

دور الشراكة بين القطاع العام والخاص في تمويل المرافق العامة: دراسة مقارنة للتجربة الجزائرية

The Role of Public-Private Partnership in Public Infrastructure Financing: A Comparative Study of the Algerian Experience

حاج جاب الله أمال*، المركز الجامعي تيبازة

hadjdjaballah.amel@cu-tipaza.dz

تاريخ إرسال المقال: 2023/05/27 تاريخ قبول المقال: 2023/09/12 تاريخ نشر المقال: 2023/11/30

الملخص:

في ظل مختلف الأزمات المالية التي عرفها العالم، لجأت العديد من الدول إلى إشراك القطاع الخاص في تمويل وإدارة المرافق العمومية من أجل تخفيف الأعباء المالية من جهة و كذا إدراج طرق التسيير الحديثة التي تتميز القطاع الخاص بالفعالية و المردودية، و ذلك من خلال صيغ تعاقدية سميت بعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص، هذه العقود التي اتخذت عدة صور بحسب النظام الاقتصادي و القانوني لكل دولة. أما في الجزائر فقد أدرجت هذه الشراكة في إطار تفويضات المرفق العام و ذلك من خلال المرسوم الرئاسي 15-247 ، الذي أطر من جديد عقد الامتياز المعتمد منذ أكثر من ثلاثين سنة، و الذي يعد أفضل صورة لتمويل المرفق العام ، لكن تطبيقه على أرض الواقع بقي محدودا نظرا لمخاوف حدت من اللجوء للصيغ الشراكة هذه.

الكلمات المفتاحية: المرفق العام، عقود الشراكة بين القطاع العام و الخاص، تفويضات المرفق العام، عقد الإمتياز، تمويل المرفق العام.

Abstract:

In the midst of the various global financial crises, many nations have turned to engaging the private sector in financing and managing public infrastructure. This has been accomplished through contractual arrangements known as public-private partnerships (PPPs). In Algeria, such partnerships have been integrated within the framework of delegations of public utilities through Presidential Decree 15-247. This decree has redefined the longstanding concession contract, which has been in existence for over three decades and stands as a prime example of public infrastructure financing. However, the practical implementation of these partnership models has remained limited due to heightened concerns surrounding their adoption.

Keywords: public infrastructure, public-private partnerships, delegations of public utilities, concession contract, public infrastructure financing.

المقدمة:

من خلال مختلف الأزمات الاقتصادية و المالية التي عرفها العالم عبر العديد من الفترات ، تسعى الدول في كل مرة الى طرح سيناريوهات جديدة لتحديد دور الدولة و شكل تدخلها في الحياة الاجتماعية والاقتصادية لاسيما بعد الآثار السلبية لهذه الأزمات و التي أثرت على تمويل الاستثمارات العمومية. ففي هذا السياق اعتمدت عدة دول أساليب جديدة في تسيير المرفق العام وطرق تمويله ، لعل أهمها أليات إشراك مؤسسات القطاع الخاص في مهمة ضمان الخدمة العمومية من خلال عدة صيغ قانونية تمحورت حول عقود الشراكة بين القطاعين العام و الخاص.

وقد واكبت الجزائر هذه التجربة، التي ظهرت في الدول الأوروبية منذ سنوات التسعينات، من خلال عقود الامتياز أولا ثم من خلال أسلوب تفويض المرفق العام الذي تدعم مؤخرا من خلال قانون الصفقات العمومية المتضمن في المرسوم الرئاسي 247/15 و بالتالي فتح مجال اعتماده لكل القطاعات و المرافق العمومية التي كانت حkra على تدخل الدولة فقط.

فمع مرور أربع سنوات فقط على التكريس القانوني لمبدأ تفويض المرفق العام في الجزائر ، تطرح العديد من التساؤلات حول واقع هذه الشراكة ومدى مساهمتها في تحسين الخدمة العمومية، بعض هذه التساؤلات يمكن بلورتها في الإشكالية التالية: ما مدى نجاح عقود الشراكة بين القطاعين العام و الخاص في توفير تمويل بديل لتسيير المرفق العام ومن خلاله تطوير الاقتصاد الوطني؟

هذه الاشكالية التي سنتم معالجتها من خلال هذه الورقة البحثية التي ستسلط الضوء على مدى اعتبار البند التمويلي كدافع للجوء الدولة الى عقود الشراكة مع القطاع الخاص الى جانب تقييم مدى نجاح هذه العقود في تحقيق هدفها . كل ذلك من خلال الخطة الموالية:

1- مكانة البند التمويلي في تعريف عقود الشراكة بين القطاع العام و الخاص -

I- البند التمويلي كبند مهم ضمن عقود الشراكة في القانون المقارن

II- الامتياز كأهم عقد لمشاركة القطاع الخاص في تمويل المرفق العام في القانون الجزائري

2- تقييم مدى نجاح عقود الشراكة مع القطاع الخاص في توفير تمويل بديل للمرفق العام

I- بعض تجارب الدول الرائدة في مجال عقود الشراكة

II- مدى نجاح عقود الامتياز في توفير تمويل بديل للمرافق العمومية في الجزائر

أولا : مكانة البند التمويلي في تعريف عقود الشراكة بين القطاع العام و الخاص**I- البند التمويلي كأهم معيار لتعريف عقود الشراكة في القانون المقارن**

تعد عقود الشراكة بين القطاعين العام و الخاص من أهم الحلول المستحدثة لمواجهة مشكلة تمويل المرافق العمومية لا سيما مشاريع البنية الأساسية، دون أن تضطر الدولة الى اللجوء للإقتراض أو فرض

