

الخدمة الشاملة في قطاع الكهرباء وإشكالية المرفق العام

ميسون يسمينة⁽¹⁾
جامعة بجاية

الملخص:

يعتبر قطاع الكهرباء من نشاطات المرفق العام التي ظلت لمدة طويلة تحت احتكار الدولة إلى غاية صدور القانون رقم 01-2002، الذي أدخلها إلى المنافسة وفتح المجال للمتعاملين الخواص للاستثمار فيه إلى جانب المتعامل التاريخي.

غير أنّ هذا صادفه نقاش حول إشكالية تراجع فكرة المرفق العام نظرا لصعوبة التوازن بين مقتضيات المرفق العام وقواعد السوق، ومن أجل تجاوز هذا العائق ظهر ما يسمى بالخدمة الشاملة كأسلوب جديد لتسيير المرفق العام في محيط تنافسي، يهدف إلى التوفيق بين المتناقضين: مبدأ المنافسة من جهة ومقتضيات المرفق العام من جهة أخرى، لكن بمنظور جديد لفكرة المرفق العام.

الكلمات المفتاحية:

قطاع الكهرباء، الخدمة الشاملة، المرفق العام، مهام المرفق العام، المنافسة، إعانات الدولة.

تاريخ إرسال المقال: 2018/04/30، تاريخ قبول المقال: 2018/06/10، تاريخ نشر المقال: 2018/07/31

لتهميش المقال: ميسون يسمينة، "الخدمة الشاملة في قطاع الكهرباء وإشكالية المرفق العام"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 17، العدد 01، 2018، ص ص. 313-326.

<https://www.asjp.cerist.dz/en/PresentationRevue/72>

http://univ-bejaia.dz/Fac_Droit_Sciences_Politiques/revues-de-la-faculte

المقال متوفر على الروابط التالية:

(1) أستاذة مساعدة قسم "أ"، قسم التعليم الأساسي للحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، 06000 بجاية، الجزائر.

المؤلف المراسل: missoun.yasmina@gmail.com

Universal Service in the Electricity Sector and the Problem of Public Service

Abstract:

The electricity has always been considered a public service activity, for a long time it remained under a public monopoly until it was introduced to competition, under the law 02/01 which opened the possibility for private operators beside the historical operator to invest in the sector.

However, this was accompanied by a debate on the problem of the decline of the idea of public service because of the difficulty of reconciling the requirements of the public service and the rules of the market. In order to overcome this obstacle, the so-called "universal" service has emerged as a new method of public service management in a competitive environment designed to reconcile the two contradictories: the principle of competition on the one hand and the requirements of the public service on the other hand, but with a new conception about the idea of public service.

Keywords:

Electricity sector, universal service, public service, missions of public service, competition, the state Aid.

Le service universel dans le secteur d'électricité et la problématique du service public

Résumé:

Le secteur de l'électricité a toujours été considéré comme des activités de service public, elles sont restées de ce fait pendant longtemps sous monopole public. Leur introduction à la concurrence, en vertu de la loi 02/01 a ouvert la possibilité aux opérateurs privés à côté de l'opérateur historique d'investir dans le secteur.

Cependant, cela a été accompagné d'un débat sur la problématique du recul de l'idée du service public en raison de la difficulté de concilier entre les exigences du service public et les règles du marché. Afin de surmonter cet obstacle, le service dit « universel » a émergé comme une nouvelle méthode de gestion du service public dans un environnement concurrentiel visant à concilier entre deux contradictoires: le principe de la concurrence d'une part et les exigences du service public de l'autre part, Mais avec une nouvelle conception sur l'idée du service public.

Mots clés :

Secteur d'électricité, service universel, Service public, missions de service public, la concurrence, les aides de l'Etat.

مقدمة

يعدّ قطاع الكهرباء إحدى القطاعات الإستراتيجية في الاقتصاد الوطني للدول لما له من دور في تحقيق التنمية على الصعيدين الوطني والدولي، الأمر الذي يستدعي تنظيم نشاطاته (إنتاج، نقل، توزيع) على النحو الذي يضمن تطوير وترقية الأنشطة الكهربائية، ويحسن نوعية الخدمة العمومية المقدمة. وفي سبيل تدعيم سياسة الإصلاحات التي انتهجتها السلطة العمومية في هذا القطاع صدر قانون سنة 2002، يهدف إلى فتح هذا الأخير على المنافسة والسماح للمستثمرين الخواص بالتعاون مع القطاع العام في تسيير مرفق الكهرباء عن طريق آلية التفويض، بعدما كان محتكرا من قبل السلطات العمومية.

صاحب هذا التحوّل طرح وجدال هام يتعلق بصعوبة التوفيق بين مفهومين متناقضين: متطلبات قانون السوق من جهة و مقتضيات المرفق العام من جهة أخرى، فالأول قائم على المنافسة الحرة والمبادرة الفردية والثاني مرتبط بالمصلحة العامة والترابط الاجتماعي المضمون باحترام المبادئ التي يقوم عليها، بعبارة أخرى، تسيير المرفق العام في محيط تنافسي قد يؤدي إلى تراجع مضمون فكرة المرفق في حالة تغليب مصلحة المتعاملين الخواص على حساب المصلحة العامة كأساس لوجود المرفق العام.

