تدبير الصفقات العمومية بالمغرب

الإطار القانوني لمرسومَي 2013و — 2023الواقع والرهانات

عرض أكاديمي معدّ اعتمادًا على كتاب:
د .العباس الوردي، طبعة 2026

د .العباس الوردي
أستاذ محاضر مؤهل بجامعة محمد الخامس بالرباط
كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية —السويسي

مقدمة

ص (6-3)

- تكتسي الصفقات العمومية مكانة كبيرة في الدولة، باعتبارها وسيلة أساسية تلجأ إليها الإدارات لإنجاز المشاريع والحصول على الخدمات والأدوات اللازمة لتسيير المرافق العامة.
- لعبت الصفقات العمومية دورًا مهمًا في التنمية عالميًا؛ فقد اعتُبرت منذ نهاية القرن 19 وسيلة للإنعاش الاقتصادي، ولعبت دورًا مركزيًا في إنقاذ الاقتصاد الأمريكي إبّان أزمة 1929.
- أصبحت الصفقات العمومية اليوم أداة استراتيجية لتنفيذ السياسات العمومية، وليست مجرد وسيلة لإشباع حاجيات الإدارة.
- لماذا يمثل الإطار القانوني موضوعًا أساسيًا؟ لأن الصفقات العمومية ترتبط مباشرة بمبادئ الحكامة الجيدة والشفافية والنزاهة وحماية المال العام، وتمثل رافعة محورية للاستثمار والتشغيل.

الإشكالية المركزية: ما هي التحديات والفرص التي واجهها المغرب في تدبير الصفقات العمومية بين مرسوم 2013 ومرسوم 2023، وما رهانات الإصلاح الجديد؟

مفهوم الصفقات العمومية

التعريف القانوني

«كل عقد بعوض يبرم بين صاحب مشروع من جهة، وشخص ذاتي أو معنوي من جهة أخرى يُدعى مقاولًا أو موردًا أو خدماتيًا، ويهدف إلى تنفيذ أشغال أو تسليم توريدات أو القيام بخدمات»

(المادة 4، مرسوم — 2013ص (66-68

أهميته للإدارة وللاقتصاد الوطني

- وسيلة لاختيار أفضل متعاقد شروطًا وأداءً
- أداة لتنفيذ السياسات العمومية وليس فقط لسد حاجيات الإدارة
- رافعة للتنمية :تحريك الاستثمار، دعم المقاولات، خلق فرص الشغل

الخصائص الأساسية

- عقد بعوض بين طرفين :الإدارة)صاحب المشروع (وشخص ذاتي أو معنوي
- موضوعه :إنجاز أشغال، أو تسليم توريدات، أو القيام بخدمات
- يخضع لمبادئ حرية الولوج والمساواة والشفافية والمنافسة

التطور التاريخي للإطار القانوني

ص 10-4، (65-66)

1906
معاهدة الجزيرة الخضراء

1917/1943
قوانين المناقصة وطلب العروض

1958-1976
ظهير المحاسبة، مرسوم 1965، مرسوم 1976

1998
مرسوم 30دجنبر —مبادئ الشفافية والمنافسة

2007
مرسوم — 2.06.388أول بوابة إلكترونية

2013
مرسوم — 2.12.349إصلاح ما بعد دستور 2011

2023
مرسوم — 2.22.431نظام موحّد ورقمنة شاملة

السياق الذي أدى إلى مرسوم 2013: كشف التطبيق العملي لمرسوم 2007عن اختلالات)اللجوء المضطرد لصفقات التسوية، غياب المراقبة الداخلية(، إلى جانب متطلبات دستور 2011)الشفافية، ربط المسؤولية بالمحاسبة.(

مرسوم 2013: السياق والأهداف

الأهداف الست الكبرى

- تدعيم وحدة الأنظمة المؤطرة للصفقات العمومية
- تبسيط وتوضيح المساطر
- تدعيم المنافسة والمساواة بين المتنافسين
- تدعيم الشفافية وأخلاقيات التدبير
- ترسيخ تكنولوجيا الإعلام والتواصل (العصرنة)
- تحسين الضمانات الممنوحة للمتنافسين وآليات الطعون

(ص 9-22)

السياق العام

- مرسوم رقم 2.12.349 صادر في 20 مارس 2013
- استجابة للتحولات الدستورية بعد دستور 2011 (الشفافية، الحكامة الجيدة، ربط المسؤولية بالمحاسبة)
- تجاوز اختلالات مرسوم 2007 (صفقات التسوية، ضعف الرقابة الداخلية، غياب أنظمة خاصة بالمؤسسات العمومية)
- اعتماد مقاربة تشاركية شارك فيها الفاعلون الاقتصاديون والمؤسسات المعنية