المزيد من الأعباء على مواطنيها أو تحميل الميزانية العامة مزيدا من الأعباء. فالبند التمويلي لعقود الشراكة هو الدافع الرئيسي لإنشائها و تعريفها في مختلف الأنظمة القانونية . ولعل أبرز هذه القوانين القانون النموذجي "الانسترا" الذي تبنته لجنة الأمم المتحدة في تعريف عقود البوت¹، حيث عرفت هذه العقود : " بأنها أشكال تمويل المشاريع تمنح بمقتضاها حكومة ما لفترة ما من الزمن أحد الاتحادات المالية الخالصة ، و يدعى شركة المشروع امتياز لتنفيذ مشروع معين، و عندئذ تقوم شركة المشروع ببناء و تشغيل و ادارته لعدد من سنوات و تسترد تكاليف البناء و تقيق أرباح من تشغيل المشروع"².

وقد اختلف شكل و نوع هذه العقود بحسب النظام القانوني و الاقتصادي و كذا المالي لكل دولة، لكن ما يلاحظ هو اندراجها ضمن نموذجين بارزين هما النموذج الأنجلوساكسوني و كذا النموذج الفرنسي ، نظرا لكون كل من بريطانيا و فرنسا من الدول السباقة في اعتماد عقود الشراكة لتمويل المرافق العمومية.

حيث عرفت الشراكة بين القطاعين العام و الخاص ، ريادة التجربة البريطانية التي اعتمدت على هذه العقود منذ منتصف الثمانينات من أجل توفير تمويل بديل للمرافق العامة لا سيما تلك المتعلقة بالبنية التحتية في اطار ما يعرف بالتفويض التعاقدى للنشاطات العمومية ضمن قواعد "راي" ، و التي تعززت في مطلع التسعينات مع المبادرة البريطانية لتمويل المشاريع التي منحت اطار قانوني لقواعد الشراكة بين الجماعات العمومية و الشركاء الخواص . لكن ما ميز التجربة البريطانية هو تميزها بمرونة القواعد المطبقة على عقود تمويل المشاريع حيث ضمت في مراحلها اولى كل العقود الموجودة قيل المبادرة ، ليتم نمذجتها بعد سنة 1997 بعد انشاء مجموعات عمل تروج لهذه العقود على مستوى الادارات المركزية ضمن هيكل جديد يسمى الشراكة البريطانية ، الى جانب استفادة السلطات المحلية من هيكل يسمى بالشراكة العمومية الخاصة . أما عن العقود التي تندرج ضمن هذه الشراكة فتشمل وفق المعيار المالي كل من³:

- عقود الخدمات المباعة للمرفق العام وفيها يحصل المتعامل الخاص على حقوقه المالية في شكل أجرة دورية(شهرية، فصلية أو سنوية على الأكثر) تُدفع له من قبل الإدارة المانحة
- العقود المستقلة ماليا و فيها لا يحصل المتعامل الخاص على أجره من طرف الإدارة العمومية و لكن من خلال رسوم تدفع من طرف المرتفقين.

بمقابل ذلك برزت التجربة الفرنسية في مجال الشراكة من خلال وضع إطار قانوني لعقود الإيجار طويلة المدى (Baux Emphytéotiques) على الأملاك العمومية أو الخاصة للجماعات الإقليمية سنة 1988 ، ثم اتبعت ذلك بإحداث حقوق حقيقية على الأملاك العمومية . و في إطار المنطق نفسه قام المشرع الفرنسي سنة 1994 بوضع استثناء 1985 ، سمح من خلاله بتطبيق هذا المبدأ الجديد من خلال شكلين تعاقديين :عقود التأجير و تصاريح الشغل المؤقت . الى جانب ذلك فقد استفادت وزارة الدفاع من جانبها سنة 2000 من استثناء قانوني سمح لها بإبرام عقود استئجار مع امكانية التملك بالنسبة للمنشآت الخاصة بقوات الجيش

ان تطور هذه السيرة القانونية لعقود الشراكة كل ، دفع المشرع الفرنسي الى وضع اطار قانوني متكامل يحدد مختلف القواعد المطبقة على هذه عقود ، فكان بذلك صدور أمر 17 جوان 2004 المتعلق بعقود الشراكة العمومية الخاصة⁴ ، حيث عرفها كمايلي: " عقود الشراكة هي عقود إدارية تعهد من خلالها الدولة أو مؤسسة عمومية تابعة لها إلى طرف خارجي، لفترة معينة تبعا لمدة الاستثمارات أو لآليات التمويل المختارة، بتنفيذ مهمة شاملة تتعلق بتمويل استثمارات غير مادية، منشآت أو تجهيزات ضرورية للمرفق العمومي، من أجل تشييد أو تحويل منشآت أو تجهيزات، و كذا من أجل صيانتها، استغلالها أو تسيرها، و إن وجدت، من أجل الخدمات الأخرى التي تساهم في ضمان، من خلال الشخصية المعنوية العمومية، مهمة المرفق العمومي التي تقع على عاتقها".

لكن و بموجب الأمر رقم 2015-899 الصادر في 23 جويلية 2015، تم استبدال عقود الشراكة بصفقات الشراكة التي أصبحت تخضع للقواعد العامة المنظمة للصفقات العمومية، حيث ادرج هذا الأمر اجراءات جديدة للجوء الى صفقات الشراكة لعل أهمها هو تضييق امكانية اللجوء اليها الا في حالات تعذر الاعتماد على الصيغ الأخرى للصفقات العمومية⁵.

