



تقرير حول

قطاع المؤسسات والمقاولات العمومية بالمغرب:

العمق الاستراتيجي والحكامة

خلاصة

يونيو 2016

الفهرس

- 1 الإطار العام
- I. السمات البارزة للقطاع
1. بعد اقتصادي وازن
2. قطاع المؤسسات والمقاولات العمومية موضوع إصلاحات متعاقبة
3. أول مستثمر عمومي وأداة مميزة لتنفيذ السياسات العمومية
4. أداة مميزة للتنمية الجهوية وتهيئة المجال
5. قطاع دائم الارتباط بميزانية الدولة
6. يتطلب القطاع المزيد من المواكبة والمراقبة
- II. العمق الاستراتيجي
1. الإطار القانوني والمؤسسي
2. إحداث المؤسسات والمقاولات العمومية
3. مواكبة غير كافية وغير موحدة من طرف الوزارات القطاعية الوصية
4. عدم وضوح دور الدولة-المساهمة
- III. الحكامة
1. هيئات تداولية يتعين تحسين سيرها
2. ضرورة مراجعة طريقة اختيار أعضاء المجالس التداولية
3. ضرورة تحديد معايير اختيار المسيرين وأنظمة تعويضاتهم
- IV. التوصيات والاقتراحات
1. التوجه الاستراتيجي لقطاع المؤسسات والمقاولات العمومية
2. العلاقات المالية مع الدولة
3. الحكامة
4. قيادة ومراقبة المحفظة العمومية
- V. جواب وزير الاقتصاد والمالية
- 61

الإطار العام

1. يلعب قطاع المؤسسات والمقاولات العمومية دورا مهما في التنمية الاقتصادية والاجتماعية ببلادنا، اعتبارا لوزنه في الاقتصاد الوطني ومكانته في اعداد وتنفيذ السياسات العمومية.
2. وقد أصبحت المؤسسات والمقاولات العمومية رافعة لا يمكن الاستغناء عنها في دينامية التحول الاقتصادي والاجتماعي ببلادنا، ذلك أن إقلاع بعض القطاعات ظل رهينا بأنشطة هذه المنشآت. كما أن بعض الاستراتيجيات القطاعية ما كانت لترى النور لولا وجود هذه الأجهزة.
3. ووعيا بأهمية الدور الذي تلعبه المقاولات العمومية في دينامية التنمية ببلادنا، فقد أولتها السلطات العمومية أهمية خاصة منذ عدة سنوات، الأمر الذي تمخضت عنه عدة تدابير: إصلاح الإطار القانوني والمؤسسي لبعض الأجهزة وإبرام عقود-برامج مع المقاولات العمومية ذات البعد الاستراتيجي وإصلاح نظام المراقبة المالية للدولة واعتماد برنامج الخصوصية ووضع الإطار القانوني للتدبير المفوض والشراكة بين القطاعين العام والخاص وقيادة وتنفيذ السياسات العمومية وتحديث الحكامة
4. وبفضل تحسين حكامه المقاولات العمومية، سجلت أغلب مؤشرات القطاع منحا تصاعديا، وخاصة خلال العشرية 2000. ففي سنة 2015، وصل المبلغ الإجمالي للاستثمار بالقطاع 71,6 مليار درهم. ومع نهاية 2014، بلغ رقم المعاملات 198 مليار درهم، وتم تحقيق قيمة مضافة بحوالي 72,7 مليار درهم ووصلت القدرة على التمويل الذاتي ما قدره 42,2 مليار درهم، فيما راكمت الأصول الإجمالية ما مجموعه 1.001 مليار درهم¹.
5. وعلى مستوى سوق الرساميل، فقد كان لعمليات الخصوصية، عن طريق إدخال بعض المقاولات العمومية إلى سوق الرساميل، وقع حاسم على حيوية بورصة القيم بالدار البيضاء، مما ساهم في زرع الثقة في هذا المركز المالي لدى المدخرين والمستثمرين، كما حفز العديد من المقاولات الخاصة على فتح رساميلها أمام العموم. ففي سنة 2015، بلغت رسملة البورصة 460 مليار درهم مقابل 207 مليار درهم سنة 2004. وقد بلغت هذه الرسملة أوجها سنة 2010 بمبلغ 579 مليار درهم.
6. إلا أنه، وبالرغم من هذا المستوى الذي بلغه أداء المقاولات العمومية، فإن هذا القطاع لم يتطور وفق منظور استراتيجي منسجم ومحدد بشكل واضح على المدى المتوسط والبعيد. فالتحولات الأساسية التي عرفها القطاع ارتبطت بظروف تاريخية خاصة أو بنوعية ومؤهلات أصحاب القرار أو بضرورة الاستجابة إلى متطلبات محددة.

¹ لم يتم بعد تجميع جميع المعلومات المالية للقطاع

7. إلا أنه ومنذ بداية العشرية 2010، بدأت تظهر على القطاع مؤشرات نمو بطيء، كما يدل على ذلك التراجع على مستوى الاستثمارات المنجزة وارتفاع المديونية وتزايد تحويلات الموارد العمومية من الدولة لفائدة المؤسسات والمقاولات العمومية.

8. وعلى الرغم من أن القطاع عرف عدة إصلاحات وسجل نجاحات حقيقية، فإن الإشكاليات المرتبطة بحجمه وقيادته الاستراتيجية، وكذا بحكامته وعلاقاته مع الدولة تظل مطروحة.

9. ذلك أن دور "الدولة كمساهم" يظل غير محدد وغير واضح. علما أن وزارة الاقتصاد والمالية، والتي يفترض فيها تجسيد هذا الدور، لا تتوفر على بنية لليقظة والقيادة من أجل مواكبة المؤسسات والمقاولات العمومية في تطبيق استراتيجياتها وتحسين أدائها والارتقاء بها إلى مستوى من التنظيم والمراقبة الداخلية يؤهلها لاعتماد تدبير يقوم على النتائج والأداء.

10. أما دور "الدولة كمخطط"، فيبقى أيضا غير محدد بالشكل الكافي. فالقيادة الاستراتيجية من طرف الوزارات ذات الاختصاص القطاعي غير مؤطرة قانونا، إذ أن الممارسات تعرف تباينا من قطاع إلى آخر، وذلك حسب الثقافة السائدة في كل وزارة على حدة وحسب مهارات المسؤولين المعنيين ومستوى الأهمية التي يولونها لهذه المقاولات.

11. ومن هذا المنطلق، فإن العديد من الجوانب يجب أن تكون موضوع تحليل معمق من أجل ترشيد قطاع المؤسسات والمقاولات العمومية وتصنيفه عبر منظور استراتيجي شامل ومنسجم. ويتعلق الأمر بما يلي:

- القطاعات ذات الأولوية والتي تستدعي تدخل المؤسسات والمقاولات العمومية وكذا المهام التي يتعين أن يعهد بها لهذه الأخيرة؛

- القيادة الاستراتيجية للمجموعات الكبرى التي يتركز فيها الجزء الأكبر من الحقيبة المالية للقطاع العمومي وأهم المؤشرات الاقتصادية والاجتماعية؛

- دور وتموقع كل من "الدولة المساهمة" و"الدولة المخططة"؛

- العلاقات المالية بين الدولة والمنشآت والمؤسسات العمومية؛

- حكمة المؤسسات والمقاولات العمومية ومقروئية حساباتها ومستوى أدائها.

12. تهدف هذه المهمة إلى القيام بتقييم لقطاع المؤسسات والمقاولات العمومية في مجمله وكذا تقييم أدائه مع اقتراح بعض سبل الإصلاح من أجل الرفع من فعاليته.

13. وقد تم استلهم التحليل المعتمد في إطار هذا التقرير والتوصيات المقدمة من "الميثاق المغربي للممارسات الجيدة لحكامة المنشآت والمؤسسات العمومية" ومن مبادئ منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، وكذا من المقارنة مع التجارب الدولية الرائدة في هذا المجال.

14. ومن أجل مقارنة الإشكاليات المرتبطة بالموضوع، تم تنظيم جلسات عمل مع بعض المسؤولين السياسيين ومسيري مجموعات عمومية كبرى.

15. وقد خضع هذا التقرير للمسطرة التوجيهية مع وزارة الاقتصاد والمالية، حيث تضمن، في صيغته النهائية، تعاليق واقتراحات مديرية المقاولات العمومية والخصوصية التابعة لهذه الوزارة.

I. السمات البارزة للقطاع

16. يتسم قطاع المؤسسات والمقاولات العمومية بالتنوع الكبير الذي يطبع الهيئات المكونة له. ويبرز هذا التنوع على عدة مستويات:

- النظام القانوني للهيئات المكونة له²؛
- مستوى المساهمة العمومية في رأس المال³؛
- القطاعات التي تنشط فيها هذه الهيئات؛
- مجالات الخدمة العمومية أو الأنشطة ذات الطابع التجاري المحض؛
- مستوى الاستقلالية عن ميزانية الدولة؛
- حجم الهيئات المعنية؛
- طبيعة النشاط في مجال تطبعه المنافسة أو في وضعية احتكار؛
- نظام التدبير وأسلوب الإدارة....

17. ويمكن تلخيص الخصائص الأساسية لقطاع المؤسسات والمقاولات العمومية في ما يلي:

1. بعد اقتصادي وازن

18. حسب التقرير حول المؤسسات والمقاولات العمومية، الملحق بمشروع قانون المالية لسنة 2016، تتكون الحقيبة العمومية من 212 مؤسسة عمومية و44 مقاولة عمومية بمساهمة مباشرة من الخزينة و442 فرعاً ومساهمة عمومية⁴.

19. ويمكن قياس وزن قطاع المؤسسات والمقاولات العمومية من خلال المؤشرات التالية (السنة المالية 2014):

- الاستثمار: 71,6 مليار درهم أي ما يمثل 24,6 % من إجمالي تكوين رأس المال الثابت (2015)؛

- القيمة المضافة: 72,7 مليار درهم، أي ما يمثل 7,9 % من الناتج الداخلي الإجمالي؛

² مؤسسات عمومية تابعة للدولة أو للجماعات الترابية، أو شركات تساهم فيها خزينة الدولة بشكل مباشر أو غير مباشر، أو شركات التنمية المحلية.
³ كلية أو بأغلبية الأسهم أو بأقلية الأسهم.

⁴ منها 236 مساهمة عمومية مباشرة وغير مباشرة ب 50 بالمائة أو أكثر، إضافة إلى 206 مساهمة عمومية مباشرة أو غير مباشرة بأقل من 50 بالمائة.

- رقم المعاملات : 198 مليار درهم؛

- القدرة على التمويل الذاتي : 42,2 مليار درهم؛

- عدد المستخدمين : 129.545؛

- تكاليف المستخدمين : 30,9 مليار درهم

- مجموع الأصول : 1.001 مليار درهم

20. مقارنة مع سنة 2004، تم تسجيل تحسن على مستوى أهم المؤشرات، كما يتضح ذلك من خلال التطور الذي سجلته المعطيات التالية :

- الاستثمار : 155 %

- القيمة المضافة : 117 %

- رقم المعاملات : 107 %

- القدرة على التمويل الذاتي : 235 %

- الحصيلة المحاسبية : 152 %

2. قطاع المؤسسات والمقاولات العمومية موضوع إصلاحات متعاقبة

21. مكنت الإصلاحات التي عرفها قطاع المؤسسات والمقاولات العمومية من تحسين آليات الحكامة والرفع من مستوى أدائه، وقد شملت الإصلاحات بالخصوص رافعتين مهمتين هما الحكامة والتعاقد مع الدولة.

22. فيما يخص الحكامة، ظل هاجس تطوير آلياتها حاضرا باستمرار في الإصلاحات التي اعتمدها الدولة في قطاع المؤسسات والمقاولات العمومية، وقد سجل هذا المجال تقدما ملموسا تمثل فيما يلي:

- تعزيز دور المجالس الإدارية؛

- إعداد تقرير سنوي حول سير عمل هذه الأجهزة يوجه إلى رئيس الحكومة؛

- تحويل بعض المؤسسات العمومية التي تعمل في القطاعات التجارية إلى شركات مجهولة الاسم؛

- تعميم تدقيق الحسابات السنوية للمؤسسات العمومية بما فيها المؤسسات ذات الطبيعة الإدارية.

23. بالرغم من هذه الإنجازات، لازالت بعض الجوانب المتعلقة بسير عمل الأجهزة التداولية للمنشآت والمؤسسات العمومية تتطلب بذل مجهودات متواصلة لتأهيلها: ويتعلق الأمر، على وجه الخصوص، بتضخم أعداد الأعضاء داخل الأجهزة التداولية لبعض المؤسسات العمومية، علما أن أكثر من 60% من المؤسسات والمقاولات العمومية تضم أجهزتها التداولية أكثر من 18 عضوا. ويصل العدد، في بعض الحالات، إلى 50 عضوا. ويجب الإشارة إلى أنه إلى حدود الآن لم يتم تحديد شروط تعيين ممثلي الدولة لدى الأجهزة التداولية للمؤسسات العمومية.

24. أما فيما يخص التعاقد مع الدولة، تتوخى عقود-البرامج التي تبرمها الدولة مع المؤسسات العمومية، أساسا، ترشيد تحويلات الميزانية نحو هذه المنشآت، وعدم منح إعانات التسيير للمؤسسات العمومية ذات الطابع التجاري، والتركيز على المهام المزاولة من لدن المؤسسات العمومية وعلى برامجها الاستثمارية، كما تهدف إلى تطوير قدراتها في التمويل الذاتي وتعزيز مبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة.

25. وفي بعض الحالات، تتضمن عقود-البرامج سياسات للرفع من أسهم حصة الأرباح وذلك لضمان الموازنة المثلى بين الحاجيات الخاصة بالتمويل الذاتي والعائدات التي ترجع للدولة كمساهم.

26. وقد اعتمدت وزارة الاقتصاد والمالية في السنوات الأخيرة جيلا جديداً من عقود-البرامج، وذلك بهدف تقوية وانسجام برامج عمل المؤسسات العمومية مع توجهات السلطات العمومية، وتحديد مستويات الأداء الواجب بلوغها وشروط ديمومة واستمرار نجاح النموذج الاقتصادي للمؤسسات المعنية، وكذا تحديد إجراءات تحسين الحكامة. ويتوقع أن يساهم هذا الجيل الجديد في إعادة هيكلة المؤسسات المستفيدة والرفع من مستوى أدائها.

3. أول مستثمر عمومي وأداة مميزة لتنفيذ السياسات العمومية

27. تلعب المؤسسات والمقاولات العمومية دورا مركزيا في تنزيل السياسات العمومية. ففي العديد من القطاعات الاقتصادية تم تحويل المخططات التنموية لهذه الأجهزة إلى استراتيجيات قطاعية وذلك بفضل الوسائل الهامة المتوفرة لدى المؤسسات الكبرى وبفضل ما طورته من خبرة وما تتميز به من انفتاح على المستوى الدولي.

28. ومنذ سنة 2000، أصبحت المقاولات العمومية فاعلة في جل قطاعات النشاط الاقتصادي، كما بادرت إلى إنجاز العديد من المشاريع المهيكلية. فالاستراتيجيات القطاعية التي اعتمدها الدولة وتتحملها المؤسسات العمومية بشكل مكثف، أصبحت عمليا تغطي كل القطاعات الاقتصادية الرئيسية: الطاقة والبنية التحتية والفلاحة والصيد البحري والصناعة وإنعاش الصادرات واللوجستيك والتكوين المهني إلخ.

29. وفيما يلي أهم الاستراتيجيات القطاعية التي اعتمدها الدولة والمؤسسات العمومية التي انخرطت فيها:

المؤسسات العمومية الفاعلة	الاستراتيجية القطاعية
<ul style="list-style-type: none"> - شركة الاستثمارات الطاقية (SIE) - الوكالة الوطنية لتنمية الطاقات المتجددة و النجاعة الطاقية (ADEREE) - الوكالة المغربية للطاقة الشمسية (MASEN) - المكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب (ONEE) 	الطاقة (2020)
<ul style="list-style-type: none"> - وكالة التنمية الفلاحية (ADA)) - المكاتب الجهوية للاستثمار الفلاحي (ORMVAs) - المكتب الوطني للاستشارة الفلاحية (ONCA) - المكتب الوطني للسلامة الصحية للمنتجات الغذائية (ONSSA) - المكتب الوطني المهني للحبوب والقطاني (ONICL) - الشركة الوطنية لتسويق البذور (SONACOS) 	مخطط المغرب الأخضر (2015)
<ul style="list-style-type: none"> - المكتب الوطني للصيد (ONP) - المعهد الوطني للبحث في الصيد البحري (INRH) - الوكالة الوطنية لتنمية تربية الأحياء البحرية (ANDA) 	مخطط "أليوتيس" (2020)
<ul style="list-style-type: none"> - المكتب الوطني المغربي للسياحة (ONMT) - الشركة المغربية للهندسة السياحية (SMIT) - صندوق الإيداع والتدبير (CDG) 	السياحة (2020)
<ul style="list-style-type: none"> - الوكالة المغربية لتنمية الاستثمارات (AMDI) - الوكالة الوطنية لإنعاش المقاولات الصغرى والمتوسطة (ANPME) - المكتب المغربي للملكية الصناعية والتجارية (OMPIC) - مكتب التكوين المهني وإنعاش الشغل (OFPPT) - الوكالة الوطنية لإنعاش التشغيل والكفاءات (ANAPEC) 	الصناعة (2015 و 2020)
<ul style="list-style-type: none"> - المركز المغربي لإنعاش الصادرات (CMPE) - المؤسسة المستقلة لمراقبة وتنسيق الصادرات (EACCE) 	إنعاش الصادرات (2018)
<ul style="list-style-type: none"> - الوكالة الوطنية للموانئ (ANP) - شركة استغلال الموانئ (SODEP) - الوكالة الخاصة طنجة المتوسط (TMSA) 	الاستراتيجية الوطنية للموانئ (2030)
<ul style="list-style-type: none"> - المكتب الوطني للسكك الحديدية (ONCF) - الشركة الوطنية للنقل واللوجستيك (SNTL) - الوكالة المغربية لتنمية الأنشطة اللوجستكية (AMDL) 	الاستراتيجية اللوجستكية
<ul style="list-style-type: none"> - مكتب التكوين المهني وإنعاش الشغل (OFPPT) 	التكوين المهني (2021)
<ul style="list-style-type: none"> - مجموعة العمران وبعض فروع صندوق الإيداع والتدبير 	السكن الاجتماعي

30. وقد أسفر هذا الدور المتنامي للمؤسسات والمقاولات العمومية عن إحداث دينامية عززت مساهمة هذه الأجهزة في خلق الثروات، حيث أصبحت المستثمر العمومي الأول متقدمة بذلك، بشكل واضح، على كل من الدولة والجماعات الترابية.

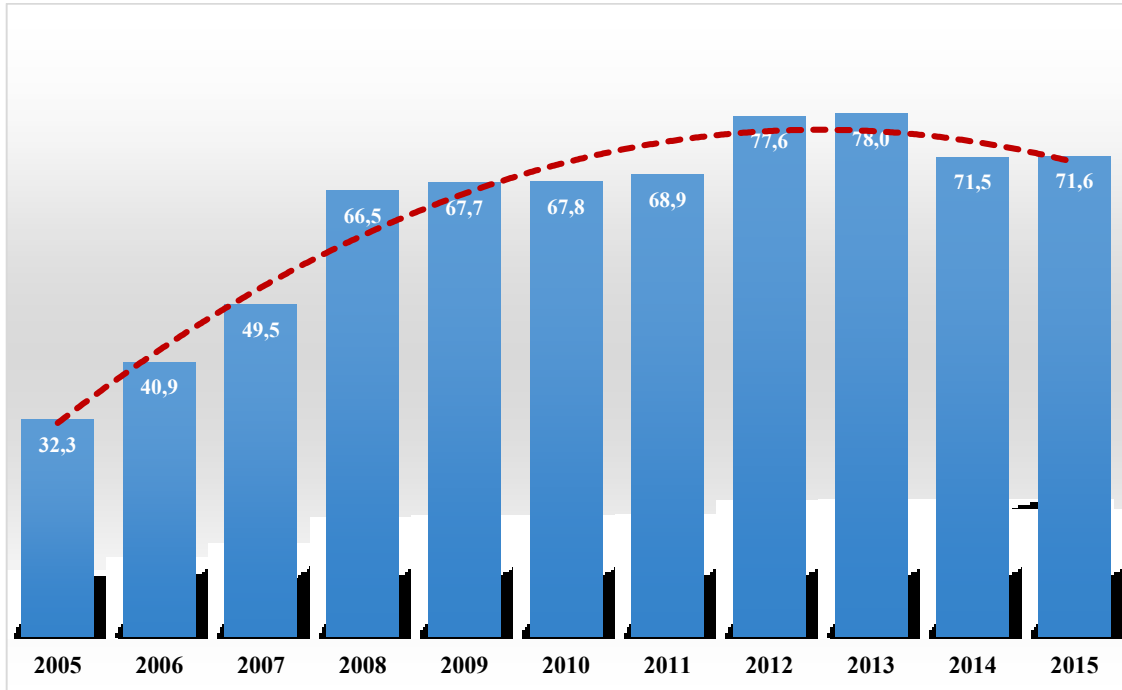
31. وقد استطاعت الاستثمارات المنجزة من لدن المقاولات العمومية أن توفر لبلادنا بنيات تحتية جيدة مما جعلها محركا هاما للنمو الاقتصادي وعاملا محددًا في الإقلاع الذي عرفه عدد كبير من فروع الأنشطة الاقتصادية.

32. ويتجلى ذلك في القطاعات التي استفادت أكثر من المجهود الاستثماري للمؤسسات والمقاولات العمومية:

- الطاقة والمعادن والماء والبيئة : 32,9%
- البنيات التحتية والنقل : 25,2%
- السكن والتنمية المجالية : 17,2%
- القطاع المالي : 11,3%

33. تطور الاستثمار الخاص بالمؤسسات والمقاولات العمومية بين سنتي 2005 و2015، على الشكل التالي:

المبيان رقم 1 : تطور استثمار المؤسسات والمقاولات العمومية خلال الفترة 2005 – 2015 (بملايير الدراهم)

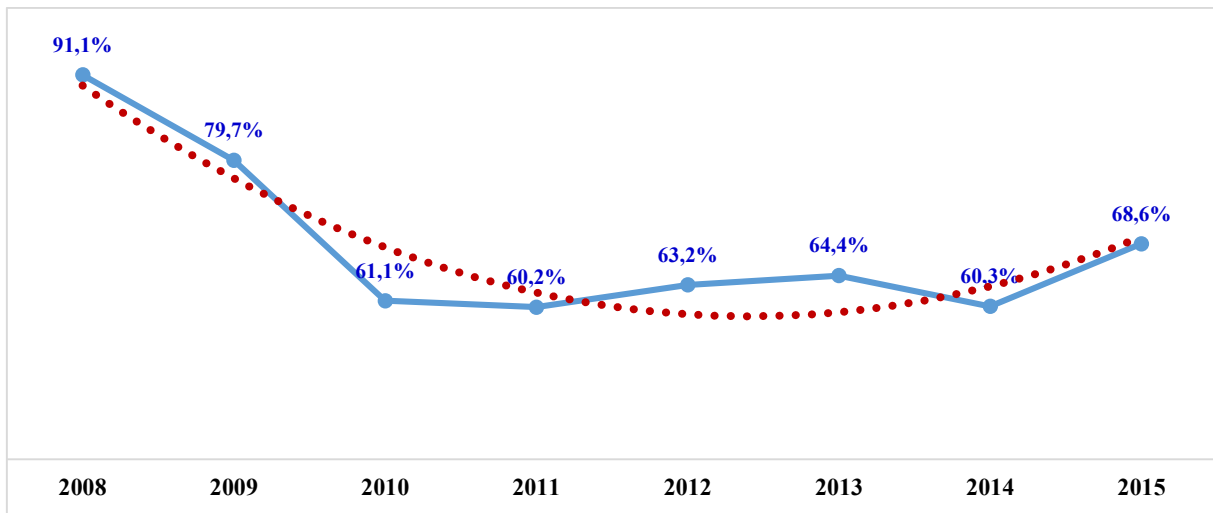


34. خلال نفس الفترة، شكل الاستثمار المنجز من لدن المقاولات العمومية ما معدله 55% من مجموع الاستثمار العمومي⁵.