المبادئ الأساسية للصفقات العمومية

(المادة الأولى، مرسومَي 2013و — 2023ص 135-134، (94

1

حرية الولوج

إلى الطلب العمومي لكل من تتوفر فيه الشروط القانونية

2

المساواة

بين المتنافسين في التعامل مع الإدارة

3

الشفافية

في اختيار صاحب المشروع ونشر المعلومات والوثائق

4

المنافسة

الحرة والمشروعة بين المتنافسين

5

الحكامة الجيدة

وحسن تدبير المال العام

6

ربط المسؤولية بالمحاسبة

طبقًا للفصل 36من دستور 2011

طرق إبرام الصفقات العمومية

)ص 37-24، (88-87

الطريقة	الوصف الموجز
طلب العروض المفتوح	يُفتح لكل من تتوفر فيه الشروط القانونية؛ إعلان 21يومًا)يمدَّد إلى 40يومًا للصفقات الكبرى(
طلب العروض المحدود	يقتصر على متنافسين تختارهم الإدارة سلفًا؛ يشترط الطابع التقني
طلب العروض بالانتقاء المسبق	انتقاء أولي للمتنافسين، ثم دعوتهم لإيداع عروضهم
المباراة	لمشاريع تتطلب أبحاثًا خاصة)تصور/إنجاز(؛ جوائز لأفضل 5مشاريع
الصفقات التفاوضية	استثنائية، لحالات محددة)الاستعجال، الدفاع الوطني(...
سندات الطلب	للمبالغ الصغيرة 200.000)درهم في 2013، رُفعت إلى 500.000درهم في (2023

الرقمنة وتدبير الصفقات العمومية

)ص 63-59، (122-118

محطات التحول الرقمي

2007

07

إحداث بوابة الصفقات العمومية)مرسوم (2.06.388؛ الخزينة العامة للمملكة مشرفة على تدبيرها

2013

13

تخصيص باب كامل)الباب السابع (لتجريد المساطر من الصفة المادية

2023

23

الباب السادس)المواد :(141-134توسيع النشر الإلزامي في البوابة، وقاعدة معطيات إلكترونية للمقاولين

2023يونيو

23

القرار :1692.23جدولة زمنية لإلزامية الإيداع الإلكتروني حسب مبلغ الصفقة

الإشكالات المرتبطة بمرسوم 2013

ص 17-10، (52-48)

- اللجوء المضطرد إلى »صفقات التسوية «خارج الحالات الاستثنائية المنصوص عليها قانونًا
- عدم مسك السجلات الخاصة بأوامر تنفيذ الأشغال وأوامر التوقف
- غياب أنظمة خاصة بالصفقات للمؤسسات العمومية 60 :مؤسسة فقط من أصل 469توفرت على نظام خاص (13%)
- ضعف نظام المراقبة الداخلية وضعف مساهمة المقاولات الصغرى والمتوسطة
- اللجوء المضطرد إلى أوامر التوقف والاستئناف غير المبررة، وعدم تطبيق غرامات التأخير
- غياب لجنة مختصة بالانتقاء ومراقبة صحة الاستلام ومطابقة المواصفات

هذه الاختلالات، الموثقة في مذكرات المجلس الأعلى للحسابات (2009)، 2016-2017، (2021، هي التي مهّدت الطريق لإصلاح 2023.

الانتقال إلى مرسوم 2023: لماذا إصلاح جديد؟

(ص 48، 57-58، 82-83)

1 تراكم المنازعات

منازعات إدارية وقضائية عديدة نتجت عن ممارسات مرسوم 2013، بتكلفة مالية كبيرة على الخزينة

2 تقارير الرقابة

تقارير المجلس الأعلى للحسابات (2016)، 2017، (2021وتقرير مجلس المنافسة (2019)

3 الانفتاح الاقتصادي

ملاءمة التشريع الوطني مع المعايير الدولية وتحسين مناخ الأعمال

4 التحول نحو الإدارة الرقمية

تعزيز مبادئ الحكامة والانفتاح وتنزيل مقتضيات دستور 2011

مرسوم 2023: بطاقة تعريفية

(ص 59-58، 68، 83-82)

