جامعة تلمسان

المجلة
الجزائرية للمالية العامة

مجلة سنوية صادرة عن جامعة تلمسان

كلية العلوم الاقتصادية والتسيير

و

مجموعة البحث في الاقتصاد العمومي

والجمعية الوطنية للمالية العامة

ISSN : 2170 - 1881

العدد رقم 3 ديسمبر 2013

محتويـــات العدد

قراءة تحليلية لقانون المالية السنوي 2012	أ.د- باركة محمد الزين جليل زين العابدين طالب دكتوراه بجامعة وهران	5
دور النفقات الجبائية في تشجيع الاستثمار - حالة الجزائر-	أ.د- باركة محمد الزين جليل زين العابدين طالب دكتوراه بجامعة وهران	13
عوامل نجاح اللامركزية	أ - بوشيخي عائشة	29
تسيير خدمات المياه والتطهير في الجماعات المحلية - دراسة حالة بلدية باتنة-	أ- عبد الكريم مسعودي أ- غيلاني عبد السلام	59
دور الإدارة الالكترونية في ترشيد وتحسين الخدمة العمومية.	أ- عابد عبد الكريم غريسي أ- شريف محمد	79
البعد الأخلاقي للحد من ظاهرة الفساد في الإدارة العمومية	أ. بن شعيب نصر الدين أ. بومدين محمد أ. بودية فوزي	113
تقييم مستوى أداء الخدمات العمومية الجزائرية - حالة المستشفى الجامعي تلمسان و مستشفى مغنية-	أ.د. بوشيخي عائشة، أ. أوبختي نصيرة، أ.بوهنة كلثوم	133

تثمين دور لحكومة الإلكترونية في إرساء الخدمة العمومية –مشروع القرن الحادي و العشرين- التجربة الجزائرية.	د - بودلال علي	159
تعزيز قيم النزاهة و الشفافية و المساءلة و مشاركة المواطنين من أجل تحسين الخدمات العامة المحلية	أ - بومدين حسين أ - أوجامع إبراهيم	187
مكانة و مدى نجاعة عقد الامتياز في التشريع الجزائري	أ - شكلاط زيوش رحمة	199
الإنفاق العام المحلي و دوره في تحسين خدمات- التعليم الابتدائي	أ - بوقناديل محمد أ - قديد ياقوت	219

قراءة تحليلية لقانون المالية السنوي 2012

أ.د/ باركة محمد الزين جامعة تلمسان
جليل زين العابدين طالب دكتوراه بجامعة وهران

الملخص:

تمثل الميزانية العامة الإطار العام لتدبير الدولة للسياسة الاقتصادية والاجتماعية. وتعكس إلى جانب تدابير عمومية أخرى المحتوى الاجتماعي والسياسي لتدخل الدولة والفئات والطبقات الاجتماعية المستفيدة. وبشكل عام فهي أداة سياسية اجتماعية لإعادة توزيع الدخل العام وفق مصالح الحاكمين.

كما يعد قانون المالية موعد سنوي يبرمج الموارد العامة لميزانية الدولة وتوزيعها، ويستند في إقراره وتنفيذه على القانون التنظيمي للمالية. يرمي هذا النص إلى تبيان أوجه صرف الميزانية العامة ولكن ليس فقط عبر قراءة تحليلية للأرقام والمخصصات، وإنما كذلك بتوضيح السياسات التي يستند عليها والفئات المستفيدة منه وكذا العوائق البنيوية التي تحول دون سياسة اجتماعية حقيقية.

الكلمات المفتاحية: قانون المالية ، الميزانية العامة ، النفقات العامة ، الإيرادات عامة .

Résumé :

Budget général représente le cadre général de la gestion de l'Etat pour la politique économique et sociale. Et de réfléchir avec d'autres mesures générales de contenu social et politique de l'intervention étatique, les groupes et les classes sociales bénéficiaire. En général, il s'agit d'un outil politique de redistribution sociale des revenus en conformité avec les intérêts des gouvernants. Le Projet de la Loi finance est qu'un rendez-vous annuel prévu les ressources générales du budget de l'État, basée sur l'adoption et l'application de la loi organique sur les finances. Cet article est destiné à illustrer les aspects du budget général et l'échange mais pas seulement par la lecture

analytique des nombres et des allocations, mais aussi à clarifier les politiques sur lesquels elle est fondée et groupes de bénéficiaires ainsi que les obstacles structurels qui empêchent vraie politique sociale.

***Mots clés** : Loi de finances, le budget public, les dépenses publiques, les recettes publiques*

المقدمة:

تم وضع مشروع قانون المالية لسنة 2012 في مرحلة هامة تمثلت في التنفيذ المستمر لبرنامج التنمية الخماسي (2010-2014)، حيث تميزت هذه السنة بانخفاض في تخصيص الموارد مقارنة بالفترة 2010-2011 ، ولقد ارتبط هذا الإنخفاض بالحجم الكبير من تخصيص الموارد عام 2011 و التي تضمنت الأنشطة الإجتماعية و الإقتصادية التي إعتمدتها الدولة عام 2011 .

وعلاوة على ذلك فإن الإطار الإقتصادي الكلي لمشروع قانون المالية لعام 2012 أخذ بعين الإعتبار السياقات الإقتصادية و المالية المقدمة خارجيا من قبل المؤسسات الدولية و داخليا من خلال سلوك مؤشرات الإقتصاد الكلي . وعليه ستقوم هذه الورقة على التساؤلات التالية :

ما أهم المؤشرات التي وضع على أساسها مشرؤع قانون المالية 2012 ؟ وماهي أهم المستجدات التي جاء بها ؟

1- السياق الاقتصادي الكلي والمالي لمشروع قانون المالية 2012

1.1. السياق الخارجي :

يواصل الاقتصاد العالمي نموه بوتيرة بطيئة تمشيا مع نمو التجارة العالمية، حيث سيظل النمو غير متوازنا، منخفضا في البلدان المتقدمة وقويا في البلدان الناشئة. فقد تباطؤ نمو الاقتصاد العالمي خلال سنة 2011 مسجلا 3.8% مقابل 5.2% في 2010 ومن المتوقع أن يصل لمستوى 3.3 % سنة 2012 غير أن وتيرة النمو تبقى متباينة حسب الدول والمناطق. وهكذا، سيظل النمو الاقتصادي بطيئا في البلدان المتقدمة، مع خطر دخول بعض الدول الأوربية في أزمة.

وبالتالي، فقد تدهورت التوقعات الاقتصادية لمنطقة الأورو خلال الفترة الأخيرة نتيجة تفاقم أزمة الديون السيادية وآثارها على الثقة الاقتصادية. ومن المرتقب حسب توقعات صندوق النقد الدولي أن يتراجع الناتج الداخلي للمنطقة بحوالي 0.5 % سنة 2012 مقابل نمو بلغ 1.5% سنة 2011 و 1.9% سنة 2010 .

الجدول رقم (01) يبرز التحديات المتتالية للتوقعات الإقتصادية لسنة 2012

	التوقعات العالمية لصندوق النقد الدولي			
	أكتوبر 2010	جانفي 2011	أفريل 2011	جوان 2011
العالم	4.5	4.5	4.5	4.5
البلدان المتقدمة	2.6	2.5	2.6	2.6
منطقة اليورو	1.8	1.7	1.8	1.7
البلدان الناشئة والنامية	6.5	6.5	6.5	6.4
الشرق الأوسط وشمال أفريقيا	4.8	4.7	4.2	4.4

Source : la Note de présentation du projet de la Loi de Finances pour 2012

Ministère des finance p04

2.1. السياق الداخلي:

1.2.1. اتجاهات الاقتصاد الكلي والمالي في عام 2011

إن الرصد السنوي للمؤشرات الإقتصادية الرئيسية لسنة 2011 تكشف عن إستمرار سوق النفط العالمية بوضع نفسها على مسار تصاعدي ، في متوسط الستة أشهر الأولى من سنة 2011 تم تصدير البرميل من النفط بـ 112.9 دولار مقابل 77.6 دولار في نفس الفترة من سنة 2010.

لقد سجلت عائدات تصدير المواد البترولية نمو بـ 28% حيث سجلت 27.6 مليار دولار

في نهاية جوان 2010 بينما سجلت35.5 مليار دولار في نهاية جوان 2011.

كما أن وضعية العمليات المالية للخزينة توقفت، مما أسفر عن عجزا بـ577.2 مليار دولار مقابل 61.6 مليار دولار سنة 2010 وهذا بسبب دفع الإعانات)+130 (%و الدرجة العالية في الراتب و الضمان الاجتماعي (+26%) .

2.2.1 . إطار الاقتصاد الكلي لمشروع قانون المالية للعام 2012.

لقد تم إعداد مشروع قانون المالية لسنة 2012 وفق مؤشرات الإقتصاد الكلي التالية[1]:

- السعر المرجعي الجبائي لبرميل النفط بـ37 دولار و سعر السوق 90 دولار .
- سعر صرف قدره 74 دينارا لكل دولار أمريكي.
- نسبة نمو قدرها 4.7% و نسبة تضخم تبلغ 4 %.
- تباين في مؤشر أسعار المستهلك بنسبة 4٪.

2- قانون المالية لسنة 2012:

حمل قانون المالية 2012 الصادر في الجريدة الرسمية رقم 2011/072 تحت رقم 11-16 والمؤرخ في 28 ديسمبر 2011، جملة من الإجراءات لصالح المواطن أولا، ثم المؤسسة والاستثمار دون اللجوء إلى فرض ضرائب أو رسوم جديدة، ويمكن القول أن قانون المالية هذا قد جاء ليجعل الجباية في خدمة المواطن والمؤسسات والاستثمار .

ويتوقع قانون المالية لسنة 2012 إيرادات في ميزانية الدولة بـ3455.6 مليار دينار ونفقات بلغت7428.7 مليار دينار سيخصص4608.3 مليار دينار للتسيير و2820.4مليار دينار للتجهيز وكذا عجزا إجماليا للميزانية يقدر بـ25.4بالمائة مقارنة بالناتج الداخلي الخام.

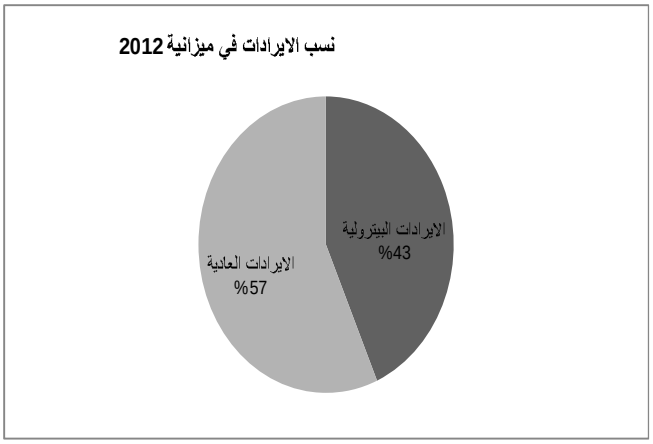
1.2. الإيرادات العامة :

سجلت الإيرادات العامة في ميزانية الدولة ارتفاعا بنسبة 8 بالمائة مقارنة بقانون المالية التكميلي لسنة ،2011 حيث قدرت بـ3455.6مليار دينار ويعود ذلك إلى ارتفاع الجباية غير البترولية بأكثر من 225 مليار دينار مقابل تسجيل شبه استقرار في الجباية البترولية و هي

1 Ministère des finances - La Note de présentation du projet de la Loi de Finances complémentaire pour 2012 p. 4

كالتالي[1]:

- الايرادات العادية قدرت بـ1561.6 مليار دج بنسبة 57% من الايرادات الإجمالية.
- الايرادات البترولية قدرت بـ1894.0 مليار دج بنسبة 43% من الايرادات الإجمالية



المصدر: من الطالب بالإعتماد على قانون المالية 2012 الصادر في الجريدة الرسمية رقم 2011/072 تحت رقم 16-11 والمؤرخ في 28 ديسمبر 2011.

