

التدبير المُوَضُّ للمرافق العمومية في خدمة المرتفق

تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي

Saisine n°18 / 2015

المجلس
الاقتصادي
والاجتماعي
والبيئي



المملكة المغربية
Royaume du Maroc

ⴰⵎⵓⵔ ⴰⵏⵓⵎⵉⵏ ⴰⵏⵓⵙⵓⵎ ⴰⵏⵓⵎⵉⵏ

CONSEIL ECONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL

التدبيرُ المُفَوَّضُ لِلْمَرَافِقِ الْعُمُومِيَّةِ في خدْمَةِ الْمُرْتَفِقِ

تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي



صاحب الجلالة الملك محمد السادس أيده الله ونصره

- بناء على القانون التنظيمي رقم 12-128 المتعلق بالمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي؛
- استنادا إلى قرار مكتب المجلس تكليف اللجنة الدائمة المكلفة بالقضايا الاقتصادية والمشاريع الاستراتيجية بإعداد تقرير في الموضوع؛
- استنادا إلى المصادقة بالإجماع على التقرير حول «التدبير المفوض للمرافق العمومية في خدمة المرتفق» بتاريخ 17 ديسمبر 2015.

يقدم المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي تقريره حول :

التدبير المفوض للمرافق العمومية في خدمة المرتفق

تم إعداد التقرير من طرف

اللجنة الدائمة المكلفة بالقضايا الاقتصادية
والمشاريع الاستراتيجية

رئيس اللجنة : السيد العربي بلعربي

مقرر اللجنة والموضوع : السيد منصف الزباني

ملخص

من المعلوم أن الدولة، حين تجعل المواطن في صلب اهتماماتها، تجد أسسها وتبرر مشروعاتها في قدرتها على ضمان الرفاه الاجتماعي للمواطنين. وبالتالي، فإن تلبية الحاجيات الاجتماعية، التي تتزايد باستمرار، وتعدو أكثر إلحاحاً، تُحافظ على تماسك النسيج الاجتماعي، وبالتالي على الاستقرار السياسي والمؤسساتي عبر تحقيق الأزدهار والرخاء لفائدة المواطنين. كما أن تلبية الحاجيات تحقق، كذلك، من خلال النهوض بثقافة الشفافية والمسؤولية والمساءلة، وهي الثقافة التي تمثلت في إرادة المواطنين في أن يُصَبِحوا أكثر انخراطاً في الحياة العمومية، ويتمتعوا التمتع الكامل بحقوقهم المدنية والسياسية والاقتصادية.

تعد كل هذه العناصر، التي تبني العلاقة القائمة بين الدولة والمواطنين، العمود الفقري لإحدى الوظائف السيادية للدولة، المتمثلة في توفير خدمات عمومية جيدة، متاحة لجميع المواطنين دون تمييز وبتكاليف معقولة تأخذ في الاعتبار القدرة الشرائية، وذلك مهما كان شكل تفويض المرفق العمومي. كما أن تطويره تعتبره السلطات العمومية من بين المتطلبات الأساسية، وذلك تماشياً مع حاجيات الساكنة وحقوقها وانتظاراتها.

تعتبر الخدمة العمومية، في تعريفها الشمولي، نشاطاً تزاوله السلطة العمومية بكيفية مباشرة (الدولة، الجماعة الترابية أو المحلية) أو سلطة أخرى تقع تحت مراقبتها (وفي هذه الحال تحدث عن خدمة عمومية مفوضة)، بهدف تلبية حاجة ذات مصلحة عامة للمرفق العمومي، من حيث الجودة والجودة والسعر الملائم، ومن حيث حماية مصالح المستهلكين. من هنا، إذن، تُطرح تساؤلات تتعلق بمحتوى الخدمة العمومية وهدفها، كما تتعلق بالوضوح والتملك الجماعي للخدمة العمومية، وبمختلف الفاعلين ودورهم الفعلي، ومختلف العلاقات التي ينبغي أخذها في الاعتبار، وكذا أشكال التأزر التي يتعين إقامتها.

إن ما ميز فترة منتصف التسعينيات هو الوعي القوي بالحاجة إلى ضرورة تحسين جودة وولوجية المرافق العمومية المقدمة للمواطنين، كشرط لازم ووسيلة أساسية لتحقيق تنمية مستدامة ومدمجة. وقد تجسد هذا الفعل وأخذ صبغة مؤسساتية مع اعتماد دستور جديد خلال شهر يوليوز 2011، الذي ينص على ضرورة الحكامة الجيدة (الباب الثاني عشر)، ويجعل ضمن أولوياته تحسين خدمة المواطن. وفي هذا الشأن، نحيل على بعض أحكام ومقتضيات الدستور من أجل تسليط الضوء على ما نحن بصدد:

■ الإشارة إلى المبادئ العامة التي من شأنها تنظيم المرافق العمومية لفائدة المواطن، وتمكين الجماعات الترابية، على وجه الخصوص، من مبادئ التدبير الحر ومبادئ التعاون والتضامن؛

■ تقديم آليات تشاركية للحوار والتشاور لتيسير مساهمة المواطنين والمواطنات والمجموعات في إعداد برامج التنمية وتتبعها. كما يمكن للمواطنين والمواطنات والمجموعات تقديم عرائض، الهدف منها مطالبة المجلس بإدراج نقطة تدخل في اختصاصه ضمن جدول أعماله؛

■ وضع قانون تنظيمي للمرافق العمومية يحدد قواعد الحكامة التي من شأنها تنفيذ هذه المبادئ، بالموازاة مع تقييم العمليات والمسألة.

وهكذا، فإن السلطات العمومية قد أعطت الأولوية، كوسيلة لتحسين الخدمات العمومية المقدمة للمواطنين، للإشراك المتحكم فيه للقطاع الخاص، الوطني والدولي، عن طريق عقود التدبير المفوض.

وفي هذا الاتجاه، صدرت مجموعة من النصوص، ولا سيما القانون رقم 05-54 المتعلق بالتدبير المفوض للمرافق العمومية، والقانون رقم 12-86 المتعلق بعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص. وتكس هذه الترسنة القانونية رغبة الدولة في إحداث قطيعة في اتجاه تحقيق شفافية أكثر، وتأطير أفضل للمحيط التشريعي والتنظيمي للعقود المبرمة بين القطاعين العام والخاص. ومع ذلك، لا تزال هناك العديد من أشكال العوائق التي تحول دون التطبيق الفعلي والتلقائي لهذه النصوص، الناقصة، ولا سيما في غياب صدور المراسيم التطبيقية المتعلقة بتفعيل القانون رقم 05-54. وبصفة أعم، ينبغي التأكيد على أن الفاعلين في مجال التدبير المفوض الإدارة - المفوض والمفوض إليه - يجب أن يحترموا النصوص المعمول بها، وذلك استجابة لمبدأ فعالية القوانين.

غير أننا نسجل بأن تطور ممارسة التدبير المفوض، على غرار بلدان أخرى، قد سبق إرساء المحيط التشريعي. وبالفعل، فإنه عادة اعتماد سياسة تحرير القطاع العام، التي انطلقت في نهاية ثمانينيات القرن الماضي، تزايدت وتيرة ابتعاد الدولة عن التزاماتها لفائدة القطاع الخاص، وبالتالي تم إبرام العديد من عقود التدبير المفوض، في الوقت الذي لم يكن موجوداً فيه أي قانون في هذا الشأن. هكذا، وفي إطار الخدمات العمومية المحلية، تم عقد العديد من الشراكات ما بين الدولة، أو الجماعات المحلية، وبين المستثمرين الخواص في مختلف قطاعات الاقتصاد الوطني، التي يمكن أن نذكر منها على وجه الخصوص:

■ التدبير المفوض لمرافق توزيع الماء والكهرباء والتطهير السائل بالدار البيضاء الكبرى (1997)، والرباط-سلا (1998)، وطنجة-تطوان (2002)؛

■ الإنتاج المستقل للكهرباء بالجزف الأصفر، الذي تم التوقيع على اتفاقيته الشمولية سنة 1996؛

■ عقد الامتياز لفائدة شركة الطرق السيارة بالمغرب لبناء واستغلال محاور الطرق السيارة؛

■ التدبير المفوض لمرافق النفايات الصلبة في الجماعات الحضرية في كل من الصويرة، والرياض-أكدا، والرباط-حسان، وفاس-أكدا، ووجدة، والدار البيضاء الكبرى.

وبالتالي، فإن القانون الخاص بالتدبير المَفوض لم يَرِ النورَ إلا في وقتٍ لاحقٍ، سنة 2006، ليعمل في نهاية المطاف على التأطير القانوني والتنظيمي لممارسة موجودة من قبل.

إن التدبير المَفوض، الذي يوجد اليوم في قلب أنشغالات المواطنين، والانشغالات السياسية والمؤسسية، يبدو بمثابة إحدى وسائل تغيير ممارسة الفعل العمومي، التي تمكن الدولة من الانخراط في منطق المؤسسة الاستراتيجية التي تحفز وتتسق وتراقب، كما تمكن الجماعات المحلية من تفويض مرافق عمومية، تابعة لها، إلى مؤسسات عمومية أو خاصة، منفصلة عنها، غير أن الجماعات المحلية تحتفظ بصلاحيات مراقبتها، والدفاع عن مصالح المواطنين.

وعليه، فإن التدبير المَفوض، إذن، يهدف إلى:

■ تعزيز وتحسين التوريد، ونوعية المرافق، والبنيات التحتية الإدارية والاقتصادية والاجتماعية، من خلال الاستجابة لتزايد الحاجيات ومتطلبات التنمية الترابية، مع إدماج إكراهات المالية العمومية:

■ جلب استثمارات القطاع الخاص، والاستفادة من قدرات الابتكار والتمويل من القطاع الخاص لتنفيذ المشاريع العمومية؛

■ تطوير ثقافة جديدة تتعلق بتدبير الطلبات العمومية، تركز على التقييم القبلي للحاجيات، وعلى تحليل الأداء، والتحكم في التكاليف، ومراقبة الإنجازات؛

■ ضمان جاهزية المرافق وفعاليتها وجودة الخدمات المقدمة للمواطنين، وكذا تحصيل أجرتها بحسب معايير الأداء.

وإذا كانت هذه الأهداف محمودة، فإن عقود التدبير المَفوض، في الممارسة العملية الوطنية، والتي مُنحت طيلة العشرين سنة الماضية، تثير مع ذلك تساؤلات مختلفة من بينها:

■ توسيع اللجوء إلى مقدمي الخدمات الخواص في المجالات التي تُعتبر مجالات استراتيجية، والتي تدخل ضمن المهام السيادية للدولة، تطرح مسألة الضمانات التي يمكن أن تقدمها الدولة لضمان شروط الولوج والإنصاف المستقبلي لهذه المرافق بالنسبة للمواطنين؛

■ وبصفة عامة، يمكن اعتبار توسيع مجال تدخل القطاع الخاص في المرافق العمومية، إذا لم يكن تأطيره القانوني مُحكماً بما يكفي، بمثابة تملص للدولة من مسؤوليتها، مع ما يُصاحب ذلك من مخاطر اجتماعية تهدد المستخدمين والمواطنين المرتفقين على حد سواء؛

■ حجم المجهود الذي يتعين أن تبذله الدولة لتعزيز المقاولات الوطنية في مواجهة المجموعات الأجنبية الكبرى، التي لها قدرات تقنية ومالية وقانونية تفوق في بعض الحالات حتى القدرات التي تتوفر عليها الدول.

وهكذا، ففي سياق تراجع الموارد المالية، وتنامي الحاجة إلى التجهيز على مستوى البنيات التحتية، فإن مسؤولية المرافق العمومية المحلية التي تقع على عاتق الجماعات المحلية تستحق تفكيراً عميقاً سواء فيما يتعلق بقدرتها على التدبير والمراقبة، أو قدرتها على التدبير المباشر، أو من خلال عقود للشراكة.

إنّ الدافع من وراء هذا التفكير هي الإرادة المتواصلة الذي عبّر عنه المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي للمساهمة في تقديم إجابات تتعلق بالمتطلبات الملحة والمشروعة للمواطنين، بأمالهم في تحقيق الإنصاف الاجتماعي، واقتصاد مفتوح يكون في خدمة التنمية البشرية، وحكامه توطرها مبادئ الشفافية والمسؤولية والمساءلة، وذلك بهدف تحسين الخدمة العمومية المقدمة للمواطن.

تتبع نتائج التحليل والتوصيات التي أعدتها اللجنة من رسملة التراكم الذي حققته أعمال وتقارير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، منذ إنشائه في سنة 2011، من جهة، كما تتبع، من جهة ثانية، من عملية الإنصات والتشاور مع الإدارة المركزية، والمنتخبين المحليين، والفاعلين من المجتمع المدني، والفاعلين الاقتصاديين والاجتماعيين العاملين في القطاعات المعنية بالتدبير المفوض.

لقد اعتمدت عملية تقييم صيغة التدبير المفوض في المغرب على تشخيص مكن من الوقوف على أبرز جوانب القصور ونقاط الضعف التي ينبغي أن تتداركها التوصيات، من خلال رسملة مؤهلات ومميزات المغرب، وكذا رسملة نقاط القوة التي راكمتها بلادنا عبر مختلف مراحل تطوير وإصلاح نموذج تدبير المرافق العمومية. وانطلاقاً من المعطيات التي تم جمعها وتحليلها، تحدت العديد من المحاور التي تشكل رافعات تمكّن من توجيه الخيارات الاستراتيجية المتعلقة بالتدبير المفوض، وتفعيل التحولات الكبرى التي تنتج عنها.

تعرض هذه الوثيقة التركيبية نتائج هذا التحليل، وتجمع مقترحات المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي من أجل تدبير مفوض واضح وشفاف بالنسبة للجميع، يعطي الأولوية للنجاعة الاقتصادية التي تضمن توليداً مستداماً للثروة، في مجال خلق القيمة المضافة المحلية، وخلق فرص الشغل؛ أي تدبير مفوض يعمل على تعزيز الولوج المنصف والعاقل لجميع المواطنين إلى خدمات عمومية ذات جودة.

ودون الدخول في مدى وجهة أو عدم وجهة لجوء الجماعات المحلية إلى إبرام عقود التدبير المفوض، فإن المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي جعل تحليله مقتصرًا، عن وعي، على تحليل الممارسات المتعلقة بتفويض الخدمة العمومية، وبالتالي، فقد انصب اهتمامه، من خلال التوصيات التي أعدها، على تقديم إجابات تهم مختلف الرهانات ذات الصلة بهذا النوع من العقود. ومن ثم، إذن، فقد أعطى المجلس الأولوية لتوصيات كفيلة بحماية مصالح المواطنين والتسيج الاقتصادي الوطني والمال العام، مع ما يستتبع ذلك من آليات للحكامة تمكّن من عملية الضبط والمراقبة خلال جميع مراحل المشروع، بدءاً من مرحلة إعداده إلى مرحلة إطلاقه، وذلك بالاستفادة من التجارب، ولا سيما التجارب المتعلقة

بالعقود التي هي في طور التدبير المفوض. وعليه، فإن ضمان احترام حقوق المواطنين والمترفقين والمستخدمين، في إطار عقود التدبير المفوض، يُعدُّ أولويةً رئيسية يضعها المجلس نصب عينيه، والتي تمكن، على المدى البعيد، من إبراز خبرة وثروة وطنيتين.

وتجدر الإشارة، أولاً، إلى أن المرفق العمومي يقع تحت المسؤولية الدائمة للدولة، التي تؤسس لدولة الحق، سواء على مستوى ضمان الولوج إلى المرفق أو على مستوى جودته. كما ينبغي أن تنص جميع أشكال تفويت هذه المرافق العمومية، بما فيها عقود التدبير المفوض، على اللجوء، عند الاقتضاء، إلى مبدأ التعويض في حال فشل الفاعل المفوض إليه (فاعل آخر أو خدمة مباشرة) ضماناً لاستمرارية المرافق العمومية وجودتها.

وفي هذا الاتجاه، فإن الدولة هي التي تضمن الحق في الولوج إلى المرافق العمومية، الذي يجب أن يستجيب لمعيارين أساسيين: معيار أول يتعلق بالشمولية المعممة، ومعيار آخر يتعلق بأقل كلفة بمراعاة القدرة الشرائية للمواطنين.

وفي هذا الاتجاه، فإن إعادة النظر في نموذج التدبير المفوض ينبغي أن تركز، بالضرورة، على مقارنة متعددة المستويات. لذلك، من اللازم، أولاً، البدء بإنجاز دراسات قبليّة حول شكل التدبير الأنسب للمرفق العمومي: اللجوء إلى تدبير مباشر، الاعتماد على وكالة مباشرة تتولى التدبير بكيفية مستقلة، أو إبرام عقد للتدبير المفوض، أو بالأحرى اللجوء إلى عقد شراكة بين القطاعين العام والخاص. وإذا ما اتفق على الاحتفاظ بالتدبير المفوض كصيغة من صيغ تدبير المرفق العمومي، فإنه يتعين القيام بتحليل لتحديد الشكل الأنسب للتدبير المفوض: عقد الامتياز، عقد الإيجار، عقود التدبير أو الخدمة. وفي الختام، وبعد تحديد شكل التدبير الذي سيتم اعتماده، فإنه يتعين تسليط الضوء على معايير نجاحه، مما يتطلب:

1. توضيح واستكمال الترسنة القانونية والتنظيمية المتعلقة بتفويض المرافق العمومية، لتمكين الجماعات المفضّضة والشركات المفوض إليها من الاستفادة من أداة تشريعية واضحة وآمنة؛
2. تحسين طرق إبرام وتدبير عقود التدبير المفوض، وذلك في أفق جعلها رافعة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والبيئي؛
3. وضع تدابير للمصاحبة تتصل بالشفافية والحكامة بالنسبة في هذا النوع من المشاريع.

• تقديم

أحال رئيس مجلس النواب على المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، بتاريخ 15 أبريل 2015، إنجاز دراسة حول التدبير المَفوض للمرافق العمومية.

وطبقاً للمادتين 2 و 7 من القانون التنظيمي للمجلس، عهد مكتب المجلس بإعداد تقرير في الموضوع إلى اللجنة الدائمة المكلفة بالقضايا الاقتصادية والمشاريع الاستراتيجية.

وخلال دورتها العادية السابعة والخمسين، المنعقدة بتاريخ 17 ديسمبر 2015، صادقت الجمعية العامة للمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي بالإجماع على هذا التقرير الذي يحمل عنوان «التدبير المَفوض للمرافق العمومية في خدمة المرتفق».

مصطلحات

المفوض Le délégant

المفوض إليه Le délégataire

عقد الامتياز La concession

عقد الإيجار L'affermage

المرتفق L'usager

التعاقد من الباطن La sous-traitance

II. المنهجية المُعتمَدة لإنجاز الدراسة

أ. جلسات الإنصات

نظمت اللجنة الدائمة المكلفة بالقضايا الاقتصادية والمشاريع الاستراتيجية جلسات للإنصات مع عدة وزارات وإدارات ومنتخبين محليين ومنظمات من المجتمع المدني وفاعلين من قطاع التدبير المَفوض في المغرب، والتي استفادت من حضور وانخراط مسؤولين من مستوى عالٍ (كتاب عامون، مُدراء عامون، مسؤولون آخرون):

■ وزارة الداخلية (ولا سيما مديرية الوكالات والمصالح ذات الامتياز)؛

■ وزارة التجهيز والنقل واللوجستيك؛

■ وزارة الاقتصاد والمالية؛

■ وزارة الفلاحة والصيد البحري؛

■ المنتخبون المحليون: رؤساء جماعات الرباط والدار البيضاء؛

■ المجلس الأعلى للحسابات؛

■ المكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب؛

■ المجتمع المدني والشركاء الاجتماعيون: (المركزيات النقابية: الكونفدرالية الديمقراطية للشغل، الفدرالية الديمقراطية للشغل، الاتحاد المغربي للشغل)؛ الفدرالية الوطنية للجمعيات بالمغرب؛ ترانسبرانسي المغرب.

■ الفاعلون المهنيون بالنسبة للقطاعات المعنية: حافلات المدينة (النقل)؛ بيزورنو (تدبير النفايات)؛ أكوا (الطاقة)؛ أمانديس وليديك (الماء والتطهير السائل)؛

وقد شكّلت هذه الجلسات مناسبة سانحة سلط المشاركون خلالها الضوء على المهام الموكولة إليهم في تفويت المرافق العمومية. كما قدّموا تحليلاتهم المتعلقة بواقع حال هذه المرافق، وبمختلف أشكال تدبيرها، التي تقع ضمن مسؤولياتهم الخاصة.

ب. تحليل الوثائق

بالإضافة إلى العُرُوض التي استمعت إليها، والوثائق التي جمعتها من مختلف الهيئات التي تمّ الإنصات إليها، اطّلعَت اللجنة الدائمة للقضايا الاقتصادية والمشاريع الاستراتيجية على عددٍ من الوثائق التي أعدتها، في موضوع التدبير المَفُوض للمرافق العمومية، هيئات وطنية ودولية، فضلاً عن النصوص التنظيمية المتعلقة بالتدبير المَفُوض، من بينها:

- مشروع القانون رقم 54.05 المتعلق بالتدبير المفوض للمرافق العامة؛
- القانون رقم 86.12 المتعلق بعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص؛
- الأعمال التي أنجزها المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي في الموضوع: تقريره حول حكامَة المرافق العمومية، والرأي الذي أبداه حول مشروع القانون رقم 12-86، المتعلق بعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص، وتوصياته التي تربو على 20 توصية؛
- تقرير المجلس الأعلى للحسابات حول التدبير المَفُوض الذي أعدّه في أكتوبر 2014؛
- مقتطفات من التقارير التي أعدتها بعثات المجالس الجهوية للحسابات المتعلقة بموضوع الوكالات والتدابير المَفُوضة؛
- تقرير 2014 الصادر عن مديرية الوكالات والمصالح ذات الامتياز، «استراتيجية للأداءات وخدمات جيدة للمواطنين»؛
- تقرير البنك الدولي حول «تقدير كلفة تدهور البيئة»، الصادر سنة 2003، والذي قدر التكاليف الاقتصادية للتدهور البيئي في المغرب، المرتبطة بالأداء الضعيف لنظام تدبير النفايات الصلبة؛
- ...