35. ويعود المجهود الاستثماري بالأساس إلى مجموعة المكتب الشريف للفوسفاط ومجموعة صندوق الإيداع والتدبير والمكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب ومجموعة العمران والمكتب الوطني للسكك الحديدية والشركة الوطنية للطرق السيارة للمغرب والمكتب الوطني للمطارات والمكاتب الجهوية للاستثمار الفلاحي والوكالات المستقلة لتوزيع الماء والكهرباء.

36. لكن، يلاحظ أن نسبة تنفيذ ميزانيات الاستثمار قد اتجهت، عموماً منذ سنة 2008 نحو الانخفاض. فقد ظلت في حدود 62% خلال الفترة ما بين 2010-2015، كما يوضح ذلك المبيان أسفله، مما يستلزم ضرورة تحسين عملية التخطيط وتحقيق المزيد من التقدم في مجال تسيير المشاريع.

المبيان رقم 2 : تطور نسبة إنجاز الاستثمارات من طرف المؤسسات والمقاولات العمومية خلال الفترة 2005 - 2015 (%)



4. أداة مميزة للتنمية الجهوية وتهيئة المجال

37. يبلغ عدد المنشآت التي تنشط على المستويين الجهوي والمحلي 172 مؤسسة ومقاولات عمومية. وغالبا ما يكون عمل هذه الأجهزة محددا في مجال نشاطها، إذ تساهم في توفير خدمات أساسية للقرب وفي تطوير فضاءات محلية منسجمة أو في التكفل بمشاريع جهوية كبرى.

38. وقد ساهمت المؤسسات والمقاولات العمومية في بروز أقطاب حقيقية في مجال التنمية الجهوية وفي تجهيز المناطق الصناعية.

⁵ الاستثمار العمومي: الميزانية العامة للدولة والمقاولات العمومية والحسابات الخصوصية للخزينة والجماعات المحلية ومصالح الدولة المسيرة بصورة مستقلة

39. وبما أن الهندسة المجالية الجديدة قد منحت الجهة موقعا محوريا ضمن البناء المؤسساتي لبلادنا، فإنه يتعين تدعيم مكانة المؤسسات والمقاولات العمومية التي تنشط على المستويين الجهوي والمحلي.

5. قطاع دائم الارتباط بميزانية الدولة

40. على المستوى المالي، تتجسد العلاقات بين الدولة والمؤسسات والمقاولات العمومية من خلال التحويلات المتبادلة. فالدولة تمنح للمؤسسات والمقاولات العمومية إمدادات استثمار أو إمدادات تسيير وكذا مخصصات برسم المساهمات في الرأسمال أو قصد إعادة الهيكلة وإعادة الرسمة. وتتخذ الموارد ذات المصدر العمومي والمحولة لفائدة المؤسسات والمقاولات العمومية الأشكال التالية:

- تحويلات مباشرة من الميزانية العامة للدولة؛

- تحويلات من بعض الحسابات الخصوصية للخزينة؛

- المداخيل الجبائية وشبه الجبائية المحصلة من لدن الدولة أو من طرف أجهزة عمومية أخرى والتي يتم رصدها لفائدة بعض المنشآت والمؤسسات العمومية.

41. أما التحويلات التي تقوم بها المؤسسات والمقاولات العمومية لفائدة الدولة، فتتمثل في الإيرادات المتأتية من الهيئات ذات الوظيفة المالية وإيرادات الاحتكار وحصص أرباح ومساهمات المؤسسات العمومية وأرباح المساهمات في شركات المساهمة العمومية والأتاوى برسم استغلال الملك العمومي وكذا إيرادات أخرى.

42. ويعطي الجدول أسفله تفصيلاً عن حجم التحويلات المتبادلة بين الدولة والمؤسسات والمقاولات العمومية خلال الفترة ما بين 2010 و 2014.

الجدول رقم 1: التحويلات المنجزة بين الدولة والمؤسسات والمقاولات العمومية خلال الفترة 2010 - 2014 (بملايين الدراهم)

السنة	تحويلات من الدولة نحو المؤسسات والمقاولات العمومية	تحويلات من المؤسسات والمقاولات العمومية نحو الدولة	الميزان
2010	29 947	8 883	-21 064
2011	29 391	10 483	-18 908
2012	34 799	11 493	-23 306
2013	31 626	13 322	-18 304
2014	34 119	9 778	-24 341
المجموع	159 882	53 959	-105 923

المصدر: وزارة الاقتصاد والمالية - التقارير المرفقة بمشاريع قوانين المالية - بعد إعادة المعالجة من طرف المجلس الأعلى للحسابات

43. توضح المقارنة بين التحويلات المتبادلة بين الدولة والمؤسسات والمقاولات العمومية، خلال الفترة 2010 – 2014، أن الكفة تبقى، بشكل هيكلي، لفائدة هذه الأخيرة بمعدل سنوي قدره 21,2 مليار درهم.

44. ما بين 2010 و2014، بلغ مجموع تحويلات الموارد العمومية لفائدة المؤسسات والمقاولات العمومية 159,8 مليار درهم، منها 104,5 مليار درهم من الميزانية العامة للدولة (65,3%) و34,5 مليار درهم من الحسابات الخصوصية للخرزينة (21,6%) و20,6 مليار درهم على شكل رسوم جبائية وشبه جبائية أو اقتطاعات إجبارية (12,8%).

45. تتوزع المنشآت والمؤسسات العمومية المستفيدة من هذه الموارد على الشكل التالي، حسب كل قطاع:

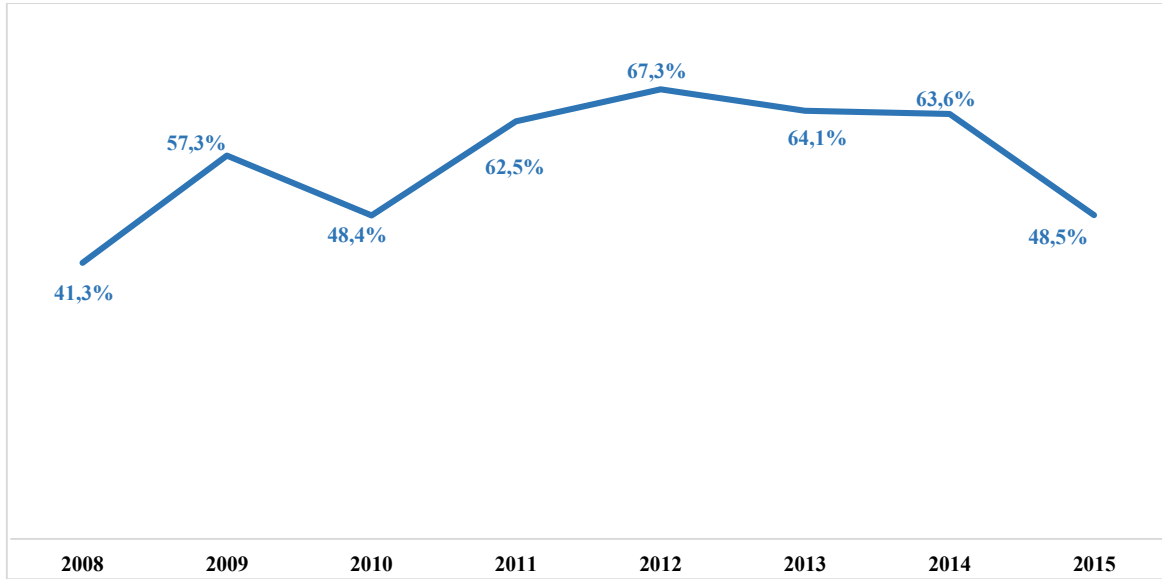
- التربية والتعليم العالي والتكوين	: 23,6%
- الطاقة والمعادن والبيئة	: 21,6%
- التجهيز والنقل	: 15,1%
- الفلاحة والصيد البحري	: 12,2%
- السكنى والتعمير والتنمية المجالية	: 9,9%
- الصحة والقطاعات الاجتماعية	: 7,4%
- السياحة والصناعة التقليدية وتشجيع الاستثمار	: 6,0%
- القطاع السمعي البصري والاتصال والثقافة	: 4,4%
- قطاعات أخرى	: 9,8%

46. تغطي هذه التحويلات جزءا من العمليات الاجتماعية المعهود بها إلى المؤسسات والمقاولات العمومية منها محاربة مدن الصفيح ودعم تسعيرة الكهرباء وبرامج الكهرباء القروية والماء الصالح للشرب. وقد مكن الرفع من تحويلات الميزانية لفائدة المؤسسات والمقاولات العمومية من تنفيذ استراتيجيات قطاعية وإنجاز مشاريع مهيكلية وبرامج طموحة وكذا تحسين الخدمات لفائدة العموم.

47. بخصوص تحويلات المؤسسات والمقاولات العمومية لفائدة خزينة الدولة، فإنها تتم من قبل عدد ضئيل من هذه الهيئات حيث أن أرباح المساهمات والحصص من الأرباح يبقى مصدرها الأساسي مجموعة المكتب الشريف للفوسفات ومجموعة صندوق الإيداع والتدبير وشركة اتصالات المغرب. أما تحويلات الأجهزة ذات الطابع غير التجاري، فإن مجملها من طرف الوكالة الوطنية للمحافظة العقارية والرسم والخرائطية والتي تحصل إيرادات ذات طابع شبه جبائي.

48. ويوضح المبيان أسفله تطوير التحويلات التي قامت بها المؤسسات والمقاولات العمومية.

المبيان رقم 3 : تطور مجموع تحويلات المنشآت والمؤسسات العمومية وأرباح المساهمات وحصص الأرباح خلال الفترة 2008-2015 (بملايين الدراهم)



49. خلال الفترة 2008-2015، شكلت أرباح المساهمات وحصص الأرباح التي حصلت عليها خزينة الدولة من مجموعة المكتب الشريف للفوسفات ومجموعة صندوق الإيداع والتدبير وشركة اتصالات المغرب حوالي 48,9% من مجموع التحويلات التي قام بها قطاع المؤسسات والمقاولات العمومية نحو الميزانية العمومية للدولة. فيما شكلت 84,8% من مجموع أرباح المساهمات وحصص الأرباح العائدة لخزينة الدولة.

50. ويعزى هذا المستوى المنخفض إلى العوامل التالية:

- تؤدي الخطط المعتمدة من قبل بعض المؤسسات والمقاولات العمومية المستثمرة إلى نتائج ضعيفة وسلبية في بعض الحالات. وتعود هذه النتائج إلى النماذج التجارية أو السياسات المرتبطة بالتسعيرة أو التركيبات المؤسسية لهذه الهيئات؛

- توجد العديد من المؤسسات والمقاولات العمومية في مرحلة إعادة الهيكلة (المكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب والخطوط الجوية الملكية المغربية)، أو أنها في فترة استثمارات مكثفة (الشركة الوطنية للطرق السيارة للمغرب والمكتب الوطني للسكك الحديدية والمكتب الوطني للمطارات والوكالة الوطنية للموانئ)؛

- رغم أن صندوق الإيداع والتدبير مؤسسة عمومية وازنة، فإن العديد من فروع ومساهماته تسجل عجزا بنيويا علما أن بعض هذه الفروع أسندت إليها مشاريع تدخل في إطار تفعيل السياسات القطاعية للدولة؛

- تحقق باقي الشركات مجهولة الاسم بمساهمة مباشرة وبأغلبية الأسهم من طرف خزينة الدولة مستويات أرباح جد متدنية؛

- عدد كبير من المساهمات المالية التي تملك الدولة في بعض المؤسسات بحصة الأقلية لا تعود عليها بأية أرباح، باستثناء شركة اتصالات المغرب التي لا تزال خزينة الدولة تملك نسبة في رأسمالها حصة 30%.

6. يتطلب القطاع المزيد من المراقبة والمراقبة

-تحقق هيئات قليلة غالبية إنجازات القطاع

51. يتمركز الأداء الاقتصادي والمالي لقطاع المؤسسات والمقاولات العمومية حول عدد قليل من الهيئات خلال الفترة من 2010 إلى 2014، ساهمت كبريات المؤسسات والمقاولات العمومية في الاستثمار ورقم المعاملات والقيمة المحققة المضافة من قبل القطاع على النحو التالي:

الجدول رقم 2 : مساهمات كبريات المؤسسات والمقاولات العمومية في إنجازات القطاع في الفترة 2010-2014 (%)

المساهمة في القيمة المضافة	المساهمة في رقم المعاملات	المساهمة في الاستثمار	المؤسسات والمقاولات العمومية
32,3	26,9	17,8	مجموعة المكتب الشريف للفوسفات
10,6	14,3	11,5	المكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب
8,2	3,0	11,4	مجموعة صندوق الإيداع والتدبير
1,7	2,6	8,8	مجموعة العمران
3,5	1,9	6,5	المكتب الوطني للسكك الحديدية
3,0	2,0	5,8	الشركة الوطنية للطرق السيارة بالمغرب
7,3	7,1	1,1	الخطوط الملكية المغربية
66,6	57,8	62,9	المجموع

52. تساهم المؤسسات الكبرى بأهم حصة في مؤشرات قطاع المؤسسات والمقاولات العمومية. في مقدمتها مجموعة المكتب الشريف للفوسفات والمكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب والخطوط الملكية المغربية ومجموعة العمران وصندوق الإيداع والتدبير والمكتب الوطني للسكك الحديدية و الشركة الوطنية للطرق السيارة بالمغرب. فهذه المؤسسات والمقاولات العمومية تساهم في المتوسط بحصة 62,9 % من مجهود الإستثمار و 57,8 من رقم معاملات القطاع و 66,6 % من القيمة المضافة.

كما تساهم بنسبة 85% من أرباح الأسهم والإيرادات. ويحتل المكتب الشريف للفوسفات مرتبة الصدارة على مستوى مجموع هذه المؤشرات.

53. يعتبر المكتب الشريف للفوسفات المساهم الرئيسي على مستوى مجموع هذه المؤشرات، إذ يساهم بنسبة 17% من مجموع الاستثمار وبحصة 27% من رقم المعاملات وبنسبة 32,3% من القيمة المضافة.

54. كما يساهم المكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب بحصة هامة إذ حقق نسبة 11,5% من الاستثمار و14,3% من رقم المعاملات و10,6% من القيمة المضافة.

55. أما فيما يخص أرباح المساهمات وحصص الأرباح الآتية من القطاع إلى خزينة الدولة، فقد ساهم المكتب الشريف للفوسفات بنسبة 42% متبوعا باتصالات المغرب بحصة 35,2%.

56. وفيما يخص المؤسسات العمومية ذات الطابع غير التجاري، وبالنظر إلى طبيعة مهامها، فإن أغلبها يحقق موارد ذاتية علما أن جل خدماتها غير مؤدى عنها، وبذلك فإن مصادر تمويلها تقتصر، بشكل هيكلي، على إمدادات الدولة. فقد بلغت خلال سنة 2015، إمدادات التسيير المخصصة لهذه الفئة من المؤسسات ما قدره 12,3 مليار درهم، أي ما يمثل 48,7% من مجموع التحويلات الممنوحة من الميزانية العمومية للدولة لفائدة المنشآت والمؤسسات العمومية.

57. يجدر التذكير أن هذه الإمدادات بلغت خلال سنة 2004، ما يناهز 4 ملايين درهم مسجلة بذلك 25,6% فقط من مجموع التحويلات. ويعزى هذا التراجع إلى إحداث عدد كبير من المؤسسات العمومية منذ سنة 2000، ذات وظائف شبه إدارية، بل إن مهامها لا تعدو أن تكون امتدادا لمهام الوزارات التي هي تابعة لها. علما أن الفترة 2004 – 2015، عرفت إحداث 44 مؤسسة عمومية.

58. وتطرح هذه العملية إشكالية جدوى إحداث مؤسسات عمومية تفتقد إلى موارد ذاتية. وبالتالي يتعين، التوفر على إطار يحدد شروط وطرق إحداث مؤسسات عمومية، وذلك من خلال إنجاز تقييم مسبق لمدى ملائمة واستدامة النموذج الاقتصادي والمالي، يكون بمثابة مرجعية لخلق هذا الصنف من المؤسسات.

59. تلعب بعض المؤسسات العمومية، بالرغم من قيمتها المضافة المتواضعة دورا مهما في تنمية وتقنين بعض القطاعات ذات أهمية اقتصادية كبرى. ويتعلق الأمر، على الخصوص، بوكالات الأحواض المائية والوكالات الحضرية والوكالة الوطنية لتقنين الاتصالات والمراكز الاستشفائية، ...

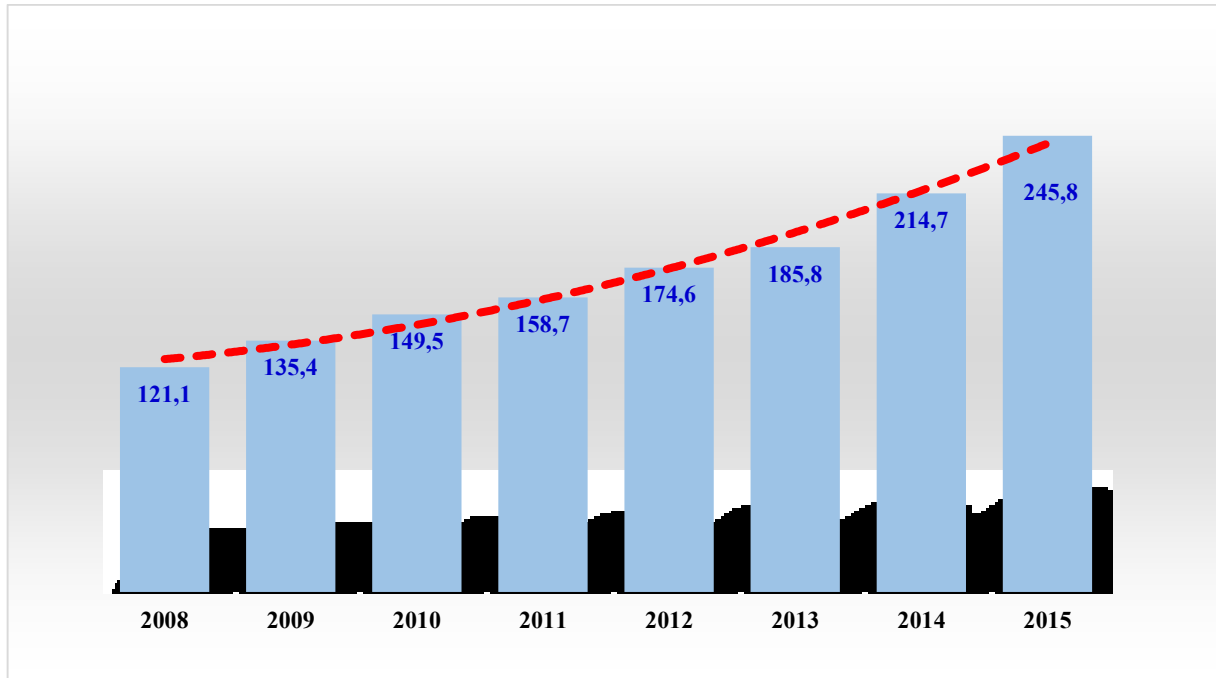
- مديونية مرتفعة وفي تزايد مستمر

60. منذ سنة 2000، سجل قطاع المؤسسات والمقاولات العمومية ارتفاعا مستمرا لمديونيته، فقد بلغ سنة 2015، حجم هذه المديونية ما مجموعه 245,8 مليار درهم وهو ما يشكل 25% من الناتج الداخلي الخام.

وبالمقارنة مع سنة 2004، سجل حجم مديونية المؤسسات والمقاولات العمومية ارتفاعا بنسبة 321%، وهو ما قد يشكل مصدر هشاشة للقطاع بكامله.

61. وقد تطورت مديونية القطاع خلال الفترة ما بين 2008 و2015، على النحو التالي:

المبيان رقم 4. تطور مديونية قطاع المؤسسات والمقاولات العمومية ما بين 2008 و2015 (بملايير الدراهم)



62. يشكل الارتفاع المضطرد لمديونية المؤسسات والمقاولات العمومية منذ سنة 2011 إحدى المخاطر التي تهدد المالية العمومية، وذلك لالتزام ميزانية الدولة تحمل لأقساط الديون المضمونة في حالة عدم قدرة بعض الهيئات على سداد مت بدمتها.