لقد شهدت الجباية البترولية حالة شبه مستقرة مقارنة بقانون المالية التكميلي لسنة 2011 وهذا راجع إلى الارتفاع الحاصل في صادرات المحروقات والمقدر بـ2.5% ، كما سجلت الجباية العادية إرتفاع بـ 13.5 % مقارنة بقانون المالية التكميلي لسنة 2011 و التي وصلت حدود 1561.6 مليار دج.

2.2. النفقات العامة :

تميزت السياسة الانفاقية في الجزائر خلال 2012 بنمو الانفاق العام وارتفاع معدلاته سواء تعلق الأمر بنفقات التسيير أو نفقات التجهيز ، وهو مايمكن أن نطلق على تسميته بالسياسة الانفاقية التوسعية ، وقد ارتبط نمو الانفاق العام وتصاعد معدلاته في السنوات الأخيرة في الجزائر ارتباطا وثيقا بالتطورات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي عاشتها الجزائر خلال الفترة(2009...2012) ، وهو ما يتجلى كذلك بالتوسع الظاهر

1 Ministère des finances - **La Note de présentation du projet de la Loi de Finances pour 2012**, p13

والكبير في الخدمات الاجتماعية والتعليمية والصحية.

الملاحظ خلال هذه الفترة هو المبالغ الكبيرة لنفقات التسيير حيث نجد ان نسبة هذه الأخيرة بلغت ما يقارب 62.03% سنة 2012 من إجمالي النفقات ، ووصلت نسبتها الى 52.02% سنة 2011 ، وهي كلها نسب جد معتبرة تدل على المبالغ الكبيرة المرصودة لمثل هذا النوع من النفقات ساهمت في ارتفاعها الزيادات الكبيرة المرصودة لأجور الموظفين والعمال فعلى سبيل المثال بلغت كتلة الأجور المرصودة لصالح العمال والموظفين بعنوان سنة 2012 ما قيمته 2850 مليار دج وهو ما يدل على أن أجور الموظفين تشكل لوحدها ما نسبته 61.8 من نفقات التسيير لـ 2012. والجدولين التاليين يوضحان مكانة نفقات التسيير و التجهيز في الجزائر .

الجدول رقم (02) يوضح نفقات التسيير و التجهيز في الجزائر لسنوات (2009-2012)الوحدة: مليار دج

السنوات	2009	2010	2011	2012
نفقات التسيير	2593.7	2833	3443.3	4608.3
نفقات التجهيز	2597.7	3022	3184.1	2820.4
إجمالي النفقات	5191.4	585	6618.4	7428.7

المصدر: الموقع الرسمي لوزارة المالية الجزائرية http://www.mf.gov.dz/

الجدول رقم (03) يوضح نسبة نفقات التسيير و التجهيز في الجزائر لسنوات(2009-2012)

السنوات	2009	2010	2011	2012
نسبة نفقات التسيير إلى مجموع النفقات	%49.96	%48.37	%52.02	%62.03

المصدر: الموقع الرسمي لوزارة المالية الجزائرية http://www.mf.gov.dz/

3- الإقتراحات التشريعية لقانون المالية 2012:

قامت الاقتراحات التشريعية لقانون المالية 2012 على أساس :

- توصيات و التدابير المقترحة من عمل لجان الثلاثية .

- تدابير أخرى في المجالات الاقتصادية والاجتماعية.

1.3. توصيات و التدابير المقترحة من عمل لجان الثلاثية :

وتتعلق هذه التدابير بخفض العبء الضريبي، وتبسيط الإجراءات وتعزيز الضمانات لدافعي الضرائب. و من أهم هذه التوصيات و الإقتراحات مايلي[1] :

- إزالة الضريبة المطبقة على القمح الصلب المستورد.
- إزالة خصم الضرائب من 3٪ في إعادة التأمين.
- الإعفاء من الرسم على النشاط المهني (TAP) للمشروعات المؤهلة للحصول على المساعدة من الصندوق الوطني لدعم تمويل المشاريع الصغيرة.
- خفض معدل العقوبات على التهرب من دفع الضرائب والهدف من هذا الإجراء المقترح هو تحقيق المزيد من الكفاءة في التعافي من العقوبات إلى الخزينة وتخفيف العبء المالي على دافعي الضرائب.

2.3. تدابير أخرى في المجالات الاقتصادية والاجتماعية :

- تقديم مشاريع البنية التحتية والاستثمارات العامة وفقا للتوجهات الاستراتيجية لخطط رئيسية قطاعية وخطط استخدام الأراضي.
- اقتراح زيادة ، حصة العائدات من ضريبة النفط من 2٪ إلى 3٪، المخصصة لـ»الصندوق الوطني المخصص للتقاعد.
- دعم اقتراح الإنفاق على إنشاء مناطق صناعية من قبل « صندوق تعزيز القدرة التنافسية الصناعية».

الخاتمة :

لقد جاء مشروع المالية لسنة 2012 في إطار سياق الأزمة الاقتصادية العالمية التي أرخت بظلالها مؤخرا على اقتصاديات الدول المتقدمة والنامية على حد سواء مما نتج عنه ضعف النمو وارتفاع وتقلب أسعار المواد الطاقية والمواد الغذائية في الاقتصاد العالمي .

1 Ministère des finances - **La Note de présentation du projet de la Loi de Finances pour 2012**.p18

فضلا عن ذلك فإن التحولات السياسية والاجتماعية (ثورات الربيع العربي ، حركة وول ستريت ، احتجاجات اليونان اسبانيا و البرتغال ...) التي مست مجموعة من المناطق في العالم كان لها نصيب في خلخلة النظام العالمي الحالي وفي إعادة النظر في المقولات السياسية والاقتصادية السائدة وفي تغيير التوازنات الجيواستراتيجية القائمة. كل هذه التطورات والمستجدات على الساحة الدولية أثرت لا محالة على الوضعية الاقتصادية الوطنية وبالتالي كان لها الوقع المباشر على حسابات وأهداف و فرضيات إعداد مشروع قانون المالية 2012.

المراجع:

1- Ministère des finances - la Note de présentation du projet de la Loi de Finances pour 2012.

2- Ministère des finances - La Note de présentation du projet de la Loi de Finances complémentaire pour 2012.

3- Ministère des finances - La Note de présentation du projet de la Loi de Finances pour 2013.

4- Loi n° 11-11 du 16 Chaâbane 1432 correspondant au 18 juillet 2011 portant loi de finances complémentaire pour 2011.

دور النفقات الجبائية في تشجيع الاستثمار
- حالة الجزائر-

أ.د/ باركة محمد الزين جامعة تلمسان
جليل زين العابدين طالب دكتوراه بجامعة وهران

الملخص :

تتبني هذه الدراسة تقديم مقاربة نظرية للنفقات الجبائية و التي تعد من بين أهم أدوات السياسة الجبائية و وسيلة فعالة لتوفير الحوافز للأفراد والشركات من أجل ترقية مختلف القطاعات وتشجيع مختلف أنواع الإستثمارات ، فالنفقات الجبائية هي مجموعة من الإجراءات و التدابير التي تنحرف عن قواعد النظام الضريبي كمنحها لمجموعة من الإعفاءات،التخفيضات والإجراءات التحفيزية، والغرض منها هو تحقيق أهداف إستراتيجية معينة في الميادين الاقتصادية و الاجتماعية وغيرها من المجالات الأخرى ، لدى أصبحت تستخدم كثيرا كأداة للسياسة الحكومية ، وكثيرا ما تحل محل النفقات المباشرة .

الكلمات المفتاحية : النفقات الجبائية ، السياسة الجبائية ، الإستثمار ، الإعفاءات الضريبية

Résumé :

Cette étude offrent une approche théorique pour les dépenses fiscales qui sont parmi les instruments les plus importants de la politique fiscale et un moyen efficace d'incitation pour les particuliers et les enterprises pour mettre à niveau des différents secteurs et encourager les divers types de placements.

Les Dépenses fiscales sont un ensemble de procédures et des mesures qui s'écartent des règles du régime fiscal comme une subvention à une série de dérogations, les rabais et les mesures d'incitation dont l'objectif est d'at-

teindre des objectifs stratégiques spécifiques dans les domaines économique et social et d'autres domaines, donc elle est devenue beaucoup comme un outil de la politique gouvernementale, Souvent remplacer les dépenses directes.

***Mots clés** : Dépenses fiscales , Politique fiscal , Investissement , Exonérations fiscales*

مقدمة :

تعد السياسة الضريبية من أهم أدوات السياسة المالية ، حيث أصبحت الضرائب تشكل جزءا أساسيا في التفاعلات الإقتصادية ، فهي تؤثر في النشاط الاقتصادي و تدخل كعامل أساسي في قرار الاستثمار و تتأثر هي الأخرى بالوضع الاقتصادي من خلال الغرض منها و كيفية تنظيمها و حجم حصيلتها .

ونظرا إلى الأهمية الكبيرة التي تكتسيها البرامج الاستثمارية ، و هذا باعتبارها أحد عوامل النمو الاقتصادي ، وإن فرضت ضرائب مرتفعة عليها يؤدي إلى انخفاض مردوديتها ولهذا السبب لجأت أغلب الدول إلى تخفيف الضغط الضريبي على الأنشطة الاستثمارية التي تخدم عملية التنمية المحلية و من تم الوصول إلى تنمية شاملة و مستديمة . وذلك من خلال مختلف أشكال النفقات الجبائية الممنوحة ، بهدف خلق الإطار الملائم لتشجيع الاستثمارات وتوجيهها نحو الأنشطة الاقتصادية المرغوبة ، و التي تساهم في تحقيق التنمية الاقتصادية .

إن النفقات الجبائية «**Dépense Fiscale**» ظهرت نتيجة الاعتراف بكون النظام الجبائي يمكن استعماله للوصول لأهداف مماثلة للإنفاق العام (النفقات المباشرة) ، وهذا باستخدام التدخل الجبائي « **L'interventionnisme Fiscale** » ، كما تعد النفقات الجبائية من أكثر أدوات السياسة المالية انتشارا في الدول النامية بهدف تشجيع الاستثمارات ، بل شاع استخدامها كذلك في الدول المتقدمة و خاصة دول منظمة التعاون الاقتصادي و التنمية **(O.C.D.E)** من أجل تشجيع الاستثمار ، و تحبيذ جهود المنشأة لزيادة إنتاجها .

