

المحور الثالث: الإطار القانوني لتنظيم وتسيير القطاع العام الاقتصادي

الفصل الأول: مفهوم القطاع العام الاقتصادي

يتغير نطاق القطاع العام وفقا لإيديولوجية الدولة الاقتصادية، إذ يتسع نطاقه في الدول ذات النهج الاشتراكي بينما يضيق في الدول الليبرالية التي تدعم الملكية الفردية لوسائل الإنتاج.

المطلب الأول: تعريف القطاع العام الاقتصادي:

انقسم الفقه إلى تعريف القطاع العام إلى اتجاهين:

الفرع الأول: التعريف الموسع للقطاع العام:

عرف هذا الاتجاه القطاع العام بأنه ملكية الدولة، وتشمل من حيث النطاق المادي قطاع الأعمال العام (مؤسسات عمومية اقتصادية) الهادفة إلى الربح، وكذلك الثروة الطبيعية المملوكة للأمة مثل النفط، المعادن، الغابات، المياه، وأيضا المرافق العامة في مجال البنية الأساسية الإنتاجية من طرق وموانئ ومواصلات، أو البنية الاجتماعية مثل المدارس والمستشفيات المجانية

الفرع الثاني: التعريف الضيق للقطاع العام:

يعرف هذا الاتجاه القطاع العام بأنه مجموعة من المشاريع الانتاجية والخدمية والتجارية التي تملكها الدولة بالكامل، وتديرها إدارة عامة، وهي إما أن تكون منشأة من قبلها بشكل مباشر، أو عن طريق مؤسساتها العامة، أو أنها قد استولت عليها بالتأميم أو الشفعة

المطلب الثاني: العلاقة بين القطاع العام والقطاع الخاص

أولا، يعرف القطاع الخاص على أنه قطاع الأعمال المرتبط بالمؤسسات والشركات التي يمتلكها الأفراد بصفة شخصية، وغير مرتبطة بحكومة الدولة، أو أية مؤسسة من مؤسساتها.

تظهر العلاقة بين القطاع العام والقطاع الخاص من خلال ما يلي:

- رغبة الدولة في السيطرة على بعض القطاعات الاستراتيجية عن طريق التأميم، الذي هو بموجبه تنتقل ملكية المال أيا كان صاحبه إلى الدولة عن طريق القضاء، أو عن طريق القانون بمفهومه الواسع.

- أو من خلال رغبة الدولة في التخلي عن بعض القطاعات عن طريق الخصخصة والتي يقصد بها في تعريفها الواسع: تحويل الملكية العامة إلى القطاع الخاص إدارة أو إيجارا أو مشاركة أو بيعا في مختلف قطاعات النشاط الاقتصادي أو في مجال الخدمات العامة. أما التعريف الضيق لها فهو "تحويل ملكية المؤسسة العمومية إلى القطاع الخاص بمعنى تحويل المساهمات التابعة للدولة إلى القطاع الخاص."

الفصل الثاني: تنظيم وإدارة القطاع العام الاقتصادي في إطار الدولة المساهمة

تغيير دور الدولة من مقالة إلى مساهمة أدى إلى التغيير في تنظيم وإدارة القطاع العام الاقتصادي، فبعد أن كانت تتدخل بشكل مباشر في تسيير المؤسسات الاقتصادية، لم يعد بإمكانها التدخل في التسيير الذي أضحي يخضع لقواعد التجارة، واستعانت بهياكل وسيطة في ذلك لتتولى هذه الأخيرة الإشراف على تسيير مساهمات الدولة في المؤسسات العمومية الاقتصادية باسم ولحساب الدولة وكذا ممارسة حقها في الملكية.

المبحث الأول: المؤسسات العمومية الاقتصادية

برز مصطلح مؤسسة عمومية اقتصادية مع التشريعات المتضمنة لاستقلالية المؤسسات لسنة 1988 يراد به الشركات التابعة للقطاع العام. قبل أن نتعرف على النظام القانوني لهذه المؤسسات يتعين بداية التعريف بها وتمييزها عن المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري.

المطلب الأول: مفهوم المؤسسة العمومية الاقتصادية

الفرع الأول: تعريف المؤسسة العمومية الاقتصادية

عرفتها المادة 05 من القانون 88-01 بقولها: "المؤسسات العمومية الاقتصادية هي شركات مساهمة أو شركات محدودة المسؤولية تملك الدولة و/أو الجماعات المحلية فيها مباشرة أو بصفة غير مباشرة جميع الأسهم أو الحصص"، واعتبرتها المادة 03 من نفس القانون بأنها الوسيلة المفضلة لإنتاج المواد والخدمات وتراكم رأس المال، وتتمتع بالشخصية المعنوية التي تسري عليها قواعد القانون التجاري إلا إذا نص صراحة على أحكام قانونية خاصة.

من خلال النصين السابقين نستشف أن:

- المؤسسة العمومية الاقتصادية شخص من أشخاص القانون الخاص.

- المؤسسة العمومية الاقتصادية وسيلة لإنتاج المواد والخدمات وتراكم رأسمال.

- المؤسسة العمومية الاقتصادية منظمة في شكل شركة مساهمة أو شكل شركة محدودة المسؤولية.

يبدو أن المشرع وضع عدة معايير لتحديد مفهوم المؤسسة : معيار مادي ، معيار عضوي ، ومعيار

الشكل القانوني:

- معيار مادي : يبدو من خلال حصره لنشاط المؤسسة في إنتاج المواد والخدمات وتراكم رأسمال ، بمعنى

المؤسسة تهدف لتحقيق الربح وبالتالي تختلف عن شكل كل تنظيم لا يهدف لتحقيق الربح.

