Royaume du Maroc

Ministère de l'Economie, des Finances et de la Réforme de l'Administration

المملكة المغربية

وزارة الاقتصاد والمالية وإصلاح الإدارة

مشروع قانون- إطار رقم 50.21 يتعلق بإصلاح المؤسسات والمقاولات العمومية

مذكرة تقديمية لمشروع القانون- الإطار رقم 50.21 المتعلق بإصلاح المؤسسات والمقاولات العمومية

أكدت **التوجيهات الملكية السامية** المتضمنة في خطاب العرش بتاريخ 29 يوليو 2020، على ضرورة الإسراع بإطلاق إصلاح عميق للقطاع العام وإحداث وكالة وطنية مهمتها التدبير الاستراتيجي لمساهمات الدولة ومواكبة أداء المؤسسات العمومية. وفي هذا السياق، حدد جلالة الملك المرتكزات الأساسية لإصلاح القطاع العام:

" ... ولضمان شروط نجاح هذه الخطة، ندعو الحكومة والفاعلين الاقتصاديين والاجتماعيين للانخراط فيها، بكل فعالية ومسؤولية، في إطار تعاقد وطني بناء، يكون في مستوى تحديات المرحلة وانتظارات المغاربة.

كما يجب الإسراع بإطلاق إصلاح عميق للقطاع العام، ومعالجة الاختلالات الهيكلية للمؤسسات والمقاولات العمومية، قصد تحقيق أكبر قدر من التكامل والانسجام في مهامها، والرفع من فعاليتها الاقتصادية والاجتماعية . ولهذه الغاية، ندعو لإحداث وكالة وطنية مهمتها التدبير الاستراتيجي لمساهمات الدولة، ومواكبة أداء المؤسسات العمومية.

إن الهدف من كل المشاريع والمبادرات والإصلاحات التي نقوم بها، هو النهوض بالتنمية، وتحقيق العدالة الاجتماعية والمجالية."

في سياق هذه التوجيهات السامية، أكد جلالة الملك حفظه الله، خلال خطابه السامي الذي ألقاه، بتاريخ 9 أكتوبر 2020، بمناسبة افتتاح الدورة التشريعية الأولى من السنة التشريعية الخامسة من الولاية التشريعية العاشرة، على ضرورة القيام **بمراجعة جوهرية ومتوازنة للقطاع العام** وعلى الدور المحوري الذي ستقوم به الوكالة المذكورة في هذا المجال:

" ...ويجب أن تعطي مؤسسات الدولة والمقاولات العمومية، المثال في هذا المجال، وأن تكون رافعة للتنمية، وليس عائقا لها. ونظرا للأهمية الاستراتيجية لهذه المؤسسات، فإننا نجدد الدعوة للقيام بمراجعة جوهرية ومتوازنة لهذا القطاع. كما نتطلع للدور الهام، الذي ستقوم به، في هذا المجال، الوكالة التي ستشرف على مساهمات الدولة، وتتبع أدائها.

" ذلك أن نجاح خطة الإنعاش الاقتصادي، والتأسيس لعقد اجتماعي جديد، يقتضي تغييرا حقيقيا في العقليات، وفي مستوى أداء المؤسسات العمومية...".

وفي نفس الإطار وخلال المجلس الوزاري المنعقد بتاريخ 14 أكتوبر 2020 برئاسة جلالة الملك، تم التركيز على تعزيز مثالية الدولة وعقلنة تدبيرها من خلال إطلاق إصلاح عميق للقطاع العام، ومعالجة الاختلالات الهيكلية للمؤسسات والمقاولات العمومية، قصد تحقيق أكبر قدر من التكامل والانسجام في مهامها والرفع من فعاليتها الاقتصادية والاجتماعية.

وتجدر الإشارة إلى أن التوجيهات الملكية السامية المذكورة أعلاه، تدخل في إطار استمرارية التوجه الملكي الرامي إلى إعادة هيكلة بعض المؤسسات والمقاولات العمومية ذات الرهانات الاجتماعية والاقتصادية الكبرى، كما تم التأكيد على ذلك خلال المجلس الوزاري المنعقد بتاريخ 10 أكتوبر 2018، من أجل تعزيز استدامة نماذجها الاقتصادية ووضع الأسس الكفيلة بتحقيق نموها المستقبلي من خلال تركيز أنشطتها على مهامها الأساسية.