من خلال كل هذه النصوص القانونية ، فقد شملت اليات الشراكة بين القطاعين العام و الخاص من جهة عقود تفويض المرفق العام و من جهة ثانية اتفاقيات الشراكة و العقود المماثلة عدة اشكال أبرزها : عقد الشراكة (CP) ، عقود التأجير الإداري (BEA) ، عقود التأجير لاستشفائي (BEH)، ترخيص الاستعمال المؤقت (AOT)، عقود التأجير مع إمكانية التصفية العمومية (LOA) . هذه العقود بكل اشكالها تتمحور حول فكرة تمويل انشاء المرافق العمومية كما هو موضح في الجدول الموالي :

نطاق العقد	عقد الشراكة	BEA / BEH	AOT / LOA
عقد شامل للتصميم، البناء الاستغلال و الصيانة للأصول	مرتبط أساسا بالبناء (بعض الخدمات المحدودة)	مرتبط بالمصلحة العامة مع التزام الشريك الخاص بالبناء و مع إمكانية شراء الأصول	
جميع القطاعات	العدالة، الصحة، السكنات الاجتماعية، الشرطة، خدمات الإطفاء	الشرطة، الدفاع، العدالة	
السلطة العمومية	جميع الهيئات العمومية	الجماعات المحلية و المؤسسات الصحية	الدولة و الجماعات المحلية
ملكية أصول المشروع	عامة	الشريك الخاص خلال مدة العقد	نقل الملكية الى الشريك الخاص خلال مدة العقد

تصميم المشروع	يمكن أن يكون التصميم من قبل الشريك العام أو خاص	التصميم من قبل الشريك خاص	التصميم من قبل الشريك خاص
مدة العقد	مدة حياة الأصول 99 سنة	ما بين 18 و 99 سنة	على الأكثر 70 سنة

الجدول رقم 01: مضمون عقود الشراكة المعتمدة في القانون الفرنسي

المصدر : لكل الأمين ، الشراكة بين القطاع العام و الخاص ، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في العلوم الاقتصادية ، كلية العلوم الاقتصادية و العلوم التجارية و علوم التسيير ، جامعة تلمسان، السنة الجامعية 2013/2014 ص 92

ان الملاحظ على مختلف تعاريف عقود الشراكة بين القطاعين العام و الخاص المعتمدة في القوانين المقارنة هو اعتمادها على البند التمويلي كأهم معيار لتعريف هذه العقود كونه أهم دافع اللجوء إليها. الى جانب تنوع وتعدد أشكال هذه العقود بحسب الاليات المعتمدة للتمويل (كما هو الحال في التجربة البريطانية)، أو بحسب القطاعات (كما هو الحال في التجربة الفرنسية)، و هو الأمر الذي يسمح بتوسيع مجال اللجوء الى عقود الشراكة و تعظيم الفوائد الاقتصادية و الاجتماعية المترتبة عليها. و هو الأمر الذي يدفع الى التساؤل حول أهم صور الشراكة بين القطاعين العام و الخاص في القانون الجزائري؟ و ما مدى مساهمتها في توفير تمويل بديل للمرفق العام؟ كل هذه التساؤلات ستتم الاجابة عنها في النقطة الموالية .

II- الامتياز كأهم عقد لمشاركة القطاع الخاص في تمويل المرفق العام في القانون الجزائري

مع تهاوي أسعار البترول اثر الأزمة التي عصفت بسوق النفط في سنة 2014، والتي أثرت بصفت مباشرة على السياسات العمومية لا سيما تلك المتعلقة بالميزانية التي أخضعت لمبدأ التقشف و ترشيد النفقات العمومية، توجهت السلطات العمومية في الجزائرية الى تبني خيار الشراكة مع القطاع الخاص من اجل تمويل المرافق العمومية. هذا الخيار الذي تجسد من خلال تقنين الصفقات العمومية الأخير الذي صدر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المؤرخ في 16 سبتمبر سنة 2015 و المتضمن تنظيم الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام. حيث كرس مفهوم تفويض المرفق العام كآلية قانونية جديدة لتسيير المرافق العامة جنبا الى الصفقات العمومية التي كانت الوسيلة المفضلة في زمن وفرة الموارد العمومية.

وقد شمل المرسوم الرئاسي 15-247 على جملة من صيغ التفويض التي نصت عليها المواد و التي تتمحور حول: الامتياز، عقد الايجار، الوكالة المحفزة وعقد التسيير. لكن ما يلاحظ على هذا النص التنظيمي هو اقتصره على تعريف هذه العقود دون الخوض في قواعد و اليات ابرامها. و هي التفاصيل التي تم توضيحها من خلال المرسوم التنفيذي رقم 18-199 المؤرخ في 2 أوت 2018 و المتعلق بتفويض

المرفق العام ⁶ ، الذي حدد مجال التفويض في "القطاعات غير السيادية" إلى جانب الإجراءات التي تتم أساسا من خلال "اتفاقية التفويض" التي تبرم بين شخص معنوي خاضع للقانون العام و شخص معنوي عام أو خاص خاضع للقانون الجزائري (المادة 04).