- معيار عضوي : ويقوم على مبدأ الفصل بين المؤسسة والدولة كون المؤسسة أضحت شخص معنوي من

أشخاص القانون الخاص منفصل عن الدولة ، يتمتع باستقلالية قانونية تجاه المؤسسين الذين يمارسون

عليه نفس نمط الرقابة الذي يمارسه عادة المساهمين (الذين يملكون أغلبية الأسهم) في شركات الأموال.

- معيار الشكل القانوني : لا يمكن أن تنظم المؤسسة العمومية الاقتصادية قانونا سوى في شكل شركة

مساهمة أو شكل شركة محدودة المسؤولية.

وبعد تعديل المادة 5 من القانون 88-01 بمقتضى المادة 25 من قانون المالية التكميلي لسنة 1994

تغير تعريف المؤسسة العمومية الاقتصادية نوعا ما، من خلال فتح المجال للخواص في المساهمة في

رأسمالها، حيث عرفت هذه المادة المؤسسات العمومية الاقتصادية بأنها "شركات ذات رؤوس أموال تحوز

فيها الدولة أو أشخاص القانون العام الأغلبية المطلقة للرأسمال الاجتماعي"

وقد أكد فيما بعد هذا الطابع التجاري للمؤسسات العمومية الاقتصادية الأمر 95-25 المؤرخ في

25 سبتمبر 1995 المتعلق بتسيير رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة، حيث اعتبرها شركات تجارية

تخضع في إنشائها وتنظيمها وسيرها للأحكام المتعلقة بشركات رؤوس الأموال المنصوص عليها في القانون

التجاري.

وقد أكد كذلك هذا الطابع التجاري للمؤسسات العمومية الاقتصادية الأمر رقم 01-04 المؤرخ في

20 أوت 2001، المتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها وخصائصها، والذي ألغى الأمر

25/95. فاعتبرت المادة 2 منه "المؤسسات العمومية الاقتصادية هي شركات تجارية تحوز فيها الدولة أو

أشخاص القانون العام بصفة مباشرة أو غير مباشرة أغلبية الرأسمال الاجتماعي وتخضع للقانون العام"

.(Droit commun)

الفرع الثاني : التمييز بين المؤسسة العمومية الاقتصادية و المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري

لقد عرفت المادة 44 من القانون 01-88 المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري بقولها: "عندما تتمكن هيئة عمومية من تمويل الاستغلالية جزئيا أو كليا عن طريق عائد بيع إنتاج تجاري ينجز طبقا لتعريفه معدة مسبقا ولدفتر الشروط العامة الذي يحدد الأعباء والتقييدات التي تعود على عاتق الهيئة والحقوق والصلاحيات المرتبطة بها وكذا عند الاقتضاء حقوق وواجبات المستعملين ، فإنها تأخذ تسمية هيئة عمومية ذات طابع صناعي وتجاري».

يبدو أن المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري تتميز عن المؤسسة الاقتصادية ، من حيث كونها مرتبطة بهيئة إدارية تمارس عليها سلطة وصاية، كما أن لها نظام قانوني مزدوج تخضع في علاقتها مع الدولة للقواعد المطبقة على الإدارة في حين تعد تاجرة في علاقاتها مع الغير وتخضع لقواعد القانون التجاري .

وتمول أنشطة المؤسسة ذات الطابع الصناعي والتجاري من الأموال العامة وتؤدي مهام من اجل المصلحة العامة ،وقد تمارس بعض امتيازات السلطة العامة (نزع الملكية ، إبرام الصفقات العمومية ...الخ)

ويحدد تنظيم الهيئات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري ضمن القوانين الأساسية الخاصة بها والتي تحدد كذلك صلاحياتها وقواعد عملها وهذا حسب المادة 46 من القانون 01/88 التي نصت على انه " يحدد الطابع التجاري والصناعي للهيئة العمومية وكذا قواعد تنظيمها وسيرها بموجب عقد الإنشاء والقوانين الأساسية المتخذة وفق الشكل التنظيمي". وعليه فان القانون لم يضع هيكل تنظيمي محدد لهذه الهيئات.

تلتقي كل من المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري والمؤسسة الاقتصادية في الغاية، حيث الهدف من كليهما هو تحقيق الربح، كما أن مواردهما تنأتى من مداخيل بيع منتجات أو تقديم خدمات، غير أنهما يختلفان فيما يلي:

- المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري هي أسلوب من أساليب إدارة المرفق العام، تتمتع بامتيازات السلطة العامة، وبالتالي يجوز لها اتخاذ قرارات إدارية تكون قابلة للطعن فيها أمام القضاء الإداري فهي شخص من أشخاص القانون العام، أما المؤسسة الاقتصادية هي شركة تجارية فهي شخص من أشخاص القانون الخاص.

-أموال المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري غير قابلة للحجز عليها إذا كان هذا المبدأ يحمي المؤسسة إلا انه يحرمها من إمكانية الحصول على القروض البنكية.

-ليس للمؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري اللجوء للتحكيم إلا في العلاقات الاقتصادية الدولية أو في إطار الصفقات العمومية (المادة 1006 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية).

- تخضع المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري لنظام قانوني مزدوج، فهي تخضع للقانون العام في علاقاتها مع الدولة، وللقانون الخاص في علاقاتها مع الغير. أما المؤسسة العمومية الاقتصادية فالأصل أنها تخضع للقانون التجاري كغيرها من الشركات التجارية.

- عقود المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري المبرمة مع مستخدم المرفق هي عقود خاصة وتخضع لاختصاص القضاء العادي ، إلا إذا تعلق الأمر بصفقات عمومية موضوعها نفقات المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري عندما تكلف بانجاز عملية ممولة كلياً أو جزئياً بمساهمات مؤقتة أو نهائية من الدولة ، تكون عقودها عامة وتخضع لاختصاص القضاء الإداري.