و بالنظر إلى واقع الجزائر بوصفها بلد يمر بمرحلة انتقالية، و هي بحاجة ماسة للاستثمار و إذا ما كانت مثل الكثير من الدول النامية يعاني اقتصادها من الفراغ الاستثماري في

العديد من القطاعات ، فان الحاجة إلى الاستثمار تزايدت منذ مطلع الستينات من القرن الماضي ، و ذلك من خلال سياسة الإصلاحات الاقتصادية المتعاقبة في تاريخ الجزائر و التي منحت أهمية كبيرة للاستثمار باعتباره المتغير الاقتصادي الرئيسي لبعث الإنعاش و تحريك دواليب النمو في الاقتصاد الوطني ، خصوصا و انه عرف الكثير من العجز في مختلف القطاعات ، مما عمل على خلق عوائق أدت لحالة من الانسداد في الاستثمار.

و ابتداءا من سنة 1992م ، بادرت الجزائر بإصلاحات اقتصادية وسياسات تتجه نحو اقتصاد السوق ، وخاصة الإصلاحات الضريبية المشجعة للاستثمار ، وذلك من خلال منح عدة أشكال للنفقات الجبائية سواء من خلال قوانين المالية المتتالية أو القوانين الخاصة عن طريق الوكالة الوطنية لترقية و متابعة الإستثمار **(APSI)** ، والوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار **(ANDI)** والوكالة الوطنية لدعم تشغيل الشباب **(ANSEJ)** والتي تسعى في مجملها إلى ترقية وتشجيع مبادرة الإستثمار الخاص سواء المحلي أو الأجنبي ، من خلال جملة الحوافز الممنوحة للمستثمرين و التي يغلب عليها طابع النفقات الجبائية ، بالرغم من العراقيل و الصعوبات التي تعيق تطبيق هذه المقاربة (النفقات الجبائية) .

1- مفاهيم أساسية حول النفقات الجبائية :

تعد سياسة الإنفاق الجبائي من أكثر أدوات السياسة المالية انتشارا في الدول النامية لتشجيع الاستثمار وبث الحوافز لدى المستثمر، بل شاع استخدامها كذلك في الدول المتقدمة وخاصة دول منظمة التعاون الاقتصادي (O.C.D.E) من أجل تشجيع الاستثمار وتجنيد جهود المؤسسة لزيادة إنتاجها، بالإضافة إلى استخدام هذه السياسة لبلوغ أهداف مطابقة لتلك الأهداف المتأتية من برامج الإنفاق الموازي.

1.1- تعريف النفقات الجبائية:

يعرّف البروفيسور الأمريكي (Stanley Surrey) النفقات الجبائية بأنها: « برامج حكومية قائمة على تقديم المساعدة التي تمنحها الأحكام الضريبية ، بدلا من تقديمها عن طريق الإنفاق العام المباشر[1]».

1 - Stanley Surrey, The united state income- The need for full accounting, in tax policy and tax reformed : 1961/1969. Selected speeches and testimony of Stanley surrey, New York, Commerce clearing house, 1973p 575-585.

**- هو خبير اقتصادي، والمحامي العام في خدمة الدراسات والتوثيق بوزارة المالية الفرنسية، والأمين العام لمجلس

وعرّفه الخبير الاقتصادي الفرنسي (Christian Valenduc)** بأنها: « التقليل في الإيرادات الحكومية نتيجة الحوافز الضريبية وتشجيع بعض الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والتي يمكنها تعويض الإنفاق المباشر[1]».

أما منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (O.C.D.E) تعرّف النفقات الجبائية بأنها «إعفاءات النظام الضريبي المرجعي والامتيازات الضريبية والأحكام الضريبية التي تقلل أو تؤجل من نسبة الضرائب من المكلفين بالضريبة[2]».

1.1- أشكال النفقات الجبائية :

إنّ النفقات الجبائية هي جزء لا يتجزأ من قوانين الضرائب المختلفة، يمنح معدلات تفضيلية أو بعض الخصومات المعينة على مستوى الوعاء الجبائي القاعدي.

إنّ التنوع الكبير في النفقات الجبائية يبيّن عدم استقرارها ويوحي باتساع مجالات وحالات تطبيقها من جهة، وبالتنوع الكبير للآثار الاقتصادية والجبائية من جهة أخرى[3].

وفي هذا الصدد يجب تسليط الضوء على أشكال النفقات الجبائية الشائعة حسب منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (O.C.D.E)، وهي خمسة أشكال رئيسية[4]:

- الإعفاءات الجبائية — Exonération Fiscale
- الخصومات الجبائية — Déduction Fiscale
- تخفيضات خاصة بمعدلات الإخضاع — Taux réduit d'imposition
- القروض الجبائية — Crédit d'impôt
- تأجيلات ضريبية — Report d'impôt

الشؤون المالية والضرائب ورئيس الفريق الاقتصادي في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية.

1 - Polockover Brixi, Hana Chritian, M.A. Valenduc et Zhicheng li Swift, tax expenditure Shedding on Government Spending through the tax system Banque mondiale, Washington2004)) DC, p 1-3.

2 - O.C.D.E, Les dépenses fiscales dans les pays de l'O.C.D.E, Organisation de développement Economiques 2010,p12.

3 - Gouvernement du Québec, «Dépenses Fiscales », Bibliothèque nationale du Québec , Edition 2003, canada p 4.

4 - O.C.D.E. Les dépenses Fiscales dans les pays de l'O.C.D.E, op.cit, p 12.

الفوائد المترتبة عن النفقات الجبائية:

إنّ الأهداف المطلوبة أو المستهدفة جراء تطبيق النفقات الجبائية هي البحث عن توسيع مجال الاختيارات بالنسبة لأدوات المالية العامة، فالنفقات الجبائية تستخدم كأداة للتدخل بقصد التكيف مع تطورات الاقتصاد المعاصر والانفتاح الاقتصادي[1].

فالتعرف على عدد المقاييس الاستثنائية وتحديد عدد المستهدفين في قطاع النشاط المراد ترقيته يسمح بمقارنة الأهداف مع النتائج المحققة والتقييم الدقيق للتكاليف، كما تسمح النفقات الجبائية بتنمية المنافسة بين المؤسسات عن طريق تخفيض الأعباء التي تتحملها.

كما أنّ النفقات الجبائية يمكن أن تكون فعّالة للسياسة القطاعية بخلاف النفقات الموازية، والتي تتميز بمحدوديتها سواء من حيث الزمن أو التطبيق، فالنفقات الجبائية تسمح بخلق قطاع يحدد محيط ملائم للمبادرات الخاصة.

كما يمكن المستثمرين من الحصول على عائدات أعلى ويمكن من إعادة استثمار المزيد من الأرباح المحققة من جهة، ومن جهة أخرى فإنّ النفقات الجبائية تعطي إشارة واضحة للمستثمرين على قدرة الدولة تسهيل الاستثمار[2].

بالإضافة إلى هذه الفوائد يمكن استخدام هذه السياسة لتحقيق التنمية الجهوية والقطاعية عن طريق توجيه الاستثمارات نحو المناطق المراد تنميتها من جهة، وتحقيق التنمية القطاعية للأنشطة الهامة التي تخدم الأهداف الاقتصادية والاجتماعية مثل القطاع الفلاحي والتكنولوجيا الجديدة. وهذه الميزة تضمن بالموازنة حماية الصناعات الضرورية من خلال منح المؤسسات الناشئة الحماية اللازمة حتى تصبح ناضجة وقادرة على المنافسة، كما يمكن استخدام النفقات الجبائية لتشجيع الصادرات من خلال منح تفضيلات ضريبية للمؤسسات المصدرة بهدف خلق وتحسين المنافسة للمؤسسات المحلية

1 - Gilbert Orsoni, « L'interventionnisme Fiscale », Presse universitaire de France, Paris, 1995., p 17.

2 - مليكاوي مولود، الإنفاق الضريبي في الجزائر بين آفاق التحريض الاستثماري وتحديات التهرب الضريبي من الفترة 1992-2008، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة الجزائر، 2010/2009، ص 10.

وخاصة لدى الدول النامية[1].

2- المشاكل الناجمة عن استخدام النفقات الجبائية :

إنّ كثرة وتراكم التحفيزات الجبائية يمكن أن يخلف آثار سلبية على تناسق وانسجام السياسة الجبائية، نظرا لتعدّد التقنيات المستخدمة وصعوبة تقييم تكاليف النفقات الجبائية، بالإضافة إلى مشاكل أخرى تتمثل فيما يلي:

1.2- مشكل الشفافية:

إنّ الإعانات المباشرة للدولة تدرج ضمن النفقات الموازية أي تدرج في الميزانية العامة للدولة، بينما النفقات الجبائية فلا يدرج ضمن الموازنة العامة، كما أنّ مقدار الجهد التي تبذله الدولة يتوقف على سلوك دافعي الضرائب[2].

1.2- صعوبة تقييم تكلفة النفقة الجبائية:

إنّ من الصعوبة على الإدارة الجبائية تقدير حجم النفقات الجبائية دون افتراضات أو الاستعانة بالمصادر الأخرى الإحصائية، فبالنسبة للتقنيات أو الأساليب الأخرى للنفقات الجبائية فمن الصعوبة التقييم بدقة تكاليف النفقات الجبائية[3].

1.1- رقابة موازنية صعبة:

إنّ الأموال التي تنفق في إطار النظام الضريبي أكثر صعوبة في السيطرة والمراقبة بالمقارنة مع النفقات التي تتمّ عبر برامج المساعدات المباشرة.

1- Mohamed Taamouli, Incitation Fiscales Fondements et problèmes méthodologiques d'évaluation, 2007, p 03.

2 - Christian Valenduc, Les dépenses Fiscales, Reflets et prescriptives de la vie économique, 1/2004 (tome XLIII) p 98.

3- O.C.D.E. Dépenses Fiscale et politique, p 254. Site internet : http//:www.compte.fr consulte le 06/04/2013.

فالنفقات المباشرة التي تتم في إطار البرامج التي تسعى إلى تسقيف الإنفاق، يمكن للوزارات المسؤولة ملاحظة وبسرعة زيادة أو نقصان النفقات غير المخططة في البرامج المحددة وتتمكن بسرعة من إجراء التعديلات المناسبة على هذه البرامج، بينما يمكن إدخال تغييرات على النفقات الجبائية المحدّدة نتيجة التقلبات في الإيرادات الإجمالية، ومنه فمن الصعوبة تحديد ومراقبة تأثير هذه التغيرات لأنّ استخدام النظام الضريبي لمنح الدعم عادة لا يتطلب موافقة مسبقة على كل معاملة، لذلك فإنّ الحكومة قد لا تكون قادرة على الاستجابة بفعالية للبرامج غير مرغوبة من النفقات الجبائية[1].