أما عن صيغ المدرجة ضمن تفويضات المرفق العام، فإن عقد الامتياز أحد أهم الأساليب التعاقدية المعمول بها في التسيير المرفق العام، حيث اختار المشرع الجزائري تبنيها منذ ما يزيد عن عشرين سنة، وكان ذلك ضمن إرادة معلنة من السلطات العمومية في إشراك المتعاملين الخواص في تسيير المرافق العمومية، خاصة الإقليمية منها. فبعد أن وضع كل من قانوني البلدية و الولاية لسنة 1990 الأساس التشريعي لعقد الامتياز الخاص بالمرافق العمومية المحلية، صدرت التعليمات/ 94.3842 الموجهة من طرف وزير الداخلية إلى مسؤولي الجماعات المحلية، لحثهم على تعزيز اللجوء إلى عقد الامتياز لتسيير المرافق العمومية الواقعة تحت مسؤولياتهم. لكن ما تجدر الإشارة إليه يبقى أن روح التعليمات وكذا المصطلحات التي استعملتها توحى بأن الدولة كانت حريصة على الإبقاء على خصوصية المرفق العمومي خاصة من خلال التركيز على عدم تنازل الجهة المختصة عن المرفق العمومي بحيث تبقى ضامنة له و مسؤولة عن إدارته.

وعليه بالرغم من ادراج صيغ جديدة تضمن وجود شراكة بين القطاعين العام و الخاص، لكنها تبقى صيغ محدودة سواء من حيث النوع وكذا من حيث مدى مساهمتها في تمويل المرفق العام وفق ما هو معمول به في القانون المقارن مثل القانون الفرنسي، كما سنوضحه في الجدول الموالي:

الجدول رقم 02 : مقارنة بين مضمون عقود الشراكة في القانون الفرنسي و القانون الجزائري

القانون الفرنسي		القانون الجزائري	
أولاً: تفويضات المرفق العام			
Concession	un contrat qui charge un particulier, ou une société, d'exécuter un ouvrage public ou d'assurer un service public, à ses frais, avec ou sans subvention, et que l'on rémunère en lui confiant l'exploitation ou l'exécution du service public, avec le droit de percevoir des redevances sur les usagers de l'ouvrage	التفويض	تعهد السلطة المفوضة للمفوض له إما إنجاز منشآت أو اقتناء ممتلكات ضرورية لإقامة المرفق العام واستغلاله، وإما تعهد له فقط استغلال المرفق العام،..يمول المفوض له الإنجاز واقتناء الممتلكات واستغلال المرفق العام بنفسه
Affermag	L'affermage est le contrat par lequel le contractant s'engage à gérer un service public, à ses risques et périls, contre une rémunération versée par les usagers.	التفويض	تعهد السلطة المفوضة للمفوض له بتسيير مرفق عام وصيانته، مقابل اتاوة سنوية يدفعها لها ويتصرف المفوض له حينئذ، لحسابه

هو نظام تعهد بمقتضاه السلطة المفوضة للمفوض له بتسيير وصيانة المرفق العام، على حساب السلطة المفوضة التي تمول إقامة المرفق العام وتحفظ بإدارته	الوكالة المحفزة	contrat par lequel le contractant s'engage à gérer service public contre une rémunération fonction d'une formule d'intéressement aux résultats. Le régisseur exploite les ouvrages mais il n'assume pas les risques.	Régie intéressée
تعهد السلطة المفوضة للمفوض له بتسيير أو صيانة المرفق العام، ويستغل المفوض له المرفق العام لحساب السلطة المفوضة التي تمول المرفق العام وتحفظ بإدارته	التسيير		
عقود الشراكة و العقود المماثلة			
غير موجودة في القانون الجزائري	هي عقود تعهد من خلالها الدولة أو مؤسسة عمومية تابعة لها إلى طرف خارجي، لفترة معينة تبعا لمدة الاستثمارات أو لآليات التمويل المختارة، بتنفيذ مهمة شاملة تتعلق بتمويل استثمارات غير مادية، منشآت أو تجهيزات ضرورية للمرفق العمومي، من أجل تشييد أو تحويل منشآت أو تجهيزات، و كذا من أجل صيانتها		مفهوم عقد الشراكة
	عقد الشراكة (CP)، عقود التأجير الإداري (BEA)، عقود التأجير لاستشفائي (BEH)، ترخيص الاستعمال المؤقت (AOT)، عقود التأجير مع إمكانية التصفية العمومية (LOA)		أنواعها

المصدر : من اعداد الباحثة ⁷

من خلال تحليل مختلف الأنواع عقود الشراكة في القانون الجزائري و الفرنسي يلاحظ أن العقود التي توفر تمويلا خاصا لانجاز المرافق العمومية تبرز في عقد الامتياز كونه يساهم في انشاء و بناء المرافق العمومية. وعليه ، يمكن القول أن الدور التمويلي لعقود الشراكة مع القطاع الخاص في الجزائر يعتبر مهماً نظرا لاقتصار هذه الشراكة على عقد الامتياز فقط مقارنة مع عقود الشراكة الأخرى المتبناة في القوانين المقارنة لا سيما القانون الفرنسي و التي تفتح المجال واسعا للقطاع الخاص من أجل تمويل و انجاز المرافق العامة . فباقي العقود المعتمد في تقنين الصفقات العمومية لسنة 2015 تقتصر على جانب التسيير أساسا دون مساهمة القطاع الخاص في تمويل المرفق العام الذي يقع عادة على عاتق الادارة المتعاقدة وبالتالي اللجوء الى المال العام .