-تخضع لمحاسبة مزدوجة لأحكام المحاسبة العامة وكذا لأحكام المحاسبة التجارية بالنظر لتحصيلها إتاوات مقابل الخدمة المقدمة إلى زبائنها.

- هدف المؤسسة العمومية الاقتصادية واحد وهو تحقيق التراكم المالي (الربح)، أما المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري فهدفها يتأرجح بين جانبيين: الاجتماعي المتمثل في تقديم الخدمة، والاقتصادي المتمثل في تحقيق التوازن المالي.

المطلب الثاني: النظام القانوني للمؤسسة العمومية الاقتصادية

سبق أن اشرنا إلى أن المؤسسة العمومية الاقتصادية هي شركة تجارية تحوز فيها الدولة أو أشخاص القانون العام بصفة مباشرة أو غير مباشرة أغلبية الرأسمال الاجتماعي وتخضع لأحكام شركات رؤوس الأموال المنصوص عليها في القانون التجاري.

الفرع الأول: الأحكام المتعلقة بإنشاء المؤسسة العمومية الاقتصادية وطبيعة رأسمالها

تنص المادة 5 ف 1 من الأمر 04-01 المعدل والمتمم " يخضع إنشاء المؤسسات الاقتصادية العمومية

وتنظيمها وسيرها للأشكال التي تخضع لها شركات رؤوس الأموال المنصوص عليها في القانون التجاري".

وعليه فإن إنشاء المؤسسة العمومية الاقتصادية يخضع للأحكام ذاتها التي تخضع لها شركات المساهمة، سواء بالنسبة للشروط الموضوعية أو الشكلية، فقط أعفاها المشرع من شرط تعدد الشركاء (القانون التجاري

يستوجب اتفاق 07 شركاء على الأقل لتأسيس شركة مساهمة، واستثنى صراحة م ع إق من هذا (الشرط)، ويكون تأسيسها إما باللجوء للادخار العلني أو دون اللجوء للادخار العلني. وتجدر الإشارة إلى أن شركات تسيير مساهمات الدولة هي التي تتولى عملية التأسيس والإنشاء لتلك المؤسسات. أما بالنسبة لطبيعة رأسمال المؤسسة أو طبيعة الأموال التي تحوزها الدولة أو أشخاص القانون العام في المؤسسات العمومية الاقتصادية، فبعد أن كانت أموال عمومية، في ظل قوانين 1988، أضفى عليها المشرع الصفة التجارية بمقتضى الأمر 95-25 حيث اعتبرها أموالا تجارية تابعة للدولة (المادة 02 منه: "تكون الأموال العمومية المذكورة في المادة الأولى أعلاه رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة)، ثم تراجع المشرع عن إضفاء الصفة التجارية على الأموال التي تحوزها الدولة في رأسمال المؤسسة واعتبرها أموال عمومية بمقتضى الأمر 01-04. (المادة 03 منه: "تحوز الدولة أو أي شخص معنوي آخر خاضع للقانون العام تمثيلا لرأسمالها الاجتماعي، مباشرة أو غير مباشرة أموالا عمومية في شكل حصص ...). وتحوز الدولة رأس مالها بصفتها مساهمة وليس بصفتها سلطة عامة، تمارس حقها في الملكية عن طريق هياكل وسيطة استنادا لقواعد القانون التجاري، بداية من خلال صناديق المساهمة، ثم عن طريق الشركات القابضة العمومية التي خول لها ممارسة جميع خصائص حق الملكية في ظل تطبيق الأمر 95-25، ليأتي دور شركات تسيير المساهمات لتمارس فقط حق التسيير لحساب الدولة في ظل الأمر 01/04.

الفرع الثاني: الأحكام المتعلقة بتنظيم وسير ورقابة المؤسسة العمومية الاقتصادية :

تخضع المؤسسة العمومية الاقتصادية لأحكام شركات رؤوس الأموال المنصوص عليها في القانون التجاري وبصفة خاصة لأحكام شركة المساهمة.

وللمؤسسة العمومية الاقتصادية إمكانية الاختيار فيما يتعلق بكيفية تنظيمها وإدارتها بين الصيغة التقليدية على النحو التالي: جمعية عامة، مجلس إدارة، رئيس مجلس الإدارة ومدير عام (أو الرئيس المدير العام)، ومحافظ الحسابات، أو وفقا للصيغة الحديثة للإدارة فيكون لها بذلك: جمعية عامة، مجلس مراقبة، مجلس مديرين، محافظ الحسابات، على أن يخضع ذلك التنظيم وتحديد كفاءات العمل والصلاحيات الموكلة لها وفقا لقواعد القانون التجاري.

أما بالنسبة للرقابة على المؤسسة العمومية الاقتصادية، فهي تخضع لرقابة داخلية وفقا لشكل الرقابة في شركات الأموال وذلك من طرف أجهزة المؤسسة (الجمعية العامة باعتبارها جهازا رئيسيا لها دور رقابي، إلى جانب دور مجلس الإدارة أو دور مجلس المراقبة في الرقابة على نشاط المؤسسة)، وكذا رقابة

محافظ الحسابات الذي يمارس مهامه بشكل مستقل في رقابة حسابات المؤسسة ويعد تقريراً عاماً سنوياً حول صحة وانتظامية ومصداقية حسابات المؤسسة.

كما يخضع هذا النوع من المؤسسات إلى رقابة وتدقيق التسيير من طرف المفتشية العامة للمالية بمقتضى الأمر 01-08 المؤرخ في 28 فبراير 2008، المعدل والمتمم للأمر 04-01 المتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها وخصوصتها ، ثم بين للمفتشية كيفية قيامها بالرقابة وتدقيق تسيير المؤسسات العمومية الاقتصادية من خلال المرسوم التنفيذي 96-09 المؤرخ في 22 فبراير 2009 ، بعد أن أعاد تنظيم عمل المفتشية من خلال المرسوم التنفيذي 272-08 المؤرخ في 6 سبتمبر 2008 المتضمن صلاحيات المفتشية العامة للمالية.