III واقع الحال وتحليل التجربة المغربية للتدبير المَفوض

أ. الإطار العام للدراسة

بما أنّ التدبير المَفوض للمرافق العمومية المحلية يُعتبر موضوعاً واسع الأطراف، ومتعدد الأبعاد، ومن الصّعب تناوُلُه في شموليته ضمّن تقرير واحد، فقد آثرت اللجنة الدائمة المكلفة بالقضايا الاقتصادية والمشاريع الاستراتيجية، إذن، في معالجتها لموضوع التقرير، تجنّب تناوُل الجوانب الاقتصادية والقانونية والاجتماعية والتقنية الخاصّة بكل قطاع على حدة، التي عرفت إبرام عقود للتدبير المَفوض، وتركيز اهتمامها، بدلاً من ذلك، على دراسة تنفيذ الخدمات داخل المرافق العمومية المحلية ذات الطابع الصناعي والتجاري، وخاصة تلك المتعلقة بتوزيع الماء والكهرباء، والتطهير السائل، وقطاع النظافة، والنقل العمومي، وذلك من خلال الجوانب المتعلقة بتحديد الاستراتيجية العامّة، والممارسة العملية، والمسؤوليات ذات الصلة، والأدوات والأطر اللازمة للتنفيذ والإشراف والتتبع. إنّ الهدف من وراء تحديد مجال الدراسة هو الوقوف عند أثر ممارسة تفويض المرافق العمومية على المواطنين والمرتفقين، بهدف جد ملموس: جعل المرافق العمومية متاحة ومفتوحة في وجه جميع مواطنينا، بدون عوائق ولا صعوبات ولا تمييز، وفي احترام تامّ لحقوق وكرامة الجميع. ويعتبر هذا شرطاً أساسياً، وأرضيةً يمكن أن يقوم عليها نموذج مستدام وفعال للتدبير المَفوض للمرافق العمومية. وفي هذا الإطار، إذن، فإنّ المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي لا يسعى إلى تركيز اهتمامه على الإصلاحات اللازمة لكل مرفق عمومي على حدة، في خصوصيته، أو لكل قطاع على حدة، كما أنّه لا يسعى إلى تقييم استجابة المرفق لانتظارات المرتفقين في مجال عمله الخاص به (نقل عمومي جيد، الولوج إلى الماء، الولوج إلى الكهرباء، فك العزلة على المناطق النائية، التنمية القروية، الخ) بقدر ما يسعى إلى اقتراح سبل للتفكير، وتقديم توصيات كفيّة بإعادة تحديد نموذج التدبير المَفوض للمرافق العمومية المحلية في المغرب. كما تجدر الإشارة، كذلك، إلى أنّ دراستنا لا تهتمّ سوى بالتدبير المَفوض حسب مدلول القانون رقم 54-05، وبالتالي لا تهتمّها إلاّ الجماعات الترابية وليس الدولة (قانون عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص).

وبخصوص الخبرات الأجنبية، فقد آثرنا التركيز على الجوانب التي تهم تقليد وتاريخ تدبير مرافقها العمومية، إضافة إلى الجوانب القانونية والتنظيمية والمؤسسية، والتي تكتسي أهمية خاصة بالنسبة للتفكير الجاري اليوم حول الممارسة المتعلقة بتفويض المرافق العمومي في بلادنا. أما بالنسبة للتجربة الوطنية في هذا المجال المحدد، فقد قمنا باستعراض وتحليل بعض العقود الجاري بها العمل اليوم، والتي سجلت ممارسة كافية. وهذا من شأنه السماح بإجراء تقييم على المستوى التاريخي، ومستوى عملية التفويض والتفاوض، والاستثمارات، وشروط تنفيذ الخدمات المرخص لها، ودينامية التغيير، وتلبية حاجيات المرتفقين، وتحسين الأداء التقني والتجاري والمالي.

ب. تعاريف أساسية ومبادئ عامة تتعلق بالتدبير المفوض

يُحيلُ التدبير المفوض إلى مجموع العقود التي بموجبها تعهد جماعة محلية أو مؤسسة عمومية تدبير مرفق عمومي، مسؤولة عنه، إلى مفوض إليه من القطاع العام أو الخاص، يرتبط أجره أساساً بنتائج استغلال المرفق.

ويعدُّ تفويض المرفق العمومي النظام الأكثر انتشاراً في مجال التدبير المفوض للمرافق العمومية، غير أنه بإمكان الجماعة المحلية اختيار التدبير المباشر للمرفق. وفي هذه الحال، يتعلق الأمر بالتدبير عن طريق الوكالة.

الإطار 1: صيغ تدبير المرافق العمومية

- **التدبير المباشر:** تتولى الجماعة تدبير المرفق بصفة بكيفية مباشرة. يمكن أن يندرج التدبير ضمن مرافق الجماعة التي تضطلع بمهام تسيير المرفق بوسائلها الخاصة وبمستخدميها المنتمين إليها.

- **التدبير بالوكالة المباشرة ذات التسيير المستقل:** تعهد الجماعة المختصة بإنجاز خدمة عمومية إلى مؤسسات مخصصة يكون رأسمالها عمومياً بنسبة 100 في المائة، وذات استقلال مالي.

- **التدبير المفوض:** تفوض الجماعة إلى فاعل اقتصادي عمومي أو خاص المهام الإجمالية المتعلقة بتدبير منشأة أو مرفق عمومي. وتتجلى هذه المهام في: التصميم، البناء، إعادة التأهيل، الاستغلال، الحفظ، الصيانة، التمويل. وتظلّ التجهيزات والمعدات في ملكية الجماعة.

- **الشراكة بين القطاعين العام والخاص:** هي شكل من أشكال التمويل تعتمد فيه سلطة عمومية على مقدمي الخدمات من القطاع الخاص لتمويل وتدبير تجهيز يضمن أو يساهم في المرفق العمومي. وبالمقابل، يتلقى الشريك الخاص على أجر من الشريك العام و / أو من مرتفقي المرفق الذي يديره.

بواسطة التدبير المفوض، تعهد الجماعة المحلية إلى شريك من القطاع الخاص أو العام أو المختلط، عن طريق عقود إدارية شاملة وطويلة الأمد، عموماً، مسؤولية إنجاز أعمال تتعلق بالتصميم والبناء والتمويل، الكلي أو الجزئي، وصيانة أو إعادة تأهيل واستغلال منشأة أو بنية تحتية ضرورية لتوفير خدمة عمومية. ويشار إلى تفويض وتدبير هذه الأخيرة ضمن بنود عقد التفويض.

وتجدرُ الإشارة إلى أنه لا يوجدُ تعريف متفق عليه للتدبير المفوض على الصعيد الدولي:

الإطار 2: تعاريف متعددة للتدبير المفوض على الصعيد الدولي

– اللجنة الأوروبية: أربعة معايير يتم بموجبها تعريف التدبير المفوض: مدة العقد التي تكون طويلة نسبياً؛ طريقة تمويل المشروع، الذي يمول جزءاً منه القطاع الخاص؛ الدور الهام الذي يلعبه الفاعل الاقتصادي في تصميم المشروع وإنجازه وتفعيله وتمويله. بينما يتركز اهتمام الشريك العمومي على تحديد الأهداف التي ينبغي بلوغها (المصلحة العامة، جودة الخدمات، سياسة التسعير)؛ تقاسم المخاطر .

– صندوق النقد الدولي: «هي الاتفاقيات التي يوفر بموجبها القطاع الخاص بنيات تحتية ومرافق كانت عادة من مسؤولية الدولة».

– منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية: هي اتفاقيات يتم إبرامها ما بين الدولة وبين شريك أو شركاء متعددين من القطاع الخاص، يقوم بموجبها الشركاء الخواص بتوفير خدمات، بحيث أن أهداف مردوديتهم ترتبط بالنقل الكافي للمخاطر إلى الشريك الخاصي».

تبيّن مختلف هذه التعاريف، المتعلقة بالتدبير المفوض، بأنّه مفهومٌ قابل للتطوير، وأنّه بإمكانه التكيف مع طبيعة وتعقيدات العمليات التي يتعين إنجازها .

إنّ التمييز بين التدبير المباشر للمرفق العمومي ومختلف أشكال الشراكة بين القطاعين العام والخاص مصدره العناصر التالية:

الجدول 1: عقود التدبير المفوض، والشراكة بين القطاعين العام والخاص، والصفقات الكلاسيكية

التفويض	عقود الشراكة	الطلبات العمومية للأشغال	
التصميم، البناء، الصيانة، الاستغلال التجاري	التصميم، البناء، الصيانة، الاستغلال	التصميم، البناء، الصيانة	الموضوع
طويلة	طويلة	قصيرة (تقتصر على مدة الإنجاز) التي تمتد إلى مرحلة الصيانة)	المدة
المرتفقون، مع إمكانية تقديم الدعم	عمومي- خاص	عمومي	التسديد
الدولة وأو القطاع الخاص أو المرتفق	الدولة وأو القطاع الخاص	الدولة، الإدارات، الجماعات المحلية	التمويل
نعم	في جزء منه (المخاطر) المالية بصفة رئيسية)	يقتصر على البناء	نقل المخاطر إلى القطاع الخاص

تشتمل تسمية «التدبير المفوض» على خطوات تعاقدية مختلفة، في صيغ عقود الخدمة أو التدبير أو الإيجار أو الامتياز:

الإطار 3: الأنواع الأربعة الرئيسية للعقود التي يشملها تفويض المرافق العمومية

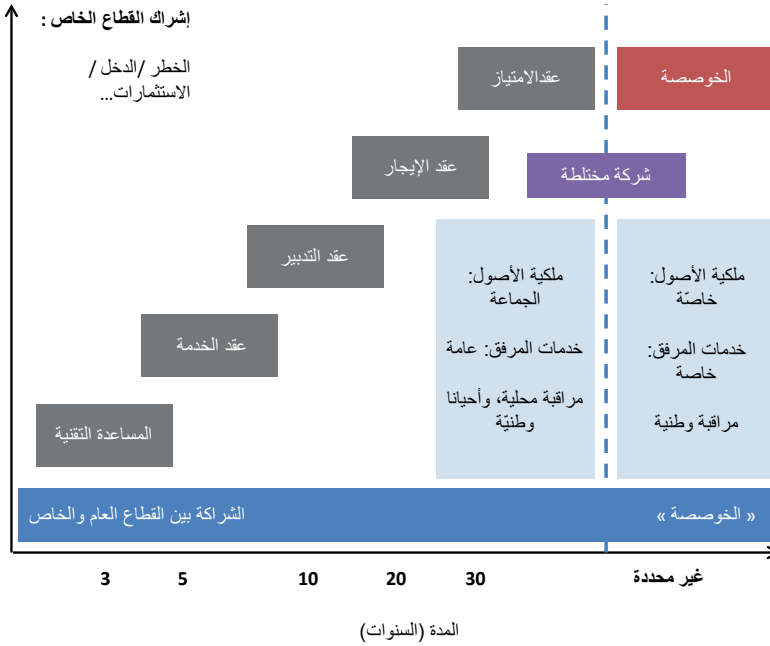
- عقد الخدمة: صيغة تدبير تعهد الجماعة الترابية بموجبها إلى شخص، الوكيل، تدبير مرفق عمومي يقيم علاقات مع المرتفقين، وينجز الأشغال، غير أنه يعمل لحساب الجماعة مقابل أجر محدد يصرفه الشخص المعنوي للوكيل، ويدرج ضمن رقم المعاملات المنجز. يتعلق الأمر، عملياً، بمساعدة يقدمها الفاعل الخاص إلى المؤسسة العمومية المسؤولة عن المرفق، لأداء مهام محددة.

- عقد التدبير: شكل من أشكال التفويض يشبه عقد الخدمة. غير أن عقد التدبير يختلف عن عقد الخدمة بطريقة التعويض: يتلقى الوكيل تعويضاً تحفيزياً بحسب الأهداف من وراء أدائه. أما المفوض إليه، فيتولى، عن طريق إبرام عقد، ربط علاقات مع مستعملي المرفق، غير أن الجماعة هي التي تعوضه. وتلجأ الجماعات إلى هذا النوع من العقود للحد من الأداء السلبي للمرفق الذي لا يمكن أن تغطي تكاليفه المنتجات. وفي هذا النوع من العقود، يشمل الأجر على حصة ثابتة، إضافة إلى عنصر متغير يرتبط بأداء التدبير.

- عقد الإيجار: شكل من أشكال تدبير المرفق العمومي يستأجر بموجبه الشريك الخاص أصول مرفق معين، ويعمل على استغلاله وصيانته مقابل أرباح يتحصل عليها من موارد استغلال المرفق. ويتعلق هذا النوع من العقود بالحصول على أرباح عملية دون الحاجة إلى القيام باستثمارات كبيرة في بناء المنشآت اللازمة لاستغلال المرفق العمومي السابق على إبرام العقد. كما أن الشريكين يتقاسمان المخاطر التجارية. وخلافاً لعقد الامتياز، فإن مدته قصيرة نسبياً (من 7 إلى 12 سنة في المتوسط، مقابل 15 لعقد الامتياز).

- عقد الامتياز: وهو عبارة عن عقد يتكلف بموجبه فاعل خاص أو شركة مهام تنفيذ أشغال عمومية، أو تولي تسيير مرفق عمومي، على نفقته، بدعم أو بدونه، بضمان الفائدة أو بدونها. ويستخلص أجره باستغلال المرفق العمومي أو بتنفيذ خدمة عمومية مع توفره على حق تلقي الأموال من المرتفقين أو من المستفيدين من المرفق العمومي.

الشكل 1: صيغ تفويض المرافق العمومية والعقود المُبرمة مع القطاع الخاص



ج. تاريخ طويل من التدبير المفوض بالمغرب

يتوفّر المغرب على ممارسة قديمة في مجال الشراكة بين القطاعين العام والخاص، حيث اعتمد على هذه الشراكة منذ بداية القرن العشرين لإنجاز واستغلال المرافق العمومية، ولا سيّما في مجال تدبير وتوزيع الماء والكهرباء. وفي سنة 1914، أصبحت الشركة المغربية للتوزيع (SMD) مكلفة بعمليات إنتاج وتوزيع الماء الشروب في أربع مدن مغربية. كما أُعطي حق الامتياز لشركات أخرى لإنجاز مشاريع أخرى تهتمّ البنيات التحتية للسكك الحديدية والموانئ: الخطّ السككي طنجة- فاس سنة 1914، الخطّ السككي فاس- مراكش سنة 1920، أو استغلال موانئ الدار البيضاء وفضالة (المحمدية حاليا)، وطنجة من طرف فاعل اقتصادي خاص سنة 1916.

غير أن هذا التوجّه نحو التفويض سرعان ما انقلب إلى الاتجاه المعكوس، بعد حصول المغرب على استقلاله، حيث عاد العمل بالتدبير العمومي عن طريق الدولة، وعن طريق عملية شراء المقاولات المستفيدة من التفويض، وإحداث الوكالات الجماعية التي أخذت على عاتقها، بصفة

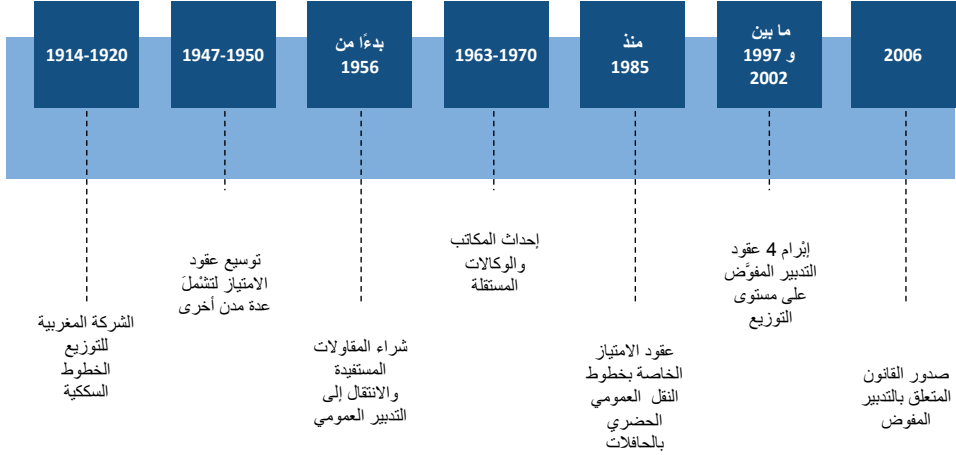
خاصة، تدبير مرافق توزيع الماء والكهرباء والنقل الحضريّ.

وكان يجبُ انتظار بداية عقد الثمانينيات من القرن الماضي، مع تحرير اقتصاده لإعادة الاستقرار إلى الإطار الماكرو- اقتصادي، لكي يعود المغرب ثانيةً إلى اعتماد صيغة التدبير الخصوصي لبعض المرافق العمومية، من خلال إبرام عقود كبرى، ولا سيّما في مجال إنتاج الكهرباء وتوزيع الماء وتطهير السائل، في أشكال متعددة أهمّها التدبير المفوض.

وقد همّ التدبير المفوض، بصفة أساسية، القطاعات الخدمائية: النقل الحضري، توزيع الماء والكهرباء، التطهير، جمع النفايات المنزلية، توليد الكهرباء. أمّا عقود الامتياز المتعلقة بالقطاع الفلاحي (السقي القرويّ وتدبير الأراضي الفلاحية) فهي موجودة، إلا أنّ عددها يظل اليوم محدوداً.

ما يمكن استخلاصه، إذن، هو أنّ الممارسة المتعلقة بالتدبير المفوض كانت موجودة قبل صدور القانون وإرساء محيط تشريعيّ بصددها. وبالفعل، فغداة سياسة الخوصصة التي انطلقت في نهاية الثمانينيات، أُبرمت العديد من عقود التدبير المفوض، في الوقت الذي لم يكن يوجد فيه أيّ قانون خاص من قبل. هكذا، وفي سياق الخدمات العمومية المحلية، ظهرت للوجود عدة شراكات في مجال توزيع الماء والكهرباء في مدن الدار البيضاء سنة 1997، والرباط سنة 1999، وطنجة وتطوان سنة 2001. ولم يظهر القانون المتعلق بالتدبير المفوض إلا في وقت لاحق، سنة 2006، لكي يضع، في نهاية المطاف، الإطار التشريعيّ لممارسة موجودة من قبل.

الإطار4: نبذة تاريخية عن التدبير المَفوض بالمغرب



د. إطار للتدبير المَفوض منظم في جانب كبير منه

- يُنظَّم تدبير المَرَافِق العمومية المحلية عددٌ معين من النُصُوص التي يمكن أن نذكرُ منها:
- القانون رقم 54.05 المتعلق بالتدبير المَفوض للمرافق العامة؛
- القانون رقم 78.00 المتعلق بالميثاق الجماعي؛
- القانون رقم 45.08، المتعلق بتنظيم المالي للجماعات المحلية ومجموعاتها؛
- القانون رقم 79.00 المتعلق بتنظيم العمالات والأقاليم؛
- القانون رقم 47.96 المتعلق بتنظيم الجهات؛
- المرسوم رقم 2.06.362 الصادر في 14 من رجب 1427 (9 أغسطس 2006) بتطبيق المادتين 5 و 12 من القانون رقم 54.05، والذي يحيل على قرار للوزير المكلف بالداخلية يحدّد أشكال وكيفيات إعداد وثائق الدّعوة للمنافسة المتعلقة بتفويض تدبير مرّفق عامّ من قبَل الجماعات المحلية أو هيأتها المنصوص عليها في الجزء الأخير من المادة 5 من القانون المشار إليه أعلاه رقم 54.05، فضلاً عن قرار يتعلق بالعقود النّمودجية. وتجدر الإشارة إلى أن القرارين اللذين ينصّ عليهما هذا المرسوم لم يصدرا بعد في الجريدة الرسمية.

وهكذا، فإنَّ التدبيرَ المفوضَ ينظَّمُهُ، اليوم، القانونون 05-54، الصادر في 14 فبراير 2006، والذي تدقِّقُ المادةُ الأولى منه كونه يُطبَّقُ على عقود التدبير المفوض للمرافق والمنشآت العمومية المبرمة من قِبَلِ الجماعات المحلية أو هيئاتها والمؤسسات العامة، الأمر الذي يستبعد العقود المبرمة من قِبَلِ الدولة. كما يشير القانون إلى عقود الامتياز والإيجار (يدقق القانون بأنه يمكن أن يتعلق بإنجاز وأو تدبير منشأة عمومية تساهم في مزاولة نشاط المرفق العام المفوض). ويهمُّ التدبير المفوض للمرفق العام مختلف المجالات، ويمكن تطبيقها بالتساوي من قِبَلِ المرفق العام الإداري أو الصناعي أو التجاري.

تعريف التدبير المفوض

«عقدٌ يفوضُ بموجبه شخصٌ معنوي خاضع للقانون العام يسمى «المفوض» لمدة محددة، تدبير مرفق عام يتولى مسؤوليته إلى شخص معنوي خاضع للقانون العام أو الخاص يسمى «المفوض إليه»، يخول له حقَّ تحصيل أجره من المرتفقين أو تحقيق أرباح من التدبير المذكور أو هما معا».

الدعوة إلى المنافسة

«لاختيار المفوض إليه، يجب على المفوض، ما عدا في الحالات الاستثنائية المنصوص عليها في المادة 6 بعده، القيام بدعوة إلى المنافسة قصد ضمان المساواة بين المترشحين وموضوعية معايير الاختيار وشفافية العمليات، وعدم التحيز في اتخاذ القرارات»..

تدبير المخاطر

«يدبر المفوض إليه المرفق المفوض على مسؤوليته ومخاطره...».

المراقبة

«يتمتع المفوض، بصفة دائمة، بجميع سلط المراقبة للتأكد من خلال المستندات وبعين المكان

بنية القانون رقم 54.05 المتعلق بالتدبير المفوض للمرافق العامة

يغطي القانون مختلف مراحل دورة مشروع عقد التدبير المفوض، بدءاً من تحليل الجدوى وشروط اللجوء إلى تفويض المرفق العمومي، وانتهاءً بالإبرام النهائي للعقد.

• تعريف التدبير المفوض ومبادئ المرفق العام	الباب الأول أحكام عامة
• توازن عقد التدبير المفوض	
• الدعوة إلى المنافسة	
• التفاوض المباشر	
• الاقتراحات التلقائية	
• رهن أموال التدبير المفوض	
• حل النزاعات	
• نهاية العقد، ومكوناته، ومدته، ونشره	
• النظامان المحاسبي والقانوني للأموال	
• مراقبة تدبير المفوض	
• تتبع التدبير المفوض	
• المراجعات الدورية	
• التزام المفوض	
• التعاقد من الباطن	الباب الثالث حقوق المفوض إليه وواجباته
• معاقبة مخالفات المرتفقين	
• وضع الملك العام رهن التصرف	
• المسؤولية والمخاطر	
• الاحتفاظ بمستخدمي التدبير المفوض	
• التراخيص	
• تأمينات المفوض إليه	
• النظام المالي	

• المراقبة الداخلية	الباب الرابع أحكام متعلقة بالإعلام والنزاعات
• نشر المعلومات المالية	
• العقوبات والتعويضات	
• استثناءات	الباب الخامس أحكام مختلفة
• الدخول حيز التنفيذ	

يشمل التدبير المفوض الاتفاقيات التي تهم:

- تفويض مرفق عمومي من طرف مؤسسة عمومية أو جماعة ترابية إلى شريك و / أو؛
- تفويض بناء و/ أو تدبير منشأة تساهم في اشتغال المرفق العمومي.

وتجدر الإشارة إلى أن الإطار القانوني والتنظيمي، الذي يوطر ممارسة التدبير المفوض في المغرب بشكل، بالنسبة للعقود التي تبرمها الجماعات الترابية، نُصَّوفاً تشريعية دقيقة وملائمة إلى حد ما. والواقع أن هذه النصوص قد ساهمت في تعزيز الشفافية في مسطرة منح العقود، ولا سيما تعميم الدعوة إلى المنافسة.