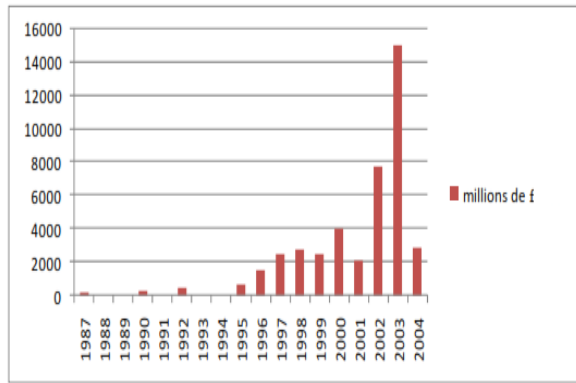
ثانيا: تقييم مدى نجاح عقود الشراكة مع القطاع الخاص في توفير تمويل بديل للمرفق العام

أ- بعض تجارب الدول الرائدة في مجال عقود الشراكة

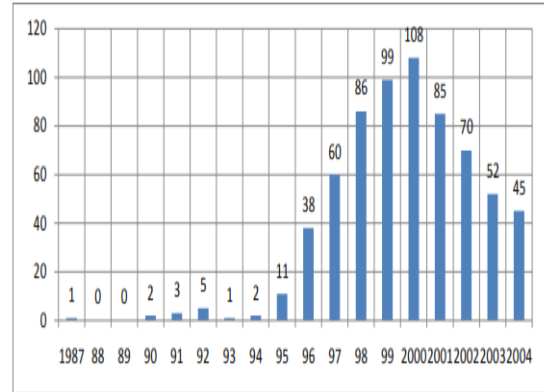
1- التجربة البريطانية:

مع بداية سنة 1995 تزايد استعمال عقود مبادرة التمويل الخاص (PFI) في انشاء المرافق العمومية في بريطانيا ، خاصة مع مجيئ حكومة "توني بلير " التي روجت لهذا النوع من أشكال الشراكة حيث وضعت في خدمة هذه الشراكة هياكل استشارية متخصصة بدءا ب : Treasury Task وكذا l'Office of Government Commerce ، الى جانب ادراج قواعد جديدة في التسيير خاصة في مجال مقارنة التكاليف ، كل ذلك انعكس ايجابا على عقود الشراكة التي تضاعف عددها كمايلي:

المبالغ المالية المستثمرة من طرف الخواص في عقود PFI من 1987 الى غاية 2004



عدد العقود PFI الموقعة من الفترة الممتدة من 1987 إلى غاية 2004



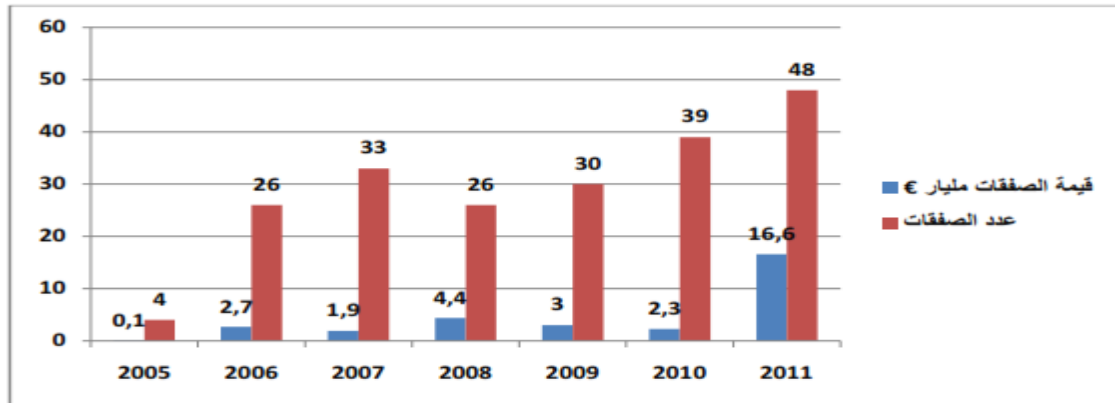
Source: Frédéric Marty, Arnaud Voisin et Sylvie Trosa-«Les partenariats public-privé »-P :8

من خلال الشكلين السابقين ، يلاحظ ازدياد اللجوء الى عقود مبادرة تمويل المشاريع نظرا لفعاليتها حيث بلغت ذروتها من حيث عدد العقود في سنة 2000 ، في حيث بلغت الذرة من حيث مبالغ العقود سنة 2003، وهو ما يفسر بالتوجه نحو تدعيم المشاريع ذات الرأسمال الضخمة مثل ميترو لندن الذي أنشأ بهذه الصيغة التعاقدية. ليتم بعد سنة 2004 التوجه نحو تدعيم صيغ جديدة للشراكة تتماشى مع احتياجات المرافق الجديدة.

2- التجربة الفرنسية:

نجحت هذه العقود في تمويل العديد من المرافق العمومية نتيجة تطبيقها الواسع في مختلف القطاعات الاقتصادية و الخدماتية وهو ما وضحه تقرير تقييمي أعدته مصلحة دعم الشراكة العمومية /الخاصة MAPPP⁸ حول اتفاقات الشراكة المبرمة بين سنتي 2005 و 2011⁹ يتمحور حول تقييم تطبيق عقود الشراكة بعد صدور امر 2004 و الذي أبرز مختلف النتائج المحققة و التي يمكن بلورتها في الشكل الموالي

عدد وقيمة الصفقات CPE ما بين سنة 2005 و 2011



Source: European ppp expertise centre (EPEC)– Cadre institutionnel & Unités de PPP en France– Avril 2012 P :16.