هذا التدخل للمفتشية من أجل رقابة وتدقيق تسيير المؤسسات العمومية الاقتصادية له طابع جوازي وليس وجوبي ، إذ يشترط أن يكون بناء على طلب السلطات أو الأجهزة التي تمثل الدولة المساهمة.

هذا إلى جانب خضوع المؤسسة العمومية الاقتصادية إلى رقابة مجلس المحاسبة، بمقتضى الأمر 02-10 المؤرخ في 26 أوت 2010 المعدل والمتمم للأمر 20-95 المتعلق بمجلس المحاسبة، حيث رخصت المادة 8 مكرر منه للمجلس بممارسة رقابته على المؤسسات العمومية الاقتصادية بقولها "يمارس مجلس المحاسبة رقابته وفق الشروط المنصوص عليها في هذا الأمر ، على تسيير الشركات والمؤسسات والهيئات ، مهما يكن وضعها القانوني ، التي تملك فيها الدولة أو الجماعات الإقليمية أو المؤسسات أو الشركات أو الهيئات العمومية الأخرى ، بصفة مشتركة أو فردية مساهمة بأغلبية في راس المال أو سلطة قرار مهيمنة". كما نصت المادة 9 من ذات الأمر " يؤهل مجلس المحاسبة وفق الشروط المنصوص عليها في هذا الأمر لمراقبة الأسهم العمومية في المؤسسات أو الشركات أو الهيئات مهما كان وضعها القانوني ، التي تملك فيها الدولة أو الجماعات الإقليمية أو المرافق أو الهيئات العمومية جزء من رأسمالها".

الفرع الثالث: مدى خضوع المؤسسة العمومية الاقتصادية للإفلاس

بعد أن كان خضوع المؤسسة العمومية الاقتصادية للإفلاس على سبيل الاستثناء في ظل قوانين الاستقلالية 1988 عندما تكون في حالة انعدام مالي مستديم يجعلها في حالة إعسار يكون إثباته بموجب قاعدة قانونية خاصة. لم تكن المؤسسة تخضع للإفلاس شأنها شأن الشركة بالرغم من اعتبارها شركة مساهمة أو شركة محدودة المسؤولية ، فقد كان خضوعها للإفلاس استثناء ويتم وفقاً لقواعد قانونية خاصة وليس وفقاً لقواعد القانون التجاري.

إلا أنه بعد تعديل القانون التجاري بموجب المرسوم التشريعي 08/93 وتعديل المادة 217 منه، أوضحت المؤسسة العمومية الاقتصادية تخضع لأحكام الإفلاس والتسوية القضائية على ضوء القانون التجاري، حيث نصت هذه المادة على أنه " تخضع الشركات ذات أموال عمومية كلياً أو جزئياً لأحكام هذا الباب المتعلق بالإفلاس والتسوية القضائية" ... ، إلا أن هذا الإخضاع مقيد بشرطين:

- إمكانية السلطة على اتخاذ تدابير لتسديد مستحقات الدائنين فان وقعت المؤسسة العمومية الاقتصادية في وضعية إفلاس يمكن للسلطات التدخل وتسديد المستحقات.
- عدم تطبيق المادة 352 من ق ت ج عندما يتعلق الأمر بالمؤسسة العمومية الاقتصادية ، لأنها تخول لأحد دائني المدين أو لوكيل التفلسة أن يطلب من المحكمة الإذن بالتعاقد جزافاً في كل الأصول المنقولة أو العقارية أو بعضها وبيعها.

المبحث الثاني: الهياكل الوسيطة المسيرة لمساهمات الدولة

تجسيدا لانسحاب الدولة من النشاط الاقتصادي، ومنحها الاستقلالية للمؤسسات العمومية الاقتصادية، استعانت الدولة المساهمة بهياكل وسيطة لتتولى تسيير مساهماتها في هذه المؤسسات، هذه الهياكل منظمة في شكل شركات مساهمة تخضع للقانون التجاري.

تنوعت وتعددت هذه الأجهزة المسيرة لمساهمات الدولة عبر الإصلاحات الاقتصادية ، وكانت البداية مع صناديق المساهمة ، إلا أنه نظرا لفشل هذه الأخيرة تم حلها ، واستبدلت بالشركات القابضة العمومية في ظل الأمر 25/95، لتحل محل هذه الأخيرة شركات تسيير مساهمات الدولة بمقتضى الأمر 04/01، لتصبح حالياً مجمعات صناعية.

المطلب الأول: صناديق المساهمة

استعانت الدولة المساهمة بصناديق المساهمة في ظل إصلاحات 1988 من أجل تنظيم انسحابها من التسيير المباشر للمؤسسات العمومية الاقتصادية، ولتصرف كمجرد مساهم أوكلت إدارة وتسيير أسهمها إلى صناديق المساهمة -الأعوان الائتمانية- مما سمح لها بالانسحاب والحفاظ على حقوقها كمالك للأسهم، وقد تم إنشاء 8 صناديق بموجب القانون 88-03 وهي : -صندوق الصناعات الغذائية والصيد، -صندوق المناجم والمحروقات والري، -صندوق التجهيز، -صندوق البناء، -صندوق الكيمياء، البيتروكيماويات والصيدلة. -

صندوق الإلكترونيك ، الاتصالات والإعلام الآلي. -صندوق النسيج ، الجلود ، الأحذية والأثاث. -صندوق الخدمات.

