

جامعة عمار ثليجي _ الأغواط _

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم : العلوم السياسية



الموضوع

إشكالية الشراكة بين القطاع العام والخاص في تسيير المرافق العمومية في الجزائر

مذكرة في إطار مقتضيات نيل شهادة الماستر

تحت إشراف الأستاذ :
- د. مولاي مرزوق

من إعداد الطالب:
- لرقط حمزة

لجنة المناقشة

رئيسا	- الأستاذ :	د. أحمد مراد
مشرفا و مقررا	- الأستاذ :	د. مولاي مرزوق
مناقشا	- الأستاذ :	د. يوسف شويجة

السنة الجامعية : 2025 - 2026

كلمة شكر

الحمد لله حمدا طيبا مباركا فيه نحمده ونشكره على أن أنعم علينا برعايته لنا على إنجاز هذا العمل المتواضع وعلى توفيقه لنا طيلة مشوارنا الدراسي. نتقدم بالشكر الجزيل إلى كل من ساعدنا في هذا الإنجاز سواء من بعيد أو من قريب كان.

ونخص بالذكر الدكتور "مولاي مرزوق" الذي ساعدنا ولم يبخل علينا بنصائحه وتوجيهاته القيمة.

ولا ننسى أن نشكر اللجنة المشرفة علينا بجزيل الشكر والامتنان.



إلى زملاء الدراسة

"كن عالماً.. فإن لم تستطع فكن متعلماً، فإن لم تستطع فأحب العلماء، فإن لم تستطع فلا تبغضهم".

أهدي هذا العمل المتواضع إلى:

يا من أحمل اسمك بكل فخر، أبي الغالي

إلى حكمتي وعلمي إلى أدبي وحلمي، إلى

طريقي المستقيم إلى طريق الهداية إلى ينبوع البصر والتفاؤل

والأمل إلى كل من في الوجود بعد الله "أمي الغالية"

إلى زملاء الدراسة

حمزة

حقوق

تعد المرافق العمومية العمود الاساسي الذي تقوم عليه الدولة الحديثة، والوسيلة الأساسية التي تترجم من خلالها التزاماتها تجاه المواطنين في إشباع حاجاتهم العامة وضمان رفاههم الاجتماعي والاقتصادي.

وعلى مر العقود ظل نمط التسيير المباشر (الإدارة المباشرة) هو السيد في الساحة الإدارية الجزائرية، معتمداً بشكل كلي على الميزانية العامة للدولة الناتجة أساساً من الجباية البترولية.

إلا أن التحولات الجذرية التي شهدتها الاقتصاد العالمي، وما صاحبها من تذبذب في أسعار المحروقات، فرضت ضغوطاً مالية متزايدة على الخزينة العمومية، مما كشف عن عجز الطرق التقليدية في التسيير عن مواكبة الطلب المتزايد والنوعي على الخدمات.

إن القصور الذي ميز المؤسسات العمومية من بيروقراطية مفرطة، ونقص في الكفاءة التقنية والتمويلية، أدى إلى بروز فكرة الشراكة بين القطاعين العام والخاص " (Public-Private Partnership) كبديل استراتيجي ومقاربة تسييرية حديثة. هذه الآلية لا تعني تخلي الدولة عن مسؤولياتها أو خصوصية أصولها، بل هي طريق ثالث" يسعى لاستقطاب خبرات القطاع الخاص ومرونته التسييرية وقدراته التمويلية، مع احتفاظ السلطات العمومية بصلاحيات الرقابة والضبط لضمان ديمومة المصلحة العامة.

لم تكن هذه التحولات بعيدة في الجزائر عن الإصلاحات الإدارية والاقتصادية إذ سعت الدولة عبر ترسانة قانونية متدرجة (من قانون الاستثمار إلى قانون الصفقات العمومية ونفويض المرفق العام) إلى إيجاد بيئة ملائمة لإشراك الفواعل الخاصة في عصرنة البنية التحتية وتسيير المرافق الحيوية مثل المياه والنقل والأشغال العمومية، وهو ما يضعنا أمام ضرورة البحث في مدى نجاعة هذا التوجه.

أولاً: إشكالية الدراسة

رغم توجه للدولة الجزائرية نحو تبني اقتصاد السوق، وصدور المشرع الجزائري للعديد من النصوص القانونية التي تفتح المجال أمام الشريك الخاص (مثل المرسوم الرئاسي 15-247 المتعلق بتفويضات المرفق العام،

وقوانين الاستثمار المتتابعة)، إلا أن تطبيق هذه الشراكة على أرض الواقع لا يزال يكتنفه الغموض والتحديات. فمن جهة، هناك رغبة في تحسين جودة الخدمة، ومن جهة أخرى، هناك معوقات بيروقراطية وقانونية وهيكلية تحول دون تحقيق الأهداف المرجوة بشكل كامل.

وعليه تتبلور إشكالية الدراسة في التساؤل التالي:

إلى أي مدى تساهم الشراكة بين القطاعين العام والخاص في تحسين أداء وتسيير المرافق العمومية في الجزائر، وما هي الضوابط القانونية والمعوقات الواقعية التي تحكم هذه العلاقة التشاركية؟

الفرضيات:

• الفرضية الرئيسية:

- تعتبر الشراكة بين القطاعين العام والخاص آلية فعالة لتحسين جودة الخدمات العمومية وترشيد الإنفاق العام، شريطة توفر بيئة قانونية وتنظيمية شفافة.

• الفرضيات الفرعية:

- تؤدي الشراكة بين القطاعين العام والخاص إلى تخفيف الأعباء المالية عن الدولة عبر تعبئة الموارد والاستثمارات الخاصة.

- النصوص القانونية في الجزائر مثل قانون الصفقات وتفويض المرفق العام وفرت أرضية للشراكة، لكنها تتسم بالتشتت وتحتاج إلى قانون موحد.

- التجارب الميدانية في قطاع المياه والأشغال العمومية أثبتت جدوى الشراكة، لكنها تواجه عراقيل بيروقراطية ونقصاً في ثقافة التسيير التشاركي.

ثانياً: التساؤلات الفرعية

من أجل الإحاطة بجوانب الإشكالية، تم تقسيمها إلى مجموعة من التساؤلات الفرعية التالية:

- ما هو الإطار المفاهيمي والنظري للمرفق العام، وكيف يتم تعريف الشراكة بين القطاعين العام والخاص في الفقه والقانون؟

- ما هي الطبيعة القانونية والمؤسسية التي تحكم عقود الشراكة (التفويض) في التشريع الجزائري، وكيف ميزها المشرع عن الصفقات التقليدية؟

- كيف تجسدت تجارب الشراكة ميدانياً في الجزائر، خاصة في قطاعات حيوية مثل تحلية المياه، الأشغال العمومية، والخدمات البلدية؟

- ما هي أهم المكاسب المحققة من هذه الشراكة، وما هي التحديات التي تواجهها وآفاق تطويرها لتحقيق جودة الخدمة العمومية؟

ثالثاً: أسباب اختيار الموضوع

تكمن وراء اختيارنا لهذا الموضوع جملة من الدوافع الموضوعية والذاتية:

أسباب موضوعية:

- تزايد حاجة الدولة الجزائرية للبحث عن بدائل تمويلية خارج قطاع المحروقات لتمويل مشاريع البنية التحتية الضخمة.

- ضرورة عصرنه تسيير المرافق العامة التي تعاني من ركود تسييري وبيروقراطية تعيق التنمية المحلية.

- الرغبة في تحليل النصوص القانونية الجديدة (خاصة المرسوم 15-247) التي استحدثت نظام تفويضات المرفق العام " كقالب قانوني للشراكة.

أسباب ذاتية:

- الرغبة في تعميق المعارف في مجالات القانون الإداري وقانون الأعمال وعلاقة الإدارة بالمحيط الاقتصادي.

- الاهتمام بملف التنمية المحلية ودور الجماعات الإقليمية في تحسين معيشة المواطن عبر إشراك الفاعلين الاقتصاديين الخواص.

رابعاً: أهمية الدراسة

تكتسي هذه الدراسة أهميتها من كونها تتصدى لموضوع الساعة في الأجندة الحكومية الجزائرية، حيث:

- تسلط الضوء على آلية الشراكة كأداة لتحقيق التنمية المستدامة وترشيد الإنفاق العمومي.

- تقدم تشخيصاً نقدياً للواقع القانوني والمؤسساتي، مما قد يفيد صناع القرار في سد الثغرات التنظيمية.

- تربط بين الجانب النظري (المفاهيم) والجانب التطبيقي (التجارب الميدانية)، مما يوفر رؤية شاملة للمرتقبين من هذه الشراكة.

خامساً: أهداف الدراسة

تتمحور أهداف بحثنا حول النقاط التالية:

- تحديد الماهية القانونية والاصطلاحية للشراكة (PPP) وتمييزها عن الخصصة المطلقة أو الصفقات العمومية البسيطة.

- تحليل الهياكل المؤسساتية واللجان المنظمة لعمليات الشراكة في الجزائر (مثل اللجان القطاعية والهيئات الضابطة)

- تقييم مدى نجاح العقود المبرمة في قطاع المياه والأشغال العمومية والوقوف على أسباب نجاح أو فشل بعضها.

استشراف مستقبل الشراكة في الجزائر وتقديم مقترحات لتطوير إطار تشريعي أكثر جذبا للمستثمرين.

سادسا : منهج الدراسة

لتحقيق أهداف الدراسة والإجابة على إشكالياتها، تم الاعتماد على تكامل بين منهجين:

المنهج الوصفي: وذلك من خلال عرض وتحديد المفاهيم الأساسية للمرفق العام والشراكة، والتعريف بمبادئ الخدمة العمومية وصور العقود المختلفة.

المنهج التحليلي النقدي: عبر تحليل النصوص القانونية والتنظيمية (المرسوم 15-247، قانون الاستثمار، قانون المياه)، ومناقشة مدى ملاءمتها للواقع الاقتصادي، وكذا تقييم التجارب الميدانية للوقوف على الإيجابيات والسلبيات.

سابعاً: الدراسات السابقة

لقد حظي موضوع الشراكة باهتمام العديد من الباحثين، ومن أهم الدراسات التي اتخذناها كمرجع:

- دراسة دلندة مراد (2020) التي ركزت على التأسيس النظري وأهمية الشراكة في تخفيف عبء الميزانية، مشددة على ضرورة الرقابة لضمان عدم انحراف الشريك الخاص نحو الربحية المطلقة.

- دراسة لكحل الأمين (2014) وهي دراسة حالة معمقة حول شركة (SEOR) بوهران، حيث أبرزت دور الشريك الأجنبي في نقل التكنولوجيا وتحسين توزيع الموارد المائية.

- دراسة محمد صلاح (2015) التي تناولت الشراكة من زاوية تمويل مشاريع البنية التحتية، مركزة على العقود الحديثة مثل (BOT) كآلية لجذب الاستثمارات الضخمة.

ثامناً: صعوبات الدراسة

واجهتنا خلال إعداد هذا البحث عدة صعوبات، أبرزها:

- تشتت النصوص القانونية المنظمة للشراكة بين عدة قوانين (صفقات، مياه، استثمار)، مما يتطلب جهداً كبيراً في التجميع والتحليل.
- صعوبة الوصول إلى المعلومات التفصيلية لبعض عقود الشراكة المبرمة، نظراً لطابع السرية التجارية” الذي تفرضه الشركات الخاصة.
- نقص البيانات الإحصائية الحديثة والموحدة حول المردودية المالية والاجتماعية لمشاريع الشراكة على المستوى الوطني.

الفصل الأول

الإطار المفاهيمي

والتقانوني للشراكة

في تسيير المرفق العام

تمهيد

تعد المرافق العمومية الأداة الرئيسية التي تجسد من خلالها الدولة دورها في إشباع الحاجات العامة للمواطنين، وتحقيق التنمية المستدامة.

إلا أن التحولات الاقتصادية العالمية والضغط المالية أدت إلى عجز الطرق التقليدية في التسيير عن مواكبة الطلب المتزايد على الخدمات النوعية.

و برزت فكرة الشراكة بين القطاعين العام والخاص كآلية بديلة تسعى لتطوير أداء هذه المرافق، من خلال استقطاب الخبرات التسييرية والتمويلية للقطاع الخاص مع احتفاظ الدولة بسلطة الرقابة والضمان.¹

تهدف دراسة هذا الفصل إلى تسليط الضوء على المرتكزات الأساسية التي يقوم عليها المرفق العام، مع تبيان ماهية القانونية والاصطلاحية لعقود الشراكة، وذلك ضمن سياق الإصلاحات الإدارية التي انتهجتها الجزائر لعصرنة تسيير مرافقها العمومية.²

¹ دلندة مراد، تأثير الشراكة بين القطاعين العام والخاص على أداء المرافق العامة، ص 410.

² إحسان بكاكرة، دور الشراكة بين القطاعين العام والخاص في تمويل وإدارة المشاريع، ص 3.

المبحث الأول: الأسس النظرية للمرفق العام والشراكة

يعد موضوع تسيير المرافق العمومية من الركائز الأساسية التي تقوم عليها عصرنة الإدارة وتطويرها، حيث ترتبط هذه المرافق ارتباطاً مباشراً بحياة المواطنين اليومية من خلال ما تقدمه من خدمات عامة في شتى المجالات الاقتصادية والاجتماعية.

غير أن التحولات العالمية الراهنة وما صاحبها من عجز ميزانياتي للدول، استوجب البحث عن آليات جديدة تتجاوز القصور في التسيير المباشر وتضمن الفعالية والمردودية.

تعتبر عصرنة الإدارة وتطويرها رهاناً أساسياً للدول الحديثة، حيث تركز هذه العملية على وجود مرافق عامة قادرة على تقديم خدمات نوعية للمواطن الذي يرتبط بها ارتباطاً دائماً.¹

غير أن الواقع أثبت عجز الإدارة في كثير من الأحيان عن أداء أدوارها المنوطة بها، سواء بسبب القصور في أنماط التسيير البيروقراطية التقليدية، أو نتيجة لعجز الميزانيات العامة واعتمادها المفرط على الإعانات الحكومية المتناقصة.²

المطلب الأول: ماهية المرفق العام

يعد المرفق العام مفهوماً مركزياً في القانون الإداري، وقد اختلف الفقهاء في تعريفه بناءً على المعيار المتبع (عضوي أو موضوعي).³

¹ دلندة مراد، بن عمران محمد الأخضر، تأثير الشراكة بين القطاعين العام والخاص على أداء المرافق العامة، المجلة

الجزائرية للأمن الإنساني، المجلد 05، العدد 01، جانفي 2020، ص 407.

² إحسان بكاكرة، دور الشراكة بين القطاعين العام والخاص في تمويل وإدارة المشاريع وتسيير المرافق العامة، مذكرة ماستر، جامعة العربي بن مهيدي - أم البواقي، 2020، ص 2.

³ دلندة مراد، نفس المرجع السابق، ص 411.

يُعرف المرفق العام بأنه ذلك المشروع الذي تنشئه الدولة أو تشرف عليه، بهدف تقديم خدمة عامة لإشباع حاجات الجمهور وتحقيق المصلحة العامة، وليس استهداف الربح المادي بالدرجة الأولى.¹

ويتضمن المرفق العام معيارين أساسيين: المعيار العضوي الذي ينظر إلى الهيكل الإداري، والمعيار المادي الذي يركز على طبيعة النشاط والهدف منه.²

لم يعد المرفق العام مجرد نشاط تقني بل أصبح أداة لتحقيق التوازن الاجتماعي، حيث يرى الفقه الحديث أن جوهر المرفق العام يكمن في الخدمة التي يقدمها، والتي يجب أن تتطور لتشمل الحقوق الأساسية كالحماية البيئية والتحول الرقمي، مما يجعله مفهوماً مرناً يتكيف مع احتياجات المجتمع المتغيرة.³

لقد عرف الفقه الإداري المرفق العام بأنه مشروع تنشئه الدولة بقصد تحقيق مصلحة عامة، ويخضع في إدارته لسلطة الإدارة أو إشرافها.⁴

ويتضح من هذا التعريف أن جوهر المرفق العام هو تقديم نفع عام لا يهدف أساساً إلى الربح، بخلاف المشروعات الخاصة التي تركز على المنفعة الذاتية.

وتجدر الإشارة إلى أن المرفق العام يتكون من عناصر جوهرية؛ أولها عنصر النشاط الذي يستهدف إشباع حاجات الأفراد، وثانيها عنصر السلطة العامة التي تملك حق الإنشاء والإلغاء⁵ وثالثها عنصر الخضوع لنظام قانوني استثنائي يمنح الإدارة امتيازات لا يتمتع بها الأفراد العاديون في معاملاتهم الخاصة.

¹ دهبية أمعوش، حماد طاوس، الشراكة بين القطاع العام والخاص كمدخل لتحسين الخدمة العمومية في الجزائر، مذكرة ماستر، جامعة مولود معمري - تيزي وزو، 2017، ص 9.

² دلندة مراد، نفس المرجع السابق، ص 411.

³ محمد فؤاد مهنا، إدارة المرافق العامة في النظم الحديثة، دار المعارف، القاهرة، 2021، ص 112.

⁴ إحسان بككرة، دور الشراكة بين القطاعين العام والخاص في تمويل وإدارة المشاريع، ص 6.

⁵ دهبية أمعوش وحماد طاوس، الشراكة بين القطاع العام والخاص كمدخل لتحسين الخدمة العمومية، ص 26.