فالملاحظ من خلال هذا الشكل هو التطور الكبير لمساهمة عقود الشراكة في انجاز المرافق العمومية ، فبعدما تم الانطلاق بأربعة مشاريع سنة 2005 ، أي سنة بعد صدور القانون المنظم لها ، تضاعفت المشاريع من حيث العدد حيث بلغت ذروتها سنة 2011 بـ 48 مشروع بقيمة مالية اجمالية قدرت بـ 16,6 مليار أورو.

وقد قدر عدد العقود المبرمة حتى منتصف سنة 2014 حوالي 620 عقد ، لتمثل نسبة 5 % من مجموع الاستثمارات العمومية في مجال البنية التحتية، والتي و ان مثلت نسبة منخفضة الا أنها من حيث النوعية فقد شملت العديد من المشاريع المهمة في مجال النقل، الاتصالات، الرياضة، الصحة و غيرها من القطاعات¹⁰.

II- تقييم مدى نجاح عقود الشراكة في توفير تمويل بديل للمرافق العمومية في الجزائر

تميزت التجربة الجزائرية في مجال الشراكة بين القطاعين العام و الخاص ، بتواضعها سواء من الناحية النوعية التي أشير لها سابقا حيث اقتصر على عقود الإمتياز ، وكذا من الناحية الكمية حيث سجل حوالي 112 مشروعا بما يمثل 0,1 % من الاستثمار العمومي¹¹.

وقد شملت القطاعات التي فتحت فيها مجال الشراكة عن طريق عقود الامتياز، جملة من القطاعات التي تتميز بمردوديتها الاقتصادية و ذلك بغرض جذب اهتمام الشركاء الخواص، حيث شملت قطاع الكهرباء و الغاز، قطاع المياه، النقل الجوي و البحري الى جانب الطرق السريعة. لكن و بالرغم من الإغراءات التي تتضمنها هذه القطاعات بقي مجال الشراكة محدودا كما سنوضحه في النقاط الموالية.

1- تفويض المرفق العام للكهرباء و الغاز

بعد أن كان المرفق العمومي للكهرباء و الغاز حكرا على الشركة الوطنية للكهرباء و الغاز "سونلغاز " ، قررت السلطات العمومية الجزائرية فتحه للمنافسة، و ذلك بعد صدور القانون 01-02 المتعلق بالكهرباء

و توزيع الغاز بواسطة القنوات¹² ، إذ جاء في نص المادة السادسة ما يلي " تفتح نشاطات إنتاج الكهرباء على المنافسة طبقا للتشريع المعمول به و أحكام هذا القانون " كما نصّ القانون أيضا على أن فتح السوق أمام المنافسة يتم في ظرف ثلاث (3) سنوات من تاريخ صدوره سنة 2002 . و بنسبة لا تقل عن 30% من حجم السوق في حالة الكهرباء والغاز .

2- تفويض المرفق العام للمياه.

تم تفويض الخدمات العمومية للمياه بموجب القانون 05-12 المؤرخ في 4 أوت 2005 و المتعلق بالمياه، إذ نصت المادة 101 منه أن تسيير خدمة المياه من اختصاص الدولة و البلديات . يمكن الدولة منح امتياز تسيير الخدمات العمومية للمياه لأشخاص عموميين خاضعين للقانون العام على أساس دفتر شروط ونظام خدمة يصادق عليهما عن طريق التنظيم . كما يمكنها تفويض كل أو جزء من تسيير هذه الخدمات لأشخاص معنويين خاضعين للقانون العام أو القانون الخاص بموجب اتفاقية" . يتضح من نص هذه المادة أن المشرع قد اختار حصر حق الحصول على امتياز الخدمة العمومية للمياه في أشخاص القانون العمومي، و هذا خلافا للاختيار الذي تمّ تبنيه بخصوص مرفق الكهرباء و الغاز . لكنه فتح، في الوقت نفسه، الباب أمام إمكانية تفويض هذه الخدمة لمتعاملين اقتصاديين خواص و هو ما يمثل شكلا من أشكال الشراكة العمومية-الخاصة في معناها الواسع. و في هذا السياق تم إبرام مجموعة من عقود التسيير مع شركات خاصة أجنبية شمل نشاطها المدن الكبرى للجزائر كما هو موضح في الجدول الموالي:

اسم الشركة	الشريك الخاص	نوع العقد	مدة العقد	القيمة المالية (مليون أورو)
سيال SEAAAL (الجزائر العاصمة)	Suez environnement	عقد ادارة	5 سنوات ونصف	117.731
سيور (وهران) SEOR	AGBAR	عقد ادارة	5 سنوات ونصف	30.500
سياتا (غابة والطارف) SEATA	Gelssenwassr	عقد ادارة	5 سنوات ونصف	23.315
سياكو (قسنطينة) SEACO	مؤسسة مياه مرسيليا	عقد ادارة	5 سنوات ونصف	36.578

المصدر: بودراف مصطفى، التسيير المفوض و التجربة الجزائرية في مجال المياه، مذكرة لنيل شهادة ماجستير تخصص قانون المؤسسات، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر 1، السنة الجامعية 2011/2012، ص 72، 73.