الفرع الأول: تعريف صناديق المساهمة:

حسب أحكام القانون 01-88 يعتبر صندوق المساهمة شركة مساهمة تابعة للدولة مسيرة لحافضة الأسهم لها نظام قانوني خاص ، كما يعتبر عون ائتماني للدولة يقوم بدور الوسيط في علاقة الدولة بالمؤسسات يضمن مقابل القيمة للأسهم والحصص.

أما القانون 03-88 فقد اعتبره مؤسسة عمومية اقتصادية محدثة في شكل شركة لتسيير القيم المنقولة، تتولى التسيير المالي لرؤوس الأموال العامة ، تعمل عوناً ائتمانياً وتخضع للقانون التجاري ، كما أشار المرسوم 119/88¹ إلى أن صندوق المساهمة هو عون ائتماني تابع للدولة ، ينشأ بناء على قرار يتخذه مجلس الوزراء بعقد توثيقي في شكل شركة ذات أسهم.

مما سبق يمكن تعريف صندوق المساهمة بأنه : "مؤسسة عمومية اقتصادية منظمة في شكل شركة مساهمة، تكون فيها الدولة المساهم الوحيد ، موضوعها يتضمن التسيير المالي لمساهمات الدولة داخل المؤسسات العمومية الاقتصادية التي تمارس حقوق مرتبطة بالملكية فيها حسب قواعد القانون التجاري.

الفرع الثاني: علاقة صناديق المساهمة بالدولة وبالمؤسسات العمومية الاقتصادية

نظمت صناديق المساهمة في شكل شركات مساهمة لها جمعية عامة ومجلس إدارة ، وباعتبارها هي اكل وسيطة في علاقة الدولة بالمؤسسات العمومية الاقتصادية تربطها علاقة التبعية المطلقة للدولة ، ذلك لأن هذه الأخيرة تمارس حقها في الملكية على صناديق المساهمة بصفة مباشرة ، من خلال جهاز خاص مؤهل لممارسة صلاحيات الجمعية العامة العادية والاستثنائية لكل الصناديق، يكون أغلب أعضائه وزراء. كما أن كل صندوق مساهمة يديره مجلس إدارة معين في مجلس الوزراء، الأمر الذي يعكس العلاقة المباشرة للدولة بهذه الصناديق، ما يؤكد ارتباط هذه الأخيرة وعدم تمتعها بالاستقلالية اتجاه الدولة.. أما فيما يتعلق بعلاقة الصناديق بالمؤسسات العمومية الاقتصادية فتظهر من خلال أداء الصناديق للمهام التي أوكلت لها من طرف الدولة ، حيث أنها تقوم بما يلي:

¹ - المرسوم 119/88 المؤرخ في 21 جوان 1988، المتعلق بصناديق المساهمة الأعوان الانتمائيين التابعين للدولة ، الجريدة الرسمية ، الصادرة بتاريخ 22 جوان 1988، العدد 24.

- تعمل عونا ائتمانيا، حيث تقوم بالتسيير المالي لرؤوس أموال الدولة المشكلة من حافظة الأسهم المصدرة من المؤسسات العمومية الاقتصادية باسم الدولة مقابل الحصص المكتتة، حيث تتصرف كوكيل مؤتمن من الدولة.

- تمارس حق ملكية الدولة على الأسهم وفق أحكام القانون التجاري ، باسم ولحساب الدولة، و يشترط في ذلك أن يكون الصندوق حائز لأسهم أو حصص في رأسمال المؤسسات، و تبرز ممارسة حق الملكية من خلال قيام الصندوق بمهام الجمعية العامة العادية و غير العادية في المؤسسات، أو تفويض أجهزة معينة من طرفه لممارسة هذه المهام ، إضافة لتعيين ممثلين عنه في أجهزة إدارة المؤسسات العمومية الاقتصادية التي يحوز فيها الصندوق مساهمات.

- تقوم باستثمارات اقتصادية لحساب الدولة، وذلك من خلال اخذ مساهمات في رأسمال المؤسسات العمومية الاقتصادية أو بإنشاء مؤسسات عمومية اقتصادية جديدة بهدف تحقيق أرباح.

- تدرس وتنفذ كل تدبير من شأنه التوسع الاقتصادي للمؤسسات التي تحوز فيها أسهم أو حصص.

لم تعمر طويلا هذه التجربة، نتيجة عدم تحقيقها الأهداف المرجوة منها في مجال التنمية نظرا

للأزمة المالية الحادة التي عرفتها الجزائر، إذ اضطرت إلى إعادة جدولة ديونها الخارجية في إطار إبرام اتفاق مع صندوق النقد الدولي، فتقرر حل صناديق المساهمة واستبدالها بالشركات القابضة التي أخذت المرحلة الثانية لتسيير رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة، وذلك بصور الأمر 95-25.

المطلب الثاني: الشركات القابضة العمومية

استعان المشرع بالشركات القابضة العمومية من أجل إعادة تنظيم القطاع العام الاقتصادي والرقابة على المؤسسات، حلت هذه الشركات القابضة محل صناديق المساهمة، تضم مؤسسات عمومية اقتصادية لها نشاطات متجانسة بهدف إعادة تنظيمها وإعادة هيكلتها وتجميعها والرقابة عليها.

تم إنشاؤها بمقتضى الأمر 25/95، المؤرخ في 25/09/1995 والمتعلق بتسيير رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة، ثم أدرجت ضمن القانون التجاري بموجب الأمر 27-96، وقد تم على اثر ذلك إنشاء 11 شركة قابضة عمومية على المستوى الوطني ، و 05 شركات على المستوى الجهوي ، إلا أنه سنة 2000 تم تخفيض عدد الشركات القابضة الوطنية إلى 5.

الفرع الأول: مفهوم الشركات القابضة العمومية

تسمى بالشركة القابضة كونها تقبض أسهم وسندات تسمح لها بإدارة المشروع من خلال المشاركة في اتخاذ القرارات ، ويعرفها القانون التجاري الجزائري ، بأنها الشركة التي تختص في شراء أسهم من اجل المراقبة.