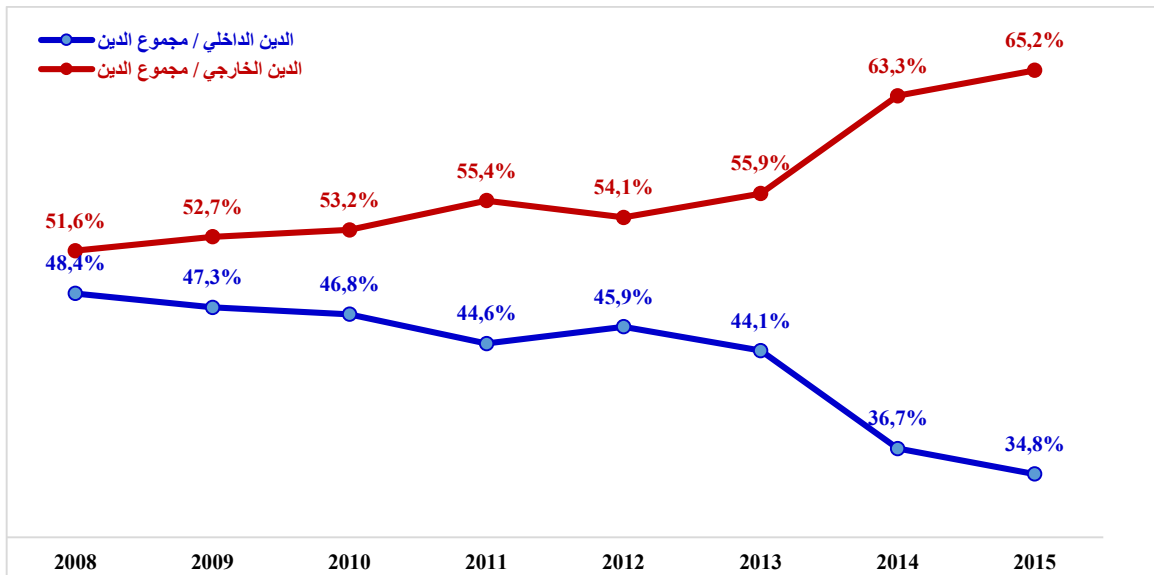
63. وتتوزع عند نهاية سنة 2015، حصص المؤسسات والمقاولات العمومية الأكثر مديونية على الشكل التالي:

المبلغ (بملايين الدراهم)	المنشآت والمؤسسات العمومية
56.825	المكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب (ONEE)

المبلغ (بملايين الدراهم)	المنشآت والمؤسسات العمومية
54.738	مجموعة المكتب الشريف للفوسفاط (groupe OCP)
39.930	الشركة الوطنية للطرق السيارة للمغرب (ADM)
24.757	مجموعة صندوق الإيداع والتدبير (groupe CDG)
23.995	المكتب الوطني للسكك الحديدية (ONCF)
10.733	الوكالة الخاصة طنجة المتوسط (TMSA)
9.382	الوكالة المغربية للطاقة الشمسية (MASEN)
6.695	صندوق تمويل الطرق (CFR)
5.452	الخطوط الملكية المغربية (RAM)

64. فيما يخص بنية مديونية المؤسسات والمقاولات العمومية، يجب الإشارة إلى أن الدين الخارجي أخذ في الارتفاع منذ سنة 2008. ومع نهاية سنة 2015، بلغ ما مجموعه 160 مليار درهم وهو، ما يشكل 65% من مجموع دين المؤسسات والمقاولات العمومية. ويبلغ مجموع الدين المضمون من قبل الدولة 105 مليار درهم.

البيان رقم 6 : تطور بنية دين المؤسسات والمقاولات العمومية ما بين 2008 و2015



65. ويبين الجدول التالي المؤسسات والمقاولات الأكثر مديونية بالعملة الصعبة:

الجدول 3 : ديون المؤسسات والمقاولات العمومية بالعمللة الصعبة
إلى حدود نهاية سنة 2015

المبلغ (بملايين الدراهم)	المنشآت والمؤسسات العمومية
41.216	مجموع المكتب الشريف للفوسفاط
39.814	المكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب
23.598	الشركة الوطنية للطرق السيارة للمغرب
13.514	المكتب الوطني للسكك الحديدية
9.162	الوكالة المغربية للطاقة الشمسية
6.702	صندوق تمويل الطرق
5.226	الخطوط الجوية الملكية المغربية
4.977	مجموعة صندوق الإيداع والتدبير
4.459	الوكالة الخاصة طنجة المتوسط
2.799	مجموعة العمران
1.739	شركة الدار البيضاء للنقل في موقع مهبياً
1.642	شركة طرامواي الرباط-سلا

المصدر : وزارة الاقتصاد والمالية

66. بغض النظر عن أهمية الديون الجارية للمؤسسات والمقاولات العمومية وعن وزنها مقارنة بالنتائج الداخلي الخام (25%)، فإن المكتب الشريف للفوسفاط، على الرغم من دوره المساهم في ميزانية الدولة، يعد من بين المؤسسات التي ساهمت في رفع مستوى هذه الديون، وذلك بهدف مواكبة استراتيجيته التنموية وتمويل برامجه الاستثمارية.

67. ويجب التذكير أيضاً على أن ارتفاع مديونية المؤسسات والمقاولات العمومية ناجم عن تمويل مشاريع مهيكلية مثل:

- دعم القدرات الإنتاجية للماء وتطوير عرض الطاقة الكهربائية لمواكبة تطور حاجيات البلاد؛
- إرساء سياسة إرادية لتطوير الطاقات المتجددة؛
- تقوية قدرات إنتاج وتثمين الفوسفاط للاستجابة لحاجيات السوق والحفاظ على تنافسية الأسعار من خلال مخطط صناعي طموح واستراتيجية تجارية مكنت من تطوير منتوجات جديدة وتنويع أصناف الأسمدة عبر شركات ذات طابع استراتيجي؛
- إنجاز بنية تحتية حديثة في مجالات الطرق والسكك الحديدية والموانئ والمطارات؛
- تطوير الاتصال البحري للمغرب عبر استغلال ميناء طنجة المتوسط.

-المقاولات والمؤسسات العمومية: من كبار المستثمرين لكن مع وضعية مالية تتسم بديون بنويوة برسم الضريبة على القيمة المضافة

68. مع نهاية سنة 2015، وصل المبلغ الإجمالي لديون الضريبة على القيمة المضافة المسجلة في حسابات المقاولات العمومية لفائدتها تجاه الدولة حوالي 25,2 مليار درهم، وهو ما يمثل 47,8 % من مداخيل الضريبة على القيمة المضافة العائدة إلى الميزانية العامة للدولة خلال نفس السنة المالية.

69. إضافة إلى المخاطر المرتبطة بتعطيل نموذج المقاولات العمومية المستثمرة، فإن هاته الوضعية تحد من أداء المقاولات العمومية المعنية بسبب المشاكل التي تعرفها خزيتها وكذا التحملات المالية الناتجة عن ذلك.

70. ولوضع حل للإشكال الناجم عن ديون الضريبة على القيمة المضافة لفائدة المؤسسات والمقاولات العمومية، قامت الدولة باتخاذ إجراءات تروم الحد من تراكم مخزون هذه الديون.

71. فقد نصَّ قانون المالية لسنة 2014 على تسديد الدين المتراكم إلى غاية 31 دجنبر 2013، لكن هذا الإجراء اقتصر على المدينين الذين لا يتجاوز مبلغ الدين الذي بذمتهم 500 مليون درهم. وبالتالي فإن معظم المقاولات العمومية غير مؤهلة للاستفادة من هذا الإجراء نظرا لتجاوز ديونها المتعلقة بالضريبة على القيمة المضافة لهذا المبلغ.

72. كما تضمن قانون المالية لسنة 2016، مقتضيات تستهدف تسديد الضريبة على القيمة المضافة على معدات التجهيز، غير أنها تستثنى بشكل صريح المقاولات العمومية، علما أن هذه المقتضيات تنص على إعفاء عمليات اقتناء الطائرات ومعدات النقل السككي المستوردة والتي ستستفيد منها على الخصوص شركة الخطوط الملكية المغربية والمكتب الوطني للسكك الحديدية.

73. كما تم اعتماد إجراءات أخرى تتوخى تصفية ديون الضريبة على القيمة المضافة، من بينها الرفع من نسبة الضريبة على القيمة المضافة إلى 20 % على الأداء بالطرق السيارة (قانون المالية 2015) وعلى النقل السككي (قانون المالية 2016)، كما سيساهم تعميم تسديد الضريبة على القيمة المضافة على مقتنيات معدات الاستثمار ابتداء من فاتح يناير 2016 في التخفيف من ثقل هذه الديون.

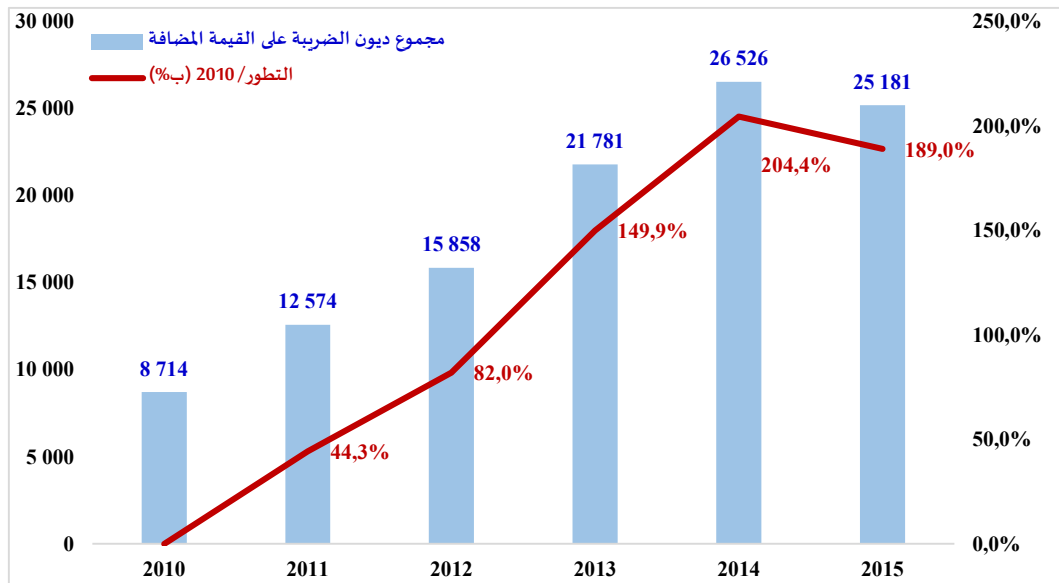
74. وفي نفس السياق قامت وزارة الاقتصاد والمالية بتوقيع اتفاق مع المكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب والمكتب الوطني للسكك الحديدية، أقرت بمقتضاه الدولة (المديرية العامة للضرائب) بالديون المتراكمة المتعلقة بالضريبة على القيمة المضافة إلى متم سنة 2013، كدين لفائدة هاتين المؤسستين. حيث يمكن لهما الحصول على قروض من السوق المالية لتغطية دين الضريبة على القيمة المضافة الذي أقرت به الدولة، في حدود 1,94 مليار درهم بالنسبة للمكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب و1,78 مليار درهم بالنسبة للمكتب الوطني للسكك الحديدية،

وذلك لأجل تصفية وضعية مديونيتهم تُجَاه المومنين وتحسين آجال الأداء. وبموجب هذا الاتفاق تتحمل الدولة تسديد أصل هذه القروض وكذا الفوائد المترتبة عنها.

75. ومن المؤكد أن هذه الإجراءات سيكون لها أثر إيجابي على خزينة المقاولات العمومية المعنية، إلا أنها تظل غير كافية، فالمقاولات العمومية المستثمرة الأخرى (المكتب الشريف للفوسفاط والطرق السيارة بالمغرب خاصة) تضطر لمواجهة الإكراهات المرتبطة بقاعدة المصدر والإعلان ضمن قوائمها الحسابية ولسنوات عديدة عن ديون غير مستوفاة ويعتبر تحصيلها غير مؤكد، الأمر الذي يثير تحفظات متكررة لمراجعي الحسابات والمدققين الخارجيين حول صدقية الحسابات التي تقدمها هذه المؤسسات. يضاف إلى ذلك، أن رفض الوثائق المقدمة لمصالح إدارة الضرائب من قبل المقاولات المعنية قد يطال أحيانا مبالغ جد مهمة (شركة الخطوط الملكية المغربية: 457 مليون درهم).

76. ونظرا لأهمية الاستثمارات المنجزة من طرف المقاولات العمومية، فقد ترتب عنها تراكم مهم لمبلغ هذا الدين برسم استرداد الضريبة على القيمة المضافة.

المبيان رقم 5 : تطور مبالغ الضريبة على القيمة المضافة لدى المقاولات العمومة من 2010 إلى 2015 (بملايين الدراهم)



77. تُضاف إلى هذا المبلغ، متأخرات الاعتمادات التي تم رصدها برسم نفقات التسيير والتجهيز للأكاديميات الجهوية للتربية والتكوين والتي لم يتم تحويلها مع نهاية 2015 والتي بلغ مجموعها 8,9 مليار درهم.

78. وقد ترتب عن هذه الديون المتراكمة في حسابات المقاولات والمؤسسات العمومية اللجوء إلى الاقتراض من قبل المقاولات المعنية، حيث وصل مجموع التحملات المالية المرتبطة بتمويل دين الضريبة سنة 2015، مل مجموعه مليار درهم.

-الارتفاع المتواصل لكتلة الأجور-

79. واكبت سياسة الخصوصية وتخلي الدولة عن بعض القطاعات التنافسية، موجة من عمليات المغادرة الطوعية التي رافقتها عدة تدابير تحفيزية كما نتجت هذه العمليات عن اعتماد نمط التدبير المفوض للمرافق العمومية واللجوء إلى الشراكة مع القطاع الخاص وكذا تصفية أكثر من 70 مقالة عمومية.

80. بالرغم من كل هذه الجهود، ظل عدد العاملين بالمؤسسات والمقاولات العمومية مستقرا نسبيا، فخلال الفترة الممتدة من 2005 إلى 2009 سجل هذا العدد تراجعا، إلا أنه عاد إلى الارتفاع ابتداء من 2010 حتى نهاية سنة 2013. ومع متم سنة 2014، ضم قطاع المؤسسات والمقاولات العمومية ما مجموعه 129.545 إطارا ومستخدمًا.

81. تمثل نفقات الموظفين أزيد من 45% من القيمة المضافة الناتجة عن هذا القطاع، مما يعني أن نسبة مهمة من أرباح المؤسسات والمقاولات العمومية يستفيد منها أجراؤها.

-المخاطر المرتبطة ببعض المؤسسات العمومية الاستراتيجية-

82. تحقق ببعض المؤسسات العمومية بعض المخاطر بالنظر إلى طبيعة نشاطها أو ظروفها الذاتية. ويتعلق الأمر على وجه الخصوص بالمكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب والمكتب الوطني للسكك الحديدية والشركة الوطنية للطرق السيارة بالمغرب والخطوط الملكية المغربية ومجموعة العمران.

83. فيما يخص المكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب: تعرف هذه المؤسسة، على الرغم من صبغتها الاستراتيجية، منذ عدة سنوات، اختلالات مالية بنيوية، فمع نهاية 2015، سجل المكتب عجزا في نتيجته الصافية بمبلغ 2.344 مليون درهم، في حين بلغت مديونيته من أجل التمويل 56.825 مليون درهم، وناهزت تحملاته المالية 2.775 مليون درهم وسجلت خزنته رصيذا سلبيا بلغ 4.895 مليون درهم.

84. وفي ماي 2014، تم إبرام عقد برنامج بين المكتب والدولة، يهدف إلى التسوية التدريجية لوضعية المكتب المالية قصد تمكينه من إنجاز برنامجه الاستثماري. كما نص هذا العقد البرنامج على تدابير تكميلية أخرى نذكر من بينها مراجعة التعريفات ورفع الدعم على الفيول والتحكم في النفقات وتحسين آليات الحكامة.

85. وبالرغم من المجهودات المبذولة من قبل مسيري هذه المؤسسة، لازالت وضعيتها المالية تتميز بالهشاشة وذلك من خلال:

- المديونية المرتفعة؛

- تسجيل ناتج صافٍ سالب بصفة بنوية؛

- وضعية سالبة على مستوى الخزينة قد تصل إلى مبالغ جد مرتفعة، مما يؤثر سلباً على شروط الاقتناء التي يعتمدها المكتب من حيث مستوى الأئمة وأجال الأداء.

86. فيما يخص المكتب الوطني للسكك الحديدية، تعاني الوضعية المالية لهذه المؤسسة العمومية من مظاهر الهشاشة. فقد سجل، خلال الفترة 2010-2015، عجزاً مالياً مجموعه 252 مليون درهم، ومع تمتم 2015، ناهزت مديونته 24 مليار درهم. كما عرفت خزينته رصيماً سلبياً بلغ 2.5 مليار درهم.

87. ينجز المكتب الوطني للسكك الحديدية ما يناهز نصف رقم معاملاته من النشاط المتعلق بالنقل السككي للفوسفات علماً أن المكتب الشريف للفوسفات شرع في نقل الفوسفات عبر خطوط الأنابيب التي أنجزها، وباعتبار تأثير هذا التحول على النشاط التجاري للمكتب الوطني للسكك الحديدية وعلى توازنه المالي، فقد تم إبرام اتفاق يهدف إلى مصالح المؤسستين في أفضل الظروف.

88. وعلى صعيد آخر، فإن الاستغلال المرتقب للخط فائق السرعة الرابط بين طنجة والدار البيضاء لن يحقق مردودية إلا بعد مرور سنوات عديدة، مما قد يؤدي إلى تفاقم عجز استغلال هذه المؤسسة العمومية ذات الصبغة الاستراتيجية.

89. فيما يخص الشركة الوطنية للطرق السيارة بالمغرب: تعرف هذه المقاولات وضعية مالية تطبعها اختلالات بنوية بسبب طبيعة التركيبة المالية للمشاريع التي تنجزها وكذا بسبب استغلال مقاطع من الطريق السيارة ذات مردودية ضعيفة. وبالتالي، تسجل الشركة نتائج يشوبها عجز بنوي دائم.

90. فعند نهاية 2015، بلغ مجموع الديون المتراكمة على هذه المقاولات العمومية حوالي 40 مليار درهم، كان ناتجها الصافي سالباً بمبلغ 2,2 مليار درهم. لهذه الأسباب، يتعين مراجعة تصميم نموذج أعمال هذه المقاولات العمومية الاستراتيجية بناء على تدقيق استراتيجي ومؤسسي عميق.

91. وفيما يخص الخطوط الملكية المغربية تشتغل هذه المقاولات العمومية في مناخ محفوف بالمخاطر نظراً للتأثر البالغ لمجال النقل الجوي بقطاع السياحة خصوصاً، وتطور الظرفية الدولية عموماً. فمنذ بضع سنوات، تجتاز الشركة وضعية مالية هشة إلا أنها ما فتئت تسجل بعض التحسن عقب التوقيع على عقد برنامج مع الدولة في سنة 2012. ففي سنة 2015، بلغ دخلها الصافي 203,3 مليون درهم، غير أن مديونيتها لازالت تتراكم لتصل إلى 5.452 مليون درهم مقابل رأسمال يبلغ 2.394 مليون درهم.

92. فيما يخص مجموعة العمران، تعرف هذه المقاولات العمومية تركيبة مالية تتميز بمستوى جد مرتفع لمخزون المنتوجات، حيث وصلت، عند نهاية 2015، إلى حوالي 15 مليار درهم مما يشكل خطرا على الاستدامة الاقتصادية والمالية للمجموعة.

93. لهذا يتعين توجيه عمل هذه المؤسسة العمومية أساسا نحو إنجاز البرامج المتوخاة من قبل الدولة فيما يخص القضاء على السكن غير اللائق وإعادة التهيئة الحضرية في المجالات ذات الحاجيات الملحة.

II. العمق الاستراتيجي

1. الإطار القانوني والمؤسسي

94. تستمد وصاية الدولة على المؤسسات والمقاولات العمومية مرجعيتها القانونية من الدستور ومن القانون التنظيمي رقم 13-065 المتعلق بتنظيم وتسيير أشغال الحكومة والوضع القانوني لأعضائها، ومن النصوص المحدثة للمؤسسات العمومية وكذلك من المراسيم المحددة لاختصاصات وتنظيم مختلف الوزارات.

95. طبقا للفصل 89 من الدستور، تراقب الحكومة عمل المقاولات والمؤسسات العمومية، كما تنص المادة 6 من القانون التنظيمي رقم 13-065 على أن رئاسة المجالس الإدارية للمؤسسات العمومية تعود لرئيس الحكومة أو للسلطات المفوض لها ذلك. وتنص النصوص المنظمة للمؤسسات العمومية على وصاية الدولة على هذه الأجهزة وتحثُ على تبعيتها للوزارات القطاعية المعنية. كما تحدد المراسيم المتعلقة باختصاصات الوزارات مهام بلورة وتنزيل السياسات العمومية في القطاعات التي تدخل في مجالات اختصاصاتها.

96. واعتبارا لهذه المرجعية القانونية والمؤسسية، فإن وصاية الدولة على المقاولات العمومية تهدف إلى التأكد من أن هذه الأجهزة تزاوُل مهامها طبقا لما هو منصوص عليه في النصوص المنظمة لها وبانسجام مع السياسات العمومية التي تحددها الدولة. وبالتالي فإن بلورة السياسات العمومية تبقى من اختصاص الحكومة، إذ أن كل قطاع وزاري يضع استراتيجيات تنمية القطاعات التي يشرف عليها. ولتنزيل هذه الاستراتيجيات، تتدخل الحكومة بواسطة الإدارة أو المقاولات العمومية.

97. ويتم الإشراف على نشاط المقاولات العمومية تبعا للنصوص المحدثة لهذه الأجهزة التي لها صفة مؤسسة عمومية والتي تشير إلى ارتباط هذه الأخيرة بالوزارات القطاعية المعنية. مع مراعاة المبدأ العام المتمثل في كون المقاولات العمومية تتمتع، بموجب القانون، بالشخصية المعنوية والاستقلالية المالية. وتنحصر هذه العلاقة في التوجهات الاستراتيجية والانسجام مع السياسات العمومية المتبعة من قبل الحكومة.

98. بالمقابل يجب التأكيد على أنه في الواقع، تبقى استقلالية بعض المؤسسات العمومية ناقصة كما هو الشأن بالنسبة إلى الأكاديميات الجهوية للتربية والتعليم والجامعات، إذ أن هذه الهيئات بالرغم من أنها مؤسسات عمومية، فهي لا تتوفر على موارد بشرية خاصة بها، إذ جل الموظفين العاملين بها يوجدون تحت سلطة الوزارة الوصية.

2. إحداث المؤسسات والمقاولات العمومية

99. في الغالب، تتخذ قرارات إحداث المقاولات العمومية، في غياب مقارنة مدمجة نابغة من رؤية شمولية ومنسجمة مع مجموع القطاع العام.
100. وفي أغلب الأحيان، لا يتم إحداث المؤسسات والمقاولات العمومية بناء على تفكير عميق مسبق وعلى دراسات جدوى تحدد تأثيرها على الهيكلة التنظيمية للدولة وعلى القطاع العام برمته.
101. وتعتبر هذه الوضعية مصدر العديد من أوجه تداخل الاختصاصات بين الدولة والمؤسسات العمومية مما يؤدي إلى توزيع غير ملائم للموارد العمومية. كما تقوم أحيانا كل من الوزارات والمؤسسات العمومية بمهام مماثلة. كما تسجل نفس الاختلالات لدى بعض المؤسسات العمومية التي تمارس نشاطها داخل نفس القطاع، وفي بعض الأحيان داخل نفس المجال الترابي.
102. وبالنظر إلى الخدمات المقدمة للمرتفقين، ومقارنة بتلك التي كانت تقدمها الإدارة، فإن العديد من المؤسسات العمومية التي تم إحداثها تظل دون قيمة مضافة حقيقية، ولم يكن أداؤها أو تطورها متميزا. فقد اتجهت هذه المنشآت والمؤسسات العمومية إلى اعتماد سلوك المصالح الإدارية سواء على مستوى سير عملها الداخلي أو على مستوى خدماتها للمرتفقين.
103. ويتم، في بعض الحالات، اتخاذ قرار إحداث مؤسسات أو مقاولات عمومية دون تخلي الوزارات المعنية عن الاختصاصات الممنوحة للوحدات التي تم إنشاؤها، مما يؤدي إلى زيادة مستوى التكاليف العمومية. وقد تم إحداث 25 مؤسسة عمومية جديدة خلال الفترة ما بين 2008 إلى 2015.
104. أما فيما يخص إحداث فروع المقاولات العمومية فإن المراسيم التي يتم بموجبها إحداث هذه الوحدات، لا تخضع بشكل منتظم، للفحص الأولي على مستوى أجهزة حكامه المقاوله الأم التي تنتمي إليها هذه الفروع، بالرغم من كونها قرارات استراتيجية قد تترتب عنها آثار على المجموعات العمومية المعنية.
105. كما لا يتم، غالبا، وضع وتطوير وتوثيق خطط العمل والتوقعات المالية، المبررة لجدوى إحداث المنشآت والمؤسسات العمومية والمثبتة لمنفعتها الاقتصادية والمالية. فقد أبانت وضعية بعض الشركات المحدثه من طرف مجموعات عمومية كبرى، على أن الخيارات لم تكن ملائمة ومبررة لانعدام الدراسات الأولية المسبقة لاتخاذ القرار، أو كونها تفتقد للشروط العلمية والمهنية، وفي هذا الصدد تجدر الإشارة إلى أنه خلال الفترة ما بين 2008 و2015 تمت المصادقة على إحداث 184 فرع ومساهمة مالية جديدة.