هكذا، تضفي هذه التوجيهات الملكية دينامية جديدة لإصلاح قطاع استراتيجي للبلاد، كما تشكل منعطفا تاريخيا بالنسبة للمؤسسات والمقاولات العمومية والتي ستشهد قيادتها الاستراتيجية وتدبيرها وحكامتها تحولا جذريا.

وفي هذا الصدد، فإن تحديد المجال والأهداف الأساسية والمبادئ وكذا الجوانب الاستراتيجية للإصلاح المتوخى تم على أساس خلاصات وتوصيات عمليات الرقابة والتدقيق التي تم إنجازها من طرف مختلف الهيئات المختصة ولاسيما منها على الخصوص:

- التقرير الذي أصدره المجلس الأعلى للحسابات في يونيو 2016 تحت عنوان " قطاع المؤسسات والمقاولات العمومية بالمغرب: العمق الاستراتيجي والحكامة" وكذا التقارير المنجزة من طرف المجلس الأعلى للحسابات بشأن كل مؤسسة ومقاولة عمومية؛
- تقارير المفتشية العامة للمالية حول المؤسسات والمقاولات العمومية؛
- تقارير التدقيق الخارجي التي تشرف عليها وزارة الاقتصاد والمالية وإصلاح الإدارة بناء على برنامج موافق عليه من طرف رئيس الحكومة؛
- التقارير السنوية ومهام الرقابة التي ينجزها مراقبو الدولة ومندوبو الحكومة وفقا للقانون رقم 69.00 المتعلق بالمراقبة المالية للدولة على المنشآت العامة وهيئات أخرى؛
- أشغال البرلمان ذات الصلة بالمؤسسات والمقاولات العمومية.

وقد تطرقت أشغال الهيئات المذكورة لعدد من الإشكاليات والمحاور المرتبطة بالتدبير الاستراتيجي للقطاع، وحجمه، والعلاقات المالية بين الدولة والمؤسسات والمقاولات العمومية وحكامة هذه المؤسسات والمقاولات العمومية وعلاقتها بالوصاية التقنية ودور الدولة المساهمة. كما شكلت فرصة لإصدار عدد من التوصيات الرامية إلى تحسين حكامة وفعالية قطاع المؤسسات والمقاولات العمومية وكذا توطيد مكتسباته وإنجازاته.

وقد تم التأكيد على هذه الوضعية من خلال التشخيص الذي أجرته اللجنة الخاصة بالنموذج التنموي التي أصدرت توصيات تهدف إلى تطوير قيادة وحكامة المؤسسات والمقاولات العمومية.

وهكذا فإن مشروع إصلاح المؤسسات والمقاولات العمومية يأخذ بعين الاعتبار الدور الهام الذي تلعبه هذه الهيئات في التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ببلادنا كقاطرة في العديد من القطاعات الاستراتيجية وكفاعل محوري في تنفيذ مجموعة من المشاريع المهيكلة مثل

الطرق السيارة والسكك الحديدية والموانئ والطاقة والمعادن والفلاحة وبرامج فك العزلة عن العالم القروي في مجالات الماء الصالح للشرب والكهرباء والطرق القروية وكذا المجالات الاجتماعية والصحة والتعليم.

وهو الأمر الذي تؤكده كذلك المعطيات المرقمة بالرغم من التراجع الظرفي لبعضها خلال سنة 2020 ارتباطا بانعكاسات "كوفيد-19".

فمن حيث مساهمة القطاع في المجهود الاستثماري للبلاد، فقد استقرت استثمارات المؤسسات والمقاولات العمومية في حوالي 70 مليار درهم سنوات 2017و 2018 و2019 قبل أن تتراجع في 2020 إلى 55 مليار درهم، ممثلة ما يناهز ثلثي الاستثمارات العمومية وثلث الاستثمار الوطني.

كما عرف رقم معاملات القطاع نموا مضطردا منتقلا من 169 مليار درهم سنة 2010 إلى 253 مليار درهم سنة 2019.

أما بالنسبة للعلاقات المالية مع الدولة، تجدر الاشارة إلى أن هذا القطاع يساهم بشكل هام في الميزانية العامة للدولة سواء من خلال حصص الأرباح وموارد الاحتكار (14 مليار درهم سنة 2019 و10 مليار درهم سنة 2020 وتوقعات 17 مليار درهم سنة 2021) وكذا برسم المداخيل الضريبية على غرار باقي الفاعلين الاقتصاديين.

وبالإضافة إلى ترسيخ الدور الاستراتيجي لقطاع المؤسسات والمقاولات العمومية، فإن مشروح الإصلاح يروم أساسا معالجة النقائص والاختلالات التي تعوق تطور هذا القطاع، ومن أهم هذه النقائص والاختلالات:

- تكاثر عدد المؤسسات والمقاولات العمومية، التي تصل إلى 269 وحدة في متم شهر ماي 2021، بينها 225 مؤسسة عمومية و44 شركة مساهمة مملوكة بشكل مباشر من الخزينة و492 شركة تابعة أو مساهمة عمومية غير مباشرة؛
- تكاثر عدد المؤسسات العمومية ذات الطبيعة غير التجارية، وتداخل مهامها في بعض الأحيان مع المؤسسات والمقاولات العمومية أو مع البنيات التابعة للقطاعات الوزارية الوصية؛
- اعتماد المؤسسات والمقاولات العمومية ذات الطبيعة غير التجارية على الميزانية العامة للدولة: أكثر من 33 مليار درهم برسم الدعم العمومي المتوقع خلال سنة 2020؛
- تزايد الحاجيات التمويلية للمؤسسات والمقاولات العمومية ذات الطبيعة التجارية التي يتم رصدها في إطار دعم الدولة برسم الموارد الذاتية أو الضمان من أجل استدامة نماذجها التنموية أو تطورها؛
- غياب تكامل قطاعي يمكن من تحقيق نمو خارجي وحكامة يتعين تنشيطها (القطاع المينائي، اللوجستيك، النقل...) وتعثر عمليات التجميع التي تم إطلاقها؛

- تعثر إنجاز عمليات تصفية بعض المؤسسات والمقاولات العمومية التي تم حلها (تعثر تصفية أكثر من 70 مؤسسة ومقاولة عمومية لأكثر من عشر سنوات في غياب إرادة حقيقية من قبل الأطراف المعنية).

وبالنظر إلى التطور الذي عرفه سياق تدخل المؤسسات والمقاولات العمومية ودورها في الدينامية الاقتصادية والاجتماعية للبلاد، فإن هذه الهيئات تواجه حاليا رهانات تتعلق أساسا بالمخاطر وبالنجاعة وبالحفاظ على المال العام. وقد تفاقم أثر النقائص والاختلالات سالفة الذكر نتيجة تفشي فيروس كورونا "كوفيد -19"، حيث أبان هذا الوباء الذي أثر بشكل مباشر على المؤسسات والمقاولات العمومية عن نقط ضعف هيكلية تشوبها.

يكمن الهدف الأسمى من هذا الإصلاح العميق، الذي يتعين الإسراع به، في الرفع من الفعالية الاقتصادية والاجتماعية للمؤسسات والمقاولات العمومية من خلال معالجة الاختلالات الهيكلية التي تعيق تطورها وتحقيق أكبر قدر من الانسجام والتكامل في مهامها.

كما يهدف هذا الإصلاح إلى المساهمة في تسريع التحول الهيكلي للاقتصاد الوطني من خلال تعزيز أداء المؤسسات والمقاولات العمومية وقدراتها الابتكارية والتنافسية والتي تساهم في خفض تكاليف عوامل الإنتاج وتحسين الولوج إلى المرافق العمومية وجودتها.

وفقا لهذه الرؤية الشمولية التي تأخذ بعين الاعتبار الإسهامات المتعددة للمؤسسات والمقاولات العمومية في التنمية الاجتماعية والاقتصادية ودورها كفاعل استراتيجي من جهة، والتي تتوخى تجاوز الاختلالات الهيكلية ومكامن الهشاشة من جهة أخرى، يطمح مشروع القانون-الإطار إلى إنجاز الإصلاح العميق من خلال بلوغ الأهداف الأساسية التالية:

- ترسيخ الدور الاستراتيجي للمؤسسات والمقاولات العمومية في تنفيذ السياسات العمومية والاستراتيجيات القطاعية للدولة؛
- إعادة تحديد القطاع العام وترشيد النفقات العمومية من خلال إعادة هيكلة المؤسسات والمقاولات العمومية الحالية وتأطير أفضل لإحداث مؤسسات ومقاولات عمومية جديدة؛
- تعزيز استقلالية المؤسسات والمقاولات العمومية وتدعيم مسؤولية أجهزة إدارتها وتسييرها؛
- تحسين الحكامة وإعادة توجيه المراقبة المالية للدولة نحو تقييم الأداء واستباق المخاطر وتثمين الممتلكات؛
- الرفع من أداء المؤسسات والمقاولات العمومية وتعزيز فعاليتها الاقتصادية والاجتماعية من خلال تحقيق الانسجام والتكامل في مهامها وتدخلاتها؛
- التقييم الدوري لجدوى المهام والأنشطة المسندة إلى المؤسسات والمقاولات العمومية.

ولهذه الغاية، يحدد مشروع القانون-الإطار **المبادئ المؤطرة لهذا الإصلاح** الطموح للقطاع العام ومنها على وجه الخصوص: استمرارية المرفق العام وقابليته للتغيير والملاءمة، والشفافية والمنافسة الحرة، والتدرج في تنفيذ عمليات إعادة هيكلة المؤسسات والمقاولات العمومية، والمحافظة على الحقوق المكتسبة والربط بين المسؤولية والمحاسبة، والتخصيص الأمثل للموارد العمومية بالإضافة الى إشراك مختلف الأطراف المعنية.

ولتحقيق هذه الأهداف ستتخذ الدولة، بموجب هذا القانون-الإطار، تدابير إرادية تتعلق بإعادة الهيكلة وحكامة ومراقبة المؤسسات والمقاولات العمومية. عمليا، سيتم تنزيل هذا القانون الإطار **على مدى خمس (05) سنوات** من تاريخ نشره بالجريدة الرسمية، من خلال قوانين خاصة تمكن من تنفيذ عمليات إعادة الهيكلة المنصوص عليها.

وهكذا، ومن أجل تحقيق الأهداف الواردة أعلاه، يتضمن مشروع القانون-الإطار **المقتضيات المبتكرة** التالية:

- تحويل المؤسسات العمومية التي لها نشاط تجاري إلى شركات المساهمة من أجل حكامة أفضل وتوجه ناجع نحو السوق المالي؛
- انتقال المقاولات العمومية، كلما كان ذلك ممكنا ومناسبا، إلى نظام الحكامة المعتمد على مجلس إداري يترأسه رئيس مدير عام، مما يسمح بتحديد وتوضيح مسؤولية مسيري المقاولات العمومية؛
- وضع سياسة مساهماتية المالية للدولة وإصلاح نظام الخوصصة لتوضيح الرؤية للمستثمرين وتعزيز الانفتاح على القطاع الخاص؛
- تأطير عمليات إحداث المؤسسات والمقاولات العمومية الجديدة وأخذ المساهمات، بالإضافة إلى تسريع عملية حل وتصفية بعض المؤسسات والمقاولات العمومية من خلال إرساء هيئة مركزية مخصصة لذلك؛
- تطوير الانسجام والتكامل بين المؤسسات والمقاولات العمومية بالتشاور، قدر الإمكان مع الأطراف المعنية في القطاع، وذلك من خلال عمليات التجميع والإدماج والشراكة والتحالفات؛
- إجراء تقييم دوري لمهام ونشاط المؤسسات والمقاولات العمومية لتكريس مسلسل التطوير المستمر؛
- تعزيز ثقافة الأداء والنتائج من خلال توضيح مهام المرفق العام المسندة للمؤسسات والمقاولات العمومية وكذا تكريس ممارسة التعاقد الداخلي ومع الدولة؛
- تكريس أفضل ممارسات الحكامة وخاصة في مجال مساواة النوع وإدماج متصرفين مستقلين وتنشيط اللجان المتخصصة والتقييم المنتظم؛
- توضيح دور وصاية الدولة على المؤسسات والمقاولات العمومية

كما ينص هذا القانون-الإطار على وضع تدابير تشريعية تمكن الوكالة الوطنية المكلفة بالتدبير الاستراتيجي لمساهمات الدولة وتتبع أداء المؤسسات والمقاولات العمومية التي سيتم إحداثها من القيام بدور هام في تنفيذ الإصلاح العميق للقطاع العام.

وتجدر الإشارة إلى أن هذه الوكالة، التي **ستنقل إليها الدولة تدريجياً مساهماتها في المقاولات العمومية**، سيتم إحداثها، في البدء، على شكل مؤسسة عمومية على أن يتم **تحويلها إلى شركة المساهمة داخل أجل لا يتجاوز خمس سنوات**. كما أن هذا القانون-الإطار يتضمن بعض **التدابير التي ستوضح دور هذه الوكالة** من خلال التنصيص على:

- وضع سياسة مساهماتية للدولة توضح الأهداف والنتائج المنتظرة من المحفظة العمومية؛
- إصلاح نظام الخوصصة الذي سيمكن من تحديث وتأهيل المنظومة الحالية في اتجاه إنجاز أمثل لعمليات رأس المال وتيسير تخلي الدولة عن الأنشطة التنافسية؛
- إصلاح منظومة الحكامة والمراقبة المالية للمؤسسات والمقاولات العمومية؛
- وضع تدابير تشريعية أو تنظيمية تحدد شروط وكيفيات تعيين ممثلي الدولة، من غير السلطات الحكومية، وكذا أعضاء مستقلون في حظيرة الأجهزة التداولية للمؤسسات والمقاولات العمومية؛
- مواكبة الوكالة لعمليات إعادة هيكلة المؤسسات والمقاولات العمومية التي تدخل في مجال اختصاصها.

أما فيما يتعلق **بالمؤسسات العمومية وشركات التنمية التابعة للجماعات الترابية**، فقد نص مشروع القانون-الإطار على استثنائها من مجال تطبيقه ما عدا المقتضيات المتعلقة، على وجه الخصوص، بالحكامة والمراقبة المالية. كما أن الجهات المختصة مدعوة إلى اتخاذ التدابير التشريعية اللازمة لتنزيل الأهداف الأساسية والمبادئ المنصوص عليها في مشروع هذا القانون-الإطار.

إن نجاح هذا الإصلاح العميق، الذي سيتم تنزيله بشكل تدريجي، يتطلب مشاركة جميع الفاعلين المعنيين في احترام تام للمبادئ المنصوص عليها في مشروع هذا القانون- الإطار.

ويتوجب على جميع مكونات القطاع العام المساهمة في تجسيد هذا الاصلاح العميق على أرض الواقع من خلال ملاءمة القوانين والتشريعات ذات الصلة مع الأهداف الأساسية والمبادئ المنصوص عليها في مشروع هذا القانون-الإطار.

وفي الختام، سيمكن هذا الإطار القانوني المبتكر من خلال تحسين حكامة وأداء ونجاعة القطاع العام، من ترسيخ مثالية الدولة وتنفيذ خطة الإنعاش الطموحة التي أطلقها صاحب الجلالة الملك

محمد السادس نصره الله في خطاب عيد العرش بتاريخ 29 يوليو 2020. وبالموازاة مع ذلك، فمن شأن إحداث صندوق محمد السادس للاستثمار من جهة، والإحداث المرتقب للوكالة الوطنية للتدبير الاستراتيجي لمساهمات الدولة من جهة أخرى، مضاعفة الآثار الإيجابية المتوخاة من هذا القانون-الإطار في **إطار إصلاح إرادي شامل ومندمج**.