رقم المرسوم	2.22.431
تاريخ الصدور	8مارس 15) 2023شعبان (1444
دخوله حيز التنفيذ	1شتنبر 2023
عدد المواد	143مادة)بعد أن كانت 181مادة في مرسوم (2007
نطاق التطبيق	الدولة، الجماعات الترابية وهيئاتها، المؤسسات العمومية، وباقي الأشخاص الاعتبارية العامة

مستجدات مرسوم :(1/4) 2023الأفضلية الوطنية ودعم المقاولات

تعزيز الأفضلية الوطنية والقيمة المضافة المحلية وتشجيع المقاولات

)ص 62-66، (87

- طلب العروض الوطني :مسطرة حصرية للمقاولات المقيمة بالمغرب —سقف 10ملايين درهم للأشغال، ومليون درهم للتوريدات والخدمات
- الانتقال من سقف أقصى للأفضلية الوطنية إلى نسبة مئوية ثابتة15% :
- إلزام المقاولات الأجنبية الفائزة بالتعاقد من الباطن مع مقاولات مغربية بنسبة لا تقل عن 20%من مبلغ الصفقة
- اشتراط تشغيل اليد العاملة المحلية في صفقات الأشغال والخدمات، واللجوء إلى الحرفيين والخبراء المقيمين بالمغرب
- تسهيل ولوج المقاولات الصغيرة جدًا والصغرى والمتوسطة والتعاونيات والمقاول الذاتي إلى الطلب العمومي

1 ***الأفضلية الوطنية أصبحت نسبة ثابتة وواضحة — 15% :بدل سقف أقصى غير مؤطر في مرسوم 2013***

مستجدات مرسوم 2023 (2/4): أساليب جديدة وتبسيط المساطر

طرق جديدة لإبرام الصفقات وتيسير المساطر الإدارية (ص 64-71، 87-89)

- الحوار التنافسي :حوار مع مترشحين مقبولين لتحديد حلول تلبي حاجات المشاريع المعقدة أو المبتكرة
- العرض التلقائي :يمكن لأي مقاول أو مورد اقتراح فكرة أو ابتكار من تلقاء نفسه؛ هامش أفضلية يتراوح بين 5% و10%
- طلب العروض المفتوح المبسط :للصفقات التي لا يتجاوز مبلغها مليون درهم، بمسطرة مخففة
- طلب العروض الدولي، وصفقات تسليم المفتاح للأشغال ذات التصنيع العالي الاندماج
- رفع سقف سندات الطلب من 200.000 إلى 500.000 درهم، وتعديل عتبات الأثمان المفرطة والمنخفضة
- تقليص الآجال القصوى لإبرام الصفقات إلى 60 يومًا (قابلة للتمديد 30 يومًا إضافيًا)

2 ***آجال الإبرام تنتقل من غياب سقف موحّد إلى حد أقصى صريح 60 يومًا (+30 يوم تمديد ممكن)***

مستجدات مرسوم 2023 (3/4): تحسين تقييم العروض المالية

منهجية جديدة لتقييم العروض وتعزيز الرقمنة (ص 71-75)

- اعتماد المتوسط الحسابي لمجموع العروض المالية والمبلغ التقديري لصاحب المشروع كمرجع للتقييم
- قاعدة الإقصاء المنهجي للعروض المنخفضة بشكل غير عادي استنادًا إلى هذا المتوسط
- إلزامية الرقمنة :إيداع وسحب الأظرفة إلكترونيًا عبر بوابة الصفقات العمومية
- إحداث مرصد وطني للطلبيات العمومية يتبع الخزينة العامة للمملكة، لجمع وترويج المعلومات ونشر تقارير دورية
- تدقيق دوري مستقل، وبرامج تدريبية مستمرة لموظفي الصفقات العمومية

3 ***التحول المفاهيمي الأعمق :من معيار "الأقل ثمنًا" إلى "أفضل عرض من حيث المزايا الاقتصادية"***

مستجدات مرسوم 2023 (4/4): الحكامة والشفافية والتراث

تعزيز الحكامة والشفافية وحماية المدن العتيقة والمآثر التاريخية (ص 81-74، 89-88)

- إلزامية التصريح بالمصلحة لأعضاء لجنة طلب العروض تفاديًا لتضارب المصالح
- منع الخدماتيين المشاركين في إعداد ملف الاستشارة من المشاركة في طلبات العروض المرتبطة بها
- نشر البرنامج التوقعي للصفقات لثلاث سنوات مقبلة، بدل سنة واحدة فقط
- اعتماد المناقصة الإلكترونية المعكوسة لتمكين المتنافسين من مراجعة أثمانهم إلكترونيًا
- أحكام خاصة بالمحافظة على المدن العتيقة :رفع سقف الاستشارة المعمارية من 20إلى 50مليون درهم، وأتعاب المهندسين بين 5%و8%