وفي الجزائر ارتبط مفهوم المرفق العام في البداية بالتوجه الاشتراكي للدولة، حيث كانت الإدارة تتولى التسيير المباشر في أغلب القطاعات. إلا أن الانتقال نحو اقتصاد السوق استوجب إعادة تعريف هذا المفهوم بما يسمح بإشراك الفواعل الخاصة في العملية التسييرية دون المساس بالهدف العام للمرفق.¹

ويعتبر المرفق العام وفقاً للمفهوم الحديث، نشاطاً يقع تحت مسؤولية الدولة لضمان استمرارية الخدمة العمومية، سواء قامت بتسييره مباشرة أو عهدت به لجهات أخرى تحت رقابتها.²

المبادئ الأساسية للمرفق العام:

تخضع المرافق العمومية لمجموعة من المبادئ التقليدية التي تضمن كفاءتها وتحقيق الغرض من إنشائها، وهي مبادئ قانونية راسخة لا يجوز للإدارة المساس بها حتى في ظل الشراكة مع القطاع الخاص³، وتتمثل في:

- مبدأ الاستمرارية ويعني وجوب تقديم الخدمة العمومية للمرتفقين بانتظام ودون انقطاع؛ لأن أي توقف في المرفق يؤدي إلى اضطراب في حياة الأفراد العامة والخاصة.⁴

- مبدأ المساواة حيث يجب معاملة جميع المنتفعين بخدمات المرفق على قدم المساواة، دون تمييز بسبب العرق أو الدين، طالما توافرت فيهم الشروط القانونية.

- إلى جانب المبادئ التقليدية برز مبدأ حياد المرفق العام، والذي يفرض على الشريك الخاص في ظل الشراكة عدم الانحياز لأي توجهات سياسية أو أيديولوجية، وضمان تقديم الخدمة بمهنية تامة، وهو ما يضمن الحفاظ على صبغة العامة للمرفق رغم تسييره من طرف جهة خاصة.⁵

¹ دلندة مراد، تأثير الشراكة بين القطاعين العام والخاص على أداء المرافق العامة، ص 414.

² إحسان بكاكرة، نفس المرجع السابق، ص 7.

³ يهية أمعوش وحماط طاموس، الشراكة بين القطاع العام والخاص كمدخل لتحسين الخدمة العمومية، ص 28.

⁴ دلندة مراد، تأثير الشراكة بين القطاعين العام والخاص على أداء المرافق العامة، ص 413.

⁵ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2023، ص 245.

-مبدأ القابلية للتغيير والتطوير للإدارة الحق في تعديل القواعد التي تحكم المرفق بما يتماشى مع المستجدات التقنية والاقتصادية.¹

إن هذه المبادئ تمثل صمام الأمان لضمان عدم انحراف القطاع الخاص نحو الربحية المطلقة على حساب المصلحة العامة. فالشراكة لا تعني تفويض السيادة، بل هي أسلوب تقني يهدف لرفع جودة الخدمة.²

ومن هنا تبرز أهمية الخدمة العمومية كنتاج نهائي لنشاط المرفق، والتي أصبحت تقاس بمؤشرات الجودة ورضا المواطن بدلاً من مجرد الكمية المقدمة.

المطلب الثاني: ماهية الشراكة بين القطاعين العام والخاص

تُعد الشراكة بين القطاعين العام والخاص مفهوماً متطوراً يتجاوز الأشكال التقليدية لتعاقد الإداري، فهي تعبير عن الطريق الثالث الذي يجمع بين ملكية الدولة للمرفق وكفاءة القطاع الخاص في التسيير.

أولاً: تعريف الشراكة

يمكن تعريف الشراكة بأنها ترتيبات تعاقدية بين جهة حكومتيه (القطاع العام) وشركة خاصة (القطاع الخاص)، يقوم بمقتضاها الفاعل الخاص بتقديم خدمات أو أصول كانت تاريخياً تقع تحت مسؤولية الدولة.³

كما يُنظر إليها على أنها عقد إداري يعهد بمقتضاه شخص عام إلى شريك خاص بالقيام بمهمة شاملة تتعلق بتمويل أو بناء أو تسيير مرفق عام لفترة محددة مقابل عائد مادي مرتبط بالأداء.⁴

¹ إحسان بككرة، نفس المرجع السابق، ص 30.

² يهيبة أمعوش وحمام طاوس، نفس المرجع السابق، ص 30.

³ إحسان بككرة، نفس المرجع السابق، ص 6.

⁴ ياسين بجقينة، الشراكة بين القطاعين العمومي والخاص في الجزائر: قطاع الأشغال العمومية أنموذجاً ، أطروحة دكتوراه،

جامعة الجزائر 03، 2024، ص 11.

بعد استعراض ماهية المرفق العام هناك خلط شائع بين المفهومين إلا أن الشراكة تختلف جوهرياً عن الخصوصية؛ ففي الخصوصية تتخلى الدولة عن ملكية المرفق كلياً لصالح القطاع الخاص، بينما في الشراكة تظل الدولة هي المالكة للأصول وصاحبة السلطة التنظيمية والرقابية، ويقتصر دور القطاع الخاص على التمويل، البناء، أو التسيير لفترة محددة.¹

إن الشراكة بهذا المعنى تهدف إلى استقطاب الاستثمارات المالية الخاصة الضخمة لإنجاز مشاريع كبرى تعجز السلطات العمومية عن تمويلها بمفردها.²

وهي بذلك تمثل آلية لعصرنة الإدارة وتجاوز القصور البيروقراطي والمالي للمرافق العامة.

تعتبر الشراكة أداة لتعزيز حوكمة المرافق العامة، فهي لا تهدف فقط للتمويل، بل لنقل التكنولوجيا والإدارة الرشيدة، بحيث تتحول الدولة من دور المحتكر للنشاط إلى دور الضابط للسوق، مما يقلص من حدة البيروقراطية دون التنازل عن ملكية الأصول.³

ننتقل لتحديد مفهوم الشراكة، والتي تعرف بأنها ترتيبات تعاقدية بين جهة حكومية وطرف خاص، يلتزم بموجبها الطرف الخاص بتنفيذ مهام تسيير أو تمويل المرفق مقابل عوائد مادية مرتبطة بالأداء.⁴

وتتميز الشراكة عن الخصوصية في أن الأولى تحافظ على ملكية الدولة للأصول والرقابة على النشاط، بينما تعني الثانية نقل الملكية بالكامل، وتستند الشراكة في جوهرها إلى فكرة تقاسم المخاطر بين القطاعين،⁵ حيث يتحمل القطاع الخاص المخاطر التشغيلية والتقنية، بينما تضمن الدولة الإطار القانوني والسيادي.

¹ ديهية أمعوش، نفس المرجع السابق، ص 20.

² إحسان بكاكرة، نفس المرجع السابق، ص 8.

³ سليمان محمد الطماوي، الأسس العامة للعقود الإدارية: دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 2022، ص 310.

⁴ إحسان بكاكرة، نفس المرجع، ص 4.

⁵ دلندة مراد، نفس المرجع السابق، ص 412.

وفي الجزائر جاء التوجه نحو الشراكة نتيجة للأزمة الاقتصادية وتذبذب أسعار المحروقات، مما أدى إلى عجز الميزانية العامة عن تمويل كافة المشاريع الرأسمالية. لذا، أصبحت الشراكة ضرورة اقتصادية قبل أن تكون خياراً إدارياً، تهدف إلى تخفيف الضغط عن الخزينة العمومية.¹

وتقوم الشراكة على ثلاثة أسس: التمويل الخاص، الكفاءة في الإدارة، والابتكار التكنولوجي،² وهذه العناصر تساهم في عصرنه الإدارة الجزائرية وتحويلها إلى إدارة توجه وتراقب النتائج.

ثانياً: خصائص الشراكة بين القطاعين

تتميز الشراكة PPP بعدة خصائص تجعلها آلية متميزة في تسيير المرافق العامة، ومن أهمها:

- الطبيعة التعاقدية فهي تقوم على أساس عقد ملزم يحدد حقوق والتزامات كل طرف (الطرف العام والطرف الخاص)³

- تقاسم المخاطر يتم توزيع المخاطر (المالية، التشغيلية، والتقنية) بين الشريكين بناءً على قدرة كل منهما على إدارتها بأقل تكلفة⁴

إن جوهر تقاسم المخاطر في عقود الشراكة يقوم على مبدأ إسناد الخطر للطرف الأقدر على إدارته؛ فالمخاطر التشغيلية والتقنية يتحملها الشريك الخاص لخبرته، بينما تتحمل الإدارة المخاطر القانونية والسيادية، وهذا التوزيع هو ما يضمن الاستدامة المالية للمشروع ويمنع تعثره.⁵

¹ يهيبة أمعوش وحماد طاوس، الشراكة بين القطاع العام والخاص كمدخل لتحسين الخدمة العمومية، ص 14.

² إحسان بكاكرة، نفس المرجع السابق، ص 5.

³ دلندة مراد، نفس المرجع السابق، ص 412.

⁴ إحسان بكاكرة، نفس المرجع السابق، ص 9.

⁵ خالد الشاوي، عقد امتياز المرفق العام في القانون المقارن، دار النهضة العربية، بيروت، 2021، ص 158.

- طول الأمد غالباً ما تكون عقود الشراكة متوسطة أو طويلة الأجل (تتراوح عادة بين 15 إلى 30 سنة) لضمان استرداد الشريك الخاص لاستثماراته وتحقيق الجودة المطلوبة.¹

- تحقيق المنفعة العامة رغم بحث الشريك الخاص عن الربح، إلا أن الهدف الأسمى يظل تقديم الخدمة العمومية بانتظام واطراد.²

ثالثاً: أهمية الشراكة في تسيير المرافق العامة في الجزائر

تتجلى أهمية الشراكة في كونها مخرجاً للأزمات الهيكلية التي تعاني منها المرافق العامة الجزائرية، مثل البيروقراطية ونقص الصيانة.³

ومن خلال تحليل واقع تسيير المرافق، يتضح أن الهدف الأساسي من الشراكة يكمن في تحسين جودة الخدمة العمومية عبر اعتماد أساليب القطاع الخاص المتميزة بالمرونة.⁴

كما تساهم الشراكة في جلب التكنولوجيا الحديثة؛ حيث يمتلك القطاع الخاص قدرات ابتكارية تفتقر إليها المؤسسات العمومية التقليدية، خاصة في مجالات المياه والاتصالات. ويؤدي ذلك إلى الاستغلال الأمثل للموارد وتقليل التكاليف وزيادة الفعالية لضمان هامش ربح معقول ينعكس إيجاباً على تكلفة الخدمة.⁵

وخلصت الدراسات إلى أن الشراكة بين القطاعين في الجزائر، رغم التحديات القانونية، استطاعت في قطاعات محددة (مثل تحلية المياه) أن تحقق قفزة نوعية في الأداء.⁶

¹ ياسين بجقينة، نفس المرجع السابق، ص 14.

² دلندة مراد، نفس المرجع السابق، ص 418.

³ دلندة مراد، تأثير الشراكة بين القطاعين العام والخاص على أداء المرافق العامة، ص 408.

⁴ إحسان بككرة، دور الشراكة بين القطاعين العام والخاص في تمويل وإدارة المشاريع، ص 8.

⁵ يهيبة أمعوش وحمام طاوس، الشراكة بين القطاع العام والخاص كمدخل لتحسين الخدمة العمومية، ص 38.

⁶ دلندة مراد، نفس المرجع السابق، ص 422.

ومع ذلك يبقى نجاح هذه الشراكة مرهوناً بوجود إطار تشريعي محكم يحمي حقوق الدولة ويضمن عدم تعول المصالح الخاصة على حساب النفع العام.

المطلب الثالث: العلاقة بين تسيير المرفق العام وآلية الشراكة

إن إدخال القطاع الخاص في تسيير المرافق العمومية عبر أسلوب الشراكة لا يعني انسحاب الدولة من الحقل الاجتماعي أو الخدماتي، بل هو تحول في طبيعة الوسائل المستخدمة لتحقيق المنفعة العامة؛ حيث ينتقل المرفق العام من نمط التسيير البيروقراطي المباشر إلى نمط التسيير التعاقدية المبني على الأداء.

أولاً: تحول دور الدولة من "منفذ مباشر" إلى "منظم ومراقب"

تؤدي الشراكة بين القطاعين العام والخاص إلى تغيير جذري في الوظيفة الإدارية للدولة؛ فبعد أن كانت هي القائمة فعلياً على توظيف العمال وتوفير التجهيزات والإشراف الميداني اليومي، أصبحت بموجب عقود الشراكة تكتفي بوضع الإطار القانوني والتنظيمي للمرفق.

إن الشراكة هنا لا تلغي سيادة الدولة، بل تعيد تنظيم دورها ليصبح دوراً استراتيجياً يتمثل في "التنظيم والرقابة" (The Regulator)؛ حيث تفرغ الإدارة العمومية لمراقبة مدى احترام الشريك الخاص لدفاتر الشروط ومعايير الجودة، بينما تترك أعباء التشغيل اليومي للخواص.¹

ثانياً: تطوير المرفق العام باستخدام إمكانيات القطاع الخاص

الهدف الجوهرية من الربط بين المرفق العام والشراكة هو الاستفادة من "المزايا التنافسية" للقطاع الخاص؛ فالمرافق العامة غالباً ما تعاني من نقص التمويل أو تقادم التكنولوجيا، وهنا يأتي دور الشريك الخاص الذي يمتلك المرونة الإدارية، والقدرة على الابتكار التقني، ورأس المال اللازم لتحديث البنية التحتية

¹ ياسين بجقينة، الشراكة بين القطاعين العمومي والخاص في الجزائر: قطاع الأشغال العمومية أنموذجاً ، أطروحة دكتوراه في العلوم السياسية، جامعة الجزائر 03، 2024، ص 59.

للمرفق، وبذلك تصبح الشراكة أداة لرفع كفاءة الأداء المرفقي وتقديم خدمة عمومية تتسم بالجودة والاستمرارية بأقل تكلفة ممكنة على الخزينة العمومية.¹

ثالثاً: مسؤولية الدولة عن ضمان المصلحة العامة

رغم إسناد مهام التسيير أو البناء للقطاع الخاص، تظل الدولة هي "الضامن" الأول والوحيد للمصلحة العامة. فالقطاع الخاص يهدف بطبعه إلى تحقيق الربح، ولكن الدولة من خلال سلطتها الرقابية تضمن ألا يكون هذا الربح على حساب حقوق المرتفقين أو مبادئ المرفق العام (المساواة، الاستمرارية، والتكيف).

إن الدولة تظل مسؤولة قانوناً عن ضمان وصول الخدمة لكافة المواطنين، ولها حق التدخل لتعديل العقد أو فسخه إذا ما تعرضت المصلحة العامة للخطر، مما يؤكد أن الشراكة هي وسيلة تسيير وليست عملية تخلي عن المسؤولية.²

المطلب الرابع: صور وأشكال عقود الشراكة

تتعدد الصور والأشكال التي تتخذها عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص، حيث تختلف هذه النماذج باختلاف درجة مشاركة القطاع الخاص، وطبيعة توزيع المخاطر، وكذا المسؤوليات المالية والإدارية المسندة إليه.³

ويلاحظ أن الفقه الإداري والمنظمات الدولية (كالبانك الدولي) قد صنفت هذه العقود ضمن تدرج يبدأ من العقود التي يكون فيها دور الخواص محدوداً، وصولاً إلى العقود الشاملة التي تتضمن التمويل والإنجاز.⁴

¹ دلندة مراد، بن عمران محمد الأخضر، تأثير الشراكة بين القطاعين العام والخاص على أداء المرافق العامة، مجلة الأمن الإنساني، الجزائر، المجلد 05، العدد 01، 2020، ص 413.

² إحسان بكاكرة، دور الشراكة بين القطاعين العام والخاص في تمويل وإدارة المشاريع وتسيير المرافق العامة، مذكرة ماستر في الإدارة المالية، جامعة أم البواقي، 2020، ص 92.

³ إحسان بكاكرة، نفس المرجع السابق، ص 11.

⁴ ياسين بجقينة، نفس المرجع السابق، ص 28.

وتعتبر هذه الصور بمثابة مجموعة أدوات تختار منها الدولة ما يناسب طبيعة المرفق العمومي المراد تسييره، والهدف الاقتصادي المرجو تحقيقه. وفي سياق تسيير المرافق العمومية، يمكن حصر أهم هذه الأشكال فيما يلي:

أولاً: عقود الخدمة

تعد عقود الخدمة من أبسط صور الشراكة، حيث تكتفي الإدارة بالتعاقد مع مؤسسة خاصة لأداء مهام تقنية محددة (كقراءة العدادات، الصيانة، أو إعداد الفواتير) لفترة زمنية قصيرة.¹

وفي هذا النموذج، تظل ملكية الأصول والتمويل وتحمل المخاطر التجارية بالكامل على عاتق المرفق العام، بينما يقتصر دور الطرف الخاص على الجانب التشغيلي البسيط.²

ثانياً: عقود الإدارة

تقوم الدولة بنقل مسؤولية إدارة وتشغيل المرفق العام بالكامل إلى شريك من القطاع الخاص، مع منحه صلاحيات اتخاذ القرارات التشغيلية.³

وتتميز هذه العقود بأن الشريك الخاص لا يتحمل مخاطر الاستثمار الرأسمالي، حيث تلتزم الجهة العامة بتمويل رأس المال العامل والإضافي، بينما يتقاضى الشريك الخاص أتعاباً مقابل إدارته، وقد ترتبط هذه الأتعاب بمؤشرات الأداء.⁴

وتجدر الإشارة إلى أن الجزائر اعتمدت هذا النموذج بشكل واسع في قطاع المياه، حيث تم إبرام عقود إدارة مع شركات أجنبية (مثل شركة سوزيف الفرنسية) لتسيير مرافق المياه والتطهير في المدن الكبرى.⁵

¹ دلنדה مراد، نفس المرجع السابق، ص 417.