106. وفي هذا الإطار فإن وزارة الاقتصاد والمالية باعتبارها السلطة التي تقوم باقتراح المراسيم سألقة الذكر، قصد المصادقة عليها من طرف رئيس الحكومة وكذا باعتبارها ممثلاً للدولة المساهمة، ملزمة بتتبع الوضعية المالية لفروع المقاولات والمؤسسات العمومية والتأكد من توافق إنجازاتها مع خطط العمل التي اعتمدت أثناء اتخاذ قرار إحداثها.

107. وعلى صعيد آخر، أدى فحص المهام الموكولة للمؤسسات والمقاولات العمومية إلى رصد الاستنتاجات التالية:

- عدم تحيين النصوص القانونية المنظمة لبعض المؤسسات العمومية؛
 - عدم مراجعة مهام بعض المؤسسات العمومية التي أصبحت متجاوزة؛
 - إشراك العديد من المؤسسات والمقاولات العمومية في نفس مجالات العمل؛
 - خلق بعض المؤسسات العمومية لفروع لا يتطابق مجال نشاطها مع مجال نشاط المؤسسة الأم؛
 - قيام بعض المؤسسات العمومية بأنشطة تندرج في صلب المجالات التي يعمل بها القطاع الخاص.
108. وفي هذا الصدد، لوحظ أن العديد من المقاولات العمومية تواصل اشتغالها في قطاعات تدخل في مجال اشتغال المقاولات الحرة، وأحياناً حتى في مجال نشاط المقاولات الصغرى والمتوسطة (بعض فروع صندوق الإيداع والتدبير، بعض فروع المكتب الوطني للسكك الحديدية، الشركة الوطنية للنقل واللوجستيك، الشركة الوطنية لتسويق البذور...).

3. مواكبة غير كافية وغير موحدة من طرف الوزارات القطاعية الوصية

109. ويعتبر إعداد الاستراتيجيات القطاعية من مسؤولية الوزارات المعنية، كل في مجال اختصاصاته. ولتفعيل هذه الاستراتيجيات، تتدخل الدولة عبر الإدارة والمؤسسات والمقاولات العمومية الخاضعة لوصايتها.

- تأطير غير كافٍ للتوجيه الاستراتيجي

110. يتمثل دور الوصاية التي تمارسها الدولة في ضمان أداء المنشآت والمؤسسات العمومية لمهامها المقررة قانوناً بما يتماشى مع السياسات القطاعية المحددة من لدن الدولة. غير أن تحليل النصوص القانونية المنظمة للوزارات التي تعمل تحت وصايتها ومقاولات عمومية، وكذا المتعلقة

بهذه الاخيرة، يوضح بجلاء أن هذه الوصاية لم يحدد نطاقها بشكل محكم كما أن آلياتها لم تحدد بشكل دقيق.

111. ولا يحدد أي نص قانوني طرق القيام بمراقبة أنشطة المؤسسات والمقاولات العمومية ومدى تلاءم استراتيجياتها مع التوجه العام للسياسات العمومية. فالميثاق المغربي للممارسات الجيدة لحكامة المنشآت والمؤسسات العمومية، الذي أعلنت فيه وزارة الشؤون العامة والحكامة في مارس 2012، لم يتطرق لهذا الجانب إلا من زاوية العلاقات التعاقدية التي تربط الدولة بالمؤسسات والمقاولات العمومية.

112. وبالنظر إلى مبادئ منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية وكذا بالمقارنة مع التجارب الدولية الرائدة، يمكن اعتماد العديد من آليات القيادة الحديثة، كالملتقيات الاستراتيجية السنوية للقطاعات وعقود الأداء التي تجمع مسؤولي المؤسسات والمقاولات العمومية بالوزارات الوصية، وإعداد رسائل المهام للمديرين عند تعيينهم وتحديد مستوى التعويضات بناء على نجاعة الأداء والنتائج المحصل عليها.

113. ومن خلال الممارسة العملية ثبت عدم قدرة العديد من الوزارات القطاعية على وضع أسس "حوار استراتيجي" مع المؤسسات العمومية الخاضعة لوصايتها. ففي كثير من الحالات، يتم إعداد الاستراتيجيات القطاعية على مستوى المجموعات العمومية الكبرى. حيث أصبحت اجتماعات الأجهزة التداولية المناسبة الوحيدة السانحة التي يتمكن، من خلالها، ممثلو الدولة من الاطلاع على هذه الاستراتيجيات ومناقشتها.

114. وقد أدى تلاشي العلاقات أحيانا بين الوزارات والمؤسسات والمقاولات العمومية إلى اعتماد هذه الأخيرة على إمكانياتها الذاتية، كما حملها، أحيانا، على القيام بالتحكيم في مجالات تعتبر من اختصاصات الدولة. حيث أصبحت ممارسة الوصاية التقنية في ظل هذه الظروف، غير فاعلة ولا تكتسي صبغة استشرافية خاصة عند التحضير لمجالس الإدارة إذ تتخذ القرارات، في بعض الأحيان بشكل استعجالي.

115. وخلافا لتوصيات منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية وتدابير الحكامة السارية في البلدان المتقدمة في هذا المجال، لم تنجح الوزارات الوصية دائما في تنظيم لقاءات استراتيجية مع المؤسسات والمقاولات العمومية التابعة لها قطاعيا، لأجل ضمان الملائمة والتناغم الضروريين لعمل هذه المؤسسات مع السياسات القطاعية.

116. بيد أن بعض المبادرات قد اتخذت من قبل بعض الوزارات لأجل تحديث ممارسة الوصاية وذلك لضمان التتبع الاستراتيجي للمنشآت والمؤسسات العمومية التابعة لها.

- عدم توحيد أليات القيادة الاستراتيجية

117. تتخذ القيادة الاستراتيجية للمنشآت والمؤسسات العمومية، عمليا عدة أشكال، حيث تمارس بطرق وآليات مختلفة تبعا لثقافة وتقاليد كل وزارة وخصوصيات المؤسسات والمقاولات العمومية التابعة لها. وهكذا، يمكن رصد أربع حالات سيتم التطرق لها كالتالي:
118. تتوفر بعض الوزارات على استراتيجيات قطاعية حقيقية جعلت منها خارطة طريق لتوجيه عمل كل المتدخلين (الدولة، المنشآت والمؤسسات العمومية، القطاع الخاص والشركاء). فالمؤسسات والمقاولات العمومية التابعة لهذه الوزارات تنخرط في الإطار العام لهذه الاستراتيجيات وتقوم هذه الأخيرة بتوزيع الأدوار بين مختلف المتدخلين. وتضطلع الوزارة بمهمة تحديد التوجهات العامة وممارسة سلطات التشريع والمراقبة.
119. وتتدخل وزارات أخرى في قطاعات متعددة دون اعتماد استراتيجيات قطاعية تغطي جميع مجالات تدخلها. مما يؤدي إلى انسجام جزئي فقط بين السياسات القطاعية التي تتبناها الوزارة والاستراتيجيات المتبعة من طرف المنشآت والمؤسسات العمومية.
120. تتعلق الحالة الثالثة بالوزارات التي لا تتوفر على استراتيجيات قطاعية تغطي كل مجالات اختصاصاتها، لذلك فالمخططات المعتمدة من طرف المؤسسات والمقاولات العمومية تسير في اتجاه اعتبارها سياسات عمومية. ونتيجة لهذه الوضعية، فالوزارات لا تمارس وصاية حقيقية على المؤسسات والمقاولات العمومية الخاضعة لها ولا تستطيع أن تحدد موقفها من التحديات الكبرى. وانطلاقا من هذا المعطى، فهي غير قادرة على التأسيس لحوار استراتيجي حقيقي على المدى البعيد مع المؤسسات العمومية الخاضعة لها. كما أنها تقتصر على المصادقة على بعض القرارات المتعلقة بالتسيير مستجيبة في ذلك لمتطلبات الإجراءات الإدارية دون غيرها.
121. تتعلق الحالة الرابعة بالوزارات التي وضعت استراتيجيات قطاعية لكنها لم تتمكن من ضمان التنسيق مع المؤسسات والمقاولات العمومية المشغلة في قطاعاتها. ويترتب عن هذه الوضعية وجود مؤسسات عمومية متداخلة الاختصاصات مما ينجم عنه هدر للطاقات والموارد العمومية وغياب الفعالية.

- أجهزة الحكامة لم ترق بعد إلى فضاء للحوار الاستراتيجي

122. وتعاني القيادة الاستراتيجية في عدد كبير من المؤسسات والمقاولات العمومية من عدد من النقائص. وتتمثل الجوانب المتعلقة بعمل الأجهزة التداولية والتي وجب العمل على تطويرها فيما يلي:

- العدد غير الكافي لدورات الأجهزة التداولية؛
 - العدد المرتفع لأعضاء هذه الأجهزة في بعض المؤسسات العمومية (62% من هذه الأجهزة يفوق عددها 18 عضواً وفي بعض الحالات يصل إلى 50)؛
 - جداول الأعمال تتضمن في بعض الأحيان عدداً كبيراً من النقاط، علماً أن كثيراً منها دون جدوى؛
 - غياب إطار تنظيمي يحدد كيفية تعيين الأعضاء ممثلي الدولة في الأجهزة التداولية للمؤسسات والمقاولات العمومية، وهو ما ينتج عنه في بعض الحالات تعيين أعضاء لا يتوفرون على المؤهلات المهنية اللازمة؛
 - غياب النجاعة في عمل بعض الأجهزة التداولية التي تعاني من قصور مؤسسي وتنظيمي؛
 - ضعف على مستوى مخرجات أشغال الأجهزة التداولية لبعض المؤسسات العمومية.
123. غير أن هذا القطاع عرف تطوراً ملموساً تم تسجيله بعد صدور المدونة المغربية لممارسات الحكامة الجيدة خاصة في مجال حكامه المؤسسات والمقاولات العمومية على مستوى اجتماع هذه الهيئات. وبالتالي لوحظ تطور على مستوى البرمجة، وعلى مستوى عدد الاجتماعات الذي يشهد تحسناً مستمراً ويدخل في هذا الإطار تفعيل عمل اللجن المختصة المنبثقة من الأجهزة التداولية.

- عملية التعاقد بين الدولة والمؤسسات والمقاولات العمومية أداة يتعين تعزيزها

124. ساهم الإطار التعاقد بين الدولة والمؤسسات والمقاولات العمومية، منذ بدء العمل به سنة 1983، في التقريب بين عمل هذه الأخيرة والاستراتيجيات الوطنية وضبط التزامات الطرفين ولا سيما ما يتعلق بالجوانب التالية:

- ملاءمة الرؤية الاستراتيجية للمقاولات العمومية مع توجهات السلطات العمومية؛
- توافق مشاريع الاستثمار وبرامج عمل المقاولات العمومية مع السياسة الحكومية؛
- إعادة إرساء القدرة على الاستمرارية الاقتصادية والمالية للمؤسسات والمنشآت العامة؛
- تحسين عرض الخدمات المقدمة والعمل على تجويدها؛
- تدعيم حسن التدبير وتعزيز المراقبة الداخلية والمردودية وترشيد التكاليف؛
- الارتقاء بالموارد وأرباح الأسهم لتشكيل إيرادات لخزينة الدولة؛
- تحسين مجال الحكامة وممارساتها.

125. وهكذا أبانت عملية التعاقد بين الدولة والمقاولات العمومية أنها أداة فعالة لضبط الالتزامات المتبادلة بين الطرفين ضمن إطار توافقي يتم التفاوض بشأنه، مع منح حد أقصى من الاستقلالية في التدبير للمقاولات المعنية.

126. واعتباراً لأهمية هذه الآلية، وسعيًا وراء تعزيز مكاسب التجارب السابقة، تمت بموجب دورية رئيس الحكومة، الصادرة في ماي 2013، دعوة القطاعات الوزارية إلى إعداد إطار تعاقدي مع المقاولات العمومية العاملة تحت وصاية الوزارات المعنية قصد مساعدتها على وضع خطط عمل قطاعية متعددة السنوات يتم الارتكاز عليها لصياغة عقود-البرامج.

127. وقد تم تذكير الأطراف المتعاقدة، من خلال هذه الدورية، بالالتزامات المتبادلة وبوجوب امتثالها للاختيارات المتضمنة في السياسة العامة للحكومة.

128. كما أعدت وزارة الاقتصاد والمالية، سنة 2013، دليلاً منهجياً حول مسألة التعاقد بين الدولة والمؤسسات والمقاولات العمومية بغية ضبط المسار التعاقدي والعمل على تعميمه بشكل تدريجي.

129. غير أن مسألة التعاقد انحصرت عملياً في الروابط القائمة بين المقاولات العمومية المعنية ووزارة الاقتصاد والمالية (مديرية المقاولات العمومية والخصوصية)، بينما لوحظ ضعف مشاركة الوزارات القطاعية في مسلسل التفاوض، بالرغم من مسؤوليتها في تصور الاستراتيجيات القطاعية وتتبع تنفيذها الأمر الذي يستوجب منها مبدئياً القيام بأدوار الريادة في هذا المجال.

130. ويسعى غالباً مسيرو المؤسسات والمقاولات العمومية الكبرى، إلى طلب عقود-البرامج المبرمة مع الدولة وهو ما يمنحهم رؤية واضحة بالنسبة للاستراتيجيات القطاعية التي تتبناها الحكومة، كما تسهل عليهم تنزيل المشاريع والأهداف المتعلقة بعقود-البرامج التي تشكل قاعدة لتقييم المقاولات المتعاقدة.

131. كما يلاحظ أن عملية التفاوض حول بعض عقود-البرامج قد تستغرق مدة طويلة (أحياناً عدة أشهر، بل عدة سنوات) دون ضمان الوصول إلى أي اتفاق.

132. وفي بعض الأحيان، قد لا تحترم الدولة جميع التزاماتها تجاه المقاولات العمومية، إما بسبب الإكراهات المالية وإما لاعتبارات ذات طبيعة اجتماعية كالزيادة في تعريفات الخدمات العمومية الأساسية كالماء والكهرباء والنقل.

133. وعموماً فإن عقد-البرنامج، واعتباراً لبطء مسلسل التفاوض بشأنه وصعوبة وضع صيغته النهائية ونظراً لأهمية الخبرات الضرورية لتحضيره، لا يتم اللجوء إليه كثيراً ويبقى أداة يصعب تعميمها على جميع المقاولات العمومية. فعقد-البرنامج يتناسب أساساً مع المجموعات العمومية الكبرى العاملة في مجال البرامج الاستثمارية الوازنة أو المؤسسات العمومية التي تطبعها إكراهات أو توجد في طور

إعادة الهيكلة. وعلى سبيل الإشارة، تم توقيع أربعة عقود-برامج فقط بين 2013 و2014 مع المؤسسات التالية: المكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب و بريد المغرب والوكالة المستقلة لتوزيع الماء والكهرباء بمراكش ووكالة تهيئة حوض أبي رقرق.

4. عدم وضوح دور الدولة-المساهمة

134. وتستمد الوصاية المالية التي تمارسها وزارة الاقتصاد والمالية على المؤسسات والمقاولات العمومية أسسها القانونية من القانون التنظيمي المتعلق بقانون المالية والقانون رقم 69-00 كما تم تميمه وتغييره بالقانون رقم 21.10 المتعلق بالمراقبة المالية للدولة على المقاولات العمومية وكذا المرسوم المتعلق باختصاصات وتنظيم وزارة الاقتصاد والمالية ونصوص خاصة أخرى.

135. وتشمل الوصاية المالية، مبدئياً، جميع المؤسسات والمقاولات العمومية، وتمارس من لدن العديد من بنيات الوزارة، كما تتخذ طابعا متعدد الأشكال.

136. ويتسم ترابط وتداخل مهام مختلف مديريات وزارة الاقتصاد والمالية على مستوى الهيئات التداولية للمؤسسات والمقاولات العمومية، بمساهمة مسؤولي مختلف المديريات التي تتطلب تنسيقا مسبقا للحيلولة دون تصرف هؤلاء المسؤولين وفق مواقف مختلفة قد يغذيها منطلق الانتماء إلى الإدارات التي يمثلونها على حساب مصالح المقاولات العمومية التي هم أعضاء في أجهزتها التداولية.

- الدولة-المساهمة دور غير واضح يتعين إرساؤه

137. بالرغم من أن وظيفة الدولة-المساهمة تباشرها وزارة الاقتصاد والمالية وتجسدها مديرية المقاولات العمومية والخصوصية، إلا أنها تبقى غير واضحة المعالم، بحيث أن هذه الإدارة التي من المفترض أن تلعب هذا الدور، لا تتوفر على الآليات القانونية الكفيلة بممارسة هذه الوظيفة، وخصوصا على مستوى الحكامة وقرارات تحريك المحفظة المالية، كما أنها لا تتوفر على بيانات مالية مجمعة وموحدة تطابق المعايير الدولية التي من شأنها إعطاء صورة صادقة حول الأصول والوضعية المالية للمؤسسات والمقاولات العمومية ونتائجها. ففي غياب بيانات مالية مجمعة لقطاع المؤسسات والمقاولات العمومية، لا يمكن معرفة قيمة المحفظة المالية، كما يستعصي تقدير مستوى مردودية القطاع ونتائجه وربحيته.

138. وعمليا تمارس وزارة الاقتصاد والمالية العديد من المهام التي قد تتداخل أحيانا، وخصوصا ما يرتبط بالاختصاصات التالية: المشاركة في هيئات الحكامة وفحص مشاريع الاستثمار والترخيص بالاستدانة الخارجية والتأشير على الميزانيات والهيكل التنظيمية والصفقات والأنظمة الأساسية للمأجورين

- وإعادة هيكلة بعض المؤسسات والمقاولات العمومية والتفاوض بشأن عقود-البرامج وقيادة عمليات الخوصصة والتأشير على المشاريع والمراسيم المرخصة لإحداث الفروع أو المساهمات المالية ...
139. واعتبارا لتنوعها، تحتاج هذه الاختصاصات الى تنظيمها في إطار فروع من المهن المختلفة التي تتطلب مؤهلات مهنية متخصصة.
140. وأمام هذه الوضعية، تعاني وظيفة الدولة-المساهمة من اللبس ولا تستأثر باهتمام الدولة إلا في مجال الإيرادات العائدة الى خزينة الدولة أو في حالة وجود صعوبات أو إكراهات كبرى.
141. ولضمان وضوح أكبر لوظيفة الدولة-المساهمة، ينبغي تحديدها بمعزل عن بقية اختصاصات الوصاية المالية والمراقبة المالية وإدراجها ضمن بنية خاصة بها.
142. كما يتعين على وزارة الاقتصاد والمالية التوفر على استراتيجية تعنى بالمساهمات وتقوم بتدبير الأصول المستثمرة في المنشآت العامة. وفضلا عن ذلك، يجب على الوزارة وضع سياسة لأرباح الأسهم أو التراجع عن الاستثمار عند الاقتضاء وذلك وفق منطق قائم على تدبير المحفظة المالية على أساس مردودية أصول الدولة.
143. هذا وتجدر الإشارة إلى أن مديرية المقاولات العمومية والخوصصة، لا تتوفر فيما يخص الحكامة، على سلطة اختيار أعضاء الهيئات التداولية ومسؤولي المقاولات العمومية بالرغم من أن هذا الاختصاص يرجع أساسا إلى الدولة-المساهمة.

- عدم التحكم في مسألة توسيع المحفظة العمومية وعملية إنشاء الفروع

144. يمكن أن يؤدي عدم التحكم في سياسة احداث الفروع المؤسسات والمقاولات العمومية إلى تجزئ المحفظة العمومية وأصول الدولة.
145. وينتج عن هذا التضارب الذي يطبع هذه الظاهرة وعدم التحكم فيها إلى خلق قطاع عام واسع ومتعدد الفروع في العديد من الأنشطة التي لا مكان لها في الشأن العام.
146. وقد يتم اللجوء في بعض الأحيان إلى التجزئ بهدف الإفلات من المساطر المفروضة بمقتضى النظام الأساسي للمؤسسات العمومية أو التخلص من رقابة المجلس الإداري للمؤسسة الأم والمراقبة المالية القبلية، وكذا قصد الاستفادة من نظام تعويضات أكثر جاذبية وتحفيزا للمستخدمين.
147. لذا يتعين على الدولة القيام بصفة منتظمة بدراسة استراتيجية لتبرير لجوئها إلى خلق وحدات جديدة في إطار السياسات العمومية التي تقررها.

148. فبناء على المادة 8 من القانون رقم 89-39 الذي يأذن بتحويل المقاولات العمومية إلى القطاع الخاص، لا يمكن إحداث أي مقاوله عمومية أو فرع أو شعبة تابعة لها أو مساهمة في مقاوله خاصة بدون مرسوم يرخص لذلك.

149. ومن المفروض اتخاذ القرار بعد حوار موسع يساهم فيه كل الفاعلين المعنيين. لكن يلاحظ أن المراسيم المرخصة بإحداث المقاولات أو الفروع العمومية أو المساهمات المالية توقع من لدن رئيس الحكومة بعد تأشيرة وزير المالية. وفي بعض الحالات، لا يتم إشراك الوزارات التقنية المعنية في هذه العملية، بالرغم من أنها مسؤولة عن تحديد السياسات القطاعية للمقاولات التي يتم إحداثها.

150. وعلى سبيل المثال، خلال الفترة الممتدة من 2008 إلى 2015، تم إحداث 184 فرع ومساهمة مالية من لدن المؤسسات والمقاولات العمومية.