3- دراسة تحليلية تقييميه للإنفاق الضريبي في الجزائر:

1.3- دراسة تكلفة الإعفاء الضريبي نسبة إلى إجمالي الإيرادات الضريبية والناتج المحلي الخام خارج المحروقات : 1998-2011

إن الطموح الذي كانت ومازالت تسعى إليه الجزائر منذ الإصلاح الضريبي سنة 9921م،بغرض رفع معدل النمو الاقتصادي،وتحقيق معدلات تشغيل مرتفعة عن طريق الاستثمار،حملها خسائر مالية ضخمة على شكل إعفاء ضريبي ممنوح لتشجيع الاستثمار،وقد بلغت هذه الخسائر منذ سنة 1998م إلى غاية سنة 2011 قيمة 774.970 مليار د.ج،وأن الخزينة العمومية تخسر حوالي **0.7%**في المتوسط سنويا من إجمالي إيراداتها الضريبية وهو ما يعادل **1%** من **الناتج** المحلي الخام ،وقد استمرت الخسارة في الإيرادات الضريبية عبر السنوات وهذا راجع إلى كثرة التعديلات الضريبية التي شهدتها المدة (2003.2002.2001)، حيث بلغت التعديلات الضريبية في هذه المدة 152 إجراءا ضريبيا،والتي تتمركز في معظمها على ضخ الإنفاق الجبائي لتشجيع الاستثمار،كما يمكن تفسير هذا الارتفاع بإنشاء الوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار بموجب الأمر الرئاسي رقم 01~03 المؤرخ في 20 أوت2001م والمتعلق بتطوير الاستثمار،حيث قامت هذه الوكالة بتقديم عدة إعفاءات ضريبية خاصة بكل ضريبة على حده،ويمكن توضيح هذه البيانات من خلال الجدول :

الجدول رقم(01): تكلفة الإعفاء الضريبي نسبة إلى إجمالي الإيرادات الضريبية والناتج المحلي الخام خارج المحروقات الفترة (1998-2011).

1 - مليكاوي مولود، مرجع سبق ذكره، ص 97.

السنوات	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
الإعفاء الضريبي الإجمالي * (مليون د.ج)	8455	29281	31411	42786	33064	67452	43020
الإيرادات الضريبة العامة ** (مليارد.ج)	9015.0	9371.0	1028.84	1285.09	1409.49	1398.94	1465.97
الناتج المحلي الخام خارج المحروقات *** (مليارد.ج)	2165.0	2326.0	2507.2	2783.2	3045.7	3383.4	3829.3
نسبة */**	0.93	3.12	0.30	0.33	0.23	0.48	0.29
نسبة */***	3.90	1.2	1.2	1.53	1.08	1.99	1.12
السنوات	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**
الإعفاء الضريبي الإجمالي * (مليون د.ج)	49515	44124	39557	83687	83141	109462	110015
الإيرادات الضريبة العامة ** (مليارد.ج)	1563.80	1661.56	1759.75	2699.03	3099.44	2811.07	2992.4
الناتج المحلي الخام خارج المحروقات *** (مليارد.ج)	4209.1	4632.6	5277.3	6079.6	6897.8	7854.0	9238.9
نسبة */**	0.31	0.26	0.22	0.31	0.26	0.38	3.67
نسبة */***	1.17	0.95	0.74	1.37	1.20	1.39	1.19

المصدر: من إعداد الطالب اعتمادا على إحصائيات:

Ministère de Finance, Direction générale des impôts, Direction des opérations Fiscales, Bureau de Statistique.

1.3- دراسة تكلفة الإعفاء الضريبي بالنسبة للجباية البترولية :

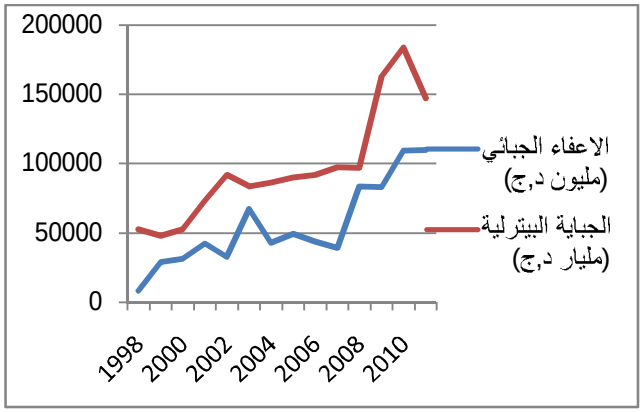
إن النفقات الجبائية في الجزائر متذبذبة وغير مستقرة وتتأثر بعذ عوامل مثل الحجم المرغوب من المشاريع الاستثمارية ، المداخيل العامة للدولة وكذا الجباية البترولية حيث أن انخفاض هذه الأخيرة يدفع بالسلطات المالية إلى مراجعة سياستها الإعفائية لتعويض حجم النقص في المداخيل البترولية،وذلك بالتخفيض من حجم الإعفاءات الضريبية وتشديد القيود على منح النفقات الجبائية. وهذا ما يوضح من خلال الجدول والشكل التاليين

الجدول رقم(02):علاقة الإعفاء الضريبي بالنسبة للجباية البترولية 1998-2011

البيان	الجباية البترولية (مليار د.ج)	الإعفاء الجبائي (مليون د.ج)
1998	52800	8455
1999	48000	29281
2000	52400	31411
2001	73200	42786
2002	91640	33064
2003	83606	67452
2004	86220	43020
2005	89900	49515
2006	91600	44124
2007	97300	39557
2008	97020	83687
2009	162850	83141
2010	183580	109462
2011	147240	110015

المصدر: من إعداد الطالب بالاعتماد على قوانين المالية للسنوات المعنية و Ministère de finance Direction générale des impôts direction des opérations fiscales bureau de statistique

الشكل رقم (01) : تطور تكلفة الإعفاء الجبائي بالنسبة للجباية البترولية 1998-2011



المصدر: من إعداد الطالب بالاعتماد على معطيات الجدول السابق

1.2- الإعفاء الضريبي في الجزائر وعلاقته بالاستثمارات المحققة في إطار القوانين الخاصة

إن تحليل الاحتياجات الاستثمارية للجزائر من حيث النفقات الجبائية الممنوحة ، يتطلب إجراء مقارنة إحصائية ما بين الإعفاء الضريبي الممنوح في إطار تشجيع الاستثمار ، و حجم الاستثمارات المحققة. لهذا تناول البحث تحليل الاستثمارات المحققة في إطار القوانين الخاصة مثل الوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار ANDI و الوكالة الوطنية لتشغيل الشباب ANSEJ ، على اعتبار أن هذه القوانين تقدم في الغالب حوافز ذات طابع ضريبي بالدرجة الأولى ، و يمكن توضيح أثر الإعفاء الضريبي في الجزائر على تحفيز الاستثمار من خلال الجدول التالي :

الجدول رقم (03) :الإعفاء الضريبي في الجزائروعلاقته بالاستثمارات المحققة في إطار القوانين الخاصة (ANSEJ . ANDI)

السنوات	الإعفاء الضريبي	عدد مشاريع ANDI	عدد مشاريع ANSEJ	مجموع المشاريع
2001	42786	----	14762	----
2002	33064	523	14334	14857
2003	67452	1882	14201	16083
2004	43020	903	11719	12622
2005	49515	873	9741	10614
2006	44124	2226	7968	10194
2007	39557	4556	8465	13021
2008	83687	7133	9536	1669
2009	83141	8024	9985	18009
2010	109462	6759	10585	17344
2011	110015	6999	12821	19820

المصدر: من إعداد الطالب بالاعتماد على :

- **إحصائيات الوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار.**
- **إحصائيات الوكالة الوطنية لتشغيل الشباب .**

Ministère de finance Direction générale des impôts direction des opérations fiscales bureau de statistique

نلاحظ من خلال الجدول بأن حجم الإعفاء الضريبي في الجزائر كبير وينمو في بعض السنوات مسارعة غير أن حجم المشاريع الاستثمارية في تذبذب خاصة تلك المشاريع المنفذة في إطار الوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار،ففي الوقت الذي ازداد فيه حجم الإعفاء الضريبي في سنة 2004 بنسبة % 6.09، فإن حجم المشاريع المحققة في إطار القوانين السابقة ازداد بنسبة 2.26 %فقط،وفي سنة 2005م ازداد حجم الإعفاء الضريبي بنسبة 7.01%،إلا أن

عدد المشاريع المحققة ازداد بنسبة2.18 % ، ومن الجدول نلاحظ أن هناك علاقة بين حجم الإعفاء الضريبي الممنوح وعدد المشاريع الاستثمارية الإجمالية .

كما نلاحظ من الجدول وجود علاقة خطية بين حجم المشاريع الاستثمارية المحققة و الإعفاء الجبائي الممنوح غير أن معامل الارتباط **COV**[1] بين المتغيرين ضعيف بالرغم من أن هذا الارتباط موجب .

أما من ناحية الاستثمارات الأجنبية،وبالرغم من الإنفاق الضريبي الكبير الممنوح لاستقطابها،فإن الاستثمار الأجنبي يبقى محدودا خاصة في القطاعات غير النفطية،فمجمل عقود الاستثمار التي تمت مع الشركات القابضة العمومية سنتي 1997م و1998م لم تتعد مبلغ مليار دولار أمريكي،وهو مبلغ ضئيل مقارنة بحجم الاقتصاد الجزائري،ويعود المسبب في ذلك إلى طبيعة النظام الضريبي الجزائري المتسم بتعقد إجراءاته الإدارية،وعدم اعتماد الإدارة الضريبية فكرة الزبونية في علاقتها مع الغير، إذ تنتظر بعين الريبة إلى كل متعامل اقتصادي على أنه محتال مفترض،كما أن عدم تنسيق الأنظمة الضريبية المغاربية أدى إلى خلق جو غير سليم في التنافس على جذب الاستثمارات،وهو ما يتطلب إعادة النظر في مشروع الإتحاد ألمغاربي وإعادة بعثه من جديد خاصة في ظل التكتلات الإقليمية والدولية،وذلك بتنسيق الأنظمة الضريبية وتكييفها مع بعضها، من خلال تنسيق المعدلات الضريبية وأنظمة الاهتلاك المعتمدة بما يوفر ظروف مشابهة لاستخدام القيم الثابتة،بالإضافة إلى تنسيق أنظمة الإعفاء والتخفيض الضريبي [2].ومن خلال الجدول أدناه يظهر أن حجم الاستثمارات الأجنبية في الجزائر لم ترق إلى المستوى المطلوب،حيث أن 99 %من الاستثمارات المصرح بها في إطار الوكالة الوطنية لتطوير الإستثمار(ANDI)هي استثمارات محلية،في حين أن الاستثمارات الأجنبية لم تجاوز نسبة 1 %.

الجدول رقم (04):التصريحات المحلية والأجنبية بالاستثمار لفترة(0022م-2012م).

1 هو عبارة عن أداة إحصائية تستخدم من أجل معرفة نوع وقوة الارتباط بين متغيرين ، أحدهما تابع والآخر مستقل ، وفي إطار دراستنا فإن المتغير المستقل هو النفقات الجبائية ، أما المتغير التابع فهو عدد المشاريع الاستثمارية ، و يحسب هذا المؤشر وفق العلاقة التالية : ففي حالة ما إذا كانت هذه العلاقة أقل من واحد فهناك ارتباط سلبي بين المتغيرين أما إذا كانت موجبة فإن الارتباط موجب بين المتغيرين ، أما إذا كان يقترب من الصفر بإشارة موجبة فإن هناك ارتباط ضعيف مثلما هو عليه الحال في دراستنا ، وهذا يعني أن النفقات الجبائية في الجزائر لها تأثير على حجم الاستثمار ولكن هذا التأثير ضعيف .