² إحسان بكاكرة، نفس المرجع السابق، ص 13.

³ إحسان بكاكرة، نفس المرجع السابق، ص 14.

⁴ ياسين بجقينة، نفس المرجع السابق، ص 29.

⁵ دلنדה مراد، نفس المرجع السابق، ص 417.

ويهدف هذا الشكل أساساً إلى الاستفادة من الخبرات التسييرية والتقنية للقطاع الخاص لتحديث المرفق دون نقل ملكيته.¹

ثالثاً: عقود الإيجار

بموجب عقد الإيجار، يقوم الشريك الخاص باستئجار أصول المرفق العام من الدولة مقابل مبلغ مالي متفق عليه، حيث يتولى مسؤولية التشغيل والصيانة وتحصيل الرسوم من المستخدمين لحسابه الخاص وفي هذا النموذج يتحمل المستأجر (القطاع الخاص) الجزء الأكبر من المخاطر التجارية والتشغيلية، بينما تظل الدولة مسؤولة عن الاستثمارات الكبيرة والتوسعات الرأسمالية للمرفق.

رابعاً: عقود الامتياز

تعتبر عقود الامتياز من أكثر صور الشراكة تعقيداً وطولاً من حيث المدة الزمنية (التي قد تصل إلى 30 سنة) وبموجبها تمنح الدولة الشريك الخاص حق تشغيل وإدارة المرفق، بالإضافة إلى مسؤوليته الكاملة عن تمويل الاستثمارات الجديدة وتحديث الأصول.²

ويتحمل صاحب الامتياز كافة المخاطر التشغيلية والمالية والتجارية، في حين تحتفظ الدولة بملكية الأصول التي تعود إليها في نهاية العقد.³

إن هذا النموذج يتطلب إطاراً قانونياً وتنظيماً قوياً لضمان حقوق المرتفقين (المواطنين) من جهة، وتحفيز المستثمر الخاص من جهة أخرى. وفي الجزائر، يبرز نظام الامتياز كأداة قانونية تسمح بتقويض المرفق العام لأشخاص معنويين خاضعين للقانون الخاص.⁴

¹ يهية أمعوش وحماد طاوس، نفس المرجع السابق، ص 21.

² إحسان بكار، دور الشراكة بين القطاعين العام والخاص في تمويل وإدارة المشاريع وتسيير المرافق العامة، ص 17.

³ ياسين بجقينة، الشراكة بين القطاعين العمومي والخاص في الجزائر: قطاع الأشغال العمومية أنموذجاً، ص 30.

⁴ يهية أمعوش وحماد طاوس، الشراكة بين القطاع العام والخاص كمدخل لتحسين الخدمة العمومية، ص 22.

كما يلاحظ أن أغلب مشاريع البنية التحتية الكبرى في الجزائر، لاسيما في قطاع النقل والموانئ، قد اتخذت من الامتياز صيغة أساسية للتعاون.¹

خامساً: عقود البناء والتشغيل والتحويل (B.O.T)

يعد من النماذج الحديثة التي حظيت باهتمام كبير في الجزائر، خاصة في تمويل مشاريع البنية الأساسية (كالطرق السيارة والموانئ). حيث يقوم الشريك الخاص بتمويل وبناء المرفق وتشغيله لفترة زمنية محددة يسترد خلالها تكاليفه ويحقق ربحاً، ثم ينقل الملكية للدولة

ويتفرع عن نظام (B.O.T) أشكال عديدة تختلف باختلاف ملكية الأصول وطبيعة التشغيل، ومن أبرزها:²

عقد البناء والتملك والتشغيل (B.O.O) وفيه لا تلتزم الشركة بنقل الملكية للدولة بل تحتفظ بها.

عقد البناء والتملك والتشغيل والتحويل (B.O.O.T) حيث يمتلك الشريك الخاص الأصول طوال فترة التعاقد قبل تحويلها.

عقد البناء والتأجير والتحويل (B.L.T) حيث تقوم الشركة بالبناء ثم تأجير المرفق للدولة.³

وفي الجزائر يمثل مشروع ميناء الحمداية بشرشال نموذجاً حياً لهذه الصيغة، حيث تم الرهان عليه كأكبر مشروع اقتصادي وتشاركي يعتمد على التمويل الصيني وفق قاعدة (49/51) مع إمكانية التسيير بنظام الشراكة الشاملة.⁴

ويهدف اللجوء لهذه الصيغ إلى تجاوز عقبات التمويل العمومي التي تفرضها الأزمات المالية، مع ضمان سرعة الإنجاز وجودة المرافق المشيدة.⁵

¹ دلندة مراد، تأثير الشراكة بين القطاعين العام والخاص على أداء المرافق العامة، ص 418.

² ياسين بجقينة، الشراكة بين القطاعين العمومي والخاص في الجزائر: قطاع الأشغال العمومية أنموذجاً، ص 32.

³ إحسان بكاكرة، دور الشراكة بين القطاعين العام والخاص في تمويل وإدارة المشاريع، ص 19.

⁴ دلندة مراد، تأثير الشراكة بين القطاعين العام والخاص على أداء المرافق العامة، ص 408.

⁵ إحسان بكاكرة، نفس المرجع السابق، ص 87.

إن اختيار أحد هذه الأشكال يعتمد بصفة أساسية على نضج المشروع وقدرة الدولة على المتابعة والرقابة. فالجزائر، ومن خلال ترسانتها القانونية (كقانون الصفقات العمومية 15-247)، حاولت تنظيم هذه العقود تحت مسمى تفويضات المرفق العام لتشمل الامتياز والإيجار والوكالة المحفزة.¹

سادساً: الشراكة المؤسسية

تتمثل هذه الصورة في إنشاء كيان قانوني جديد (شركة مختلطة) يساهم في رأس مالها كل من القطاع العام والقطاع الخاص. ويتميز هذا النموذج بوجود علاقة أفقية قائمة على المساواة في اتخاذ القرار وتقاسم الأرباح والمخاطر وفقاً لنسب المساهمة.²

وفي الجزائر برز هذا الشكل من خلال قاعدة (49/51) التي تفرضها قوانين الاستثمار، حيث تشترك الدولة (عبر مؤسساتها العمومية) مع الشريك الأجنبي أو الخاص في إنشاء وحدات إنتاجية أو خدمية.³

ويلاحظ أن هذا النوع من الشراكة يساهم بشكل فعال في نقل التكنولوجيا وتطوير المهارات الإدارية للجانب الوطني، كما هو الحال في مجمع صيدال مع الشركاء الأجانب.⁴

تتدرج صور الشراكة من عقود تسيير بسيطة إلى شركات تمويلية ومؤسسية معقدة. إن نجاح هذه الأشكال في الجزائر مرهون بمدى ملاءمة الصيغة المختارة لطبيعة القطاع، ووجود إطار تشريعي وتنظيمي محكم يضمن التوازن بين حقوق الشريك الخاص في الربح، وحقوق المرتفقين في خدمة عمومية مستمرة وذات جودة.⁵

كما أن التوجه نحو الجيل الثالث من الشراكات يتطلب التركيز على أهداف التنمية المستدامة وجعل المواطن في قلب هذه الترتيبات التعاقدية.

¹ ياسين بجقينة، نفس المرجع السابق، ص 215.

² ياسين بجقينة، الشراكة بين القطاعين العمومي والخاص في الجزائر: قطاع الأشغال العمومية أنموذجاً، ص 16.

³ دلندة مراد، تأثير الشراكة بين القطاعين العام والخاص على أداء المرافق العامة، ص 422.

⁴ إحسان بكاكرة، دور الشراكة بين القطاعين العام والخاص في تمويل وإدارة المشاريع، ص 81.

⁵ دلندة مراد، نفس المرجع السابق، ص 408.

المبحث الثاني: الإطار القانوني والتنظيمي للشراكة في التشريع الجزائري

يعد الإطار القانوني والتنظيمي الركيزة الأساسية التي تستند إليها مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص في الجزائر؛ فبناء إطار واضح يحدد المسؤوليات والأدوار والأهداف من شأنه أن يساعد على جلب اهتمام القطاع الخاص من جهة، ودعم القبول العام لهذه الشراكة من جهة أخرى.¹

وقد عرف التشريع الجزائري تطوراً ملحوظاً في هذا الصدد حيث انتقل من الانغلاق التام نحو الانفتاح التدريجي، وصولاً إلى تكريس مفاهيم حديثة في تسيير المرافق العمومية تتماشى مع مبادئ الحوكمة الاقتصادية وتخفيف العبء المالي عن الخزينة العمومية.

المطلب الأول: الشراكة في ضوء قانون الصفقات العمومية وتفويض المرفق العام (المرسوم الرئاسي 15-247)

يعتبر المرسوم الرئاسي رقم 15-247، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، حجر الزاوية في المنظومة القانونية الحالية التي توطر العلاقة بين الإدارة والخواص. فقد استحدث المشرع الجزائري من خلال هذا المرسوم فصلاً كاملاً يتعلق بتفويضات المرفق العام، وهي الآلية القانونية التي تترجم مفهوم الشراكة (PPP) في صورتها التعاقدية الأكثر نضجاً.²

الاختلاف الجوهرى يكمن في طريقة التمويل ومدة العقد؛ فبينما تنتهي الصفقة العمومية بمجرد الإنجاز، تمتد الشراكة (التفويض) لعقود زمنية تجعل من الشريك الخاص شريكاً استراتيجياً في التنمية، حيث يعتمد استرداد نفقاته على كفاءة تسيير المرفق طيلة مدة العقد وليس على دفعات مالية مباشرة من الخزينة.³

¹ إحسان بككرة، دور الشراكة بين القطاعين العام والخاص في تمويل وإدارة المشاريع وتسيير المرافق العامة، مذكرة ماستر، جامعة أم البواقي، 2020، ص 23.

² ياسين بجقينة، الشراكة بين القطاعين العمومي والخاص في الجزائر: قطاع الأشغال العمومية أنموذجاً، أطروحة دكتوراه، جامعة الجزائر 03، 2023، ص 215.

³ عزم الدراجي، الإطار القانوني لعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص، دار الحامد للنشر، عمان، 2022، ص 89.

إن الهدف من إدراج نظام التفويض ضمن قانون الصفقات هو إضفاء مزيد من الفعالية على الإنفاق العام وتحسين جودة الخدمة المقدمة للمواطن؛ حيث تسمح هذه الآلية بنقل تكنولوجيا وخبرة القطاع الخاص إلى القطاع العام، وتضمن تنفيذ مشروعات الاستثمار في الوقت المحدد وبالميزانية المحددة، مع توزيع المخاطر بين الطرفين.¹

ويقصد بتفويض المرفق العام ذلك العقد الذي يعهد بمقتضاه المفوض (الإدارة) إلى المفوض إليه (الشريك الخاص) بمهمة تسيير مرفق عام، على أن يتحمل هذا الأخير أعباء التسيير والمخاطر المرتبطة به.

أولاً: التمييز بين الصفقات العمومية وعقود التفويض

من الضروري التمييز بين الصفقة العمومية وتفويض المرفق العام كما جاء في المرسوم 15-247، فبينما تكون الصفقة العمومية عقداً بمقابل مالي تدفعه الإدارة مباشرة للمقابل مقابل أشغال أو توريدات، فإن تفويض المرفق العام يمنح المفوض إليه حق استغلال المرفق وتحصيل الأجر من المرتفقين (المواطنين) أو من عوائد الاستغلال، وهو ما يجسد جوهر الشراكة في تحمل المخاطرة المالية.²

في عقود التفويض يكمن العنصر الحاسم في نقل مسؤولية التسيير والمخاطر التجارية إلى الشريك الخاص. فبموجب المادة 207 من المرسوم الرئاسي 15-247، يتم اختيار المفوض إليه بناءً على قدرته الفنية والمالية على ضمان استمرارية المرفق العام.³

إن هذا التحول من الإدارة المباشرة إلى التفويض يسمح للدولة بالتركيز على أدوارها السيادية (التنظيم والرقابة) وترك الأداء التشغيلي للقطاع الخاص الذي يمتلك مرونة أكبر في التسيير والابتكار التكنولوجي.

¹ دلندة مراد، تأثير الشراكة بين القطاعين العام والخاص على أداء المرافق العامة، المجلة الجزائرية للأمن الإنساني، المجلد 05، العدد 01، 2020، ص 419.

² ياسين بجقينة، نفس المرجع السابق، ص 278.

³ المرسوم الرئاسي رقم 15-247، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، الجريدة الرسمية العدد 50، 2015، المادة 207.

كما أشار الفقه القانوني إلى أن هذا المرسوم جاء ليعالج إشكالية القصور في أداء المرافق العامة، الناتجة عن الاعتماد الكلي على الإعانات الحكومية، ففتح المجال للتمويل الخاص الذي يعتبر بديلاً استراتيجياً للتمويل عن طريق الموازنة العامة للدولة.¹

وبذلك فإن الشراكة في ظل المرسوم 15-247 ليست مجرد عقد توريد، بل هي علاقة تعاقدية طويلة الأجل تهدف إلى إنشاء أو تطوير بنية تحتية أو تقديم خدمة عمومية باستخدام أصول وخبرات القطاع الخاص.

ثانياً: الصور القانونية لتفويض المرفق العام (أنماط الشراكة)

حصر المشرع الجزائري في المادة 207 وما بعدها من المرسوم 15-247 أربع صور أساسية لتفويض المرفق العام، وهي التي تمثل الأطر القانونية للشراكة بين القطاعين في تسيير المرافق:

عقد الامتياز (Concession): وهو العقد الذي يتولى فيه المفوض إليه إقامة المنشآت أو اقتناء الأصول الضرورية للمرفق العام وتسييرها، مقابل حقه في تحصيل أتاوى من المستعملين.²

وتعتبر هذه الصورة هي الأقرب لنظام البناء والتشغيل والتحويل (BOT) الذي تعول عليه الجزائر في المشاريع الكبرى كتحلية مياه البحر والطرق السيارة.

- عقد الإيجار وفيه تتولى الإدارة إقامة المنشآت مسبقاً، ثم تمنح حق تسييرها للخواص مقابل مبلغ مالي سنوي تدفعه الإدارة أو يقطعه الخواص من العوائد، مع تحملهم لمخاطر التسيير والصيانة.³

¹ إحسان بكاكرة، نفس المرجع السابق، ص 03.

² ياسين بجقينة، نفس المرجع السابق، ص 225.

³ إحسان بكاكرة، نفس المرجع السابق، ص 16.

-الوكالة المحفزة وهي إدارة المرفق لحساب الشخص المعنوي العام مقابل أجر يرتبط بالنتائج المحققة (تحسين الجودة، تقليص النفقات)، مما يحفز الشريك الخاص على الابتكار في الأداء.¹

-عقد التسيير وهو أبسط أشكال الشراكة، حيث يقتصر دور القطاع الخاص على الإدارة الفنية للمرفق لفترة قصيرة وبمقابل مالي محدد، دون تحمل مخاطر الاستثمار الكبرى.

إن تنوع هذه الصور القانونية يسمح للإدارة الجزائرية باختيار النمط الأكثر ملاءمة لطبيعة المرفق العام (سواء كان مرفقاً اقتصادياً، اجتماعياً، أو تقنياً)، وبما يتوافق مع قدرة القطاع الخاص المحلي أو الأجنبي على تحمل المخاطر.²

ثالثاً: إجراءات إبرام عقود الشراكة (التفويض) وضوابط الشفافية

أخضع المرسوم الرئاسي 15-247 إبرام عقود تفويض المرفق العام لمبادئ صارمة تضمن المساواة والعلنية. فلا يمكن منح التفويض بالتراضي إلا في حالات استثنائية جداً؛ أما القاعدة العامة فهي المنافسة.³

وتشمل هذه الإجراءات ضرورة إعداد دفتر شروط دقيق يحدد التزامات المفوض إليه، وكيفية ضمان استمرارية الخدمة، والمعايير النوعية للأداء.

كما يشترط المشرع أن يتم التقييم الأولي للمشاريع قبل طرحها للشراكة، للتأكد من أن التفويض يحقق كفاءة اقتصادية وجودة أعلى مما لو سيرت الإدارة المرفق بنفسها.⁴

وهذا ما يسمى بمعيار القيمة مقابل المال

¹ ديهية أمعوش وطاووس حماد، الشراكة بين القطاع العام والخاص كمدخل لتحسين الخدمة العمومية في الجزائر، جامعة تيزي وزو، 2017، ص 21.

² دلندة مراد، نفس المرجع السابق، ص 417.

³ المرسوم الرئاسي رقم 15-247، نفس المرجع السابق، المادة 208 وما بعدها.

⁴ إحسان بكاكرة، نفس المرجع السابق، ص 30.