وحسب الأمر 95-25 تعتبر الشركات القابضة العمومية مجموعات مالية تتخذ شكل شركات ذات أسهم تشارك فيها الدولة أو أشخاص القانون العام، تتولى تسيير رؤوس الأموال التجارية للدولة بتوظيفها في المؤسسات العمومية الاقتصادية والرقابة عليها عن طريق حيازة اغلب رأسمالها أو اغلب الأصوات في الجمعيات العامة لها.

تنشأ الشركات القابضة العمومية بموجب عقد موثق حسب الشروط المطبقة على شركات المساهمة، تتكون أصولها أساسا من قيم منقولة في شكل أسهم وسندات مساهمة وشهادات استثمار أو أي سند آخر يمثل ملكية الرأسمال أو الديون في المؤسسات التابعة لها.

يدير الشركة القابضة العمومية مجلس مديرين تحت رقابة مجلس مراقبة، يخضع تنظيم أجهزة الشركة القابضة العمومية لأحكام خاصة منصوص عليها في الأمر 95-25. وقد شمل تطبيق أسلوب الشركات القابضة العمومية كافة قطاعات النشاط الاقتصادي ، باستثناء تلك التي تعتبر إستراتيجية ، حسب الأولويات الاقتصادية للحكومة (كقطاع البنوك ، التأمينات ، المحروقات... الخ)

الفرع الثاني: علاقة الشركات القابضة العمومية بالدولة وبالمؤسسات العمومية الاقتصادية

تظهر علاقة الشركات القابضة العمومية بالدولة من خلال المجلس الوطني لمساهمات الدولة، والذي يفوض ممثلين عنه للقيام بصلاحيات الجمعيات العامة العادية وغير العادية للشركات القابضة، هذه العلاقة أضحي يميزها الطابع التعاقدي على خلاف الأمر بالنسبة لصناديق المساهمة، حيث يبدو أن الشركات القابضة تشارك في تنفيذ السياسة الاقتصادية للحكومة في إطار اتفاقيات تبرمها مع الدولة الممثلة من طرف المجلس الوطني لمساهمات الدولة.

أما عن علاقتها بالمؤسسات العمومية الاقتصادية فتظهر من خلال المهام المتعددة التي تقوم بها الشركات القابضة العمومية في إطار إشرافها على المؤسسات التابعة لها ، حيث تقوم ب:

- وظيفة مالية من خلال استثمار حافضة الأسهم والأوراق المالية المحولة إليها وجعلها أكثر مردودية.
- وظيفة تنسيقية رقابية من خلال مراقبة المؤسسات العمومية الاقتصادية التابعة لها، والتنسيق معها لتحقيق الهدف المشترك للمجموعة ، كما تنسق حركة رؤوس الأموال لتلك مع حرصها على احترام استقلالية الذمة المالية لكل مؤسسة تابعة لها.

- وظيفة اقتصادية من خلال سعيها لتوفير الظروف المناسبة للمؤسسات العمومية الاقتصادية بهدف إنعاش المجمعات الصناعية والتجارية والمالية التي تراقبها.

كما تتولى الشركات القابضة العمومية مهام الرقابة على المؤسسات العمومية الاقتصادية التابعة لها استنادا لقواعد القانون التجاري ، بهدف السيطرة والتحكم في تسيير وتوجيه السياسة المالية للمؤسسات حسب الاستراتيجية المحددة للشركات القابضة.

هذا إلى جانب ممارسة الشركات القابضة لجميع خصائص حق ملكية الدولة على المؤسسات بما في ذلك التنازل.

المطلب الثالث: شركات تسيير مساهمات الدولة

قرر المشرع سنة 2001 استبدال الشركات القابضة العمومية بنموذج جديد لإدارة القطاع العام الاقتصادي يدعى بشركات تسيير مساهمات الدولة، وذلك بمقتضى الأمر 04-01 المتعلق بتنظيم وتسيير وخصوصية المؤسسات العمومية الاقتصادية، والذي نص في المواد 40 و41 منه على حل الشركات القابضة وتحويل وتوزيع القيم التي كانت تشرف على تسييرها إلى شركات تسمى بشركات تسيير مساهمات الدولة.

الفرع الأول: مفهوم شركات تسيير مساهمات الدولة

هي مؤسسات عمومية مكلفة بتسيير مساهمات الدولة في المؤسسات العمومية الاقتصادية ، أنشأت بمقتضى المرسوم التنفيذي 283-01 المؤرخ في 24 سبتمبر 2001 المتضمن الشكل الخاص بأجهزة إدارة المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها، وذلك تطبيقا لنص الفقرة 3 من المادة 5 من الأمر 04/01 لتتولى مهمة تسيير القيم المنقولة المشكلة لرؤوس الأموال الاجتماعية في المؤسسات العمومية الاقتصادية.

تنظم شركات تسيير المساهمات في شكل شركات مساهمة لها شكل خاص للإدارة والتسيير، يضم مجلس مديرين وجمعية عامة وحيدة. وحتى تعتبر المؤسسة العمومية الاقتصادية شركة لتسيير المساهمات لا بد أن: *تمتلك الدولة مجموع رأسمالها

* أن يتم إخضاعها لهذا الشكل الخاص للإدارة عن طريق لائحة يصدرها مجلس مساهمات الدولة.