2 قدي عبد المجيد،النظام الجبائي الجزائري وتحديات الألفية الثالثة مداخلة ضمن الملتقى الوطني الأول حول الاقتصاد الجزائري في الألفية الثالثة،جامعة البليدة 21-20 ماي 2002

مشاريع الإستثمار	عدد المشاريع	%	مبلغ المشاريع 10^6	%	عدد مناصب الشغل	%
الاستثمارات المحلية	47170	%99.1	4813063	% 69	664057	% 88
استثمارا لشراكة	208	% 0.4	879370	% 12.7	27400	% 4
إ.أ.مباشرة	215	% 0.5	1241179	% 17.9	63713	%8
إجمالي.إ.الأجنبي	423	% 0.9	2120549	% 30.6	91113	12%
المجموع	**47593**	**% 100**	**6933611**	**100%**	**755170**	**100%**

المصدر:منشورات الوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار لسنة 2012

نلاحظ صن خلال الجدول أن حجم الاستثمار الأجنبي في الجزائر ما يزال ضعيفا ولا يتوافق مع إمكانيات الاقتصاد الجزائري،وهذا بسبب نقص الثقة في بيئة الأعمال في الجزائر،ويرجع ذلك إلى التقارير الصادرة من مختلفا الهيئات الدولية،فحسب مؤشر الحرية الاقتصادية ه،فالجزائر مصنفة ضمن حرية اقتصادية ضعيفة،وحسب مؤشر الشفافية العالمية فإن الجزائر تنطوي على درجة عالية من الفساد،وهي كلها عوامل أثرت بالسلب على الإستثمار الأجنبي المباشر.

4.3- تقييم تكلفة النفقات الجبائية وعلاقتها بالتهرب الضريبي :

بالرغم من الجهود المبذولة من طرف الدولة من أجل توسيع الوعاء الضريبي والبحث المستمر عن القاعدة الضريبية بغرض تخفيف العبء الضريبي على المكلفين بالضريبة، إلا أن أسباب الغش والتهرب الضريبي في الجزائر كبيرة ومتنوعة،فهي ذات طابع تاريخي واقتصادي واجتماعي،وكذلك أسباب ناجمة عن النظام الضريبي في حد ذاته،وبالرغم من أن ظاهرة التهرب الضريبي قديمة ولم ظهر بظهور مصطلح النفقات الجبائية ، إلا أن تعدد وتنوع أشكال النفقات الجبائية المشجعة على الاستثمار حفزت بعض المكلفين بالضريبة على استعمال كل طرق الغش والاحتيال من أجل التهرب من دفع الضريبة،فالغش والتهرب الضريبي في الجزائر له علاقة بتنوع وتعدد أشكال النفقات الجبائية ،فالإعفاء الضريبي في

سنة 2008م بلغ 83687 مليون د.ج،وبالمقابل وحسب إحصائيات الإتحاد العام للتجار والحرفيين الجزائريين لسنة 2008م،فإن حجم الخسائر الضريبية الناجمة عن التهرب الضريبي بلغت200 مليار د.ج،وهو ما يعادل نسبة 1.75 %من الناتج المحلي الإجمالي،وهو مبلغ ضخم لا يمكن السكوت عليه،وهذا ما دفع بالسلطات المالية في الجزائر إلى اتخاذ إجراءات ضريبية صارمة من أجل الحد من التهرب الضريبي الناجم عن استخدام مزايا الإنفاق الضريبي خاصة في المادة 4 من قانون المالية التكميلي لسنة 2008م والمادة 5 من قانون المالية لسنة 2009م،والتي تنص كل منهما على ضرورة استرجاع حجم الإنفاق الضريبي في حالة عدم إعادة استثمار الأرباح التي كانت محل الإنفاق الضريبي، بالإضافة إلى تطبيق عقوبات مالية صارمة، وكذلك إجبارية .

وما ساعد على الميل نحو التهرب الضريبي في الجزائر هو أوجه القصور في الموارد المادية والبشرية،وعدم كفاءة الإدارة الضريبية،والتي تفتقد إلى نظام إعلام آلي قادر على توفير معلومات دقيقة وكافيه،ونظام موثوق لتحديد الهوية الوطنية لدافعي الضرائب،كما ساعدت بنية الإقتصاد الجزائري والهيكل الاجتماعي على انتشار ظاهرة التهرب الضريبي،وعدم التنسيق بين مختلف الإدارات ذات العلاقة بالنشاط الاقتصادي،بالإضافة إلى العديد من القوانين المتساهلة في منح الإنفاق الجبائي الضخم دون نتائج واقعية،حيث أن بعض المستفيدين من الإنفاق الجبائي وعوضا من استخدامه لأغراض استثمارية يقومون بشراء الاستثمارات المعفية من الضريبة وإعادة بيعها لأغراض مضاربية، و هذا راجع لغياب الرقابة البعدية للنفقات الجبائية من طرف الإدارة الضريبية.

كما أن انتشار ظاهرة القطاع الموازي في الجزائر تعمل على عرقلة سياسات الإنفاق الجبائي ،وهو ما يؤثر على النسيج الاقتصادي وهيكل العمالة في البلد والجهود المبذولة لتحسين أوضاع الاستثمار المحلي،حيث أن المؤسسات المستفيدة من الإنفاق الجبائي تسوق منتجات بسعر أقل من أسعار السوق، نظرا لاستفادتها من مزايا الإنفاق الجبائي ،وهو ما يدفع بالمؤسسات الأخرى غير مستفيدة من الإنفاق الجبائي إلى شطب سجلاتها التجارية،والتحول إلى الاقتصاد الموازي الذي يوفر مكاسب كبيرة،للإشارة فإن نشاطات القطاع الموازي في الجزائرتمثل ما بين 30% إلى 40% من الناتج المحلي الخام،فهو يعتبر من أهم العوامل المؤثرة على فعالية سياسة الإنفاق الجبائي في الجزائر.

وبناء على ما سبق،فإن هناك علاقة موجبة بين الإنفاق الضريبي في الجزائر وحجم التهرب

الضريبي رغم صعوبة قياس هذا الأخير بسبب التخلف الاقتصادي وعدم وجود أسلوب معين مستخدم في الجزائر، وسيطرة القطاع الموازي على أغلب الأنشطة الاقتصادية في الجزائر،وهو ما يتطلب ضرورة تبسيط النظام الضريبي الجزائري،وذلك بالتقليل من حجم الإنفاق الجبائي ،وضرورة تطبيق رقابة بعدية عليه،ودراسة مدى فاعليته وتأثيره على الاستثمار،وذلك بمقارنة حجم الإنفاق الجبائي الممنوح مع حجم الإستثمارات المحققة في الواقع من جراء منح الإنفاق الضريبي.

خاتمة :

يمكن القول بأن هناك تأثير للنفقات الجبائية على الاستثمار ،غير أن هذا التأثير ضعيف و محدود و هو ما يؤدي إلى الإقرار بحقيقة أن النفقات الجبائية في الجزائر لا تعد عاملا حاسما في اتخاذ قرار الاستثمار، وذلك نظرا لوجود عوامل أخرى يمكنها أن تؤثر مباشرة في قرار الاستثمار سواء الاستثمار المحلي أو الأجنبي ،حيث أن المزايا المقارنة التي تتوفر عليها الدولة تعد العنصر الحاسم و الأهم في اتخاذ قرار الاستثمار ،كما أن النفقات الجبائية في الجزائر تعد مشجعة على الاستثمار الطفيلي أكثر مما هو مشجع على الاستثمار الحقيقي ،كما تستخدمه الوحدات الاقتصادية كأداة لتجنب دفع الضريبة أكثر من اهتمامها بإحداث مشاريع استثمارية .

إن استخدام النفقات الجبائية في الجزائر بغرض تشجيع الاستثمار يواجه العديد من العراقيل و التحديات و لعل أبرزها ظاهرة التهرب الضريبي و القطاع الموازي ، حيث أن تعدد و تنوع أشكال النفقات الجبائية يؤدي إلى تعقد النظام الضريبي وصعوبة مراقبته من طرف الإدارة الضريبية ، وهو ما يتيح الفرصة أمام بعض أشباه المستثمرين إلى تحينها و استخدام النفقات الجبائية لأغراض مضاربية و هو ما ينطبق على الاقتصاد الجزائري .

المراجع :

1- Stanley Surrey, The united state income- The need for full accounting, in tax policy and tax reformed : 1961/1969. Selected speeches and testimony of Stanley surrey, New York, Commerce clearing house, 1973

2- Polockover Brixi, Hana Chritian, M.A. Valenduc et Zhicheng li Swift, tax expenditure Shedding on Government Spending through the tax system Ban-

que mondiale, Washington. (2004)

3- O.C.D.E, Les dépenses fiscales dans les pays de l'O.C.D.E, Organisation de développement Economiques 2010.

4- Gouvernement du Québec, «Dépenses Fiscales », Bibliothèque nationale du Québec , Edition 2003, canada.

5- Mohamed Taamouli, Incitation Fiscales Fondements et problèmes méthodologiques d'évaluation, 2007.

6- O.C.D.E. Dépenses Fiscale et politique, p 254. Site internet : http//:www.compte.fr consulte le 06/04/2013.

7- Gilbert Orsoni, « L'interventionnisme Fiscale », Presse universitaire de France, Paris, 1995.

8- Christian Valenduc, Les dépenses Fiscales, Reflets et prescriptives de la vie économique, 1/2004 (tome XLIII)

9- قدي عبد المجيد، النظام الجبائي الجزائري وتحديات الألفية الثالثة مداخلة ضمن الملتقى الوطني الأول حول الاقتصاد الجزائري في الألفية الثالثة، جامعة البليدة 20-21 ماي 2002

10- مليكاوي مولود، الإنفاق الضريبي في الجزائر بين آفاق التحريض الاستثماري وتحديات التهرب الضريبي من الفترة 1992-2008، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة الجزائر، 2009/2010

عوامل نجاح اللامركزية

بوشيخي عائشة

- عضو بمخبر البحث في المالية العامة- GREFIP

كلية العلوم الاقتصادية، التجارية وعلوم التسيير، جامعة تلمسان

الملخص:

رغم تواجدها منذ عدة سنوات في الدول المتقدمة, لم تظهر اللامركزية و بدرجات مختلفة, في سياسة معظم الدول النامية و التي هي في مرحلة انتقالية, إلا بعد 1990 على إثر انهيار الأنظمة السياسية ذات الحزب الواحد و ذلك تحت ضغط المؤسسات المالية العالمية من جهة و الحتمية العالمية أو العولمة لتطبيق الديمقراطية و الحوكمة.