أمام هذا الإشكال ظهر ما يسمى بالخدمة الشاملة (service universel) كأسلوب جديدة للتسيير في القطاعات الشبكية المفتوحة على المنافسة، تهدف إلى تحقيق فعالية المكاسب المتوقعة من المنافسة بتوفير خدمة ذات نوعية وبأسعار منخفضة، دون الإخلال بمبادئ المرفق العام المتمثلة في: (الاستمرارية، العدالة، الملاءمة)، غير أنّ هذه الخاصية المزدوجة للخدمة الشاملة تجعلها مختلفة عن مفهوم المرفق العام، ما أدى بنا إلى التساؤل حول إمكانية تراجع فكرة المرفق العام في قطاع الكهرباء بسبب تجديد مضمونه في مفهوم الخدمة الشاملة؟.

لتحليل هذا الطرح، سنحاول في هذه الورقة دراسته في نقطتين: الأولى نبرز من خلالها مسألة الخدمة الشاملة كتجديد لمفهوم المرفق العام للكهرباء (أولاً)، أما النقطة الثانية سنتطرق فيها إلى الكشف عن تجسيد المبادئ التي يقوم عليها المرفق العام والسبل الكفيلة لضمانها في إطار الخدمة الشاملة (ثانياً).

أولاً- الخدمة الشاملة تجديد لمفهوم المرفق العام للكهرباء

تعدّ إشكالية الخدمة العامة هدف العديد من المرافق العمومية الشبكية المفتوحة على المنافسة، على غرار مرفق الكهرباء، والتي تتمحور بين رهانين، الأول سياسي مرتبط بالحفاظ على التماسك الاجتماعي الذي يضمنه المرفق العام باحترام المبادئ التي يقوم عليها، والثاني يتعلق بالمهام الموكلة للأعوان بعدم الإخلال بقواعد السوق، ما يدل على تجديد مضمون فكرة المرفق العام في مفهوم الخدمة الشاملة الذي سنوضحه من خلال تحديد تعريف لها والذي يتناسب كثيرا مع حاجيات الأفراد (1)، لكنّها بالمقابل تتميز عن مدلول المرفق العام

(2)، إلى جانب كونها مفهوم مستمد من القانون الأمريكي للاتصالات الرامي إلى حل التناقض الموجود بين المرفق العام والمرافق العامة ذات الطابع الاقتصادي(3).

1- الخدمة الشاملة: تعريف يتناسب مع رغبات المنتفعين

يقصد بالخدمة الشاملة من منظور الكتاب الأخضر الصادر عن الجمعية الأوروبية على أنها مجموعة مقتضيات المصلحة العامة، تهدف إلى توفير خدمات بعض المرافق لجميع المستهلكين والمستعملين بنوعية خاصة وسعر معقول.

« Un ensemble d'exigences d'intérêt général dont l'objectif est de veiller à ce que certains service soient mis a la disposition de tous les consommateurs et utilisateurs sur la totalité du territoire d'un Etat membre.....au niveau de qualité spécifique....., à un prix abordable »⁽¹⁾.

من جهة أخرى عرّفها الفقيه CURIEN Nicolas من زاوية التوفيق بين متناقضين، المنافسة ومقتضيات المرفق العام بوصفها وسيلة مرتبطة بأجهزة الضبط المتوفرة في القطاعات الشبكية، تسهر على تفعيل المكاسب المتوقعة من المنافسة، مع عدم الإخلال بمبادئ المرفق العام⁽²⁾، كما ينظر إليها باعتبارها واجب يقع على عاتق المتعامل، حيث تكون التعريفات محددة ومفروضة عليهم دون أن يتمتعوا بأية سلطة في تحديدها، حسب نوعية المستهلك أو المنطقة الجغرافية⁽³⁾.

بالعودة إلى القانون رقم 01-02 المتعلق بالكهرباء يلاحظ أنه لم يقدم تعريفا صريحا وواضحا للخدمة الشاملة كما هو الحال في قطاع الاتصالات، ولم يذكر هذا المصطلح في مواده، باستثناء ورود مصطلحات عامة وقريبة تفيد البحث عن أسعار عادلة « juste prix »، حيث تنص المادة 3 منه على أنه " يهدف المرفق العام إلى ضمان التموين بالكهرباء ... عبر مجموع التراب الوطني في أحسن شروط الأمن والجودة والسعر واحترام القواعد التقنية والبيئية."⁽⁴⁾، غير أنه بتحليل مضمونها هناك إشارة غير مباشرة لما يسمى بالخدمة

(1)- Livre vert du 21/05/2003, « sur les services d'intérêt générale », présenté par la commission des communautés européennes, Bruxelles, J.O.C.D n° 76 du 25 mai 2004, www.lex.europa.eu.

(2)- CURIEN Nicolas, « Service universel et concurrence : une cohabitation nécessaire », Revue sociétal n° 30, 2003, p.86.

(3)- BREMOND Celine Célia, Le service universel dans le devenir des industries de réseau: télécommunications, électricité, services postaux, thèse pour le doctorat en sciences économiques, faculté des sciences économique, université Montpellier I, 2003, p. 54 et 55.

(4)- قانون رقم 01-02 مؤرخ في 5 فيفري 2002، يتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، ج.ر.ج.ج. عدد 08 صادر في 6 فيفري 2002، معدل ومتمم بالقانون رقم 14-10 مؤرخ في 30 ديسمبر 2014، يتضمن قانون المالية لسنة 2015، ج.ر.ج.ج. عدد 78 صادر 31 ديسمبر 2014..