بالإضافة إلى ذلك فإن الشراكة في ظل هذا المرسوم تفرض نظاماً رقابياً مزدوجاً؛ رقابة إدارية من خلال اللجان القطاعية للصفقات ، ورقابة مالية يمارسها مجلس المحاسبة وهيئات الدولة الأخرى.¹

ويهدف هذا الضبط القانوني إلى حماية المصلحة العامة من تغول القطاع الخاص، وضمان عدم تحول المرفق العام إلى مجرد نشاط تجاري يهدف للربح فقط على حساب المرتفقين. فالهدف الأسمى للشراكة يظل تحسين الخدمة العمومية وضمان وصولها للمواطن بأفضل المعايير وأقل التكاليف.²

رابعاً: حقوق الإدارة وسلطة تعديل العقد من جانب واحد

تتميز الشراكة في تسيير المرفق العام عن العقود المدنية العادية بوجود امتيازات السلطة العامة . فوفقاً للمرسوم 15-247، تحتفظ الإدارة (المفوض) بحق الرقابة الدائمة على تنفيذ العقد، بل ويحق لها تعديل بنود العقد من جانب واحد إذا اقتضت الضرورة ذلك لضمان سير المرفق العام بانتظام واطراد.³

لا تعني هذه السلطة التقديرية للإدارة هضم حقوق الشريك الخاص؛ بل يقابلها حق المفوض إليه في الحفاظ على التوازن المالي للعقد . فإذا أدى تعديل الإدارة للعقد إلى زيادة الأعباء المالية، يلتزم المفوض بتعويض الشريك الخاص عن الخسائر.⁴

إن هذا التوازن التعاقدية هو ما يضمن استقرار مشاريع الشراكة في الجزائر ويحميها من الصدمات القانونية أو الإدارية المفاجئة.

¹ ياسين بجقينة، نفس المرجع السابق، ص 286.

² دلنزة مراد، نفس المرجع السابق، ص 408.

³ ياسين بجقينة، نفس المرجع السابق، ص 294.

⁴ إحسان بكاكرة، نفس المرجع السابق، ص 35.

وضع المرسوم الرئاسي 15-247 قد إطاراً قانونياً متطوراً للشراكة في الجزائر من خلال نظام تفويضات المرفق العام . إلا أن الإشكالية تظل تكمن في النضج التشغيلي؛ فالتطبيق الفعلي يحتاج إلى تبسيط الإجراءات البيروقراطية وإيجاد بيئة سياسية ومناخ استثمار أكثر جاذبية للخواص.¹

فالشراكة ثقة متبادلة بين الإدارة والقطاع الخاص، تهدف في النهاية إلى جعل المرفق العام أداة فعالة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية المستدامة²

كما تعتبر سلطة الإدارة في الرقابة على الشريك الخاص سلطة أمرة لا يجوز الاتفاق على مخالفتها، لأنها مرتبطة بالنظام العام الإداري، وهذا ما يمنح الدولة الحق في التدخل الفوري في حال أحل الشريك الخاص بمعايير الجودة أو الاستمرارية المتفق عليها في دفا تر الشروط.³

المطلب الثاني: الشراكة في ضوء قوانين الاستثمار والقطاعات الخاصة

تُعد المنظومة القانونية للاستثمار في الجزائر المرآة العاكسة للتوجهات الاقتصادية للدولة؛ إذ انتقلت من نموذج التخطيط المركزي إلى نموذج يفتح المجال تدريجياً أمام القطاع الخاص، سواء الوطني أو الأجنبي. وفي هذا السياق، لم تعد الشراكة بين القطاعين العام والخاص مجرد خيار تكميلي، بل أصبحت ضرورة حتمية تفرضها متطلبات عصرنة الإدارة وتجاوز العجز الميزانياتي للمرافق العامة.⁴

¹ دلندة مراد، نفس المرجع السابق، ص 422.

² ديهية أمعوش، نفس المرجع السابق، ص 103.

³ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري (المرافق العامة - العقود الإدارية)، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2021، ص 192.

⁴ دلندة مراد وبن عمران محمد الأخضر، تأثير الشراكة بين القطاعين العام والخاص على أداء المرافق العامة، المجلة الجزائرية للأمن الإنساني، جانفي 2020، ص 407.

إن الإطار القانوني للاستثمار يسعى إلى توفير بيئة آمنة تسمح بنقل التكنولوجيا والخبرة من الشريك الخاص إلى المؤسسات العمومية، وهو ما يظهر بوضوح في النصوص التشغيلية للقطاعات الاستراتيجية كالمياه والأشغال العمومية.¹

لقد رسمت القوانين المتعلقة بالاستثمار، لاسيما تلك الصادرة مطلع الألفية الجديدة، ملامح العلاقة التشاركية من خلال قاعدة الاستثمار التي تشترط غالباً مساهمة وطنية مقيمة لا تقل عن 51%، وهي السياسة التي استهدفت حماية السيادة الاقتصادية مع الاستفادة من التمويل الخاص.²

وبالرغم من التطور الذي عرفته نصوص الاستثمار (من الأمر 03-01 وصولاً إلى القانون 16-09 وما تلاه)، إلا أن الإشكالية تظل تكمن في النضج التشغيلي لهذه النصوص؛ إذ تقتصر في كثير من الأحيان إلى آليات تنسيق واضحة بين الهيئات المركزية والوحدات اللامركزية المكلفة بمتابعة مشاريع الشراكة.³

وعليه فإن دراسة الشراكة في ضوء قوانين الاستثمار تقتضي تحليل مدى قدرة هذه النصوص على تحفيز الشريك الخاص للدخول في مشاريع طويلة الأجل، خاصة في القطاعات التي تتميز بضخامة التكاليف وحساسية الخدمة المقدمة للجمهور.

يُشكل قانون الاستثمار المرجعية العامة التي تنظم دخول رأس المال الخاص في تسيير المرافق العامة. فمن خلال الوكالة الجزائرية لترقية الاستثمار (API)، تسعى الدولة إلى تبسيط الإجراءات الإدارية وتقليص الروتين البيروقراطي، وهو ما يُعد مطلباً أساسياً لنجاح أي شراكة.⁴

¹ ياسين بجقينة، الشراكة بين القطاعين العمومي والخاص في الجزائر: قطاع الأشغال العمومية أنموذجاً، أطروحة دكتوراه، جامعة الجزائر 03، 2023، ص 277.

² إحسان بككرة، دور الشراكة بين القطاعين العام والخاص في تمويل وإدارة المشاريع وتسيير المرافق العامة، مذكرة ماستر، جامعة أم البواقي، 2020، ص 63.

³ دهبية أمعوش وطاؤوس حماد، الشراكة بين القطاع العام والخاص كمدخل لتحسين الخدمة العمومية في الجزائر، مذكرة ماستر، جامعة تيزي وزو، 2017، ص 2.

⁴ ياسين بجقينة، نفس المرجع السابق، ص 287.

إن استقرار الإطار التشريعي للاستثمار يعد الضمانة الأولى لجذب رؤوس الأموال الخاصة نحو المرافق العامة، حيث أن الأمان القانوني يحمي المستثمر من مفاجآت التعديلات التشريعية التي قد تمس بالتوازن المالي للعقد، وهو ما حاولت القوانين الأخيرة في الجزائر تكريسه لتعزيز الثقة بين القطاعين.¹

إن المشرع الجزائري من خلال قانون الاستثمار، لم يعد يميز (ظاهرياً) بين القطاع العام والخاص، بل أصبح ينظر إلى المؤسسة ككيان اقتصادي يسهم في خلق الثروة ومناصب الشغل، شريطة الالتزام بالأطر القانونية التي تضمن حق الدولة في الرقابة.²

إلا أن واقع الشراكة في ظل قوانين الاستثمار أظهر وجود تحديات بيئية؛ إذ تحتل الجزائر مراتب متأخرة في مؤشرات جودة بيئة الأعمال، مما يستدعي إصلاحات أعمق في النظام المصرفي والمالي لمواكبة متطلبات الشراكة.³

إن الشريك الخاص لاسيما الأجنبي يبحث دائماً عن استقرار قانوني يضمن له تحويل الأرباح وحماية استثماراته من التغيرات المفاجئة في التشريع، وهو ما حاولت نصوص الاستثمار الأخيرة تكريسه من خلال الضمانات السيادية وتحسين آليات فض المنازعات.⁴

بناءً على ذلك يظهر أن قوانين الاستثمار توفر الهيكل العام للشراكة، لكنها تظل بحاجة إلى نصوص قطاعية تفصل في كيفية توزيع المخاطر والمسؤوليات بين المفوض (الإدارة) والمفوض إليه (الخاص)، وهو ما سنتناوله في تحليل قانون المياه والأشغال العمومية.

¹ عبد العزيز السيد الجوهري، عقود الإدارة الحديثة (الشراكة بين القطاع العام والخاص)، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2022، ص 205.

² دلندة مراد، نفس المرجع السابق، ص 414.

³ إحسان بكاكرة، نفس المرجع السابق، ص 27.

⁴ ديهية أمعوش، نفس المرجع السابق، ص 48.

ويعتبر قانون المياه 05-12 نموذجاً رائداً في تكريس الشراكة القطاعية في الجزائر. فبموجب هذا القانون، تم الانتقال من التسيير المباشر من قبل البلديات والإدارات المحلية إلى نظام التفويض أو الامتياز (Concession) لفائدة شركات مختصة.¹

لقد سمح هذا النص القانوني بظهور شركات كبرى قائمة على الشراكة مثل سيال (SEAAL) و سيور (SEOR)، حيث تم التعاقد مع شركاء أجنب (مثل شركتي سويز الفرنسية وأغبار الإسبانية) لتسيير مرفق المياه والتطهير في المدن الكبرى.²

إن الهدف الأساسي من الشراكة في قطاع المياه، حسب المشرع، هو ضمان استمرارية التزويد بالماء الشروب على مدار 24 ساعة، وتحسين كفاءة شبكات الصرف الصحي.³

وقد أثبتت التجربة الميدانية أن اللجوء إلى الشريك الخاص في قطاع المياه ساهم في نقل تكنولوجيا متطورة في مجال تحلية مياه البحر ومعالجة المياه القذرة، وهو ما لم يكن متاحاً للإدارة التقليدية بسبب نقص الخبرة الفنية.⁴

ومع ذلك فإن التقييم القانوني لهذه الشراكات في ظل قانون المياه يشير إلى وجود نقائص في تنفيذ بنود نقل المعرفة؛ إذ يلاحظ في بعض العقود (مثل عقد عنابة والطارف) تخلف الشريك الخاص عن الالتزام بتكوين الأطارات الجزائرية، مما أدى إلى فسخ تلك العقود قبل انتهاء مدتها القانونية.

بالانتقال إلى قطاع الأشغال العمومية نجد أن الشراكة بين القطاعين العام والخاص قد اتخذت طابعاً عمرانياً وتنموياً واسعاً، خاصة في مشاريع البنية التحتية الكبرى، فالجزائر بتبنيها لبرامج الإنعاش الاقتصادي مطلع الألفية، وجدت نفسها أمام ضرورة الاستعانة بمقاولين خواص وشركات دولية لتنفيذ مشاريع عملاقة مثل الطريق السيار شرق-غرب و ميناء الحمداية إن النصوص القانونية المتعلقة بالأشغال العمومية

¹ إحسان بكاكرة، نفس المرجع السابق، ص 59.

² ياسين ببقينة، نفس المرجع السابق، ص 228.

³ دلندة مراد، نفس المرجع السابق، ص 411.

⁴ ديهية أمعوش، نفس المرجع السابق، ص 56.

تركز على الصفقات العمومية كأداة أساسية لإشراك القطاع الخاص، مع التوجه نحو نظام البناء والتشغيل ونقل الملكية (BOT) في المشاريع الاستراتيجية.¹

تسهم الشراكة في هذا القطاع في تقليل عنصر الوقت الذي يعتبر حاسماً في إنجاز المنشآت القاعدية؛ إذ أثبتت الدراسات أن المشاريع التي تُسند للقطاع الخاص تعرف نسب تأخير أقل مقارنة بالعقود التقليدية.²

كما أن مشاركة القطاع الخاص الوطني في الأشغال العمومية شهدت نمواً ملحوظاً، حيث أصبحت المقاولات الخاصة تستحوذ على حصة كبيرة من أشغال صيانة الطرق وتهيئة المحيط العمراني، مما خفف العبء عن المؤسسات العمومية التي أصبحت تركز على التوجيه والرقابة بدلاً من التنفيذ المباشر.³

وبالرغم من هذه المزايا تظل الشراكة في الأشغال العمومية مرتبطة بمدى شفافية دفاتر الشروط وقدرة اللجان القطاعية على متابعة التنفيذ المادي والمالي للمشاريع، لتجنب حدوث ثغرات تؤدي إلى تبديد المال العام أو تدني جودة المنشآت المنجزة.

تعد الشراكة في ضوء قوانين الاستثمار والقطاعات الخاصة (مياه، أشغال عمومية) علاقة تفاعلية تهدف إلى موازنة حقوق الدولة في تقديم خدمة نوعية مع حق الشريك الخاص في تحقيق ربحية معقولة.⁴

إن النصوص القانونية الجزائرية الحالية، رغم تعددها، بدأت تميل نحو المأسسة من خلال إنشاء صناديق تتموية وهيئات رقابية (مثل CNED) تضمن جودة المشاريع المقامة في إطار الشراكة.⁵

إن النجاح في تسيير المرافق العمومية عبر هذه القوانين يتطلب إيجاد نظام متابعة وتقييم صارم، يمنع الشريك الخاص من تغليب مصلحته الربحية على حساب الخدمة العامة،⁶ كما أن التوجه نحو الجيل

¹ ياسين بجقينة، نفس المرجع السابق، ص 261.

² إحسان بكاكرة، نفس المرجع السابق، ص 86.

³ دلنדה مراد، نفس المرجع السابق، ص 409.

⁴ دلنדה مراد، نفس المرجع السابق، ص 412.

⁵ ياسين بجقينة، نفس المرجع السابق، ص 283.

⁶ إحسان بكاكرة، نفس المرجع السابق، ص 96.

الثالث من الشراكات (الأفراد أولاً) يستدعي دمج أبعاد التنمية المستدامة وحماية البيئة في صلب القوانين القطاعية، لضمان أن تكون هذه الشراكات وسيلة لتحسين معيشة المواطن الجزائري على المدى الطويل.¹ وعليه، فإن الإشكالية القانونية للشراكة في الجزائر ليست في نقص النصوص، بل في تناسقها وضمان تحولها من نصوص تشريعية جامدة إلى ممارسات ميدانية ناجحة تحقق الكفاءة والفعالية المطلوبة في المرفق العام.

المطلب الثالث: الإطار المؤسسي للشراكة في الجزائر

أولاً: دور الجماعات المحلية (البلدية والولاية)

تلعب الجماعات المحلية دوراً محورياً في تجسيد الشراكة على المستوى الجوارى؛ فالبلدية، بوصفها الخلية الأساسية للدولة، هي المسؤولة عن تقديم الخدمات الأساسية كالنظافة، الإنارة العمومية، وتسيير الأسواق. ومن خلال قانون البلدية (10-11)، أصبح بإمكان المجالس الشعبية البلدية اللجوء إلى الامتياز أو الإيجار كأنماط لتسيير المرافق المحلية بالتعاون مع الخواص.²

أما على مستوى الولاية، فيتولى الوالي التنسيق بين مختلف القطاعات لتشجيع الاستثمار المحلي وإبرام اتفاقيات الشراكة في مشاريع البنية التحتية الكبرى (الطرق، النقل الولائي). إن اللامركزية الإدارية منحت هذه الهيئات سلطة تقديرية في اختيار الشريك الخاص الأنسب لتسيير المرفق بما يحقق الفعالية والجودة.³

وفي واقع الأمر فإن الشراكة المحلية تساهم في تخفيف الضغط على ميزانية الجماعات المحلية وتحولها من هيئات منقبة إلى هيئات مستثمرة ومحركة للاقتصاد المحلي.⁴

وعلى الرغم من هذه الصلاحيات، لا تزال الجماعات المحلية تواجه صعوبات في الرقابة الفنية على الشريك الخاص؛ مما يستوجب تعزيز التكوين القانوني والتقني للمنتخبين والموظفين المحليين لضمان تنفيذ بنود عقود

¹ ديهية أمعوش، نفس المرجع السابق، ص 103.

² ديهية أمعوش وحماط طوس، نفس المرجع السابق، ص 69.

³ بجقينة ياسين، نفس المرجع السابق، ص 302.

⁴ إحسان بكاكرة، نفس المرجع السابق، ص 63.

الشراكة بدقة، وحماية حقوق المرتفقين من أي تعسف محتمل قد يمارسه الشريك الخاص بهدف تعظيم الربح.¹

ثانياً: الهيئات الضابطة واللجان القطاعية

لضمان شفافية ونزاهة عمليات الشراكة، استحدثت المشرع الجزائري مجموعة من الهيئات الرقابية والضابطة، ومن أبرزها سلطات الضبط في قطاعات استراتيجية كالبريد والاتصالات، والمناجم، والكهرباء والغاز. تتولى هذه الهيئات دور الحكم بين الدولة المستثمرة والشريك الخاص، وتسهر على احترام قواعد المنافسة وحماية المستهلك.²

كما توجد اللجان القطاعية للصفقات العمومية على مستوى الوزارات، وهي لجان تقنية تقوم بدراسة ملفات الشراكة الكبرى وتقييم العروض الفنية والمالية للخواص قبل إبرام العقود، كما يلعب الصندوق الوطني للتجهيز من أجل التنمية (CNED) دوراً استشارياً هاماً في تقييم الجدوى الاقتصادية للمشاريع الكبرى المقترحة في إطار الشراكة.³

لا تقتصر الرقابة على الجوانب التقنية، بل تمتد للرقابة المالية اللاحقة التي يمارسها مجلس المحاسبة، لضمان أن الأموال المستثمرة في المرفق تحقق المنفعة الاجتماعية المرجوة، وأن الأرباح المحققة من طرف الخواص لا تتجاوز الحدود المعقولة التي ترهق كاهل المرتفقين.⁴

¹ دلندة مراد وبن عمران محمد الأخضر، نفس المرجع السابق، ص 419.

² بجقينة ياسين، نفس المرجع السابق، ص 286.

³ إحسان بكاكرة، نفس المرجع السابق، ص 284.

⁴ نواف كنعان، الإدارة العامة: الأسس، الوظائف، والاتجاهات الحديثة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2021، ص

خلاصة الفصل الأول

إن الشراكة بين القطاعين العام والخاص في الجزائر لم تعد خياراً ثانوياً، بل أصبحت ضرورة يفرضها الواقع الاقتصادي، ومن خلال تحليل الإطار المفاهيمي والمؤسسي، يتضح أن الدولة الجزائرية تمتلك ترسانة قانونية هامة، لكنها لا تزال بحاجة إلى تفعيل ميداني أكبر وتنسيق أكثر مرونة بين الهيئات الضابطة والجماعات المحلية. إن التحول نحو الدولة الضابطة يتطلب رقابة صارمة تمنع انحراف الشريك الخاص نحو الأهداف الربحية الصرفة على حساب الخدمة العمومية.¹

كما أن نجاح هذه الشراكة يظل رهيناً بمدى استقرار المناخ التشريعي ووضوح الرؤية الاستراتيجية للدولة في إدارة أصولها العامة بالتعاون مع القطاع الخاص الوطني والأجنبي.

¹ دلندة مراد وبن عمران محمد الأخضر، نفس المرجع السابق، ص 415.

الفصل الثاني

واقع وآفاق الشراكة في

تسيير المرافق العمومية

في الجزائر

تمهيد:

تعد عصنة الإدارة العمومية وتطوير منظوماتها التسييرية ركيزة أساسية في أدبيات القانون الإداري المعاصر وعلوم الإدارة الحديثة؛ إذ تقوم هذه الفلسفة على ضرورة إيجاد مرافق عامة حيوية تسعى، في جوهرها، لخدمة المواطن المرتبط بها برابطة قانونية وتفعية دائمة. غير أن التحولات الهيكلية التي شهدتها الاقتصاد العالمي، وما صاحبها من طفرات تكنولوجية وتذبذب في الموارد المالية العمومية، جعلت المرافق العامة التقليدية، في كثير من الأحيان، عاجزة عن الوفاء بالأدوار المنوطة بها، لاسيما في ظل تضخم الجهاز البيروقراطي وتزايد حدة الإنفاق العام دون تحقيق الفعالية المرجوة

وفي ظل هذا المنظور، برزت ضرورة الانتقال من الدولة المسيرة التي تحتكر تقديم الخدمات، إلى الدولة الضابطة التي تفتح المجال أمام الفاعلين الاقتصاديين الخواص للمساهمة في تسيير الشأن العام وتُعد الشراكة بين القطاعين العام والخاص أهم هذه الآليات المبتكرة لمواكبة التحولات الاقتصادية الكلية، وتحسين جودة الخدمة العمومية من خلال استقطاب الخبرات الفنية ورؤوس الأموال الخاصة، ودمجها في قوالب تعاقدية تضمن ديمومة المرفق العام وحدانته.

لقد انخرطت الجزائر منذ مطلع الألفية الثالثة، في مسار إصلاحية شامل استهدف عصنة الإدارة العمومية وتحديث منشآت البنية التحتية، وهو ما تطلب إعادة النظر في الأطر القانونية والمؤسسية المنظمة للمرافق العامة. فلم يعد المرفق العام ذلك النشاط المحتكر من طرف السلطة الإدارية، بل أصبح مجالاً خصباً للتسيير المفوض والامتيازات العقدية، خاصة في قطاعات استراتيجية كالموارد المائية، والنقل، والأشغال العمومية ويهدف هذا التوجه الاستراتيجي إلى تحقيق الفعالية الاقتصادية من خلال توزيع المخاطر بين الدولة والشريك الخاص، وتجاوز النمط التسييري الذي يعتمد كلياً على ريع المحروقات، سعياً للوصول إلى حوكمة رشيدة تضع رضا المرتفق في صلب اهتماماتها.

إن دراسة واقع الشراكة في الجزائر تقتضي، بالضرورة، تشخيص التجارب الميدانية التي تم خوضها على المستويين الوطني والمحلي، لبيان مدى قدرة هذه الصيغ التعاقدية على النهوض بالمرفق العام.

المبحث الأول: تجارب ونماذج للشراكة في الجزائر

المطلب الأول: تجربة الشراكة في قطاع الموارد المائية

يعد قطاع الموارد المائية من أبرز النماذج التطبيقية لسياسة الشراكة في الجزائر، حيث انتقل التسيير من النمط الإداري التقليدي إلى نمط التسيير المفوض، ويعرف المرفق العام في هذا السياق بأنه نشاط تتولاه الإدارة أو فرد عادي تحت توجيهها بقصد إشباع حاجة عامة للجمهور.¹

أولاً: الإطار القانوني والمؤسسي للشراكة في قطاع المياه

تستند الشراكة في تسيير المياه إلى قانون المياه (05-12) المؤرخ في (2005)، والذي سمح للدولة بمنح امتياز تسيير الخدمة العمومية أو تفويضها كلياً أو جزئياً لأشخاص معنويين خاضعين للقانون الخاص.² وقد تم إنشاء مؤسسات وطنية كبرى لتأطير هذه العملية مثل الجزائرية للمياه (ADE) والديوان الوطني للتطهير (ONA).

ثانياً: دراسة تجربة شركة المياه والتطهير للجزائر سيال (SEAAL)

تمثل شركة سيال ثمرة شراكة استراتيجية أبرمت في عام (2005) عن طريق التراضي بين الجانب الجزائري والشريك الفرنسي سوز للبيئة (Suez)، ويهدف هذا العقد إلى عصرنه تسيير المياه في ولايتي الجزائر وتيارة.³

¹ يحيى أمعوش، طاوس حماد، نفس المرجع السابق، ص 10.

² إحسان بكاكرة، دور الشراكة بين القطاعين العام والخاص في تمويل وإدارة المشاريع وتسيير المرافق العامة، مذكرة ماستر، جامعة أم البواقي، 2020، ص 59.

³ إحسان بكاكرة، نفس المرجع، ص 64.

طبيعة العقد وأهدافه:

يُصنف عقد سيال ضمن عقود الإدارة بالتفويض لمدة (5) سنوات قابلة للتجديد، حيث بلغت تكلفة العقد الأول (120) مليون أورو.¹

وتمثلت الأهداف المسطرة في ضمان توزيع المياه على مدار 24 ساعة يومياً، والقضاء على التسربات، وتحسين جودة المياه الموزعة للمواطنين.²

تقييم أداء الشراكة في سيال:

بالرغم من تحقيق تقدم تقني في استمرارية التزويد بالمياه، إلا أن تقارير رسمية أشارت إلى نقائص جوهرية. فقد سجل الديوان الوطني للتطهير أن حجم الاستهلاك في العاصمة تجاوز الأهداف المسطرة (750 ألف م³) ليصل إلى مليون م³ يومياً، مما يعد هدراً للمورد.³

كما سجلت الدراسات فشلاً نسبياً في عملية نقل الخبرة إلى الإطارات الجزائرية، حيث ظلت التبعية للشريك الفرنسي قائمة حتى بعد تجديد العقد لمرات متتالية.

ثالثاً: تجربة شركة المياه والتطهير لوهران سيور (SEOR)

تعتبر تجربة ولاية وهران نموذجاً آخر للإدارة بالتفويض، حيث أنشئت شركة سيور في أبريل (2008) لضمان تسيير المرفق العام للمياه والتطهير، بالشراكة مع المتعامل الإسباني أغبار (Agbar).⁴

¹ إحسان بكاكرة، نفس المرجع، ص 67.

² مراد دلندة، محمد الأخضر بن عمران، نفس المرجع السابق، ص 414.

³ ياسين بجقينة، الشراكة بين القطاعين العمومي والخاص في الجزائر: قطاع الأشغال العمومية أنموذجاً، أطروحة دكتوراه، جامعة الجزائر 3، 2023، ص 70.

⁴ ياسين بجقينة، نفس المرجع، ص 65.

الالتزامات التعاقدية والنتائج:

امتد عقد سيور لمدة (5) سنوات ونصف بمبلغ (30.5) مليون أورو. وقد ركزت الشراكة على نقل التكنولوجيا الحديثة وتحسين إدارة الزبائن¹ وتؤكد الدراسات أن هذه التجربة كانت أكثر نجاحاً في جانب تحويل المعرفة للطرف الجزائري مقارنة بتجربة العاصمة، وهو ما دفع السلطات الجزائرية لاحقاً إلى عدم تجديد العقد والاكتفاء بتعاون تقني بسيط.²

رابعاً: المقارنة مع تجارب أخرى (قسنطينة وعنابة)

لم تكن جميع التجارب ناجحة بنفس القدر؛ ففي ولاية عنابة والطارف، أبرم عقد مع الشريك الألماني جلسن واسر (Gelsenwasser) في عام (2007)، غير أن هذه الشراكة منيت بفشل ذريع أدى إلى فسخ العقد في عام (2011).³

ويرجع ذلك إلى عدم التزام الشريك الأجنبي ببنود دفتر الشروط واعتماده المفرط على المناولة الخارجية دون تكوين حقيقي للعمالة المحلية.

إن عقود الإدارة الدولية في قطاع المياه غالباً ما تصطدم بإشكالية 'توطين التكنولوجيا'، حيث يميل الشريك الأجنبي للاحتفاظ بالأسرار التقنية لضمان استمرارية حاجت الدولة المضيفة له، مما يحول الشراكة من أداة للتمكين إلى وسيلة للتبعية التقنية الطويلة الأمد.⁴

خامساً: العوائق والتحديات التي واجهت شراكة الموارد المائية

رغم المزايا النظرية للشراكة، إلا أن الواقع العملي في الجزائر كشف عن تحديات كبيرة تعيق أداء المرافق العامة، ويمكن حصر أهمها فيما يلي:

¹ إحسان بكاكرة، نفس المرجع السابق، ص 67.

² ياسين بجقينة، نفس المرجع، ص 71.

³ مراد دلندة، محمد الأخضر بن عمران، نفس المرجع، ص 417.

⁴ محمد فؤاد مهنا، إدارة المرافق العامة في النظم الحديثة، دار المعارف، القاهرة، 2021، ص 112.

نقص النضج المؤسسي والقانوني:

تفتقر الجزائر إلى قانون موحد وشامل ينظم الشراكة بين القطاعين ، حيث يتم الاعتماد على نصوص مشتتة في قوانين الصفقات العمومية والمياه.¹

هذا الغموض التشريعي يؤدي إلى صعوبة في توزيع المخاطر بين الدولة والشريك الأجنبي.

هيمنة الهاجس الربحي للشريك الخاص:

أثبتت التجربة أن الشريك الأجنبي غالباً ما يركز على تحقيق الأرباح وتغطية التكاليف التشغيلية على حساب الأهداف الاجتماعية للمرفق العام،² كما أن تكلفة هذه العقود تظل باهظة جداً على الخزينة العمومية الجزائرية بالعملة الصعبة.³

العوائق البيروقراطية:

يؤدي تداخل الصلاحيات بين الإدارات المركزية والهيئات المحلية إلى بطء في اتخاذ القرارات التقنية، مما يعرقل وتيرة إنجاز المشاريع المرتبطة بالبنية التحتية للمياه.⁴

سادساً: آفاق الشراكة في تسيير المرافق العمومية بالجزائر

بناءً على الدروس المستفادة من قطاع الموارد المائية، تتجه الجزائر نحو تبني استراتيجية جديدة تهدف إلى تعظيم الفوائد من الشراكة من خلال:

¹ ياسين بجقينة، نفس المرجع السابق ، ص 277.

² مراد دلندة، محمد الأخضر بن عمران، نفس المرجع السابق ، ص 422.

³ يحيى أمعوش، طاوس حماد، نفس المرجع السابق ، ص 102.

⁴ إحسان بكاكرة، نفس المرجع السابق ، ص 71.

إصدار قانون مستقل للشراكة:

أصبح من الضروري صياغة إطار قانوني يوفر حماية أكبر للقطاع الخاص ويحدد بوضوح معايير قياس الأداء والجودة،¹ كما يجب أن يتضمن هذا القانون آليات واضحة لفض النزاعات وتوزيع المسؤوليات المالية والتقنية بين الطرفين.

تشجيع الشراكة مع القطاع الخاص الوطني:

لم يعد الاعتماد على الخبرة الأجنبية كافياً؛ لذا يجب إشراك الشركات الوطنية الخاصة التي أظهرت كفاءة في مجالات البناء والأشغال العامة،² إن تفعيل دور المقاول المحلي يقلل من التبعية للخارج ويساهم في خلق مناصب شغل مستدامة.

التوجه نحو التنمية المستدامة:

يجب أن لا تقتصر الشراكة على مجرد توفير الخدمة، بل يجب أن تدرج أهدافاً بيئية تضمن حماية الثروة المائية للأجيال القادمة³ إن نجاح الشراكة مستقبلاً مرهون بمدى قدرة الدولة على فرض رقابة صارمة تضمن القيمة مقابل المال وتحمي حق المواطن في خدمة عمومية ذات جودة.⁴

إن الشراكة في قطاع المياه بالجزائر كانت تجربة انتقالية هامة، لكنها أظهرت أن الخبرة الأجنبية لوحدها لا تضمن نجاح المرفق العام ما لم تقترن بإرادة سياسية حقيقية وإطار قانوني متكامل يمنع انحراف الشريك الخاص نحو الربحية المحضة.

¹ ياسين بجقينة، نفس المرجع السابق ، ص 319.

² يحيى أمعوش، طاوس حماد، نفس المرجع السابق ، ص 103.

³ مراد دلندة، محمد الأخضر بن عمران، نفس المرجع السابق ، ص 422.

⁴ إحسان بكاكرة، نفس المرجع السابق ، ص 96.

المطلب الثاني: تجربة الشراكة في قطاع البنية التحتية والأشغال العمومية

تعد البنية التحتية الركيزة الأساسية لأي نهضة اقتصادية، وقد واجهت الجزائر منذ مطلع الألفية الجديدة تحديات جسيمة في تحديث منشآتها القاعدية. وبسبب ضخامة التكاليف المالية والتقنية، انتقلت الدولة من نموذج الدولة المستثمر الوحيد إلى نموذج الشراكة بين القطاعين العام والخاص (PPP) يهدف هذا التحول إلى الاستفادة من خبرات الشركات الدولية والمحلية في إنجاز وتسيير مشاريع الأشغال العمومية الكبرى، لضمان الكفاءة التشغيلية وتقليل العبء عن الخزينة العمومية.¹

يتطلب هذا التحول 'نظاماً قانونياً عقدياً' يتجاوز قواعد الصفقات العمومية الكلاسيكية، ليسمح بمرونة أكبر في التفاوض وتعديل الالتزامات بما يتماشى مع طول أمد العقود التي تميز مشاريع البنية التحتية الكبرى.²

سعت الجزائر من خلال المخططات التنموية (2001-2014) إلى إدماج القطاع الخاص في الأشغال العمومية عبر آليات تعاقدية متنوعة، لاسيما في ظل تبني مقاربة التسيير العمومي الجديد (NPM)،³ إن هذا التوجه لم يكن وليد الصدفة، بل جاء نتيجة لعدم قدرة المؤسسات العمومية التقليدية على مواكبة الطلب المتزايد على عصرنه المرافق العامة (كالمطارات والموانئ)، مما استوجب البحث عن بدائل تمويلية وإدارية حديثة تعتمد على مبدأ تقاسم المخاطر والأرباح.⁴

لقد تجسدت هذه الشراكة في قطاع الأشغال العمومية من خلال عقود الامتياز، وعقود البناء والتشغيل ونقل الملكية (BOT)، بالإضافة إلى عقود الإدارة والتسيير.⁵

وسنحاول من خلال هذا المطلب تسليط الضوء على أبرز هذه التجارب، بدءاً من مشروع الطريق السيار، وصولاً إلى تسيير الموانئ والمطارات والميترو.

¹ بجقينة ياسين، نفس المرجع السابق، ص 155.

² عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2023، ص 245.

³ دلندة مراد وبن عمران محمد الأخضر، نفس المرجع السابق، ص 408.

⁴ إحسان بكاكرة، نفس المرجع السابق، ص 41.

⁵ دهبية أمعوش وحماد طاوس، الشراكة بين القطاع العام والخاص كمدخل لتحسين الخدمة العمومية، ص 44.

يعتبر نظام BOT أداة تمويلية غير مباشرة للخزينة، لكن نجاحه مرهون بدقة توزيع المخاطر الجيوسياسية والاقتصادية؛ فالدولة تمنح الاستغلال مقابل تحمل الشريك لمخاطر التمويل والتشغيل، وهو ما يتطلب رقابة مالية صارمة من قبل هيئات الضبط.¹

أولاً: تجربة الشراكة في مشروع الطريق السيار (شرق - غرب)

يعتبر مشروع الطريق السيار (شرق - غرب) من أضخم مشاريع البنية التحتية في تاريخ الجزائر المستقلة، حيث يمتد على مسافة تتجاوز 1200 كيلومتر، وقد اعتمدت الدولة في إنجازها على شركات دولية واسعة، لاسيما مع المجمعات الصينية واليابانية.²

بالرغم من أن التمويل كان حكومياً في معظمه، إلا أن طبيعة التعاقد مع مجمعات مثل (CITIC-CRCC) الصينية و (COJAAL) اليابانية تندرج ضمن الشراكات التعاقدية الكبرى لإنجاز المنشآت القاعدية وتحديثها.³

لقد أثبتت التجربة أن إشراك الطرف الخاص الأجنبي في هذا القطاع ساهم في نقل التكنولوجيا وتطوير معايير السلامة المرورية، إلا أن المشروع واجه تحديات تتعلق بإعادة التفاوض على العقود وتجاوز الأجال الزمنية⁴ إن الشراكة هنا لم تقتصر على الإنجاز فقط، بل امتدت لتشمل مرافق الصيانة والخدمات عبر الطريق السيار، حيث تم منح امتيازات لشركات خاصة (وطنية وأجنبية) لتسيير محطات الوقود وفضاءات الاستراحة، وهو ما يعزز مفهوم المرفق العام المدار بالشراكة.⁵

¹ سليمان محمد الطماوي، الأسس العامة للعقود الإدارية: دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 2022، ص 310.

² بجقينة ياسين، نفس المرجع السابق، ص 262.

³ إحسان بكاكرة، نفس المرجع، ص 88.

⁴ دلندة مراد وبن عمران محمد الأخضر، نفس المرجع السابق، ص 417.

⁵ ديهية أمعوش وحمام طاوس، نفس المرجع السابق، ص 54.

تهدف الدولة من خلال هذه النماذج إلى تحويل الطريق السيار إلى مورد اقتصادي عبر نظام دفع الرسوم، وهو نظام يتطلب إدارة مشتركة بين مؤسسة تسيير الطرق السيارية وشركاء تقنيين متخصصين لضمان استدامة المرفق.¹

ثانياً: تسيير الموانئ (نموذج ميناء الحمداية والمجمعات الدولية)

انتقلت الجزائر في قطاع الموانئ نحو صيغ متطورة من الشراكة، لاسيما مع المجمعات الدولية الرائدة مثل (DP World) في مينائي الجزائر وجن جن. تهدف هذه الشراكة إلى عصرنة نهائي الحاويات ورفع كفاءة الخدمات المينائية لتصل إلى المعايير العالمية.²

إن عقد الشراكة في هذا المجال يعتمد على منح حق الامتياز للطرف الخاص مقابل التزامه بتطوير البنية التحتية وتحديث الوسائل التقنية للشحن والتفريغ.³

ويعد مشروع ميناء الوسط (الحمداية بشرشال) النموذج الأبرز مستقبلاً للشراكة بنظام (BOT)، حيث تم الاتفاق على إنشائه بالتعاون مع الشريك الصيني.⁴

يمثل هذا المشروع صفقة رابحة تضمن للجزائر الحصول على ميناء محوري في المتوسط بمساهمة مالية وتقنية من الطرف الخاص، مع انتقال الملكية للدولة بعد فترة الامتياز.⁵

تساهم هذه الشراكات المينائية في تخفيف الضغط عن الموانئ التقليدية، وتزيد من قدرة الجزائر على استقطاب السفن الكبيرة، مما ينعكس إيجاباً على أداء التجارة الخارجية. كما أن تسيير الموانئ بالشراكة يقلل من البيروقراطية الإدارية التي كانت تعيق انسيابية السلع في السابق.⁶

¹ بجقينة ياسين، نفس المرجع السابق، ص 245.

² إحسان بكاكرة، نفس المرجع السابق، ص 87.

³ بجقينة ياسين، نفس المرجع، ص 264.

⁴ دلندة مراد وبن عمران محمد الأخضر، نفس المرجع، ص 421.

⁵ إحسان بكاكرة، نفس المرجع، ص 89.

⁶ ديهية أمعوش وحماد طاوس، نفس المرجع السابق، ص 57.

ثالثاً: تسيير المطارات (مطار الجزائر الدولي نموذجاً)

شهد قطاع المطارات في الجزائر تحولاً جذرياً من خلال إبرام عقود إدارة مع شركات دولية متخصصة، وأبرز مثال على ذلك هو مطار الجزائر الدولي الذي خضع لتسيير مشترك بالتعاون مع شركة (Aéroports de Paris) الفرنسية.¹

تهدف هذه الاتفاقية إلى تحسين جودة الخدمات المقدمة للمسافرين، وعصرنة أنظمة الرقابة والأمن، وتطوير المساحات التجارية داخل المطار.²

تعتمد الشراكة في المطارات على مبدأ الإدارة بالتفويض، حيث يحتفظ القطاع العام بالملكية والسيادة، بينما يتولى الشريك الخاص مسؤولية العمليات اليومية والتنظيم التقني،³ وقد أدت هذه التجربة إلى رفع تصنيف مطار الجزائر وتحويله إلى قطب جوي (Hub) يربط بين إفريقيا وأوروبا.⁴

إن نجاح الشراكة في هذا المرفق يعود إلى وضوح دفاتر الشروط وتحديد الأهداف المسطرة بدقة، مما قلل من مخاطر الفشل الإداري، ومع ذلك تبقى الحاجة ملحة لتوسيع هذه التجربة لتشمل المطارات الداخلية الكبرى (مثل وهران وقسنطينة) لضمان توازن تنموي شامل في خدمات النقل الجوي.⁵

رابعاً: تجربة تسيير الميτρο (مؤسسة ميτρο الجزائر والشريك الأجنبي)

يعتبر ميτρο الجزائر العاصمة ثمرة تعاون تقني وإداري طويل مع الشريك الفرنسي RATP El Djazair⁶ تندرج هذه الشراكة ضمن عقود استغلال وصيانة البنية التحتية للمرفق، حيث يتم تكليف الطرف الخاص

¹ بجقينة ياسين، نفس المرجع السابق، ص 228.

² دلندة مراد وبن عمران محمد الأخضر، نفس المرجع السابق، ص 412.

³ إحسان بكاكرة، نفس المرجع السابق، ص 64.

⁴ ديهية أمعوش وحمام طاموس، نفس المرجع السابق، ص 63.

⁵ بجقينة ياسين، نفس المرجع السابق، ص 265.

⁶ بجقينة ياسين، نفس المرجع، ص 263.

بتشغيل القطارات، وضمان السلامة، وتكوين الإطار الجزائري في مجالات التكنولوجيا الدقيقة للنقل عبر السكك الحديدية.¹

سمحت هذه الشراكة بضمان استمرارية المرفق العام بانتظام ودقة، وهي من المبادئ الأساسية للمرفق العام التي غالباً ما تعجز الإدارة التقليدية عن تحقيقها بمفردها.²

كما أن ميترو الجزائر يمثل نموذجاً للشراكة التي تهدف إلى تحسين الخدمة العمومية الحضرية وتقليل الازدحام المروري، مع ضمان التسيير المالي الرشيد للمرفق من خلال أنظمة فوترة حديثة.³

من خلال استعراض هذه النماذج في قطاع البنية التحتية (طرق، موانئ، مطارات، ميترو)، يتضح أن الجزائر قد خطت خطوات هامة نحو تبني الشراكة كخيار استراتيجي، ورغم بعض النقائص القانونية والمؤسسية، إلا أن هذه التجارب أثبتت أن التكامل بين السيادة العمومية والكفاءة الخاصة هو السبيل الوحيد لتطوير المرافق العامة وعصرنتها بما يخدم المواطن والاقتصاد الوطني.⁴

المطلب الثالث: الشراكة على المستوى المحلي

إن فلسفة الشراكة على المستوى المحلي في الجزائر استندت إلى ضرورة تفعيل دور البلديات في التنمية، وذلك من خلال إشراك المتعاملين الخواص في إدارة المرافق التي كانت حكراً على القطاع العام، وقد جاء قانون البلدية (10-11) ليعزز هذا التوجه من خلال السماح بإحداث مصالح عمومية تقنية تتولى مهاماً محددة في إطار عقود الامتياز أو تفويض الخدمة العامة.⁵

¹ إحسان بكاكرة، نفس المرجع السابق ، ص 91.

² دلندة مراد وبن عمران محمد الأخضر، نفس المرجع السابق ، ص 416.

³ ديهية أمعوش وحمام طاموس، نفس المرجع السابق ، ص 98.

⁴ دلندة مراد وبن عمران محمد الأخضر، نفس المرجع السابق ، ص 422.

⁵ ياسين بجقينة، نفس المرجع السابق ، ص 302.

وتشير الدراسات إلى أن الشراكة المحلية في الجزائر تأخذ طابع العلاقة الرأسية؛ حيث تحتفظ البلدية بسلطة القرار والتنظيم، بينما يتولى الشريك الخاص مهام التنفيذ والتشغيل، وهو ما يبرز بوضوح في صفقات الأشغال العمومية والخدمات الحضرية.¹

إن نجاح هذه الشراكات مرهون بمدى قدرة الإدارة المحلية على صياغة دفا تر شروط دقيقة تضمن حقوق المرتفقين وتحدد مسؤوليات الطرف الخاص في تحمل المخاطر التجارية والتشغيلية.²

ويساهم تسيير المرافق المحلية عبر الشراكة في إرساء 'اللامركزية الاقتصادية'، حيث تتحول البلدية من مجرد جهاز إداري ينفق الميزانية إلى شريك يراقب الجودة ويحفز الاستثمار المحلي في خدمات النظافة والتهيئة.³

أولاً: تجارب البلديات في تسيير النفايات المنزلية

تعتبر مشكلة النفايات من أكبر التحديات التي تواجه البلديات الجزائرية، حيث أثبت التسيير المباشر فشله في العديد من المدن الكبرى نتيجة نقص العتاد وتعطل الشاحنات المستمر، وفي هذا الصدد، تبرز تجربة بلدية عزازقة بولاية تيزي وزو كنموذج رائد؛ حيث أبرمت البلدية عقداً مع مؤسسة خاصة (نات كورب الغيمة) في عام 2013 لجمع ونقل النفايات.⁴

لقد أدى هذا التعاقد إلى تحسين ملحوظ في وتيرة جمع النفايات بنسبة 70% حسب استطلاعات الرأي، نظراً لامتلاك المؤسسة الخاصة لعتاد حديث والتزامها بساعات العمل المحددة في دفتر الشروط.⁵

¹ دلندة مراد وبن عمران محمد الأخضر، نفس المرجع السابق ، ص 414.

² إحسان بكاكرة، نفس المرجع السابق ، ص 33.

³ خالد الشاوي، عقد امتياز المرفق العام في القانون المقارن، دار النهضة العربية، بيروت، 2021، ص 158.

⁴ يهية أمعوش وحماد طاوس، نفس المرجع السابق ، ص 74.

⁵ يهية أمعوش وحماد طاوس، نفس المرجع ، ص 98.

إن هذا النوع من العقود يندرج ضمن عقود الخدمات، حيث تلتزم المؤسسة الخاصة بتقديم الخدمة مقابل مبلغ محدد، بينما تتحمل البلدية مسؤولية الرقابة وتوفير الصناديق اللازمة.¹

ورغم نجاح التجربة في تحسين المظهر الحضري، إلا أنها اصطدمت ببعض العراقيل، مثل تأخر البلدية في تسديد المستحقات المالية للمتعامل الخاص، مما يهدد استمرارية الخدمة ويؤثر على قدرة المؤسسة على دفع أجور العمال.

كما يلاحظ أن غياب الوعي لدى المواطنين وعدم احترام أوقات إخراج النفايات يشكل عائقاً أمام فعالية الشراكة في هذا المرفق الحيوي.

ثانياً: الشراكة في مرفق النقل الحضري:

شهد قطاع النقل في الجزائر تحولاً جذرياً منذ عام 2001، حيث بدأت الدولة في فتح هذا المجال أمام الخواص لفك العزلة عن الأحياء الجديدة وتحسين حركة المرور.² وتجلت الشراكة المحلية في هذا المرفق من خلال منح رخص استغلال لخطوط نقل حضرية للمتعاملين الخواص، مما خفف العبء عن مؤسسات النقل العمومية التي كانت تعاني من عجز دائم في ميزانيتها.³ إن الاستعانة بالقطاع الخاص في النقل الحضري سمحت بتوفير شبكة موصلات أوسع تغطي مناطق كانت توصف بالمعزولة، مما ساهم في تحقيق التوازن الإقليمي وتسهيل تنقل المرتفقين.⁴

ومع ذلك فإن الشراكة في هذا المرفق لا تزال تواجه تحديات تتعلق بجودة الخدمة والالتزام بالمواعيت؛ فالمتعامل الخاص غالباً ما يركز على الربحية السريعة على حساب راحة المواطن، وهو ما يستوجب تفعيل آليات الرقابة من طرف مديريات النقل والبلديات.⁵

¹ إحسان بكاكرة، نفس المرجع السابق، ص 13.

² ياسين بجقينة، نفس المرجع السابق، ص 235.

³ دلندة مراد وبن عمران محمد الأخضر، نفس المرجع السابق، ص 407.

⁴ إحسان بكاكرة، نفس المرجع السابق، ص 88.

⁵ ياسين بجقينة، نفس المرجع السابق، ص 257.

إن التوجه نحو عصرنة النقل الحضري يتطلب الانتقال من مجرد منح رخص استغلال بسيطة إلى إبرام عقود شراكة حقيقية تضمن تحديث الحافلات واستخدام تكنولوجيات الإعلام والاتصال في تسيير الخطوط.

ثالثاً: الشراكة في مرفق الإنارة العمومية وصيانة الطرقات

تعد الإنارة العمومية مرفقاً أمنياً واجتماعياً بامتياز، وقد لجأت العديد من البلديات إلى إبرام صفقات مع مقاولات خاصة لصيانة شبكات الإنارة وتهيئة الطرقات المحلية.¹

ففي إطار برامج التنمية البلدية (PCD)، يتم التعاقد مع مؤسسات خاصة لإنجاز مشاريع الإنارة باستخدام تقنيات حديثة (مثل مصابيح LED) تهدف إلى تقليص فاتورة استهلاك الطاقة التي تتقل كاهل الميزانية البلدية.²

كما تبرز تجربة المؤسسة الجهوية للهندسة الريفية - الهضاب كنموذج لشراكة تقوم على تأجير العتاد والأشغال العامة لفك العزلة عن البلديات النائية عبر فتح المسالك وصيانتها.³

إن هذه التجارب المحلية أثبتت أن الشراكة تساهم في سرعة الإنجاز وتفاذي تدهور المنشآت القاعدية الضرورية، خاصة عندما يتعلق الأمر بصيانة الجسور والأنفاق داخل الوسط الحضري.⁴

غير أن النقائص المسجلة في هذا الجانب ترتبط غالباً بضعف التقييم القبلي للمشاريع ونقص الخبرة لدى المصالح التقنية للبلدية في متابعة جودة الأشغال المنفذة من طرف الشريك الخاص، مما يؤدي أحياناً إلى إعادة الأشغال في فترات قصيرة.

¹ ياسين بجقينة، نفس المرجع، ص 303.

² يهية أمعوش وحماط طاوس، نفس المرجع السابق، ص 97.

³ إحسان بكاكرة، نفس المرجع، ص 42.

⁴ دلندة مراد وبن عمران محمد الأخضر، نفس المرجع السابق، ص 415.

رابعاً: آفاق ومعوقات الشراكة المحلية في الجزائر

من خلال استقراء التجارب المحلية في تسيير النفايات والنقل والإنارة، يتضح أن الشراكة هي الخيار الاستراتيجي الوحيد لمواجهة ندرة الموارد المالية وتحسين أداء المرافق العامة.¹

إن الآفاق الواعدة لهذه الشراكة تكمن في قدرتها على نقل التكنولوجيا والخبرة الإدارية من القطاع الخاص إلى الإدارة المحلية، مما يساهم في عصنة المرفق العام.²

ولتفعيل هذه الآفاق لابد من تجاوز المعوقات البيروقراطية وضعف الإطار القانوني الموحد الذي ينظم هذه العمليات بوضوح بعيداً عن تشتت النصوص القانونية.³

إن تجارب البلديات رغم محدوديتها في بعض الجوانب، قد حققت نتائج إيجابية في تخفيف الضغط عن الميزانية العامة وتحسين مستوى معيشة المواطن،⁴ إن التحدي القادم يكمن في إرساء حوكمة محلية تقوم على الشفافية والمساءلة، وضمان اختيار الشريك الخاص بناءً على الكفاءة والقدرة المالية، وليس فقط على معيار السعر الأدنى، وذلك لضمان جودة مستدامة للمرفق العام المحلي.

¹ إحسان بكاكرة، نفس المرجع السابق، ص 91.

² دلندة مراد وبن عمران محمد الأخضر، نفس المرجع السابق، ص 409.

³ ياسين بجقينة، نفس المرجع السابق، ص 307.

⁴ يهية أمعوش وحماط طاوس، نفس المرجع السابق، ص 103.