إلا أن اللامركزية لا يمكن أن تشكل علاجا شافيا. يمكن ألا تكون فعالة معظم الأوقات خصوصا عند تأدية الخدمات الروتينية و اليومية, يمكن أن تسبب خسارة في اقتصاديات السلم, كما يمكن لها , في بعض الأحيان, أن تعقد تنسيق السياسات الوطنية مما يؤدي بانسحاب النخبة المحلية من وظائفها. أمام هذا الوضع و من أجل الوصول باللامركزية إلى برّ الأمان نطرح التساؤل التالي **ما هي عوامل نجاح اللامركزية؟**

الكلمات المفتاحية:

المركزية- اللامركزية-البلدية –السلطة- المسؤولية – الدولة- الديمقراطية- الشفافية- المجتمع المدني-الكفاءة-التخطيط

Résumé :

Bien que la décentralisation existe depuis plusieurs années dans les pays en développement, ce n'est que depuis 1990, suite à l'effritement des systèmes politiques monopartites et sous la pression des institutions financières mondiales, que la majorité des pays en développement et en transition s'est engagée dans de tels programmes et avec des degrés différents. La décentralisation a fait progressivement son chemin avec l'impératif mondial de démocratisation et de bonne gouvernance.

Mais la décentralisation n'est pas une panacée . Elle peut ne pas être efficace

tout le temps, surtout pour les services standardisés et routiniers. Elle peut causer la perte d'économies d'échelle. La décentralisation peut, parfois, rendre plus complexe la coordination des politiques nationales et faire en sorte que les élites locales s'emparent des fonctions. Pour mener à bien cette expérience ***quels sont les facteurs de succès de la décentralisation ?***

Mots clés :

Centralisation- décentralisation- commune- pouvoir- responsabilité- Etat- démocratie- transparence- société civile- efficacité- planification

مقدمة:

إن الضغط و التشدد أو بالأحرى التأرجح ما بين المركزية و اللامركزية أمر سيان بالنسبة لكل الدول, إلا أن كل دولة تحدد إشكالية المركزية أو اللامركزية حسب تاريخها و حسب ثقافتها.

كل الأنظمة السياسية في ديناميكية نظامها أو عملها تخضع إلى تيار مزدوج: أحدهما دافع نحو المركزية و آخر نحو اللامركزية.

كل دولة تحاول أن تجد أحسن توازن ما بين أسلوبي المركزية و اللامركزية من خلال أخذها بعين الاعتبار تاريخها, ثقافتها, النظام السياسي الذي تبنته مبدئيا, إمكانياتها و العراقيل التي من الممكن أن تعترضها.

مهما كان الاختيار السياسي للدولة إلا أنه في الغالب نجد تعايش النظامين مع بعض, نظرا للحاجة الماسة إلى كل واحد منهما. و عليه المركزية و اللامركزية ليس بنظامين متضادين و إنما يشكلان صيغة موحدة.

إن فكرة المركزية و اللامركزية ترتبط في واقع الأمر باتخاذ القرار, حيث أن مقدار القرارات المتمركزة عند مستوى حكومي معين (مركزي أو لامركزي) هو الذي يحدد درجة ممارسة أي منهما **(بشايرة محمد سليمان,1991, ص62)**.[1]

إذا كانت المركزية معناها حصر الوظيفة في يد السلطات المركزية المتمثلة في الحكومة و الوزراء و الولاة و رؤساء الدوائر كممثلين للدولة في الأقاليم المحلية, و إذا كان الهدف منها توحيد النمط الإداري للدولة و تنسيقه في شكل هرمي, إلا أن هناك بعض المشاكل و

التحديات التي تواجهها. و هي مشاكل لا يمكن تجاوزها إلا إذا توفرت مجموعة من العوامل التي تساعد على تخطيها مما يضمن نجاح اللامركزية. ومن هنا صيغت إشكالية المقال كما يلي: **ما هي عوامل نجاح اللامركزية؟** تساؤل حاولنا الإجابة عليه من خلال تنظيم المقال على النحو التالي:

- **أولا:ماهية اللامركزية**
- **ثانيا: اللامركزية في الجزائر**
- **ثالثا : عوامل نجاح اللامركزية.**

أولا: ماهية اللامركزية

1- نبذة تاريخية عن تطور اللامركزية

إن تخلي الدولة عن جزء من مسؤولياتها أو تحويل السلطة و المسؤوليات فيما يتعلق بالوظائف العامة كالتخطيط و الإدارة و تعبئة الموارد وتخصيصها من الحكومة المركزية إلى الهيئات الإقليمية اللاممركزة ليس وليد الساعة خصوصا بالنسبة للدول النامية.

إذا كانت المركزية أخذت مكانا لها في كثير من الدول النامية خصوصا بعد الحرب العالمية الثانية من خلال تبني هذه الدول لنموذج التخطيط المركزي, إلا أن هذا النظام لم يستقر على ذاته بل ظهر نظاما آخر و هو نظام اللامركزية و ذلك مع بداية الستينيات من القرن 20 (مرحلة تصفية الاستعمار عبر العالم). ظهر هذا النظام كأداة مساعدة للدولة المستقلة حديثا (في تلك الفترة) في إدارة شؤونها من جهة و وسيلة لتحقيق العدالة السياسية و الاستجابة بشكل فعال للطلب المتزايد على السلع و الخدمات العامة من جهة أخرى.

كما كان للبحث عن تحقيق أهداف التنمية (في منتصف السبعينات و بداية الثمانينيات من القرن 20) دورا في تشجيع الهيئات المالية الدولية للدول المستقلة حديثا في الأخذ بنظام اللامركزية.

وتعتبر فترة الثمانينيات فترة متميزة في تحول الكثير من الدول النامية نحو تحقيق اللامركزية و ذلك راجع لمجموعة من المتغيرات أو الأسباب التي عرفها العالم **(خالد أمين زكرياء,2008 ص32)**[2]

2- أسباب تبني اللامركزية

من الظواهر و المتغيرات التي أجبرت الدولة على التنازل عن جزء من مسؤولياتها الإدارية لهيئات محلية منتخبة تنوب عنها لإنجازها لكن تحت مراقبتها و إشرافها نذكر ما يلي:

- التطور التكنولوجي و الثورة المعلوماتية.

- الاندماج الاقتصادي للأسواق .
- إخفاق العديد من النظم القائمة على التخطيط المركزي في تقديم الخدمات العامة بفعالية و كفاءة.
- ظهور برامج التثبيت الهيكلي المشروطة من قبل المؤسسات المالية لقيام الدول النامية بإصلاحات تدعم اللامركزية.
- التغيرات السياسية و الاقتصادية التي يشهدها العالم و التي كان لها التأثير الكبير في إحداث تغيرات سريعة في مختلف جوانب الحياة.
- التنامي اللامتناهي لأعداد السكان و بالتالي تنامي حاجاتهم الأمر الذي انتهى بإلقاء عبء ثقيل على الدولة , فازدادت مهامها التي تعدت تحقيق الأمن و العدالة ما بين المواطنين, إلى ضرورة التأثير في مختلف جوانب حياتهم المختلفة من سياسية, اجتماعية و اقتصادية بهدف تحقيق الديمقراطية و تقديم الخدمات العامة بما يضمن لهم الرخاء و الرفاهية.

إن دلت هذه العبارات على شيء إنما تدل عل أهمية الإدارة المحلية و بصورة غير مباشرة سعي الدولة لتحقيق اللامركزية من خلال تنازلها عن جزء من مسؤولياتها للإدارات المحلية في مختلف الولايات عبر أسلوب جديد للتنظيم الإداري كحتمية للأدوار الجديدة للدولة التي انتقلت من دولة السلطة إلى دولة اللامركزية و المشاركة المحورية للمجتمع, الأمر الذي زاد من تعظيم الدور الذي يجب أن تلعبه الإدارات المحلية في مختلف المجالات .

إذا كان البعض من المتغيرات المذكورة تشكل سببا عامّا أو عالميا في تبني نظام اللامركزية, إلا أن منها ما هي خاصة التي دفعت بالكثير من الدول إلى تبني أسلوب اللامركزية .تتمثل هذه الأسباب أساسا في ضرورة تلبية حاجات المواطنين و بأحسن صورة عبر هيئات محلية تعتبر أقرب من المواطن و على دراية أكبر بمشاكله و تطلعاته التي لم يعد بإمكان الإدارة المركزية تحقيقها على أحسن وجه(**Document de travail no.1 MARS 2002**) [3]

3- مفهوم اللامركزية:

تعرف اللامركزية كما يلي:

- اللامركزية هي عبارة عن "فعل صادر عن المنظمة و هو يمكن من معرفة عند أي مستوى تكمن مسؤولية فعل أو قرار" [4]**(Retour,2003)**
- اللامركزية هي عبارة عن إ"جراء جماعي يمكن تطبيقه على كل الهياكل و التنظيمات

حيث يتم اتخاذ القرار و تطبيقه. قد تمثل هذه الهياكل الدولة, المؤسسة, جماعة عمل, هيئة ...."

تهدف اللامركزية "منح المفوض له حرية اختيار الوسائل الواجب استخدامها لبلوغ الأهداف المحددة في إطار إستراتيجية المنظمة" **(Marie Christine &autres 2004.p11)**[5]

- حسب **(Galambaud,2002)**[6] "اللامركزية تؤخذ بمنطق التسيير فهي ترتكز على :
  - تحديد السياسات (هدف التسيير)
  - تحديد إجراءات التنفيذ (مشروع التسيير)
  - المراقبة للإجراءات و للنتائج
- كما تعرف اللامركزية على أنها "تحويل السلطة و المسؤوليات فيما يتعلق بالوظائف العامة من الدولة إلى الجماعات المحلية أو المؤسسات العامة و هي تتمتع بالسلطة القانونية و الاستقلالية المالية.تحويل هذه المسؤوليات ,التي تبقى تحت مراقبة الدولة, يخفف العبء على الإدارة المركزية و يسلم المسؤوليات إلى مستويات حكومية أكثر تكيف". **(Dictionnaire la toupie)**[71]
- حسب تعريف Larousse «اللامركزية هي توزيع للسلطة ما بين الدولة و الوحدات الإدارية المستقلة, المسماة الجماعات الإقليمية أو المحلية **.8(larousse.fr)** [2]
- **حسب تعريف البنك الدولي** :" اللامركزية هي تحويل السلطات السياسية و الإدارية و المالية من الحكومة المركزية إلى وحدات محلية منتخبة تتمتع بالاستقلالية و قادرة على اتخاذ القرارات الايجابية بشأن الوظائف الموكلة إليها في نطاق حدودها الجغرافية" **(تقرير البنك العالمي, 2000-1999, ص 108).** [9]

ما يمكن استنتاجه من هذا التعريف أن السلطة المركزية تتنازل عن جزء من سلطاتها خاصة فيما يتعلق بسلطة تحصيل الموارد وتحمل المسؤولية الإنفاق إلى وحدات محلية في إطار نطاق جغرافي محدد.

1 Selon le dictionnaire de politique la TOUPIE « La décentralisation est une politique de transfert des attributions de l'Etat vers des collectivités locales transfert des attributions de ou des institutions publiques pour qu'elles disposent d'un pouvoir juridique et d'une autonomie financière. Le transfert de ces attributions, qui restent néanmoins sous la surveillance de l'Etat, permet à ce dernier de décharger ses administrations centrales et de confier les responsabilités au niveau le plus adapté » .