3- إمتياز استغلال خدمات النقل الجوي

لقد تم فتح مجال الشراكة للقطاع الخاص في مجال النقل الجوي بعد صدور القانون رقم 98-06 المؤرخ في 26 جوان 1998، و المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالطيران المدني ، لا سيما المادة 115 منه التي تنص: "النقل الجوي للأشخاص و البضائع ملكية عامة. كما يمكن أن يكون موضوع امتياز. يمنح

الامتياز من السلطة المكلفة بالطيران في الشكل التالي: امتياز عام لحق الاستغلال، امتياز خاص لاستغلال خط جوي معين. يفضي منح الامتياز في جميع الحالات الى دفع حقوق".

و في هذا السياق تم سنة 2002، منح امتياز استغلال خدمات النقل الجوي لعدة شركات، منها شركة "الخليفة للطيران" و شركة "أنتينيا للطيران"، وشركة "إيكواير الدولية" و ذلك بموجب اتفاقيات مبرمة بين وزارة النقل و أصحاب الإمتياز، تمت المصادقة عليها بموجب مراسيم تنفيذية¹³. لكن سرعان ما تم التخلي عن عقود الامتياز هذه سنة 2003 بعد الأزمة المالية لشركة الخليفة و الملاحقات القضائية لمالكها.

4- عقد إمتياز الطرق السريعة

بعد الانفتاح الاقتصادي الذي شهدته البلاد خلال مرحلة التسعينات ، تم إصدار عدد من النصوص القانونية التي تسمح بفتح مجال الاستثمار للقطاع الخاص في مجال النقل ، حيث صدر في هذا الشأن المرسوم التنفيذي رقم 96-308 المؤرخ في 18 سبتمبر سنة 1996 و المتعلق بمنح امتيازات الطرق السريعة ، حيث جاء في المادة الأولى منه على أنه : "عملا بأحكام المادتين 166 و 167 من الأمر -27 95 المؤرخ في 30 ديسمبر 1996 ، يخضع إنجاز الطرق السريعة، وملحقاتها، وتسييرها، وصيانتها، وأشغال تهيئتها و/أو توسيعها إلى منح امتياز كما ينص عليه هذا المرسوم".

ولقد عرف عقد امتياز الطريق السريع في المادة الثانية فقرة 2 منه، معتبرا إياه "اتفاقية بين الوزير المكلف بالطرق السريعة الذي يتصرف لحساب الدولة، وبين صاحب الامتياز".

رغم تفضيل عقد الامتياز كوسيلة لتسيير الطرق السريعة في الجزائر من خلال الترسنة القانونية المنظمة له، إلا أنه لم يحظى بإقبال من المستثمرين الخواص. الأمر الذي فرض على السلطات العمومية إنشاء الوكالة الوطنية للطريق السريع ANA من أجل إنجاز الطريق السيار شرق-غرب عن طريق إبرام صفقات عمومية بحسب المقاطع مع شركات أجنبية ، الى جانب انشاء الجزائرية لتسيير الطرقات السريعة AGA لتحصيل تسعيرة المرور من المنتفعين .

ويعود عدم نجاح الامتياز كوسيلة لتسيير الطرق السريعة في الجزائر في الواقع:

- إلى تخوف القطاع الخاص من الدخول في هذه الامتيازات لضخامة مشاريعها، وتكلفتها المالية.
- تخوف الدولة من تحرير الامتياز في القطاعات الضرورية لضخمة لحساب الشركات الأجنبية الكبيرة، لأسباب تتعلق بالسيادة الوطنية، و التي تبرز أساسا في عدم القدرة على ممارسة الرقابة على صاحب الامتياز إذا ما قام برفع الأسعار أو خفض نوعية الخدمة مثلا خاصة إذا كان صاحب الامتياز إحدى الشركات الدولية الكبيرة التي تملك أموالا ضخمة ونفوذًا كبير، ومن شأنها الضغط على الدولة¹⁴.

الخاتمة:

من خلال هذه الدراسة يمكن القول أن الشراكة بين القطاعين العام والخاص قد وفرت بديلا لتمويل المرافق العمومية و تسييرها في ظل مختلف الأزمات المالية التي عرفت دول العالم، حيث اختلف نجاح هذه التجربة من دولة الى اخرى بحسب عدة معطيات . بالمقابل اختلفت الأنظمة القانونية التي اطررت هذه الشراكة مما نتج عنه اختلاف واضح للعقود المعتمدة لتحقيقها بين النظامين الانجلوساكسوني و الفرنسي لكن ما اشركت فيه هو تنوع هذه الصيغ وتحقيقها لمبدأ التمويل الخاص للمرفق العمومي فلم تكن مجرد عقود تسيير .

و ذلك على عكس التجربة الجزائرية اليي تميزت بغياب اطار قانوني واضح و متكامل لعقود الشراكة لا سيما تلك التي توفر تمويلا بديلا للمرفق العمومي، حيث اقتصررت هذه العقود من الناحية القانونية على عقود تفويض المرفق العام المؤطرة حديثا، و التي كان فيها عقد الإمتياز العقد الوحيد الذي يوفر التمويل البديل مقارنة بالعقود الأخرى التي تمثل عقود تسيير بالدرجة الأولى. و حتى التكريس القانوني لعقود تفويض المرفق العام ، وعقد الإمتياز المعتمد قبل ذلك لم يلقى نجاحا واسعا على أرض الواقع نظرا لعزوف المستثمرين الخواص على دخول عقود الشراكة هذه بسبب العديد من المخاوف القانونية و المالية و الاقتصادية .