وتتشكل الجمعية العامة الوحيدة لشركات تسيير المساهمات من ممثلين مفوضين قانوناً من مجلس مساهمات الدولة ، و عند اختتام أعمالها ترسل لوائحها إلى رئيس مجلس مساهمات الدولة. بينما يتكون مجلس المديرين من عضو إلى 3 أعضاء من بينهم الرئيس يتم اختيار هؤلاء من بين أصحاب المهنة المحترفين . عندما يمارس شخص واحد مهام مجلس المديرين يأخذ صفة المدير العام الوحيد ، يقرر مجلس مساهمات الدولة تشكيلة مجلس المديرين حسب مهام المؤسسة العمومية الاقتصادية وطبيعتها وحجمها. تكون مهام أعضاء مجلس المديرين وحقوقهم وواجباتهم وكذا مدة عهدهم موضوع عقود تبرم بينهم وبين الجمعية العامة.

الفرع الثاني : علاقة شركات تسيير المساهمات بالدولة المساهمة وبالمؤسسات العمومية الاقتصادية

تبرز علاقة شركات تسيير المساهمات بالدولة من خلال تفويض ممثلين عن مجلس مساهمات الدولة لممارسة صلاحيات الجمعيات العامة في شركات تسيير المساهمات ، إلا أن ما يميز علاقة هذا الهيكل الوسيط بالدولة انه تحكمها " عهدة تسيير " ، تحدد هذه العهدة العلاقات بين الدولة المساهمة وشركات تسيير المساهمات.

لأن المشرع لم يحدد لهذه الشركات مهام ، لا في الأمر 04/01 ولا في المرسوم 283/01، بل فوضت لها بعض الصلاحيات كمالك وذلك بصفة تعاقدية في شكل عهدة تسيير والتي تعد جزءاً لا يتجزأ من القوانين الأساسية التي تحكم نشاط هذه الشركات، التي تلتزم كذلك باللوائح التي يصدرها مجلس مساهمات الدولة ، وبما تضمنته المذكرة التوجيهية للسيد رئيس الحكومة إلى مجالس مديري شركات تسيير المساهمات المؤرخة في 19 فيفري 2003

تبرم عهدة التسيير بين أجهزة شركة تسيير المساهمات ومجلس مساهمات الدولة وتوقع من طرف الجمعية العامة، تهدف عهدة التسيير إلى تقنين العناصر الخاصة بتسيير السندات لاسيما: -تحديد صلاحيات الدولة صاحبة الأملاك المحولة لشركات تسيير المساهمات وشروط تفويضها، - شروط الحياة وتسيير القيم المنقولة الأخرى.

تحدد عهدة التسيير الالتزامات الملقاة على عاتق هذه الشركات، إذ لا تمارس هذه الأخيرة جميع خصائص حق الملكية كالشركات القابضة بل تمارس فقط حق التسيير لحساب الدولة بمقتضى عهدة التسيير الممنوحة لها من طرف المجلس، فتضمن حياة الدولة للقيم المنقولة في المؤسسة العمومية الاقتصادية وتسييرها طبقاً لاستراتيجية وسياسة تسيير المساهمات المحددة من طرف المجلس . وذلك من خلال:

- القيام بتجسيد وتنفيذ مخططات إعادة التقويم، وإعادة التأهيل وتطوير المؤسسات العمومية الاقتصادية في الأشكال القانونية الملائمة.

- ضمان التسيير والمراقبة الإستراتيجية والعملية لحافضة الأسهم وغيرها من القيم المنقولة وفقا لمعيار المردودية و النجاعة المطلوبة.

ممارسة صلاحيات الجمعية العامة للمؤسسات العمومية الاقتصادية ضمن نطاق الحدود المعنية في عهدة التسيير.

إلا انه سنة 2008 وبقرار من مجلس مساهمات الدولة ، تقرر أن يضمن كل وزير قطاع معني نشاط شركات تسيير المساهمات رئاسة جمعياتها العامة ، كما عليه التكفل بمتابعة تطور المؤسسات ، بهذا تم توزيع حقيبة القطاع العام على مختلف الوزارات .

المطلب الرابع : المجمعات الصناعية

تم مؤخرا إعادة النظر في تنظيم القطاع العام الاقتصادي ، في إطار الإستراتيجية الصناعية الجديدة، التي تركز على رد الاعتبار وإعادة بعث الصناعة الوطنية والاعتماد عليها في تكثيف خلق الثروة الاقتصادية، تلك الاستراتيجية المنتهجة من طرف وزارة الصناعة والمناجم ، حيث تقرر التخلي عن العمل بنظام شركات تسيير مساهمات لتحل محلها المجمعات الصناعية ، وذلك بموجب اللائحة رقم 1 للدورة 142 بتاريخ 28 أوت 2014 لمجلس مساهمات الدولة.

إن إعادة تنظيم القطاع العام يقوم على إنشاء مجمعات صناعية كبرى منسجمة ومتكاملة قادرة على النمو والابتكار والتكيف مع التحولات الجديدة بهدف ضمان فعالية وقدرة تنافسية اكبر، بحيث يمكن للمجمع أن يحدد السياسات الخاصة به ، بما في ذلك آليات الشراكة، بينما تقوم الدولة بالمصادقة على السياسات العامة.

كما تتمتع المجمعات بالاستقلالية الكاملة في اتخاذ القرارات في مجال التسيير، على أساس كونها مؤسسات اقتصادية تسعى إلى تحقيق أهداف تتعلق بترقية الإنتاج والاقتصاد الوطني. بينما تتم عملية إنشاء المجمعات بطريقة تدريجية حتى لا تعيق استمرارية النشاط الصناعي والتجاري للمؤسسات الحالية وذلك عن طريق الاندماج والامتصاص.

وقد كانت وزارة الصناعة والمناجم من القطاعات السباقة العاملة بهذا النمط، حيث يتم إنشاء 12 مجمع صناعيا انطلاقا من 14 شركة تسيير مساهمات ، 7 مجمعات جديدة و 5 كانت موجودة من قبل.

وتخص المجمعات السبعة الجديدة قطاعات الصناعات الغذائية والصناعات الكيماوية والتجهيزات الكهربائية والكهرومنزلية ، والالكترونية والصناعات المحلية والميكانيك وصناعات التعدين والحديد والصلب والنسيج والجلود.

أما المجمعات الخمسة الأخرى التي كانت موجودة من قبل ، فيتعلق الأمر بالشركة الوطنية للسيارات الصناعية ، والمجمع الصناعي للأسمنت ، ومجمع الصناعات الصيدلانية (صيدال) والشركة الوطنية للتبغ والكبريت ، ومجمع مناجم الجزائر.

كما تضمنت عملية إعادة تنظيم المؤسسات الاقتصادية العمومية لقطاع النقل ميلاد 04 مجمعات صناعية جديدة، بإدماج شركات تسيير مساهمات الدولة الثلاث التي تشرف على مؤسسات القطاع، والتي تتمثل في كل من : مجمع النقل البري للبضائع واللوجستيك، ومجمع الخدمات المنائية، ومجمع النقل البحري للسلع، ومجمع النقل البري للمسافرين.

فيما يتعلق برئاسة الجمعيات العامة للمجمعات الصناعية فيشرف عليها وزير الصناعة والمناج، م ويسير كل مجمع صناعي من قبل مجلس إدارة يضم ممثلين عن البنك المعتمد للمجمع مع بقائه مفتوحا على القدرات الخارجية (الخبراء) ، هذا إلى جانب تعيين مديرين عامين يعقود نجاعة.

كما ستفتح هذه المجمعات اثنا عشر مجمع رأس مالها أمام المؤسسات الخاصة وحتى الأجنبية، من خلال طرح رأس مال هذه الأخيرة في البورصة للتداول.

تتمتع المجمعات الصناعية باستقلالية مالية اكبر من تلك التي كانت تتمتع بها الأجهزة الوسيطة السابقة ، وذلك بهدف تحقيق المزيد من الحرية في التسيير ، ذلك أن عملية إعادة التنظيم استهدفت تقليص عدد الأطوار التنظيمية واقتصاد الهياكل التي تتطلب تبسيط الإجراءات لاتخاذ القرار، بحيث تكون المؤسسة الأم المحاور الوحيد لصاحب الأسهم ، وستستبدل مراكز القرار المتعددة بقطب وحيد لاتخاذ القرار الذي سيعمل باسم الدولة .

المبحث الثالث : الأجهزة الممثلة للدولة المساهمة

يهدف الإشراف على حسن تسيير مساهمات الدولة تم استحداث هياكل تمثل الدولة المساهمة، حيث أنشأ المشرع في البداية المجلس الوطني لمساهمات الدولة بمقتضى الأمر، 95-25 ثم أعاد تنظيمة بموجب الأمر 04-01 وأطلق عليه تسمية مجلس مساهمات الدولة.

المطلب الأول : المجلس الوطني لمساهمات الدولة

تم إنشاء هذا المجلس بمقتضى المادة 17 من الأمر 95-25 من أجل التكفل بتنظيم وتسيير ومراقبة الأموال التجارية التي تحوزها الدولة في رأسمال المؤسسات العمومية الاقتصادية.

يتشكل هذا المجلس من كافة الوزارات التي لها صلة بالنشاط الاقتصادي، ويوضع تحت سلطة رئيس الحكومة الذي يرأسه، يجتمع مرة في السنة على الأقل، كما يمكنه أن يجتمع في أي وقت بناء على استدعاء من رئيسه أو بطلب من أعضائه أو من الجمعية العامة لشركة قابضة عمومية.

يقوم هذا المجلس بتنسيق نشاط الشركات القابضة العمومية وتوجيهه حسب متطلبات المصلحة الوطنية، تبعا لسياسة الحكومة المسطرة في هذا المجال، ويقوم في هذا المجال بعدة صلاحيات يمارسها من خلال إشرافه على سياسة تسيير المساهمات منها:

- تحديد أهداف سياسة تسيير المساهمات وبالتشاور مع الهيئات المداولة في الشركات القابضة العمومية.
- تحديد شروط توظيف الأموال التجارية التابعة للدولة وكذا شراء الأسهم وغيرها من القيم المنقولة والتنازل عنها.
- تفويض ممثلين عنه لممارسة صلاحيات الجمعية العامة للشركات القابضة.

المطلب الثاني : مجلس مساهمات الدولة

حل مجلس مساهمات الدولة محل المجلس الوطني لمساهمات الدولة في إطار الأمر 04-01 ، يخضع لسلطة رئيس الحكومة الذي يرأسه ؛ أصبح يجتمع مرة كل 3 أشهر على الأقل ، كما يمكن أن يجتمع في أي وقت ، بطلب من رئيسه أو من أحد أعضائه ؛ ويتخذ قراراته بشكل تداولي.

لقد وسع الأمر 04-01 صلاحيات هذا المجلس مقارنة مع صلاحيات المجلس السابق ؛ بحيث استحوذ على صلاحيات هذا الأخير ، كما أسندت له صلاحيات أخرى في مجال الخصوصية ، وهو يمارس مهام الدولة المالكة بطريقة مباشرة حيث يكلف ب:

- تحديد الإستراتيجية الشاملة في مجال مساهمات الدولة والخصوصية،
- تحديد السياسات والبرامج فيما يخص مساهمات الدولة وينفذها،
- يحدد سياسات وبرامج خصوصية المؤسسات العمومية الاقتصادية ويوافق عليها،
- يدرس ملفات الخصوصية ويرافق عليها،

- يضبط تنظيم القطاع العام الاقتصادي .

كما يعين ممثلين عنه للقيام بصلاحيات الجمعية العامة في المؤسسات العمومية الاقتصادية؛ عندما تحوز الدولة رأسمالها بصفة مباشرة دون تحديد لمقدار هذا الرأسمال ، إن كان يمثل أغلبية أم أقلية.