2 Selon Larousse « la décentralisation consiste en un partage du pouvoir entre l'Etat et des entités administratives autonomes, appelés collectivités territoriales ou locales » .

- **أما برنامج الأمم المتحدة الإنمائي UNDP** يعرف اللامركزية على أنها "عملية متعددة المحاور ترى في أنه بدلا من تحقيق التنمية من خلال التخطيط المركزي و الاعتماد على الأجهزة الحكومية و البيروقراطية, يمكن تحقيقها من خلال الإعتماد على أنظمة المشاركة بما يسمح للمجتمع من اتخاذ القرار في الشؤون التي تؤثر على حياته بما يمكنه من السيطرة عل بعض الموارد المالية لتنفيذ برامج التنمية المحلية دون اللجوء في كل مرة إلى الأجهزة الحكومية المركزية و لكن بما يحقق التكامل و يرفع من مستواه بين أعمال الإدارة المحلية و أهداف السياسة العامة للدولة"**(UNDP,1997,p.15)** [01]

4- أنواع اللامركزية:

تتنوع أشكال اللامركزية ما بين السياسية , المالية و الإدارية.

4-1- اللامركزية السياسية:

يختلف مفهوم اللامركزية السياسية حسب المجال الجغرافي للدولة وحسب مشاكلها. قد تكون هذه اللامركزية في شكل فيدرالي و هو كيان سياسي يؤلف بين اتجاهين متناقضين . ينشأ هذا الكيان على ضوء معاهدات تصاغ في شكل دساتير**(محمد طه بدوي, ليلى أمين مرسي, 2000, ص.124)**[11] . تحدد هذه الدساتير علاقة السلطة بين مختلف مستويات الحكومة كما تقوم بتوزيع مختلف الوظائف الحكومية المتمثلة في الوظيفة التشريعية و التنفيذية و القضائية بين الحكومات الاتحادية في العاصمة و حكومات الولايات. و عادة ما يناسب هذا النوع من اللامركزية الدول كبيرة الحجم حيث تتعدد القوميات و اللغات و الثقافات كالولايات المتحدة الأمريكية مثلا. **(الطعامنة2005,,ص.15)**[21] .

أما النوع الثاني من اللامركزية السياسية و هو ما يخص الدول البسيطة, و فيه تنتقل سلطة القرار من السلطة المركزية إلى الوحدات المحلية.

غالبا ما يكون هذا النوع من اللامركزية السياسية مصحوبا بتعددية سياسية و هو يشترط إصلاحات دستورية و قانونية تمنح الوحدة المحلية كيانا سياسيا مستقلا عن كيان السلطة المركزية مما يمنحها شرعية تحصيل الإيرادات و تحمل مسؤولية الإنفاق.

تهدف اللامركزية السياسية إلى :

- دعم الديمقراطية.
- تعزيز مشاركة المجتمع في التنمية.
- تحقيق الشفافية.

- تطبيق مبدأ المسائلة في تطبيق عمل الحكومات المحلية .

4-2 - اللامركزية المالية:

يشير مفهوم اللامركزية المالية إلى تمتع الوحدات المحلية ببعض الصلاحيات في تحديد و تحصيل الإيرادات المحلية و تحمل مسؤولية الإنفاق لتمويل المشاريع المختلفة في حدود نطاقها الجغرافي.

الهدف من تطبيق اللامركزية المالية و هو تحقيق التنمية المحلية و تعظيم رفاهية المجتمع من خلال مجموعة من الأهداف كتحقيق الكفاءة في تخصيص الموارد ,الاستقرار و التوازن المالي و العدالة في توزيع الدخل.

بعد أن كان ينظر إلى اللامركزية كفرع من فروع المالية العامة في إطار مدرسة الفدرالية المالية التي اهتمت بدراسة وتحليل العلاقات المالية بين الحكومة المركزية و الحكومة المحلية في الدول الفيدرالية و ذلك بالاعتماد على نظرية السلع العامة و عبء الدين العام و الضريبة **(خالد أمين,2006 ,ص.15)**31 , أصبحت اللامركزية مع بداية التسعينيات من القرن 20 تشكل إحدى السياسات التي تتبعها الحكومات المركزية بهدف تحسين كفاءة القطاع العام , توفير الخدمات الأساسية لكافة أفراد المجتمع بشكل عادل ومنصف و كذلك بهدف تخفيض العجز في الموازنة العامة.

تعبر اللامركزية المالية عن قدرة السلطات المحلية أو الأجهزة التي تقدم الخدمات, على جباية عوائد مالية عن هذه الخدمات سواء بطريقة مباشرة (عن طريق المواطنين المحصلين على الخدمة) أو بطريقة غير مباشرة عن طريق المخصصات المحولة من الحكومة المركزية إلى السلطات اللامركزية. و عليه قد تأخذ اللامركزية عدة أشكال:**(رشيد ونادي& فتيحة قشرو,2013,ص.5)**[41]

- التمويل الذاتي أو تلقي ثمن الخدمات التي تقدمها للمواطنين.
- التمويل المشترك بالتعاون مع متلقي الخدمات.
- زيادة المردود المالي من خلال تملك العقارات و الاتجار بها.
- تحويلات الضرائب من قبل السلطة المركزية لحساب الهيئات المحلية.
- القروض و المنح سواء الحكومية منها أو الخاصة.

4-3- اللامركزية الإدارية:

لقد قامت الدولة الحديثة بمجهودات كبيرة من أجل تقوية السلطة المركزية فيها إلى أقصى حد ممكن.

بعد استقرارها و أخذها بالنظم الديمقراطية و نتيجة لتعدد الواجبات الملقاة على عاتقها وجدت نفسها مضطرة إلى أن تتيح للأفراد المشاركة في أداء الخدمات و إشباع حاجاتهم الخاصة و المحلية(**عبد العزيز صالح,2009, ص.223)** [51] .

و بذلك نلاحظ أنه من الناحية العملية الدولة تمارس وظيفتها الإدارية مستخدمة أسلوبين و هما أسلوب النظام المركزي و أسلوب النظام اللامركزي و تأخذ كل دولة بنصيب من النظامين وفقا لما يتماشى و ظروفها الاجتماعية (**سعيد السيد علي,2009, ص.86).**[61]

إن الأخذ بالنظام اللامركزي إلى جانب النظام المركزي و المزج بينهما إنما يتم بصورة تتحقق من خلال وحدة الدولة القانونية و السياسية من ناحية و ديمقراطية الإدارة من ناحية أخرى.

4-3-1- مفهوم اللامركزية الإدارية

إذا كانت المركزية الإدارية تقام و تبنى على أساس تركيز السلطة بين أيدي الإدارة المركزية, فإن اللامركزية الإدارية ترتكز على توزيع الوظائف و من هنا تعرف اللامركزية الإدارية على أنها "أسلوب من أساليب التنظيم الإداري تقوم على أساس توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية في الدولة و بين الهيئات الإدارية المحلية على أساس إقليمي بحيث تباشر هذه الأخيرة اختصاصها تحت رقابة السلطة المركزية" **(عبد العزيز صالح بن حبتور,2009,ص243)**.[71]

كما تعرف اللامركزية الإدارية على أنها "توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة و هيئات منتخبة أو محلية تباشر اختصاصها تحت إشراف الحكومة و رقابتها" **(خالد الزغبي,1986,ص.25)**[81] .

بهذا يختلف هذا التعريف عن سابقه من خلال تركيزه على الجانب الانتخابي و على جانبي رقابة و إشراف الحكومة المركزية.

يمتاز النظام اللامركزي بميزتين أساسيتين إحداهما قانونية و الأخرى سياسية: **(محمد العزاوي, 2009 ,ص.213).**[91]

تتمثل الميزة القانونية في تفتيت ظاهرة التركيز من خلال التنازل عن بعض المهام و المسؤوليات للهيئات الإدارية المحلية على مستواها الإقليمي و ذلك ما شكل نقلة نوعية في

ممارسة السلطات العامة في الدولة الحديثة.

أما الميزة السياسية تتمثل في مفهوم الديمقراطية (الحكم الشعبي) من خلال مشاركة المواطنين و مساهمتهم في اتخاذ القرار بعد أن انتقلت سلطة البث النهائي في كثير من الشؤون الهيئات المحلية المنتخبة.

2-3-4-أشكال اللامركزية الإدارية :

استنادا إلى تعريف اللامركزية الإدارية القائم على توزيع المهام و المسؤوليات بين السلطة المركزية و المستقلة المحلية, تأخذ اللامركزية الإدارية صورتين و هما : اللامركزية الإقليمية و اللامركزية المرفقية (المصلحية) . **(Alain Picquenot ;2004)**[02]

أ- اللامركزية الإقليمية:

يتجلى هذا النوع من اللامركزية من خلال تمتع جزء من إقليم الدولة بالاستقلالية في تسيير شؤونه المختلفة عند حدود رقعة جغرافية محددة (مدينة, ولاية, محافظة أو بلدية). و عليه يصبح هذا الإقليم يتمتع بالشخصية المعنوية العامة.

و تختلف طريقة تسيير كل إقليم داخل الدولة على اعتبار أن لكل واحد مميزات خاصة به مما يمنحه الشخصية المعنوية (كما سبقت الإشارة إليه) (**عماربوضياف, 2007, ص. 182**)[12].

ب- اللامركزية المرفقية:

اللامركزية المرفقية تسمى أيضا بالوظيفية, المصلحية, الفنية أو التقنية أو أحيانا "لامركزية الخدمات".

تكمن هذه اللامركزية في منح مرفق عام الشخصية المعنوية ليصبح مستقلا عن السلطة المركزية في أداء وظيفته مثل مديرية الصحة, مديرية التربية و التعليم, مديرية الخدمات العامة, النقل و المواصلات, الاتصالات السلكية و اللاسلكية..... **(Anne GAZIER.2007)**[22]**.**

في إطار اللامركزية المرفقية "تتمتع بعض المصالح كالجامعات و المستشفيات باستقلالية إدارية, لها أعضاء خصوصيين في مجال اتخاذ القرار (مجلس إدارة) و لها ميزانية خاصة. و هي تخضع للمراقبة من قبل الهيئة التي ترتبط بها"**(dictionnaire la Toupie)**

يمارس المرفق العام نشاطه بصورة مستقلة عن طريق الإدارة المركزية و لكن يبقى دائما تحت إشرافها ومراقبتها.

كما يطلق على اللامركزية المرفقية أحيانا نظام المؤسسات العامة. و هي مؤسسات تدار على أسس تجارية مما يبعدها عن المؤثرات السياسية و يحرر أسلوب إدارتها من بعض

الإجراءات المتبعة في الجهاز الحكومي .

يرى **Charles Eisenmann** «أن اللامركزية المرفقية عبارة عن أداة تسيير إدارية يمكن تطبيقها سواء على مصالح الحكومة المركزية أو مصالح الجماعات المحلية. النقطة المشتركة بينها و بين اللامركزية الإقليمية هي منح الشخصية المعنوية لبعض الوحدات» **Charles Eisenmann,1948)**[32]

إن اختصاص الهيئات اللامركزية تتحدد بالأنظمة و القوانين مما يدل عل صفة التواصل المستمر و الدائم ما بين هذه الهيئات و السلطة المركزية.