4 ***إضافة نوعية غير مسبوقة :باب كامل مخصص لحماية المدن العتيقة والمآثر التاريخية ضمن منظومة الصفقات***

مقارنة شاملة :مرسوم 2013مقابل مرسوم 2023

(مركّب من ص 64-89 و ص 68)

المجال	مرسوم 2013	مرسوم 2023
عدد المواد	349مادة تقريبًا)توسيع تدريجي(	143مادة)تبسيط الهندسة القانونية(
سقف سندات الطلب	200.000درهم	500.000درهم
الأفضلية الوطنية	غير مؤطرة بنسبة ثابتة	نسبة ثابتة + 15%طلب عروض وطني
أساليب الإبرام	مفتوح، محدود، انتقاء مسبق، مباراة، تفاوضي	+الحوار التنافسي، العرض التلقائي، المفتوح المبسط
معيار التقييم	الثمن الأقل عمليًا هو الغالب	أفضل عرض اقتصاديًا)متوسط حسابي(
آجال الإبرام	غير محددة بسقف صارم موحّد	60يومًا كحد أقصى 30+)يوم تمديد(
الرقمنة	باب مخصص، تفعيل جزئي	إلزامية شاملة)قرار 1692.23)
البرنامج التوقعي	سنوي	على مدى ثلاث سنوات

دور الصفقات العمومية في الاقتصاد الوطني

(ص 56-57، 84، 100-101)

80%
من نشاط قطاع المنشآت الهندسية

70%
من رقم معاملات قطاع البناء والأشغال

300
مليار درهم استثمارات عمومية سنويًا (2023)

20%
من الناتج الداخلي الخام

- 118مليار درهم اعتمادات مخصصة للاستثمار العمومي بموجب قانون المالية 2023
- رافعة لتشغيل اليد العاملة، ودعم المقاولات، وتحقيق العدالة المجالية والجهوية
- أداة استراتيجية لتنزيل الأوراش الكبرى، وليست مجرد وسيلة لسد حاجيات الإدارة

الصفقات العمومية والمقاولات الصغرى والمتوسطة

الصعوبات

- صعوبة الولوج إلى التمويل البنكي، الذي ينحصر أكثر في المقاولات الكبرى
- تعقّد المساطر 54% :من المقاولات تعتبرها معقدة ومكلفة)المجلس الاقتصادي والاجتماعي(
- 90%من المقاولات لا تشارك بانتظام في الصفقات العمومية
- تأخر صرف المستحقات المالية، مما يعرّض المقاولات الصغرى لخطر الإفلاس
- تكتل المشتريات قد يحوّل صفقات كبرى تتجاوز القدرة الإنتاجية لهذه الفئة

)ص 15-13، 114-106، (127-124

آليات الدعم

- هدف تخصيص 20%من الصفقات العمومية للمقاولات الصغرى والمتوسطة
- برامج الدعم' :استثمار 'و'مواكبة 'و'تطوير 'و'نواة) 'وكالة مغرب المقاولات(
- دعم يصل إلى 90%لتكاليف الخبرة والمواكبة التقنية لبعض الفئات
- تسهيل الولوج عبر التعاونيات واتحادات التعاونيات والمقاول الذاتي
- ميثاق المسؤولية الاجتماعية للمقاولات)الكونفدرالية العامة لمقاولات المغرب(

الرقابة والحكامة

(ص 40-47، 104-107، 116-118)

- الرقابة الإدارية الداخلية :على مراحل التحضير والإبرام والتنفيذ؛ صبغة سرية للمسطرة وواجب كتمان السر المهني
- الرقابة الخارجية :سلطة الوصاية)وزارة الداخلية(، لجنة الصفقات، وزارة المالية)مراقب الالتزام بالنفقة، المحاسب العمومي(
- القضاء الإداري :المحاكم الإدارية ومحكمة النقض؛ مبادئ الشرعية والشفافية والتعويض عن الضرر
- المجلس الأعلى للحسابات 18 :ملفًا ذا صبغة جنائية أُحيلت على القضاء بين يناير 2022وأكتوبر 2023
- المجتمع المدني والإعلام :دور تكميلي في كشف الاختلالات وتعزيز الرقابة المجتمعية

مؤشر إدراك الرشوة :تراجع المغرب إلى الرتبة 93عالميًا سنة 2023، رغم إحداث مؤسسات دستورية لمحاربة الفساد.