المبحث الثاني: تقييم واقع الشراكة ومعوقاتها في الجزائر

المطلب الأول: مكاسب الشراكة

تتجلى أولى مكاسب الشراكة في الجزائر في قدرتها على تحسين جودة الخدمة العمومية المقدمة للمواطن؛ فالهدف الأساسي من عصرنة الإدارة هو تقديم خدمات تتماشى مع تطلعات المرتفقين.¹

ومن خلال إدخال القطاع الخاص في تسيير هذه المرافق، تمكنت الجزائر من تجاوز القصور الإداري والبيروقراطي الذي ميز التسيير التقليدي، مما أدى إلى زيادة فعالية ومردودية هذه المرافق بشكل ملموس.²

علاوة على ذلك ساهمت الشراكة في تحقيق مكاسب الاستمرارية في أداء المرفق العام، حيث أن القطاع الخاص، بمرونته، استطاع توفير آليات تسيير تضمن أداء الأدوار المنوطة بالمرافق العامة حتى في حالات الأزمات الاقتصادية.³

إن تحول الدولة من دور المسير إلى دور المراقب والمنظم سمح بتحسين مستويات الخدمة العمومية في قطاعات حيوية مثل المياه والأشغال العمومية.⁴

من الناحية الاقتصادية والمالية حققت الشراكة مكاسب جوهرية تتعلق بتخفيف العبء المالي عن ميزانية الدولة؛ حيث أصبحت المؤسسات الخاصة تساهم في تمويل المشاريع الضخمة التي كانت تعتمد سابقاً وبشكل كلي على الإعانات الحكومية.⁵

¹ دلندة مراد وبن عمران محمد الأخضر، نفس المرجع السابق، ص 407.

² إحسان بكاكرة، نفس المرجع السابق، ص 93.

³ ياسين بجقينة، نفس المرجع السابق، ص 231.

⁴ يهية أمعوش وحماد طاوس، نفس المرجع السابق، ص 2.

⁵ دلندة مراد وبن عمران محمد الأخضر، نفس المرجع السابق، ص 408.

ساعد هذا التوجه نحو التمويل الخاص في تقليص النفقات العمومية وتوجيه الفوائض المالية نحو قطاعات تنموية أخرى، مما يضمن استدامة مالية للمرفق العام.¹

كما أن الشراكة مكنت من مواكبة التحولات الاقتصادية العالمية التي تفرض على الدولة التخلي عن التسيير الأحادي؛ فالشراكة مع القطاع الخاص سمح بجلب رؤوس الأموال وتحقيق القيمة مقابل المال.²

إن توزيع المخاطر بين الطرفين العام والخاص يعتبر مكسباً اقتصادياً هاماً، حيث يتحمل الشريك الخاص جزءاً كبيراً من المخاطر التشغيلية والمالية، مما يحمي الخزينة العمومية من التكاليف غير المتوقعة.³

أما على الصعيد التقني والإداري فقد شكلت الشراكة قاطرة لنقل التكنولوجيا الحديثة والخبرات الإدارية المتطورة من القطاع الخاص إلى المرفق العمومي.⁴

فالقطاع الخاص يمتاز بقدرة عالية على الابتكار وتوظيف التقنيات الرقمية، مما ساعد في تحسين أداء المرافق العامة في الجزائر، خاصة في قطاعات معقدة مثل الطاقة والاتصالات وتسيير المياه.⁵

إن اعتماد أساليب التسيير الخاص داخل المرفق العام (مثل الإدارة بالأهداف والرقابة على النتائج) أدى إلى رفع كفاءة الموارد البشرية العاملة في القطاع العام.⁶

إن الشراكة لم تكن مجرد وسيلة لتمويل المشاريع، بل كانت أداة لـ عصرنه الإدارة وتطوير هيكلها التنظيمية بما يتماشى مع معايير الفعالية والمردودية الاقتصادية العالمية.⁷

¹ إحسان بكاكرة، نفس المرجع السابق، ص 8.

² ياسين بـجـقـينة، نفس المرجع السابق، ص 314.

³ يهية أمعوش وحماد طاوس، نفس المرجع السابق، ص 4.

⁴ دلندة مراد وبن عمران محمد الأخضر، نفس المرجع السابق، ص 409.

⁵ ياسين بـجـقـينة، نفس المرجع ، ص 255.

⁶ يهية أمعوش وحماد طاوس، نفس المرجع السابق، ص 100.

⁷ إحسان بكاكرة، نفس المرجع السابق، ص 10.

وعلى المستوى التنموي والاجتماعي ساهمت الشراكة في تسريع وتيرة إنجاز البنى التحتية الضرورية، مما انعكس إيجاباً على التنمية المحلية،¹ فمن خلال مشاريع الشراكة في الأشغال العمومية، تم فك العزلة عن العديد من المناطق وتحسين شبكة الطرق والموانئ، وهو ما أدى بدوره إلى خلق مناصب شغل جديدة وتقليل نسب البطالة.²

إن المكاسب الاجتماعية للشراكة تتجلى في تحسين مستوى المعيشة للمواطن الجزائري من خلال الحصول على خدمات ذات نوعية وبأسعار مدروسة،³ كما أن الشراكة ساعدت في تحقيق التوازن الإقليمي من خلال توزيع المشاريع التنموية على مختلف البلديات والولايات، وتفعيل دور الجماعات المحلية في تسيير مرافقها بشكل تشاركي.⁴

المطلب الثاني: المعوقات والتحديات

رغم التوجه الاستراتيجي للدولة الجزائرية نحو تبني صيغ الشراكة بين القطاعين العام والخاص (PPP) كبديل تسييري وتنموي، إلا أن الواقع الميداني كشف عن جملة من المعوقات التي كبحت مردودية هذه الشراكة. وتتنوع هذه التحديات بين ما هو قانوني، إداري، مالي، واجتماعي، مما جعل العديد من مشاريع البنية التحتية والمرافق العامة لا ترقى إلى التطلعات المنشودة.

أولاً: المعوقات القانونية والتشريعية

تعد البيئة التشريعية حجر الأساس لنجاح أي شراكة تعاقدية؛ غير أن المنظومة القانونية في الجزائر لا تزال تتسم بالغموض والتشتت. فبدلاً من وجود قانون موحد وشامل ينظم الشراكة بجميع جوانبها، نجد القواعد مبعثرة بين قانون الاستثمار وقانون الصفقات العمومية وقانون المياه وغيرها.

¹ ياسين بجقينة، نفس المرجع ، ص 234.

² إحسان بكاكرة، نفس المرجع ، ص 84.

³ يهية أمعوش وحمام طاوس، نفس المرجع السابق، ص 102.

⁴ دلندة مراد وبن عمران محمد الأخضر، نفس المرجع السابق، ص 409.

إن هذا التشتت أدى إلى عدم وضوح الإجراءات المتعلقة بكيفية إعداد العقود، وتوزيع المخاطر بين الطرفين العام والخاص بشكل عادل ومدروس. كما أن عدم استقرار القوانين والأنظمة وكثرة التعديلات التي تطالها¹، يولد حالة من عدم اليقين لدى المستثمر الخاص، لا سيما الأجنبي، الذي يبحث عن ضمانات قانونية طويلة الأمد لحماية استثماراته الضخمة في مرافق البنية التحتية.

إن غياب 'قانون إطار' موحد للشراكة في الجزائر يفتح الباب أمام تضارب الاختصاصات بين الوزارات القطاعية والجماعات المحلية، مما يؤدي إلى عدم استقرار 'المراكز القانونية' للشركاء ويقلل من جاذبية المرفق العام للاستثمار.²

علاوة على ذلك فإن النصوص القانونية الحالية تقتصر إلى أحكام واضحة تنظم أسس اختيار المستثمرين والمفاضلة بين العروض بناءً على معايير الجودة وليس السعر الأدنى فقط.³

كما يبرز عائق حق الشفعة وقاعدة (49/51) كأحد القيود التي يراها المستثمرون عائقاً أمام حرية التسيير ونقل الملكية.⁴

ثانياً: المعوقات الإدارية والمؤسسية

تعتبر البيروقراطية الإدارية من أخطر التحديات التي تواجه الشراكة في الجزائر، حيث تعاني الإدارة العامة من بطء شديد في معالجة الملفات وتعقيد الإجراءات الروتينية⁵ هذا البطء لا يتناسب مع طبيعة القطاع الخاص الذي يتسم بالسرعة والمبادرة.

¹ دلندة مراد وبن عمران محمد الأخضر، نفس المرجع، ص 420.

² محمد الصغير بعلي، القانون الإداري (المرافق العامة - العقود الإدارية)، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2021، ص 192.

³ إحسان بكاكرة، نفس المرجع السابق، ص 28.

⁴ ياسين بجلي، نفس المرجع السابق، ص 307.

⁵ دلندة مراد وبن عمران محمد الأخضر، نفس المرجع السابق، ص 415.

كما يلاحظ غياب وحدة شراكة (PPP Unit) مركزية تتمتع بالاستقلالية والخبرة الفنية لمرافقة القطاع العام في هندسة هذه العقود المعقدة. فمعظم الإطارات المسيرة في الإدارات العمومية والمجالس المحلية تفتقر إلى التكوين المتخصص في إدارة مخاطر الشراكة وتقييم القيمة مقابل المال.¹

يؤدي هذا النقص في الخبرة غالباً إلى سوء إعداد دراسات الجدوى والوقوع في نزاعات تعاقدية طويلة الأمد تؤدي إلى فسخ العقود،² كما حدث في تجربة تسيير المياه في بعض الولايات. ويضاف إلى ذلك غياب الشفافية وضعف الرقابة البعدية على أداء المرفق المسير من طرف الخواص³، مما قد يفتح الباب أمام ممارسات الفساد أو تدني جودة الخدمة المقدمة للمواطن.

ثالثاً: المعوقات الاقتصادية والمالية

تتطلب مشاريع الشراكة في المرافق العمومية تمويلات ضخمة واستقراراً في المؤشرات الاقتصادية الكلية. غير أن التبعية المفرطة للاقتصاد الجزائري لريع المحروقات،⁴ تجعل ميزانية الدولة وتعهداتها المالية تجاه الشريك الخاص عرضة للتقلبات في حال انهيار أسعار النفط.

ويتمثل العائق المالي الأبرز في صعوبة الحصول على قروض طويلة الأجل من البنوك المحلية التي لا تزال تعتمد أساليب كلاسيكية في التمويل،⁵ كما أن ضعف السوق المالية (البورصة) وغياب آليات التمويل المبتكرة كالسكوك الخضراء أو سندات التأثير الاجتماعي،⁶ يزيد من عبء التمويل على الشريك الخاص.

¹ ديهية أمعوش وطاوس حماد، نفس المرجع السابق، ص 31.

² ياسين بجقينة، نفس المرجع السابق، ص 106.

³ عادل محمود الرشيد، إدارة الشراكة بين القطاعين العام والخاص: المفاهيم - النماذج - التطبيقات، مصر: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2007، ص 19.

⁴ صلاح محمد، دور الشراكة بين القطاعين العام والخاص في رفع عوائد الاستثمار في البنى التحتية للاقتصاد، أطروحة دكتوراه، جامعة الشلف، 2015، ص 4.

⁵ إحسان بكاكرة، نفس المرجع السابق، ص 27.

⁶ ياسين بجقينة، نفس المرجع السابق، ص 297.

هناك أيضاً تحدي مخاطر سعر الصرف وتحويل الأرباح إلى الخارج بالنسبة للمستثمر الأجنبي،¹ وهي مخاطر مالية تجعل الشريك الخاص يتردد في الدخول في مشاريع تمتد لثلاثين عاماً.

وفي ظل غياب نظام محاسبي متخصص لقياس الالتزامات الضمنية والديون الناتجة عن الشراكة²، تظل الدولة عرضة لمخاطر مالية مفاجئة قد تتقل كاهل الأجيال القادمة.

رابعاً: المعوقات الاجتماعية والثقافية

لا تزال الشراكة بين القطاعين العام والخاص تواجه مقاومة نفسية وثقافية داخل المجتمع الجزائري،³ فالمواطن غالباً ما يربط الشراكة بالخصخصة، ويعتقد أن دخول القطاع الخاص في تسيير المرفق العمومي سيعني حتماً رفع الأسعار والتخلي عن مبدأ المجانية أو الطابع الاجتماعي للدولة.⁴

إن غياب الوعي الاجتماعي بأهمية الشراكة كوسيلة لتحسين جودة الخدمة لا لبيع الأصول،⁵ يشكل ضغطاً سياسياً على صناع القرار، مما يجعلهم يترددون في منح امتيازات للخواص في قطاعات حساسة كالتعليم أو الصحة. كما يبرز تحدي رفض العمال والموظفين في القطاع العام لهذه الشراكة خوفاً من تسريح العمالة أو تغيير شروط العمل والتقاعد.⁶

يؤدي هذا النقص في الحوار الاجتماعي والتحسيس،⁷ إلى ضعف الدعم الشعبي للمشاريع التشاركية، مما يعرضها للفشل عند أول أزمة تتعلق بالتعريفات أو جودة الخدمة الملموسة.

¹ دلندة مراد وبن عمران محمد الأخضر، نفس المرجع السابق، ص 420.

² بكاكرة، نفس المرجع السابق، ص 26.

³ دلندة مراد وبن عمران محمد الأخضر، نفس المرجع السابق، ص 420.

⁴ ديهية أمعوش وطاوس حماد، نفس المرجع السابق، ص 80.

⁵ إحسان بكاكرة، نفس المرجع السابق، ص 29.

⁶ عادل محمود الرشيد، نفس المرجع السابق، ص 21.

⁷ أمعوش وحماد، نفس المرجع السابق، ص 96.

خامساً: التحديات التقنية والتكنولوجية

من أهم أهداف الشراكة هو نقل التكنولوجيا وتطوير المعرفة العملية¹ غير أن الواقع يشير إلى أن الجزائر تواجه تحديات تقنية تتمثل في ضعف البنية التحتية الرقمية وغياب أنظمة المعلومات المدمجة،² التي تسمح بمراقبة أداء المرفق العمومي بشكل لحظي ودقيق.

كما يلاحظ أن الشريك الخاص، خاصة الأجنبي، يركز أحياناً على تحقيق الربح السريع دون الالتزام الحقيقي بنقل الخبرة التكنولوجية لليد العاملة المحلية.³

هذا الخلل يؤدي إلى بقاء المرفق العمومي في حالة تبعية دائمة للخبرة الأجنبية،⁴ مما يفشل أحد أهم أهداف الشراكة الاستراتيجية، إن ضعف منظومة البحث والتطوير (R&D) في المؤسسات الوطنية،⁵ يجعلها غير قادرة على استيعاب التكنولوجيات الحديثة التي يقدمها الشريك الخاص، مما يحد من فرص الابتكار في طرق تسيير وتقديم الخدمات العمومية.

إن معوقات الشراكة بين القطاعين العام والخاص في الجزائر ليست تقنية بحتة، بل هي إشكالية هيكلية تتداخل فيها الأبعاد القانونية بالإدارية والذهنية.⁶

إن التحدي الحقيقي لا يكمن في جلب الأموال الخاصة فحسب، بل في إيجاد منظومة حوكمة رشيدة تضمن توازن المصالح بين ربحية الشريك الخاص وديمومة وجودة الخدمة العمومية للمواطن.⁷

¹ دلندة مراد وبن عمران محمد الأخضر، نفس المرجع السابق، ص 407.

² ياسين بجقينة، نفس المرجع السابق، ص 255.

³ دلندة مراد وبن عمران محمد الأخضر، نفس المرجع، ص 422.

⁴ الأمين لكحل، الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص في الجزائر: دراسة حالة شركة المياه، رسالة ماجستير، جامعة تلمسان، 2014، ص 5.

⁵ بجقينة، نفس المرجع، ص 309.

⁶ دلندة مراد وبن عمران محمد الأخضر، نفس المرجع، ص 422.

⁷ إحسان بكاكرة، نفس المرجع السابق، ص 96.

وبدون معالجة جذرية لهذه التحديات، ستظل الشراكة مجرد خيار اضطراري لتمويل العجز،¹ بدلاً من أن تكون قاطرة لعصرنة الإدارة الجزائرية وتطوير مرافقها.

المطلب الثالث: آليات تقييم الشراكة واستراتيجيات تطويرها

أولاً: آليات التقييم التقني والمالي لأداء الشراكة

تعتمد عملية التقييم في الجزائر على مؤشرات الأداء التي يتم الاتفاق عليها في دفاتر الشروط، خاصة في العقود الكبرى مثل تسيير المياه (سيال، سيور) أو النقل، وتهدف هذه الآليات إلى قياس مدى مساهمة الشريك الخاص في تحسين الخدمة العمومية والزيادة في فاعلية ومردودية المرفق العام.

إن تقييم الشراكة يبدأ من دراسة أثرها على الميزانية العامة، حيث إن الهدف من إشراك الخواص هو معالجة العجز المالي الناتج عن اعتماد المرافق على الإعانات الحكومية.²

لم يعد التقييم الحديث للشراكة يقتصر على الميزانية، بل يركز على 'مؤشرات جودة الحياة'، ومدى قدرة المرفق على الاستجابة السريعة لشكاوى المواطنين وتحقيق الاستدامة البيئية، وهو ما يعرف بالإدارة المرتكزة على النتائج.³

وتتجسد آليات التقييم في مراقبة التنفيذ المادي والمالي للمشاريع، وهو ما تقوم به لجان الصفقات العمومية والوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار، والتي تحاول تشخيص أوجه القصور التي تعرقل التنفيذ السليم للمشاريع الكبرى.⁴

¹ ياسين بجقينة، نفس المرجع ، ص 315.

² دلندة مراد وبن عمران محمد الأخضر، نفس المرجع السابق، ص 407.

³ نواف كنعان، الإدارة العامة: الأسس، الوظائف، والاتجاهات الحديثة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2021، ص 430.

⁴ ياسين بجقينة، نفس المرجع السابق، ص 283.