151. وتجدر الإشارة في هذا الصدد، إلى أن دراسات الجدوى أثناء إحداث الفروع لا تستجيب كلها للمعايير التي يتم حصرها والاتفاق عليها، كما لا يتم تقييم هذه العمليات لاحقا للتأكد من مدى تحقيقها للنتائج المبررة لإحداثها، علما بأن الدراسات الاستراتيجية يجب أن تتم وفق معايير محددة ومتفق بشأنها وأن يتم حصر الأهداف المرتقبة لتبرير قرارات إحداث الفروع أو اتخاذ مساهمات مالية.

152. على صعيد آخر، يجدر التذكير أن مشاريع إنشاء الفروع أو المساهمات يتعين دراستها قبل عرضها لتأشيرة وزير الاقتصاد والمالية من لدن هيئات حكامه المؤسسات والمقاولات العمومية المعنية والتي تضم ممثلي الوزارات الوصية، بل أحيانا تكون هذه الأجهزة التداولية تحت رئاسة الوزراء المعنيين، علما بأن طلبات إحداث المقاولات يتم إعدادها لزوما من طرف المجالس الإدارية.

- رقابة مالية قبلية يتعين إعادة النظر فيها

153. يعتبر تصنيف أنواع المراقبة وربطها بمعايير جودة الحكامة والأنظمة المتعلقة بمعلومات التدبير من أهم مضامين إصلاح المراقبة المالية للدولة على المؤسسات والمقاولات العمومية التي نص عليها القانون رقم 00-69، بحيث سعى هذا الإصلاح إلى انتقال أغلب المقاولات العمومية من المراقبة القبلية المنصبة أساسا على شرعية العمليات نحو مراقبة بعدية تتمحور حول النتائج والفعالية.

154. إلا أنه في واقع الأمر، لم يتطور عدد المؤسسات والمقاولات العمومية التي تغير نمط مراقبتها إلا بشكل طفيف، حيث إنه باستثناء حالات نادرة، بقيت أغلبية هذه المؤسسات، خاضعة لأنماط المراقبة المصنفة ضمنها منذ دخول القانون رقم 00-69 حيز التطبيق سنة 2003، وتنصب المراقبة القبلية،

بشكل شبه منتظم، على فحص شرعية عمليات التدبير اليومي التي تظال عادة المؤسسات العمومية، بما فيها تلك التي تمارس أنشطة صناعية وتجارية.

155. وهكذا، عند متم سنة 2015، تتوزع المؤسسات والمقاولات العمومية، حسب نمط المراقبة التي تخضع لها، على الشكل التالي:

- المراقبة القبيلية : 197
- المراقبة المواكبة : 23
- المراقبة المتعاقد بشأنها : 33
- المراقبة الخاصة : 18

156. ويرجع ضعف هذا التطور إلى القانون رقم 69-00 الذي أغفل التنصيص على مسؤولية الهيئات التداولية في تحسين حكامه الأجهزة المعنية، وكذا إلى عدم وضع حدود واضحة ومميزة بين مختلف أنواع المراقبة بهدف تبيين مساعي تحسين أدائها.

157. كما يبدو واضحاً أن المراقبة المالية، في شكلها الحالي، لا تلائم المؤسسات العمومية المحلية التابعة للجماعات الترابية وكذا الشركات التي تساهم في رأسمالها هذه الجماعات. حيث تحتاج هذه الوحدات إلى مراقبة القرب عملاً بمبادئ اللامركزية واللامركز التي سنهها الدستور الحالي.

158. وهكذا تنص المادة 57 من القانون رقم 45-08 الصادر في 5 مارس 2009 المتعلق بتنظيم مالية الجماعات المحلية ومجموعاتها، على وجوب خضوع المؤسسات العمومية المحلية والشركات التي تحدثها أو تساهم في رأسمالها الجماعات المحلية أو مجموعاتها، لمراقبة مالية خاصة وفق شروط يتم تحديدها عن طريق مقتضيات تنظيمية. إلا أنه لم يصدر لحد الآن أي مرسوم في هذا الشأن.

- العمل على تحسين عملية تقديم الحسابات

159. يعتبر التقرير السنوي حول المؤسسات والمقاولات العمومية أهم أداة لتقديم حصيلة القطاع. إلا أنه يتعين تحسين هذا التقرير لكي يُصبح آلية حقيقية في الإعلام والتواصل تمكن الدولة من الاضطلاع بأدوارها كمساهم وكواضع للاستراتيجيات وكمراقب.

160. ولا تعكس البيانات المضمنة في التقرير (رقم المعاملات والقيمة المضافة وفائض الاستغلال الخام...) دائماً حقيقة النتائج المحصلة في قطاع المؤسسات والمقاولات العمومية إذ يتم إعدادها، بشكل

أساسي، انطلاقا من معلومات كمية تدلي بها مؤسسات ذات أنظمة محاسبية نادرا ما تكون متجانسة.

161. حيث يتم استنتاج البيانات المذكورة من حاصل جمع أرقام مستخلصة من القوائم التركيبية للمؤسسات العمومية ذات الطابع التجاري أو غير التجاري وشركات الدولة وكذا المؤسسات المالية والأجهزة المسيرة لأنظمة التقاعد.

162. ولهذا، لا يكون للمعطيات المحاسبية للمنشآت العمومية ذات الطابع غير التجاري أي مدلول اقتصادي مقارنة مع معطيات المقاولات العمومية ذات الطابع التجاري، ولا سيما على مستوى رقم المعاملات والقيمة المضافة وفائض الاستغلال الخام.

163. وحسب نفس التقرير، يتم احتساب مساهمات الموظفين والأجراء وكذا مساهمات الدولة وأرباب العمل في أنظمة التقاعد التي يسيرها الصندوق المغربي للتقاعد والصندوق الوطني للضمان الاجتماعي ضمن أرقام المعاملات، في حين أنها اقتطاعات إجبارية يتم خصمها لفائدة هذه الأنظمة وبالتالي لا يصح اعتبارها بمثابة إيرادات استغلال بالنسبة للمؤسسات المسيرة.

III. الحقامة

164. بالنظر إلى المعايير الدولية، تركز مبادئ حقامة المقاولات العمومية على استقلالية المقاولات والسير الأمثل لهيئاتها التداولية وتحديد نطاق مسؤولية المسيرين بها. وقد تم اعتماد ميثاق الممارسات الجيدة لحقامة المؤسسات والمقاولات العمومية الصادر في مارس 2012 كإطار مرجعي في هذا المجال.
165. وعموما منذ بداية سنة 2000، تم تسجيل تقدم ملموس على مستوى اجتماعات هيئات الحقامة للمؤسسات والمقاولات العمومية وعلى مستوى جودة أساليب تدير هذه الهيئات ونمط تسييرها، إلا أن هذا التقدم مازال يحتاج إلى المزيد من التحسين.
166. ويمكن تقييم حقامة المؤسسات والمقاولات العمومية بالأساس من خلال أداء أجهزتها المسيرة.

1. هيئات تداولية يتعين تحسين سيرها

167. تحدد النصوص القانونية المتعلقة بالمؤسسات والمقاولات العمومية، تشكيل هيئات حقامة هذه الأجهزة. إلا أن هذه النصوص لا تضع معايير دقيقة لحصر الإدارات المزمع تمثيلها وعدد أعضاء المجالس التداولية.
168. وتفسر هذه الوضعية النقائص المسجلة على مستوى سير هيئات الحقامة المتعلقة ببعض المؤسسات والمقاولات العمومية، والتي تعود، على الخصوص، إلى نوعية المسيرين المعينين أو إلى ارتفاع عددهم.
169. فإذا كانت اجتماعات هيئات الحقامة بالشركات مجهولة الاسم تتم عموما وفق الوتيرة المحددة نظرا للقواعد المنصوص عليها في القانون المؤطر لهذه الشركات، فإن أداء هيئات حقامة المؤسسات العمومية لازالت تطبعه عيوب عديدة على الرغم من بعض المجهودات المبذولة في هذا الصدد.

- على مستوى المؤسسات العمومية

170. تنظم المؤسسات العمومية بمقتضى النصوص المحدثة لها، وهي التي تحدد تكوين هيئات حكامتها واختصاصاتها ووتيرة اجتماعاتها.

171. وينص الفصل 6 من القانون التنظيمي رقم 13-065 المتعلق بتنظيم وتوجيه أعمال الحكومة والقانون الأساسي لأعضائها الصادر بتاريخ 2 أبريل 2015، على أن رئيس الحكومة يت رأس المجالس الإدارية للمؤسسات العمومية، إلا إذا نصت مقتضيات أخرى على خلاف ذلك، كما يتيح له الفصل 7 إمكانية تفويض بعض سلطاته، بمرسوم، إلى الوزراء طبقاً لمقتضيات الفقرة الأولى من الفصل 90 من الدستور.

172. واعتباراً لتعدد المؤسسات العمومية وتنوعها، فإن رئيس الحكومة لا يت رأس إلا عدداً محدوداً منها، إذ يقوم، في واقع الأمر، بتفويض هذه الرئاسة إلى الوزراء المعنيين بالوصاية على هذه المؤسسات.

173. وبالرغم من اعتماد مسطرة التفويض، ونظراً لتعدد المؤسسات العمومية التابعة لبعض الوزارات وكذا اجتماعات المجالس الإدارية لهذه المؤسسات اجتماعين على الأقل في السنة عن كل مؤسسة)، لازالت بعض الإكراهات تعرقل الاشتغال الأمثل لهيئات الحكامة.

174. واعتباراً لما سبق، يظل إيقاع اجتماعات الهيئات التداولية منخفضاً، لاسيما بالنسبة للمؤسسات المتدخلة في قطاعات استراتيجية حيث تتألف مجالسها الإدارية أحياناً من عدد كبير من الوزراء ففي الفترة ما بين 2010 و2015، لم يصل متوسط عدد دورات المجالس الإدارية في المؤسسات العمومية دورتين في السنة.

175. ويمكن عرض النقائص المسجلة في هذا الصدد كما يلي:

- على الرغم من منح القوانين المنظمة للمؤسسات العمومية سلطات واسعة لمجالسها الإدارية في مجالات نهج الاستراتيجيات وحصر التوجهات الكبرى، إلا أن هذه الأخيرة يتم وضعها في حالات كثيرة ضمن اللجان الداخلية للمؤسسات المعنية، فيما يقتصر دور المجالس الإدارية على التصديق على اختيارات الطاقم المكلف بالتدبير؛

- ولا تتوفر شروط الحوار الهادف والبناء مع وجود عدد كبير من الأعضاء في مجالس بعض المؤسسات والمقاولات العمومية؛

- ويتم تمثيل الوزارات المعنية في العديد من المؤسسات والمقاولات العمومية من لدن أعضاء في الحكومة المزاولين لمهامهم بهذه الصفة دون إتاحتهم إمكانية الاضطلاع بوظيفة الحكامة؛

- ويتصرف بعض ممثلو الوزارات كممثلين عن الإدارات التابعين لها عوض الدفاع عن المقاولات العمومية ومصالحها؛

- وغالبا ما يفتقد بعض الأعضاء المعينين في المجالس الإدارية للكفاءات المهنية اللازمة لتقلد وظائفهم خاصة على مستوى بعض المقاولات العمومية ذات الوظائف التقنية الصرفة؛

- ولا تعكس مشاركة ممثلي وزارة الاقتصاد والمالية الموقف الملائم الذي يتعين اعتماده لتجسيد دور الدولة-المساهم، بل يمارسون دور المراقب أو المسؤول في تقرير الميزانية.

176. واعتبارا لذلك يقتصر دور أجهزة الحكامة في بعض المؤسسات العمومية على الإجراءات الشكلية، مما يجرد المجلس الإداري من صلاحياته الإستراتيجية لفائدة الطاقم المكلف بالتسيير أو لفائدة سلطة المصادقة الموكولة لوزارة الاقتصاد والمالية.

- على مستوى الشركات مجهولة الاسم

177. على صعيد المقاولات العمومية ذات صفة الشركات مجهولة الاسم، تعقد في الغالب اجتماعات هيئاتها التداولية دورات محددة تطبيقا لما تنص عليه القوانين المنظمة لهذه الشركات. وخلال الفترة الممتدة ما بين 2010 و2015، تم في المتوسط عقد 3,7 دورة في السنة لكل مؤسسة.

178. تُنظم أجهزة حكامة المقاولات العمومية المحدثتة على شكل شركات مجهولة الاسم بموجب القانون رقم 95-17 والأنظمة الأساسية. أما عن تدبير أجهزتها، فإنه يتم عبر إحدى الصيغ التالية حسب الطريقة المعتمدة لإسناد رئاسة الجهاز التداولي:

- إما لسلطة حكومية (شركة استغلال الموانئ والقرض الفلاحي للمغرب والشركة الوطنية للطرق السيارة بالمغرب)؛

- وإما لرئيس مدير عام (المكتب الشريف للفوسفات والخطوط الملكية المغربية والقرض العقاري والسياحي)؛

- وإما لمسؤول تابع لمؤسسة عمومية أخرى (الوكالة المغربية للطاقة الشمسية)؛

- وإما لمسؤول من المقاولات المعنية (وكالة ميناء طنجة المتوسطي)؛

- وإما لمدير عام الشركة الأم أو بعض مساعديه (مجموعة صندوق الإيداع والتدبير والخطوط الملكية المغربية والمكتب الوطني للسكك الحديدية ...).

179. وعندما يخضع الجهاز التداولي لرئاسة عضو في الحكومة، فإن المصادقة على الميزانيات والمشاريع الاستثمارية تتيح الفرصة لحوار استراتيجي في الموضوع حيث يسعى الوزير الوصي غالباً توجيه الاختيارات الاستراتيجية للمقاولات العمومية المعنية، وذلك بهدف ضمان انسجام أنشطة هذه الأخيرة مع السياسة المتبعة في القطاع.

180. وعندما يكون الجهاز التداولي تحت رئاسة الإدارة التنفيذية أو في حالة ترؤس مجلس المراقبة من لدن مسؤول آخر خارج السلطة العمومية، يتعين على الوزير الوصي العمل على ربط الجسور بين السياسة القطاعية واستراتيجيات المقاولات العمومية المعنية.

181. وتتم رئاسة الأجهزة التداولية المتعلقة بالفروع عموماً من لدن مسيري المقاولات الأم. ويعرف تمثيل الدولة، على هذا المستوى، العديد من نقاط الضعف، بل يكاد ينعدم في أحيان كثيرة. ويترب عن ذلك غياب تأثير لوزراء الوصاية على سير هذه الفروع رغم اتسام أنشطتها أحياناً بطابع المصلحة العمومية، وقد تؤدي هذه الوضعية إلى معالجة الجوانب الاستراتيجية والمشاريع الاستثمارية خارج توجهات الدولة. وإجمالاً، فإن مسيري الشركات القابضة هم الذين يحددون استراتيجيات الفروع التابعة والتي قد لا تتماشى والسياسة العمومية المتبعة في القطاع.

182. وانتهجت العديد من المقاولات العمومية نمط شركة مجهولة الاسم بمجلس إدارة جماعية ومجلس رقابة. ويبدو أن هذا النمط لم يتجذر بعد في القطاع العام لعدم قدرة مجلس المراقبة، بحكم تكوينه، على ممارسة المراقبة الدائمة على أنشطة مجلس الإدارة الجماعية الذي يتوفر رئيسه على سلطات إدارية واسعة يمكن أن تؤثر في مسلسل اتخاذ القرار.

2. ضرورة مراجعة طريقة اختيار أعضاء المجالس التداولية

183. تعد عملية اختيار أعضاء الأجهزة التداولية للمؤسسات العمومية من المسائل المعقدة أصلاً، ناهيك عن الإكراهات المفروضة بمقتضى النصوص التي قد لا تساعد على تأليف أجهزة حكامة تستجيب للمعايير الدولية.

184. فميثاق الممارسات الجيدة لحكامة المؤسسات والمقاولات العمومية يحدد اختيار أعضاء أجهزة الحكامة وفق الشروط الآتية:

- يختار ممثل الدولة بناء على معايير الكفاءة المهنية ولاسيما في المجالات التقنية والاقتصادية والمالية وكذا التوفر على الخبرة المرتبطة بنوعية نشاط المقاول؛

- باستثناء المشاركة في اللجان، لا يمكن لممثل الدولة أن يشارك في أكثر من سبع هيئات تداولية في آن واحد؛

- تحدد مدة ولاية ممثلي الدولة في أربع سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة في كل مؤسسة؛

- تحدد مدة الولاية، فيما يخص المقاولات العمومية التي تتخذ شكل شركة مجهولة الاسم، في ست سنوات على الأكثر عندما تسند مهمة التعيين إلى الجمعية العمومية، وفي ثلاث سنوات عندما تحدها الأنظمة الأساسية. إلا أن هذه الشروط قلما تتم مراعاتها.

185. ولا يحدد الإطار المطبق حالياً بوضوح النظام الأساسي المتعلق بالأعضاء المستقلين طبقاً لما ينص عليه الميثاق سابق الذكر. غير أنه، بمناسبة انعقاد المجالس الإدارية، يمكن لرؤسائها دعوة أشخاص مؤهلين ذوي خبرة في بعض التخصصات لتنوير هذه المجالس بأرائهم حول المواضيع المطروحة للتداول.

186. وغالباً ما تتعارض هذه المبادئ مع النصوص المنظمة للمؤسسات العمومية، كما لا يتم اعتمادها في سن إجراءات واضحة لتعيين الأعضاء والأعضاء المستقلين. وبالرجوع إلى وضعية الأعضاء والأدوار المنوطة بهم، يمكن إثارة الملاحظات التالية:

- غياب القواعد المنظمة لعملية تعيين الأعضاء المستقلين وتحديد أدوارهم، مما يترتب عنه تعدد وضعياتهم وتباينها؛

- عدم تحديد دور أعضاء المجالس التداولية وكفاءاتهم في أغلبية المؤسسات العمومية، حيث تشير النصوص المحدثة لهذه الأجهزة إلى تعيين هؤلاء الأعضاء لكن دون التنصيب على الخبرة الواجب توفرهم عليها.

3. ضرورة تحديد معايير اختيار المسيرين وأنظمة تعويضاتهم

187. يتم تعيين مسيري المؤسسات والمقاولات العمومية بموجب القانون التنظيمي رقم 12-02 المتعلق بالتعيين في المناصب العليا وطبقاً لأحكام الفصلين 49 و92 من الدستور.

188. بناء على المادة 2 من القانون التنظيمي رقم 02-12 المذكور أعلاه، تنقسم المؤسسات والمقاولات العمومية إلى فئتين، تتألف الفئة الأولى من المؤسسات والمقاولات العمومية ذات الطابع الاستراتيجي والتي يعين مسيروها بظهير بعد التداول في المجلس الوزاري، أما الفئة الثانية التي تتألف من باقي المؤسسات العمومية والشركات مجهولة الاسم والتي تساهم الدولة في رأسمالها بشكل مباشر، فيتم تعيين مسؤوليها في المجلس الحكومي.

189. وتجدر الإشارة إلى أن اختيار مسيري المؤسسات المصنفة في الفئة الثانية يتم وفق نفس المبادئ والقواعد المعتمدة في اختيار الأشخاص المرشحين لتقلد مناصب المسؤولية في الإدارة، علما بأن الأمر يتعلق بوظيفتين مختلفين وبمتطلبات مغايرة فيما يخص الكفاءة والمؤهلات المهنية. وبالتالي، فإن اختيار مسيري أجهزة هذه الفئة، وبالرغم من طابعها غير الاستراتيجي، يستلزم نهج مسطرة تتلائم مع المعايير الحديثة لإدارة المقاولات.

190. ولا يخضع تحديد أجور المسؤولين العموميين لمعايير محددة يسرى تطبيقها على كافة المؤسسات والمقاولات العمومية بل يتم ضبط سقف الأجور في الحد الأقصى والأدنى حسب طبيعة نشاط كل مقولة وأهميتها.

191. على الصعيد الدولي، ولا سيما في دول منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، تشمل أجور مسؤولي المقاولات العمومية، حصة ثابتة وأخرى متغيرة قد ترتفع أو تنخفض حسب درجة إنجاز الأهداف المحددة في رسائل المهام الصادرة عن أجهزة الحكامة خلال عملية التعيين.

IV. التوصيات والاقتراحات

192. على ضوء نتائج هذا التشخيص وخلصاته، يقترح المجلس الأعلى للحسابات توصيات واقتراحات يمكن بلورتها ضمن أربعة محاور، وهي التوجه الاستراتيجي لقطاع المؤسسات والمقاولات العمومية، والعلاقات المالية بين الدولة وهذه المؤسسات، والحكامة، وقيادة ورقابة المحفظة العمومية.

1. التوجه الاستراتيجي لقطاع المؤسسات والمقاولات العمومية

- التزود برؤية استراتيجية قصد ترشيد قطاع المؤسسات والمقاولات العمومية

193. سعياً وراء إرساء رؤية واضحة حول المؤسسات والمقاولات العمومية، يوصي المجلس بتبني سياسة أكثر إرادية بأهداف واضحة وجلية يضطلع من خلالها القطاع كلياً بالدور المنوط به في التنمية الاقتصادية والاجتماعية للبلاد.

194. ويتعين أن تكون هذه السياسة أكثر انسجاماً مع الإطار الماكرو-اقتصادي للدولة من جهة ومع الاستراتيجيات القطاعية المقررة من لدن مختلف الوزارات من جهة أخرى.

195. وينبغي أن تحدد هذه السياسة، القطاعات ذات الأولوية التي تعول عليها الدولة لتركيز تدخلاتها وتموقع وظيفة المقاولات العمومية في تنفيذ البرامج العمومية.

196. وتتجلى أهم المواضيع المهمة التي يتعين معالجتها وتوضيحها بخصوص هذه السياسة في تحديد دور قطاع المقاولات العمومية ومكانته في الاقتصاد الوطني وأشكال الحكامة والمراقبة ومردودية المحفظة العمومية وكذا تحويلات الدولة للقطاع أو العكس.

197. يمكن من خلال هذه الرؤية الاستراتيجية المرجعية قيادة المحفظة العمومية ومراقبتها مع الأخذ بعين الاعتبار، بشكل دائم، التناسق بين البرامج التي تنجزها المؤسسات والمقاولات العمومية والسياسات العمومية المحددة من لدن الدولة بشأن هذا القطاع.

- حصر حجم المحفظة العمومية تبعاً للرؤية الاستراتيجية المحددة سلفاً

198. يتعين إعادة هيكلة قطاع المؤسسات والمقاولات العمومية ذات الطابع التجاري وفقاً لتوجهه استراتيجي

ثابت يخضع للمبادئ التوجيهية التالية:

- فسح المجال كلما أمكن ذلك أمام القطاع الخاص وبالموازاة تخلي الدولة عن الأنشطة التي يمكن القيام بها وتحملها من لدن هذا القطاع.
- تشجيع آليات المنافسة قدر الإمكان وذلك لوضع حد لاحتكار بعض المقاولات العمومية لأنشطة تجارية أو الهيمنة عليها.
- تطوير الاستراتيجيات القطاعية وفق مقارنة ترتكز على معالجة متميزة ومحددة حسب الرهانات المطروحة في كل قطاع وخصائصه.
- وانطلاقاً من هذه الاستراتيجية، يمكن تصنيف المؤسسات والمقاولات العمومية وفق مقارنة دينامية إلى ثلاث فئات:

✓ المؤسسات والمقاولات العمومية التي يجب الحفاظ عليها تحت مراقبة الدولة؛

✓ المؤسسات والمقاولات العمومية التي يمكن أن تتطور في إطار شراكة مع القطاع الخاص؛

✓ المؤسسات والمقاولات العمومية غير القابلة للاستمرار والتي يتعين حلها أو تصفيتها.