و عليه ومن أجل تفعيل هذه الشراكة و تحفيز مؤسسات القطاع الخاص على الاستثمار فيها وجب توفير جملة من الشروط التي تضمن نجاحها ، منها :

- ✚ وضع اطار قانوني متكامل لتفويضات المرفق العام الشراكة يسمح بتحديد مختلف الاجراءات التي تكفل شراكة حقيقية، وكذا ادراج صيغ جديدة لعقود الشراكة الموجودة في النظم المقارنة.
- ✚ ضمان الأمن و القانوني للأنظمة المؤطرة لعقود الشراكة من أجل ازالة الهواجس لدى المستثمرين الخواص و التي تولدت على اللااستقرار الذي ميز النصوص القانونية في الجزائر .
- ✚ خلق مناخ مؤسساتي ومالي يضمن التسيير الحسن لهذه الشراكة التي ستحسن من أداء المرفق العام وتقلل الأعباء المالية على عاتق الدولة
- ✚ ولعل أهم شرط هو توضيح أهداف و أهمية عقود الشراكة سواء للمؤسسات الخاص و حتى للجمهور الذي يعارض دائما من هذا النوع من العقود لوجود تخوف من المساس بمبدأ مجانية المرافق العامة.

الهوامش:

- 1- عقود البوت هي شكل من أشكال الشراكة بين القطاعين العام و الخاص تبنته العديد من الدول لاسيما الأنجلوساكسونية منها، فعادة ما يرتبط شكل عقود الشراكة بطبيعة النظام القانوني و المالي و الاقتصادي لكل دولة
- 2- جابر جاد نصار، عقود البوت B.O.T و التطور الحديث لعقد الالتزام، دار النهضة العربية، القاهرة، 2002، ص 38
- 3- فيصل عمران، عقود الشراكة العمومية الخاصة : دراسة مقارنة، مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الماجستير تخصص ادارة و مالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، السنة الجامعية 2011-2012، ص 88
- 4- Ordonnance no 2004-559 du 17 juin 2004 sur les contrats de partenariat, modifiée par la loi no 2008-735 du 28 juillet 2008
- 5- Pierre Bauby, Service public, services publics, la documentation française, 2eme édition, p 71
- 6- المرسوم التنفيذي رقم 18-199 المؤرخ في 20 ذي القعدة عام 1439 الموافق لـ 2 أوت سنة 2018 ، يتعلق بتفويض المرفق العام (الجريدة الرسمية رقم 48 الصادرة في 5 أوت 2018).
- 7- تم اعداد هذا الجدول اعتمادا على التعاريف المعتمدة في :
 - القانون الفرنسي: الأمر رقم 2004-559 الصادر في 17 جوان 2004 و المتعلق بعقود الشراكة.
 - القانون الجزائري : المرسوم الرئاسي 15-247 المؤرخ 16 سبتمبر 2015 ، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام
- 8- مصلحة دعم الشراكة العمومية /الخاصة و التي سميت "Mission d'appui aux partenariats public-privé" MAPPP. هي هيئة تم انشاؤها بموجب الأمر 17 جوان 2004 ، حيث تتكفل هذه المصلحة بدراسة في صحة التقييمات الأولية للمشاريع المعدة من قبل السلطات المتعاقدة مع تقديم الدعم لمؤسسات القطاع العام في تحضير والتفاوض ومتابعة عقود شراكة.
- 9- Européen PPP expertise centre (EPEC), Cadre institutionnel & Unités de PPP en France, Avril 2012,p p16-17
- 10- François Bergère, Xavier Bezançon, 10 ans de PPP dans la commande publique, Edition du Moniteur, Paris, 2014
- 11- الموقع الرسمي للوكالة الوطنية لترقية الاستثمار <http://www.andi.dz/index.php/ar/declaration-d-investissement?id=395> consulté le 2023-05-05
- 12- القانون رقم 02-01 المؤرخ في 22 ذي القعدة عام 1422 الموافق لـ 5 فيفري سنة 2002 المتعلق بالكهرباء و توزيع الغاز بواسطة القنوات (الجريدة الرسمية رقم 08 الصادرة في 6 فيفري 2002).
- 13- شملت هذه النصوص التنظيمية مراسيم تنفيذية و كذا الاتفاقيات و دفاتر الشروط الواردة كما يلي:

- المرسوم التنفيذي رقم 02-40 المؤرخ في 30 شوال عام 1422 الموافق لـ 14 يناير سنة 2002 ، يتضمن المصادقة على اتفاقية استغلال خدمة النقل الجوي الممنوحة لشركة الطيران "الخليفة للطيران" و كذا دفتر الشروط المرافق لها (الجريدة الرسمية رقم 04).
- المرسوم التنفيذي رقم 02-41 المؤرخ في 30 شوال عام 1422 الموافق لـ 14 يناير سنة 2002 ، يتضمن المصادقة على اتفاقية استغلال خدمة النقل الجوي الممنوحة لشركة الطيران "أنتينيا للطيران" و كذا دفتر الشروط المرافق لها (الجريدة الرسمية رقم 04).
- المرسوم التنفيذي رقم 02-42 المؤرخ في 30 شوال عام 1422 الموافق لـ 14 يناير سنة 2002 ، يتضمن المصادقة على اتفاقية استغلال خدمة النقل الجوي الممنوحة لشركة الطيران "إيكواير الدولية " و كذا دفتر الشروط المرافق لها (الجريدة الرسمية رقم 04).
- 14- دفاة فاطمة الزهراء، امتياز الطرق السريعة في الجزائر ، مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات شهادة الماستر أكاديمي، تخصصانون الإداري، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة ورقلة ، السنة الجامعية 2014/2015.