كما يبرز دور مقارنة القطاع العمومي كأداة تقييمية للمفاضلة بين جدوى تنفيذ المشروع عبر الشراكة أو عبر التسيير المباشر، لضمان تحقيق وفورات في التكلفة.¹

ثانياً: معايير تقييم جودة الخدمة العمومية المقدمة

لا يقتصر التقييم على الجوانب المالية، بل يمتد ليشمل رضى المرتفقين عن الخدمات المقدمة فالهدف الجوهري من الشراكة هو تحسين مستويات الخدمة العمومية بما يواكب التحولات الاقتصادية والاجتماعية.²

تعتمد الإدارة الجزائرية في تقييمها على بطاقات قياس الأداء ومراقبة جودة الخدمة بشكل دوري. ففي مجال تسيير النفايات والمياه، يتم تقييم الشريك الخاص بناءً على مدى التزامه بساعات العمل، والسرعة في الإنجاز، وإدخال تقنيات جديدة³

ومع ذلك يشير الواقع الميداني إلى وجود تفاوت في الأداء؛ فبينما نجحت بعض الشراكات في قطاع المياه بولاية وهران مثلاً، أخفقت أخرى بسبب نقص التحضير والتقييم الأولي غير الكافي لجدوى المشروع.⁴

لذا فإن تقييم الشراكة يجب أن يتضمن مراجعة دورية لبنود العقد ومدى تحقيقها للمنفعة العامة التي تعد غاية المرفق الأساسية.⁵

¹ إحسان بكاكرة، نفس المرجع السابق، ص 13.

² دلندة مراد وبن عمران محمد الأخضر، نفس المرجع، ص 408.

³ ديهية أمعوش وطاوس حماد، نفس المرجع السابق، ص 86.

⁴ ياسين بجقينة، نفس المرجع السابق، ص 307.

⁵ عادل محمود الرشيد، إدارة الشراكة بين القطاعين العام والخاص: المفاهيم- النماذج- التطبيقات، مصر: المنظمة العربية للتممية الإدارية، 2007، ص 4.

ثالثاً: استراتيجيات تحسين أداء الشراكة في الجزائر

يتطلب النهوض بالشراكة في الجزائر الانتقال من التسيير الاضطراري إلى التخطيط الاستراتيجي، وتعد عصرنة الإدارة وتطويرها الركيزة الأولى لهذه الاستراتيجية، من خلال إيجاد آليات تسيير مرنة تمكن من مواكبة التحولات الاقتصادية الدولية.¹

إن أولى استراتيجيات التطوير تتمثل في إرساء منظومة حوكمة رشيدة وتدعيم الوكالات المتخصصة بخبرات فنية وقانونية عالية. فغياب وحدة شراكة مركزية مستقلة يضعف قدرة الدولة على التفاوض مع الشركاء الأجانب والخواص الوطنيين.²

كما يجب التركيز على استراتيجية نقل المعرفة وتكوين المورد البشري المحلي، لضمان ديمومة تحسين الخدمة حتى بعد انتهاء مدة التعاقد.³

ويضاف إلى ذلك ضرورة توفير مناخ استثماري جاذب عبر تبسيط الإجراءات البيروقراطية وتسهيل الحصول على القروض البنكية لتمويل المشاريع التشاركية الضخمة.⁴

رابعاً: تطوير الإطار القانوني والمؤسسي كآلية للتحسين

يجمع الباحثون والتقارير الرسمية على أن تطوير الشراكة في الجزائر مرهون بـ إيجاد تنظيم قانوني محكم يحول دون تغول منطق الربح الخاص على المصلحة العامة⁵

¹ دلندة مراد وبن عمران محمد الأخضر، نفس المرجع السابق، ص 409.

² ياسين بجقينة، نفس المرجع السابق، ص 308.

³ الأمين لكحل، نفس المرجع السابق، ص 53.

⁴ إحسان بكاكرة، نفس المرجع السابق، ص 96.

⁵ دلندة مراد وبن عمران محمد الأخضر، نفس المرجع السابق، ص 422.

إن تعزيز آليات الرقابة البعدية والمساءلة يعد استراتيجية ضرورية لمنع الفشل الذي أصاب بعض التجارب السابقة، كما يتطلب الأمر تفعيل التنسيق بين مختلف القطاعات الوزارية والهيئات المحلية (الولايات والبلديات) لضمان اتساق مشاريع الشراكة مع المخطط الوطني لتهيئة الإقليم.¹

كما يجب أن تهدف الاستراتيجية المستقبلية إلى تحفيز المؤسسات الصغيرة والمتوسطة للمشاركة في عقود الخدمة والإدارة على المستوى المحلي، مما يساهم في خلق مناصب شغل وتخفيف العبء عن الخزينة العمومية.²

خامساً: آفاق الشراكة في ظل التحديات الراهنة

تبدو آفاق الشراكة في الجزائر واعدة إذا ما تم تبني رؤية استشرافية تعتمد على الرقمنة والابتكار، إن الشراكة بين القطاعين تمثل فرصة حقيقية لرفع كفاءة وفعالية المرافق العامة في ظل تراجع المداخيل البترولية.³

تتمثل آفاق التطوير في التوسع نحو قطاعات حيوية جديدة مثل الطاقة المتجددة والاتصالات والبحث العلمي، وعدم حصر الشراكة في قطاعات تقليدية كالأشغال العمومية أو المياه.

كما أن تحسين جودة الإدارة الاقتصادية في المؤسسات العامة والخاصة سيؤدي حتماً إلى استرجاع ثقة المواطن في المرفق العمومي.⁴

¹ ياسين بجقينة، نفس المرجع السابق، ص 302.

² ديهية أمعوش وطاوس حماد، نفس المرجع السابق، ص 98.

³ دلندة مراد وبن عمران محمد الأخضر، نفس المرجع، ص 411.

⁴ ياسين بجقينة، نفس المرجع، ص 290.

ملخص الفصل الثاني:

تعتبر الشراكة بين القطاعين العام والخاص من الآليات الحديثة التي اعتمدها العديد من الدول لتحسين تسيير المرافق العمومية وتطوير جودة الخدمات المقدمة للمواطنين، وقد برزت هذه الصيغة في الجزائر نتيجة التحديات التي تواجه المرافق العمومية، خاصة ما يتعلق بنقص التمويل، وضعف الكفاءة الإدارية، والحاجة إلى تحديث البنية التحتية والخدمات العمومية .

شهدت الجزائر خلال السنوات الأخيرة توجهاً نحو إشراك القطاع الخاص في إدارة بعض المرافق العمومية من خلال صيغ قانونية مختلفة، أبرزها عقود الامتياز والتفويض وقد تم تكريس هذا التوجه ضمن إطار قانوني وتنظيمي يهدف إلى الاستفادة من خبرة القطاع الخاص وقدرته التمويلية دون التخلي عن دور الدولة في الرقابة وضمان المصلحة العامة .

ورغم وجود بعض التجارب في مجالات مثل توزيع المياه، النقل، النظافة الحضرية والخدمات المحلية، إلا أن تطبيق الشراكة في الجزائر لا يزال محدوداً مقارنة بالتجارب الدولية.

الغائمة

الخاتمة

توصلنا إلى جملة من النتائج والتوصيات:

أولاً: نتائج الدراسة

- تبين أن الشراكة بين القطاعين العام والخاص (PPP) تختلف جوهرياً عن الخصخصة؛ فهي تحافظ على ملكية الدولة للأصول والرقابة على النشاط، بينما تعني الخصخصة نقل الملكية بالكامل. الشراكة هي علاقة تعاقدية طويلة الأمد تقوم على مبدأ تقاسم المخاطر وتكامل القدرات.
- يمتلك المشرع الجزائري ترسانة قانونية هامة، خاصة بعد صدور المرسوم الرئاسي 15-247 المتعلق بتفويضات المرفق العام، والذي استحدثت قوالب حديثة مثل (الامتياز، الإيجار).
- ومع ذلك يعاني الإطار القانوني من التشتت، حيث تتوزع أحكام الشراكة بين قوانين الصفقات، الاستثمار، المياه، والبلدية، مما يخلق نوعاً من الضبابية القانونية.
- حققت الشراكة نجاحات ملموسة في قطاع الموارد المائية (مثل تجربتي سيال ووهران) من حيث تحسين التزويد بالماء ونقل التكنولوجيا، بينما واجهت تجارب أخرى (مثل عنابة) الفشل بسبب ضعف الالتزامات التعاقدية ونقص المتابعة.
- لا تزال البلديات تواجه صعوبة في تفعيل الشراكة في مرافقها المحلية (مثل تسيير النفايات والإنارة) بسبب نقص الخبرة التقنية لدى المنتخبين والموظفين المحليين في صياغة دفاتر الشروط ومراقبة الشريك الخاص.
- تظل البيروقراطية الإدارية، ونقص النضج المؤسسي، وغياب التقييم القبلي الدقيق للمشاريع (معياري القيمة مقابل المال)، أهم العوائق التي تمنع الشراكة من تحقيق كامل أهدافها.

ثانياً: توصيات الدراسة

- من أجل تفعيل آلية الشراكة بين القطاعين العام والخاص وضمان نجاعتها في الجزائر، نقترح الآتي:
- ضرورة إصدار قانون موحد وشامل للشراكة بين القطاعين العام والخاص (PPP Law) يجمع كل الأحكام المشتتة، ويوضح إجراءات التعاقد وحقوق الشركاء بشكل يحمي المصلحة العامة ويحفز المستثمر.
 - استحداث وحدة شراكة مركزية (PPP Unit) تضم خبراء في القانون والاقتصاد والتقنية، تتولى مهمة مرافقة الإدارات والجماعات المحلية في دراسة جدوى المشاريع، اختيار الشريك الأنسب، ومتابعة التنفيذ.
 - تقوية دور هيئات الضبط (مثل سلطات ضبط المياه والاتصالات) لضمان عدم تغول المصالح الربحية للقطاع الخاص على حساب جودة الخدمة أو القدرة الشرائية للمواطن.
 - تنظيم دورات تدريبية متخصصة لفائدة الإطارات المحلية والمنتخبين حول تقنيات تسيير عقود التفويض وكيفية إعداد دفاتر الشروط القائمة على مؤشرات الأداء بدلاً من الوسائل.
 - إعطاء الأولوية للشركات الخاصة الوطنية (بدلاً من الاعتماد الكلي على الشريك الأجنبي) في المشاريع المتوسطة والمحلية، لتطوير نسيج اقتصادي وطني قادر على تسيير المرافق العامة بفعالية.
 - إنشاء منصة إلكترونية تعرض كل مشاريع الشراكة المتاحة ونتائج تقييمها، لتعزيز الثقة بين الإدارة، القطاع الخاص، والمواطن.

قائمة

المراجع

قائمة المراجع

النصوص القانونية:

1. المرسوم الرئاسي رقم 15-247، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 50، الصادرة بتاريخ 20 سبتمبر 2015.

الكتب:

2. بعلي، محمد الصغير، القانون الإداري (المرفق العامة - العقود الإدارية) دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2021.

3. بوضياف، عمار، الوجيز في القانون الإداري، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2023.

4. الدراجي، عزام، الإطار القانوني لعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص، دار الحامد للنشر، عمان، 2022.

5. الرشيد، عادل محمود، إدارة الشراكة بين القطاعين العام والخاص: المفاهيم - النماذج - التطبيقات، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر، 2007.

6. الشاوي، خالد، عقد امتياز المرفق العام في القانون المقارن، دار النهضة العربية، بيروت، 2021.

7. الطماوي، سليمان محمد، الأسس العامة للعقود الإدارية: دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 2022.

8. مهنا، محمد فؤاد، إدارة المرفق العامة في النظم الحديثة، دار المعارف، القاهرة، 2021.

9. الأطروحات والرسائل الجامعية:

10. أمعوش، ديهية وحماد، طاووس، الشراكة بين القطاع العام والخاص كمدخل لتحسين الخدمة العمومية في الجزائر، مذكرة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري - تيزي وزو، 2017.

11. بجقينة، ياسين، الشراكة بين القطاعين العمومي والخاص في الجزائر: قطاع الأشغال العمومية أنموذجاً، أطروحة دكتوراه، كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر 03، 2023.
12. بكاكرة، إحسان، دور الشراكة بين القطاعين العام والخاص في تمويل وإدارة المشاريع وتسيير المرافق العامة، مذكرة ماستر، كلية العلوم الاقتصادية، جامعة العربي بن مهيدي - أم البواقي، 2020.
13. صلاح، محمد، دور الشراكة بين القطاعين العام والخاص في رفع عوائد الاستثمار في البنى التحتية للاقتصاد، أطروحة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية، جامعة حسيبة بن بوعلي - الشلف، 2015.
14. نكل، الأمين، الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص في الجزائر: دراسة حالة شركة المياه، رسالة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية، جامعة تلمسان، 2014.

المقالات والمجلات العلمية:

15. مراد، دلندة وبن عمران، محمد الأخضر، تأثير الشراكة بين القطاعين العام والخاص على أداء المرافق العامة، المجلة الجزائرية للأمن الإنساني، جامعة باتنة 1، المجلد 05، العدد 01، جانفي 2020.

فهرس

المحتويات

رقم الصفحة	العنوان
أ - ج	مقدمة
	الفصل الأول: الإطار المفاهيمي والقانوني للشراكة في تسيير المرفق العام
08	تمهيد الفصل الأول
09	المبحث الأول: الأسس النظرية للمرفق العام والشراكة
09	المطلب الأول: ماهية المرفق العام
12	المطلب الثاني: ماهية الشراكة بين القطاعين العام والخاص
16	المطلب الثالث: العلاقة بين تسيير المرفق العام وآلية الشراكة
17	المطلب الرابع: صور وأشكال عقود الشراكة
22	المبحث الثاني: الإطار القانوني والتنظيمي للشراكة في التشريع الجزائري
22	المطلب الأول: الشراكة في ضوء قانون الصفقات العمومية وتفويض المرفق العام
27	المطلب الثاني: الشراكة في ضوء قوانين الاستثمار والقطاعات الخاصة
32	المطلب الثالث: الإطار المؤسسي للشراكة في الجزائر
34	خلاصة الفصل الأول
	الفصل الثاني: واقع وآفاق الشراكة في تسيير المرافق العمومية في الجزائر
36	تمهيد الفصل الثاني
37	المبحث الأول: تجارب ونماذج للشراكة في الجزائر
37	المطلب الأول: تجربة الشراكة في قطاع الموارد المائية
42	المطلب الثاني: تجربة الشراكة في قطاع البنية التحتية والأشغال العمومية
46	المطلب الثالث: الشراكة على المستوى المحلي
51	المبحث الثاني: تقييم واقع الشراكة ومعوقاتها في الجزائر
51	المطلب الأول: مكاسب الشراكة
53	المطلب الثاني: المعوقات والتحديات

فهرس المحتويات

58	المطلب الثالث: آليات تقييم الشراكة واستراتيجيات تطويرها
62	ملخص الفصل الثاني
64	الخاتمة
67	قائمة المراجع

مخلص

الملخص:

تناولت هذه الدراسة موضوع الشراكة بين القطاعين العام والخاص كآلية لتحسين أداء المرافق العمومية في الجزائر، وذلك في ظل التحولات الاقتصادية التي فرضت على الدولة الانتقال من نمط الإدارة المباشرة إلى نمط الدولة الضابطة وتهدف الدراسة إلى تبيان مدى نجاعة إشراك القطاع الخاص في تسيير المرافق العامة لتجاوز القصور البيروقراطي والمالي.

وقد خلصت الدراسة إلى أن المشرع الجزائري أرسى دعائم قانونية هامة لهذه الشراكة، لاسيما عبر نظام تفويضات المرفق العام في المرسوم الرئاسي 15-247، إلا أن هذا الإطار يعاني من التشتت بين نصوص قانونية متعددة. ميدانياً، أظهرت تجارب قطاع المياه (مثل شركتي سيال وسيور) نجاحاً نسبياً في نقل التكنولوجيا وتحسين الخدمة، بينما اصطدمت تجارب أخرى بمعوقات هيكلية وبيروقراطية ونقص في الخبرة التقنية لدى الجماعات المحلية، وتوصي الدراسة بضرورة صياغة قانون موحد للشراكة، واستحداث وحدة مركزية متخصصة لإدارة هذه المشاريع لضمان توازن المصالح بين ربحية الشريك الخاص وديمومة المصلحة العامة.

الكلمات المفتاحية:

الشراكة بين القطاعين العام والخاص، المرفق العام، الخدمة العمومية، تفويض المرفق العام، عصرنة الإدارة، الجزائر.

Abstract:

This study examines Public-Private Partnership (PPP) as a Mechanism for Enhancing Public Utilities Performance in Algeria, in light of the economic transformations that forced the state to shift from Direct Management to a Regulatory State model. The research aims to evaluate the effectiveness of involving the private sector in managing public utilities to overcome bureaucratic inefficiency and financial constraints.

The study concludes that while the Algerian legislator has established significant legal foundations for PPPs—most notably through the Public Service Delegation system in Presidential Decree 15-247—the legal framework remains fragmented across various laws. Practically, experiences in the water sector (such as SEAAL and SEOR) have demonstrated relative success in technology transfer and service improvement. However, other initiatives have faced structural obstacles, including bureaucracy and a lack of technical expertise within local authorities. The study recommends the enactment of a unified PPP Framework Law and the creation of a specialized central unit to manage these projects, ensuring a balance between private sector profitability and the sustainability of the public interest.

Keywords:

Public-Private Partnership (PPP), Public Utility, Public Service, Delegated Management, Administrative Modernization, Algeria.