الشاملة، لأنّ ضمان سعر معقول يكون في جو تنافسي، الذي بدوره يسمح للجميع الحصول على هذه الخدمة من دون أي تمييز وبنوعية خاصة، مع احترام مبادئ المرفق العام.

لكن هذا لا ينفي تجاهل المسألة، حيث كان من الأجدر على المشرع تدارك الموقف وتبني الفكرة، بصريح العبارة حتى لا يدع أي مجال للشك ولتأويلات أخرى بمثل الوضوح الموجود في القانون المنظم لقطاع الاتصالات السلكية واللاسلكية، حيث قدّم تعريف للخدمة الشاملة على أنّها "جعل تحت تصرف الجميع القدر الأدنى من الخدمة، ذات نوعية وبأسعار متاحة، وهذا في إطار احترام مبادئ المساواة والاستمرارية والعمومية والقابلية للتكيف"⁽¹⁾. يلاحظ من التعريف تدارك المشرع للخطأ الذي وقع فيه في القانون القديم الملغى باستبداله كلمة "الخدمة العامة" بمصطلح "الخدمة الشاملة" كترجمة صحيحة لمصطلح service universel والأقرب للمعنى.

بالرجوع إلى القانون الفرنسي المرتبط بالتعليمات الصادرة من الجمعية الأوروبية، التي أوجبت على دول الأعضاء توفير الخدمة الشاملة الكهربائية لكافة المقيمين، واعتبرتها حقا للمرتفقين بالتموين بالكهرباء على مستوى كافة التراب الأوروبي بنوعية خاصة وسعر معقول⁽²⁾، الأمر الذي جسّده تقنين الطاقة الفرنسي في المادة 1/121 من خلال توضيح المهام التي يقوم عليها مرفق الكهرباء التي تعتبر بحدّ ذاتها ضمانات للخدمة الشاملة، باشتراطه لتوفير إيصال الكهرباء عبر جميع الشبكات العمومية وربطها بخاصية الإنتاج الكهربائي الأولي الضروري الخاضع لتعريف خاصة، مع تقديم إعانات من جانب السلطات لضمان التموين بالكهرباء⁽³⁾. من خلال هذه التعريفات المقدمة نستنتج أنّ الخدمة الشاملة تتركب من ثلاثة خصائص: أولها تتعلق بتوفر الخدمة بمعنى تزويد الجميع بنفس مستوى الخدمة مهما كان موقعهم الجغرافي أو المالي، إلى جانب توفيرها بسعر معقول حيث لا يجوز أن يكون ثمن الخدمة عائقا يحدّ من إمكانية الاستفادة منها، الذي يتحقق بعدم التمييز في المعاملة سواء من ناحية السعر أو نوعية الخدمة وكذا الموقع الجغرافي.

(1) - المادة 9/9، 19/10 من القانون رقم 18-04 مؤرخ في 10 ماي 2018، يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والاتصالات الالكترونية، ج.ر.ج. عدد 27 صادر في 23 ماي 2018.

(2) - (Bénéficiaire du service universel c'est-à-dire du droit d'être approvisionné, sur leur territoire, en électricité d'une qualité bien définie, et ce à des prix raisonnables, aisément et clairement comparables et transparents) voir selon la version rectifiée (Rectificatif, JO N° L16 du 23/01/2004, p. 74) de l'article 3/3 de la directive 2003/54 de la commission européenne, du 26 juin 2003, Concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité, JO L176 du 15/07/2003.

(3) - Code de l'énergie France, www.légifrance.gouv.fr.

- TANSUG Cagla, La régulation des services publics de réseau en France et en Turquie, (électricité et communications électroniques), L'harmattan, Paris, 2009, p. 238.

بالتالي ومن منطلق هذه المقاربات، يتبين أنّ الخدمة الشاملة هي الخدمة الأساسية التي يستوجب توفيرها لجميع الأفراد تحت قاعدة العدالة والحياد، ما يجعلها تتمتع بشفافية كافية تزيح الجدل القائم حولها والإجماع والعمل على تبنيها في جميع المرافق العامة الشبكية.

2- أصل الخدمة الشاملة

ترجع جذور الخدمة الشاملة إلى الولايات المتحدة الأمريكية، أين أستعمل هذا المصطلح لأول مرة من طرف «Théodore VALI» مدير مؤسسة تلغراف والاتصال الأمريكية (TST)، يهدف من خلالها إلى تبرير الاحتكار لسوق الاتصالات، حيث حدد في تقرير له عام 1909 على أنّ الخدمة الشاملة قادرة على ضمان الاتصال لجميع المراسلين وفي كل زمان، عبر توحيد شبكات المتعاملين المتنافسين في نظام احتكاري تتولى هي كمتعامل تاريخي تسييره. لهذا السبب إحتفظت المؤسسة باحتكارها لمدة طويلة أين كانت توفر نسبة عالية من الخدمة وبتعريف متدنية، ولم يتلاش هذا الارتباط بين الخدمة الشاملة والاحتكار إلا بعد أن أصبح هذا المفهوم بحد ذاته سببا لتفكيك المؤسسة، و أصبح له في التشريع الأمريكي بعد اجتماعي سياسي في إطار المصلحة العامة⁽¹⁾.

بالمقابل إرتبط بروز مفهوم الخدمة الشاملة في الاتحاد الأوروبي مع ولوج حركة تحرير المرافق العمومية الشبكية، حيث سنّت اللجنة الأوربية في هذا الشأن عدة تعليمات أهمها تلك المتعلقة بالمنافسة في أسواق الاتصالات⁽²⁾، وأخرى مرتبطة بمرفق الاتصالات التي مهدت الأرضية لتطوير هذا المفهوم⁽³⁾، وبعدها تلاها تحديد لمفهوم هذا المعنى في الكتاب الأخضر الذي استعمل لأول مرة مصطلح الخدمة الشاملة في قطاع الاتصالات⁽⁴⁾، إلى أن صدرت تعليمة الخدمة الشاملة سنة 2002⁽⁵⁾، أما بالنسبة لقطاع الكهرباء فقد تم تحديد

(1) - لأكثر تفاصيل حول ظهور الخدمة الشاملة في الوم.أ راجع:

TOURBE Maxime, « service public versus service universel: une controverse infondée ? », Revue Critique internationale, n° 24, 2004, p.p. 23-24.

(2) - Directive 1988/301 de la commission européenne, du 16 mai 1988, Relative à la concurrence dans les marchés de télécommunications, JO n° L 131, du 27 mai 1988.

(3) - Directive de la commission européenne 90/388 du 28 juin 1990, Relative à la concurrence dans les marchés des services télécommunications, JO n° L 192, du 24 juillet 1990.

(4) - Livre vert du 21/05/2003, op.cit.

(5) - راجع كل من:

- Directive de la commission européenne 2002/22 du 07 mars 2002, Concernant le service universel et les droits des utilisateurs au regard des réseaux et services de communication électronique, JO n° L 108, du 24 mars 2002.

- CAMANI Pierre, VERDIER Fabrice, « Le service universel des communications électroniques au regard des nouveaux usages technologiques: enjeux et perspectives d'évolution », La documentation française, 17 octobre 2014, p. 07.

مضمون هذا المفهوم بمقتضى التعليمات الأوروبية لسنة 2003، بموجبها ألزمت دول الأعضاء على توفير الخدمة الشاملة لكافة المقيمين والمؤسسات الصغيرة بنوعية محددة وسعر معقول⁽¹⁾.

3- تمييز الخدمة الشاملة عن المرفق العام: تعارض أو تقارب؟

إذا كانت الخدمة الشاملة الوجهة الجديدة للمرفق العام هذا لا يدل على أنّ كلا من المفهومين يحتويان على نفس المعنى، حيث يعرف المرفق العام على زاويتين مقارنة عضوية قائمة على اعتباره جهاز مكلف بتسيير نشاط ذي مصلحة عامة، ومقاربة وظيفية تحدّد مدلوله بحسب الغاية، بالتالي هو كل مشروع يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة، ويستوي أن يكون صاحب المشروع شخصا عاما أو خاصا⁽²⁾، يضاف إلى ذلك كونه مفهوم تقليدي ومن المبادئ الأساسية التي يقوم عليها القانون الإداري.

أما الخدمة الشاملة تمثل الخدمة الأساسية المضمونة للجميع، أو ما يسمى بالخدمة الأدنى التي تتحقق من وراء تقليص إستراتيجية المرفق العام والتخلي عن دور الدولة البارز والأساسي لصالح قواعد السوق، مع الاحتفاظ بالدور المكمل لها، وهي أيضا مفهوم جديد يتصل بالمرفق العام في جزء منه، والمتعلق بالمرفق العامة ذات الطابع الصناعي والتجاري.

يظهر الفرق أيضا في المبادئ التي يقوم عليها المرفق العام المتمثلة في المساواة، الاستمرارية، والملاءمة، بالمقابل الخدمة الشاملة تتبني على ثلاث خصائص وهي توفير الخدمة الأدنى للجميع، السعر المعقول للخدمة، وإمكانية التحاق أكبر عدد ممكن من المستهلكين⁽³⁾، لكن هذا لا ينفي مراعاة الخدمة الشاملة لمبادئ المرفق العام، فانفتاح قطاع الكهرباء على المنافسة كان متزامنا مع ضرورة احترام واجبات المرفق العام، كما أنّ قانون الاتصالات قدم مضمون الخدمة الشاملة في إطار احترام مبادئ المرفق العام، هذا يعني أنّ مدلول الخدمة الشاملة يتضمن المرفق العام لكن مع إسقاطه في محيط تنافسي⁽⁴⁾.

(1)- Directive 2003/54 de la commission européenne, du 26 juin 2003, op.cit.

2- BAUBY Pierre, service public, services publics, 2^{ème} édition, La documentation française, Paris 2016, p.16.

3- TOURBE Maxime, op.cit, p. 21 et 22.

4- راجع كل من: - المادة 2/3 من القانون رقم 01/02، يتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، المرجع السابق.

- المادة 9/9، 19/10 من القانون رقم 04-18، يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والاتصالات الالكترونية، المرجع السابق.

- BERRI Noureddine, Les nouveaux modes de régulation en matière de télécommunications, Thèse de doctorat en sciences, Faculté de droit et des sciences politiques, Université Mouloud MAMMERI Tizi-Ouzou, 2014, p.179.

إلى جانب هذا، تهدف الخدمة الشاملة إلى التحاق أكبر عدد ممكن بالشبكات بغض النظر عن مصادرهـ المالية، في حين المرفق العام يهدف إلى فرض تمييز في التعريفـة بين المستعملين بهدف تسوية اللأعدالة الداخلية⁽¹⁾، أو بعبارة أخرى إتباع أسلوب التمييز الايجابي في المعاملة تبعاً لاختلاف ظروف مرتفقي المرفق لغرض تحقيق المساواة⁽²⁾.

من خلال هذه الفوارق، يتضح أنّ كلا من المفهومين يختلفان في عدة نقاط دون أن يصل الأمر إلى التعارض، لأنّ الهدف مشترك بينهما وهو تحقيق المصلحة العامة، فقط يتعيّن على الخدمة الشاملة أن تسعى وراء ذلك في محيط تنافسي دون الإخلال بالمبادئ الأساسية التي يقوم عليها المرفق العام.

ثانياً - المنافسة والخدمة الشاملة: تعزيز أو تراجع لمرفق الكهرباء؟

أضحت الخدمة الشاملة الأسلوب الجديد الضروري للتخفيف من آثار المنافسة في القطاعات الشبكية على غرار مرفق الكهرباء، غير أنّ هذا أثار جدلاً واسعاً حول إمكانية تراجع مدلول المرفق العام نتيجة انصهاره في مضمون الخدمة الشاملة، أي هل ستعزّز فكرة المرفق العام من خلال تطوير المبادئ التي يقوم عليها، أو ستؤدي إلى تراجعها؟.

هذا الطرح يقودنا بالاستناد على مفهوم الخدمة الشاملة، إلى القول بأنّها وسيلة لتعزيز فكرة المرفق العام، من خلال النظر إلى أهدافها، منها ما هو متعلق بتوفير الخدمة للجميع وعبر كامل التراب الوطني، مع ضرورة احترام المبادئ التي يقوم عليها قطاع الكهرباء المرفقي، وأخرى مرتبطة بالتماسك الاجتماعي الذي يتحقق بضمان خدمة أدنى وبسعر معقول (1). ومن أجل ضمان أداء مهام المرفق العام في محيط تنافسي لجأت السلطات العمومية إلى سياسة الدعم عبر منح إعانات للمتعاملين المكلفين بهذه المهام، والتي لا تشكّل أي تعارض مع قانون المنافسة؟ (2).

¹- LAGET ANNAMAYER Aurore, La régulation des services publics en réseaux (télécommunications et électricité), L.G.D.J, Paris, 2002, p.247.

²- GUGLIELMI Gilles J. et KOUBI Geneviève, Droit du service public, Montchrestien, Paris, 2000, p.397.

1- الخدمة الشاملة وسيلة لتجديد مهام المرفق العام

إذا كانت الخدمة الشاملة تهدف إلى التوفيق بين قواعد المنافسة وفكرة المرفق العام، فهذا يتحقق من خلال تكريس مهام المرفق العام الكلاسيكية ، أي ضرورة توفير الخدمة للجميع بدون تمييز مهما كان موضعه المالي أو الجغرافي وبأسعار معقولة (أ)، إلى جانب تدعيم هذه الأخيرة بمبادئ جديدة (ب).

أ- تكريس المبادئ الكلاسيكية في مرفق الكهرباء

تخضع المرافق العامة على غرار مرفق الكهرباء في تسييرها لمبادئ أساسية المتمثلة في: المساواة، الاستمرارية، والملاءمة، حيث تنص المادة 2/3 من القانون المتعلق بالكهرباء على أنّ مهمة المرفق العام تهدف إلى تموين زبائنه في أحسن شروط الإنصاف في المعاملة والاستمرارية، والمعادلة في أسعار البيع. كما أكد النص التنظيمي المتعلق بإجراء امتياز توزيع الكهرباء على التزام صاحب الامتياز باحترام واجبات المرفق العام في معالجة شؤون الزبائن⁽¹⁾.

من خلال النصين نستنتج أنّ فتح قطاع الكهرباء على المنافسة تزامن معه تكريس للمبادئ التقليدية المسيرة له، حيث ألزم القانون بتوفير الكهرباء باستمرار الأمر الذي يتطلب تركيب وحدات إنتاج الإغاثة في كل موقع إنتاج، لها قدرة ملائمة تمكّنها من تأمين التزويد بالخدمة بانتظام وإطراد⁽²⁾، إلى جانب البعد الزمني للمبدأ هناك بعد جغرافي أو ما يعرف بالاستمرارية الجغرافية ، والذي يقصد منه توفير خدمة المرفق في كامل المنطقة الجغرافية المتواجدة فيه⁽³⁾، ويجد هذا المعنى تطبيقاته في قطاع الكهرباء، أين يلزم القانون صاحب الامتياز بضمان الخدمة موضوع الامتياز في أحسن شروط الاستمرارية وذلك في كل محيط الامتياز⁽⁴⁾.

¹ - راجع كل من: القانون رقم 01/02، يتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، المرجع السابق. والمادة 5 من المرسوم التنفيذي رقم 08-144، يحدّد كفاءات منح امتيازات توزيع الكهرباء والغاز وسحبها ودفتر الشروط المتعلقة بحقوق صاحب الامتياز وواجباته، ج.ر.ج. عدد 20، صادر في 13 أفريل 2008.

² - أنظر المادة 39 من المرجع نفسه.

³ - DONIER Virginie, « Les lois du service public: entre tradition et modernité », RFDA, n° 06, 2006, p.1230.

⁴ - راجع المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 08-144، يحدّد كفاءات منح امتيازات توزيع الكهرباء والغاز وسحبها ودفتر الشروط المتعلقة بحقوق صاحب الامتياز وواجباته، المرجع السابق.

غير أنّ هذه الاستمرارية ليست مطلقة، حيث يمكن للموزع أن يقلص أو يقطع توفير الكهرباء لأسباب معينة، بشرط أن يضبط الانقطاع في الحدود التي تتلاءم مع مقتضيات استغلالها، وهو الأمر الذي يعززه د. حسن حوات بوجوب إخضاع المرافق العامة الصناعية والتجارية لهذا الاستثناء لضمان حقوق المتعامل معها من خلال إمكانية حجز أموال المرفق وهذا يدعمها ويؤهلها للمنافسة. راجع حوات حسن « أية استمرارية للمرافق العامة الصناعية والتجارية »، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 35، 2002، ص.95.

كما ألزم القانون المتعامل في قطاع الكهرباء باحترام مبدأ المساواة، يتجلى ذلك في إمكانية استفادة الجميع بالخدمة الكهربائية دون تمييز بسبب المركز الاجتماعي أو الاقتصادي عندما نكون أمام وضعيات متشابهة بين الزبائن، مما يعني بمفهوم المخالفة عند عدم توفر شروط متشابهة يسمح بفرض تمييزات في التعريف لتحقيق العدالة الاجتماعية⁽¹⁾، بالمقابل يبرز هذا المبدأ في إطار الخدمة الشاملة في جعل ثمن الخدمة في متناول الجميع بهدف التحاق الكل بالمرافق بغض النظر عن الحالة الاجتماعية والمالية للفرد، لذا كان من الأجدر إعادة النظر في هذا المبدأ الذي تأثر بفكرة الخدمة الشاملة القائمة على بعدين: بعد مكاني أي توفير وإيصال الخدمة للجميع بالرغم من تواجدهم في منطقة منعزلة المكّرس عبر مبدأ الاستمرارية، وبعد غير تمييزي يكون بتوفير الخدمة بسعر معقول والذي يدعم مبدأ العدالة⁽²⁾.

هذا إلى جانب إلزام المتعامل بتكييف نشاط المرفق حتى يساير حاجيات المنتفعين المتغيرة، ويستمر في تحقيق المصلحة العامة تبعا لتطور الظروف الاجتماعية والاقتصادية المتعلقة بالمرافق ذات الطابع الصناعي والتجاري، عبر تحسين مقاييس الاستغلال على المستوى التقني، التجاري، الاقتصادي والمالي⁽³⁾.

ب- تعزيز مرفق الكهرباء بمبادئ جديدة

فتح قطاع الكهرباء لم يمس بمبادئ تسييره التقليدية، بل تمّ تدعيمها بمهام أخرى كنوعية الخدمة، التي تعدّ من بين الأبعاد اللصيقة بمفهوم الخدمة الشاملة ورهان يسعى المتعاملون المتنافسون تحقيقه لجلب أكبر عدد من الزبائن، إلى جانب مراعاة قواعد الأمن في الشبكات أثناء توصيل الكهرباء من أجل تقادي المخاطر المتعلقة باستخدامها، مع إدماج التموين في موضوع البيئة خاصة في إنتاج الكهرباء كأكبر مستهلك للطاقة النفطية المسببة للغازات السامة⁽⁴⁾. بهذا فإنّ الانفتاح على المنافسة في المرافق الشبكية عبر فكرة الخدمة الشاملة تعتبر وسيلة لتوضيح مهام المرفق العام، وكذا دور المتعاملين الاقتصاديين، باعتبارها مفهوما مرنا يتكيف بسهولة مع التغيرات الاجتماعية والاقتصادية⁽⁵⁾.

¹ - المادة 3 و 6 من المرسوم التنفيذي رقم 08-144، يحدّد كفاءات منح امتيازات توزيع الكهرباء والغاز وسحبها ودفتر الشروط المتعلق بحقوق صاحب الامتياز وواجباته، المرجع السابق.

² - CHONE Philippe, FLOCHEL Laurent, PERROT Anne, « Obligations de service universel et concurrence dans les réseaux », Economie et prévision, n° 156, 2002, p. 97.

³ - انظر المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 02-194 مؤرخ في 28 ماي 2002، يتضمن دفتر الشروط المتعلق بشروط التموين بالكهرباء والغاز بواسطة القنوات، ج.ر.ج.ج. عدد 39، صادر في 27 جوان 2002.

⁴ - المادة 2/3 من القانون رقم 02-01، يتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، المرجع السابق، والمادة 5 من المرسوم التنفيذي رقم 06-428 مؤرخ في 26 نوفمبر 2006، يحدد إجراءات منح رخص استغلال المنشآت لإنتاج الكهرباء، ج.ر.ج.ج. عدد 76، صادر في 29 نوفمبر 2006.

⁵ - FLACHER David, « Ouverture à la concurrence et service universel : avancées ou reculs du service public ? », Regards croisés sur l'économie, n° 2, 2007, p.81.

2- تدعيم مهام المرفق العام بإعانات الدولة: تعارض لمبدأ المنافسة الحرة؟

فتح قطاع الكهرباء على المنافسة يشكّل خطراً على ضمان أداء مهام المرفق العام عن طريق تغليب كفة المنافسة على حساب هذه الأخيرة، ولتفادي هذا المشكل عازمت الدولة على تقديم إعانات وتعويضات للمتعاملين بهدف التخفيف من تبعات المرفق العام، لكن بالمقابل قد يشكّل هذا الإجراء تعارضاً مع مبدأ المنافسة الحرة (أ)، لهذا تقطّن المشرع بوضع استثناء لهذا الحظر الذي يبرره تبعات المرفق المكلفة، على أساس أنها لا تتعلق بالنشاطات الاقتصادية الخاضعة لقواعد المنافسة (ب).

أ- إعانات الدولة للمتعاملين تعديل لمبدأ المنافسة الحرة كأصل

تشكّل مساعدات الدولة للمؤسسات العمومية الاقتصادية تعدياً على مبدأ المنافسة الحرة بتفضيلها على غيرها وجعلها تنفّلت من تطبيق قواعد السوق⁽¹⁾، في حين المبدأ يقتضي أن تكون الهيئات العامة على قدم المساواة مع المستثمرين الخواص في إطار اقتصاد السوق⁽²⁾.

حيث بعيداً عن التحليل الحرفي لقواعد المنافسة الذي يحظر الاتفاقات المقيدة للمنافسة بما في ذلك تلك التي تبرمها السلطات العمومية لصالح المؤسسات العمومية بهدف استفادتها من الإعانات، نلاحظ أنّ هناك تمييز بين: القواعد المنافسة التي يتضمنها الأمر التشريعي، تعرف على أنها مجموعة من المتطلبات المفروضة على المؤسسات تهدف إلى ضمان محيط تنافسي في السوق هذا من جهة⁽³⁾، من جهة أخرى مبدأ المنافسة الحرة المفروض على السلطات العامة أثناء قيامها بوظيفتها الإدارية، الذي يعتبر وسيلة في إطار سياسة اقتصادية تعود بالفائدة على المستهلك من خلال خلق جو تنافسي حول الأسعار.

لهذا فإنّ إعانات الدولة لصالح مؤسسات القطاع العام لا تقيد بالضرورة قواعد المنافسة بقدر ما هي تؤدي إلى تشويهها، إنّما تتعارض مع مبدأ المنافسة الحرة بجعلها تنفّلت من التنافس مع المستثمرين الخواص الذي

¹ - يقصد بالإعانات حسب قانون الاتحاد الأوروبي: هي جميع التدخلات المختلفة الأشكال تهدف إلى تخفيف الأعباء التي تدخل في ميزانية المؤسسة، انظر لأكثر تفاصيل:

DONY- BORTHOLME Marianne, « Les aides publiques aux entreprises face au droit européen de la concurrence », Politiques et management public, n°4, 1991, p. 03.

² - أمر رقم 03-03 مؤرخ في 19 جويلية 2003، يتعلق بالمنافسة، ج.ر.ج. عدد 43، صادر في 20 جويلية 2003، معدل ومتمم بالقانون رقم 08-12 المؤرخ في 25 جويلية 2008، ج.ر.ج. عدد 36، صادر في 2 جويلية 2008، معدل ومتمم بالقانون رقم 10-05 المؤرخ في 18 أوت 2010، ج.ر.ج. عدد 46، صادر في 15 أوت 2010.

³ - لأكثر تفاصيل حول قانون المنافسة راجع:

ZOUAIMIA Rachid, Le droit de la concurrence, Belkeise Edition, Alger, 2012.

يقتضي بذل جهد أكبر لفرض نفسها عبر نوعية وسعر المنتج⁽¹⁾، كما أنّ اللاّعدالة في في الإمكانيات المتوفرة تؤدي إلى تقليص فرص المؤسسات الراغبة في الدخول إلى المنافسة⁽²⁾.

ب- استبعاد تطبيق مبدأ الحظر على الإعانات الموجهة لتبعات المرفق

إذا كان المبدأ العام يقضي بخضوع المرافق العامة لقواعد المنافسة، لكن هذا لا يعني وروده بصفة مطلقة فالمبدأ يتضمن استثناء تبرره تبعات أداء مهام المرفق العام، لأنّ المتعامل الاقتصادي المكلف بأداء هذه المهام المكلفة قد يكون بحاجة إلى تغطية تكاليفها إذا كانت تبعاتها تخل بالتوازن المالي للنشاط وكذا بمردديته، ما يدفع السلطات العامة للتدخل بصورتها المعهودة في القانون العام وتقديم إعانات للمتعامل الاقتصادي بغرض تحقيق هدف المرفق العام المفتوح على المنافسة، المتمثل في المصلحة العامة، بالتالي تطبيق قواعد المنافسة على المرفق العام يتوقف على شرط عدم عرقلة أداء مهامه⁽³⁾.

لهذا السبب أقر القانون المتعلق بقطاع الكهرباء أسلوب المساعدات من شأنها أن تؤدي إلى تقاسم عبء تحمل نفقات تمويل نشاط المرفق العام، التي لا تتعارض مع قواعد المنافسة ولا تخل بمبدأ المنافسة الحرة، إنّما لها تأثير كمي على حسابات المؤسسة التي تدفع بصفة مباشرة أو غير مباشرة، تقدّم لها والتي ينتظر من ورائها تحقيق غاية اقتصادية، هذه المكافأة محل استشارة لجنة ضبط الكهرباء والغاز، حيث تتولى إعداد حسابات التكاليف والخسائر المتعلقة بتبعات المرفق العام في الوضعيات والحالات التي يترتب عنها تقديم مكافأة من قبل الدولة وهي:

- التكاليف الإضافية الناتجة عن عقود تفرضها الدولة للتموين بالطاقة أو شرائها.
- التكاليف التي يستفيد منها الزبون النوعي.
- التكاليف الإضافية لنشاطات الإنتاج والتوزيع في المناطق الخاصة.
- التكاليف التي تصنفها لجنة الضبط⁽⁴⁾.

¹ - ZOUAIMIA Rachid, « Les aides de l'Etat aux entreprises publiques économiques: une entrave au principe de libre concurrence? », Revue Académique de la recherche juridique, n° 01, 2017, p.p. 18-19.

² - DONY-BORTHOLME Marianne, op.cit, p. 7.

³ - انظر المادة 3/2 من الأمر رقم 03-03، يتعلق بالمنافسة المرجع السابق.

⁴ - راجع المواد: 4، 115/25 من القانون رقم 01-02، يتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، المرجع السابق.

كما أكد النص التشريعي المتعلق بتوجيه المؤسسات العمومية على هذه المسألة في نصه " عندما تتحمل المؤسسة العمومية الاقتصادية قيوداً من الخدمة العامة، تمنح لها وفق إجراءات الميزانية، مساعدة مالية مساوية للأعباء المترتبة عن ذلك ومقيمة طبقاً للتنظيم الجاري به العمل"⁽¹⁾.

وعليه فإنّ تقرير هذه الإعانات الممنوحة من طرف الدولة لصالح المتعاملين الاقتصاديين لا تشكل مساساً أو خرقاً لمبدأ المنافسة الحرة، إذا كانت في إطار تبعات أداء مهام المرفق العام التي لا تنتمي إلى النشاطات الاقتصادية لمؤسسة تجارية الخاضعة لقواعد الربح. من جهة أخرى هذه الإعانات تتمتع بخاصية التحفيز، فإذا كانت المؤسسة على دراية بأنّ نفقاتها على الأعباء ستكون مغطاة بالتعويض، فلن تتردد في بذل جهدها لتخفيض الأسعار.

لكن هذا لا يعني أنّ المرافق العامة لا تخضع لمبدأ المنافسة الحرة بل ملزمة بتطبيق قواعد المنافسة، وفي حالة الإخلال بها القاضي الإداري هو المختص وليس مجلس المنافسة في تقدير مدى خضوع الشخص العام لمقتضيات قانون المنافسة، لأنّ هذا الأخير يمتد نطاق رقابته على النشاطات الاقتصادية فقط (الإنتاج، التوزيع، الخدمات).

خاتمة

يتبين بناء على ما تقدم، أنّ الخدمة الشاملة بتركيباتها الجغرافية والاجتماعية ضرورة حتمية لتعزيز المرافق العامة ذات الطابع الصناعي والتجاري المفتوحة على المنافسة، حتى وإن كان هذا المدلول يمتاز بخصائص تختلف عن تلك الموجودة في المرفق العام، إلا أنّه بالمقابل يعتبر وسيلة لتوضيح وتدعيم المبادئ التي يقوم عليها المرفق عبر تكريس المبادئ التقليدية وتعزيزها بمبادئ جديدة، إلى جانب توفير خدمة أدنى للجميع وبسعر معقول الذي يسمح بالتحاق أكبر عدد ممكن بالمرفق.

بالتالي تجديد مفهوم المرفق العام في فكرة الخدمة الشاملة لا يؤدي أبداً إلى تراجع مضمونه، بل تعدّ الحل الوحيد لتفكيك الإشكال الذي يتعلق بصعوبة التوفيق بين مقتضيات المرفق العام من جهة ومتطلبات قانون السوق، بيد أنّ تكريس الخدمة الشاملة في قطاع الكهرباء لم يكن بشكل صريح وواضح بمثل ما هو مجسد في قطاع الاتصالات، حيث لم تحظ باهتمام كافٍ من السلطات العامة باستثناء ورود عبارات عامة تفيد الإشارة إلى السعر العادل، الأمر الذي فتح مجالاً للشك حول تبني الفكرة من عدمها، بالرغم من أنّ فتح قطاع الكهرباء المرفقي على المنافسة لم يكن على حساب فكرة المرفق العام بل صاحبه تكريس وتطوير للمبادئ التي يقوم

¹ - قانون رقم 88-01 مؤرخ في 12 جانفي 1988، يتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، ج.ر.ج. 2 صادر في 13 جانفي 1988، (ملغى جزئياً بموجب الأمر رقم 95-25 مؤرخ في 25 سبتمبر 1995، يتعلق بتسيير رؤوس الأموال التجارية للدولة، ج.ر.ج. عدد 55 صادر في 27 سبتمبر 1995).

عليها، مع منح مساعدات تعويضا عن تكاليف أداء هذه المهام المكلفة بغرض تحفيز وتشجيع الاستثمار في القطاع، والتي لا تشكّل أي إخلال بمبدأ المنافسة الحرة.

ولما كان الهدف من القانون المؤطر لقطاع الكهرباء بحسب نص المادة الأولى هو فتح المجال للمتعاملين الخواص الاستثمار في القطاع إلى جانب المتعامل العمومي، كان من الأجدر على المشرع تجسيد هذا المفهوم الحديث لتحقيق الهدف المنشود وهو الانفتاح على المنافسة دون الإخلال بمضمون المرفق العام.