غير أن عملية اختيار المفوض إليهم الخواص، التي تُفضي إلى إبرام عقد تفويض المرفق العمومي، ينبغي أن تعطي الأولوية لأفضل عرض يأخذ في الاعتبار الأبعاد المالية والاقتصادية والاجتماعية، وبأقل كلفة.

هذا وقد عملت بعض الثغرات ذات الصبغة القانونية على الحد من الأثر الإيجابي للتدبير المفوض، ولا سيما عدم صدور جميع النصوص التطبيقية، وكذا بعض الإجراءات والمساطر المتعلقة بإبرام العقود، وذلك أساساً بسبب الثغرات التي تشوب عمليات وضع وتتبع وتنفيذ وتقييم هذه العقود المذكورة من طرف المفوض.

وتجدر الإشارة إلى أن الشروط والإجراءات العملية المتعلقة بتطبيق بعض أحكام القانون، يصعب تطبيقها في غياب إطار تنظيمي متكامل، يستدعي توفير جميع النصوص التطبيقية.

ه. حصيلة الإنجازات¹

برسَم سنة 2013، أدت التفويضات الخاصة، في قطاعات تُوْزِع الكهرباء، والماء، والتطهير السائل، والنقل الحضري بواسطة الحافلات، والنظافة، خدمات لساكنة يفوق عددها 13.5 مليون نسمة. وقد سجَل التدبير المَفوض للمرافق العمومية رقم معاملات بلغ حوالي 15 مليار درهم، وشغل حوالي 35 ألف شخص، تُضاف إليها العديد من فرض الشغل المباشرة وغير المباشرة. لذلك، إذن، فإن حضوره قوي في الاقتصاد المغربي، ذلك أن التدبير المَفوض حقق، منذ بداية العمل بعقود التدبير إلى حدود سنة 2013، استثمارات تراكمية بلغت ما يقرب من 42 مليار درهم.

1. مرفق توزيع الكهرباء والماء والتطهير السائل

تتكلف بتدبير المرافق العمومية المحلية، الخاصة بالتطهير السائل وتوزيع الماء والكهرباء، وكالات مستقلة للتوزيع، تخضع لوصاية وزارة الداخلية، وشركات مَفوض إليها، ومؤسسة عمومية وطنية (المكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب).

وبالتالي، فإن مجال توزيع الكهرباء والماء والتطهير السائل يغطي ثلاثة أنواع من الفاعلين:

- وكالات مستقلة للتوزيع (12)؛
- شركات خاصة مَفوض إليها (4)؛
- ومؤسسة عمومية وطنية (المكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب).

أ. الوكالات المستقلة للتوزيع

تُعتبر الوكالات المستقلة للتوزيع مؤسسات عمومية جماعية ذات صبغة صناعية أو تجارية، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلالية المالية. ويؤطر إحداث وتنظيم الوكالات المستقلة المرسوم رقم 394-64-2 بتاريخ 22 جمادى الأولى 1384 الموافق لـ 29 شتنبر 1964 المتعلق بالوكالات الجماعية المتمتعة بالشخصية المدنية والاستقلال المالي.

1 - تحيل المعطيات والأرقام المستعملة على (1) التقرير الذي أعدته مديرية الوكالات والمصالح ذات الامتياز، الصادر سنة 2014، بعنوان: استراتيجية الأداءات وجودة خدمات المواطنين»، و(2) الدراسة الموضوعاتية التي أعدها المجلس الأعلى للحسابات حول التدبير المَفوض للمرافق العمومية.

وتعمل حالياً 12 وكالة توزيع في المدن الكبرى على الصعيد الوطني، موزعةً على الشكل التالي:

■ 7 وكالات تتولّى مهامّ تدبير ثلاث مهن تتعلق بتوزيع الكهرباء والماء الشروب والتطهير السائل، أنشئت ما بين 1969 و1996: الوكالة المستقلة الجماعية لتوزيع الماء والكهرباء بفاس «راديف» (فاس، صفرو، البهاليل)؛ الوكالة المستقلة الجماعية لتوزيع الماء والكهرباء بمكناس «راديم» (مكناس)؛ الوكالة المستقلة الجماعية لتوزيع الماء والكهرباء بالقنيطرة «راك» (القنيطرة)؛ الوكالة المستقلة الجماعية لتوزيع الماء والكهرباء بمراكش «راديفا» (مراكش)؛ الوكالة المستقلة الجماعية لتوزيع الماء والكهرباء الجديدة- سيدي بنور «راديج» (الجديدة)؛ الوكالة المستقلة الجماعية لتوزيع الماء والكهرباء بأسفي «راديس» (أسفي)؛ الوكالة المستقلة الجماعية لتوزيع الماء والكهرباء بالعرائش «راديل» (العرائش).

■ 5 وكالات تتولّى مهامّ تدبير مهنتيّ توزيع الماء الشروب والتطهير السائل، أنشئت ما بين 1976 و1982: الوكالة المستقلة الجماعية لتوزيع الماء والكهرباء بالشاوية «راديك» (سطات)؛ الوكالة المستقلة الجماعية لتوزيع الماء والكهرباء بتادلة «راديت» (بني ملال)؛ الوكالة المستقلة الجماعية لتوزيع الماء والكهرباء بتازة «راديتا» (تازة)؛ الوكالة المستقلة الجماعية لتوزيع الماء والكهرباء بوجدة «راديو» (وجدة)؛ الوكالة المستقلة المتعددة الخدمات بأكادير «رامسا» (أكادير).

ويدير الوكالات المستقلة مجلسٌ إداريٌّ تُحدث لديه لجنة مديرية، ويسيرها مدير يساعده طاقم إداري وتقني. يتكوّن المجلس الإداري من 6 أعضاء على الأقلّ و12 عضواً على الأكثر يعيّن ثلثه وزير الداخلية، أما الثلثان الآخران فيتكوّنان من منتخبين محليين تعيّنهم المجالس الجماعية المنتخبة.

تخضع الوكالات لمراقبة وزارتيّ هما:

■ وزارة الداخلية التي تتولى، بحُكم وصايتها على الجماعات الترابية، المراقبة القبليّة على بعض عمليات التدبير، وفقاً للمرسوم رقم 2-64-394 المتعلق بالوكالات الجماعية؛

■ وزارة المالية التي تمارس الرقابة المالية للدولة، وفقاً للقانون رقم 69.00 المتعلق بالمراقبة المالية للدولة على الشركات العمومية وهيئات أخرى.

ب. الشركات الخاصة المفوض إليها

منذ سنة 1997، أبرمت أربع شركات عقوداً للتدبير المفوض للمرافق العمومية المحلية الخاصة بالتوزيع في المغرب: ليديك بالدار البيضاء، رياضال بالرباط - سلا، أمانديس بطنجة وأمانديس بتطوان.

ج. المؤسسة العامة الوطنية: المكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب

يتولى المكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب، بصفته مفوضاً إليه، تدبير المرافق العمومية المحلية لتوزيع الماء وشبكة التطهير السائل، كما يتولى، بصفته مؤسسة عمومية وطنية، بحكم نصوصه التأسيسية، توزيع الكهرباء. ومن الملاحظ أنّ القانون التنظيمي يدرج توزيع الماء والكهرباء ضمن اختصاصات الجماعات.

• عدد المنخرطين بالآلاف برسم 2013؛ 7429.2 موزعة على الخدمات التالية:

التطهير السائل	الماء	الكهرباء
794,6	1716,8	4917,8

• رقم معاملات إجمالي برسم سنة 2013؛ 27 829,5

• استثمارات بمليون الدرهم برسم 2013؛ 8017 موزعة على الخدمات التالية:

التطهير السائل	الماء	الكهرباء
835	2045	5137

د. مجال التدبير المَفُوض للتوزيع: أرقام اساسية وتطور لأبرز المؤشرات

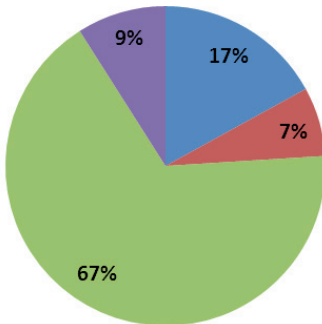
أرقام أساسية

يتولّى مهمة التدبير المَفُوض لمرافق توزيع الكهرباء والماء وشبكة التطهير السائل أربعة مَفُوض إليهم خواصّ يتوزعون على 46 مركزا (13 جماعة بالنسبة لريضال، 11 بالنسبة لليديك، 8 بالنسبة لأمانديس طنجة، 14 بالنسبة لأمانديس تطوان)، إضافة إلى المكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب في 612 مركزاً.

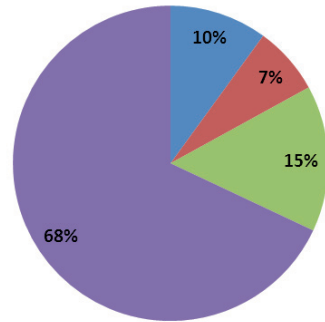
وقد وُظِّفت الشركات المَفُوض إليها رساميل خاصة بلغت 2 000 مليون درهم. كما قامت باستثمارات بلغت 32 321 مليون درهم منذ بداية العمل بالعقود إلى سنة 2013، وحققت رقم معاملات قدره 10 822 مليون درهم سنة 2013 (أيّ ثلث رقم معاملات التوزيع الإجمالي للماء، وربع رقم معاملات توزيع الكهرباء). وقد شغلت 7 270 إطاراً ومستخدماً منهم 4 965 قدموا من الوكالات المستقلة الجماعية للتوزيع سابقاً.

• تغطية الجماعات بحسب فئات الفاعلين

الشكل 2 : الماء الشروب



الشكل 3 : التطهير السائل



■ Régions autonomes ■ Délégataires privés ■ ONEE ■ Communes

لقد أُبرمت العقود الأربعة المتعلقة بالتوزيع قبل دخول القانون رقم 54.05 حيز التنفيذ. وقد أُبرمت، عن طريق الإسناد المباشر، لمدة تمتد إلى 25 أو 30 سنة، باستثناء ما يتعلق بأمانديس التي أبرمت العقد بعد إطلاق دعوة إبداء الاهتمام. الشركات المَفوض إليها هي، حصرياً، شركات مَجْهولة خاضعة للقانون المغربي، وتخضع لمراقبة مجموعتين أجنبيتين.

• عدد الزبناء

في سنة 2012، وعلى حجم إجمالي تمّ بيعه قدره 781 مليون متر مكعب من الماء الشروب، حققت الشركات المَفوض إليها ما معدله 37 في المائة، بينما حققت كل من الوكالات 33 في المائة، والمكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب 30 في المائة.

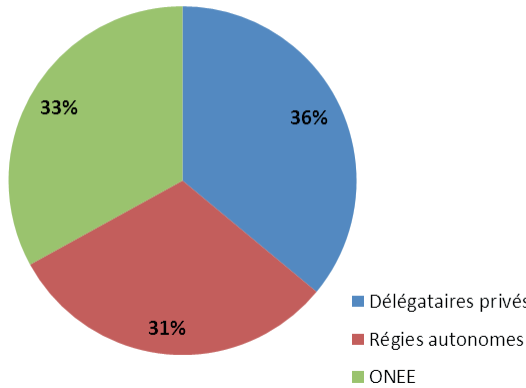
وفيما يتعلق بالزبناء في قطاع الماء الشروب، فقد بلغ عددهم 4.9 ملايين موزعة بين الشركات الخاصة المَفوض إليها، والوكالات، والمكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب على النحو التالي:

■ 1 764 000 زبون بالنسبة للشركات المَفوض إليها؛

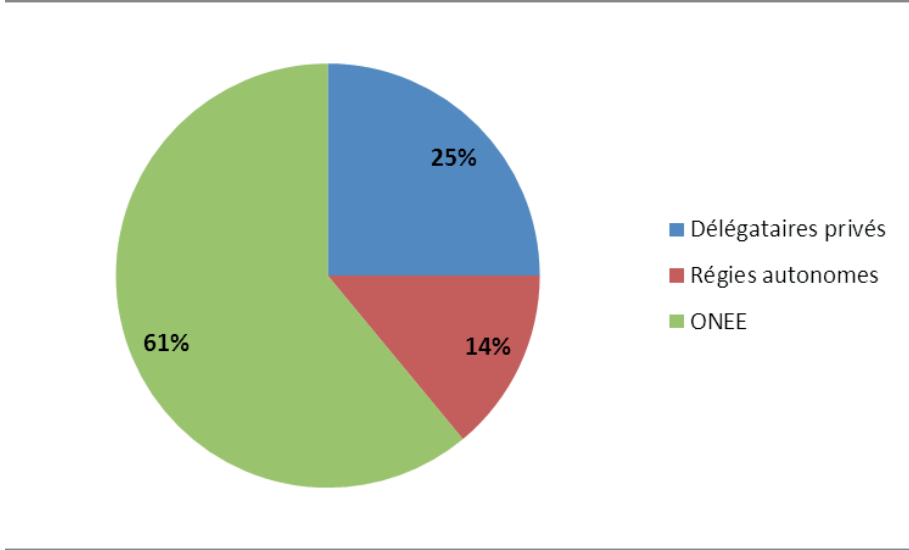
■ 1 519 000 زبون بالنسبة للوكالات المستقلة؛

■ 1 617 000 زبون بالنسبة للمكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب.

الشكل 4 : الماء الشروب- حصة الزبناء بحسب فئة الفاعلين إلى نهاية 2012



الشكل 5 : الكهرباء- حصة الزبناء بحسب فئة الفاعلين إلى نهاية 2012



• مؤشرات مالية

وظفت الشركات المفوض إليها رساميل خاصة بلغت 2 000 مليون درهم (800 مليون درهم من طرف شركة ليديك، و400 مليون درهم من طرف ريزال، و400 مليون درهم من طرف أمانديس طنجة، و400 مليون درهم من طرف أمانديس تطوان).

وتشمل عقود التدبير المفوض الخاصة بالتوزيع التزامات استثمارية، خلال الفترة التعاقدية بالنسبة للمرافق العمومية المحلية للتوزيع، تصل إلى 48 000 مليون درهم، يمولها كل من الشركات المفوض، والسلطة المفوضة، والزبناء.

الإطار 4: مصادر تمويل الاستثمارات التعاقدية

تشير عقود التدبير المَفُوض للفاعلين الخواص إلى تمويل الاستثمارات عبر ثلاث آليات:

- صندوق المَفُوض إليه، الذي يتكوّن من مساهمات الرّساميل الخاصة، ومن القروض والتمويل الذاتي الناتج عن الاستغلال.

- صندوق الأشغال، الذي يتولى تدبيره الشركات المَفُوض إليها لحساب السّلطة المَفُوضة، وتتمّ تغذيته بواسطة الاشتراكات في أوّل مؤسسة، المرّتبطة بالتوصيل بالشبكة، وبواسطة عائدات بيع معدّات الشبكة بعد تجديدها.

- فؤرة الأشغال التي تسمّى أشغالا قابلة للتعوّض أو لفؤرتها على المنخرطين والمنعشين، على أساس جدول تعاقدّي للأسعار بالنسبة لأشغال التزويد وتوسيع الشبكات التي سيتمّ منها تزويد أصحاب القطع الأرضية والمنعشين العقاريين، العموميين والخواص، والذين سيسردّ منهم النفقات التي استخدمها.

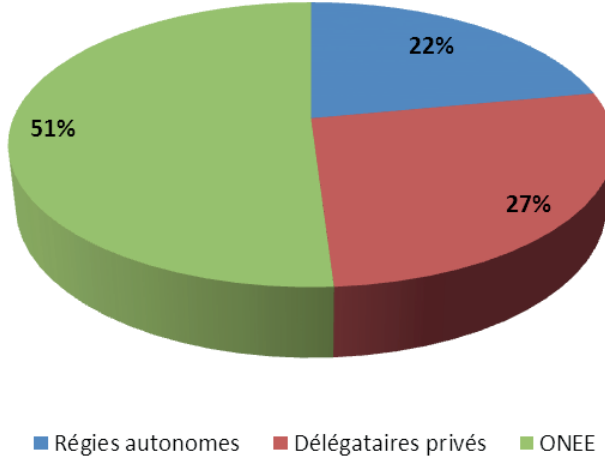
• الاستثمارات

التزمت الشركات المَفُوض إليها بإنجاز استثمارات تعاقدية بلغت 13 235 مليون درهم، قصد توسيع البنيات التحتية، والتجهيزات الخاصة بالتوزيع، ووسائل الاستغلال، و6 027 مليون درهم لتجديد البنيات التحتية والتجهيزات. ويتم تحديد هذا المبلغ بحسب رقم المعاملات خلال فترة التدبير المَفُوض.

وقد بلغت الاستثمارات التي أنجزتها الشركات المَفُوض إليها ما قدره 32 321 مليون درهم خلال فترة التدبير المَفُوض إلى حدود سنة 2013.

كما بلغت الاستثمارات التي أنجزها مجموع الفاعلين العموميين والخواص 8 700 مليون درهم في سنة 2012، منها 51 في المائة للمكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب موزعة بالتساوي بين الماء/ التطهير السائل والكهرباء، و27 في المائة للمَفُوض إليهم، و22 في المائة للوكالات.

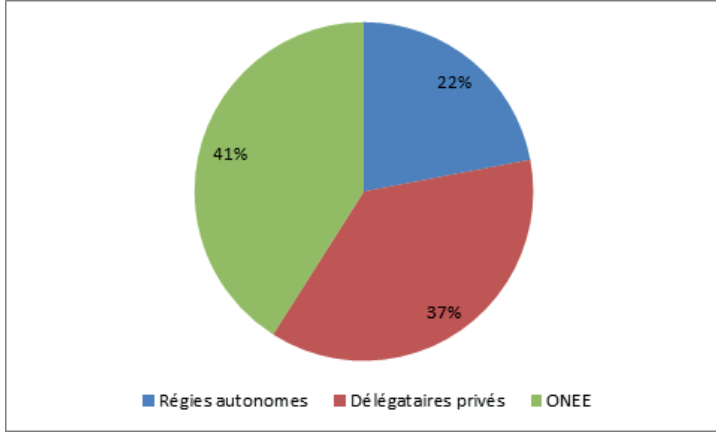
الشكل 6 : استثمارات حسب فئة الفاعلين خلال 2012



• أرقام المعاملات

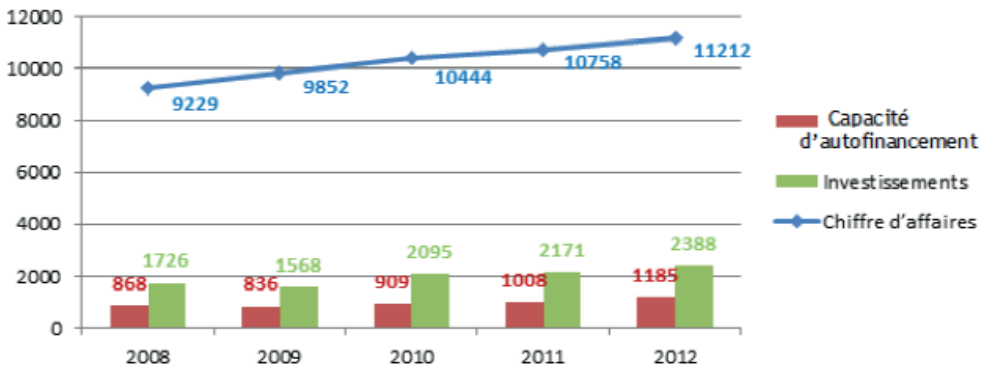
سجّل إجمالي رقم معاملات الخاصة بالتوزيع، برسم سنة 2012، ما يقرب من 30 100 مليون درهم. وقد حقّق المكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب من مجموع هذا المبلغ 41 في المائة، منها 12 في المائة بالنسبة للماء الشروب، و29 في المائة للكهرباء. بينما حققت الشركات المفوض إليها والوكالات، على التوالي، 37 في المائة و 22 في المائة.

الشكل 7: رقم المعاملات بحسب فئة الفاعلين سنة 2012



إنّ المرونة التعريفية التي أدخلتها عقود التدبير المَفوض تُساعد على زيادة قدرات التمويل الذاتي للمفوض إليهم من أجل تخصيص هامش لتمويل للاستثمارات المتعلقة بالتجديد والصيانة وتغطية استثمار التوسع من المبالغ التي تجمعها صناديق الأشغال.

الشكل 8 : المفوض إليهم الخواص في قطاع التوزيع
المؤشرات المالية 2008-2012

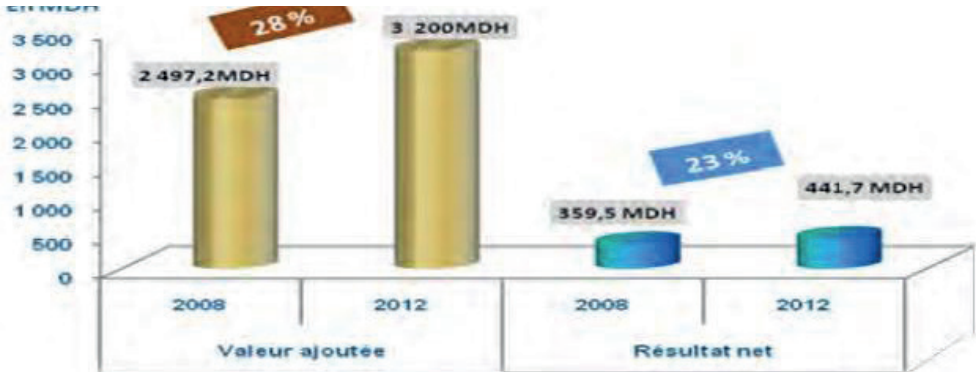


ارتفعت القيمة الإجمالية المضافة التي حققتها الوكالات والشركات المَفوض إليها، سنة 2012، إلى 6 006 مليون درهم، منها 2 806 مليون درهم من طرف الوكالات المستقلة، و 3 200 مليون درهم من طرف المَفوض إليهم.

وفي سنة 2012، بلغ إجمالي صافي الأرباح 775.1 مليون درهم، منها 333.4 مليون درهم للوكالات،

441.7 مليون درهم للمفوض إليهم، مقابل أرباح قدرها 885.3 مليون درهم سنة 2008، أي بانخفاض بلغت نسبته 12 في المائة. في حين أنّ أرباح الوكالات المستقلة انهارت بنسبة 37 في المائة، بينما ارتفعت أرباح المفوض إليهم بنسبة 23 في المائة خلال الفترة نفسها.

الشكل 9 : المفوض إليهم الخواص في قطاع التوزيع
القيمة المضافة وصافي الأرباح خلال 2008 و2012



منذ الشروع في العمل بالعقود، وإلى حدود سنة 2013، جَمَعَ المفوض إليهم لحساب صندوق الأشغال مبلغ 8 940 مليون درهم، منها 4 696 مليون درهم من طرف شركة ليديك، 1 783 مليون درهم من طرف ريزال، و2 461 مليون درهم من طرف أمانديس. بهذه المبالغ المالية، يمثّل صندوق الأشغال 40 في المائة من الاستثمارات خلال هذه الفترة. كما أنّ المفوض إليهم قاموا بتزويد حساب للسلطة المفوضة قدره 1 019 مليون درهم، وحساب للتقاعد قدره 3 901 مليون درهم.