199. يستهدف هذا التصنيف حصر المؤسسات والمقاولات العمومية ضمن فئة معينة، بل يروم العمل

على تقييمها دورياً للتأكد من مدى تطابق برامجها مع السياسات العمومية وكذا البحث في إمكانيات تطويرها.

200. ويتعين الإبقاء فقط على المقاولات العمومية الممتثلة للأهداف التي تحددها الدولة في دورها المزدوج

كفاعل استراتيجي وكمساهم ضمن حظيرة القطاع العام.

201. وتفادياً لتشتيت الجهود بين عدد كبير من الوحدات المتباينة والمتباعدة، يتعين تحليل المخطط

التنظيمي لتركيز تدخل الدولة في عدد ملائم من المجموعات العمومية. كما يجب القيام بدراسات تروم حصر نطاق حجم المحفظة العمومية وتحديد التدابير المثلى التي يجب اعتمادها من قبيل عمليات الاندماج أو إعادة التجميع أو الانسحاب أو التفويت أو التصفية ...

202. ويمكن تحسين المحفظة العمومية وفقا للكيفيات التالية:

- الانسحاب بشكل تدريجي من المساهمات المباشرة التي تمتلك فيها الدولة حصة أقلية وإلحاقها في مرحلة أولى بمجموعة عمومية قائمة، علما بأن هذه المساهمات نادرا ما تتسم بالطابع الاستراتيجي كما أنها لا تدرأي أرباح للخزينة؛

- اللجوء في مرحلة ثانية إلى تفويت هذه المساهمات المباشرة ذات حصة أقلية لفائدة القطاع الخاص كلما بدا ذلك ضروريا؛

- القيام بعمليات تحويل بين المؤسسات والمقاولات العمومية للحد من وجود العديد من المقاولات العمومية التي تمارس نفس النشاط وعلى نطاق نفس المجال الترابي في بعض الأحيان؛

- تفعيل مسطرة حل المقاولات العمومية التي أوقفت نشاطها وذلك بإحداث آلية قانونية بشأن حلول الدولة أو الجماعة الترابية أو المساهم العمومي المعني محل المقاولات المعنية في الديون والقروض والالتزامات.

203. ويتوجب على الدولة تبعا لهذه التركيبة، الانسحاب من الأنشطة التقليدية للقطاع الثالث كعمليات التسويق والتداول والتدبير الفندقي والإنعاش العقاري التي ما زالت تستقطب العديد من الشركات ذات المساهمة العمومية بشكل مباشر أو غير مباشر.

- إعادة النظر في آليات توسيع نطاق المحفظة العمومية

204. قبل أي إحداث لمقاولات عمومية جديدة، يتعين القيام بدراسات استباقية تؤكد ضرورة اللجوء إلى الفاعل العمومي بسبب عدم قدرة القطاع الخاص على الاستثمار في الأنشطة المعنية أو على أساس اعتبار أن التدبير العمومي سيكون أكثر فعالية وملاءمة.

205. ويجب أن يصاحب كل مشروع إحداث منشأة عمومية جديدة بخطة أعمال تبرز مدى القيمة المضافة من إحداثها ولاسيما على مستوى نظام أجور الرأسمال البشري والتوزيع الأمثل للموارد العمومية وتحسين عائدات المحفظة العمومية وكذلك المردودية الاقتصادية والمالية للمشروع وآثاره الاجتماعية.

206. كما يوصي المجلس أن تتم عمليات إحداث الفروع واتخاذ المساهمات بشكل استثنائي وفي حالات مبررة، كإحداث آليات قانونية تعزز التحالفات الاستراتيجية أو تدعم الشركاء الخواص أو العموميين.

207. وينبغي أن يتم تبني مشاريع المراسيم المرخصة لإحداث منشآت عامة أو المساهمة في مقاولات خاصة، بناء على رأي مسبق للوزير الوصي يضمن بموجبه تطابق هذه العمليات مع السياسة القطاعية المعنية.

208. ولضمان حكمة جيدة للمجموعات العمومية، يتعين دراسة عمليات إحداث الفروع أو المساهمات المالية من لدن الهيئات التداولية للشركات الأم للمجموعات أو للشركات القابضة، قبل عرضها على موافقة وزير الاقتصاد والمالية، للتأكد من مدى تطابق العملية مع استراتيجية تدخلها ومن مدى تحسين محافظتها المالية.

- إعادة النظر في آليات تحويل المقاولات العمومية إلى القطاع الخاص

209. أضحى من الضروري تحيين الآلية القانونية المتعلقة بالخصوصية وحركات المحفظة العمومية في اتجاه تخفيفها وملاءمتها مع المحيط الوطني والدولي.

210. ويوصي المجلس في هذا الباب بالعمل على إعادة النظر في الآليات المعتمدة في تحديد قائمة المؤسسات العمومية المرشحة للخصوصية. وعليه يمكن أن يتم، سنويا، تحضير مقترحات بشأن المقاولات العمومية المزمع خصصتها بمناسبة تقديم مشاريع قوانين المالية، بغية تحقيق تدبير مرن ودينامي للمحفظة العمومية يتلاءم وإكراهات المحيط الذي تعمل فيه هذه المنشآت.

211. وفيما يتعلق بالمساهمات غير المباشرة للدولة، وبغية إعطاء دينامية أكبر للمساهم العمومي وحثه على اتخاذ القرار الملائم، يتعين إثارة مسؤولية الهيئات التداولية للمؤسسات والمقاولات العمومية مالكة هذه المساهمات في المواضيع الاستراتيجية وفق المبادئ المتعلقة بحكامة المقاولات.

212. هذا، وبغية منح عمليات الخصوصية الدينامية اللازمة، سيكون من الملائم مراجعة الآلية المعتمدة بموجب القانون رقم 89-39 المتعلق بالترخيص بتفويت المقاولات العمومية للقطاع الخاص في اتجاه مشاركة أفضل للجنة التحويلات وهيئة التقييم المدعوتان إلى تشكيل قوة اقتراحية لتتبع ومواكبة هذا المسلسل والعمل على توجيهه باستمرار.

- الحفاظ على استقلالية المقابولة العمومية

213. ينبغي أن تظل المقابولة العمومية، من خلال أجهزتها التداولية، مستقلة في تبني استراتيجيتها، شريطة أن تتماشى هذه الأخيرة مع السياسة الاقتصادية والاجتماعية المرسومة من لدن الحكومة، ثم مع التوجهات الاستراتيجية لقطاع المؤسسات والمقابولات العمومية.
214. ويتعين الحفاظ على استقلالية المقابولة العمومية بشكل دائم، إذ لا يستحسن اتخاذ أي قرار هام يخص هذه المقابولة دون إشراك أجهزة الحكامة الخاصة بها، وكذا يوصي المجلس بإشراك المقابولات العمومية عند اقتراح الدولة لمشاريع نصوص قانونية من شأنها التأثير على توازناتها الاقتصادية والمالية.
215. كما يوصي المجلس بتخفيف الوصاية التقنية خاصة فيما يتعلق بسلطة المصادقة والتأثير على الأعمال التي تدخل في صلاحيات مجلس الإدارة.

- تركيز نشاط المقابولة العمومية على مهمتها الأساسية

216. ينبغي أن تحدد مهمة كل مقابولة عمومية بشكل واضح لكي لا تحيد عن نطاق ما حددته لها النصوص القانونية المنظمة لها، وتعمل في تناسق مع سياسة الحكومة والاستراتيجية القطاعية التي تعمل في إطارها.
217. وينبغي للأجهزة التداولية للمقابولات العمومية أن توجه هذه الأخيرة نحو ضرورة احترام مبدأ التركيز على مهمتها الأساسية. فاستنادا إلى هذه المهمة، يمكن تقييم استراتيجية المقابولة وجودة تديرها وفق معايير الاقتصاد والفعالية والنجاعة.
218. وينبغي تحقيق مبدأ التركيز على المهمة الأساسية للمقابولة، قدر الإمكان، من خلال تفويض تدير الأنشطة ذات الصلة أو الثانوية لمؤسسات خارجية واللجوء إلى التعاقد والتحلل من الأنشطة التي لا تدخل في صلب المهام الأساسية والتخلي عن الأصول والمساهمات غير الضرورية لممارسة المهمة الرئيسية.

- تكييف الإطار القانوني للمقاولة العمومية مع مهمتها

219. إذا كانت المؤسسة العمومية، باعتبارها شخصا معنويا للقانون العام، تمثل الصيغة القانونية المناسبة للمنشآت غير التجارية أو ذات الطبيعة الإدارية، فمن الواضح أن هذه الصيغة لا تتلاءم مع المنشآت العاملة في القطاعات التجارية والمدعوة لممارسة نشاطها في محيط منفتح ويتميز باحترام المنافسة. وبالتالي ينبغي اعتماد التوجه نحو حكامه تركز على المعايير والممارسات الدولية.
220. وفي هذا الصدد، ولأجل تهيئ المقاولات العمومية لمجابهة التحولات التي يشهدها محيطها، يوصي المجلس بتسريع عملية تحويل المؤسسات العمومية التجارية إلى شركات مجهولة الإسم مع مراعاة مبدأ استمرارية الشخص المعنوي. والانفتاح على صيغ جديدة كفتح باب المساهمة في رأسمالها والتدبير المفوض والشراكة بين القطاعين العام والخاص.
221. وفضلا عن ذلك، وفي انتظار هذه الإصلاحات، يمكن دراسة مدى إمكانية تبني مقتضى تشريعي عام يقضي بتسجيل المؤسسات العمومية ذات الطبيعة الصناعية والتجارية في السجل التجاري على النحو المنصوص عليه في القانون التجاري، وذلك بهدف تعزيز شفافية هذه المؤسسات وتحسين حصول الشركاء على المعلومات الخاصة بالحكامه والتدبير، على غرار الشركات التجارية.

2. العلاقات المالية مع الدولة

- تصفية الوضعية المالية للمقاولات العمومية الاستراتيجية وتوقع المخاطر المحتملة وتجنب تراكم متأخرات القروض والديون

222. تحدى ببعض المقاولات العمومية أخطار مهمة من شأنها أن تؤثر على صحة المالية العمومية، لذا يلزمها أن تخضع لعملية إعادة هيكلة يتم تحديد مجالاتها في إطار عقود-برامج. وتوجد على رأس قائمة المؤسسات المعنية بهذه المخاطر المكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب الذي لا يزال الصندوق الداخلي للتقاعد تحت مسؤوليته المباشرة.
223. لذا، أضحى من اللازم حث هذا المكتب على الإسراع بتفويت تدبير الصندوق الداخلي للتقاعد لصالح إحدى المؤسسات المختصة تماشيا مع المقاربة التي سلكتها أجهزة عمومية أخرى كالمكتب الوطني للسكك الحديدية والمكتب الشريف للفوسفاط على سبيل المثال. وسيمكن هذا الإصلاح المكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب من تصفية وضعيته المالية والانكباب على بناء رؤية

استراتيجية في اتجاه التركيز على مهمته الأساسية المتمثلة في نقل الطاقة الكهربائية وتطوير عقود الشركات بين القطاع العام والقطاع الخاص في مجال إنتاج هذه الطاقة.

224. وتواجه مؤسسات أخرى مخاطر محتملة، وإن بحدّة أقل، تستدعي أخذها بعين الاعتبار، حيث تعاني هذه المؤسسات العمومية من مخاطر بسبب ديونها خصوصا الخارجية منها وكذا بسبب تقلبات الظرفية أو التحولات العميقة التي يشهدها محيطها، ويتعلق الأمر بالمكتب الوطني للسكك الحديدية والشركة الوطنية للطرق السيارة بالمغرب والخطوط الجوية الملكية المغربية ومجموعة التهيئة "ال عمران".

225. وعلاوة على ذلك، يبدو من الضروري تصفية متأخرات الأداء المتعلقة بالمقاولات العمومية تُجَاه القطاع الخاص لأنها قد تؤثر بشكل سلبي على النسيج الاقتصادي الوطني المكون أساسا من الشركات الصغرى والمتوسطة. وتسجل الأكاديميات الجهوية للتربية والتكوين في حساباتها متأخرات أداء إزاء مورديها بما قدره 7,6 مليار درهم.

226. وينبغي أن تشكل مصداقية المقاولات العمومية وقدرتها على الوفاء بالديون الاهتمام الرئيسي والثابت في الإشراف على المحفظة العمومية.

227. ويوصي المجلس بتنفيذ الالتزامات المتعاقد بشأنها في عقود البرامج والاتفاقيات الموقعة مع المقاولات العمومية، خصوصا ما يتعلق منها برصد الاعتمادات المالية والمساهمات في الرأسمال والإعانات أو كل شكل من أشكال المساعدات المالية.

228. أما بالنسبة للإكراهات المفروضة من لدن الدولة على المقاولات العمومية فينبغي موازنتها أو تحمل تكاليفها من قبل الميزانية العامة للدولة.

- ممارسة يقظة مستمرة على مديونية المؤسسات والمقاولات العمومية

229. بالنظر للارتفاع الذي عرفته مديونية المؤسسات والمقاولات العمومية خلال العشرة الأخيرة وكذا تراكمها على مستوى بعض منها على الخصوص، فإن هذا الجانب يستلزم وضعه ضمن الاهتمامات الرئيسية.

230. وتعاين المقاولات العمومية من مديونية مفرطة على المستوى الخارجي بالنظر لمكانتها على مستوى الاقتصاد الوطني مما يستوجب وضع منظومة تتيح آليات دينامية للتتبع والمراقبة. وينبغي وضعها

تحت قيادة الوزارة المكلفة بالاقتصاد والمالية. ويقترح أن تسند لهذه المنظومة، على الخصوص
المسؤوليات التالية:

- الإخبار في الوقت الفعلي، حول مديونية المقاولات العمومية وسلوكها في شكل لوحة قيادة يتم إعدادها بطريقة منتظمة؛
- تثبيت القواعد الاحترازية التي يتوجب على المقاولات العمومية التقيد بها فيما يخص التمويل الخارجي؛
- الاعتماد على الآليات الكفيلة بالحد من المخاطر وتقليل كلفة الدين: تغطية مخاطر الصرف واللجوء الى ضامنين آخرين غير الدولة والتسديد المسبق للديون الأكثر كلفة وتنوع عملات الاقتراض والمزج بين القروض المحلية والقروض الخارجية.

- إعطاء الأولوية لمعالجة دين الضريبة على القيمة المضافة المتراكم لفائدة المؤسسات والمقاولات العمومية تجاه الدولة

المسجلة في حسابات المقاولات العمومية لفائدتها

231. بالنظر إلى جسامتها والخطر الذي يثقل قدرة بعض المقاولات العمومية على إيفاء ديونها، خصوصا المكتب الشريف للفوسفات والشركة الوطنية للطرق السيارة بالمغرب والمكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب والمكتب الوطني للسكك الحديدية والخطوط الملكية المغربية، أضحت الدولة ملزمة بإيجاد صيغة ترمي لمعالجة الإشكالية المتعلقة بديون الضريبة على القيمة المضافة حيث تجاوز المبلغ المتراكم، مع نهاية 2015 ما مجموعه 25 مليار درهم.

232. وقد تتعرض بعض المقاولات العمومية، في الأجل القريب، لخطر عدم قدرتها على تسديد ديونها في الأجل المستحقة، وهو ما سيضع الخزينة في مأزق الحلول محلها في التسديد لأن جزءا كبيرا من مديونية المقاولات العمومية يوجد تحت ضمان الدولة.

233. ولعل المرحلة الأولى التي ينبغي القيام بها لمعالجة هذه الإشكالية هي أن تقوم الوزارة المكلفة بالاقتصاد والمالية بالتأكد من مبالغ ديون الضريبة على القيمة المضافة المدرجة في محاسبة المقاولات العمومية في حساباتها الختامية والتي يسجل بشأنها المدققون الخارجيون ومراقبو الحسابات تحفظات بشأن إمكانية تحصيلها.

234. وبمجرد التأكد من مبالغ دين الضريبة على القيمة المضافة، ينبغي وضع آليات لتصفية هذا الدين كتسنيده أو إعادة جدولة تسديده على مراحل يتم الاتفاق عليها بين الدولة والمقاولات العمومية المعنية أو في إطار عقد-البرنامج.

235. وفي نفس السياق يتعين دراسة جدوى حذف الضريبة على القيمة المضافة على مقتنيات معدات مجال الاستثمار بالنسبة للمؤسسات والمقاولات العمومية الكبرى.

- ترشيد التحويلات المالية للدولة نحو المؤسسات والمقاولات العمومية

236. لضمان شفافية أكبر خلال دراسة مشاريع قوانين المالية خاصة فيما يتعلق بتحويلات ميزانية الدولة لفائدة المقاولات العمومية، يتعين ترتيب المعلومات المقدمة للبرلمان في ثلاثة أبواب:

- المخصصات المالية الموجهة للمؤسسات العمومية غير التجارية ذات المهام التي تدخل في إطار المصلحة العمومية على غرار الإدارات العمومية؛
- إعانات التجهيز والمخصصات الممنوحة لفائدة المؤسسات والمقاولات العمومية لأجل إعادة رسملتها أو تدعيم أموالها الذاتية؛
- إعانات الاستغلال المقدمة للمؤسسات والمقاولات العمومية المزاولة لأنشطة صناعية أو تجارية والتي تعاني عجزا في ميزانيتها.

237. وينبغي للصنف الأول من التحويلات أن يدرس انطلاقا من سياسة الميزانية المحددة من لدن الدولة في إطار السياسة العمومية للحكومة. ويتعين، تبرير المخصصات على شكل رساميل في علاقتها مع الأهداف المحددة من لدن الدولة - المساهمة وربطها بالتزامات المقاولات المستفيدة المضمنة في عقود برامج. كما يتعين استثناء الفئة الأخيرة من أي تحويلات لفائدتها من طرف الدولة.

238. ولأجل تسهيل قراءة بنود الميزانية، يتوجب رصد التحويلات بشكل شامل ضمن الاعتمادات المخصصة داخل الميزانيات القطاعية لكل وزارة مع تلافي، إسنادها إلى الفصل الخاص بالنفقات المشتركة.

239. ويجب أن تبرز المعطيات المتعلقة بالمساعدات المالية التي تستفيد منها بعض المؤسسات والمقاولات العمومية من خلال الحسابات الخصوصية للخرينة في المعلومات المتعلقة بتحويلات الدولة لفائدة هذه المؤسسات.

240. وإضافة إلى ذلك، يجب أن تسلط المعلومات المقدمة للبرلمان الضوء على الجزء غير المباشر من التحويلات التي تستفيد منها بعض المؤسسات عبر الرسوم شبه المباشرة المحصلة من لدن بعض المؤسسات والمقاولات العمومية أو المحصلة لفائدتها من قبل الدولة أو بعض الأجهزة العمومية الأخرى.

- ترشيد مردودية المحفظة العمومية

241. يتعين أن تتقيد التحويلات التي تضخها المؤسسات والمقاولات العمومية في ميزانية الدولة بمبادئ حسن التدبير المتعلقة بالمحفظة العمومية، ويتعلق الأمر بما يلي:

- التأكيد من كون المساهمات متناسبة مع الأهداف الاستراتيجية للدولة-كمساهم؛
- تفادي تحديد الدولة للتحويلات بمفردها دون تشاور مسبق مع المؤسسات والمقاولات العمومية المساهمة؛
- القطع مع الممارسات المتبعة في تحديد المبالغ الجزافية التي تتحملها المؤسسات والمقاولات العمومية المعنية برسم احتلال الملك العمومي وتعويضها باقتطاعات من الأرباح؛
- عدم تحكم هاجس تقليص عجز ميزانية الدولة كعامل وحيد في تحديد مبالغ المساهمة؛
- الحرص على ألا تقتصر المساهمة على بعض المؤسسات والمقاولات العمومية التي أبانت عن حسن التدبير؛
- تجنب استنزاف موارد المؤسسات والمقاولات العمومية عن طريق توزيع غير منضبط للأرباح خاصة المؤسسات التي تمول عبر السوق المالي الدولي لما قد يتسبب فيه ذلك من تدهور على مستوى تصنيفها؛
- الحرص على القيام بتحكيم جيد بين هاجس الحفاظ على قدرات التمويل الذاتي للمقاولات من أجل تمويل استثماراتها المستقبلية وبين تسديد هذه الأخيرة لنصيب الدولة كمساهم.

242. وفيما يتعلق بهذه النقطة الأخيرة، يتعين أن يتم إضفاء الطابع الرسمي على سياسة توزيع الأرباح وتبنيها من لدن المجلس الإداري على مستوى كل منشأة عمومية، وذلك انسجاماً مع أهداف الدولة-المساهمة.

3. الحكامة

- تعريف دور الوصاية التقنية

243. يتعين على القطاعات الوزارية تحديد سياساتها القطاعية الخاصة في انسجام مع السياسة العمومية الحكومية والاستراتيجيات القطاعية الأخرى. كما يتوجب تحديد الدور المنوط بالمقاولات العمومية، بشكل واضح في مجال تنفيذ هذه السياسات.

244. وينبغي على القطاعات الحكومية المعنية القيام بتتبع دائم وفعال يهدف الى التأكد من كون المؤسسات والمقاولات العمومية الخاضعة لوصايتها تعمل في إطار السياسات القطاعية التي وضعتها الحكومة.

245. ويتوجب أن تشكل العلاقات التعاقدية بين الدولة والمؤسسات والمقاولات العمومية بالنسبة للوصاية التقنية، أداة مناسبة تمكنها من تحقيق الانسجام بين السياسة الاقتصادية للدولة ومخططات العمل الموضوعة من لدن هذه المقاولات العمومية من جهة والمحافظة على استقلالية هذه الأخيرة من جهة أخرى.

246. ولا ينبغي الاقتصار على عقد البرنامج لإنقاذ المقاولات في وضعية صعبة فقط أو كأداة للحصول على مخصصات مالية من ميزانية الدولة أو كوسيلة لتجنب المراقبة المالية للدولة.

247. ويتعين أن تحرص الوزارات الوصية على احترام المقتضيات القانونية ومعايير الحكامة المتعلقة بالمقاولات العمومية من قبل أجهزة التوجيه والتدبير لدى المؤسسات والمقاولات العمومية. كما يتوجب أن تراقب مدى احترام المؤسسات والمقاولات العمومية لمهامها النظامية. وأن تتأكد، دوماً، من كون أنشطة هذه المؤسسات متركزة في مهامها الأساسية بشكل دائم.

248. ويتعين أن تلعب الوصاية الدور الرئيسي من أجل إبلاغ مسيري المؤسسات والمقاولات العمومية برسائل المهام عند تعيينهم.

- تطبيق مبادئ المدونة المغربية للممارسات الجيدة لحكامة المؤسسات والمقاولات العمومية

249. يتعين على المؤسسات والمقاولات العمومية وخاصة المجموعات الكبرى منها والمنشآت ذات الطابع التجاري تطبيق المدونة المغربية للممارسات الجيدة لحكامة المؤسسات والمقاولات العمومية ويجب على الهيئات التداولية لهذه المؤسسات أن تعلن بشكل صريح عن تعليمات المدونة التي لن تطبقها في ممارساتها وتبين أسباب ذلك وتبرر الفوارق المسجلة بالمقارنة المعايير المعتمدة.

250. ويتوجب تشجيع المؤسسات والمقاولات العمومية على إحداث لجان متخصصة تابعة لمجالسها الإدارية تعنى بتقييم الأنظمة المعتمدة في مجال الحكامة.

251. كما يتعين أن يدرج المجلس الإداري ضمن جدول أعماله، على الأقل مرة واحدة خلال سنتين، نقطة تتعلق بتقييم قيادة المؤسسات والمقاولات العمومية.

- ضبط وإعادة النظر في طرق إدارة بعض المقاولات العمومية

252. ويوصي المجلس، عند اعتماد نظام الإدارة الثنائية بالحرص على توفر الشروط اللازمة لحسن سير هذا النظام.

253. وبالنسبة للمقاولات العمومية التي تعمل في القطاعات التنافسية، يوصي بترؤس المجلس الإداري من قبل رئيس مدير عام بغية ضمان أقصى ما يمكن من استقلالية المقاول والمسؤولية التدييرية لمسيرتها.

254. وبالنسبة لإدارة المقاولات العمومية التي تضطلع بمهام المرفق العمومي أو المعتبرة كمؤسسات استراتيجية، فيمكن اعتماد مبدأ الفصل بين مهام رئيس المجلس الإداري والمدير العام. ويمكن لهذا الصنف من المقاولات لوحده أن تسند مهمة رئاسة المجلس الإداري لعضو في الحكومة، إذا تبين أن ذلك ضروري. بالنظر لاعتبارات مرتبطة بسير المرفق العام والمصلحة العليا للدولة.

255. وباستثناء مسألة وجود نصوص قانونية مخالفة، يتعين على المؤسسات والمقاولات العمومية أن تضع مسطرة لاختيار أعضاء مجالسها التداولية على أساس قواعد واضحة وشفافة.

- اعتماد وتطبيق معايير الشفافية في تعيين المدبرين ورواتهم

256. مع مراعاة النصوص المتعلقة بالتعيينات في المناصب العليا، وخاصة القانون التنظيمي رقم 12-02 سالف الذكر والمرسوم رقم 412-12-2 الصادر لتطبيقه، يتعين على المؤسسات والمقاولات العمومية أن تعتمد إجراءات مسطرية لاختيار مسيرتها على أساس معايير واضحة وشفافة.

257. وينبغي أن يتسلم مسير المقاولات العمومية، عند تعيينه، رسالة مهام موقعة بشكل مشترك بين الوزير المسؤول عن القطاع المعني والوزير المكلف بالمالية تحدد مهمته وانتظارات الدولة في شقها الاستراتيجي وشقها المتعلق بالدولة كمساهم.

258. واعتمادا على مبادئ الحكامة الجيدة، ينبغي أن يتم تجديد انتداب المدير العام على أساس تقييم أدائه خلال ولايته المنتهية.

259. ومن ناحية أخرى، يتعين السهر على دراسة ملفات تعيينات مسؤولي الفروع التابعة للمؤسسات والمقاولات العمومية والمساهمات غير المباشرة للدولة على مستوى لجنة التعيينات والأجور التابعة للشركات القابضة العمومية أو المجموعة الأم.

260. كما يوصي المجلس بإعادة النظر في نظام الرواتب والأجور المتعلق بمسيري المؤسسات والمقاولات العمومية وفق المبادئ التالية:

- وضع تصنيف للمؤسسات والمقاولات العمومية حسب طبيعة أنشطتها وحجمها ووضعها التنافسي؛

- تحديد رواتب وأجور المسيرين العموميين على أساس معايير تستلهم من مبادئ تطبق على جميع المؤسسات والمقاولات العمومية تشمل أيضا علاوات الأقدمية وتعويض نهاية الخدمة والتقاعد ...

- إدراج جزء متغير في الأجرة مرتبط بمدى تحقيق الأهداف المحددة في إطار مقترح يروم إلى التشجيع على الرفع من مؤشرات الأداء؛

- اعتماد الشفافية في رواتب وأجور المسيرين العموميين.

- تشجيع المؤسسات والمقاولات العمومية على اعتماد أدوات تديرية تأخذ بعين الاعتبار خصوصيات الأنشطة التي تشتغل فيها

261. تفادي اعتماد أدوات التدبير والمراقبة الجارية في الإدارات العمومية كمصدر وحيد لتدبير ومراقبة المؤسسات والمقاولات العمومية.

262. ويوصي المجلس بالعمل على تجاوز الصعوبات المرتبطة بتطبيق النصوص الجاري بها العمل في الإدارات العمومية، وذلك باعتماد أدوات تديرية تخول المرونة التي يفرضها نشاطها التجاري أو الصناعي. كما ينبغي للمؤسسات والمقاولات العمومية اعتماد مخططات تعاقدية وأدوات تديرية طبقا للمعايير والممارسات المعمول بها في القطاع الذي تعمل فيه آخذة بعين الاعتبار خصوصيات الأنشطة التي تمارسها.

263. وتستدعي الاستجابة لها جس المؤسسات والمقاولات العمومية وطموحها في جلب الأطر ذات الكفاءات العالية والمحافظة عليها مراجعة الأنظمة الأساسية للمستخدمين المعمول بها في بعض المقاولات العمومية والتي مازالت أنظمتها تُطابق إلى حد بعيد، القواعد المطبقة في الوظيفة العمومية.

4. قيادة ومراقبة المحفظة العمومية

- تحديد دور الدولة-المساهمة وإحداث بنية مختصة في هذا المجال

264. يتعين ممارسة السياسة العمومية في مجال مساهمات الدولة ودور الدولة-المساهمة الذي تقوم به الوزارة المكلفة بالمالية في إطار أهداف محددة بوضوح مع الحرص على التذكير بهذه الأهداف في التقرير السنوي الذي يرافق مشروع قانون المالية.

265. ويتوجب على الدولة-المساهمة أن تحدد أبعاد وأهداف تدخلها بأموالها الخاصة، في علاقة بالأهداف التي سطرته بهدف جني أكبر قدر ممكن من العائد على رأس المال.

266. وعلى الدولة أن تثبت جدوى تدخلها في المؤسسات والمقاولات العمومية عن طريق المساهمات في الرأسمال أو المخصصات في الميزانية كمسألة ضرورية ومبررة وتحديد المبررات الكافية لهذا الغرض من خلال وضع أهداف واضحة وصريحة. ويتوجب تقييم الأداء الاجتماعي والاقتصادي والمالي لقطاع المؤسسات والمقاولات العمومية انعكاساته على أساس الأهداف المحددة.

267. وتسعى الأهداف التي يمكن اعتمادها في إطار الرؤية الاستراتيجية للدولة-المساهمة إلى التوجهات التالية:

- إرساء دينامية قصد خلق القيمة حول المقاولات العمومية الرائدة؛

- تنويع مصادر التمويل من أجل تقوية جهود الاستثمار لدى المقاولات العمومية في خدمة التنمية؛

- تحسين مردودية التدخل المالي للدولة؛

- العمل على تأسيس ممارسات الحكامة الجيدة.

268. وبغية الوصول الى أفضل قيادة للمحفظة العمومية ينبغي العمل في اتجاه تبني إدارة نشطة لهذه المحفظة لتحقيق هذا الهدف ويلزم وضع إطار قانوني ومؤسسي ومسطري موجه نحو نواة صلبة تتكون من مؤسسات ومقاولات عمومية. ويتعين أن تتكون الفئة المستهدفة من عدد محدود نسبيا

من المجموعات العمومية يتم اختيارها على أساس الرهانات الاستراتيجية التي تواجهها وأدائها ضمن مجموع المحفظة العمومية.

269. وينبغي ممارسة السياسة العمومية في مجال مساهمات الدولة ودور الدولة-المساهمة الذي تلعبه الوزارة المكلفة بالمالية في إطار أهداف محددة بوضوح في إطار ميثاق مساهمات رسمي وعمومي يوضح توجهات الدولة-المساهمة وكذا التزاماتها ومتطلباتها تجاه المؤسسات والمقاولات العمومية.

270. وبغية تأسيس فعلي لوظيفة الدولة-المساهمة يقترح المجلس السبل التالية:

- وضع إدارة نشطة للمحفظة العمومية تهم المؤسسات التي بلغت مرحلة من النضج والتي تعمل في القطاعات التجارية.

- تأسيس ووضع استراتيجية عمومية في مجال مساهمات الدولة مؤطرة لوظيفة الدولة-المساهمة من أجل ضبط المبادئ التوجيهية لهذه الوظيفة في إطار ميثاق.

- إحداث بنية إدارية مختصة بالوزارة المكلفة بالاقتصاد والمالية مخصصة لوظيفة تتبع المساهمات وقيادة المحفظة العمومية.

271. يوصي المجلس بأن يعهد إلى هذه البنية بوضع الاستراتيجية العمومية في مجال مساهمات الدولة والحوار الاستراتيجي مع المقاولات العمومية المعنية وكذا تتبع أدائها وقيادة العمليات المتعلقة بالمحفظة (إحداث أو فتح رأسمال أو اندماج أو إعادة الهيكلة أو خوصصة ...).

- تتبع المحفظة العمومية عبر مجموعات منسجمة

272. وبغض النظر عن المؤسسات والمقاولات العمومية التابعة للجماعات الترابية، فإن التدبير الفعال للمحفظة العمومية للدولة توزيعها في شكل أربع مجموعات منسجمة تخضع كل واحدة منها لقواعد تدبير ومعايير محاسبية خاصة:

- المؤسسات العمومية غير التجارية التي تمارس مهام شبيهة بالإدارات العمومية وتمول أساساً من ميزانية الدولة أو مداخيل شبه ضريبية؛

- المؤسسات والمقاولات العمومية التجارية والشركات التي تعمل في القطاعات التجارية؛

- المؤسسات المالية العمومية والشركات التابعة لها والعاملة في القطاع المالي؛

- الأجهزة المكلفة بتسيير أنظمة التقاعد والاحتياط الاجتماعي.

273. ويوصي المجلس بأن تدرس البنية الإدارية المكلفة بتدبير المحفظة العمومية للدولة، التراكمات والمؤشرات المحاسبية والمالية بأساليب مختلفة حسب كل مجموعة من المجموعات المذكورة.

274. وسيتطلب تقدير الأداء الاقتصادي والمالي للمؤسسات والمقاولات العمومية ذات الطابع التجاري، والتي ينبغي أن تشكل القاعدة الأساسية للإدارة النشطة للمحفظة العمومية، إعادة تنظيمها حول شركات قابضة أو مجموعات.

275. كما ينبغي أن تحدد البنية الإدارية المكلفة بتدبير المحفظة العمومية للدولة عددا محدودا من المجموعات المصنفة في الدرجة الأولى كمخاطبين بدل أن تخاطب كافة الشركات العمومية التابعة لها والشركات المختلطة.

276. وينبغي تقديم الحساب والأداء من لدن البنية الإدارية المكلفة بتدبير المحفظة العمومية للدولة على أساس المجموعات المنسجمة والمجموعات القابضة من الدرجة الأولى.

277. ويتعين على البنية الإدارية المكلفة بتدبير المحفظة العمومية للدولة القيام بإعداد قوائم مالية مجمعة مؤهلة لإعطاء صورة صادقة حول الممتلكات والوضعية المالية والنتائج المتعلقة بالمؤسسات والمقاولات العمومية العاملة في القطاع التجاري بناء على المعايير المحاسبية الدولية.

278. وبغية تسهيل عملية إعداد هذه القوائم المالية، ينبغي للمجموعات العمومية أن تعد حسابات مجمعة طبقا للمعايير المحاسبية الدولية.

- إعادة تحديد أشكال ومجال ممارسة المراقبة المالية للدولة على المؤسسات والمقاولات العمومية

279. يتعين إعادة تعريف المراقبة المالية للدولة على المؤسسات والمقاولات العمومية خاصة فيما يتعلق بكيفيات التطبيق دون إغفال مسألة إدخال تعديلات على المستوى التشريعي والتنظيمي.

280. وينبغي أن تخضع كل المقاولات العمومية التي تعمل في القطاعات التجارية للمراقبة البعدية المتمحورة حول الأداء والنتائج وتقييم المخاطر.

281. كما يلزم أن تطبق المراقبة المالية على المقاولات العمومية على قدم المساواة لأنها وضعت مبدئيا من أجل أن تطبق على جميع الهيئات. ويبدو من غير المقبول عدم تطبيق نفس قواعد المراقبة المالية على المقاولات العمومية التي تمارس أنشطة متشابهة.

282. ويتعين أن تيرم عقود-البرامج مباشرة مع المجموعات القابضة العمومية بصفتها الشركات الأم من أجل تجاوز الوضع تحت المراقبة التي تميز المساهمات غير المباشرة.

283. وينبغي قيادة المحفظة العمومية وفق مقارنة تعاقدية مع المجموعات العمومية والعمل على جعل هذه المقاربة بمثابة الآلية المفضلة في يد الوزارة المكلفة بالاقتصاد والمالية بصفتها ممثل الدولة المساهمة.

- منهجية التعامل مع خصوصية المؤسسات والمقاولات العمومية التابعة للجماعات الترابية

284. ينبغي التعامل مع المؤسسات والمقاولات العمومية التابعة للجماعات الترابية خارج إطار محفظة الدولة. كما يتعين إدارة هذه المنشآت المحلية وتتبعها على المستويين الجهوي والمحلي.

285. يتعين معالجة أنشطة المؤسسات والمقاولات العمومية المحلية في إطار حسابات الجماعات الترابية التي تملكها ونفس الأمر بالنسبة للشركات المفوض لها تدبير المرافق العمومية المحلية.

286. ويتعين أن تخضع المؤسسات والمقاولات العمومية التابعة للجماعات الترابية لرقابة مالية تتسم بالقرب. وينبغي إنهاء الفترة الانتقالية التي سادت منذ 2009. كما يتعين إخراج النصوص المنظمة لنظام المراقبة الواجب تطبيقها على المؤسسات والمقاولات العمومية المحلية إلى حيز الوجود، كما نصت على ذلك المادة 57 من القانون 45-08 المتعلق بتنظيم المالية المحلية.

VI. جواب وزير الاقتصاد والمالية

لقد تم إعداد تقرير المجلس الأعلى للحسابات والمتعلق بموضوع "قطاع المؤسسات والمقاولات العمومية في المغرب: الإرساء الاستراتيجي والحكامة"، وفق مقارنة توخت الشمولية بحيث أخذت بعين الاعتبار مجمل التطورات التي عرفها قطاع المؤسسات والمقاولات العمومية منذ بداية الثمانينات، وذلك بفضل الدراسات التي همت إنجازات القطاع وأدائه ومواطن ضعفه وآفاقه المستقبلية.

في هذا السياق، يسلط هذا التقرير الضوء على أهمية قطاع المؤسسات والمقاولات العمومية وإنجازاته الاقتصادية والمالية ودوره في التنمية الاقتصادية والاجتماعية باعتباره فاعلاً أساسياً في مسلسل إعداد وتنفيذ السياسات العمومية وكذا الإصلاحات التي عرفها القطاع.

إن المؤسسات والمقاولات العمومية مدعوة بالفعل إلى مضاعفة مجهوداتها لمواكبة دينامية الإصلاحات التي تنهجها بلادنا، وذلك من خلال تدخلاتها المتعددة في تقديم الخدمات العمومية للمواطنين وللمقاولات وإنجاز المشاريع الهيكلية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والتهيئة الترابية وتقليص الفوارق الترابية والانفتاح الدولي وتشجيع الاستثمار في مختلف القطاعات.

وهكذا، تشكل هذه الهيئات فاعلاً رئيساً في النموذج التنموي للمغرب كما يتجلى ذلك من خلال استثماراتها ورقم معاملاتنا وقيمتها المضافة وأصولها ومؤشرات نشاطها العملية.

كما تساهم المؤسسات والمقاولات العمومية بشكل أساسي في النموذج التنموي للبلاد من خلال التزامها الوثيق بالعمل على ترسيخ مبادئ الحكامة الجيدة والشفافية والمسؤولية الاجتماعية والبيئية فضلاً على مساهمتها في تثمين الرأسمال غير المادي للمغرب.

واعتباراً لما سبق، فإن هذا التقرير يكتسي أهمية خاصة بالنظر إلى تطور محيط تدخل المؤسسات والمقاولات العمومية، ودورها في الدينامية الاقتصادية والاجتماعية للبلاد وكذا الرهانات التي ترتبط بها من حيث المخاطر وحسن الأداء والمحافظة على الملك العمومي. وفي هذا الصدد، فإن تقرير المجلس الأعلى للحسابات سيشكل بالتأكيد قيمة مضافة للدراسات التي تتناول تطور القطاع وسيوفر بلا شك إطاراً للتبادل ومرجعية لقيادة وتقييم أورش الإصلاحات التي تسعى إلى الإسهام في تعزيز دور المؤسسات والمقاولات العمومية في دينامية التنمية الاقتصادية والاجتماعية للبلاد وتحديث حكومتها وتحسين أدائها وعلاقتها مع الدولة. وهكذا، يعالج هذا التقرير إشكاليات جوهرية وموضوعات ذات راهنية كبرى وذلك من خلال أربعة محاور :

- أبرز ملامح قطاع المؤسسات والمقاولات العمومية ؛

- إرساء الارتباط الاستراتيجي ؛

- الحكامة ؛

- توصيات ومقترحات الإصلاح.

وقد خلصت دراسة هذا التقرير من طرف مصالح وزارة الاقتصاد والمالية (مديرية المنشآت العامة والخصوصية) إلى أن المجلس الأعلى للحسابات قد أخذ بعين الاعتبار جملة من الأجوبة التي تمت صياغتها بمناسبة دراسة الصيغة الأولى للتقرير المذكور بينما تستدعي بعض الاستنتاجات والتوصيات المتبقية بعض التوضيحات.

1. الملاحظات والتوصيات التي تتماشى مع توجهات وأوراش وزارة الاقتصاد والمالية

أفضت الدراسة المعمقة للتقرير المعد من قبل المجلس الأعلى للحسابات، إلى الاستنتاج بأن عددا من الملاحظات والتحليلات تتماشى مع الجهود التي تبذلها وزارة الاقتصاد والمالية (مديرية المنشآت العامة والخصوصية) ومع تصورها الذي يهدف إلى تعزيز حكمة المؤسسات والمقاولات العمومية وإلى تحسين أداء ودينامية هذه الهيئات وإسهامها في تنمية بلدنا. ويتعلق الأمر بشكل خاص بالدور الاستراتيجي للمؤسسات والمقاولات العمومية، التي تعتبر الذراع الأيمن للدولة لتنفيذ السياسات العمومية والاستراتيجيات القطاعية.

كما تتلاءم التوصيات الواردة في التقرير مع التوجهات التي وضعتها وزارة الاقتصاد والمالية ومع الإصلاحات التي انخرطت فيها ومن جملتها إصلاح منظومة المراقبة المالية للدولة على المؤسسات والمقاولات العمومية ووضع إطار قانوني للتدبير النشط للمحفظة العمومية وتطوير اللجوء إلى الشراكة بين القطاعين العام والخاص وكذا تجميع حسابات القطاع.

1.1- فيما يتعلق بالملاحظات

تتفق الوزارة بشكل عام مع ملاحظات المجلس خصوصا فيما يتعلق بضرورة إعداد إطار مقنن يحدد شروط وكيفيات إحداث المؤسسات والمقاولات العمومية وممارسة يقظة دائمة بخصوص مديونية هذه الهيئات وإعادة تحديد مفهوم المراقبة المالية للدولة وكذا إرساء تدبير نشيط للمحفظة العمومية.

وتتجلى أهم اقتراحات وزارة الاقتصاد والمالية والتي تم تبنيها في تقرير المجلس على مستوى التشخيص فيما يلي :

- فيما يخص **مردودية المحفظة العمومية**، أخذ المجلس الأعلى للحسابات بعين الاعتبار موقف وزارة الاقتصاد والمالية الذي يسلط الضوء على عدم تجانس المحفظة التي تتكون أساساً من المؤسسات والمقاولات العمومية غير المطالبة بدفع أرباح أو مداخيل لفائدة الدولة (مثلاً، إن الأكاديميات الجهوية للتربية والتكوين التي تم إحداثها للاضطلاع بمهام سيادية ممولة بالكامل من إمدادات الدولة لا يجب احتسابها ضمن أصول من شأنها أن تدر أرباحاً). وهكذا، فالهدف المتوخى لا يتجلى بالأساس في البحث عن المردودية ولكن في تقديم خدمات عمومية ذات جودة للمواطن.

- بالنسبة **للتحويلات المالية للدولة لفائدة المؤسسات والمقاولات العمومية**، فإن المجلس عمق تحليلاته المتعلقة بارتفاع هذه التحويلات معتمداً على الشروحات التي تقدمت بها مديرية المنشآت العامة والخصوصية والتي تتعلق بالخصوص بتوجهات السياسات العمومية التي تهدف إلى الرفع من العرض فيما يخص البنيات التحتية والخدمات العمومية التي تؤمنها المؤسسات والمقاولات العمومية، وكذا القيام بأنشطة المرفق العمومي التي كانت سابقاً على عاتق الإدارة، مع الإشارة إلى أن المجلس الأعلى للحسابات يعتبر الرسوم شبه الضريبية المحدثة لتمويل الأنشطة والمهام الموكولة إلى المؤسسات والمقاولات العمومية بمثابة تحويلات مالية من الدولة لفائدة هذه الهيئات.

- وبالنسبة **لمديونية المؤسسات والمقاولات العمومية**، اعتمد تقرير المجلس تقييماً متزاناً وذلك تماشياً مع اقتراح مديرية المنشآت العامة والخصوصية الذي يهيم ضرورة ربط مديونية المؤسسات والمقاولات العمومية بمجهودها الاستثماري، حيث تنخرط هذه الهيئات في مشاريع استثمارية استراتيجية هامة من شأنها تبرير لجوئها لمصادر تمويل خارجية. بالإضافة إلى ذلك، تخضع مديونية جميع المؤسسات والمقاولات العمومية لتتبع مستمر مع الإشارة إلى أنه وبالرغم من ارتفاعها المسجل في السنوات الأخيرة، تظل مديونية المؤسسات والمقاولات العمومية متحكماً فيها في ظل احترام المؤشرات المحاسبية الجاري بها العمل.

- فيما يخص **الحكامة**، سلط المجلس الضوء على ميثاق الممارسات الجيدة لحكامة المؤسسات والمقاولات العمومية الذي تم الإعلان عنه في 2012 كمرجع ملائم لقيادة والإشراف على حكامة المؤسسات والمقاولات العمومية. مع الإشارة إلى التحسينات التي تمت في إطار تنزيل هذا الميثاق خصوصاً عبر انتظام اجتماعات هيئات الحكامة وإحداث اللجن المختصة (لجنة التدقيق على الخصوص).

- فيما يخص **إحداث المؤسسات والمقاولات العمومية**، تتماشى ملاحظة المجلس مع توصية وزارة الاقتصاد والمالية التي تهتم ضرورة التوفر على إطار مقنن يعمل على تنميط شروط وكيفيات إحداث

المؤسسات العمومية خصوصا فيما يتعلق بالتقييم الأولي لجدوى وديمومة النموذج الاقتصادي والمالي الذي تستند إليه عملية إحداث لكل مؤسسة.

- فيما يتعلق بإحداث الشركات التابعة، شاطر المجلس موقف مديرية المنشآت العامة والخصوصية الذي يحدد بالنسبة لمشاريع إحداث هذه الشركات وكذا المساهمات، دراسة مخططات العمل التي تبين الديمومة الاقتصادية والمالية للشركات المزمع إحداثها والموافقة عليها من قبل هيئة الحكامة.

- بالنسبة للصفقات العمومية وتبعاً للتوضيحات التي قدمتها مديرية المنشآت العامة والخصوصية، فإن المجلس قد أعاد النظر في عدة ملاحظات تتعلق بالمساطر والأحكام التي تؤطر مشتريات المؤسسات والمقاولات العمومية (فتح الأظرفة، آجال الإشهار، آجال نشر إعلان العروض ...).

2.1- فيما يخص التوصيات

تعتبر التوصيات الصادرة عن المجلس الأعلى للحسابات توصيات صائبة وتتمحور حول موضوعات تهم الرهانات الحقيقية لقطاع المؤسسات والمقاولات العمومية وتهدف خصوصا إلى تحسين حكامه هذه الهيئات وتعزيز تواجدها في سلسلة الاستثمار الوطني. وتتوافق هذه التوصيات مع أورش الإصلاح التي شرعت فيها وزارة الاقتصاد والمالية والتي تهم بالخصوص إصلاح منظومة الحكامة والمراقبة المالية ووضع تدبير نشيط للمحفظة العمومية وتطوير الشراكة بين القطاعين العام والخاص وإنشاء منظومة تجميع المحفظة العمومية تماشياً مع المعايير المطلوبة.

وتتجلى أهم توصيات المجلس الأعلى للحسابات فيما يلي :

- التوجهات الاستراتيجية للمؤسسات والمقاولات العمومية : أخذ المجلس بعين الاعتبار اقتراح مديرية المنشآت العامة والخصوصية والذي يهتم توسيع مجال الرؤية الاستراتيجية لقطاع المؤسسات والمقاولات العمومية لتشمل جوانب أخرى تتعلق خاصة بتعزيز فعالية استغلال الموارد المالية وتحسين جودة الخدمات المقدمة.

وقد كان للمجلس نفس الموقف بالنسبة للتوجهات التي تهم قيادة المحفظة العمومية والتي ينبغي أن تسعى إلى تدعيم استقلال وحكامه المؤسسات والمقاولات العمومية وملاءمة استراتيجياتها مع السياسة الحكومية.

كما أن المجلس أخذ بعين الاعتبار توصيات وزارة الاقتصاد والمالية والهادفة إلى جعل إعادة تحديد أبعاد المحفظة العمومية عملية مستمرة تتوخى ترشيد حجم المحفظة العمومية وتقوية مردوديتها وتقليص المخاطر وملاءمة دورها مع تطور السياق. ولهذا، يجب التفكير في المخطط التنظيمي الأمثل للقطاع العمومي لتحديد عدد وطبيعة المجموعات العمومية التي ينبغي استهدافها على المدى المتوسط والبعيد. كما أن توصية المجلس التي تهم التوجه الاستراتيجي المتعلق بإعادة تحديد أبعاد المحفظة العمومية تمت مراجعتها من طرف المجلس حيث تم إدخال الجوانب المقترحة من طرف مديرية المنشآت العامة والخصوصية والتي تهم اعتماد مقارنة تأخذ بعين الاعتبار الخصوصيات والرهانات الاستراتيجية لكل قطاع وكذا اللجوء إلى الشراكة بين القطاعين العام والخاص.

بالنسبة لدور الدولة المساهمة، فإن التوصيات المدرجة في التقرير تتماشى مع أورش الإصلاح التي أطلقتها وزارة الاقتصاد والمالية. ويتعلق الأمر أساساً بوضع تدبير نشيط للمحفظة العمومية التي تهم الهيئات التي تنشط في القطاعات التجارية ونهج استراتيجية للمساهمة العمومية تؤطر مهام الدولة المساهمة ووضع المنظومة القانونية التي ستؤطر تدخل الدولة ووضع هيئة داخل وزارة الاقتصاد والمالية للاضطلاع بهذه المهمة الجديدة.

كما أن توصيات المجلس المتعلقة بتبسيط مسطرة الخصوصية والتفويت، تم أخذها بعين الاعتبار في مشروع المنظومة القانونية المذكورة.

- تتلاءم توصية المجلس الأعلى للحسابات التي تهم **تشجيع عمليات الشراكة بين القطاعين العام والخاص** مع الإجراءات المتخذة من قبل وزارة الاقتصاد والمالية من خلال تبني قانون الشراكة بين القطاعين العام والخاص والذي يوفر إطاراً ملائماً لتنفيذ مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص.

- وفيما يتعلق **بالحكمة**، فقد ركز تقرير المجلس الأعلى للحسابات على تعزيز نجاعة واحترافية أجهزة حكمة المؤسسات والمقاولات العمومية وتحسين أداء هذه الأجهزة خاصة من خلال تقليص عدد أعضائها ومدة ولاية الأعضاء وإدخال الأعضاء المستقلين في تركيبها وكذا تأطير التعيين والتمثيلية بها فضلاً عن تقييم عمل هذه الأجهزة، علماً بأن كل هذه التوصيات تتناولها مقتضيات مشروع القانون المتعلق بالحكمة والمراقبة المالية للدولة على المؤسسات والمقاولات العمومية الذي تم إعداده من قبل وزارة الاقتصاد والمالية.

- كرس المجلس الأعلى للحسابات موقف وزارة الاقتصاد والمالية الهادف إلى إعادة توجيه المراقبة المالية نحو تقييم الأداء والوقاية من المخاطر وإلى تعميمه بممارسته على المحفظة العمومية برمتها وإلى إدراج نوع جديد من المراقبة البعدية أكثر ليونة.

II. الملاحظات والاقتراحات التي تتطلب توضيحاً

تثير بعض الاستنتاجات والتوصيات الواردة في تقرير المجلس الأعلى للحسابات، عدداً من الملاحظات وتتطلب توضيحات تملئها بالأساس دوافع الحصول على تشخيص موضوعي وامتزن لواقع قطاع المؤسسات والمقاولات العمومية من جهة، والرغبة في هيكلة أفضل للتوصيات على شكل خارطة طريق قابلة للإنجاز وذات أولويات مرتبة من جهة أخرى.

1.2. على مستوى الملاحظات

- بالنسبة لتراجع استثمار المؤسسات والمقاولات العمومية: أثار تقرير المجلس الأعلى للحسابات ملاحظة ضعف أداء المؤسسات والمقاولات العمومية وخاصة الاستثمارات. وفي هذا الصدد، تجدر الإشارة إلى أن الاستثمارات قد سجلت في السنوات الأخيرة تزايداً تدريجياً سواءً من حيث الحجم أو من حيث مستويات الإنجاز. وبالفعل فإن الاستثمارات المنجزة من طرف المؤسسات والمقاولات العمومية قد تطورت بشكل تصاعدي بحيث انتقلت من 32 مليار درهم سنة 2005 إلى 66 مليار درهم سنة 2008 ثم إلى 78 مليار درهم ابتداءً من سنة 2013؛

- فيما يخص تراجع دينامية تخلي الدولة عن تدخلها في بعض القطاعات : حسب تقرير المجلس الأعلى للحسابات، فإن عملية الخصخصة هي شبه موقوفة. يجب التذكير في هذا الصدد بأن تراجع وتيرة عمليات الخصخصة قد جاء نتيجة لاختيار إرادي للسلطات العمومية علاقة بالرؤية الإستراتيجية للتنمية القطاعية وكذا، الهدف المتمثل في تقوية استقلالية الميزانية العامة للدولة عن عائدات الخصخصة مع العلم بأن مداخيل الخصخصة تدفع بالكامل وبالتساوي، منذ سنة 2011، إلى كل من صندوق الحسن الثاني للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والصندوق الوطني لدعم الاستثمار؛

- تدخل صندوق الإيداع والتدبير في ميادين المقاولات الحرة : يعتبر تقرير المجلس الأعلى للحسابات أنه عكسا لعملية تحرير الاقتصاد، يتدخل صندوق الإيداع والتدبير في قطاعات ينبغي أن تترك

للمبادرة الخاصة. وفي هذا الصدد، لابد من التأكيد على موقف مديرية المنشآت العامة والخصوصية الذي يعتبر أن مهام صندوق الإيداع والتدبير تتمثل في البحث عن أنشطة مربحة بهدف الحفاظ وتأمين أموال الضمان الاجتماعي التي يتكلف بتدبيرها الصندوق كفاعل مرجعي في السوق المالي ؛

- **عدم وجود هيئة خاصة باليقظة والقيادة :** حسب تقرير المجلس الأعلى للحسابات، فإن وزارة الاقتصاد والمالية التي تمثل الدولة المساهمة لا تتوفر بعد على هيئة خاصة باليقظة والقيادة لمواكبة المؤسسات والمقاولات العمومية في تنفيذ استراتيجياتها. يجب التذكير أن هذا الدور تقوم به وزارة الاقتصاد والمالية عبر مديرية المنشآت العامة والخصوصية. وقد تم إنشاء هيئة مكلفة بهذه المهمة داخل مديرية المنشآت العامة والخصوصية في فبراير 2016 حيث تم نشر قرار لوزير الاقتصاد والمالية يحدد الهيكل التنظيمي للمديرية الذي يضم هيكلًا جديدًا يتكون من ثلاثة مصالح لتجسيد أفضل لدور الدولة المساهمة؛

- وفيما يتعلق **بالحكامة**، أثار المجلس الأعلى للحسابات عدم وجود آلية قانونية تمكن مديرية المنشآت العامة والخصوصية من التدخل في تعيين أعضاء الأجهزة التداولية للمؤسسات والمقاولات العمومية. وفي هذا الصدد واعتبارًا للصلاحيات الحصرية للوزارات الوصية، لا يمكن لمديرية المنشآت العامة والخصوصية أن تتدخل في تعيين الأعضاء التابعين لوزارات أخرى، علما بأن وزارة الاقتصاد والمالية تتوفر على سلطة تعيين الأعضاء التابعين لها والذين يلعبون دورًا مهمًا في تحسين حكمة المؤسسات والمقاولات العمومية وفي دينامية أشغال أجهزتها التداولية واللجان المتخصصة المنبثقة عنها ؛

- من حيث **القيادة الإستراتيجية للمؤسسات والمقاولات العمومية**، أصدر المجلس استنتاجًا يفيد بوجود أربع فئات من الوزارات الوصية وفقا لمستويات القيادة الإستراتيجية الممارسة (الوزارات التي تتوفر على إستراتيجية قطاعية حقيقية، الوزارات التي تدير عدة قطاعات ولا تتوفر على إستراتيجية تغطي جميع مجالات التدخل، الوزارات التي لا تتوفر على إستراتيجية قطاعية، الوزارات التي تتوفر على إستراتيجية قطاعية دون أن تتمكن من ضمان التناسق بين مستويات الإعداد والتنفيذ). بهذا الصدد، تتعين الإشارة إلى أن هذا الاستنتاج يفتقر لعناصر تحليل موضوعية مقنعة نابعة عن تقييم

وتشخيص محدد. من جهة أخرى ووفقا لمهامه، فإن وزير الاقتصاد والمالية يقوم بأخذ المبادرات والقرارات ذات الوقع المالي والتي تتجلى أحيانا في عمليات إعادة الهيكلة والإصلاح؛

- فيما يتعلق **بدور الوزارات الوصية** وحسب المجلس الأعلى للحسابات، فإن وزارة الاقتصاد والمالية تتدخل في حالة إصلاح وإعادة هيكلة المؤسسات والمقاولات العمومية، كفاعل أساسي، وهو ما يؤدي في بعض الأحيان إلى الحد من مسؤولية الوزارات ذات الاختصاصات القطاعية التي تلعب بالتالي دورا محايدا في مرحلة الحوار بين المؤسسات والمقاولات العمومية ووزارة الاقتصاد والمالية. لا تستند هذه الملاحظة إلى حجج من شأنها تأكيد مضمونها وموضوعة على أساس تحليل محدد؛

- فيما يتعلق **بممارسة المراقبة المالية القبلية**، يعتبر المجلس الأعلى للحسابات أن فعالية الخازن المكلف بالأداء تتأثر بالعدد الكبير من المؤسسات العمومية التي يقوم بمراقبتها وعدم وجود هيآت على المستوى الإقليمي أو الجهوي والذي من شأنه مده بالمساعدة وبالمشورة اللازمة له.

وفي هذا السياق، تجدر الإشارة إلى أن تعيين أعوان المراقبة والخزنة المكلفين بالأداء على وجه الخصوص يتم على أساس قواعد ومؤشرات تشمل، زيادة على معايير أخرى، حجم العمل وذلك لضمان فعالية المراقبة التي يمارسها الخازن المكلف بالأداء.

فضلا عن ذلك، فإن مديرية المنشآت العامة والخصوصية تسهر باستمرار على مواكبة أعوان المراقبة وذلك بسبل متعددة تشمل، بالإضافة إلى الاتصالات المباشرة، معايير ومراجع المراقبة بالإضافة إلى التبادل الإلكتروني عبر بوابة شبكة خارجية خاصة بالخزنة المكلفين بالأداء، تمكنهم من مواكبة منتظمة وعن قرب من طرف مديرية المنشآت العامة والخصوصية.

2.2. على مستوى التوصيات

☞ فيما يخص الحكامة والمراقبة المالية للدولة على المؤسسات والمقاولات العمومية :

- **ممارسة المراقبة المالية** : ورد في التقرير أنه يجب إعادة تحديد مفهوم المراقبة المالية للدولة على المؤسسات والمقاولات العمومية خاصة فيما يتعلق بطرق ممارستها مع إدخال بعض التعديلات على المستوى التشريعي والتنظيمي. بهذا الصدد، وبالنظر لوجود بعض النواقص في الإطار القانوني الحالي الذي لم يعد يساير تطور محيط المؤسسات والمقاولات العمومية تبعا لخلاصات الدراسة المعمقة التي

قامت بها الوزارة، يتوجب إصلاح شمولي للإطار القانوني المذكور بهدف ملاءمته مع متطلبات التنمية والنجاحة وتحسين الأداء، وذلك فضلاً عن إدماج مقتضيات خاصة بالحكامة باعتبارها رافعة أساسية لقيادة المؤسسات والمقاولات العمومية وكذا تقييم منجزاتها.

وفي نفس الإطار، وفيما يخص **اقتراح المجلس المتعلق بتخلي مديرية المنشآت العامة والخصوصية عن المراقبة القبليّة**، فإن التبرير المقدم بهذا الصدد والذي يتمثل في إعادة توجيه مهام المديرية نحو مهام القيادة والتدبير النشط، يعتبر غير ملائم بالنظر إلى النتائج المرتقبة لهذه التوصية.

ففضلاً عن التجربة التي راكمتها مديرية المنشآت العامة والخصوصية من خلال مهنها المتعددة بما فيها المراقبة المالية، فإن التوصية المذكورة ستؤدي إلى التخلي عن وضعية تقوم فيها هيئة واحدة منسجمة بمهمة المراقبة المالية. كما ستؤدي إلى إعادة النظر في المكتسبات الإيجابية والتفاعلات بين مختلف مهام المديرية التي تمكن من تتبع مندمج للمحفظة العمومية وكذا منجزاتها على أساس إطار مجمع ونظام معلوماتي مندمج وكذا، من تحسين حكمة المؤسسات والمقاولات العمومية بالإضافة إلى تقديم الدعم لهذه الهيئات على مستوى هيكلية العمليات وتنمية الشراكة بين القطاعين العام والخاص ووضع أدوات للتدبير. كما تظل هذه التوصية غير متكاملة حيث أن التقرير لم يشر إلى أي بديل واضح المعالم.

أما فيما يخص التوصية التي تروم **إخضاع المؤسسات أو المقاولات العمومية ذات الطابع التجاري للمراقبة البعدية** وطبقاً لمبدأ حماية المال العام، فإن الانتقال من نوع من المراقبة نحو نوع آخر يجب أن يتم على أساس جودة تدبير وحكمة المؤسسة أو المقاولات العمومية بغض النظر عن نوعية نظامها القانوني أو طبيعة نشاطها (تجاري أو غير تجاري).

- يقترح المجلس الأعلى للحسابات، بالنسبة **للمؤسسات العمومية والشركات التابعة للجماعات الترابية**، مراقبة عن قرب تمارس في عين المكان وتنتهي حالة المركزية الراهنة. ومع التأكيد أن العناصر المذكورة لا يمكنها وحدها أن تبرر مقترح تغيير إطار المراقبة المالية، فتجدر الإشارة إلى أن المراقبة المالية تمارس من طرف خازن مكلف بالأداء يمارس مهامه في عين المكان داخل المؤسسة ومن طرف مراقب الدولة الذي لديه أمر بمعالجة الملفات داخل مقرها.

هذا، وتجب الإشارة إلى أنه وبجانب المؤسسات والمقاولات العمومية التابعة للجماعات الترابية، تطبق المراقبة المالية على المؤسسات والمقاولات العمومية الناشطة في النطاق الترابي (المكاتب الجهوية للاستثمار الفلاحي ووكالات الحوض المائي والجامعات والأكاديميات الجهوية للتربية والتكوين ...) في نفس شروط

الفعالية والنجاعة، مع التأكيد على أن المؤسسات العمومية المحلية لا تتوفر على أي خصوصية تبرر خضوعها لمراقبة مالية مختلفة عن تلك التي يؤطرها القانون رقم 69.00.

◉ فيما يخص التوجهات الاستراتيجية للمحافظة العمومية :

- فيما يخص **ضرورة تحديد إستراتيجية إرادية** بأهداف واضحة تمكن من توضيح أفضل للدور الذي تضطلع به المحافظة العمومية وثقلها في الاقتصاد الوطني وقطاعات التدخل ذات الأولوية، فإن هذه التوصية تعتبر صائبة بالنظر إلى عدم توثيق الإستراتيجية حاليا في مرجع شامل يبرز جميع مكوناتها. مع ذلك، وجبت الإشارة إلى أن عدة استراتيجيات قطاعية تحدد أهداف وتوجهات كل قطاع تم إعدادها وتوجد قيد التنفيذ. كما يتم إدراج التوجهات الكبرى التي كانت تتواجد سابقا في مخططات التنمية الاقتصادية والاجتماعية في إطار مذكرات توجيهية أو في إطار التصريح العام للحكومة وكذا في رسالة التأطير السنوية لرئيس الحكومة بمناسبة إعداد قوانين المالية وكذلك في الدوريات السنوية الموجهة من طرف وزير الاقتصاد والمالية إلى المؤسسات والمقاولات العمومية بمناسبة إعداد مشاريع الميزانيات السنوية.

- فيما يتعلق **بالتفكير في إرساء هيئة مماثلة للجنة الوزارية الدائمة للمقاولات العمومية** السابقة ومع التذكير بأن تجربة هذه اللجنة التي تم إرسائها في إطار برنامج التقييم الهيكلي كانت محدودة أساسا في إجراءات تصفية المتأخرات وبعض عمليات إعادة هيكلة المقاولات العمومية، فلا بد من الإشارة إلى أهمية هذه الفكرة لإيجاد حلول مبتكرة تتلاءم مع الظرفية الحالية التي تتسم بإشكاليات مختلفة عن تلك التي تم تسجيلها في الماضي.

- فيما يخص **توصية المجلس الأعلى للحسابات المتعلقة بإجراء دراسة جدوى حول الإعفاء من الضريبة على القيمة المضافة على الاستثمار بالنسبة للمؤسسات والمقاولات العمومية الكبرى**، تجدر الإشارة إلى أن هذا الإجراء لا يمكن اعتماده بالنظر إلى تأثيره على الميزانية العامة للدولة ونظرا لإمكانية المطالبة به من قبل الفاعلين الآخرين بما في ذلك القطاع الخاص، مع العلم أنه تم اتخاذ العديد من التدابير لتصفية ديون الضريبة على القيمة المضافة بالنسبة للمؤسسات والمقاولات العمومية الكبرى.

❶ فيما يخص ترشيد قطاع المؤسسات والمقاولات العمومية:

يطرح الاقتراح المتعلق **بإلحاق المساهمات ذات أقلية للدولة** إلى مجموعة عمومية صعوبات في التطبيق من الناحية القانونية، حيث يتطلب تنفيذ هذا الاقتراح التفويت الفعلي للأسهم التي تملكها الدولة مما يشكل عائقاً في التنفيذ وتقييم الأصول وكذا التأثير الضريبي.

ويشكل اقتراح المجلس الأعلى للحسابات المتعلق **بإرساء إطار قانوني لحلولة الدولة مكان المؤسسات والمقاولات العمومية في طور التصفية** العديد من المخاطر للميزانية العامة للدولة التي ستتحمل على الخصوص الديون الهامة للهيئات في طور التصفية.

❷ فيما يخص تحويل المؤسسات العمومية إلى شركات مساهمة :

- يتضمن تسريع **تحويل المؤسسات العمومية إلى شركات المساهمة** امتيازات هامة. ولكن تفعيله يتطلب تحليلاً معمقاً حسب كل حالة على حدة مع الأخذ بعين الاعتبار الرهانات المرتبطة بطبيعة شركة المساهمة لا سيما بالنسبة للمنشآت التي لا تتوفر على رؤية واضحة لتوازنها المالي (الأسعار والسوق وإنجاز مشاريع خاصة) الضروري لضمان مستوى للأموال الذاتية يتماشى مع القوانين الحالية.

ويظل المكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب خير مثال على ذلك حيث أن تحويله إلى شركة مساهمة قد يفضي إلى نتائج خطيرة نظراً لعجزه الهيكلي والأخطار المرتبطة بانقطاع التزويد العمومي بالماء الصالح للشرب وبالكهرباء.

❸ فيما يخص توسيع نطاق المحفظة العمومية :

فيما يخص **إخضاع المرسوم الذي يسمح بإحداث شركات تابعة عمومية للموافقة القبلية للوزير الوصي**، يجب التذكير أن وزراء الوصاية يشغلون بصفة عامة، منصب رئيس الجهاز التداولي للهيئة المعنية حيث أن الوزير يبدى رأيه حول مشروع إحداث شركة تابعة وكذا حول إحداث مساهمات وذلك قبل إرسال الملف إلى وزارة الاقتصاد والمالية.