التحديات العملية بعد مرسوم 2023

(ص 100-114)

- البرامج التوقعية :المادة 17لا ترتب جزاءً رادعًا في حالة عدم النشر، مما يُفرغ الشفافية من مضمونها العملي
- معيار الثمن لا يزال، عمليًا، هو المهيمن في نظام الاستشارة رغم التوجه نحو "أفضل عرض اقتصاديًا"
- تكتل المشتريات قد يتحول إلى عائق أمام المقاولات الصغرى والمتوسطة إذا لم يُدبَّر بعناية
- تقييم العروض يتم في جلسات مغلقة، وفق تقدير شخصي لأعضاء اللجنة، مما يطرح تساؤلات حول الموضوعية
- ندرة الأطر الكفؤة المتخصصة في تدبير الصفقات العمومية، وضعف التكوين المستمر
- استمرار بعض الممارسات غير الشفافة :التلاعب في طريقة الإبرام، تضخيم الأسعار، اختيار مقاولين غير مؤهلين

الرهانات المستقبلية

(ص 115-135)

1. تحسين الحكامة :ترسيخ ثقافة النزاهة وتفعيل الآليات القانونية والمؤسساتية للوقاية من الفساد
2. تعميم الرقمنة :تطوير المنصات الإلكترونية وتقليص التدخل البشري في مختلف المراحل
3. تعزيز المنافسة :توسيع قاعدة المشاركة، خاصة للمقاولات الصغرى والمتوسطة والمقاول الذاتي
4. النجاعة :تطوير آليات الافتحاص والتقييم المستمر للكشف المبكر عن الاختلالات
5. الشفافية :تعزيز نشر المعلومة ودور الإعلام والمجتمع المدني في الرقابة المجتمعية
6. دعم التنمية الاقتصادية والاجتماعية :جعل الصفقات العمومية رافعة حقيقية للاستثمار والتشغيل

الخلاصة

ص (137-141)

- مرسوم 2023يمثل خطوة مهمة نحو تحسين نظام تدبير الصفقات العمومية، مع التركيز على الشفافية والنزاهة والمنافسة العادلة والكفاءة والاستدامة
- الانتقال الجوهري :من التركيز على ضبط المسطرة إلى تكريس فلسفة تدبير قائم على النتائج والنجاعة الاقتصادية
- الاعتماد الأساسي على التكنولوجيا الرقمية ونزع الصفة المادية كرافعة لتحقيق الشفافية وتقليل التدخل البشري
- التوصيات الأساسية للمؤلف :التكوين المستمر، تعزيز البنية التحتية الرقمية وأمن المعلومات، لجان طعن مستقلة، تعزيز المرصد الوطني، التعاون مع المجتمع المدني، معايير بيئية واضحة

نعم، يمثل مرسوم 2023تطورًا مهمًا في منظومة الصفقات العمومية ــــلكن تحقيق فعاليته القصوى يظل رهينًا بالتنزيل السليم والمواكبة المستمرة.

الرسالة الأساسية

جعل الصفقات العمومية رافعة حقيقية للاستثمار والتنمية الاقتصادية والاجتماعية بالمغرب، من خلال تحسين ولوج المقاولات ـــ خاصة الصغرى والمتوسطة ـــ وترسيخ ثقافة النزاهة والشفافية، والحد من الممارسات غير المشروعة.

النجاعة والتنمية الاقتصادية والاجتماعية	الحكامة الجيدة والرقابة	المساواة والمنافسة	الشفافية

«القيم الأساسية للمنظومة ـــ «كما يوجزها المؤلف

المراجع

المرجع الأساسي

العباس الوردي، تدبير الصفقات العمومية بالمغرب: الإطار القانوني لمرسومي 2013 و2023 — الواقع والرهانات، طبعة 2026. (ص 141-148)

أهم النصوص القانونية المعتمدة

- دستور المملكة المغربية لسنة 2011 (الفصلان 27 و36)
- المرسوم رقم 2.12.349 الصادر في 20 مارس 2013 المتعلق بالصفقات العمومية
- المرسوم رقم 2.22.431 الصادر في 8 مارس 2023 المتعلق بالصفقات العمومية
- القانون التنظيمي رقم 130.13 المتعلق بقانون المالية
- القرار رقم 1692.23 المتعلق بتجريد مساطر الصفقات العمومية من الصفة المادية
- تقارير المجلس الأعلى للحسابات ومجلس المنافسة والمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي