصة لا وجود لها إلا في العلاقات بين الشركاء، فهي تنشأ بفعل الواقع، يقوم بإدارتها أحد الشركاء (المسير) يظهر للغير كأنه يتعامل معه لحسابه الخاص¹²⁶. وقد ذهب البعض الآخر إلى تكييف الكونسورتيوم بشركة المساهمة ، وهو الرأي الأرجح، باعتبار أن هذا الشكل يخول إصدار أوراق مالية سواء أسهم أو سندات. وبالتالي يستطيع توفير التمويل اللازم من خلال جذب المستثمرين بالبورصة للخول في تمويل المشروع خاصة مع ضخامة عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص وطول تنفيذها والتي تمنح لشركة المشروع مجالا خصبا لاستغلال المشروع والاشتغال فيه قبل تسليمه للشخص العام .

وبخصوص تقسيم المسؤولية أعضاء الكونسورتيوم أنفسهم ، فالمبدأ هو الأخذ بالمسؤولية الشخصية¹²⁷، ومن تم يكون كل مشروع من المشروعات المكونة للكونسورتيوم، مسؤولا مسؤولية شخصية عن حسن تنفيذ الأعمال المسندة إليه، أو العيوب أو التأخير. وبحكم أن هذه المشروعات تعمل مجتمعة يكون من الصعب إثبات العيوب أو التأخير ، لذا تنص اتفاقيات الكونسورتيوم على توزيع المسؤولية عن التأخير أو

¹²¹- BERGERE (F) et autre... le guide opérationnel des PPP,Coll,Guide juridique,2ème édition, le moniteur,Paris,2007,p126.

¹²²-EMERY (5): L'exécution des conventions de délégation de service public, chapitre 3, fplio 3223,Encyclopédie des collectivités locales,Dalloz,Paris,2006-1 n°409, 3223-96.

¹²³ - محمد الهادي مكنوزي : مرجع سابق ، ص55.

¹²⁴--EMERY (5): L'exécution des conventions de délégation de service public,op,cit.

¹²⁵ عبد الإلاه محبوب : مرجع سابق، ص 274

¹²⁶ محمد شميعة : محاضرات في القانون التجاري، السنة الثالثة، طبعة 2005، بدون ذكر إسم المطبعة، ص 274. ذكر في مرجع عبد الإلاه

محبوب ،ص 118.

¹²⁷ عبد الإلاه محبوب: مرجع سابق، ص 119.

العيوب بين الاعضاء. فيما تبقى مسؤولية الكونسورتيوم أمام الشخص العام (صاحب المشروع) مسؤولية تضامنية¹²⁸.

ثانيا: الشركة المنفذة للمشروع (شركة المشروع)

تقوم شركة المشروع بتمويل وبناء وتشيد وتشغيل وإدارة المشروع، حسب الاتفاق المبرم مع الشخص العام صاحبة المشروع. وتُعد الشركة المنفذة للمشروع بجوانب كثيرة عند اتخاذها قرار الاستثمار عن طريق الشراكة مع القطاع العام، وتمويل مشروعات البنية الأساسية التي تتكف نفقات مالية باهظة. وحتى تقبل تنفيذ المشروع، فإنها تطالب الدولة المضيفة بضمانات فعلية، تكفل لها تحقيق عائد كبير من المشروع،¹²⁹ يغطي النفقات التي أنفقتها، ويتبقى لها نصيبا كافيا من الأرباح. وأخيرا تتدخل أطراف عديدة في تنفيذ اتفاقات الشراكة عام – خاص، الأمر الذي يجعل هذه الإتفاقات أكثر تعقيدا.

قد تكون الشركة المنفذة محلية (قطاع خاص) أو عالمية، وقد تكون تضافرا لمجموعة من الشركات المحلية والعالمية ومتعددة الجنسية وقد تكون شركة واحدة أو عدة شركات، ويمكن أن تنفصل الشركة المنفذة للمشروع عن المؤسسة التي تمول المشروع وهنا يكون لدينا طرفان:

أ- المؤسسة التمويلية للمشروع:

هي مجموعة الشركات الخاصة، أو الشركات متعددة الجنسيات، أو هو ما يطلق عليه ائتمان المساهمين¹³⁰ - وتعنى مساهمة القطاع الخاص في التمويل بالإضافة إلى مساهمة الحكومة – وتسعى المؤسسة التمويلية للمشروع إلى:

- القيام بعمل دراسة جدوى فنية، ومالية قبل الشروع بالاتفاق على المشروع ؛
- تحقيق أكبر قدر ممكن من الأرباح؛
- إحكام الرقابة على القرارات الأساسية المرتبطة بتشغيل المشروع؛
- الحد من المخاطر التي يمكن أن يتعرض لها المشروع؛
- ضمان حقوقها في المشروع في حالة الإخفاق أو حدوث ظروف طارئة؛
- أخذ الضمانات الكافية لسهولة تحويل أرباحها بالعملة العالمية المرغوبة؛
- الحرص على أخذ الضمانات والرهنات الكافية لحماية حقوقها في المشروع؛

¹²⁸ يونس سلامي: مرجع سابق، ص 74.

¹²⁹ ناهد علي حسن السيد: حقيقة نظام البناء والتشغيل ونقل الملكية BOT، منظمة المؤتمر الإسلامي، مجمع الفقه الإسلامي الدولي ، الدورة التاسعة عشرة ، إمارة الشارقة، دولة الإمارات العربية المتحدة، 2005، ص 6

¹³⁰ سري الدين: الفلسفة التمويلية والتعاقدية لمشروعات البنية الأساسية الممولة عن طريق القطاع الخاص، ورقة مقدمة في الدورة التدريبية حول إنشاء المشروعات بنظام BOT، دورة القاهرة، برعاية البنك الإسلامي للتنمية، جدة، السعودية، 2010 ، ص17.

- التركيز على العوائد المتدفقة من المشروع بعد تشغيله حتى يتم تغطية التكاليف التي تكبدتها المؤسسة التمويلية وتحقيق ما تصبو إليه من عوائد جراء الاستثمار في تلك المشروعات.

ب- شركة المشروع¹³¹:

هي شركة تتكون من أجل المشروع فقط ويكون تعامل المؤسسة التمويلية معها مباشرة، ذلك لأن التركيز يكون على أصول المشروع وليس صاحب المشروع، ويتم سداد ما تم إنفاقه في المشروع والأرباح المطلوبة من التدفقات النقدية التي سيديرها تشغيل أصول شركة المشروع، لذلك نجد أن هدف شركة المشروع يتبلور في تحقيق أكبر قدر ممكن من الأرباح بأقل تكلفة ممكنة، والعمل على نقل عدد من مخاطر المشروع إلى الأطراف الآخرين (الشخص العام والمؤسسات التمويلية).

كما تسعى شركة المشروع للسيطرة والإحتفاظ بأصول المشروع لأطول فترة ممكنة. هذه الفترة هي فترة حق الإمتياز المعطى لها من قبل الشخص العام، تلك الفترة يتم حسابها بدقة بالغة حتى تتمكن الشركة من سداد ما عليها من التزامات مالية، بعدها يتم نقل ملكية الشركة إلى الدولة وتستحق الأخيرة عوائد المشروع دون سواها.

الفقرة الثانية : إجراءات تمويل عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص

بما أن شركة المشروع هي الجهة التي تتعاقد مباشرة مع الشخص العام، وقد تكون شركة واحدة ، كما قد تتألف من اتحاد من الشركات كما سبق الذكر "كونسورتيوم " فإنها تكون مسؤولة أمام الجهة الإدارية التي تعاقدت معها. وبالتالي لا يتطلب الأمر دائما إحداث شركة المشروع ، حيث تستمر نفس الشركة التي وقعت العقد مع الشخص المعنوي العام الخاضع للقانون العام في تنفيذه¹³² .

وعلى العموم يبقى الشريك الخاص المخاطب الوحيد تجاه الشخص العام في كل ما يتعلق بتنفيذ العقد¹³³ . ولأجل ذلك فهو يدخل في العديد من العلاقات التعاقدية بين عدة أطراف، تكون الشركة الطرف الرئيسي فيها، سواء كطرف أو كمحل للعقد. وتعتبر هذه الاتفاقيات ضرورية ولازمة لإقامة المشروع ، ويجب التأكيد على أن هذه العلاقات القانونية تتداخل فيما بينها، ويلزم من الناحية العلمية معالجتها

¹³¹ ناهد علي حسن السيد: حقيقة نظام البناء والتشغيل ونقل الملكية BOT، منظمة المؤتمر الإسلامي، مجمع الفقه الإسلامي الدولي ، الدورة التاسعة عشرة ، إمارة الشارقة، دولة الإمارات العربية المتحدة، 2005، ص 6.

¹³² أحمد سلامة بدر: العقود الإدارية وعقود البوت، مكتبة دار النهضة العربية، القاهرة، 2003، ص 372.

¹³³ - BERGERE (F) et autre... le guide opérationnel des PPP,OP,cit, p126.

باعتبارها "حزمة تعاقدية"¹³⁴ واحدة، إذ أن إخفاق أي علاقة تعاقدية أو إخفاق أحد هؤلاء الاطراف في تنفيذ التزاماته في ظل عقد معين، قد يترتب عنه المساس بالعلاقات التعاقدية الأخرى المبنية عليه.

أولاً: الإطار التعاقدى لتمويل مشروع الشراكة

يشمل الإطار التعاقدى الإتفاقيات الرئيسية ما يلي :

1- إتفاق الترخيص أو الالتزام :

يبرم بين الشخص العام وشركة المشروع التي يسند إليها المشروع، وهو السند التعاقدى الأساسى الذى تقوم عليه العلاقة التعاقدية بين شركة المشروع و الجهة الإدارية، على ان تنقل ملكية المشروع للشخص العام بعد انتهاء مدة الترخيص¹³⁵.

وهذه الإتفاقيات تحدد بالتفصيل حقوق وواجبات الاطراف المعنيين، وقد أرسى العمل الدولى، الاحكام الرئيسية التى تنطوي عليها هذه الإتفاقيات بغض النظر عن النظام القانونى المطبق، لضمان التوازن المالى بين الأطراف المتعاقدة، وضمان قابلية المشروع للتمويل حتى لو اختلفت هذه الاتفاقيات فى تفاصيلها.

2- اتفاق الضمان الحكومى:

تبرم شركة المشروع اتفاقاً مع البنك المركزى يضمن كافة التعهدات المالية للجهة الإدارية المتعاقدة خاصة عندما تكون الدولة، هى صاحب المشروع، ولا يكون هذا الضمان إلا فى حالات معينة كما لو كانت المخاطر السياسية للمشروع مرتفعة، أو كانت الوضعية المالية للدولة المضيفة للإستثمار محل نظر، أو لضعف الجدوى الاقتصادية للمشروع، لذا فإن هذه الضمانات الحكومية تفترض فقط بالنسبة للدول النامية.

ويكون ضمان البنك المركزى بتعهده تعهداً نهائياً غير قابل للرجوع فيه، بأن يدفع لشركة المشروع أى مبلغ يستحق بمقتضى العقد، او بمقتضى حكم نهائى ، تخفق الجهة الحكومية فى سداه.

¹³⁴ وائل محمد اسماعيل: المشكلات القانونية التى تثيرها عقود B.O.T وما يماثلها ، دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية، القاهرة ، 2009، ص 138.

¹³⁵ أمل نجاح البشبيشى : نظام البناء والتشغيل والتحويل، سلسلة دورية تعنى بقضايا التنمية فى الأقطار العربية الكويت، العدد الخامس والثلاثون نوفمبر /تشرين الثانى 2004 السنة الثالثة، ص 5.

3- اتفاقيات خاصة مع هيئات حكومية:

وتبرم هذه الاتفاقيات بين شركة المشروع من جهة وبين بعض الهيئات الحكومية المرتبطة بالمشروع، وتهدف إلى إتمام اتفاقية تنفيذ المشروع، وتختلف هذه الإتفاقيات باختلاف المشروع، ومن هذه الإتفاقيات مثلاً، في مشروعات محطات الطاقة الكهربائية: اتفاقية شراء الطاقة، واتفاقية توريد الوقود، واتفاقية حق الانتفاع بالأرض.

4- اتفاقية المساهمين:

أو اتحاد الشركات (الكونسورتيوم Consortium)، وتتم بين مجموعة الشركات المتحددة لتنفيذ المشروع عبر تكوين شركة المشروع.

5- عقود التمويل:

بين شركة المشروع ومصادر التمويل المختلفة الوطنية والدولية، ويتخذ الجوء إلى إبرام عقود الإقتراض شكلين أساسيين: الإقتراض البنكي، وإصدار السندات، ولكل فئة معينة خصائص تستجيب أكثر لفئة معينة من المشاريع، كما يرتبط التحكيم بين الشكلين أيضاً بشروط الأسواق المالية إبان فترة إنجاز التركيب.¹³⁶

ويستفيد المقرضون سواء كانوا بنكا أم نقابة بنوك أم حاملي سندات من شبكة من الضمانات المحددة حالة بحالة¹³⁷، والتي تتضمن تفويضا واسعا لأصول الشركة (حقوق عينية على التجهيزات، رهن لأسهم الشركة، تفويض عقود التأمين) كما يستفيدون من حق الحلول، وذلك في حالة تعثر المشروع وعدم تنفيذ التزامات المتعاقدين، فيجوز للجهات المقرضة الحلول محلها واختيار شركة بديلة للقيام بهذا المشروع.

6- عقود البناء والتشييد:

ويتم توقيعه بين شركة المشروع وشركة التشييد أو المقاول. يقع على عاتق المقاول عبئ تصميم وإنشاء وتركيب المشروع وتوريد كافة المعدات والآلات اللازمة لتركيبه وتشغيله، كما يجب على شركة أن تتعاقد مع شركات أخرى وذلك من الباطن¹³⁸. على أن تبقى شركة المشروع هي المسؤولة قبل الجهة الإدارية (الشخص العام) سواء كانت هي التي قامت بالأعمال أو استعانت بالغير.

¹³⁶- Frédéric Marty, Arnaud Voisin et Sylvie Torsa, OP,cit,p 50.

¹³⁷ يونس سلامي: الشراكة قطاع عام قطاع خاص، مرجع سابق، ص 77

¹³⁸ وائل محمد اسماعيل: المشكلات القانونية التي تثيرها عقود B.O.T وما يماثلها، مرجع سابق، ص 147.

7- عقود توريد المعدات:

ويتم توقيعه بين شركة المشروع ومورد الآلات والمعدات، ويمكن أن يكون هذا العقد متضمناً في عقد التشييد نفسه أو يتم عن طريق التعاقد من الباطن.

8- عقود التأمين:

نظراً للمخاطر المتعددة التي تتعرض لها شركة المشروع أثناء تنفيذ المشروع، فهي تكون في حاجة ماسة لتوفير تغطية تأمينية شاملة، لتغطية الأضرار في حالة لحوادث غير المتوقعة خصوصاً مع تعاضم أهمية التأمين، الذي أصبح أداة فعالة في عملية تمويل مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص. ويعرف الفقه عقد التأمين¹³⁹ بعقد معاوضة يلتزم أحد طرفيه وهو المؤمن "شركة التأمين" أن يؤدي إلى الطرف الآخر وهو المؤمن له أو من يعينه عوضاً مالياً يتفق عليه. ويدفع عند وقوع الخطر أو تحقق الخسارة المبينة في العقد وذلك نظير رسم يسمى قسط التأمين يدفعه المؤمن له بالقدر والأجل والكيفية التي ينص عليها العقد المبرم بينهما.

وفي بعض الحالات التي تبدو فيها إمكانات شركة التأمين قاصرة وغير كافية، فإنه يمكن لعدة شركات (Co-Assurance) بحيث يسمى المؤمن الرئيسي (Apériteur)،¹⁴⁰ كما تلجأ شركات التأمين عادة إلى إعادة التأمين بمعنى أنها تستعين بـ "مؤمن بالمؤمنين"، حيث يعطي تدخل هذا الأخير إمكانات لشركات التأمين بالمقارنة مع الأمكانات الذاتية التي تتوفر عليها، ويرفع من قدرتها على الإكتتاب. ففي إطار هذه العلاقة لا تتحمل شركة المشروع غلا جزءاً يسيراً من المخاطر التي يمكن تحملها دون أن تفقد توازنها المالي.¹⁴¹

8- عقود أخرى، مثل عقود التشغيل والصيانة والضمانات¹⁴².

9- الخبراء والمستشارون:¹⁴³

يمكن للدولة والمؤسسات العمومية والمقاولات العمومية، في سبيلها لتبني عقود الشراكة عام – خاص، أن تعوزها الخبرة اللازمة في مجال ترتيبات عقود الشراكة والقضايا المتعلقة بها.¹⁴⁴ وتثور هذه المشكلة بحدة في الدول النامية التي جلتها للخبرات المؤهلة للتعامل مع هذه النوعية المعقدة من العقود،

¹³⁹ وائل محمد اسماعيل: المشكلات القانونية التي تثيرها عقود B.O.T وما يمثّلها، مرجع سابق، ص 140.

¹⁴⁰ يونس سلامي: مرجع سابق، ص 78.

¹⁴¹ يونس سلامي: مرجع سابق، ص 79.

¹⁴² مليكة صروخ: الصفقات العمومية بالمغرب، مطبعة النجاح المغرب، الدار البيضاء، المغرب، الطبعة الأولى، 2009، ص 163.

¹⁴³ وائل محمد اسماعيل: المشكلات القانونية التي تثيرها عقود B.O.T وما يمثّلها، مرجع سابق، ص 129.

¹⁴⁴ موسى خليل المتري: مقال منشور بمجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية – المجلد - 21 العدد الثاني 2005 - ص 121

والتي تستأزم خبرات فنية وقانونية ومالية وتقنية واقتصادية على درجة عالية من الكفاءة والتأهيل والتخصص، لذلك يلجأ الشخص العام إلى الاستعانة بالخبراء لمساعدته في تنفيذ هذه النوعية من العقود.

وتشمل الخبرة المراحل الأولى من تحديد الحاجيات ودراسة الجدوى الاقتصادية من قبل الشخص العام، واختيار الآليات المناسبة لتنفيذ المشروع ، وتمتد إلى مرحلة التفاوض والتعاقد إلى أن تصل إلى تنفيذ الالتزامات من حيث المواصفات الفنية، بل إلى مرحلة إصدار شهادات التسليم¹⁴⁵. وغالبا ما تكون مكاتب خبير دولية وذات صيت عالمي.

10- الوكالات الدولية:

في بعض دول العالم الثالث يشارك البنك الدولي أو إحدى وكالات صندوق النقد الدولي بتمويل المشروع، فمثل هذه المنظمات معاييرها الخاصة لجهة الضمانات وطريقة التمويل وتنفيذ المشروع ومن ثم هيكلته. لذلك إذا كان راعي المشروع يرى ضرورة لتمويله من قبل مثل هذه المنظمات فعليه أن ينفذه وفق الهيكلية المعتمدة لديها¹⁴⁶.

11- الحكومة التي يتم تنفيذ المشروع لديها:

مع أن الحكومات تسعى في عدم التدخل مباشرة بالمشروع كعمول أو مقترض أو راع مباشر، ولكن لها دورا مهما فيه، وأهم أدوارها هو تقديم الضمانات السياسية والاقتصادية للمشروع وتقديم التسهيلات مثل الأرض والإجازات والتراخيص الضرورية لإنشائه ومنح الإعفاءات الضريبية وضمان التبادل الحر للأموال وإخراجها..الخ.

ثانيا: اتفاق تمويل عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص

يمكن القول أن مفهوم تمويل المشاريع "Projet Finance"¹⁴⁷ مفهوم جديد، ظهر أولا في القطاع الخاص، وفي الولايات المتحدة الأمريكية¹⁴⁸ لاسيما لدى الشركات الكبرى التي تطرح أسهمها في الأسواق المالية، وترتكز آلية تمويل المشروع على الاقتراض أي اعتماد المقترضين بصفة أساسية على التدفقات النقدية للمشروع، وإيراداته المتولدة لضمان المديونيات وفوائدها دون النظر إلى أصول

¹⁴⁵ وائل محمد السيد اسماعيل، مرجع سابق، ص، 129

¹⁴⁶ موسى خليل المتري : مقال منشور بمجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية -المجلد - 21 العدد الثاني 2005 -ص 121

¹⁴⁷ عبدالإلاه محبوب : مرجع سابق ، ص132.

¹⁴⁸ طبق نظام تمويل المشروع في الولايات المتحدة الأمريكية كوسيلة للتنمية التجارية للعقارات، وكذلك عام 1970 في بحر الشمال لربط المشروعات الغاز والبتروول معا.

المشروع واستثماراته، وأيضا يركز على تناسق حزمة الاتفاقات التعاقدية للمشروع، وهذا بالطبع يختلف عن أساليب الإقراض العادية.

ونظرا للمخاطر الكثيرة¹⁴⁹ التي قد تلحق بالمشروع لطول مدة تنفيذه، يسعى المقرضون إلى زيادة التأمين، وتعدد مستندات الضمان والتأمينات، (تأمينات شخصية وعينية متمثلة في رهن الحقوق التجارية والعقارية)، وقد تطرق المشرع المغربي لعملية الائتمان ونظمها في القانون رقم 03-15034. وهكذا تعتمد البنوك طريقتين لتمويل مشاريع الشراكة عام - خاص، الطريقة الأولى تعتمد التمويل دون حق الرجوع¹⁵¹، بحيث يمكن لمؤسسة التمويل أن ترجع على المساهمين في حدود حصصهم في شركة المشروع دون أن يطال ذلك أموالهم الخاصة، أي أن مسؤولية المساهمين تقتصر فقط على مقدار ما ساهموا به من رؤوس أموال.

أما الطريقة الثانية وهي التمويل مع حق الرجوع المحدود، وتعني أن مؤسسة التمويل يكون لها الحق في الحصول على ما اقترضته من أصول المشروع والعائدات النقدية المتوقعة، دون أن يكون لشركة المشروع الرجوع على المساهمين في أموالهم الخاصة، لذلك سمي حق الرجوع المحدود¹⁵². وغالبا ما تكون الضمانات محدودة من حيث الفترة الزمنية لحين إنشاء المشروع والبدء تشغيله التجاري فينقلب التمويل بعد ذلك إلى تمويل دون حق الرجوع.

وكنتيجة للمخاطر الكبيرة التي قد تعترض المشاريع الضخمة والمعقدة، موضوع عقد الشراكة، فلا يمكن لبنك واحد أن يتكفل بضمان تمويل كلي للمشروع¹⁵³، فمثلا هذه الإمكانية غير واردة في النظام التمويلي العقاري المعمول به في المغرب، إلا بعد موافقة وزير المالية بقرار محدد لشروط هذه الاستفادة، وأن لا يتجاوز مبلغ القرض سقف 75% من القيمة الإجمالية للمشروع المراد إنجازه.

لأجل ذلك استهدف المشرع آلية المساهمة من طرف المساهمين في شركة المشروع، ولو بأقل نسبة في تمويل مشاريعهم من أجل التقليل من المخاطر الائتمانية للبنك في تمويل المشروع، وهذا ما يطرح

¹⁴⁹ من الأسباب الداعمة للدخول في عقود تمويل المشاريع، هي الحد من المخاطر السياسية في الدولة التي سينفذ فيها المشروع، فالمستثمر الاجنبي يخشى من المصادرة أو التأميم أو صدور تشريعات تلغي استثماره أو تجعل الوفاء بالقرض مستحيلا. ويشكل تمويل المشروع في الدول العالم الثالث، ضمانا إضافية تمنح فيه في الدول المضيفة، اتفاقيات تحد من هذه المخاطر وذلك رغبة منها في تنفيذ المشروع وبالإضافة إلى ذلك الاستفادة من إعفاءات ضريبية في حال دخوله المشروع المعني. بدلا من منح قروض يجب دفع ضرائب مباشرة عنها في بعض الدول.
¹⁵⁰ - ظهير شريف رقم. 1.05.178 الصادر في 14 فبراير 2006 بتنفيذ القانون رقم 03-34 المتعلق بمؤسسة الائتمان والهيئات الاعتبارية في حكمها، الجريدة الرسمية عدد 5397 بتاريخ 20 فبراير 2006. ص 435.

¹⁵¹ عبدالإله محبوب: مرجع سابق، ص 135

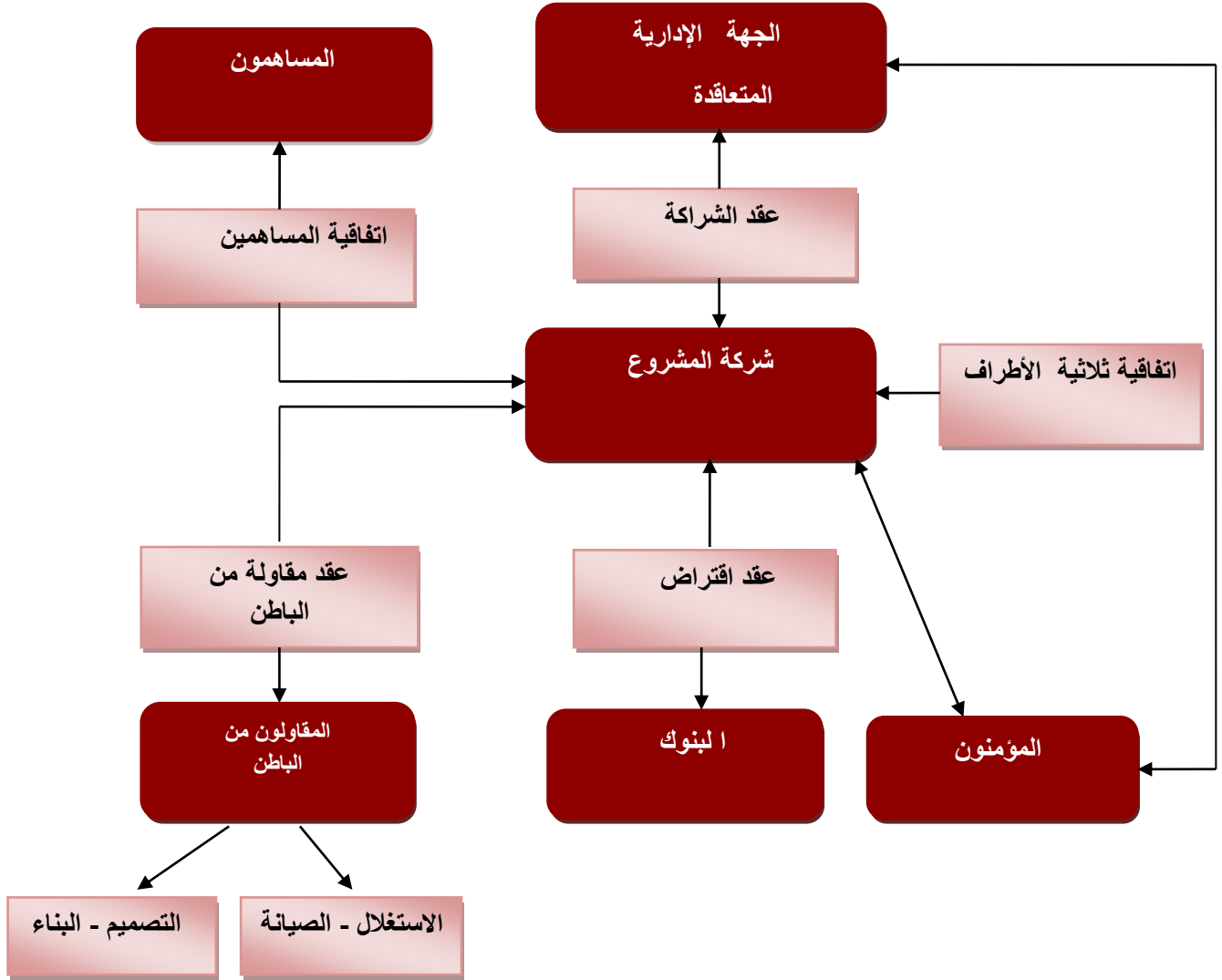
¹⁵² عبدالإله محبوب: مرجع سابق، ص 135.

¹⁵³ هناك آلية خلق مجال تعاوني اتحادي بين الأبنك في تمويل المشاريع. ذكر في مرجع عبدالإله محبوب. انظر:

إشكالات أخرى تتعلق ببنية رأسمال شركة المشروع ومدى إمكانية مساهمة الشخص المعنوي العام في رأسمالها.

وهذا ماسنحاول توضيحه في الفرع الثاني من هذا المبحث بعد أن نقدم نموذج تركيبي لألية تمويل المشروع مع إيضاح العلاقات التعاقدية التي تثيرها هذه العملية عبر الخطاطة التالية.

الرسم رقم (1) يوضح التركيب المالي لعقد الشراكة حسب آلية تمويل المشروع¹⁵⁴



تركيب شخصي

¹⁵⁴- Source: François Lichere, Boris Martor, Sébastien Thouvent, Gilles Pedini: Partenariat public-privé, choisir, évaluer, monter et suivre son PPP, litec, PARIS. 2006.p 98.

الفرع الثاني: بنية رأسمال شركة مشروع الشراكة بين القطاعين العام و الخاص

يتحمل الشريك الخاص القيام بمهمة شاملة تتضمن التصميم والإنجاز وإعادة توظيف وصيانة و(أو) استغلال منشأة او بنية تحتية لتوفير خدمة عمومية، مع تعهده بتقديم تمويل كلي أو جزئي. لذلك يظهر إشكال مهم منذ توقيع عقد الشراكة عام - خاص، يتجلى في اتخاذ الشخص المعنوي العام قرار بالمساهمة(الفقرة الأولى). أو بعدم المساهمة في مكونات بنية رأسمال شركة المشروع (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: مساهمة الشخص المعنوي في رأس مال شركة المشروع

يمكن للشخص المعنوي الخاضع للقانون العام (الطرف الأول في عقد الشراكة) أن يتخذ قرار المساهمة في بنية رأسمال شركة المشروع،¹⁵⁵ إذا اعتبر ذلك يخدم مصلحته العامة، ويساهم في إنجاح عقد الشراكة الذي يربطه بالشريك الخاص. ويكون ذلك بامتلاك نسبة المشاركة، مما يخلق علاقات ذات تأثير في الشركة التي تم الإكتتاب في رأسمالها أو شراء أسهمها أو حصصها، حيث تختلف درجة المشاركة تبعاً لنسبتها¹⁵⁶.

أولاً: ايجابيات امتلاك نسبة المشاركة

بالإضافة إلى الدور الاستراتيجي الذي يمكن أن يمارسه الشخص العام عند امتلاكه نسبة المساهمة

في رأسمال شركة المشروع، يمكن للشخص العام الحصول على امتيازات متعددة مثل :

- امتلاك سلطة مراقبة شركة المشروع، ذلك أن امتلاك نسبة بسيطة من حقوق التصويت تخوله اتخاذ القرارات داخل الجمعيات العامة لا سيما عندما يكون رأسمال الشركة مجزأً بين عدة مساهمين¹⁵⁷. إلا أنه يمكن أن تظهر اتفاقات المساهمين "pactes d'actionnaires" كوسيلة للارتقاء بنسبة المشاركة التي يمكن أن يملكها الشخص العام، في شركة المشروع على درجة ممارسة سلطة المراقبة. وذلك لضمان استقرار المساهمة "Actionnariat" والادارة، وكذا إيجاد وسيلة للمسائل غير الحبية.

- الحصول على أقلية العرقلة "Minorité de blocage"¹⁵⁸، ذلك أن امتلاك نسبة % 33 + 1 من حقوق التصويت في شركة المشروع التي تتخذ شكل شركة المساهمة من شأنه أن يخولها إمكانية عرقلة

¹⁵⁵ أنظر الظهير الشريف رقم 1.96.124 الصادر في 30 غشت 1996 بتنفيذ القانون رقم 17-95 المتعلق بشركات المساهمة، الجريدة الرسمية عدد 4422 بتاريخ 17 أكتوبر 1996، ص 2330.

¹⁵⁶ تعرف الفقرة الثانية من المادة 143 من القانون رقم 17-95 المتعلق بشركات المساهمة المشاركة "participation" على أنها: تملك شركة في أخرى لجزء من رأس المال ما بين 10% و 50%

¹⁵⁷ إذا امتلك الشخص العام 35% من رأسمال شركة المشروع، في حين بقي الجزء الآخر مشتت بين عدة مساهمين خواص على شكل نسب صغيرة تقل عن تلك المحصل عليها من طرفه، فإنه سيتمكن من مراقبة شركة المشروع.

¹⁵⁸ محمد الهادي مكنوزي: نحو إطار قانوني لتنظيم عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص " إشكالية بنية رأسمال شركات المشروع الناتجة عن عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص" دار أبي رقرق للطباعة والنشر، الطبعة الأولى، 2014 ص 61.

القرارات المتخذة في الجمعيات العامة غير العادية التي تنعقد للبحث في تعديل الانظمة والزيادة في رأسمال الشركة على أنها لاتخول أي تأثير على القرارات العادية كذلك المتعلقة بتوزيع الأرباح¹⁵⁹.

- الإستفادة من حق الاعلام، حيث يحصل على كل المعلومات المالية والتجارية والقانونية والتقنية وكل الوثائق المتعلقة بحياتها الاجتماعية مهما كانت نسبة المساهمة، كما يستفيد من مختلف الشروحات التي يدلي بها المتصرفين ومراقبي الحسابات أمام الجمعية العامة لمعرفة مختلف توجهات شركة المشروع.

- المشاركة في صنع القرارات داخل الهيئات الاجتماعية لشركة المشروع، عند حصوله على نسبة مؤثرة في رأسمال الشركة، مما يخدم المصلحة العامة .

- مراقبة نشاط شركة المشروع، لأنه سيصبح من السهل للشخص العام اتخاذ القرارات المناسبة في بعض الحالات التي تتنافى فيها الممارسة مع مضمون عقد الشراكة، فامتلاك الشخص العام ما لا يقل عن 10% من رأسمال شركة المشروع يخوله خبرة التسيير " Entreprise de gestion " ¹⁶⁰ التي تشكل مسطرة فعالة للمراقبة والإعلام¹⁶¹.

- الحصول على جزء من الأرباح " Bénéfices " تعادل ما يملكه الشخص العام في رأسمال شركة المشروع. بحيث توزع الجمعية العامة العادية كل جزء من الأرباح على كل سهم يملكه الشخص العام من رأسمال شركة المشروع، لكن في نفس الوقت يمكن للجمعية العامة أن تقرر وضع كل أو جزء من الأرباح في إطار الاحتياطات قصد استعمالها كتمويل ذاتي لاستثمارات شركة المشروع الناتجة عن عقد الشراكة.

ثانياً: سلبيات امتلاك نسبة المشاركة

رغم إيجابيات مساهمة الشخص العام في رأسمال شركة المشروع، إلا أن لها سلبيات ترتبط بالعواقب المالية التي تنتج عن عدم نجاح عقد الشراكة في تحقيق أهدافه، بحكم ضعف السياسات التجارية والصناعية المتبعة من طرف شركة المشروع. إذ من المحتمل يؤول العقد إلى نهايته وتكبد الشخص العام لجزء من تكاليف المشروع نظراً لفشل المشروع¹⁶².

¹⁵⁹- Ripert(G) et Roblot(R): traité d commercialese droit commercial,T1;V2; les sociétés commercial,18 éme éd; L.G.D.J;Paris,2003,n°1623,p 397.

ذكره عبد الهادي المكنوزي في المرجع السابق ص61

¹⁶⁰ عبد الوهاب المريني: سلطة الاغلبية في شركة المساهمة في القانون المغربي، أطروحة دكتوراه دولة في الحقوق، تخصص القانون الخاص، جامعة محمد الخامس-اكادال، الرباط، 1997، ص 452 وما بعدها.

¹⁶¹ تنص المادة 1\157 من القانون رقم 95-17 المتعلق بشركات المساهمة " يحق لمساهم أو عدة مساهمين يمثلون ما لا يقل عن عشر رأسمال الشركة رفع طلب لرئيس المحكمة بصفته قاضي المستعجلات بتعيين خبير أو عدة خبراء مكلفين بتقديم تقرير عن عملية أو عدة عمليات تتعلق بالتسيير " أنظر: عبد الهادي المكنوزي: مرجع سابق، ص 63.

¹⁶² عبد الهادي المكنوزي : المرجع السابق ص64

- خضوع الشخص العام لرقابة صارمة على الأموال موضوع المساهمة في رأسمال شركة المشروع الناتجة عن عقد الشراكة ، حيث أكد المشرع¹⁶³ " لا يجوز تحت طائلة البطلان.....لمنشأة عامة ان تساهم في منشأة خاصة إلا اذا أذن في ذلك بمرسوم يصدر باقتراح من الوزير المكلف بتنفيذ عمليات التحويل من القطاع العام إلى القطاع الخاص".

الفقرة الثانية : عدم مساهمة الشخص العام في رأسمال شركة المشروع

في الغالب من الأمر يتخذ الشخص العام الذي يادر بالإعلان عن طلب العروض، قرار عدم المساهمة في رأسمال شركة المشروع، والاكتفاء بحق المراقبة ، لأن الشريك الخاص يرتبط بحزمة من العقود سواء مع المؤسسات البنكية من أجل التمويل، أو شركات التأمين فيما يتعلق بتغطية الأخطار، وايضا يبرم اتفاقات من الباطن (عقود من الباطن) لتنفيذ جزء من المشروع، مما يخوله امتيازات مهمة تبعده عن المخاطر المالية المحتملة عن المساهمة في رأسمال شركة المشروع، خاصة إذا أخذنا بعين الاعتبار الكلفة المالية الباهضة التي تتطلبها مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص.

أولا : مراقبة تنفيذ عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص

يبقى من حق شخص المعنوي الخاضع للقانون العام أن يشترط في الوثائق المكونة لطلب العروض، أو في إطار العقد الذي سيبرمه مع الشريك الخاص، أن يطلع على كل الاتفاقات التي يبرمها مع الأغيار قصد مراقبة مضمونها وذلك قبل توقيع شركة المشروع¹⁶⁴. كما تنص المادة 18 من القانون رقم 12- 86 المتعلق بالشراكة بين القطاعين العام والخاص على حق مراقبة الشخص العام لتنفيذ عقد الشراكة ومدى احترام الشريك الخاص لأهداف حسن الأداء والجودة المتطلبة في خدمات المرفق المتفق عليه، وايضا مراقبة الشروط المتعلقة بلجوء الشريك الخاص لمقاولات أخرى لتنفيذ العقد.

ارتباطا بسلطة المراقبة يمكن للشخص العام الإستعانة بأي خبير مالي، قانوني، تقني واقتصادي من اختياره للقيام بمراقبة تنفيذ العقد بدءا من دراسة الجدوى إلى تنفيذ وتسليم المشروع للشخص العام¹⁶⁵. كما ألزم المشرع المغربي، الشريك الخاص في مجال المراقبة، بوضع تحت تصرف الشخص العام، أي وثيقة أو معلومة ضرورية لمراقبة تنفيذ عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص¹⁶⁶. وذلك عبر تقرير سنوي يقدم فيه الشريك الخاص تقدم عقد الشراكة.

¹⁶³ المادة 8 من القانون رقم 89-39 الذي يؤذن بموجبه تحويل منشآت عامة إلى القطاع الخاص.

¹⁶⁴ المادة 20 من القانون رقم 12- 86 المتعلق بالشراكة بين القطاعين العام والخاص"يجب على الشريك الخاص ان يطلع الشخص العام على عقود التعاقد من الباطن التي أبرمها طيلة تنفيذ المشروع وذلك قبل الشروع في بدء تنفيذ تلك العقود"

¹⁶⁵ المادة 10 من مرسوم 13 ماي 2015 المتعلق بتطبيق القانون رقم 12-86.

¹⁶⁶ الفقرة 4 و 5 من المادة 18 من القانون رقم 12- 86.

ويتضمن هذا التقرير جميع البيانات الاقتصادية والمحاسبية من بيان للنفقات والمدخلات، وحساب تحليلي لاستغلال المشروع والالتزامات ذات الأثر المالية المتعلقة بالعقد والضرورية لاستمرارية المرفق العام، كما يتتبع الشخص العام المؤشرات المتعلقة بأهداف حسن الأداء ونسبة انجاز العقد المسندة إلى المقاولين من الباطن، ويراقب الجزاءات و إدخال تغييرات على بنية رأسمال شركة المشروع....إلخ.

ثانياً: توجيه مشروع عقد الشراكة نحو المصلحة العامة

إن اتخاذ الشخص العام لقرار عدم المشاركة في رأسمال شركة المشروع يجنبه العديد من المخاطر المالية المحتملة والنتيجة عن تعقيد المشروع وضخامته والكلفة المالية الإجمالية ومخاطر التمويل عمليات الائتمان، لذا فالكفاءة بسلطة المراقبة يتيح فرص كبرى لإنشاء المشاريع العامة وتحسينها وتطويرها وتمويلها عن طريق القطاع الخاص مع تجنب الموازنة العامة للدولة زيادة الإنفاق العام وتحمل أعباء مالية إضافية، أو الدخول في برامج للإقتراض مما يؤثر بشكل عام على السياسة المالية للدولة. حيث يتحمل الشريك الخاص (الملتزم) وحده مهمة تأمين التمويل اللازم لدفع تكاليف إنشاء المرفق العام ومصاريف إدارته وصيانته طوال مدة العقد.

ومن المزايا الأخرى لعدم المساهمة ، إدخال استثمارات جديدة¹⁶⁷، وتشغيلها من الشركات العالمية أو الأجنبية الضخمة، مما يؤدي الى تحسين ميزان المدفوعات وتخفيض العجز في الموازنات العامة للدولة، و تحريك رأس المال المحلي والخارجي وجذبه وتوفير السيولة النقدية، والاستغناء عن الاقتراض الداخلي أو الخارجي في حالة المشاركة في تمويل المشروع .

كما يساهم إسناد عقد الشراكة لشركة المشروع سواء كانت تجمعا أو شركة مساهمة دون مشاركة الشخص العام في رأسمالها، بنقل المعلومات التكنولوجية المتطورة في إنشاء المرافق العامة وتشغيلها الى الدولة المتعاقدة، حيث تلتزم الشركات المتعاقدة بموجب نقل التكنولوجيا المعروف بحق المعرفة (Know How)، وتدريب العاملين عليها لكي تستطيع الدولة متابعة إدارة المرفق العام وتشغيله بعد انتقال ملكيته إليها عند انتهاء مدة عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص .

يلاحظ مما سبق أن الشخص المعنوي يمتلك أساليب مراقبة الشريك الشريك الخاص في تنفيذ نشاط المشروع، منذ مسطرة إبرام العقود التي ستجمع شركة المشروع بباقي الأطراف المتعاقدة (ممولين موردين وغيرهم)، إلى مرحلتي التنفيذ والإنهاء. إلا أن هناك بعض الرأي القائل بجدوى مساهمة الشخص العام في تمويل عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص، شرط أن يتضمن عقد الشراكة على

¹⁶⁷ ناهد علي حسن السيد: حقيقة نظام البناء والتشغيل ونقل الملكية (BOT)، تقرير أعدته منظمة المؤتمر الإسلامي، مجمع الفقه الإسلامي، الدورة التاسعة عشر، إمارة الشارقة، دولة الإمارات العربية المتحدة، ص 9 و 10.

أحقية الشخص العام في المراقبة منذ شروع المشروع إلى إنجائه، وذلك لتجاوز سلبيات المساهمة في رأسمال شركة المشروع لا سيما الأخطار المالية عند فشل المشروع، وأيضا تعويض مساهم يعاني من صعوبات مالية بشكل مؤقت في انتظار إيجاد مساهم آخر تتوافر فيه المواصفات المالية والتقنية. وكل هذه الإجراءات تدخل في إطار توجيه الرأسمال العام بما يضمن التوازن المالي للعقد ونجاح المشروع.

وهذا ما سنعمل على تحليله في المبحث الثاني من خلال إبراز مظاهر التوازن المالي للعقد ومظاهر الإخلال ببنوده في إطار عمليات تنفيذ المشروع، وكذا الأليات القانونية والمؤسسية لمراقبة عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص.

المبحث الثاني : تنفيذ عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص

وإشكالية التوازن المالي

إن عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص باعتبارها عقودا إدارية تتصل بخدمة مرفق عام يجعلها تتميز ببعض الأحكام الخاصة المغايرة لقواعد القانون المدني¹⁶⁸، سواء تعلق الأمر بتبادل الحقوق والالتزامات بين أطراف العقد أثناء مراحل تنفيذ المشروع ، أو فيما يتعلق بالأحكام المنظمة لانتهاء العقد الإداري وتدخل الجهاز القضائي لإعادة التوازن المالي للعقد.

وتكون الغاية من هذه الأحكام هي الحفاظ على توازن المصلحتين العامة والخاصة وبالتالي الحفاظ على توازن العقد حتى يحقق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية المرجوة منه. إذ يعد مبدأ التوازن المالي من الضمانات القانونية التي كرسها القانون المتعلق بالشراكة بين القطاعين العام والخاص¹⁶⁹ ، لضمان حقوق المتعاقدين والتأكيد على الوفاء بالتزاماتهم تجاه تنفيذ وإتمام العقد (المطلب الأول).

كما وضع المشرع آليات رقابية سواء من قبل الشخص العام، و من قبل الهيئات الإدارية المسؤولة عن تدبير الأموال العمومية لضمان حسن تنفيذ العقد.(المطلب الثاني).

❖ المطلب الأول: التوازن المالي لعقد الشراكة بين القطاعين العام

والخاص

تعتبر مرحلة تنفيذ عقود الشراكة محطة حاسمة، حيث يتم الانتقال بالشراكة من إطارها النظري إلى مرحلة تجسيدها على أرض الواقع. و نظرا لإرتباط عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص بالمصلحة العامة وبالمال العمومي، ترتب عنها مجموعة من الحقوق والالتزامات التبادلية بين أطراف العقد، فأى اختلال يحدث ويؤثر على ذلك التوازن ينشئ التزامات وحقوق في نفس الوقت، لأن توازن العقد يمثل حالة العدل التي ارتضاها طرفي التعاقد. لذلك أحاطها المشرع بعدة مقتضيات وضمانات قانونية لتتم عملية التنفيذ دون إخلال بمظاهر التوازن المالي للعقد. فقد نصت المادة 17 من قانون الشراكة على أنه " يحدد عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص الشروط التي تخول لكل من الشخص العام والشريك الخاص الحفاظ على توازن العقد عند وقوع أحداث غير متوقعة أو في حالة قوة قاهرة".

¹⁶⁸ - محمد الأعرج: "نظام العقود الإدارية والصفقات العمومية وفق قرارات أحكام القضاء الإداري المغربي"، سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية، م.م.إ.م.ت عدد 73، سنة 2007، ص 81.
¹⁶⁹ المادة 17 من القانون رقم 12- 86

يلاحظ من خلال قراءة النص السالف الذكر، أولاً أن المشرع تحدث عن (توازن العقد) بصفة عامة، ليس التوازن المالي للعقد، وهذا يمكن من تمديد حالات توازن العقد إلى أبعد مما هو مالي. ثانياً أن المادة 17 ما هي إلا تأكيد على ما نصت عليه المادة 12، التي أكدت على تضمين العقد بنوداً من بينها توازن العقد، غير أنها حصرت إعادة توازن العقد في حالتين إثنين، وهما القوة القاهرة و الحادث الفجائي. هذا في حين أن الإخلال بالتوازن يرجع إلى العديد من الحالات¹⁷⁰ التي أغفلها المشرع، كسلطة الإدارة في تعديل العقد، أو أي عارض يعيق تنفيذ مشروع الشراكة عام – خاص.

وبالتالي سأعمل في هذا المطلب على تحليل التوازن المالي للعقد، انطلاقاً من الحقوق والضمانات المخولة لكلا الطرفين. فهناك ضمانات تخول للشريك الخاص، وتعبّر عن مظاهر للتوازن المالي للعقد (الفرع الأول) وضمانات أخرى مخولة للشخص العام، لكن في بعض الأحيان قد تؤدي إلى إرهاب كاهل الشريك الخاص، وهي تعبّر عن مظاهر للإخلال بالتوازن المالي للعقد (الفرع الثاني).

الفرع الأول: مظاهر التوازن المالي لعقد الشراكة

يتمتع الشريك الخاص مع المتعاقد الشخص العام بمجموعة من الضمانات التي تجد مصدرها في عقد الشراكة، وتعتبر من أهم تجليات التوازن المالي للعقد بالنسبة للشريك الخاص، كحقه في الحصول على مقابل نقدي وحقه في التعويض متى اختل التوازن المالي للعقد واقتسام المخاطر، أما بالنسبة للشخص العام فتتجلى مظاهر التوازن المالي للعقد في وفاء الشريك الخاص بالتزاماته التعاقدية ضماناً لحسن سير المرفق المحلي، وتحقيقاً للمصلحة العامة التي يهدف إليها عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص.

الفقرة الأولى: الضمانات المخولة للشريك الخاص

إن الشريك الخاص عند تعاقدته لإنجاز مهمة شاملة موضوع عقد الشراكة، إنما يحركه هاجس الربح المتجسد في المصلحة الخاصة، فالمقابل المادي والتعويض عن اختلال التوازن المالي للعقد، وحمائته من المخاطر والصعوبات التي تعترضه أثناء إنجاز الأشغال المنوطة به. كلها صور تحمي المصلحة الخاصة من جهة، وتهدف إلى تحقيق المصلحة العامة وضمان استمرارية المرفق العام من جهة أخرى. ولعل أهم الضمانات والحقوق التي أقرها المشرع المغربي للشريك الخاص في عقود الشراكة عام – خاص هي :

¹⁷⁰ حق المتعاقد في إعادة توازن العقد تنظمه أحكام العقد أو القانون، وأحياناً بعض النظريات التي ابتدعها الاجتهاد القضائي، والتي تعتمد على حاجة المرفق العام وضرورة انتظامه وسيره باضطراد مثل نظرية فعل الأمير، ونظرية الظروف الطارئة، ونظرية الصعوبات غير المتوقعة ونظرية عدم التوقع، ونظرية القوة القاهرة. أنظر عبد الإلاه محبوب، مرجع سابق، ص من 270 إلى 281.

أولا : الحصول على الحقوق المالية

يعتبر المقابل المالي، جزاء لتنفيذ الشريك الخاص لما تعهد به في العقد الإداري للجهة صاحبة المشروع، وهو الحقوق الأساسية والأولية التي يتمتع بها المقاول، لأن الغاية التي يسعى إليها المتعاقد هي تحقيق الربح⁽¹⁷¹⁾، وقد أكد المشرع المغربي على كون كفاءات أداء أجرة الشريك الخاص تعتبر من البنود الإلزامية في عقد الشراكة¹⁷²، حيث تنص المادة 15 من القانون رقم 12-86 على ضرورة تحديد شروط وكفاءات دفع مستحقات الشريك الخاص. وربط أداء هذه المستحقات بشروط توفر الخدمة المعنية بانتظام واحترام الأهداف المرتبطة بحسن الأداء. فإذا كان الثمن هو الإلتزام الأساسي الملقى على الإدارة المتعاقدة لكونه نفقة عمومية بمفهوم القواعد المحاسبة العمومية، فإن أدائه يجب أن يخضع للقواعد التي تحكم النفقة العمومية سواء في إطار الإلتزام بها أو صرفها أو تصفيتها¹⁷³.

ويحدد الثمن من الطرفين عند إبرام العقد¹⁷⁴، ويتخذ الثمن عدة أشكال:

- إما أن يكون إجماليا، عندما يحدد الشريك الخاص مسبقا ثمنا كليا لمجموع تكاليف العقد أو الأشغال بشكل جزافي، حيث يعلم الشخص العام مسبقا بجميع النفقات الملزم بأدائها عند إبرام العقد (الشراكة).
- وإما يكون جزئيا، عن طريق أقساط مجزئة إمامسوية أو نصف سنوية، حسب اتفاق أطراف العقد.

وعلى خلاف ما هو معمول به في عقود التدبير المفوض¹⁷⁵، فإن قانون الشراكة بين القطاعين العام والخاص، جعل الأصل أن يتم أداء مستحقات أجرة الشريك الخاص من طرف الشخص العام، غير أنه استثناء من القاعدة السالفة الذكر، يمكن التنصيص في العقد على أداء أجرة الشريك الخاص بصفة جزئية من الأغيار أو الإيرادات المحققة من استغلال المرافق والأموال والتجهيزات المرتبطة بالمشروع، على أنه يجب الأخذ بعين الاعتبار في هذه الحالة، أن المداخيل تدخل في حساب مستحقات الشريك الخاص¹⁷⁶.

171- عبد الله حداد، ص 132.

172 تنص المادة 12 من القانون رقم 12 - 86: " يتضمن لزوما وعلى وجه الخصوص البنود والبيانات الإلزامية التالية: (...).كفاءات دفع أجرة الشريك العام (...). "

173 يوسف بلشهب: عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص على ضوء القانون رقم 12-86، مرجع سابق، ص 120.

174 المادة 15 من القانون رقم 12-86

175 تنص المادة 29 من القانون 05-54 المتعلق بالتدبير المفوض: " يمكن لعقد التدبير المفوض أن يأذن للمفوض إليه بتحصيل الرسوم أو الأتاوى أو الأموال أو المساهمات لحساب المفوض أو الدولة. "

176 الفقرتين الثانية والثالثة من المادة 15 من القانون رقم 12-86

ثانيا: تقاسم المخاطر

تعتبر هذه الضمانة من أهم مميزات عقد الشراكة، عن باقي العقود الإدارية الأخرى، فتقاسم المخاطر مبدأ مركزي نص عليه المشرع المغربي¹⁷⁷ في المادة 16 من القانون رقم 12-86، حيث تنص الفقرة الأولى منها: " يحدد عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص الشروط التي يتم وفقها تقاسم المخاطر بين الشخص العام والشريك الخاص، بما في ذلك تلك الناجمة عن حادث فجائي أو قوة قاهرة، مع احترام توازن العقد المذكور وفق لما هو منصوص عليه في المادة 17 بعده."

تؤكد الفقرة الثانية من نفس المادة على " ضرورة تعريف المخاطر المرتبطة بمختلف مراحل المشروع" على أن " يتحمل هذه المخاطر الطرف المؤهل لذلك قصد التقليل من تكلفتها مع مراعاة المصلحة العامة وخصوصيات المشروع". إلا أن ما يلاحظ على هذه المادة هو الغموض الذي يلف كلمة "الطرف المؤهل"، إذ تنص المادة السالفة الذكر في فقرتها الثانية على تحمل المخاطر الطرف المؤهل، فما المقصود منه؟ هل هو الشريك الخاص أم هو الشخص العام.

أضف إلى ذلك أن المشرع جعل الغاية من تحمل المخاطر مقرون بالحد من تكلفتها" مع "مراعاة المصلحة العامة وخصوصيات المشروع". وهذا ما يثير أكثر من تساؤل حول مدى انسجام صياغة النص القانوني، ووضوح مفرداته مع ما يتلائم وأهداف الشراكة عام - خاص. فمبدأ تقسيم المخاطر هو ضمانة للشريك الخاص وللشخص العام على حد سواء، من خلال تنفيذ العقد واستمرار المرفق موضوع عقد الشراكة بما يضمن توازن المصلحتين العامة والخاصة ، وهو ما يحقق ويحافظ على التوازن المالي للعقد.

عموما، تقسيم المخاطر هو ضمان التوزيع الأمثل لها وليس عبر نقل أكبر عدد من المخاطر¹⁷⁸، حيث يتحمل الشريك الخاص مثلا المخاطر المتعلقة بالتطوير والتصميم والتشييد والتشغيل والاستكشاف والتضخم وتقلبات أسعار العملة أو النفط مثلا، ويتحمل الشخص العام الممثل للقطاع العام ، المخاطر السياسية والبيئية والتنظيم والتنمية الاقتصادية. كما يمكن أن يتحمل الطرفان معا المخاطر المتعلقة بالقوة القاهرة والعلاقات مع العمال....إلخ

ثالثا : التعاقد من الباطن

يعد التعاقد من الباطن من الضمانات التي منحها المشرع للشريك الخاص في ظل عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص، وهي آلية تعاقدية "عقد مكتوب" يعهد بموجبها الشريك الخاص إلى الأغير تنفيذ

¹⁷⁷ المادة 12 من القانون رقم 12-86 التي أحالت على كفاءات تقسيم المخاطر إلى بنود العقد
¹⁷⁸ يوسف بلشهب : مرجع سابق ، ص 118.

جزء من العقد¹⁷⁹. ويختار الشريك الخاص بحرية المتعاقدين معه من الباطن، شريطة أن يبلغ صاحب المشروع بطبيعة الأعمال التي يعتمزم التعاقد بشأنها من الباطن وهوية المتعاقدين المذكورين وعناوينهم التجارية أو تسميات شركاتهم وعناوينهم وكذا نسخة مصادق عليها من العقد السالف الذكر¹⁸⁰، وذلك قبل وضع توقيع شركة المشروع ومن تم دخولها حيز التنفيذ.

غير أن المشرع اشترط في التعاقد من الباطن أن لا يشمل كل العقد¹⁸¹، بحيث لم يلتزم المشرع بنسبة محدودة، بل ترك الأمر مقتصرًا على كل عقد بخلاف ما ذهب إليه في عقود الصفقات العمومية¹⁸²، والتي لا يجوز بأي حال من الأحوال أن يتجاوز التعاقد من الباطن فيها (50 %) من مبلغ الصفقة أو أن يشمل الحصة أو الجزء الرئيسي منها.

ويترتب على موافقة الشخص العام على التعاقد من الباطن آثار قانونية حيث يظل الشريك الخاص مسؤولاً شخصياً عن جميع الالتزامات الناتجة عن العقد¹⁸³ سواء حيال الشخص العام أو إزاء العمال والغير. كما أن الشخص العام لا يعترف بأية علاقة قانونية له مع المتعاقدين من الباطن، مع بقاء مسؤوليته في رقابة الشروط التي يلجأ إليها الشريك الخاص للتعاقد من الباطن¹⁸⁴.

رابعاً: تفويت العقد

أجاز المشرع للشريك الخاص تفويت العقد موضوع الشراكة، وذلك بعد موافقة الشخص العام المعني. إذ تنص المادة 22 من القانون 12-86 على أنه: " لا يجوز تفويت عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص للغير كلياً أو جزئياً بدون موافقة كتابية من طرف الشخص العام" ووفقاً للشروط والكيفيات المحددة في العقد. وبالتالي فعملية تفويت العقد تبقى خاضعة للموافقة الصريحة والمسبقة للإدارة المتعاقدة، لما لهذه العملية من تهديد للتنفيذ السليم للعقد، خاصة وأن العقد قد يكون أساسه خبرة صاحب المشروع. ويتحمل الشريك الخاص المفوت له جميع الحقوق والالتزامات التي كانت على عاتق الشريك الخاص المفوت¹⁸⁵. مع تأكيد خضوع عملية التفويت لرقابة الشخص العام المعني بموضوع عقد الشراكة عام – خاص.

¹⁷⁹ عبد الإلاه المحبوب : مرجع سابق، ص 287.

¹⁸⁰ الفقرة الثانية من المادة 20 من القانون 12-86

¹⁸¹ تنص المادة 20 من القانون 12-86 الفقرة الأولى : "يجوز للشريك الخاص التعاقد من الباطن على جزء من المهام المتعلقة بالمشروع التي عهد بها إليه ضمن الشروط المتضمنة في العقد"

¹⁸² المادة 158 من المرسوم 2.212.349 بتاريخ 20 مارس 2013 المنشور بالجريدة الرسمية عدد 6140، بتاريخ 4 أبريل 2013.

¹⁸³ محمد الأعرج: مرجع سابق، ص 113

¹⁸⁴ المادة 18 من القانون رقم 12-86.

¹⁸⁵ الفقرة الثانية من المادة 22 من القانون رقم 12-86

خامسا: حق اقتضاء التعويض

يعد حق اقتضاء التعويض أمرا مشروعاً للمقاول أو الشريك الخاص ، ومن الحقوق التابثة له يستخلصها متى أخلت الإدارة بواجباتها التعاقدية ، أو كانت سببا في اختلال المعادلة المالية، أي التوازن المالي للعقد. إذ ليس من المستساغ أن يتحمل الشريك الخاص وحده الضرر، وبذلك يكون له الحق في مطالبة الشخص العام المعني بالمشروع المشترك بالتعويض عن الاضرار الناتجة عن إخلاله بالتزاماته.

إن إخلال الشخص العام بالتزاماته تجاه الشريك الخاص المتعاقد معه، يزعزع استقرار النظام المالي، ويتخذ صوراً عدة، من قبيل التماطل في أداء الثمن أو أجره الشريك، أو الإمتناع عن أدائه – وتسمى الإلتزامات المالية- وللشريك الخاص طلب تعويض. كما أكد المشرع المغربي (المادة 19 من قانون الشراكة) على تنصيب عقد الشراكة على دفع فوائد التأخير في حالة التأخير في أداء مستحقته من طرف الشخص العام¹⁸⁶.

كما لا يجوز للشخص العام بصفته سلطة عمومية تتمتع بسلطات استثنائية، أن تخل بالإلتزامات غير المالية التي من شأن عدم الوفاء بها إلحاق الضرر بالمتعاقد، والمتمثلة في عدم تقديم الإدارة التسهيلات التي التزمت بتقديمها لتنفيذ المشروع المشترك، أو التعسف في استعمال امتيازاتها بشكل غير مشروع¹⁸⁷.

الفقرة الثانية: الإلتزامات التعاقدية للشريك الخاص

يلتزم المتعاقد مع جهة الإدارة أن يوفي بالتزاماته التعاقدية وفقا لشروط العقد ، وأن يقوم بالتنفيذ شخصيا، وأن لا يتنازل عن العقد للغير إلا بشروط محددة وبموافقة الشخص العام المسبقة والمكتوبة، وأن يلتزم بتسليم المرفق ونقل التكنولوجيا في المواعيد المتفق عليها.

أولاً: إلتزام شركة المشروع بالتنفيذ شخصيا

إن عملية اختيار نائل العقد في عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص ، تستند بناءً على الكفاءة والقدرة الشخصية والتقنية والمالية، وانطلاقاً من هذه المؤهلات تقوم الإدارة (الشخص العام) بالتعاقد، لذلك يجب على الشريك الخاص تنفيذ العقد بنفسه، لأنه من المبادئ الأساسية المعمول بها في العقود الإدارية، ولأن مضمون الاعتبار الشخصي هو العنصر الذي ميز الشريك الخاص عن غيرها من المقاولات المترشحة في إطار المنافسة التي أعلنها الشخص العام.

¹⁸⁶ المادة 19 من القانون رقم 12-86

¹⁸⁷ منية بنمليح: أسس المسؤولية العقدية في القانون الإداري المغربي، مقال منشور بالمجلة المغربية للمنازعات القانونية، عدد مزدوج 11/10- الطبعة لسنة 2011، ص 245.

نصت المادة 18 من القانون المتعلق بالشراكة بين القطاعين العام والخاص على مايلي: " يراقب الشخص العام تنفيذ عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص، ومدى احترام الشريك الخاص، خصوصا أهداف حسن الأداء وجودة الخدمة المتفق عليها، وكذلك الشروط المتعلقة بلجوء الشريك الخاص لمقاولات أخرى من أجل تنفيذ العقد. " يلاحظ أن الأصل أن يقوم الشريك الخاص بتنفيذ التزامه شخصيا، ولكن يجوز له التنازل عن العقد بشروط معينة، ويجوز له التعاقد من الباطن كما تم توضيحه سابقا.

وعموما لا يتمتع الشريك الخاص بحرية مطلقة أثناء تنفيذ العقد، بل هو ملزم باحترام ما اتفق عليه بخصوص المواصفات والمعايير الفنية والتقنية، والتي تمثل دفاقر التحملات مصدر هذه المواصفات. وايضا احترام مبدأ المساواة بين المرتفقين ومبدأ استمرارية المرفق عند توفير الخدمات موضوع العقد. كما يلتزم الشريك الخاص باحترام أهداف حسن الأداء التي يجب أن توضع مؤشرات قياسها وكيفيات تتبعها وتنفيذ، أثناء صياغة عقد الشراكة.¹⁸⁸ وتسمح أهداف حسن الأداء المنتظر بلوغها من قبل الشريك الخاص، بتناسب المقابل المالي الذي يستفيد منه مع درجة تحقق الأهداف المتفق عليها ، لأجل تحفيزه على البحث عن أفضل مستوى لإستخدام المنشأة¹⁸⁹.

ومن الأمور الضرورية التي ترتبط بمسألة التنفيذ الجيد للمشروع المشترك، إلزام الشريك الخاص بتنفيذ العقد في المواعيد المتفق عليها، وقد حددت المادة 13 من القانون رقم 12- 86 أن المدة تتراوح ما بين خمس و ثلاثين سنة، ويمكن تمديدها بصفة استثنائية إلى خمسون سنة حسب الطبيعة المعقدة للمشروع المشترك.

هذا وتطرح إشكاليات أخرى مرتبطة بالتفويت الكلي أو الجزئي لعقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص، أهمها تلك التي ترتبط بإدخال تغييرات على بنية رأسمال شركة المشروع. فمن المعلوم أن رأسمال هذه الأخيرة يتكون من الحصص التي يقدمها المساهمون المؤسسون، علاوة عن تلك التي تنتج عن الزيادة فيه، بحيث من المتوقع حدوث تغييرات عن طريق تفويت " cession " أو اقتناء " acquisition" الرأسمال عن طريق الأغيار¹⁹⁰.

هنا يمكن القول أن الاعتبار الشخصي في تنفيذ عقود الشراكة، حاضر وبقوة، خاصة وأن المادة 20 من قانون الشراكة تمنع التفويت الكلي أو الجزئي للعقد إلا بعد الموافقة المسبقة والمكتوبة من طرف الشخص العام. غير أن درجة قوته تختلف من عقد لآخر تماشيا مع مضمون الشروط المدرجة فيه. فإذا

¹⁸⁸ المادة 14 من القانون 12-86. تنص على مايلي " يحدد عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص، أهداف حسن الاداء المنوطة بالشريك الخاص ، لا سيما تلك المتعلقة بجودة الخدمات وجودة المنشآت والتجهيزات، وعند الاقتضاء مستوى التردد عليها من طرف المرتفقين ويحدد العقد طريقة قياس أهداف حسن الاداء وكيفية تتبعها ومراقبتها."

¹⁸⁹-Xavier Bezançon, Laurent Dery, Roger Feszelson et Marc Formacciari, les nouveaux contrat de partenariat public – privé? Edition du moniteur, Paris, 2005; P120.

¹⁹⁰ محمد الهادي المكنوزي: مرجع سابق، ص 69.

كانت الوثائق المكونة للعقد تتضمن التزاما مفاده أن يكون مساهمي شركة المشروع هم أنفسهم المكونين للتجمع المرشح دون النص على أي إمكانية للإنسحاب من رأسمالها، فحينئذ يتعذر حلول أحد الأغيار محل عضو في التجمع المذكور ويجعل الأمر تحت طائلة فسخ العقد.

لذلك، نلاحظ أن القانون الجديد المتعلق بالشراكة بين القطاعين العام والخاص، نص على ضرورة تضمين العقد لمبدأ توازن العقد وشروط تحقيق ذلك، إذ من الأفضل حسب رأي بعض المهتمين بعقود الاشغال الكبرى، أن يتم التخفيف من شدة شرط الإعتبار الشخصي، بتضمين العقد شروط توازن قدر المستطاع بين المصلحتين العامة والخاصة¹⁹¹. حيث أن غالبية الاعضاء المكونين لشركة المشروع، يتخذون شكل شركة مما يجعلهم عرضة لصعوبات مالية قائمة، الشيء الذي يدفعهم للإنسحاب من التجمع المكون لشركة المشروع ومن رأسمالها لتعذرهم الوفاء بالتزاماتهم التعاقدية.

أما إذا لم تتضمن بنود عقد الشراكة أي قيد على أحقية الشريك الخاص في الانسحاب وحلول الغير محله، فإن من حق أي عضو مساهم في رأسمال شركة المشروع أن يفوت كل أو جزء من رأسماله للأغيار. ويبقى للشخص العام اللجوء إلى القضاء المختص بفسخ العقد لتدرك ما أغفل أن ينص عليه مجموع الوثائق المكونة للعقد، شريطة أن يثبت أن الإنسحاب لفائدة الأغيار يمس بالمصلحة العامة، وأنه سيؤدي إلى ظهور تنازع في المصالح بين الشخص العام، والمساهم الجديد¹⁹².

ثانيا: تسليم المشروع ونقل التكنولوجيا

يمثل التسليم العنصر الاساسي والأخير في نظام عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص، حيث يقع على عاتق الشريك الخاص (شركة المشروع) في نهاية العقد الالتزام بتسليم المشروع سواء بمقابل أو بدون مقابل، وغن كانت العادة ان يكون التسليم بدون مقابل على الإطلاق¹⁹³. إذ في العادة يتم تصميم المشروع واستغلاله لمدة كافية تسمح للشريك الخاص بتغطية جل المصاريف والنفقات لتسد القروض وفوائدها، فضلا عن تحقيق ربح مناسب على المدى الطويل.

يرتبط بهذا الإلتزام واجب تسليم السلطة المتعاقدة (الشخص العام) كافة المستندات والوثائق اللازمة لتشغيل المشروع، كما تلتزم الشركة بالتعاون والتوقيع على أية مستندات لازمة لإتمام عملية تسليم المشروع التي تعد النهاية الطبيعية لعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص.

¹⁹¹ محمد الهادي المكنوزي: مرجع سابق، ص 72.

¹⁹² PEYRICA L (J.M) : L'exécution des conventions de délégation de service public, chapitre3,folio 3133 Encyclopédie des collectivités Locales,Dalloz,Paris, 2002- 2n° 36,3133- 8.

ذكر هذا المرجع في محمد الهادي المكنوزي: مرجع سابق، ص 72.

¹⁹³ عبد الإلاه المحبوبي: مرجع سابق، ص 297. وقد أحال في ذلك على المرجع التالي:

- Ganem(p) :financement de grand projets internationaux R D A I N°, 21997,p537.

كما يفترض في اتفاق مشروع الشراكة أن تعالج مسألة الضمانات التي لا زالت تتمتع بها شركة المشروع، فقد يصر الشخص العام، على أن تتسلم كل الضمانات التي لا زالت تتمتع بها شركة المشروع، وذلك وفقا لعقودها مع الغير، مثل ضمانات مؤسسات الصيانة أو ضمانات المانحين¹⁹⁴.

هذا ويجوز للشخص العام إن وجدت مصلحة لذلك أن تجدد أو تمدد مدة العقد بمقتضى اتفاق جدي ينص على إدارة المشروع واستغلاله¹⁹⁵. وهو ماكرسه المشرع المغربي في المادة 13 من القانون المتعلق بالشراكة بين القطاعين العام والخاص مع الأخذ بعين الاعتبار استخدام الاستثمارات التي سيتم انجازها وطرق التمويل المتبعة، وطبيعة الخدمة¹⁹⁶.

وتجدر الإشارة إلى أن نظام عقود الشراكة، يعد فرصة جيدة للدول النامية لإكساب واستعمال التكنولوجيا الحديثة، لأن شركة المشروع تلزم باستخدام التكنولوجيا¹⁹⁷ الحديثة في تشييد واستغلال المرفق العام موضوع العقد، بهدف الحصول على أفضل أداء وإنتاج خدمات ذات جودة بأقل تكلفة. ولا يقتصر التزام شركة المشروع على نقل التكنولوجيا على الخدمات والتجهيزات، وإجراءات الإنتاج، وإنما يمتد ليشمل بناء القدرة على تشغيل التكنولوجيا ونشاطات البحث والتطوير. كما يجب ان يعالج اتفاق العقد الضمانات المرتبطة بتنفيذ التزامات شركة المشروع فيما يتعلق بعملية نقل الأصول والتكنولوجيا والصيانة وتوريد قطع الغيار.

الفرع الثاني: مظاهر الإخلال بالتوازن المالي للعقد وسبل إعادته

من أجل إنجاز المشروع المشترك، يتمتع الشخص العام باعتباره المسؤول الأول والأخير أمام المواطنين عن النتائج المترتبة عن ذلك، يتمتع بعدة ضمانات أساسية و بسلطات واسعة في مواجهة المتعاقد، ويجد هذا الإمتياز مبرره في كونه (الشخص العام المعني بمشروع الشراكة) يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة، ويضمن استمرارية المرفق العام بانتظام واضطراد، لذلك فهو يتمتع بسلطة المراقبة والتوجيه، وسلطة تعديل أو تغيير العقد وإنهاء العقد، وسلطة توقيع الجزاء، والحلول محل الشريك الخاص.

إلا أنه يمكن أن تنتسب هذه الحقوق في الإخلال بالتوازن المالي للعقد وجعل المعادلة المالية بين الطرفين مختلة بشكل تنقلب معه اقتصاديات العقد، فيصبح المركز المالي للشريك الخاص معرض للخطر (الفقرة الأولى). لكن يبقى من حق هذا الأخير المطالبة بالتعويض واللجوء إلى القضاء من أجل إعادة التوازن المالي للعقد. (الفقرة الثانية).

¹⁹⁴ عبد الإلاه المحبوبي: مرجع سابق ، ص 299

¹⁹⁵ عبد الإلاه المحبوبي: مرجع سابق ، ص 299

¹⁹⁶ المادة 13 من القانون رقم 12-86.

¹⁹⁷ عرفت منظمة UNIDO التكنولوجيا بأنها : " عبارة عن محصلة إجمالية من المعرفة والخبرات والمهارات لتخطيط وتصميم وتنفيذ (إنشاء) وتشغيل (إدارة) أحد المشروعات البنية التحتية الأساسية فضلا عن الجوانب الإدارية والتنظيمية والتسويقية ذات الصلة بالمشروع المعني."

الفقرة الأولى: الضمانات المخولة للشخص العام تجاه الشريك الخاص

يترتب على العقد الذي تبرمه الإدارة العمومية (الشخص العام) مع شركة المشروع مجموعة من الإمتيازات والضمانات، والتي تشمل الحق في الرقابة والتوجيه، والحق في تعديل العقد بالإرادة المنفردة، والحق في إنهاءه، وفي توقيع بعض الجزاءات والحلول محل الشريك الخاص.

أولاً: الرقابة والتوجيه

يملك الشخص العام سلطة المراقبة على تنفيذ عقوده الإدارية والتحقق من مطابقة تنفيذ الشروط المتفق عليها، كما له الحق في توجيه الأعمال على النحو الذي يرقى إلى جودة التنفيذ¹⁹⁸. فالشخص العام المسؤول على عقد الشراكة، له الحق في مراقبة وفحص تنفيذ العقود وهذا الحق رسخه الإجتهد القضائي نظرا لارتباطه الوثيق بالنظام القانوني للعقود الإدارية عامة- وبالعقود الاشغال العمومية خاصة¹⁹⁹.

تنصب عملية المراقبة على أوضاع تنفيذ خاصة بالجوانب التقنية منها، ويتخذ تدخل الشخص العام عدة أشكال، فهو يراقب اختيار المواد من طرف الشريك الخاص، وطرق التنفيذ، من أجل التأكد من سلامة ومطابقة المواد للمواصفات المتفق عليها في بنود العقد²⁰⁰، وتمتد المراقبة الممارسة من طرفه لتشمل المستخدمين، حيث يحرص على احترام الحد القانوني للأجر المنصوص عليه في مدونة الشغل، بالإضافة إلى أنها يملك حق مراقبة أماكن العمل ومدى ملائمتها مع المقتضيات القانونية المعمول بها، فضلا عن مراقبته للمواد ومدى مطابقتها للمواصفات الوطنية والدولية²⁰¹، وتخضع سلطة الرقابة لاعتبارات تراعى فيها حماية المتعاقد من تعسف الشخص العام أو السلطة العمومية من أهمها:

1- لا يجوز للشخص العام وهو بصدد ممارسة الرقابة أن يرمي إلى تحقيق هدف لا يمت بصلة للمرفق العام موضوع التعاقد²⁰².

2- ينبغي ألا تتطور سلطة الرقابة إلى مخالفة موضوع العقد أو تعديله.

3- ألا يتدخل الشخص العام في المرافق الداخلية، وإلا عد ذلك التصرف استغلالا مباشرا للمرفق العام وليس تعاقدًا مع الأفراد²⁰³.

¹⁹⁸ مليكة الصروخ، القانون الإداري، دراسة مقارنة، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة السادسة 2007، ص 340.
¹⁹⁹ - Michel Guibal et Lucien Rapp : « contrats des collectivités locales » édition Français le Febvre – Paris, 2007, p 138.

²⁰⁰ توفيق السعيد، مرجع سابق، صفقات المبرمة من قبل الجماعات المحلية النظام القانوني الجديد"، مطبعة طوب بريس الرباط 2003. ص 141-142.

²⁰¹ - توفيق السعيد، مرجع سابق، ص 145.

²⁰² - محمد الأعرج: "قانون منازعات الجماعات المحلية"، ص 34.

²⁰³ عيد الإلاه المحبوبي : مرجع سابق، ص 251.

ومهما يكن من أمر فإن حق الرقابة والتوجيه مقرر للشخص العام باعتبار كل العمليات المالية التي يمارسها من أجل تنفيذ المشروع المشترك هي أموال عمومية تخضع لأجهزة رقابية إدارية وقضائية، كما سنرى في المحاور التالية من الدراسة. وقد نص المشرع المغربي في الفقرة الأولى من المادة 18 من القانون رقم 86-12 على أنه " يراقب الشخص العام تنفيذ عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص ومدى احترام الشريك الخاص لاسيما لأهداف حسن الأداء وجودة الخدمات وكذا الشروط المتعلقة بلجوء الشريك الخاص لمقاولات أخرى من أجل تنفيذ العقد على أن ينص عقد الشراكة على كيفية تطبيق هذه المراقبة."

وللقيام بمهام الرقابة يحتاج الشخص العام إلى إنشاء لجنة الإشراف تتولى سير مراحل مسطرة الإبرام²⁰⁴، ولفريق من الخبراء والمستشارين (ماليين ، تقنيين، قانونيين...) أما إذا كانت الخبرة غير متوفرة فيجوز الاستعانة بمكاتب الخبرة الدولية وبالقطاع الخاص²⁰⁵. وتكريسا لمبدأ الشفافية، ألزم المشرع الشريك الخاص بتقديم أي وثيقة أو معلومة لمراقبة تنفيذ العقد تحت تصرف الشخص العام، وايضا تقديم تقرير سنوي عن تقدم تنفيذ العقد وفقا للشروط المنصوص عليها في العقد²⁰⁶. إلى جانب ذلك أقر المشرع بخضوع عملية الشراكة بين القطاعين العام والخاص إلى عملية التدقيق ، بدءا من الإعداد وكيفية الإسناد إلى الإبرام والتنفيذ²⁰⁷.

ثانيا: تغيير العقد

إن للإدارة في العقود الإدارية سلطات استثنائية بتطبيقها لقواعد غير مألوفة في عقود القانون الخاص الوفاء بقصد وإشباع الحاجات العامة، ومن ذلك سلطتها في تعديل أو تغيير العقد²⁰⁸ (في بعض الأحيان إجراء تغيير جذري في بنود العقد)، إذ بموجب هذا العقد تملك الإدارة من جانبها وحدها وإرادتها المنفردة، حق تعديل العقد أثناء تنفيذه، كأن تعدل في طرق ووسائل التنفيذ، بحيث يمكنها كلما تبين أثناء التنفيذ أن هناك بعض الثغرات التي تضمنتها المشاريع الأصلية- كعدم مسابرة وسائل التنفيذ المنصوص عليها في العقد للتطورات الحديثة- قامت بتعديل وسائل التنفيذ²⁰⁹، وتعتبر هذه التعديلات المتاحة لها

204 نصت المادة 10 من مرسوم 13 ماي 2015 على: " بعد توصلها بقرار المصادقة بالإيجاب المنصوص عليه في المادة 4 من هذا المرسوم، تقوم السلطة المختصة المعنية بإنشاء لجنة الإشراف على مشروع الشراكة بين القطاعين العام والخاص المعني.

تتولى لجنة الإشراف تتبع سير مراحل مسطرة إبرام عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص وإخبار، عند الاقتضاء، السلطة المختصة المعنية بأي خلل أو علة تشوب هذه المسطرة.

205 تنص الفقرة الثالثة من المادة القانون رقم 12-86: " يمكن للشخص العام الاستعانة بأي خبير من اختياره

206 الفقرة الأخيرة من المادة 18 من القانون 12-86.

207 المادة 28 من القانون 12-86.

208 بخلاف باقي الأنواع الأخرى من العقود الإدارية بصفة عامة و عقود الأشغال بصفة خاصة (الصفقات العمومية والتدبير المفوض)، اختار المشرع عبارة تغيير العقد" بدل "تعديل العقد" في المادة 23 من القانون 12-86، وهي صيغة غير دقيقة.

209- توفيق السعيد، مرجع سابق، ص 146.

مرغوبا فيها نظرا لكونها تضيفي المرونة اللازمة على تنفيذ العقود ويتيح لها الإستفادة من التقنيات الحديثة وضمان الجودة في المشاريع المنجزة.

غير أنه في بعض الحالات قد تتعسف الإدارة في استعمال هذا الحق مما يؤدي إلى إرهاب كاهل المتعاقد معها. لذا وضع المشرع ضوابط²¹⁰ يتعين على الإدارة التقيد بها قبل اللجوء إلى تغيير العقد ، كما أعطى المشرع لكلا الطرفين (الشخص العام والشريك الخاص) حق تغيير العقد²¹¹، إلا أنه اشترط في تغيير العقد من طرف الشريك الخاص، أن تتم الموافقة عليه من طرف الشخص العام، في حين ان التغيير من طرف الشخص العام فهو حق مطلق له، لا يخضع لأي موافقة من طرف الشريك الخاص.

هكذا يبدو أن الغاية الأساسية من تمتيع الإدارة بسلطة التعديل الإنفرادي للعقد هو تحقيق المصلحة العامة وضمان استمرارية المرفق العام، إلا أن هذا الإمتياز لا يعني بالضرورة أن هذه السلطة مطلقة دائما هناك قيود نابعة من التقيد باحترام لجوهر موضوع العقد، فلا يمكن للشخص العام إصدار أمر بتعديل بنود العقد، إذا كان هذا التعديل سيؤدي إلى إرهاب الشريك الخاص ويتجاوز إمكانياته المالية، وبصفة عامة لا يمكن تغيير العقد إلا في إطار الشروط التالية²¹²:

- 1- لا يمكن لأي تغيير أن في العقد أن يؤثر على طبيعة المشروع.
- 2- لا يمكن لأي تغيير في العقد أن يؤدي إلى اختلال في توازن العقد.

ويقتضي مبدأ توازن العقد بين الشخص العام والشريك الخاص، ومبدأ المسؤولية التعاقدية دون خطأ صادر من جانب الشخص العام، أن يتم تعويض الشريك الخاص من طرف الشخص العام جراء التعديلات التي قام بها بصورة انفرادية والتي ألحقت أضرارا مالية للشريك الخاص. وتسببت في قلب اقتصاديات العقد واختلال توازنه المالي²¹³.

ثالثا: إنهاء العقد

في بعض الأحيان لا يبقى عقد الشراكة حتى ينتهي نهاية طبيعية بالتنفيذ أو بانقضاء المدة المحددة له، بل يحدث أن ينتهي نهاية غير طبيعية، (تتجسد في الفسخ)، ويقصد بالنهاية غير العادية لعقود الشراكة انتهائها قبل موعدها المحدد في المدة المتفق عليها في العقد بين الشخص العام والشريك الخاص فقد

²¹⁰ باستثناء ما يمكن أن يخضع له من شروط أبرزها احترام النظام العام وتحقيق المصلحة العامة، وبعض الاجراءات مثل الاشعار والتحديد والتوصيف. وقد حدد القانون 12-86 (م 23) على اللجوء إلى عقد ملحق ينظم سلطة الادارة في تعديل بعض جوانب العقد لدواعي المصلحة العامة.

²¹¹ تنص المادة 19 من القانون 12-86: "يحدد عقد الشراكة الشروط التي يتم وفقها إدخال التغيير المذكور بطلب من كلا الطرفين".

²¹² الفقرة الثالثة من المادة 23 من القانون 12-86

²¹³ زين الدين بلال أمين: المسؤولية الإدارية التعاقدية وغير التعاقدية، دراسة دار الفكر الجامعي، الطبعة الاولى، 2001 ص 575.

تطرق المشرع لحالات وشروط الفسخ المسبق، فتكون هذه النهاية إما باتفاق الطرفين، أو بقرار من الشخص العام²¹⁴.

1: نهاية العقد باتفاق الأطراف

ويكون الفسخ باتفاق الطرفين، في حالات حصرها المشرع في المادة 26 من القانون رقم 12-86 وهي:

- **القوة القاهرة** : إذا لم يتمكن الطرفان من التوصل إلى اتفاق بشأن أي تعديل لعقد الشراكة بينهما، جاز لأي من الطرفين إنهاء هذا العقد في أي وقت لاحق فيما بعد بموجب إشعار ذي أثر فوري للطرف الآخر.

- **اختلال توازن العقد**: تنتج بعض حالات الإخلال ببنود العقد، فيمكن للشريك الخاص فسخ عقد الشراكة، في الحالات التي يثبت فيها تقصير من قبل الشخص العام كإخلاله بالتزاماته التعاقدية²¹⁵، على نحو يجعل الشريك الخاص غير قادر على الوفاء بالتزاماته التعاقدية أو تجعل مهمته غير ذي جدوى اقتصادية أو عملية، كما يمكنه طلب الفسخ إذا تجاوزت الإدارة حدودا معينة في تعديل العقد، بالإضافة إلى الحالات التي تكون خارجة عن إرادة الأطراف المتعاقدة وتجعل تنفيذ العقد أمرا مستحيلا²¹⁶.

قد وضعت هذه الحالة لخلق نوع من التوازن في العلاقات التعاقدية بين الشخص العام والشريك الخاص، ويجدر التنكير أن نهاية العقد بطلب من الشريك لا تخرج عن دائرة الحقوق التي منحها القانون، لذلك فإنه يملك حق فسخ العقد متى أخل الشخص العام بالتزاماته اتجاهه، وأيضا يتم الفسخ في حالة تقصير الشريك الخاص في أداء التزاماته التعاقدية مما يؤثر سلبا على استمرارية الخدمة العمومية ويؤثر في النهاية على مبدأ توازن العقد.

- **لسبب تقتضيه المصلحة العامة**: ينتهي عقد الشراكة بين القطاع العام والخاص بقرار فسخه من قبل الشخص العام، و بإرادته المنفردة، متى تطلبت المصلحة العامة ذلك باعتبار أن قواعد المصلحة العامة أسمى من أي قواعد ذات أصل تعاقدية وفي هذا الإطار يذهب جانب من الفقه الفرنسي²¹⁷، إلى أن الشخص العام يستطيع إنهاء العقد في أي وقت إلا إذا وجد نص يمنع ممارسته لهذا الحق.

²¹⁴ المادة 26 من القانون رقم 12-86.

²¹⁵ يمكن ان ندرج بعض حالات التقصير في : التقاعس عن دفع المبالغ المستحقة للشريك الخاص لمدة تفوق ما هو متفق عليه -إخلاله بالتزاماته تجاه الشريك الخاص بتنفيذ التسهيلات وإزالة المعوقات التي تعترض المشروع- الإخلال بالتزامه تجاه حماية شركة المشروع...الخ

²¹⁶- Pierre Jean Jouguet et Daniel Chabanol« Marchés des travaux sagnitaire » collection de l'actualité juridique 2^{ème} édition publication du moneteur, 1994, p 216.

²¹⁷ - Revero-jean et Waline Jean : «Droit administratif » 14^{ème} édition Dalloz, Paris, 1992, p 115

- **الفسخ بالتراضي:** إذا كانت إرادة الأطراف قادرة على إنشاء الإلتزام، فإنها في المقابل يمكن لها أن تنتهي العمل به وذلك برضا الأطراف المتعاقدة حيث يتم إنهاء الصفقة قبل تنفيذ موضوعها وقبل حلول أجلها وذلك بتوقيع الأطراف المتعاقدة على هذا الإنهاء، وترتيب حقوق الشريك الخاص بحصوله على المبالغ المتبقية في ذمة الشخص العام مع حساب الضريبة على القيمة المضافة، وتعويض الشريك الخاص في بعض الأحيان، كما يمكن لأطراف الإتفاق إنهاء العقد دون ترتيب أي أثر على الأطراف المتعاقدة²¹⁸.

2- فسخ العقد من طرف الشخص العام

فضلا عن الإمتياز المقرر للشخص العام في حالة تحقيق المصلحة العامة، يمكن للشخص العام أن يلجأ إلى فسخ العقد نتيجة خطأ جسيم يرتكبه الشريك الخاص²¹⁹. ويشمل الخطأ الجسيم، تصرفات غير قانونية مثلا كالرشوة والفساد والتزوير والاختلاس والغش والتدليس²²⁰، وقد نصت الفقرة الثالثة من المادة 26 من القانون رقم 12- 86 على ضرورة تضمين بنود عقد الشراكة أوصاف الخطأ الجسيم وأن يحدد حالات القوة القاهرة، واختلال توازن العقد، وشروط أخرى مرتبطة بفسخ العقد.

وإذا كان الفسخ يحقق مصلحة عامة، فلا يمكن للشخص العام فسخ العقد في جميع الحالات، إلا بعد توجيه إنذار للشريك الخاص المخل بالتزاماته، ومباشرة بعد فسخ العقد يكون الشخص العام ملزم بأن يعيد مسطرة إسناد العقد في أسرع وقت ممكن لشريك آخر أو الحلول محله وفقا لمقتضيات القانون المتعلق بالشراكة بين القطاعين العام والخاص. لأن أي تأخير من شأنه أن يرتب زيادة في النفقات والتكاليف بفعل تطور الظروف الإقتصادية، وتعطيل إنجاز المشروع، هذا ما يجعل مسألة تنفيذ العقد محفوفة بكثير من المخاطر قد تعطل تسريع عجلة التنمية، خاصة وأن الأسعار تعرف تقلبا مستمرا.

وقد أقر المشرع في المادة 26 من القانون رقم 12- 86 على ضرورة تضمين عقد الشراكة بنودا تتعلق بالتعويضات في حالات القوة القاهرة أو اختلال توازن العقد أوفي حالات الفسخ بالتراضي.

²¹⁸Pierre-Jean Jouguet et Daniel Chanbanol : op.cit, p p 212-213.

²¹⁹ الفقرة الثانية من المادة 26 من القانون 12- 86
²²⁰ يوسف بلشهب : مرجع سابق، ص 133.

رابعاً: الحلول محل الشريك الخاص

من أهم التقنيات المستحدثة والتي أدخلها المشرع على نظام العقود الادارية، نجد تقنية استبدال أو الحلول محل الشريك الخاص. وقد أقرها المشرع في القانون رقم 12- 86 ، حيث تجد أساسها في مبدأ استمرارية المرفق العام في أداء خدماته العام للجمهور (المواطنين والمرتفقين). فيجوز للشخص العام استبدال الشريك الخاص و إحلال شريك آخر محله وذلك في حالات حددها المشرع في²²¹ :

- الإخلال الخطير بالالتزامات والمعايين بصفة قانونية، ولا سيما فيما يتعلق بأهداف حسن الأداء المنوطة بالشريك الخاص.

- وقوع أحداث أخرى تبرر الفسخ المسبق للعقد.

- يتم هذا الحلول وفق نفس شروط تنفيذ العقد الأصلي.

وقد أضاف المشرع حالة أخرى تتجلى في قيام الشخص العام باستبدال الشريك الخاص، بناء على طلب من المؤسسات الممولة للمشروع المشترك، في حالة إخلاله (الشريك الخاص) بالتزاماته التي من شأنها المس بمبدأ استمرارية المرفق العام تجاه المؤسسات المالية والمعايين قانونياً²²².

الفقرة الثانية: نظام العقوبات في مجال الشراكة بين القطاعين العام والخاص

يستطيع الشخص العام على خلاف ما هو موجود في القانون الخاص أن يوقع على المتعاقد (الشريك الخاص) المقصر في التزاماته تجاه المشروع المشترك، بعض الجزاءات حسب خطورة المخالفة، دون اللجوء إلى القضاء، و هذه السلطات القاسية التي يتمتع بها الشخص العام تجاه الشريك الخاص، لا تهدف فقط إلى رده عند الإخلال بالتزاماته، بل أيضا للحصول على جودة كبيرة للأشغال.

ونلاحظ أن المشرع المغربي أيضا منح للشخص العام سلطات مهمة يستمدها من امتيازات السلطة العمومية، في مواجهة المتعاقد الذي يخل بالتزاماته التعاقدية، حيث تنص المادة 19 من قانون الشراكة بين القطاعين العام والخاص على أن العقد يجب أن يتضمن أحكاما بشأن الجزاءات التي تطبق على الشريك الخاص في حال الإخلال بالتزاماته، لا سيما في حال عدم احترامه للأهداف المرتبطة بحسن الأداء. ونشير هنا إلى ان المشرع لم يحدد هذه الجزاءات ولا أنواعها ولا المساطر التابعة لها، كما أن قراءة

²²¹ من الفقرة الأولى إلى الفقرة الرابعة من المادة 21 من القانون رقم 12- 86 المتعلق بالشراكة بين القطاعين العام والخاص.

²²² الفقرة الأخيرة من المادة 21 القانون رقم 12- 86.

متأنية للمرسوم التطبيقي للقانون 12-86²²³ ، تؤكد عدم إدراج مواد متعلقة بتحديد هذه الجزاءات وبكيفية تطبيقها، مما يحيل إلى أن الإرادة الإتفاقية للأطراف المتعاقدة هي المحددة في ذلك.

على العموم واتباعا لما هو متداول في جميع العقود الإدارية المتعلقة بالشراء العمومي هناك أنواع للجزاءات:

أولاً: الجزاءات العقدية والجزاءات غير العقدية

تتنوع الجزاءات التي يتخذها الشخص في حق الشريك الخاص إلى جزاءات عقدية نابعة من العقد نفسه أي أنه يكون منصوصا عليها في بنود عقد الشراكة²²⁴، ثم جزاءات غير عقدية يمكن بموجبها للشخص العام ، توقيع جزاءات على المتعاقد حتى ولو لم ينص عليها العقد ، وهذا الأمر يفرضه ضرورة الحفاظ على الصالح العام ، و ضرورة سير المرفق العام.