• مؤشرات الأداء

- نسبة التزويد:

تقوم نسبة التزويد بقياس تغطية الساكنة لمجال عمل الفاعل المكلّف بالتوزيع.

وفي سنة 2013، بلغ متوسط نسبة التزويد، التي سجلتها الوكالات والشركات المفوض إليها، المستويات التالية:

- 98.2 في المائة بالنسبة للكهرباء، مقابل 97.7 في المائة المسجلة سنة 2012، و95.9 المسجلة سنة 2009؛
- 95.1 في المائة بالنسبة للماء، مقابل 94.2 في المائة سنة 2012 و89.8 في المائة سنة 2009؛

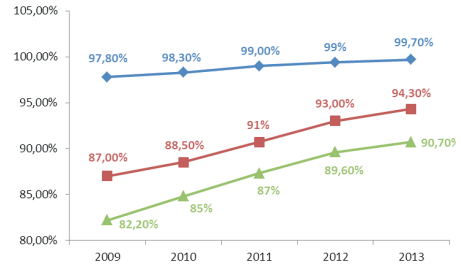
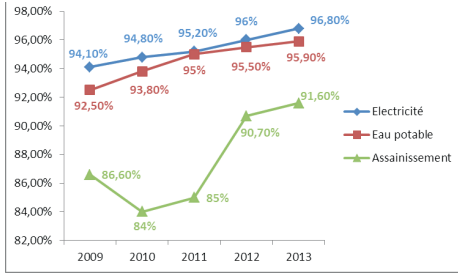
- 91.2 في المائة بالنسبة للتطهير السائل، مقابل 90.2 في المائة سنة 2012 و 84.4 في المائة سنة 2009.

وفيما يلي رسم مبياني للتطور بحسب طبيعة النشاط، يبرز متوسط نسب الربط بالتطهير السائل وتوزيع الماء والكهرباء المسجلة خلال الفترة 2009-2013 من طرف الوكالات المستقلة والشركات المفوض إليها.

الشكل 12: الوكالات المستقلة

الشكل 11: التدابير المفوضة

متوسط نسب التزويد



• مردودية الشبكات

في سنة 2013، بلغ متوسط مردودية الشبكات (نسبة الموارد المُشْتَرَاة / الموارد المَبِيعَة؛ بالنسبة المائوية) من الماء والشروب والطاقة الكهربائية التي حققتها الوكالات المستقلة والشركات المفوض إليها ما يلي:

- بالنسبة للوكالات المستقلة؛

- 94 في المائة من الكهرباء مقابل 93.8 في المائة المسجلة سنة 2012 و 93.2 في المائة سنة 2009؛
- 68.1 في المائة من الماء والشروب مقابل 70.1 في المائة سنة 2012 و 68.2 في المائة سنة 2009

- بالنسبة للشركات المفوض إليها :

- 92.6 في المائة من الكهرباء المسجلة سنة 2012 و92.9 في المائة سنة 2009؛
- 78.1 في المائة من الماء الشروب مقابل 77.7 في المائة المسجلة سنة 2012 و76.4 في المائة سنة 2009.

2. قطاع النقل العمومي الحضري

أ. تشخيص القطاع

يشكّل النقل العمومي الحضري للمسافرين رهاناً اقتصادياً واجتماعياً وبيئياً رئيسياً، بالنظر إلى الدور الحاسم الذي يلعبه في حركة الساكنة، وتحسين إطارها المعيشي، وكذا في التنافسية الترابية وجاذبية الاستثمار. ويُعتبر النقل الحضري، على مستوى الاقتصاد الحضري، وبِحُكم آثاره الاقتصادية والاجتماعية، رافعة للنمو والتنمية المستدامة.

وتقتصر الخدمات العمومية للنقل الحضري، اليوم، على الشركات الخاصة فقط، التي بلغ عددها 37 في تمّ سنة 2013، باستثناء مدينة آسفي التي تعتمد على خدمات وكالة حضرية، وكذا تجمّعات الرباط - سلا - تمارة والمراكز المحيطة التي حلّت فيها شركة عمومية محلية مكان شركة خاصة.

ولذلك، ينبغي التمييز بين ثلاثة أشكال من التدبير:

■ **الوكالة المستقلة للنقل الحضري بأسفي**، وهي مؤسسة عمومية جماعية ذات صبغة صناعية وتجارية، وتتوفر على الشخصية المعنوية والاستقلالية المالية. في حين أنّ جميع وكالات النقل العمومي السبع، بكلّ من طنجة (الوكالة المستقلة للنقل الحضري بطنجة)، مراكش (الوكالة المستقلة للنقل الحضري بمراكش)، الدار البيضاء (الوكالة المستقلة للنقل الحضري بالدار البيضاء)، مكناس (الوكالة المستقلة للنقل الحضري بمكناس)، الرباط (الوكالة المستقلة للنقل الحضري بالرباط - سلا)، أكادير (الوكالة المستقلة للنقل الحضري بأكادير)، وفاس (الوكالة المستقلة للنقل الحضري بفاس)، قد أوقفت نشاطها، واستطاع تدخّل الشركات الخاصة المفوض إليها سدّ الخصاص الذي خلفه هذا التوقّف، وبالتالي حافظت على استمرارية المرفق؛

■ **36 فاعلاً خاصاً للنقل العمومي** يعملون داخل 33 مدينة في بلادنا (حافلات المدينة- الدار البيضاء؛ ستارو- الرباط؛ ألزا سيتي- مراكش؛ حافلات الكرامة- خنيفرة؛ حافلات الكرامة- القنيطرة؛ حافلات النقل الممتاز- ابن سليمان؛ حافلات الكرامة- بني ملال؛ شركة فيتاليس للنقل- تطوان؛ ألزا سيتي- طنجة؛ النقل الممتاز- الرشيدية؛ إكينوكس- الجديدة؛ حافلات الكرامة- العيون؛

حافلات فوغال- جرسيف والسعيدية؛ نقل المدينة بفاس- فاس؛ حافلات الكرامة- تارودانت؛ شركة ITM - بني ملال؛ حافلات فوغال- بركان، تازة؛ حافلات نزار- برشيد؛ حافلات ليما- الصويرة؛ حافلات سهل الصحراء- كلميم؛ حافلان الحسيمة- الحسيمة؛ حافلات سيترين- جرادة؛ مجموعة ألزا- مراكش؛ حافلات STVAM - مراكش، الحوز، شيشاوة؛ حافلات سيبي- مكناس؛ حافلات الناظور وشركة نقل الناظور- الناظور؛ حافلان النور وحافلات الشرق- وجدة؛ حافلات طاي بيس- سطات؛ حافلات إكسبريس وحافلات سريع باني بالجنوب- طاطا).

ب. مجال التدبير المَفُوض للنقل العمومي الحضري: أرقام أساسية وتطورات لأبرز المؤشرات

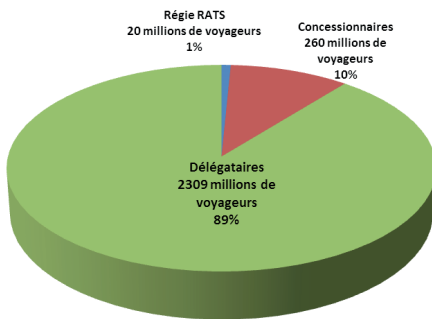
أرقام أساسية

بلغ عدد عقود التدبير المَفُوض بالنسبة للنقل الحضري بالحافلات، التي هي في طور التنفيذ، 40 عقداً، منها 17 عقداً أُبرِمَ منذُ سنة 2006، وتشملُ 260 جماعة. وقد حققت الشركات المَفُوض إليها في هذا القطاع رقم معاملاتٍ بلغَ 1790 مليون درهم، وشغلت 12 950 شخص في سنة 2013. كما التزمت بتحقيق استثمارات قدرها 5 680 مليون درهم منذ بداية العمل بعقد التدبير المَفُوض إلى سنة 2013.

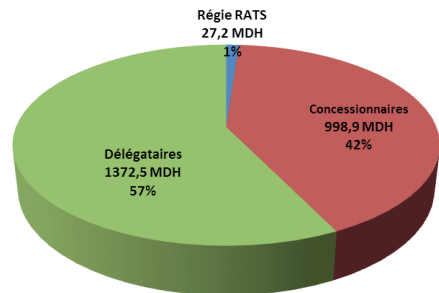
وتتجلى أبرز المؤشرات التي سجّلها مَنعشُو النقل العمومي الحضري، سنة 2013، من حيث أرقام المعاملات وعدد المستخدمين وأسطول الحافلات وعدد المسافرين كما يلي:

رقم المعاملات (بمليون الدرهم)	عدد المسافرين (بالملايين)	عدد المستخدمين	أسطول الحافلات	
27,2	20	212	50	الوكالة المستقلة لنقل الحضري لأسقي
1372,5	2309	10932	2211	17 مفوضاً إليه
998,9	260	1825	778	19 أصحاب الامتياز
2398,6	2589	12 968	3039	المجموع

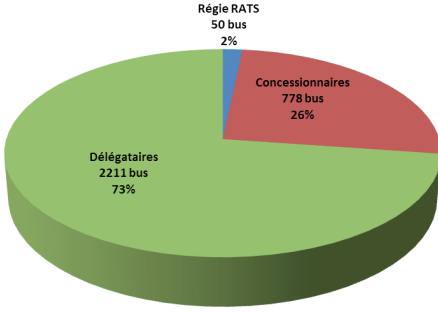
الشكل 13: المسافرون



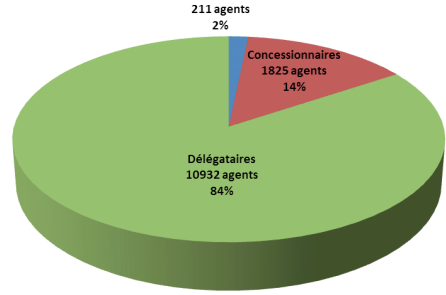
الشكل 12: رقم المعاملات



الشكل 15: أسطول الحافلات



الشكل 14: عدد المستخدمين



3. مرفق التنظيف

أ. تشخيص القطاع

في سياقٍ تتزايد فيه وتيرة التوسع العمراني، استطاع التدبير المفوض لمرفق التنظيف تحقيق طفرة كبيرة خلال العقد الماضي. وعليه، فإن مرافق التنظيف يتم تديرها إما بكيفية مباشرة على يد البلديات أو مجموعة من البلديات، أو تفويضها إلى مقاولات أو مجموعة من المقاولات الخاصة. وقد سجلت صيغة التدبير المفوض لمرافق جمع النفايات المنزلية على مستوى المناطق الحضرية، في يونيو 2014، حصة 80 في المائة، بينما سجل التدبير المباشر 20 في المائة من المجموع.

وقد مكنت العقود المبرمة منذ سنة 2006، عبر تدخل المفوض إليهم الخواص، من تقديم خدمات في مجال جمع النفايات والتنظيف وتدبير المطارح العمومية لمعظم ساكنة المراكز الحضرية.

مرفق جمع النفايات والتنظيف- أرقام أساسية

في سنة 2013، شملَ التدبير المَفوَّض لمرفق جَمْع النفايات والتنظيف 147 بلدية، مقابل 109 في سنة 2012. وقد انتقلَ عدد العقود المُبرَمة من 33 عقداً قبل 2006 إلى 101 عقد سنة 2013. ويتولَّى التدبير المَفوَّض 15 مَفوَّضاً إليه برقم معاملات بلغَ 2 218 مليون درهم، وتشغيل 15 000 مستخدماً سنة 2013. كما انتقلت الاستثمارات المنجزة إلى 3 033 مليون درهم منذ بداية العمل بعقود التدبير المَفوَّض إلى حدود 2013. وقد استفادَ من خدمات الشركات الخاصة حوالي 74 في المائة من ساكنة المناطق الحضرية، أو ما يناهز 13.5 مليون شخص في سنة 2013 مقابل 8.5 ملايين في سنة 2006.

التدبير المَفوَّض للمطارح العمومية- أرقام أساسية

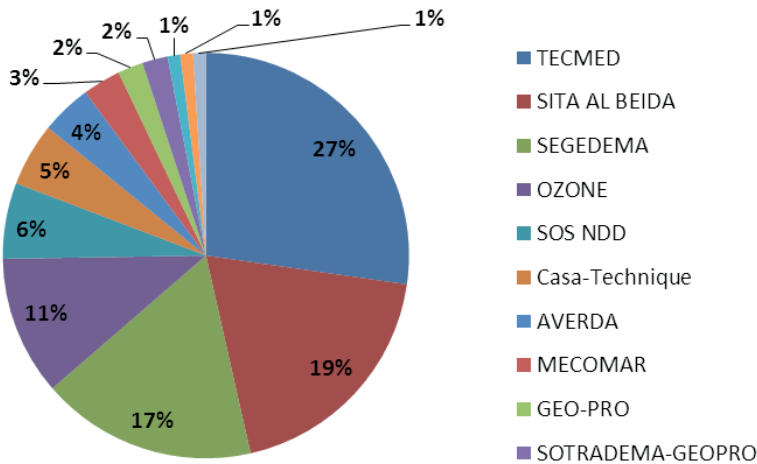
في سنة 2013، شملَ التدبير المَفوَّض للمطارح العمومية المُراقَبة 66 بلدية، منها 58 أبرمت عقوداً بعد دخول القانون رقم 54-05 حيِّز التنفيذ. وقد ارتفع عدد العقود المعمول بها حالياً إلى 15 عقداً، منها 5 تمَّ إبرامها قبل سنة 2006. ويتولى التدبير المَفوَّض لهذا المرفق 12 مَفوَّضاً إليهم، برقم معاملات بلغَ 268 مليون درهم، وتشغيل 150 مستخدماً رسمياً سنة 2013، تُضاف إليهم العديد من مناصب الشغل المباشرة وغير المباشرة. كما انتقلت الاستثمارات المنجزة إلى 1 184 مليون درهم منذ بداية العمل بعقود التدبير المَفوَّض إلى حدود 2013. وقد استفادَ من خدمات الشركات الخاصة أكثر من 11 مليون شخص في سنة 2013 مقابل 2.9 في سنة 2006.

ب. مجال التدبير المَفوض لمرفق التنظيف: أرقام أساسية وتطور لأبرز المؤشرات

• مرفق جمع النفايات والتنظيف

في سنة 2013، تولّى تدبير النفايات الصلبة، في جزء كبير منها، أربع مجموعات تملك 76 في المائة من حصّة السوق، منها 27 في المائة لشركة تكميد المغرب، و 19 في المائة لشركة سيطا البيضا، و 17 في المائة لشركة سيجيديما، و 11 في المائة لشركة أوزون، أما التدبير الباقي فيقوم به 10 مَفوض إليهم آخرون.

الشكل 16: توزيع رقم معاملات المَفوض إليهم بالنسبة لجمع النفايات وتدوير النفايات



يمكن إجمالاً أبرز المؤشرات التي سجّلها، سنة 2013، متعهدو مرفق الجمع والتنظيف، فيما يخص العقود المبرمة قبل سنة 2006 وبعدها، والعقود سارية المفعول كما يلي:

مؤشرات تتعلق بمرفق جمع النفايات والتنظيف برسم 2013

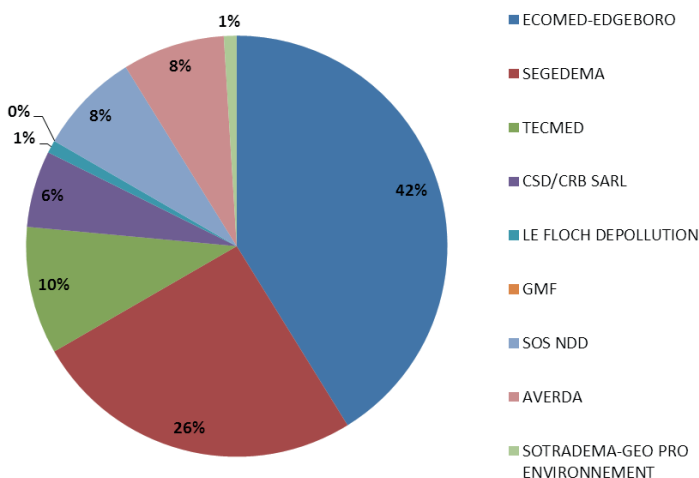
العقود المعمول بها	العقود المبرمة بعد 2006	العقود المبرمة قبل 2006			تعيين
		المجموع	سارية المفعول	منتهية	
101	100	33	1	32	عدد العقود
15	14	11	1	10	عدد المفوض اليهم
147	146	30	1	29	عدد الجماعات
14 939	14 788	7815	151	7664	عدد المستخدمين
2184	2170	863	14	849	الاستثمارات (مليون درهم)
2218	2210	870	8	862	رقم المعاملات السنوي (مليون درهم)
13,5	13	8,5	0,5	8	السكان المستفيدة من الخدمات (بالملايين)

• مرفق المطارح العمومية

عرفت مطارح النفايات تطوُّراً لا يُستهان به حيث تضاعف عددها ثلاث مرّات، منتقلاً من 11 في المائة، سنة 2007، إلى 32 في المائة سنة 2013، وهي تستوعب 1.69 مليون طنّ.

ويتولّى مهمة تدبير المطارح العمومية المراقبة، كما يتبيّن من الشكل أسفله، خمس مجموعات تحتكّر 94 في المائة من حصص السّوق.

الشكل 17: توزيع رقم معاملات المَفوض إليهم الخواص العاملين في مرفق المطارح العمومية



أبرز المؤشرات المسجلة سنة 2013 المتعلقة بتدبير المطارح العمومية، من حيث العقود المبرمة قبل وبعد سنة 2006، والعقود المعمول بها، تتجلى كما يلي:

مؤشرات تتعلق بالمطارح العمومية 2013

العقود المعمول بها	العقود المبرمة بعد 2006	العقود المبرمة قبل 2006			تعيين
		المجموع	سارية المفعول	منتهية	
15	10	8	5	3	عدد العقود
12	7	8	5	3	عدد المَفوض إليهم
66	58	37	8	29	عدد الجماعات
150	100	80	50	30	عدد المستخدمين
1151,1	897,5	286,1	253,6	32,5	الاستثمارات (مليون درهم)
268	226	55	42	13,2	رقم المعاملات السنوي (مليون درهم)
11,3	9,2	2,9	2,1	0,8	الساكنة المستفيدة من خدمات المرفق (بالملايين)

ج. تركيب للتشخيص العام وأهم الدروس التي يتعين استخلاصها

من حيث المقاربة المعتمدة، تجدر الإشارة إلى أهمية إنجاز تحليل مقارن لمختلف أشكال التدبير المفوض للمرافق العمومية - التدبير المباشر، التدبير بالوكالة، إسناد التدبير إلى مؤسسة عمومية، التدبير المفوض- مع الاعتماد، على وجه الخصوص، ضمن معايير التحليل على الجوانب التالية:

- الولوج الشامل والمنصف؛
- جودة الخدمة المقدمة للمواطن.
- تكلفة الخدمة؛
- في الولوج إلى المرفق والتسعيرة المطبقة؛
- الاستثمارات المنجزة والمتوقعة (نفقات الاستثمار والاستغلال بحسب عدد الزبناء).

وبخصوص التدبير المفوض، يتعين الإشارة إلى أن التوسع العمراني القوي في المغرب قد صاحبه تزايد للحاجيات على مستوى البنيات التحتية، والتجهيزات الجماعية، والمرافق العمومية الأساسية. وقد ساهم تفويض المرفق العمومي، باعتباره صيغة من صيغ التدبير، ولا سيما طيلة العقد الماضي، في إحراز تقدم على مستوى تجهيز البنيات التحتية، وتطوير الاستثمارات، وتحسين جودة الخدمات المقدمة للمواطن- المرتفق.

وبكل تأكيد، فقد مكنت هذه الصيغة التدييرية من إضفاء الطابع المهني على القطاعات التي شهدت إبرام عقود للتدبير المفوض، وأدت إلى صعود قطاع خاص أكثر ديناميية، وأكثر فعالية، ويجذب الفاعلين الدوليين. غير أن هذا النموذج يعاني، من جهة، من أوجه قصور هامة، تتعلق باختلالات ونقائص من طرف الشركات المفوض إليها في تنفيذ العقود، ولا سيما بسبب عدم احترام دفتر التحملات. وبالفعل، فإن المفوض إليهم لا يحترمون التزاماتهم، بكيفية التقائية، في مجال إنجاز الاستثمارات، مثلما لا يحترمون تماماً واجباتهم المتمثلة في توفير مرفق عمومي جيد للمرتفقين، كما هو تنص عليه، منذ البداية، العقود المبرمة.

كما تجدر الإشارة إلى وجود بعض الاختلالات ذات صلة بتدبير صناديق الأشغال في مجال التوزيع، على وجه الخصوص، والتي تتجلى في استعمال هذه الصناديق لأغراض لا تتناسب مع الهدف منها. ومن بين هذه الاختلالات أن المساهمات التي تقوم بتحصيلها الشركات المفوض إليها، لا تودع كلها في صندوق الأشغال دائماً؛ علاوة على أن إيداع الأموال غالباً ما يتم بنوع من التأخير بالمقارنة مع الأجل التعاقدية. كما أن المفوض إليهم لا يودعون، في صندوق الأشغال، بعض المداخل المستحقة للسلطة المفوضة (واجب المساهمة، واقتطاعات التقاعد، الخ) وبالتالي، يتم الإنقاص من التعويض المالي للمفوض، عن

طريق الدفع المتقطع من طرف المَفوض إليه لمنتجات الاستثمار النقدية الفائضة المنصوص عليها في العقود. ولذلك، فقد كانت هذه الصناديق تُوظف، في بعض الأحيان، لأداء متأخرات أنظمة المعاشات أو لتغطية تكاليف المصلحة الدائمة للمراقبة. وفي الأخير، فإن المَفوض إليه يقوم بنفقات أو اقتطاعات من هذه الحسابات دون الحصول على الموافقة القبليّة من السّلطة المَفوضة، خلافاً لما تنصّ عليه بُود التعاقد.

علاوةً على ذلك، هناك العديد من العوائق التي ينبغي الإشارة إليها على مستوى آليات التنظيم والمراقبة وتتبع التدبير المَفوض للمرافق العمومية المحلية.

في هذا الصدد، يلزم الوقوف عند عددٍ لا يُستهانُ به من تنازع المصالح، والمتصلة أساساً بظاهرة الشركات التابعة، والإدماج العمودي لبعض الأنشطة من طرف الشركات المَفوض إليها التي تلجأ إلى خدمات التعاقد من الباطن تقدمها شركات تنسب إليها.

وعلى صعيدٍ آخر، فإن لجنة التتبع، التي أُنشئت للسهر على تتبع عقود التدبير المَفوض، وكذا العلاقة بين المَفوض إليه والمَفوض، المرتبطة بتنفيذ هذه العقود، تحولت إلى لجنة ضعيفة. ذلك أنها لم تمارس بعض الصلاحيات المخولة لها على الوجه الأكمل، ولا سيما ما يتعلق بفحص مشاريع الطلبات والعقود والاتفاقيات التي يتعين توقيعها، بصورة مباشرة أو غير مباشرة، مع المجموعة التي تراقب الشركة المَفوض إليها. وفضلاً عن ذلك، فإن القرارات المتخذة تستند، في غالب الأحيان، إلى المُعطيات التي تقدمها الشركات المَفوض إليها، دون أن تتجشم عناء التأكد من صحتها، سواء تعلق الأمر بالاستثمارات أو بالميزانيات أو بالمراجعات أو التعديلات التعريفية.

إضافةً إلى هذا، لا تتوفر مصالح المراقبة، التي يُحدثها المَفوض، على الموارد البشرية والمادية اللازمة التي تسمح لها بأداء دورها على الوجه الأكمل. كما أنّ المصلحة الدائمة للمراقبة، التي تتولى مهام المراقبة الاقتصادية والمالية والتقنية، وتدبير المرافق المَفوضة الموكولة إليها من طرف السلطة المَفوضة ولحسابها، ليست مستقلة الاستقلال التام عن المَفوض إليه. فهذا الأخير يضمن عمل أعضاء مصلحة المراقبة، كما يقرر في طبيعة مواردها البشرية من حيث العدد والوسائل. علاوة على أنّ المَفوض لا يقوم بعمليات المراقبة في عين المكان، بقدر ما يكتفي بالأطلاع على الوثائق بناءً على المعلومات التي يقدمها المَفوض إليه.

وفي غالب الأحيان، يشكك المَفوض إليه في الملاحظات والآراء التي يقدمها المفتحصون الخارجيون، الأمر الذي يجعل التوصيات الناتجة عنها غير قابلة للتطبيق. ومن الناحية العملية، يلجأ الطرفان المتعاقدان إلى لجنة خاصة لمعالجة نتائج «الافتحاصات المتنازع بشأنها»، مما يؤدي إلى مفاوضات طويلة الأمد لا نهاية لها.

أما مراجعات العقود، التي من المفروض أن تتم على الأقل كل خمس سنوات، فإنها تتحوّل إلى مراجعات تتم بعد كل عشر سنوات أو أكثر، الأمر الذي يهدد التوازن المالي والاقتصادي للتدبير المفوض.

إنّ هذه الاختلالات، تُضاف إليها طبيعة التغطية الإعلامية لبعض الأحداث اليومية، لم تخلق جوًا من الثقة حول ممارسة التدبير المفوض في المغرب، إن بين الشركاء المؤسّساتيين وشركاء القطاع الخاص، الذين من المفترض أن يكونوا شركاء على المدى الطويل، أو إزاء المواطنين المرتفقين. وينبغي التذكير، في هذا الصدد، بأن نموذج التدبير المفوض في المغرب يوجد اليوم في صلب الجدال اليومي الذي يعيش على إيقاع احتجاجات المواطنين في كل من الدار البيضاء، أولاً، ثم مراكش وطنجة مؤخرًا. يضاف إلى ذلك ارتفاع أسعار الماء والكهرباء على الصعيد الوطني الذي قرّره الحكومة في صيف 2014. وقد صاحب هذا التعديل التعريفي الانتقال من الفوترة التدريجية (باحتراب الأشرط وفق لجدول أداء معيّن) إلى الفوترة الانتقائية (احتساب مجموع الاستهلاك الشهري بسعر الشطر الذي يتواجد فيه مستوى الاستهلاك)، مما يؤدي إلى ارتفاع مبالغ الفواتير التي لا تتحمّلها الأسر الضعيفة، ولا سيّما تلك التي تقتسم نفس العداد الجماعي.

الإطار 5: المقتضيات التعريفية الجديدة - أهم التعديلات

دخل النظام الجديد المتعلق بأشطر استهلاك الكهرباء والماء الشروب والتطهير السائل، حيز التنفيذ منذ 1 غشت 2014 على المستوى الوطني وفقا لبنود البرنامج التعاقدى المُبرم بين الحكومة وبين المكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب (ONEE). ويتضمن هذا البرنامج التعاقدى الذي يغطّي الفترة ما بين 2014-2017، سلسلة من الإجراءات والتدابير اللازمة لتحسين الوضعية المالية، ويعتمد مقتضيات جديدة لتسعيرة الكهرباء والماء و التطهير السائل. وللتذكير، فإنّ هذا البرنامج التعاقدى يشتمل على ثلاثة محاور: تدابير داخلية تخصّ المكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب، وتدابير تتعلق بمُصاحبة الدولة، وأخيرا إعادة الهيكلة التعريفية. وتقوم هذه المراجعة التعريفية بنطوي على الانتقال من الفوترة التدريجية إلى الفوترة الانتقائية التي تقوم، بعد الشطرين 1 و2، على احتساب مجموع الاستهلاك الشهري بسعر الشطر الذي يتواجد فيه مستوى الاستهلاك.

وقد أدّت هذه الوضعية إلى حالة من الاستياء العام عبّر عنها المواطنون-المرتفقون، وذلك بسبب عدم فهمهم للفوترة الجديدة التي عرفت ارتفاعاً ملحوظاً. الأمر الذي ساهم في تغذية الشعور بالحيّف بسبب الآثار الناجمة عن العتبة على وجه الخصوص.

كما تجدر الإشارة أيضا إلى أنّ هناك زيادات أخرى مرتقبة في أسعار الكهرباء والماء الشروب والتطهير السائل في يناير 2016 ويناير 2017.

ويزيد من حدّة هذه الاختلالات، من جهة، غياب المعلومات، وتحسيس الرأي العام، وعدم وضوح العناصر التي تبرّر وضعها، ومن جهة أخرى، غياب الطرق اللجوء الممكنة بالنسبة للمرتفقين. تؤكّد أوجه القصور هذه الثغرات الموجودة على مستوى سلسلة قيادة التدبير المَفوض، علاوة على غياب التدابير الكفيلة بمُصاحبة التّعديلات الهيكلية (تحويل العدّادات الجماعية إلى عدّادات فردية على سبيل المثال). ومن ثمّ، يَعدو من الضروريّ تحسين الولوج إلى المعلومة، وربط التحوّلات الكبرى بتدابير المُصاحبة. وبالتالي، سيكونُ الفاعلون مجبرين على نشر المؤشرات المتعلقة بأنشطتهم، من حيث خلق فرص الشغل، وتحسين الكفاءات، والآثار الاقتصادية المتولّدة، والمسؤولية الاجتماعية الخ.

وفي مستوى آخر، فإنّ نموذج التدبير المَفوض يعاني من قصور كبير على صعيد التخطيط والتعبير عن الحاجيات من طرف السلطات المَفوضة، كما يُعاني من غياب إطار قانوني موحد، وواضح، وموجّه نحو الحاجيات الأساسية لبلادنا، يسمح بالإعداد للمستقبل، وضمان قيادة وحكمة تفويض المرفق العمومي.

هذا القصور على مستوى التخطيط يوجد، بصفة أساسية، خلال مرحلة إعداد العقد، ويؤدي إلى انعدام الفعالية على مستوى تتبع ومراقبة العقود، ولا سيما بسبب غياب مرصد مستقل مكلف بمهام الخبرة والتتبع والتنفيذ.

ويُضاف إلى هذا القصور في التعبير عن الحاجيات نقص طبغ الجماعة الترابية التي لا تتوفر على ما يكفي من الكفاءات المؤهلة القادرة على تطبيق الالتزامات الواردة في عقد التدبير المفوض، وخاصة على صعيد مهام التتبع والتنفيذ والمراقبة، أمام المقاولات المفوض إليها، القوية بخبراتها ومهاراتها.

ثم إن التدبير المفوض يعاني كذلك من مظاهر قصور كبيرة على مستوى التماسك والإدماج الجهوي، بما أن منظور تطوير هذا النموذج كان محلياً في المقام الأول، ولم يأخذ في الاعتبار، بصورة كافية، البعد المتعلق بالعلاقة بين الجماعات، بل ولا حتى البعد الجهوي الذي يأخذ شكل مجموعات كتل.

وفضلاً عن ذلك، فإن تدخل السلطات الوصية ذات الصلة، ولا سيما في إبرام وتنفيذ ومراقبة العقد، ليس موحداً، وبصفة عامة يتم التعامل مع كل حالة على حدة. لذلك ينبغي تحديد دور هذه السلطات الوصية بكيفية أفضل، كما هو الشأن بالنسبة لدور المصلحة الدائمة للمراقبة ولجنة التتبع.

إن السلطات المفوضة، فضلاً عن الممارسة المحدودة لصلاحياتها المؤسساتية والتعاقدية، لا تحترم دائماً التزاماتها، ولا سيما على مستوى آجال تسديد ديونها، وتعبئة العقار اللازم لتحقيق الاستثمارات.

وعلى صعيد آخر، فإن النموذج الاقتصادي لتفويض المرفق العمومي للماء والكهرباء تؤثر فيه العلاقة الداخلية التي تربط استهلاك المورد بالأرباح التي يحققها المفوض إليهم، وتحجب الجانب المتعلق باستدامة المورد. من هنا، إذن، يصبح من الضروري بالنسبة للسلطة المفوضة، جعل التدبير المفوض رافعة للتحكم في المورد، وذلك بالاستفادة من التكنولوجيات التي يستقدمها المفوض إليهم للتحكم في الطلب.

إن المحدودية التي تطبع هذا النموذج التديري تشكل عائقاً في وجه إقامة ممارسة للتدبير المفوض باعتباره شكلاً متواصلاً ومستداماً، قادراً على الاستجابة للانتظارات المشروعة للمواطنين المرتفقين من حيث الرفاه والتضامن والإنصاف والعدالة الاجتماعية. وقد باتت الظروف ملحة أكثر من أي وقت مضى لتحقيق التماسك والسلم الاجتماعيين.

واستناداً إلى ذلك، فإن هناك انشغالات مرتبطة بممارسة تفويض المرافق العمومية في المغرب لا تزال قائمة وتثير تساؤلات على عدة أصعدة:

■ من الزاوية الاستراتيجية، يثير التدبير المفوض، باعتبارها شكلاً من أشكال التدبير مسألة الدور المنوط بالدولة، وبممارسة وظائفها السيادية، ولا سيما فيما يخص الخدمات الاجتماعية، وكذا دور الجماعات المحلية بقدرات من نفس الطبيعة. وفي بعض الأحيان، يتم النظر إلى

هذه الممارسة باعتبارها حَوْصصة وتحللاً للسلطة العمومية من مسؤولياتها، وبالتالي باعتبارها حَوْصصةً مقنَّعةً.

ومن ثمَّ، يُطرح مشكل المخاطر الاجتماعية، مع ما يُصاحبه من تخوُّف متعلق باحترام ولوج جميع المواطنين إلى الخدمات العامة الأساسية.

إنَّ كَوْن تطبيق القانون رقم 05-54، الذي ينظم ممارسة التدبير المَفوض، ما يزال متوقِّفاً على اعتماد أحكام تكميلية في شكل نصوص تنظيمية، فإنَّ ذلك يبقى على الغموض والالتباس من حيث الأهداف من وراء الإطار التنظيمي والتشريعي.

■ من الزاوية المؤسسية، تُطرح مسألة الهيئات التي من شأنها تقييم عقود التدبير المَفوض، والتي تمكّن من التنظيم والمراقبة طيلة مراحل إنجاز المشروع، بدءاً من الإعداد له إلى إطلاقه وعند تنفيذه.

■ من الزاوية الإجرائية، لا تساعد الصعوبات التي تتطوي عليها بعض عقود التفويض ووسائل الإعلام على طمأنة الرأي العام حول إيجابيات ومزايا الشراكات بين القطاعين العام والخاص. وفي الواقع، فإنَّ منظور المواطنين غير واضح بشأن مفهوم التدبير المَفوض، وكذا بشأن تطوُّر الإطار المتعلق بالتعريف.

ومن جهة أخرى، تجدر الإشارة إلى المشاركة الضعيفة للقطاع الخاص الوطني، مع ما يُصاحب ذلك من ممارسة وطنية للتدبير المَفوض يهيمن عليها الحضور القوي للمجموعات الدولية الخاصة، بحكم أنَّ القطاع يعرف كثافة احتكارية. والواقع، فإنه خارج الوكالات، لا يضمن اللجوء إلى فتح إطار جديد للاستثمارات المحتملة، بالنسبة للمقاولات الوطنية، حضورها في هذا النوع من العقود، والتي غالباً ما تجذب مجموعات أجنبية كبيرة جد تنافسية.

لقد سعت توصيات المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي إلى التفاعل، ما أمكن، مع هذه الانشغالات المشروعة التي يعبرُ عنها، على وجه الخصوص، المواطنون والفاعلون الاجتماعيون، عبر اقتراح الوسائل الكفيلة بضمان مساهمة المجتمع المدني والقطاع الخاص في عملية التعاقد والتقييم، وكذا بتحسين الولوج إلى المعلومة، وبالتالي وضوح الرؤية والتصوُّر العام للتدبير المَفوض. ولا بدَّ من الإشارة إلى أنَّ تحليل المجلس ينصبُّ على العقود المتعلقة بتفويض المرفق العمومي باعتبارها صيغة للتدبير بالنسبة للمجماعات المحلية، وباعتبارها ممارسة موجودة من قبل في المغرب، وتنتج نحو الانتشار والتزايد. إلا أنَّ هذه الممارسة ينبغي أن تبقى، مع ذلك، متحكِّماً فيها. ذلك أنَّ عقود التدبير المَفوض يمكن أن تكون مفيدة وفعالة، بكل تأكيد، لكن في ظروف معينة وضمن شروط خاصة.

١٧. أبرز الدروس المُستخلَصة من المقارنات الدولية المتعلقة بتجارب التدبير المَفُوض

في فرنسا: تقليد قوي في مجال تدخل القطاع الخاص في تدبير المرافق العمومية المحلية

لفرنسا تقليد طويل في مجال التفويض، وقد أصبحت تمثل أحد الأسواق الرائدة في العالم من حيث المشاريع ذات التدبير المَفُوض. ويشكل تفويض المرافق العمومية في فرنسا وسيلة بموجبها تمنح الجماعات العمومية إلى طرف آخر، غالباً ما يكون منتبهاً إلى القطاع الخاص، تنفيذ خدمة عمومية. وقد أدى الاستحسان الذي حظي به هذا النوع من التدبير المَفُوض، والتوازنات القانونية والسياسية والاقتصادية التي يقوم عليها، إلى ظهور ما يمكن أن يُطلق عليه «النموذج الفرنسي للتدبير المَفُوض». ومما يزيد في أهميته مفهوم «النموذج» هو أنّ هذه العملية باتت تعرف انتشاراً واسعاً على الصعيد العالمي، تدعمها خبرات المقاولات الفرنسية ذات الإشعاع الدولي اليوم.

في هذا السياق، يستعمل قانون 6 فبراير 1992، المتعلق بالإدارة الترابية للجمهورية، للمرة الأولى، عبارة «عقد تفويض المرفق العمومي»، الذي يحدد شروط مسطرة إبرام هذه العقود. وبصدور قانون ميشال سابان، الذي أبرز بشكل واضح، سنة 1993، النظام القانوني المتعلق بتفويض المرفق العمومي، سيكون هذا التطور التشريعي قد بلغ درجة اكتماله. ويُغطي هذا النص التشريعي الجماعات المحلية والدولة والمؤسسات العمومية، باشتماله على نظام قانوني كامل وشامل يعتبر تفويض المرفق العمومي «عقدًا يمنح بموجب شخص مخصص معنوي يتمتع بالحق العام تدبير مرفق عمومي يتحمل مسؤوليته إلى مفوض إليه عام أو خاص، يرتبط أجره أساساً بنتيجة استغلال المرفق»². وبالتالي، فإن هذا التدبير يتخذ عدة أشكال (عقود الامتياز، عقود الإيجار، الوكالة)، مستوحاة من الامتياز وتستهملها الجماعات العمومية الفرنسية منذ فترة طويلة.

غير أنّ نموذج تفويض المرفق العمومي، القديم والدينامي، أصبح يعرف نوعاً من الضعف. ذلك أن قانون سابان الذي أظهر للوجود، منذ خمس عشرة سنة خلت، النظام القانوني المتعلق بتفويض المرفق العمومي، قد مكن مسطرة منح التفويض من تحقيق شفافية أكبر، فإن مستوى المنافسة ودور المرتفقين في هذا النظام يظلان غير كافيين.

2 - تعريف أدرجه القانون رقم 1168-2001، الصادر في 11 دجنبر 2001، والذي يُسمى قانون «مورسف».

ويبدو أنّ هوية هذا النموذج ذاتها قد أضاعت الكثير من وضوحها. في القانون الداخلي، لم تعرف المعايير التي تمكّن من التمييز ما بين مرفق عموميّ وسوق عمومية الاستقرار اللازم. واليوم، تعتمد التشريعات القانونية على معيارين أثيين، تنافسيين أحياناً، ومتكاملين أحياناً أخرى: معيار موضوع العقد، من جهة (إنجاز مهمة المرفق العمومي، وجود تفويض فعلي) ومعيار المخاطر التي يتحملها الطرف المتعاقد، من جهة أخرى. والحال أنّ المكانة التي تُعطى لمفهوم «المخاطر» تسير نحو انعدام التوازن بالنظر إلى موضوع العقد. يضاف إلى هذه المخاوف انعدام استقرار وتشتت قانون الطلبات العمومية، لم تساهم العقود الكثيرة التي تم وضعها مؤخراً من طرف المشرع في التخفيف منها.

كما تُضاف إلى هذه التطورات، شكوك حول قدرة الجماعات التي تفوّض على إدراك الرهانات القانونية أو الاقتصادية التي ينطوي عليها تفويض الخدمة العمومية، فضلاً عن النقص الحاصل في مجال المراقبة والاستشارة اللتين تقدمهما الدولة.

وتجدر الإشارة إلى أنّ فرنسا تعود اليوم إلى «نقطة البداية»، حيث أنه بعد تحرير القطاع العام، هناك حركة عودة إلى العمل بالتدبير الجماعيّ لمرافق توزيع الماء والكهرباء، كما كان الأمر بالنسبة لمدينة باريس سنة 2010، والتي عادت إلى الإشراف المباشر والحصريّ للتدبير العملي لقطاع الماء من خلال شركة «ماء باريس». ومن بين الانتقادات الأساسية التي تمّ توجيهها إلى صيغة التدبير المفوض السابقة لمرافق تدبير الماء على وجه الخصوص، إضافة إلى الكهرباء: ضعف الاستثمار في البنيات التحتية؛ ارتفاع الأسعار وارتفاع التعريفات؛ المخاطر البيئية؛ السلوكات المناهضة للمنافسة... ومن الملاحظ في فرنسا أنّ أكثر من 50 بلدية قد أنهت العمل بنظام التدبير المفوض لمرافق الماء خاصة خدمات المياه خلال الفترة ما بين عامي 2000 و 2014.

غير أنّ عقود التدبير المفوض للمرافق العمومية، القويّة بفضل ممارسة غنيّة بتجربتها وبوجود إطار قانوني متجدد، قد شجعت على توسّع مجموعات كبيرة، صار البعض منها بمثابة «أبطال وطنيين» (السويس للبيئة، فيوليا للبيئة، فينشي...). لذلك، فإنّ الحكومة الفرنسية تستعد لتحديث الإطار القانوني الحالي، عبر إقامة امتيازات خاصة أو مختلطة بالنسبة للنقل والماء والمرافق الحضرية، على سبيل المثال.

في مصر، إطار تشريعي متكامل تهدده المخاطر السياسية

يعتبر النموذج المصري رائداً في مجال الشراكة بين القطاعين العام والخاص، وهو نموذج يرتكز على نماذج الشراكة الأنجلو- ساكسونية التي تعتمد على توفير البنيات التحتية (المستشفيات، البنية التحتية الخاصة بالنقل، الخ)، وعلى تدبير واستغلال بعض القطاعات (معالجة المياه العادمة الخ).

إلا أنّ الإطار القانوني مُجزأ، بحيث أنّ كلّ قطاع على حدة ينفرد بقانونه الخاص به، وبالتالي لا

يشجع على إعداد مشاريع في صيغة شراكة بين الفاعلين في القطاعين العام والخاص. ولذلك، كانت المفاوضات بشأن هذه العقود تجري بكيفية فردية بحسب تطبيق القانون الخاص بالقطاع المعني.

وفي هذا الإطار، كانت الحاجة ملحة، إذن، إلى توحيد ووضع القوانين المتعلقة بهذا النوع من العقود الخاصة والفريدة، لضمان إنجاز مشاريع كبرى تهمّ البنيات التحتية. وهذا هو السبب الذي جعل الحكومة تطلق، سنة 2006، سياسة على المدى الطويل تُرومُ تشجيع الشراكات بين الفاعلين في القطاعين العام والخاص، وخصوصا فيما يتصل بالبنيات التحتية، وما تلاه من تأسيس هيئة متخصصة هي الوحدة المركزية لمشاركة القطاع الخاص بوزارة المالية (pppcu). وقد تمّ اعتماد قانون خاص بالشراكة بين القطاعية العام والخاص خلال شهر ماي 2010 من طرف مجلس الشعب المصري.

ورغم اعتماد إطار تنظيمي ملائم ومناسب لإبرام العقود بين القطاعين العام والخاص في مصر، فإنّ تطوير أشكال حديثة لهذه العقود هو أمرٌ حديث العهد نسبيا، وما زالت تعاني من بعض نقاط الضعف على مستوى التتبع وتديير الأداء والتمويل المحلي. يُضافُ إلى هذه النقاط بعض التردد الذي يصدرُ عن الشعب المصري الذي يُعتبر تفويض بعض الصلاحيات إلى الخواص شكلاً من أشكال الخوصصة، وبالتالي يعبرُ عن مقاومة ضد التغيير.

وقد كان من المرتقب أن يأخذ جزءٌ من بين 32 مشروعا، الذي سيضمه المخطط الاستراتيجي الحكومي برسم سنوات 2010 - 2014، بمبلغ إجمالي يصل إلى 15.23 مليار دولار، صيغة الشراكة بين القطاعين العام والخاص، تهمّ قطاعات البنيات التحتية الاجتماعية (التعليم والصحة)، والتطهير السائل والنقل، غير أنها تأخرت بسبب الظروف السياسية التي تعرفها مصر.

في كندا: شراكة بين القطاعين العام والخاص متفق بشأنها

عرفت الشراكة بين القطاعين العام والخاص، منذ بداية التسعينيات، انتشاراً واسعاً في كندا. ومع تعاقب السنوات، صارَ هذا الشكل الجديد من أشكال التدبير عنصراً استراتيجياً لتحديث العمل العمومي. وبالفعل، فإنّ الحكومة الفيدرالية الكندية كانت قد اختارت تطبيق مبادئ تدبير القطاع الخاص على الخدمات العمومية، والسماح لآليات السوق بالتأثير على تقديم هذه الخدمات.

وهكذا، فإنه بتوفير مساحة أكبر للقطاع الخاص في تقديم خدمات المرافق العمومية، وإدخال دينامية جديدة للمنافسة بين مقاولات القطاع الخاص، تكونُ كندا قد عملت على توفير مرافق عمومية ذات جودة عالية لمواطنيها.

وُبيّنة مصاحبة هذه الدينامية، أنشئت سنة 1996، هيئة غير هادفة للربح، في شكل معهد يدعو إلى تعزيز الشراكات بين القطاعين العام والخاص باعتبارها صيغة جديدة لتحسين منح المرافق العمومية

في كندا .

في سنة 2000، اعتمدت الجمعية الوطنية قانوناً يتعلق بالشراكات في مجال البنية التحتية الخاصة بالنقل، والتي توطّر، بصفة خاصّة، اللجوء إلى الشراكات مع القطاع الخاص في هذا المجال. وفي سنة 2003، اعتمدت توجّهاً يهدف إلى إنجاز مشاريع استثمارية كبرى في قطاع التربية والتعليم، والصحة، والخدمات الاجتماعية، وكذا على مستوى البنية التحتية داخل الجماعات البلدية. ومن بين هذه المشاريع، على سبيل المثال، مشروع تصميم وبناء واستغلال محطات الطاقة المائية بشراكة بين الجماعات الجهوية والقطاع الخاص. وأخيراً، تمّ اعتماد سياسة إطار، في سنة 2004، تتعلق بتفويض بعض المرافق العمومية إلى شركات خاصة، والتي تقدّم التعريف التالي:

- عقود ذات أمد طويل، وهي عقود تمكّن هيئة عموميّة بواسطتها مقاولّة خاصّة من تصميم وبناء واستغلال مشاريع الإدارة العمومية؛

- عقود إنشاء تقاسم المسؤوليات والمخاطر والأرباح بين شركاء القطاعين العام والخاص، وتحدّد النتائج التي ينبغي تحقيقها من أجل تحسّين الخدمات المقدّمة للمواطنين.

وعلى صعيد آخر، عهدت الحكومة الكندية، منذ سنة 2009، إلى هيئة جديدة مستقلة مهمّة التشجيع على العقود المُبرمة بين القطاعين العام والخاص في البلاد، أدّت إلى إنجاز حواليّ عشرين مشروعاً كندياً - في مجالات النقل ومعالجة المياه العادمة ومعالجة النفايات الصلبة، وإعادة تهيئة الأراضي الصناعية، الخ.

وفي أفق 2024، سترى مشاريع أخرى النور في إطار الصندوق الكندي للأوراش، يبلغ غلافها المالي 53 مليار دولار، بتعاون مع الأقاليم والبلديات.

في إسبانيا: ممارسة تفويض المرفق العمومي متميِّزة بسبب التنظيم الترابي للبلاد

تتوفر إسبانيا على تجربة لها أصلاتها في مجال تفويض المرافق العموميّة، وذلك بحكم التنظيم الترابي للبلاد. وقد اعتمدت بعض المناطق المستقلّة والبلديات الإسبانية تفويض المرافق العموميّة بهدف تسريع وتيرة إنجاز البنية التحتية وتوفير الخدمات العمومية المحلية.

ويُعتبر التفويض صيغة تُستعمل كثيراً في إسبانيا منذ القديم. والقطاعات التي شملها التفويض هي على وجه الخصوص: توزيع الماء والغاز، الترامواي، الإنارة العمومية أو توزيع الطاقة. أمّا الصيغ التديبير المفوض المستعملة فهي: الوكالة الجغرافية والإيجار والشركات المزدوجة أو الشركات المتعددة. وثمة قطاعات أخرى كالصحة أو إدارة السجون يتمّ تدبيرها بالتفويض أيضاً.

إنّ اللجوءَ إلى عقود تفويض المرافق العمومية في إسبانيا، كانَ يتمّ، في مُعظم الأحيان، بمبادرة من الجماعات البلدية بالنسبة للمرافق التي يُعتبر تدبيرها معقداً أو يتطلب استثماراً كبيراً، وليس في إطار مقاربة استراتيجية محددة على المستوى الوطني. وهو الأمر الذي يعمّق ضعف عقود تفويض المرافق العمومية في إسبانيا، ويعود السبب على وجه الخصوص إلى الميزانية المالية الناقصة للمشروع.

في تونس: ممارسة تفويض المرافق العمومي في اتجاه «الامتياز»

منذ ثمانينيات القرن الماضي، شرعت تونس في التخطيط لخصوصية الشركات التابعة للدولة من أجل التغلب على مديونيتها. وقد مرّ برنامج هذه الخصوصية بثلاث مراحل أساسية: مرحلة أولى ما بين سنتي 1987 و1994، تميّزت ببيع الأصول، وهمت أنشطة الخدمات والصيد البحري ومنتجات القطاع الفلاحي. مرحلة ثانية، من 1994 إلى 1997، همت المقاولات المالية السليمة، وعرفت بيع كتل أسهم المراقبة. وأخيراً، فإنّ المرحلة الثالثة، التي بدأت في سنة 1998 لجأت إلى تقنيات أكثر تطوراً اعتمدت على نظام عقود «الامتياز».

لم يكنّ الإطار القانوني والمؤسّساتي التونسي مناسباً لنوعية الشراكات بين القطاعين العام والخاص، إلى حين اعتماد، في سنة 2008، القانون رقم 23-2008، في أبريل 2008، والمتعلق بنظام الامتياز [نظام اللّزمات، بالتعبير التونسي]. وبالتالي، فمن 1998 إلى 2008، تمّ التعامل في عقود الامتياز مع كلّ حالة على حدة، وذلك بالارتكاز على القوانين والمراسيم ودفاتر التّحمّلات والقرارات الوزارية. لذا، أصبح تحديد إطار تنظيمي خاصّ بعقود الامتياز حاجة ضرورية، وذلك، على وجه الخصوص، لضمان المنافسة وشفافية المساطر المتعلقة بهذا النوع من التعاقد.

ينصّ القانون رقم 23-2008 ينص على تقاسم المخاطر بين المفوض والمفوض إليه، ويحدّد الإجراءات المتعلقة باختيار المفوض إليهم. حيث أنّ اختيار هؤلاء لا يتم إلا بعد الدعوة إلى المنافسة: إمّا بعد تنظيم استشارة، أو عن طريق التفاوض المباشر إذا تمّ الإعلان على أن الدعوة إلى المنافسة غير مثمرة، أو في حالة التأكيد لضمان استمرارية المرفق العمومي. وتجدر الإشارة، كذلك، إلى أنّ هذا القانون يسمح للأجانب بالمساهمة بواسطة توريد عملات في رأسمال الشركة موضوع التفويض.

في البرازيل: اهتمام متزايد للفاعلين الدوليين بقطاع الكهرباء

منذ سنة 1995، قامت البرازيل بإصلاح شمل إعادة هيكلة وتحرير مجموع قطاعها الكهربائي. وتُعتبر البرازيل، بحكم وزنها الاقتصاديّ الإقليمي، وحجم سوقها وآفاق نموها، رهانا أساسيا بالنسبة للشركات التي ترغب في تعزيز حضورها على الصعيد الدولي. ويتميز قطاع الكهرباء في البرازيل بالخصائص التالية: ارتفاع الطلب على الماء؛ بعد قاري للبلاد يزيد من تعقيد الشبكات؛ طلب متزايد وتنوع سوسيو-اقتصادي كبير.

قبل إجراء الإصلاحات، كان النظام البرازيلي يقوم على احتكار مؤسسة «إلتروباس» التابعة للدولة الفدرالية، المسؤولة عن التنسيق التقني والمالي للقطاع بأكمله، وعلى تخطيط الاستثمارات طويلة الأمد - حيث أن عمليات الإنتاج والنقل والتوزيع كانت تقوم بها الشركات العمومية التي تملكها «إلتروباس».

في ثمانينيات القرن الماضي، واجه قطاع الكهرباء البرازيلي مشاكل كبيرة، ولا سيّما من الناحية المالية. حيث أنّ تحمّلات الشركات لم تكن تغطيها الأسعار التي كانت الدولة تفرض مستواها. وفي سنة 1995 تمّ الشروع في إصلاح قطاع الكهرباء بالبرازيل، حيثُ انصبَّ على العناصر التالية: خلق وكالة تنظيمية مستقلة؛ تفويض عمليات التوزيع إلى القطاع الخاص لفترة محددة، الأصول بقيت في ملكية القطاع العام؛ خلق إطار تنظيمي وقانوني وتجاري للتدبير المفوض. ويتمثل الهدف العام من ذلك، في النهاية، في اعتماد نموذج لامركزيّ وتنافسيّ لتنظيم القطاع الكهربائي.

وقد عبّرت شركات دولية كبيرة (EDF، والمجموعات الأمريكية الكبرى مثل ENRON، الخ) عن اهتمامها سوق الكهرباء البرازيلي، مع الرغبة في احتلال موقع هامّ داخل قطاع سريع النمو وفي أوج إعادة تنظيمه الصناعي.

في ساحل العاج: مشاركة ناجحة لفاعل اقتصادي أجنبيّ

اختار ساحل العاج نمودجا أصيلاً لتنظيم وتدبير مرافقه الحضرية، حيثُ يتمّ تدبير مرفق الماء منذ 1973، ثمّ الكهرباء منذ 1990 من طرف شركتَيْن من القطاع الخاصّ، تابعتَيْن للشركة الفرنسية SAUR (مجموعة بويغ). وكل واحدة منهما تحتكر قطاعها على الصعيد الوطني. وقد اختار هذا البلد، إذن، أن يضع حدًا للمشاكل التي يعرفها قطاعي الماء والكهرباء عن طريق تفويض مجموع المرافق إلى مجموعة واحدة خاصة، مفضلاً إقامة علاقات خاصة وشراكة مُستدامة. وعلى الرغم من المشاكل والتحديات التي تواجهها بين الحين والآخر، فإنّ التجربة الإيفوارية تقدّم نمودجا للمشاركة الناجحة لفاعل أجنبيّ عرف كيف يأخذ في الاعتبار الخصوصيات المحلية، وكيف يبني علاقات ثقة مع السلطات العمومية.

انطلاقاً من هذه المقارنات الدولية، يتبيّن أنّ الإنجازات التي حقّقها التدبير المفوض تتنوّع وتختلف بحسب السياق التاريخي والتشريعي والاقتصادي لمختلف البلدان المدروسة.

غير أنه بالإمكان الوقوف عند بعض التوجّهات العامة كما يلي:

- معظم البلدان تتوفر على ترسانة تشريعية تتعلق بالتدبير المَفوض؛
- يكون التدبير المَفوض و عقود الشراكة، في غالب الأحيان، موضوعَ نصوص قانونية منفصلة ومعزولة، علاوة على أنّ أشكال التفويض قديمة من الناحية التاريخية؛
- الممارسات الفعلية للتدبير المَفوض تسبق التشريعات القانونية لعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص، التي لا تكون الحاجة إليها إلا عندما تتعدد وأو تتعدّد المشاريع ذات التدبير المَفوض، وبالتالي تتطلب تأطيراً قانونياً؛
- يدرج مجال القانون، عموماً، الجماعات المحلية التي تعتبر في بعض الدول التي قطعتْ أشواطاً كبيرة على مستوى اللاتمرکز أبرز الفاعلين العموميين الذين يلجؤون إلى عقود التدبير المَفوض؛
- تنصبّ عقود الشراكة، في غالب الأحيان، على برامج إنجاز البنيات التحتية الأساسية، لكن هناك قطاعات أخرى معنية بهذه العقود، كقطاع التجهيزات الرقمية للأقاليم، أو المشاريع الشمسية، فضلاً عن المرافق الاجتماعية؛
- حسب معطيات البنك الأوربي للاستثمار، فإنّ معظم الدول شرعت، في البداية، في إبرام عقود التدبير المَفوض في قطاع النقل، لتمتدّ بعد ذلك إلى قطاعات أخرى، وذلك تبعاً للإيجابيات التي تتحقّق على مستوى هذه الطلبات من حيث العلاقة بين الكلفة والنتائج، وللخبرة الحقيقية التي يكتسبها القطاع العام في هذا الشأن؛
- تُعتبر تدابير التقييم القبلي، وكذا التقييم خلال فترة إنجاز المشاريع، وتدابير المراقبة، تدابير موحّدة على الصعيد الدولي. وتستدعي المراقبة والتقييم وضع مؤشرات لقياس الأداء الجيد، وذلك من أجل التأكّد من كوّن الخدمات المُقدّمة تتطابق مع مواصفات العقد. كلّ فاعل اقتصادي خاصّ متعهّد بإنجاز البنيات التحتية أو الخدمات، يجب أن يخضع لنظام الضبط والقياس والمراقبة الدائمة. كما يتعيّن على هذا الفاعل الاقتصادي، المكلف بإنجاز خدمات، أن يثبت فعاليته، ويقدم الحسابات من خلال نظام إيصال المعلومات. ويوصي برنامج الأمم المتحدة للتنمية بأن تجري عملية مراقبة الأداء بالاستناد إلى مجموعة من المؤشرات المحددة بكيفية واضحة. ويتعيّن على الفاعلين الاقتصاديين العمل بانتظام على نشر مؤشرات أساسية لقياس جودة الأداء، واقتراح آليات الاستقصاء في صفوف المرتفقين، ووضع شكايات يسهل تفعيلها. كما ينبغي استشارة المرتفقين

- بشأن الاستثمارات المستقبلية الهامة، عبر تنظيم مننديات عمومية للنقاش، أو تحرّيات في صفوف المُرْتَفِقِينَ. وفضلاً عن ذلك، يمكن للسلطات العمومية وضع أدوات خاصّة بها لتقييم رأي المواطنين، ولا سيّما عن طريق لجان للمرتفقين، أو إنجاز دراسات تتعلق بالسوق.
- تجدر الإشارة إلى أنّ بعض البلدان تعرف عودّة إلى التدبير الجماعيّ لبعض عقودها الكبرى المتعلقة بالتدبير المفوّض، ولا سيّما في مجال التوزيع.

٧. توصيات المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي

من أجل إعادة النظر في نموذج التدبير المَفُوض للمرافق العمومية بالمغرب

استناداً إلى تحليل الوضعية الرّاهنة لممارسة التدبير المَفُوض في المغرب، ووضعية الممارسة المُستفادَة من المقارنات الدولية، أعدّ المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي توصياته، انسجاماً مع المبادئ التي تضمن احترام الحقوق الأساسية للمواطن-المُرْتَفِق، وتحكّم فعليّة المرافق العمومية المَفُوضَة إلى فاعلين من القطاع الخاصّ.

وبالفعل، فإنّ ولوج جميع المواطنين إلى مرافق عمومية ذات مصلحة عامّة جيّدة، وفي المتناول، عبّر مجموع التراب الوطني، عاملٌ أساسيٌّ لتعزيز التماسك الاجتماعي والمجالي، بما في ذلك الحدّ من المعوّقات الناجمة عن الوُلوْجِيّة المحدودة للجهات. كما أنه يعمل على تعزيز الولوج الشمولي والفعلي إلى المرافق ذات المصلحة العامّة، إضافةً إلى تحسّين هذا الوُلوْج، من خلال جميع سياساته.

وفي هذا السّياق، فإنّ المرفق الشموليّ مفهوم أساسيٌّ لضمان الولوج الفعليّ للخدمات الأساسية، لأنّه يضمن حقّ كلّ فردٍ في الولوج إلى بعض الخدمات التي تعتبر أساسية، ويفرض على مقدّمي الخدمات الالتزام بتوفير خدمات محددة بشروط خاصّة، من بينها تغطية ترايبيّة كاملة وبأسعار تكون في مُتناول الجميع. إنّ المرفق الشمولية مفهوم ديناميّ ومرنّ، وقد برهن على كونه صمّام أمانٍ فعّال بالنسبة لأولئك الذين لا يتمكّنون من الولوج إلى الخدمات الأساسية. ويمكن إعادة تحديد هذا المفهوم بكيفية دورية، لكي يتلاءم مع السّياق الاجتماعي والاقتصادي والتكنولوجي.

ولذلك، يتعيّن تفصيل هذه المبادئ الكبرى التي وجّهت تفكير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي في بُعدها الشمولي، وكذا على مستوى أحكام دستور 2011 التي توطّرها:

استمرارية المرفق

تتطلب الأهميّة التي تكتسيها المرافق العمومية في الحياة اليومية للمُرْتَفِقين تحقيق مبدأ الاستمرارية. ذلك أنّ احترام هذا المبدأ يفرض أنّ تعمل المرافق العمومية بكيفية مُستمرّة ومنتظمة، بما أنّ لهذا المبدأ قيمة دستورية.

إنّ التوقّف المُحتمل للمرفق العموميّ قد يؤدي إلى التمييز بين الذين يستفيدون منه وأولئك الذين لا يستفيدون منه. غير أنّ هذه القاعدة تتعلّق كذلك بالتجسيد الفعليّ لاستمرارية الدولة. ذلك أنّه ينبغي أن

يعمل كل مرفق عمومي بصورة منتظمة ودون توقف خارج ما هو منصوص عليها في القوانين الجاري بها العمل، وبحسب حاجيات المرتفقين وانتظاراتهم. وبالتالي، فإن مبدأ الاستمرارية يستدعي وجود مرافق عامة ناجمة حتى في المناطق القروية والأحياء الفقيرة.

ففي هذه المرحلة التاريخية التي تعرف تطورا متسارعا للحاجيات والتكنولوجيات، تفرض الاستمرارية، أيضا، إجراء العديد من التعديلات، وتحقيق مبدأ تكيف المرافق وملاءمتها.

المساواة والإنصاف

يؤسس مبدأ المساواة، الذي يجب أن تخضع له المرافق العمومية، دولة الحق. وهو يهيم، في المقام الأول، ولوج المواطنين - المرتفقين إلى المرافق العمومية، كما يهيم في المقام الثاني، اشتغال هذه المرافق. ويفرض هذا المبدأ ألا يكون هناك أي تمييز بين المرتفقين: ينبغي أن يستفيد كل واحد من المرافق العمومية بدون أن يعاقب أو يشعر بالدونية بسبب وضعه الاجتماعي، أو بسبب مكان إقامته. إن المساواة أمام المرفق العمومي والمساواة في الولوج حاسمان، إذن، ويحددان في تحقيق ما يطبق عليه «مهمة» المرفق العمومي. غير أن هذه المساواة في الولوج وفي المعاملة لا تمنع من التمييز بين أساليب العمل تبعا لتنوع وضعيات وحاجيات المرتفقين، وذلك بهدف القضاء على الفوارق الاقتصادية والاجتماعية. لذلك يجري الحديث بالأحرى عن الإنصاف.

مستويات الجودة والسلامة

من الضروري ضمان مستويات عالية للمرافق ذات مصلحة عامة جيدة وأمنة لفائدة جميع المواطنين والمرتفقين. مثلما يتعين ضمان السلامة الجسدية للمستهلكين والمرتفقين، ولجميع الأشخاص المتدخين في إنتاج وتوريد هذه المرافق، وكذا للجمهور الواسع، وخاصة توفير حماية ضد مختلف التهديدات المحتملة، كالهجمات الإرهابية والكوارث البيئية. فضلا عن ذلك، فإن سلامة سلع المرافق، ولا سيما سلامة الإمدادات، بشكل شرجيا أساسيا ينبغي أخذه في الاعتبار عند تحديد مهام المرفق العمومي. كما يجب أن توفر شروط تزويد المرافق بالسلع تحفيزات كافية للفاعلين من أجل الحفاظ على مستويات ملائمة للاستثمار على المدى الطويل. إن جودة وسلامة الإمدادات تترتب عليهما، بالنسبة للمجتمع، تكلفة اقتصادية يجب أن تكون متوازنة بصورة كافية وشفافة، مع تحقيق الإيجابيات المنتظرة. كما يتعين الأخذ في الاعتبار أدوار المرافق ذات المصلحة العامة في حماية البيئة، وكذا خصوصيات المرافق ذات المصلحة العامة التي لها علاقة مباشرة بالبيئة كقطاعي الماء والنفايات.

ضمان حقوق المستهلكين والمرتفقين

من المعلوم أنّ عرض المرافق ذات المصلحة العامة، يجب أن يكون منظماً بكيفية تضمن للمستهلكين والمرتفقين حقوقاً أساسية. يتعلق الأمر بضمان الولوج المالي إلى المرافق لجميع الشرائح الاجتماعية، بما في ذلك تخصيص أنظمة خاصة لفائدة الأشخاص ذوي الدخل المحدود، وكذا ضمان السلامة الجسدية، وشروط السلامة والمصداقية، والاستمرارية، والجودة العالية، والاختيار، والشفافية، والوصول إلى المعلومة لدى المزودين والمرقبين.

ويتطلب تطبيق هذه المبادئ، عموماً، وجود مراقبين مستقلين لهم سلطات وواجبات محددة بوضوح، منها سلطة فرض العقوبات الجزائية (وسائل مراقبة نقل وتطبيق القواعد في مجال الخدمة العمومية). كما يتعين أن تشمل سلطاتهم مقتضيات تتعلق بالتمثيلية والمشاركة النشيطة للمستهلكين والمرتفقين خلال مراحل تحديد وتقييم الخدمات، وتوفير وسائل المراجعة، وآليات المقاصة الملائمة، فضلاً عن وضع بنود ذات طابع تطوري تمكن من التكيف والتلاؤم مع المتطلبات تبعاً لتطور حاجيات وأنشغالات المرتفقين والمستهلكين، ولتحولات المحيط الاقتصادي والتكنولوجي. كما يتعين على المراقبين العمل على تتبع تطور السوق وتقديم معطيات ذات أهداف تقييمية.

مبدأ القدرة على التكيف

عندما تتطور حاجيات المواطنين - المرتفقين ومتطلباتهم، وبغية ضمان التحقيق المستمر للمصلحة العامة، فإنه يتعين على المرافق العمومية مواكبة هذه التطورات، والتكيف من أجل تحقيق فعالية مستدامة. في هذا الإطار، تقرر بعض الواجبات نفسها على السلطات المنظمة للمرافق العمومية، التي (أ) لا يمكنها أن تتخلى، في المستقبل، عن حذف مرفق عمومي معين، (ب) والتي يجب أن تتخذ التدابير الكفيلة بتكييف المرفق العمومي الذي يسمح بالولوج العادي للمرتفق إلى المرفق العمومي، كما (ج) يمكنها تعديل، بدون أثر رجعي وفي حدود اختصاصاتها، قواعد تنظيم واشتغال المرافق العمومية المحلية.

وأمام هذه التطورات أو التغييرات، فإنه يتعين على السلطات أن تقوم باختيارات معينة (إنشاء أو حذف أو إعادة هيكلة بعض المؤسسات) وتُسعر المرتفق بوجوب الامتثال إلى التعديلات الضرورية لتكييف المرفق للمصلحة العامة.

تتبع وتقييم سير المرافق العمومية

يشكل التقييم والتتبع المنتظم وسيلة أساسية للحفاظ وتطوير مرافق ذات مصلحة عامة جيدة، سهلة الولوج، وفي المتناول، وناجعة. وينبغي أن يكون هذا التقييم متعدّد الأبعاد، ويهمّ مختلف الجوانب القانونية والاقتصادية والاجتماعية والبيئية ذات الصلة.

كل هذه المبادئ يقرها الدستور

نفس هذه المبادئ الأساسية، المتعلقة بالاستمرارية والمساواة وقدرة المرافق العمومية على التكيف، ينصّ عليها فصلان من بين فصول الدستور (الفصلان 154 و 156) اللذان يردان في مستهلّ الباب الثاني عشر بعنوان «الحكامة الجيدة- مبادئ عامة» :

- الفصل 154: يتم تنظيم المرافق العمومية على أساس المساواة بين المواطنين والمواطنات في الولوج إليها، والإنصاف في تغطية التراب الوطني، والاستمرارية في أداء الخدمات. تخضع المرافق العمومية لمعايير الجودة والشفافية والمحاسبة والمسؤولية، وتخضع في تسييرها للمبادئ والقيم الديمقراطية التي أقرها الدستور.
- الفصل 156: تتلقى المرافق العمومية ملاحظات مرتفقيها، واقتراحاتهم وتظلماتهم، وتؤمن تتبعها. تقدم المرافق العمومية الحساب عن تديورها للأموال العمومية، طبقا للقوانين الجاري بها العمل، وتخضع في هذا الشأن للمراقبة والتقييم.

مضمون توصيات المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي

يهدف تحليل المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي إلى تقديم مقترحات ملموسة، تقوم على أساس تحليلات دقيقة، تتطلّب توفير إمكانيّة قويّة لتطبيقها الفعلي على أرضية الواقع، وذات أثر كبير على ظروف حياة المواطنين.

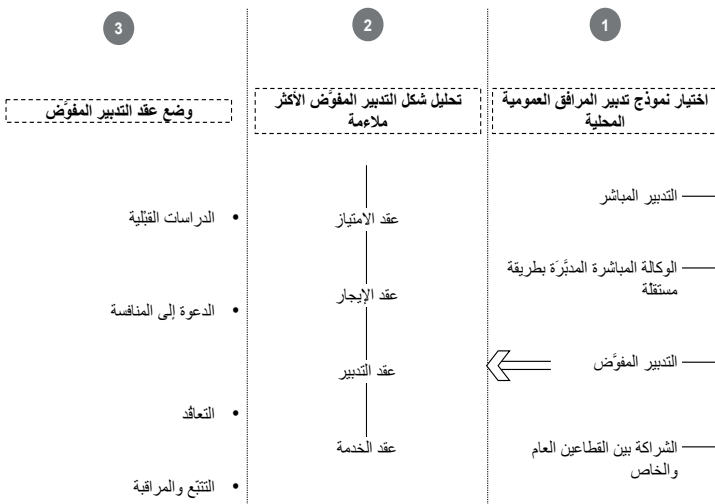
وسواء أتلّق الأمر بإبراز نقاط القوّة في النّمودج المغربيّ المتعلق بتفويض المرافق العموميّة أو بإبراز حدوده، فإنّ الملاحظات المسجّلة في القسم الأول تكشف عن خصائص النّمودج المغربيّ الذي يتعيّن اليوم مراجعته. وتجدر الإشارة، وأوّلًا، إلى أنّ المرفق العموميّ يقع تحت المسؤولية الدائمة للدولة، التي تؤسس دولة الحقّ، سواء على مستوى ضمان الولوج إلى المرفق، أو على مستوى جودته. ينبغي أن تنصّ جميع أشكال تفويض هذه المرافق العموميّة، بما فيها عقود التدبير المفوض، على اللجوء، عند الاقتضاء، إلى مبدأ التعويض في حال فشل الفاعل المفوض إليه (فاعل آخر أو خدمة مباشرة) ضمانًا لاستمرارية المرافق العموميّة وجودتها.

وفي هذا الاتجاه، فإنّ الدولة هي التي تضمّن الحقّ في الولوج إلى المرافق العمومية، التي يجب أن تستجيب لمعيارين أساسيين: معيار العالمية المُعمّم، ومعيار آخر يتعلّق بتقليص الكلفة بمراعاة القدرة الشرائية للمواطنين.

ومن ثمّ، إذن، فإنّ إعادة النظر في نموذج التدبير المَفوض يجب أن تتركز بالضرورة على مقاربة متعدّدة المستويات.

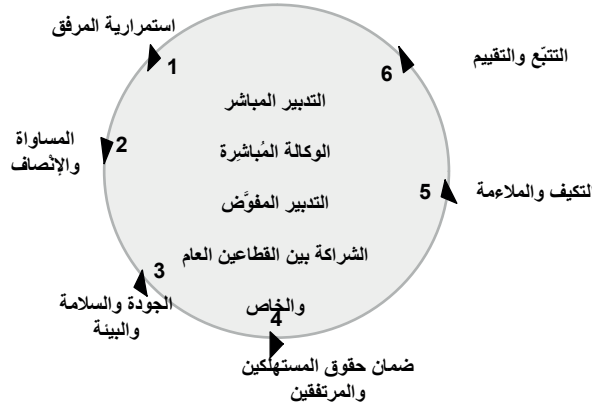
من الضروريّ، أولاً، البدء بإنجاز دراساتٍ قبليّة حول شكل التدبير الأنسب للمرفق العموميّ: اللجوء إلى تدبير مباشرٍ، الاعتماد على وكالة مباشرة تتولّى التدبير بكيفية مستقلة، أو إبرام عقد للتدبير المَفوض، أو بالأحرى اللجوء إلى عقد شراكة بين القطاعين العامّ والخاصّ. وإذا ما اتّفق على الاحتفاظ بالتدبير المَفوض كصيغة من صيغ تدبير المرفق العموميّ، فإنه يتعيّن القيام بتحليل قصّد تحديد الشكل الأنسب للتدبير المَفوض: عقد الامتياز، عقد الإيجار، عقود التدبير أو الخدمة. وفي الختام، وبعد تحديد شكل التدبير الذي سيتمّ اعتمادُه، فإنه يتعيّن تسليط الضوء على معايير نجاحه، مما يتطلب بداية (1) توضيح واستكمال الترسّانة القانونية والتنظيمية المتعلقة بتفويض المرافق العمومية، لتمكين الجماعات المَفوضة والشركات المَفوض إليها من الاستفادة من أداة تشريعية واضحة وآمنة؛ و(2) تحسين كفاءات إبرام وتدبير عقود التدبير المَفوض، وذلك في أفق جعلها رافعة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والبيئيّة؛ و(3) أخيراً، وضّع تدابير للمصاحبة تتصل بالشفافية والحكمة بالنسبة لهذا النوع من المشاريع.

تركيز التوصيات على ثلاثة محاور كبرى :



أ. اختيار صيغة تدبير المرافق العمومية المحلية

يتعيّن أن تتوفّر الجماعات الترابية وتجمّعاتها على حرية اختيار صيغة التدبير الملائم لها من أجل استغلال مرافقها العمومية. وتتبع حرية الاختبار هذه من المبدأ الدستوري المتعلّق بالحرية في كيفية تدبير الجماعات الترابية. وعليه، فإنّ هذه الأخيرة بإمكانها أن تقرر إمّا أن تتولى تدبير المرفق بكيفية مباشرة، أو تعهد بتدبيره إلى وكالة تدبره مباشرة بكيفية مستقلة، أو أن تعهد به إلى طرف ثالث عن طريق اتفاقية تفويض المرفق العمومي، أو شراكة بين القطاعين العام والخاص. وينبغي التذكير بأنّه مهما تكن الصيغة التدييرية المتفق عليها، فإنه ينبغي أن تتخرط في سياق المبادئ الكبرى المذكورة أعلاه الرئيسية التي تؤطر المرافق العمومية:



1. وُضِعَ ميثاق للمرافق العمومية، طبقاً للفصل 157 من الدستور، في إطار مقارنة تشاركية يخرط فيها مجموع الفاعلين المعنيين، ولا سيّما المنتخبون المحليون والنقابات وممثلو المرتفقين. وينبغي أن يخرّص هذا الميثاق على تحديد مختلف مبادئ المرفق العمومي، والآليات الكفيلة بضمان احترامها، وخاصة تلك التي تتعلق بالتفويض المستدام لمرفق عمومي ذي جودة، وفي متناول جميع المواطنين في جميع أنحاء التراب الوطني.

2. إدراج ضرورة إنجاز دراسات قبلية حول صيغة تدبير المرفق العمومي: اختيار الصيغة الأنسب من بين التدبير المباشر، والوكالة المباشرة التي يتم تدبيرها بكيفية مستقلة، والتدبير المفوض، والشراكة بين القطاعين العام والخاص؛ مع تحديد نطاقه ومدته الزمنية وأدائه، على غرار القانون رقم 86-12 بشأن عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص، الذي أدرج ضمن بنوده هذه الضرورة. كما أنّ الإكراهات المتصلة بالقدرة على تدبير المرافق العمومية، وتوفير الموارد البشرية، والقدرات التقنية والمالية وسبل توفيرها واستعادها، ينبغي أيضاً أن تكون من بين الجوانب الكفيلة باختيار هذه الصيغ.

3. عرض أي لجوء إلى التدبير المفوض على الحوار التشاركي، على الصعيد المحلي، وذلك حتى تؤخذ في الاعتبار، على نحو أفضل، انتظارات وتطلعات المرتفقين، وتحسين جودة المرافق العمومية وفعاليتها.

4. تعميق التفكير المتعلق بإنشاء شركات ترابية متعددة الخدمات (تعاضد المرافق والمجالات في إطار تخطيط شمولي يتعدى الجماعة المحلية) والمتعلق بوجاهة الاختيار من بين اتساع عينة وسائل التدبير الذي تتوفر عليها الجماعات المحلية، وكذا بوضع الإطار القانوني المنظم لهذه الشركات. ويشكل هذا التجمع، بصفته مؤسسة عمومية تتوفر على الشخصية المعنوية والاستقلالية المالية، صيغة قانونية تمكن السلطة المفوضة بممارسة كامل صلاحياتها القانونية والتعاقدية. وينبغي تدقيق دور الوزارات الوصية بهدف تحديد صلاحيات ومسؤوليات السلطات المفوضة، وتبسيط علاقات التعامل مع الشركات المفوض إليها.

وفي هذا الشأن، يوصي المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، إذن، بإطلاق تفكير معمق بهدف قياس الإيجابيات والسلبيات الخاصة بالشركات الجهوية للتوزيع متعدد الاختصاصات، بغية تقييم وجاهتها وفعاليتها.

ب. تحليل صيغة التدبير المفوض الأنسب

5. القيام بتحليل يتعلق بالصيغة الأنسب من بين صيغ التدبير المفوض للمرفق العمومي التالية: عقد الامتياز، عقد الإيجار، عقود التدبير والخدمة. ويتعين أن يتناول هذا التحليل، من بين ما يتناول، فرصة خلق شركة للتنمية المحلية تتولى تدبير المرفق العمومي، والتي بإمكانها اللجوء إلى فاعل خاص من أجل استغلال هذا المرفق (الإيجار). ذلك أنه من شأن خلق شركات من هذا القبيل، إضافة الطابع المهني على العلاقة بين المفوض والمفوض إليه. إن التحكم في شروط الأحداث المحتمل لشركات التنمية المحلية يرتبط، في المقام الأول، بالتعاون بين السلطات المحلية والسلطات الوصية. وينبغي، كذلك، التحكم في الانتشار غير المراقب لهذه الشركات من خلال وضع آلية مماثلة للآلية التي توطن أحداث المقاولات العمومية أو المساهمة في رأسمال الدولة.

ج. معايير وشروط نجاح عقد التدبير المفوض

1. الترسنة القانونية والتنظيمية للتدبير المفوض

يبين التحليل المتعلق بمجال تطبيق القانون رقم 05-54 في توصيات المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي ضرورة تحقيق المزيد من الانسجام بين النصوص التي تنظم الطلبات العمومية. ولتحقيق ذلك، لا بد من القيام بإصلاح شمولي ومهيكل لمجموع هذه النصوص، وذلك باستبدال الإطار القانوني

والتنظيمي الحالي بإطار تشريعي شمولي، يهّم مجموع وسائل الطلبات العمومية (التدبير المفوض، عقود الامتياز، عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص، الأسواق العمومية ...). وهذا من شأنه خلق الانسجام الشامل بين مختلف النصوص، وإعطاء المزيد من المعنى للتخطيط الشمولي، وبالتالي لفعالية الطلبات العمومية.

إنّ هذا الإصلاح المتعلق بالإطار القانوني والتنظيمي، الذي يحكّم الطلبات العمومية، ويدمج صيغة التدبير المفوض، يتطلب استراتيجية تعتمد على مقاربة شمولية، تدعمها عمليات منسّقة بصورة قوية، لضمان انسجامها وزيادة تأثيرها على جودة المرافق العمومية، بجعل المواطن- المرتفق في صلب توجه هذه المرافق.

6. وضع قانون شامل ومنسجم ومتناسك، يتعلّق بالطلبات العمومية، يحدّد بدقة ووضوح مجال تطبيق كلّ منها، من أجل تحديد مجموع قواعدها الأساسية: التوجهات من خلال تحديد الأهداف، والمدة الزمنية، وتقاسم المخاطر، والشفافية، والمنافسة، والتوازن في العلاقة التعاقدية بين مختلف الأطراف، وكذا فعالية اللجوء إلى التعاقد، الخ.

وفضلاً عن القوانين المتعلقة بالتدبير المفوض، التي من شأنها أن تزداد تماسكاً ووضوحاً إذا تحقّق الانسجام فيما بينها، يتعيّن تجميع كل النصوص التشريعية المتعلقة بالطلبات العمومية وخلق الانسجام فيما بينها من خلال ميثاق يوطر مجموع الطلبات العمومية، ويحدّد الأهداف الإجمالية لمختلف أشكالها- كما أوصى بذلك تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي الصادر سنة 2012- ويتضمّن تقييماً قبلياً يمكن من تمييز الشكل الأنسب للصفقات العمومية للوصول إلى الصيغة المثلى لضمان الخدمة العمومية.

إنّ الغاية من وراء ذلك، هي التوفّر على ميثاق للطلبات العمومية يضع الأسس والمبادئ الموجهة المشتركة بين مختلف هذه الصيغ، ويُعيد تحديد الأطر المرجعية، من خلال ربطها بالأهداف الاستراتيجية لمختلف هذه الصيغ المتعلقة بالتعاقد، وذلك للوصول إلى صفقات عمومية تكون في خدمة التنمية الاقتصادية والاجتماعية المستدامة، وليس مجرد تدبير ميزانياتي وإجرائي.

وينبغي أن يتوفّر كلّ شكل من أشكال الطلبات العمومية على نصّ التشريعي الخاصّ به (يكون مرتبطاً بالنص القانوني أو بالنص التنظيمي)، تحت هذا الاسم، معّ التحديد الواضح لمجالات التطبيق. كما يتعيّن تحديد آليات لتبرير اختيار اللجوء إلى هذه الصيغة أو تلك، وذلك ضماناً للأهمية والقيمة المضافة المثلى التي ينطوي عليها أي مشروع. ومن شأن ذلك أن يحمي الجماعات المفوضة، كذلك، من الخلط ما بين تفويض المرفق العمومي وبين باقي الوسائل التعاقدية الأخرى (أسواق عمومية، عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص)، التي تنتمي إلى أنظمة تشريعية مختلفة.

7. الإسراع بإعداد وإصدار جميع النصوص التنظيمية المرتبطة بالقانون رقم 05-54 . ذلك أن التطبيق الفعلي للقانون رهين، في حقيقة الأمر، بإصدار نصوصه التطبيقية التي تأخرت في الصدور، والتي تحيل على مقتضيات وأحكام أساسية وحرجة، من الصعب تطبيقها في غياب إطار تنظيمي متكامل.

يتعلق الأمر، على وجه الخصوص، بتوضيح الجوانب التالية:

المادة 5	أشكال وكيفيات إعداد وثائق الدعوة إلى المنافسة
المادة 6	صيغة ومحتوى التقرير الذي يبين الأسباب التي أدت إلى اللجوء إلى التفاوض المباشر
المادة 7	شروط وكيفيات العرض التلقائي
المادة 12	عقود نموذجية بالنسبة للجماعات المحلية أو هيئاتها، تعدها الحكومة: تحديد لائحة البنود الإلزامية في العقد، وكذا كيفيات المصادقة والتأشير عليه
المادتان 17 و18	تدقيق لائحة الوثائق (وخاصة الوثائق المحاسبية والمالية) التي يجب أن يقدمها المفوض إليه بصفة منتظمة وفي الأجل المحددة؛ تدقيق كيفيات المراقبة المحاسبية.
المادة 33	عتبة عدم تطبيق المواد 25 و30 و31.

2. التعاقد وتتبع عقود التدبير المفوض

8. إنجاز دراسات قبلية حول تطور الحاجيات وبرامج الاستثمار الضرورية لتلبيتها، مدعومة بخطاطة موجهة للهيئة على الصعيد الترابي، تقع تحت مسؤولية سلطة مختصة (جهة، جماعة ترابية). وبالفعل، يتعين أن تكون هناك مقاربة استراتيجية كفيلة بتبرير التخطيط للمرافق العمومية المحلية، تتمحور حول مجالات جغرافية جذابة من الناحية الاقتصادية، من أجل توفير وضوح أكبر للفاعلين لكي يتمكنوا من تنظيم أنفسهم (خطاطات موجهة للتوزيع، مخطط للنقل الحضري، خطاطات موجهة لجمع النفايات).

وتجدر الإشارة إلى أن هذه الخطاطات الموجهة ينبغي أن تظل قابلة للتعديل، في ظل التطورات غير المتوقعة التي تعرفها حاجيات وتحولات المرفق العمومي. إنها المرونة التي يتعين أن تتضمنها بنود عقود التدبير المفوض، لتتخرط في مقاربة للتكيف تمكنها من البقاء في انسجام مع هذه التطورات.

9. إنجاز تحليل معمق للمخاطر (الصناعية، التجارية...) ذات الصلة بالتدبير المفوض، والقيام بتحديد واضح لتقاسمها بين المفوض والمفوض إليه.

10. الإبقاء على آليات الحفاظ على التوازن المالي لعقد التدبير المفوض، مع الأخذ بعين الاعتبار متطلبات المرفق العمومي والأجرة المنصّفة للمفوض إليه. وبالفعل، فإنّه في مصلحة الأطراف المعنية بالتعاقد التدقيق في كميّات الحفاظ على هذا التوازن، وذلك بالعمل، لحظة إعداد العقد، على وضع أسس هذا التوازن، وبنود تسمح بمراجعة وأوّ التفاوض هذه الكميّات، بناءً على شبكة يتم إعدادها بصفة مسبقة. كما يتعيّن على المفوض، من ناحية أخرى، التأكد في إطار مراقبة العقد بأنّ المفوض إليه يحقق هوامش معقولة.

كما أنه من اللازم تغيير طبيعة عقود التدبير المفوض، عبر الانتقال من العقود المبنية على منطوق «التدفقات المالية» (الاستثمارات) إلى عقود موجّهة نحو أهداف محدّدة (جودة الخدمة، التغطية...). وينبغي أن يكون التخطيط للأهداف بناءً على المدة الزمنية وعلى العوامل المالية معيارين قابلين للتعديل تحقيقاً للأهداف المنشودة. وفي الواقع، ينبغي الحرص، في كل عقد من عقود التدبير المفوض، على أن تظلّ الأسعار في متناول جميع المواطنين، وذلك من خلال التحكم في تكاليف الاستثمار والاستغلال، وكذا تأطير الهوامش التي يذرّها التدبير المفوض.

11. تعزيز البعد الاجتماعي في عقود التدبير المفوض، من خلال إدخال المعايير الاجتماعية، التي يتعيّن أخذها في الاعتبار في كميّات وشروط منح العقود، ولا سيّما ما يتعلّق بنوعيّة مناصب الشغل المُستحدثة، وبالسياسة الاجتماعية إزاء المُستخدمين، وبطبيعة الحال احترام الحقوق الاجتماعية والحقّ في الشغل بصفة عامّة. ومن الجدير بالذكر أنّ الهدف المركزي من التدبير المفوض ينبغي أن يظلّ هو منح مرفق عموميّ ذي جودة، وبأقلّ كلفة. غير أنّ المراعاة الصّوريّة للبعد الاجتماعيّ من شأنه تمكين تفويض المرافق العموميّة المُساهمة في نجاعة اقتصادية أكبر، وفي تعزيز التنافسية المحليّة، وتحقيق خدمة عموميّة تكون في مستوى انتظارات المواطنين. لهذا السبب، ينبغي التعامل مع المخاطر الاجتماعية بكثير من الاستعجال عندما يعوّض المفوض إليه الفاعل العموميّ في تدبير المرفق العموميّ. ولذلك، فإنّ الأحكام المتعلقة بطُروف العمل، واحترام مدوّنّة الشغل للضمان الاجتماعيّ، والتقاعد، واحترام الحريّات النقابية، وهي الأحكام التي ينصّ عليها بكلّ تأكيد القانون، ينبغي أن تتعرّز في عقد التدبير المفوض.

12. الحرص على إعداد عقود شاملة ودقيقة لعقود التدبير المفوض، وعلى احترام الأجل المتعلقة بمراجعتها.

13. تشجيع صعود فاعلين وطنيين في مجال التدبير المَفوض، ومُصاحبتهم. ينبغي أن يستجيب اللجوء إلى عقود التدبير المَفوض للهدف الاستراتيجي الرئيسي المتعلق بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية للبلاد، فضلاً عن استجابته لهَدَف التوقُّر على الخبرة الوطنية، والقدرات الوطنية، ومنها قُدرات المُقاولات المحلية.

14. حثّ المَفوض إليه على اللجوء إلى فاعلين محليين في عقودهم المتعلقة بالتوريد والتعاقد من الباطن. وبالفعل، فإنّ الشركات الدولية المدرجة في عقود التدبير المَفوض يتعيّن عليها اللجوء إلى التعاقد من الباطن المحلي، وذلك في اتجاه خلق القيمة المحلية.

15. تعزيز أشكال المراقبة والحماية من تضارب المصالح ومن انتهاك قواعد المنافسة، والتي تقوم على ضرورة أنّ تتأطر عمليات التعاقد من الباطن، والانتساب وتحصيل الأجر بخصوص المساعدة التقنية تأطيراً أكبر داخل بنود العقود.

16. ضمان حكامه أفضل لصندوق الأشغال (التوزيع)، فيما يخصّ تحمّل النفقات، وتدبير المشتريات، والتتبع، الخ، وذلك من أجل ضمان مزيد من الشفافية، ولا سيّما عن طريق إصدار تقرير سنويّ يتعلق بكيفية توظيفه يُرْفَع إلى لجنة التتبع، وإنجاز افتحاصات، والتصديق على حساباته.

17. الإعداد الكافي والقبلي لإنهاء عقود التدبير المَفوض (التمديد أو الاستبدال) ضماناً لاستمرارية المرفق العمومي وحقوق المستخدمين، ولا سيّما بالشروع في إنجاز دراسات قبلية. وسوف تستفيد عقود التدبير المَفوض بإدراج المُقتضيات الإجرائية المتعلقة بتدبير خطر توقّف نشاط المرفق، والتي تمكّن من إرساء آليات قبلية لاستئناف استمرارية النشاط في حال التوقّف. كما تجدر الإشارة إلى ضمان استمرارية المرفق العمومي هي التي تسمح بالحفاظ على مناصب الشغل، والحد من المخاطر الاجتماعية المرتبطة بالنهاية قبل الأوان، أو بتوقّف المرفق العمومي في حالة الفشل أو لقوة القاهرة.

وفي مجال التقييم، ينبغي أن تأخذ المؤشرات الاجتماعية الخاصة بالأداء، على وجه الخصوص، نجاعة الخدمة المقدّمة، وتطور كلفة الخدمة بالنسبة للمواطن.

18. تفعيل هيئات تتبّع ومراقبة عقود التدبير المَفوض. يتطلّب تتبّع تنفيذ عقود التدبير المَفوض تفعيل، وخصوصاً إحداث آلية التنفيذ ومهام الخلايا المنصوص عليها في عقود التدبير المَفوض، ولا سيّما:

- المساهمة الفعلية للمفوض في مجلس إدارة الشركة المَفوض إليها، لكي يبقى على علم، بصفة استشارية، بالقرارات المتخذة خلال اجتماعات المجلس (المادة 17 من القانون)؛
- ضمان انتظام اجتماعات لجنة التتبع وتنفيذ قراراتها (المادة 18 من القانون)؛

19. ضمان استقلالية المصلحة الدائمة للمراقبة، من خلال تمكينها من الوسائل البشرية والمادية اللازمة للاضطلاع بمهامها، وإبعاد وضعيات تنازع المصالح، بدءاً من إلغاء التعويض المالي المباشر للمسؤولين عن مراقبة الشركات المفوض إليها من طرف المفوض إليهم أنفسهم.
20. توعية المواطنين وتحسيس المرتفقين بالمسؤولية إزاء استخدام الموارد وتحقيق اقتصاد فعلي في هذا الشأن (الحد من ضياع الماء داخل الشبكة، الحد من استخدام الكهرباء، إعادة تدوير النفايات، الخ)، بهدف ضمان انخراطهم والتزامهم باحترام مبدأ المسؤولية الاجتماعية وتجويد استخدام الموارد. وفي هذا الصدد، تشكل جمعيات المستهلكين، وجمعيات مستعملي المرافق العمومية أحد الشركاء المفضلين في هذا الاتجاه، وبالتالي ينبغي أن تعمل السلطات العمومية على تقديم العون إليها (التكوين والتحسيس).
21. تمكين المستهلكين والزبناء من توضيح وشرح الأسعار وطريقة احتساب الفواتير خدمات الولوج واستهلاك الماء والكهرباء والتطهير السائل.
22. ضمان حق المفوض والمرتفقين في الوصول إلى المعلومة. ذلك أن الدستور الجديد يكفل حق المواطن في الحصول على المعلومة على أوسع قدر ممكن، والتي لا يمكن تقييد الحق فيها إلا بمقتضى القانون. وتعتبر الشفافية والحصول على المعلومة بمثابة شرط لضمان الحقوق، ووسيلة لتسهيل الحوار والتشاور، فضلاً عن كونها أداة لتفعيل الحق الذي يكفله الدستور للمواطنين، الممنوح للمواطنين، لتحمل مسؤولية مواطنة في مراقبة عمل المرافق العمومية. ولذلك، فإنه من مصلحة المرتفقين أن يحترم المفوض إليهم مبدأ الشفافية وحق المواطن عموماً، والمرتفق على وجه الخصوص، في الحصول على المعلومات المتعلقة بسير وعمل المرفق المفوض. وسيكون من المناسب إنشاء مراكز للاستماع و/ أو إجراء أبحاث ميدانية تتعلق بالرضا.
- وفي هذا الإطار، يشدد المجلس على جعل المعلومات المفيدة متاحة في جميع مراحل عملية خدمة التدبير المفوض بين الفاعلين في القطاعين العام والخاص، عبر تنظيم حملات إخبارية، وإجراء أبحاث ميدانية حول الرضا، وإحداث مركز للاستماع، الخ.
23. تضمين دفتر التحملات إلزامية أن تعمل الشركات المفوض إليها على إشهار إعلان مسؤوليتها الاجتماعية، من طرف وكالات متخصصة ومستقلة، وخاصة في مجال احترام حقوق ومصالح مستخدميها ومستخدمي الشركات التي تتعاقد معها من الباطن، وفي مجال احترام المعايير البيئية والاجتماعية والمجتمعية، والسلامة، وشفافية تديروها وحساباتها، ومعايير الجودة ومصداقية مرافقها، وسلامة منتجاتها، فضلاً عن احترام معايير التتبع والمراقبة المنتظمة والمستقلة والموسعة لمخاطرها، ومعايير الإنصات وإرضاء الزبناء، وتحديد التكنولوجيات الكفيلة بتحقيق

اقتصادٍ فعليٍّ وهامٍّ للمواردِ (الحدُّ من ضياع الماء داخل الشبكة، المساعدة على التقليل من الاستهلاك، إعادة تدوير النفايات، الانخراط في الاقتصاد الدائري، الخ).

3. تدابيرُ المصاحبة

24. إحداهن مرصد للتدبير المَفُوض، في إطار الهيئة المركزية المكلفة بالطلبات العمومية، الواردة ضمن توصيات المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي في تقريره حول الصفقات العمومية، وذلك من أجل إنجاز تقييم فعليٍّ للعمليات. ولكي تتم مراجعة صيغة التدبير المَفُوض في الآجال المحددة، وبالأثار المرجوة، فإنه يتعيَّن مصاحبتها بتتبع وتقييم ضروريٍّ للمشاريع قيِّد الإنجاز وللنتائج المحصَّل عليها. إنَّ هذا المبدأ المتعلق بتقييم الإنجازات المتحقَّقة جرَّاء عقد شراكة بين القطاعين العام والخاص، ينطبق على جميع القطاعات، وعلى جميع العقود، وهو يشكِّل الضمانة على الفعالية وعلى فعالية الحَكامة الجيدة للمرافق العمومية.

ومن شأن هذا المرصد أن يتولَّى مهمة وضع الأدوات والوسائل اللازمة لجمع المُعطيات الصادرة عن مختلف الأطراف المعنية، واستكمالها، عند الضرورة، بأبحاث ميدانية حول مدى رضا المرتفقين، وكذا استخلاص التحليلات اللازمة منها، والتي تسمَح بتقديم حصيلة دورية لجدوة المرافق العمومية وتطورها.

وهكذا، فإنَّ القيام بهذه التحليلات، الموزَّعة بحسب القطاع، وبحسب العقد، والفاعل الاقتصادي، والجهة، سيسكِّل أداة حقيقية ليس فقط للقياس، بل أداة لرسملة أفضل الممارسات كذلك، وللتحفيز، مثلا، وتحديد مصادر القصور، إضافةً إلى الفرص المُتاحة للتحسين.

إن شفافية آلية التقييم سيضمنها التنسيق المباشر بين المنظمات المهنية والنقابية وممثلي المجتمع المدني، من أجل توفير قراءة كاملة لأثر التدبير المَفُوض، إنَّ على المستوى الاقتصادي أو الاجتماعي أو المجتمعي أو البيئي. وعليه، يتعيَّن إعداد سبل مأسسة هذه المقاربة التشاركية وتنفيذها، كما يتعيَّن نشر نتائج أشغال هذا المرصد.

25. إحداهن مركز للخبرات والمهارات في مجال التدبير المَفُوض. إذا كان حجم وتعقيد وحرجية المشاريع من بين المعايير التي تدفع إلى اللجوء للتدبير المَفُوض، فإنها كذلك، عند الممارسة العملية، تغدو عوامل خطر أمام الإنجاز الجيد للمشروع. ومن ثمَّ، فإنَّ عقود تفويض المرفق العمومي المبرمة، والمشاريع من هذا النوع، يستدعيان ضرورة التوفّر على خبرات رفيعة المستوى في مختلف الجوانب التقنية والقانونية والمالية، وذلك ضمنا لتحقيق توازن حقيقيٍّ في تدبير العقد المبرم بين الطرفين، سواء في البداية، خلال مرحلة تركيبه والتفاوض بشأنه، أو في النهاية خلال مرحلة تنفيذ المشروع وتقييم النتائج.

وبالفعل، يتبين، عند قراءة التجارب المعيشة، أنه من بين الأسباب المتكررة للصعوبات التي عرفتتها بعض عقود التدبير المفوض، يأتي ضعف الموارد البشرية التقنية، وبالأخص على صعيد الجماعات المحليّة. علاوةً على أنّ هذا النوع من العقود يجلبُ، بصفة عامّة، مجموعات كبرى (وطنيةً أو دوليةً) تتوفّر عموماً على موارد وخبرات واسعة في مجال التفاوض والتركيب وتتبع المشاريع. وبالتالي، يتعيّن أن يتوفّر الشريك العموميّ، بدوره، على هذه المستويات من الوسائل.

إنّ إحداث مركز للكفاءات يُعدّ بمثابة ضمانّة للاستفادة من التجارب السابقة (والمستقبلية)، ومن القوانين المتعلقة بالتدبير المفوض، وهي خطوة ضرورية لتعميق الخبرة على مستوى المركز، وضمان دعم الفرق المشاريع.

وعلى سبيل المثال، تجدر الإشارة إلى أنه من أجل مصاحبة المشاريع المتعلقة بعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص، تمّ إحداث خلية في هذا الشأن لدى وزارة الاقتصاد والمالية سنة 2010. وهي تتكوّن من مهندسين وأطر لها تكوين في مجال تركيب عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص، ولا سيّما في إطار توأمة مؤسساتية بين الوزارة المكلفة بالاقتصاد والتكنولوجيا بألمانيا، وشراكة مع تجمّع مقاولات القطاع العموميّ لإيرلندا الشماليّة. وإضافة إلى مهمتها المتمثلة في المساعدة التقنية، فإنّ هذه الخلية تقوم بمهمة نشر المعايير: فضلاً عن التكوين، يتمّ إعداد منشورات ووثائق توضع رهن إشارة الشركاء الإداريين.

وعلى صعيد آخر، يمكن أن ينظّم هذا المركز، سنوياً، حفلات تتعلق بمنح جائزة «كأس التدبير المفوض» لأحسن مقاولّة في مجال تفويض المرفق العموميّ في المغرب، وذلك تعزيراً لمبدأ المنافسة بين الفاعلين في هذا الشأن.

26. تعزيز قدرات الجماعات المحليّة في مجال التدبير المفوض، وتشجيع تطوّر المكاتب المتخصصة في مصاحبة الجماعات الترابية على مستوى التعاقد وتتبع التدبير المفوض. وفعلًا، فإنّ الجماعات ستستفيد كثيراً بتوفّرها التدريجيّ على الموارد البشرية، بأعداد ومواصفات ملائمة، لكيّ تزاوّل المهن المتصلة بالتدبير المفوض، بدءًا من التعبير عن الحاجيات وإعداد ملفات الدعوة إلى المنافسة، ووصولاً إلى مراحل التتبع والمراقبة والتقييم البعديّ للعقود. كما ينبغي أن تتوفّر الإدارة الجماعية، أيضاً، على الأدوات والوسائل اللوجستكية اللازمة، وأنظمة المعلومات المندمجة اللازمة.

إنّ اللجوء إلى خبرات أجنبية من أجل مصاحبة المشاريع، في مختلف مراحلها، من شأنه تعزيز القدرات التي تكوّنت داخل المؤسسة العمومية، ومن ثمّ يمكنها أن تكون سوقاً محتملة لتطوير مقدّمي خدمات مغاربة، قادرين ليس فقط على التدخل في السوق المحليّة، بلّ قادرين كذلك على تصدير مهاراتهم على الصعيد الدوليّ، في مجال تركيب هذا النوع من العقود والمشاريع.

كما يتعيّن توفير تكوين خاصّ بهذا النوع من العقود لفائدة الهيئة القضائية المعنية (قضاة ووسطاء)، بهدف التمكن من حماية جيّدة للمصالح العمومية في حالة النزاع.

27. تكوين مهن خاصة بالتدبير المَفوض، باقتراح منهاج للتكوين الأولي والتكوين المستمرّ المتخصّص في التدبير المَفوض.

يتطلبُ رهانُ تنمية بلادنا اللجوءَ إلى أشكال تركيب وتمويل بديلة، مع صناديق مالية جديدة ومبتكرة. وتمثل عقود التدبير المَفوض أحد أشكال الطلّبات العمومية التي للمغرب تجربة مشهود بها بإمكانها، في حالة تعزيزها في جوانبها المتعلقة بالتنظيم القانوني، وبالتخطيط، وبالتنظيم، وبالحوكمة، تلبية هذا الحاجة، مع الحفاظ على التحسين المستمرّ لجودة وفعالية الخدمات العمومية المحلية، تستجيب للمقدرة الشرائية للمواطن.

إنّ مجموع الأحكام القانونية التنظيمية المتاحة اليوم، في مجال الحوكمة الجيدة والشفافية، باستكمالها بتوصيات المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، من شأنها أن تشكّل الضمانات الكفيلة بإضفاء الطابع المهني على اللجوء إلى عقود التدبير المَفوض، وبالتالي القضاء (أو على الأقلّ الحدّ من) المخاطر المتصلة به.

وفضلاً عن ذلك، يُشكّل الإصلاح الذي تمّ الشروع فيه اليوم بشأن الجهوية المتقدمة فرصة مواتية أمام الجماعات المحلية من أجل اعتماد إطار مرجعي جديد حول التدبير خلال مقاربة تشاركية مع الأطراف الذي فُوِضتْ إليهم المرافق العمومية المحلية.

ملاحق

الملحق 1 :لائحة أعضاء اللجنة الدائمة المكلفة بالقضايا الاقتصادية
والمشاريع الاستراتيجية

الملحق 2: قراءة مقارنة لبعض التجارب الدوليّة في مجال الشراكة بين
القطاعين العامّ والخاصّ

الملحق 1 : لائحة أعضاء اللجنة الدائمة المكلفة بالقضايا الاقتصادية
والمشاريع الاستراتيجية

لائحة أعضاء اللجنة الدائمة المكلفة بالقضايا الاقتصادية والمشاريع الاستراتيجية

فئة الخبراء

أحمد رحو

فؤاد بن الصديق

خخالدة عزيان

محمد البشير الراشدي

طارق أكيزول

فئة النقابات

علال بالعربي

لطيفة بنواكريم

محمد العلوي

نجاه سيمو

فئة الهيئات والجمعيات المهنية

عبد الكريم فوطاط

أحمد أبوه

أحمد أوعياش

علي غنام

بوشعيب بن حميدة

كمال الدين فاهر

العربي بالعربي

مريم بنصالح شقرون

محمد فكرات

منصف الزياتي

فئة الهيئات والجمعيات النشيطة في مجالات الاقتصاد الاجتماعي والعمل الجماعي

عبد الحميد الجمري

كريمة مكيكة

محمد مستغفير

طارق السجلماسي

فئة الشخصيات المعينة بالصفة

أحمد الحليمي علمي

محمد العلوي العبدلاوي

الملحق 2: قراءة مقارنة لبعض التجارب الدولية في مجال الشراكة بين القطاعين العام والخاص

قراءة مقارنة لبعض التجارب الدُوليّة في مجال الشراكة بين القطاعين العام والخاص

في مصر، إطار تشريعي للشراكة بين القطاعين العام والخاص متكامل لكن يهدده المخاطر السياسيّة

يعتبر النموذج المصري رائداً في مجال الشراكة بين القطاعين العام والخاص، وهو نموذج يرتكز على نماذج الشراكة الأنجلو- ساكسونية التي تعتمد على توفير البنيات التحتية (المستشفيات، البنية التحتية الخاصة بالنقل، الخ)، وعلى تدبير واستغلال بعض القطاعات (معالجة المياه العادمة الخ).

إلا أنّ الإطار القانوني مُجرّأ، بحيث أنّ كلّ قطاع على حدة ينفرد بقانونه الخاص به، وبالتالي لا يشجّع على إعداد مشاريع في صيغة شراكة بين الفاعلين في القطاعين العام والخاص. ولذلك، كانت المفاوضات بشأن هذه العقود تجري بكيفية فردية بحسب تطبيق القانون الخاص بالقطاع المعنيّ.

وفي هذا الإطار، كانت الحاجة ملحة، إذن، إلى توحيد ووضع القوانين المتعلقة بهذا النوع من العقود الخاصة والفريدة، لضمان إنجاز مشاريع كبرى تهتمّ البنيات التحتية. وهذا هو السبب الذي جعل الحكومة تطلق، سنة 2006، سياسة على المدى الطويل تُروم تشجيع الشراكات بين الفاعلين في القطاعين العام والخاص، وخصوصاً فيما يتصل بالبنيات التحتية، وما تلاه من تأسيس هيئة متخصصة هي الوحدة المركزية لمشاركة القطاع الخاص بوزارة المالية (pppcu). وقد تمّ اعتماد قانون خاص بالشراكة بين القطاعية العام والخاص خلال شهر ماي 2010 من طرف مجلس الشعب المصري.

ورغم اعتماد إطار تنظيمي ملائم ومناسب لإبرام العقود بين القطاعين العام والخاص في مصر، فإنّ تطوير أشكال حديثة لهذه العقود هو أمرٌ حديث العهد نسبياً، وما زالت تعاني من بعض نقاط الضعف على مستوى التتبع وتدبير الأداء والتمويل المحلي. يُضاف إلى هذه النقاط بعض التردد الذي يصدر عن الشعب المصري الذي يُعتبر تفويض بعض الصلاحيات إلى الخواص شكلاً من أشكال الخوصصة، وبالتالي يعبر عن مقاومة ضد التغيير.

وقد كان من المرتقب أنّ يأخذ جزءٌ من بين 32 مشروعاً، الذي يشمل المخطط الاستراتيجي الحكومي برسم سنوات 2010 - 2014، بمبلغ إجمالي يصل إلى 15.23 مليار دولار، صيغة الشراكة بين القطاعين العام والخاص، تهتمّ قطاعات البنيات التحتية الاجتماعية (التعليم والصحة)، والمياه العادمة والنقل، غير أنها تأخرت بسبب الظروف السياسية التي تعرفها مصر.

في كندا: شراكة بين القطاعين العام والخاص متفّق بشأنها

عرفت الشراكة بين القطاعين العام والخاص، منذ بداية التسعينيات، انتشاراً واسعاً في كندا. ومع تعاقب السنوات، صارَ هذا الشكل الجديد من أشكال التّديرِ عنصراً استراتيجياً لتحديث العمل العمومي. وبالفعل، فإنّ الحكومة الفيدرالية الكندية كانت قد اختارت تطبيق مبادئ تدير القطاع الخاص على الخدمات العمومية، والسماح لآليات السوق بالتأثير على تقديم هذه الخدمات.

وهكذا، فإنه بتوفير مساحة أكبر للقطاع الخاص في تقديم خدمات المرافق العمومية، وإدخال دينامية جديدة للمنافسة بين مقاولات القطاع الخاص، تكون كندا قد عملت على توفير مرافق عمومية ذات جودة عالية لمواطنيها.

وُبعيةً مصاحبةً هذه الدينامية، أنشئت سنة 1996، هيئة غير هادفة للربح، في شكل معهد يدعو إلى تعزيز الشراكات بين القطاعين العام والخاص باعتبارها صيغة جديدة لتحسين منح المرافق العمومية في كندا.

في سنة 2000، اعتمدت الجمعية الوطنية قانوناً يتعلق بالشراكات في مجال البنية التحتية الخاصة بالنقل، والتي توطّر، بصفة خاصّة، اللجوء إلى الشراكات مع القطاع الخاص في هذا المجال. وفي سنة 2003، اعتمدت توجّهاً يهدف إلى إنجاز مشاريع استثمارية كبرى في قطاع التربية والتعليم، والصحة، والخدمات الاجتماعية، وكذا على مستوى البنية التحتية داخل الجماعات البلدية. ومن بين هذه المشاريع، على سبيل المثال، مشروع تصميم وبناء واستغلال محطات الطاقة المائية بشراكة بين الجماعات الجهوية والقطاع الخاص. وأخيراً، تمّ اعتماد سياسة إطار، في سنة 2004، تتعلق بتفويض بعض المرافق العمومية إلى شركات خاصة، والتي تقدّم التعريف التالي:

- عقود ذات أمد طويل، وهي عقود تمكّن هيئة عمومية بواسطتها مقاولاً خاصاً من تصميم وبناء واستغلال مشاريع الإدارة العمومية؛
- عقود إنشاء تقاسم المسؤوليات والمخاطر والأرباح بين شركاء القطاعين العام والخاص، وتحدّد النتائج التي ينبغي تحقيقها من أجل تحسّين الخدمات المقدّمة للمواطنين.

وعلى صعيد آخر، عهدت الحكومة الكندية، منذ سنة 2009، إلى هيئة جديدة مستقلة مهمّة التشجيع على العقود المُبرمة بين القطاعين العام والخاص في البلاد، أدّت إلى إنجاز حوالي عشرين مشروعاً كندياً - في مجالات النقل ومعالجة المياه العادمة ومعالجة النفايات الصلبة، وإعادة تهيئة الأراضي الصناعية، الخ.

وفي أفق 2024، سترى مشاريع أخرى النور في إطار الصندوق الكندي للأوراش، يبلغ غلافها المالي 53 مليار دولار، بتعاون مع الأقاليم والبلديات.

في تركيا، قوانين خاصة والحاجة إلى توفير إطار منسجم للشراكة بين القطاعين العام والخاص

لقد تمّ تنفيذ العديد من المشاريع في شكل امتيازات، في ظلّ الامبراطورية العثمانية، تهتمّ ميادين النقل السككي والبريد والطاقة والماء. وانطلاقاً من ثمانينيات القرن الماضي، عملت تركيا على إصدار العديد من القوانين التي توطّر العقود المبرمة بين القطاعين العام والخاص في البلاد، تسهيلاً للجوء السلطات العمومية إلى القطاع الخاص في أنواع معينة من المشاريع، وخاصة في مجال الكهرباء والبنيات التحتية الطرقيّة.

ينطوي التشريع التركي على عدد من القوانين المنظمة لهذه العقود، والتي تختصّ في غالبيتها بقطاع معيّن، ولا سيّما:

- القانون الخاص بقطاع الطاقة (رقم 3096) الصادر سنة 1984، والذي يفكّك نظام الإدماج العمودي للمقاولات العمومية، عبّر تأطير إحداث وحدات متخصصة في مجال إنتاج ونقل أو توزيع الطاقة؛
- القانون الخاص بالطرق السيارة (رقم 3465)، الصادر سنة 1988، والذي يرخص للقطاع الخاصّ بتشبيدها وصيانتها واستغلالها؛
- القانون الخاص بالنقل الجويّ (رقم 5335) الصادر سنة 2005؛

علاوة على هذا، فقد تمّ إعداد مشروع قانون يهدف إلى خلق انسجام في القوانين المنظمة لعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص، غير أنه لا زال لم يُعتمد لحدّ الآن.