غير أن سلطة الشخص العام في توقيع الجزاءات ليست مطلقة²²⁵، بل مقيدة بعدة ضمانات أقرها المشرع لصالح المتعاقد، حيث اشترط ضرورة احترام مسطرة إشعار الشريك الخاص بالجزاءات المنوي تطبيقها ضده²²⁶ وذلك بواسطة إنذار يبلغ إليه ويمنح له أجل لذلك قبل تطبيق الجزاءات المنصوص عليها²²⁷. ويعتبر الإنذار من الاجراءات الشكلية الاساسية التي لا يمكن مواخذة المتعاقد على ممطالته في التنفيذ إلا عن وقت إنذاره²²⁸.

من جهة أخرى يترتب على هذه الجزاءات آثار قانونية أخرى ، حيث يمكن للشريك الخاص أن يلجأ إلى القضاء أو التحكيم²²⁹ و الوساطة الإتفاقية للطعن في قرار الجزاء، كلما اعتبر أن هذا الإجراء يشكل تعديا على حقوقه، ومن شأنه أن يؤثر على التوازن المالي للعقد، فهذا الحق من النظام العام.

و تتميز الجزاءات الموقعة من قبل الشخص العام بأربعة خصائص:

1- حق الشخص العام في توقيع الجزاء بنفسه؛

2- سلطة الشخص العام في توقيع الجزاءات ثابتة و لو لم ينص عليها العقد؛

²²³ المرسوم رقم 2.15.45 الصادر بتاريخ 13 ماي 2015 المتعلق بتطبيق قانون الشراكة بين القطاعين العام والخاص رقم 12-86. ²²⁴ إذن من حيث المبدأ فقها و قضاء أن الجزاءات التي يجوز توقيعها على الشريك الخاص هي تلك التي تنص عليها الوثائق التعاقدية دون غيرها ، أما في حالة عدم وجود نص في الوثائق التعاقدية يخول للشخص العام استعمال الجزاء المناسب تجاه المتعاقد معها ، وإن كان ليس في الجائز قانونا أن تستعمل الشخص العام جزاءات أخرى نابعة من الإرادة المنفردة.

²²⁵ يوسف بلشهب: مرجع سابق، ص 128.

²²⁶ الفقرة الثانية من المادة 19 من القانون رقم 12-86

²²⁷ يوسف بلشهب: مرجع سابق ، ص 128.

²²⁸ يوسف بلشهب، مرجع سابق، ص 128.

²²⁹ تنص المادة 27 من القانون رقم 12-86 على أنه: " يمكن أن ينص الطرفان في العقد المبرم بينهما على اللجوء إلى مسطرة التحكيم من أجل إيجاد حل لنزاع قد ينشأ بينهما خلال مرحلة إبرام العقد أو تنفيذه أو قسخته."

3- ضرورة إنذار الشريك الخاص قبل اتخاذ الجراء؛

4- خضوع الشخص العام لرقابة القضاء.

ثانيا: الجزاءات المالية والجزاءات الضاغطة

1- **الجزاءات المالية:** تشمل الجزاءات المالية كلا من الغرامات و التعويضات، و هنا إن كانتا تشتركان في كون كل منهما يضع كاهل المتعاقد التزاما بدفع مبلغ من المال للإدارة فإنهما تختلفان شيئا ما.

فالغرامة هي بمثابة جزاء جزافي يوقعه الشخص العام دون أن تكون ملزمة بإثبات أن ضررا ما قد أصابها أو خسارة قد لحقتها. في حين أن التعويض يشارك مثيلة في القانون المدني ، و يقدر وفقا للضرر الحقيقي الذي لحق ب الشخص العام ، وقد نص المشرع المغربي على ضرورة تضمين العقد للجزاءات في حالة عدم احترام الالتزامات العقدية وأيضا في حالة عدم دفع أجرة الشريك الخاص²³⁰.

يعتبر التعويض الجزاء الأصيل للإخلال بالالتزامات التعاقدية في مجال العقود الإدارية ، و يشترط لقيام التعويض ضرورة وجود ضرر يمس الشخص العام لكي ينعقد ، و يقدر على أساس قيمة الضرر الذي لحق فعلا بالشخص العام و يؤخذ في هذا المجال مقدار مساهمته في الضرر و هو يشمل ما لحقه من خسارة و ما فاته من كسب ، و يكون هذا التقدير خاضع لرقابة القضاء.

2- **الجزاءات الضاغطة:** تعتبر هذه الجزاءات من أخطر الجزاءات التي يتعرض لها الشريك الخاص، فتمارس الإدارة هنا سلطة الحلول محل الشريك، وذلك باستبدال الشريك الخاص بشريك آخر يحل محله²³¹. ويكون في حالات مثل:

- إذا أدلى المترشح بتصريح بالشرف غير صحيح أو مستندات مزورة أو إذا تبين القيام بعمليات غش أو رشوة أو انتهاكات متكررة للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل، وبصرف النظر عند الاقتضاء عن المتابعات الجنائية²³².

- إذا أخل بشرط من شروط العقد أو امتنع عن الامتثال للأوامر المصلحية.

- عدم احترام أجل و مدة التنفيذ المتفق عليها في الوثائق التعاقدية، كالتأخر في بدء الأشغال العمومية، أو عدم الإمتثال للجدول الزمنية المتفق عليها.

²³⁰ البند 11 من المادة 12 من القانون 12-86

²³¹ المادة 21 من القانون 12-86

²³² المادة 24 من مرسوم 13 ماي 2015.

وفي حالات ارتكاب الشريك الخاص لخطأ جسيم أو ارتكابه لاختفاء متكررة لدرجة تجعل الشخص العام فاقدا للأمل في حسن تنفيذ التعاقد معه لالتزاماته مستقبلا و بالتالي يجوز للشخص العام إقصاؤه مؤقتا أو نهائيا من قائمة المترشحين من جميع مساطر إبرام عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص التي يتم طرحها من طرف السلطة المختصة المعنية، بمقرر للوزير المعني بالمشروع²³³.

ويمكن تمديد مفعول هذا الإقصاء²³⁴ إلى جميع عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص التي تبرمها الدولة والمؤسسات العمومية التابعة للدولة والمقاولات العمومية، بموجب مقرر لرئيس الحكومة باقتراح من الوزير المكلف بالمالية بعد أخذ رأي لجنة الشراكة بين القطاعين العام والخاص²³⁵، وينشر هذا المقرر لزوما ببوابة الصفقات العمومية²³⁶.

مهما يكن من أمر، فإن الشخص العام يتمتع في مختلف أنظمة الشراء العمومي، إزاء المتعاقد الشريك الخاص معه بسلطات لا يوجد لها مثيل في العلاقات التي تجمع المتعاقدين العاديين، بعضهم ببعض، فهو لا يتقيد بمبدأ العقد شريعة المتعاقدين، إلا بالقدر الذي يتفق فيه هذا المبدأ مع تحقيق الصالح العام.

كما أن استعمال الشخص العام لسلطاته التقريرية في إنهاء العقد قد يدفعه إلى التعسف والشطط، مما يؤثر على إنعاش الإستثمار بالمغرب، وتكون له عواقب وانعكاسات سلبية على الصالح العام، ما يجعل دراسة أنظمة الرقابة المفروضة على عقود الشراكة عام – خاص وأنظمة فض النزاعات لإعادة التوازن المالي للعقد، أمرا مهما لمعرفة ما إذا كانت هذه المراقبة تحد من الإخلالات التي تمسها، أهمية دور القضاء كآلية زجرية للحيلولة دون الإخلال بالنصوص والقوانين الجاري بها العمل.

²³³ البند أ من المادة 24 من مرسوم 13 ماي 2015.

²³⁴ البند ب من المادة 24 من مرسوم 13 ماي 2015 .

²³⁵ المنصوص عليه في المادة 4 من مرسوم 13 ماي 2015.

²³⁶ تنص الفقرة الأخيرة من المادة 24 من مرسوم 13 ماي 2015 على: " يجب أن تكون المقررات المنصوص عليها في البندين (أ) و (ب) من

هذه المادة معللة ويتم تبليغها إلى المترشح المعني.

يتم نشر مقرر رئيس الحكومة المنصوص عليه في البند (ب) أعلاه في بوابة الصفقات العمومية.

❖ المطلب الثاني: نظام الرقابة في عقود الشراكة

تعكس مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص، السياسة الاقتصادية والتوجهات الاجتماعية والتنمية للدولة ، كما أنها تعتبر محركا للاستثمار الداخلي والخارجي ، مما يستدعي توفير مناخ ملائم لجلب هذه الاستثمارات، وتوفير تقنيات وأليات رقابية تعد صمام الأمان لتحقيق تلك الأهداف. لذا الرقابة هي مجموعة من التقنيات والأليات الهدف منها كشف الشوائب والإختلالات في الوقت المناسب واتخاذ التدابير بصدد هذه الإختلالات وتصحيحها حماية للمال العام.

وتصب الرقابة في اتجاه واحد وهو تدبير الأموال العمومية والمحافظة عليها، وضمن أحسن لاستخدامها (237). وباعتبار أن عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص هي نفقة من النفقات العمومية فإنها تخضع لرقابة واسعة الهدف منها هو ضمان مطابقة عقد الشراكة للأهداف المنشودة من وراء إبرامه، ومطابقته للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل. وتخضع عقود الشراكة لرقابة إدارية تتولاها أجهزة إدارية (الفرع الأول) ورقابة قضائية تتولاها جهات قضائية (الفرع الثاني).

الفرع الأول : الرقابة الإدارية في مجال عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص

تستند ممارسة الرقابة على المال العام في المغرب الى العديد من النصوص القانونية، كما تعتمد على مجموعة من الأجهزة التي تختلف من حيث طبيعتها وأدوارها وأساليب عملها. لكنها تلتقي في الهدف من وراء إحداثها، وهو الحرص على تأمين الإستثمار السليم للمال العام ، والتصدي للانحرافات والتجاوزات التي يمكن أن تعترض عمليات ادارته والسعي الى تصحيحها. لذا تعتبر الرقابة الإدارية هي رقابة ذاتية أو داخلية تتولى في إطارها الإدارة بنفسها مراقبة مدى شرعية تنفيذها للعمليات المالية (الفقرة الأولى)، وهي رقابة أيضا تمارس بواسطة هيآت إدارية خارجية،(الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى : الرقابة الإدارية الداخلية

يقصد بالرقابة الإدارية الداخلية، تلك الرقابة التي تتم من قبل نفس الإدارة المعنية بعقد الشراكة، وتتجلى في مراقبة السلطة الرئاسية والتي تمارس بالتدرج انطلاقا من رئيس الحكومة الذي يوجد في قمة هرم السلطة الإدارية إلى الوزير المعني وصولا إلى المسؤول عن المرافق العامة التابعة له، وهي تمارس من الأعلى الى الأدنى وكل في مجال اختصاصه.

²³⁷-Said Oujemâ : « le contrôle des finances Ruble au Maroc » édition Wallada, casablanca, p 25.

أولاً: السلطة الرئاسية

يقصد بالسلطة الرئاسية في هذا المجال السلطة المسؤولة عن إبرام عقد الشراكة، سواء أقامت بنفسها بهذا الإبرام أو فوضت فيه الى أشخاص تابعين لها للقيام بذلك. وتمارس هذه السلطة رقابتها للتأكد من شرعية إجراءات إبرام العقد²³⁸، في ما إذا تمت احترام المبادئ ومقاييس اختيار نائل العقد، وطرق ومساطر الإبرام. وتكون رقابة الشخص العام إما رقابة تلقائية أو بناء على شكاية المتنافسين، أو رقابة تقنية (التدقيق).

أ- الرقابة التلقائية:

بعد توصل الشخص العام بقرار المصادقة بالإيجاب ، تقوم السلطة المختصة المعنية بإنشاء لجنة الإشراف على مشروع الشراكة بين القطاعين العام والخاص²³⁹ المعني. وتتولى لجنة الإشراف تتبع سير مراحل مسطرة إبرام عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص وإخبار، عند الاقتضاء، السلطة المختصة المعنية بأي خلل أو علة تشوب هذه المسطرة، كما تتولى السلطة المختصة المعنية رئاسة لجنة الإشراف التي تضم الأعضاء التاليين²⁴⁰:

- ثلاثة (3) ممثلين عن السلطة المختصة المعنية المكلفة بالمشروع.

- ممثلين (2) عن الوزارة المكلفة بالمالية.

يمكن للسلطة المختصة المعنية أن تدعو، بصفة مؤقتة وأدائمة، أي مستشار أو خبير ترى في مساهمته فائدة. واستثناء من أحكام هذه المادة، يمكن للسلطة المختصة المعنية أن لا تقوم بإنشاء لجنة الإشراف على مشروع الشراكة بين القطاعين العام والخاص في إطار المسطرة التفاوضية.

ومن مهام هذه اللجنة:

التأكد من احترام مبادئ حرية الولوج الى الطلبات العمومية والمساواة في التعامل مع المتنافسين والشفافية في اختيار نائل العقد مع مراعاة أفضل العروض. من حيث الجدوى الاقتصادية ودرجة التعقيد.

- التيقن من حسن اختيار الطريقة الملائمة لإبرام العقد ويتعلق الأمر بطلب العروض (الحوار التنافسي، المسطرة التفاوضية) الذي يتم تبعا لطبيعة موضوع الشراكة.

²³⁸ المادة 18 من القانون رقم 12-86 كما أسلفنا سابقا عند الحديث عن المراقبة والتوجيه.

²³⁹ المادة 10 من مرسوم ماي 2015

²⁴⁰ المادة 10 من مرسوم ماي 2015

- التأكد من حسن تطبيق مقتضيات المسطرة بالنسبة للطرق إبرام عقد الشراكة خاصة ما يتعلق بالإعلان عن العقد ونظام الاستشارة.

كما يختص الشخص العام بمراقبة تنفيذ عقد الشراكة، إلا أن قانون المتعلق بالشراكة بين القطاعين العام والخاص، ترك المجال لحرية الأطراف في تحديد كفاءات هذه المراقبة وأكد على التنصيب عليها ضمن مقتضيات عقد الشراكة²⁴¹.

-ب الرقابة بناء على شكاية المتنافس

كقاعدة عامة فإن الرقابة التي تمارسها السلطة الرئاسية على عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص تتم من تلقاء نفسها، وإما تلك التي تباشرها بناء على شكاية المتنافس، حيث يحق لكل متنافس وضع شكاية وفقا للشروط والأجال المحددة في نظام الإستشارة²⁴² وللوزير المعني انطلاقا من تلك الشكاية أن يأمر بتصحيح العيب الذي تمت ملاحظته أو يقرر إلغاء المسطرة إلا أنه قبل اتخاذ هذا القرار يمكنه توقيف مسطرة طلب العروض ويجب ألا يؤدي التوقيف إلى إلحاق ضرر بالمتنافس.

كما يجوز للسلطة المختصة المعنية في أي وقت، دون أن تتحمل أية مسؤولية اتجاه المترشحين، إلغاء مسطرة إبرام عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص بقرار معلل وموقع منها إذا تبين ما يلي:²⁴³

- أن المعطيات الاقتصادية أو التقنية للمشروع موضوع الدعوة إلى المنافسة قد تغيرت بصفة جوهرية.
- أن ظروف استثنائية قد حالت دون ضمان التنفيذ العادي للمشروع.
- أن العروض المقدمة تتجاوز اعتمادات الميزانية المرصودة للمشروع.
- استحالة تصحيح خلل إجرائي تم الكشف عنه²⁴⁴.

-ج- الإفحص والتدقيق الداخلي

تنصب مهمة التدقيق الداخلي على التأكد من صدق التطبيق والإنجاز الإداري والتقني والمالي للعقد. وتقوم به مجموعة أو هيئة مختصة من موظفي الإدارة المعنية بمشروع الشراكة عام – خاص. فيكون تدقيقا داخليا، كما يمكن أن يكون تدقيقا خارجيا، والفرق بينهما يكون في الجهة التي تقوم به، أمن داخل

²⁴¹ تنص المادة 18 من القانون 12- 86 على أنه: " يراقب الشخص العام تنفيذ عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص ومدى احترام الشريك الخاص لاسيما حسن الأداء وجودة الخدمة المتفق عليها، وكذا الشروط المتعلقة بلجوء الشريك الخاص لمقاولات أخرى من أجل تنفيذ العقد على أن ينص عقد الشراكة على كفاءات تطبيق هذه المراقبة."

²⁴² المادة 13 من مرسوم 13 ماي 2015

²⁴³ المادة 22 من مرسوم 13 ماي 2015

²⁴⁴ يتعين على السلطة المختصة المعنية إبلاغ قرار إلغاء المسطرة للأسباب المذكورة أعلاه، إلى المترشحين كتابة أو بأية وسيلة إخبارية يمكن التحقق من تاريخ إصدارها. الفقرة الأخيرة من المادة 22 من مرسوم 13 ماي 2015.

الإدارة المعنية أم من خارجها، وغاية كليهما التأكد من صدق البيانات المدونة في السجلات والملفات الإدارية والمالية، وما تعكسه في الواقع العملي من تطبيقات وممارسات.

وقد أكد القانون المتعلق بالشراكة بين القطاعين العام والخاص، بضرورة خضوع عقود الشراكة في مختلف مراحلها لعملية التدقيق، إذ نصت في المادة 28 منه على أنه: " يطبق التدقيق على شروط وكيفيات إعداد عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص، وإسناده وتنفيذه. " حيث أن الشراكة تمر بثلاث مراحل أساسية، فمرحلة الإعداد لها بعد استراتيجي ومرحلة الإبرام لها بعد قانوني، أما مرحلة التنفيذ فلها بعد تقني عملي. لذا وجب أن تخضع كل مرحلة للتدقيق باعتباره آلية رقابية من مميزات أنها تحد من إسراف المال العام كما تضمن هذه الآلية نجاح المشاريع المشتركة موضوع عقد الشراكة²⁴⁵.

وللقيام بمهمة التدقيق، فإن الأمر يتطلب طاقما من الخبراء والمستشارين²⁴⁶، يكون معظمهم من التقنيين، بالإضافة إلى مستشار مالي وآخر قانوني، وذلك بحسب طبيعة المشروع. أما إذا كانت الخبرات المطلوبة غير متوفرة لدى الشخص العام، فإنه يمكن لهذا الأخير الاستعانة بخبرات القطاع الخاص²⁴⁷، على أن يأخذ بعين الاعتبار عدة شروط من قبيل التخصص والحياد والخبرة.

وتكريسا للشفافية، ألزم المشرع الشريك الخاص بأن يضع أي وثيقة أو معلومة لمراقبة تنفيذ العقد تحت تصرف الشخص العام، وذلك حتى يتمكن من القيام بدوره الرقابي على أحسن وجه²⁴⁸. وفي نفس السياق أكد المشرع على ضرورة تقديم الشريك الخاص بصفة منتظمة للشخص العام تقريرا سنويا عن تقدم تنفيذ العقد وفقا للشروط المنصوص عليها في العقد.

ومن أمثلة تلك الوثائق البيانات الاقتصادية والمحاسبية، وتتضمن بيان الدخل السنوي للمشروع موضوع العقد للسنة المنصرمة، حساب تحليلي لاستغلال المشروع يقدم توزيعا تفصيليا لمختلف الأنشطة، عرض التغييرات الطارئة على الممتلكات غير المنقولة التي تمت في إطار العقد وجدول استخدامها. النسب السنوية للمردودية الاقتصادية والمردودية الداخلية للمشروع، وكذا توزيع تكلفة الموارد الذاتية وتكلفة الديون المتعلقة بتمويل الممتلكات والأنشطة الشاملة بالعقد. كما يتتبع الشخص العام المؤشرات المتعلقة ب:

- المواعيد النهائية لإنجاز المنشأة أو البنية التحتية أو الخدمة موضوع العقد؛

- أهداف حسن الأداء؛

²⁴⁵ يوسف بلشهب : مرجع سابق، ص 127

²⁴⁶ يوسف بلشهب : مرجع سابق، ص 126

²⁴⁷ تنص الفقرة الثالثة من المادة 18 من القانون رقم 12-86 على أنه: " يمكن للشخص العام الاستعانة بأي خبير من اختياره."

²⁴⁸ الفقرة الرابعة من المادة 18 من القانون رقم 12-86

- نسبة إنجاز العقد المسندة على المقاولين من الباطن؛
- عند الإقتضاء تتبع تحصيل الموارد من طرف الشريك الخاص من المرتفقين و/ أو المستخلصة من استغلال المنشآت، الممتلكات والتجهيزات المرتبطة بالمشروع؛
- الشكايات وأهم الحلول المقترحة؛
- الجزاءات المطبقة على الشريك الخاص والتي تم تحصيلها وتلك التي لم يتم أدائها.
- وعلى العموم يسعى التدقيق الداخلي إلى تحقيق الأهداف التالية :
- معرفة ما إذا كانت الإجراءات والأساليب المستخدمة ملائمة لبلوغ الأهداف المبتغاة؛
- وضع التوصيات والإقتراحات لتحسين أو تعديل الإجراءات المنتهجة وطرق العمل ذاتها بحيث تصبح أكثر فعالية لتحقيق الأهداف المرجوة. وقد تقترح تعديل بعض الأدوات الرقابية المتبعة ووضع ضوابط جديدة لها، وقد ترى تطوير الضوابط الموجودة والإحتفاظ بأخرى، وقد تشمل التوصيات حتى مسألة البدء في إجراءات المتابعات اذا تبين لها خروقات وانحرافات مالية وإدارية؛
- التأكد من حسن قيام السلطة المفوض لها بالمراقبة من قيامها بدورها الإيجابي والفعال؛
- وقد تشمل مهمة التدقيق حتى التأكد من صلاحيات السلطة الرئاسية في قيامها بدورها الرقابي، والتأكد كذلك من مدى التزامها بالإجراءات وأساليب انجاز الأعمال لتحقيق أفضل النتائج بأقل التكاليف وأجود الخدمات. وهذا النوع من الرقابة إن كانت أهمية بالغة في مجال القطاع الخاص، إلا أن الزامية نهجه تعرف مجموعة من العراقيل في القطاع العام بسبب عدم تقبل الإدارة لأسلوب النقد الذاتي .

ثانيا المفتشية العامة²⁴⁹

تقوم المفتشية العامة²⁵⁰ بدور المراقبة نيابة عن السلطة الرئاسية المختصة، وبالتالي فهي غير المفتشية العامة للمالية. ويدخل نظام التفتيش فيما يسمى بالمراقبة الداخلية، ويساعد على اختصار البعد الجغرافي بين من بيده سلطة التقرير في الإدارة المركزية، ومن يعمل على التنفيذ في الأقاليم غير الممركزة.

تناط بالمفتشية العامة مهام تفتيش ومراقبة وتدقيق وتقييم تدبير المصالح المركزية واللاممركزة للوزارة²⁵¹، وفي هذا الإطار ، يعهد إليها بالخصوص المهام التالية :

²⁴⁹ المرسوم رقم 2.11.112 الصادر في 23 يونيو 2011 والمتعلق بالمفتشيات العامة للوزارت، الجريدة الرسمية عدد 5960 الصادرة بتاريخ 14 يوليوز 2011، ص 3386.

²⁵⁰ تنص المادة 1 من مرسوم 23 يوليوز 2011، المتعلق بالمفتشيات العامة للوزارت: " تخضع المفتشية العامة للوزارة مباشرة لسلطة الوزير ، ويسيرها مفتش عام وفق مقتضيات هذا المرسوم.

* في مجال التفتيش والمراقبة ، ب :

- السهر على سلامة تطبيق النصوص التشريعية والتنظيمية وعلى حسن تدبير الأموال العمومية ؛
- إجراء المراقبات والتدقيقات الداخلية المتعلقة بتهيئ وإبرام وتنفيذ الصفقات العمومية طبقا للمقتضيات التنظيمية الجاري بها العمل.
- التحري في الشكايات والتظلمات الموجهة إلى الوزارة من طرف المواطنين أو المتعاملين معها وكذا شكايات وتظلمات الموظفين أو الأعوان أو المستخدمين.
- تدعيم الأخلاقيات ، لاسيما بالكشف عن حالات تضارب المصالح عند الموظفين وإخبار الوزير بها.
- تتبع التوصيات المثبتة في تقارير المحاكم المالية والمفتشية العامة للمالية والهيئة المركزية للوقاية من الرشوة.

* في مجال التدقيق والتقييم²⁵²، ب :

- القيام بعمليات التدقيق وتقديم الإقتراحات لتحسين المردودية والفعالية.
- التدقيق في مسك سجلات جرد العقارات والمعدات والمخازن .
- تقييم نتائج أنشطة المصالح المركزية واللامركزية للوزارة، مقارنة مع الأهداف والتكاليف الناتجة عنها²⁵³.

يتم تأليف هيئة التفتيش من موظفين تابعين للوزير المسؤول أو الوصي عن مشروع الشراكة بين القطاعين العام والخاص، من بين الأطر العليا المنتمين لإدارات الدولة أو المؤسسات العمومية أو القطاع الخاص الذين يتوفرون على مستوى عال من التعليم وتجربة كافية في مجالات التدبير الإداري والمالي

²⁵¹ الفقرة الثانية من المادة الثانية من مرسوم 23 يوليوز 2011.

²⁵² الفقرة الثانية من المادة 2 من مرسوم 23 يوليوز 2011.

²⁵³ حسب المادة 5 من مرسوم 23 يوليوز 2011. " يعد المقترح العام :

(أ) تقارير مدعمة بمختلف الوثائق والبيانات الضرورية يحيلها على المصالح المعنية للاطلاع عليها وتقديم ملاحظاتها بشأن التوصيات الواردة فيها وذلك داخل أجل أقصاه ثلاثون يوما ابتداء من تاريخ توصلها بتقرير التفتيش.

ويرفع المقترح العام التقارير النهائية وملاحظات المصالح المعنية إلى الوزير ؛

(ب) تقريرا تركيبيا سنويا عن حصيلة أنشطة المفتشية العامة يرفعه إلى الوزير قبل 31 مارس من السنة الموالية ، يتم التركيز فيه على الاختلالات التي تكون قد شابته سير مصالح الوزارة ، معززا بالتوصيات المقترحة بغاية تحسين وتطوير أدائها ؛

(ت) تقريرا سنويا حول القضايا المعروضة عليه من لدن مؤسسة الوسيط ويرفع هذا التقرير إلى الوزير الأول تحت إشراف الوزير المعني.

والمحاسبي والتدقيق ومراقبة التسيير²⁵⁴. وتمارس مهامها تحت إشرافه وبأمر منه، وينحصر دورها وهو وقائي، في القيام بالتفتيش في مسألة معينة قد تتعلق بإجراءات إبرام العقد أو تنفيذه.

وتقوم باعداد تقرير استشاري ترفعه الى الرئيس صاحب القرار لاتخاذ مايراه ملازما، بحيث يحتوي التقرير على معلومات بشأن العملية(العقد)، كما قد يحتوي على التوصيات والإقتراحات التي يتوجب نهجها درءا لأي نتائج سلبية قد تمس بأهداف العقد، كما قد يكون أداة لتحريك المتابعات في كل ما يظهر من مخالفات أو انحرافات أو تجاوزات.

الفقرة الثانية: الرقابة الإدارية الخارجية

نقصد بالرقابة الإدارية الخارجية الرقابة الادارية التي يقوم بها جهاز إداري آخر غير معني بعقد الشراكة عام – خاص، و بالتحديد المراقبة التي تقوم بها لجنة الشراكة بين القطاعين العام والخاص في هذا المجال، وزارة المالية ، ولجنة الطلبات العمومية .

أولاً: لجنة الشراكة بين القطاعين العام والخاص

يتم إحداث لجنة²⁵⁵ وزارية لدى الوزير المكلف بالمالية تسمى ب "لجنة الشراكة بين القطاعين العام والخاص"، و تتولى تقديم لرأي معلل بشأن ما يلي²⁵⁶:

- 1 - تقرير التقييم القبلي المنجز من طرف السلطة المختصة المعنية للتأكد من جدوى إمكانية إنجاز المشروع في شكل عقد شراكة بين القطاعين العام والخاص.
- 2 - كل مقترح أو توصية تتعلق بعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص، المعروضة على الوزير المكلف بالمالية للتقييم.
- 3 - كل مسألة مرتبطة بعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص الموجهة بمبادرة من اللجنة أو المعروضة عليها للتقييم من طرف الوزير المكلف بالمالية.

²⁵⁴ المادة 6 من مرسوم 2 يوليو 2011 " يعين المفتش العام في إطار مقتضيات الظهير الشريف رقم 1-99-205 الصادر في 18 من جمادى الآخرة 1420 (29 سبتمبر 1999).

²⁵⁵ تضم لجنة الشراكة بين القطاعين العام والخاص والأعضاء التالي بينهم:

- أربعة (4) ممثلين من الوزارة المكلفة بالمالية، ضمنهم الرئيس
- ممثل (1) عن الوزارة المكلفة بالتجهيز والنقل والوجستيك؛
- ممثل (1) عن الوزارة المكلفة بالطاقة والمعادن والماء والبيئة؛
- ممثل (1) عن الوزارة المكلفة بالفلاحة والصيد البحري؛
- ممثل (1) عن الوزارة المكلفة بالصناعة والتجارة والاستثمار والاقتصاد الرقمي.

يتم تعيين أعضاء لجنة الشراكة بين القطاعين العام والخاص بقرار صادر عن الوزير المكلف بالمالية باقتراح من القطاعات الوزارية المعنية.أنظر

المادة 6 من المرسوم رقم 2.15.45 الصادر بتاريخ 13 ماي 2015

²⁵⁶ المادة 5 من مرسوم 13 ماي 2015 المتعلق بتطبيق القانون المتعلق بالشراكة بين القطاعين العام والخاص.

4 - كل مقترح أو توصية متعلقة بتحسين الإطار التنظيمي لعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص، وكذا الدلائل المنهجية والوثائق النموذجية المرتبطة بها.

5 - كل قرار تمديد إجراءات الإقصاء الصادرة في حق المترشحين المعنيين من المشاركة في مساطر إبرام عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص التي يتم طرحها من طرف الدولة والمؤسسات العمومية التابعة للدولة والمقاولات العمومية .

تضمن الآراء الصادرة عن لجنة الشراكة بين القطاعين العام والخاص في محضر اجتماع يوجه إلى الوزير المكلف بالمالية²⁵⁷. ويستدعي رئيس لجنة الشراكة بين القطاعين العام والخاص ممثلاً عن السلطة المختصة المعنية بعقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص لحضور اجتماعات اللجنة، لتقديم تقرير التقييم القبلي ولإدلاء بأي معلومات أو توضيحات أو تدقيقات تكميلية. كما يمكن لرئيس اللجنة الشراكة بين القطاعين العام والخاص، أن يدعو بصفة مؤقتة أو دائمة كل خبير يرى مشاركته مفيدة، ويكون له صوت استشاري²⁵⁸.

ثانياً: وزارة المالية

تعد وزارة الاقتصاد والمالية أعلى سلطة لإصدار قرار إسناد عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص، ذلك أن وزير المالية له سلطات مهمة في الموافقة أو رفض التأشير على قرار توقيع عقد الشراكة²⁵⁹. وتبدأ مراقبة وزارة المالية في أولى مراحل إبرام عقد الشراكة، وتنتهي بتصفية الحساب. حيث يحضر 4 ممثلين عن وزارة المالية، من ضمنهم الرئيس في لجنة الشراكة بين القطاعين العام والخاص، لمزاولة المهام السالفة الذكر والتي تتعلق بمراحل التقييم القبلي ومسطرة إسناد العقد. أظف إلى ذلك أن المديرية المكلفة بالشراكة بين القطاعين العام والخاص التابعة لوزارة المالية تعتبر بمثابة الكتابة الدائمة للجنة الشراكة، تتكف بمهام مساعدة هذه اللجنة فيما يخص ما يلي:

- تلقي تقارير التقييم القبلي، وإعداد خلاصات تقارير التقييم القبلي الموجهة إلى لجنة الشراكة بين القطاعين العام والخاص²⁶⁰.

²⁵⁷ الفقرة الأخيرة من المادة 5 من مرسوم 13 ماي 2015.

²⁵⁸ المادة 7 من مرسوم 13 ماي 2015

²⁵⁹ تنص المادة 4 من مرسوم 13 ماي 2015 " يعرض تقرير التقييم القبلي على الوزير المكلف بالمالية من أجل اتخاذ قرار بشأن جدوى إمكانية إنجاز المشروع في إطار عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص، يقوم الوزير المكلف بالمالية بتبليغ قراره إلى السلطة المختصة المعنية.

يتم اتخاذ قرار الوزير المكلف بالمالية في أجل لا يتجاوز شهرين(2) من تاريخ التوصل بالتقييم القبلي، ويمكن تمديد هذه المدة إلى أربعة (4) أشهر إذا ما تبين أن هذا التقييم يكتسي تعقيداً خاصاً، ويجب إبلاغ السلطة المختصة المعنية بذلك.

بناء على قرار المصادقة بالإيجاب الصادر عن الوزير المكلف بالمالية، يمكن للسلطة المختصة المعنية أن تقرر طرح مسطرة إبرام عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص وفق مسطرة الحوار التنافسي أو طلب العروض أو عند الاقتضاء وفق المسطرة التفاوضية."

²⁶⁰ المادة 8 من مرسوم 13 ماي 2015

- تنظيم جدول اجتماعات اللجنة وتحرير محاضر هذه الاجتماعات، و الجواب عن أي طلب توضيح يتعلق بمشاريع عقود الشراكة، موجه من طرف لجنة الشراكة بين القطاعين العام والخاص.

- تدبير سجل خاص بعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص، يتضمن قائمة عقود الشراكة وعند الاقتضاء عقودها الملحقة الموقعة، تبين توزيعها حسب القطاع وطبيعة الشخص العام المتعاقد، وكذا الآراء التي أصدرتها لجنة الشراكة بين القطاعين العام والخاص²⁶¹.

وتتعلق المراقبة الأولى بالمراقبة العامة على ميزانية عقود الشراكة، والثانية بالمفتشية العامة للمالية.

1- المراقبة المالية على ميزانية عقود الشراكة "PPP"

تجدر الإشارة إلى أنه تجرى المراقبة المالية للدولة عن طريق وزارة المالية، على المؤسسات العامة والشركات والمقاولات العمومية، بكيفية قبلية أو بعدية تبعاً لشكلها القانوني وطريقة تسييرها وذلك وفق الشروط المنصوص عليها في القانون رقم 69.00²⁶² و المرسوم رقم 2.07.1235²⁶³ المتعلق بمراقبة نفقات الدولة، (مراقبة مسبقة على الالتزام ومراقبة الأداء)، غير أنه منذ فاتح يناير 2012 أصبحت هذه المراقبة موضوع تخفيف يدعى المراقبة التراتبية وذلك وفق شروط معينة²⁶⁴.

و تهدف هذه المراقبة إلى ما يلي²⁶⁵:

- المتابعة المنتظمة لتسيير الهيئات الخاضعة للمراقبة المالية.

- السهر على صحة عملياتها الاقتصادية والمالية بالنظر إلى أحكام النصوص القانونية والتنظيمية و النظامية المطبقة عليها.

- تقييم جودة تسييرها وإنجازاتها الاقتصادية والمالية وكذا مطابقة تسييرها للمهام والأهداف المحددة لها. والعمل على تحسين منظوماتها الإعلامية والتدبيرية.

- جمع و تحليل المعلومات المتعلقة بمحفظات سندات الدولة وإنجازاتها الاقتصادية والمالية.

²⁶¹ يمكن للمديرية المكلفة بعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص اللجوء إلى خدمات مكاتب الاستشارة والدراسات القانونية والتقنية والمالية لإنجاز دراسات من شأنها توضيح أشغال لجنة الشراكة بين القطاعين العام والخاص، وبطلب منها.

²⁶² الظهير الشريف رقم 1.03.195 صادر في 16 رمضان 1424 (11 نوفمبر 2003) بتنفيذ القانون رقم 69.00 المتعلق بالمراقبة المالية للدولة على المنشآت العامة وهيئات أخرى، الجريدة الرسمية عدد 5170 لتاريخ 23 شوال 1424 موافق لـ 18 دجنبر 2003

²⁶³ مرسوم رقم 2.07.1235 الصادر في 4 نونبر 2008، المتعلق بمراقبة نفقات الدولة. الجريدة الرسمية رقم 5682 الصادرة في 13 نونبر 2008.

²⁶⁴ المادة 2 من مرسوم 4 نونبر 2008 المتعلق بمراقبة نفقات الدولة.

²⁶⁵ المادة 2 من القانون رقم 69-00.

وانطلاقاً من عملية المراقبة المالية يضطلع المحاسب العمومي التابع لمصالح الخزينة العامة بالمهام الرئيسية للمراقبة المالية على جميع نفقات ومداخل مشاريع الشراكة العمومية و الخاصة، التي تقوم بها الدولة والمؤسسات العمومية والمقاولات العمومية. حيث يعتبر المحاسب العمومي " كل موظف أو عون مؤهل لأن ينفذ باسم الدولة والجماعات المحلية وهيئاتها وكذا المؤسسات والمقاولات العمومية الخاضعة للمراقبة المالية عمليات المداخل أو النفقات أو التصرف في السندات إما بواسطة أموال وقيم يتولى حراستها وإما بتحويلات داخلية للحسابات وإما بواسطة محاسبين عموميين آخرين أو حسابات خارجية للأموال المتوفرة التي يراقب حركتها أو يأمر بها".²⁶⁶

ويتولى المحاسب العمومي، مراقبة صحة النفقة والالتزام بها ووجود التأشير المسبقة للالتزام²⁶⁷. ويعتبرون فضلاً عن ذلك، مسؤولين عن التحقق من صحة الأمر بالصرف و توفر الإعتمادات و صحة تقييد النفقات في أبواب الميزانية المتعلقة بها.

أما في مرحلة الأداء، وهي المرحلة التي تؤدي فيها النفقة (ثمن العقد أو الأجر الجزئي)، ويلتزم فيها المحاسب العمومي قبل التأشير من أجل الأداء، مراقبة صحة النفقة وذلك بالتأكد من صحة حسابات التصفية، و وجود التأشير القبلية للالتزام حينما تكون هذه التأشير مطلوبة، والصفة الإبرائية للتسديد، و إمضاء الأمر بالصرف المؤهل أو مفوضه، توفر اعتمادات الأداء، الإدلاء بالوثائق والمستندات المثبتة للنفقة والمنصوص عليها في القوائم المعدة من طرف الوزير المكلف بالمالية، بما في ذلك تلك التي تحمل الإشهاد بتنفيذ الخدمة من طرف الأمر بالصرف أو الأمر بالصرف المساعد المؤهل.

إذا لم يعاين المحاسب العمومي أية مخالفة بخصوص صحة النفقة فإنه يقوم بالتأشير وتسديد أوامر الأداء. وفي حالة العكس فعليه إيقاف التأشير وإرجاع أوامر الأداء غير المؤشر عليها مرفقة بمذكرة معللة بشكل قانوني تضم مجموع الملاحظات التي أثارها إلى الأمر بالصرف بغرض تسويتها. آجال

²⁶⁶ - الظهير رقم 1.02.25 الصادر بتاريخ 3 أبريل 2002 بتنفيذ القانون رقم 61.99 المتعلق بتحديد مسؤولية الأمرين بالصرف والمراقبين والمحاسبين العموميين، الجريدة الرسمية عدد 4999 بتاريخ 29 أبريل 2002.

²⁶⁷ وتتوج مراقبة الالتزام بالنفقة بمايلي :

- إما بوضع التأشير على مقترح الالتزام بالنفقات.
 - إما بإيقاف التأشير على اقتراحات الالتزام بالنفقات وإعادة ملفات الالتزام غير المؤشر عليها إلى المصلحة الأمر بالصرف من أجل تسويتها ؛
 - إما برفض التأشير معلل.
- في حالة إيقاف التأشير أو رفضها، فإنه يتوجب تضمين جميع الملاحظات على مقترح الالتزام في تبليغ واحد إلى المصلحة الأمر بالصرف المعنية.

وحدد المرسوم المتعلق بمراقبة نفقات الدولة آجال وضع تأشير المحاسب العمومي على الالتزامات بالنفقات بالتأشير أو إيقافها أو رفضها في اثني عشر (12) يوم كاملة بالنسبة لصفقات الدولة، ويسبب هذا الأجل ابتداء من تاريخ ايداع الالتزام بالنفقة. وإذا لم يبد المحاسب العمومي أي موقف خلال الأجل المذكور، يتعين عليه وضع التأشير على مقترح الالتزام بمجرد انصرام الأجل وإرجاع الملف إلى المصلحة الأمر بالصرف المعنية.

وضع التأشير أو رفضها من لدن المحاسب العمومي في 15 يوما تحسب من تاريخ توصله بورقات الإصدار وأوامر الأداء²⁶⁸.

وقد تمت إضافة مهام مراقبة الالتزام بالنفقات إلى اختصاص المحاسب العمومي يمارسها الى جانب اختصاصه الأصلي وذلك بناء على المرسوم رقم 2.06.52 الصادر في 14 من محرم 1427 (13 فبراير 2006) القاضي بالحقاق مراقبة الإلتزام بنفقات الدولة بالخبزينة العامة للمملكة وتخويل اختصاصات المراقب العام للإلتزام بالنفقات الى الخازن العام للمملكة²⁶⁹.

أ- المراقبة التراتبية²⁷⁰

يقصد بالمراقبة التراتبية، المراقبة المخففة المطبقة على المصالح الأمرة بالصرف التي يجب أن تتوفر على نظام مراقبة داخلية تمكنها من التأكد من عملية المراقبة التي تجري في كلتا المرحلتين : مرحلة الإلتزام ومرحلة الأمر بالأداء²⁷¹.

ففي مرحلة الإلتزام فان عملية المراقبة التراتبية بشأن صفقات الدولة أو ما يدخل في حكمها (عقود الشراكة) تنصب على :

- المشروعية بالنظر للأحكام التشريعية والتنظيمية ذات الطابع المالي للإلتزام بنفقاتها مع مراعات الاستثناءات.

- مجموع النفقة التي تلتزم بها الإدارة طيلة سنة الإدراج .

- انعكاس الإلتزام على استعمال مجموع الاعتمادات برسم السنة الجارية والسنوات اللاحقة.

أما فيما يخص مرحلة الأمر بالصرف فان عملية المراقبة التراتبية بشأن صفقات الدولة، تخص التأكد من²⁷²:

- توفر الاعتمادات والمناصب المالية .

- صحة العمليات الحسابية لمبلغ الإلتزام .

²⁶⁸ الاستثناءات: هناك برامج ومشاريع تستفيد من أموال المساهمة الخارجية المقدمة في شكل هيئات تطبيقا لاتفاقيات ثنائية، تبرم في إطارها صفقات واتفاقيات وعقود لا تخضع لمراقبة الإلتزام أو الأداء، باستثناء خضوعها لبعض الإجراءات المسطرية المحددة في المادة 11 من مرسوم 2008 المتعلق بمراقبة نفقات الدولة.

²⁶⁹ مملكة الصرخ، الصفقات العمومية في المغرب (الأشغال- التوريدات - الخدمات)، دار القلم، الطبعة الأولى 2009، من ص 295 الى 301

²⁷⁰ التي جاء بها مرسوم 4 نونبر 2008 المتعلق بمراقبة نفقات الدولة وهيئاتها.

²⁷¹ المادة 12 مرسوم 4 نونبر 2008

²⁷² المادة 12 من مرسوم 4 نونبر 2008

- المشروعية بالنظر للأحكام التشريعية والتنظيمية ذات الطابع المالي بالنسبة لنفقات محددة.

وتحدد آجال وضع تأشيرة الالتزام من لدن المحاسب العمومي أو رفضها أو إبداء ملاحظاته في 10 أيام بالنسبة لصفقات الدولة موضوع المراقبة²⁷³.

ب- فحص الكفاءة التديرية للمصالح الأمرة بالصرف

إن تطبيق المراقبة التراتبية يتم بناء على قرار الوزير المكلف بالمالية بالنسبة للمصالح الأمرة بالصرف المستوفية لمعايير تقييم كفاءتها التديرية. وتتم عن طريق تقييم الكفاءة التديرية للمصلحة الأمرة بالصرف من خلال عملية افتتاح تنجزها المفتشية العامة للمالية أو الخزينة العامة للمملكة أو أي جهاز للتفتيش أو المراقبة أو أية هيئة مراقبة أو افتتاح معتمدة لهذه الغاية بقرار للوزير المكلف بالمالية²⁷⁴.

وتتم عملية الإفتتاح بأمر من الوزير المكلف بالمالية بمبادرة منه، أو بناء على طلب من الوزير المعني بالأمر، وذلك على أساس النظام المرجعي للإفتتاح وتؤدي الى صياغة تقرير الإفتتاح.

ويرتكز النظام المرجعي لإفتتاح الكفاءة التديرية على الجوانب التالية²⁷⁵:

- كفاءة التدير المالي؛

- الكفاءة في تنفيذ النفقات؛

- كفاءة المراقبة الداخلية؛

- الكفاءة التديرية للمعلومات.

وقد صدر قرار للوزير المكلف بالمالية رقم 2292.08 بتاريخ 20 من ذي الحجة 1429 (19 دجنبر 2008) بتحديد النظام المرجعي لإفتتاح الكفاءة التديرية للمصالح الأمرة بالصرف، وقد تطرق هذا القرار للجوانب الأربعة المشار إليها سابقا، بما فيها الجانب المتعلق بالكفاءة التديرية للنفقات والذي يحمل بين طياته مجموعة من النقاط والإجراءات التي تهم الإفتتاح السليم للصفقات العمومية في مختلف جوانبها.

²⁷³ المادة 13 من مرسوم نونبر 2008 المتعلق بمراقبة نفقات الدولة.

²⁷⁴ المادة 27 من مرسوم 4 نوفمبر 2008

²⁷⁵ المادة 27 من مرسوم 4 نوفمبر 2008

كما يمكن للمراقبة التراتبية ، بواسطة قرار للوزير المكلف بالمالية ، أن تكون موضوع تخفيف إضافي لفائدة المصالح الأمرة بالصرف التي تستجيب لمعايير تقييم كفاءتها التدييرية²⁷⁶. ولكي تستفيد المصالح الأمرة بالصرف من المراقبة المخففة يجب أن تتوفر على الشروط التالية :

- نظام مراقبة داخلية، الذي يهدف الى التأكد من العمليات المشار إليها أعلاه²⁷⁷.
- نظام مراقبة وافتحاص داخلي بالنسبة للمصالح التي ترغب في الاستفادة من تخفيف إضافي²⁷⁸.
- الاستجابة لمعايير فحص كفاءتها التدييرية²⁷⁹.

ج- التدبير المندمج للنفقات (GID)

التدبير المندمج للنفقات هو نظام معلوماتي يسمح للمتدخلين في مختلف مراحل تنفيذ النفقة من العمل حول أهداف محددة وبطريقة منظمة، وذلك بالاعتماد على آليات معالجة تلك النفقات وآليات التواصل، فهو نظام مالي ومحاسبي موحد ومشارك بين جميع الفاعلين في النفقات العمومية، وذلك من أجل تحقيق الأهداف التالية :

- تقليص آجال عمليات معالجة النفقات.
- تحسين كلفة عمليات معالجة النفقات.
- التوصل في الوقت الحقيقي بالمعلومة الموازنانية والمحاسبية.
- تقديم خدمات جيدة للفاعلين في النفقات العمومية.

ويعتبر هذا النظام المرجعي لافتحاص الكفاءة التدييرية من الآليات الايجابية والفعالة في التأكد من مشروعية الاجراءات والتدابير الكفيلة بتحقيق أهداف الطلبات العمومية عموما وعقود الشراكة بصفة خاصة²⁸⁰.

²⁷⁶ د مليكة الصروخ،الصفقات العمومية مرجع سابق ص 306،307.
²⁷⁷ المادة 12 من مرسوم 4 نونبر 2008المتعلق بمراقبة نفقات الدولة.

²⁷⁸ المادة 15 من مرسوم مراقبة نفقات الدولة (4 نوفمبر 2008).

²⁷⁹ المادة 27 من مرسوم 4 نوفمبر 2008.

²⁸⁰ مليكة صروخ: صفقات الدولة، مرجع سابق، ص 308 و 309.

2- المفتشية العامة للمالية

أما المراقبة الثانية فتتمثل في المفتشية العامة للمالية²⁸¹، وهي رقابة دورية بعدية تتسم بالمباغنة وتفتيش الوثائق في عين المكان²⁸²، كما تعد من أهم آليات الرقابة الإدارية التابعة للحكومة والموضوعة رهن إشارة وزارة المالية طبقا للنظام الأساسي الخاص الذي تخضع له الهيئة، والذي يحدده المرسوم رقم 2.93.807 الصادر في 6 محرم 1415 (16 يونيو 1994)، الذي يمكنها من مراقبة التسيير الإداري والتقني والمحاسبي للمصالح المراقبة من خلال التحقق من مختلف الإجراءات والمساطر المرتبطة بالتسيير المالي ومن مدى سلامة العمليات المالية الخاصة بتنفيذ الميزانية العامة ومدى مشروعيتها.

وتتألف المفتشية العامة للمالية من المفتش العام للمالية، ومن مفتشي المالية الذين يخضعون للمفتش العام والذي يخضع بدوره للوزير المكلف بالمالية، وتتم تدخلات المفتشية العامة للمالية إما بواسطة مفتشين منفردين تحت مسؤولية رئيس مأمورية، وإما بواسطة فرق للتفتيش تحت مسؤولية منسق²⁸³. ويعهد إلى المفتشية العامة للمالية إجراء تحقيقات بخصوص²⁸⁴:

- مصالح الصندوق والمحاسبة والنقود والمواد الواقعة تحت مسؤولية الأمرين بالصرف وكذلك تسييرهم وتدبيرهم للأموال العمومية.

- التأكد من صحة العمليات المدرجة في حسابات الأمرين بالصرف، وجميع المحاسبين والمتصرفين.

- القيام بافتتاح المشاريع العمومية الممولة من طرف الهيئات الأجنبية²⁸⁵ كالبنك الدولي للإعمار والتنمية "BIRD"، والبنك الإفريقي للتنمية "BAD"، وبرنامج الأمم المتحدة للتنمية " PNUD ". وتتبنى المفتشية في هذا الإطار مقاربات جديدة تتماشى مع تلك المعمول بها على الصعيد الدولي²⁸⁶.

- ومهام جديدة تتعلق بإنجاز دراسات ذات طابع مالي وتقييم البرامج والسياسات العمومية من أجل التأكد من مدى بلوغ الأهداف المسطرة و مقارنتها بالنتائج المحققة²⁸⁷.

²⁸¹ الإطار القانوني المؤطر لها : - الظهير الشريف رقم 1.59.269 المؤرخ ب 14 ابريل 1960 حول المفتشية العامة للمالية - المرسوم رقم 2.93.807 الصادر في 6 محرم 1415 (16 يونيو 1994) في شأن النظام الأساسي الخاص بهيئة التفتيش العام للمالية - قرار وزير المالية بتاريخ 19 يوليو 1960 المؤطر لأشغال المفتشية العامة للمالية - قرار وزير الاقتصاد والمالية رقم 135.08 بتاريخ 21 ديسمبر 2007 بتحديد نظام المباراة الخاصة بتوظيف مفتشي المالية - قرار وزير المالية رقم 4294 بتاريخ 15 فبراير 1995 خاص بنظام امتحان الكفاءة المهنية لمفتشي المالية. ²⁸² محمد حنين: تدبير المالية العمومية، الرهانات والإكراهات، الرباط، دار القلم، الطبعة الأولى 2005. ص 246 ²⁸³ محمد حنين: تدبير المالية العمومية، الرهانات والإكراهات، الرباط، دار القلم، الطبعة الأولى 2005. ص 246. ²⁸⁴ لها اختصاصات ذات طابع عام: مراقبة واقتصاص تدبير جميع الأمرين بالصرف و جميع المحاسبين العموميين، و اختصاصات ذات طابع أفقي: تشمل جميع القطاعات الوزارية والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية وكذا جميع الهيئات المستفيدة من الدعم المالي العمومي. ²⁸⁵ محمد حنين: مرجع سابق. ص 244.

²⁸⁶ انظر موقع وزارة الاقتصاد والمالية <http://www.finances.gov.ma/ArMa/Pages/IGF> ²⁸⁷ خالد بنصو: عرض مقدم إثر ندوة نظمتها وزارة الاقتصاد والمالية بمقر وزارة المالية بتاريخ 17 دجنبر 2013، أنظر الموقع الإلكتروني [/www.pncl.gov.ma](http://www.pncl.gov.ma)

ويعمل مفتشوا المالية وفق برنامج تفتيش يحدده وزير المالية باقتراح من المفتش العام للمالية بالأخذ بعين الاعتبار لطلبات التحقيق التي يقدمها الوزراء الآخرون أو تقدمها مصالحهم الخصوصية. غير أنه يجوز للمفتش العام أن يأمر خارج هذا البرنامج بإجراء كل تحقيق يراه مفيدا، وعليه أن يخبر بذلك وزير المالية. ويحق للمفتشين في إطار قيامهم بمهمة تفتيشية طلب الاطلاع على جميع المستندات وإجراء جميع البحوث والتحريات وطلب الإيضاحات عن المصالح أو المستخدمين المعنيين بالأمر والتي من شأنها أن تساعدهم على إنجاز مهامهم ، دون أي تعرض أو التعليل بالسر المهني²⁸⁸.

في حالة ثبوت إخلال خطير بالمال العام، يشعر مفتشوا المالية فورا المفتش العام للمالية والسلطة المخولة لها التأديب على المحاسب. ويجوز للوزير التابع له الموظف المعني أن يوقفه عن العمل بطلب من المفتش العام للمالية، ولا يحول هذا التوقيف، الذي لا ينبغي أن يتجاوز شهرا واحدا، دون تحريك المتابعة التأديبية أو الجنائية إن اقتضى الحال ذلك .

ثالثا: اللجنة الوطنية للطلبات العمومية²⁸⁹

يمكن اعتبار لجنة الطلبات العمومية²⁹⁰ أو لجنة الصفقات العمومية سابقا أعلى جهاز يهتم بشتى أنواع الطلبات العمومية بالمغرب²⁹¹، ولقد تم إنشاؤها بتاريخ 26 يونيو 1936 بموجب القرار المقيمي المؤسس لها وذلك قصد ممارسة رقابة على تحضير وتنفيذ الصفقات وإعطاء رأيها في الأمور القانونية والتنظيمية، غير أنها لم تلعب تلك الأدوار المرجوة منها، فتم إعادة تنظيمها بموجب مرسوم رقم 57-0595-2 المؤرخ في 27 يونيو 1957، ليتم إصلاحها وإعادة تنظيمها بموجب مرسوم 30 دجنبر 1975²⁹² ، والذي هدف إلى جعل لجنة الصفقات خلية تفكير ودراسة وإبداء للآراء أكثر منها لجنة مراقبة ومعاينة لكل إخلال في مجال الصفقات.

إلا أن الإصلاح الأخير (مرسوم 21 شتنبر 2015) جاء في إطار تنفيذ الإلتزامات الدولية تجاه تعزيز مناخ الإستثمار الدولي بالمغرب. وأيضا تنزيل مبادئ الدستور عبر التزام السلطات العمومية بتخليق الحياة العامة ومحاربة الغش والفساد وترجمة عزمها على إدراج عملية إبرام الطلبات العمومية للدولة والجماعات الترابية والمؤسسات العمومية، بشكل لا رجعة فيه، في إطار احترام مبدأ حرية الولوج إلى

²⁸⁸ خالد بنصو: عرض مقدم إثر ندوة نظمته وزارة الاقتصاد والمالية بمقر وزارة المالية بتاريخ 17 دجنبر 2013، مرجع سابق.

²⁸⁹ المرسوم رقم 2.14.867 المتعلق باللجنة الوطنية للطلبات العمومية بتاريخ 21 شتنبر 2015، الجريدة الرسمية عدد 6399، تاريخ 28 شتنبر 2015، ص 7832.

²⁹⁰ تم تغيير اسم لجنة الصفقات العمومية إلى اسم اللجنة الوطنية للطلبات العمومية بناء على المادة الأولى من مرسوم 21 شتنبر 2015، لتشمل الصفقات العمومية ، وعقود التدبير المفوض، وعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص، أنظر المادة 2 من مرسوم اللجنة الوطنية للطلبات العمومية.

²⁹¹ العلمي هناء و أمين كوثر و العروسي الإدريسي الحسني، منازعات الصفقات العمومية على ضوء النص القانوني وواقع الاجتهاد القضائي المغربي، طوب بريس، الرباط، الطبعة الأولى 2010، ص.55.

²⁹² مرسوم رقم 840-75-2 بتاريخ 27 ذي الحجة 1395 الموافق ل 30 دجنبر 1975 بإصلاح لجنة الصفقات، الجريدة الرسمية عدد 3297 بتاريخ 7 يناير 1976، ص.6.

الطلبات العمومية والتعامل المبني على المساواة وشفافية المساطر²⁹³. وذلك بمراجعة نظامها الأساسي والإطار القانوني الذي تعمل ضمنه مع توسيع مجالات تدخلها وخلق مرونة على مستوى تجاوبها مع مختلف الفاعلين وانفتاحها على محيطها الداخلي والخارجي.

وهكذا أناط الإصلاح الجديد بمجال أوسع للجنة الوطنية للقيام بدور طلائعي كأعلى هيئة تهتم بالطلبات العمومية، فبعد أن كان مرسوم 30 دجنبر 1975 يمنح لجنة الصفقات اختصاصات استشارية فقط، فإن المرسوم الجديد أضاف اختصاصات أخرى لمهام اللجنة" تقوم اللجنة بمهام الدراسة وبمهام الاستشارة والمساعدة، وفحص كل مسألة تم عرضها عليها في مجال الطلبات العمومية من طرف مصالح الدولة والمؤسسات العمومية وأي شخص اعتباري آخر من اشخاص القانون العام²⁹⁴.

وتقوم اللجنة بالنظر في الشكايات الواردة عليها من طرف كل شخص ذاتي أو اعتباري من اشخاص القانون الخاص بصفته متنافس أو نائل للعقد أو شريك خاص²⁹⁵، وإبداء الرأي القانوني فيما يتعلق بالنزاعات بين أصحاب الطلبات العمومية والإدارات العمومية بشأن تطبيق النصوص المنظمة للطلبات²⁹⁶.

كما تم إضافة اختصاص جديد للجنة، ويتعلق الأمر باختصاصها بالنظر في كل مسألة ذات صبغة قانونية أو مسطرية تتعلق بتحضير طلبية عمومية أو إبرامها أو تنفيذها أو وقف تنفيذها أو تسديد ثمنها²⁹⁷. كما تعد تعليمات رامية إلى تحسين تدبير الطلبات العمومية وعرضها على توقيع رئيس الحكومة، وتقوم بكل دراسة ذات طابع إداري أو مالي أو تقني بهدف تحسين ظروف إبرام وتنفيذ الطلبات العمومية والتدبير المفوض للمرافق العمومية، كما تعمل على إعداد نماذج للوثائق والمستندات بهدف توحيد المستندات والوثائق النموذجية المتعلقة بإبرام الصفقات وتنفيذها.

وعموماً، تبدي اللجنة رأيها في كل استشارة بخصوص:

- القضايا العامة أو الخاصة المتعلقة بتهييء صفقات الأشغال أو التوريدات أو الخدمات أو التدبير المفوض أو مشاريع الاتفاقيات المتعلقة بعقد شراكة بين القطاع العام والخاص وإبرامها وتنفيذها وتسويتها.

²⁹³ تنص المادة 4 من مرسوم 21 شتنبر 2015 المتعلق باللجنة الوطنية للطلبات العمومية، يمكن لهذه الأخير اقتراح على رئيس الحكومة الإجراءات كيفما كان نوعها ولا سيما ذات الصبغة القانونية التي تمكن من احترام مبادئ وقواعد الحكامة الجيدة (المنافسة وحرية الولوج إلى الطلبات وشفافية المساطر).

²⁹⁴ المادة 3 من مرسوم 21 شتنبر 2015 المتعلق باللجنة الوطنية للطلبات العمومية.

²⁹⁵ الفقرة الثانية من المادة 3 من مرسوم 21 شتنبر 2015.

²⁹⁶ المادة 5 من مرسوم 21 شتنبر 2015 .

²⁹⁷ المادة 4 من مرسوم 21 شتنبر 2015 .

- كل مشروع نص تشريعي أو تنظيمي يتعلق بالطلبات العمومية، سواء بمبادرة منها أو باقتراح من قطاعات أخرى، وتعمل على تدوين النصوص المنظمة للطلبات العمومية وتسهر على تحيينها بشكل مستمر.

وتضم اللجنة الوطنية الأجهزة التالية²⁹⁸:

- رئاسة اللجنة – الجهاز التداولي – لوحات الادارية والتقنية.

ويترأس اللجنة الوطنية للطلبات العمومية شخصية معروفة بكفاءة وخبرتها في المجال القانوني والطلبات العمومية، يتم تعيينه بمرسوم وباقتراح من الامين العام للحكومة لمدة 5 سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة، ويقوم بمهام عديدة منها: رئاسة الجهاز التداولي²⁹⁹، وإعداد التقرير السنوي للجنة ونشر الآراء والتقارير ذات الصبغة العامة والدراسات والأبحاث وتوجيهات اللجنة ومقررات رئيس الحكومة المتعلقة بالطلبات العمومية كما أُلزم المرسوم الجديد للجنة الوطنية بنشر المقررات المتعلقة بشكاية المتنافسين على الموقع الالكتروني للجنة وفي بوابة الصفقات العمومية³⁰⁰.

ويحدث الجهاز التداولي لجانا دائمة، وبالخصوص لجنة تتكلف بالقضايا المتعلقة بعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص³⁰¹، يترأسها رئيس اللجنة الوطنية أو من ينوب عنه³⁰². وتتفرد هذه اللجنة بدراسة شكاية المتنافسين أو نائلي العقود أو أصحاب العقود. وإبداء الآراء القانونية فيما يخص الخلافات التي تنشأ بين المتنافسين نائلي عقود الشراكة والشخص العام، وأيضا فيما يخص القضايا المتعلقة بتأويل النصوص التشريعية والتنظيمية المتعلقة بعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص³⁰³.

²⁹⁸ المادة 7 من مرسوم 21 شتنبر 2015 المتعلق باللجنة الوطنية للطلبات

²⁹⁹ تنص المادة 10 من مرسوم 21 شتنبر 2015 على أن يضم الجهاز التداولي علاوة على الرئيس 12 عضوا يعينون بمرسوم، 9 أعضاء باقتراح من الامين العام للحكومة، من بينهم ممثلان عن وزارة المالية، و3 أعضاء يعينون من بين المهنيين، كل واحد ينتمي إلى - قطاع البناء والاشغال - قطاع التجارة - قطاع الهندسة والاستشارة.

³⁰⁰ المادة 34 من مرسوم 21 شتنبر 2015.

³⁰¹ المادة 14 من مرسوم 21 شتنبر 2015.

³⁰² تضم اللجنة الدائمة الخاصة بعقود الشراكة بالإضافة إلى الرئيس 6 أعضاء، 3 منهن تعينهم اللجنة الوطنية للطلبات العمومية من بين أعضائها، و3 أعضاء ممثلين عن وزارة المالية يعينهم رئيس الحكومة باقتراح من السلطة الحكومية الكلفة بالمالية. أنظر المادة 10 من مرسوم 21 شتنبر 2015.

³⁰³ المادة 14 من مرسوم 21 شتنبر 2015.

الفرع الثاني: الرقابة القضائية على عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص

إلى جانب المراقبة الإدارية التي تشكل في جوهرها إجراءات وقائية تمارس للحيلولة دون وقوع أخطاء أو انحرافات حين تتوخى ترشيد وعقلنة تدبير عقود الشراكة، والتي تبدأ عمليا منذ الإرهاصات الأولى لتحضير عقد الشراكة، إلى نهاية تنفيذها وتسلمها من طرف الشريك الخاص. فإن المشرع المغربي إضافة إلى هذه المراقبة أوجد مراقبة أخرى لا تقل عنها أهمية، وهي مراقبة خارجية عن الهيئات التنفيذية وتعد مراقبة لاحقة زجرية يتولاها جهاز قضائي، وتتوخى إعادة التوازن المالي للعقد (الفقرة الثانية).

وبما أن المغرب عرف تطورا على مستوى النهوض الاقتصادي المرتكز على تشجيع الإستثمار الوطني والدولي خصوصا، وضع ضمانات حمائية للمستثمرين عن طريق الوسائل البديلة لفض النزاعات وتحقيق توازن للعقد وحماية الجانب المالي للشريك الخاص أو المقاول³⁰⁴، مما يبقي التساؤل حول مدى إمكانية التحكيم الدولي في عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص (الفقرة الأولى).

الفقرة الأولى: التحكيم في عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص

بالنظر إلى السلطات التي تتمتع بها الإدارة (الشخص العام) في علاقتها التعاقدية خصوصا في مجال الطلبات العمومية المتعلقة بالشراكة، فإنها تستطيع إيجاد حلول لعدد من النزاعات التي تطرح عليها. غير أن طبيعة بعض المنازعات الناشئة عن تضارب المصالح، والتي قد تبرز بشدة كون شركة المشروع هي نتاج اتحاد مالي يضم الممولين، المقاولين والموردين، زد على ذلك استعانة شركة المشروع بمقاولين من الباطن لأجل تنفيذ العقد. كما تبرز نزاعات في حالة عدم تنفيذ أطراف عقد الشراكة لإلتزاماتهم التعاقدية، مما يؤثر سلبا على سير مشروع الشراكة، وعلى تحقيق الأهداف موضوع العقد³⁰⁵.

لهذا تدخل المشرع من خلال النص القانوني رقم 12-86، فأكد على تنصيب العقد على شروط لتسوية المنازعات بين شريكي مشروع الشراكة³⁰⁶ بدل اللجوء إلى القضاء، بحيث تعتبر الإرادة التعاقدية، هي المحدد الرئيسي في حل النزاعات الممكن وقوعها أثناء تنفيذ العقد، وذلك تماشيا مع طابع المرونة والسرعة التي تميز ميدان الأعمال وخصوصا الإستثمارات الدولية في مجال الشراكة، حين يكون طرف العلاقة العقدية مستثمر أجنبي، والذي يتطلب سرعة حل النزاع الناشئ بطريقة ودية تسمح بالحفاظ على استمرارية العلاقة العقدية وإعادة توازن العقد.

³⁰⁴ تنص المادة 27 من القانون 12-86 المتعلق بعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص تضمنين عقد الشراكة بنودا تنص على إمكانية اللجوء إلى مساطر الصلح أو الوساطة الاتفاقية أو التحكيم أو المساطر القضائية.

³⁰⁵ عيد الإلاه محبوب: التحكيم في عقود التشييد والاستغلال والتسليم BOT مرع سابق، ص12.

³⁰⁶ المادة 27 من القانون رقم 12-86 المتعلق بالشراكة بين القطاعين العام والخاص.

وهكذا نص القانون رقم 12-86³⁰⁷ ينص عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص من أجل حل النزاعات على اللجوء إلى مساطر الصلح والوساطة الاتفاقية أو التحكيم أو المساطر القضائية. كما يتعين أن يحدد عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص الوسيط المختص أو هيئة التحكيم ذات الاختصاص في حالة اللجوء إلى مسطرة الوساطة الاتفاقية أو التحكيم".

أولاً: ماهية التحكيم الدولي في عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص

التحكيم الدولي هو نظام قانوني يهدف إلى حل المنازعات بموجب اتفاق أطراف النزاع وطرح هذا النزاع على شخص أو أشخاص معينين لإيجاد حل للنزاع، فهو طريق استثنائي لحل المنازعات ويستند إلى إرادة الأطراف وحياتهم في اختيار المحكمين³⁰⁸.

ويربط عقد الشراكة بالتحكيم الدولي في الحالات التالية:

- إذا كان لأطراف اتفاق التحكيم وقت إبرام هذا الاتفاق مؤسسات بدول مختلفة.
- أو تعلق الأمر بأحد الأمكنة التالي بيانها واقعا خارج الدولة الموجودة بها مؤسسات الأطراف:
- أ - مكان التحكيم عندما يكون منصوصا عليه في اتفاق التحكيم أو معنيا بمقتضى هذا الاتفاق .
- ب - كل مكان يجب أن ينفذ جزء مهم من الإلتزامات المترتبة على العلاقة التجارية أو المكان الذي تربطه أكثر بموضوع النزاع صلة وثيقة.
- إذا كان الأطراف متفقين صراحة على أن موضوع اتفاق التحكيم يهم أكثر من بلد واحد.

ويعتبر بعض الفقهاء التحكيم الدولي " قضاء خالص يستند على شرط تعاقدي " أو هو " نظام تعاقدي يلجأ إليه الفريقان لأجل حل الخلاف الناشئ بينهما بواسطة شخص أو أكثر من غير القضاة". و قد يكون الإتفاق في نزاع معين بعد نشأته و يسمى عندئذ " مشاركة التحكيم". و قد يتفق ذوو الشأن مقدما و قبل قيام النزاع على عرض المنازعات التي قد تنشأ بينهم في المستقبل، خاصة بتنفيذ عقد معين على المحكمين و يسمى الإتفاق عندئذ " شرط التحكيم".³⁰⁹

أما المشرع المغربي فقد سبق أن نظم مختلف أحكام التحكيم في الباب الثامن من القسم الخامس من قانون المسطرة المدنية المخصص للمساطر الخاصة بمقتضى الفصول من 306 الى 327-54 من دون

³⁰⁷ المادة 27 من القانون رقم 86-12

³⁰⁸ عبد الإلاه محبوب: مرجع سابق، ص 15

³⁰⁹ للمزيد من المعلومات أنظر عبد الإلاه محبوب: مرجع سابق ، ص 15 و 16 و 17 و 18

أن يعطي أي تعريف للتحكيم، إلى أن صدر القانون رقم 05-08 سنة 2007 من قانون المسطرة المدنية
310.

ولأول مرة، وعلى خلاف ما كان عليه الأمر في ظل القواعد المنسوخة، عرف الفصل 306 التحكيم بكونه: " حل نزاع من لدن هيئة تحكيمية تتلقى من الأطراف مهمة الفصل في النزاع بناء على اتفاق التحكيم". وبهذا التعريف يكرس المشرع الطبيعة المزدوجة للتحكيم³¹¹ فهو في نفس الوقت وسيلة اتفاقية وقضائية لحل النزاعات³¹²، حيث أن تعيين المحكم بمقتضى الاتفاق المبرم بين الأطراف يعطي له سلطة قضائية.

كما عمد المشرع المغربي إلى تعريف اتفاق أو شرط التحكيم بما يلي: "اتفاق التحكيم هو التزام الأطراف باللجوء إلى التحكيم قصد حل نزاع نشأ أو قد ينشأ عن علاقة قانونية معينة، تعاقدية أو غير تعاقدية".³¹³ وأضاف في الفقرة الموالية من نفس الفصل أن اتفاق التحكيم يكتسي " شكل عقد تحكيم أو شرط تحكيم ". أما فيما يخص عقد التحكيم فهو: " الاتفاق الذي يلتزم فيه أطراف نزاع نشأ بينهم بعرض هذا النزاع على هيئة تحكيمية"³¹⁴.

وقد أكد المشرع بدولية التحكيم من خلال الفصل 40-327 من قانون المسطرة المدنية " يعتبر دولياً، التحكيم الذي يتعلق بمصالح التجارة الدولية و الذي يكون لأحد أطرافه على الأقل موطن أو مقر بالخارج... "

وتجدر الإشارة إلى تشابه التحكيم بألية الوساطة الإتفاقية، فهذه الأخيرة هي عقد بمقتضاه يتفق أطراف النزاع على تعيين وسيط يكلف بتسهيل إبرام الصلح لإنهاء نزاع نشأ أو قد ينشأ فيما بعد. و بالتالي يكون هدف الوساطة هو الوصول إلى الصلح بواسطة طرف ثالث يسمى الوسيط، والذي يسعى للوصول إلى حل ودي لفض النزاع القائم بين المتخاصمين، بحيث تكون هذه الوساطة إما قضائية أو قانونية أو اتفاقية. و لكن رغم التشابه من حيث الهدف و طريقة الاتفاق أي عبر التعاقد مسبقاً، إلا أن الإختلاف يبقى واضحاً بين التحكيم و الوساطة من حيث الشكل و النتيجة.

يفتصر دور الوسيط في محاولة التسوية، و ذلك بتقريب وجهات النظر دون الإستناد إلى القوة الإلزامية في مواجهة المتخاصمين، بل إن القرار النهائي بتطبيق ما توصل إليه يبقى للأطراف أنفسهم. بينما في

³¹⁰ الظهير الشريف رقم 1.07.169 الصادر بتاريخ 30 نونبر 2007 بتنفيذ القانون رقم 05-08 القاضي بنسخ وتعويض الباب الثامن بالقسم الخامس من قانون المسطرة المدنية لسنة 1974 منشور بالجريدة الرسمية، عدد 5584 بتاريخ 6 دجنبر 2007 ص 3894.

³¹¹ رياض فخري، قواعد التحكيم قراءة في القانون رقم 08.05، سلسلة الندوات الجهوية المنظمة بمناسبة الذكرى الخمسينية لتأسيس المجلس الأعلى- الندوة 11 ص 43.

³¹² اتفاقية عمان العربية للتحكيم التجاري بتاريخ 1987/11/28 والتي يعد المغرب أحد أطرافها الفاعلين.

³¹³ الفصل 307 من قانون المسطرة المدنية

³¹⁴ الفقرة الأولى من الفصل 314 من المسطرة المدنية

التحكيم، يلعب المحكم دور القاضي في حسم النزاع، إذ يصدر أحكاما تحكيمية تنزل منزلة الأحكام القضائية في الآثار المترتبة عنها.

ثانيا: سلطة المحكم في إعادة التوازن المالي للعقد

تظهر إمكانية اللجوء إلى التحكيم بشأن عقود الشركة من خلال الإتفاقات المبرمة بين الشخص العام وبين الشركات الخاصة الأجنبية (نائلة العقد)، التي غالبا ما تتجج في تضمين شرط التحكيم إلى تلك الإتفاقيات وهو ما يحذو بالشخص المعنوي العام اللجوء إلى الوزير الأول من أجل الحصول على الإذن للسماح له بإدراج بنود التحكيم في الإتفاق. إلا أنه ينبغي التمييز بين إمكانية اللجوء إلى التحكيم في المنازعات الإدارية المتعلقة بالعقود الخاضعة لطلب الإلغاء أو طلب التعويض³¹⁵.

فيما يخص دعاوى الإلغاء³¹⁶ ينبغي الإعراف بأنه من الصعب أن يكون محلا للتحكيم لأن إخضاعه للتحكيم يمس صراحة بمبدأ الفصل بين السلطات وبالنظام العام. بل إنه يمس بسلطات الإدارة، بحيث تنتصب منازعات الإلغاء على جانب المشروعية للقرارات الإدارية، وهو ما يستدعي عرضها على القاضي الإداري دون غيره. لأن دعوى الإلغاء متعلقة بالنظام العام وهي وسيلة لحماية المشروعية³¹⁷، أما التحكيم فإنه يرتبط بتراضى الأطراف المتنازعة أو ما يسمى بالعدالة التفاوضية.

أما فيما يتعلق بدعوى القضاء الشامل³¹⁸ التي تهتم بحماية الحقوق الشخصية للمدعي والتي غالبا ما تنتصب على القرارات القضائية مثلال بفرض الجزاء على المتعاقد أو بفسخ العقد أو إنهائه، فإن إمكانية أعمال التحكيم بشأنها تظل قائمة على اعتبار أن دعوى التعويض هي دعوى شخصية تهدف إلى حماية المركز المالي للشريك الخاص المتعاقد مع الشخص العام. حيث يقف دور القاضي عند حد تعويض المدعي لخلق نوع من التوازن وجبر الضرر من جراء قرار غير مشروع أو فعل ضار من جانب الشخص العام، فلا يمتد سلطة القاضي إلى إعدام القرار غير المشروع بهدف حماية المشروعية والنظام العام³¹⁹.

³¹⁵ محمد الأعرج: نظام العقود الإدارية، والصفقات العمومية، وفق قرارات وأحكام القاضي الإداري المغربي، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مؤلفات جامعية، الطبعة الثانية، العدد 73 سنة 2007، ص 151.

³¹⁶ قضاء الإلغاء هو الذي يهدف من خلاله المطالبة بإلغاء القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية التسمية بعدم الشرعية والمنصوص عليها في المادة 20 من قانون 41-90 المحدثه بموجب المحاكم الإدارية.

³¹⁷ محمد الأعرج : مرجع سابق، ص 162

³¹⁸ دعوى القضاء الشامل هي خصومة قائمة بين طرفين، يدعي أحدهما أنه وقع المساس بأحد مراكزه الذاتية أو الشخصية، ويملك فيها القاضي سلطات واسعة من أجل إرجاع الحق لصاحبه وتقرير التزامات على الطرف الأخر. ما يختص القاضي ببحث مسؤولية الإدارة عن الضرر الناتج عن القرار.

³¹⁹ محمد الأعرج: مرجع سابق ، ص 162. وايضا كوثر أمين وآخرون : مرجع سابق ، ص 66

ويزيد الأمر تأكيدا في عقود الشراكة التي يكون أحد أطرافها شركة أجنبية، بحيث لا يملك المحكم في هذه الحالة أن يقضي بالتنفيذ العيني³²⁰، لجهة الشخص العام (الإدارة) الذي قام بفسخ العقد بإدراته المنفردة كجزء ملائم لوقف التنفيذ، لأن ذلك يعتبر مساسا بسيادة الدولة وبالنظام العام. فرغم إنهاء العقد بجميع صورته بإرادة منفردة أو زيادة أعباء الشريك الخاص، إلى حد قلب اقتصاديات العقد أو إرهاقه، يعد إخلالا بالإلتزام التعاقدية، ويؤثر بشكل كبير بالتوازن المالي للعقد، فإن المحكم لا يملك إلا سلطته في الحكم بالتعويض الذي يغطي الضرر اللاحق بالشريك الخاص، وفق ما تقضي به قواعد القانون الواجب التطبيق، دون ان يكون له الحق في تعديل بنود العقد أو تغيير الإلتزامات المتفق عليها شأنه في ذلك شأن القاضي الإداري.

كما قد يقوم المحكم بإعفاء أحد الطرفين الممتنع عن التنفيذ من المسؤولية في حالة القوة القاهرة، أو تعويض الطرف المتضرر تعويضا مناسباً أو إرجاء عملية تنفيذ العقد إلى حين زوال حادث القوة القاهرة ما لم يكن هذا الأخير جعل تنفيذ العقد أمرا مستحيلا. كما للمحكم رد الإلتزام إلى الحد المعقول في حالة تحقق الظروف الطارئة الخارجة عن إرادة المتعاقدين والتي جعلت تنفيذ العقد أمرا مرهقا بالنسبة للشريك.

وعموما يمكن القول أنه إذا كانت سلطة المحكم محصورة بحسب الإتفاق المبرم من قبل أطراف عقد الشراكة، فإن إدراج أطراف العقد بنودا أو شروط عقدية تهدف إلى إعادة توازن³²¹ العقد تتمتع للمحكم إمكانية النظر أو التعديل في الإلتزامات المتبادلة بين أطراف العقد مع ضرورة احترام طبيعة العقد المبرم بينهما.

تجدر الإشارة إلى أن الاهتمام بالتحكيم في المغرب، ينصب على التحكيم التجاري والتحكيم المدني في حين لم يتم إيلاء العناية الكافية للتحكيم الإداري إلا مؤخرا بالرغم من تطبيق المغرب في عدد من الاتفاقيات³²² والمعاهدات الدولية لشرط التحكيم، والتي غالبا ما تلجأ إلى المؤسسات الدولية للتحكيم. ويرجع اختصاص النظر في طلب تذييل الحكم التحكيمي إلى المحكمة الادارية التي سيتم تنفيذ الحكم

³²⁰ رشا علي الدين: دور المحكم في إعادة التوازن المالي للعقد الدولي ، دار الجامعة ، الجديدة، الطبعة لسنة 2010، ص84 و 85.
³²¹ نصت المادة 17 من القانون 12-86 على أنه " يحدد عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص الشروط التي تخول لكل من الشخص العام والشريك الخاص الحفاظ على توازن العقد عند وقوع أحداث غير متوقعة أو في حالة قوة القاهرة " كما أكدت المادة 12 من نفس القانون على تضمين العقد بنودا من بينها توازن العقد، غير أنها حصرت إعادة توازن العقد في حالتين إثنين ، وهما القوة القاهرة و الحادث الفجائي.
³²² - اتفاقية نيويورك بشأن الاعتراف وتنفيذ أحكام المحكمين الاجنبية لعام 1958 حيث جاءت هذه الاتفاقية بعد أن فقد كل من برتوكول جنيف لعام 1923 واتفاقية جنيف لعام 1927 فعاليتها فيما يخص التحكيم في عهد عصبة الامم .
- اتفاقية البنك الدولي بشأن تسوية منازعات الاستثمار بين الدول ومواطني الدول الأخرى سنة 1965 هدفها تشجيع الاستثمارات في الدول النامية وتمكين اصحاب رؤوس الاموال في البلدان المتقدمة على ذلك دون الخوف من ان تقع تحت طائلة التأميم التي قد تلجأ اليه بعض الدول النامية .
- اتفاقية واشنطن الخاصة بتسوية المنازعات الناشئة عن الاستثمارات بين الدول ورعايا الدول الأخرى بتاريخ 11 فبراير 1972.
القانون النموذجي للتحكيم التجاري الدولي للجنة الأمم المتحدة لقانون التجارة الدولية بتاريخ 10 يونيو 1985 المسمى بقانون الأونسترال والمعدل سنة 2006.
- اتفاقية التبادل الحر بين المغرب والولايات المتحدة الأمريكية , وتسوية المنازعات المتعلقة بها عن طريق التحكيم والوساطة بتاريخ 2 مارس 2004.
- اتفاقية عمان العربية للتحكيم التجاري بتاريخ 1987/11/28 والتي يعد المغرب أحد أطرافها الفاعلين.

التحكيمي في دائرتها أو المحكمة الإدارية بالرباط عندما يكون تنفيذ الحكم التحكيمي يشمل مجموع التراب الوطنى. وهكذا يعد التحكيم بصورة عامة آلية تأتي من خلف إرادة الأطراف واختيارهم، فهم الذين يعينون المحكمين، ويحددون سلطاتهم واختصاصاتهم.

أما بالنسبة للمسطرة القضائية في حل منازعات عقود الشراكة، وهي مسطرة اختيارية بحسب الإرادة التعاقدية لأطراف الشراكة يبيث فيها عبر القضاء الشامل³²³، أو قضاء التعويض الذى له الولاية الكاملة ليس للبت في المنازعات المرتبطة مباشرة بالعقد سواء من حيث إبرامه أو تنفيذه أو إنهائه فحسب³²⁴، بل بكل الوسائل المرتبطة به أو المتفرعة عنه. لذلك فهو يختص بالنظر في الطلبات المستعجلة (إيقاف التنفيذ، إجراء خبرة، توجيه إندار...) كما لا يكتفي القاضي بإلغاء القرارات التى اتخذتها الإدارة بل قد يعوضها بقرارات أخرى، لأن السلطات الواسعة التى يتمتع بها القاضي هى التى أعطت لهذا النوع من الدعاوى إسم القضاء الشامل.

ان المنازعة حول عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص فى مجال القضاء الشامل تتعدد صورها ومن تم فقد تتخذ أحد الصور التالية:

- دعوى الحصول على مبالغ مالية³²⁵:

ويتخذ الحكم هنا صورة ثمن أو أجر متفق عليه فى العقد أو تعويض عن أضرار سببها الطرف المتعاقد. مثلا الحكم بفوائد التأخير على الشخص العام المماطل فى الأداء.

- دعوى فسخ العقد:

تمكن هاته الدعوى المتعاقد من المطالبة بفسخ عقده فى حالات معينة هى الحالات التى يحكم فيها بالفسخ القضائى .

- الفسخ القضائى بسبب القوة القاهرة³²⁶.
- الفسخ القضائى كجزء للإخلال بالتزامات التعاقدية.
- الفسخ القضائى كموازن لسلطات الشخص العام، بمعنى تملك هذا الأخير حق التدخل فى مجال العقود الادارية من خلال زيادة التزامات الشريك الخاص أو تقليصها. فى حين للمتعاقد الشريك

³²³ الظهير رقم 1.91.225 الصادر بتاريخ 10 شتنبر 1993 بتنفيذ قانون رقم 90-41 المحدث للمحاكم الإدارية، الجريدة الرسمية عدد 4227 بتاريخ نونبر 1993.

³²⁴ محمد الأعرج "الإختصاص النوعي للمحاكم الإدارية في منازعات العقود الإدارية" مقال منشور بالمجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية، العدد 47، سنة 2004، ص77.

³²⁵ محمد الأعرج: نظام العقود الإدارية وفق قرارات وأحكام القضاء الإداري المغربي، سلسلة مؤلفات و أعمال جامعية العدد 58، 2005 ص44.

³²⁶ القوة القاهرة هي أعمال القضاء والقدر والمخاطر الأخرى التي تقع خارج سيطرة أطراف المشروع والتي تتسبب في منع الأطراف من أداء التزاماتها أو تأخيرها بموجب العقد.

الخاص، الحق فى المطالبة بفسخ العقد خاصة إذا ارتأى أن التعويض لن يمكنه من مواجهة ظروف العقد الجديد.

- دعاوى التعويض: تشمل دعاوى التعويض فى عقود الشراكة ، أهم الحقوق التى يتمتع بها الشريك الخاص المتعاقد مع الإدارة لضمان التوازن المالى للعقد. فان ضمان هذا الحق يعتبر من صميم الحماية القضائية فى مجال الطلبات العمومية لأنه يشكل الثمن أو الأجر الذى يتقاضاه لقاء تنفيذه لالتزاماته التعاقدية. ويشمل التعويض أشكال ندرج منها مايلي:

- التعويض عن التماطل فى أداء المقابل المالى نتيجة تنفيذ العقد³²⁷؛
- حق التعويض نتيجة تعديل العقد؛
- التعويض عن خطأ الشخص المتعاقد؛
- التعويض عن فعل الأمير³²⁸: هو كل عمل يصدر من سلطة عامة دون خطأ من جانبها ينجم عنه اثار تسوء مركز المتعاقد فى عقد ادارى ويؤدى الى التزام جهة الادارة المتعاقدة بتعويض المتعاقد المضرور عن كافة الاضرار التى تلحقه من جراء ذلك بما يعيد التوازن المالى للعقد.
- التعويض عن القوة القاهرة والحادث الفجائي كالظواهر الطبيعية غارات العدو.³²⁹
- التعويض عن الصعوبات المالية غير المتوقعة.

من خلال ما تقدم نستنتج تعدد الطرق الحبية المتبعة فى فض المنازعات المتعلقة بالشراكة بين القطاعين العام والخاص، منها ما هو منصوص عليه قانونا بل يعتبر لازما ومنها ما هو متروك لإتفاق أو رغبة الأطراف كالتفاوض والصلح والوساطة والتحكيم أو المسطرة القضائية.

الفقرة الثانية: رقابة المحاكم المالية على عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص

لا شك أن المال العام هو الوسيلة الأساسية التى تديرها الدولة من أجل تنفيذ السياسات العامة الوطنية، وقد تجسد الإهتمام الدولي بالمال العام فى شخص عدة هيئات دولية واقليمية كما هو الحال بالنسبة لمنظمة الأنتوساي، والتي تبنت مبادئ عامة للاهتمام إليها فى مختلف الدول الأعضاء لأجل إقرار أنظمة وهيئات فاعلة لحماية المال العام. ومن تم كانت الحاجة ملحة فى المغرب ، شأنه فى ذلك شأن مختلف الدول،

³²⁷ محمد الأعرج: نظام العقود الإدارية وفق قرارات و أحكام القضاء الإداري المغربي ،سلسلة مؤلفات و أعمال جامعية العدد 58، 2005 ص44 .

³²⁸ بلال أمين زين الدين: المسؤولية التعاقدية والغير التعاقدية، دراسة مقارنة، دار الفكر الجامعي، الطبعة الأولى 2001، ص 580.

³²⁹ مليكة الصروخ ، الصفقات العمومية فى المغرب،(الاشغال – التوريدات – الخدمات)،مرجع سابق ، ص 477 و 478.

لإيجاد آليات الرقابة العليا على الأموال العمومية منذ ستينيات القرن العشرين، وذلك من خلال إحداث اللجنة الوطنية للحسابات، وفيما بعد إنشاء المجلس الأعلى للحسابات سنة 1979³³⁰.

لكن محدودية هذا الجهاز الرقابي، و ضعف مردوديته وفعاليتته، قاد الى التفكير في ضرورة تحديث وإصلاح نظام الرقابة القضائية على الأموال العمومية، حيث تم الارتقاء بالمجلس الأعلى للحسابات الى مصاف مؤسسة دستورية، و التنصيب أيضا على إنشاء المجالس الجهوية للحسابات في إطار المراجعة الدستورية لعام 1996³³¹.

وبناء على ذلك، فقد فرضت دسترة المجلس الأعلى للحسابات إصلاح الإطار القانوني المنظم لعمله من خلال صدور القانون رقم 62.99 المتعلق بمدونة المحاكم المالية³³². بالإضافة إلى تعزيز أهميته من خلال الوثيقة الدستورية لسنة 2011 التي أولت أهمية خاصة لأجهزة الرقابة و التقييم، وإلى أجهزة الحكامة الجيدة، وإلى ربط المسؤولية بالمحاسبة. فقد أكد المشرع الدستوري³³³ على ضمان الدستور لإستقلال المجلس الأعلى للحسابات، وعلى توسيع أدواره الإستشارية، وعلى إلزامية نشره لجميع أعماله، بما فيها التقارير الخاصة والمقررات القضائية³³⁴، وتقديم مساعدته للبرلمان في المجالات المتعلقة بمراقبة المالية العمومية، وتقديم مساعدته للحكومة في الميادين التي تدخل في نطاق اختصاصاته بمقتضى القانون. وكذلك، تقديم مساعدته للهيئات القضائية، مع إلزام الرئيس الأول للمجلس بتقديم عرض لأعمال المجلس أمام البرلمان يكون متبوعا بمناقشته³³⁵.

ويعتبر نشر أعمال الجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبية أحد أهم المبادئ التوجيهية الكبرى للأجهزة العليا للرقابة المالية و المحاسبة المكرسة في الميثاق التأسيسي للمنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية (إنتوساي)، المعروف بميثاق ليما المصادق عليه في أكتوبر من سنة 1977. و من ناحية أخرى، إن نشر التقرير هو أحد المعايير الراسخة في ميدان التدقيق و الإفتحاص ويعتبر جزء لا يتجزأ من عملية التدقيق نفسها يدرج في نطاق مبدأ التواصل الكتابي.

³³⁰ تم إحداث المجلس الأعلى للحسابات بعد اللجنة الوطنية للحسابات التي تم إنشائها بموجب ظهير 14 أبريل 1960، وتم انتظار 19 سنة لإقرار المجلس الأعلى للحسابات بظهير رقم 175-179-1 بتاريخ 14 شتنبر 1979 وتم انتظار أيضا 17 سنة لدستورها سنة 1996.

³³¹ تمت دسترة المجلس الجهوي للحسابات لأول مرة في فصول دستور 1996 (الفصول 96-97-98-99).

³³² صدر القانون المنظم لهذه المحاكم بمقتضى الظهير الشريف رقم 1.02.124 الصادر في 13 يونيو 2002 بتنفيذ القانون رقم 62.99 المتعلق بمدونة المحاكم المالية³³²، وهو يضم 249 مادة. ويشمل مقتضيات التي تهدف إلى تحديد اختصاصات وتنظيم بيان طريقة التسيير لكل من المجلس الأعلى للحسابات والمجالس الجهوية للحسابات. ووفق مقتضيات دستور 2011 تخضع المحاكم المالية إلى الباب العاشر منه، المحتوي على الفصول التالية: 147، 148، 149، 150. الجريدة الرسمية عدد 5030 بتاريخ 6 جمادى الآخرة 1423 - 15 غشت 2002).

³³³ من خلال الفصلين 147 و 148 من الدستور 2011. حيث أصبحت الرقابة من طرف هذه المحاكم ثنائية التوزيع بين المجلس الأعلى

للحسابات، و المجلس الجهوي للحسابات،

³³⁴ يتصف عمل المجلس الأعلى للحسابات بالازدواج الوظيفي إذ يمارس مهام قضائية و تشمل اختصاص التدقيق و البت في الحسابات و اختصاص التأديب المالي، ثم اختصاصات غير قضائية (إدارية) و تشمل مراقبة التسيير و مراقبة استخدام الأموال العمومية ثم اختصاص النظر في التصريحات الإجبارية بالتملكات.

³³⁵ الفصول من 147 إلى 150

كما يساهم في إعطاء صورة واضحة حول المجالات التي تستهدفها الرقابة وبالخصوص، في مجال التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية وتوضيح عناصر وأسس قيام مسؤولية المدبرين العموميين من خلال حالات عملية، وكذا المساهمة في إرساء قواعد حسن التدبير العمومي وتوضيح المقضيات القانونية التي تسري على هذا التدبير وإبراز الإكراهات التي يواجهها بما من شأنه إشاعة ثقافة حسن التدبير العمومي³³⁶.

أولاً: رقابة المحاكم المالية في إطار مسطرة التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية

تمارس المحاكم المالية المسؤولية المالية والتأديبية لمسيري عقود الشراكة، وتبعاً للمادة 51 من مدونة المحاكم المالية³³⁷، تمارس هذه المحاكم مهمة قضائية في ميدان التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية بالنسبة لكل مسؤول أو موظف أو عون بأحد الأجهزة الخاضعة لرقابتها سواء كانوا أمريين بالصرف أو مراقبين ماليين أو محاسبين عموميين.

أ- المسؤولية التأديبية بالنسبة للأمر بالصرف:

وطبقاً للمادة الثالثة من القانون رقم 99-61- بتاريخ 3 أبريل 2002 القاضي بتحديد مسؤولية الأمرين بالصرف والمراقبين المحاسبين العموميين يعتبر الأمرين بالصرف مسؤولين بصفة شخصية عن التقيد بقواعد الالتزام بالنفقات العمومية وتصفياتها والأمر بصرفها، والتقيد بالنصوص التنظيمية المتعلقة بالصفقات العمومية - (وهنا يدخل جميع أشكال الطلبات العمومية بما فيها عقود الشراكة لأنها تعتبر نفقة عمومية) - وكذا التقيد بالقواعد المتعلقة بإثبات الديون العمومية وتصفياتها، والأمر بصرفها أو إلحاق ضرر بالجهاز الذي يتحملون داخله مسؤوليات وذلك بسبب الإخلال الخطير في المراقبة التي هم ملزمون بممارستها أو من خلال الإغفال أو التقصير المتكرر في القيام بمهامهم المرتبطة بالإشراف على تنفيذ الصفقات كما تنص على ذلك المادة 54 من مدونة المحاكم المالية⁽³³⁸⁾.

ب- المسؤولية التأديبية للمراقبين الماليين بالإنفاق:

طبقاً للمادة الخامسة من قانون 99-61 الصادر بتاريخ 3 أبريل 2002 يعتبر مراقبو الإنفاق بالنفقة مسؤولين بصفة شخصية عن أعمال المراقبة التي يتعين عليهم القيام بها على إقرار الإنفاق بالنفقة المتصلة بالصفقات طبقاً للنصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل، وتجدر الإشارة إلى أن مراقبة الإنفاق بالنفقة أصبحت من اختصاص المحاسب العمومي يمارسها إلى جانب اختصاصه

³³⁶ قرارات صادرة عن المجلس الأعلى للحسابات في مادة التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية، بتاريخ 30 شتنبر 2015، ص 5، أنظر

الموقع الرسمي التالي www.courdescomptes.ma

³³⁷ القانون رقم 99-62 المتعلق بمدونة المحاكم المالية الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1-02-124 بتاريخ فاتح ربيع الثاني 1423 الموافق 13 يونيو 2002.

³³⁸ حسن العرفي: المسؤولية القانونية لمسيري الصفقات العمومية، مجلة المدير العمومي، العدد الأول 2008، ص 18.

الأصلي وذلك بناء على المرسوم رقم 2.06.52 الصادر في 13 نوفمبر 2006، القاضي بالحقاق مراقبة الالتزام بنفقات الدولة بالخرينة العامة للمملكة وتحويل اختصاصات المراقب العام للالتزام بالنفقات الى الخازن العام للمملكة³³⁹.

ج- المسؤولية التأديبية للمحاسبين العموميين³⁴⁰:

يخضع للعقوبات المنصوص عليها في المادة 56 من مدونة المحاكم، كل محاسب عمومي وكذلك كل موظف عمومي وعون يوجد تحت إمرته او يعمل لحسابه، إذا لم يزاووا مهام المراقبات الملقاة على عاتقهم طبقا للنصوص التنظيمية المطبقة عليهم والتي تتعلق بتوفير الإعتمادات و صحة تنفيذ النفقات في أبواب الميزانية المتعلقة بها، بالإضافة إلى التزامهم بتقديم الوثائق التي يتعين عليهم التأكد من سلامتها قبل أداء النفقات.

إن كل حسابات المحاسبين العموميين والوثائق المثبتة للعمليات الواردة فيها يجب أن تعرض على المجلس الأعلى للحسابات بشكل تلقائي في إطار دوري وفقا لبرنامج عمل المجلس .

ومن خلال عملية التحقيق التي تعتبر من النظام العام حيث يستطيع القاضي المالي التأكد من احتواء الحساب على بعض عيوب شرعيته أو خلوه منها³⁴¹، فإن مسطرة التحقيق لتحديد مسؤولية المحاسب العمومي، هي مسطرة إلزامية وكتابية وسرية ويفرض فيها مشاركة المحاسب العمومي³⁴². وتساعد مهمة التحقيق إلى أحد المستشارين المقررين بناء على البرنامج السنوي للمجلس إذ يقوم رئيس الغرفة بتوزيع الحسابات وبيانات المحاسبين على المستشارين الذي يمكنهم الإستعانة بقضاة آخرين ومدققين³⁴³.

غير أن المحاسب العمومي الذي حكم عليه بالعجز في إطار مسطرة البث في الحسابات لا يمكن متابعته لنفس الأسباب في ميدان التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية³⁴⁴، وتحكم المحاكم المالية بعقوبات لا تخرج عن نطاق الغرامات فقط³⁴⁵. لكن تبقى الإشارة إلى ان المتابعات أمام المحاكم المالية لا

³³⁹ ملكة الصروح: الصفقات العمومية، مرجع سابق من ص 295 الى 301.

³⁴⁰ - حدد المادة 11 من القانون المتعلق بنظام المحاسبة العمومية مهمته في رقابة صحة:

- صفة الأمر بالصرف

- الإعتمادات المتوفرة.

- صحة إدراج النفقات في الأبواب المتعلقة بها.

- أعمال المراقبة القانونية السابقة والإدلاء بالأوراق المثبتة.

- صفة إبراء التسديد.

³⁴¹ - المصطفى معمر: قراءة في مضمون مدونة المحاكم المالية قراءة في مضمون مدونة المحاكم المالية، م م إ م ت عدد 51-52 سنة 2003، ص

136.

³⁴² - حميدوش مدني، حميدوش مدني، القضاء المالي في المغرب دراسة نظرية وتطبيقية مقارنة، مطبعة فضالة المحمدية، الطبعة الأولى، 2003،

ص 257.

³⁴³ - حميدوش مدني، مرجع سابق، ص 258.

³⁴⁴ - حميدوش مدني، القضاء المالي في المغرب دراسة نظرية وتطبيقية مقارنة، مطبعة فضالة المحمدية، الطبعة الأولى، 2003، ص 276.

³⁴⁵ - المواد 66-67-68-69 من مدونة المحاكم المالية.

تحول دون تحريك الدعوى الجنائية، كما لا تملك المحاكم المالية أن تبث في الجنايات والجرح التي يرتكبها المحاسبون العموميون والإداريون الخاضعون لها³⁴⁶.

ثانيا: رقابة المجلس الاعلى للحسابات على تسيير الهيئات العمومية

إن الهدف من منح القاضي المالي رقابة على التسيير هو تقييم مناهج و طرق تدبير شؤون المؤسسات العمومية و الهيئات الخاضعة لرقابته، و القيام بتحليل نقدي لكل عملية استغلال، بما فيها جميع عقود الطلبات العمومية التي ترتب التزامات مالية، ومنها عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص. وبالتالي تقييم مشاريع الشراكة للأجهزة الخاضعة لمراقبته قصد التأكد من مدى تحقيق الأهداف المحددة لكل مشروع انطلاقا مما تم انجازه و بالنظر إلى الوسائل المستعمل فيه، مما يمكن من التعرف على الوضعية الحقيقية لمالية مؤسسة عمومية معينة و كيفية تدبيرها³⁴⁷.

و في إطار هذه المراقبة، يجب على القاضي المالي أن يحاول الإجابة على ثلاث أسئلة هامة:

1- هل قامت السلطة المسيرة للجهاز موضوع المراقبة بحماية مصالحه دون أن تكون قد عملت على أن توفر لنفسها أو لغيرها منافع غير مبررة؟

2- هل راعت هذه السلطة مجمل النصوص التشريعية و التنظيمية التي تؤطر عمل الجهاز؟

3- هل قامت هذه السلطة، بعد أن حصلت على موافقة الهيئة التداولية للجهاز و بعد أن قدمت لهذه الهيئة جميع العناصر، بتدبير العملية التي وافقت عليها الهيئة التداولية بأكثر فعالية ممكنة و بأقل تكلفة؟

ومن خلال ما سبق فالمجلس الأعلى للحسابات يراقب عملية تسيير الأجهزة العمومية التالية:

- مرافق الدولة ؛

- المؤسسات العمومية؛

³⁴⁶ - المصطفى معمر: قراءة في مضمون مدونة المحاكم المالية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 51 و 52 سنة 2003، ص 132.

³⁴⁷ أن هناك تعدد و تنوع في الأجهزة الخاضعة لمراقبة التسيير، وأمام هذا التعدد عمل المجلس الاعلى للحسابات على إقرار معايير موضوعية لاختيار الأجهزة المزمع مراقبتها. و هكذا تتحدد أهم هذه المعايير فيما يلي:- قطاع النشاط: ذلك ان كل المنظمات و المؤسسات ادارية كانت ام تجارية ام صناعية التي تعود ملكية رأسمالها لشخص عمومي.

- الرهان المالي و المحاسبي: حيث تم اختيار الاجهزة على أساس حجمها و ميزانيتها و برامج استثمارها.

- معيار السلطة الراجعة في اتخاذ القرار: حيث أراد المشرع توسيع سلطة القاضي المالي في مجال مراقبة التسيير، الى بعض الهيئات التي قد لا يمتلك فيها الشخص العمومي حصة غالبية في الرأسمال و لكن قد تكون له سلطة راجحة في اتخاذ القرار داخل هيئاتها التداولية إما بسبب طبيعة الاسهم التي يمتلكها و تمنحه أكثر من صوت تقرييري أو لأي اعتبار اخر يمنحه هذا الامتياز .

- المقاولات المخولة بالإمتياز في مرفق عام أو المعهود إليها بتسييره، باستثناء تلك التي تخضع لرقابة المجالس الجهوية؛

- الشركات والمقاولات التي تملك فيها الدولة أو مؤسسات عمومية على انفراد أو بصفة مشتركة بشكل مباشر أو غير مباشر أغلبية الأسهم أو سلطة مرجحة في اتخاذ القرار؛

- الشركات والمقاولات التي تملك فيها الدولة أو مؤسسات عمومية بصفة مشتركة مع الجماعات المحلية أغلبية الأسهم في رأسمال أو سلطة في اتخاذ القرار؛

- أجهزة الضمان الاجتماعي كيفما كان شكلها، التي تتلقى من أحد الأجهزة المنصوص عليها مساعدات مالية في شكل مساعدات أرباب العمل أو في شكل إعانات؛

وتوجه إلى المجلس سنويا الحسابات والوثائق المحاسبية الأخرى للأجهزة المشار إليها وفق الكيفيات المنصوص عنها في النصوص التنظيمية الجاري بها العمل، و يلزم القانون مختلف الأجهزة العمومية، سنويا، بتوجيه الحسابات والوثائق المحاسبية إلى المجلس الأعلى للحسابات، وفق الكيفيات والشكليات المنصوص عليها في النصوص التنظيمية الجاري بها العمل، ويتوصل المجلس بالإضافة إلى ذلك، بمحاضر الهيئات التداولية للأجهزة العمومية مرفقة بنسخ من تقارير المحاسبين المعتمدين أو المراقبين الداخليين والخارجيين .

تبدأ عملية إجراء مراقبة التسيير على هذه الأجهزة العمومية، من خلال الإعداد المسبق للملفات المتعلقة بها المزمع إخضاعها للرقابة، والمحددة في برنامج أشغال المجلس المنصوص عليه في المادة الثامنة من القانون رقم 99-62 المتعلق بمدونة المحاكم المالية.

ويمكن إجمال مختلف مراحل مسطرة مراقبة التسيير فيما يلي:

- تخطيط عمليات مراقبة التسيير من خلال إعداد الملفات حول الأجهزة العمومية موضوع الرقابة؛
- الافتتاح الرسمي للرقابة من قبل رئيس الغرفة المختصة، وذلك بتوجيه رسالة إلى المسؤول عن أحد هذه الأجهزة العمومية المسجلة ضمن البرنامج، لإخباره بالمراقبة المزمع القيام بها؛
- مقابلة المسؤولين عن هذه الأجهزة العمومية المعنيين بالأمر في عين المكان؛
- القيام بالتحريات اللازمة وجمع العناصر المقنعة ودراسة الملفات من طرف المستشار المقرر؛
- تبليغ الملاحظات إلى المسؤولين عن هذه الأجهزة العمومية المراقبة؛
- جواب الجهاز العمومي موضوع الرقابة في أجل شهرين؛
- إعداد التقرير حول عملية مراقبة التسيير؛

- الإستماع المحتمل للأشخاص المعنيين بالملاحظات أمام الغرفة المختصة؛
- مداولة الغرفة المختصة حول الملاحظات المسجلة بخصوص التقرير المعد من قبل المستشار المقرر؛
- توجيه رسائل تتضمن ملاحظات إلى المسؤولين عن هذه الأجهزة العمومية المعنية وذلك من طرف رئيس الغرفة المختصة؛
- جواب المسؤولين المعنيين في أجل لا يمكن أن يقل عن شهر؛
- إعداد مشروع تقرير خاص وإخضاعه لمداولة الغرفة؛
- التعقيبات المحتملة للوزراء والمسؤولين المعنيين بالأمر؛
- إدراج الملاحظات، عند الاقتضاء، بتقارير المجلس الأعلى للحسابات.

خاتمة الفصل الأول

من خلال ما سبق يتضح أن القانون رقم 86-12 المتعلق بالشراكة بين القطاعين العام والخاص شكل خطوة مهمة نحو التأطير التشريعي للممارسة المغربية في مجال الطلبات العمومية المشتركة بين القطاع العام والقطاع الخاص، وذلك لمحاولته تجاوز ثغرات ونقائص تطبيق تجارب الشراكة بين القطاعين العام الخاص خارج الإطار القانوني، وهذا ما يعتبر عاملاً لتسريع الإستثمارات العمومية في مجال البنيات التحتية الإدارية والإقتصادية والإجتماعية، وأيضاً محاولة لإستيعاب كل المتغيرات في الساحة الدولية والوطنية، والظروف الإقتصادية والإجتماعية التي يمر بها الوضع الراهن للمغرب.

ومن زاوية أخرى يلاحظ أن القانون المؤطر للشراكة بين القطاعين العام والخاص، قد أبقى على الأسس والضوابط التي تحكم نظام التعاقد وفق المعايير الدولية، والتي تركز بالأساس على تحديد الحاجيات، والتقييم القبلي لمشاريع الشراكة، وعلى قاعدة حرية الولوج للطلبات العمومية والمنافسة والمساواة والشفافية في اختيار المرشح الأكثر كفاءة وذلك بتوفره على الشروط و المؤهلات التي يتطلبها تدبير الطلبات العمومية.

حيث يمكن القول أن هذا القانون جاء لتحسين آليات المنافسة، التي تضمن بدورها مشاركة المقاولات الخاصة والوطنية بشكل خاص وواسع في الطلبات العمومية. فتم إدراج بند الأفضلية الوطنية، وخلق القيمة الوطنية المضافة، في القانون رقم 86-12 باعتبارهما من الضروريات التي تجعل النسيج الإقتصادي الوطني، وبالتالي الإقتصاد المغربي، تستفيد من دينامية هذا النوع من العقود الجديدة.

كما أن الإجراءات والضوابط التنظيمية المنصوص عليها في القانون رقم 86-12، حاولت أن تغطي جميع المراحل المرتبطة بدورة عقد المشروع المتعلقة بإبرام الشراكة بين القطاعين العام والخاص، بدءاً من تحليل الحاجيات وإمكانية اللجوء إلى عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص، وانتهاءً بإبرام العقد. بحيث استهدف القانون الجديد ضمان صرف النفقات العمومية بصورة مطابقة للأنظمة الجاري بها العمل، إضافة إلى التحكم في العلاقات بين الأطراف المتعاقدة، وذلك بتبيان مساطر مدققة لإختيار المقاول الأنسب للعقد، والعرض أكثر فائدة من الناحية الإقتصادية، الشيء الذي يخدم الفعالية والجودة والمردودية بعيداً عن التواطؤ الذي قد يقع بين المقاولين وأصحاب القرار العمومي.

وفي مجال تبادلية الإلتزام والحقوق بين الشخص العام والشريك الخاص (المقاول) الذي يجعل من العقد أكثر اتزاناً وإنصافاً، فيلاحظ أن سلطات الشخص العام هي واسعة، ويمكنها في حالة سوء استعمالها أن تتسبب في هدر للأموال العمومية وتكليف ميزانية الدولة أعباء مالية لسنوات طوال.

كما يمكن تخلف ضرراً على المتعاقد معها وتؤثر على مركزه المالي والقانوني أي انعدام توازن العقد، الأمر الذي استدعى ضمان حقوق المقاولين الخواص، بإمكانية رهن أملاك الدولة، وبجواز اللجوء إلى مسطرة التحكيم والتوفيق والمصالحة كوسيلة قانونية لحل النزاعات. وتحديد الجزاءات في حالة عدم احترام بنود العقد، وتحديد شروط، الحلول، والتفويت وشروط تغيير مساهمات الشريك الخاص، شروط تغيير عقد الشراكة، النظام القانوني للأماك، الكفالات والضمانات، عقود التأمين، طرق تسوية النزاعات، حالات وشروط الفسخ.

ومن جهة أخرى عمل القانون المؤطر للشراكة على ضمان الحفاظ على الأموال العمومية موضوع العقد وجودة وفعالية تدبيرها، من خلال تفعيل آليات الافتحاص والتدقيق لحماية وترشيد تدبير الأموال العمومية موضوع مشاريع الشراكة .

وعموماً إذا كان المشرع قد نظم مختلف الجوانب المتعلقة بعقود الشراكة فإنه توخى من وراء ذلك جعلها أداة فعالة لتحقيق المشاريع البنوية التحتية باعتبارها الغاية المثلى من إبرام عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص.

الفصل الثاني :

الشراكة بين القطاعين العام والخاص - الواقع
ورهان الحكامة الجيدة - دراسة لنموذج الجرف
الأصفر للطاقة الكهربائية " JLEC "

الفصل الثاني:

إن جعل المواطن في صلب السياسات والخدمات العمومية، هدف يستلزم توفير شروط التنمية وتلبية الحاجيات الاجتماعية، التي تتزايد باستمرار، وتغدو أكثر إلحاحا، للحفاظ على التماسك الاجتماعي، وبالتالي على الإستقرار السياسي والمؤسساتي. والمغرب على غرار باقي الدول النامية وضع استراتيجيات تنموية منذ مطلع الإستقلال لمواجهة تنامي الطلب على الخدمات الاجتماعية، وتلك المرتبطة بالبنية التحتية. إذ ما ميز فترة منتصف التسعينيات هو تنامي الوعي بالحاجة إلى ضرورة تحسين جودة ولوجية المرافق العمومية المقدمة للمواطنين، كشرط لازم ووسيلة أساسية لتحقيق تنمية مستدامة ومدجة.

وفي هذا الصدد تجسد سياسة الطاقة الكهربائية أداة للتنمية الإقتصادية، ووسيلة لتشجيع الإستثمار في مشاريع تنموية وصناعية مهمة تساهم في تعزيز استقلالية طاقة للمغرب، وضمان اكتفاء ذاتي من الطاقة يغطي احتياجات الطلب الوطني. بحيث يعتمد المغرب لتلبية حاجياته من الطاقة الكهربائية بصفة شبه كلية، على الإستيراد من الاسواق الخارجية، لتشكل التبعية للخارج هاجسا والمنحى التصاعدي لأسعار المواد الطاقية عبئا ثقيلا على ميزانية الدولة. مما حدا بالدولة إلى وضع سياسة لإنتاج الطاقة الكهربائية منذ الإستقلال، كرسست نموذجا يحتذى به وممارسات على مستوى تدبير الخدمة الطاقية.

منذ بداية الستينات، والمغرب يواجه تحديات تتعلق بزيادة الإنتاج الوطني من الطاقة الكهربائية، في ظل تنامي الطلب، وارتفاع المواد الأولية الطاقية، وإكراهات مالية وتدبيرية. بحيث تميز مرفق الكهرباء بتنوع وغنى على مستوى أساليب وتقنيات تدبيره. بدءا من أسلوب الاستغلال المباشر، عن طريق إنشاء مؤسسة عمومية تسمى " المكتب الوطني للكهرباء ONE " ³⁴⁸، يتولى إنتاج وتوزيع وبيع الكهرباء. مروراً بأسلوب الشراكة مع القطاع الخاص، عبر آلية التدبير المفوض ³⁴⁹ في مسألة توزيع الكهرباء، و آلية إشراك القطاع الخاص في إنجاز مهمة شاملة تتولى تصميم وبناء وصيانة واستغلال وتوريد الطاقة الكهربائية ³⁵⁰، لكن مع بقاء عمليات النقل والتوزيع والبيع العمومي، حكرا على المكتب الوطني .

³⁴⁸ الظهير الشريف رقم 1.63.226 الصادر في 14 ربيع الأول 1383 الموافق ل 5 غشت 1963، القاضي بإحداث المكتب الوطني للكهرباء،

الجريدة الرسمية عدد 2650 بتاريخ 1963/08/09

³⁴⁹ ظهير شريف رقم 1.06.15 صادر في 15 من محرم 1427 (14 فبراير 2006)، بتنفيذ القانون رقم 54، 05 المتعلق بالتدبير المفوض للمرافق

العامّة، منشور بالجريدة الرسمية عدد 5405 بتاريخ 16 مارس 2006

³⁵⁰ القانون رقم 12- 86 المتعلق بالشراكة بين القطاعين العام والخاص، الجريدة الرسمية، عدد 6328 بتاريخ 22 يناير 2015.

ونظرا لطبيعة الاستثمار الصناعي اللازم لتطوير قدرة الإنتاج الذاتي من الطاقة الكهربائية، فقد تم في الأونة الأخيرة إنشاء إطار تشريعي³⁵¹ يتعلق بإشراك القطاع الخاص الوطني في عملية نقل الطاقة الكهربائية، إذ يرخص للقطاع الذاتي الوطني، الذي تزيد قدرته المجمعة على 300 ميغاواط، في إجراء عمليات نقل الكهرباء من موقع الإنتاج إلى مواقع الكهرباء.

من هذا المنطلق، جاءت أهمية مشروع المركز الحراري للطاقة الكهربائية الجرف الأصفر، كأكبر محطة مستقلة بالفحم الحجري بجهة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، وكأول مشروع للشراكة بين القطاعين العام والخاص الأجنبي، أبرم في تسعينيات القرن الماضي (ق 20)، في مجال بناء وتمويل وصيانة وتشغيل واستغلال وإنتاج الطاقة الكهربائية. كما تبرز أهميته من خلال عنصرين أساسيين، الأول هو إشراك الرأسمال الأجنبي في تدبير قطاع عمومي حساس بالنظر إلى خدماته الإجتماعية والإقتصادية في مجال الكهرباء، والعنصر الثاني يتعلق بالطبيعة الإدارية لقطاع الكهرباء كمرفق عام صناعي وتجاري يحتكر عمليات توليد وإنتاج ونقل وتوزيع وبيع الطاقة الكهربائية بالمغرب.

وارتباطا بما سبق، وبقدر ما أن الأمر يستوجب الوقوف على إحدى التجارب العملية للقيام بدراسة ميدانية يمكن من خلالها تقييم تجربة الشراكة بين القطاعين العام والخاص، والقيام بدراسة موضوعية نستطيع عبرها الخروج بنتائج علمية تؤسس لأحكام تتصف بالموضوعية حول دور الشراكة في الاستثمار في البنية التحتية ودورها في مواجهة إشكالية التمويل في المشاريع التنموية الكبرى.

لذلك سنحاول الوقوف في الفصل الثاني من هذا البحث على نموذج عقد الشراكة في مجال الطاقة الكهربائية المبرم نموذج " مشروع الجرف الأصفر للطاقة " و المعروف اختصارا بإسم "JLEC"³⁵²، وهو أول عقد تم إبرامه كنوع من عقود "PPP" في المغرب وفي بلدان شمال إفريقيا، وهو نموذج اعتمدها للدراسة الميدانية في الشق الثاني من موضوع هذا البحث، لنتمكن من الإجابة على التساؤلات التالية:

- ماهي أهم منجزات مشروع الجرف الأصفر للطاقة، وكيف يساهم في استمرارية المصلحة العامة في مجال الطاقة الكهربائية؟

³⁵¹ Loi n°54-14 modifiant et complétant l'article 2 du dahir n° 1-63-226 du 14 rabii I 1383 (5 août 1963) portant création de l'Office National de l'Electricité et l'article 5 de la loi n° 40-09 relative à l'Office National de l'Electricité et de l'Eau Potable « ONEE ».

³⁵² JORF LASFAR ENERGY COMPANY.

- ما هي مبادئ وإجراءات إسناد عقد الشراكة الجرف الأصفر، في ظل غياب تطير قانوني لهذا النوع من الشراكة ؟
- ماهي أهم خطوات التدبير المالي لعقد الشراكة الجرف الأصفر للطاقة ؟
- إلى أي حد تم تنظيم البنود التعاقدية للمشروع وفق توزيع عادل للمخاطر، يحد من مظاهر اختلال التوازن المالي للعقد؟
- إلى أي مدى سيساهم الإطار القانوني رقم 86-12 في ضمان استمرارية مرفق الكهرباء، وحماية مصالح الشريك الخاص ؟
- ماهي أبرز المعوقات والإكراهات سواء القانونية أو التنظيمية أو المؤسسية في الإشراف على مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص؟
- وما هي بالتالي المقترحات البديلة التي يمكن من خلالها التأسيس لنمط جديد من العقود الإدارية يتوخى إشراك القطاع الخاص في المصلحة العامة، ويراعي الحكامة الإدارية والإقتصادية في بلورة مشاريع تحديثية يمكن عبرها الرفع من الأداء الإداري العام ؟

وعليه بعدما قمنا بدراسة نظرية لعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص من خلال التأصيل القانوني لهذه العقود، ودراسة طرق تدبيرها ماليا وتنظيما، سنقوم بدراسة ميدانية لنموذج عقد الشراكة "الجرف الأصفر للطاقة" كتجربة واقعية رتبت ممارسة قبل التشريع لها، عبر تقييم حصيلتها في مجال البنية التحتية الطاقية، لاستجلاء وإبراز أهم منجزاتها وتقييم طبيعتها سواء من الناحية التعاقدية أو المالية (المبحث الأول)، وكذا تحديد أبرز وطبيعة الإكراهات والمعوقات التي تساهم في الحد من فعالية هذا النوع من العقود الإدارية، سواء كانت هذه المعوقات مؤسسية تنظيمية مرتبطة بواقع الممارسة وعمل الإدارة العمومية المعنية بالعقد، أو معوقات مرتبطة بواقع الإستثمار الأجنبي وما يثير من إشكالات التوازن المالي وإنهاء عقود الشراكة.

وهذا التشخيص نعتقه ضروري حتى يتسنى لنا بلورة رؤية بديلة قادرة على تجاوز مختلف هذه المعوقات خصوصا وأن رهانات واستراتيجيات تأهيل القطاع العام تتزامن اليوم مع إصدار القانون رقم 86-12، الذي يعتبر كأحد المدخلات الأساسية للحكامة الإدارية والإقتصادية باعتبارها متطلب رئيسي لتحقيق التنمية المندمجة (المبحث الثاني).

المبحث الأول: مشروع الجرف الأصفر للطاقة الكهربائية

" JLEC " 1997-2016

عرف المغرب تطورات متلاحقة في تدبير الشأن الإقتصادي، أفضت إلى إعطاء القطاع الخاص مكانة متميزة في إنجاز البنيات التحتية، عبر إبرام عقود للشراكة بين القطاعين العام والخاص، ليبقى أهم مشروع في إطار هذه العقود المركز الحراري للجرف الأصفر، وهو أضخم استثمار في القارة الإفريقية والشرق الأوسط، في مجال الكهرباء ذات المصدر الحراري.

أبرم هذا الإتفاق، بتاريخ 12 شتنبر 1997 بين المكتب الوطني للكهرباء وكونستريوم مكون من شركات أجنبية أمريكية – أوروبية (CMS-AAB) يمنح بمقتضاه للمجموعة السالفة الذكر حق توليد الكهرباء بالمحطة الحرارية للجرف الأصفر، فتم تشكيل شركة خاضعة للقانون الخاص أطلق عليها إسم (JORF LASFAR ENERGY COMPANY) والمعروفة اختصارا بإسم (JIEC) على أن يتم استرجاع المركز الحراري من قبل المكتب الوطني للكهرباء بشكل مجاني مباشرة بعد نهاية العقد الذي يمتد ل 30 سنة.

والأن بعد مرور ما يقرب عشرون سنة من الإشتغال وتوليد الطاقة وإنتاجها وتوريدها للمكتب الوطني بشكل حصري، يبقى التساؤل مشروعا حول المراحل التاريخية لإنجاز أضخم مشروع لتوليد الطاقة الحرارية؟ وما هي الطرق الإدارية لإسناده؟ وكيف تم تنظيم العلاقات التعاقدية وتحديد الإلتزامات بين الشريكين؟ وهذا ما سنتطرق له في (المطلب الأول). ومن جانب آخر تبقى إشكالية حساب تكاليف الطاقة وإجراءات بيعها، وسداد المستحقات بين الشريكين، و توزيع المخاطر، من الإشكاليات الكبرى للتوازن المالي، فكيف تم تدبيرها؟ (المطلب الثاني).

المطلب الأول: الإشراف على مشروع الشراكة "الجرف الأصفر للطاقة "JLEC"

تعتبر شركة الجرف الأصفر للطاقة "JLEC" فاعلا أساسيا في قطاع توليد الكهرباء ذات المصدر الحراري، إذ توفر أكثر من 46 % من الحاجيات الوطنية للطاقة الكهربائية و 25% من القدرة الإنتاجية³⁵³. وهي قطب أساسي لتلبية احتياجات الطاقة في المملكة المغربية.³⁵⁴ فما هو إذن الإطار العام والمراحل التاريخية لتدبير عقد الشراكة الجرف الأصفر للطاقة الكهربائية " JLEC " (الفرع الأول)، وما هو الإطار القانوني والتنظيمي لمشروع الجرف الأصفر للطاقة الكهربائية (الفرع الثاني).

³⁵³ المصدر: شركة " JLEC "

³⁵⁴ التقرير السنوي 2014: المكتب الوطني للكهرباء و الماء الصالح للشرب- قطاع الكهرباء.

الفرع الأول: الإطار العام لتدبير عقد الشراكة الجرف الأصفر للطاقة " JLEC "

يعتبر المركز الحراري للجرف الأصفر إحدى التجارب التشاركية بين القطاعين العام والخاص، وأول الاتفاقات التي تمت في مجال عقود الإستثمار الأجنبي في مجال الطاقة الكهربائية. لذلك سنحاول في هذه العنوان، الوقوف على أهم المحطات التاريخية لقطاع الكهرباء بالمغرب، وعن خلفيات إشراك القطاع الخاص في تدبير هذا القطاع (الفقرة الأولى)، مع تقديم بطاقة تعريفية وتقنية لمشروع المركز الحراري للجرف الأصفر، وتحليل مدى مساهمته في الإنتاج الوطني من الكهرباء، وفي ضمان استمرارية المصلحة العامة وخدمات مرفق الكهرباء بالمغرب (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: المراحل التاريخية لإنجاز عقد الشراكة الجرف الأصفر للطاقة

قبل الإستقلال، وفي عهد الحماية، تميز تنظيم قطاع الكهرباء في المغرب بطابع احتكاري في مجال إنتاج وتوزيع الطاقة الكهربائية، فقد عهدت منذ عام 1924، إلى الشركة العامة الفرنسية للطاقة الكهربائية المغرب (EEM)³⁵⁵، ما يقرب 90٪ من الإنتاج الوطني من الكهرباء في المراكز الحضرية والقروية، ولمدة 75 عاما. أما التوزيع فقد عهد إلى الشركات الخاصة كالشركة المغربية للتوزيع (SMD)³⁵⁶ والشركات التابعة لها في المدن الرئيسية في المملكة³⁵⁷.

وغداة الإستقلال، تم إنهاء حالة الإمتياز الممنوحة للشركة العامة الفرنسية للطاقة الكهربائية (EEM)، وتكليف المكتب الوطني للكهرباء الذي تم إنشاؤه سنة 1963 من قبل الظهير الشريف رقم 1-63-226 الذي يعطي للمكتب السالف الذكر احتكار توليد ونقل وتوزيع الطاقة الكهربائية.

فماهي المراحل التاريخية لظهور مرفق الكهرباء، وما هو الإطار التنظيمي لقطاع الكهرباء؟

أولا : التطور التاريخي لمرفق الطاقة الكهربائية بالمغرب

منذ بداية الإستقلال، إتسم تدبير المرافق العمومية ذات الأهمية في مجال البنية التحتية بطابع الإستغلال المباشر، عن طريق إحداث مؤسسات عمومية ووكالات أو مقاولات عمومية، فكان أن أحدث في مجال تدبير قطاع الكهرباء وابتداء من فاتح يناير 1963 مؤسسة تحت اسم «المكتب الوطني

³⁵⁵ la société anonyme française Energie Electrique du Maroc (EEM).

³⁵⁶ la Société Marocaine de Distribution (SMD)

³⁵⁷ والشركة الشريفة للطاقة بالنسبة للبلديات الصغيرة، وشركة كهرباء زناتة - المحمدية للمناطق الضواحي الدار البيضاء، والشركة الكهرباء ضواحي مراكش.

لل كهرباء»، وهو مؤسسة عمومية ذات صبغة صناعية وتجارية تتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال الإداري والمالي، وتناط به المهام الآتية ³⁵⁸ :

(1). يتكفل، مع مراعاة مقتضيات الفصل الثالث بالمصلحة العمومية المكلفة بإنتاج الطاقة الكهربائية ونقلها وتوزيعها .

(2) - ينفرد بتهيئة وسائل إنتاج الطاقة الكهربائية التي تفوق قوتها 300 كيلوواط .

(3) - يدرس إمكانيات تهيئة وسائل إنتاج الطاقة الكهربائية ونقلها وتوزيعها .

(4) - يضع برامج للتدخل ويقترح على الحكومة مشاريع النصوص التشريعية والتنظيمية التي يراها ضرورية للقيام بمهمته .

(5) - يؤهل، بعد المصادقة على البرامج، لإتخاذ جميع التدابير قصد تهيئة موارد الطاقة الكهربائية لتزويد منشآت التوزيع والعمل على الإزدهار الصناعي وتنفيذ الأشغال المعهود بها إليه والمتعلقة بإنتاج الطاقة الكهربائية ونقلها وتوزيعها وكذا قصد استغلال المنشآت العمومية المعدة لنفس الغاية.

ومن أجل تمكين المكتب الوطني للكهرباء من ضمان تسيير المصلحة العمومية لإنتاج الطاقة الكهربائية ونقلها وتوزيعها، أذن له في احتلال أراضي الملك العمومي اللازمة لإقامة منشآت إنتاج الطاقة الكهربائية ونقلها وتوزيعها وذلك بالمجان بموجب ظهير (19 شتنبر 1977) ³⁵⁹.

ومنذ سنة 1990، أجريت إصلاحات هيكلية في قطاع الطاقة في إطار السياسة العامة للتحرير التدريجي وافتتاح الإقتصاد المغربي على الاندماج بشكل أفضل في سوق الفضاء الدولي البحر الأبيض المتوسط ومنطقة اليورو ³⁶⁰. و لتلبية الطلب الوطني المتنامي على الكهرباء، قام المكتب الوطني للكهرباء سنة 1991 بإنشاء المركز الحراري الوحدتين 1 و 2 لتوليد الطاقة الكهربائية ذات المصدر الحراري في الجرف الأصفر من قبل شركة "ألستوم" ³⁶¹.

³⁵⁸ الفصل 2 من الظهير الشريف رقم 1.63.226 الصادر في 14 ربيع الأول 1383 الموافق ل 5 غشت 1963، القاضي بإحداث المكتب الوطني للكهرباء، الجريدة الرسمية عدد 2650 بتاريخ 1963/08/09 الصفحة 1916.

³⁵⁹ الفصل 2 المكرر، من الظهير الشريف رقم 1.73.201 بتاريخ 5 شوال 1397 (19 شتنبر 1977)، الذي يغير ويتم بموجب الظهير الشريف رقم 1.63.226 الصادر في (5 غشت 1963) بإحداث المكتب الوطني للكهرباء، الجريدة الرسمية عدد 3387 بتاريخ 1977/09/28 الصفحة 2707

³⁶⁰ - الظهير رقم 1.90.01 الصادر بتاريخ 11 أبريل 1990 بتنفيذ القانون رقم 89-39 المتعلق بالخصوصية. الجريدة الرسمية عدد 4042، بتاريخ 18 أبريل 1990. و كان المكتب الوطني للكهرباء ضمن اللائحة.

³⁶¹ Benabou Abderraouf: chef da la division des equipements electriques (Pr-Tr)- Ministère de l'energie et de Mine.comunication personnel.

إلا أنها لم تكفي لتغطية الطلب المتزايد على الطاقة الكهربائية، فكان أن توالى عملية الانقطاعات الكهربائية في العديد من المدن المغربية بداية التسعينيات لحل إشكالية التغطية الكهربائية خاصة في أوقات الذروة. مما أثار موجة احتجاجات ومظاهرات في العديد من المدن، نتيجة الاضطراب في استمرارية أداء مرفق الكهرباء. و قد تزامن ذلك مع وقوع حادثة كهربائية أواخر 1992 من النوع الثقيل بمركز التحويل المسمى "زعرير" المزود الأساسي لمدينة الرباط، نتج عنه عدة انفجارات بالمركز المذكور و انقطاع التيار الكهربائي عن العاصمة لمدة طويلة³⁶².

انتهت هذه المرحلة مخلفة المعطيات التالية للمكتب الوطني للكهرباء: القدرة المنشأة: 2400 ميغوات، الإنتاج: 10000 جيغوات ساعة، الطلب: انتقل من 1161 جيغوات ساعة سنة 1963 إلى 10500 جيغوات ساعة سنة 1993، 12613 كيلومتر من الخيوط، 950 ألف زبون، حوالي 4,5 مليار درهم ديون على الغير، 27% كهربة قروية في وقت كانت تسجل في الجزائر و تونس أكثر من 70%³⁶³.

في إطار هذا السياق، ونظرا لضعف الإنتاج الذاتي اضطر المكتب الوطني للكهرباء وضع برنامج استعجالي³⁶⁴ للإستجابة أُنذاك لتوازن الطلب والعرض خاصة في أوقات الذروة إذ يتزايد الطلب عند الذروة بنسبة 8% كل سنة. فبدأ المكتب ببناء مراكز حرارية ذات مصدر غازي، لتغطية الطلب خاصة في أوقات الذروة³⁶⁵، كالمركز الغازي بتهدارت، وعين بني مطهر. ومشاريع العنفات الغازية بالبيضاء وتطوان ومركز مطماطة المائي، كما ظهرت الحاجة الماسة لاستخدام الفحم الحجري كطاقة أولية لتوليد الكهرباء، نظرا لتوفر مخزون من الفحم الحجري وانخفاض تكلفته شرائه مقارنة مع الطاقات الأولية الأخرى كالفيول والغاز³⁶⁶ فتم بناء محطات المحمدية والجرادة. وكل هذه المشاريع أضافت حوالي 950 ميغوات للقدرة المنشأة وطنيا وأنهت الحديث عن الأزمة بداية 1995.

وانطلاقا مما سبق، يمكن القول أنه كانت إكراهات عديدة أمام وضع استراتيجية طاقية تتوخى الإكتفاء الذاتي من الكهرباء وضمان استمرارية التغطية الكهربائية، حيث إن بناء مراكز لتوليد الطاقة الكهربائية ذات قوة أكبر تتطلب بالضرورة إمكانات مالية ولوجيستية وتقنية، ورصيد عقاري كبير (ترابي - وبحري في بعض الأحيان). بالإضافة إلى ضرورة توفر مخزون متنوع من الطاقات كالغاز والفيول

³⁶² أعفي على إثرها مدير المكتب الوطني للكهرباء السيد عبد الرحمن الناجي من مهامه بداية سنة 1994 و قد تزامن ذلك مع الحديث عن خصائص حاد في الكهرباء اضطر الإدارة إلى اللجوء المتكرر إلى عملية قطع التيار الممنهج -délestage- طيلة سنة 1993.

³⁶³ Mohamed hajroune: directeur national d'électricité, direction d'électricité, Minisère de de l'énergie et de Mine, communication personnel, 2016.

³⁶⁴ Benabou Abderraouf: chef da la divison des equipements electriques(Pr-Tr)- Ministère de l'énergie et de Mine.

³⁶⁵ هي أوقت يسجل فيها ارتفاع الطلب على استعمال الكهرباء، وهي أوقات الظهيرة والمساء مع 6 مساء. المصدر: Benabou Abderraouf.

³⁶⁶ Benabou Abderraouf: chef da la divison des equipements electriques(Pr-Tr)- Ministère de l'énergie et de Mine.

من أجل إستعمالها في تشغيل محركات توليد الطاقة³⁶⁷، أو مخزون مائي هائل (بناء السدود) لإنتاج الطاقة الكهرومائية³⁶⁸. هذا إذا علمنا أن طبيعة الطاقة الكهربائية بخلاف الأنواع الأخرى، هي ذات خصوصية أنية ولحضوية، يتطلب الأمر توليدها وتوزيعها في نفس الوقت، من أجل الاستهلاك، و لا يمكن توفيرها وتخزينها من أجل إستعمالات مستقبلية³⁶⁹. كما أن طاقة الفيول كمصدر أولي لتوليد الكهرباء كلفت صندوق دعم المقاصة ما بين سنتي 2008 و2013 ما يناهز 7,7 مليار درهم بالنسبة للفيول الخاص، و16,1 مليار درهم بالنسبة للفيول العادي³⁷⁰.

ويبين التحليل المقارن لتكلفة إنتاج الكيلواط في الساعة أنها تتغير بصفة ملموسة حسب مصدر الإنتاج:

الجدول رقم (1): مقارنة سعر التكلفة حسب مصدر الطاقة سنة 2012³⁷¹

مصدر إنتاج الطاقة	مبلغ تكلفة الكيلواط في الساعة (بالسنتيم)
الفحم	69,1
الرياح	69,7
الواردات من اسبانيا	65,6
الغاز الطبيعي	90,5
الماء	36,8
الفيول العادي (دون دعم المقاصة)	157
الفيول الخاص (دون دعم المقاصة)	206

وهكذا يتضح أن ثمن الكيلواط في الساعة الذي يتم إنتاجه انطلاقا من الفيول الخاص يفوق ثلاثة مرات نظيره المنتج بواسطة الفحم، وأزيد من ضعف ذلك المنتج بواسطة الغاز الطبيعي.

ومن كل هذا، تعزى إكراهات تحقيق اكتفاء ذاتي من الكهرباء إلى إشكالية التبعية الطاقية، وما يترتب عنها من نتائج مالية واقتصادية³⁷² أولها:

• حساسية قطاع الكهرباء اجتماعيا واقتصاديا، وتأثره بالأسعار الدولية للطاقة³⁷³.

³⁶⁷ يتطلب بناء محطات كبرى ملايين الدراهم مثلا محطتي (أسفي و أرفود) لتوليد 1386 كميغواط، تطلبت 23 مليار درهم، دون احتساب قيمة العقار وتوفر السد المائي الذي بدوره يتطلب استثمار بالملايين درهم. المصدر: السيد عبد الرؤوف بن عيو: مرجع سابق.
³⁶⁸ وهذا النوع من الطاقة المائية يطرح إشكالية تدبير منسوب المياه بين وزارة الفلاحة ووزارة الطاقة، والمكتب الوطني للماء الصالح للشرب مما يصعب معه توفير طاقة دائمة ومستمرة بشكل آني.

³⁶⁹ Benabou Abderraouf: chef da la division des equipments electriques (Pr-Tr)- Ministère de l'energie et de Mine.

³⁷⁰ تقرير المجلس الاعلى للحسابات حول منظومة المقاصة بالمغرب، التشخيص ومقترحات الإصلاح، يناير 2014، ص 51.

³⁷¹ تقرير المجلس الاعلى للحسابات حول منظومة المقاصة بالمغرب، التشخيص ومقترحات الإصلاح، يناير 2014، ص 52.

³⁷² المركز الإقليمي للطاقة المتجددة وكفاءة الطاقة: التقرير الإقليمي بتاريخ أكتوبر 2012، تحت عنوان "مؤشرات كفاءة الطاقة في دول جنوب وشرق المتوسط" أنظر الرابط التالي: <http://www.rcreee.org>.

- ضغط على المالية العامة الناجمة عن كمية الدعم الكبيرة لأسعار الطاقة المحلية، والتي تبرزها حماية الطبقات الإجتماعية³⁷⁴. (صندوق المقاصة)
 - ارتفاع نسبة استيراد المواد الأولية لإنتاج الكهرباء، وعجز الميزانية العامة عن تمويلها بالعملة الصعبة.
 - ارتفاع فواتير الطاقة مقارنة مع الأداء الاقتصادي، والتي يمكن أن تقلل من القدرة التنافسية الاقتصادية.
- وبالتالي صنف المغرب من الدول التي تعتمد بشكل كبير على عملية استيراد احتياجاته من الطاقة سواء الكهربائية، أو الطاقة الأولية اللازمة لإنتاجها كما هو موضح في الرسم البياني التالي.

الرسم البياني رقم (1) يوضح تبعية المغرب في مجال استيراد الطاقة³⁷⁵



بلغ استيراد الطاقة الكهربائية 6.138 جيجاواط نهاية دجنبر 2014 أي بزيادة 10,6 % مقارنة بسنة 2013. وقد بلغت حصيلة المبادلات 6.010 جيجاواط/الساعة التي ساهمت في تلبية الطلب بنسبة 17%³⁷⁶.

ارتباطا بالإكراهات السابقة، وفي ظل احتكار الدولة لإنتاج وتوزيع الكهرباء وما يتطلبه من استثمار كبير في ظل تنوع زبائن المكتب، من زبائن للإستهلاك و زبائن في القطاع الصناعي و الفلاحي. جاءت الحاجة الماسة إلى وضع استراتيجية تطوير إنتاج الكهرباء بشكل مستقل، والإعلان عن بداية تحرير القطاع الكهربائي، بخلق سوقين للطاقة سوق اجتماعي تحميه الدولة عبر المكتب و سوق يتعامل مباشرة في إطار حر مع المنتجين في الداخل و الخارج عن طريق الربط الكهربائي بين المغرب و جيرانه

³⁷³ الحاجة الكبيرة للعملة الأجنبية لدفع هذه الفواتير، وإشكالية تقلب أسعار السوق الدولية.

³⁷⁴ المركز الإقليمي للطاقة المتجددة وكفاءة الطاقة: مرجع سابق.

³⁷⁵ المركز الإقليمي للطاقة المتجددة وكفاءة الطاقة: مرجع سابق.

³⁷⁶ تقرير حول المؤسسات العمومية والمقاولات العمومية: مديرية المنشآت العامة والخصوصية، وزارة الاقتصاد والمالية، 2016.

الجزائر و اسبانيا³⁷⁷. إذ شكل خط أنبوب الغاز المغرب - أوروبا ، الذي أحدث في نوفمبر 1996 بناء فضاء أورو- متوسطي عن طريق توجيه الغاز الجزائري إلى إسبانيا عبر المغرب³⁷⁸، مما ساهم في توفير احتياجات المغرب من واردات الكهرباء بنسبة % 13، سنة 2000³⁷⁹.

وفي هذا الإطار تم تنظيم و تعديل الظهير المؤسس للمكتب بعدة قوانين جديدة منها مرسوم قانون 503-94-2 بتاريخ 23 شتنبر 1994³⁸⁰ ، الذي وضع حدا لاحتكار الإنتاج من طرف المكتب، من خلال إشراك الإستثمار الخاص والأجنبي في مجال توليد وإنتاج طاقة كهربائية تصل إلى 10 ميغاواط (رفعت إلى عتبة 50 ميغاواط وفق تعديل حدث في عام 2008)³⁸¹. فكان تفويت 60% من الإنتاج في إطار الإمتياز للجرف الأصفر، و تحضارت والطاقة الريحية بالفنيدق³⁸².

وعلاقة بموضوع التحرير كان التفويت في إطار التدبير المفوض لحوالي 50% من التوزيع عبر ليديك، ريزال وأمانديس، لكن مع بقاء الدور المحوري للدولة ممثلة في المكتب، عبر التحكم في بيع ونقل الطاقة ثم صلة وصل بين المنتجين و المستهلكين. وفي سنة 2010 تم توقيع عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص من طرف المكتب الوطني للكهرباء وشركة الجرف الأصفر للطاقة لبناء وحدتين 5 و6 "JLEC 5&6" في إطار توسعة المحطة الحرارية الجرف الأصفر . على أنه في سنة 2009 تم تعزيز الباقية الطاقية للمغرب بإنشاء الوكالة المغربية لتنمية الطاقة الشمسية (MASEN)³⁸³، وإبرام عقود الشراكة مع مجموعات دولية كبرى لإنشاء محطة نور للطاقة الشمسية بورزازات، وهي أضخم وأكبر مشروع عالمي بتاريخ 4 فبراير 2016³⁸⁴.

ومن خلال هذه المنجزات، تمكن قطاع الكهرباء في المغرب من تعزيز قدرات الإنتاج الكهربائي سواء الذاتي أو المستقل، كما هو مبين في الخريطة التالية.

³⁷⁷ Document de travail n° 73, Février 2002/ Ministère del'économie et de finances-Département de l'Economie et des Finances et de la Privatisation Approche économique du secteur énergétique.

³⁷⁸ وقد ساهمت الرسوم المتعلقة بهذا الخط من إنشاء أول محطة للطاقة ذات دورة مشتركة بقدرة 380 ميغاواط في منطقة تهادرت (Tahaddarttd) ، وبدأت في الإنتاج منذ عام 2005، ثم إنشاء محطة الطاقة الحرارية الشمسية في منطقة عين بني مطهر بقدرة تصل إلى 470 ميغاواط.

³⁷⁹ Document de travail n° 73, Février 2002/ Ministère del'économie et de finances-Département de l'Economie et des Finances et de la Privatisation Approche économique du secteur énergétique.

³⁸⁰ مرسوم قانون رقم 503-94-2 الصادر بتاريخ 16 ربيع الأول 1415 (23 شتنبر 1994) الجريدة الرسمية عدد 4274، بتاريخ 28 شتنبر 1994

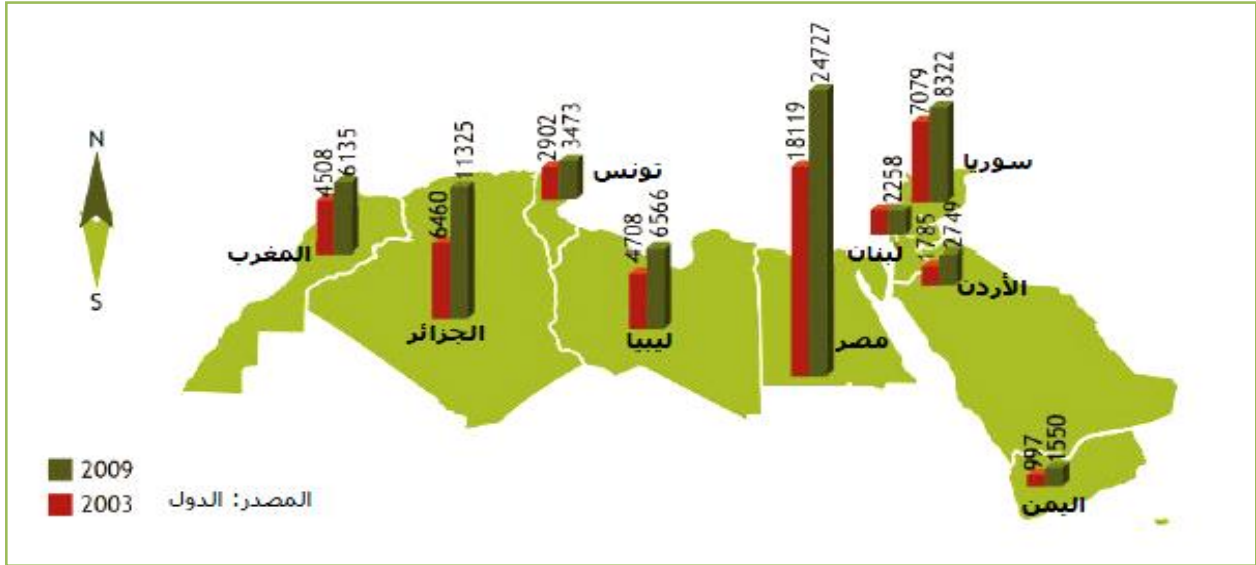
³⁸¹ الظهير رقم 1-08-97 الصادر بتاريخ 20 أكتوبر 2008، بتنفيذ القانون رقم 16.08 القاضي بتغيير وتنظيم الظهير رقم 1.63.226 الصادر بتاريخ 5 غشت 1963 بإحداث المكتب الوطني للكهرباء. الجريدة الرسمية عدد 5681 بتاريخ 10 نونبر 2008.

³⁸² Note d'information – Introduction en bourse de Jorf Lasfar Energy Company .

³⁸³ أنشئت الوكالة المغربية للطاقة الشمسية وفق القانون رقم 17-95 . «Agency For Solar Energy Moroccan» MASEN .
³⁸⁴ محطة نور I للطاقة الشمسية في المغرب، تندرج في إطار مشروع كبير يحمل اسم نور، أشرفت عليه شركة "أكوا باور" السعودية وتصل تكلفته الإجمالية إلى ملياري و470 مليون دولار أمريكي. يهدف إلى إنتاج 580 ميغاوات من الكهرباء يوميا، وجعل الطاقة الشمسية توفر 20 في المئة من القدرة الكهربائية المنشأة في أفق 2030.

خريطة رقم (1) لقدرات التوليد الكهربائية المركبة في المغرب مقارنة مع باقي دول (MENA) بين

2003 و 2009³⁸⁵:



يمكن القول، بالرغم من أن المغرب من الدول التي لا زال يعتمد فيها على القطاع العام للإستثمار في الطاقة الكهربائية عبر توليد ونقل وتوزيع الكهرباء وتحديد التعريفات الكهربائية، إلا أنه قام بتنفيذ مبادرات التحرير، من خلال السماح للقطاع الخاص بإنتاج الطاقة المستقل IPP³⁸⁶. فقد تطور معدل القدرة الكهربائية من 4508 ميغاواط سنة 2003 إلى 6135 ميغاواط سنة 2009، وتم تقليص معدل التبعية الطاقية ب 63 % سنة 2004 خاصة واردات النفط.³⁸⁷

كما بلغت مبيعات الطاقة الكهربائية خلال سنة 2014 حوالي 28.845 جيغاواط/الساعة بزيادة 3,8 % مقارنة مع سنة 2013³⁸⁸، قدرت قيمة مبيعات الطاقة الكهربائية لسنة 2014 حوالي 22,9 مليار درهم بزيادة 5,7 % مقارنة مع 2013. وتتوزع هذه المبيعات حسب نوعية الزبائن بنسبة 42 % للموزعين الآخرين (وكالات التوزيع وشركات التدبير المفوض) و 14,9 % مخصصة للزبناء الصناعيين و 43,2 % قام بتوزيعها المكتب الوطني للماء والكهرباء.

وتجدر الإشارة إلى أنه، و نتيجة للإكراهات المالية والإدارية التي عرفها تدبير قطاع الكهرباء من قبل المكتب الوطني، سيعرف هذا الأخير إصلاحات إدارية وهيكلية. بحيث سيتم دمج المكتب الوطني للكهرباء (ONE)، والمكتب الوطني للماء الصالح للشرب (ONEP) في إدارة مكتب واحد تحت إسم

³⁸⁵ تقرير المركز الإقليمي للطاقة المتجددة وكفاءة الطاقة: التقرير الإقليمي بتاريخ أكتوبر 2012، تحت عنوان "مؤشرات كفاءة الطاقة في دول جنوب وشرق المتوسط" أنظر الرابط التالي: <http://www.rcreee.org>.

³⁸⁶ IPP= Independent Power Producer (Producteur d'Electricité Indépendant).

³⁸⁷ Document de travail n° 73, Février 2002/ Ministère del'économie et de finances-Département de l'Economie et des Finances et de la Privatisation Approche économique du secteur énergétique.

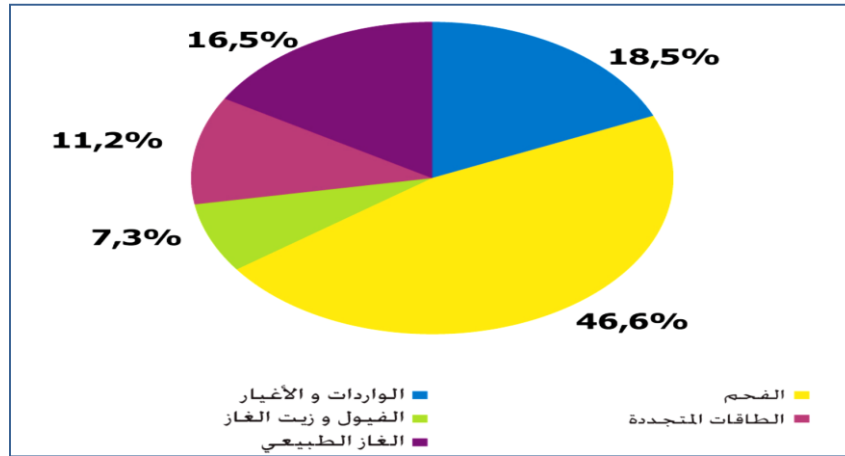
³⁸⁸تقرير حول المؤسسات العمومية والمقاولات العمومية: مديرية المنشآت العامة والخصوصية، وزارة الإقتصاد والمالية، 2016.

المكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب (ONEE)³⁸⁹ ليتولى نفس المهام السابقة للمكتب الوطني للكهرباء وهي مهام إنتاج وبيع و توزيع الطاقة الكهربائية بالمغرب. فكيف تم تنظيم عملية إنتاج الطاقة الكهربائية، وإشراك القطاع الخاص في تلبية الطلب الوطني على الكهرباء وتحقيق المصلحة العامة هذا ما سنحاول تحليله في الفقرة الموالية.

ثانيا: الإطار التنظيمي لقطاع الكهرباء بالمغرب

يعتبر المكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب (ONEE)، فاعلا أساسيا ووحيدا في مجال إنتاج الطاقة الكهربائية وهو المسؤول عن ضمان الخدمة العامة من إنتاج ونقل وتوزيع الطاقة الكهربائية. وقد بلغت نسبة الإنتاج الوطني للطاقة الكهربائية ما قدره 28081,5 جيكواط ساعة³⁹⁰، فحين بلغت حصة الإنتاج الذاتي والإجمالي للمحطات التابعة للمكتب الوطني 10381,6 جيكواط ساعة، مكنت من تلبية 31 % من الطلب الوطني على الطاقة³⁹¹.

وفيما يلي الرسم البياني رقم (2) لتوزيع الطاقة الكهربائية حسب طبيعة المحروق³⁹²



يلاحظ من الرسم البياني، بالرغم من تنوع المصادر الطاقية لإنتاج الكهرباء بالمغرب، يظل الفحم الحجري مادة أولية لتوليد الكهرباء، إذ يمثل نسبة 46,6% من مجموع المصادر الطاقية الأخرى، ليساهم في تلبية الطلب بنسبة 23,1 % بتوفيره 15818,3 جيكواط³⁹³.

الجدول رقم (2) يوضح توزيع القدرة الإنتاجية من الفحم الحجري: ³⁹⁴

³⁸⁹ بموجب الظهير الشريف رقم 160 -11- 1 الصادر بتنفيذ القانون رقم 09-40 الصادر بتاريخ 29 شتنبر 2011 القاضي بإنشاء المكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب. أنظر الجريدة الرسمية، عدد 5996 بتاريخ 20 ذي الحجة 1432 الموافق ل 17 نونبر 2011.

³⁹⁰ تمثل فقط حصة الإنتاج الحراري للمكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب و البالغة 7754,6 جيكواط ساعة من تلبية الطلب من الطاقة بنسبة 23,1 %.

³⁹¹ التقرير السنوي 2014 للمكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب (ONEE)

³⁹² المصدر/ المكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب (ONEE)

³⁹³ التقرير السنوي 2014 للمكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب (ONEE)

التغيرات ب %	2013	2014	
	جيغاواط ساعة		
6,7	22384,9	23 883,6	الإنتاج الحراري
31,5	12029,7	15818,3	- الفحم
38,5	9915,3	13728,9	محطة الجرف الأصفر
3,2	1340,3	8,1370	محطة المحمدية
-7,2	774,1	718,7	محطة جرادة

يتبين من الأرقام والمؤشرات السابقة، أن المحطة الحرارية الجرف الأصفر تنتج لوحدها ما قدره 13728,9 جيكاواط ساعة من الكهرباء الوطنية، مسجلة ارتفاع بنسبة % 38,5 مقارنة مع سنة 2013 (3,9915 جيكاواط ساعة).

ومن التحديات التي يواجهها المغرب ضرورة الإستجابة لتزايد الطلب على الطاقة الكهربائية، وضمان تعميمها على الجميع. فقد بلغ النمو الديموغرافي خلال الإحصاء الأخير (شتنبر 2014) 33.848.242 نسمة³⁹⁵، كما أن الفترة ما بين 1986-2012، تضاعف استهلاك الكهرباء للفرد الواحد أربع مرات تقريبا من 255 كيلووات / للفرد في عام 1986 إلى حوالي 955 كيلو واط / فرد في عام 2012، أي من 1.5% إلى 3.6% من الناتج الداخلي الخام خلال نفس الفترة³⁹⁶.

وساهمت عوامل النمو الإقتصادي والصناعي في المغرب في زيادة الطلب على الطاقة والحاجة إلى البنية التحتية المناسبة لها، فسجل الصافي من الطاقة الكهربائية زيادة بنسبة 6.7% في المتوسط سنويا، ما بين سنتي 2008 و2012. فمثلا حصيلة المنجزات في إطار برنامج الكهرباء القروية الشمولي (PERG)³⁹⁷ بلغت خلال الفترة ما بين 1996-2014 منذ انطلاقه سنة 1996 الأشغال التالية :

- كهربة 38489 دوارا عبر الربط بالشبكة، مما مكن 2067109 مسكنا من الاستفادة من الكهرباء³⁹⁸.

والرسمين البيانيين التاليين يوضحان تزايد وثير برنامج الكهرباء القروية:

³⁹⁴ التقرير السنوي 2014 للمكتب الوطني للكهرباء والمصالح للشرب-قطاع الكهرباء

³⁹⁵ مذكرة حول النتائج الأولية لإحصاء العام للسكان والسكنى 2014، <http://www.rgph2014.hcp.ma>

³⁹⁶ تقرير المركز الإقليمي للطاقة المتجددة وكفاءة الطاقة: التقرير الإقليمي بتاريخ أكتوبر 2012، تحت عنوان "مؤشرات كفاءة الطاقة في دول

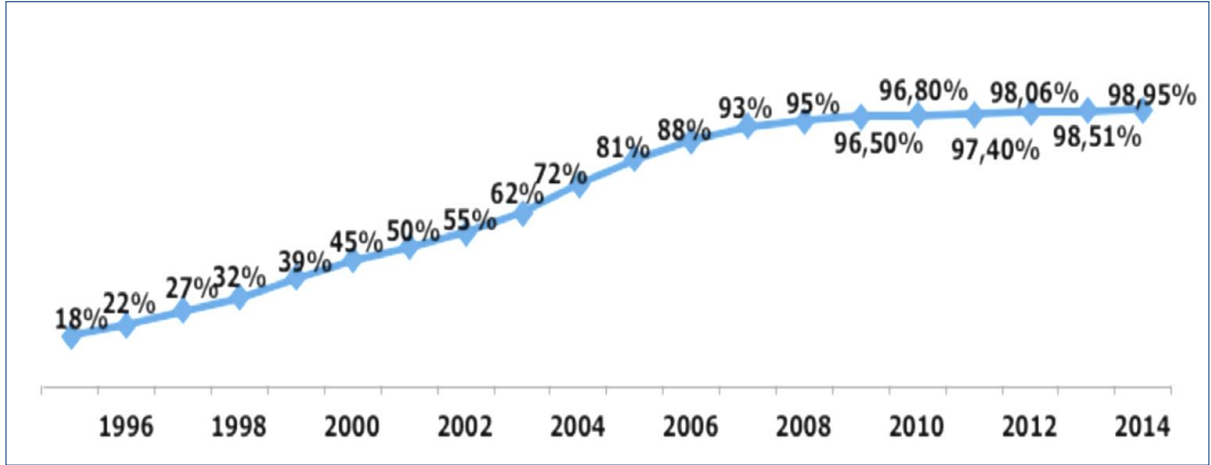
جنوب وشرق المتوسط" أنظر الرابط التالي: <http://www.rcreee.org>.

³⁹⁷ Document de travail n° 73, Février 2002/ Ministère del'économie et de finances-Département de l'Economie et des Finances et de la Privatisation Approche économique du secteur énergétique.

Programme d'Electrification Rural Global= PERG

³⁹⁸ المصدر : المكتب الوطني للكهرباء والمصالح للشرب-قطاع الكهرباء (ONEE)

الرسم رقم(3) - تطور معدل الكهرباء القروية 1996 - 2014³⁹⁹



الرسم رقم(4) - المنجزات في إطار برنامج الكهرباء القروية الشمولى حسب المنازل 1996 - 2014

400



يلاحظ من الرسميين السابقين، ارتفاع وثيرة الكهرباء في العالم القروي من 18% سنة 1996 إلى 98% سنة 2014، وقدّر العدد الإجمالي للمواطنين المستفيدين من الكهرباء في إطار برنامج الكهرباء القروية الشمولى ب 12.4 مليون، مما يفسر تزايد الطلب على الكهرباء سواء في المجال القروي أو الحضري، خاصة في أوقات الذروة.

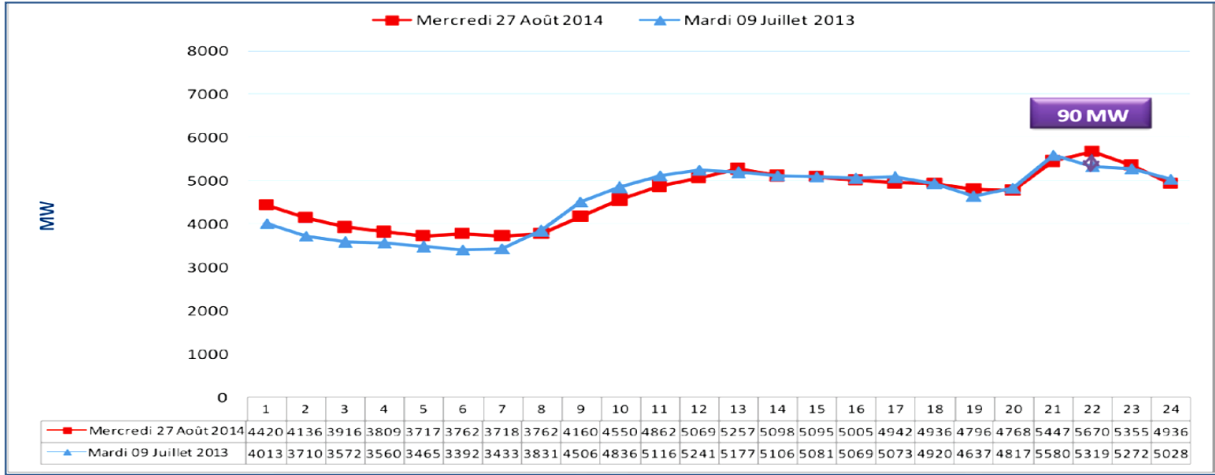
وفقا للمعطيات المقدمة من طرف المكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب/قطاع الكهرباء، عند متم سنة 2014، بلغت الطاقة المطلوبة القصوى اليومية، 107558 ميكاواط ساعة، بزيادة نسبتها 1,9% مقارنة مع تلك المسجلة خلال نفس الفترة عند متم سنة 2013. علاوة على هذا، فإن القدرة المطلوبة

³⁹⁹ المصدر/ المكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب-قطاع الكهرباء (ONEE)

⁴⁰⁰ المصدر/ المكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب (ONEE)

خلال ساعات الذروة من هذه الفترة، قد بلغت 5670 ميكاواط (27 غشت 2014) أي بزيادة قدرها 1,6 % مقارنة مع تلك المسجلة عند متم سنة 2013 مما يعادل قدرة إضافية تساوي 90 ميكاواط⁴⁰¹. وهذا ما سيوضحه الرسم البياني التالي.

الرسم البياني رقم (5) يوضح ارتفاع الطلب على الكهرباء في أوقات الذروة ما بين سنتي 2013 و2014⁴⁰² :



وانطلاقا مما سبق نستنتج أن إشكالية الموازنة بين الطلب والعرض، ظلت هاجسا أمام الدولة لوضع سياسات تديرية لمواجهة ارتفاع نسبة الطلب على الكهرباء في ظل انخفاض معدل الإكتفاء الذاتي من الكهرباء ومن الطاقة الأولية اللازمة لإنتاجه⁴⁰³.

وهكذا شهد تدبير قطاع الكهرباء منذ الإستقلال إلى يومنا هذا تطورا سوء على مستوى الوسائل أو النشاطات الإدارية. إذ راكم المكتب الوطني أنواعا متعدد من التقنيات والأساليب الإدارية، منها الإستغلال المباشر، وأسلوب الوكالات المستقلة، ثم أسلوب التدبير المفوض، والشراكة بين القطاعين العام والخاص مع مجموعة من المستثمرين من القطاع الخاص سواء على المستوى الوطني أو الدولي . بالإضافة إلى تكريس أساليب جديدة على مستوى التدبير العمومي متمثلة في آلية التعاقد أو عقود البرنامج التي توقعها الدولة مع المؤسسات العمومية والمقاولات العمومية في مجال تحسين جودة تدبير هذه الأخيرة.

401 المكتب الوطني للكهرباء و الماء الصالح للشرب - قطاع الكهرباء \ التقرير السنوي 2014

402 المكتب الوطني للكهرباء و الماء الصالح للشرب - قطاع الكهرباء \ التقرير السنوي 2014

403 يلاحظ تنوع وارتفاع نسب الزبناء المزودين من طرف المكتب الوطني للكهرباء و الماء الصالح للشرب- قطاع الكهرباء، وهم كالتالي: القطاع الصناعي-القطاع الإداري-القطاع الثالثي-قطاع السكن -القطاع الفلاحي، حيث ارتفع حجم المبيعات لهؤلاء للزبناء المزودين 12442 جيكاواط ساعة عند متم شهر دجنبر 2014 ، أي بزيادة % 5,1 بالمقارنة مع سنة 2013⁴⁰³. المصدر/ المكتب الوطني للكهرباء و الماء الصالح للشرب (ONEE)

وفيما يخص طبيعة الإنتاج الكهربائي كما هو مبين في الرسم أسفله، فهناك منتجون ذاتيون، وهم المقاولات الصناعية التي تنتج الكهرباء التي لا تتجاوز قوتها 50 ميغاواط لتلبية احتياجاتها من الطاقة الخاصة (التعدين ومصانع التجهيز الفوسفات، الحلويات، الخ)⁴⁰⁴.

بعض من هؤلاء المنتجين الذاتيين يوفرون للمكتب الوطني للكهرباء فائض من الطاقة الكهربائية في إطار اتفاقيات وعقود تبرم عن طريق المسطرة التفاوضية. أما بالنسبة لتوزيع الكهرباء يعتبر المكتب الوطني للكهرباء والماء (ONEE) الموزع الوحيد على الصعيد الوطني في مجال توزيع الكهرباء ذات الجهود المنخفض والمتوسط (MT- BT)⁴⁰⁵، بمشاركة الجماعات المحلية تحت إشراف وزارة الداخلية في مدن مراكش وفاس ومكناس والقنيطرة والجديدة وآسفي والعرائش⁴⁰⁶، ومشاركة القطاع الخاص عبر الشركات التدبير المفوض في كل من مدن الدار البيضاء والرباط، طنجة، تطوان⁴⁰⁷. وسنوضح في الرسم التركيبي الآتي الجهات الفاعلة في قطاع الكهرباء بالمغرب سواء من حيث الإنتاج والنقل والتوزيع.

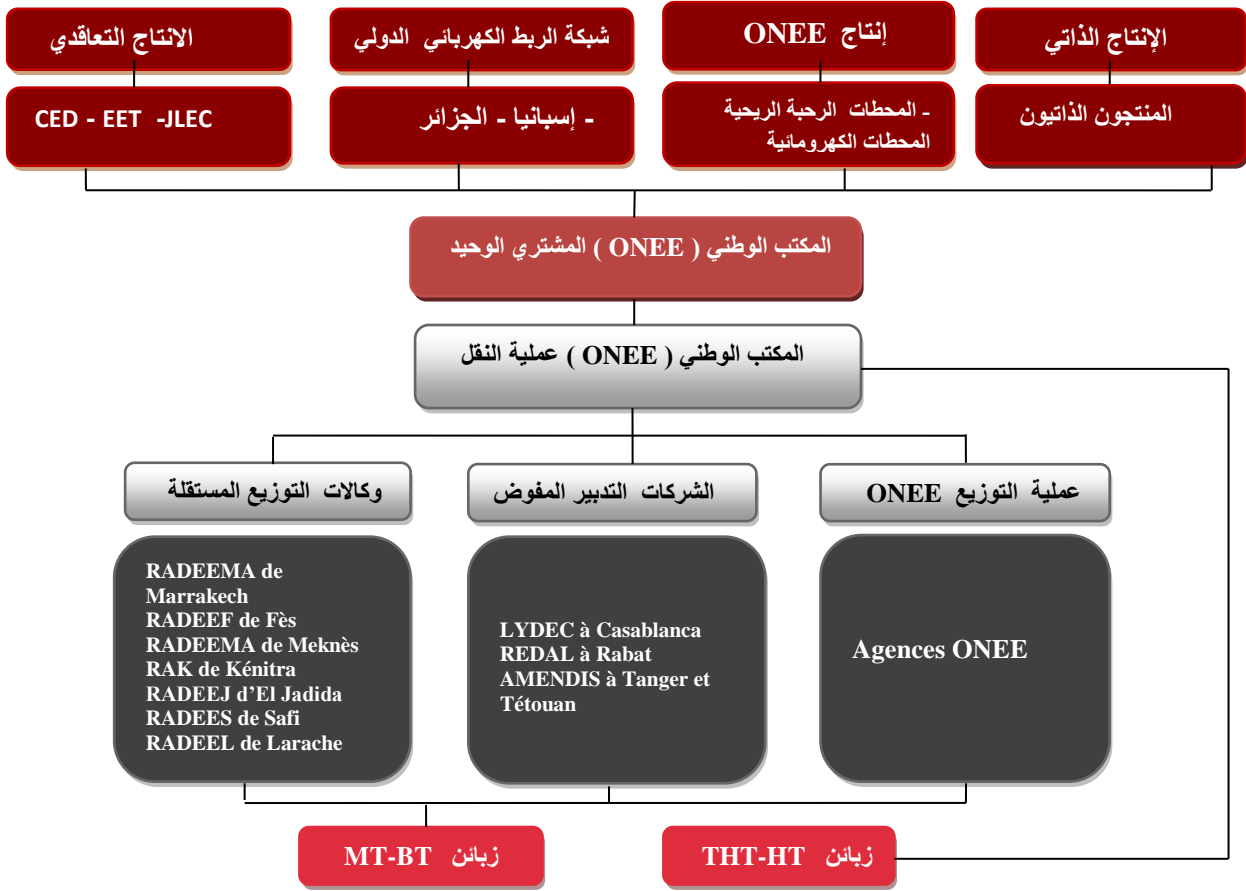
⁴⁰⁴ Les tiers nationaux incluent notamment le groupe OCP, la Samir, la Compagnie Marocaine de Carton et Papier et les cimentiers Lafarge et Cimar, qui vendent leur excédent d'électricité à l'ONEE lorsqu'il y en a.

⁴⁰⁵ هذه الشبكة توفر الكهرباء للمستخدمين من خلال الجهد المتوسط 20 ألف فولت، وتحقيق ما يصل (220-380) فولت إلى المستهلكين من صنف الجهد المنخفض. المصدر: المكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب، قطاع الكهرباء. (ONEE)

⁴⁰⁶ تعتبر الوكالات المستقلة للتوزيع مؤسسات عمومية جماعية ذات صبغة صناعية أو تجارية، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلالية المالية. وبوُطر إحداث وتنظيم الوكالات المستقلة المرسوم رقم 2-64-394 بتاريخ 22 جمادى الأولى 1384 الموافق ل 29 شتنبر 1964 المتعلق بالوكالات الجماعية المتمنعة بالشخصية المدنية والاستقلال المالي.

⁴⁰⁷ لقد أبرمت العقود الأربعة المتعلقة بالتوزيع قبل دخول القانون رقم 54.05 حيز التنفيذ. وقد أبرمت، عن طريق الإسناد المباشر، لمدة تمتد إلى 25 أو 30 سنة، باستثناء ما يتعلق بأماندين التي أبرمت العقد بعد إطلاق دعوة إبداء الاهتمام. الشركات المفوض إليها هي، حصرياً، شركات مجهولة خاضعة للقانون المغربي، وتخضع لمراقبة مجموعتين أجنبيتين. المصدر: تقرير المجلس الإقتصادي والاجتماعي التدبير المفوض للمرافق العمومية في خدمة المرتفق إحالة رقم 18 / 2015.

رسم تخطيطي رقم (2) لتنظيم قطاع الكهرباء بالمغرب⁴⁰⁸:



الفقرة الثانية: تقديم مشروع الجرف الأصفر للطاقة الكهربائية

عرف قطاع الكهرباء طريقه نحو إشراك القطاع الخاص بموجب مرسوم قانون رقم 2-94-503 الصادر بتاريخ 23 شتنبر 1994⁴⁰⁹ الذي بموجبه عدل الظهير رقم 1-63-226 القاضي بإحداث المكتب الوطني للكهرباء. حيث نصت المادة 6 منه على حق المكتب في أن " يبرم بعد طلب المنافسة واتفاقيات مع أشخاص معنوية خاضعة للقانون الخاص لأجل إنتاج الطاقة الكهربائية بقوة تزيد على 10 ميكاواط، شريطة أن يكون الإنتاج مخصصا للمكتب دون سواه وأن يواصل العمل بشروط التوازن الإقتصادي

⁴⁰⁸ المصدر: وزارة الطاقة والمعادن "مدير الكهرباء الوطني": تركيب شخصي

ملاحظة: (CED) = (Parc Eolien Abdelkhalek Torres = (EET) و (Centrale à cycle combiné de Tahaddart = (haute tension) = HT tres = الجد العالي والعالي THT = très (haute tension) زبانن الجهد المنخفض = (BT = (Basse Tension) = (Moyen tension = MT) - زبانن الجهد المتوسط)

⁴⁰⁹ الجريدة الرسمية عدد 4274، بتاريخ 28 شتنبر 1994

المقررة في الإتفاقية طول مدة تنفيذها، ويجوز له أن يساهم في شركات يكون الغرض منها إنتاج الطاقة الكهربائية".

من هذا المنطلق تم تكييف الإطار القانوني لقطاع الكهرباء حتى يتلاءم والحاجة إلى إشراك القطاع الخاص في تلبية الطلب الوطني على الكهرباء. فماهي محددات أول عقد تم عن طرق " BOT " وما هي خصائص المشروع موضوع العقد.

أولاً: تعريف بعقد الشراكة الجرف الأصفر للطاقة الحرارية (JLEC)

بتاريخ 12 شنتبر 1997 أبرم المكتب الوطني للكهرباء (ONE) عقد دولي (من نوع BOT) مع كونستريوم دولي يضم مستثمرين أوروبيين وأمريكيين، ذوي الخبرة في استغلال المحطات الحرارية ومن أكبر مستوردي الفحم الحجري في العالم، وذلك بعد الإعلان عن طلب عروض دولي في أكتوبر 1994. يتم بمقتضى هذا العقد تمكين هؤلاء المستثمرين من امتياز إنتاج الكهرباء في الجرف الأصفر.

وأستت لأجل هذا الغرض شركة خاضعة للقانون الخاص "شركة الجرف الأصفر" (JLEC) ثم بموجبها تفويت استغلال المحطة الحرارية للجرف الأصفر باستغلال الوحدتين (1 و 2)، وذلك وفق المسطرة التفاوضية⁴¹⁰، وإعلان طلب عروض دولي من أجل تصميم و إنشاء و استغلال و تمويل وحدتين جديدتين (3-4) لمدة 30 سنة أنجزت الأوبى سنة 2000 والثانية سنة 2003، بقيمة مالية تناهز 620 مليون دولار أمريكي لتصبح أكبر محطة للطاقة الكهربائية في إفريقيا والشرق الأوسط⁴¹¹.

وقد برزت أهمية المشروع سنة 1998 حيث تراجعت حصة الواردات الطاقية من 17% سنة 1917 إلى 11% سنة 1998 بالرغم من زيادة الاستهلاك بنسبة 1.8% الأمر الذي انعكس إيجاباً على الاقتصاد الوطني و جعل الشركة تحصل على شهادة ISO 9001 سنة 2003⁴¹² من طرف نظام إدارة (SMQ)⁴¹³ اي (نظام إدارة الجودة). وتؤكد شركة الجرف الأصفر للطاقة التي نجحت في تلبية 44% من المطلب الصافي الوطني سنة 2007 أي ما يناهز 50% من الإنتاج الوطني أن مستوى تشغيل المحطات بلغ 92% من مستوى طاقتها خلال العشر سنوات الأخيرة نسبة تعد من أعلى المستويات في العالم⁴¹⁴.

وفي سنة 2007 عرف امتياز المحطة الحرارية للجرف الأصفر تغيير الشريك الخاص (ABB-CMS) التي آلت جميع أسهمه إلى " مجموعة أبو ظبي الوطنية للطاقة " المعروفة اختصاراً "TAQA"

⁴¹⁰ المصدر: مدير الكهرباء، وزارة الطاقة والمعادن.

⁴¹¹ المصدر: شركة " JLEC "

⁴¹² Et aussi Obtention de la certification ISO 14001 afférente au management environnemental en 2004, et Certification du Système du Management de la Santé et de la Sécurité au Travail selon la norme en 2007,

⁴¹³ du Système de Management Qualité (SMQ).

⁴¹⁴ Abu Dhabi National Energy Company = PJSC-TAQA المصدر: شركة الجرف الأصفر للطاقة.

(PJSC)⁴¹⁵ والتي أدت مبلغ 900 مليون دولار أمريكي مقابل حصة الشركة (CMS) في حين تلقت الشركة الأوروبية (ABB) 450 مليون دولار أمريكي.

وتجدر الإشارة أن المكتب الوطني سيسترجع المحطة بشكل مجاني مباشرة بعد نهاية العقد الذي يمتد 30 سنة، من 1997 إلى 2027. وبصفته مشتري وحيد وحصري فالمكتب الوطني للكهرباء يلتزم حسب المبدأ بشراء كل الإنتاج أو أداء مصاريف الإنتاج حتى وإن كانت الطاقة المتوفرة لم تستغل.

ثانياً: البطاقة التقنية لمشروع الطاقة الحرارية الجرف الأصفر

يقع المركز الحراري للجرف الأصفر، على بعد 20 كلم عن مدينة الجديدة، بالقرب من ميناء الجرف الأصفر، وعلى بعد 130 كلم عن جنوب غرب الدار البيضاء، على ساحل المحيط الأطلسي. ويقع المركز الحراري على مساحة 60 هكتاراً، على شريط ضيق داخل اليابسة، بين جرف يصل ارتفاعه إلى 60 متراً في اتجاه الشرق والمحيط الأطلسي إلى الغرب بحيث يتوفر على 480 مستخدماً وستة وحدات بسعة حرارية تناهز 2 056 ميغاواط.

يعود إحداث شركة الجرف الأصفر للطاقة لسنة 1997، وهي فرع لمجموعة "طاقة"، وتعتبر فاعلاً رئيسياً لقطاع الطاقة الكهربائية بالمغرب حيث تغطي 50% من الطلب المحلي و 30% من الطاقة المستعملة حالياً بالمملكة⁴¹⁶. فبفضل توفرها على 480 مستخدماً وست وحدات للإنتاج، أصبحت شركة الجرف الأصفر للطاقة أكبر محطة حرارية مستقلة بالفحم بجهة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا والمورد الرئيسي للمكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب.

⁴¹⁵ Note d'information – Introduction en bourse de Jorf Lasfar Energy Company.

⁴¹⁶ أنظر الموقع الإلكتروني: الجرف الأصفر للطاقة <http://www.jlec.ma>

وفيما يلي جدول رقم (3) يوضح الإمكانيات التقنية للمركز الحراري JLEC⁴¹⁷:

- القدرة الإجمالية للوحدات الستة: 2 056 ميغاواط.
- 6 ملايين طن من الفحم/السنة للاستيراد.
- حظيرة للفحم بسعة 1 000 000 طن.
- خزائين للوقود بسعة 50 000 متر مكعب لكل واحد منهما.
- محطة لتزويد الماء المقطر.
- محطة للتزود بالماء البارد.
- مطرح للرماد.
- ميناء خاص بالنشاط

ويستفيد المركز الحراري للجرف الأصفر، من موقع جغرافي استراتيجي متميز وذلك لقربه من ميناء الجرف الأصفر، حيث يتوفر على مرفأ للفحم مخصص للمحطة الحرارية، وهو أهم حلقة بقطاع إنتاج الطاقة الكهربائية في المغرب، فقد حاز هذا المرفأ على شهادة الجودة إيزو 9001 لفحص وتصديق الجودة⁴¹⁸، إذ تعبر من خلاله حوالي 85% من واردات الفحم الموجه للمحطات الحرارية عبر هذا المرفأ الذي يضم:

• الرصيف (رقم 3) من 180 مل إلى 12.5م من مسحوب المياه الذي يستطيع استقبال بواخر بنامكس تحمل حتى 66 000 طن. بداية من شهر دجنبر 2012، حازت المحطة الحرارية على حقوق استخدام الرصيفين 3 و3 مكرر لمدة 30 سنة.

• قبانين قلابين بسعة 1 200 طن في الساعة، و خط لناقلات الفحم بسعة 2 400 طن في الساعة.

وتوجد بالمركز الحراري أيضا حظيرة للفحم ، تتوفر على قدرة تخزين تناهز 1 مليون طن خام، مع تموين بالفحم يقارب حاليا 4.3 مليون طن سنويا⁴¹⁹. ولمواجهة الاحتياجات المتزايدة من الفحم، فقد تم إنجاز مشروع توسعة مرفأ الفحم، من طرف شركة "JLEC " بتعاون مع " ONEE " و الوكالة الوطنية للموانئ (ANP)⁴²⁰.

⁴¹⁷ أنظر الموقع الإلكتروني: الجرف الأصفر للطاقة <http://www.jlec.ma>

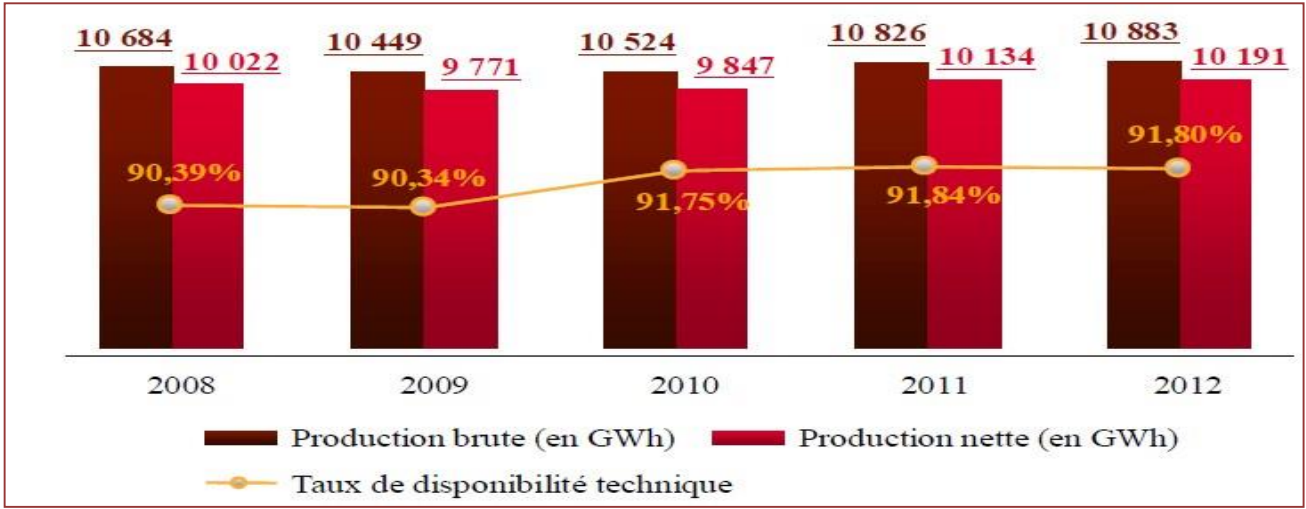
⁴¹⁸ من نسخة 2008 من المكتب الاستشاري (Lloyd's Register Quality Assurance Limited)

⁴¹⁹ المصدر: شركة " JLEC "

⁴²⁰ يهدف مشروع التوسعة إلى:

- تشييد رصيف جديد (3 مكرر) من 300 مل إلى 16 م من مسحوب المياه قادر على استقبال سفن تحمل حتى 120 000 طن وتأمين تفريغ ما يزيد على 7 ملايين طن سنويا من الفحم.
- اقتناء ووضع جهازين لتفريغ السفن سعة كل واحد منهما 2 400 طن في الساعة.
- اقتناء ووضع رافعة جديدة بسعة 4 800 طن في الساعة.
- إعادة تأهيل وتوسعة الرصيف 3 الحالي بسعة من 300 مل إلى 16 م من مسحوب المياه.

الرسم البياني رقم (6) يوضح القدرة الكهربائية للمركز الحراري الجرف الأصفر



بلغ صافي إنتاج الكهرباء من طرف الشريك " JLEC " في نهاية عام 2012 تقريبا (10191 GWh)، بزيادة في الإنتاج قدرت ب 0.4% بين عامي 2008 و 2012 كما هو موضح في الرسم البياني أعلاه. بل حتى معدل الجاهزية التقنية، قد تطور أيضا من 90.39% سنة 2008 إلى نسبة 91.80% سنة 2012. أما بالنسبة لعملية توليد الطاقة الكهربائية، فهي عملية صناعية جد معقدة، تمر عبر مراحل إعداد وطن و حرق الفحم، ثم توليد الكهرباء عبر البخار، وتتم هذه المراحل وفق الآتي:

ينتج المركز الحراري للجرف الأصفر الطاقة الكهربائية انطلاقا من احتراق الفحم، الذي يعد المصدر الرئيسي للطاقة، مع الوقود في مرجل مصمم لهذا الغرض. ويشار هنا إلى أن الوقود يقتصر استخدامه على إشعال المرجل. ويتم تخزين الفحم في مستودع الفحم الذي يوجد بجوار المركز الحراري والذي صمم لمقاومة نفاذ الماء بواسطة طبقة من الطين ومناصب تجفيف موصولة على امتداد المنطقة بالأحواض الرئيسية لتصفية المياه.

وبعد إيصال الفحم إلى المستودع باستعمال نقالات آلية، يتم نقله عبر قادوس إلى أدوات السحق من أجل جرشه. وعند الانتهاء من سحقه، يُضخ مع خليط من الهواء الساخن تحت الضغط في المرجل للاحتراق. وعندما يكون داخل المرجل، تحدث العناصر الحارقة احتراق الفحم مما يولد طاقة حرارية تحول الماء تحت درجة حرارة عالية إلى بخار ينساب عبر شبكة واسعة من آلاف الأنابيب التي تغطي الجدران الداخلية للمرجل.

ويدخل البخار المتولد داخل المرجل تحت الضغط العالي إلى توربينة المركز الحراري التي تتوفر على ثلاثة أجزاء أساسية ذات ضغط منخفض، ومتوسط وعالي على التوالي، وتجتمع في محور مشترك . ويهدف هذا التشكيل الثلاثي للتوربينة إلى الاستفادة القصوى من البخار، حيث إن البخار يفقد الضغط تدريجيا. ويقوم هذا البخار بتدوير ريشات التوربينة، مما يؤدي إلى توليد الطاقة الميكانيكية. وبدوره

يقوم المحور الذي يربط بين الأجزاء الثلاثة للتوربينة (عالية ومتوسطة ومنخفضة الضغط) في نفس الوقت بتدوير مولد متصل بالتوربينة، مما يولد طاقة كهربائية . ويتم ضخ هذه الطاقة الكهربائية داخل شبكة نقل ذات جهد عال من خلال المحولات وخطوط نقل ذات جهد عال. وبعد تدوير التوربينات، ينتقل البخار إلى الحالة السائلة داخل المكثف . ويخضع الماء الناتج عن تكثيف البخار لمراحل مختلفة من التسخين، حيث يتم ضخه مجددا داخل المرجل وفق ظروف الضغط ودرجة الحرارة الأكثر ملاءمة للحصول على مردودية قصوى من الدورة.

ويعمل نظام تدوير المياه الذي يبرد المكثف في دارة مفتوحة مع مياه مأخوذة من المحيط الأطلسي . وبعد ذلك يتم لفظ مياه التبريد في المحيط الأطلسي وفق نفس العملية المتبعة بالنسبة للمياه التي تم جمعه . ويتم التعامل مع ارتفاع درجة الحرارة من خلال قناة تعاقبية يصل طولها 1500 وتجري على امتدادها عملية التبريد الطرح النهائي. وتسمح هذه العملية بالحصول على فرق غير كبير في درجة الحرارة.

ومن أجل تقليص آثار احتراق الفحم على البيئة، يتوفر المركز الحراري على سلسلة من العوازل الكهرساكنة أو المرشحات الكهربائية التي تعمل قدر الإمكان على إيقاف الجزيئات، وتصل فعاليتها إلى 99 % . وتتوفر المرشحات الكهربائية على أقطاب مشعة وأقطاب فرعية تحمل جزيئات الرماد لتجميعها كهربائي . وبعد ذلك، يتيح نظام الضرب تحريرها بغرض نقلها عبر الهواء المضغوط إلى مخازن الرماد المتطاير.

وتتوفر المراجل أيضا على حراقات تتسم بضعف توليدها لأكاسيد النيتروجين، وتساعد على انبعاث أقل نسب من أكسيد النيتروجين. وتتألف بقايا احتراق الفحم من مواد خاملة تسمى الرماد أو الرواسب حسب كثافتها وتحليل المنخل ومنشآت الجمع. وكلما زاد محتوى رماد الفحم، زادت معه كمية البقايا الخاملة التي تولدها كل وحدة من الإنتاج.

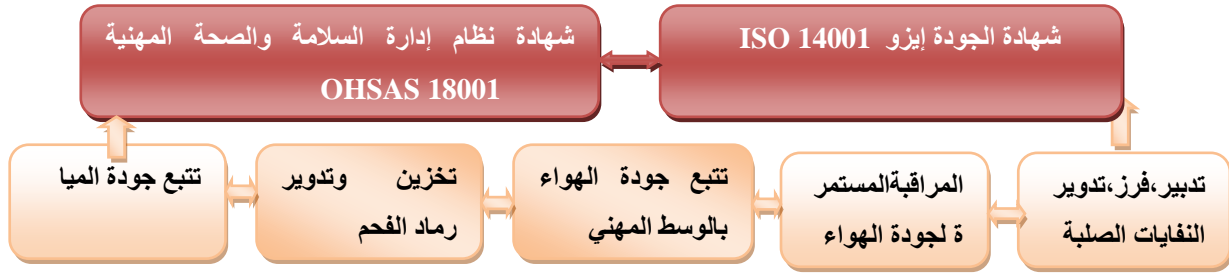
وبعدما يتم الإنتهاء من تصفية الهواء، يمكن أن يعاد تدوير المواد الجزيئية المجمعة (بنسبة 80 % كمستوى أدنى و 95 % كحد أقصى) قصد الحصول على قيمة تجارية هامة لصناعة الاسمنت، أو تودع هذه المواد في موقع تخزين الرماد التابع للمركز الحراري. ولا يعتبر هذا الرماد مادة خطيرة حسب التصنيف المغربي للنفايات. إذ يخضع تنظيم موقع تخزين الرماد لأحدث تقنيات التخزين المرآب .

ويتألف هذا الموقع من عدة خلايا. وقد غطيت أرضية كل خلية من هذه الخلايا بتكسية من أقمشة ممهوه وأغشية حيوية. وتتوزع داخل قبو التخزين أنابيب لجمع البقايا السائلة لصرفها في حوض الحفظ والترسيب.

الرسم التركيبي رقم (3) يوضح التركيبة الصناعية لمشروع المحطة الحرارية



الرسم التركيبي رقم (4) يوضح نظام تدبير جودة المنشآت الصناعية



وللمزيد من المعلومات عن موقع المحطة وكيفية تشغيل وتوليد الطاقة أنظر الملحق رقم (2).

الفرع الثاني: الإطار القانوني والتنظيمي لمشروع الجرف الأصفر للطاقة "JLEC"

بعدما أكدنا في الفقرات السابقة على إمكانية المكتب الوطني إبرام عقود الشراكة مع شركات من القطاع الخاص لإنتاج كهرباء ذات قوة أكثر من 50 ميغاواط مع احترام البندين التاليين :

- يجب أن يكون إنتاج المذكور حصرا لتلبية احتياجات المكتب.
- ينبغي الحفاظ على شروط التوازن الاقتصادية التي وضعتها الاتفاقية خلال وقت تنفيذ الاتفاقية.

فماهي إجراءات إسناد عقد الشراكة " JLEC " خاصة وأن الظرف التاريخي لإسناد هذا العقد كانت تتميز وغياب القانون التشريعي المنظم للطلبات العمومية المخصصة لإشراك القطاع الخاص في تدبير المصالح العمومية و الموجهة أيضا للإستثمار الدولي؟ (الفقرة الأولى) وما هي الصيغة القانونية والمالية المعتمدة لتكوين لشركة المشروع "الجرف الأصفر للطاقة JLEC " ؟ (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: إجراءات إسناد عقد الشراكة " JLEC "

أمام غياب تأطير قانوني لإشراك القطاع الخاص في الإستثمار في البنيات التحتية وإنجاز المشاريع الكبرى، خضعت إجراءات إسناد والمصادقة على عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص في فترة التسعينات، إلى تشريعات قطاعية تنظم كيفية الولوج إلى الطلبات العمومية. فلم ترقى هذه التشريعات إلى وضع مساطر مواكبة لمسلسل الشراء العمومي. فكان أول نص خاص بالصفقات العمومية لسنة 1976⁴²¹ المرسوم المتعلق بصفقات الأشغال أو الأدوات أو الخدمات المبرمة لحساب الدولة الذي كان يهدف فقط إلى تحديد الكيفيات والشروط التي تبرم بموجبها صفقات الأشغال أو الأدوات أو الخدمات لحساب الدولة.

وكانت تشريعات منظمة للإستثمار (كقوانين 1973 و1983)، إلا أن إصدار ميثاق الإستثمار لفتح نونبر 1995 اعتبر نقطة تحول في السياسة الإستثمارية بالمغرب، إذ هدف المشرع المغربي من خلاله تقريب التشريع الإستثماري المغربي من المعايير الدولية حتى تستجيب لمنطق الشفافية والتبسيط ثم تحسين العلاقة بين المستثمر من جهة والإدارة من جهة أخرى، وتخفيف الضغوط خاصة تلك المتعلقة بالرخص الإدارية اللازمة للمشروع .

في ظل هذا السياق القانوني سيتم إبرام عقد الشراكة " JLEC " في سنة 1997، فما هي مساطر إسناده؟

⁴²¹ مرسوم رقم 2.76.479 بتاريخ 19 شوال 1396 (14 أكتوبر 1976) بشأن صفقات الأشغال أو الأدوات أو الخدمات المبرمة لحساب الدولة، الجريدة الرسمية عدد 3339 بتاريخ 1976/10/27 الصفحة 3269

أولاً: المبادئ الضابطة لإبرام عقد الشراكة الجرف الأصفر للطاقة

بالنسبة للمتدخلين في مرحلة الإعداد والتحضير لعقد الشراكة الجرف الأصفر، بالإضافة إلى المكتب الوطني للكهرباء (ONE) والشركة "JLEC"، نص ميثاق الإستثمار على مؤسسات متدخلة في مجال الإستثمار الدولي وهي:

1- الجهاز المركزي لاستقبال وتوجيه المستثمرين: ثم إحدائه في إطار قانون الإستثمار، وهو جهاز تابع للوزير الأول مكلف باستقبال المستثمرين الأجانب وتوجيههم وتزويدهم بالمعلومات التي يطلبونها. والوزير الأول آنذاك أصدر رسالة دعم من الحكومة المغربية، لصالح الشركة JLEC، بهدف طمأنة الشركاء في هذا المشروع وتسهيل الضمانات الكافية من تأمين اللوعاء عقاري وضمانات للبنوك وأيضاً ضمان أداء المبالغ المنصوص عليها في عقد التوريد، في حالة إنهاء المكتب لعقد توريد الطاقة قبل الأجل المحددة.

2- مديرية الإستثمار التابعة لوزارة المالية أنشئت سنة 1992، ثم مديرية المنشآت العامة والخصوصية

3- وزارة الصناعة والتجارة والصناعة التقليدية: تتولى السياسة العامة لتنمية القطاع الصناعي

4- مكتب التنمية الصناعية: أوقف هذا الأخير نشاطه المالي بعد صدور قانون الخوصصة واكتفى فقط بالنشاط التوجيهي.

5- وزارة المالية والتجارة والصناعة والصناعة التقليدية (حاليا وزارة الاقتصاد والمالية): وصلاحياتها إصدار رسالة ضمان التحويل للعملاء الأجنبية المتفق عليها، وهي سارية المفعول طيلة مدة تنفيذ المشروع لضمان التعويضات المالية المتفق عليها في حالة فسخ العقد من طرف المكتب الوطني للكهرباء..

6- مكتب الصرف: يتدخل عبر إصدار رسالة للشركة "JLEC" لضمان تحويلها المبالغ المالية المتعلقة بالمشروع إلى الخارج وضمان احترام جل المساطر القانونية لمكتب الصرف ولقوانين الإستثمار.

7- وزارة الطاقة: باعتبارها الوزارة الوصية على قطاع الطاقة والكهرباء، وأيضاً وصية على المكتب الوطني للكهرباء. فهي حاضرة في مراحل المشروع، من خلال المشاركة في لجنة طلب العروض، وفي اللجنة البين وزارية لتحديد سعر الكهرباء، وأيضاً اللجنة بين الوزارية لتحديد سعر شراء الفحم، وأيضاً من خلال متابعتها التقنية للمشروع عبر المفتشيات الوزارية التابعة لها.

وفيما يخص موضوع التحضير لعقد الشراكة الجرف الأصفر للطاقة الكهربائية، نشير هنا إلى ارتباطه بإشكالات ظلت على مر التاريخ مرتبطة بالأساس بموضوع ، حرية الولوج، المنافسة، ضمان حقوق المتنافسين، الشفافية في اختيار صاحب المشروع.

فيما يخص المبادئ الضابطة لمشروع " JLEC"، وحسب ما استنتجناه من خلال اللقاءات المتكررة مع المسؤولين في وزارة الطاقة⁴²²، تم احترام المبادئ التالية:

1 - مبدأ حرية الولوج و مبدأ المساواة :

تم إعلان طلب عروض دولي، وفق نظام استشارة حدد سير مساطر الإبرام وشروط إطلاق العرض وكيفيات إسناد العقد، وأجل صلاحية العرض، ولم يدرج أية شروط موجهة من شأنها إقصاء بعض المتنافسين.

2- مبدأ كتمان السر المهني:

في هذا المبدأ بالضبط، يلاحظ أن المكتب حافظ على هذا المبدأ بكل تفاصيله القانونية، انطلاقاً من وجود الفصل 18 من النظام الأساسي للوظيفة العمومية، المتعلق بتحفيز واحترام الموظف من إعطاء أي معلومة تهم العمل الإداري الممارس في إطار ما يسمى بالسر المهني. وأيضاً تطبيقاً للفصل 50 من مرسوم الصفقات العمومية (1976)⁴²³ الذي يلزم أعضاء لجان طلب العروض ولجان المنافسات بكتمان السر المهني في كل ما يتعلق بالعناصر التي يطلعون عليها. وهنا تجدر الإشارة إلى أن فترة التسعينات لم تشهد قوانين منظمة للحق في المعلومة، بحيث لم يتم نشر أي وثائق تتعلق بالمشروع، سواء نسخ من العقود المبرمة أو نسخة من نظام الاستشارة ودفاتر التحملات، مخافة أن يخل بالمصالح التجارية المشروعة للشريكين JLEC و ONE.

والأن بالرغم من دسترة الحق في المعلومة بمقتضى الدستور 2011، إلا أن تأخر صدور القانون التنظيمي للحق في المعلومة يحول دون تحقيق الحق في الولوج إلى المعلومات الإدارية⁴²⁴، و يزيد الأمر تعقيداً، إذا اضطلعنا على المادة 11 من القانون رقم 12-86 الجديد ، نجدها تضمنت مقتضيات تهم نشر

⁴²² Entretien personnel avec M.Benabou Abderraouf: chef da la divison des equipements electriques(Pr-Tr)- Ministère de l'énergie et de Mine, communication personnel,2016.

⁴²³ مرسوم رقم 2.76.479 بتاريخ 19 شوال 1396 (14 أكتوبر 1976) بشأن صفقات الأشغال أو الأدوات أو الخدمات المبرمة لحساب الدولة، الجريدة الرسمية عدد 3339 بتاريخ 1976/10/27 الصفحة 3269

⁴²⁴ إذ لا زال المواطن يواجه بعراقيل وإجراءات مسطرية تمنعه من الولوج إلى المعلومات الإدارية. بحيث واجهت طالبة عراقيل وسباجات من حديد في سبيل الإضطلاع على بنود العقد التأسيسي أو العقود الثانوية الملحقة، بل أي معلومة قانونية تنفيذ مسطرة إسناد عقد الشراكة الجرف الأصفر، وفي معرفة أي معلومة إدارية سواء قانونية مثل القرارات الإدارية الصادرة بخصوص المشروع . أو معلومة تقنية- قانونية، متعلقة بدفاتر التحملات التي تحدد شروط إبرام وتنفيذ عقد الجرف الأصفر

مستخرج من عقد الشراكة مع مرسوم المصادقة عليه، فاقترنت في ذلك على الدولة دون المؤسسات العمومية والمقاولات العمومية، وبشكل غير مبرر ومنطقي، وهو الأمر الذي أثاره المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي في رأيه⁴²⁵، وبالتالي يبقى موضوع معرفة بنود العقد الأصلي للشراكة الجرف الأصفر أو أي عقود أخرى ضربا من الخيال.

وفي ظل غياب قواعد تنظم مسطرة الحصول على المعلومة، وتحدد العقوبة التي تطال سواء الإدارة أو الموظف في حالة المس بالحق في الحصول على المعلومة (عكس الحق بالنسبة للإعلام في القطاع الخاص). اعتمدت الباحثة في تقديم هذه الفقرة المتعلقة بطرق إسناد عقد الجرف الأصفر، على ما تم جمعه من معلومات محصل عليها شفويا من قبل المسؤولين خاصة السيد محمد حجرون⁴²⁶: المدير الوطني للكهرباء بوزارة الطاقة والمعادن، والسيد عبد الرؤوف بن عبو،⁴²⁷ رئيس قسم التجهيزات الكهربائية بوزارة الطاقة والمعادن.

3- مبدأ الإشهار:

تم نشر طلب عروض ما بين سنتي 1994 و1996 في الجريدة الرسمية الجزء الثاني وجريدتين وطنيتين، على أن المكتب كان له استعمال جميع وسائل الإشهار الأخرى التي يرى ضرورتها لتبليغ المتنافسين المحتملين طبقا لما ينص عليه مرسوم الصفقات العمومية 1976. إلا أن كل الوسائل المتاحة آنذاك لم ترقى إلى مبدأ الشفافية لسير المرافق العمومية والذي يقضي بإلزام قرارات السلطات العمومية بضمان شفافية المعلومات المتعلقة بالمشاريع، وعلنية الجلسات وتمكين كل مشارك من معرفة أسباب عدم قبول عرضه.

4- مبدأ المنافسة:

حسب ما صرح به المسؤولون في المكتب الوطني للكهرباء، التزم المكتب الوطني بمبدأ المنافسة عند إعلان طلب المنافسة (طلب العروض)، حيث استجاب لجميع الشروط التي تضمن الحرية والتنافس بين جميع المشتركين في طلب المنافسة.

وهكذا فقد تم إطلاق مسطرة طلب العروض، فيما يخص بناء واستغلال وتمويل وصيانة وتشغيل الوحدتين 3 و4 من المركز الحراري للجرف الأصفر، وهي مسطرة تستهدف إخضاع التعاقد لأكبر قدر

⁴²⁵ رأي المجلس الاق والاج والبيئي في مشروع القانون 12- 86 المتعلق بالشراكة بين القطاعين العام والخاص،إحالة رقم 2014/9، منشور بالجريدة الرسمية عدد 6324، بتاريخ 8 يناير 2015.

⁴²⁶ Entretien personnel avec M.Mohamed hajroune: directeur national d'électricité,direction d'électricité,Ministère de de l'énergie et de Mine, communication personnel, 2016.

⁴²⁷ Entretien personnel avec M.Benabou Abderraouf: chef da la divison des equipements electriques(Pr-Tr)-Ministère de l'énergie et de Mine, communication personnel,2016

من المنافسة والعنصرية، لكن لا تلزم المكتب الوطني للكهرباء باختيار متعاقد بعينه، لتبقى السلطة التقديرية له في مسطرة طلب العروض وبصيغة اختيار موضوعها⁴²⁸.

وبخلاف العرض المفتوح الذي يمنح لكل متنافس الحصول على ملف الإستشارة و تقديم ترشيحه، بعد دعوة للمنافسة باختيار العرض الأكثر فائدة من الناحية الاقتصادية، وفق الشروط المنصوص عليها في نظام الإستشارة. فإن المكتب الوطني لجأ إلى مسطرة طلب العروض بناء على إنتقاء مسبق، بحيث تمكن المكتب ONEE من التحديد المسبق للائحة المترشحين المقبولين لإيداع العروض، بحيث لم يسمح بتقديم العروض إلا للمتنافسين اللذين يتوفرون على المؤهلات الكافية لا سيما من الناحية التقنية والمالية. وهذه المسطرة كانت تعتبر أنذاك من المساطر الحديثة العهد، لم يتم العمل بها إلا في إبرام الصفقات العمومية، بعد صدور مرسوم 30 دجنبر 1998. وقد خضعت هذه المسطرة للإشهار من قبل المكتب، وإلى نظام الدعوة إلى المنافسة الذي تم ت فيه تحديد لائحة للمترشحين المقبولين منهم لإيداع العروض بعد الإنتقاء الأولي⁴²⁹.

أما فيما يخص طرق إبرام عقد استغلال الودحتين 1 و2 من المركز الحراري للجرف الأصفر، فقد خضعت للمسطرة التفاوضية⁴³⁰، بحكم أن الودحتين السابقتين هي جزء لا يتجزأ من المركز الحراري للجرف الأصفر وبالتالي فالشركة التي أُرسي عليها العطاء وهي " JLEC " هي من ستتولى استغلال هاتين الودحتين، بعد توقيع عقد يخول لها حق الإستغلال. وقد استثنيت هذه المسطرة من موضوع الإشهار المسبق ومن نظام الدعوة إلى المنافسة .

ثانياً: مرحلة التحضير وإعداد عقد الشراكة " JLEC "

أناط المشرع مهمة الإعداد لمشروع الجرف الأصفر للمكتب الوطني للكهرباء بموجب المرسوم رقم 503 - 94 - 2 من 23 سبتمبر 1994⁴³¹، الذي وضع حدا لاحتكار توليد الكهرباء، من خلال تمكينه من إبرام عقود مع القطاع الخاص لإنتاج الكهرباء⁴³². وذلك بحكم أن المكتب (ONEE) هو صاحب المشروع والمكلف بتحديد حاجياته، ووضع الشروط والإجراءات الكفيلة بضمان حرية الولوج وحرية المساواة والمنافسة. كما أنه ووفقا لما كان معمول به في الطلبات العمومية بحكم مرسوم الصفقات

⁴²⁸ Entretien personnel avec M.Mohamed hajroune: directeur national d'électricité,direction d'électricité,Ministère de de l'énergie et de Mine, communication personnel, 2016.

⁴²⁹ Entretien personnel avec M.Mohamed hajroun: Source mentionnée précédemment.

⁴³⁰ Ibid.

⁴³¹ مرسوم رقم 2.76.479 بتاريخ 19 شوال 1396 (14 أكتوبر 1976) مرجع سابق.

⁴³² ومن أجل إنتاج طاقة كهربائية تصل إلى 10 ميغاواط (رفعت إلى عتبة 50 ميغاواط وفق تعديل حدث في عام 2008) أنظر الظهير رقم 97-08 الصادر بتاريخ 20 أكتوبر 2008

العمومية (1976)⁴³³، ينص هذا الأخير على الأعمال المبرمة الصفقات بشأنها ينبغي أن تستجيب خصيصا لنوع ومدى الحاجات الواجب سدها، ويتعين على المصلحة المعنية بالأمر أن تحدد بكل ما يمكن من الدقة نوعية ومحتوى هذه الأعمال قبل الالتجاء إلى أي منافسة أو مفاوضة.

وبالتالي يمكن إبداء بعض الملاحظات بخصوص مسألة تحديد الحاجيات، والتي ترتبط بنفس ما تعنيه كلمة التقييم القبلي المنصوص عليه في المادة (2) من قانون 12-86⁴³⁴، المتعلق بالشراكة بين القطاعين العام والخاص والتي تلزم صاحب المشروع قبل أية دعوة للمنافسة أو أية مفاوضة، أن يحدد بكل ما يمكن من الدقة الحاجيات المراد تلبيتها، والتأكد من اختيار عقد الشراكة هو أكثر فائدة مقارنة مع باقي طرق إنجاز الطلب العمومي.

إذ يمكن القول أن الأمر يتعلق بأهم مرحلة من مراحل إنجاز المشروع، والتي يتكلف بها الشريك العام، والحال أن المكتب الوطني قبل إطلاقه مسطرة إسناد عقد الجرف الأصفر للوحدات من 1 إلى 4 موضوع الشراكة، لم يقيم دراسة لتقييم المشروع سواء من حيث الجدوى الاقتصادية، أو المالية، أو التقنية، أو البيئية⁴³⁵.

والشيء المبرر في ذلك أن الظرفية الاقتصادية والمالية للمكتب⁴³⁶، لم تكن في وضع يسمح له بتدبير إكتفاء ذاتي من الطاقة الكهربائية، أضف إلى ذلك أن بناء محطات كبرى لتوليد الكهرباء يتطلب خبرات ذات جودة صناعية عالية، يفتقد إليها المغرب، وتتطلب تمويلات ضخمة تتطلب ملايين من الدولارات. وبحكم عدم توازن الإنتاج الذاتي من الكهرباء مع معدل الطلب المتزايد بشكل متسارع، كما وضحنا سابقا. ولتجنب الانقطاعات المتكررة للتيار الكهربائي، جاءت الحاجة الماسة، وفرض أمر الواقع، للبحث عن تمويل من أجل إنجاز مشروع " JLEC "، وهو مشروع تكميلي للوحدات الأولى المنجزة من قبل المكتب الوطني.

وبالنسبة لتحديد الجدوى من اختيار الفحم كطاقة أولية لإنتاج الكهرباء، وتبقى مسألة اختيار الفحم الحجري من جهة، مسألة اضطرارية كما وضحت سابقا، نظرا لارتفاع أسعار الطاقات الأولية الأخرى كالغاز والفيول، أو وما تثيره الطاقة المائية من إشكالات النذرة المائية وارتباطها بالتقلبات المناخية ويتعدد المتدخلين. ومن جهة أخرى تبقى محطة الجرف الأصفر مؤهلة من حيث الموقع الجغرافي (ميناء)، ومن

⁴³³ الفصل 2 من مرسوم 14 أكتوبر 1976

⁴³⁴ " يجب أن تستجيب المشاريع التي يمكن أن تكون موضوع عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص، مسبقا لحاجة محددة من قبل الشخص العام، ويجب أن تخضع هذه المشاريع لتقييم قبلي، ويجب أن يتضمن هذا التقييم تحليلا مقارنا لباقي أشكال إنجاز المشاريع يبرر اللجوء إلى عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص."

⁴³⁵ Benabou Abderraouf: chef da la division des equipements electriques(Pr-Tr)- Ministère de l'energie et de Mine, communication personnel, 2016.

⁴³⁶ Benabou Abderraouf: chef da la division des equipements electriques(Pr-Tr)- Ministère de l'energie et de Mine, communication personnel, 2016.

حيث توفرها على وحدتين 1 و 2 م لإنتاج الكهرباء من الفحم، أن تستقبل مشاريع إضافية لبناء واستغلال وحدات أخرى لإنتاج الكهرباء ذات المصدر الحراري.

لكن وفي إطار مشروع توسعة المحطة المركزية الجرف الأصفر " JLEC 5&6 "، وتزامنا بعد إصدار القانون رقم 03-12-437 المتعلق بدراسات التأثير على البيئة، تمت دراسة تقييمية خاصة فيما يتعلق بالجوانب البيئية وكل ما يتعلق بالصحة البشرية والهواء والتربة، بحيث ينص الإطار القانوني السالف الذكر، على أن تخضع المراكز الحرارية وغيرها من منشآت الإحتراق التي تبلغ قوتها 300 ميكاوات على الأقل لدراسة التأثير على البيئة. ومن هذا المنطلق، خضع هذا المشروع لدراسة التأثير على البيئة في مختلف مراحلها بدءا من تصميم الوحدات، وتشبيدها وانتهاء باستغلالها⁴³⁸. وقد عهد بإنجاز هذه الدراسة إلى شركة SOCOIN⁴³⁹ وذلك لحساب شركة الجرف الأصفر للطاقة .

وبعد دراسة الجوانب البيئية للمشروع من انبعاث للغاز والنفايات ومستوى الضجيج جاءت الدراسة البديلة وتعليل الحلول المقترحة لبعض النقط التي ركز عليها البحث كالتالي⁴⁴⁰:

1- تعليل اختيار موقع المركز الحراري للجرف الأصفر لأسباب:

- التموقع في أراضي تابعة لشرة الجرف الأصفر للطاقة (وهذه منطقة سبق تهيئتها وإعدادها للاستخدام الصناعي)

- التقليل من الآثار على المناطق المأهولة بالسكان في المناطق المجاورة.

- وجود خطوط التوزيع والنقل.

- توفر نقاط قريبة للتزويد بالمحروقات (الميناء و خط السكك الحديدية) .

- القرب من نقاط التزويد بالمياه بصيب كاف لتوفير المياه الضرورية للمركز الحراري (المحيط الأطلسي) .

- وجود بنايات تحتية جيدة للتواصل (السكك الحديدية والطرق) بالقرب من مراكز الاستهلاك الرئيسية.

2 - اختيار الفحم كوقود

يرجع هذا الاختيار لكون الوحدات الأربع القائمة تستعمل الفحم كوقود رئيسي، كما أن المركز الحراري للجرف الأصفر قد صمم وشيد لحرق الفحم في جميع الوحدات الست. ولذلك فمن غير المعقول (استخدام وقود أحفوري آخر (باستثناء في حالات الإشعال والدعم) بالنسبة للوحدتين الجديدتين (5 و 6)⁴⁴¹.

⁴³⁷ الظهير رقم 1.03.61 الصادر بتاريخ 10 ربيع الأول 1424 الموافق ل 12 ماي 2003، الصادر بتنفيذ القانون رقم 13.03 المتعلق بمكافحة تلوث الهواء الجريدة الرسمية عدد 5118 بتاريخ 18 ربيع الآخر 1424 (19 يونيو 2003)، ص 1912.

⁴³⁸ روعيت ضمن هذه الدراسة جميع مقتضيات التشريعات المغربية في مجال البيئة وكذا التوصيات الصادرة عن البنك الدولي، والإرشادات العامة بشأن البيئة والسلامة والصحة (والمبادئ التوجيهية الخاصة بالمراكز الحرارية - دجنبر 2008، والمبادئ التوجيهية العامة - أبريل 2007) المصدر- الشركة "JLEC 5&6".

⁴³⁹ SOCOIN مكتب دراسات خاص ومستقل ومهني ولديه فروع في جميع أنحاء العالم يسعى لصون وتحسين صورة علامته التجارية. تم منحه هذه الدراسة بعد طلب عروض دولي قام به المكتب الوطني للكهرباء.

⁴⁴⁰ دراسة حول تأثير مشروع توسعة المركز الحراري للجرف الأصفر على البيئة - الشطران 5 و 6 بتاريخ 10 ماي 2010- المصدر الشركة "JLEC 5&6".

3 - تكنولوجيا الاحتراق⁴⁴²

إن تكنولوجيا الفحم المسحوق الذي تم اختيارها لتشغيل هاتين الوحدتين الجديتين تنسجم مع التكنولوجيا القائمة في المركز الحراري وتتيح ميزة ممتازة من حيث التكنولوجيا مقارنة مع كلفة الاستثمار، علما أن الانبعاثات ستخضع للقيود الأكثر صرامة التي اعتمدها البنك الدولي وأن حدود الانبعاثات الخاصة بهذا المشروع ستطبق بشكل دائم .

وتضمنت الدراسة أيضا عناصر جودة الهواء، جودة المياه البحر، نظام التبريد، تخزين الرماد.(للمزيد من المعلومات، أنظر الملحق رقم (3).

أما فيما يخص الإستشارة العمومية المنصوص عليها في المرسوم التطبيقي للقانون 03-12، في إطار التقييم البيئي لمشروع تمديد المحطة الحرارية للجرف الأصفر، فقد نظمت شركة الجرف "JLEC5&6" للطاقة، استشارة عمومية متعلقة بالتقييم البيئي للمشروع، من أجل إشراك جميع الشركاء والجهات الفاعلة المعنية في المشروع: السلطات الإقليمية والمحلية والمصالح الخارجية والمنظمات غير الحكومية والمجتمع المدني، وخصوصا ممثلي السكان المحليين⁴⁴³.

وقد ساهمت هذه المشاورات في الكشف عن معلومات ساعدت السكان والمجتمع المدني على فهم المخاطر والآثار والفرص التي يتيحها المشروع. وبالإضافة إلى ذلك، كانت هذه الاستشارة فرصة لجميع المشاركين للتعبير عن آرائهم بشأن المخاطر والآثار وتدبير التخفيف منها كما كانت فرصة لشركة الجرف الأصفر للطاقة لدراسة هذه الآراء والرد عليها⁴⁴⁴.

أما فيما يخص آليات الإخبار بعقد الإستشارة العمومية، (مرفق بدراسة التأثير) فقد تم نشرها على نطاق واسع في الصحف⁴⁴⁵، وتوجيه الدعوات إلى السلطات المحلية والمنتخبون والمنظمات الحكومية وغير الحكومية، والاكاديميون وللمصالح الخارجية للوزارات، وسائل الإعلام من وكالات وجراند⁴⁴⁶.

⁴⁴¹Benabou Abderraouf: chef da la divison des equipements electriques(Pr-Tr)- Ministère de l'energie et de Mine, communication personnel,2016.

⁴⁴²دراسة حول تأثير مشروع توسعة المركز الحراري للجرف الأصفر على البيئة - الشطران 5 و 6 بتاريخ ماي 2010، المصدر "JLEC".

⁴⁴³ تقرير حول الإستشارة العمومية المتعلقة بدراسة التأثير على البيئة. أنظر التقرير على الموقع الإلكتروني: www.jorf.ma

⁴⁴⁴ استندت الإستشارة العمومية في المقام الأول على ما يلي :

- نشر مسبق للمعلومات الوثيقة الصلة بالموضوع (وثائق التقييم البيئي المنجزة حتليوم الاستشارة)،

- التركيز على المخاطر والآثار السلبية للمشروع و على التدابير الاجتماعية والبيئية المقترحة لتخفيفها .

- إخبار الرأي العام عن استمرار فترة التشاور طوال مدة المشروع من خلال صفحة على شبكة الإنترنت و من خلال سجل رهن إشارة المواطنين بمدخل شركة الجرف الأصفر للطاقة بكيفية دائمة للإدلاء بآرائهم.

⁴⁴⁵ تم نشر الإعلان عن عقد الإستشارة العمومية في العديد من الصحف الوطنية : - L'Economiste يومية باللغة الفرنسية، إصدارات 22 و

24 و 25 يونيو 2010 - LE MATIN يومية باللغة الفرنسية، إصدارات 23 و 24 و 26 و 27 يونيو 2010 - المساء (يومية باللغة العربية)

إصدارات 23 و 24 يونيو 2010 . - الصباح (يومية باللغة العربية) إصدارات 22 و 24 و 26 و 27 يونيو 2010

وقد تم نشر هذا الإعلان أيضا في صحيفة محلية، وعلى موقع الشركة التالي :

www.jorf.ma/responsabilié_citoyenne/jlec_environnementEMAIL.benhado.@.jlec.ma

⁴⁴⁶ تقرير حول الإستشارة العمومية المتعلقة بدراسة التأثير على البيئة. أنظر التقرير على الموقع الإلكتروني: www.jorf.ma

مما سبق، يمكن إبداء بعض التساؤلات، والتي طرحت أثناء الإستشارة العمومية، حول مدى فعالية وجودة المركز الحراري الجرف الأصفر، وواقع الحال يثبت أن سكان المنطقة يعانون من عدة مضايقات:

• غبار الفحم و ضجيج الوحدات القائمة و غياب الحيوانات والنباتات البحرية في الجرف الأصفر.

• رذاعة جودة الهواء في المنطقة، خصوصا المثلث شركة الجرف الأصفر للطاقة و المكتب الشريف للفوسفات. وكل هذه التساؤلات تضع مصداقية المشروع ومسؤولية المكتب الوطني في المراقبة والمتابعة أمام المحك. والتساؤل الثاني، يهم ما الجدوى من الإستشارة العمومية إذا كان المشروع قد حصل على الموافقة البيئية من قبل الوزارة المعنية، وتم إعطاء جميع الضمانات القانونية والمالية لتنفيذه؟.

يمكن القول، يبقى الهدف من الإستشارة العمومية، هو الأعمال بالمقاربة التشاركية، لإخبار السكان والسلطات المحلية والمعنيين بالأمر، بالجدوى من المشروع وأهميته الاقتصادية وتأثيراته البيئية، ولتهيئ الساكنة والمجتمع المدني لتقبل المشروع والتفاعل معه. خاصة و أن المرسوم التطبيقي للقانون 12-03 والمتعلق بالبحث العمومي المتعلق بالمشاريع الخاضعة لدراسات التأثير على البيئة لم يخرج حينها لحيز التنفيذ. إلا ان الإيجابي في الأمر هو أن هذا القانون أعطى إمكانية لكل شخص طبيعي أو معنوي تعرض لضرر في صحته أو ممتلكاته بسبب انبعاث أو إطلاق أو رمي ملوثات في الجو، خلال أجل تسعين يوما بعد معاينة الضرر أن يطلب من السلطة المختصة إجراء بحث شريطة إرفاق طلبه بخبرة طبية أو تقنية. وتبلغ نتائج البحث إلى الطالب وكذا الإجراءات المتخذة في ظرف ستين يوما⁴⁴⁷.

وقد شدد القانون السالف الذكر على مسألة المراقبة البيئية فيما يخص المشاريع الصناعية والملوثة سواء من قبل الوزارة المعنية بالأمر أو جهات أخرى. إذ تنص المادة 3 منه⁴⁴⁸ " تقوم الإدارة بتنسيق مع الجماعات المحلية والمؤسسات العمومية والمنظمات غير الحكومية ومختلف الهيآت المعنية باتخاذ كل الإجراءات والتدابير اللازمة لمراقبة التلوث الهوائي ووضع شبكات لمراقبة جودة الهواء ورصد مصادر التلوث الثابتة والمتحركة، التي من شأنها إلحاق الضرر بصحة الإنسان وبالبيئة بصفة عامة.

بل أكثر من ذلك وإن اقتضى الحال تنص المادة 10 " يمكن للإدارة، عند الإقتضاء، إحداث هيئة للمراقبين المكلفين بتتبع ومعاينة المخالفات حسب مصادر تلوث الهواء الثابتة والمتحركة أو تكوين فرق متعددة التخصصات للقيام بمهام المراقبة والرصد ومعاينة المخالفات."

447 المادة 12 من القانون رقم 13-03.

448 المادة 3 ن القانون رقم 13-03

أما بالنسبة لمرحلة تحديد الشروط التعاقدية، ووضع بنود عقد الشراكة بين JLEC والمكتب ONE، تجدر الإشارة إلى أنه بالإضافة إلى الشرطين الأساسيين الواجب تنفيذها أثناء العقد بموجب مرسوم 24 شتنبر 1994 وهما⁴⁴⁹:

1- يجب أن يكون إنتاج المذكور حصرا لتلبية احتياجات المكتب.

2- ينبغي الحفاظ على شروط التوازن الاقتصادية التي وضعتها الاتفاقية خلال وقت تنفيذ الاتفاقية.

هناك شروط تضمنتها بنود العقد وهي كالتالي⁴⁵⁰:

- موضوع العقد: مهمة شاملة تصميم وبناء واستغلال وصيانة وبيع الكهرباء للمشتري الوحيد ONE
- مدته العقد: 30 سنة تبدأ منذ تاريخ توقيع العقد 1997 إلى سنة 2027. ويمكن تمديدها.
- تحديد مستحقات الشريك الخاص عن طريق احتساب ثمن الكهرباء Les frais d'énergie (للوادح الكيلواط ساعة) و ثمن قوة الطاقة المتاحة: Les frais de puissance
- ترتيبات التمويل (سندرسها في الفقرات القادمة من البحث)
- تقاسم المخاطر بين الاطراف(سنقدمها في الفقرات القادمة من البحث).
- مسطرة طلب عروض بالنسبة لشراء الفحم كل 3 سنوات (عامل لبقاء الثمن مستقر) لأنه يخضع لتقلبات السوق، ولتجنب المخاطر يتم إعلان طلب عروض مشترك بين الشركة والمكتب لوضع أثمان مستقرة .
- سعر الفحم، المستعمل في المركز الحراري مشترك بين ONE و JLEC⁴⁵¹.
- شرط إستمرارية المركز الحراري في الإنتاج، و شرط الاستمرارية في أداء المكتب لواجباته وعدم التحجج بالأعطاب التقنية واللوجيستية التي تقع تحت مسؤوليته.
- إجراءات مراقبة تنفيذ العقد والجزاءات في حالة عدم احترام بنود العقد (لم نحصل على معلومات بشأنها)
- النظام القانوني للأموال ، الضمانات والكفالات، عقود التأمين(لم نحصل على معلومات بشأنها).

⁴⁴⁹ مرسوم قانون رقم 503-94-2 الصادر بتاريخ 16 ربيع الأول 1415 (23 شتنبر 1994)، الجريدة الرسمية عدد 4274، بتاريخ 28 شتنبر 1994

⁴⁵⁰ Benabou Abderraouf: chef da la divison des equipements electriques(Pr-Tr)- Ministère de l'energie et de Mine, communication personnel,2016.

⁴⁵¹ Benabou Abderraouf: chef da la divison des equipements electriques(Pr-Tr)- Ministère de l'energie et de Mine, communication personnel,2016.

• التحكيم كطريق لتسوية النزاعات⁴⁵².

وكل هذه الشروط يعتبر احترامها من الضمانات الأساسية للتوازن الإقتصادي للعقد، سواء من قبل الشركة لضمان استمرارية إنتاج الكهرباء وبيعها، واستخلاص الأرباح التجارية من المشروع. أو من قبل المكتب الوطني للكهرباء لأنه بالإضافة إلى شرائه الكهرباء، فهو يقوم بعمليات تجارية تتجسد في البيع لمجموع زبائنه المتنوعين.

وبالتالي يترتب على تنفيذ مشروع المحطة الحرارية لتوليد الكهرباء، مصلحة عمومية تجارية، تتجلى في استمرارية الخدمة العمومية من الكهرباء، لهذا فالربح المستمر رهان لكلا الشريكين، والخسارة تهديد لكلا المصلحتين، وهذا هو المرتكز الجديد لعقود تدبير مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص من نوع (BOT).

أما ترتيبات المصادقة على قرار عقد الشراكة الجرف الأصفر للطاقة، فقد تمت من طرف المجلس الإداري للمكتب الوطني للكهرباء⁴⁵³، بحضور تمثيلات من وزارات عدة، من بينها وزارة الطاقة والمعادن كوزارة وصية على قطاع الكهرباء.

ومن خلال ما سبق يمكن القول أن المرحلة الأولى لإعداد عقد الشراكة هي التي تحدد نجاح واستمرارية المشروع في أداء خدماته وتضمن الشروط الضرورية لتوازن العقد، وبالتالي التوازن بين المصلحتين المتناقضتين للشريكين المتعاقدين. وأيضا يلاحظ من خلال الإضطلاع على الترتيبات الأولى والمصاحبة لتوقيع عقد الجرف الأصفر،- والذي يعتبر من أول العقود الموقعة في مجال البنية التحتية، والذي أعطى مكانة للقطاع الخاص في تلبية حاجيات المصلحة العامة- أن جل هذه المراحل التي نص عليها في القانون رقم 86-12، قد تم التحضير والإعداد لها، بالرغم من عدم وجود نص تشريعي حينها ينظم هذه المراحل. ما عدى مرحلة التقييم القبلي وتحديد الجدوى الإقتصادية والمالية والبيئية، فلم تنظم لا من طرف مراسيم أو قوانين قطاعية.

وكنتيجة لما سبق يمكن القول أن تنظيم عقود الشراكة بالمغرب، كان ينظمها إطار قانوني قطاعي، وبالرغم من تأطير تشريعي جديد عبر القانون رقم 86-12 المؤطر للشراكة بين القطاعين العام والخاص، فلم يشكل إضافة نوعية - إلا في بعض الجوانب سيذكرها البحث في الفقرات التالية، وأيضا عمله على

⁴⁵²Note d'information – Introduction en bourse de Jorf Lasfar Energy Company .

⁴⁵³ تنص المادة 7 من الظهير رقم 1.63.226 المتعلق بإحداث المكتب الوطني للكهرباء " يتوفر المجلس الإداري على جميع السلطات الضرورية لحسن تسيير المكتب مع مراعاة تطبيق التشريع والأنظمة التي تخول إلى سلطات أخرى مهمة المصادقة أو التأشير. وينتدول لهذه الغاية حول جميع المسائل التي تهم المكتب ويقوم على الأخص بما يلي :
أ) تحديد برامج المكتب ؛ ب) حصر الميزانية والحسابات ؛ ج) الإذن للمدير في إبرام القروض ؛ د) المصادقة على المشاريع والصفقات التي يتجاوز مبلغها مليون درهم .

تجميع النصوص المتعلقة بعقود الشراكة وتضمينها في نص مؤطر واحد يوجه جميع أنواع عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص.

وبعد معرفة طبيعة وكيفيات إسناد عقد الشراكة الجرف الأصفر للطاقة، سنحاول في الفقرة القادمة التعريف بشركة مشروع الجرف الأصفر وبأساسها القانوني والمالي.

الفقرة الثانية: تكوين شركة المشروع " JLEC "

بما أن عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص، هي عقود إدارية تتطلب تواجد إرادتين، الأولى تعبر عن المصلحة العامة والثانية تعبر عن المصلحة الخاصة، أضحي من الضروري تكوين شخصية معنوية تخضع للقانون الخاص، حتى تتمكن من الولوج إلى العرض الدولي المحدود الذي أطلقه المكتب الوطني للكهرباء. فكان أن تأسس كونستريوم يدعى JLEC يتولى القيام بمهمة شاملة، تضم التصميم والبناء و التشغيل والتمويل و صيانة، واستغلال المركز الحراري للجرف الأصفر، وهو المخاطب الوحيد أمام المكتب الوطني للكهرباء في جميع مراحل الإنجاز والتتبع والمراقبة.

أولاً: التعريف القانوني لشركة الجرف الأصفر للطاقة " JLEC "

من خلال شكلها القانوني، تخضع شركة الجرف الأصفر " JLEC " في نظامها الأساسي للقانون المغربي رقم 95-17 المتعلق بالشركات المحدودة⁴⁵⁴، كما يخضع نشاطها أيضا للقانون المغربي في كل ما يتعلق بالأنشطة ذات الصلة بقطاع الطاقة والضرائب واستغلال الملك العمومي والموانئ والبورصة. وتجدر الإشارة إلى أنه ابتداء من سنة 2007 ستؤول أغلب رأسمال الكونستريوم " JLEC " المكون من المجموعة " CMS " ⁴⁵⁵ والمجموعة " ABB " بشكل غير مباشر إلى المجموعة الدولية " أبو ظبي الوطنية للطاقة " ⁴⁵⁶ المعروفة اختصارا " طاقة " (TAQA) ، عبر فروعها الستة والشركات الفرعية تابعة، لتصبح مجموعة " طاقة " المساهم الوحيد في شركة الجرف الأصفر للطاقة بشكل غير مباشر⁴⁵⁷.

⁴⁵⁴ الظهير الشريف رقم 1.96.124 الصادر في 30 غشت 1996 بتنفيذ القانون رقم 95-17 المتعلق بشركات المساهمة، الجريدة الرسمية عدد 4422 بتاريخ 17 أكتوبر 1996

⁴⁵⁵ CMS= Michigan consumes services, et – ABB= asea beown boveri

⁴⁵⁶ Abu Dhabi National Energy Company، المعروفة اختصارا " طاقة " (TAQA) .

⁴⁵⁷ المصدر: شركة " JLEC "

الجدول رقم (4) يوضح الوضع القانوني للشركة⁴⁵⁸:

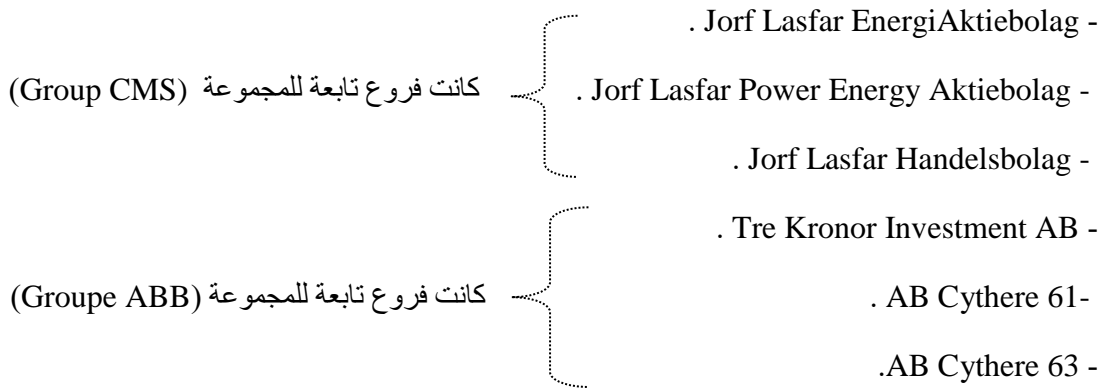
الإسم الإجماعي	الجرف الأصفر للطاقة	Jorf Lasfar Energy Company
الإسم التجاري	طاقة المغرب	TAQA Morocco
الوضعية القانونية	شركة محدودة خاضعة للقانون المغربي (مجلس إدارة وهيئة للمراقبة)	
الرأسمال الإجماعي	2 023 658 600 Dh مقسم إلى 20 236 586 سهم، ذي القيمة الإسمية	100
	(31/10/2013) لكل سهم، من نفس الفئة والمدفوع بالكامل	
موضوع الشركة	<p>وفقا للمادة 2 من النظام الداخلي يتجلى في:</p> <ul style="list-style-type: none"> • بناء وتشغيل وإدارة وصيانة محطات الكهرباء، بما في ذلك وحدات 1 و 2 و 3 و 4 من محطة توليد الكهرباء الجرف الأصفر وغيرها من الأعمال. • كل العمليات المتعلقة ب الاستيراد / التصدير لجميع المنتجات والمواد الخام، الوقود والمعدات والمواد، والسفن سفينة استئجار/ الطائرات والقطارات وغيرها من وسائل النقل؛ ؟ أي تشغيل الموانئ، بما في ذلك تحميل / تفريغ، التخزين، رباط، والنقل، وإدارة وصيانة وغيرها، بما في ذلك التي ستجرى في ميناء الجرف الأصفر. • وبشكل أعم، جميع الأعمال التجارية والمالية، الصناعية والأوراق المالية والعمليات بالمنشأة مباشرة أو بشكل غير مباشر للأغراض المذكورة أعلاه أو أي شيء مماثل أو ذات الصلة، أو من المحتمل أن يشجع على تطوير أي شكل من الأشكال. 	
النظام الضريبي المطبق:	<ul style="list-style-type: none"> • الضريبة على الشركات: المعدل الطبيعي من 30٪. • الضريبة على القيمة المضافة: 14٪ على فواتير الطاقة الكهربائية الموجهة إلى المكتب و. ك.م (ONEE)، و 20٪ على واردات الفحم. • الرسوم الجمركية: الرسوم الجمركية على واردات الفحم التي تدفعها شركة JLEC ، ثم الفواتير الشهرية على النفقات الطاقة. والرسوم الجمركية على الواردات من رأسمال و قطع الغيار التي يتم تسجيل صرفها • الضريبة المهنية: تدفع شركة "JLEC" الضريبة المهنية بدلا عن المكتب الوطني (ONEE)، على أن يتم احتسابها ضمن الفاتورة الشهرية للطاقة الكهربائية كل أبريل من كل عام. 	

ثانيا: تشكيل كونستريوم الجرف الأصفر للطاقة " JLEC "

يتجلى الهدف الأساسي من تكوين شركة المشروع المتعلق بالمركز الحراري للجرف الأصفر، هو إنجاز المهام المتعلقة باستغلال الوحدتين 1 و 2 من المركز الحراري،التابعتين للمكتب الوطني للكهرباء،

⁴⁵⁸ المصدر: شركة " JLEC "

وإنجاز مهمة شاملة تهتم بتصميم وبناء وتمويل واستغلال وصيانة الوحدات 3 و4، وفيما بعد نفس المهمة للوحدتين 5 و6. لذلك يتم الإهتمام بأصول المشروع وليس بصاحب المشروع، وبكل ما يهم عمليات التمويل وسداد ما يتم إنفاقه في المشروع والأرباح المطلوبة من التدفقات النقدية التي سيديرها تشغيل أصول شركة المشروع. بحيث بلغت نسبة التمويل الكلي للمركز الحراري 25، 1 مليار دولار أمريكي، ساهمت فيه مجموعة بنكية دولية ممثلة في البنك العالمي و(Eximban, ERG ، SACE, OPI, US). ويمكن القول أن شركة " JLEC " أثناء إجراء عملية الإكتتاب العام في البورصة، وصل رأسمالها مباشرة 94.77٪ من قبل الست شركات المكونة للكونسورتيوم " JLEC " وهي كلها ملك لمجموعة طاقة (Groupe TAQA) وهي كالاتي⁴⁵⁹:



ويتكون الكونسورتيوم المتعلق بشركة " JLEC " من شركات مساهمة ، ويتعلق الأمر ب مساهمين رئيسيين ألت كل حصصهم بشكل غير مباشر لمجموعة طاقة⁴⁶⁰، وأيضا من أسهم جد محدودة يملكها أعضاء مجلس المراقبة والمؤسسات البنكية الممولة للمشروع. ويوضح الشكل الأتي بنية رأسمال شركة " JLEC " ، وأيضا عدد أسهم المساهمين في الشركة كالاتي:

⁴⁵⁹ Note d'information – Introduction en bourse de Jorf Lasfar Energy Company .

⁴⁶⁰ بالنسبة لمجموع الشركات الست التي تنتمي لمجموعة طاقة، هي الشركات الأولى المساهمة ، التي كانت تنتمي إلى المجموعتين (ABB ، CMS) والمكونة للكونسورتيوم الأول الذي فاز بطلب العروض الدولي الذي أطلقه المكتب الوطني للكهرباء سنة 1994 من أجل :

- استغلال وحدات 1 و 2 من المركز الحراري للجرف الأصفر.
- تصميم وبناء وتمويل وتشغيل وصيانة وحدات 3 و 4.

الجدول رقم (5) يوضح بنية رأسمال شركة " JLEC " ⁴⁶¹:

عدد الاسهم	الرأسمال ب%	المساهمين
20187 776	%85,58	AB Cythere 63
45 947	%0,19	AB Cythere 61
110	%0,00	Tre Kronor Investment AB
110	%0,00	Jorf Lasfar Handelsbolag
1 265	%0,01	Jorf Lasfar EnergiAktiebolag
1375	%0,01	Jorf Lasfar Power Energy Aktiebolag
20 236 583	85,79%	مجموعة طاقة
1	%0,00	Carl Robert Sheldon
1	%0,00	Frank Joseph Perez
1	% 0,00	Khaled Al Sayari
3	%0,00	أعضاء مجلس المراقبة
446 927	1,89%	RMA Watanya
446 927	1,89%	SCR
223 464	0,95%	MCMA
1 117 318	%4,74	المؤسسات الإستثمارية
2 234 638	9,47%	الأسهم العائمة في البورصة
23 588 542	100,00%	المجموع

يتضح من الجدول السابق، أن الشركة AB Cythere 63 تبقى المساهم الأساسي في مجموعة JLEC بأكثر من 85.58% من الرأسمال، مع الاحتفاظ بحقوق التصويت في "مجموعة طاقة" ⁴⁶².

هذا فيما يخص بنية رأسمال شركة المشروع المكلفة بالوحدات الأربع الأولى للمحطة الحرارية. أما فيما يخص مشروع الوحدتين (5 & 6) ⁴⁶³ فقد أبرمت سنة 2009، المجموعتين "JLEC" و "TAQA"

⁴⁶¹ المصدر: شركة " JLEC ": الوضعية حتى سنة 2014.

⁴⁶² Note d'information – Introduction en bourse de Jorf Lasfar Energy Company

⁴⁶³ سلمت هذه الوحدتين في الشطر الاول من سنة 2014. بحيث كان التخطيط لإعادة تطوير المركز الحراري للجرف الأصفر لتلبية الاحتياجات الجديدة لهذه الوحدات من حيث القدرة على استقبال وتخزين ونقل الفحم المستورد. و كل وحدة من الوحدات 5 و 6 تتكون من مولد بخار والمحول الرئيسي، ونظام المراقبة والتوجيه للأجهزة الكهربائية والميكانيكية، فضلا عن نظام التبريد الذي يتكون من إمدادات مياه البحر وقناة التصريف في المحيط الأطلسي. وتعد هذه الوحدتين مستقلتين من حيث البنية المالية والقانونية عن الوحدات الأربع الأولى

اتفاقا مع المكتب الوطني للكهرباء، يهدف لتوسيع المحطة الحرارية الجرف الأصفر، عن طريق إضافة وحدتين جديدتين من القدرة المركبة 350 ميغاواط لكل واحدة منهما⁴⁶⁴.

بنية أسمال الكونستريوم " Jlec 5 & 6 " يتكون من المساهمين التاليين⁴⁶⁵:

- شركة " Jlec " ويبلغ رأسمالها 66% من رأسمال شركة (Jlec 5 & 6)، وعدد من الاسهم يصل إلى 1 199 999 700 سهم.
- TAQA Power ventures b.v، وتساهم ب 618 200 000 سهم، و34% من رأسمال شركة (Jlec 5 & 6) .

بلغ إجمالي الإستثمار لبناء الوحدتين 5 و6 من قبل (Jlec 5 & 6)، 1.5 مليار دولار. وقد مثلت تكاليف البناء لوحدها 75% من تكاليف المشروع، بحيث ساهمت في تمويله مجموعة من المساهمين الدوليين والمحليين بلغت مساهمة البنوك المحلية والأجنبية ب 75%⁴⁶⁶. وقدرت المشاركة الأساسية لـ "GroupeTAQA" ب25% من إجمالي التمويل أي ب 377 مليون دولار أمريكي⁴⁶⁷.

انطلاقا من الهيكلة القانونية والبنية الرأسمالية للشركة الأم (JLEC) والشركة الفرعية (Jlec 5 & 6) يمكن للشركتين معا استغلال المرافق المشتركة بحكم قرب الوحدات في موقع المحطة الجرف الأصفر بما في ذلك : ميناء، ساحة الفحم، أخذ مياه البحر، محطة المياه المنزوعة. كما تمكن عضوية الشركتين معا في (Groupe TAQA) من الإستفادة من المهارات والخبرات الداخلية لمجموعة طاقة⁴⁶⁸.

⁴⁶⁴ أنشأ كونستريوم يتولى عملية إنجاز مشروع التوسعة " JLEC 5&6 "، وقد وقع ثلاث عقود رئيسية تهم الأعمال التالية:
• كونستريوم يضم كل من (Mitsui & Co. Ltd et Daewoo Engineering & Construction Co)، و Ltd تهتم ببناء مشروع توسعة المحطة الحرارية الوحدتين 5 و6.
• ولشركة " China Harbour Engineering Company " عملية نقل الفحم المخصص للمحطة
• ولشركة " Cargotec Sweden Bulk Handling AB"، إنشاء جهازين لتفريغ الفحم
⁴⁶⁵ المصدر: شركة " JLEC "

⁴⁶⁶ - Japan Bank for International Cooperation(JBIC)

- Export-Import Bank of Korea (KEXIM)

- BNP Paribas (BNPP)

- Standard Chartered Bank (SCB)

- Société Générale (SG)

والكونستريوم المكون من البنك المركزي الشعبي (BCP) والشركة العامة المغربية للأبنك (SGM) والبنك المغربي للتجارة والصناعة

(BMCI).

⁴⁶⁷ على النحو التالي:

- رأسمال مشترك بين " JLEC " و " TAQA Power Ventures BV " بلغ 215 مليون دولار أمريكي.

- القروض الثانوية الممنوحة من طرف " TAQA International BV " بلغت 162 مليون دولار أمريكي.

⁴⁶⁸Note d'information – Introduction en bourse de Jorf Lasfar Energy Company.

❖ المطلب الثاني: التدبير المالي لعقد الشراكة الجرف الأصفر للطاقة

بما أن عملية إنجاز المركز الحراري الجرف الأصفر، تتطلب مجموعة من الإجراءات كباقي أشكال العقود الإدارية المتعلقة بالإستثمار في البنية التحتية، تبقى إشكالية تمويل المشروع وإمداده بالأموال اللازمة لإنشائه (الوحدتين 3 و4) أو توسيعه الوحدتين (5 و6)، يعتبر من أعقد المشكلات التي تواجه تنفيذ وإتمام مشروع الشراكة الجرف الأصفر. ولعل أهمها كيفية إحداث توازن مالي واقتصادي طيلة مدة العقد، مما يدفعنا إلى معرفة التركيب المالي، والمخاطر وضمانات التوازن المالي لعقد الجرف الأصفر " JLEC " (الفرع الثاني)، وأيضا لمعرفة طرق تمويل مشروع الجرف الأصفر للطاقة (الفرع الأول).

الفرع الأول: طرق تمويل مشروع الجرف الأصفر للطاقة الحرارية

تعد إشكالية تمويل مشروع " JLEC " إشكالية رئيسية لضمان استمرارية مرفق الطاقة وتزويد المكتب باحتياجاته لكل الزبناء، كما تشكل مرحلة جد معقدة، تفتح العديد من الإشكالات التي يصعب متابعتها أو التنبؤ بوقوعها، خاصة وتدخل العديد من الفاعلين في إنجاز عملية التمويل، وأيضا خضوع الأسعار لتقلبات السوق، وللظرفية الإقتصادية سواء الوطنية أو الدولية.

ومن هنا يمكن طرح التساؤل التالي، كيف تم تنظيم البنود والشروط التعاقدية المكونة لعقد الشراكة الجرف الأصفر للطاقة؟ (الفقرة الأولى). وماهي الاتفاقيات المبرمة لإنجاز مشروع التوسعة (Jlec 5 &6) (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: الإطار التعاقدى لمشروع الشراكة " JLEC "

في إطار التزام المكتب الوطني للكهرباء بضمان تلبية الحاجيات الوطنية من الطاقة الكهربائية ومواجهة الطلب المتزايد سنويا، جاءت الحاجة الماسة لإشراك المجموعة " JLEC " في تدبير المركز الحراري للجرف الأصفر عبر تمويل وإنجاز واستغلال وصيانة هذا المركز. فتم إبرام مجموعة من الاتفاقيات بين المكتب الوطني للكهرباء " ONE " والشريك الخاص، وبين مجموعة من الفاعلين. إذ يمكن القول أن هذه الإتفاقيات المتبادلة وجب التعامل معها كـ "حزمة تعاقدية" واحدة إذ أن إخفاق أي علاقة تعاقدية واحدة، يترتب عنه الإخلال بالإتفاقيات الأخرى الموازية، وبالتالي الإخلال بالالتزامات والمسؤوليات، وبالتوازن المالي للعقد.

أولاً: الإتفاقيات المؤطرة للمركز الحراري الجرف الاصفر " JLEC "

تشمل البنية التعاقدية المتعلقة بتسيير وإستغلال المركز الحراري JLEC بالأساس العقود التالية⁴⁶⁹:

- عقد توريد الطاقة الكهربائية
- عقد حق الإنتفاع
- عقد نقل حق الإنتفاع بوقع المحطة والمرافق المشتركة
- عقد إستغلال وصيانة الوحدات من 1 إلى 4
- عقد إستغلال وصيانة الوحدات 5&6 والمرافق المشتركة
- عقد إمتياز لاستغلال مرفأ الفحم الحجري
- رسالة الدعم والضمان الحكومي
- رسالة ضمان التحويل للعملات
- رسالة الحساب بالعملة الأجنبية

ويشار إلى هذه العقود باسم "عقود المشروع" وسنوضح في آخر الفقرة رسم تخطيطي لهذه العلاقات⁴⁷⁰.

1 - عقد توريد الطاقة الكهربائية (PPA)⁴⁷¹

ويعتبر عقد توريد الطاقة الكهربائية (PPA)، عقدا تأسيسيا ينظم جميع الإتفاقيات المبرمة بخصوص استغلال وتشغيل وصيانة وحق الإنتفاع، يضع جميع الضمانات الكفيلة بتوازن العقد واستمرارية الخدمة العمومية من الطاقة الكهربائية. وقدتم إبرام هذا العقد بين المكتب الوطني للكهرباء (ONE) والشركة (JLEC) في 11 شتنبر 1997، بهدف إمداد المكتب الوطني بصافي الكهرباء المولدة من

⁴⁶⁹ Le Contrat de Fourniture d'Énergie Électrique

Le Contrat de Transfert de Jouissance

Le Contrat de Transfert de Jouissance du Site Commun et des Installations Communes

Le Contrat d'Exploitation et de Maintenance des Unités 1 à 4

Le Contrat d'Exploitation et de Maintenance des Unités 5 et 6 et des Installations Communes

La Convention de Concession d'Exploitation du Terminal Charbonnier

La lettre de soutien du Gouvernement marocain et de garantie du montant de résiliation

La lettre de convertibilité des devises

La lettre relative aux comptes en devises

⁴⁷⁰ المصدر: شركة " JLEC "

⁴⁷¹- PPA Power Purchase Agreement (Contrat de Fourniture d'Énergie Électrique).

وحدات المركز الحراري (1-2-34) ، مقابل أداء المكتب جميع تكاليف الطاقة الكهربائية والقدرة المنتجة ولمدة 30 سنة تبدأ من يوم توقيع العقد وتنتهي سنة 2027⁴⁷².

يقدم عقد توريد الطاقة الكهربائية من الطرفين الإلتزامات الرئيسية التالية⁴⁷³:

- تلتزم شركة JLEC : (أ)- تشغيل وصيانة الوحدات 1-4 من المرافق المركزية والفرعية وفقا للمعايير المشار إليها في العقد، مع مزوالة جيدة للأشغال الصناعية . (ب) توفير الفحم والوقود اللازم لتشغيل المحطة، (ج) توفير التأمينات الضرورية.

- يلتزم ONE : (أ) بأداء تكاليف ثمن القدرة الكهربائية المتاحة من الوحدات 1-4 .

(ب) - دفع تكاليف الطاقة الكهربائية الصافية المنتجة من قبل الوحدات الأربع للمركز الحراري و توفير شبكة الربط لتغطية استهلاك الفحم في الوحدات الأربع⁴⁷⁴.

(ج) صيانة خطوط النقل ومركز تسليم الوحدات الأربع .

(د) مساعدة الشركة في الحصول على التصاريح والتراخيص، وأيضاً تجديدها.

(ت) منح وصيانة رسالة الانتماء لضمان دفع نفقات قوة الطاقة وتكاليف الطاقة التي تنتجها الشركة.

(ث) أن لا يتدخل المكتب في عملية الاستغلال الموكولة للشركة⁴⁷⁵.

ويعتبر عقد توريد الطاقة (PPA)، عقد تأسيسي وموجه لمجموع الإتفاقات والعقود التي ستبرم بين المكتب الوطني والشركة، والذي من خلاله ستترتب علاقات تعاقدية ذات آثار قانونية ومالية. كما ينظم هذا العقد أنواع المخاطر وتوزيعها، وحالات اختلال العقد بين الشريكين، والتي قد تؤدي إلى إنهاء العقد إما من قبل المكتب الوطني و إما من قبل الشركة. بل ينظم حتى حالات وقوع أي حادث فجائي أو قوة قاهرة لفترة طويلة تؤثر بشكل كبير على إنتاج المركز الحراري، بحيث يمكن لهذه الأحداث أن تؤدي إلى إنهاء عقد توريد الطاقة، وبالتالي إنهاء جميع العقود المتعلقة بالوحدات الأخرى تلقائياً وإنهاء جميع العقود الثانوية المصاحبة لعقد التوريد كما سنرى لاحقاً.

⁴⁷² ووفقاً لمذكرة التفاهم منفصلة (Memorandum of Understanding) في 12 مايو 2009، وافقت الشركة والمكتب فتح مفاوضات بحسن نية سبباً من يناير 2018 لمناقشة طرق تمديد عقد توريد الطاقة الكهربائية إلى ما بعد فترة ولايته الأولى حتى 2043.

⁴⁷³ Note d'information – Introduction en bourse de Jorf Lasfar Energy Company.

⁴⁷⁴ Note d'information – Introduction en bourse de Jorf Lasfar Energy Company.

⁴⁷⁵ Note d'information – Introduction en bourse de Jorf Lasfar Energy Company.

2 - عقد نقل حق الإنتفاع⁴⁷⁶

تم إبرام عقد نقل الإنتفاع بين المكتب والشركة في 11 سبتمبر 1997، من أجل نقل جميع الحقوق التي يملكها المكتب المرتبطة بموقع المركز الحراري JLEC من الوحدة 1 إلى الوحدة 4، وجل التجهيزات المتواجدة بها والمتعلقة بامتلاك وحيازة وتشغيل وصيانة، واستغلال الوحدات 1-4، وأيضا التجهيزات المرتبطة بمعدات نقل و تفرغ الفحم، ومهام الميناء في مقابل ثمن لنقل الحيازة يقدر ب 263 158 000 دولار. وتقاس مدة عقد نقل الحيازة بنفس مدة عقد توريد الطاقة الكهربائية السالف ذكره وهي 30 سنة.

وينظم هذا النوع من العقود مجموعة من الإلتزامات التالية:

- يتعهد المكتب ONE بنقل جميع حقوق الإنتفاع مع ضمان احترام الحقوق الحصرية للشركة JLEC.
- تلتزم الشركة بتشغيل وصيانة وحدات المحطة الحرارية من 1 إلى 4 وفقا للمعايير المشار إليها في اتفاقية تزويد الطاقة الكهربائية مع ضمان المزاولة الجيدة للأشغال الصناعية⁴⁷⁷.

3 - عقد إستغلال وصيانة الوحدات من 1 إلى 4⁴⁷⁸

تم إبرام عقد الإستغلال والصيانة بين الشركة JLEC وشركة North Africa TAQA (TNA)⁴⁷⁹ لينتهي بعد 30 سنة. والهدف منه انتداب مجموعة طاقة (TNA) للقيام بمهام محددة تخص استغلال وصيانة وإصلاح الوحدات من 1 إلى 4، بإستثناء توريد الفحم والإدارة المالية وغيرها من المسؤوليات العملية التي تظل من اختصاص الشركة. في المقابل يكون من حق الشركة JLEC الموافقة على الميزانيات المقترحة من قبل (TNA) وتسليم هذه الأخيرة الأقسام المرتبطة بعملية التدبير الشهرية، ومكافآت الأداء السنوية⁴⁸⁰.

⁴⁷⁶ المصدر: شركة " JLEC "

⁴⁷⁷ تجدر الإشارة أن عقد نقل الإنتفاع شهد بعض التغييرات خلال بناء وتمويل مشروع وحدتين 5&6 من المركز الحراري " JLEC " ، حتى يتمكن المكتب الوطني للكهرباء توقيع نفس العقد(نقل الحيازة) مع (Jlec 5 & 6)، لتواجد الوحدتين 5&6 في موقع الوحدات 1 إلى 4 من المركز الحراري واستغلال بعض المرافق المشتركة.

⁴⁷⁸ المصدر: شركة " JLEC "

⁴⁷⁹ طاقة شمال أفريقيا = TAQA nord africa و المعروفة اختصارا(TNA)، هي الفرع الممثل للشمال افريقيا داخل مجموعة طاقة "Groupe TAQA"، وهي التي ألت إليها حصص الشركة المعروفة سابقا باسم (CMS Morocco Operating Co SCA) والتي وقعت العقد بتاريخ 4 سبتمبر 1997

⁴⁸⁰ في الواقع، تحقق شركة (TNA) كل سنة أرباحا من عملياتها المرتبطة باستغلال المحطة الحرارية، مما يمكنها من الحصول على مكافآت تهم مكافآت (الأداء ، الطاقة المتاحة، احترام الميزانية ، احترام معايير مادة الفحم المستهلك). كما يمكن لكلا الطرفين اتخاذ جميع التأمينات الضرورية من أجل ضمان أداء المسؤوليات التعاقدية

4 - عقد امتياز لاستغلال مرآ الفحم الحجري⁴⁸¹

تم إبرام هذا العقد بتاريخ 11 شتنبر 1997⁴⁸²، بين الوكالة الوطنية للموانئ (ANP) والشركة JLEC ، من أجل تحديد شروط استغلال الرصيف رقم 3⁴⁸³ من ميناء الجرف الأصفر المخصص حصريا لاستقبال الفحم المستعمل في الوحدات من 1 إلى 4. في المقابل تتقاضى الوكالة الوطنية للموانئ من طرف الشركة مكافآت سنوية تكون أقساطها ثابتة و متغيرة بحسب حجم الفحم المستورد⁴⁸⁴.

وتمتد المدة الزمنية للعقد 30 سنة اعتبارا من يوم توقيع العقد، مع إمكانية تمديد ها إلى 20 سنة أخرى. وفي حالة انتهاء عقد توريد الطاقة أو في حالة انتهاء بصورة عادية، ينتهي عقد استغلال الرصيف مباشرة، إلا إذا قرر المكتب المتابعة بنفسه عملية استغلال المركز الحراري بوحداته الأربع بنفسه ، أو عين طرف آخر لذلك، سواء من قبله أو من قبل المؤسسات المقرضة للشركة .

ثانيا: رسائل الضمان والدعم الحكومي⁴⁸⁵

وفقا للعلاقة التعاقدية السابقة الذكر، يترتب على الحكومة المغربية بصفتها دولة مضيفة للإستثمار الأجنبي، تقديم الضمانات التشريعية والقانونية الكفيلة بحماية ورعاية الإستثمار الأجنبي على أرضها. أخذا في الاعتبار المصالح الوطنية والاقتصادية للدولة ، واحترام القوانين والمعاملات المالية الدولية.

1- رسالة الدعم الحكومي⁴⁸⁶:

صدرت رسالة الدعم من الحكومة المغربية، ممثلة في رئيس الوزراء آنذاك، لصالح الشركة، بهدف ضمان الشركة الحق في الانتفاع المرتبط بالمركز الحراري للجرف الأصفر، وبالرصيف المخصص للفحم الحجري. وأيضا لضمان أداء المبالغ المنصوص عليها عقد التوريد، في حالة إنهاء المكتب لعقد توريد الطاقة قبل الأجل المحددة. وتبقى صلاحية هذه الرسالة سارية المفعول طيلة مدة تنفيذ المشروع لضمان التعويضات المالية المتفق عليها في حالة فسخ العقد من طرف المكتب الوطني للكهرباء.

481 المصدر: شركة " JLEC "

482 تم إعادة الاتفاق و صياغة دفتر التحملات بتاريخ 11 دجنر 2012.

483 يتميز الرصيف 3 بطول يصل إلى ثلاثمائة (300) متر طولي، و أربعين مترا وخمسين سنتمترا (40.5 متر) عرضا، وقياس 16 مترا لسحب الماء من أجل استقبال السفن التي تزن 120000 طن. وتعود مسؤولية تحقيق أعمال تمديد الرصيف رقم 3 للمكتب الوطني خارج إطار اتفاقية امتياز استغلال رصيف شحن الفحم.

484 Note d'information – Introduction en bourse de Jorf Lasfar Energy Company

485 المصدر: شركة " JLEC "

486 المصدر: شركة " JLEC "

2 - رسالة ضمان التحويل للعمليات 487:

أصدرت هذه الرسالة من قبل وزارة المالية والتجارة والصناعة والصناعة التقليدية بتاريخ 12 شتنبر 1997 لتمكين الشركة، من تحويل مبالغها بعملة الدرهم المغربي، وبالدولار الأمريكي وبعملة الأورو، دون تمييز في المعاملة شأنها شأن الشركات الأجنبية الأخرى التي لها مقر ثابت في المغرب. و تبقى صلاحية هذه الرسالة التحويل سارية المفعول، طيلة المدة التي يلتزم فيها المكتب ONEE بتنفيذ العقود المرتبطة بالمشروع، وطيلة سريان مدة الرسالة الدعم والضمان الحكومي. وأخيرا وفي حالة عدم استخلاص عقود التمويل، عندما لا يتم تحويل جميع المبالغ المستحقة من طرف شركة JLEC، خارج المغرب بالعملة الصعبة.

3 - رسالة مكتب الصرف 488:

أصدر مكتب الصرف هذه الرسالة بتاريخ 12 شتنبر 1997، ليؤكد على أن كل عمليات التحويل التي تقوم بها الشركة في إطار أنشطتها المالية المتعلقة بتنفيذ عقد توريد الطاقة الكهربائية، تخضع لقوانين المراقبة على الصرف وتتلاءم والإمتيازات الضريبية التي تمنحها قوانين الاستثمار الأجنبي في المغرب وتحترم قوانين المعاملات المالية الخارجية، بدون الحاجة لإلتماس تراخيص أو شروط إضافية.

4- اتفاقيات تعديلية لعقد توريد الطاقة 489:

نص عقد توريد الطاقة، على إمكانية التوقيع بين الشريكين على اتفاقيات تعديلية للعقد التأسيسي، بحيث ونظرا لطبيعة المشاريع الكبرى، التي تمتد لأكثر من 30 سنة، فمن الطبيعي أن يتلاءم موضوع العقد مع اي مستجدات تتطلبها مصالح الشريكين معا. وهكذا فقد شهد عقد توريد الطاقة مجموعة من الإتفاقيات التعديلية، بناء على الشروط التي تضمنتها بنود العقد الاصيلي سنة 1997، وتتعلق مضامينها بالإتفاقيات الأتي ذكرها في العنوان التالي.

تم اتفاق تعديلي رقم (1) لعقد لتوريد الطاقة الكهربائية، بتاريخ 15 يناير 2001، الذي منح للشركة إنتاج قوة طاقة تتجاوز 40 ميجاوات. وبعد أن تم إدراج بنود تهم رسوم الكهرباء، وتنص على إنشاء تخفيض على الأسعار المتفق عليها في عام 1997، يستفيد منها المكتب الوطني، و لا يمكن تطبيق هذه التخفيضات إلا عندما يصل معدل القدرة المتاحة سنويا من قبل الوحدات (1-2-3 و4) أكبر من 82٪.

تم الإتفاق سنة 2004 على التعديل رقم 2 لعقد توريد الطاقة الكهربائية يهم⁴⁹⁰:

487 المصدر: شركة " JLEC "

488 المصدر: شركة " JLEC "

⁴⁸⁹ Note d'information – Introduction en bourse de Jorf Lasfar Energy Company.

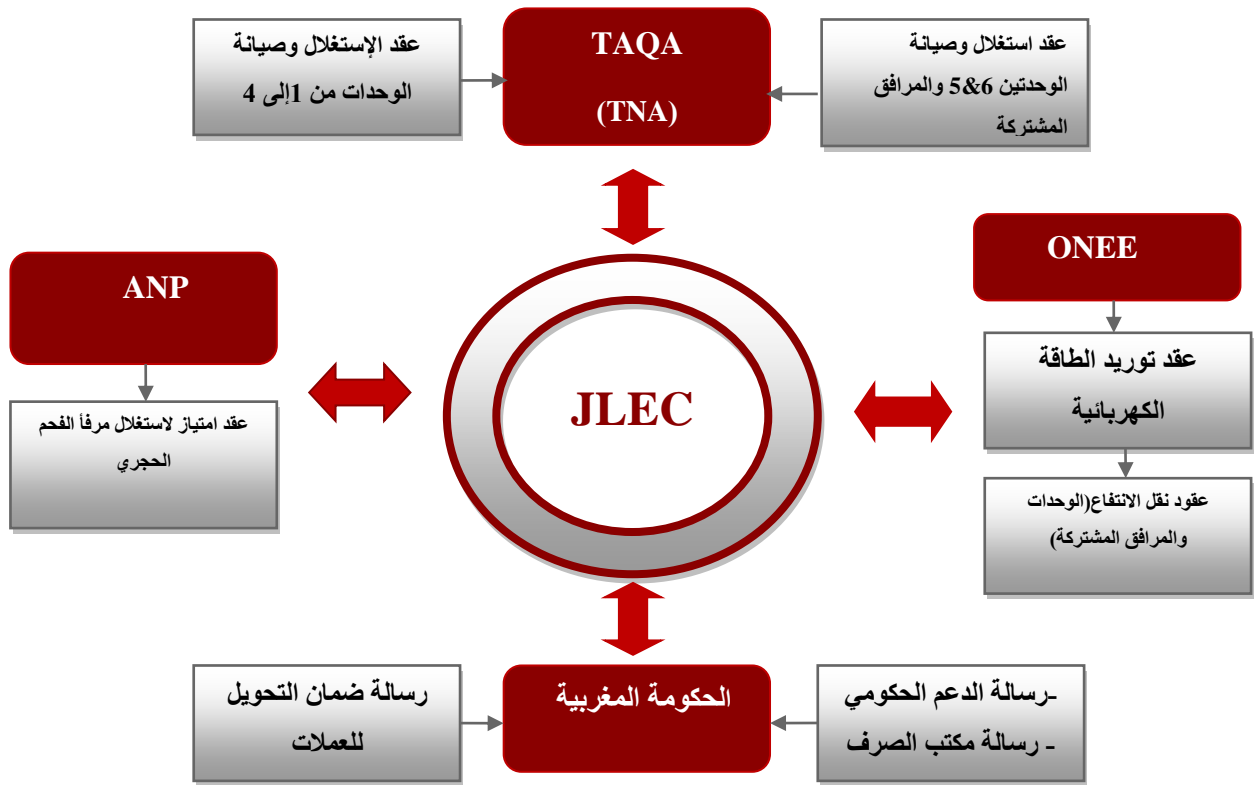
1- مراجعة التخفيضات المتعلقة برسوم الكهرباء من خلال تعديل واستبدال اتفاق الخصم على تكاليف الطاقة عام 2001.

2 - تطبيق تخفيض ثابت لفائدة المكتب الوطني إلى غاية سنة 2014. وبمقابل هذه التعديلات ، تم تعديل وإلغاء البند القاضي بإمكانية المكتب إنهاء عقد توريد الطاقة الكهربائية ابتداء من بعد عام 2013.

- التعديل رقم 1 لعقد نقل الحيازة: ويتعلق الأمر بالسماح للمكتب الوطني وبعد تاريخ 28 فبراير 2013 من تطوير وبناء وحدات إضافية على موقع الجرف الأصفر.

وبعد كل هذه التعديلات، تؤكد الحكومة المغربية عبر تقديم رسالة دعم و ضمان مبلغ فسخ الاتفاقيات التعديلية المتعلقة بالتعديل رقم 2 من عقد توريد الطاقة الكهربائية والتعديل رقم 1 من عقد نقل حيازة⁴⁹¹.

رسم تركيبي رقم (5) مملخص اقتصادي عن الاتفاقات التعاقدية التي تهم مشروع JLEC⁴⁹²:



المصدر: شركة " JLEC " ترجمة وتركيب شخصي.

⁴⁹⁰المصدر: شركة " JLEC "

⁴⁹¹ Note d'information – Introduction en bourse de Jorf Lasfar Energy Company

⁴⁹² Note d'information – op.cit.

الفقرة الثانية: الاتفاقيات المبرمة لإنجاز مشروع (Jlec 5 &6)

أبرمت شركتي " JLEC " و " GroupeTAQA " اتفاق مع المكتب " ONE " بتاريخ 9 ماي 2009، بهدف توسيع المركز الحراري JLEC ، عن طريق إضافة وحدتين جديدتين " JLEC 5&6 " ذات قوة 350 ميغاواط لكل منهما. مما تطلب معه إبرام العديد من الإتفاقيات : (بناء ، تجهيز وتشغيل الوحدتين 5&6، توريد الطاقة الكهربائية...)، وتوقيع العديد من الإتفاقيات لتمويل المشروع.

أولاً: عقود مرتبطة بتنفيذ وتجهيز الوحدتين 6&5

بتاريخ 11 مارس 2011، أبرم المكتب الوطني للكهرباء وشركة " JLEC 5&6 " عقد توريد الطاقة الكهربائية للوحدتين 5 و6 من المركز الحراري للجرف الأصفر، وتم في إطارها التوقيع على مجموعة من العقود المرتبطة بتنفيذ وتجهيز مشروع التوسعة. وبالتالي فالعلاقات التعاقدية بين المكتب وشركة " JLEC 5&6 " كانت على النحو التالي⁴⁹³:

- عقد توريد الطاقة الكهربائية 5&6
- عقد منح حق السطحية
- عقد نقل حق الانتفاع بالمركز الحراري والمرافق المشتركة
- عقد بناء الوحدتين 5&6⁴⁹⁴
- عقد إستغلال الوحدتين 5&6
- عقد استغلال وصيانة الوحدات 5&6 والمرافق المشتركة
- عقد امتياز لاستغلال مرفأ الفحم الحجري 5&6
- رسالة الدعم الحكومي
- رسالة مكتب الصرف
- رسالة وزير الاقتصاد والمالية

⁴⁹³- Contrat de Fourniture d'Énergie Electrique 5&6

- Convention d'Octroi de Droit de Superficie
- Contrat de Transfert de Jouissance du Site Commun et des Installations Communes
- Contrat de Construction des Unités 5&6
- Contrat de Mise en Exploitation des Unités 5&6
- Contrat d'Exploitation et de Maintenance des Unités 5&6 et des Installations Communes
- Convention de Concession d'Exploitation du Terminal Charbonnier 5&6
- Lettre de soutien et de garantie du montant de résiliation
- Lettre de l'Office des Changes
- Lettre du Ministère de l'Économie et des Finances

⁴⁹⁴ Le Contrat de Construction des Unités 5&6 a été conclu le 24 décembre 2010 entre JLEC 5&6 Mitsui & Co Ltd. et Daewoo Engineering & Construction Co. Ltd (agissant conjointement et solidairement, le « Constructeur

1- عقد توريد الطاقة الكهربائية 5&6⁴⁹⁵

أبرم عقد توريد الطاقة الكهربائية الطاقة 5&6 بين المكتب الوطني للكهرباء والشركة " JLEC 5&6 " بتاريخ 31 مارس 2011، يهدف إلى توريد الطاقة الكهربائية من طرف "JLEC 5&6" مقابل التزام المكتب بشراء كل الطاقة الصافية و المتاحة من قبل الوحدات 5 و6 لمدة 30 سنة، تحتسب عند بدء تشغيل الوحدة⁴⁹⁶. وينشأ عن إبرام عقد التوريد مجموعة من الإلتزامات بين الشريكين:

▪ تلتزم "JLEC 5&6" بـ

• بناء وتشغيل وحدتين 5&6 من المركز الحراري للجرف الأصفر، طبقا لعقد التكليف بتشغيل هاتين الوحدتين.

• استغلال وصيانة الوحدتين 5&6 والمنشآت الملحقة (بما في ذلك معدات تفريغ ناقلة الفحم والمرافق المشتركة) طبقا لمقتضيات عقد توريد الطاقة الكهربائية وللممارسات التصنيع الجيدة.

• توفير الفحم والوقود اللازمين لتشغيل الوحدتين 5&6.

• القيام بكل الإجراءات الضرورية التي تخص عملية التأمين

• الإلتزام بتنفيذ كل البنود التعاقدية المتعلقة بعقد الإستغلال بموجب هذا العقد.

▪ في المقابل تبقى مسؤولية المكتب ONE في⁴⁹⁷:

• تصميم وبناء وتجهيز كل خطوط النقل ذات الصلة، بالمركز الحراري للجرف الأصفر .

• أداء تكاليف شراء كل القوة الكهربائية المتاحة والمعلنة من قبل "JLEC 5&6" و تكاليف الطاقة الكهربائية الصافية المنتجة من وحدات 5 و 6 من المركز الحراري .

• الإلتزام بتوفير مواقع الربط المخصصة لاستهلاك الفحم المستعمل في هاتين الوحدتين .

• الصيانة والمحافظة على خطوط النقل ومحطة التسليم.

• مساعدة الشركة للحصول على التراخيص والأذونات المتعلقة بالمشروع وأيضا عند تجديدها .

⁴⁹⁵Note d'information – Introduction en bourse de Jorf Lasfar Energy Company

⁴⁹⁶ ابتداء تشغيل الوحدة 5 بتاريخ 2014، وبالتالي ستنتهي مدة العقد بتاريخ 2044.

⁴⁹⁷Note d'information – op.cit

• تسليم الشركة رسالة ضمان الدين لفائدة تسديد تكاليف قوة الطاقة المتاحة، وتكاليف الطاقة الكهربائية المنتجة من الوحدتين 5&6.

• عدم التدخل في عملية استغلال هاتين الوحدتين من المركز الحراري الموكلة للشركة " JLEC " 5&6.

في حالة انتهاء مدة عقد توريد الطاقة الكهربائية 5&6 ، أوفي حالة الفسخ، تنتقل ملكية الوحدتين 5&6 من المركز الحراري للجرف الأصفر، واللتين كانتا موضوع عقد الاستغلال إلى ملكية المكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب⁴⁹⁸.

2- عقد بناء الوحدتين 5&6⁴⁹⁹

يتعلق الأمر في اتفاقيات البناء بالدراسة وتوريد المواد ، والبناء و اكتمال كل الاشغال الكفيلة بإنشاء الوحدتين 5&6 من قبل الشركة المقولة في مقابل دفع سعر ثابت، لا يتغير إلا في حالات محدودة بموجب عقد البناء. والمخاطر المرتبطة بالإشراف على البناء يتحملها المقاول المكلف بالبناء قبل عملية التسليم المؤقت (نقل الإنتفاع) للوحدتين. ويتم نقل ملكية المنشآت للشركة (JLEC 5&6) مابين تاريخ دفع المبالغ المستحقة وتاريخ التسليم في موقع المركز الحراري .

إن التزامات (JLEC 5&6) في بناء و استغلال الوحدتين 5&6، أنشئت بموجب الإتفاقات المنصوص عليها في عقد توريد الطاقة، وعقد الاستغلال الذي بموجبه انتقل هذا الاخير للمقاول المكلف بالبناء.

3- عقد منح حق السطحية⁵⁰⁰

تم إبرام عقد منح حق السطحية بتاريخ 11 مارس 2009، بين المكتب الوطني للكهرباء، و " 5&6 JLEC ". ويهدف إلى تحديد الشروط التي تمكن الشركة 5&6، من حقوق السطح فوق العقارات التي تتواجد بها الوحدتين 5 و 6 من موقع المحطة الحرارية، وذلك لمدة 30 سنة تعادل مدة عقد توريد الطاقة الكهربائية 5&6. وتبقى صلاحية فسخ عقد البناء من قبل المقاول واردة في حالة عدم أداء الشركة 5&6 المبالغ المستحقة والمتفق عليها في عقد البناء، أوبعد انتهاء المدة المنصوص عليها في العقد.

إن حق السطحية وفقا لما هو محدد في قانون الحقوق العينية، يسمح للشركة " JLEC 5&6 " تملك الوحدتين 5 و 6 فور الإنتهاء من الأشغال، و الحق الحصري لاستخدام الموقع 5 و 6، بما في ذلك الحق في

⁴⁹⁸Note d'information – Introduction en bourse de Jorf Lasfar Energy Company

⁴⁹⁹ المصدر: شركة " JLEC "

⁵⁰⁰ المصدر: شركة " JLEC "

إقامة وحدات 5 و 6 لتشغيلها وفقا لأهداف عقد توريد الكهرباء 5 و 5016. في المقابل التزامها بالحفاظ على أمن ونظافة الوحدتين 5 و 6 خلال فترات والتشغيل، مع احترام الشروط البيئية وجودة الممارسة الصناعية. وعدم تحميل المكتب الوطني للكهرباء مسؤولية معالجة الشكاوي الناتجة عن إهمال الشركة في معالجة مشاكل التلوث البيئية⁵⁰².

4- عقود (EPC)⁵⁰³:

في إطار تطوير المنجزات المتعلقة بالوحدتين 5&6 JLEC ، تم إبرام اتفاقيات سميت ب(EPC) أي (الهندسة والمشتريات والبناء). وقد تم تحديد موضوعها عندما تم إبرام عقد البناء وعقد تسليم الأشغال الموقع بين المكتب الوطني و الشركة 5&6 بتاريخ 11 دجنبر 2012. وتمثلت بنود هذا العقد في التزام الشركة " JLEC 5&6 " بتنفيذ أعمال الهندسة والمشتريات والبناء، عند التسليم المؤقت للأشغال موضوع العقد، إذ بعدها تنقل ملكية هذه الأشغال للمكتب الوطني، الذي بدوره يلتزم بنقلها إلى الشركة " JLEC 5&6"، تنفيذا لمقتضيات عقد نقل حق الانتفاع الموقع مع الشركة JLEC.

وتعتبر أجال تنفيذ عقد البناء وتنفيذ عقد تسليم الأشغال المحددة من طرف المكتب، مرتبطة أساسا بأجال تنفيذ عقود EPC ، حيث تنتهي مدة صلاحيتها عقب التسليم النهائي للأشغال المرتبطة بعقود EPC.

ثانيا: ترابط العلاقات التعاقدية لمشروع " JLEC " ⁵⁰⁴

سنوضح في الخطاطة التالية مجموع العلاقات التعاقدية للشريكين JLEC و JLEC6&5، هذه الإتفاقات تشكل حزمة تعاقدية واحدة ، تتأثر كل واحدة بالأخرى، من أجل تنفيذ المهمة الشاملة التي تم الإتفاق عليها في العقد التأسيسي المتعلق بتوريد الطاقة الكهربائية للوحدتين من 1 إلى 4. ف

من جهة هناك اتفاقات تخص الكونسورتيوم المكون للشركة JLEC 6&5، وتهم عقود الإستغلال والصيانة الموقعة مع المجموعة "TAQA -NA" والملتزمة بتنفيذها من أجل الوحدات من 1 إلى 6، والتجهيزات المشتركة. وعقد مرتبط مع الشركة (JLEC) يهم عقد نقل حق الانتفاع بالمركز الحراري والمرافق المشتركة، بحكم أن الشركة الأم هي شريك في المجموعة "JLEC 6&5"، وهي من وقعت اتفاق توريد الطاقة وعقد نقل الإنتفاع مع المكتب الوطني بخصوص الوحدتين من 1 إلى 4 من المركز الحراري، كما أن الوحدتين الإضافيتين 5 و6 هي جزء لا يتجزء من المركز الحراري.

⁵⁰¹ المصدر: شركة " JLEC "

⁵⁰² Note d'information – Introduction en bourse de Jorf Lasfar Energy Company

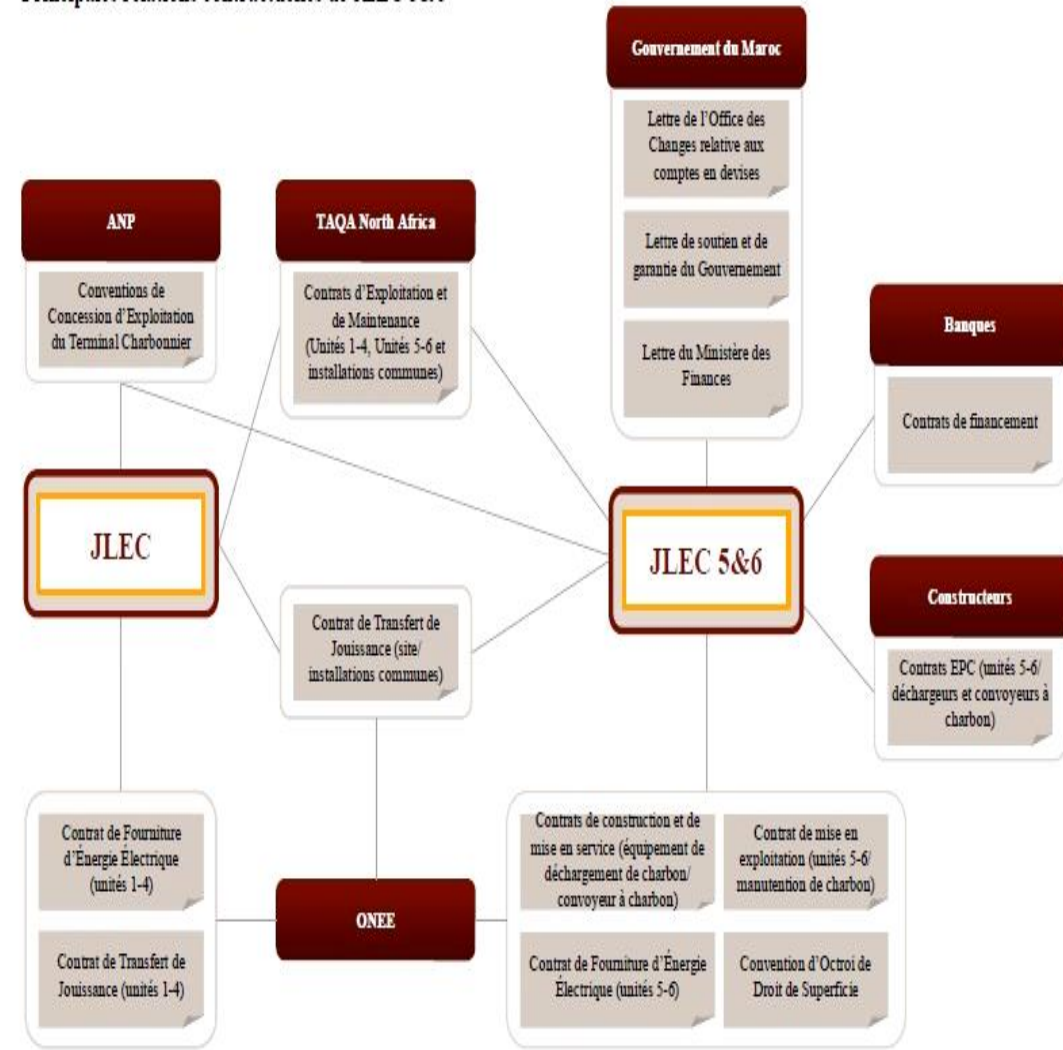
⁵⁰³ Note d'information – Introduction en bourse de Jorf Lasfar Energy Company.

⁵⁰⁴ Note d'information – Introduction en bourse de Jorf Lasfar Energy Company.

وتم إبرام عقود لتمويل مشروع التوسعة مع الأبنك الممولة عبر القروض والتأمينات، وعقود البناء (EPC) مع مقاولين، وتسمى عقود من الباطن. وفي الأخير مجموعة من الإتفاقات مع المكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب تهتم توريد الطاقة من الوحدتين 5&6، وعقود (حق السطحية و بناء ، و ع إستغلال وصيانة الوحدتين 5&6 والمرافق المشتركة) وعقد امتياز لاستغلال مرفأ الفحم الحجري مع الوكالة الوطنية (ANP)، ورسائل الدعم والضمان الحكومي.

الرسم (6) لتوضيح ترابط العلاقات التعاقدية لمشروع الجرف الأصفر للطاقة 505

Principales relations contractuelles de JLEC 5&6



Source : JLEC

الفرع الثاني : التركيب المالي لعقد الشراكة الجرف الأصفر للطاقة " JLEC "

تعد إشكالية تدبير التدفقات المالية، لتنفيذ مجموع الإتفاقات المرتبطة بمشروع المركز الحراري للجرف الأصفر، من أعقد وأطول المساطر المالية، حيث تخضع لمجموع التدابير المتفق عليها في العقد التأسيسي لتوريد الطاقة المبرم بين المكتب ONEE والشريك JLEC، وتخضع أيضا لتغيرات أسعار الفحم في السوق الدولية. مما يبقي التساؤل مشروعا، كيف يتم تدبير الأدياء المالية بين المكتب الوطني والشريك؟ وإلى أي حد يتم إحترام شرط التوازن الاقتصادي طيلة مدة العقد المنصوص عليه في المرسوم المرخص للمكتب بإسناد عملية إنتاج الطاقة الكهربائية للقطاع الخاص؟ وما هي الإجراءات المنظمةة لعملية شراء الطاقة وكيف يتم تدبير المخاطر المؤثرة في التوازن المالي للعقد؟

والإجابة على هذه التساؤلات تدفعنا إلى معرفة التركيب المالي، وطرق الأدياء المالي لتدبير التدفقات المالية (الفقرة الأولى)، ومعرفة الضمانات التعاقدية والإجراءات الكفيلة لتوزيع المخاطر وإحداث توازن مالي طيلة فترة تنفيذ العقد (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى : طرق الأدياء المالي وتدبير التدفقات المالية لمشروع " JLEC "

يقدر رأسمال الشركة الأم " JLEC " ب (2 023 658 600 Dh) مقسم إلى 20 236 586 سهم⁵⁰⁶، بحيث يتكون هذا الرأسمال من مجموع المداخل المحصل عليها من العمليات المالية القائمة بين الشركة والمكتب الوطني -قطاع الكهرباء(ONEE)، والتي تهم عملية شراء الكهرباء المنصوص عليها في عقد توريد الطاقة الكهربائية.وهي تنقسم إلى أنواع :

- تكاليف القدرة المتاحة: تستند إلى معدل جاهزية الوحدات المكونة للمركز الحراري الجرف الأصفر وتحسب من خلال مصفوفة للأسعار متعددة العملات متفق عليها بموجب عقد توريد الطاقة الكهربائية ال لمدة 30 عاما (سينتهي حتى 2027).

- تكاليف الطاقة: وتستند على معدل استهلاك الفحم ومستويات الكفاءة المتعاقد عليها بموجب عقد توريد الطاقة الكهربائية.

⁵⁰⁶Note d'information – Introduction en bourse de Jorf Lasfar Energy Company.

مداخل متعلقة بتكاليف التشغيل والصيانة للمرفأ الفحم الحجري بالميناء الجرف الاصفر، ويتحمل المكتب الوطني للكهرباء، بعض الضرائب المدفوعة من قبل الشركة كالضريبة على القيمة المضافة، بحيث تحول قيمتها 14٪ إلى فواتير الطاقة الكهربائية الموجهة إلى المكتب (ONE)⁵⁰⁷.

• الضريبة المهنية: تدفع شركة "JLEC" الضريبة المهنية بدلا عن المكتب الوطني (ONE)، على أن يتم احتسابها ضمن الفاتورة الشهرية للطاقة الكهربائية كل أبريل من كل عام.

الجدول رقم (6) يوضح الإطار المالي لمشروع الجرف الأصفر للطاقة⁵⁰⁸.

Les hypothèses retenues pour les Business Plans de JLEC et JLEC 5&6 sont :

Taux de conversion retenus pour tout l'horizon contractuel	USD/MAD	8,5
	EUR/USD	1,3
	EUR/MAD	11,2
Taux de disponibilité moyen sur l'horizon contractuel	JLEC	91,8%
	JLEC 5&6	92,2%
Taux d'inflation pour tout l'horizon contractuel	USD	2,5%
	EUR	2,5%
	MAD	2,5%
Amortissement	Construction	30 ans
	Investissement de maintenance	5 ans
	Pièces de rechange	8 ans
	Système d'information	3 ans
	Véhicules	5 ans
	Projet d'ingénierie	10 ans
Taxes	IS	30%
	Prélèvement à l'importation du charbon	2,5%
	TVA	20%
	TVA relative au gasoil	10%
	TVA relative aux produits énergétiques	14%
	TVA relative aux intérêts bancaires	10%

Source : JLEC

وتؤدي الشركة مجموعة من الرسوم الجمركية والضرائب المتعلقة بالمشروع كالضريبة على الشركات (30 ٪) و ضرائب أخرى، كما سنوضح في الجدول الآتي. ويقدر مجموع ما تؤديه الشركة JLEC من رسوم ضريبية على النحو التالي⁵⁰⁹:

1- الضريبة المهنية: 22.5 مليون درهم / سنة.

2- الضريبة الحضرية: 1.2 مليون درهم / سنة.

3- الضرائب الأخرى: 0.1 مليون درهم / سنة.

⁵⁰⁷Note d'information – Introduction en bourse de Jorf Lasfar Energy Company.

⁵⁰⁸ الشركة " JLEC "

⁵⁰⁹Note d'information – Introduction en bourse de Jorf Lasfar Energy Company.

و تتأثر التدفقات المالية بمعدلات الخصم أو التخفيضات الواقعة على الأسعار المتفق عليها لفائدة المكتب الوطني، وأيضا بتغيرات صرف العملة في السوق الدولية.

أولا : كيفية حساب تكاليف الطاقة الكهربائية

ينص عقد توريد الطاقة المبرم بين المكتب الوطني للكهرباء و JLEC على مبدأ "Take or Pay"⁵¹⁰ أي "خذ أو ادفع" بحيث يلتزم المكتب بأداء مبالغ مالية للشركة، مقابل معدل القدرة المتاحة من وحدات 1-إلى 4 للمركز الحراري الجرف الأصفر، وبعدها يقرر ما إذا كان سيستخدمها أم لا.

وعموما، يتم حساب تكاليف الطاقة التي يدفعها المكتب والتي تعتبر إيرادات للشركة JLEC من أربعة عناصر رئيسية هي:

1- تكاليف القدرة المتاحة: Les frais de puissance

يتم احتساب تكاليف القدرة المتاحة من المركز الحراري للجرف الأصفر، على أساس معدل القدرة المركبة، والقوة المنتجة أو المتاحة ب(GWh) من الوحدات من 1 إلى 4، وأيضا وفق الأسعار المحددة في عقد توريد الطاقة الكهربائية (PPA)⁵¹¹. بحيث تضمنت مقتضيات هذا الأخير، شرط توافر معدل قوة كهربائية متاحة (معدل الإتاحة)، وشرط الإستمرارية في تدفق الإنتاج الكهربائي وعدم توقف عملية إمداده، إلا في حالات محددة. وتبقى هذه البنود من الشروط الأساسية المؤثرة في التوازن المالي للعقد، وبالتالي تهدد باستمرارية الخدمة العمومية، مما يستوجب قيام كلا الشريكين بوضع ضمانات وترتيبات من أجل تنفيذ هذا الشرط.

ووفقا لذلك يتم تقدير معدل الإتاحة من خلال احتساب طول مدة اشتغال الوحدات 1 إلى 4، بمعنى عندما لا يتم توقف هذه الوحدات عن الإشتغال. و نميز هنا بين حالتين للتوقف⁵¹²:

- توقف التيار المخطط له، وهو جزء من دورة الصيانة الدورية للوحدات من 1 إلى 4. وتنقسم هذه الإنقطاعات إلى ثلاث فئات:
 - توقف من أجل مراقبة عادية : مدة 7 أيام.
 - توقف طفيف : مدته 1 يوما.
 - توقف رئيسي : ومدته 42 يوما (ينفذ كل 8 سنوات).

⁵¹⁰ take or pay est Contrat en vertu duquel l'off-taker s'engage à rémunérer le fournisseur d'énergie électrique sur la base de la puissance disponible, et ce, que l'off-taker décide ou non d'utiliser cette puissance.

⁵¹¹ PPA Power Purchase Agreement= (Contrat de Fourniture d'Énergie Électrique).

⁵¹²Note d'information – Introduction en bourse de Jorf Lasfar Energy Company.

■ توقف التيار بشكل قسري، وهو توقف غير مخطط له، مرتبط بأعمال ناتجة عن تدخل لحل مشاكل أو حودث عارضة وقعت داخل المركز الحراري.

بالإضافة إلى معدل الإتاحة، تستند تكاليف الطاقة على مصفوفة تسعير تمتد طيلة 30 سنة وهي مدة العقد (حتى سنة 2027). بحيث حددت الأسعار المتفق عليها، بموجب عقد توريد الطاقة الكهربائية بين المكتب الوطني للكهرباء، والشريك JLEC، في أسعار لتغطية تكاليف تشغيل المحطة والصيانة، وهي أسعار تحسب بالعمليتي الدولار الأمريكي والدرهم المغربي، وتكاليف تمويل العقد تؤدي بالعمليتين الدولار والأورو، وأسعار لتغطية مكافآت يقدمها المكتب الوطني للكهرباء للمستثمر الشريك.

وتشمل التعويضات المقدمة للشركة، القدرة الإضافية المتاحة (Energie disponible supplémentaire (en GWh) والتي نص عليها التعديل رقم (1) لعقد توريد الطاقة الكهربائية (15 يناير 2001). حيث أضاف التعديل السابق الذكر، إمكانية إنتاج الشركة JLEC قدرة إضافية للوحدات من 1 إلى 4، أكثر من القدرة المتفق عليها والمحددة في :

- 2MW لكل وحدة من الوحدتين 1 و2.

- 18 MW لكل وحدة من الوحدتين 3 و4.

وفيما يلي الجدول رقم(7) يوضح تذبذب معدل الإتاحة للأربع سنوات الفارطة⁵¹³:

	2012	2013e	2014p	2015p	2016p	TCAM 12-16p
Puissance nette (en MW)	1 293	1 293	1 293	1 293	1 293	-
Taux de disponibilité moyen	91,8%	88,6%	90,8%	93,1%	90,8%	-0,3%
Energie disponible (en GWh)	10 101	9 724	9 962	10 222	9 989	-0,3%
Energie disponible supplémentaire (en GWh)	295	298	298	298	299	0,3%
Energie disponible globale (en GWh)	10 396	10 021	10 260	10 520	10 288	0,2%
Frais de puissance (en Mdh)	2 627	2 466	2 289	1 883	1 823	-8,7%

المعايير المرتبطة بتقدير تكاليف القدرة المتاحة هي⁵¹⁴:

1- الفرق بين معدل القدرة الإجمالية (1356 ميجاوات) والصافي من الطاقة (1293 ميجاواط)، هو الذي يمثل كمية الطاقة المنتجة المستهلكة من قبل وحدات (1إلى 4) المركز الحراري.

⁵¹³Note d'information – Introduction en bourse de Jorf Lasfar Energy Company.

⁵¹⁴ Note d'information – op.cit.

2- معدل الإتاحة للوحدات (1إلى4) تراوح من 89٪ إلى 91٪ بين عامي 2013 و 2016. وهذا التطوير يتأثر بعدد الإنقطاعات، سواء التوقف القسري للكهرباء أو التوقف المخطط له من أجل أشغال الصيانة.

2- تكاليف الطاقة: Les frais d'énergie

عند حساب تكاليف الطاقة، تؤخذ بعين الإعتبار تكاليف شراء الفحم من قبل الشركة (JLEC)، و التعويضات المقدمة من طرف المكتب (ONNE) لهذه المشتريات. ويقدر سعر المتوقع للفحم ب 100 دولار للطن متريك من الفحم (100USD/ TM)⁵¹⁵، بحيث سجلت مبالغ شراء الفحم للسنوات ما بين 2010 و 2012 ارتفاعا قدر بنسبة 28,8% كما هو مبين في الجدول التالي:

الجدول رقم (8) يوضح ارتفاع مبالغ شراء الفحم⁵¹⁶:

	2010	2011	2012	TCAM 12/10
Achats de charbon en volume	3 798 kTM	3 605 kTM	3 694 kTM	-1,4%
Achats de charbon en valeur	2 703 Mdh	3 482 Mdh	3 702 Mdh	17,0%
Coût d'achat unitaire	711,8 Dh/ TM	965,6 Dh/ TM	1 002,0 Dh/ TM	18,6%
Consommation de charbon en volume	3 665 kTM	3 526 kTM	3 633 kTM	-0,4%
Achats/ consommation en volume	97%	98%	98%	

يلاحظ من خلال قراءة الجدول، ارتفاع قيمة مشتريات الفحم من 2703 مليون درهم سنة 2010، إلى 3482 مليون درهم سنة 2011، على الرغم من انخفاض حجم المشتريات خلال نفس الفترة. وقد فسر المسؤولون عن قسم المشتريات في الشركة هذه الزيادة، بارتفاع تكلفة شراء الفحم، أي بزيادة من (711.8 / طن متري) سنة 2010، إلى (965،6 / 6) درهم طن متري) سنة 2011. وهي زيادة في أسعار الفحم في أسواق السلع الأساسية سنة 2011.

وتستند تكاليف الطاقة على أساس:

(1) - استهلاك كمية الفحم المحددة بموجب عقد توريد الطاقة الكهربائية، بحيث يعتبر الإستهلاك المحدد هو مقياس لمدى كفاءة الطاقة المنتجة للمحطة الحرارية، والمعبر عنها بكمية الحرارة المطلوبة لKJ (كيلو جول)⁵¹⁷ من أجل إنتاج 1 (kWh) 1 كيلو واط ساعة من الطاقة⁵¹⁸.

⁵¹⁵ TM= Tonne métrique

⁵¹⁶ Note d'information – Introduction en bourse de Jorf Lasfar Energy Company.

⁵¹⁷ kJ= Kilojoule

⁵¹⁸ Note d'information – op.cit.

(2)- الإستهلاك المحدد على أساس تعاقدية من طرف JLEC، ثابت في 9013 kJ / كيلوواط ساعة بالنسبة للوحدة 1. و 899 kJ / كيلوواط ساعة بالنسبة للوحدة 2. و 9209 kJ / كيلوواط ساعة بالنسبة للوحدات 3 و 4. ويصل سعر الوحدة من الفحم المرجح إلى معدل وسطي ما بين 80 % و 20% من المعدل الدولي لسعر شراء الفحم.

والرسم البياني رقم(7) يوضح ارتباط كلفة مشتريات الفحم بتكاليف الطاقة للفترة ما بين 2008 و

2012⁵¹⁹.



بين عامي 2008 و 2012، سجلت تكاليف الطاقة نسبة تغير السنوي من 2،0-٪ ليصل 3691 مليون درهم سنة 2012 (مقابل 4003 مليون درهم سنة 2008). وحسب معطيات من الشركة، ويفسر هذا التغيير بصورة رئيسية إلى تغير متوسط تكلفة شراء الفحم خلال هذه الفترة، والتي انخفضت من 1370 درهم / طن متري في عام 2008 إلى 1002 درهم / طن متري في عام 2012، بعد أن كانت 712 درهم / طن متري، أي جد منخفضة سنة 2010.

ويحسب معدل استهلاك الكهرباء كالتالي⁵²⁰:

استهلاك الفحم⁵²¹ = (الطاقة المنتجة جيغاواط س × مستوى كفاءة الطاقة التعاقدية ب kJ / كيلوواط ساعة) ÷ (معامل التحويل kcal / kJ × نسبة متوسط الفحم الحراري في kcal / kg)⁵²².

معامل التحويل الكلي للفحم هو 4.19 kcal / kJ ، أما نسبة متوسط الفحم الحراري المتفق عليه هو 6000 kg / kcal.

⁵¹⁹ Note d'information – Introduction en bourse de Jorf Lasfar Energy Company.

⁵²⁰ Note d'information – op.cit.

⁵²¹ كيلو كالوري = السعر الحراري kcal

⁵²² La consommation de charbon se calcule de la manière suivante = (Energie produite en GWh x Rendement énergétique contractuel en kJ/kWh) / (Facteur de conversion en kJ/ kcal x Teneur (moyenne du charbon thermique en kcal/ kg).

وتجدر الإشارة إلى أن مستوى كفاءة استخدام الطاقة الفعالة لكل من وحدات 1 إلى 4 من محطة توليد الكهرباء الجرف الأصفر، يرتبط ارتباطا وثيقا أيضا بأعمال الصيانة الرئيسية (عمليات 42 يوما) المشار إليها أعلاه. كما أن هذا النوع من الصيانة، يؤثر لا محالة في كفاءة استهلاك الفحم، مما يؤدي إلى انحدار مستوى كفاءة الطاقة بشكل نسبي. وهذا بدوره يؤثر على سعر بيع الكهرباء، لأنه يرتبط بمعدل الطاقة المتاحة.

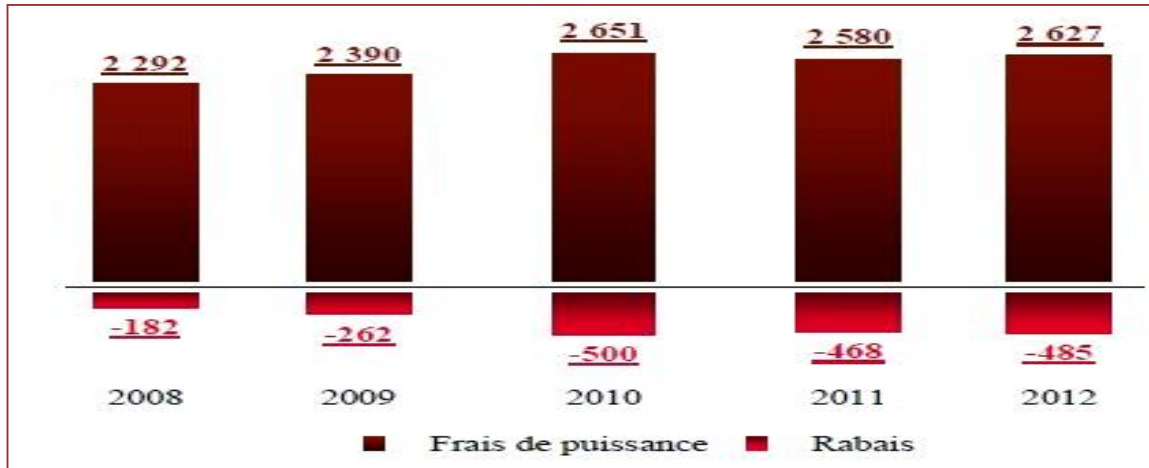
الجدول رقم (9) يوضح ارتفاع تكاليف الطاقة⁵²³:

	2012	2013e	2014p	2015p	2016p	TCAM 12-16p
Frais d'énergie (en Mdh)	3 691	2 939	3 007	3 085	3 016	-4,9%

يتضح من الجدول أعلاه أن ما بين 2014 و2016 ارتفعت تكاليف الطاقة من 2939 مليون درهم سنة 2013، لتصل إلى 3016 مليون درهم في سنة 2016، بزيادة نسبة (0.9% TCAM)⁵²⁴ من معدل متوسط النمو السنوي خلال نفس الفترة. و بالنظر إلى تغيرات سعر الصرف، يتم ضبط ومراجعة تكاليف الطاقة، بين تاريخ مراجعة المكتب (ONE) للفواتير الشهرية وتاريخ أدائها الفعلي.

1- تخفيض أسعار لفائدة المكتب الوطني للكهرباء le Rabais accordés à l'ONEE

الرسم البياني رقم (8) يوضح قيمة التخفيضات الممنوحة للمكتب ONEE⁵²⁵



يلاحظ من الرسم البياني أعلاه⁵²⁶ ارتفاع نسبة التخفيضات التي تمنحها الشركة JLEC للمكتب الوطني، إذ ارتفعت قيمتها خلال السنوات الخمس الماضية، من 182 مليون درهم في 2008 لتصل إلى

⁵²³Note d'information – Introduction en bourse de Jorf Lasfar Energy Company.

⁵²⁴ TCAM Taux de croissance annuelle moyen

⁵²⁵ Note d'information – op.cit.

485 مليون درهم سنة 2012، وذلك مع ارتفاع مواز في تكاليف الطاقة . فما هي إذن العوامل المؤثرة في إصدار هذه التخفيضات وكيف يتم حسابها؟

يتم تخفيض أسعار تكاليف الطاقة من خلال إجراء خصومات على الدخول المذكورة أعلاه، والمرتبطة بتكاليف الطاقة والقوة المتاحة والتي، تمنحها الشركة للمكتب ONEE بموجب ما تم الإتفاق عليه في عقد توريد الطاقة الكهربائية والتعديلات رقم 1 و 2 المتعلقة بهذه التخفيضات. هذه الخصومات تهم ما يلي⁵²⁷:

(1)- خصم ثابت على تكاليف الطاقة، ويحسب فقط على الفترة من السنة السابعة إلى السنة الـ 17 من بدء تنفيذ عقد توريد الطاقة الكهربائية، أي حتى (سبتمبر 2014) ، استنادا إلى قائمة أسعار محددة مسبقا. ويدفع هذا الخصم كل ثلاثة أشهر.

(2)- خصم متغير على تكاليف القوة المتاحة، والممنوح للأشطر التي تفوق نسبة 82%. هذا التخفيض ينشأ بشكل سنوي ، ويدفع إلى المكتب الوطني للكهرباء في شكل أقساط فصلية (ربع سنوية).

وتنفيذا للبند المتعلق بالخصم الثابت لمدة 17 سنة والذي انتهى في سنة 2014، ستتغير نسبة التخفيضات الممنوحة للمكتب بشكل تناقصي، وفق ما هو مبين في الجدول التالي :

الجدول رقم (10) يوضح تغير نسبة التخفيضات الممنوحة للمكتب ONEE

En Mdh	2012	2013e	2014p	2015p	2016p	TCAM 12-16p
Frais de puissance	2 627	2 466	2 289	1 883	1 823	-8,7%
Frais d'énergie	3 691	2 939	3 007	3 085	3 016	-4,9%
Revenus liés à l'exploitation du terminal charbonnier - taxe professionnelle	50	58	59	60	60	4,6%
Rabais accordés à l'ONEE	-485	-417	-372	-112	-87	-35,0%
Chiffre d'affaires net	5 883	5 047	4 982	4 915	4 812	-4,9%

هذا وتبقى مسطرة تحديد أقساط تكاليف القوة المتاحة ومصاريف الخصم الثابت على تكاليف الطاقة تتم وفق ما يلي:

(1)- خلال سبعة (7) أيام بعد نهاية كل فصل من السنة (ثلاثة أشهر) ، تعد الشركة بيان تفاصيل الحساب الأولي للأقساط المتعلقة بالخصم على تكاليف القوة المتاحة والخصم الثابت. ويتم إرسال هذا البيان للمكتب ONEE في اليوم السابع من الشهر التالي لإنهاء الفصل السنوي المعني⁵²⁸.

⁵²⁶Note d'information – Introduction en bourse de Jorf Lasfar Energy Company.

⁵²⁷ Note d'information – op.cit.

⁵²⁸ مثلا الفصل السنوي الأول سينتهي في شهر مارس، ففي اليو 7 من شهر أبريل ترسل الشركة هذا البيان للمكتب الوطني للكهرباء.

(2) - ينص التعديل رقم 2 من عقد توريد الطاقة الكهربائية على أن أداء الفواتير من قبل المكتب الوطني للكهرباء يكون بالعملة (الدولار الأمريكي والأورو)⁵²⁹.

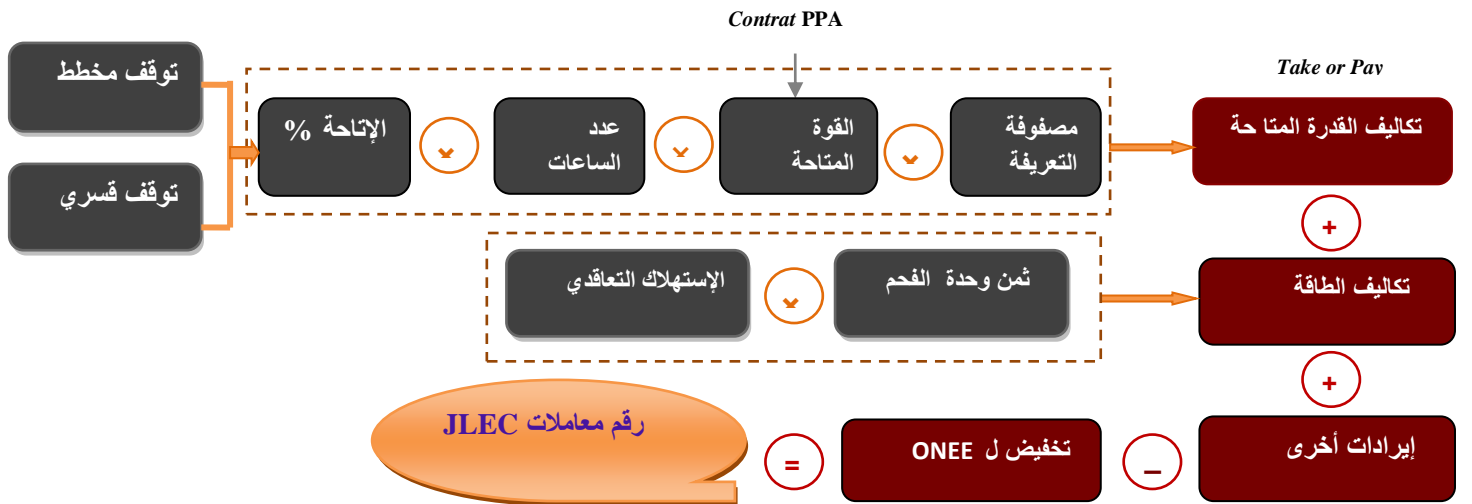
ويتم تحويلها بسعر الصرف الموازي ليوم أداء هذه الفواتير، على أن يجرى تنفيذ التعديلات المتعلقة بسعر الصرف الناتجة عن هذا الحساب إلى مشتريات الفصل الموالي من السنة.

كما أن التعديلات التي تقع في الشهر الثاني والثالث من كل فصل سنوي، لا يمكن تحديدها وقت احتساب الفاتورة، لأن أسعار الصرف تتحدد بيوم أداء الفواتير، كما هو متفق عليه في عقد توريد الكهرباء⁵³⁰. وفي غضون سبعة (7) أيام بعد دفع فاتورة الشهر الثاني من الفصل السنوي، تعد الشركة JLEC بيان معدل تأخذ فيه بعين الاعتبار أسعار الصرف المستخدمة لدفع الفاتورة.

(3) - يبقى للمكتب الوطني للكهرباء ONE، فرصة للطعن في البيانات المرسله من قبل الشركة، وذلك في غضون 30 يوما من إرسال البيان الأول⁵³¹. كما يتعين على الشركة دفع الأقساط المتعلقة بالخصم المرتبط بتكاليف القوة المتاحة، والخصم الثابت في غضون 45 يوما بعد إنشاء أول بيان. أما أقساط الشهر الثالث من كل فصل والتي تتغير بحسب سعر الصرف يوم الأداء، فيتم مراجعتها في فاتورة الشهر القادم من الفصل الموالي.

(4) - في اليوم السابع من الشهر الأول من كل فصل، يوجه بيان سنوي مؤقت يتعلق بتسليم تكاليف الطاقة للمكتب الوطني. ويتم تعديل هذا البيان وفق سعر صرف العملة في فاتورة الشهر الثاني.

الرسم التركيبي رقم (7) توضيحي لطرق تحصيل الإيرادات المتعلقة بمشروع الجرف الأصفر للطاقة⁵³²:



⁵²⁹ Mohamed hajroun: directeur national d'électricité, direction d'électricité, Minisère de de l'energie et de Mine, communication personnel, 2016.

⁵³⁰ Note d'information – Introduction en bourse de Jorf Lasfar Energy Company.

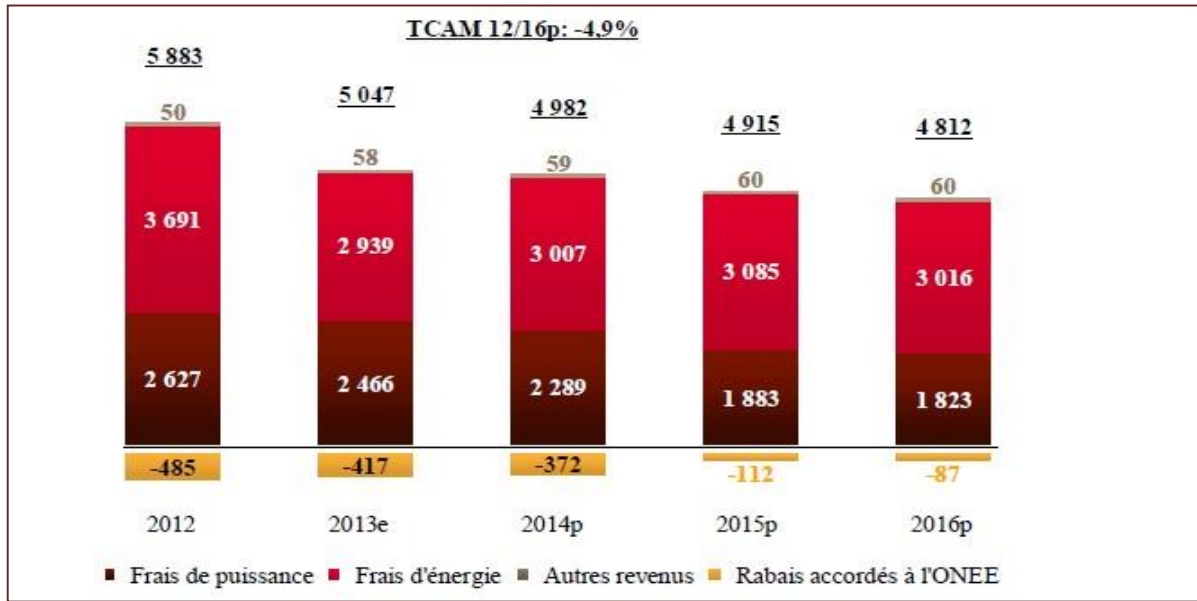
⁵³¹ المكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب-قطاع الكهرباء.

⁵³² تركيب شخصي: المصدر: Note d'information – Introduction en bourse de Jorf Lasfar Energy Company.

يتضح من خلال رصد عمليات تحديد أسعار تكاليف الطاقة الكهربائية، والأجال المحددة لدفع الأقساط المرتبطة بالتخفيضات المقررة لفائدة المكتب الوطني للكهرباء، أن العملية جد معقدة وتتطلب الدقة والخبرة اللازمة من قبل المكتب، لمتابعة العمليات المالية، خاصة وأن الأسعار تتغير بتغير معدلات القوة المتاحة، التي على إثرها تنشأ تخفيضات قارة على تكاليف الطاقة، كما تتغير بتغير سعر الصرف للعملة الدولية، بالإضافة إلى تغير أسعار الفحم في السوق الدولية كما سنرى لاحقا.

وفي الأخير نقدم ملخص لقيمة المعاملات المالية لمشروع الجرف الأصفر، لما بين سنتي 2012 و 2016 والتي تهم مداخيل متعلقة بالميناء وبصيانة واستغلال مرافق الفحم الحجري، ومداخيل تتعلق بتكاليف القدرة المتاحة وأخرى بتكاليف الطاقة المدفوعة من قبل المكتب، ومبلغ التخفيضات المقدمة لفائدة المكتب والتي تتناقص كلما انخفض معدل القدرة المتاحة، والعكس صحيح. وذلك وفق ما هو مبين في الرسم التالي.

الرسم البياني رقم (9) : رقم المعاملات المالية للمشروع بالمليون درهم ما بين 2012 و 2016⁵³³ :

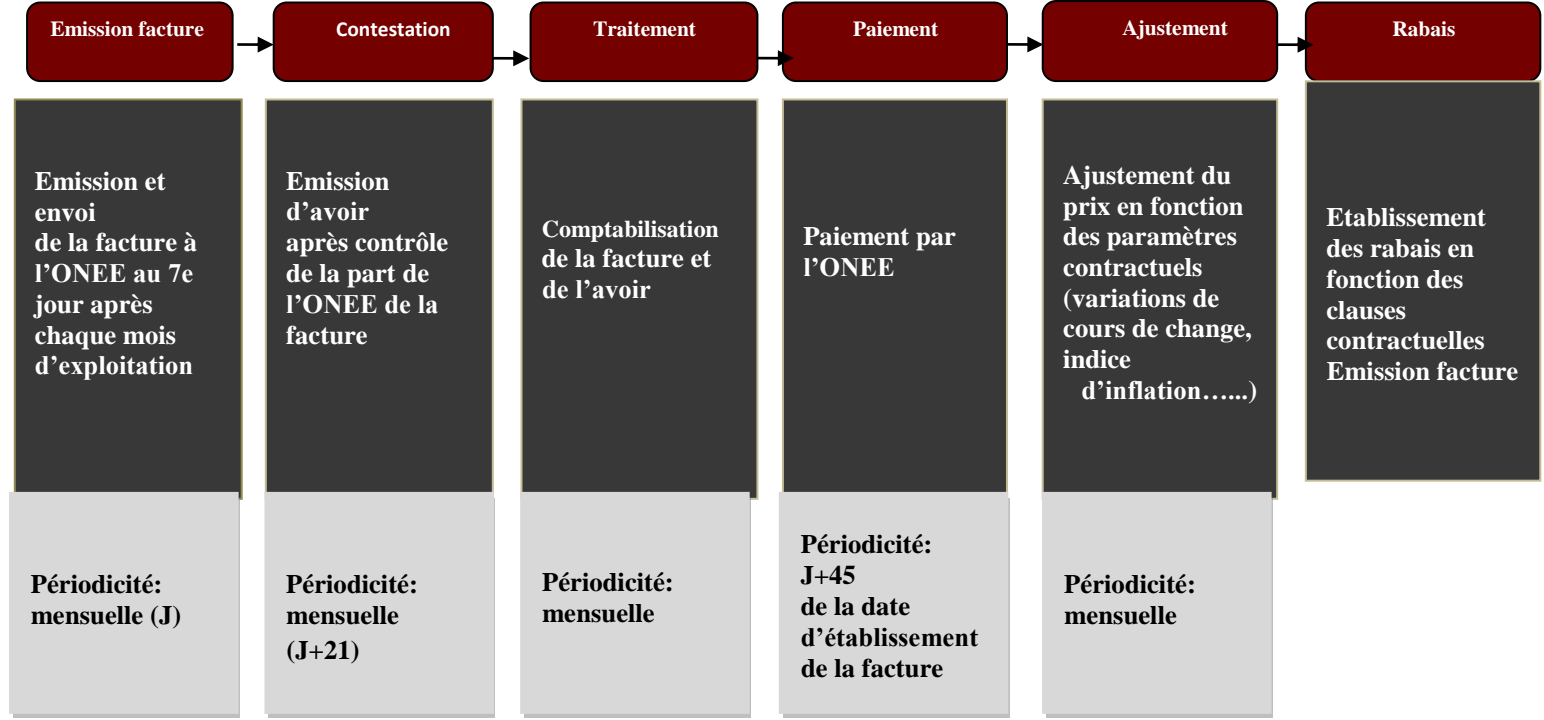


ثانيا: مسطرة الأداء وحساب الفاتورة

تحسب فواتير المبيعات وفقا لعقد توريد الطاقة الكهربائية والإتفاقات التعديلية المصاحبة له. بحيث يدفع المكتب الوطني فواتير الكهرباء بعد 45 يوما من صدورها، والتوصل بالإشعار. وتبقى جميع مستحقات الشركة JLEC على المكتب واجبة الأداء وبأسبقية في مدة أقلها سنة واحدة.

⁵³³ Note d'information – Introduction en bourse de Jorf Lasfar Energy Company.

الرسم التركيبي رقم (8) مسطرة أداء فاتورة الطاقة الكهربائية **Procédure de facturation** 534 **de JLEC**



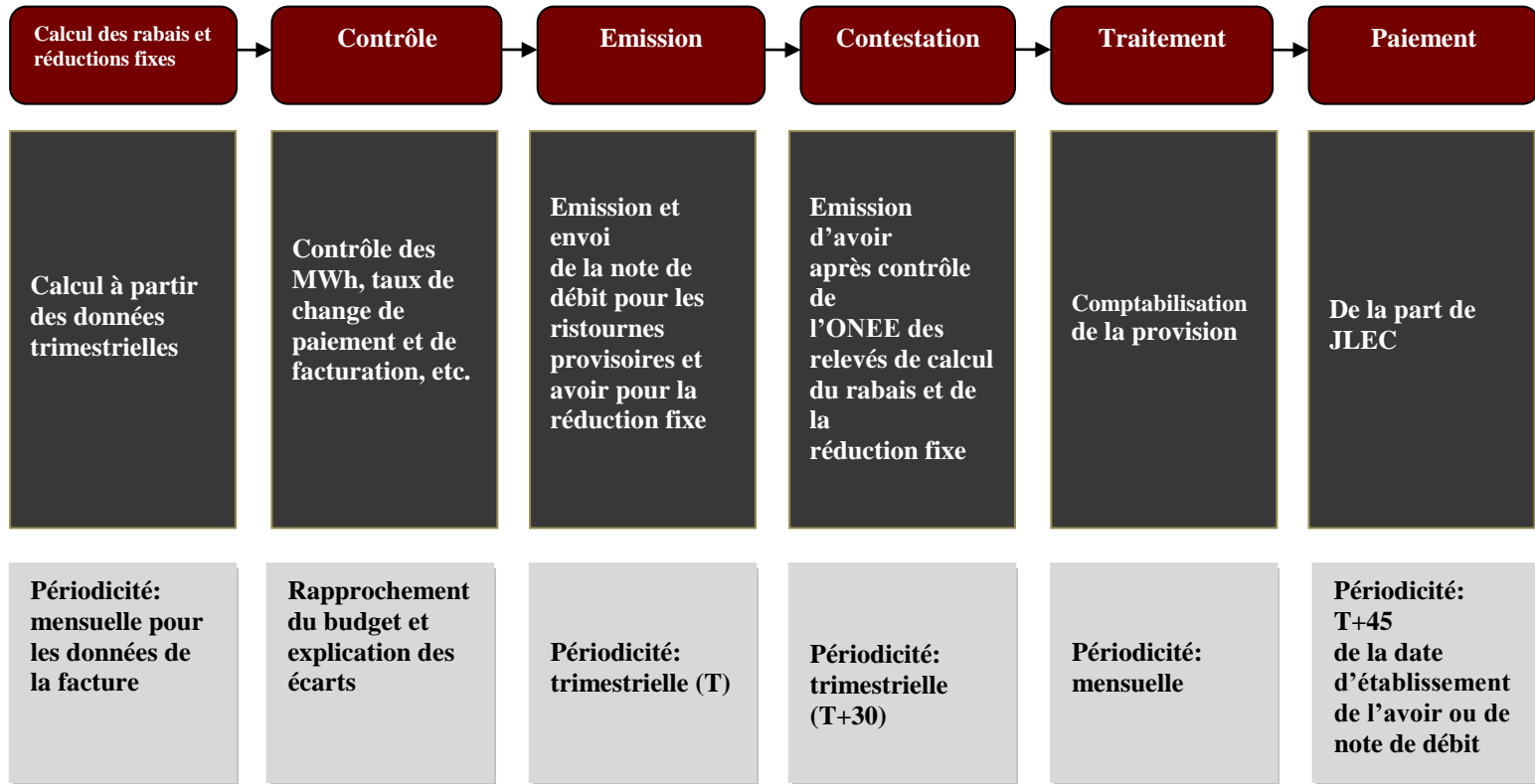
يتم حساب الفاتورة من قبل الشركة عبر المراحل التالية:

- (1) - وضع الفاتورة، وإشعار بالأداء يرسل للمكتب الوطني للكهرباء في اليوم السابع من كل شهر من الإستغلال، أي أن المدة تحسب شهريا بعدد الايام .
- (2) - مراقبة المكتب الوطني للكهرباء للبيانات الحسابية مع إمكانية الطعن فيها، داخل مدة 21 يوم +1
- (3) - المعالجة وتتضمن احتساب الفاتورة وبياناتها وذلك بشكل شهري.
- (4) - الأداء من طرف المكتب (ONEE)، وخلال مدة 45 يوم + يوم بعد إصدار الفاتورة.
- (5) - تعديل الاسعار المتفق عليها (التعاقدية) مع مراعاة تقلبات أسعار الصرف، ومؤشر التضخم .
- (6) - إنشاء تخفيضات على أسعار الطاقة، بموجب شروط تعاقدية.

أما فيما يخص طرق أداء التخفيضات، تقوم الشركة JLEC بإنشاء خصم لصالح المكتب، وذلك بموجب الاتفاق الوارد في عقد توريد الطاقة الكهربائية والعقود التعديلية المتعلقة به. ويكون الخصم على أسعار الطاقة بشكل سنوي، وتدفع هذه الأقساط للمكتب الوطني للكهرباء ONNE، بالإضافة إلى الخصوم المرتبطة بالتخفيضات الثابتة كل 3 أشهر.

الرسم التركيبي رقم (9) يلخص مسطرة أداء التخفيضات الثابتة لفائدة المكتب (ONEE)⁵³⁵

Procédure de paiement des rabais



ومن أجل تنفيذ كل العمليات المالية، وتحويل مستحقات الشركة إلى العملات المتداولة والمتفق عليها في بنود عقد توريد الطاقة، تفتح الشركة JLEC مجموعة من الحسابات البنكية، لتنظيم كل أنواع المعاملات البنكية. فتنشأ حساب بنكي مرتبط بشراء الفحم، وحساب آخر لأداء مستحقات الإستغلال، وحسابات أخرى تتعلق بأداء مستحقات الموردين، والتأمينات، وكل عمليات تشغيل المركز الحراري للجرف الأصفر.

سأذكر هنا بعض الحسابات ونوع العملة الجاري بها العمل، على سبيل الحصر.

⁵³⁵ تركيب شخصي: المصدر Note d'information – Introduction en bourse de Jorf Lasfar Energy Company

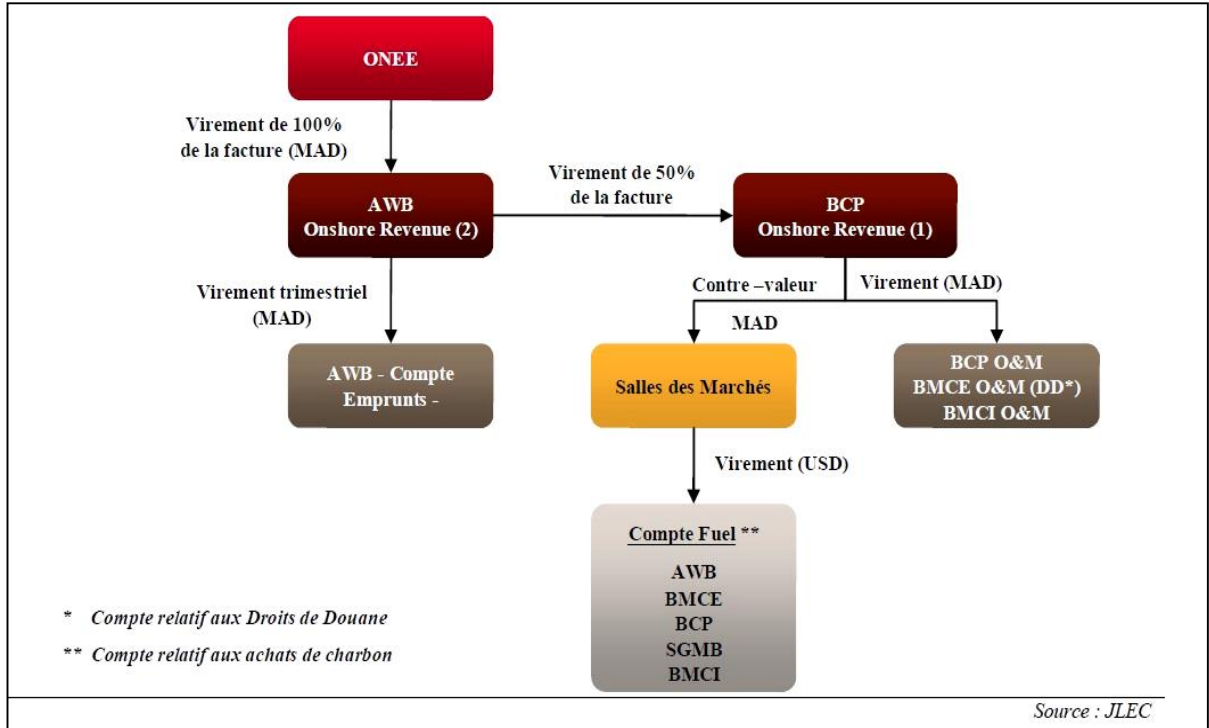
- حساب جاري بالدرهم، في البنك (Banque Centrale Populaire – Casablanca)⁵³⁶، يستخدم لجمع 50٪ من المبالغ المسلمة تحت إسم إيرادات الإستغلال JLEC الواردة في عقد توريد الكهرباء، ويسمى الإيراد رقم(1) بالمليون درهم. وعند استلام المبلغ المذكور يحول إلى حساب الإيرادات رقم (2).
 - حساب جاري بالدرهم في البنك (Banque Centrale Populaire – Casablanca)⁵³⁷، و بإسم "« O&M Generateur n°1 » يستعمل لدفع مستحقات موردين المشغل وموردين المولد الكهربائي.
 - حساب جاري بالعملة (الدولار) في البنك (Banque Centrale Populaire –Casablanca)، بإسم «Fuel USD n°1»، وذلك من أجل أداء مستحقات موردي الفحم. ولنفس الغرض حساب آخر مفتوح بالعملة الدولار في البنك المركزي (Attijariwafa bank - Casablanca)، بإسم « COMPTE FUEL USD n°2⁵³⁸ »
 - حساب جاري بالدرهم، في البنك المركزي (BMCE - Casablanca)، لأداء الرسوم الجمركية، بإسم (O&M Generateur n°3).
 - حساب جاري بالعملة (الدولار الأمريكي)، من أجل استلام، وصرف مكافآت التأمين بالدولار الأمريكي، وهو مفتوح في البنكين، (Europe Paris CHAU- و Attijariwa fabank) بإسم شركة (JORF LASFAR ENERGY COMPANY).
- وبالنسبة لكيفية حساب سعر الصرف، عند تحديد فاتورة بيع الكهرباء من قبل الشركة " JLEC "، يتم إصدار فاتورة بيع الكهرباء للمكتب الوطني بالعملة الوطنية (الدرهم)، في اليوم السابع بعد نهاية كل شهر، باستخدام سعر الصرف للبيع والمعلن من قبل بنك المغرب، مساء يوم إصدار هذه الفاتورة. أما الإختلال (الفائض أوالنقص) الحاصل في الفاتورة،و الناتج عن الفارق بين سعر الصرف يوم تحرير الفاتورة، وسعر الصرف يوم دفع الفاتورة (45 يوم + 1) يدمج في فاتورة الشهر الموالي.

⁵³⁶Note d'information – Introduction en bourse de Jorf Lasfar Energy Company.

⁵³⁷ Note d'information – op.cit.

⁵³⁸ Note d'information – op.cit.

الرسم التركيبي رقم (10) لمسطرة التدفق المالي المرتبط بالمشروع " JLEC " 539



الفقرة الثانية : التوازن المالي لعقد "JLEC" وإشكالية توزيع المخاطر

تعد إشكالية توزيع المخاطر من أهم الإشكاليات التي تؤثر على توازن العقد من الناحية الإقتصادية والمالية، وهي الركن الأساسي والعنصر المميز في مجال تدبير مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص. إذ تعتبر من المستجدات القانونية التي أتى بها القانون الجديد رقم 86-12 في مادته 16 المتعلق بعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص. والتي تضع ضمانات للشريك الخاص وللشخص العام على حد سواء، من خلال تنفيذ العقد واستمرار المرفق موضوع عقد الشراكة بما يضمن توازن المصلحتين العامة والخاصة، وهو ما يحقق ويحافظ على التوازن المالي للعقد.

وبما أن توزيع المخاطر من الضمانات التي تحمي حقوق الأطراف المتعاقدة، فقد نص عليها عقد الشراكة المبرم بين المكتب الوطني للكهرباء (ONE) والشركة (JLEC)، لينظم حالات عدم التوازن الناتجة عن حادث فجائي، أو قوة قاهرة، أو عن حالات الفسخ وإنهاء الإتفاقات قبل الأوان.

فما هي المخاطر المؤثرة في توازن عقد الشراكة المرتبط بمشروع المحطة الحرارية للجرف الأصفر؟ وكيف تم تدبير وتقاسم هذه المخاطر بين الشريكين (ONE و JLEC)، حتى يتم التوازن بين مصلحتي الشركة ومصلحة استمرارية مرفق الكهرباء؟

أولا : توزيع المخاطر المرتبطة بتنفيذ عقد الشراكة الجرف الأصفر للطاقة

يتم اختلال توازن عقد تدبير المركز الحراري للجرف الأصفر، عندما تنتج بعض حالات الإخلال ببنود عقد، توريد الكهرباء (PPA)، فيمكن للشريك الخاص فسخ عقد الشراكة، في الحالات التي يثبت فيها تقصير من قبل المكتب الوطني كإخلاله بدفع واجبات شراء الكهرباء، أو إخلاله بالتزاماته التعاقدية، مما يجعل الشركة غير قادرة على الوفاء بالتزاماتها التعاقدية. أو يتم الفسخ في حالة تقصير الشركة (JLEC) في أداء التزاماتها التعاقدية، مما يؤثر على مستوى توريد الكهرباء وعلى استمرارية الخدمة العمومية مما يؤدي في النهاية إلى اختلال توازن العقد.

1- المخاطر الصناعية (التشغيل والصيانة) 540:

فيما يخص المخاطر الصناعية المرتبطة بتشغيل المركز الحراري، ترتبط أساسا بمعدل القدرة أو الإتاحة للوحدات 1-6، ويعتبر معدل الإتاحة مؤشر رئيسي للأداء الصناعي، بحيث من المرجح أن يتأثر ببأحداث طارئة من قبيل: (أ) خطأ بشري، (ب) تكرار الحوادث التقنية، (ج) توقف امدادات الفحم أو جودة الفحم، (د) مدى توفر قطع الغيار والمواد الاستهلاكية، المواد الكيميائية والمياه والكهرباء، و / أو (هـ) الحوادث الصناعية (انفجار أو حريق، الخ) مما يؤثر جزئيا أو كليا على مستوى إنتاج الكهرباء من المركز الحراري للجرف الأصفر.

وفي هذا الصدد، تجري الشركة "JLEC" سياسة صارمة للصيانة على أساس أفضل المعايير الدولية، لتمنح درجة عالية من الثقة وقدرة كبيرة من الإتاحة، وأيضا سياسة تأمينية ضد الأخطار الصناعية الكبرى بموجب اتفاقات متجددة بشكل سنوي.

وقد نظمت عقود الهندسة والبناء والمشتريات (EPC) 541، شروط جزائية في حالة إخلال الشركة بتنفيذ أهداف هذا العقد فيما يخص بناء الوحدات 5&6، على أن يتم تسديد مبالغ جزائية متفق عليها للمكتب الوطني للكهرباء، عن كل يوم تأخير، يحسب بدءا من تاريخ وضع ضمان التشغيل إلى يوم تسليم الوحدات. كما أن شرط اختبار الأداء هو شرط أساسي، لتشغيل كل وحدات 5 و 6، وهو منصوص عليه في عقد التوريد. وفي حالة عدم تحقيق هذا الشرط، تدفع الشركة جزاءات على ضمان القوة الكهربائية الصافية والتي قد لا تتجاوز ما مجموعه 10٪ من سعر عقد البناء 542.

540 الشركة "JLEC"

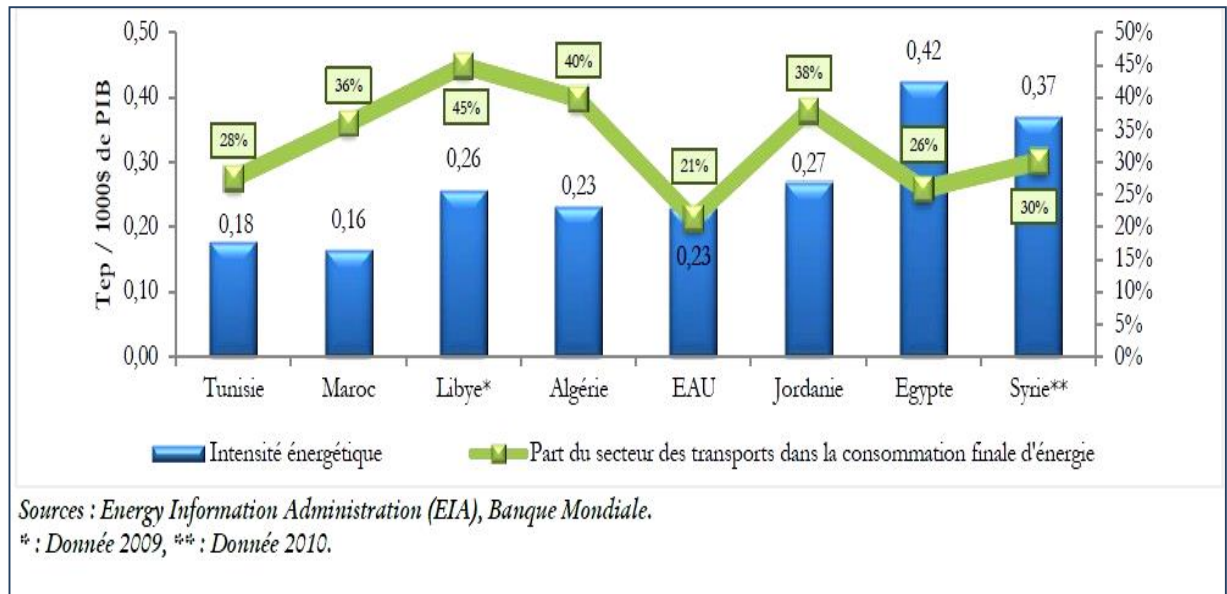
541 Engineering, Procurement and Construction: EPC

542 Note d'information – op.cit.

وبما أن المركز الحراري للجرف الأصفر يغطي حوالي 38% من الإنتاج الوطني من الكهرباء⁵⁴³، الشيء الذي يجعل الشركة فاعلا استراتيجيا في قطاع الكهرباء المغربي، فإن الشركة ملزمة بتوخي كل سياسات التأمين والصيانة وفقا للمعايير الدولية، وللمسؤولية التعاقدية. فقد أنشأت أنظمة للحماية والتأمين ضد الأخطار، ولها أن تطلب الدعم العسكري من السلطات المغربية في حالات الطوارئ، كما تستفيد من الضمان الحكومي المقدم لها من المغرب ومن الضمان ضد تهديد أو خطر عدم استقرار السياسي⁵⁴⁴. وكلها ترتيبات تهدف لضمان استمرارية الإنتاج الكهربائي.

وارتباطا بالمسؤوليات المتعلقة بالصيانة، التزم المكتب بموجب عقد توريد الطاقة الكهربائية بتجهيز وصيانة خطوط النقل وتوزيع الطاقة الكهربائية، ليتحمل المكتب كل مسؤوليته عن أي تقصير في هذا المجال والمتسبب في ضياع القدرة الطاقية أثناء التزويد، لان كما قلنا سابقا، يتميز الكهرباء بخصوصية أنية، تستلزم نقله وتوزيعه وبيعه للزبناء وقت توليده. وبالتالي فالشركة لا تتحمل مخاطر الأعطاب أثناء نقل وتوزيع الطاقة، احتراماً لمقتضيات البند (take or pay). حيث سجلت عديد من الأعطاب السنوية التي يتحملها المكتب الوطني، والناجمة عن أعطاب تقنية في خطوط النقل الكهربائية. وكنتيجة لذلك ضياع الكثافة الطاقية وضياع الأموال المرتبطة بشرائها.

الرسم البياني رقم (10) يوضح كثافة الطاقة وحصص قطاع النقل في استهلاكها (2011)⁵⁴⁵



⁵⁴³ التقرير السنوي 2014: المكتب الوطني للكهرباء و الماء الصالح للشرب- قطاع الكهرباء.

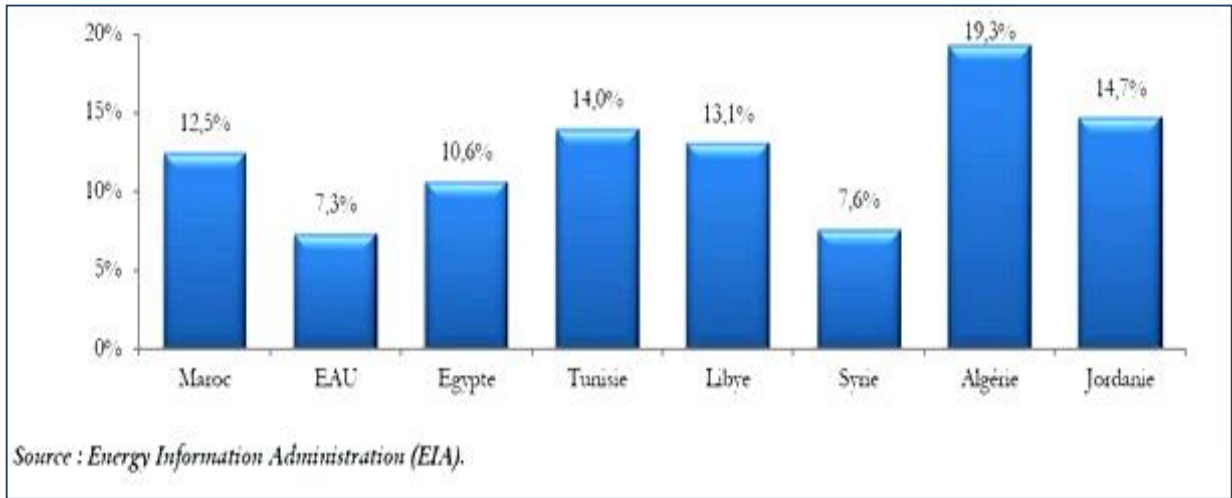
⁵⁴⁴ Benabou Abderraouf: chef da la divison des equipements electriques(Pr-Tr)- Ministère de l'énergie et de Mine, communication personnel, 2016.

⁵⁴⁵ Etude de Direction des Etudes et des Prévisions Financières: Quel positionnement régional pour le Maroc en matière de compétitivité énergétique? Ministre de l'économie et des finances publiques -2014.

إن المؤشرات العالمية لقياس الكفاءة الكهربائية، تولى أهمية لحجم وكفاءة قطاع توزيع الكهرباء والجهود المبذولة لتوفير ظروف جيدة لنقل هذه الطاقة، والحد من ضياعها. فقد صنف المغرب من الدول ذات أداء أفضل من حيث المعدل العالمي للكثافة الطاقية، ونسبة ضياع هذه الكثافة مقارنة مع عينة من الدول تنتمي إلى مجموعة (MENA)⁵⁴⁶ كالجزائر ومصر والأردن، وسوريا وذلك بمعدل وصل ل16,0 tep/1000\$ (de PIB)⁵⁴⁷ من الناتج الداخلي الخام، مقارنة مع هذه الدول التي ترواح معدل استهلاكها مابين 0,2 و 42,0 (tep/1000\$ de PIB) .

وبالتالي يتطلب تقييم كفاءة الطاقة من قبل المكتب الوطني مزيدا من دراسة وتحليل الخسائر الناجمة عن نقل الكهرباء، بما في ذلك خسائر ما بين مصادر نقطة الإمداد والتوزيع، وتلك المتعلقة بتوزيعها على المستهلكين⁵⁴⁸. ويمكن أن تكون تقنية خسائر في المحولات وخطوط نقل الطاقة الكهربائية وخطوط الكهرباء، أو غير تقنية، من العناصر الخارجية في الشبكة الكهربائية كسرقة الكهرباء، وأخطاء في قراءة العدادات، وتقدير خاطئ في قياس استهلاك الطاقة.

الرسم البياني رقم (11) يوضح نسبة الخسائر المتعلقة بتوزيع الإنتاج الإجمالي من الكهرباء (2011)⁵⁴⁹.



⁵⁴⁶ MENA هو اسم مختصر لمجموع الدولة التي تنتمي للشرق الأوسط وشمال افريقيا :

Middle-East North Africa (Moyen –Orient Afrique du Nord)

⁵⁴⁷ Tonne d'équivalent pétrole.

⁵⁴⁸ Etude de Direction des Etudes et des Prévisions Financières: Quel positionnement régional pour le Maroc en matière de compétitivité énergétique? Ministre de l'économie et de finances publiques-2014.

⁵⁴⁹ Etude de Direction des Etudes et des Prévisions Financières: op.cit.

يكشف التحليل أعلاه أهمية تحسين أداء توزيع الطاقة، فالمغرب صنف بمعدل وسطي بنسبة أكبر من مصر وسوريا بـ 12،5% سنة 2011 من حيث مؤشر خسائر التوزيع الكهربائي، مقارنة مع الجزائر ذات خسائر أكبر بنسبة بلغت 19.3 %، ويرجع ذلك أساسا إلى خسائر تقنية وفنية.

وفي هذا السياق، تجدر الإشارة إلى أن المكتب الوطني للكهرباء أطلق مبادرات لتحسين شبكة التوزيع، و صيانة الشبكة الكهربائية، فتلقى سنة 2009 قرضا من بنك التنمية الآسيوي يسمى قرض (BAD)⁵⁵⁰

يعادل مبلغ € 110 مليون أورو، لتمويل مشروع تطوير خطوط النقل وتوزيع الكهرباء ولتقليل نسبة الخسائر التقنية وبحوالي 1،2 ما بين 2008 و 2013⁵⁵¹.

2- المخاطر البيئية

أما بالنسبة للمخاطر المرتبطة بالتأثيرات البيئية المصاحبة لتشغيل المحطة الحرارية كما أوردنا سالفًا، فإن تشغيل المركز الحراري عن طريق الفحم، يتطلب إدارة المواد الكيميائية، مما يؤدي إلى تصريف مواد صلبة وغازية تؤثر لا محالة بشكل مباشر على البيئة الطبيعية. ولتجنب هذه الأخطار، تتحمل الشركة مسؤولية وضع برنامج⁵⁵² بيئي يحترم المعايير الدولية والشروط المفروضة من قبل المؤسسات المالية الدولية (البنك الدولي، البنك الآيريكسي US Eximbank ، أوبيك، الخ) الذين قدموا التمويل الأول للمشروع سنة 1997. وذلك لضمان ما يلي⁵⁵³ :

(أ) الإمتثال للمعايير المحددة على الإنبعاثات.

(ب) إعادة تقييم النفايات.

(ج) التقليل من تأثير المواد الكيماوية والنفايات وغيرها من المواد الخطيرة على البيئة.

وتهدف هذه الإجراءات إلى التقليل من المخاطر التي توجب مسؤولية الشركة في التعويض عن الأخطار البيئية المصاحبة لتشغيل واستغلال المركز الحراري. وعدم تحميل المكتب الوطني للكهرباء مسؤولية معالجة الشكاوي الناتجة عن إهمال الشركة في معالجة مشاكل التلوث، وذلك بموجب البند الوارد في حق السطحية في مشروع " JLEC 5&6".

⁵⁵⁰ BAD : Rapport d'évaluation de projet : projet de développement du réseau de transport et de répartition d'électricité, Maroc, octobre 2009

⁵⁵¹ Etude de Direction des Etudes et des Prévisions Financières: Quel positionnement régional pour le Maroc en matière de compétitivité énergétique? Ministre de l'économie et de finances publiques-2014.

⁵⁵² ويشمل هذا البرنامج - تخزين تسيطر عليها من الرماد- مراقبة انبعاثات المداخن - مراقبة جودة الهواء المحيط - إدارة النفايات الصلب - ؟
إدارة رقابة المواد الكيميائية- رصد نوعية المياه و- وعي الموظفين كجزء من التدريب المنتظم.
⁵⁵³ وزارة الطاقة والمعادن: مدير الكهرباء

وارتباطا بنفس الإجراءات فإن وزارة الطاقة والمعادن، تلزم الشركة باحترام القوانين التشريعية والتنظيمية، والتراخيص القانونية المعمول بها في المشاريع ذات الأثر البيئية، بما فيها⁵⁵⁴ :

- قرارات القبول البيئي للمشروع، تطبيقا للقانون رقم 03-13 المتعلق بمكافحة تلوث الهواء.

- التراخيص اللازمة لتشغيل واستغلال المنشآت المصنفة ضمن الفئة 1 و 2 من JLEC و JLEC 5 و 6، والتي نص عليها ظهير 25 غشت 1914، المتعلق بتنظيم المرافق غير الصحية، المحدثة للضجيج أو الخطيرة.

- التراخيص المفتوحة لمعالجة النفايات، بموجب القانون رقم 00-28، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1-06-153 من 22 نوفمبر 2006، والمتعلق بإدارة النفايات والتخلص منها⁵⁵⁵.

- التراخيص اللازمة لتخزين مواد الهيدروكربونات بموجب الظهير الشريف رقم 1-72-255 الصادر بتاريخ (22 فبراير 1973)، والمتعلق بعمليات الإستيراد والتصدير والتكرير وإعادة تكرير مراكز الوقود وتخزين وتوزيع المحروقات.

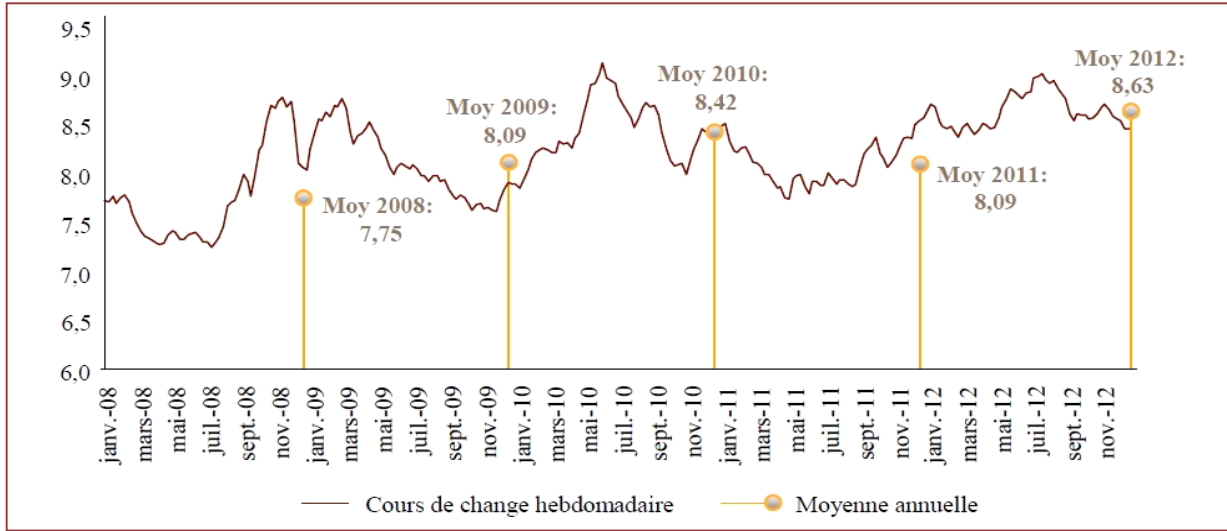
ثانيا- توزيع المخاطر المالية ومخاطر الإنهاء المبكر للعقد

طبقا لمقتضيات عقد توريد الطاقة الكهربائية، يتم احتساب تكاليف شراء الكهرباء على أساس قائمة أسعار تم إدراجها في هذا العقد وفي التعديلات المصاحبة له، وتكون بالدولار الأمريكي واليورو وبالدرهم المغربي، (و في الغالب الدولار الأمريكي). ولتجنب مخاطر تقلب أسعار صرف العملات داخل السوق المالية الدولية، تم الإتفاق على أداء تكاليف الطاقة بسعر الصرف المعلن من قبل البنك المغربي يوم إصدار الفاتورة الشهرية، والفرق الحاصل بين تاريخ إصدار الفاتورة، وتاريخ أدائها الفعلي، يتم مراجعة حسابه في فاتورة الشهر المقبل.

⁵⁵⁴ وزارة الطاقة والمعادن: مدير الكهرباء

⁵⁵⁵ وزارة الطاقة والمعادن: مدير الكهرباء

الرسم البياني رقم (12) لتطور سعر صرف الدولار / الدرهم للفترة ما بين 2008-2012⁵⁵⁶:



إلى جانب عوامل مرتبطة بتطور معدل الإتاحة، فإن تكاليف القدرة المتاحة تتأثر بدورها بمستوى تغير سعر الصرف الدولار / الدرهم المغربي خلال الفترة المبينة أعلاه 2012، فقد قدر ارتفاع في سعر الصرف بنسبة 4.4% في المتوسط في عام 2009 و 4.1% في عام 2010، قبل أن يسجل انخفاض بنسبة 3.9% سنة 2011، وأخيرا زيادة بنسبة 6.7% في عام 2012، كما يتضح من الرسم البياني أعلاه.

وفي الحقيقة، إن سعر صرف العملات يؤثر لا محالة في مستوى التدفقات المالية للشركة خاصة تلك التي تحسب بالعملة الوطنية (الدرهم)، حيث إذا ارتفعت قيمة الدولار الأمريكي مقابل الدرهم المغربي، سيكون صافي الدخل وتوزيع الأرباح للشركة ايجابيا. فحين إذا خفضت قيمة الدولار الأمريكي مقابل الدرهم المغربي، فإن التأثير على صافي الدخل وتوزيع الأرباح للشركة سيكون سلبيا.

وارتباطا بموضوع تقسيم المخاطر المالية بين المكتب الوطني والشريك JLEC هناك مخاطر لا تقل عنها خطورة وهي ذات طابع تجاري، مرتبطة بالمكتب الوطني للكهرباء بصفته زبون . وهي مخاطر تنتج عن احتمال عدم السداد و / أو التأخر في السداد للفواتير الشهرية مما يؤثر على الكيان المالي للشركة ويخل بشرط التوازن الاقتصادي للعقد. وللحد من هذه المخاطر، أصدر المكتب الوطني رسالة اعتماد موقعة لضمان السداد لشريك "JLEC" كل المبالغ المالية التي تعادل فاتورة شهرية لـ JLEC واثنين من الفواتير الشهرية لـ "JLEC5&6".

أما بالنسبة للمخاطر المرتبطة بمستوى إمداد الفحم لتشغيل المركز الحراري، فالشريك "JLEC" مسؤول عن توفير احتياطي مهم، يصل إلى 5,5 مليون طن من الفحم. ويوقع من أجل ذلك عقود طويلة

⁵⁵⁶ المصدر OANDA <https://www.oanda.com/forex-trading/analysis/historical-positio>

الأمد مع موردين من الصنف الأول عالميا، مع تحمله كامل المسؤولية عن الأخطاء المرتكبة من قبل هؤلاء الموردين، وعن جودة الفحم المستعمل. وللمحد من هذه الأخطار المخلة باستمرارية الخدمة الكهربائية وبتوازن العقد، يضع الشريك سياسة تخزين الفحم إلى ما يعادل حجم 35 يوما من الاستهلاك، واتخاذ معايير صارمة محددة من قبل المجموعة لإختيار وتأهيل الموردين، وأيضا بضرورة تنويع مصادر الإمداد.

وفيما يخص التقليل من المخاطر المالية المرتبطة بتغير أسعار الفحم في السوق الدولية، وللرفع من درجة الموثوقية بين الشريكين، يتم تنظيم عملية الشراء بين الشريك " JLEC " و المكتب الوطني " ONEE " وفق مسطرة طلب عروض من نوع (spot ou long terme)⁵⁵⁷ ووفق نموذج يصادق عليه المكتب الوطني للكهرباء. وينص عقد توريد الطاقة (PPA) على أن يستجيب هذا العطاء لمبدأ المنافسة، وللانتقاء المسبق، عبر تحديد عدد الموردين المحتملين في 15 مورد من بينهم ثلاث موردين يعينهم المكتب الوطني. بالإضافة إلى تنويع مصادر توريد الفحم إلى ثلاث دول مصدرة على الأقل⁵⁵⁸.

وبعد التقييم التقني والدراسة النهائية للعرض، يوقع الرئيس التنفيذي لشركة ورئيس وقود مدير المشتريات على مشروع العقد، الذي يرسل إلى المكتب الوطني من أجل الموافقة عليه خلال 7 أيام. وبعد مصادقة مدير المكتب الوطني، يرسل هذا الأخير رسالة الموافقة للشريك لإبلاغ المورد المختار بقبول عرضه. بالرغم من أن عملية تفرغ شحنات الفحم تتم من قبل إدارة الميناء وإدارة مرفأ الفحم. فإن الشركة (إدارة المشتريات) تتولى عملية الإشراف على تحديد المستويات الكمية والنوعية للفحم. كما تلتزم الشركة بتحديد الرسوم الجمركية الواجب أدائها، وتسديدها للمكتب الوطني بشكل شهري، مع احترام النظام الجمركي المطبق على الشركة والإعفاءات الضريبية بموجب قوانين الإستثمار⁵⁵⁹.

وفي الأخير يتم حساب معدل استهلاك الفحم، على أساس مستوى الكفاءة الطاقية المتفق عليها، وبناءا على ذلك يتم حساب تكاليف الطاقة الواجب أدائها من طرف (ONE). وفي حالة عدم احترام الشريك البنود المتعاقد عليها فيما يخص توريد الفحم، يؤدي تعويضات كشرط جزائي. وقد تم بالفعل أداء

⁵⁵⁷ تكون مشتريات الفحم عن طريق عقود طويلة الأجل (تصل إلى 55% في المتوسط على مدى السنوات الثلاث الماضية). وعقود فورية spot تصل على تغطية 45%.

⁵⁵⁸ Les principaux fournisseurs de jlec:

Glencore -Macquarie Bank-EDF-Bulk Trading- Trafigura- Suez AG -E.ON Energy Trading -BHP Billiton Noble -Flame-Energy Coal- EDF Trading

⁵⁵⁹ وقعت الشركة اتفاق الإستثمار مع الحكومة المغربية، بتاريخ 30 يناير 2007 ينص على الإعفاء من الرسوم الجمركية على قطع الغيار التي تم شراؤها في إطار برنامج لتحسين الإنتاجية لمحطة توليد الكهرباء الجرف الأصفر (أعمال الصيانة الرئيسية).

تعويضات جزائية للمكتب الوطني سنة 2008، بلغت قيمتها سبعة وثلاثون درهم، كنتيجة للإخلال بالبنود التعاقدية⁵⁶⁰.

وتجدر الإشارة إلى التذكير بالمخاطر المفضية إلى الإنهاء المبكر للعقد، فقد نظمها عقد توريد الطاقة الكهربائية لكل من الشركتين " JLEC5&6 " و" JLEC " حيث تطرق للعديد من حالات عدم توازن العقد، و إنهائه سواء من قبل المكتب "ONE" أو من قبل الشريك. على أن يبقى لهذا الأخير الحق في الإنهاء المبكر للعقد في حالات وقوع قوة قاهرة، أو حادث فجائي يؤدي إلى وقف عملية إنتاج الطاقة للوحدات (1 إلى 6) وبالتالي تؤدي هذه الأحداث إلى إنهاء عقود توريد الطاقة الكهربائية، كما هو متعارف عليه في الممارسة الدولية في إطار عقود الانتاج الكهربائي المستقل (IPP)⁵⁶¹.

ويترتب على إنهاء عقد التوريد، إنتهاء عقود المشاريع الأخرى وعقود التمويل التي تكون الشركة طرفا فيها. فمثلا عقد التشغيل والصيانة، يتعرض للإلغاء المبكر في الحالات التالية :

(أ) - إنهاء عقد توريد الطاقة الكهربائية من قبل الشريكين معا .

(ب) - فشل اي من الطرفين في تنفيذ مهامه، أو فشل في تحديد الطرف المتخلف خلال المدة المنصوص عليها لهذا الغرض

(ج) - قوة قاهرة مستمرة.

وبالإضافة إلى هذه المخاطر، توجد لا محالة مخاطر تؤثر في استمرارية إنتاج الكهرباء وهي مرتبطة بالتعديلات التشريعية والقانونية المتعلقة بالإطار القانوني المطبق على مشروع المركز الحراري، وذلك بعد التوقيع على عقد توريد الطاقة والعقود الملحقه.

ولتعزيز ثقة المستثمر في تدبير المركز الحراري وللمحد من مخاطر وقوع تغييرات قانونية قد تخل بمصلحة الشريك JLEC، وتخل بالتوازن المالي للعقد، عملت بنود عقد توريد الطاقة الكهربائية على تغطية هذه المخاطر بتوفير الحماية المقبولة في إطار الإنتاج الكهربائي المستقل. حيث ألزمت المكتب الوطني بسداد جميع تكاليف القدرة المتاحة من وحدات المركز الحراري بالرغم من وجود مخاطر تشريعية تهدد بوقف تشغيل هذا المركز. وحيث أن التشريع لا يسري بأثر رجعي، فإن الشريك لا يجب أن تتأثر وضعيته المالية وتصبح أسوأ حالا من الوضع قبل التعديل التشريعي المعمول به.

⁵⁶⁰ Note d'information – Introduction en bourse de Jorf Lasfar Energy Company

⁵⁶¹ IPP= Independent Power Producer (Producteur d'Electricité Indépendant).

وعلاوة على ذلك، فإن تطوير المشاريع المستقبلية للشركة يجب أن يكون وفقا لأي تعديلات تشريعية تتعلق بقطاع توليد الطاقة من قبل القطاع الخاص. وفي حالة الإنهاء المبكر للترتيبات التعاقدية من قبل المكتب الوطني للكهرباء، يقدم هذا الأخير تعويضات للشريك متفق عليها، وتحت ضمانات مقدمة من قبل الحكومة المغربية (رسالة الدعم الحكومي).

نافلة القول، من أهم المقومات الأساسية التي انبنى عليها عقد الشراكة بين المكتب الوطني للكهرباء والشريك JLEC، هي مبدأ تقاسم المخاطر. وهو محدد رئيسي تنبني عليه عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص (PPP) كما هو متعارف عليه في الأدبيات الإقتصادية لهذا النوع من العقود، وهو ميكانيزم لتحديد الكلفة مقابل الربح (Rapport coût-bénéfice) والتي هي ميزة خاصة لعقود PPP. لأن تقسيم المخاطر المحتملة، من الآليات المحفزة التي تجلب الشريك الخاص ليكون أكثر فعالية في تدبير المشروع.

وبصفة عامة، تم تقسيم المخاطر بين الشريكين تحديد أنواعها وتحميل المسؤولية عنها للطرف الأقدر على القيام بها، بأقل كلفة احتراماً لمبدأ الربح مقابل الكلفة. وهذا مما يعزز الكفاءة في تدبير مشروع الجرف الأصفر للطاقة من خلال تقسيم السليم للمخاطر. وهو ما يجعل عقود الشراكة ذات خصوصية متميزة عن باقي الطلبات العمومية الكلاسيكية.

ومما سبق، يمكن التساؤل عن ما هي الإضافات الجديدة التي جاء بها القانون الجديد رقم 12-86 المؤطر للشراكة بين القطاعين العام والخاص، في ظل ممارسة واقعية سبقت القانون بعشرين سنة من الأداء. وأيضا التساؤل عن حدود هذه الممارسة في ظل رهان الحكامة التديبيرية؟ وهذا ما سنحاول تحليله في المبحث الثاني.

المبحث الثاني: مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص- المحدودية و متطلبات الحكامة الجيدة

يتضح من خلال دراسة نموذج عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص للمركز الحراري الجرف الأصفر، أن الطلبات العمومية ذات النوع التشاركي تلعب دورا كبيرا في تنزيل الإستثمارات و مشاريع البنية التحتية، إذ تشكل الآلية المثلى لتحقيق المشاريع التنموية على أرض الواقع. فهي تساهم في تلبية الحاجيات العمومية من البنية التحتية الضرورية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، وتساهم في الروج الإقتصادي باستهلاكها لحجم كبير من الموارد الأولية والمصنعة وتعمل على تشجيع وإنعاش الاقتصاد الوطني وذلك بتحديث هياكله، وإقحام أكبر عدد من اليد العاملة في سوق الشغل، وتشجيع نشاط الشركات الصغرى والمتوسطة من خلال التعاقد من الباطن.

كما تستفيد الهيئات العمومية من الخبرات والإمكانات والكفاءات التي تتوفر لدى المقاولات الدولية بهدف تحقيق جودة المنتج والخدمة، مما يطرح بالضرورة مسألة إصلاح وتحديث أساليب وهياكل الإدارة العمومية، لتواكب التوجه الجديد في إشراك القطاع الخاص في تدبير مشاريع عمومية كبرى ذات مصلحة عمومية. لا يجادل أحد في العلاقة الترابطية بين مبدأ المنافسة وإشراك القطاع الخاص في المصلحة العمومية، و مبدأ الشفافية في مجال طلبات الشراء العمومي من نوع الشراكة، لكون كل واحد من المبدأين يشكل أساس وجود الآخر، وكذلك الأمر بالنسبة لعلاقتهم بالجودة، حيث تعتبر الشفافية و المساواة الإطار و المناخ الضامن لتحقيق الجودة⁵⁶².

من هذا المنطلق سنحاول في هذا المبحث دراسة أهم التحديات التي تواجه تنفيذ عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص، والتي استيقناها من التجربة النموذجية "الجرف الأصفر"، وهي من جهة تحديات مرتبطة بتدبير هذه العقود سواء من حيث الإطار القانوني المؤطر لها أو من حيث محدوديتها على مستوى النظام الإداري الذي يسيرها وما يثيره من إشكالية التحديث وشفافية تدبير المرفق العام لهذه المشاريع (المطلب الأول).

على أن نقدم مجموعة من السبل لعقلنة وحكامة تدبير عقود الشراكة، تماشيا مع ما جاء في ديباجة النص القانوني المتعلق بالشراكة بين القطاعين العام والخاص، الذي دعى إلى تكثيف الجهود من أجل حكامة جيدة في تلبية أفضل لتطلعات المواطنين فيما يخص البنيات التحتية والمرافق العمومية ذات الجودة وتطوير القدرة التنافسية للاقتصاد الوطني (المطلب الثاني).

⁵⁶² وهذا ما أكد عليه القانون الجديد لعقود الشراكة انطلاقا من الديباجة التي يستشف من مضمونها على أن الهدف الأساسي المتوخى من اللجوء إلى عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص.....- توفير خدمات وبنيات تحتية اقتصادية واجتماعية وإدارية ذات جودة وبأقل تكلفة..... تنمية نماذج جديدة لحكامة المرافق العمومية داخل الإدارات العمومية على أساس الفعالية".

❖ المطلب الأول: إكراهات تدبير عقود الشراكة "PPP" على ضوء نموذج

الدراسة "الجرف الأصفر للطاقة"

إن خصوصية عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص يجعل المشرع يقع بين مطرقة حماية المال العام و بين سندان المرونة اللازمة لتحقيق وبلورة مشاريع وبرامج التنمية على أرض الواقع. ولتحقيق هذا التوافق جاء الإطار القانوني الجديد رقم 86-12 مؤكدا على مبادئ الجودة والتنافسية والحكامة الجيدة، إلا أن الممارسة على أرض الواقع من خلال التجربة النموجية "الجرف الأصفر" تطرح مجموعة من الإشكالات التي تتباين فيما بينها، منها ما هو مرتبط بمحدودية الإطار القانوني والمؤسسي، ومدى تأثير ذلك على جودة وحسن تنفيذ عقود الشراكة بصفة عامة، وعلى عقد الشراكة الجرف الأصفر، موضوع الدراسات الميدانية (الفرع الأول).

ومنها هو مرتبط بطبيعة الإستثمار في عقود الشراكة، وما يثيره من إشكالات تتعلق بمضاهير قصور الأداء العمومي المستخلصة من نموذج المكتب الوطني للكهرباء موضوع الدراسة الميدانية باعتباره مؤسسة عمومية عهد لها بترجمة السياسات العمومية في مجال الطاقة الكهربائية، وتقدم خدمات عمومية في مجال البنية التحتية. (الفرع الثاني).

الفرع الأول: محدودية الإطار القانوني والتعاقدى لمشاريع الشراكة

قبل التطرق لإكراهات تدبير نموذج عقد الشراكة "الجرف الأصفر للطاقة"، ارتأينا تقديم مجموعة من الإشكالات المرتبطة بالنص التشريعي المؤطر لعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص، باعتباره أكبر عائق وأهم إكراه واجه تنفيذ عقد الجرف الأصفر للطاقة، هو غياب نص تشريعي يوجه ويقنن جل مراحل الإشراف على هذا المشروع. وبالتالي، فإن أي نقص أو اختلال أو سوء تفسير للنص القانوني، سيؤثر لا محالة في جودة وحسن تدبير المكتب الوطني للكهرباء لعقد الشراكة "الجرف الأصفر".

وأیضا من أجل تناسق فقرات هذا الفصل، مع ما تم تقديمه في الفصل الأول من تأصيل قانوني لعقود الشراكة، سنعمل في (الفقرة الأولى)، على تقديم ملاحظات حول الإطار القانوني رقم 86-12، باعتباره مؤشر قانوني لضمان توازن المصلحتين العامة والخاصة في إنجاز المشاريع التنموية. غير أن هذا الإطار يتسم أيضا بالمرونة والنقائص سواء على المستوى القانوني و المؤسسي. على أن نحلل في (الفقرة الثانية) أهم معيقات تدبير نموذج عقد الشراكة "الجرف الأصفر" وذلك في الشق المتعلق بمستوى الممارسة الواقعية، وتقديم أهم الملاحظات المستقاة من أرض الواقع والتي تحد من جودة تدبير عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص.

الفقرة الأولى: ثغرات مرتبطة بالإطار القانوني والمؤسسي

بما أن نظام عقود الشراكة هو الإطار القانوني الذي يحكم كيفية إنفاق الأموال العمومية المخصصة لمشاريع البنية التحتية أي الميزانية المخصصة للتجهيز، وبالتالي فإن فعالية أداء المرفق العمومي وأداء المتعاملين المتعاقدين من جهة، وحماية المال العام من جهة أخرى مقرون بفعالية الإطار القانوني المنظم لعقود الشراكة وبطبيعة الإطار المؤسسي، فماهي محدودية هاذين الإطارين في حكمة تدبير عقود الشراكة عامة، ونموذج عقد الجرف الأصفر موضوع الدراسة الميدانية؟

أولاً: إكراهات قانونية

يثير وضع إطار قانوني متعلق بعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص عددا من المخاوف بخصوص تراجع الدور السيادي للدولة، وتملصها من مسؤولياتها تجاه الخدمات خاصة الإجتماعية منها. وبالتالي كما أشار المجلس الإقتصادي والإجتماعي⁵⁶³، هناك خطر اجتماعي، و تخوف مرتبط بالمحافظة على المبادئ التقليدية للمرفق العام، من ولوج جميع المواطنين إلى الخدمات العمومية الأساسية، و مجانية هذه الخدمات في قطاعي التعليم والصحة، خاصة والإنعكاسات السلبية لتجربة التدبير المفوض، وما عرفته من زيادات في الأسعار، وسوء تدبير إداري ومالي⁵⁶⁴.

وعلى العموم أثارت إنتباه الباحثة مجموعة من الملاحظات والمؤخذات على مضامين الإطار القانوني رقم 12-86 والتي تفتح باب الغموض والإلتباس القانوني الذي قد يؤثر على حكمة تفعيل النص القانوني وتنزيله على أرض الواقع، وعلى حكمة وجودة تنفيذ المشاريع التشاركية التي خاضها المغرب، من بينها نموذج الشراكة " الجرف الاصفر للطاقة". والملاحظات هي كالتالي :

• بالنسبة لتحديد الشخص العام، عمل القانون رقم 12-86 على تحديده في الدولة والمؤسسات والمقاولات العمومية التابعة للدولة. فحين أن مفهوم «المقاولات العمومية» يحتاج إلى تدقيق أكثر، فإما أنه يقتصر على الأشخاص العموميين المنتمين إلى القانون العام، أو أنه يدمج الأشخاص المعنويين المنتمين إلى القانون الخاص، الذين يكون رأسمالهم عموميا مائة بالمائة (الوكالة المغربية للطاقة الشمسية أو المكتب

الشريف للفوسفاط)⁵⁶⁵.

⁵⁶³ رأي المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حول مشروع القانون رقم 12-86 المتعلق بالشراكة بين القطاعين العام والخاص، إحالة ذاتية رقم 2014/9.

⁵⁶⁴ للمزيد من المعلومات انظر: تقرير المجلس الأعلى للحسابات حول التدبير المفوض للمرافق المحلية، أكتوبر 2014.

⁵⁶⁵ رأي المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حول مشروع القانون رقم 12-86 المتعلق بالشراكة بين القطاعين العام والخاص، إحالة ذاتية رقم 2014/9.

• على مستوى استعمال كلمة شخص معنوي عام في مجال الطلبات العمومية، هناك تعدد في استعمال مرادفات تعني الشخص العام، فتارة يستعمل كلمة الشخص العام كما هو محدد في القانون رقم 12-86، وتارة يسمى بالسلطة المختصة كما هو الشأن في المرسوم التطبيقي (13 ماي 2015) للقانون السالف الذكر⁵⁶⁶. وتارة يستعمل مرادف الإدارة العمومية كما هو محدد في مرسوم 21 شتنبر 2015 المتعلق باللجنة الوطنية للطلبات⁵⁶⁷، بالإضافة إلى إسم صاحب المشروع، أو السلطة المختصة كما هو الشأن في مرسوم الصفقات العمومية⁵⁶⁸ أو كلمة المفوض كما هو الشأن في قانون التدبير المفوض.

من أجل توحيد معاني ومصطلحات قانونية تهم وتعني الطلبات العمومية، يستحسن توحيد المرادفات التي تهم مجال الطلبات العمومية، وذلك لتبسيطها أمام جميع المقاولين المستثمرين. كما ينتظر الإسراع في وضع مدونة خاصة تجمع كل النصوص القانونية الخاصة بالطلبات العمومية بشتى أنواعها، وذلك تماشيا مع إصلاحات التبسيط وجودة وتوحيد النصوص القانونية الخاصة بمشاريع الإستثمار العمومي .

• بالنظر إلى مجموعة من القوانين القطاعية التي تنظم عقود الاستغلال، كما هو الشأن فيما يتعلق باستغلال الموانئ (القانون رقم 15.02)، والإنتاج الكهربائي الخاص (قوانين المكتب الوطني للكهرباء)، وإنتاج الطاقات المتجددة (القانون رقم 13.09، والقانون رقم 09 - 57 المتعلق بإحداث الوكالة المغربية للطاقة الشمسية) وغيرها من النصوص القانونية، يثار غموض حول مدى ملاءمتها، وارتباط مضامينها مع القانون الجديد المؤطر للشراكة.

• لم يؤخذ بعين الاعتبار لا في القانون المؤطر للشراكة ولا في مرسومه التطبيقي، البعد الإجتماعي وحماية استمرارية الخدمة العمومية، سواء على مستوى التقييم القبلي، أو على مستوى تنظيم بنود العقد وحالات الفسخ، لأن الخطر الاجتماعي، المرتبط بإنهاء الخدمة العمومية في حالة حدوث مشكل في العمل، أو نتيجة قوة قاهرة، يجب أن تتم تغطيته أثناء مسطرة الإسناد.

• بالنسبة للمرسوم (13 ماي 2015) بتطبيق القانون رقم 86.12 المتعلق بعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص، يلاحظ قصوره عن تغطية مجموعة من الإجراءات التي تعد أساسية لتقنين هذه التجربة، والتي تهم بالخصوص مهام التتبع والمراقبة، بخلاف مساطر الإسناد التي وضع شروطها واجال تطبيقها ونشرها. فقد أنتهت مواد المرسوم عند كيفية تحديد المنحة الجزافية دون تحديد كفاءات مراقبة وتتبع وحكمة هذه العقود. فلم يرقى المرسوم التطبيقي للأهداف والمبادئ المنصوص عليها في القانون رقم 12-

⁵⁶⁶ مرسوم رقم 2.15.45 صادر في 24 من رجب 1436 (13 ماي 2015) بتطبيق القانون رقم 86.12 المتعلق بعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص. الجريدة الرسمية عدد 6365 الصادرة بتاريخ 13 شعبان 1436 (فاتح يونيو 2015).

⁵⁶⁷ مرسوم رقم 2.14.867، الصادر بتاريخ 21 شتنبر 2015، الجريدة الرسمية، عدد 6368، بتاريخ 28 شتنبر 2015.

⁵⁶⁸ مرسوم رقم 2.12.349 صادر في 8 جمادى الأولى 1434 (20 مارس 2013)، الجريدة الرسمية عدد 6140 الصادرة بتاريخ 23 جمادى الأولى 1434 (4 أبريل 2013).

86، والتي تهم تقاسم المخاطر المرتبطة بها ما بين القطاعين العام والخاص⁵⁶⁹، بحيث لم يضع لا النص القانوني ولا المرسوم التطبيقي له ، أي شرح أو تحديد لنوع المخاطر التي تؤثر لا محالة في توازن العقد، والتي قد تؤثر في تزايد نفقات الشخص العام ، إذا لم يتم توزيعها توزيعاً أمثل.

كما تم التغافل في المرسوم التطبيقي، على تحديد شكل و أوجه المراقبة والتدقيق في عقود الشراكة، فحين نصت المادة 18 من القانون رقم 86-12⁵⁷⁰ على مراقبة أهداف حسن الأداء، نجد عند قراءتنا للنص القانوني التطبيقي، غياب أي إشارة تنظم أو توضح كيفية مراقبة تنفيذ العقود، لتترك المجال لحرية الشخص الخاص في أن يضع ما يناسبه من وثائق تدل على تنفيذ التزاماته. بالإضافة إلى عدم تحديد نوع هذه الوثائق بل حتى مضامين وموضوعات هذه التقارير التي نصت عليها المادة 18 من القانون 86-12.

• غياب هيئات التدقيق، بحيث نصت المادة 28 من الإطار القانوني لعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص، على إلزامية التدقيق، فحين لم يشر أي بند من بنود المرسوم التطبيقي لهذا القانون، للجهة المكلفة بالتدقيق، ولا بتحديد نوعيته، وطرق تنفيذه.

• عندما تحدث المشرع عن اشهار طلب العروض في جريدتين توزعان على الصعيد الوطني⁵⁷¹، فإن المشرع لم يلزم الشخص العام صاحب المشروع بتحديد الجريدتين. وهذا ما يشكل عبئاً على المقاولين حيث أنه يتوجب عليه مراقبة كل الجرائد الوطنية وبشكل يومي، الشيء الذي يمس قواعد المنافسة، وبالتالي يجب الزام الادارة صاحبة المشروع بتحديد الجريدتين مسبقاً. أضف إلى ذلك أن المشرع لم يحدد الجزاء الذي يمكن ان يترتب على الإخلال بمبدأ الإشهار، في حالة عدم نشر إعلان طلب العروض في البوابة الإلكترونية، وهذا ما يعتبر إخلال بالضمانات القانونية لتنزيل مبدأ الشفافية، والتنافسية في طلبيات الشراء العمومي.

⁵⁶⁹ أنظر ديباجة القانون رقم 86-12.

⁵⁷⁰ " يراقب الشخص العام تنفيذ عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص و مدى احترام الشريك الخاص لا سيما لأهداف حسن الأداء وجودة الخدمة المتفق عليها وكذلك الشروط المتعلقة بلجوء الشريك الخاص لمقاولات أخرى من أجل تنفيذ العقد.....ينص عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص على كيفية تطبيق هذه المراقبة..... ولهذا الغرض، يضع الشريك الخاص تحت تصرف الشخص العام أي وثيقة أو معلومة ضرورية لمراقبة تنفيذ عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص..... يطلع الشريك الخاص بصفة منتظمة الشخص العام عن تقدم تنفيذ عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص عبر تقرير يوجهه سنويا إلى الشخص العام. "

⁵⁷¹ المادة 12 من مرسوم 13 ماي 2015: " ينشر إعلان الإشهار في الموقع الإلكتروني للشخص العام المعني وفي جريدتين على الأقل توزعان على الصعيد الوطني تختارهما السلطة المختصة المعنية، تكون إحداها باللغة العربية والأخرى بلغة أجنبية. ينشر إعلان الإشهار بلغة نشر كل من الجريدتين.

دون الإخلال بمقتضيات المادة 147 من المرسوم رقم 2.12.349 الصادر في 8 جمادى الأولى 1434 (20 مارس 2013) المتعلق بالصفقات العمومية، ينشر أيضا إعلان الإشهار في بوابة الصفقات العمومية.

ويمكن كذلك تبليغ الإعلان إلى المترشحين المحتملين وأيضا إلى الهيئات المهنية، عند الاقتضاء، بنشره في الجريدة الرسمية الخاصة بالإعلانات القانونية والقضائية والإدارية أو في نشرات متخصصة أو بآية وسيلة إشهارية أخرى لا سيما الكترونيا.

وبالنظر إلى هذه النقائص على مستوى النص القانوني، والتي تثير إشكالات الغموض، كما تثير جدلا حول إمكانية التنفيذ الجيد لمشاريع الشراكة، وجب إعادة النظر في تنقيح وتعديل هذه المواد القانونية، حتى تضمن تنزيل مبادئ الشفافية، وتنمية نماذج جديدة لحكامه المرافق العمومية داخل الإدارات العمومية على أساس الفعالية.

ثانيا: إكراهات مؤسساتية:

• تثير إشكالية المأسسة لمفهوم الشراكة في العقود الإدارية، تداخل العديد من المؤسسات والمساطر والإجراءات القانونية، والتي تتداخل فيما بينها، بحكم مرونة مفهوم الشراكة بين القطاعين العام والخاص، والتي تهم أشكالا متعددة من التقنيات الإدارية، منها الصفقات العمومية، والتدبير المفوض، والوكالة، وشركات التنمية، والإمياز، والتي قد نشاهد تطبيق بعضها من طرف شخص عمومي واحد. كما هو شأن المكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب، فهو يلجأ إلى أسلوب الوكالة والتدبير المفوض في مسألة توزيع الكهرباء، والشراكة بين القطاعين العام والخاص والإمياز في مسألة إنتاج الطاقة الكهربائية. وهذا يدل عن عدم وجود مؤسسات وفاعلين في مجال التخطيط لوضع استراتيجية إشراك القطاع الخاص في الخدمات العمومية، وتحديد الغاية والحاجيات والأهداف من سلوك الشخص العام لأسلوب الشراكة مع القطاع الخاص.

• يلاحظ فراغ قانوني على مستوى تأسيس لهيئة وطنية تتكلف بوضع استراتيجية والتخطيط لمشاريع الشراكة خاصة ذات الإستقطاب الأجنبي. بل حتى الخلية المكلفة بعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص التابعة لمديرية المنشآت العامة و الخوصصة التي أنشئت منذ 2010، لم يتم ذكرها على مستوى النص القانوني والمرسوم التطبيقي، بالرغم من أنها تشرف على مسطرة التقييم وإسناد وتتبع مشاريع الشراكة، لكن لا يمتد اختصاصها إلى ضبط ومراقبة هذه المشاريع، و تقييم أثرها ومردوديتها سواء على مستوى الخدمة المقدمة، أو على مستوى الأداء المالي. كما أن هذه الخلية لن تكون بديلا عن القطاعات الوزارية المؤسسات والمقاولات العامة التي تظل في جميع الظروف مسؤولة عن مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص.

وتجدر الإشارة أن القانون رقم 12-86 لم ينص على إحداث أي لجنة خاصة بالشراكة بن القطاعين العام والخاص، ليتدارك الأمر في نص المرسوم التطبيقي مرسوم (13 ماي 2015)⁵⁷²، على إحداث لجنة

⁵⁷² المادة 2 من المرسوم رقم 2.15.45 صادر في 24 من رجب 1436 (13 ماي 2015)، حيث نص على إحداث لجنة وزارية لدى الوزير المكلف بالمالية تسمى بعده "لجنة الشراكة بين القطاعين العام والخاص"

وزارية تتولى مراقبة وإبداء الرأي المعطل في مساطر الإسناد والتقييم القبلي ودراسة الجدوى من الشراكات، بحيث لا يمتد اختصاصها إلى مراقبة التنفيذ والتتبع وتقييم المشاريع.

• تثير مسألة الإطار المؤسسي، ووضع استراتيجية للشراكة بين القطاعين العام والخاص، غياب منظور تشاركي يتوخى التنسيق مع جل الفاعلين الإقتصاديين من أجل بلورة استراتيجية شاملة لتطوير مشاريع الشراكة، وخلق القيمة المحلية المضافة، وذلك بإشراك المقاولات الوطنية المقاولات الصغرى والمتوسطة على وجه الخصوص في مسألة التخطيط ووضع هذه الإستراتيجية.

• يلاحظ أيضا تداخل بين بعض المؤسسات والهيئات المكلفة بالإستثمار خاصة الإستثمار الأجنبي مع أهداف مشاريع الشراكة التي تستهدف رؤوس أموال أيضا أجنبية، وهي اللجنة الوزارية المشتركة للإستثمارات، ومديرية الإستثمار بوزارة الاقتصاد والمالية، والوكالة المغربية لتنمية الإستثمار. بحيث يساهم ذلك في خلق تداخل في الإختصاص بين وزارة الاقتصاد والمالية ، ووزارة التجارة والصناعة والاقتصاد الرقمي وبين الوزارة المكلفة بالحكامة والشؤون العامة⁵⁷³.

• كما يلاحظ تداخل في الإختصاص بين اللجنة المحدثة من طرف وزارة الإقتصاد والمالية المكلفة بتتبع الإستثمارات الخارجية وبين اللجنة المحدثة من قبل وكالة تنمية الاستثمار والمسماة لجنة الرعاية " والمكلفة بالبحث عن حلول للمشاكل التي تعترض المشاريع الإستثمارية الأجنبية الموافق عليها⁵⁷⁴.

• غياب انسجام وتوزيع فعلي للأدوار بين جل المؤسسات الحكومية في مشاريع الإستثمار الأجنبي، ومشاريع الشراكة المتعاقد بشأنها، والتي لا يوجد أي تحديد لصلاحيات كل جهة⁵⁷⁵. وهو ما رأيناه في نموذج الدراسة الميدانية "الجرف الأصفر" بحيث يمكن لهذا الواقع أن يخلق التباس لدى الشركاء، ويؤدي إلى تداخل الإختصاصات بين جميع المتدخلين في مراحل الشراكة، مما يؤثر سلبا على مبدأ الحكامة الجيدة لهذه المشاريع.

573 التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات، 2015.

574 التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات برسم السنة 2015.

575 فمثلا قد لاحظ المجلس الأعلى للحسابات في تقريره السنوي 2011، أن مشاريع الشراكة التي أبرمتها وكالة التنمية الفلاحية في إطار مخطط المغرب الأخضر، اتسمت بتعدد الفاعلين، وكالة التنمية الفلاحية، ومديرية الاملاك العامة، ولجنة التتبع واللجنة المشتركة بين الوزارات ، وكذا الدولة المغربية ممثلة في وزارة الفلاحة والصيد البحري، ووزارة المالية. المصدر: التقرير السنوي للمجلس الاعلى للحسابات برسم السنة 2011، ص 77 و78.

وقد صنف المغرب في تقرير لمنظمة (OCDE) ⁵⁷⁶ من حيث المخاطر القانونية والمؤسسية، التي تعتبر عقبات وحواجز أمام فعالية عقود الشراكة بمعدل 71٪ بالمقارنة مع مصر 52٪ و 65٪ في تونس و 64٪ الأردن.

ومن كل ما سبق، يتأكد ضعف المأسسة والتخطيط لبرامج والإنسجام بين الهيئات الحكومية المكلفة بالاستثمار أو بإشراك القطاع الخاص، سواء الوطني، أو الأجنبي في مشاريع تنموية ترتبط بالأساس بالسيادة الوطنية. فالإطار المؤسسي هو أمر حاسم للشراكات بين القطاعين العام والخاص، على الرغم من أولوية التحليل المالي وتقييم الآثار الاقتصادية والشروط المالية والمخاطر المرتبطة بعقود الشراكة بحكم ارتباطها بالأسواق العامة والاستثمار الأجنبي، وكذلك التشريع القطاعي.

غالبا ما يكون الأمر غير كافي في جميع مراحل عملية الشراكة بين القطاعين العام والخاص، فلإنجاح هذه المشاريع، لابد من إطار قانوني ومؤسسي وتنظيمي واضح وشفاف يضمن الثقة بين المتعاقدين، ويساعد أيضا على تقليل مخاطر الفساد ومنع السلوك غير الأخلاقي، ويمكن من توحيد العقود لتحسين شفافيته وتخفيض تكاليفها المالية ⁵⁷⁷.

وبالتالي فكل هذه المعوقات تؤثر لا محالة على شفافية وجودة تنفيذ عقود الشراكة المبرمة من قبل الدولة أو مرافقها العمومية، وعلى نموذج مشروع الجرف الأصفر للطاقة موضوع الدراسة الميدانية، بحيث بالرغم من وضع إطار قانوني جديد (12-86) يوحد جميع الطلبات التشاركية التي تقوم بها الدولة أو منشآتها العمومية. إلا أنه جل الإكراهات السابقة الذكر، إذا لم يتم العمل على تفاديها والتقليل منها ستشكل حاجزا أمام فعالية المكتب الوطني- بصفته مرفقا عاما في القطاع الكهربائي، في التخطيط و وضع استراتيجية في مجال الإستثمار في الطاقة الكهربائية وإشراك القطاع الخاص سواء في مجال الإنتاج المستقل للكهرباء أو في مجالات النقل والتوزيع. وأيضا ستمثل عائقا أمام تحسين أدائه وإصلاح وضعيته المالية الحرجة، مما سيؤثر على ضمانات جودة التدبير من حيث التخطيط و التتبع والمراقبة وتقييم جل مشاريع الشراكة و قياس أثرها على الصالح العام وعلى المالية العمومية .

⁵⁷⁶ Les partenariats public-privé dans la région MENA : Manuel pour les décideurs publics; Manuel ISMED de l'OCDE. 2015; p55.

⁵⁷⁷ Les partenariats public-privé dans la région MENA : op.cit ; p 39.

الفقرة الثانية: معيقات التدبير المالي لنموذج الجرف الأصفر للطاقة

تعتبر عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص، عبارة عن ترتيبات تعاقدية ومالية معقدة، بحيث يصعب على الحكومات تدبيرها بنفس طرق تدبير العقود التقليدية، لما تتطلبه من مهارات ومعارف لازمة لهيكله المعاملات المالية وإدارتها خلال مدة العقد. فمن خلال دراستنا لنموذج الجرف الأصفر للطاقة، يمكن القول أنه يصعب على الهيكل الإداري القائم على أساليب تقليدية في أداء خدماته العمومية، خاصة إذا تميز بمحدودية وإكراهات على مستوى التدبير والتخليق الإداريين، أن يواكب تدبير عقود ذات خصوصيات وتقنيات إدارية ومالية ومحاسبية جد عالية، وذات أخطار على الميزانية والتوازنات الماكرو الإقتصادية للدولة. بحيث بالإضافة إلى الإلتزامات التعاقدية، ذات مخاطر على المالية العمومية، هناك مخاطر مرتبطة بتدبير التدفقات المالية، ذات مخاطر على الميزانية العامة.

أولاً: مخاطر الإلتزامات التعاقدية على المالية العمومية

اقترن مشروع الجرف الأصفر للطاقة " JLEC " بتجهير البنية التحتية في مجال الطاقة الكهربائية للمغرب، وبتخفيض نسبة التبعية وتحقيق الإستقلال الطاقوي للمغرب، بحيث ارتبطت بعض الإلتزامات التعاقدية للمشروع بمخاطر مختلفة، بما في ذلك على سبيل المثال مخاطر الحصول على كل التراخيص المطلوبة للبناء وتراخيص دراسة التأثير، ومخاطر تقلب أسعار السوق، ومخاطر صرف العملة، ومخاطر انعدام الموازن المالية. إذ يمكن القول أن الإختلاف بين المشاريع المنفذة بالطرق التقليدية ومشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص، تفسح المجال أمام الشخص العام لإقتسام مزيد من المخاطر مع أشخاص القطاع الخاص، وفي الوقت نفسه نجد أن سوء تصميم الشراكات بين القطاعين العام والخاص قد يؤدي إلى تعرض الشخص العام لقدر أكبر من المخاطر نظراً لما تنطوي عليه هذه الشراكات من ترتيبات تعاقدية طويلة الأجل.

ينطوي المبدأ الأساسي لإقتسام المخاطر على تحمل كل طرف المخاطر التي يكون أكثر قدرة على إدارتها، بحيث عند دراستنا لمشروع الشراكة " الجرف الأصفر " نجد الشريك الخاص " JLEC " تحمل مخاطر البناء والتشغيل، فحين تحمل الشريك العام، المكتب الوطني للكهرباء المخاطر التي تخضع لسيطرته كالمخاطر السياسية والتنظيمية⁵⁷⁸، بالرغم من وجود مخاطر أخرى يستطيع التأثير فيها ولكنه قد يتحملها أو لا يتحملها - مثل مخاطر الطلب و سعر الصرف والقيمة المتبقية. وقد اختلفت البلدان في كيفية تعاملها مع شروط اقتسام المخاطر، والمغرب من خلال نموذج عقد الجرف الأصفر للطاقة بدوره ترك

⁵⁷⁸ Les partenariats public-privé en europe central: these pour le doctorat en sciences économiques, universite paris viii saint denis-vincennes Sciences Economiques.2010/p144.

المجال لحرية المتعاقدين في تنظيمها وتوزيعها بحسب طبيعة كل مشروع، بالرغم من ضرورة تحديد مسؤولية الشخص العام في الحد من بعض المخاطر- كما رأينا في مخاطر مشروع المركز الحراري للجرف الأصفر- التي قد تؤدي إلى رفع تكاليف العقد، والإخلال بالتوازن المالي والاقتصادي للعقد، وتحميل الشخص العام تكاليف إضافية تثقل كاهله، كما تؤثر على الميزانية العامة للدولة من خلال إعاناتها لهذه المشاريع، ومساعدة الجهاز الإداري القائم بهذه المشاريع.

ومن جهة أخرى، تمثل الضمانات الحكومية أحد أشكال الدعم الحكومي المشروعة لإستثمارات البنية التحتية عندما تكون الحكومة في وضع يؤهلها لتوقع المخاطر والسيطرة عليها، وبالتالي التقليل من تكلفتها. وكما رأينا في رسائل الضمان الحكومي المقدمة للشريك الخاص "JLEC"، بحيث يعطي هذا الضمان للشركة الحق في الانتفاع المرتبط بالمركز الحراري للجرف الأصفر، وبالرصيف المخصص للفحم الحجري، وأيضا يتعلق بضمان أداء المبالغ المنصوص عليها في عقد الشراكة " عقد توريد الطاقة الكهربائية"، في حالة إنهاء المكتب لعقد توريد الطاقة قبل الأجل المحددة. غير أن مثل هذه الضمانات تخلق بعض المتاعب من حيث عدم خضوعها عادة لنفس درجة الفحص الدقيق عند إعداد الموازنة مقارنة بالإنفاق العادي.

وتتفاقم هذه المتاعب مع ما يترتب غالبا على هذه الضمانات من آثار بالغة على المالية العامة، تزداد حدتها على وجه الخصوص أثناء الأزمات. وهنا أقدم كمثال مرسوم رقم 2.15.378، بضمان قرض بمبلغ 324 ألف مليون أورو (324,000,000 أورو) منحة المؤسسة (KFWJLEC) للوكالة المغربية للطاقة الشمسية (نور) لتمويل مشروع الطاقة الشمسية بورزازات - محطة نور III⁵⁷⁹. بحيث يلاحظ أهمية المبالغ موضوع الضمانة ومخاطرها، مما يقتضي هذا الأمر إعطاء أولوية لوضع سياسة استشرافية بالنسبة للضمانات، يشترط فيها توخي الشفافية في مجال المالية العامة.

ومن خلال ماسبق، يجب أن تكون الضمانات جيدة التصميم ومحددة النطاق والمدة الزمنية⁵⁸⁰، كما ينبغي للشخص العام بصفة خاصة تجنب تقديم ضمانات أو سع نطاقا مما ينبغي لتحقيق أهدافها. فالضمانات الجزئية يمكن أن تسهم في تقليل الخطر المعنوي وتحد من سوء الاختيار، كما أن أسبقية الشخص العام في تحصيل استحقاقاته المالية من مشروع الشراكة ومن الأصول عند العجز عن السداد

⁵⁷⁹ المرسوم رقم 2.15.378، الصادر بتاريخ 19 ماي 2015، الجريدة الرسمية، عدد 6365 الصادرة بتاريخ فاتح يونيو 2015.

⁵⁸⁰ Les partenariats public-privé en europe central: these pour le doctorat en sciences économiques, universite paris viii saint denis-vincennes Sciences Economiques.2010/p145.

من الآليات التي توفر الحافز للقطاع الخاص على إدارة المخاطر بكفاءة وتقلل من احتمالات تعرض الشخص العام للمخاطر، وفي النهاية تحد من آثار الضمانات واجبة السداد على المالية العامة⁵⁸¹.

ثانيا: صعوبة تدبير التدفقات المالية وتأثيرها على الميزانية العامة

أكدت مجموعة من التقارير الخاصة بالاستثمار وعقود الشراكة⁵⁸²، أنه لا يوجد معيار محاسبي دولي شامل للشراكة بين القطاعين العام والخاص، ليظل هاجس تحقيق مردودية الإنفاق، هو الهدف من تصميم هذه الشراكات، مما يحجب معه معرفة الإنعكاسات المالية لمشاريع الشراكة على المالية العمومية في المديين المتوسط والبعيد⁵⁸³، أضف إلى ذلك صعوبات تحليل إمكانية استمرار الدين المتعلق بتنفيذ هذه الشراكات⁵⁸⁴. فبالنسبة لعقد الشراكة " الجرف الأصفر " ولضمان توازن العقد اقتصاديا وعم تحميل الميزانية العامة تكاليف مالية إضافية، ينبغي أن يدخل في حساب النفقات الأولية المستقبلية كل مدفوعات الحكومة المستقبلية بموجب عقود هذه الشراكات، وكذا المدفوعات المستقبلية المتوقعة والناشئة عن الضمانات واجبة السداد، كما ينبغي فصل عنصر خدمة الدين ودمجه في إجمالي مدفوعات الفائدة واستهلاك الدين المتوقعة⁵⁸⁵

ومن كل هذا يلاحظ صعوبة تحديد حجم الإلتزامات الإحتمالية المرتبطة بالشراكات بين القطاعين العام والخاص على نحو موثوق، لأن الإلتزامات الإحتمالية هي تكاليف يتعين على الشخص العام أو الحكومة دفعها إذا وقع حدث فجائي معين أو قوة قاهرة. و كما رأينا في الدراسة الميدانية، وهي حالات مرتبطة بالمخاطر الصناعية المرتبطة بتشغيل المركز الحراري، وتؤثر على معدل القدرة أو الإتاحة للوحدات 1-6، ويعتبر هذا المعدل مؤشر رئيسي للأداء الصناعي يؤثر جزئيا أو كليا على مستوى إنتاج الكهرباء من المركز الحراري للجرف الأصفر، لذا فهي ليست مثبتة بعد كإلتزامات مالية.

وتنشأ أيضا هذه الإلتزامات أساسا عن التعويضات الناجمة عن نظم التأمين الحكومية، بما في ذلك التأمين على الودائع والتأمين ضد مخاطر الحروب، وكل أشكال التهديد الأمني، وقد تنشأ أيضا نتيجة الكفالات والتعويضات التي تقدمها الحكومة، فضلا على الدعاوى القضائية القائمة والمحتملة ضد الشخص العام.

581 الاستثمار العام والشراكة بين القطاعين العام والخاص: دراسة لصندوق النقد الدولي، سلسلة قضايا اقتصادية، عدد 40، سنة 2007. ص 12

582 الاستثمار العام والشراكة بين القطاعين العام والخاص: دراسة لصندوق النقد الدولي مرجع سابق، ص 13

583 الاستثمار العام والشراكة بين القطاعين العام والخاص: دراسة لصندوق النقد الدولي مرجع سابق، ص 14.

584 المكتب الإحصائي الأوروبي يرى أن بوسع البلدان اعتبار أي مشروع للشراكة بين القطاعين العام والخاص مشروعا استثماريا خاصا إذا اعتبره الجهاز الإحصائي الوطني (معظم) مخاطر البناء و إما مخاطر إتاحة الخدمة (استمرار إتاحة الخدمة) أو مخاطر الطلب إلى الشريك من القطاع الخاص. ونظرا لأن القطاع الخاص يتحمل عادة مخاطر البناء وإتاحة الخدمة، فالمرجح أن تعامل معظم الشراكات بين القطاعين كاستثمارات خاصة. أنظر الاستثمار العام والشراكة بين القطاعين العام والخاص: سلسلة قضايا اقتصادية، عدد 40، صندوق النقد الدولي، 2007. ص 14.

585 الاستثمار العام والشراكة بين القطاعين العام والخاص: دراسة لصندوق النقد الدولي مرجع سابق، ص 14.

ومن الإكراهات المالية أيضا، كما رأينا في نموذج الدراسة (الجرف الأصفر)، صعوبة تحليل توقعات خدمة الدين، في ظل ضغوطات تنفيذ الإلتزامات المتوقعة والمرتبطة بالضمانات، وفي ظل تقلب الأوضاع المالية المستقبلية، الناتجة عن مخاطر تغير الأسعار (أسعار الفحم) ومخاطر تقلب سعر صرف العملات⁵⁸⁶.

فإذا تبين من تحليل إمكانية استمرار الدين أن البرنامج المقترح للشراكة ينطوي على مخاطر كبيرة، يتعين على المكتب الوطني للكهرباء، أن ينظر في فرض حد أقصى لحجم البرنامج الكلي. ويمكن الإستفادة من تحديد هذا الحد الأقصى على نحو يتناسب مع قدرة المكتب ودعم الدولة، على خدمة التزاماته المستقبلية بموجب برنامج الشراكة، والتي يمكن استبدالها بمستوى تدفقات إيراداته المستقبلية. فعلى سبيل المثال، أصدرت البرازيل قانونا للشراكة بين القطاعين العام والخاص يحظر الشروع في عمليات شراكة جديدة إذا ما تجاوز تيار المدفوعات المتوقعة بموجب البرنامج نسبة قدرها 1% من إيرادات الحكومة في أي سنة مقبلة⁵⁸⁷.

وهذا يدفع بالقول، أنه كلما ازداد عبء المديونية، كلما قلت فرص إنشاء مشاريع الشراكة، أو تضطر الدولة معها زيادة نسبة القروض لتعبئة إيرادات للإستثمار. وهو ما ينطبق على الوضع الحالي للمكتب الوطني نموذج الدراسة فجميع مشاريعه التشاركية لم تخضع للتخطيط ولا لرؤية استراتيجية، فمنذ التسعينيات، - بداية مسلسل خوصصة القطاع العام .

وبالرغم من إنجازه استثمارات تشاركية مهمة، لا زالت أوضاعه المالية جد حرجة، ولا زال يعاني عجزا ماليا، يكلف خزينة الدولة ملايين الدرهم لتحسين مديونته الحادة، مما يبقي التساؤل مشروعا عن جدوى تحرير قطاع الكهرباء أمام المنافسة العالمية؟ وما هي النتائج التي حققها المكتب الوطني، على مستوى الكلفة المالية لإنجاز مشاريع الشراكة؟ وكيف تمت الموازنة بين قدراته المالية لتحقيق اكتفاء ذاتي من الطاقة الكهربائية، وبين حجم الإستثمارات سواء الوطنية أو الدولية التي أنجزها بمشاركة مع القطاع الخاص؟

ومن خلال تجربة المكتب الوطني للكهرباء في إنجاز مشاريع الشراكة، نخلص للقول، أنه في ظل غياب تقييم حقيقي على مستوى الإستثمارات التشاركية التي أنجزها المكتب الوطني، خاصة استثمارات الإنتاج المستقل للكهرباء، يمكن أن تكون خيارات إنجاز مشاريع الشراكة متاحة أكثر في إطار وضعية مالية إيجابية للمكتب، تمكنه من الحصول على تمويل إضافي بشروط ميسرة على أساس مستمر، وعلى النحو الذي يتماشى مع إمكانية استمرار الدين في الأجل الطويل.

⁵⁸⁶Les partenariats public-privé en europe central: op.cit, p148.

⁵⁸⁷ الإستثمار العام والشراكة بين القطاعين العام والخاص: دراسة لصندوق النقد الدولي مرجع سابق، ص14.

وهذا يحيلنا إلى ملاحظة مهمة على مستوى النص التأسيسي للشراكة بين القطاعين العام والخاص، فلم تنص فصوله على أي بند ينظم مخاطر الإلتزامات المالية للشخص العام والضمانات الحكومية الواجب تسديدها في حالات العجز، أو القوة القاهرة. مما يؤدي إلى القول بضرورة تكوين كفاءات و أطر قانونية ومحاسبية مناسبة لمثل هذه العمليات، و صياغة عقود تكفل تحويل المخاطر بالقدر الكافي إلى الشريك من القطاع الخاص، من خلال التسعير المناسب لمثل هذه المخاطر، وإدراج الشراكات على النحو الملائم في حسابات المالية العامة وفي تحليل إمكانية الاستمرار في تحمل الدين⁵⁸⁸.

ومن جهة أخرى، فيما يخص إشكالية توزيع المخاطر لعقد الشراكة " الجرف الأصفر"، لاحظنا على مستوى الدراسة النموذجية أن اقتسام المخاطر بين الشريك "JLEC" والمكتب الوطني "ONEE"، هي متعددة، ليبقى التحدي الأكبر الذي يواجهه المشروع هو إدارة اجتماعية واقتصادية للصدمات التي تنجم عن أسعار الطاقة العالمية نتيجة لإعتمادها الذي لا مفر منه على أسواق النفط والغاز الأجنبي. أضف إلى ذلك المشاكل المالية والإدارية التي يتخبط فيها المكتب الوطني للماء والكهرباء، فقد بلغ عجز المكتب في الفترة ما بين 2008 و2013، ما يقارب 15 مليار درهم، وذلك بعد إدراج مبلغ 19 مليار درهم المتعلق بدعم الفيول كمدخول في هذه الحسابات⁵⁸⁹.

والمتوقع ارتفاعه ب 3 ملايين سنويا. مما يثير أكثر من تساؤل حول كيفية تدبير مشاريع إنتاج الطاقة التعاقدية ومدى حكامتها وشفافيتها، خاصة وأن حوالي 60% من الإنتاج مصدره عقود الشراكة مع القطاع الخاص. والتساؤل عن مدى موزانة العمليات المالية المرتبطة بهذه الشراكات مع ميزانية الإستثمار المخصصة للمكتب ومدى مراقبة كل أموال الدعم العمومية المقدمة في مجال توليد الكهرباء أو المقدمة في مجال تعزيز وتطوير المحفظة العمومية⁵⁹⁰. وبالتالي فالمكتب الوطني للكهرباء وجميع هيئات القطاع العمومي بالمغرب، بحاجة ماسة للبدء بتنفيذ سياسات تدبير كفاءات في المالية العامة، وتدبير الأزمات ووضع مخططات و سيناريوهات استشرافية للمستقبل، حتى تستجيب مشاريع الشراكة لمبادئ الجودة و الفعالية والشفافية والحكامة المالية .

وارتباطا بما سبق، يمكن القول أن هناك متغيرات سياسية واقتصادية وقانونية ومؤسسية، تؤثر لا محالة في فعالية وحكامة تدبير عقود الشراكة. فبالإضافة إلى إكراهات تدبير التدفقات المالية وصعوبة تحليل مخاطر الضمانات، هناك معوقات بنيوية مرتبطة بطبيعة الإستثمار وبالمنظومة القانونية والتنظيمية

⁵⁸⁸ Les partenariats public-privé en europe central: these pour le doctorat en sciences économiques, universite paris viii saint denis-vincennes Sciences Economiques.2010/p148.

⁵⁸⁹ تقرير المجلس الاعلى حول منظومة المقاصة بالمغرب، مرجع سابق.

⁵⁹⁰ Synthèse du Rapport sur le secteur des Etablissements et Entreprises Publics accompagnant le projet de Loi de Finances 2016.

للإدارة العمومية، وأخرى مرتبطة بمحدودية مساهمة القطاع الخاص في إدارة الخدمات العمومية، سواء ذات الرأسمال وطني أو ذات الرأسمال الأجنبي، وهذا ما سنحاول تحليله في عنوان الفرع القادم.

الفرع الثاني : محدودية القطاع العام في تدبير مشاريع الشراكة " PPP "

يعتبر إصدار إطار تشريعي جديد ينظم مبادئ ومراحل إسناد الطلبات العمومية، ذات الطبيعة التشاركية مع القطاع الخاص، والتي تهتم بالأساس بتلبية الخدمات العمومية من بنيات تحتية، وسيلة من وسائل الإصلاح والتحديث الإداريين، وهوليس غاية في حد ذاته بقدر ما يسعى إلى تخليق الإدارة العمومية حتى تكون رافدا من روافد تحقيق التنمية الشاملة وجلب المستثمرين وخلق مناخ الاعمال والمنافسة الشريفة بين المقاولات الكبرى والصغرى.

إلا أنه بالرغم من الإصلاحات القانونية، يشهد النظام الإداري تعقيدات تحد من حكمة وفعالية تدبير طلبات من نوع الشراكة بين القطاعين العام والخاص. خاصة، إذا كان هذا الهيكل الإداري عبارة عن مؤسسة عمومية، كما تم تقديمه في الدراسة الميدانية للبحث. مما يدفع إلى التساؤل عن طبيعة الإكراهات التي تعرفها المؤسسة العمومية في نموذج " المكتب الوطني للكهرباء " عند تدبيرها لمشاريع ضخمة من نوع الشراكة (الفقرة الأولى).

وبما أن الإستثمار في مشاريع الشراكة يرتبط لا محالة بإشكاليات وضع استراتيجية خاصة بمشاريع الشراكة، ومواجهة الأخطار المالية المصاحبة لمشاريع ذات الإستقطاب الدولي، فهذا يحيلنا إلى التساؤل عن إمكانيات النسيج المقاولات الوطني، ومدى مساهمته في خلق قيمة إضافية محلية على مستوى تدبير مشاريع الشراكة في البنية التحتية والخدمات العمومية. (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: إكراهات المكتب الوطني للماء والكهرباء في تدبير عقود الشراكة

إن المغرب وكباقي الدول النامية يتوفر على جهاز إداري موروث عن الاستعمار، وكان السعي قائما دائما على إيجاد حلول لمختلف الأزمات التي يعيشها المرفق العمومي، حيث لم تنجح لا المقاربة الإقتصادية ولا السياسية ولا الإدارية في رفع مستوى المردودية للجهاز الإداري، رغم تعدد الإصلاحات التي مر منها الجهاز الإداري المغربي.

وسأحاول في هذه الفقرة تقييم مردودية التدبير العمومي عن طريق تقنية المؤسسة العمومية، بحكم أن الدراسة الميدانية لموضوع البحث ركزت على نموذج المؤسسة العمومية والمتجسد في " المكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب ONNE"، وأيضا ملامسة أهم الإخفاقات التي حالت دون تحسن وضعيته المزرية التي طالت جوانب اقتصادية واجتماعية كان لها التأثير المباشر على عنصر التغطية و

الحماية الإجتماعية. على أن اقدم أهم معيقات النظام الإداري المغربي، ومدى تأثيرها على مردودية الشفافية والجودة في الطلبات العمومية ذات الطبيعة التشاركية.

أولاً: تقييم مردودية المكتب الوطني " ONEE " في تدبير عقود الشراكة

أخذ المغرب بتقنية المؤسسات العمومية في تدبير بعض مرافقه العامة سواء كانت إقتصادية أو إدارية أو إجتماعية⁵⁹¹، غير أن هذه المؤسسة اعترض تطبيقها مجموعة من الصعوبات التي دفعت الدولة إلى اتخاذ مجموعة من التدابير لإصلاحها إما من خلال تفويتها أو من خلال ترشيدها.

وفي هذا السياق، لا زالت الدولة هي المساهم والمخطط في رسم أهداف ووضع الإستثمارات المنجزة من قبل المؤسسات العمومية. فقد سجلت التحويلات المالية من الميزانية العامة للدولة لفائدة المؤسسات والمقاولات العمومية برسم سنة 2014 ارتفاعاً بنسبة % 24 مقارنة بإنجازات نهاية السنة (20.598 مليون درهم) ، بالإضافة إلى استفادة بعضها من رسوم شبه ضريبية مخصصة لفائدتها⁵⁹². وقد تم التحويل للمكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب إمدادات مالية بلغت قيمتها (3.845 مليون درهم)، مما يعكس تعزيز المجهودات المالية فيما يخص مواكبة الدولة للمؤسسات والمقاولات العمومية⁵⁹³.

ويعد المكتب الوطني للماء والكهرباء، مؤسسة عمومية تمارس أنشطة تجارية وتهدف إلى تحقيق الأرباح⁵⁹⁴ عبر إنتاج وتوزيع وبيع الطاقة الكهربائية، لذلك فهي تخضع لنظام الوصاية والرقابة التي تستمد مبررها من ضرورة تنسيق الأعمال الخاصة المعهود بها إليها مع المنفعة العامة التي تتحمل مسؤوليتها بصفة شمولية الدولة. ويتخذ المجلس الإداري أهم القرارات منها الميزانية وبصفة عامة كل المقررات التي تلزم مالية المؤسسة وجميع المقررات الهامة التي تتعلق بتدبير شؤونها المالية. وهنا ينبغي التذكير بأن المدير يمارس اختصاصاته تحت مراقبة المجلس الإداري وبأن اللجنة التقنية كثيراً ما تتمتع بحق النظر في الأعمال التي يتخذها. إلا أن التقرير الأخير للمجلس الأعلى للحسابات⁵⁹⁵ لاحظ مجموعة من النقائص فيما يخص القيادة الاستراتيجية للمؤسسات العمومية والتي وجب العمل على تطويرها:

⁵⁹¹ محمد الأعرج: القانون الإداري المغربي، الجزء الأول، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 66، السنة 2010 ، ص 328.

⁵⁹² تقرير حول قطاع المؤسسات والمقاولات العمومية، وزارة الاقتصاد والمالية 2016، ص 27

⁵⁹³ تقرير حول قطاع المؤسسات والمقاولات العمومية، وزارة الاقتصاد والمالية 2016، ص 27.

⁵⁹⁴ حكم 2 فبراير 1999 - ملف تجاري عدد 98/1146 للمحكمة التجارية بالدار البيضاء، منشور في مجلة المحاكم المغربية، عدد 80، ص 209 .

⁵⁹⁵ تقرير المجلس الأعلى للحسابات- حول قطاع المؤسسات والمقاولات العمومية بالمغرب: العمق الاستراتيجي والحكمة- يونيو 2016، ص 7.

- تضخم أعداد الأعضاء داخل الأجهزة التداولية لبعض المؤسسات العمومية، علما أن أكثر من 62 من المؤسسات والمقاولات العمومية تضم أجهزتها التداولية أكثر من 21 عضو، ويجب الإشارة إلى أنه إلى حدود الآن لم يتم تحديد شروط تعيين ممثلي الدولة لدى الأجهزة التداولية للمؤسسات العمومية.

- العدد غير كافي لدورات الأجهزة التداولية.

- جداول الأعمال تتضمن في بعض الأحيان عددا كبيرا من النقاط، علما أن كثيرا منها دون جدوى .

- غياب إطار تنظيمي يحدد كيفية تعيين الأعضاء ممثلي الدولة في الأجهزة التداولية للمؤسسات

والمقاولات العمومية، وهو ما ينتج عنه في بعض الحالات تعيين أعضاء لا يتوفرون على المؤهلات المهنية اللازمة⁵⁹⁶.

- غياب النجاعة في عمل بعض الأجهزة التداولية التي تعاني من قصور مؤسسي وتنظيمي.

- ضعف على مستوى مخرجات أشغال الأجهزة التداولية لبعض المؤسسات العمومية⁵⁹⁷.

ويرجع ضعف مراقبة الأجهزة التداولية إلى القانون رقم 69.00 الذي أغفل التنصيص على مسؤولية الهيئات التداولية في تحسين حكامه الأجهزة المعنية، وكذا إلى عدم وضع حدود واضحة ومميزة بين مختلف أنواع المراقبة بهدف تثمين مساعي تحسين أدائها.

بالإضافة إلى مراقبة الأجهزة التداولية، تمارس على المكتب الوطني للكهرباء والماء مراقبة إدارية سابقة تمارسها سلطة الوصاية، متمثلة في وزارة الطاقة والمعادن وتتم بوصاية مالية صارمة ينظمها ظهير 14 أبريل 1960 وتعهد إلى وزير الاقتصاد والمالية⁵⁹⁸.

وفي المستوى المركزي، يعهد بإجراء المراقبة المالية إلى مديريتين، مديريةية الميزانية العامة⁵⁹⁹ ومديرية المنشآت العامة والخصوصية⁶⁰⁰، إجراء المراقبة المالية والمحاسبية على جميع المؤسسات العمومية الأخرى، ومهمتها⁶⁰¹:

⁵⁹⁶ تقرير المجلس الأعلى للحسابات- حول قطاع المؤسسات والمقاولات العمومية بالمغرب: العمق الاستراتيجي والحكمة- يونيو 2016، ص 30.

⁵⁹⁷ تقرير المجلس الأعلى للحسابات- حول قطاع المؤسسات والمقاولات العمومية بالمغرب، مرجع سابق، ص 30.

⁵⁹⁸ - الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1960 تحت عدد 2478 - الصحيفة 1350 . ويلعب وزير المالية في هذا المجال طبيعة الحال دورا أساسيا لأن: "جميع العمليات التي قد يكون لها تأثير مالي مباشر أو غير مباشر" تتوقف على مراقبة الدولة المالية. واستنادا إلى هذا النص يصادق وزير المالية على الميزانية أو على بيانات توقعات الاستغلال والخسائر والأرباح وتخصيص أو توزيع الأرباح والمساهمات المالية والاقتراضات والقروض البنكية وغيرها.

⁵⁹⁹ المادة 9 من مرسوم رقم 2.07.995 صادر في 23 من شوال 1429 (23 أكتوبر 2008) بشأن اختصاصات وتنظيم وزارة الاقتصاد و

المالية، الجريدة الرسمية عدد 5680 الصادرة بتاريخ 7 ذو القعدة 1429 (6 نوفمبر 2008)، من بين مهامها:

- إبداء الرأي في مشاريع ميزانيات المؤسسات العامة قبل المصادقة عليها؛

- الدراسة والمصادقة على ميزانيات التسيير والتجهيز للمؤسسات العامة

• المساهمة في إعداد استراتيجيات تنمية المؤسسات والمنشآت العامة وتنفيذ برامج العمل المتعلقة بترشيدها.

• دراسة مشاريع استثمار المؤسسات العامة والشركات التي تملك الدولة أو المؤسسات والمنشآت العامة حصة من رأسمالها ودراسة طرق تمويل هذه المشاريع والتأكد من مردوديتها الاقتصادية والمالية :

• إبداء الرأي حول التمويل الخارجي لمشاريع استثمار المؤسسات والمنشآت العامة .

• إعداد وتنفيذ المقترحات التشريعية والتنظيمية المتعلقة بمراقبة الدولة المالية والمحاسبية على المؤسسات والمنشآت العامة.

ولذلك يظهر أن مهمة المراقبة المذكورة ليست مالية فقط ولكنها أيضا اقتصادية ، بالإضافة إلى مراقبة المفتشيات العامة التابعة لوزارة الاقتصاد والمالية، ومراقبة قضائية تتجلى في الافتحاص والتدقيق ومراقبة التسيير من قبل المجلس الاعلى للحسابات.

بالرغم من تعدد أشكال المراقبة، إلا أنها تتسم بانعدام التنسيق، رغم وجود مصلحة متخصصة تابعة لوزارة المالية، وبانعدام الإستمرارية و الإتساع المفرط للمراقبة على ملائمة المشروعية ومراقبة الإلتزام بالنفقات. كما أن ترابط وتداخل مهام مختلف مديريات وزارة الاقتصاد والمالية على مستوى الهيئات التداولية للمؤسسات والمقاولات العمومية، يتطلب تنسيقا مسبقا للحيلولة دون تصرف هؤلاء المسؤولين وفق مواقف مختلفة قد يغذيها منطق الإنتماء إلى الإدارات التي يمثلونها على حساب مصالح المقاولات العمومية التي هم أعضاء في أجهزتها التداولية.

أضف إلى ذلك بالرغم من أن وظيفة الدولة-المساهمة تباشرها وزارة الإقتصاد والمالية وتجسدها مديرية المقاولات العمومية والخصوصية، إلا أنها تبقى غير واضحة المعالم⁶⁰². بحيث أن هذه الإدارة التي من المفترض أن تلعب هذا الدور، لا تتوفر على الآليات القانونية الكفيلة بممارسة هذه الوظيفة، وخصوصا على مستوى الحكامة وقرارات تحريك المحفظة المالية، كما أنها لا تتوفر على بيانات مالية مجمعة وموحدة تطابق المعايير الدولية التي من شأنها إعطاء صورة صادقة حول الأصول والوضعية المالية للمؤسسات والمقاولات العمومية ونتائجها . ففي غياب بيانات مالية مجمعة لقطاع المؤسسات

- القيام بالدراسات القانونية والمالية والاقتصادية وإجراء تقييم لمشاريع الاستثمار التي تقوم بها الإدارات العمومية باتصال مع الوزارات المعنية؛
600 المادة 3 من مرسوم رقم 2.07.995 صادر في 23 من شوال 1429 (23 أكتوبر 2008) بشأن اختصاصات وتنظيم وزارة الاقتصاد و المالية، الجريدة الرسمية عدد 5680 الصادرة بتاريخ 7 ذو القعدة 1429 (6 نوفمبر 2008)
601 المادة 11 من مرسوم 23 أكتوبر 2008. مرجع سابق.
602 تقرير المجلس الاعلى للحسابات- حول قطاع المؤسسات والمقاولات العمومية بالمغرب، مرجع سابق،ص32.

والمقاولات العمومية، لا يمكن معرفة قيمة المحفظة المالية، كما يستعصي تقدير مستوى مردودية القطاع ونتائجه وربحيته⁶⁰³.

أما على مستوى مراقبة سلطة الوصاية الحكومية على المؤسسات العمومية، ومن خلال ما ذكرناه سالفاً في نموذج المكتب الوطني، فإنها تثير إشكالات على مستوى التنسيق الإداري، فتختلط مهامها بين مهمة التنسيق بحكم عضويتها في الجهاز التداولي للمؤسسة وبين مهمة المراقبة، مما لا يسمح - بالقدر الكافي - بتحقيق التنسيق اللازم بين أعمال تدبير الشؤون ومراقبتها بالنسبة لمختلف المؤسسات العمومية.

وبما أن دور الوصاية التي تمارسها الدولة يتمثل في ضمان أداء المنشآت والمؤسسات العمومية لمهامها المقررة قانوناً بما يتماشى مع السياسات القطاعية المحددة من لدن الدولة. فإن تحليل النصوص القانونية المنظمة للوزارات⁶⁰⁴ التي تعمل تحت وصاياتها مؤسسات ومقاولات عمومية، وكذا المتعلقة بهذه الأخيرة، يوضح بجلاء أن هذه الوصاية لم يحدد نطاقها بشكل محكم كما أن آلياتها لم تحدد بشكل دقيق، ولم يحدد أي نص قانوني طرق القيام بمراقبة أنشطة المؤسسات والمقاولات العمومية ومدى تلام استراتيجياتها مع التوجه العام للسياسات العمومية⁶⁰⁵.

وقد أكد المجلس الأعلى للحسابات في تقريره الأخير (يونيو 2016) المتعلق بالمؤسسات العمومية أن الممارسة العملية تثبت عدم قدرة العديد من الوزارات القطاعية على وضع أسس " حوار استراتيجي " مع المؤسسات العمومية الخاضعة لوصايتها . ففي كثير من الحالات، يتم إعداد الاستراتيجيات القطاعية على مستوى المجموعات العمومية الكبرى، حيث أصبحت اجتماعات الأجهزة التداولية المناسبة الوحيدة السانحة التي يتمكن من خلالها ممثلو الدولة من الإطلاع على هذه الإستراتيجيات ومناقشتها. حيث أصبحت ممارسة الوصاية التقنية في ظل هذه الظروف، غير فاعلة ولا تكتسي صبغة استشرافية خاصة عند التحضير لمجالس الإدارة، إذ تتخذ القرارات في بعض الأحيان بشكل استعجالي⁶⁰⁶.

وخلافا لتوصيات منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية وتدابير الحكامة السارية في البلدان المتقدمة في هذا المجال، لم تتجج الوزارات الوصية دائماً في تنظيم لقاءات استراتيجية مع المؤسسات والمقاولات العمومية التابعة لها قطاعياً، لأجل ضمان الملائمة والتناغم الضروريين لعمل هذه المؤسسات مع السياسات القطاعية، وهذا القول ينطبق على وزارة الطاقة والمعادن والبيئة باعتبارها الوصية على المكتب الوطني للماء والكهرباء، وباعتبارها المسؤولة عن وضع استراتيجيات في مجال الكهرباء .

⁶⁰³ تقرير المجلس الأعلى للحسابات حول قطاع المؤسسات العمومية، مرجع سابق، ص33.

⁶⁰⁴ تقرير المجلس الأعلى للحسابات حول قطاع المؤسسات العمومية، مرجع سابق، ص28.

⁶⁰⁵ تقرير المجلس الأعلى للحسابات حول قطاع المؤسسات والمقاولات العمومية بالمغرب: العمق الاستراتيجي والحكامة- يونيو 2016، ص28.

⁶⁰⁶ تقرير المجلس الأعلى للحسابات حول قطاع المؤسسات والمقاولات العمومية بالمغرب: العمق الاستراتيجي والحكامة- يونيو 2016، ص28.

ولعل ما نلاحظه اليوم من سوء تسيير وتدبير للمؤسسات العمومية، هو نتاج لأزمة المرفق العام بالمغرب منذ صدور تقرير الجواهري في نهاية السبعينات حول القطاع العام. فالمؤسسات العامة بمختلف أصنافها كانت تعاني من مجموعة من الإكراهات التي حالت دون فعاليتها و جودة الخدمات التي تقدمها، تمثلت أساسا في ضعف التسيير الإداري، وسوء التدبير المالي، إذ قامت لجنة وزارية سنة 1983 بمهمة البحث في أسباب تراكم متأخرات الدفعات داخل القطاع العام،⁶⁰⁷ لحل مشكل المتأخرات، وهي الديون المترتبة على الدولة لصالح المؤسسات العمومية أو المتدخلة بذمة المؤسسات العمومية لصالح الدولة، وفي بعض الأحيان تترتب على مؤسسة عمومية لفائدة مؤسسة أخرى.

والآن بعد مرور ما يقارب نصف قرن على مسلسل إصلاح القطاع العام، لا زال المكتب الوطني للماء والكهرباء، يتخبط في مشاكل مالية فاقمت من حدة مديونته. فقد جاءت وضعيته المالية سالبة سنة 2014، مع نتيجة استغلال بلغت ناقص 1,12 مليار درهم ونتيجة مالية بلغت ناقص 0,92 مليار درهم بسبب التحملات الناتجة عن فوائد القروض مما أدى إلى نتيجة صافية بلغت ناقص 2,51 مليار درهم⁶⁰⁸. وقد سجل المجلس الأعلى للحسابات عجزا متراكما في حسابات المكتب ما بين 2008 و2012 بلغ 15 مليار درهم، وذلك بعد إدراج 19 مليار المتعلقة بدعم الفيول كمدخول في هذه الحسابات. ولولا هذا الدعم فقد كانت العجز المتراكم سيبلغ 34 مليار درهم⁶⁰⁹.

وبالرغم من الجهود المبذولة من قبل مسيري هذه المؤسسة، لازالت وضعيتها المالية تتميز بالهشاشة وذلك من خلال:

- المديونية المرتفعة.

- تسجيل ناتج صاف سالب بصفة بنيوية.

- وضعية سالبة على مستوى الخزينة قد تصل إلى مبالغ جد مرتفعة، مما يؤثر سلبا على شروط الاقتناء التي يعتمد عليها المكتب من حيث مستوى الأثمنة وأجال الأداء.

وتكشف هذه المعطيات بشكل جلي الوضعية المزرية لهذه المؤسسة والمخاطر التي تهدد المالية العمومية، وذلك لالتزام ميزانية الدولة تحمل لأقساط الديون المضمونة في حالة عدم قدرة هذه المؤسسة على سداد ما بذمتها. وبالتالي يؤثر هذا الوضع على المزددين والدائنين وبالتالي على النسيج الاقتصادي

⁶⁰⁷ - بنقاسم حنان ، المؤسسات العمومية بين الترشيح والتفويت. أطروحة لنيل الدكتوراة في القانون العام ، كلية العلوم القانونية و الاقتصادية و الإجتماعية أكدال- الرباط. السنة الجامعية :2002- 2003 .

⁶⁰⁸ تقرير حول قطاع المؤسسات والمقاولات العمومية، مدييرية المنشآت العامة والخصوصية، وزارة الاقتصاد والمالية 2016.ص27.
⁶⁰⁹ تقرير المجلس الأعلى للحسابات حول منظومة المقاصة بالمغرب، يناير 2014 ص 55، وقد توقع المجلس عجز صافي ب 3 مليار خلال سنة 2013. و عجز على مستوى صندوقه الداخلي للتقاعد ب 8 مليار الدرهم،

الوطني. لأن هاته الوضعية تحد من أداء المؤسسة العمومية بصفتها مستثمر بسبب المشاكل التي تعرفها خزينتها، وكذا التحملات المالية الناتجة عن ذلك. ممايشكل مخاطر مرتبطة بتعطيل نموذج المقاوله العمومية المستثمرة⁶¹⁰، بالرغم من أن المكتب يمارس أعمالا تجارية مربحة بنيويا، عبر إنتاج ونقل وتوزيع الكهرباء، تخوله من تمويل ذاتي لمشاريع واستثمارات كبرى تضمن استمرارية المرفق الكهرباء، وتحقيق اكتفاء ذاتي من الطاقة الكهربائية⁶¹¹.

وترجع الحكومة أسباب تدهور الوضعية المالية للمكتب إلى عدة عوامل تتمثل في الحجم الكبير للإستثمارات التي قام بها المكتب للإستجابة للطلب المتزايد على مياه الشرب والكهرباء والتطهير السائل، وارتفاع تكاليف إنتاج وتوزيع مياه الشرب والكهرباء وخدمات التطهير السائل، مقابل تطبيق تعريفات لا تكفي لتغطية هذه التكاليف. إلا أن الإشكال الرئيسي حسب بعض التحليلات، هو سياسة التحرير التدريجي لقطاع الكهرباء، وانعدام التخطيط والاستراتيجية للسياسة الطاقية التي نهجها المكتب في تلبية حاجياته من الكهرباء. أضف عوامل التبذير والفساد الإداري، انعدام التنسيق، وضعف المراقبة، كلها عوامل ساهمت في أزمة تدبير قطاع الكهرباء بالمغرب .

إن أزمة المكتب الوطني للكهرباء ليست إلا جزءا من الأزمة التي تشهدها جميع المؤسسات العمومية وشبه العمومية، وهي أزمات مالية أسبابها مرتبطة بعقود من سياسات الخصخصة وتقليص الدعم العمومي وتحرير القطاع. فتوصيات البنك العالمي الممثل لمصالح الشركات المتعددة الجنسية سعت لنزع احتكار المكتب الوطني للكهرباء وإخضاع كل المنتجين المستقلين بما فيهم المكتب الوطني للكهرباء لمناقصة تنافسية من أجل إنتاج الكهرباء بأسعار تنافسية. ولذلك ف تحرير الأسعار يخدم بالأساس الشركات المتعددة الجنسية التي بالرغم من أن مسلسل تحرير قطاع الطاقة لم يستكمل بعد، فإنها تحتكر حاليا معظم إنتاج الطاقة الكهربائية. (محطات: الجرف الأصفر- عين بني مطهر- تهادرت، وعقود الطاقة التجدة).

أما بالنسبة لتوزيع الطاقة الكهربائية فإن الشركات المتعددة الجنسية (ليديك، ريزال، أمانديس) تضمن حاليا احتكارا شبه مطلق لهذا القطاع، حيث تحوز على أكثر من 75% من مجموع شبكة التوزيع، فيما يكتفي المكتب الوطني للكهرباء بـ 25% فقط .

وحيث يسجل المكتب الوطني خسارات تسجل شركات القطاع الخاص المنتجة للطاقة الكهربائية أرباحا خيالية، فمثلا شركة الجرف الأصفر للطاقة موضوع الدراسة الميدانية كما رأينا سابقا، توجد في حالة جيدة، حيث بلغ رقم أعمالها (2 023 658 600 درهم)، وحققت سنة 2012 نتيجة صافية بلغت

⁶¹⁰ تقرير المجلس الاعلى للحسابات- حول قطاع المؤسسات والمقاولات العمومية بالمغرب: العمق الاستراتيجي والحكمة- يونيو 2016، ص20.

⁶¹¹ تقرير المجلس الاعلى للحسابات حول منظومة المقاصة بالمغرب، مرجع سابق.

5.883 مليون درهم⁶¹² و بينما سجل تقرير المجلس الأعلى للحسابات أن الأرباح المهربة من طرف شركة "ليدك" بين 1997 و 2008 بلغت قرابة مليار درهم. و كنتيجة لهذه الأوضاع أبرم عقد البرنامج بين الدولة والمكتب الوطني للماء والكهرباء بتاريخ 16 ماي 2014 ليشمل الفترة الممتدة بين 2014 و 2017،⁶¹³ ويتضمن هذا البرنامج مساهمات يصل مبلغها الإجمالي إلى 45 مليار درهم، % 70 منها تقدمها الدولة و % 30 يتحملها المكتب (8,2 مليار درهم تخص المجهودات الرامية الى تحسين نجاعة الأداء وترشيد التكاليف)، كما يتوقع استفادة المكتب من تعديلات في التعريفة بإمكانها أن تذر عليه مبلغا إجماليا قدره 13,95 مليار درهم موزعة طيلة مدة عقد البرنامج.⁶¹⁴

ومن كل هذه المعطيات، ونظرا للوضعية الخاصة للمكتب، بصفته منتجا وناقلا وموزعا، والتي تسمح له بالإستفادة من الإرتباط الوثيق بين مختلف أنشطته، فإن المتضرر الأول والأخير من سوء تدبير هذه المؤسسة هو المواطن. ولضمان استمرارية الخدمة العمومية، تتكلف ميزانية الدولة ملايير الدراهم لتحسين وضعية المزرية، فحين يمكن أن تتوجه هذه الملايير لإستثمارات أخرى تتوخى الزيادة في الإنتاج الكهربائي.

كما أن انعكاسات الأزمة، فرضت زيادة في التعريفة الكهربائية، مما اعتبر مسا بالحقوق الإجتماعية للمواطن، بحيث تترتب عن الزيادة في التعريفة مشاكل تقنية واقتصادية ومالية واجتماعية متوالية قد تؤثر على مكانة المكتب، بصفته المسؤول عن استمرارية الخدمة الكهربائية، كما تضر بعلاقاته مع الفاعلين الآخرين بالقطاع، والذين يعتبرون في نفس الوقت زبناء و منافسين.

وبالتالي، يمكن القول أن السياسات الإستثمارية التي نهجها المكتب، فاقت بكثير مقدرته المالية والبشرية، على التدبير والتخطيط والمراقبة والتتبع، مما يهدد لا محالة باستمرارية المرفق الكهربائي في أداء خدماته العمومية، وينذر بمخاطر اجتماعية واقتصادية تهدد النسيج الاجتماعي والإقتصادي للدولة، وبالتالي يضرب بمصادقية التحرير التدريجي وبسياسات إشراك القطاع الخاص في إنتاج وتوزيع الكهرباء، وأداء خدمات المصلحة العمومية.

وهذا يدفع بالقول، أن هناك إكراهات واختلالات بنيوية وهيكلية يعرفها القطاع العام بصفة عامة، سواء في تسييره، أو في مجال التخطيط للسياسات القطاعية، تؤثر بشكل سلبي على مردودية المرفق العام في أداء مهامه وفي إنجاز المشاريع والإستثمارات خاصة المشاريع الكبرى ذات الإستقطاب الدولي وذات الطبيعة التشاركية. فما هي إذن هذه الإكراهات؟

⁶¹² Note d'information – Introduction en bourse de Jorf Lasfar Energy Company

⁶¹³ تقرير حول قطاع المؤسسات والمقاولات العمومية، وزارة الاقتصاد والمالية 2016، ص 28.

⁶¹⁴ تقرير المجلس الأعلى للحسابات حول التدبير المفوض للمرافق العامة المحلية، أكتوبر 2014، ص 89.

ثانيا: مظاهر أزمة التدبير العمومي بالمغرب

إن الإدارة المغربية تقاوم بشكل مستمر إصلاح مواطن قصورها والإختلالات التي تشوبها ، حيث عرفت الإدارة المغربية في السنوات الأخيرة تطورا ملحوظا، إثر توسع وتنوع المجالات عملها وتدخلها، وقد رافق هذا التطور نقائص طالت الجهاز الإداري على مختلف المستويات. فبالإضافة إلى مظاهر قصور المرفق العام من خلال نموذج المؤسسة العمومية المجدد في المكتب الوطني موضوع الدراسة الميدانية، هناك اختلالات ونقائص تشوب نموذج الإدارة المغربية الممثلة للقطاع العام، و التي تحد من شفافية وجودة الأداء العمومي، وتؤثر على مردودية وفعالية المشاريع والإستثمارات القطاعية.

سنحاول أن نجمل مظاهر قصور النظام الإداري المغربي بصفة عامة في :

1 - معيقات ذات صلة بالجهاز الإداري

بسبب البيروقراطية الإدارية، وتعقيد الجهاز الإداري سواء من حيث غموض الاختصاصات والإجراءات الإدارية أو من حيث المشاكل المرتبطة بتضخم البنيات الإدارية، تكونت إدارات تتميز بطابعها الغير المتجانس والإزدواجية في المهام، نتيجة عوامل، نذكر منها:

- **غموض الاختصاصات وتضخم الشبكة الإدارية:** على مستوى إعداد النصوص التنظيمية للوزارات وتلك المتعلقة باختصاصاتها، تجعل أحيانا المسؤوليات غير واضحة بما فيه الكفاية ، نظرا لان المهام المسندة لبعض الوزارات لا تكون محددة بالدقة اللازمة بواسطة النصوص القانونية المنظمة لها⁶¹⁵. مما يؤثر سلبا على العلاقات بين المصالح وعلى مصلحة المرتفق أو المواطن.

فأي هيكل تنظيمي لوزارة ما ينقسم إلى عدت مستويات، وتعاد نفس الصورة على المصالح الخارجية⁶¹⁶. وهي تقسيمات يتم خلقها في الغالب، لإرضاء عناصر الشبكة البيروقراطية النافذة في الإدارات المركزية والمتعاونين معها، دون القيام ببقية الإجراءات التنظيمية الأخرى المتمثلة في تحديد الواجبات والإختصاصات والمهام المختلفة في التنظيم للوصول إلى الأهداف، حتى يكون الهيكل التنظيمي فعالا⁶¹⁷.

⁶¹⁵ مثلا قطاع الكهرباء، تتدخل فيه وزارة الطاقة والمعادن والمكتب الوطني للماء والكهرباء، ووزارة الداخلية، ووزارة السكنى والتعمير، ووزارة الفلاحة والصيد البحري، ناهيك عن مجموعة من الوكالات والشركات المكلفة بالنجاعة الطاقية وبالإستثمار الطاقى، بالإضافة إلى تنوع وتعدد الفاعلين في مجال إنتاج وتوزيع ونقل الكهرباء.

⁶¹⁶ عبد الله شنفار : الإدارة المغربية ومتطلبات التنمية ،دراسة سوسيو قانونية تحليلية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مؤلفات جامعية : الدار البيضاء، عدد:19، سنة 2000،ص:59

⁶¹⁷ محمد باهي: تدبير الموارد البشرية بالإدارة المغربية ، الطبعة الأولى 2002، مطبعة دار الصباح الجديدة، الدار البيضاء ، ص 42.

- **ضعف رقابة المرفق العمومي:** لقد أدى سوء الرقابة والفحص إلى ظهور وانتشار وتفاقم بعض الممارسات اللاأخلاقية من قبيل اختلاس المال العام و سوء تدبير المال العمومي . فالجهاز البيروقراطي ضخم والجهاز الرقابي الداخلي يعتمد على مراقبة الشرعية والإلتزام بالمنطق القانوني الصرف.

بالرغم من تصنيف أنواع المراقبة وربطها بمعايير جودة الحكامة والأنظمة المتعلقة بمعلومات التدبير من أهم مضامين إصلاح المراقبة المالية للدولة على المؤسسات والمقاولات العمومية التي نص عليها القانون رقم 69.00، بحيث سعى هذا الإصلاح إلى انتقال أغلب المقاولات العمومية من المراقبة القبلية المنصبة أساسا على شرعية العمليات نحو مراقبة بعدية تتمحور حول النتائج والفعالية.

إلا أنه في واقع الأمر، لم يتطور عدد المؤسسات والمقاولات العمومية التي تغير نمط مراقبتها إلا بشكل طفيف⁶¹⁸، حيث إنه باستثناء حالات نادرة، بقيت أغلبية هذه المؤسسات، خاضعة لأنماط المراقبة، المصنفة ضمنها منذ دخول القانون رقم 69.00 حيز التطبيق 2003 . وتنصب المراقبة القبلية بشكل شبه منتظم، على فحص شرعية عمليات التدبير اليومي التي تطل عادة المؤسسات العمومية، بما فيها تلك التي تمارس أنشطة صناعية وتجارية.

2- معيقات ذات صلة بالعنصر البشري وتواصل الإدارة:

من الإكراهات البنوية والمعقدة لمسار العمل الإداري بالمغرب، إكراهات تدبير الكفاءات الضرورية لأداء الخدمة العمومية سواء كانت هذه الخدمة إجتماعية أو صناعية أو تجارية أو إدارية. فهناك

- **عدم كفاية الإهتمام بالعنصر البشري:** نتيجة لعدم رصد الإعتمادات اللازمة⁶¹⁹ في الميزانيات الفرعية للإدارات، لفائدة التكوين المستمر ونتيجة للنقص في عدد المكونين، والخبراء المختصين في تأطير برامج التكوين. ونتيجة أيضا لضعف في تأطير داخل الإدارة، حيث تغيب إستراتيجية واضحة لتكوين الرأسمال البشري الذي يبقى في منأى عن كل ما جد في عالم المعرفة.

وبالتالي يبقى العنصر البشري غير قادر على التكيف مع المتغيرات، خاصة التكنولوجية منها، فيفتقد للقدرات والمهارات الثقافية والفنية والتقنية والمالية التي تمكنه من المشاركة في وضع تصورات وحلول لمشاكل الإدارة لتتلاءم مع الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية. ومن تم يبرز إكراه الكفاءات في تدبير عقود الشراكة ذات الإستقطاب الدولي، والتي لا طالما تدبيرها يكون محفوفًا بمخاطر مالية ومحاسبائية كبرى، تتطلب مهارات وقدرات تواجه كل هذه المخاطر، وتواكب متغيرات السوق المالية والاقتصادية الدولية.

⁶¹⁸ - تقرير المجلس الاعلى للحسابات حول قطاع المؤسسات والمقاولات العمومية بالمغرب: العمق الاستراتيجي والحكامة- يونيو 2016. ص 34.
⁶¹⁹ الإعتمادات المخصصة للتكوين المستمر لا تمثل سوى 0,6% من كتلة الأجور في الوقت الذي تتجاوز فيه هذه النسبة 6% في الإدارة الفرنسية

- معيقات تواصل الإدارة مع محيطها الخارجي: من الأسباب الهامة المؤثرة في تباعد الإدارة عن المواطنين، ضعف العمل الإعلامي والاتصالي لهذه الأخيرة ،وعدم وجود إستراتيجية تواصل دائم ومنظم بين الإدارة والمرتفقين ،حيث نجد أن هذه الوظيفة الإعلامية تصطدم بهاجس الحفاظ على المعلومات والقوانين والمناشير والمذكرات ، وعدم نشرها والإفصاح عنها وجعلها في متناول المواطنين.

وهكذا فان ضعف الوظيفة التواصلية للإدارة العمومية المغربية، يمكن إرجاعها إلى مجموعة من الحواجز والعراقيل منها معيقات سوسيو- ثقافية مرتبطة بطبيعة البنية الإدارية الموروثة من الإستعمار مما ولد لدى المواطنين شعورا بالضعف والتخوف من كل ما هو سياسي /إداري. ويزيد اتساع الهوة التباعد بين الإدارة والمواطنين غياب تكوين حقيقي للموظفين في مجال التواصل، من شأنه استبعاد أي استعداد لدى الموظف في الإنفتاح والتواصل سواء داخل الإدارة أو خارجها. كما يساهم الجهل والأمية وضعف مستوى الوعي الحقوقي لدى المواطن المغربي، إلى انعزالية المواطن في مواجهة إدارة منغلقة على ذاتها وإلى تعميق أزمة التواصل⁶²⁰.

ومن جهة أخرى معيقات قانونية وتنظيمية مرتبطة بالنمو المستمر للأنشطة وللبنىات الإدارية وتداخل السلطات والإختصاصات، وتراكم الإجراءات والمساطر المولدة للتعقيد والبطء في اتخاذ القرارات وتقديم الخدمات للمرتفقين. فهذه الصيرورة البيروقراطية أينما تواجدت تؤدي إلى ظهور نموذج للعلاقات بين الإدارة والمرتفقين يرتكز على التباعد، الذي يؤدي بدوره إلى أزمة النظام التواصلية الداخلي والخارجي للإدارة العمومية⁶²¹. كما أن غياب منظور شمولي لتحسين علاقة الإدارة بالمتعاملين معها أدى إلى بروز مظاهر القصور والإختلالات سواء التنظيمية أو المؤسسية أو القانونية التي يمكن إنجازها في النقاط التالية:

- عدم الإهتمام الكافي بالرد على الطلبات والاستفسارات والبطء في معالجة القضايا والملفات التي تهم المتعاملين مع الإدارة⁶²².

- غياب تكوين جيد للموظفين في مجال التواصل الحديث⁶²³.

⁶²⁰ أمينة حطال: "أسس الإصلاح الإداري بالمغرب"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية أكدال-الرباط، السنة الجامعية 2009/2008، ص: 52.

⁶²¹ محمد بنيجي: "الإصلاح الإداري بالمغرب على ضوء التجارب الأجنبية"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 195، الطبعة الثانية، 2008، ص: 32.

⁶²² عبد الرزاق العكاري: "مفارقات إصلاح الإدارة العمومية"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 72-73، يناير- أبريل 2007، ص: 126.

⁶²³ أمينة حطال: "أسس الإصلاح الإداري بالمغرب"، مرجع سابق، ص: 26.

- ضعف قنوات الإعلام والإخبار بالنصوص القانونية، حيث تظل الجريدة الرسمية القناة الوحيدة لنشر النصوص القانونية وهي وسيلة ليست في متناول الجميع.

بعد ما تطرقنا لواقع الإدارة المغربية، وما يكتنفها من غموض واختلالات بنيوية، تقف عائقا أمام تطورها. نخلص إلى أن القضاء على هذه الإختلالات ومحاربتها ليس أمرا مستحيلا، كما أن إستئصالها بشكل فوري وحاسم ليس بالأمر اليسير، إذا لم تتضافر جهود مختلف الفاعلين، وتوفر رغبة سياسية و موارد مالية وبشرية، خاصة في مجال تدبير الطلبات العمومية ذات النوع التشاركي. وبما أن التخطيط وتدبير وتتبع مشاريع الشراكة، يتطلب إدارة ذات قيادة ناجحة وذات موارد مالية وبشرية مهمة، فإن نجاح هذه المشاريع رهين أيضا بتهيئ المناخ الإستثماري، وبمدى توفر الضمانات القانونية للمنافسة الحرة في مجال الشراء العمومي، وعوامل تحفيز القطاع الخاص من أجل الإستثمار في المشاريع العمومية. ومن هنا تبرز أهمية

مما يدفعنا لمعرفة أهم معوقات التي يعاني منها القطاع الخاص في مجال الإستثمار و المساهمة في إنجاز وتمويل المشاريع العمومية، خاصة ذات الطبيعة التشاركية موضوع الدراسة. هذا ما سنحاول تقديمه في الفقرة الموالية.

◀ الفقرة الثانية: محدودية القطاع الخاص في إنجاز مشاريع الشراكة

إن التحديات والرهانات التي عرفها المغرب خلال العقدين المنصرمين، منها بالدرجة الأولى الوفاء بالتزامات تأهيل النسيج الإقتصادي والإجتماعي وعصرنة الإدارة المغربية باعتماد التكنولوجيا الحديثة للإعلام والاتصال، ليظل التحدي الكبير هو النهوض بالمنافسة وتحقيق الشفافية والجودة والمصلحة العمومية في مشاريع الشراكة التي تستهدف إشراك الإستثمار الخاص في الخدمات العمومية. فما هي المعوقات التي تحول دون مشاركة فعالة للقطاع المقاولاتي في إنجاز وتمويل المشاريع العمومية الكبرى؟

أولا: معوقات ولوج القطاع الخاص لطلبات الشراكة بين القطاعين العام والخاص

يعاني القطاع الخاص بالمغرب من مجموعة من المشاكل تجعلنا نتساءل حول نوعية المقاولات المغربية ومدى مقدرتها على الصمود أمام نظيراتها الأجنبية، و أمام تحديات المنافسة الاقتصادية، لذلك قام المشرع بتخصيصها بمجموعة من الضمانات، بدءا بصدور قانون 99.06 المتعلق بحرية الأسعار والمنافسة.⁶²⁴ ثم الرقي بالمنافسة إلى مثابة مبدأ دستوري في ظل دستور 2011⁶²⁵ حيث تم النص عليه

⁶²⁴ القانون رقم 99.06 المتعلق بحرية الأسعار والمنافسة الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.00.255 المؤرخ ب 2 ربيع الأول 141 الموافق 5 يونيو 2001 المنشور بالجريدة الرسمية عدد 4938 في 27 شتنبر 2001 .

في الفصل 35 من الدستور، وليتم بعده تعديل قانون الأسعار والمنافسة بالقانون رقم رقم 104-12-626 بالإضافة إلى مرسوم 20 مارس 2013⁶²⁷ المتعلق بإبرام الصفقات العمومية، والقانون رقم 86-12 المؤطر للشراكة بين القطاعين العام والخاص موضوع الدراسة، حيث جاء بمقتضيات تعزز مبدأ المنافسة في الطلبات العمومية، وخص نظام عقود الشراكة بنظام تفضيلي يسهل عليها مأمورية النفاذ إلى الطلبات العمومية، لكن ما مدى كفاية هذا النظام أمام التحديات التي تواجه المقاولات الوطنية؟.

إن الاعتماد على مستثمرين من القطاع الخاص المحلي لتمويل مشاريع البنية التحتية، يجنب الكثير من مخاطر الاستثمار الأجنبي. ولكن الرأسمال الوطني في كثير من الأحيان هو محدود، لاسيما القيود الرقابية والتعقيدات المسطرية خاصة في القطاع المصرفي، يكون من الصعب معها القيام بمشاريع التنمية دون اللجوء إلى الاستثمار الأجنبي. لدرجة أن المقاولات والمجموعات الكونستريوم تتطلب مقدرات وكفاءات هائلة في كثير من الأحيان تتواجد في شركات متعددة الجنسيات⁶²⁸، كما أن المؤسسات المالية الوطنية والمؤسسات الاستثمارية في بلدان العام الثالث، هي موضوعة في خدمة التوازنات الماكرواقتصادية، ولتمويل الاختلالات المالية الكبيرة، وتدبير الديون العمومية. من كل هذه الأسباب، تبرز محدودية المقاولات الوطنية في التنافس وإنجاز استثمارات البنية التحتية ذات التوجه التشاركي⁶²⁹.

إن النسيج المقاولاتي بالمغرب يتشكل من العديد من المقاولات الصغرى و المتوسطة، تصل إلى 80% . بحيث تعاني من مجموعة من المشاكل متمثلة أساسا في :

- الهشاشة؛
- عدم القدرة على التأقلم مع ميكانيزمات السوق؛
- عدم القدرة على مواكبة التطورات التكنولوجية و معايير الجودة؛
- عدم القدرة على التصدي للمنافسة الخارجية أي ضعف المقاول الوطنية أمام المنافسة الشرسة للمقاولات الأجنبية.

⁶²⁵ تنص المادة " تضمن الدولة حرية المبادرة والمقاول والتنافس الحر. كما تعمل على تحقيق تنمية بشرية مستدامة من شأنها تعزيز العدالة الاجتماعية والحفاظ على التروات الطبيعية الوطنية، وعلى حقوق الأجيال القادمة. ... تسهر الدولة على مبدأ تكافؤ الفرص للجميع، والرعاية الخاصة للفئات الاجتماعية الأقل حظا. " دستور فاتح يوليوز 2011، الصادر بتنفيذه ظهير شريف 1.11.91 صادر في 29 يوليوز 2011 المنشور بجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر، بتاريخ 30 يوليوز 2011.

⁶²⁶ ظهير الشريف رقم 1-14-116 بتنفيذ قانون رقم 104-12-104 المنشور في الجريدة الرسمية رقم 6276 بتاريخ 24 يوليوز 2014 ص 6276

⁶²⁷ مرسوم رقم 2.12.349 الصادر في 20 مارس 2013 المنشور بالجريدة الرسمية عدد 6140 بتاريخ 4 أبريل 2013.

⁶²⁸ المغير بمرسوم 2.13.656 الصادر في 19 غشت 2013 المنشور بالجريدة الرسمية عدد 6182 بتاريخ 29 غشت 2013 ص 5873

⁶²⁸ Les partenariats public-privé dans la région MENA : Manuel pour les décideurs publics; Manuel ISMED de l'OCDE. 2015; p 52

⁶²⁹ Les partenariats public-privé dans la région MENA; op.cit.p p 52.

بالإضافة إلى تفكك و تشتت القطاع الخاص بالمغرب يمكن التطرق إلى إشكال آخر وهي طريقة توزيع النسيج المقاولاتي حيث أن أزيد من ثلثي المقاولات الصغرى و المتوسطة تتمركز في محور البيضاء- الرباط وهذا بسبب البنيات التحتية واللوجستيكية و كذا تمركز الكفاءات البشرية داخل هذا المحور كنتيجة طبيعية لتمرکز مؤسسات تكوين البنية البشرية، وكذا المؤسسات المالية. مما جعل مشكل جاذبية الاستثمار بباقي الجهات يطفو إلى السطح، أي القدرة الإستقطابية للمناطق الخارجة عن هذا المحور في ظل الوعاء العقاري للمناطق الصناعية بهذه الجهات و المتسم بعدم الاندماج.

أضف إلى ذلك أن النظام التفضيلي للمقاولات الوطنية⁶³⁰، يطرح أيضا مشاكل، في إطار تقييم واختيار العروض المقدمة لنيل عقد الشراكة، فعندما تتم عملية حصر لائحة المتنافسين الممكن قبولهم وإقصاء العروض التي لا تتوفر فيها المواصفات المطلوبة فإن لجنة العروض تمنح الأفضلية لعرض من بين تلك العروض المؤهلة وفق المعايير المطلوبة⁶³¹. بحيث إن فكرة الأفضلية هنا تعني منح مجموعة من الإمتيازات للمقاولات دون أخرى، مما يعني أن هذا النظام يقوم على اعتبارات معينة تبقى مجانية لمنطق المنافسة في ظاهرها على الأقل.

إذ بالرجوع إلى اتفاقية تنظيم الصفقات العمومية في مجال التجهيز والأشغال العمومية بين دول اتحاد المغرب العربي، التي تم التوقيع عليها من طرف الدول الأعضاء في الإتحاد في نواكشوط 11 نونبر 1992⁶³²، يتبين أن الفصل الرابع قد نص على مبدأ المساواة فيما يخص شروط المشاركة بالنسبة لجميع المترشحين المغاربيين، أما الفصل السادس والعشرون فيها فينص أنه في حالة تناقض التنظيمات الداخلية لكل دولة ترجح مقتضيات الاتفاقية، ويترتب على كل ذلك أن هذه البنود تحجب مقتضى الأفضلية متى تعلق الأمر بمقولة تنتمي إلى إحدى بلدان المغرب العربي⁶³³.

كما أن مقتضى الأفضلية يبدو معاكسا لمنطق التحرير التدريجي للصفقات العمومية، الذي تضمنه الفصل الواحد والأربعون من اتفاقية الشراكة بين المغرب والإتحاد الأوروبي، ولعله من الصعب أيضا تصور إمكانية تطبيق مقتضى الأفضلية بالنسبة للطلبات المتعلقة بمشاريع ممولة عن طريق قروض

⁶³⁰ تنص المادة 35 من المرسوم التطبيقي (13 ماي 2015) " تطبيقا للمادة 8 من القانون رقم 86.12 المشار إليه أعلاه، تحدد هذه المادة إجراءات التفضيل لفائدة المقاومة الوطنية ونسبة استعمال العناصر الداخلة ذات الأصل الوطني.

يمكن للسلطة المختصة المعنية، من أجل مقارنة العروض الوطنية والأجنبية وتقييمها، أن تحدد في نظام الدعوة إلى المنافسة حسب طبيعة المشروع المعني وجود مقاولات وطنية نسبة مئوية لا تتجاوز خمسة عشر بالمائة

ويمكن للسلطة المختصة المعنية أيضا من أجل مقارنة العروض وتقييمها، أن تحدد في نظام الدعوة إلى المنافسة في حالة تساوي عروض المقاولات الوطنية والأجنبية أو في حالة وجود مقاولات أجنبية فقط، الأخذ بعين الاعتبار المعايير التالية:

- جزء الأعمال التي يعترف نائل عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص أن يخصصها للتعاقد من الباطن لفائدة المقاولات الوطنية؛
- نسبة استعمال العناصر الداخلة ذات الأصل الوطني المتعلقة بمستوى استخدام الأملاك والمنتجات والخدمات لدى المقاولات الوطنية والموارد البشرية والتقنية والتكنولوجية من أصل مغربي، وكذا نسبة نقل التكنولوجيا و المعرفة أو فرص الشغل المحدثة لفائدة المواطنين المغاربة لتنفيذ عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص.

⁶³¹ عبد اللطيف رونق: طرق ومساطر إبرام الصفقات العمومية، مجلة المعيار عدد 34، ص 42.

⁶³² أنظر نص الاتفاقية في الموقع الإلكتروني لإتحاد المغرب العربي : <http://www.maghrebarabe.org>

⁶³³ الجليلي أمزيد: منازعات المنافسة في مجال الصفقات العمومية، م.م.إ.م.ت سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية، عدد 50، 2000، ص 154.

ممنوحة من طرف البنك الدولي، لأن شروط إبرامها وتنفيذها تحدد من خلال توجيهات تصدرها هذه المؤسسة، أكثر ما تخضع للقانون الداخلي⁶³⁴. وبالتالي فهناك حواجز تمنع من ولوج القطاع الخاص إلى مشاريع البنية التحتية ومساهمتها في الخدمات العمومية، بالإضافة إلى عوامل أخرى مالية وقانونية ومسطرية تضمنها الجدول التالي:

والجدول رقم (11) يحدد معيقات مساهمة القطاع الخاص في مشاريع البنية التحتية⁶³⁵

Maroc : Barrières à la Participation du secteur privé dans les Infrastructures

MOROCCO					
Risk category	Barriers to Private Infrastructure Investment	Frequency		Relevance*	Mitigability*
		(number)	(%)		
Political	Political & Civil Disturbance	x	x	Medium Low	Low
	Corruption & Lack of transparency	x	x		
	Public Perception & Social Opposition	4	11%		
	Change of Law & Breach of Contract	x	x		
Financial	Concessional Funding (lack of private funding)	7	19%	Medium High	Medium Low
	Transfer of Funds	x	x		
	Foreign Exchange (inc. devaluation risk)	x	x		
	Counterparty Risk (lack of sovereign guarantee)	x	x		
Legal & Institutional	Project Scoping (incl. contract design & risk allocation)	2	6%	Medium High	Medium High
	Government Capacity	5	14%		
	Interagency Coordination	2	6%		
	Bidding Process	1	3%		
	Legal Framework (incl. permits & licensing)	4	11%		
Operational	Land Availability and Ownership	6	17%	Medium Low	High
	Choice of Location	x	x		
	Construction Risks	1	3%		
	Social & Environmental Risks	4	11%		

ومن حيث الإكراهات، صنف المغرب ب 11% من حيث الإكراهات السياسية، و19% من حيث الإكراهات المالية، و31% إكراهات عملية مرتبطة بتنفيذ عقود الشراكة، و40% من حيث قدرات الدولة القانونية والمؤسسية⁶³⁶. ولتجاوز كل هذه المعوقات، يمكن للدولة أن تمارس إصلاحا حقيقيا على استثمار القطاع الخاص في اختيار وإعداد المشاريع، والقدرة، والتعاون بين الإدارات والأطر القانونية والمؤسسية، وجميع الفاعلين في مناخ الأعمال.

⁶³⁴ - الجبالي أمزيد، المرجع نفسه، ص 155.

⁶³⁵ Les partenariats public-privé dans la région MENA : Manuel pour les décideurs publics; Manuel ISMED de l'OCDE. 2015; p60.

⁶³⁶ Les partenariats public-privé dans la région MENA : op.cit.p; p60.

ثانيا: مخاطر الإستثمار الأجنبي في مشاريع البنية التحتية

تخضع مشاريع الشراكة ذات الإستثمار الدولي إلى المقارنة بين المزايا التي يمكن أن تحققها الدولة المضيفة، وبين تلك التي سوف يحققها المستثمر الدولي، فالإستثمار الدولي هو الأسلوب المثالي لتعظيم قيمة عوامل الإنتاج، (العقار - المواد الخام - التكنولوجيا - العمالة - الطاقة... وغيرها). حيث يتوفر لدى المستثمر الدولي حجم هائل من المعلومات عن فرص الإستثمارات الدولية، من خلال منظمات التمويل الدولية، والبورصات، وأسواق المال، والشركات متعددة الجنسيات، ومكاتب المحاسبة الدولية، وشركات شبكات المعلومات، والدراسات والبحوث الدولية، وإحصاءات البنك الدولي، وصندوق النقد الدولي. فحين لا يتوفر هذا الحجم أو أنواع المعلومات لدى الدولة المضيفة، مما يضعف قدرتها على التفاوض، كما أن توفر تلك المعلومات يسهل على المستثمر الدولي حساب وتقدير مخاطر الإستثمار، حيث يستطيع شراء ضمانات ضد تلك المخاطر، على عكس الدولة المضيفة التي لا تتوفر على تلك المعلومات الأساسية للإستثمار.

وهناك أيضا بعض المخاطر المرتبطة بالإستثمار الدولي، والتي تؤثر بشكل سلبي على المركز التنافسي للدولة بسبب إلغاء الضرائب وتخفيضها، ومن ثم انخفاض وتراجع الدور الإحتكاري والمركز التنافسي للدولة. وبالنسبة للإستثمار في عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص، يكون القرار على أساس حساب مخاطر الإستثمار الدولي ودرجة الأرباح بعد خصم معدل المخاطر، وأيضا على أساس المخاطر الإضافية، وقيمة العملة المحلية، وحرية تحويل الأرباح، واحتمالات التدخل الحكومي في الإستثمار الدولي الوافد.

وارتباطا بما سبق، نهج المغرب سياسات متعددة لتشجيع الإستثمار الأجنبي، فمنذ إصدار ميثاق الإستثمار لسنة 1995⁶³⁷، ارتفعت وثيرة الإستثمارات المستفيدة من عدة إمتيازات ضريبية تحت طائلة شروط محددة في إنعاش وتنمية القطاعات الإجتماعية أو الإقتصادية⁶³⁸. فزادت قوانين المالية لسنتي 2004 - 2005 من تحفيظات و تشجيعات⁶³⁹ وصلت سنة 2015 إعفاءات جبائية مهمة شملت أنواع متعددة كما هو موضح في الجدول التالي:

⁶³⁷ ظهر شريف رقم 1.95.213 صادر في 14 من جمادى الآخرة 1416 (8 نوفمبر 1995) بتنفيذ القانون الإطار رقم 18.95 بمثابة ميثاق للإستثمارات، الجريدة الرسمية عدد 4335 بتاريخ 1995/11/29 الصفحة 3030. مباشرة بعد هذا الميثاق ارتفعت وثيرة الإستثمارات الأجنبية لتتعدى ملايين الدراهم، كمشروع الميناء المتوسطي ومشروع الجرف الأصفر للطاقة.

⁶³⁸ وبالتالي يسمح للدولة التعاقد بعقود خاصة مع المقاولين المستثمرين الذين تحتوي مشروعاتهم على:

- رقم معاملات كبير - إنشاء المقولة في بعض المناطق التي تفتقر الى مشاريع استثمارية

- تخصيص وخلق مناصب وفرص قارة للشغل - نقل التكنولوجيا والتقنيات المتطورة ثم المساهمة في حماية البيئة .

⁶³⁹ - الإعفاء من الحقوق الجمركية - الإعفاء من الاقتطاعات الجبائية على الإستيراد P.F.I - الإعفاءات من رسوم الإستيراد

- الإعفاء من الضريبة على قيمة المضافة على الإستيراد

الجدول رقم (12): تقييم النفقات الجبائية بالنسبة لكل ضريبة بملايين الدرهم⁶⁴⁰

نسبة التغيير 15/14	تقييم 2015		تقييم 2014		الضريبة
	الحصة	المبلغ	الحصة	المبلغ	
-2,5%	45,6%	14 632	43,6%	15 006	- الضريبة على القيمة المضافة
-30,5%	17,8%	5 698	23,8%	8 196	- الضريبة على الشركات
1,3%	10,7%	3 448	9,9%	3 404	- الضريبة على الدخل
7,5%	18,4%	5 909	16,0%	5 499	- واجبات التسجيل و التتبر
3,5%	4,2%	1 360	3,8%	1 313	- الرسوم الداخلية على الاستهلاك
5,3%	3,2%	1 041	2,9%	988	- الرسوم الجمركية
-6,7%	100,0%	32 088	100,0%	34 407	المجموع

ويتضح من الجدول أن مبلغ النفقات الجبائية المرتبطة بالضريبة على القيمة المضافة التي تمثل الحصة الكبرى للنفقات الجبائية % 45,6 (سنة 2015 مقابل % 43,6 سنة 2014) ومن 15.006 مليون درهم سنة 2015 إلى 14.632 مليون درهم سنة 2014. كما تستفيد المقاولات من تدابير استثنائية بلغت نسبتها % 44,1 من التدابير الاستثنائية التي تم إحصاؤها من التدابير الاستثنائية التي تم إحصاؤها (% 4 منها لفائدة المقاولات الأجنبية⁶⁴¹).

وقد لاحظنا في نموذج الدراسة الميدانية، أن شركة الجرف الأصفر تستفيد من إعفاءات ضريبية، فمن حيث الرسوم الجمركية على واردات الفحم يدفعها الشريك JLEC إلا أنها تدرج في نفقات الطاقة عبر الفواتير الشهرية، بالإضافة إلى الضريبة المهنية % 14 يدفعها الشريك JLEC بدلا عن المكتب الوطني، ليتم إعادة حسابها في فاتور الطاقة الكهربائية، في أبريل من كل عام. و 20% على واردات الفحم. كما استفادت الضريبة على الطاقة الكهربائية من تدابير استثنائية مخصصة للضريبة على القيمة المضافة لتدبير تحفيزي رقم (40.099.17)⁶⁴² بالسعر المخفض البالغ % 14 مع الحق في الخصم الطاقة الكهربائية، وقد بلغ سنة 2015 (214 مليون درهم)، مقارنة مع مليون درهم سنة 2014. بالإضافة إلى استفاضة المكتب الوطني بحكم طبيعة نشاطه من أربعة تدابير استثنائية، من مجموع 56 تدبير موجه للمؤسسات العمومية.⁶⁴³

لكن بالرغم من إيجابيات ومردودية هذه الإمتيازات على مناخ الإستثمار والنمو الإقتصادي، إلا أنها تحرم خزينة الدولة من موارد ضريبية هامة، تؤدي إلى القول بعدم وجود سياسة جبائية معقنة لهذه الإعفاءات، بالإضافة إلى انعدام الوسائل لمواجهة إشكاليات التهرب الضريبي الدولي. فقد أورد التقرير

⁶⁴⁰ تقرير حول النفقات الجبائية، المديرية العامة للضرائب، وزارة الاقتصاد و المالي لسنة 2016 ص 6.

⁶⁴¹ تقرير حول النفقات الجبائية، المديرية العامة للضرائب، وزارة الاقتصاد و المالي لسنة 2016، ص 14

⁶⁴² تقرير حول النفقات الجبائية، المديرية العامة للضرائب، وزارة الاقتصاد و المالي لسنة 2016 ص 19.

⁶⁴³ تقرير حول النفقات الجبائية، المديرية العامة للضرائب، وزارة الاقتصاد و المالي لسنة 2016، ص 12 و 14.

السنوي للمجلس الأعلى للحسابات لسنة (2015) ⁶⁴⁴ بخصوص النفقات الجبائية، أهم الاختلالات التي طبعت تدبيرها، وأكد أن النفقات الجبائية لم تحض لحد الآن بنظام للحكامة والتتبع والتقييم بهدف الوصول إلى ضبطها وتقييم أثرها، علما أن مبالغها في تزايد مستمر من سنة لأخرى . وتصيح هذه الوضعية مثار قلق أكبر إذا علمنا أن السلطات العمومية لا تتوفر على رؤية واضحة بخصوص مراجعة الإستثناءات التي لم تمكن من تحقيق الأهداف المرجوة من إحداثها أو إلغاء تلك التي أصبحت متجاوزة. بالإضافة إلى أن تقييم الكلفة المالية لهذه الاستثناءات الذي يصدر سنويا، منذ 2005 ، في شكل تقرير يتم إرفاقه بمشروع قانون المالية يركز فقط على النفقات الجبائية التي خضعت للتقييم ⁶⁴⁵.

ويعاني خلق وإحداث النفقات الجبائية من عدم كفاية الضمانات على مستوى إقرارها وترخيصها مقارنة مع تلك المتوفرة في المساطر المتبعة في نفقات الميزانية العامة. فبشأن مسطرة إحداثها، لا توجد مقتضيات قانونية تلزم الحكومة بالكشف عن مبررات لجوئها لنفقات الجبائية عوض نفقات عادية، وخلال مناقشة مشروع قانون المالية تطرح الإجراءات الضريبية الاستثنائية الجديدة المقترحة على البرلمان للمصادقة عليها دون دعمها بتحليلات مقنعة وتوقعات موثوقة وتقديرات مرقمة.

إن غياب إطار يحدد الأهداف السنوية المرجوة من النفقات الجبائية المرخصة يمكن أن يؤدي إلى غياب التناسق والترابط بين الإجراءات الجبائية الاستثنائية والنفقات العادية. وعلى مستوى الحكامة والقيادة تعاني النفقات الجبائية من غياب إطار لوضع القواعد، وتحديد الأهداف السنوية وتقدير كلفة الإجراءات الجديدة ووضع منهجية لتقييم أثرها، وقد يطرح هذا الغياب مشكل عدم الشفافية وضعف المراقبة.

إن المغرب، ونتيجة لفتح الأسواق الخارجية، وتدفق الشركات الأجنبية، يتضرر بمخاطر جبائية أخرى مرتبطة بطبيعة النظام الجبائي الدولي، لتؤثر على حقوق الخزينة العامة، وعلى التوازن المالي العمومي. وتتجلى هذه المخاطر في ظاهرة التهرب الضريبي الدولي، بحكم استغلال الثغرات القانونية التي يتركها المشرع الوطني نتيجة الإهمال وعدم التدقيق في النصوص الجبائية. وما يزيد الأمر تعقيدا هو تنامي أساليب التجارة الإلكترونية العالمية التي تعتمد تقنيات متطورة مثل تزوير المعطيات الآلية للبطائق لتضليل الإدارة الجبائية ⁶⁴⁶.

⁶⁴⁴ التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات لسنة 2015 ص 226 – 227.

⁶⁴⁵ التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات، 2015، ص 226 و227.

⁶⁴⁶ - Fadoua Tounassi : paiement par carte bancaire ; revue du journal hebdomadaire, 3 au 9 Décembre, 2005 ; p :51.

وهي أساليب جد متطورة تستعملها الشركات الدولية العملاقة، مما يكرس الفجوة الرقمية والجبائية بين نظامنا الضريبي وبين الوسائل المالية والتقنية والمحاسبية التي تقوم عليها هذه الشركات، و يسهل من عمليات التهرب الضريبي الدولي.

بالإضافة إلى ذلك هناك تقنيات ضريبية أخرى للتهرب الضريبي، تتجلى في استغلال الملاجئ الضريبية (الجنات الضريبية) وعدم التصريح بالدخول أو التصريح الخاطئ للدخول⁶⁴⁷، وأيضاً استعمال الأسعار القابلة للنقل والتحويل. بحيث إن سعر التحويل هو السعر المحدد لتحويل السلع أو بيعها بين الشركات المرتبطة ببعضها البعض، أو بيع المركز الرئيسي للشركة الأم وفروعها في الأسواق الدولية⁶⁴⁸. أو هو عبارة عن الثمن المحدد لبيع السلع بين أعضاء عائلة الشركة الواحدة، مما يمكن لهذه الشركات أن تتلاعب بتحديد الأسعار بما يناسب حاجاتها، وهذا بتخفيض نفقاتها وأعبائها خصوصاً العبء الضريبي وزيادة أرباحها .

ويتم التلاعب بأسعار التحويل manipulation of the prices قصد تخفيض الوعاء الضريبي وتحويل الأرباح، خصوصاً في الدول النامية التي تمنعها من إرسال الأرباح إلى بلد الوطن، أو أن البلد المضيف يفرض ضريبة مرتفعة على الأرباح. وتمثل أسعار التحويل أهم آليات التهرب الضريبي بالنسبة إلى الشركات الدولية، فقيمة الأرباح تتحدد مقدماً وفقاً لأسعار التحويل التي يتم بناء عليها عمليات البيع والشراء للسلع والخدمات داخل مجموعة الشركات.

هذا إذا علمنا أن ميثاق الإستثمار يرخص للشركات الأجنبية بتحويل أرباحها إلى الخارج وبالعملة الصعبة⁶⁴⁹، كما أن البنود التعاقدية للإستثمار كما رأينا في نموذج الدراسة، تشير إلى استعمال العملة الصعبة في معاملتها المالية، وذلك تحت الضمان الحكومي المقدم لها بتأمين صرف العملة وتحويلها.

وعليه بالرغم من صياغة إعفاءات ضريبية وقوانين إستثمارية تخفيفية للقطاع الخاص، لا يمكن تحقيق الهدف منها، مادام هناك تهرب ضريبي لصيق بالشركات المتعددة الجنسية. فتظهر الآثار الجبائية للتهرب الضريبي الدولي على مستويين:

647 اسماعيل صبري عبد الله: الكوكبة الرأسمالية في مرحلة ما بعد الامبريالية، مقال منشور بمجلة الاقتصاد والمجتمع، العدد 7-8، الطبعة الأولى دجنبر 2006، ص:42.

648 كما هو حال مجموعة طاقة الإماراتية، وفروعها الدولية أو المحلية المتواجدة بالمغرب (JLEC- JLEC5&6-TAQA NA)، الشريك في مشروع الجرف الأصفر للطاقة، نموذج الدراسة الميدانية للبحث.

649 المادة 16 من ميثاق الإستثمار 1995، تنص: "الأشخاص الطبيعيون أو المعنويون الأجانب سواء أكانوا مقيمين أم غير مقيمين وكذا الأشخاص الطبيعيون المغاربة المستقرون بالخارج الذين ينجزون في المغرب استثمارات ممولة بعملات أجنبية يستفيدون، فيما يخص الاستثمارات المذكورة وبالنظر إلى نظام الصرف، من نظام لقابلية التحويل يضمن لهم كامل الحرية للقيام بما يلي :

- تحويل الأرباح الخالصة من الضرائب دون تحديد المبلغ أو المدة ؛
- تحويل حصيلة بيع الإستثمار أو تصفيته كلاً أو بعضاً بما في ذلك زائد القيمة.

من جهة ، يؤدي النقص في الموارد الجبائية للدولة إلى اختلال التوازن الجبائي، خصوصا اذا علمنا أن كل أو أغلب الدول النامية تعتمد في تسديد نفقاتها على الموارد الجبائية. ومن جهة أخرى، يحد التهرب الضريبي الدولي من دور السياسة الجبائية المشجعة على الاستثمار، ويقلل من أهمية الإجراءات الجبائية المماثلة.

وكنتيجة لذلك أظهرت هذه الأسباب الموضوعية للتهرب الضريبي الدولي عن انعكاسات سلبية على النظام الجبائي والإقتصادي للمغرب، ومن تعميق الهوة الإقتصادية بين الدول النامية والدول المتقدمة من خلال العلاقة الإقتصادية غير المتكافئة والتي تزيد من حدتها التهرب الضريبي. فعادة ما تكون عقود الشراكة المبرمة بين الدولة وهذه الشركات الضخمة لصالح الدول المتقدمة والمؤسسات المالية الدولية الراجعة لهذا الإستثمار، وذلك على حساب المغرب الذي لا يملك الإعتراض لحاجته الملحة للإستثمارات الأجنبية من أجل الدفع بعجلة الإقتصاد والتنمية.

ومن كل ما سبق، يمكن القول أن التحدي الكبير أمام النظام الإداري المغربي، هو إرساء دعائم ومبادئ الحكامة الجيدة في مجال عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص، وتفعيلها من أجل تخليق مناخ الأعمال، وتحفيز الرأسمال الأجنبي، وأيضا لتحسين وضمان موقع جيد للمقاولة المغربية خاصة الصغرى والمتوسطة. وكل هذا لن يتأتى إلا من خلال اعتماد سياسة واضحة المعالم من أجل تطوير وتحديث الإدارة العمومية، سواء على مستوى الهياكل والبنىات والأنشطة الإدارية، أو على مستوى عقود الإستثمار وقطاع الأعمال. و من هذا المنطلق يمكن أن نطرح التساؤلات التالية:

ما هي الآليات التي يجب إحداثها حتى نرقى بالإدارة العمومية الى المستوى المطلوب محليا و عالميا؟ ما هي الموارد البشرية و المالية والمؤسسية التي يجب إعدادها للرفع من جودة وفعالية عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص؟ هذا ما سنعمل على تحليله في الفقرة الموالية.

❖ المطلب الثاني: مرتكزات إصلاح نظام الشراكة بين القطاعين العام والخاص

أمام مجموعة من الإكراهات والتحديات الجديدة أصبحت الإدارة العمومية المغربية مطالبة أكثر من أي وقت مضى بالقيام باصلاح شامل، يتوخى الاستجابة للتحويلات الاقتصادية والاجتماعية على المستوى الوطني والدولي، مما شكل رغبة قوية لرفع النقاش إلى قمة الاهتمامات الوطنية، ومنعرجا مهما في وعي المسؤولين المباشرين عن وضعية الإدارة والمتعاملين معها، بحكم أن إشكالية الإدارة تهم كل المتدخلين من سلطات عمومية، ومرتفقين، ومواطنين، ثم جميع الفاعلين من قطاع خاص ومجتمع المدني.

وهكذا فإن تخليق وشفافية وجودة الطلبات العمومية ذات التوجه التشاركي بين القطاعين العام والخاص، تستدعي بالضرورة تخليق وفعالية التدبير العمومي بالإدارة المغربية، كما تحتاج إلى عملية متكاملة تضم جميع هذه العناصر الأساسية من تشريع وتخطيط وتنظيم وإشراف ومتابعة، وإلى علاقات عامة وتعبئة وتعاون جميع الفاعلين، من خلال العمل على تحقيق ثقافة تشاركية في تدبير الشأن العام، ومن تم جودة وحكامة تدبير المشاريع العمومية الكبرى.

ومن أجل تحسين مردودية وفعالية التدبير العمومي، وارتباطا بموضوع الدراسة الميدانية، والذي شمل نموذج عقد الشراكة "الجرف الأصفر للطاقة" الذي أبرمه المكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب، بصفته مؤسسة عمومية، اقترحنا تبني مجموعة من الآليات والتقنيات الأساسية التي تصب في إعادة تنظيم العلاقات الإدارية بين الدولة ومؤسساتها العمومية، وفي ترشيد وحكامة تدبير المنشآت العامة (الفرع الثاني)، على أن نقدم قبل ذلك، مجموعة توصيات لتخليق نظام الطلبات التشاركية وتدابير لعقلنة مسلسل الإشراف على مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص (الفرع الأول).

☒ الفرع الأول : تعزيز آليات الحكامة في تدبير عقود الشراكة

مما لا شك فيه أن ورش إصلاح المنظومة القانونية لعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص، قطع أشواط مهمة، وتضمن العديد من التجديدات، التي من المتوقع أن تساهم في تعزيز الشفافية والفعالية و تمثين وتحسين مردودية الشراء العمومي، وايضا في تفعيل مبادئ دستور 2011 المتعلقة بالشفافية وربط المسؤولية بالمحاسبة.

وبما أن عقود الشراكة هي أداة لتمويل السياسات العمومية في مجال التنمية والبنية التحتية، فلا بد من وضع استراتيجية للشراكة بين القطاعين العام والخاص، تستفيد منها الهيئات العمومية والمقاولات الوطنية. وتنادي لإختلالات عقود الشراكة في مجال التدبير المفوض، فما هي آليات عقلنة تدبير مسلسل

الإشراف على مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص (الفقرة الأولى). وماهي ضمانات تخليق وشفافية هذا النوع من الشراكات (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: تدابير عقلنة مسلسل الإشراف على مشاريع الشراكة

يعتبر الإطار القانوني للشراكة بين القطاعين العام والخاص باعتباره نموذجا بالنسبة للدولة وهيئاتها، يهدف إلى وضع إطار لممارسة موجودة مسبقا باللجوء إلى قانون العقود الخاصة، وهي ممارسة بحسب رأي المجلي الاقتصادي والاجتماعي⁶⁵⁰ مهيأة للتوسع، ويمكن أن تكون مفيدة، لكن في بعض الظروف ووفقا لبعض الشروط. لذا اقترحنا مجموعة من التدابير، وجب إعمالها من أجل تحسين جودة تدبير مساطر الإسناد وتنفيذ عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص، وهي كالاتي:

أولا: تدابير على مستوى تنقيح الإطار القانوني للشراكة بين القطاعين العام والخاص

بالرغم من إصدار قانون جديد مؤطر لتنظيم وتدبير عقود الشراكة، وموحد لجميع النصوص القانونية الخاصة بالشراكة، إلا أنه لم يرقى في تنظيمه لمستوى الإطار القانوني للصفقات العمومية، كما تغافل مجموعة من الإجراءات التي تعد ضرورية لفاعلية وشفافية وحكامه الطلبات التشاركية، ارتأينا أن ندرجها، وأن نوصي بالإشتغال على تنزيلها، وهي كالاتي:

• كون الشراكة بين القطاعين العام و الخاص تجربة جديدة، من الأفضل، احتياطا، تحديد لائحة مرجعية واضحة عن الخدمات التي يمكن أن تكون محل عقد الشراكة أو على الأقل ضبط اللجوء إليها بمعايير قانونية و اقتصادية ومالية وبيئية وتقنية واضحة، حتى يتم التحكم فيها و تطويرها تدريجيا و فق نتائج المشاريع المنجزة. و يبرر هذا الاحتياط، تجربة التدبير المفوض (و قبلها تجارب الخوصصة) التي سارعت إليها الهيئات العمومية دون أن تثبت من جدواها وقدرات مصالحها على تسييرها.

• ينبغي أن يوضح أكثر نطاق القانون الإطار العام لتنفيذ عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص، أولا تحديد نطاق الشخص المعنوي العام المتعاقد، هل يقتصر على الأشخاص العموميين المنتمين إلى القانون العام، أو أنه يدمج الأشخاص المعنويين المنتمين إلى القانون الخاص، الذين يكون رأسمالهم عموميا مائة بالمائة وثانيا تحديد مجالات الاستخدام، هل عن طريق القطاع أو من خلال طبيعة المشروع⁶⁵¹، مع تحديد لائحة مرجعية عن الخدمات التي يمكن أن تكون محل عقد الشراكة أو ضبط اللجوء إليها بمعايير محددة مسبقا.

⁶⁵⁰ رأي المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حول مشروع القانون رقم 12-86، مرجع سابق،ص 24.
⁶⁵¹ رأي المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حول مشروع القانون رقم 12-86، مرجع سابق،ص 26.

• ضرورة تجميع وتوحيد كل النصوص القانونية المتعلقة بالشراء العمومي، وضع قانون موحد ومنسجم أو ميثاق يوطر مختلف أشكال الصفقات العمومية، فمثلا القانون رقم 05 - 54، المتعلق بالتدبير المفوض، وقانون الشراكة موضوع البحث، هو أيضا مع القانون يتداخل أحدهما مع الآخر، بما أن المؤسسات العمومية تدخل في نطاق القانونين، فضلا عن كون التدبير المفوض يمكنه أن يتعلق بإنجاز وتدبير أشغال عمومية لها علاقة بالخدمة العمومية المفوضة.

• مأسسة هيئات التتبع والمراقبة، وتحديد أدوارها، لتسهيل عملية التخطيط ووضع برامج الإنسجام بين الهيئات الحكومية المكلفة بالاستثمار أو بإشراف القطاع الخاص، سواء الوطني، أو الاجنبي. بالإضافة إلى تنسيق عمل هذه الهيئات مع اختصاصات خلية الشراكة بين القطاعين العام والخاص المنشأة من قبل مديرية المنشآت العامة والخصوصية.

• ضرورة التأكيد على أن يكون التدقيق إلزاميا، وتحديد موضوعاته، ومدته الزمنية، وتنزيل عقوبات زجرية في حالة عدم تنفيذه، خاصة وأن المرسوم التطبيقي لقانون الشراكة لم ينص على كيفية التدقيق وإجراءاته، فحين كان لزاما على المشرع أن يكون أشد حرصا على المراقبة في مرحلة يعزز فيها المغرب مبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة وممارسات الحكامة.

• من الأفضل أن يتم التنصيص قانونيا على إلزام المقاولات والمؤسسات العمومية، على ضرورة نشر موجز عن العقد و كل ملحقاته في الجريدة الرسمية مادام الأمر لا يضر بالمتعاقدين، وذلك تفعيلا لحق المواطن في الولوج إلى المعلومة و واجبه في الانخراط في مراقبة تسيير الشأن العام. و نفس الشيء بالنسبة للمعلومات المالية المتعلقة بالأعمال موضوع الشراكة، وأن لا يظل الأمر مقتصرًا على العقود التي تبرمها الدولة.

ثانيا: إجراءات لحكامه نظام الشراكة بين القطاعين العام والخاص

من أجل تحسين مردودية الشراكة مع القطاع الخاص في تنزيل السياسات التنموية في مجال البنية التحتية والخدمات العمومية، ارتأينا ضرورة الأخذ بالتدابير التالية:

• على غرار الإصلاح المالي الأخير، ومواكبة للبرمجة المتعددة السنوات، يستحسن أن تنخرط الدولة في تخطيط متعدد السنوات لمشاريع عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص، والتي من شأنها أن تشكل مكونا أساسيا في التطبيق العملي والميزانياتي للإستراتيجيات القطاعية وتنفيذها. بحيث يسمح إعداد لائحة لمشاريع ذات حجم معقول وخاضعة لبرمجة زمنية من تدخل مباشر للدولة من أجل التخطيط لتفادي مشكل نقص الموارد المالية والدائمة لتنفيذ عقد الشراكة. كما يسمح بخلق مناخ من الثقة للمقاولات الوطنية

والدولية، وبمزيد من وضوح الرؤية بخصوص القطاعات المحتملة التي يتعين استثمارها⁶⁵²، وبالتالي إعداد أفضل وكفاءة بالنسبة للفاعلين الخواص الوطنيين والدوليين من أجل احتلال مكانة أفضل، وتقديم عروض تبعا للأولويات التي تحددها الدولة.

• نظرا لأهمية عملية التقييم في معرفة نتائج تطبيقات الشراكة بين القطاعين العام والخاص، ارتأينا بضرورة خلق هيئة مستقلة لتقييم عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص، التي تشرك عن طريق الإستشارة⁶⁵³، القطاع الخاص والهيئات المهنية والنقابات والمجتمع المدني. ويمكن أن تتولى في الوقت نفسه تقييم كل مشروع على حدة، والتقييم الإجمالي للاستراتيجية المتبعة في إطار عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص. وذلك حرصا على استدامة ميزانية عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص على المدى المتوسط والقصير، وتفادي المديونية العمومية المتصلة بهذه العقود، وكذا تتبع الأثر الاجتماعي على خلق فرص الشغل ونجاعة الخدمات التي يتم توفيرها، مع إشهار للمعلومة ولعملية التقييم.

• ولأن مسألة التقييم هي عنصر اساسي لأي استراتيجية أو تخطيط في المستقبل، لا بد من إجراء تقييم شمولي لجل مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص، خاصة وأن المغرب عرف تجربة وممارسة لهذا النوع من العقود سابقة على النص التشريعي، كما تبين من خلال الدراسة الميدانية موضوع البحث. فمن الجدوى تقييم نتائج تحقيق أهدافها، واثارها المالية والاقتصادية، وذلك من أجل التمكن من ضمان تتبع الأهداف الكلية للأداء التي تتضمنها استراتيجية عقود الشراكة، والتمكن من إغنائها وإعادة توجيهها عند الضرورة.

• وفيما يخص التقييم القبلي لمشروع الشراكة، فإنه يجب أن تدرج المؤشرات الاجتماعية للأداء، على وجه الخصوص، نجاعة الخدمة المقدمة، وتطور كلفة الخدمة بالنسبة للمواطن،- نموذج الدراسة الميدانية ومخاطر الزيادة في تعرفه الكهرباء. ما عدا بالنسبة للخدمات الاجتماعية غير التجارية، والخدمات الحساسة التي يتعين على الدولة ضمان استقرار كلفتها، من أجل المحافظة على الولوجية والإنصاف.

• ضرورة إنشاء مرصد للخبرات والمؤهلات في مجال عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص⁶⁵⁴، إذا كان حجم المشاريع وتعقيدها تتضمن مخاطر فيما يتعلق بالإنجاز الجد للمشروع، مما يتطلب كفاءات ذات خبرات عالية، بالنسبة لمختلف الأبعاد: التقنية والقانونية والمالية، وذلك بهدف تحقيق توازن حقيقي في تدبير العقد بين الطرفين، سواء في المرحلة الأولى، عند تركيبه والتفاوض بشأنه، أم خلال مرحلة تنفيذ المشروع وتقييم النتائج.

⁶⁵² رأي المجلس الاقتصادي والاجتماعي، مرجع سابق، ص 28.

⁶⁵³ رأي المجلس الاقتصادي والاجتماعي، مرجع سابق، ص 8.

⁶⁵⁴ رأي المجلس الاقتصادي والاجتماعي، مرجع سابق، ص 29.

• الهيكل الإداري: من المناهج الناجحة في إدارة مشروعات الشراكة منهج أو نظام النافذة الواحدة⁶⁵⁵، الذي يتم بموجبه حصر تعامل شركة المشروع مع مكتب حكومي واحد للحصول على كافة الموافقات والتصاريح اللازمة لتشبيد وتشغيل المشروع. بالإضافة إلى ذلك يقوم هذا المكتب بعملية اتخاذ القرارات اللازمة لتسهيل عمل شركة المشروع وإزالة العوائق من أمامها. وقد تم تبني هذا النظام في العديد من الدول مثل الإكوادور، ماليزيا، باكستان والفلبين⁶⁵⁶.

• بالنسبة للتسعير: ينبغي توافر أجهزة رقابية وتنظيمية للمرفق المعني تتسم بالحياد والاستقلالية عن الجهات المتعاقدة، والجهة مانحة الالتزام، ويكون للجهة الرقابية حق التدخل في التسعير سواء بالزيادة أو بالنقصان، وكذلك الحق في الرقابة على جودة الخدمة وفقاً للمعايير المعلنة التي تحددها، كما هو الحال في فرنسا، إسبانيا، إيطاليا، ألمانيا، شيلي، الأرجنتين، والبرازيل.

ولا بد من تناسب السعر أو الرسم المفروض مع مستوى الجودة وفقاً لمعايير المنظمة العالمية لق ياس الجودة (الإيزو). وتشكل تجربة المكسيك مثلاً يحتذى في هذا الصدد، حيث قامت الحكومة بوضع شرط أساسي في عقد امتياز مشروع طريق سريع، يقضي بحق شركة المشروع أن تطلب مد فترة الامتياز في حال انخفضت كثافة المرور عما هو متوقع من قبل الحكومة، كما يقضي القانون بحق الحكومة في تخفيض فترة الامتياز في حالة زيادة العائد على الاستثمار عما هو محدد⁶⁵⁷.

• التطبيق الكلي للحق في المعلومة، وذلك بالزامية الإشهار والنشر، والتنصيص على عقوبات زجرية لمخالفة هذه الأحكام، ما دامت المعلومات لا تمس بالسر الصناعي والتجاري. كما أنه لا توجد مقتضيات تنص على إشهار أو إعلان مراحل التقييم القبلي أو انطلاق المشروع وتقرير العقد كما هو الشأن في نشر البرامج التوقعية وتحديد الحاجيات في المرسوم المتعلق بالصفقات العمومية، الأمر الذي يجعل المعلومات المنشورة جزئية وناقصة.

• ضرورة تقييم الإعفاءات الضريبية المقدمة في مجال الاستثمار في مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص، و قياس أثرها ونتائجها الاجتماعية والاقتصادية⁶⁵⁸، وذلك بتبني أهداف ومؤشرات أداء قابلة للقياس. و تبني مجموعة من التوصيات من أجل عقلنتها وحكمتها، وذلك بتنزيل توصيات المجلس الأعلى

⁶⁵⁵ أمل نجاح البشبيشي: نظام البناء والتحويل والتشغيل (B.O.T) ، الكويت ،المعهد العربي للتخطيط، سلسلة جسر التنمية ،العدد 35 نونبر 2004، ص13.

⁶⁵⁶ أمل نجاح البشبيشي: نظام البناء والتحويل والتشغيل (B.O.T) ، مرجع سابق، ص13.

⁶⁵⁷ أمل نجاح البشبيشي: نظام البناء والتحويل والتشغيل (B.O.T) سلسلة دورية تعنى بقضايا التنمية في الأقطار العربية، العدد الخامس والثلاثون نونبر 2004، ص 14.

⁶⁵⁸ وضع سقف زمني للتحفيزات مع ربط منحها بتحقيق الأهداف المسطرة سلفاً. ويمكن تحديد هذه الأهداف في إطار تعاقدي يعتمد على دفتر تحملات، كما يجب أن توضع آليات لتقييم فعالية النفقات مقارنة مع الأهداف المتوخاة ويمكن التقييم الدوري لهذا النظام من عقلنته بصفة مستمرة. إن اعتماد مثل هذه المقاربة التقييمية للإعفاءات الجبائية من شأنه أن يحسن فعالية نظام النفقات الجبائية والنفقات العمومية بصفة إجمالية مع التأكد عل مطابقتها للأهداف الاستراتيجية للمغرب.

لحسابات⁶⁵⁹، وتوصيات المجلس الإقتصادي والاجتماعي⁶⁶⁰، وتوصيات المناظرة الوطنية حول الإصلاح الضريبي⁶⁶¹ بإعطاء مفهوم محدد للنفقات الجبائية ووضع مسطرة واضحة لإقرارها وإحداثها. وضرورة المراجعة الدورية لللائحة النفقات الجبائية في أفق التحكم في كلفتها. وإدماج اللائحة الكاملة لمجموع النفقات الضريبية المرخصة بمبالغها التقديرية في القانون المالي السنوي مع تبني وإقرار مبدأ السقف بالنسبة للنفقات الجبائية، وإقرار مدة صلاحية محددة لكل الاستثناءات الجبائية المحدثة، وخلق بنية إدارية خاصة للقيادة والتتبع والتقييم .

المبالغة في التخفيضات والإعفاءات الحكومية للمشروعات تتناقض مع مبدأ حرية السوق وتزيد الفساد والهدر في استخدام الموارد العامة⁶⁶².

• ضرورة إعادة تنظيم دور وتدخل وزارة المالية، وعمليا تمارس وزارة الاقتصاد والمالية العديد من المهام التي قد تتداخل أحيانا، وخصوصا ما يرتبط بالاختصاصات التالية: المشاركة في هيئات الحكامة وفحص مشاريع الاستثمار والترخيص بالاستدانة الخارجية والتأشير على الميزانيات والهيكل التنظيمية والصفقات والأنظمة الأساسية للمأجورين، وإعادة هيكلة بعض المؤسسات والمقاولات العمومية والتفاوض بشأن عقود-البرامج وقيادة عمليات الخوصصة والتأشير على المشاريع والمراسيم المرخصة لإحداث الفروع أو المساهمات المالية.... واعتبارا لتنوعها، تحتاج هذه الاختصاصات الى تنظيمها في إطار فروع من المهن المختلفة التي تتطلب مؤهلات مهنية متخصصة⁶⁶³.

• ولضمان وضوح أكبر لوظيفة الدولة-المساهمة، ينبغي تحديدها بمعزل عن بقية اختصاصات الوصاية المالية والمراقبة المالية وإدراجها ضمن بنية خاصة بها⁶⁶⁴. كما يتعين على وزارة الاقتصاد والمالية التوفر على استراتيجية تعنى بالمساهمات وتقوم بتدبير الأصول المستثمرة في المنشآت العامة. فضلا عن ذلك، يجب على الوزارة وضع سياسة لأرباح الأسهم أو التراجع عن الاستثمار عند الاقتضاء وذلك وفق منطق قائم على تدبير المحفظة المالية على أساس مردودية أصول الدولة⁶⁶⁵.

هذا وتجدر الإشارة إلى أن مديرية المقاولات العمومية والخوصصة، لا تتوفر فيما يخص الحكامة، على سلطة اختيار أعضاء الهيئات التداولية ومسؤولي المقاولات العمومية بالرغم من أن هذا الاختصاص يرجع أساسا إلى الدولة-المساهمة.

⁶⁵⁹ تقرير المجلس الأعلى للحسابات لسنة 2015، مرجع سابق، ص 227 - 226
⁶⁶⁰ تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي سنة 2012 بعنوان النظام الضريبي المغربي: التنمية الاقتصادية و التماسك الاجتماعي.

⁶⁶¹ توصيات المناظرة الوطنية الثانية حول الجبايات، انعقدت يومي 29 و 30 أبريل 2013 بالصخيرات.

⁶⁶² أمل نجاح الشيبيني : نظام البناء والتحويل والتشغيل (B.O.T)، مرجع سابق ص 13.

⁶⁶³ تقرير المجلس الاعلى للحسابات حول قطاع المؤسسات والمقاولات العمومية بالمغرب: العمق الاستراتيجي والحكامة- يونيو 2016، ص 32.

⁶⁶⁴ تقرير المجلس الاعلى للحسابات حول قطاع المؤسسات والمقاولات العمومية مرجع سابق، ص 32.

⁶⁶⁵ تقرير المجلس الاعلى للحسابات حول قطاع المؤسسات والمقاولات العمومية مرجع سابق، ص 33.

الفقرة الثانية: آليات تخليق نظام الطلبات التشاركية

أولى المغرب أهمية خاصة خلال السنوات الأخيرة لترسيخ مبادئ وقيم الحكامة، وعيا منه بأهميتها في تدبير الشأن العام، حيث عمل على تسريع وثيرة إنجاز مجموعة من الإصلاحات الهيكلية، من خلال اعتماد دستور فاتح يوليوز 2011، والتأكيد على توطيد دولة الحق والقانون ومبادئ الحكامة الجيدة والربط بين المسؤولية والمساءلة.

وتماشيا مع هذه الدينامية، وجب تأسيس نموذج لحكامة قطاع المنشآت والمؤسسات العمومية، تماشيا مع توجهات الدراسة الميدانية، بحيث تم التركيز على نموذج المؤسسة العمومية " المكتب الوطني للماء والكهرباء" ودوره في تنزيل الإستراتيجية الطاقية، وأيضا باعتبار المؤسسات والمنشآت العامة تتوفر على خصوصيات، كما تشكل مجموعات غير متجانسة سواء من حيث الإطار القانوني والنشاط والوضعية المالية⁶⁶⁶ كما لديها مميزات خاصة من حيث:

- ✓ الرهانات الإستراتيجية وعلاقتها مع الدولة.
- ✓ المقتضيات التشريعية والقانونية.
- ✓ المهام ومجالات التدخل.
- ✓ وجود أو غياب رأس مال اجتماعي.
- ✓ راسة وتكوين هيآت الحكامة.
- ✓ نوعية التسيير، و تعيين المسيرين.
- ✓ منظومة المراقبة والمحاسبة.

لذا سنحاول تقديم توصيات ومناهج سلوك وضعها الميثاق المغربي لحكامة المنشآت والمؤسسات العامة⁶⁶⁷ وعمل على توجيهها إلى الدولة ولهيآت الحكامة ومسيري المنشآت والمؤسسات العامة. والتي وجب تنفيذها من قبل الاطراف المعنية خاصة الدولة ومنشأتها، حتى تتمكن من التنزيل الفعلي لمبدأ « تطبيق أو تفسير » « comply or explain »⁶⁶⁸. وبالنظر إلى الدور الاستراتيجي للمؤسسات العمومية في الإستثمار في مشاريع البنية التحتية، سنقدم مجموعة من الإقتراحات، أوصى بها صندوق النقد الدولي والتي تهم شفافية الشراكة ومتطلبات الإفصاح المحاسبية والمالية لتفادي العجز والتأثير على المالية العامة.

⁶⁶⁶ الميثاق المغربي للممارسات الجيدة لحكامة المنشآت والمؤسسات العامة، وزارة الاقتصاد والمالية، ص 8.
⁶⁶⁷ - قامت "اللجنة الوطنية لحكامة المقاولات" في مارس 2008 بإعداد الميثاق المغربي للممارسات الجيدة للحكامة، وكذا الملحقات الخاصة بالمقاولات المتوسطة والصغيرة من جهة والمؤسسات البنكية من جهة أخرى على التوالي في دجنبر 2008 وأبريل 2010.
⁶⁶⁸ يستند تطبيق الميثاق المغربي على المسطرة المعتمدة من طرف منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية التي تنبني على مبدأ «تطبيق التوصية أو تقديم تفسير». إن المنشأة التي لا تحترم كليا أو جزئيا إحدى هذه التوصيات مطالبة بتقديم تفسير للمخالفة في فصل «حكامة المقولة» المتضمن في تقرير التسيير أو التقرير السنوي.

أولاً: ميكانيزمات حكمة المؤسسات العامة في تنفيذ مشاريع الشراكة

نظراً لأن المؤسسات العامة غالباً ما تكون مسؤولة عن الإستثمارات الكبرى في مجال البنية التحتية، ذهب البعض إلى أن أهداف المالية العامة التي تحددها الحكومة والتي تشمل المؤسسات العامة قد تكون عقبة أمام هذه الإستثمارات. فالمؤسسات العامة تتكبد خسائر مستمرة في العديد من البلدان أو تتراكم عليها ديون مفرطة وغالباً ما ينتهي الأمر بإنقاذها عن طريق تدخل الحكومة وهي المساهم الرئيسي أو الوحيد فيها، كما هو حال المكتب الوطني للماء والكهرباء موضوع الدراسة. وحتى تظل المؤسسات العامة العاملة على أساس تجاري قادرة على الإستثمار في مشاريع سليمة من الزاوية الاقتصادية، أوصت دراسة أجراها صندوق النقد الدولي⁶⁶⁹ باستبعاد المؤسسات العامة ذات الطابع التجاري من أهداف ومؤشرات المالية العامة واقترحت إدخال التنقيحات التالية⁶⁷⁰:

- زيادة التأكيد على أهمية الأداء الإقتصادي والمالي، مثل عائدات إستثمارات السابقة، وقدرة المؤسسات العامة على الإستمرار، بما في ذلك إن كانت تستثمر بالقدر الكافي الذي يضمن استمرارها.
- زيادة الإهتمام بمستوى الشفافية من خلال مراعاة مؤشرات الحكامة ومراجعة الحسابات عن طريق مكاتب الخبرة الملتزمة بالمعايير الدولية.
- إيلاء اهتمام وثيق بممارسة بعض المؤسسات العامة أعمالها في قطاعات خاضعة للتنظيم في مجال تقييم سياسات التسعير.
- ولموازنة المخاطر الناجمة عن الإستثمار وفق عقود الشراكة، ينبغي تشجيع المؤسسات العمومية على الإفصاح الشامل عن التكاليف المستقبلية المعروفة والمحتملة لكل الشراكات على المالية العامة. وقد اقترح صندوق النقد الدولي متطلبات الإفصاح التفصيلية لجل الشراكات بين القطاعين العام وفق ما يلي:

1- متطلبات الإفصاح التفصيلية لعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص

ينبغي أن تشمل وثائق الموازنة العامة والكشوف المالية لنهاية السنة على المعلومات التالية عن كل مشروع أو مجموعة مشاريع مماثلة للشراكة بين القطاعين العام والخاص⁶⁷¹:

⁶⁶⁹ Public Investment and Fiscal Policy: etude préparé par the Fiscal Affairs Department and the Policy Development in international monetary fund, March 12, 2004; voir le site: www.imf.org/external/np/fad/2004/pifp/eng/index.htm

⁶⁷⁰ الإستثمار العام والشراكة بين القطاعين العام والخاص: دراسة لصندوق النقد الدولي، مرجع سابق، ص 6 و 8.

⁶⁷¹ الإستثمار العام والشراكة بين القطاعين العام والخاص: دراسة لصندوق النقد الدولي، مرجع سابق، ص 15.

- نفقات ومداخيل الدولة لخدمة الدين المستقبلية (مثل رسوم عقود الإمتياز والتشغيل) والمحددة في عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص على مدار العشرين أو الثلاثين عاما التالية.
- تفاصيل شروط العقد المنشئة لنفقات أو مداخيل احتمالية (مثل الضمانات والمدفوعات المحتسبة وترتيبات تقاسم الأرباح)، مع تقييم النفقات والإيرادات بقدر الإمكان.
- حجم وشروط التمويل و أوجه الدعم الأخرى المقدمة للشركات بين القطاعين العام والخاص من خلال الإقراض الحكومي أو عن طريق المؤسسات العامة المالية والكيانات الأخرى (مثل الشركات ذات الأغراض الخاصة) المملوكة للدولة أو الخاضعة لسيطرتها.
- كيفية تأثير المشروع في بيانات رصيد المالية العامة والدين العام المبلغة، إذا كانت أصول الشراكة مقيدة كأصول في الميزانية العمومية للدولة، وإذا كانت أصول الشراكة مقيدة كأصول في الميزانية العمومية للشركات ذات أغراض خاصة أو الشريك من القطاع الخاص.

2- متطلبات الإفصاح عن الضمانات المتعلقة بمشاريع الشراكة

بغض النظر عن أساس المحاسبة، ينبغي الإفصاح عن المعلومات المعنية بالضمانات في وثائق الموازنة وتقارير المالية العامة الصادرة أثناء السنة والكشوف المالية لنهاية السنة. وفي الوضع الأمثل، ينبغي الإبلاغ ببيانات الضمانات في بيان الإلتزامات الإحتمالية الشامل المكمل لوثائق الموازنة والمصاحب للكشوف المالية، مع مراعاة تحديثها في تقارير المالية العامة⁶⁷².

وينبغي أن تشمل المعلومات الأساسية المفصّل عنها سنويا بالنسبة لكل ضمان على ما يلي⁶⁷³:

- وصف موجز لطبيعة الضمان وغرضه والمستفيدين منه ومدته المتوقعة.
- إجمالي الإنكشاف المالي للحكومة، وإذا أمكن تقديرات التكلفة المحتملة على المالية العامة بسبب الضمانات واجبة السداد.
- المدفوعات، والمبالغ المسددة والمستردة، والمستحقات المالية على المستفيدين، و أي إعفاءات من هذه المستحقات.
- رسوم الضمان أو الإيرادات المحصلة الأخرى.

وإضافة إلى ذلك، ينبغي أن تحتوي وثائق الموازنة على ما يلي:

⁶⁷² الاستثمار العام والشراكة بين القطاعين العام والخاص: دراسة لصندوق النقد الدولي، مرجع سابق، ص16.
⁶⁷³ الاستثمار العام والشراكة بين القطاعين العام والخاص: دراسة لصندوق النقد الدولي، مرجع سابق، ص16.

• إشارة إلى الإحتياطي المخصص في الموازنة للمطالبات المتوقعة لسداد الضمانات.

• التنبؤ بالضمانات الجديدة التي تصدر خلال سنة الموازنة وتفسيرها.

• وعلى مدار السنة، ينبغي نشر تفاصيل الضمانات الصادرة حديثا (في الجريدة الرسمية مثلا) بمجرد صدورها. وينبغي أن تشير التقارير الصادرة أثناء السنة إلى الضمانات الجديدة الصادرة خلال هذه الفترة، والمدفوعات المؤداة عن الضمانات واجبة السداد، ووضع المستحقات على المستفيدين، وتحديث تنبؤات الضمانات الجديدة التي تصدر خلال سنة الموازنة وتقديرات التكلفة المحتملة على المالية العامة بسبب الضمانات واجبة السداد. أخيرا، ينبغي مطابقة التغيير في رصيد الدين العام بين بداية السنة ونهايتها، مع توضيح جانب التغيير الذي يعزى إلى افتراض نشوء الدين بسبب الضمانات واجبة السداد.

ثانيا: معايير حكمة المنشآت والمؤسسات العامة على ضوء الميثاق المغربي:

بحكم مساهمتها في تفعيل الاستراتيجيات القطاعية، وجب تفعيل تدابير تهدف إلى تنمية المنشآت والمؤسسات العامة، وإلى تحسين صورتها، وبالتالي تعزيز مصداقيتها اتجاه مختلف الشركاء الوطنيين والدوليين بما في ذلك المواطنين ومستعملي المرافق العمومية والفاعلين الاقتصاديين والممولين ووكالات التنقيط الدولية⁶⁷⁴. وارتباطا بهذه الأهداف ارتأينا ضرورة تفعيل مقتضيات ميثاق الممارسات الجيدة لحكمة المنشآت والمؤسسات العامة المعتمد من طرف اللجنة الوطنية لحكمة المقولة. بحيث تم صياغته بتشاور مع مجموعة من الشركاء الوطنيين والدوليين⁶⁷⁵، ووفق مقاربة تشاركية جمعت ممثلي بعض المنشآت والمؤسسات العامة، وكذلك مجموعة من الفاعلين المعنيين كالاتحاد العام لمقاولات المغرب، والهيئة المركزية لمحاربة الرشوة، والمعهد المغربي للمدراء⁶⁷⁶.

ويستند الميثاق المذكور الموجه للمنشآت والمؤسسات العامة على أهم المعايير الدولية، التي تهدف إلى تكريس ثقافة المحاسبة، وتعزيز مناخ الثقة مع الأطراف المعنية بالمنشآت، و نشر قيم الشفافية والإعلام والتواصل، وتحسين جدوى المنشأة وأدائها وجودة خدماتها. ويتضمن توصيات وقواعد تشمل ما يلي:

⁶⁷⁴ منشور رئيس الحكومة رقم: 3/2012 بتاريخ 19 مارس 2012 المتعلق بحكمة المؤسسات والمنشآت العامة.

⁶⁷⁵ مركز التنمية التابع لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (OCDE) يضم في عضويته 32 بلدا من بينهم تسع دول لا تنتمي لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية. ويمثل المغرب، في هذا الصدد، ثاني دولة عربية بعد مصر، وثالث دولة إفريقية بعد جنوب إفريقيا تنضم لهذه الهيئة. كما يعد المغرب، ومنذ دجنبر 2010، عضوا في مكتب مركز التنمية التابع للمنظمة.

⁶⁷⁶ - يعتبر "المعهد المغربي للمدراء" المحدث في يونيو 2009، رافعة مهمة فيما يخص التحسيس ونشر الممارسات الجيدة لحكمة المقاولات. وتتمثل المهمة الأساسية لهذا المعهد في توفير إمكانيات واسعة للتكوين في ميدان الحكمة لصالح المدراء بهدف تنمية الكفاءات اللازمة لممارسة مهامهم ومساهماتهم المهنية النشيطة في المجالس الإدارية، وتحسين حكمة الهيئات المعنية.

1. علاقة الدولة والمؤسسات العامة من خلال التمييز الواضح بين الوظائف والمهام الموكلة إليها. وهكذا فإن للدولة ثلاث أدوار أساسية اتجاه المنشآت والمؤسسات العامة:

- دور الدولة كموجه استراتيجي⁶⁷⁷ الذي يقترح تدعيمه عبر العقود متعددة السنوات المبرمة بين الدولة والمنشآت والمؤسسات العامة .

- دور الدولة المراقبة⁶⁷⁸ الذي يركز على تعزيز وتحسين آليات ومعايير المراقبة للرفع من مردوديتها.

- دور الدولة المساهمة⁶⁷⁹ الذي يهدف إلى الحصول على أفضل تثمين لمساهمات الدولة عبر سياسة توزيع الأرباح مع المحافظة على التوازنات الكبرى للمنشأة العامة.

2. تعزيز دور ومسؤوليات هيئة الحكامة⁶⁸⁰ عبر تمكين هذه الأخيرة من الحصول على السلط والخبرات والموضوعية اللازمة من أجل القيام بدور التوجيه الاستراتيجي ومراقبة مسيري المؤسسة. وهكذا، فإن الجوانب الثلاثة التي تمكن من توطيد هذا الدور هي: المهنية، الفعالية والمسؤولية مع تفعيل مقاربة النوع في تعيين أعضاء المجالس التداولية.

3. دور ومسؤوليات مسيري المؤسسات والمنشآت العامة⁶⁸¹:

في هذا الإطار يقترح الميثاق آليات من أجل تأكيد هذا الدور وهذه المسؤوليات مع احترام مبدأ محاسبة هيئة الحكامة للمسير. ويتعلق الأمر بما يلي:

- رسالة المهام التي يقوم رئيس الحكومة أو السلطة الحكومية المفوضة لهذا الغرض بتوجيهها إلى كل المسيرين، والتي تحدد ما تنتظره هذه الأطراف من الإدارة وكذا التوجهات العامة المرسومة لها.

- تنزيل التوجهات العامة على شكل مخطط مقابلة .

- الإبلاغ من خلال التشجيع على وضع ونشر التقارير السنوية.

- تنفيذ وتقوية آليات التدقيق والمراقبة الداخلية.

⁶⁷⁷ الميثاق المغربي للممارسات الجيدة لحكامة المنشآت والمؤسسات العامة، مديرية المنشآت العامة والخصوصية، وزارة الاقتصاد والمالية، ص 11.

⁶⁷⁸ الميثاق المغربي للممارسات الجيدة لحكامة المنشآت والمؤسسات العامة، مرجع سابق ص 12.

⁶⁷⁹ الميثاق المغربي للممارسات الجيدة ، مرجع سابق، ص 15.

⁶⁸⁰ الميثاق المغربي للممارسات الجيدة ، مرجع سابق، ص 17.

⁶⁸¹ الميثاق المغربي للممارسات الجيدة ، مرجع سابق، ص 19 و 20.

4. تعزيز الأخلاقيات والشفافية عبر احترام التوجهات التالية⁶⁸²:

- نشر منتظم للمعلومات ذات الأهمية سواء المالية أو غير المالية المتعلقة بالمؤسسات والمنشآت العامة .
- تبسيط المساطر ونشرها إلكترونيا وذلك من أجل تقديم خدمة ذات جودة .
- التطبيق الصارم لمبادئ إبرام الصفقات مع الأخذ بعين الاعتبار خصوصيات المؤسسات العامة.
- إعداد ونشر موثيق أخلاقية تساهم في تقاسم قيم مشتركة، ومكافحة الغش والرشوة.

5. المعاملة العادلة للأطراف المعنية والحفاظ على حقوقها⁶⁸³.

في هذا السياق، تجدر الإشارة إلى أن هذا الميثاق يعتمد على بنية أحادية تتألف من "مجلس إدارة" بالنسبة للمؤسسات العامة، والمنشآت العامة التي اختارت صيغة شركات المساهمة. كما يمكن تطبيقه من طرف شركات المساهمة التي اختارت بنية ثنائية تتكون من "مجلس الرقابة" و "مجلس الإدارة الجماعية". في هذه الحالة، فإن "دور ومسؤولية هيئة الحكامة" تنطبق على كل من مجلس الرقابة ومجلس الإدارة الجماعية حسب مسؤولية كل منهما.

ومن البديهي أن تنفيذ هذه التوصيات يستلزم ويحتم تفكيراً ورؤية داخلية من طرف المنشأة حول ذاتها، كما أن هذه العملية تقتض نهج خاص من أجل تأهيل الموارد البشرية وتعبئة الوسائل المالية اللازمة على الخصوص لتحسين جودة ودورية المعلومات التي يجب تقديمها من طرف المسيرين. وهذا ما سنعمل على تحليله في الفقرة القادمة، من خلال وجهة نظر حول تحديث تقنيات المرفق العام، بما يكفل معه تحديث وإعادة تنظيم العلاقات بين الدولة وبين منشأتها العامة.

الفرع الثاني: متطلبات تحديث تقنيات التدبير العمومي

بدأت مرحلة جديدة تميز المشهد السياسي للمغرب الحديث، بتصور علاقة جديدة بين السلطة ومحيطها العام، مبنية على التوازن، والتواصل، والتشارك، والثقة والفعالية⁶⁸⁴. وهذا التحول الوظيفي للدولة تمت بلورته في عدة صيغ تنظيمية وتعاقدية أخذت عدة مظاهر منها:

- تحويل مجموعة من الإختصاصات إلى وحدات ترابية محلية من خلال الترسانة القانونية المتعلقة باللامركزية.

682 الميثاق المغربي للممارسات الجيدة ، مرجع سابق، ص 22 و23.

683 الميثاق المغربي للممارسات الجيدة ، مرجع سابق، ص 30.

684. محمد لحموشي: "المفهوم الجديد للسلطة بالمغرب"، مطبعة إقرأ، الطبعة الأولى، 2007، ص: 5.

- إحداث وكالات متخصصة، كوكالة تنمية الأقاليم الشمالية، ووكالة حوض أم الربيع، ووكالة المحافظة العقارية.

- إنشاء شركات مع فعاليات المجتمع المدني، وفاعلين جدد في مجالات الفلاحة والتنمية البشرية.

خصوصة بعض القطاعات وتقويت بعض الأنشطة إلى القطاع الخاص عن طريق الامتياز أو التدبير المفوض، أو الشراكة بين القطاعين العام والخاص.

وهكذا، أصبح التحديث كمفهوم شامل⁶⁸⁵ يمثل خطة تنبني على الانتقال من نموذج إداري ذي تسيير تقليدي وبيروقراطي، إلى نموذج للتدبير الجديد. وبهذا المعنى يصبح التحديث أساسا كمراجعة لنموذج الدولة - الرعاية، ذلك ليس بتفكيكها، ولكن بإحداث تعديلات على نظامها الأساسي وموقعها الاجتماعي.

وبما أن العلاقات التي تربط الدولة بالمؤسسات والمنشآت العامة علاقات متعددة كما تلعب الدولة من خلالها عدة أدوار فهي الموجه الاستراتيجي، المساهم، المراقب، المقنن، الضامن للمرفق العمومي، المقاول، الزبون... وتماشيا مع المبدأ الدستوري الذي يقضي بربط المسؤولية بالمحاسبة، وجب توضيح هاته المهام وتحقيق الإنسجام في العلاقات التي تربط الدولة بالمؤسسات والمنشآت العامة عبر هاته الوظائف. الأمر الذي استدعى تبني سياسة تعاقدية بصيغ جديدة، تعيد تنظيم العلاقات الإدارية سواء بين الدولة ومنشاتها العامة، أو بين الأفراد (مواطنين/مرتفقين) وبين الإدارة العمومية، وهنا أشير إلى نموذج التعاقد عن طريق الوكالة التنفيذية، و نموذج برنامج الشراكة في التجربة البريطانية (الفقرة الثانية)، على أن تبني آلية عقد البرنامج متعدد السنوات بين الدولة والمؤسسات والمنشآت العامة بهدف إرساء ثقافة المحاسبة والتقييم وتقديم النتائج والرفع من مردودية الإستثمارات ونتائجها على السياسات الإقتصادية والاجتماعية (الفقرة الأولى).

الفقرة الأولى: السياسة التعاقدية لتحسين أداء المؤسسات العمومية

تتجلى الأهداف العملية للعقود المبرمة بين الدولة والمنشآت العامة بشكل عام في تعزيز قدرات التخطيط الإستراتيجي متعدد السنوات، وتحديد عبر مؤشرات قابلة للقياس والتتبع، مستوى الأداء المتوقع والمرتبط بالأهداف المسطرة وبالإمكانيات المتاحة مما يمكن من وضع نمط جديد للحكامة ينبني على أساس منهجية النتائج المحققة والمحاسبة. ولتحقيق هذه الأهداف، يمكن الفصل بين صنفين من العقود وهما :

⁶⁸⁵ الهادي مقداد: محاضرات في مادة " الحكامة وتقنيات التدبير العمومي " Master القانون العام والعلوم الساسية، الفصل الثالث، تخصص الدراسات الإدارية والمالية، جامعة محمد الخامس، كلية الحقوق أكدال الرباط، السنة الجامعية 2014-2015.

أولاً "عقود التنمية" وتبرم في الغالب لتفعيل مقتضيات إعادة الهيكلة المؤسساتية والتنظيمية أو الاقتصادية والمالية أو لإنجاز مشاريع مهيكلة⁶⁸⁶.

وثانياً "عقود البرامج" والتي سنعمل على تحليلها في هذه الفقرة، وهي الصيغة التي عرفها القانون رقم 00 - 69⁶⁸⁷ ونص في مادته 18 على تبعاتها القانونية فيما يخص المراقبة المالية للدولة.

أولاً: عقود البرامج

تعتبر عقود البرنامج المبرمة بين الدولة والمؤسسات العمومية، عقوداً تهدف إلى تعزيز منجزات المؤسسات العامة المعنية والرفع من مستوى أدائها التقني والإقتصادي والمالي. وتترتب عن إبرام هذا النوع من العقود تبعات تهم نوع المراقبة التي تمارسها الدولة على المنشأة. بحيث، إذا كانت المؤسسة العامة المعنية تخضع للمراقبة القبلية فإنها بإبرامها لعقد برنامج تصبح خاضعة للمراقبة المواكبة. أما إذا كانت المؤسسة أو المنشأة العامة تخضع للمراقبة المواكبة فإن إبرام العقد البرنامج يجعلها معفية من المصادقة القبلية لوزير الإقتصاد والمالية على الوثائق التالية⁶⁸⁸:

- الميزانية والبيانات التوقعية متعددة السنوات، و النظام الأساسي للمستخدمين.
- الهيكل التنظيمي المحدد للبيانات التنظيمية واختصاصاتها، والنظام المحدد لقواعد وطرق إبرام الصفقات.
- شروط إصدار الإقتراضات وشروط اللجوء إلى أشكال القروض البنكية.

وهكذا فبالنسبة للمنشآت العامة التي تثبت اعتمادها الفعلي لمنظومة للإعلام والتسيير والرقابة الداخلية، فإن هذا النوع من العقود يبرم إذا أبدى الطرفان، الدولة والمنشأة، بإرادة تغيير نمط المراقبة. غير أن هذا التغيير لا يصبح ساري المفعول إلا بنشر مرسوم لرئيس الحكومة ينص على إدماج المنشأة المعنية في لائحة المؤسسات الخاضعة للمراقبة المواكبة⁶⁸⁹.

كما تهدف عقود البرامج إلى إنجاز مجموعة من المشاريع المتكاملة في إطار برنامج تنموي كبير. وفي هذه الحالة، يتضمن العقد تفاصيل المشاريع المزمع إنجازها وكيفية تمويلها وخصوصاً مساهمة المنشأة العامة ومساهمة الدولة وتفاصيل اللجوء إلى الاقتراض أو إلى أي شكل من أشكال التمويل الأخرى. علاوة على ذلك، ترفق بالعقد لائحة موجزة لأهم مؤشرات التتبع وفق جدولة زمنية سنوية أو

⁶⁸⁶ التعاقد بين الدولة والمؤسسات والمنشآت العامة، دليل منهجي، مديرية المنشآت العامة والخصوصية، وزارة الإقتصاد والمالية، ص 15.
⁶⁸⁷ الظهير الشريف رقم 1.03.195 صادر في 16 رمضان 1424 (11 نوفمبر 2003) بتنفيذ القانون رقم 69.00 المتعلق بالمراقبة المالية للدولة على المنشآت العامة وهيئات أخرى، الجريدة الرسمية عدد 5170 لتاريخ 23 شوال 1424 موافق لـ 18 دجنبر 2003.
⁶⁸⁸ التعاقد بين الدولة والمؤسسات والمنشآت العامة، دليل منهجي، مرجع سابق، ص 16.
⁶⁸⁹ التعاقد بين الدولة والمؤسسات والمنشآت العامة، دليل منهجي، مديرية المنشآت العامة والخصوصية، وزارة الإقتصاد والمالية، ص 16.

نصف سنوية أو فصلية حسب ما تقتضيه المشاريع. وتهدف أيضا إلى تعزيز حكمة المنشأة العامة من خلال تضمين العقد آليات تتعلق بتحسين أدائها وتحديث آليات اشتغالها وذلك عن طريق⁶⁹⁰ :

- إصلاح الهيكل التشريعي والقانوني المنظم لأنشطة المنشأة، و تحسين منظومة الإعلام وأدوات التسيير.
- إضفاء الطابع الإحترافي على المجلس التداولي وذلك بإحداث لجان متخصصة وتحديد مجالات عملها، مع تحسين التنسيق مع باقي المتدخلين المؤسساتيين في القطاع، وإعادة الهيكلة التنظيمية.
- تطوير نظام الرقابة الداخلية والتدقيق وكذا آليات تدعيم الشفافية والتواصل حول التقدم المحقق.

وفي مقابل دعم الدولة، تُحدّدُ، بموجب العقد المبرم، الحدود الدنيا لمؤشرات أداء المنشأة العامة في جداول تعد لهذا الغرض وتلحق بالعقد.

بصفة عامة، لا يمكن تحديد الأهداف الإستراتيجية لعقد البرنامج إلا من خلال رؤية إستراتيجية و التركيز على الربط بين السياسة الحكومية القطاعية والأهداف الإستراتيجية للمنشأة أو المؤسسة العامة، وعليه، تتجلى أهم مسؤوليات الأطراف المعنية فيما يلي⁶⁹¹:

1- تقوم الوزارة الوصية عن المنشأة أو المؤسسة العامة بتحديد الإستراتيجية القطاعية واتخاذ التدابير اللازمة لتنفيذها بتأطير نطاق عمل كل الفاعلين المؤسساتيين في القطاع .

2- تعمل الوزارة المكلفة بالمالية على تنسيق السياسات القطاعية وتقدير الميزانيات وتعبئة الموارد كما تسهر على ضمان التكامل والإلتقائية بالنظر إلى الطبيعة الأفقية لعملها.

3 - تصادق هيئة حكمة المنشأة أو المؤسسة العامة⁶⁹² على الرؤية الإستراتيجية، وتفوض إلى إدارة المنشأة أو المؤسسة سلطة إبرام العقد. كما يتم إخبار هذه الهيئة بوتيرة تنفيذ بنود العقد.

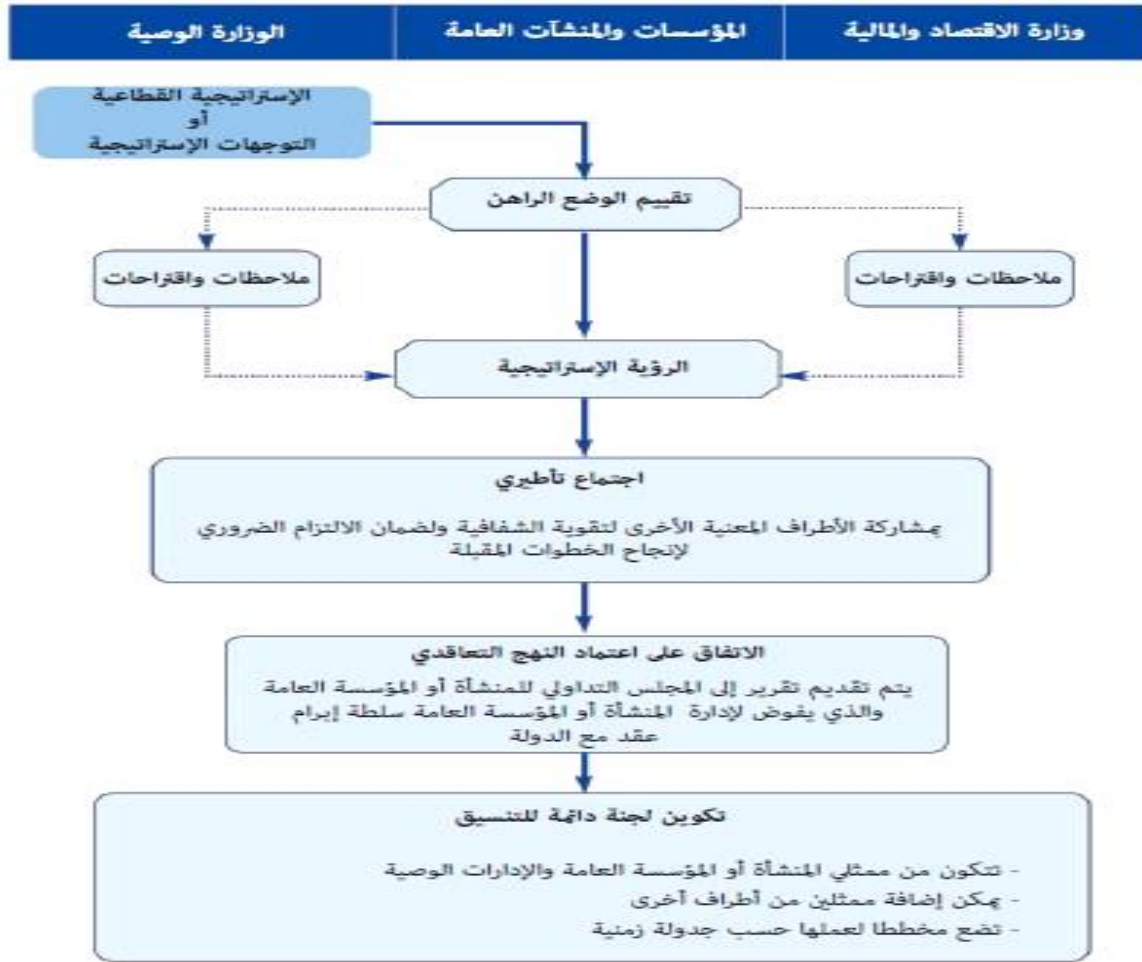
3- تتفاوض إدارة المنشأة أو المؤسسة العامة على الشروط التعاقدية وتلتزم بتحقيق الأهداف المسطرة و ببلوغ الأداء المتوخى. كما تقوم بصياغة تقرير التنفيذ وتقارير خاصة إن اقتضى الأمر، تتعلق بالإكراهات التي قد تحدث أثناء التنفيذ.

⁶⁹⁰ التعاقد بين الدولة والمؤسسات والمنشآت العامة، دليل منهجي، مرجع سابق، ص 14.

⁶⁹¹ التعاقد بين الدولة والمؤسسات والمنشآت العامة، دليل منهجي، مرجع سابق، ص 19.

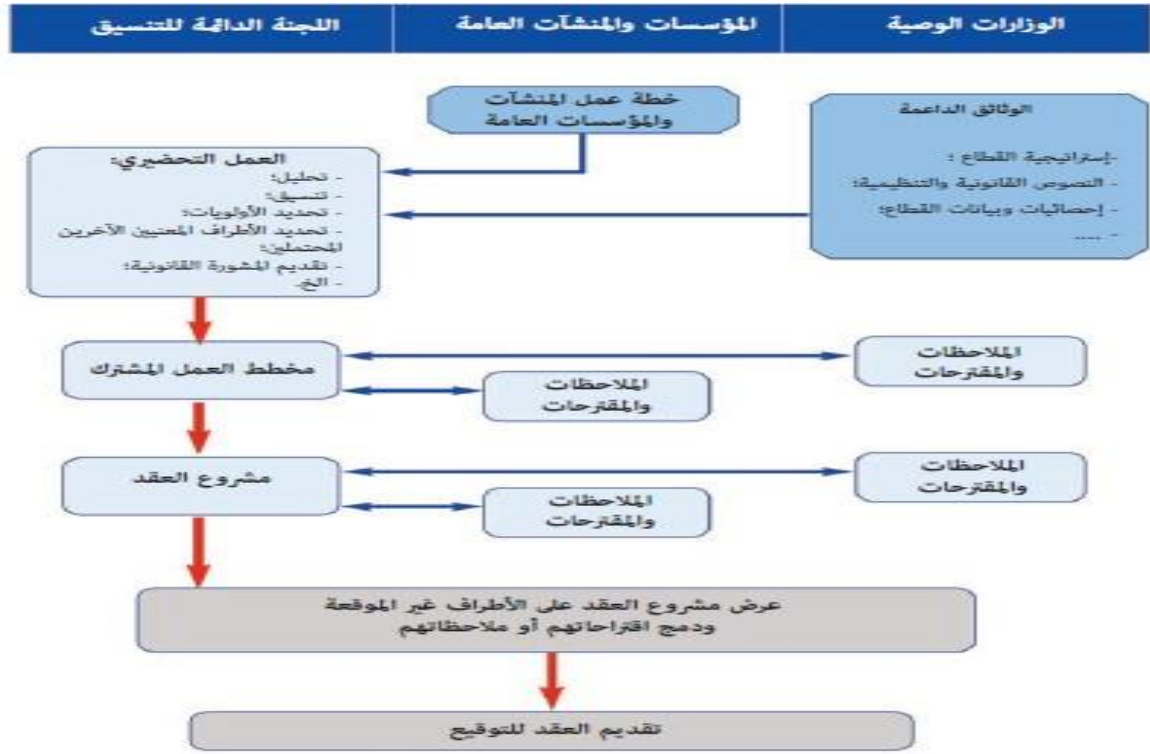
⁶⁹² هذه الهيئة منصوص عليها في الميثاق المغربي للممارسات الجيدة لحكمة المنشآت والمؤسسات العمومية. مرجع سابق.

الرسم التركيبي رقم (11) يوضح مراحل إعداد عقد البرنامج المبرم بين الدولة والمؤسسات العامة⁶⁹³



⁶⁹³ التعاقد بين الدولة والمؤسسات والمنشآت العامة، دليل منهجي، مديرية المنشآت العامة والخصوصية، وزارة الاقتصاد والمالية، ص 22.

الرسم التركيبي رقم (12) لتسطير عقد البرنامج⁶⁹⁴



في نهاية هذه المراحل تلتزم المنشأة أو المؤسسة العامة بتحقيق الأهداف المتفق عليها جماعيا وتلتزم الدولة بمساعدة المنشأة أو المؤسسة العامة على تحقيق هذه الأهداف. وتحدد مدة العقد بصفة عامة في خمس سنوات مع إمكانية حصرها في ثلاث سنوات في بعض الحالات التي تهم تنفيذ خطط إعادة الهيكلة على المدى القصير أو لحل بعض المشاكل الظرفية.

وتجدر الإشارة، أن المكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب، ونظرا لوضعيته الحرجة التي بلغت عجزا بقيمة 2.51 مليار درهم سنة 2015⁶⁹⁵، إضافة إلى الديون التي تقدر بـ 16 مليار، كما تناولنا سابقا. وتنزيلا لتوصيات المجلس الأعلى للحسابات،⁶⁹⁶ أبرم عقد برنامج بين الدولة والمكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب بتاريخ 26 مايو 2014 برسم الفترة ما بين 2014 و 2017. ويهدف هذا العقد إلى إرساء التدابير اللازمة لتسوية الوضعية المالية الحرجة للمكتب، خاصة قطاع الكهرباء والتي أصبحت تشكل خطرا على استمرارية هذا النشاط⁶⁹⁷.

وهكذا، تمت إلتزامات المكتب في التحكم في ضبط الطلب على الكهرباء والماء وإنجاز مخطط للتنمية وبرنامج استثماري، وتحسين المؤشرات التقنية والعملياتية وتفعيل التدابير المتعلقة بتجميع المكتبيين

⁶⁹⁴ التعاقد بين الدولة والمؤسسات والمنشآت العامة، دليل منهجي، مرجع سابق، ص 25.

⁶⁹⁵ تقرير تقرير حول قطاع المؤسسات والمقاولات العمومية، مديرية المنشآت والخصوصية، وزارة المالية، 2016 ص 72.

⁶⁹⁶ تقرير حول منظومة المقاصة بالمغرب، مرجع سابق، ص 63.

⁶⁹⁷ تقرير حول قطاع المؤسسات والمقاولات العمومية، مرجع سابق ص 70.

السابقين وتحسين حكمة المكتب وكذا إخراج الصندوق الداخلي للتقاعد. أما التزامات الدولة، فتجلت في وضع آليات لحذف المقاصة بالنسبة للفيول وتطوير القطاع الغازي وتدابير مراجعة التعريفية ودعم الأموال الذاتية للمكتب ومواكبة البرنامج الاستثماري للمكتب والنجاعة الطاقية والتدابير الجبائية وتحصيل الديون وإعادة هيكلة التوزيع⁶⁹⁸. وقد عبأت الدولة، في نهاية شتنبير 2015 غلafa ماليا إجماليا قدره 3.839 مليون درهم منذ توقيع عقد البرنامج.

ثانيا: آليات الرقابة والتدقيق من خلال مشروع قانون الحكامة الجديد

بالرغم من إصدار القانون رقم 69.00 الصادر بتاريخ 11 نونبر 2003، المتعلق بالمرقابة المالية للدولة والهيئات الأخرى، و تعميمه أسلوب المرقابة المالية على جميع المنشآت العامة المحددة في الفصل الأول من القانون⁶⁹⁹، و ملاءمة المرقابة المالية حسب الشكل القانوني للهيئة وتطور منظومة إعلامها التدبيري (مرقابة قبلية أو مواكبة أو تعاقدية أو بموجب اتفاقية)، إلا أن الرقابة الداخلية للمؤسسات العمومية اتسمت بالمحدودية، وقصور كل الإصلاحات الترقية والتي انعكست سلبا على تنفيذ ميزانية هذه المؤسسات، بالإضافة إلى محدودية المرقابة الإدارية والمحاسبية، للمفتشية العامة للمالية، التي تعتبر الجهاز المسؤول عن مرقابة المنشآت والمؤسسات العمومية.

ومن أجل حكمة وتحسين آليات المرقابة على الهيئات العمومية جاء مشروع قانون جديد يتعلق بالحكمة والمرقابة المالية للدولة على المنشآت العامة، لتتقيد وتعديل القانون رقم 69-00، بمقتضيات جديدة، إن تمت المصادقة عليه، وضمان تنزيله على أرض الواقع، سيساهم في تعزيز الرقابة وحكمة الهيئات التداولية للمنشآت العمومية، بحكم تأكيده على دور عقود البرامج والتخطيط المتعدد السنوات في حكمة تدبير الهيئات العمومية، وتحسين أجهزتها التداولية، كما نص على إجراءات تهدف إلى تحسين آليات المرقابة المالية وتعميم فعاليتها.

وهكذا، فيما يخص تدقيق التسيير والتدقيق المالي والمحاسبي نصت المادة 9 من مشروع قانون الحكامة والمرقابة المالية⁷⁰⁰ الجديد، على أن يأمر المجلس التداولي للمؤسسات العمومية بإنجاز تدقيق التسيير كل أربع سنوات بهدف تقييم تسيير المؤسسة المعني، و بتتبع تنفيذ التوصيات المترتبة عن عملية التدقيق. وإنجاز تدقيق محاسبي و مالي من طرف مدقق الحسابات مستقل، وذلك من أجل إبداء الرأي بحسابات الهيئة المعنية.

⁶⁹⁸ تقرير حول قطاع المؤسسات والمقاولات العمومية، مرجع سابق، ص 70.

⁶⁹⁹ الهيئات العامة: الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العامة- شركات الدولة: الشركات التي تملك هيئات عامة أكثر من نصف رأسمالها. الشركات المختلطة: الشركات التي تملك 50 بالمائة من رأسمالها على الأكثر- المقاولات: المقاولات المعهود إليها بتسيير مرفق عام بمقتضى عقد امتياز.

⁷⁰⁰ مشروع قانون جديد، لازال يتداول في غرف البرلمان، ويتعلق بالحكمة والمرقابة المالية للدولة على المنشآت العامة.

ونصت المادة 29 من مشروع قانون الحكامة والمراقبة الجديد، على تقييم الدعم المالي من خلال المساهمة المالية التي تقدمها الدولة، للهيئات العمومية موضوع المراقبة المالية، وأيضا تقييم المخاطر المالية عبر الضمانات المقدمة للهيئات المراقبة برسم القروض المبرمة، أو أي التزام، أو عمل له تأثير هام على الميزانية العمومية، وهذا يذكرنا بالمقترحات التي أوصى بها صندوق النقد الدولي، التي سبق أن اشرنا إليها فيما يخص متطلبات الإفصاح لعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص.

ومن أهم مستجدات هذا المشروع أيضا، ما نصت عليه المادة 38 من إلزامية حضور مراقب الإلتزام، وبصفة تقريرية في لجان طلبات العروض، وكل اللجن التي يتم تكوينها طبقا للنصوص المتعلقة بالصفقات العمومية، وبصفة استشارية اجتماعات الجهاز التداولي للهيئات المعنية بالمراقبة المالية. " ...ويعتبر ضمن الحدود التي يعينها الوزير المكلف بالمالية، بسلطة التأشير المسبق على الوثائق التي تهم الإتفاقات و العقود المتعلقة بالأشغال والتوريدات والخدمات، وكذلك الإتفاقيات والعقود المبرمة في إطار شراكة تهدف إلى المساهمة في التمويل و/ أو إنجاز خدمات ... "701.

ويقوم المراقب المالي بتقييم الإنجازات الاقتصادية والمالية⁷⁰²، استنادا إلى مؤشرات ملائمة في إطار عقد البرنامج، أو الميزانية السنوية، وأيضا تقييم المخاطر الاقتصادية والمالية، وهو ما يعد مستجد يتماشى وتحقيق توازن اقتصادي وتوزيع جيد للمخاطر موضوع الشراكة بين القطاعين العام والخاص.

وينجز المراقب المكلف بالأداء تقريرا سنويا⁷⁰³ في شأن مهمته يوجه إلى الوزير المكلف بالمالية، الذي يبلغه إلى رئيس الجهاز التداولي. كما تنص المادة 50 على ان يتم تسجيل التقرير في جدول أعمال اجتماع الجهاز التداولي، ويقدم مراقب الدولة عرضا بخصوصه في اجتماع هذا الجهاز.

وارتباطا بالسياسة التعاقدية متعددة السنوات، نصت المادة 52، على آلية جديدة تسمى عقد المراقبة، ويتم توقيعه بين الدولة ممثلة في وزير المالية، وبين الشركة (المختلطة و ذات الامتياز)، ويتضمن بالأساس وسائل التدبير وأجهزة الحكامة التي يجب إحداثها، وكذا أنواع المراقبة والافتحاص التي سيمارسها مراقب الدولة. وفي نفس السياق قد نص الميثاق المغربي للممارسة الجيدة، على لجنة التدقيق، المنبثقة عن هيئة الحكامة وتحدد مهامها فيما يلي⁷⁰⁴ :

- دراسة مشروع حصر حسابات الشركة والحسابات المجمعة وتقييم المخاطر.
- إبلاغ هيئة الحكامة بالمخاطر الاقتصادية والمالية والعملياتية .

701 المادة 38 من مشروع قانون المتعلق بالحكامة والمراقبة المالية للدولة على المنشآت العامة
702 المادة 49 من مشروع قانون المتعلق بالحكامة والمراقبة المالية للدولة على المنشآت العامة.
703 المادة 40 من مشروع قانون المتعلق بالحكامة والمراقبة المالية للدولة على المنشآت العامة.
704 الميثاق المغربي للممارسات الجيدة لحكامة المنشآت والمؤسسات العامة، مرجع سابق ص 24.

• تقييم من خلال عمليات الإفتحاص، قانونية العمليات وجودة التنظيم ودقة وحسن تطبيق منظومة المعلومات وأداء المنشأة.

• الأمر بعمليات التدقيق الخارجي وأعمال التقييم التي تراها ضرورية وإنجازها على نفقة المؤسسة. ويجوز للجنة التدقيق إذا رغبت في ذلك، طلب القيام بتدقيقات داخلية وخبرات خارجية أو إشراك أي خبير مستقل في أشغالها. ويمكن دعوة المسؤول المالي والمحاسب بالمؤسسة أو المنشأة العامة قصد المشاركة في أشغال اللجنة دون أن يكونوا أعضاء⁷⁰⁵. وفي هذا الإطار :

• يجب أن تتكون لجنة التدقيق من عدد أحادي من الأعضاء غير التنفيذيين أو الخبراء الملمين بمعلومات كافية في المجال المحاسباتي والمالي لنشاط المؤسسة أو المنشأة العامة والمتوفرين على موضوعية وحرية الحكم اللازمين من أجل تحقيق مهامهم.

• يجب على لجنة التدقيق أن تجتمع ثلاث مرات على الأقل وكلما دعت الضرورة لذلك.

• تقوم لجنة التدقيق بإعداد تقرير تعرض من خلاله نتائج تدخلاتها وكذلك خلاصات تقارير مختلف الأجهزة الخارجية والداخلية للمراقبة والتفتيش والتدقيق⁷⁰⁶، هذا بالإضافة للتوصيات الواجب اتخاذها من أجل تحسين التدبير والتحكم في المخاطر الاقتصادية والمالية للمنشأة. ويعرض هذا التقرير على هيئة الحكامة من أجل أداء مهامها المتعلقة بمراقبة التسيير والتحقق من مصداقية ووضوح المعلومات.

• تأخذ اللجنة بعين الإعتبار أعمال التدقيق المنجزة من طرف مصالح التدقيق الداخلي الذي يعتبر مخطط عملها من اختصاص الإدارة⁷⁰⁷.

• تشارك هذه اللجنة كذلك في اختيار المدقق أو مراقب الحسابات بالنسبة للمؤسسة أو المنشأة العامة .

• يوصى إلى لجنة التدقيق أن تقترح على هيئة الحكامة تجديد المدقق الخارجي المكلف بدراسة الحسابات، كل ولايتين، شريطة احترام قواعد المنافسة من أجل اختياره⁷⁰⁸.

وانطلاقا من كل هذه التدابير الجديدة، فإذا تم تفعيلها والسهل على تنزيلها وفق أجنداث زمنية محددة، وتم تقييم انعكاسات ومردوية نتائجها، ستحقق لا محالة خطوات إيجابية نحو إصلاح أساليب التدبير العمومي، وتحسين أدائه، عبر أليات التخطيط ودراسة المخاطر والتقييم، والتدقيق، مما سينعكس بدوره

⁷⁰⁵ الميثاق المغربي للممارسات الجيدة لحكامة المنشآت والمؤسسات العامة، مرجع سابق ص 24.

⁷⁰⁶ الميثاق المغربي للممارسات الجيدة، مرجع سابق ص 25.

⁷⁰⁷ لميثاق المغربي للممارسات الجيدة، مرجع سابق ص 25.

⁷⁰⁸ لميثاق المغربي للممارسات الجيدة، مرجع سابق ص 25.

على شفافية وجودة وفعالية تدبير الطلبات العمومية، وتحسين مساهمتها في تنزيل مشاريع التنمية، عبر إشراك القطاع في خدمات المصلحة العمومية.

الفقرة الثانية: تقنيات التحديث الإداري مستقاة من التجارب المقارنة

بالرغم من تطور وظائف الدولة، واستمرارها في القيام بدور الضبط والمراقبة، لم تعد المصدر الوحيد للمشروعية، والفاعل الوحيد في تقديم الخدمات العمومية⁷⁰⁹، فقد أبانت التجربة المغربية عن محدودية أداء المؤسسات، سواء سميت مكتبا، أو وكالة، في تنزيل السياسات القطاعية الوطنية.

وبقراءتنا لمجموع من التقارير الوطنية والدولية⁷¹⁰، وما سبق أن قدمناه من معطيات تهم نموذج الجرف الأصفر للطاقة موضوع الدراسة الميدانية، والذي أشرف عليه " المكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب" بصفته مؤسسة عمومية ذات استقلال إداري ومالي. فإن نتائج تدبير قطاع الكهرباء، منذ الستينات، وفق الأسلوب التقليدي "المؤسسة العمومية"، لم ينجح في فعالية وترشيد أداء هذه المؤسسة، بالرغم من سياسات الدعم والإعانات المالية من طرف الدولة، لا زال المكتب ومنذ بداية التسعينات، يعاني مشكل تفاقم العجز والمديونية.

مما يندر بمخاطر عدم استمرارية مرفق الكهرباء في أداء خدماته، ويؤدي بالقول بقصور تقنية المكتب أو المؤسسة العمومية في تنفيذ مهامها القطاعية على المستوى الوطني⁷¹¹.

ومن كل هذا، ظهرت الحاجة إلى تحديث تقنيات التدبير العمومي، واستشراف التجربة المقارنة في مجال التدبير العمومي الجديد، من أجل البحث عن الفعالية والفاعلية، وإعطاء مشروعية لإتخاذ القرار من خلال نوع من الإستقلالية اتجاه التدخل السياسي المباشر، و تفويض ونقل بعض اختصاصات الدولة إلى أجهزة مستقلة لها بنيت تسلسلية، مختلفة عن تلك الخاصة بالوزارات ذات البنيات الكلاسيكية، وتتمتع أحيانا باستقلالية في التسيير وبعيدة في أدائها عن أي تأثير سياسي، وتسمى غالبا هذه الأجهزة بالوحدات المستقلة أو ما يعرف بالوكالات التنفيذية⁷¹². وذلك كروية إستشرافه نحو المستقبل، من أجل تحديث

⁷⁰⁹ Annie chemla-lafay,celin chol : « 25 ans de reforme de gestion publique dans les pays de l'OCDE Convergence et systémique, Dossier réalisé par l'IGPDE, Département Recherche, études, veille, , MAI 2006.

⁷¹⁰ تقارير المجلس الأعلى السنوية، والتقارير الموضوعاتية والخاصة مثل: تقرير التدبير المفوض، تقرير حول منظومة المقاصة، تقرير عن مجموعة من المؤسسات ووكالات تهم التنمية والاستثمار والفلاحة...لسنتي 2011 و2012 و2013 - بالإضافة إلى تقارير وزارة المالية حول القطاع العام.

⁷¹¹ وبفعل محدودية هذا الأسلوب فقد تم اللجوء منذ 1960 القرن الماضي إلى أسلوب متقدم في حينه وهو الوكالة المشخصة أو المستقلة la R. Personnalisee ou autonome بفعل عدم توفر الوكالة في أسلوبها الأول على أطر كفاءات وضعف الإمكانيات المالية والتقنية المتوفرة لها بالإضافة إلى قلة مردوديتها وأرباحها ومنها نجد وكالات توزيع الماء والكهرباء، ووكالات النقل الحضري ووكالة البريد بالدار البيضاء.

⁷¹² Agences, un modèle en vogue: perspective gestions publiques, Publication de l'IGPDE/ Recherche - Études - Veille n° 18 - mai 2006, p 5.

أساليب الأداء العمومي للإدارة المغربية، وإدخال تقنيات جديدة تتميز بالمرونة والجودة في تدبير المرفق العام، وتتوخى تحقيق الأهداف والنتائج موضوع السياسة العمومية.

أولاً: الوكالة التنفيذية تقنية في التدبير العمومي الجديد على ضوء التجربة المقارنة

تعرف الوكالات طبقاً لتقرير مجلس الدولة الفرنسي لسنة 2012⁷¹³ " هيئة مستقلة تمارس مسؤولية مهيكلة في تنفيذ سياسة وطنية". وقد جاء إحداثها في إطار إصلاحات إدارية، تتمحور حول⁷¹⁴:

- أن التدبير التقليدي المبني على هرمية مركزية في الوزارة والإدارات يفقر إلى روح المبادرة والفعالية، وبالتالي جاءت الوكالات كآلية من أجل التشجيع على الإبداع وتحسين الأداء، على أساس تعاقدية.

- أن فصل أنشطة الوزارة واختصاصاتها وإسناد مهام محددة لصالح الوكالات يجد تبريره في أن فكرة الوحدات المستقلة، ستقوم بمهام محددة، بحكم تمتعها بهامش من الحرية في التسيير، ستكون أداة أكثر فعالية من المصالح الوزارية⁷¹⁵. كما أن إعطاء استقلالية لمديري هذه المصالح سيرسخ الفصل ما بين السياسي (مهام تصور السياسات العمومية) والإداري (حيث تنفيذ وتفعيل السياسات العمومية).

يقصد بالاستقلالية : l'autonomie، أنها ليست مستقلة في إطار تراتبي تقليدي داخل الإدارة المركزية ومصالحها اللامتمركزة⁷¹⁶، أي من حق السلطة التنفيذية أن:

- تعين وتغير مديريها أو مسيرتها.
- مراقبة التسيير.
- إعطاؤها التوجيهات لتنفيذ السياسة الوطنية.

ومن نتائج الإستقلالية autonomie، التمتع بالشخصية المعنوية Personnalité Morale، ما يعطيها مسافة تجاه السلطة المركزية " كسلطة تراتبية" وبذلك يقل تدخلها في الممارسة اليومية للوكالة.

ومن الصعب إعطاء تعريف محدد للوكالات التنفيذية نظراً لتنوع تسمياتها من بلد إلى آخر، وتعدد أشكالها حسب حجمها ووظائفها (قانونية أو تنظيمية أو تجارية)، وأشكال تمويلها، وطبيعتها القانونية والتنظيمية، وميكانيزمات الرقابة الخاضعة لها وكذا علاقاتها بالوزارة الوصية. سنحاول تقديم نموذجين عن نمط الوكالات التنفيذية، نموذجي (إبريطانيا وفرنسا) كروية استشرافية نحو تطبيق تقنية من تقنيات

⁷¹³ une nouvelle gestion publique : Conseil d'état français, Etude annuelle 2012 , fondateur Renée cassin ; publication, le section du rapport d'état. 2012, p 57.

⁷¹⁴ Agences, un modèle en vogue: perspective gestions publiques, op.cit, p 5.

⁷¹⁵ Les autres visages de la gouvernance publique « agences, autorités administratives et établissements publics », publication de l'ocde, 2002, p 14.

⁷¹⁶ une nouvelle gestion publique : Conseil d'état français : op.cit p :p 57

التدبير العمومي الجديد ، من أجل إصلاح المرفق العمومي بالمغرب، وتجاوز إكراهات التدبير العمومي التقليدي، على أن نقدم في الأخير أهم آليات نجاح الشراكة بين القطاعين العام والخاص، في التجربة البريطانية، باعتبارها من أولى البلدان التي اعتمدت أسلوب الشراكة في تنزيل البرامج التنموية، ولما لا نحذو حذو هذه التجربة الأنجلوسكسونية في التأصيل لتجربتنا، والخروج من نمط التقليد الفرنكفوني، طالما أن المغرب من أول بلدان شمال إفريقيا، تطبيقا للشراكة بين القطاعين العام والخاص.

1: الوكالة التنفيذية في المملكة المتحدة

ظهرت تقنية الوكالة في بريطانيا منذ سنة 1988، بعد أن دعا تقرير فلوتون إلى إنشاء كيانات مستقلة لتقديم الخدمات على غرار الوكالات السويدية⁷¹⁷. ومع مجيء السيدة تاتشر إلى الحكم سنة 1988 تم إطلاق هذه المبادرة والتي سميت "بمبادرة الخطوات التالية". والهدف هو البحث عن الآلية التي ستواجه بها المملكة المتحدة مشكلة التدبير العمومي، وكذلك من أجل إعطاء فعالية للتدبير العمومي وتحسين الخدمات، إضافة إلى العمل بثقافة النتائج أو نجاعة الأداء⁷¹⁸.

وتعتبر هذه الوحدات أجهزة تنظيمية مندمجة في الوزارة لا تتمتع بشخصية قانونية منفصلة، وتسير وفق مقتضيات تعاقدية محددة توطنها الوثيقة المؤسسة لها "وثيقة أو عقد إطار" تحدد صلاحياتها ونظام الحكامة داخل الوكالة وعلاقتها مع الوزارة الوصية والبرلمان، وتخضع للوصاية، وتستفيد من رقابة جد مرنة على مواردها.

وتحدث بعض هذه الوكالات من أجل القيام بمهام جديدة للإدارة، وفي حالات أخرى يتعلق الأمر بإعادة هيكلة بعض الوحدات القديمة. ويمكن أن تكون وظائف الوكالات إما التشريع أو إبداء الرأي في تصور السياسات، أو تقديم الخدمات، وباختصار كل الأنشطة التي يمكن أن نجدها على مستوى الإدارة⁷¹⁹. الوزارة هي التي تحدد أهدافها التي يتعين عليها تحقيقها.

ويتم تعيين بعض المديرين التنفيذيين للوكالات إما من داخل الوزارة من المجالس الإدارية أو من القطاع الخاص، ويتم تمويل الوكالة من طرف الوزارة الوصية كليا أو جزئيا وغالبا ما تحدد المدة في ثلاثة سنوات، إضافة إلى بعض الموارد الأخرى كالضرائب والإتاوات على الخدمات المقدمة أو الموارد الخاصة. كما يمكن للوكالة أن تحصل على قروض أو الاستفادة مما تبقى من نفقاتها. وتقوم الوكالة سنويا

⁷¹⁷ استلهمت بريطانيا تجربة الوكالات التنفيذية من السويد، التي لها تاريخ طويل في العمل بهذه الآلية منذ القرن 16

⁷¹⁸ Le systeme d'agence : perspective gestions publiques : "next steps" au royaume – uni., publication de L'IGPDE/ recherche - études - veille n° 18 - mai 2006, p 2.

⁷¹⁹ Allen schick : les agences à la recherche de principe, revue de L'OCDE sur la gestion budgétaire, volume 2, no 1, ocde paris, 2002,P 9.

بإعداد ونشر خطة عمل من خلال تحديد المؤشرات التي تركز عليها وهي محددة في أربعة مجالات: المالية وتقديم الخدمات وجودة الخدمات ثم الفعالية.

ويتعين على الوكالة إعداد الميزانية وإحالتها على البرلمان للمناقشة حتى يتم تحقيق الشفافية في تدبير الأموال العمومية. ويطلب من الوكالة إعداد وتقديم تقرير أنشطتها من خلال تقرير سنوي مفصل للوضعية المالية للوكالة والنتائج المحصل عليها من أجل التأكد من مطابقتها للأهداف المسطرة سابقا، ويتم فحص هذه التقارير من طرف المحاكم الوطنية لمراجعة الحسابات حتى يتمكن المواطن وكل الفاعلين من التحقق من حسن استخدام الأموال العامة⁷²⁰.

وبالنسبة لتدبير الموارد البشرية، يتم تعيين المدير على رأس الوكالة لمدة محددة بناء على برنامج الوزارة الوصية، والبرنامج المقدم من طرفه، ويمكن الاستعانة بالمدير من القطاع العام أو من القطاع الخاص لإدارة الوكالة. أما بالنسبة لأجر المدير، فإنه يحدد حسب مردود ه، وحسب النتائج المحققة، إضافة إلى أن العلاوات المخصصة له قد تصل إلى 25% من أجره السنوي في حالة النجاح في أداء المهام وتحقيق الأهداف⁷²¹. وتكون للمدير الصلاحية الكاملة في تعيين المستخدمين من أي مجال سواء كان من القطاع العام أو الخاص، وهو الذي يحدد أجورهم ونظام ترقيتهم وبناء على الكفاءة والاستحقاق.

ومن خلال هذا الفصل التنظيمي أو القانوني، فإن هذه الوكالات تتميز كلها أو بعضها منها بالخصائص التالية:

أ) : بنية عليا تختلف عن الوزارات التقليدية المندمجة عموديا.

- هرمية تسلسلية مختلفة : بحيث ترتبط الوكالة مباشرة بالوزير، وتعيين المدير التنفيذي للوكالة يتم وفق مساطر مختلفة عن تلك المطبقة في الوظيفة العمومية، إما من طرف الوزير المكلف أو من طرف مجلس إداري عن طريق التعاقد.

- على مستوى الإختصاصات: هي مختلفة عن تلك الموكلة للوزارة، فالمدير التنفيذي يقوم بالتنظيم وتدبير سياسة العاملين ورسم السياسات أو البرامج بشكل مشترك مع الوزير المكلف بالقطاع والمجلس الإداري.

- مجلس إداري مختلف عن الوزارة: فهو يتكون من موظفين سامين يتم تعيينهم من طرف الإدارة المركزية ومن ممثلين عن القطاع الخاص والمجتمع المدني، ويتمتع المجلس الإداري بسلطات واسعة لاتخاذ القرارات الإستراتيجية الملائمة.

⁷²⁰ le systeme d'agence : perspective gestions publiques : "Next Steps" au Royaume – Uni, Publication de L'IGPDE/ Recherche - Études - Veille n° 18 - mai 2006, p 2.

⁷²¹ le systeme d'agence : perspective gestions publiques: op.cit, p 2.

(ب) : إطار للمراقبة مختلف

حسب شكل الوكالة وحسب النظام الأساسي الخاص بالعاملين بالوكالة فإنهم يمكن إخضاعهم إما لمقتضيات قانون الوظيفة العمومية أو لقانون الشغل وفي حالات أخرى لنظام التعاقد⁷²².

(ت) : نوع من الاستقلالية في التسيير

- يتمتع مديرو الوكالات باستقلالية في التسيير، إذ يمكنهم اتخاذ القرارات المتعلقة بالتنظيم العام والتسيير المالي والموظفين.

- تدبير تعاقدية بحيث أن هناك علاقة تعاقدية مع الوزارات الوصية، فالأهداف تحدد بشكل مشترك ما بين الوزارات الوصية والمدير العام، وتتم مساءلة المدير عن الأهداف ويتحمل مسؤولية النتائج.

- اعتماد آليات التدبير المرتكز على النتائج أو نجاعة الأداء، وتخصيص ميزانية متعددة السنوات مقابل تنفيذ الأهداف وتحقيق نتائج⁷²³.

وتتواجد حاليا في المملكة المتحدة ما يزيد عن 131 وكالة تشغل حوالي ثلاثة أرباع من إجمالي الوظيفة العمومية⁷²⁴، وتختلف أهداف وخصائص هذه الوحدات من وكالة إلى أخرى، فحين حدد مجلس الدولة الفرنسي عددها في فرنسا في 101 وكالة⁷²⁵. بخلاف المغرب تتكون المحفظة العمومية من 256 وحدة، 212 مؤسسة عمومية، تغطي سبع مجموعات قطاعية، و44 مقولة عمومية ذات مساهمة مباشرة للخزينة⁷²⁶، مما يثير التساؤل حول تنوعها عددها داخل نفس القطاع، ويثير إشكالات تداخل الإختصاص مما يؤثر على نتائج تسييرها وتحقيقها للأهداف موضوع إحداثها.

⁷²² Les autres visages de la gouvernance publique « agences, autorités administratives et établissements publics », publication de L'OCDE, 2002, P 13.

⁷²³ le systeme d'agence : perspective gestions publiques : op.cit., p 2.

⁷²⁴ Les autres visages de la gouvernance publique , op.cit., P 16.

⁷²⁵ ذات موارد بشرية ومالية كبيرة تصل إلى مبلغ إجمالي: 330,392 مليار أورو وعدد المستخدمين: 144 699 يمثلون % 8 من مجموع العاملين في الوظيفة العمومية في الدولة طبقا لقانون رقم 16-84 ل 11 يناير 1984.

⁷²⁶ تقرير حول قطاع المؤسسات والمقاولات العمومية، 2016، مديرية المنشآت والخصوصية، وزارة الاقتصاد والمالية، ص15.

2- الوكالة في التجربة الفرنسية " على ضوء تقرير مجلس الدولة "

ارتبط ظهور الوكالات مع تطور تقنيات التدبير حيث برزت في خطاب الرئيس الفرنسي J.CH.D الذي أثار معالم تتمحور حول التدبير الجديد للإدارة وإعادة تحديد دور الدولة عبر إعطاء الجماعات المحلية والمؤسسات مزيدا من الاستقلالية، المسؤولية وحرية التعاقد، بالإضافة إلى إقدام وزير الفلاحة السابق Pisani Edgard بإطلاق مفهوم "إداري بالمهام"⁷²⁷ عام 1956 بدل المفهوم التقليدي للإدارة وهو إدارة التسيير. بحيث تعتبر إدارة المهام: Administration de Mission إدارة تتناسب مشكلة زمتا ومكانا محددا، هي متخصصة يتعين أن تتوقف في الوقت الذي يعالج فيه المشكل⁷²⁸. وبذلك فإدارة المهام إدارة مرنة تبحث عن المبادرة وتواجه كل مظاهر المخاطر التي يمكنها مواجهتها.

الملاحظ حسب تقرير مجلس الدولة الفرنسي، أن أغلب الوكالات تتسم بالشخصية المعنوية ولا تخضع لسلطة تراتبية كما لا تمارسها حيث ساهمت في إعادة الشرعية للدولة وحسب J.Chevalier تجمع بين وظيفة الضبط والتدبير⁷²⁹، كما تخضع الوكالة للوصاية من خلال العقود المتعددة السنوات ما بينها والدولة والمعروفة ب:- عقود الأهداف والوسائل والتي تطورت إلى عقود الأهداف والفعالية، ثم صارت اتفاقيات الأهداف والتدبير هذه الاتفاقيات تحدد الأهداف والوسائل الممنوحة للوكالات.

وقد تم تحديد أربع معايير تبرر إحداثها⁷³⁰:

- معيار الفعالية: الذي تبرز أهمية التخصص في مهام الإدارة.
- معيار الخبرة: تتميز عن تلك الموجودة في مصالح الدولة.
- معيار الشراكة: هي شراكة مع الجماعات الترابية والفاعلين في المجتمع المدني.
- معيار الحياد: عدم تدخل السلطة السياسية في القرار.

لكن كيف يتم التأكد من توافر هذه العناصر؟

يتطلب لإحداث الوكالة القيام بدراسة التأثير Etude d'Impact للتأكد من وجود المعايير المذكورة، أي الكفاءة، الفعالية، الخبرة، الشراكة والحيادية، و تحدث إما بموجب قانون أو مرسوم أو قرار أو أمر Ordonnance. ويترتب على ذلك النتائج التالية

⁷²⁷ une nouvelle gestion publique : Conseil d'état français, Etude annuelle 2012 , fondateur Renée cassin ; publication, le section du rapport d'état. 2012 : p 33.

⁷²⁸ une nouvelle gestion publique : Conseil d'état français, op.cit , p 34.

⁷²⁹ une nouvelle gestion publique : Conseil d'état français, op.cit p 48.

⁷³⁰ - une nouvelle gestion publique : Conseil d'état français, op.cit.:p 14.

- إذا كانت الوزارات تتجه إلى احتضان مجموعة مواضيع وتتدخل في مجالات متعددة، نجد أن الوكالة تتجه وتتخصص في مهمة واحدة.
- التخصص يقود إلى الاحترافية.
- تحمل الوكالة مسؤولية تحقيق الأهداف المسطرة في إطار ما يعرف باتفاقية متعددة السنوات للأهداف والوسائل C.P.O.M حيث يحدد العقد الأولويات بشكل منسجم بدل وصف المهام.
- اعتماد طرق جديدة في تدبير الموارد البشرية والمالية:
- وضع إطار مرجعي مشترك للوكالات وإدارات الدولة⁷³¹ يهتم - القيم - الميزانية-الموارد البشرية
- مجال القيم يعتمد على صيانة ميثاق يضم:

قيم مشتركة للمرفق العمومي يوحد العاملين بمختلف أنظمتهم القانونية (موظفين، متعاقدين بين القانون العام والقانون الخاص) من قبيل: القيم المهنية : - الاستقلالية- النجاعة - المثالية أو النموذجية - الابتكار- وضع إطار مرجعي للكفاءات يسمح من تقييم النتائج⁷³²- التعاقد يفيد الاستقلالية في تدبير الموارد البشرية.

وبهذا شكل إحداث الوكالات في فرنسا فرصة للدولة لامتدادها وإعادة إنتاج شعبيتها وتحديد تدخلاتها حيث تعتمد إلى مد الوكالات بالوسائل المادية والمالية والبشرية والغاية هو: "تنفيذ نشاط الدولة"، لذلك تعمل الدول على الاحتفاظ بالدور الاستراتيجي، وجعل مسألة التنفيذ موضوع اهتمام الوكالات صاحبة المهام المحددة بدل الدولة صاحبة المهام المتعددة والمعقدة.

وقد اعتبر آلان شيك أن إصلاح المرف العام عملية طويلة الأمد⁷³³ تتطلب اعتماد معيار التخصص، بخلاف الوزارات، لا تعد الوكالات تجمع للأنشطة المتعددة، بل هي لها موضوع واحد أو مقيدة به⁷³⁴، فالتخصص يؤدي إلى مزيد من الاحترافية⁷³⁵ والاقتصاد في الإنفاق عبر تجميع الوسائل في وكالة واحدة.

⁷³¹ une nouvelle gestion publique : Conseil d'état français, op.cit.;p p 15

⁷³²-Rapport Jean p 24

⁷³³ une nouvelle gestion publique : Conseil d'état français, op.cit.;p p 80

⁷³⁴ une nouvelle gestion publique : Conseil d'état français, op.cit.;p p 80

⁷³⁵ une nouvelle gestion publique : Conseil d'état français, op.cit.;p p 80

ثانيا: برنامج الشراكة بين القطاعين العام والخاص في التجربة البريطانية

تقصد الحكومة البريطانية بالشراكة بين القطاعين العام والخاص ثلاث حالات رئيسية وهي: الشراكات المؤسساتية (تكوين شركات ذات رساميل عامة وخاصة مشتركة)، والشراكات التي تقوم فيها المقاولات بتقديم الاستشارة للأشخاص العامة قصد الرفع من قيمة ممتلكاتها، ثم عقود مبادرة التمويل الخاص التي تعد المظهر الرئيسي للشراكة عام / خاص⁷³⁶. فبعد فشل سياسة الخوصصة في أواسط الثمانينات، جاءت مبادرة التمويل الخاص⁷³⁷ برنامجا للحكومة البريطانية، من العقود يرمي إلى تشجيع إنجاز الأشغال وتدبير الخدمات المرتبطة بها من خلال الإستعانة بالتمويلات الخاصة المسبقة، وقد تم تدشين هذا البرنامج في سنة 1992 في خطاب الميزانية الذي ألقاه آنذاك وزير المالية البريطاني.

وتعود التجارب الأولى لمبادرة التمويل الخاص إلى سنة 1994، وقد همت هذه التجارب مجال البنيات التحتية الطرقية، واستعملت في إنجازها عقود DBFO (التصميم - البناء - التمويل - التشغيل) القريبة من صيغة مبادرة التمويل الخاص، كما تم تشغيل عدة بنيات تحتية طرقية عبر اعتماد تقنية Shadow⁷³⁸ Tolls التي تركز على قيام الدولة أو الجماعات الترابية بعملية الأداء الكلي أو الجزئي، لإتاوات استعمال البنية التحتية الطرقية.

وقد عرفت المشاريع الممولة في إطار مبادرة التمويل الخاص تطورا ملحوظا تحت إشراف حكومة العمال منذ سنة 1997، حيث تعددت وتنوعت المشاريع الممولة عن طريق مبادرة التمويل الخاص، إذ استعملت في البداية لتمويل البنيات التحتية للنقل، وتطورت بشكل كبير في التعليم ابتداء من سنة 2011، ثم في الصحة والدفاع بدءا من سنة 2012، حيث يعتبر هذان المجالات الأكثر جذبا للمشاريع المستقبلية⁷³⁹.

وتطبق العديد من الجماعات الترابية نماذج متعددة لعقود الشراكة مع القطاع الخاص في مجالات الخدمات الاجتماعية كالتعليم والصحة، وتعطي الحكومة المركزية الحرية للجماعات الترابية في اختيار الآليات والشكل الذي تقدم عليه الخدمة بما يراعي الاختلافات المحلية تطبيقا بمبدأ تعظيم المرونة المحلية.

⁷³⁶ Frédéric Marty : Arnaud voisin et Sylvie Trosa: Les partenariats public- privé » édition la découverte, paris. 2006. P 17

⁷³⁷ وليد حيدر جابر: التفويض واستثمار المرافق العمومية، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، بيروت، الطبعة الأولى 2009 ص491.

⁷³⁸ Michel Laffite: Les partenariats public privé, une clé pour l'investissement public en France , Edition Banque 2006 P 52

⁷³⁹ -يونس سلامي: " الشراكة قطاع قطاع خاص، التوجه المغربي على ضوء التجارب المقارنة، السلسلة المغربية لبحوث الإدارة والاقتصاد والمال، العدد 4، طوب بريس للطباعة، الرباط، الطبعة الأولى 2011. ص92.

لكن مع إلزام الجماعات المحلية بأخذ الموافقة من السلطات المركزية عن تلك العقود الناتجة عن علاقة الشراكة⁷⁴⁰.

لعل أهم ما يميز التجربة البريطانية لمبادرة التمويل الخاص هو تعدد الهيئات المتدخلة في هذا البرنامج الحكومي، وتتجلى أهم هذه الهيئات في:

- مجلس التمويل الخاص Privat Finance Panel

أحدث مجلس التمويل الخاص⁷⁴¹ في سنة 1994، بغرض إنعاش وتنمية سياسة مبادرة التمويل الخاص المعتمدة من قبل حكومة جون ماجور John Major، وهو عبارة عن هيئة خاصة تابعة لوزير الخزانة البريطاني⁷⁴² تتألف من مسيري المقاولات الخاصة الكبرى، وقد تم حل هذا المجلس في سنة 1997 بعد وصول رئيس الوزراء Tony Blair إلى الحكم⁷⁴³.

- فريق عمل الخزينة: Treasury Taskforce

في سنة 1997 شكلت الخزينة البريطانية مجموعة عمل تتعلق بالتمويل الخاص، تتجلى مهمتها في تنمية مبادرة التمويل الخاص على مستوى الإدارة البريطانية، وأمام تعدد مهام هذه الهيئة، تم حل " فريق عمل الخزينة " سنة 2000 وتم تعويضها بهيئتين هما " مكتب التجارة الحكومية " و " هيئة الشراكة في المملكة المتحدة " ⁷⁴⁴.

- مكتب التجارة الحكومية: Office of Government commerce

أحدث سنة 2000 وتعتبر هذه المؤسسة هيئة مستقلة حيث تتمتع بنوع من الاستقلالية داخل الخزينة البريطانية، وتعد مكلفة بالصفقات العمومية للأموال والخدمات المتعلقة بالحكومة⁷⁴⁵.

⁷⁴⁰ وتجدر الإشارة إلى أن الجماعات المحلية أو الترابية تكون متعاقدة في إطار مبادرة التمويل الخاص في حوالي 37% من الحالات، وهي ملزمة بتوضيح أن قدراتها المالية تسمح لها بالالتزام على المدى الطويل عندما تقرر في أسس اعتماد مشروع لمبادرة التمويل الخاص، حيث تكون تكاليف صيانة الأصول متعاقد بشأنها ومتعارف عليها منذ توقيع العقد. زيادة على ذلك يجب على الجماعات المحلية تبرير ذلك ببيان تطبيق مقياس القيمة مقابل النقود لدى لجنة بوزارة المالية بالنسبة لكل مشروع ممول عن طريق مبادرة التمويل الخاص.

⁷⁴¹ تحددت مهام مجلس (PFP) Private Finance Panel في: تشجيع المشاركة الفعلية من كلا القطاعين العام والخاص. تحفيز الأفكار الإبداعية الجديدة. -تحديد المشاريع التي لدى القطاع العام والتي يمكن للقطاع الخاص المشاركة في توفيرها.

⁷⁴² يسمى وزير المالية في بريطانيا بوزير الخزانة.

⁷⁴³ Michel Lafitte. Op. cit. P 55.

⁷⁴⁴ يونس سلامي: الشراكة قطاع عام قطاع خاص، التوجه المغربي على ضوء التجارب المقارنة، مرجع سابق، ص 96.

⁷⁴⁵ Michel Lafitte: Op. cit P: 14.

-هيئة الشراكة في المملكة المتحدة : Partnerships uk

يستجيب إحداثها لهاجس تقديم دعم تقني عالي الكفاءة للجماعات العمومية، وهي مهمة كانت منوطة "بفريق عمل الخزينة " قبل أن تعوضها هذه الهيئة التي تشكل كذلك شريكا ماليا لأصحاب المشاريع المنجزة في إطار عمليات مبادرة التمويل الخاص، وتأخذ شكل شركة اقتصاد مختلط.

وبالتالي لا تعتبر هذه الهيئة مجرد هيئة استشارية، بل تعد كذلك منعشا للشراكة عام-خاص تساهم في الأرباح كما تتقاسم خسائر العمليات التي تشارك فيها، ولا تتدخل سوى بالنسبة للجماعات العمومية البريطانية وخاصة بالنسبة للحكومة المركزية⁷⁴⁶.

- برنامج الشراكة بين القطاعين العام والخاص

أحدثت مؤسسة عمومية، بإسم برنامج عمل للشراكة سنة 1996 بتمويل من الاتحاد الإنجليزي للإدارات المحلية، وهي تخضع لوصايته، وتسأل أمامه عن نشاطها، ويتمثل الهدف الرئيسي لهذه المؤسسة في تقديم المساعدة التقنية للإدارات المحلية فيما يخص المشروعات والمرافق التي تتم بنظام الشراكة بين القطاعين الحكومي والخاص. ولهذا فإن هذه المؤسسة تتولى دراسة كل حالة ستخضع لنظام مبادرة التمويل الخاص.

- لجنة الهندسة المعمارية والبيئة المبنية

أحدثت في سنة 1996 كامتداد ل Royal Fine Arts commission ، التي كانت تضطلع بمهمة تقديم جودة المشاريع المتعلقة بالمواقع والإنجازات ذات الفائدة المهمة، غير أن مهمتها أكثر شمولية من مهمة سابقتها حيث تقوم كذلك بدور السهر على الجودة المعمارية في مجموع البلاد سواء بالنسبة للفضاءات المبنية أو الفضاءات غير المبنية، كما تقوم هذه المؤسسة بتقديم خدمات استشارة المجانية لأصحاب المشاريع العمومية والخاصة حول مواضيع من قبيل البرمجة وإنتقاء المهندسين المعماريين واختيار مسطرة إبرام الصفقات⁷⁴⁷.

لقد كان للنموذج البريطاني للشراكة أهمية كبرى في تحقيق التنمية، بما استطاع تحقيقه من طفرة نوعية على مستوى البنية الأساسية في هذا البلد، من خلال تعدد أشكال الشراكة وتنوع المجالات التي غطتها، وهو الأمر الذي جعل عدة دول من بينها فرنسا، تسارع إلى الإقتداء بالنموذج البريطاني في عقود الشراكة مع القطاع الخاص⁷⁴⁸. ولما لا يأخذ المغرب بنموذج أنجلوسكسوني، وصلت التجربة البريطانية

⁷⁴⁶ يونس سلامي: الشراكة قطاع عام قطاع خاص، التوجه المغربي على ضوء التجارب المقارنة، مرجع سابق، ص 97.

⁷⁴⁷ يونس سلامي: الشراكة قطاع عام قطاع خاص، التوجه المغربي على ضوء التجارب المقارنة، مرجع سابق، ص 98.

⁷⁴⁸ - الشريف، فيصل الفديع، مبادرات التمويل الخاص ودورها في توفير مشاريع الخدمات العامة، التجربة البريطانية، المؤتمر الاول لهندسة الإنشاءات والتشييد، اتحاد المهندسين العرب، القاهرة، يومي 22 و 23 يونيو 2013. www.falsharif.com

في إشراك القطاع الخاص الى درجة مقبولة ومفيدة من النضج المبني على التطبيق الفعلي والتجربة العملية، ولذلك ينظر لهذه التجربة على أنه يمكن تطبيقها بفعالية في دول الإتحاد الأوروبي⁷⁴⁹، وبالتأكيد في دول عديدة أخرى.

قد أصدرت وزارة الخزانة البريطانية تقريراً أسمته "دليل عمليات التعاقد لمبادرات التمويل الخاص: "خطوة خطوة"⁷⁵⁰، يوضح الخطوات التي يلزم إتباعها قبل توقيع العقد.

وهذا يذكرنا بالمبادرة التي سميت "بمبادرة الخطوات التالية"، التي أطلقتها رئيسة الوزراء " تاتشر" بهدف البحث عن الآلية التي ستواجه بها المملكة المتحدة مشكلة التدبير العمومي. إذ أثبتت التجربة البريطانية أن القطاع الخاص أكثر جدارة لتولي مسؤولية بناء وتشغيل المرافق العامة لتكون مؤهلة بشكل دائم على توفير الخدمة بالجودة المطلوبة حتى مع تقدم عمر المرفق.

ومن هنا يمكن للتجربة المغربية، استشراف التجربة البريطانية في مجال الإستثمار وتنفيذ مشاريع الشراكة التي تهم الخدمات العمومية والبنيات التحتية، والتأسيس لمنظومة عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص بمفهومها الضيق وبالمعنى الذي جاء به القانون الجديد المؤطر للشراكة (ppp) رقم 12-86. حتى يتسنى التعامل مع المشاريع المستقبلية بمنظور استراتيجي وشمولي، ووضع إطار مؤسسي يرتقي بالإستثمار التشاركي ويعطي ضمانات أكثر لكلا المصلحتين العامة والخاصة.

⁷⁴⁹ Noel, Michel and Brzeski, W: Mobilizing Private Finance for local infrastructure in Europe and Central Asia: An alternative public private partnership framework, World Bank working paper No. 46, (2005) The World Bank.

⁷⁵⁰ Her Majesty Treasury (1998) Step by step guide to the PFI procurement process. HM Treasury Taskforce

خاتمة الفصل الثاني:

انطلاقاً مما سبق يمكن القول أن النتائج التي حققتها تجربة الشراكة بين القطاعين العام والخاص، لنموذج الجرف الأصفر للطاقة، تبقى إلى حد ما إيجابية بالمقارنة مع الفترة الزمنية التي أنجز فيها. فهو أول عقد للشراكة في شمال إفريقيا، يهتم التمويل والإنجاز والإستغلال والصيانة (مهمة شاملة)، وأكبر مشروع من حيث التكلفة المالية في الشرق الأوسط وإفريقيا. غير أن هذه الإيجابيات لا تنفي جوانب القصور التي يمكن ملاحظتها على أداء المكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب، خاصة ونتائج العجز المالي وإشكالات التدبير والحكامة، مما قد يؤثر على دوره في تدبير ناجع للقطاع الكهربائي، وبالتالي، تحقيق فعالية وجودة في مشاريع إشراك القطاع الخاص في الإنتاج المستقل للكهرباء.

إن بروز جوانب القصور والإختلالات التي سبق تقديمها، تؤكد حقيقة مركزية هي وجود مجموعة من العراقيل التي تتميز بتعددتها وتعقدتها، سواء على مستوى الإطار القانوني و المؤسساتي ، أو على مستوى النظام الإداري ومن تم تساهم في الحد من فعالية أداء هذه المؤسسة في تنزيل سياساتها القطاعية على المستوى الوطني.

إن المغرب، وبالرغم من أسبقيته في تطبيق عقود الشراكة، اتسمت تجربته بغياب تأطير قانوني، لهذا النوع من العقود الإدارية الإقتصادية، والأمر بعد إصدار قانون تشريعي ينظم طرق إسناد وتنفيذ مشاريع الشراكة، لا زال الأمر يتطلب اجتهاد وإرادة سياسية لتنزيله على أرض الواقع، وإزالة كل أوجه الغموض والالتباس التي تكتنف تطبيقه. مما يستدعي الأمر الخروج من نمط التقليد الفرنكفوني، استشراف النموذج الانجلوسكسوني، كنمط إداري مرن يعتمد تقنيات جديدة في التدبير العمومي، تعتمد تحديد الأهداف والمهام، مما يعني الإحترافية والتخصص في تنفيذ هذه المهام.

و يركز على هيئات مؤسسية في التوجيه والتخطيط، والمراقبة، لبرامج الشراكة بين القطاعين العام والخاص، كما يضع الأولويات الوطنية في شكل برامج للتمويل، يتم التخطيط لها كاستراتيجية وطنية، محددة الأهداف والأدوات والوسائل، ومحددة زمنياً وموضوعياً، مما يسهل متابعتها، وتقييم أثرها، وبالتالي إمكانية إعادة تحسينها لتحقيق فعاليتها.

ولكن السؤال الذي يطرح نفسه هنا هو كيف تتأكد الحكومات من مدى كفاءة مشاريع الشراكة عام خاص في توفير مستويات عالية من الخدمات في مجال البنية التحتية ؟

وتتمثل الإجابة في ثلاثة عوامل رئيسية هي :

1- الإطار القانوني الذي يحكم شراكات القطاعين العام والخاص.

- 2- إجراءات اختيار وتنفيذ الشراكات، بالإضافة إلى دور وزارة المالية وأجهزة الرقابة في هذا السياق
- 3 - والالتزامات التعاقدية التي تستند إليها الشراكة والتي تحدد بصورة مباشرة المخاطر التي تتحملها الحكومة في إطار المالية العامة. و بالإضافة إلى ذلك، يتعين على الحكومات توخي الشفافية في المحاسبة المعنية بالمالية العامة والإفصاح التام عن جميع المخاطر على مستوى المالية العامة.
- إن التحدي الكبير أمام إنجاح مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص، هو كيفية التحكم في المصالح المتضاربة أثناء تدبير عقود تستهدف المصلحة العامة والنفع العام، وتتضمن أبعادا قانونية واقتصادية تصل إلى مستوى عقود التجارة الدولية، مما يبقي الرهان حول الإجابة على التساؤلات التالية:
- هل سيتم وضع سياسة وطنية شاملة على شكل برنامج للشراكة بين القطاعين العام والخاص، تراعي إشراك جميع الفاعلين من قطاع خاص، وأطر وخبرات وجامعات وفعاليات المجتمع الوطني؟
 - وهل سيتوفق المغرب في وضع استراتيجية خاصة بالإستثمار الوطني والأجنبي، تتوخى عقلنة الإطار الجبائي، وتحفيز الإستثمار الأجنبي؟
 - وهل ستمكن الإدارة العمومية من تجاوز معيقات التسيير الكلاسيكي، والترسيخ للممارسات تدبير يعتمد على الكفاءات والتقييم والتدبير بالنتائج؟.
- إن الإجابة على هذه التساؤلات كفيلة بضمان تحسين وجودة ومردودية الشراكة، في ظرف ازدادت فيه الحاجة الملحة إلى إشراك القطاع الخاص (الوطني والأجنبي) لتمويل مشاريع القطاع العام، وتلبية الحاجيات الوطنية من البنية التحتية والخدمات العمومية.

خاتمة عامة

خاتمة عامة

إن وضع خاتمة عامة للموضوع، لا يعني أن هذا العمل قد انتهى، بل مازال باب النقاش مفتوحا حول عدة قضايا يطرحها التدبير العمومي لعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص بالمغرب. إذ لا زال العالم منذ العشرية الأخيرة، يشهد اتجاها متصاعدا نحو التحرر الإقتصادي، وفتح الأسواق أمام الرساميل الأجنبية والمبادلات التجارية، وفتح المجال للمبادرة الفردية والقطاع الخاص في تمويل وإدارة المشاريع والتجهيزات العامة من جهة. ومن جهة أخرى اتساع الفجوة بين ما هو متاح وبين ما هو مطلوب، إثر تزايد العجز المالي في العديد من الدول، وعجز الأرصدة المالية المخصصة في الميزانية العامة عن تلبية الحاجيات المتزايدة للأفراد. الأمر الذي أدى إلى تبني الشراكة بين القطاعين العام والخاص، كآلية تمويلية تعاقدية تقوم أساسا بالإعتماد على استثمارات القطاع الخاص في مجالات التنمية والخدمات العمومية، وبنى التحتية.

إن الشراكة بين القطاعين العام والخاص، توفر إطارا قانونيا لتمويل وإنجاز مشاريع البنية التحتية، وإدارتها وفق الأساليب الحديثة في التسيير بما يؤدي إلى قيام المرفق العام بالوظيفة المنوطة به على أكمل وجه، و هي إشباع الحاجات العامة للمواطنين و تحقيق المصلحة العامة كمظهر من مظاهر التنمية.

ومن خلال فصول البحث، يظهر أن عقود الشراكة تتميز بنوع من التعقيد و التشابك، و هذا راجع بالأساس إلى تنوع الأهداف التي تسعى لتحقيقها، فهي تسعى إلى تمويل إقامة المرافق العامة من جهة، إضافة إلى كونها تعد أسلوبا من أساليب تفويض المرافق العامة على اعتبار أنها تعد امتدادا و تطبيقا متطورا لعقود الإمتياز، فهي إذ تجمع ما بين الجانب التمويلي و جانب الإدارة و التسيير.

المغرب، وعلى غرار باقي الدول، لم يبق بمعزل عن التطور الذي عرفته أساليب إدارة و تسيير المرافق العامة، بل حاول أن يواكب التطورات الحاصلة في هذا المجال، و هو ما جعله يعرف تطبيقات للشراكة، كان أولها مشروع المركز الحراري للجرف الأصفر للطاقة. غير أن الرغبة في جلب الإستثمارات الخاصة في مجال الصالح العام، لا يجب أن تؤدي إلى الإندفاع بشكل مطلق وراء هذا الأسلوب التعاقدية، دون ضوابط تكفل ضمان مساهمة القطاع الخاص في تلبية الخدمات العمومية على أحسن وجه، ودون آليات الضبط والتتبع والرقابة.

ذلك أنه و في جميع الأحوال فإن الغاية الأساسية للقطاع الخاص هي تحقيق أكبر قدر من الربح، وهذا الأمر و إن كان مفهوما، غير أنه لا يجب أن يكون على حساب المستفيدين من المرفق العام.

إن المشكل الذي تعانیه التجربة المغربية في تطبيق الشراكة بين القطاعين العام والخاص، هو عدم توفر البيئة الإقتصادية والإجتماعية والقانونية، والهيئات المؤسساتية التي أصبحت مسؤوليتها تنظيم هذه التوجهات وتذليل المصاعب التي تعيق تطبيقها. فمن أهم هذه المصاعب هو طبيعة الفكر الإداري العام المسيطر على المشاريع والذي يحتاج الى تغيير جذري في نظرتة للأمور المتعلقة بالتركيز على ملكية المرافق أولاً، ثم توفير الخدمة كمرتبة ثانية. وتغييره ليكون التركيز على توفير الخدمة أهم بكثير من موضوع السيطرة على الإدارة المباشرة للمرافق من بداية تصميمها إلى تشغيلها والعناية بها.

وإذا كان النظر إلى المنظومة القانونية بالمغرب يفيد معالجتها للعديد من الجوانب والشروط المحيطة بعقود الشراكة - وإن كانت متفرقة - فإن نجاح نظام الشراكة يقتضي من الدولة المراجعة الكلية للمنظومة التشريعية في مختلف المجالات التي لها تأثير وعلاقة بهذا النوع من العقود مثل قوانين تشجيع وحماية الاستثمار، قانون الملكية، قوانين الضرائب والتحفيزات الضريبية، وقوانين البيئة والإستعمالات الصناعية. والسعي جاهدة على وضع قانون موحد ينظم عملية مشاركة القطاع الخاص في تقديم خدمات البنية التحتية ، بما يمثله هذا القانون من توحيد نظام الطلبات العمومية، في إطار ميثاق يجمع جوانبها القانونية، مع الحرص على إنشاء الأجهزة اللازمة لتنفيذها وتتبعها ومراقبة وتقييم حصيلتها.

فإذا ما استطاع الإطار القانوني والتنظيمي لعقود الشراكة، تحقيق التوازن الإقتصادي بين مصلحة المستثمر الخاص، وبين المصلحة العامة ، من خلال التعاون بين القطاعين العام والخاص، هذا التعاون الذي يضمن الحفاظ على حقوق ومصالح الشريك الخاص، وفي نفس الوقت يراعي حقوق الشريك العام في الرقابة والإشراف والمتابعة، والتدخل عند وقوع أي اختلال يضر بالمصالح العامة.

ولما كان هاجس التمويل، ونقص الخبرة والتكنولوجيا، هما الدافع لتنفيذ هذا النوع من العقود، فإن تطبيقات الشراكة، لا تخلو من الصعاب والعيوب التي تتمثل أهمها في :

- عدم توفر الخبرة الفنية الكافية في القطاع العام لإدارة المشاريع بعد إنتهاء مدة عقودها، لتجد الشريك العام المتعاقد نفسه مضطرا لتجديد العقد والرضوخ لشروط الشريك الخاص، وهو ما يفتح المجال لتغليب مصلحة المستثمر الخاص على مردودية المرفق في تحقيق المصلحة العامة.

- عدم انسجام وملائمة الإطار التشريعي مع مجموع القوانين التي تتعلق بالإستثمار الخاص، وغياب إطار مؤسساتي وتنظيمي خاص بعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص.

- عدم وجود قيود لتحويل أرباح الشريك الخاص المتعاقد- وبالعملة الصعبة- إلى الخارج .

- التوسع في الإعفاءات والتحفيزات الضريبية، ومنح الأراضي المجانية، مما يخلق أعباء إضافية على الدولة ، هي أساسا تسعى إلى التخلص منها بإقرارها لهذا النوع من العقود.

- حرص الشريك الخاص على التحكم في تكنولوجيا المشروع ، يولد تبعية الدولة، وعم تحقيق كفاءات وخبرات ذات جودة خاصة.

- توزيع المخاطر، يثير العديد من الإشكالات المالية والمحاسبية، يصعب من الشريك العام كيفية التعامل معها ، والتخطيط للحد من أثارها على الموازنة والمالية العامة.

- قصور نظام الرقابة والتتبع لمشاريع الشراكة، خاصة أمام محدودية وإختلالات تدبير نموذج المؤسسة العمومية، من خلال دراستنا لنموذج المكتب الوطني للكهرباء- موضوع الدراسة الميدانية -

اتساع أوجه الحماية التي تتمتع بها الشركات الأجنبية، خاصة وتزايد الاتفاقات الثنائية والمتعددة التي وقعها المغرب سواء في مجال التبادل التجاري، وتحرير التجارة الدولية ، أو في مجال تشجيع وحماية الإستثمار الدولي. وهي اتفاقات وإن كانت تتضمن عبارة الحماية المتبادلة، فإنها لا تهدف سوى لتكريس حماية فعالة لمصالح وأهداف المستثمر الاجنبي ، لا لمصالح المغرب كبلد مضيف.

- تماذي الشريك الخاص الأجنبي في فرض شروطه، خاصة في مجال التحكيم التجاري الدولي، المعتمد كآلية لتسوية المنازعات في هذه العقود، يعتبر بمثابة ضغط يمارس على البلد المضيف، لصالح الشريك الأجنبي الذي غالبا ما يمثل مصالح بلده، ومصالح المؤسسات الدولية الممولة للإستثمار، وهو ما يسمح في التأثير على العلاقات الاقتصادية وتكريس مبادئ اللاتكافؤ وانحصار السيادة الوطنية.

وتأسيسا على ما سبق، مادامت مشاريع الشراكة، ميدان حكرا على الإستثمار الأجنبي، نظرا لطبيعة تعقيد المشروع، ولحجم الموارد المالية والبشرية واللوجيستية، فإن تغليب فكرة المصلحة الخاصة في ساحة العلاقات الإقتصادية الدولية، تبقى واردة، مما يفرغ عقود الشراكة من أهدافها، وتصبح وسيلة لخدمة مصالح الإستثمار الأجنبي والرساميل الدولية، على حساب المصالح الوطنية .

أمام مجموعة من الإكراهات والتحديات الجديدة أصبح النظام الإداري العمومي بالمغرب، مطالب أكثر من أي وقت مضى بالقيام باصلاح شامل، يتوخى الإستجابة للتحويلات الإقتصادية والإجتماعية على المستوى الوطني والدولي. مما يشكل رغبة قوية لرفع النقاش إلى قمة الاهتمامات الوطنية، ومنعرجا مهما في وعي المسؤولين المباشرين عن وضعية الإدارة والمتعاملين معها، بحكم أن إشكالية التدبير العمومي، خاصة في مجال الطلبات العمومية، تهم كل المتدخلين من سلطة ملكية بقوتها الإقتراحية

والإشرافية، ثم الحكومة بمقاربتها الإصلاحية للإدارة، ثم سلطة تشريع، ثم جميع الفاعلين من ممثلي القطاع الخاص والعام والجامعة والمجتمع المدني، وجل الباحثين في مجال الادارة العمومية.

ومن كل هذه الملاحظات، ومن خلال دراستنا للإطار القانوني والتنظيمي، للشراكة بين القطاعين العام والخاص بالمغرب، وتحليلنا للعلاقات التعاقدية، وللتركيب المالي لعقود الشراكة، و تقييم حصيلة التجربة المغربية على مستوى الممارسة الواقعية، في مجال تدبير قطاع الكهرباء. نقترح مجموعة من السبل، يمكن ان تساعد في تجاوز اختلالات التدبير العمومي للطلبات العمومية ذات التوجه التشاركي مع القطاع الخاص، و تساهم أيضا في تحسين جودة الأداء العمومي في تدبير عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص، وفق الآليات التالية:

- وضع استراتيجية لتقوية وتحفيز الإستثمار الوطني، وإصلاح وتطوير منظومة الإستثمار الدولي.
- وضع سياسة وطنية شاملة لبرنامج الشراكة بين القطاعين العام والخاص، على غرار التجارب الدولية تراعي إشراك جميع الفاعلين من قطاع خاص ، وأطر وخبرات وجامعات وفعاليات المجتمع الوطني.
- مواصلة الإصلاح الإداري والمالي، من أجل تحديث مرافق الإدارة العمومية ، وتمكينها من تجاوز معيقات التدبير البيروقراطي، الكلاسيكي، وفق رؤية شمولية تراعي إعادة النظر في علاقات الدولة بمنشآتها العمومية.
- إعادة النظر في أسلوب المؤسسات العمومية، وتطوير أسلوبها حتى يتمكن وضع إستراتيجية قطاعية مع ضمان التناسق بين مستويات الإعداد والتنفيذ والتنسيق والتقييم.
- ضرورة توفر إرادة سياسية لتنزيل مضامين الإصلاح القانوني والمالي، وضمان التنزيل الجيد والفعلي للإطار القانوني المتعلق بالشراكة بين القطاعين العام والخاص.
- اتباع سياسات الإصلاح المالي والاقتصادي والإداري، ضمن رؤية شمولية تستهدف عقلنة وترشيد النفقات العمومية، وتتوخى الشفافية والجودة والفعالية في التدبير العمومي. حيث أن الدولة تضطلع بدور رئيسي في توفير المناخ الملائم والمساعد على النمو والتطور في الأداء من خلال جملة السياسات التي تقرها في هذا الإطار، سواء كانت السياسات الإقتصادية أو التشريعات والأحكام القانونية والتي تعكس الجو المحيط بنشاط القطاع الخاص في الحياة الإقتصادية. لكن ذلك لا يمنحها القدرة على التصور الواضح والسليم لكيفية بناء وتوفير المحيط الملائم والمحفز على الأداء، إلا بمشاركة القطاع الخاص هو المعني بهذه الإجراءات والآليات، و بالنشاط والتفاعل في الحياة الإقتصادية. فالنشارك من شأنه التوصل

إلى بناء بيئة نشاط ملائمة ومحفزة على المبادرة بما ينعكس إيجابا على مكانة ودور القطاع الخاص في مشاريع الخدمات العمومية.

- على مستوى مقارنة بعض الشروط الضرورية لاعتماد مناهج التدبير العمومي الجديد في النظام الإداري المغربي، وجب التركيز على عنصرين أساسيين:

أولاً: تأهيل العنصر البشري وخصوصا القيادات الإدارية، من خلال العمل على اعتماد آليات جديدة للتحفيز وتطوير الكفاءات لضمان انخراطهم في عملية التحديث الإداري.

ثانياً: ضرورة اعتماد آليات لتتبع وتقييم حسن الأداء، بشكل يسمح بتحسين فعالية مختلف التدخلات العمومية الرامية إلى تحقيق الأهداف المرجوة من التحديث.

ثالثاً: التحديث الإداري باعتماد مرتكزات ومقومات التدبير العمومي الجديد، انطلاقاً من التجارب الناجحة في مجال التدبير العمومي، وفي مجال الأسلوب التعاقدية لإنجاز مشاريع الشراكة، والمستوحاة من آليات التدبير المعمول بها بالقطاع الخاص.

ولإنجاح عملية التحديث هذه، فلا بد من إدماج جميع العناصر السالفة الذكر، وتوفير المناخ الملائم لذلك، ولتحقيق هذا المبتغى يجب المزيد من الحزم والصرامة من جهة، والإدارة السياسية المفعملة بمبادئ القيم الاجتماعية الإنسانية، كالشفافية والنزاهة والمساواة في الحقوق والواجبات من جهة أخرى. لأن المشكل الحقيقي ليس مشكل إصدار القوانين وإدخال تعديلات على منهجية وأدوات سير الإدارة العمومية، إن المشكل يكمن في مدى توفر الرغبة في الإصلاح وتجاوز المصالح الشخصية .

وهنا نطرح تساؤلاً كبيراً هل يمكن لأي إصلاح إداري يتوخى تحديث تقنيات وأساليب التدبير العمومي، أن يكتب له النجاح في غياب إصلاح وترسيخ ثقافة المسؤولية والمواطنة؟ وهل يمكن تجسيد ثقافة التغيير في ظل عدم تواجد الأرضية الخصبة لذلك؟

الملاحق

الملحق رقم (1) نموذج مستخرج عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص

Exploitation	○	الاستغلال
Caractéristiques des travaux ou infrastructures ou services réalisés dans le cadre du contrat	خاصيات المنشآت أو الهياكل التحتية أو الخدمات المنجزة في إطار العقد	
.....		
Coût Global du Projet :	القيمة الإجمالية للمشروع :	
Lieu d'exécution du Projet :	مكان إنجاز المشروع :	
Date de signature du Contrat PPP :	[]/[]/[]	تاريخ توقيع عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص :
Durée du contrat PPP :	[]	مدة عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص :

Section III : Procédure de Passation

الفرع III : مسطرة الإبرام

Type de Procédure :	طبيعة المسطرة :	
(cocher la case concernée)	(ضع علامة على الخانة المناسبة)	
Dialogue Compétitif	○	الحوار التنافسي
Appel d'Offres Ouvert	○	طلب العروض المفتوح
Appel d'Offres avec Présélection	○	طلب العروض بالانتقاء المسبق
Procédure Négociée	○	المسطرة التفاوضية
Nombre des offres reçues :	عدد العروض المتوصل بها :	
Observations :	ملاحظات :	

Section IV : Critères d'Attribution du Contrat

الفرع IV : معايير إسناد العقد

Critères	المعايير	Pondération	نسبة الترجيح
.....			
.....			



الملحق رقم (3) يوضح مراحل إنتاج الطاقة الكهربائية



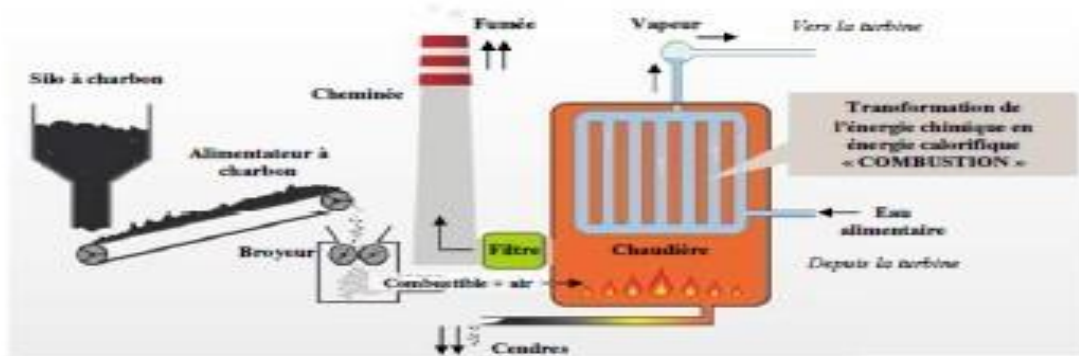
PROCESSUS DE PRODUCTION D'ELECTRICITE

La production d'énergie électrique passe par trois étapes importantes :

Étape 1 : la chaudière

Cette étape a pour finalité de transformer l'énergie chimique contenue dans le combustible (sous la réaction de la combustion) en énergie calorifique. Cette énergie est transmise sous forme de chaleur à l'eau alimentaire circulant dans la chaudière et la transforme en vapeur, qui sera envoyée à la turbine :

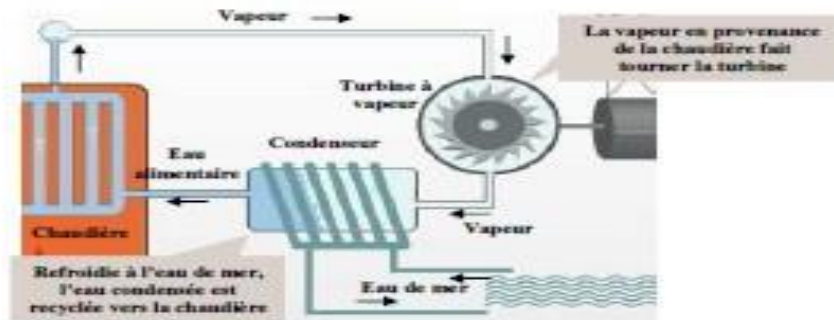
Schéma de l'étape 1



Étape 2 : la turbine

Cette étape consiste à transformer l'énergie calorifique contenue dans la vapeur surchauffée en énergie cinétique puis mécanique. Cette énergie mécanique est utilisée par l'alternateur pour la production d'énergie électrique. La vapeur, ayant travaillé dans la turbine, est récupérée, condensée puis réchauffée à nouveau pour être recyclée vers la chaudière :

Schéma de l'étape 2

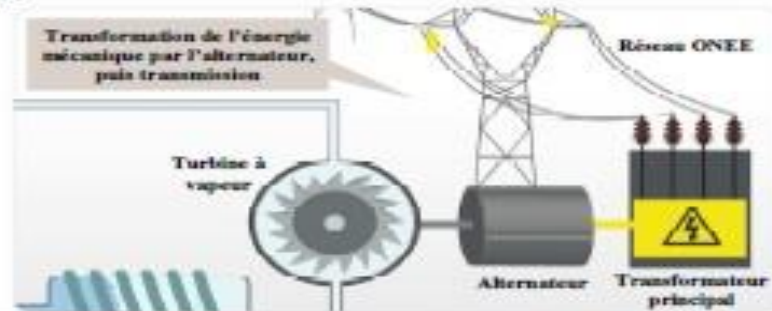


Étape 3 : partie électrique

Cette étape consiste à :

- transformer l'énergie mécanique transmise par la turbine en énergie électrique alternative triphasée moyenne tension ;
- transmettre cette énergie électrique :
 - ✓ au transformateur de puissance qui l'évacuera en haute tension sur le réseau ONEE ;
 - ✓ au transformateur de soutirage pour l'alimentation des auxiliaires internes ;

Schéma de l'étape 3



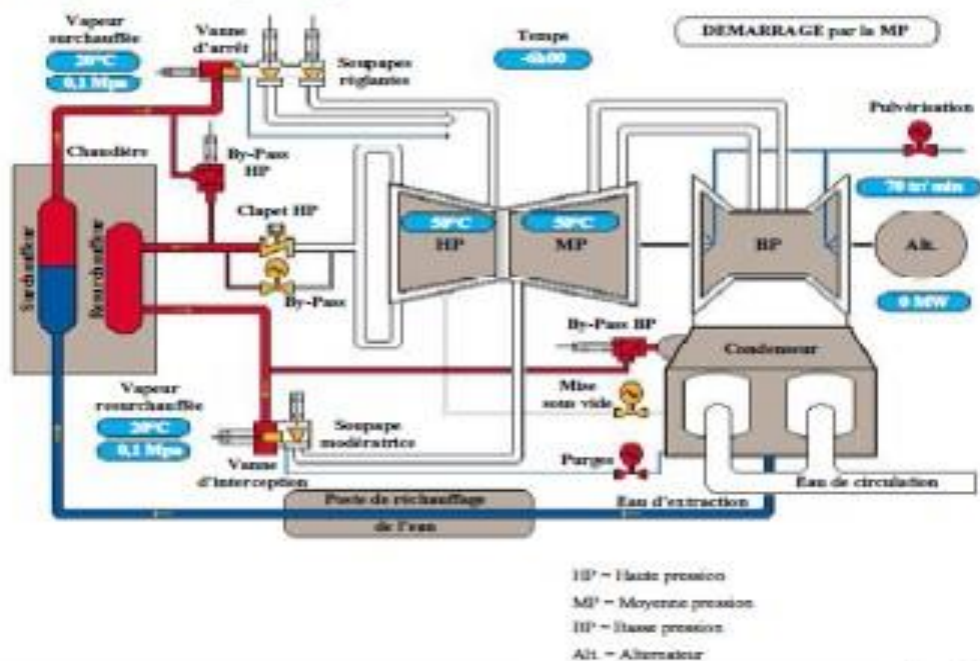
Source : JLEC

Étape 4 : parties auxiliaires

Les différents macro-systèmes décrits plus haut ne peuvent fonctionner sans la bonne marche d'un certain nombre d'auxiliaires communs tels que :

- évacuation des cendres volantes et mâchefères ;
- préparation et transport du Fuel-oil et du charbon ;
- station de pompage de l'eau de refroidissement ;
- chaudière auxiliaire et circuit propane ;
- circuits d'eau brute ;
- unité de désulfuration (FGD) à l'eau de mer pour les Unités 5 et 6.

Schéma de production d'énergie électrique



Source : JLEC

فهرس الجداول والأشكال

❖ قائمة الجداول : LISTE DES TABLES

الرقم	المحتوى	الصفحة
1	مقارنة سعر التكلفة حسب مصدر الطاقة سنة 2012	112
2	توزيع القدرة الإنتاجية من الفحم الحجري	117
3	الإمكانات التقنية للمركز الحراري JLEC	124
4	الوضع القانوني للشركة JLEC	140
5	بنية رأسمال الشركة	142
6	الإطار المالي لمشروع الجرف الأصفر للطاقة	157
7	تذبذب معدل الإتاحة للأربع سنوات الفارطة	159
8	ارتفاع مبالغ شراء الفحم	160
9	ارتفاع تكاليف الطاقة	162
10	يوضح تغيير نسبة التخفيضات الممنوحة للمكتب ONEE	163
11	معيقات مساهمة القطاع الخاص في مشاريع البنية التحتية	207
12	تقييم النفقات الجبائية بالنسبة لكل ضريبة بملايين الدرهم	209

❖ قائمة الخرائط: liste des cartes

الرقم	المحتوى	الصفحة
1	قدرات التوليد الكهربائية المركبة في المغرب مقارنة مع باقي دول (MENA) بين 2003 و 2009 .	115

❖ قائمة الأشكال LISTE DES FIGURES

الرقم	المحتوى	الصفحة
1	التركيب المالي لعقد الشراكة حسب آلية تمويل المشروع	48
2	تنظيم قطاع الكهرباء بالمغرب	121
3	التركيبة الصناعية لمشروع المحطة الحرارية	127
4	نظام تدبير جودة المنشآت الصناعية	127
5	ملخص اقتصادي عن الاتفاقات التعاقدية التي تهم مشروع JLEC	150

155	لتوضيح ترابط العلاقات التعاقدية لمشروع الجرف الأصفر للطاقة	6
164	طرق تحصيل الإيرادات المتعلقة بمشروع الجرف الأصفر للطاقة	7
166	مسطرة أداء فاتورة الطاقة الكهربائية	8
167	مسطرة أداء التخفيضات الثابتة لفائدة المكتب (ONEE))	9
169	مسطرة التدفق المالي المرتبط بالمشروع " JLEC "	10
228	يوضح مراحل إعداد عقد البرنامج المبرم بين الدولة والمؤسسات العامة	11
229	تسطير عقد البرنامج	12

قائمة الرسوم البيانية:

الرقم	المحتوى	الصفحة
1	تبعية المغرب في مجال استيراد الطاقة	113
2	توزيع الطاقة الكهربائية حسب طبيعة المحرق	116
3	تطور معدل الكهربية القروية 1996 - 2014	118
4	المنجزات في إطار برنامج الكهربية القروية الشمولي حسب المنازل 1996 - 2014	118
5	ارتفاع الطلب على الكهرباء في أوقات الذروة ما بين سنتي 2013 و 2014	119
6	القدرة الكهربائية للمركز الحراري الجرف الأصفر	125
7	يوضح ارتباط كلفة مشتريات الفحم بتكاليف الطاقة للفترة ما بين 2008 و 2012	161
8	قيمة التخفيضات الممنوحة للمكتب ONEE	162
9	رقم المعاملات المالية للمشروع بالمليون درهم ما بين 2012 و 2016	165
10	كثافة الطاقة وحصّة قطاع النقل في استهلاكها (2011)	171
11	نسبة الخسائر المتعلقة بتوزيع الإنتاج الإجمالي من الكهرباء (2011)	172
12	تطور سعر صرف الدولار / الدرهم للفترة ما بين 2008-2012	175

لائحة المراجع

المراجع باللغة العربية

الكتب

- أحمد سلامة بدر: العقود الإدارية وعقود البوت، مكتبة دار النهضة العربية، القاهرة، 2003.
- أحمد بو عشيق: المرافق العامة الكبرى على ضوء التحولات المعاصرة، دار النشر المغربية، البيضاء، الطبعة الثامنة 2008.
- أحمد دوش مدني: المحاكم المالية في المغرب دراسة نظرية وتطبيقية مقارنة، مطبعة فضالة المحمدية، الطبعة الأولى، سنة 2003.
- بلال أمين زين الدين: المسؤولية التعاقدية والغير التعاقدية، دراسة مقارنة، دار الفكر الجامعي، الطبعة الأولى 2001.
- رشا علي الدين: دور المحكم في إعادة التوازن المالي للعقد الدولي ، دار الجامعة ، الجديدة، الطبعة لسنة 2010.
- رجب محمد طاجن: عقود الشراكة ppp، دراسة مقارنة لبعض جوانبها في القانون الإداري الفرنسي، دار النهضة العربية ، الطبعة الاولى ، 2007.
- عبد الإلاه محبوب : التحكيم في عقود التشييد والاستغلال والتسليم B.O.T، المركز المغربي للدراسات والاستشارات القانونية، مطبعة الأمنية، الرباط، الطبعة 2015.
- عبد الجبار عراش: "أي تأطير قانوني لتنظيم عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص" الرباط، دار أبي رقرق للنشر ، طبعة 2014.
- عبد العزيز منعم خليفة : "الأسس العامة في العقود الإدارية"، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، الطبعة الأولى، 2008.
- عبد العزيز منعم خليفة : "الأسس العامة في العقود الإدارية"، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، الطبعة الأولى، 2008.
- عبد القادر باينة، الوسائل القانونية للنشاط الإداري، مطبعة المعاريف الجديدة الرباط 2006.
- عبد الله حداد: "صفقات الأشغال العمومية ودورها في التنمية"، الطبعة الأولى، منشورات عكاظ، الرباط، 2000.
- مروان محي الدين القطب : طرق خصخصة المرافق العامة ،الامتياز، الشركات المختلطة، تفويض المرفق العام ، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، بيروت، الطبعة الاولى 2009.
- مليكة الصروخ، الصفقات العمومية في المغرب (الأشغال- التوريدات - الخدمات)، دار القلم، الطبعة الأولى 2009.
- محمد لحموشي: "المفهوم الجديد للسلطة بالمغرب"، مطبعة إقرأ، الطبعة الأولى، 2007.

- وليد حيدر جابر : التفويض واستثمار المرافق العمومية، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، بيروت، الطبعة الأولى 2009.
- مليكة الصروخ، القانون الإداري، دراسة مقارنة، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة السادسة 2007.
- محمد حنين: تدبير المالية العمومية، الرهانات و الإكراهات ، الرباط ، دار القلم، الطبعة الأولى 2005.
- محمد باهي: دليل الصفقات العمومية، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، 2002.
- محمد باهي: تدبير الموارد البشرية بالإدارة المغربية ، الطبعة الأولى 2002، مطبعة دار الصباح الجديدة، الدار البيضاء. - توفيق السعيد، الصفقات المبرمة من قبل الجماعات المحلية النظام القانوني الجديد"، مطبعة طوب بريس الرباط 2003.
- وائل محمد اسماعيل: المشكلات القانونية التي تثيرها عقود B.O.T وما يماثلها ، دراسة مقارنة ن دار النهضة العربية، القاهرة ، 2009.

◀ الأطروحات:

- عبد الوهاب المريني: سلطة الاغلبية في شركة المساهمة في القانون المغربي، أطروحة دكتوراه دولة في الحقوق، تخصص القانون الخاص، جامعة محمد الخامس-أكدال، الرباط، 1997.
- آمنة حطال: "أسس الإصلاح الإداري بالمغرب"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية أكدال- الرباط، السنة الجامعية 2008/2009.
- بنقاسم حنان ، المؤسسات العمومية بين الترشيح و التقويت. أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام ، كلية العلوم القانونية و الإقتصادية و الإجتماعية أكدال- الرباط. السنة الجامعية: 2002- 2003 .

◀ القوانين:

- الظواهر:

- الدستور المغربي لسنة 2011، الظهير الشريف رقم 1.11.91 الصادر في 29 يوليوز 2011 المنشور بجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر، بتاريخ 30 يوليوز 2011.
- الظهير الشريف رقم 1.14.192 الصادر في 24 دجنبر 2014 بتنفيذ القانون رقم 12-86 المتعلق بالشراكة بين القطاعين العام الخاص، الجريدة الرسمية عدد 6328، بتاريخ 22 يناير 2015.

الظهير الشريف رقم 1.20.04 الصادر بتنفيذ القانون رقم 46.18 القاضي بتغيير وتتميم القانون رقم 86.12 المتعلق بعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص، الجريدة الرسمية عدد 6866، بتاريخ 19 مارس 2020.

- الظهير الشريف رقم 1-14-116 الصادر بتاريخ 30 يونيو 2014، بتنفيذ قانون رقم 12 - 104 المتعلق بحرية الاسعار والمنافسة، الجريدة الرسمية رقم 6276 بتاريخ 24 يوليوز 2014.

- الظهير الشريف رقم 160 -11- 1 الصادر بتنفيذ القانون رقم 40-09 الصادر بتاريخ 29 شتنبر 2011 القاضي بإنشاء المكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب، الجريدة الرسمية، عدد 5996 بتاريخ 20 ذي الحجة 1432 الموافق ل 17 نونبر 2011.

- الظهير الشريف رقم 1.07.169 الصادر بتاريخ 30 نونبر 2007 بتنفيذ القانون رقم 08-05 القاضي بنسخ وتعويض الباب الثامن بالقسم الخامس من قانون المسطرة المدنية لسنة 1974 منشور بالجريدة الرسمية، عدد 5584 بتاريخ 6 دجنبر 2007.

- الظهير الشريف رقم 1.06.15 صادر في 15 من محرم 1427 (14 فبراير 2006)، بتنفيذ القانون رقم 05،54، المتعلق بالتدبير المفوض للمرافق العامة، منشور بالجريدة الرسمية عدد 5405 بتاريخ 16 مارس 2006.

- الظهير الشريف رقم 1.05.178 الصادر في 14 فبراير 2006 بتنفيذ القانون رقم 34-03 المتعلق بمؤسسة الائتمان والهيئات المعتمدة في حكمها، الجريدة الرسمية عدد 5397 بتاريخ 20 فبراير 2006.

- الظهير الشريف رقم 1.03.195 صادر في 16 رمضان 1424 (11 نوفمبر 2003) بتنفيذ القانون رقم 69.00 المتعلق بالمراقبة المالية للدولة على المنشآت العامة و هيئات أخرى، الجريدة الرسمية عدد 5170 لتاريخ 23 شوال 1424 موافق لـ 18 دجنبر 2003.

- الظهير الشريف رقم 1.03.60 الصادر بتاريخ 10 ربيع الأول 1424 الموافق ل 12 ماي 2003. بتنفيذ القانون رقم 13.03 المتعلق بمكافحة تلوث الهواء ، الجريدة الرسمية عدد 5118 بتاريخ 18 ربيع الآخر 1424 (19 يونيو 2003).

- الظهير الشريف رقم 1-08-97 الصادر بتاريخ 20 أكتوبر 2008، بتنفيذ القانون رقم 16.08 القاضي بتغيير وتتميم الظهير رقم 1.23.226 الصادر بتاريخ 5 غشت 1963 بإحداث المكتب الوطني للكهرباء. الجريدة الرسمية عدد 5681 بتاريخ 10 نونبر 2008.

- الظهير الشريف رقم 1.03.195 صادر في 16 رمضان 1424 (11 نوفمبر 2003) بتنفيذ القانون رقم 69.00 المتعلق بالمراقبة المالية للدولة على المنشآت العامة و هيئات أخرى، الجريدة الرسمية عدد 5170 لتاريخ 23 شوال 1424 موافق لـ 18 دجنبر 2003.

- الظهير الشريف رقم 1.02.25 الصادر بتاريخ 3 أبريل 2002 بتنفيذ القانون رقم 61.99 المتعلق بتحديد مسؤولية الأمرين بالصرف والمراقبين والمحاسبين العموميين، الجريدة الرسمية عدد 4999 بتاريخ 29 أبريل 2002.
- الظهير الشريف رقم 1-02-124 الصادر بتاريخ فاتح ربيع الثاني 1423 الموافق 13 يونيو 2002 بتنفيذ القانون رقم 99-62 المتعلق بمدونة المحاكم المالية، الجريدة الرسمية عدد 5030 بتاريخ 6 جمادى الآخرة 1423 - 15 غشت 2002).
- الظهير الشريف رقم 1.00.255 المؤرخ ب 2 ربيع الأول 141 الموافق 5 يونيو 2001 بتنفيذ القانون رقم 99.06 المتعلق بحرية الأسعار والمنافسة المنشور بالجريدة الرسمية عدد 4938 في 27 شتنبر 2001.
- الظهير الشريف رقم 1-09-01 الصادر بتاريخ 11 أبريل 1990 بتنفيذ القانون رقم 39-89 المنشور بالجريدة الرسمية عدد 4042 بتاريخ 18 أبريل 1990 والمعدل والمتمم بقانون رقم 98-34 بتاريخ 13 ماي 1998.
- الظهير الشريف رقم 1.96.124 الصادر في 30 غشت 1996 بتنفيذ القانون رقم 17-95 المتعلق بشركات المساهمة، الجريدة الرسمية عدد 4422 بتاريخ 17 أكتوبر 1996.
- الظهير الشريف رقم 1.95.213 صادر في 14 من جمادى الآخرة 1416 (8 نوفمبر 1995) بتنفيذ القانون الإطار رقم 18.95 بمثابة ميثاق للاستثمارات، الجريدة الرسمية عدد 4335 بتاريخ 29/11/1995.
- الظهير الشريف رقم 1.91.225 الصادر بتاريخ 10 شتنبر 1993 بتنفيذ القانون رقم 41-90 المحدث للمحاكم الإدارية، الجريدة الرسمية عدد 4227 بتاريخ 3 نونبر 1993.
- الظهير الشريف رقم 1.90.01 الصادر بتاريخ 11 أبريل 1990 بتنفيذ القانون رقم 39-89 المتعلق بالخصوصية. الجريدة الرسمية عدد 4042، بتاريخ 18 أبريل 1990.
- الظهير الشريف بمثابة قانون رقم 1.73.201 بتاريخ 5 شوال 1397 (19 شتنبر 1977)، الذي يغير ويتم بموجبه الظهير الشريف رقم 1.63.226 الصادر في (5 غشت 1963) بإحداث المكتب الوطني للكهرباء، الجريدة الرسمية عدد 3387 بتاريخ 28/09/1977.
- الظهير الشريف رقم 1.63.226 الصادر في 14 ربيع الأول 1383 الموافق ل 5 غشت 1963، القاضي بإحداث المكتب الوطني للكهرباء، الجريدة الرسمية عدد 2650 بتاريخ 09/08/1963.
- الظهير الشريف 14 أبريل 1960، المتعلق بتنظيم الرقابة المالية التي يمارسها وزير المالية، الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1960 تحت عدد 2478 - الصحيفة 1350 .
- مشروع قانون المتعلق بالحكامة والمراقبة المالية للدولة على المنشآت العامة.

- المراسيم :

- المرسوم رقم 2.14.867 المتعلق باللجنة الوطنية للطلبات العمومية بتاريخ 21 شتنبر 2015، الجريدة الرسمية عدد 6399، تاريخ 28 شتنبر 2015.
- المرسوم رقم 1.15.45 الصادر في 13 ماي 2015 بتطبيق القانون رقم 12-86 المتعلق بالشراكة بين القطاعين العام والخاص، الجريدة الرسمية عدد 6365 بتاريخ 1 يونيو 2015.
- المرسوم رقم 2.212.349 بتاريخ 20 مارس 2013 المنشور بالجريدة الرسمية عدد 6140، بتاريخ 4 ابريل 2013.
- المرسوم 2.212.349 بتاريخ 20 مارس 2013 المنشور بالجريدة الرسمية عدد 6140، بتاريخ 4 ابريل 2013.
- المرسوم رقم 2.11.112 الصادر في 23 يونيو 2011 والمتعلق بالمفتشيات العامة للوزارات، الجريدة الرسمية عدد 5960 الصادرة بتاريخ 14 يوليوز 2011.
- المرسوم رقم 2.07.1235 الصادر في 4 نونبر 2008، المتعلق بمراقبة نفقات الدولة، الجريدة الرسمية رقم 5682 الصادرة في 13 نوفمبر 2008.
- المرسوم رقم 2-75-840 بتاريخ 27 ذي الحجة 1395 الموافق ل 30 دجنبر 1975 بإصلاح لجنة الصفقات، الجريدة الرسمية عدد 3297 بتاريخ 7 يناير 1976.
- المرسوم رقم 2.93.807 الصادر في 6 محرم 1415 (16 يونيو 1994) في شأن النظام الأساسي الخاص بهيئة التفتيش العام للمالية.
- المرسوم رقم 2.15.45 صادر في 24 من رجب 1436 (13 ماي 2015) بتطبيق القانون رقم 86.12 المتعلق بعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص. الجريدة الرسمية عدد 6365 الصادرة بتاريخ 13 شعبان 1436 (فاتح يونيو 2015).
- المرسوم رقم 2.15.378، الصادر بتاريخ 19 ماي 2015، الجريدة الرسمية، عدد 6365 الصادرة بتاريخ فاتح يونيو 2015. المتعلق بضمان تمويل مشروع الطاقة الشمسية بورزازات (نور).
- المرسوم قانون رقم 2-94-503 الصادر بتاريخ 16 ربيع الأول 1415 (23 شتنبر 1994) الجريدة الرسمية عدد 4274، بتاريخ 28 شتنبر 1994
- المرسوم رقم 2.76.479 بتاريخ 19 شوال 1396 (14 أكتوبر 1976) بشأن صفقات الأشغال أو الأدوات أو الخدمات المبرمة لحساب الدولة، الجريدة الرسمية عدد 3339 بتاريخ 1976/10/27.

- المرسوم رقم 2.07.995 صادر في 23 من شوال 1429 (23 أكتوبر 2008) بشأن اختصاصات وتنظيم وزارة الاقتصاد و المالية، الجريدة الرسمية عدد 5680 الصادرة بتاريخ 7 ذو القعدة 1429 (6 نوفمبر 2008).

- المرسوم رقم 2.12.349 المتعلق بتنفيذ قانون الاسعار والمنافسة رقم 104-12 الصادر في 20 مارس 2013 المنشور بالجريدة الرسمية عدد 6140 بتاريخ 4 أبريل 2013.

- المرسوم رقم 2.13.656 20 مارس 2013 المتعلق بإبرام الصفقات العمومية، الصادر في 19 غشت 2013 المنشور بالجريدة الرسمية عدد 6182 بتاريخ 29 غشت 2013.

القرارات:

- منشور رئيس الحكومة رقم: 3/2012 بتاريخ 19 مارس 2012 المتعلق بحكامه المؤسسات والمنشآت العامة.

- قرار وزير الإقتصاد و المالية رقم 135.08 بتاريخ 21 ديسمبر 2007 بتحديد نظام المباراة الخاصة بتوظيف مفتشي المالية .

- قرار وزير المالية بتاريخ 19 يوليو 1960 المؤطر لأشتغال المفتشية العامة للمالية.

- قرار وزير المالية رقم 4294 بتاريخ 15 فبراير 1995 خاص بنظام امتحان الكفاءة المهنية لمفتشي المالية.

- قرار وزير المالية بتاريخ 19 يوليو 1960 المؤطر لأشتغال المفتشية العامة للمالية

- قرار وزير الإقتصاد و المالية رقم 135.08 بتاريخ 21 ديسمبر 2007 بتحديد نظام المباراة الخاصة بتوظيف مفتشي المالية

- قرار وزير المالية رقم 4294 بتاريخ 15 فبراير 1995 خاص بنظام امتحان الكفاءة المهنية لمفتشي المالية.

التقارير:

- تقرير حول المؤسسات العمومية والمقاولات العمومية: مديرية المنشآت العامة والخصوصية، وزارة الإقتصاد والمالية، 2016.
- تقرير المجلس الاعلى للحسابات حول قطاع المؤسسات والمقاولات العمومية بالمغرب: العمق الاستراتيجي والحكامة- يونيو 2016.
- تقرير حول النفقات الجبائية، المديرية العامة للضرائب، وزارة الإقتصاد و المالي لسنة 2016.
- التقرير السنوي للمجلس الاعلى للحسابات برسم السنة 2015.
- رأي المجلس الاق والاج والبيئي في مشروع القانون 12- 86 المتعلق بالشراكة بين القطاعين العام والخاص، إحالة رقم 2014/9، منشور بالجريدة الرسمية عدد 6324، بتاريخ 8 يناير 2015.
- تقرير المجلس الاعلى للحسابات حول منظومة المقاصة بالمغرب، التشخيص ومقترحات الإصلاح، يناير 2014.
- التقرير السنوي 2014: المكتب الوطني للكهرباء و الماء الصالح للشرب- قطاع الكهرباء.
- تقرير المجلس الاعلى للحسابات حول منظومة المقاصة بالمغرب، التشخيص ومقترحات الإصلاح، يناير 2014.
- تقرير المجلس الاعلى للحسابات حول التدبير المفوض للمرافق العامة المحلية، أكتوبر 2014.
- التعاقد بين الدولة والمؤسسات والمنشآت العامة، دليل منهجي، مديرية المنشآت العامة والخصوصية، وزارة الإقتصاد والمالية 2013.
- تقرير المركز الإقليمي للطاقة المتجددة وكفاءة الطاقة: التقرير الإقليمي بتاريخ أكتوبر 2012، تحت عنوان "مؤشرات كفاءة الطاقة في دول جنوب وشرق المتوسط.
- تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي سنة 2012 بعنوان النظام الضريبي المغربي: التنمية الإقتصادية و التماسك الاجتماعي.
- الميثاق المغربي للممارسات الجيدة لحكامة المنشآت والمؤسسات العامة، وزارة الإقتصاد والمالية.
- توصيات المناظرة الوطنية الثانية حول الجبايات، انعقدت يومي 29 و 30 أبريل 2013 بالصخيرات.
- الخطاب الملكي ليوم 30 يوليوز 2012 بمناسبة الذكرى 13 لعيد العرش..
- التقرير السنوي للمجلس الاعلى للحسابات برسم السنة 2011.
- اتفاقية التبادل الحر بين المغرب والولايات المتحدة الأمريكية , وتسوية المنازعات المتعلقة بها عن طريق التحكيم والوساطة بتاريخ 2 مارس 2004.
- دراسة لصندوق النقد الدولي، تحت عنوان " الاستثمار العام والشراكة بين القطاعين العام والخاص " ، سلسلة قضايا اقتصادية، عدد 40، سنة 2007.

- تقرير 50 خمسون سنة من التنمية البشرية وآفاق سنة 2025 الذي أعطى جلالة الملك محمد السادس، في خطابه بمناسبة ذكرى 20 غشت 2003.
- اتفاقية عمان العربية للتحكيم التجاري بتاريخ 1987/11/28 والتي يعد المغرب أحد أطرافها الفاعلين.
- اتفاقية واشنطن الخاصة بتسوية المنازعات الناشئة عن الإستثمارات بين الدول ورعايا الدول الأخرى بتاريخ 11 فبراير 1972.
- اتفاقية البنك الدولي بشأن تسوية منازعات الاستثمار بين الدول ومواطني الدول الأخرى سنة 1965 هدفها تشجيع الاستثمارات في الدول النامية وتمكين اصحاب رؤوس الاموال في البلدان المتقدمة على ذلك دون الخوف من ان تقع تحت طائلة التأميم التي قد تلجأ اليه بعض الدول النامية .
- اتفاقية نيويورك بشأن الاعتراف وتنفيذ أحكام المحكمين الاجنبية لعام 1958 حيث جاءت هذه الاتفاقية بعد أن فقد كل من برتوكول جنيف لعام 1923 واتفاقية جنيف لعام 1927 فعاليتها فيما يخص التحكيم في عهد عصبة الامم .

◀ المجالات والدوريات:

- يوسف بلشهب : عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص على ضوء القانون رقم 86-12، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 121، مارس – أبريل 2015.
- عدنان رشيد: "الشراكة العمومية الخاصة، براديجم جديد للحكامة التشاركية"، منشورات سلسلة اللامركزية والإدارة الترابية، توزيع مكتبة الرشاد، سطات ، العدد 20، السنة 2012.
- محمد اليعكوبي: عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص، المجلة المغربية للإدارة والتنمية، عدد 102، يناير فبراير 2012.
- عدنان رشيد: نشأة وتطور عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص، مجلة مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، العدد 17-18، 2011.
- يونس سلامي: الشراكة قطاع خاص، التوجه المغربي على ضوء التجارب المقارنة، السلسلة المغربية لبحوث الادارة والاقتصاد والمال، العدد 4، طوب بريس للطباعة، الرباط، الطبعة الاولى 2011.
- أحمد بوعشيق: عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص: آلية فعالة لتمويل التنمية بالمغرب، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 90-91، يناير- أبريل 2010.
- منية بنمليح: أسس المسؤولية العقدية في القانون الإداري المغربي، مقال منشور بالمجلة المغربية للمنازعات القانونية، عدد مزدوج 11/10 - الطبعة لسنة 2011.
- محمد الأعرج: "نظام العقود الإدارية والصفقات العمومية وفق قرارات أحكام القضاء الإداري المغربي"، سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية، م.م.إ.م.ت عدد 73، سنة 2007.

- محمد الأعرج : تطور أسلوب المقاولات العمومية بالمغرب،المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية،السلسلة العادية، عدد61، مارس-أبريل 2005.
- محمد الأعرج "الإختصاص النوعي للمحاكم الإدارية في منازعات العقود الإدارية" مقال منشور بالمجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 47، سنة 2004.
- محمد الأعرج: نظام العقود الإدارية وفق قرارات و أحكام القضاء الإداري المغربي ،سلسلة مؤلفات و أعمال جامعية العدد 58، 2005.
- محمد الأعرج: نظام العقود الإدارية وفق قرارات و أحكام القضاء الإداري المغربي ،سلسلة مؤلفات و أعمال جامعية العدد 58، 2005.
- سري الدين: الفلسفة التمويلية والتعاقدية لمشروعات البنية الأساسية الممولة عن طريق القطاع الخاص، ورقة مقدمة فى الدورة التدريبية حول إنشاء المشروعات بنظام BOT، دورة القاهرة، برعاية البنك الإسلامى للتنمية، جدة، السعودية،2010.
- أمل نجاح البشبيشي : نظام البناء والتشغيل والتحويل، سلسلة دورية تعنى بقضايا التنمية في الأقطار العربية الكويت، العدد الخامس والثلاثون نوفمبر /تشرين الثاني 2004 السنة الثالثة.
- محمد الأعرج ، القانون الإداري المغربي ، الجزء الأول ، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية ، العدد 66، 2010.
- حكم 2 فبراير 1999 - ملف تجاري عدد 98/1146 للمحكمة التجارية بالدار البيضاء، منشور في مجلة المحاكم المغربية، عدد 80.
- عبد الله شنفر : الإدارة المغربية ومتطلبات التنمية ، دراسة سوسيوقانونية تحليلية ،المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية ،سلسلة مؤلفات جامعية :الدار البيضاء ،عدد:2000،19.
- محمد بن يحيى: "الإصلاح الإداري بالمغرب على ضوء التجارب الأجنبية"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 195، الطبعة الثانية، 2008.
- عبد الرزاق العكاري: "مفارقات إصلاح الإدارة العمومية"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 72-73، يناير- أبريل 2007.
- موسى خليل المتري : مقال منشور بمجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية –المجلد - 21 العدد الثاني 2005.
- حسن العرفي: المسؤولية القانونية لمسيرى الصفقات العمومية، مجلة المدبر العمومي، العدد الأول 2008.
- المصطفى معمر: قراءة في مضمون مدونة المحاكم المالية،المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 51 و52 سنة 2003.

- عبد اللطيف رونق: طرق ومساطر إبرام الصفقات العمومية، مجلة المعيار عدد 34.
- الجيلالي أمزيد: منازعات المنافسة في مجال الصفقات العمومية، م.م.إ.م.ت سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية، عدد 50، 2000.
- اسماعيل صبري عبد الله: الكوكبة الرأسمالية في مرحلة ما بعد الامبريالية، مقال منشور بمجلة الاقتصاد والمجتمع، العدد 7-8، الطبعة الأولى دجنبر 2006.
- أمل نجاح البشبيشي: نظام البناء والتحويل والتشغيل (B.O.T)، الكويت، المعهد العربي للتخطيط، سلسلة جسر التنمية، العدد 35 نونبر 2004.

◀ الندوات العلمية والمحاضرات:

- الهادي مقداد: محاضرات في مادة " الحكامة وتقنيات التدبير العمومي " ماستر القانون العام والعلوم السداسية، الفصل الثالث، تخصص الدراسات الإدارية والمالية، جامعة محمد الخامس، كلية الحقوق أكدال الرباط، السنة الجامعية 2014-2015.
- الشريف، فيصل الفديع، مبادرات التمويل الخاص ودورها في توفير مشاريع الخدمات العامة، التجربة البريطانية، المؤتمر الأول لهندسة الإنشاءات والتشييد، اتحاد المهندسين العرب، القاهرة، يومي 22 و 23 يونيو 2013.
- محمد شميعة: محاضرات في القانون التجاري، السنة الثالثة، طبعة 2005.
- سري الدين: الفلسفة التمويلية والتعاقدية لمشروعات البنية الأساسية الممولة عن طريق القطاع الخاص، ورقة مقدمة في الدورة التدريبية حول إنشاء المشروعات بنظام BOT، دورة القاهرة، برعاية البنك الإسلامي للتنمية، جدة، السعودية
- رياض فخري، قواعد التحكيم قراءة في القانون رقم 08.05، سلسلة الندوات الجهوية المنظمة بمناسبة الذكرى الخمسينية لتأسيس المجلس الأعلى- الندوة 11.
- خالد بنصو: عرض مقدم إثر ندوة نظمتها وزارة الاقتصاد والمالية بمقر وزارة المالية بتاريخ 17 دجنبر 2013،
- ناهد علي حسن السيد: حقيقة نظام البناء والتشغيل ونقل الملكية BOT، منظمة المؤتمر الإسلامي، مجمع الفقه الإسلامي الدولي، الدورة التاسعة عشرة، إمارة الشارقة، دولة الإمارات العربية المتحدة، 2005.

Bibliographie en français

➤ Ouvrages:

- Laurent Richer: droit des contrats administratifs 5^{ème} édition, LGPJ, 2008.
- Yv, nb Bernard du Marais: La genésdes contrats de partenariat du point du vue des innovations apportées par l'ordonnance du 17 juin 2004, Revue des trésor n°3, MARS – AVRIL 2007.
- BERGERE (F) et autre... le guide opérationnel des PPP, Coll, Guide juridique, 2^{ème} édition, le moniteur, Paris, 2007.
- Michel Guibal et Lucien Rapp : « contrats des collectivités locales » édition Français le Febvre – Paris, 2007.
- Boris Martor et Sebastien THouveont: comment tirer partie du dialogue dans la passation du contrat de partenariat? Cahier de l'entreprise, N° 4, Juillet- , aout 2006.
- EMERY (5): L'exécution des conventions de délégation de service public, chapitre 3, fplio 3223, Encyclopédie des collectivités locales, Dalloz, Paris, 2006.
- Xavier Bezançon, Laurent Dery, Roger Feszelson et Marc Formacciari, les nouveaux contrat de partenariat public – privé? Edition du moniteur, Paris, 2005.
- Ripert(G) et Roblot(R): traité d commercialese droit commercial, T1; V2; les sociétés commercial, 18^{ème} éd; L.G.D.J; Paris, 2003, n° 1623.
- Gerard Marcou: le partenariat public-privé, retrait ou renouveau de l'intervention publique, in la documentation française, Paris 2002.
- PEYRICA L (J.M) : L'exécution des conventions de délégation de service public, chapitre 3, folio 3133 Encyclopédie des collectivités Locale, Dalloz, Paris, 2002- 2n° 36.
- Ganem(p) : financement de grand projets internationaux R D A I N° 2 , 1997.

- Brahim Zyani- Abderrahman Jamjama : « Guide documentaire de gestion de contrôle des marchés de l'Etat » des collectivités locales des établissements publics, Tome 2 édition études traductions, 1994.
- Pierre Jean Jouguet et Daniel Chabanol « Marchés des travaux sagnitaire » collection de l'actualité juridique 2^{ème} édition publication du moneteur, 1994.
- Revero-jean et Waline Jean : « Droit administratif » 14^{ème} édition Dalloz, Paris, 1992.
- DUBISSON (Michel) : Les groupements de d'enreprises pour les marches Intrnationaux,Paris, Libraire,techniques, 1986.
- Grand dictionnaire Encyclopédique, larousse.1983.
- Said Oujemaâ : « le contrôle des finances Ruble au Maroc » édition Wallada, casablanca.
- Annie chemla-lafay,celin chol : « 25 ans de reforme de gestion publique dans les pays de l'OCDE Convergence et systémique, Dossier réalisé par .l'IGPDE, Département Recherche, études, veille, , MAI 2006
- Frédéric Marty : Arnaud voisin et Sylvie Trosa: Les partenariats public-privé » édition la découverte, paris. 2006.
- Michel Laffite: Les partenariats public privé, une clé pour l'investissement public en France , Edition Banque 2006.

➤ **Theses et memoires:**

- Les partenariats public-privé en europe central: these pour le doctorat en sciences economiques, universite paris viii saint denis-vincennes Sciences Economiques.2010.
- Fatna karim:Les nouvelles formes de Partenariat Piblic- Privé,analyse et etude de cas. Mémoire De fin d'etude pour l'obtention du diplôme de cycle superieur en Gestion Administratif,Ecole Normal d'Administration - 2008 ,Rabat

- Achraf abdelmahjoub: La problématique du financement de la nouvelle politique de l'état en matière d'habitat social, mémoire DESA , option finance – comptabilité, Université Mohamedv ,faculte rabat , 2003.

➤ ETUDES ET RAPPORTS

- Synthèse du Rapport sur le secteur des Etablissements et Entreprises Publics, accompagnant le projet de Loi de Finances 2016.
- Les partenariats public-privé dans la région MENA : Manuel pour les décideurs publics; Manuel ISMED de l'OCDE, 2015.
- Note d'information – Introduction en bourse de Jorf Lasfar Energy Company 2014.
- Etude de Direction des Etudes et des Prévisions Financières: Quel positionnement régional pour le Maroc en matière de compétitivité énergétique? Ministre de l'économie et des finances publiques -2014.
- Une nouvelle gestion publique : Conseil d'état français, Etude annuelle 2012 , fondateur Renée cassin ; publication, le section du rapport d'état. 2012
- une nouvelle gestion publique : Conseil d'état français, Etude annuelle 2012 , fondateur Renée cassin ; publication, le section du rapport d'état. 2012.
- BAD : Rapport d'évaluation de projet : projet de développement du réseau de transport et de répartition d'électricité, Maroc, octobre 2009.
- Cmmission des communautés européennes : " livre vert sur partenariats publique- privé et le droit communautaire des marchés publics et des concessions". Bruxelles,2004.
- Les autres visages de la gouvernance publique « agences, autorités administratives et établissements publics », publication de l'ocde, 2002.

➤ **Magazines:**

- Nouridine Aouifi :Les Réformes enperspective:de Abdellah Ibrahim à Abderahmane youssefi, critiqueEconomique,nb,2002.
- Bernard Iyautey : « L'expérience française en matière de concurrence » Remald « textes et documents », N° 39, 2000.
- Fadoua Tounassi : paiement par carte bancaire ;revue du journal .hebdomadaire,3 au 9 Décembre 2005.
- Allen Schick : les agences à la recherche de principe, revue de L'OCDE sur la gestion budgétaire, volume 2, no 1, ocde paris, 2002.

➤ **Lois :**

- Loi n°54-14 modifiant et complétant l'article 2 du dahir n° 1-63-226 du 14 rabii I 1383 (5 août 1963) portant création de l'Office National de l'Electricité et l'article 5 de la loi n° 40-09 relative à l'Office National de l'Electricité et de l'Eau Potable « ONEE».
- Loi n° 2008-735 du 28 juillet 2008 relative aux contrats de partenariat, B.O. du 29 juillet, 2008,p 12151.
- Le décret n° 2009-242 du mars 2009 complétant les dispositios relatives à la passation de certains contrats publics et compt rendu de leur exécution,B.O.DE Mars 2009, p 4011..
- Le décret n° 2009-243 du mars 2009 relative à la procédure de passation et à certain modalités d'exécution des contrats de partenariat passés par l'Etat et ses étaLissements publics ainsi que les personnes mentionnées aux articles 19 et 25 de L'ordonnance n°2004-559,B.O. du 4 Mars 2009,p 4006.

- Le décret n° 2009-244 du mars 2009, pris en application du code général des collectivités territoriales et l'article 48 de la loi n° 2008h-735 du 28 juillet 2008 relative aux contrats de partenariat, B.O.DE Mars 2009, p 4006.
- Le décret n° 2009-243 du mars 2009 relative à la procédure de passation et à certain modalités d'exécution des contrats de partenariat passés par l'Etat et ses établissements publics ainsi que les personnes mentionnées aux articles 19 et 25 de L'ordonnance n°2004-559,B.O. du 4 Mars 2009.
- Le décret n° 2009-244 du mars 2009, pris en application du code général des collectivités territoriales et l'article 48 de la loi n° 2008h-735 du 28 juillet 2008 relative aux contrats de partenariat, B.O.DE Mars 2009.
- Loi n° 2008-735 du 28 juillet 2008 relative aux contrats de partenariat, B.O. du 29 juillet, 2008 .
- Document de travail n° 73, Février 2002/ Ministère del'économie et de finances-Département de l'Economie et des Finances et de la Privatisation, Approche économique du secteur énergétique

BIBLIOGRAPHIE EN ANGLAIS

- le systeme d'agence : perspective gestions publiques : "Next Steps" au Royaume – Uni, Publication de L'IGPDE/ Recherche - Études - Veille n° 18 - mai 2006.
- Noel, Michel and Brzeski, W: Mobilizing Private Finance for local infrastructure in Europe and Central Asia: An alternative public private partnership framework, World Bank working paper No. 46, (2005) The World Bank.
- Public Investment and Fiscal Policy: etude préparé par the Fiscal Affairs Department and the Policy Development in international monetary fund, March 12, 2004.

- مراجع مختلفة

الزيارات الميدانية:

- المكتب الوطني للكهربا والماء الصالح للشرب -قطاع الكهرباء)

- شركة الجرف الاصفر للطاقة الكهربائية.

JORF LASFAR ENERGY COMPANY " JLEC

- وزارة الطاقة والمعادن مديرية الكهرباء.

- مقابلات شخصية مع السادة المسؤولين بوزارة الطاقة والمعادن:

- Mohamed hajroune: directeur national d'électricité,direction d'électricité,ministère de de l'energie et de Mine, communication personnel, 2016

- Benabou Abderraouf: chef da la divison des equipements electriques(Pr-Tr)-Ministère de l'energie et de Mine.comunication personnel.2016.

المواقع الالكترونية

- www.courdescomptes.ma

- www.falsharif.com/old/.../PFI_UK_experience-1.pdf

- www.bayanealyaoume.press.ma

- www.cg.gov.ma

www.courdescomptes.ma

- www.finances.gov.ma/ArMa/Pages/IGF

- www.pncl.gov.ma

- www.imf.org/external/np/fad/2004/pifp/eng/index.htm

- www.maghrebarabe.org

- www.oanda.com/forex-trading/analysis/historical-positio

- www.rgph2014.hcp.ma

. -www.rcreee.org

- www.jlec.ma

الفهرس

1	المقدمة.....
16	الفصل الأول : الإطار القانوني والمالي للشراكة بين القطاعين العام والخاص.....
18	المبحث الأول: مساطر إسناد عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص.....
18	المطلب الأول : الإشراف على مشروع الشراكة بين القطاعين العام والخاص.....
19	الفرع الأول: مرحلة الإعداد للمشروع واختيار المستثمر.....
19	الفقرة الأولى: المبادئ الضابطة لعملية إبرام عقد الشراكة.....
19	أولا : مبادئ تتعلق بتنظيم المنافسة.....
20	ثانيا: مبادئ تتعلق بتخليق الطلبات التشاركية.....
22	الفقرة الثانية: إجراءات التحضير وإشهار عقد الشراكة.....
22	أولا : التقييم القبلي.....
24	ثانيا : الإشهار ونظام الدعوة إلى المنافسة.....
26	ثالثا : إجراءات الشفافية.....
27	الفرع الثاني: مراحل الإبرام و تنفيذ مشروع الشراكة بين القطاعين العام والخاص.....
27	الفقرة الأولى: طرق إبرام عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص.....
27	أولا: الطرق العادية لإبرام عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص.....
31	ثانيا: الطرق الإستثنائية لإبرام عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص.....
34	الفقرة الثانية: المصادقة على عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص.....
35	أولا: كفاءات إسناد العقد.....
36	ثانيا: البنود والبيانات الإلزامية في العقد.....
38	المطلب الثاني: التركيب المالي لعقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص.....
38	الفرع الأول: تمويل مشروع الشراكة بين القطاعين العام والخاص.....
38	الفقرة الأولى: الصيغ المعتمدة لتكوين شركة المشروع.....
39	أولا: صيغة الكونسورتيوم Consortium.....
41	ثانيا : الشركة المنفذة للمشروع (شركة المشروع).....

- 42.....الفقرة الثانية: إجراءات تمويل عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص.
- 43.....أولا: الإطار التعاقدى لتمويل مشروع الشراكة.
- 46.....ثانيا: اتفاق تمويل عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص.
- 49 الفرع الثاني: بنية رأسمال شركات مشروع الشراكة بين القطاعين العام والخاص.
- 49.....الفقرة الأولى: مساهمة الشخص المعنوي في رأسمال شركة المشروع.
- 49.....أولا: إيجابيات امتلاك نسبة المشاركة.
- 50.....ثانيا: سلبيات امتلاك نسبة المشاركة.
- 51.....الفقرة الثانية: عدم مساهمة الشخص المعنوي في رأسمال شركة المشروع.
- 51.....أولا : مراقبة تنفيذ عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص.
- 52.....ثانيا: توجيه مشروع عقد الشراكة نحو المصلحة العامة.
- 54 المبحث الثاني: تنفيذ عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص وإشكالية التوازن المالي.
- 54.....المطلب الأول: التوازن المالي لعقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص.
- 55.....الفرع الأول: مظاهر التوازن المالي لعقد الشراكة.
- 55.....الفقرة الأولى: الضمانات المخولة للشريك الخاص.
- 56.....أولا: الحصول على الحقوق المالية.
- 57.....ثانيا: تقاسم المخاطر.
- 57.....ثالثا: التعاقد من الباطن.
- 58.....رابعا: تقويت العقد.
- 59.....خامسا : حق اقتضاء التعويض.
- 59.....الفقرة الثانية: الإلتزامات التعاقدية للشريك الخاص.
- 59.....أولا: إلتزام شركة المشروع بالتنفيذ شخصيا.
- 61.....ثانيا: تسليم المشروع ونقل التكنولوجيا.
- 62 الفرع الثاني: مظاهر الإخلال بالتوازن المالي للعقد وسبل إعادته.
- 62.....الفقرة الأولى: الضمانات المخولة للشخص العام تجاه الشريك الخاص.

- 62.....أولا: الرقابة والتوجيه.
- 64.....ثانيا: تغيير العقد.
- 65.....ثالثا: إنهاء العقد.
- 68.....رابعا: و الحلول محل الشريك الخاص.
- 68.....الفقرة الثانية: نظام العقوبات في مجال الشراكة بين القطاعين العام والخاص.
- 69.....أولا: الجزاءات العقدية و الجزاءات غير العقدية.
- 70.....ثانيا: الجزاءات المالية و الجزاءات الضاغطة.
- 72المطلب الثاني: نظام الرقابة في عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص.
- 72.....الفرع الأول: الرقابة الإدارية في مجال عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص.
- 72.....الفقرة الأولى: الرقابة الإدارية الداخلية.
- 73.....أولا : السلطة الرئاسية.
- 76.....ثانيا: المفتشية العامة.
- 78الفقرة الثانية: الرقابة الإدارية الخارجية.
- 78.....أولا: لجنة الشراكة بين القطاعين العام والخاص.
- 79.....ثانيا: وزارة المالية.
- 86.....ثالثا: اللجنة الوطنية للطلبات العمومية.
- 89.....الفرع الثاني: الرقابة القضائية على عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص.
- 89.....الفقرة الأولى: التحكيم في عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص.
- 90.....أولا : ماهية التحكيم الدولي في عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص.
- 92.....ثانيا: سلطة المحكم في إعادة التوازن المالي للعقد.
- 95.....الفقرة الثانية: رقابة المحاكم المالية على عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص.
- 97.....أولا:رقابة المحاكم المالية في إطار مسطرة التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية.
- 99.....ثانيا: رقابة المجلس الاعلى للحسابات على تسيير الهيئات العمومية.
- 102.....خاتمة الفصل الأول.

- الفصل الثاني: الشراكة بين القطاع العام والخاص بين الواقع ورهان الحكامة الجيدة -**
- 105....." دراسة لنموذج الجرف الأصفر للطاقة " JLEC "
- 108.....المبحث الأول: مشروع الطاقة الكهربائية الجرف الأصفر للطاقة " JLEC " 1997-2016
- 108.....المطلب الأول: الإشراف على مشروع الشراكة "الجرف الأصفر للطاقة" JLEC
- 109.....الفرع الأول: الإطار العام لتدبير عقد الشراكة الجرف الأصفر للطاقة
- 109.....الفقرة الأولى: المراحل التاريخية لإنجاز عقد الجرف الأصفر للطاقة
- 109.....أولا : التطور التاريخي لمرفق الطاقة الكهربائية بالمغرب
- 116.....ثانيا: الإطار التنظيمي لقطاع الكهرباء بالمغرب
- 121.....الفقرة الثانية : تقديم مشروع الجرف الأصفر للطاقة" JLEC "
- 122.....أولا:تعريف بعقد الشراكة الجرف الأصفر للطاقة الحرارية (JLEC)
- 123.....ثانيا: البطاقة التقنية لمشروع الطاقة الحرارية الجرف الأصفر
- 128.....الفرع الثاني:الإطار القانوني و التنظيمي لمشروع الجرف الأصفر للطاقة
- 128.....الفقرة الأولى : إجراءات إسناد عقد الشراكة "JLEC"
- 129.....أولا: المبادئ الضابطة لإبرام عقد الشراكة الجرف الأصفر للطاقة
- 132.....ثانيا: مرحلة التحضير و إعداد عقد الشراكة " JLEC "
- 139.....الفقرة الثانية : تكوين شركة المشروع " JLEC "
- 139.....أولا: التعريف القانوني لشركة الجرف الأصفر للطاقة " JLEC "
- 141.....ثانيا: تشكيل كونستريوم الجرف الأصفر للطاقة " JLEC "
- 144.....المطلب الثاني: التدبير المالي لعقد الشراكة الجرف الأصفر للطاقة "JLEC"
- 144.....الفرع الأول : طرق تمويل مشروع الجرف الأصفر للطاقة الحرارية
- 144.....الفقرة الأولى: الإطار التعاقدى لمشروع الشراكة "JLEC"

- 145.....أولا: الإتفاقيات المؤطرة للمركز الحراري الجرف الاصفر " JLEC "
- 148.....ثانيا: رسائل الضمان والدعم الحكومي.....
- 151.....الفقرة الثانية: الاتفاقيات المبرمة لإنجاز مشروع (Jlec 5 &6).....
- 151.....أولا: عقود مرتبطة بتنفيذ وتجهيز الوحدتين 6&5.....
- 154.....ثانيا: ترابط العلاقات التعاقدية لمشروع " JLEC "
- 156.....الفرع الثاني: التركيب المالي لعقد الشراكة الجرف الأصفر للطاقة " JLEC "
- 156.....الفقرة الأولى: طرق الأداء المالي وتدبير التدفقات المالية لمشروع " JLEC "
- 158.....أولا: كيفية حساب تكاليف الطاقة الكهربائية.....
- 165.....ثانيا: مسطرة الأداء وحساب الفاتورة.....
- 169.....الفقرة الثانية: التوازن المالي لعقد الشراكة " JLEC " وإشكالية توزيع المخاطر.....
- 170.....أولا: توزيع المخاطر المرتبطة بتنفيذ عقد الشراكة الجرف الأصفر للطاقة.....
- 174.....ثانيا: توزيع المخاطر المالية ومخاطر الإنهاء المبكر للعقد.....
- المبحث الثاني: مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص- المحدودية و متطلبات الحكامة الجيدة.....**
- 179.....**
- المطلب الأول : إكراهات تدبير عقود الشراكة " PPP " على ضوء نموذج الدراسة " الجرف الأصفر للطاقة ".....
- 180.....
- 180.....الفرع الأول: محدودية الإطار القانوني و التعاقدية لمشاريع الشراكة " PPP ".....
- 181.....الفقرة الأولى : ثغرات مرتبطة بالإطار القانوني والمؤسسي.....
- 181.....أولا: إكراهات قانونية.....
- 184.....ثانيا: إكراهات مؤسسية.....
- 187.....الفقرة الثانية: معيقات التدبير المالي لنموذج الجرف الأصفر للطاقة.....

- 187.....أولا: مخاطر الإلتزامات التعاقدية على المالية العمومية.
- 189.....ثانيا: صعوبة تدبير التدفقات المالية وتأثيرها على الميزانية العامة.
- 192.....الفرع الثاني: محدودية القطاع العام في تدبير في مشاريع الشراكة " PPP "
- 192.....الفقرة الأولى: إكراهات المكتب الوطني " ONEE " في تدبير عقود الشراكة.
- 193.....أولا: تقييم مردودية المكتب الوطني " ONEE " في تدبير عقود الشراكة.
- 200.....ثانيا: مظاهر أزمة التدبير العمومي بالمغرب.
- 204.....الفقرة الثانية : محدودية القطاع الخاص في إنجاز مشاريع الشراكة.
- 204.....أولا: معيقات ولوج القطاع الخاص لطلبات الشراكة بين القطاعين العام والخاص.
- 207.....ثانيا: مخاطر الإستثمار الأجنبي في مشاريع البنية التحتية.
- 213.....المطلب الثاني: مرتكزات إصلاح نظام الشراكة بين القطاعين العام والخاص.
- 213.....الفرع الأول : تعزيز أليات الحكامة في تدبير عقود الشراكة " PPP ".
- 214.....الفقرة الأولى : تدابير عقلنة مسلسل الإشراف على مشاريع الشراكة.
- 214.....أولا: تدابير على مستوى تنقيح الإطار القانوني للشراكة بين القطاعين العام والخاص.
- 215.....ثانيا: إجراءات لحكامة نظام الشراكة بين القطاعين العام والخاص.
- 219.....الفقرة الثانية : أليات تخليق نظام عقود الشراكة.
- 220.....أولا: ميكانيزمات حكامة المؤسسات العامة في تنفيذ مشاريع الشراكة.
- 222.....ثانيا: معايير حكامة المنشآت والمؤسسات العامة على ضوء الميثاق المغربي.
- 225.....الفرع الثاني: متطلبات تحديث تقنيات التدبير العمومي.
- 226.....الفقرة الأولى: أسلوب التعاقد لتحسين أداء المؤسسات العمومية.
- 226.....أولا : عقود البرامج.

230.....	ثانيا : آليات الرقابة والتدقيق من خلال مشروع قانون الحكامة الجديد.....
233.....	الفقرة الثانية : تقنيات التحديث الإداري مستقاة من التجارب المقارنة.....
234.....	أولا : الوكالة التنفيذية تقنية في التدبير العمومي الجديد على ضوء التجربة المقارنة.....
240.....	ثانيا: برنامج الشراكة بين القطاعين العام والخاص في التجربة البريطانية.....
244.....	خاتمة الفصل الثاني.....
246.....	الخاتمة العامة للبحث.....
252.....	الملاحق.....
259.....	فهرس للجداول والرسوم البيانية.....
262.....	لائحة المراجع.....
279.....	الفهرس.....