يرى فقهاء القانون الإداري أن اللامركزية عندما تصبح نافذة في دولة ما فذلك يعتبر وليد الديمقراطية التي يتمتع بها شعب تلك الدولة **(شنودة إميل فهمي حنا, 1998, ص. 37)**[42]

4-3-3-أركان اللامركزية الإدارية:

إذا كانت فكرة اللامركزية تؤسس مبدئيا على تشتيت السلطة و توزيعها بما معناه تنوع القرارات و التصرفات التي تصدر عن الأجهزة الحكومية فإن تحقيقها يشترط توافر أركان أساسية وهي: (**أبو منصف,2009,ص.21**)[52]

- أن تتمتع بالشخصية القانونية المعنوية.
- وجود مصالح خاصة محلية تتميز عن المصالح الوطنية أو القومية.
- وجود مصالح مستقلة تدير هذه المصالح المحلية الخاصة.
- وقوع أعمال و تصرفات الهيئات اللامركزية تحت إشراف و رقابة الوصاية الإدارية.

4-3-4- الأنماط أو المفاهيم القريبة من مفهوم اللامركزية:

هناك بعض المصطلحات التي تقترب من مفهوم اللامركزية و هي عدم التمركز, التفويض , نقل السلطة, و هي مصطلحات قد يري البعض الآخر أنها شكل من أشكال اللامركزية.

1- توزيع السلطة أوعدم التمركز:déconcentration

يشير مفهوم اللاتمركز إلى تحويل المسؤوليات و المهام من المستوى المركزي أي من الوزارات في الحكومة المركزية إلى فروع الوحدات و الهيئات الحكومية في الأقاليم الإدارية المحلية. **(vie-publique.fr)**[26]

في إطار اللاتمركز تبقى الدولة دائما هي المتحكم, لكن بهدف البحث عن فاعلية أكثر, فهي تعمل على تقريب بعض سلطاتها من إداراتها. عند هذا النوع من اللامركزية :

- يبقى الإشراف و المراقبة تامّين للوزارات,

- تعتبر الوحدة المحلية كوكيل و ليس كدائرة محلية,
- يخضع الموظفون للمسائلة بنحو كامل أمام السلطة المركزية,
- تفوض السلطة بشكل ضعيف في مجال اتخاذ القرار,
- الاعتماد الكلي على الموارد المالية من المركز,
- ضعف درجة استقلالية الوحدة المحلية,
- غياب وحدات محلية منتخبة.

من خلال هذه المميزات الأساسية لنموذج اللاتمركز الإداري يمكن تعريف هذا الأخير على أنه «تحويل للمسؤوليات و المهام و ليس تحويلا للسلطة»**(الطعامنة محمد محمود, 2005 ,ص.19).**

يرى البعض أن نموذج اللاتمركز تنظيم إداري في المقام الأول غالبا ما تنتهجه الدولة حديثة التجربة في الانتقال نحو اللامركزية باعتبار أن هذه الأخيرة تتطلب فهما عميقا لمجريات الأمور, و خبرة وتجربة المواطنين المحليين لن تتم إلا بعد وقت طويل و بالتالي يعتبر اللاتمركز خطوة أساسية و ضرورية لضمان تطبيق معقول لنظام اللامركزية.

2- التفويض أو الإنابة : délégation

يمكن النظر إلى التفويض أو الإنابة كفعل تسييري . حيث أن المفوِّض يمنح للمفوّض له الكل أو جزء من صلاحياته. هي عبارة عن فعل من جهة لأخرى.

على مستوى الدولة, تعمل هذه الأخيرة على منح الحكومات المحلية سلطة تنفيذ بعض الوظائف و تحصيل بعض الموارد في إطار قواعد و معايير يحددها القانون.

في هذا النوع من اللامركزية, تحتفظ الدولة بحق المراقبة و حق نقض القرارات المحلية أو حتى سحب السلطة الممنوحة.

في ظل التفويض أو الإنابة تعمل الوحدات المحلية ضمن معايير و قيود السياسة العامة للدولة مع تمتعها بدرجة من الاستقلالية و قدر من حرية التصرف في اتخاذ القرار فيما يتعلق بكيفية أداء وظائفها.

الغرض من هذا النمط من اللامركزية هو تقريب الحكومة من المواطن و زيادة الشفافية. كما تخضع عنه الوحدة المحلية للمسائلة أمام السلطة المركزية رغم عدم خضوعها **كلياً** لرقابتها.**(خالد أمين زكرياء,2006, ص.20)**[72]

3- نقل السلطة أو التنازل عنها:dévolution

Dévolution كلمة مشتقة من اللاتينية devolvere و التي معناها (dictionnaire Le Robert, 1992)[28] « rouler du haut en bas »بمعنى التدحرج من الأعلى نحو الأسفل و يؤخذ التدحرج في مجال اتخاذ القرار بانسياب السلطة من الأعلى (المركزية) نحو المستوى الأسفل (الجماعة أو الإدارة المحلية).

عند هذا النوع من اللامركزية : **(خالد أمين,2006,ص.23 & الطعامنة وعبد الوهاب سمير, 2005،ص.14)**[92]

- تتمتع الحكومة المحلية بصفة دائمة في إدارة شؤونها دون العودة إلى الحكومة المركزية.
- تتمتع الحكومة المحلية بسلطة مستقلة في تعبئة و حشد إيراداتها الذاتية بما معناه تمتعها بسلطة فرض الضرائب و الرسوم لتمويل مشاريعها الاستثمارية.
- السلطات المحلية منتخبة و توكل إليها سلطات معينة و محددة بموجب القانون.
- الموظفون المحليون يخضعون للمسائلة من الأسفل أي من الناخبين إلى جانب خضوعهم إلى المسائلة من الأعلى في إطار القواعد التي تحكم العلاقة بين مختلف المستويات الحكومية.

حسب خالد أمين زكرياء هناك من ينظر إلى نموذج نقل السلطة أو التنازل عنها على أنه مرادفا للامركزية المالية.

مقارنة النماذج الثلاثة للامركزية:

في إطار المقارنة ما بين الأنماط الثلاثة المذكورة للامركزية , يعتبر التفويض حلقة تتوسط كل من نموذج اللاتمركز و نموذج نقل السلطة.

اللاتمركز نمط يتضمن في طياته الخوف و الحذر من عواقب اللامركزية, أما نمط نقل السلطة فهو ارتياح تام لتطبيق اللامركزية مع مراقبة عن بعد. أما التفويض أو الإنابة فهو تنازل عن بعض الوظائف و ليس كلها بمعنى هناك مراقبة مستمرة.

إذا كان نموذج اللاتمركز يعتبر أضعف نماذج اللامركزية فإن نقل السلطة يعتبر أقواها نظرا للخصائص التي يتمتع بها و المذكورة سابقا (القدرة على تعبئة الموارد المالية, الاستقلالية في اتخاذ القرار, المسائلة من مستوى أعلى و أدنى....), و لكن أثبتت التجارب أن نجاح هذا النموذج إنما يرجع في واقع الأمر إلى التدرج في نقل الصلاحيات و تحويلها بين المستويات و

بشكل عمودي بمؤازرة من البرلمان و في ظل وجود اتحادات قوية للسلطة المحلية كما هو الحال بالنسبة للدول الأوروبية (صدوقي, **2011**,ص.**32**)[03]

ثانيا: اللامركزية في الجزائر

عرف تطور الديمقراطية و اللامركزية اهتماما عالميا متزايدا منذ نهاية الثمانينيات. إذ سلكت العديد من البلدان الطريق المؤدي إلى التسيير بواسطة اللامركزية.

في الواقع العملي لا يوجد نموذج للامركزية, بل تختلف هذه الأخيرة من دولة لأخرى و ذلك بحسب التدابير و الإجراءات و العمليات التي تختلف اختلافا كبيرا وفقا للأهداف, للترتيبات المؤسسية و ترتيبات التنفيذ وقد تظهر اللامركزية في أشكال مختلفة بالصور التي ذكرناها آنفا.

فما هو النموذج المطبق في الجزائر؟

تبنت الجزائر بعد الاستقلال مبدأ اللامركزية الإقليمية, و قد عبرت عن ذلك من خلال تبني هذه الفكرة على أساس دستوري. إذ أن مختلف الوثائق الدستورية ورد فيها ذكر الولاية باعتبارها " جماعة إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية" و أن البلدية "قاعدة اللامركزية " و هو ما أشار إليه دستور 1963(المادة 09), دستور 1976 (المادة 36), دستور 1989 (المادة 15) و دستور 1996 (المادة 15) (**عمار بوضياف,2009,ص 58**)[13].

إن اعتماد نظام اللامركزية استوجب تقسيم الدولة الجزائرية إلى أقاليم. تتمثل هذه الأخيرة في الولاية و البلدية. أو ما اصطلح عليه بالجماعات المحلية أو أحيانا بالإدارة المحلية.

1- البلدية و الولاية كهيئات لاممركزة:

إن اللامركزية التي نصت عليها الدساتير المتتالية في الجزائر, عرفت اهتماما متزايدا من خلال الإصلاحات التي باشرتها الدولة انطلاقا من فترة الاستقلال إلى غاية وقتنا هذا. و هي في الوقت ذاته المدة التي شهدت نظامين: نظام الحزب الواحد و نظام التعددية الحزبية الذي أصبح يراعي الاختيارات الشعبية.

1-1- النشأة القانونية للبلدية و الولاية:

أ- النشأة القانونية للبلدية:

بعد الاستقلال تم إنشاء البلدية بموجب الأمر 24-67 المؤرخ في 18 جانفي 1967 و الذي عدل بموجب القانون 09-81 المؤرخ في 04 جويلية 1981 ثم تبعه التعديل بموجب القانون 08-90 المؤرخ في 07 أبريل 1990 و آخر تعديل هو القانون 10-11 المؤرخ في 29 يونيو 2011.[23]

ب- النشأة القانونية للولاية:

بعد الاستقلال تم إنشاء الولاية بموجب الأمر 38-69 المؤرخ في 23 مايو 1969 و الذي عدل بموجب القانون 02-81 المؤرخ في 14 فبراير 1981 ثم تبعه التعديل بموجب القانون 09-90 المؤرخ في 07 أبريل 1990 و آخر تعديل هو القانون 07-12 المؤرخ في 22 فيفري 2012.

الهيئة	البلدية		الولاية	
	الرقم	التاريخ	الرقم	التاريخ
الأمر أو القانون	الأمر 24-67	18/01/1967	الأمر 38-69	23/05/1969
التعديل الأول	القانون 09-81	04/07/1981	القانون 02-81	14/02/1981
التعديل الثاني	القانون 08-90	07/04/1990	القانون 09-90	07/04/1990
التعديل الثالث	القانون 10-11	29/06/2011	القانون 07-12	22/02/2012

المصدر من إعداد الباحثة

1-2- تعريف البلدية:

تعرف بموجب القانون 08-90 بأنها "الجماعة الإقليمية الأساسية تتمتع بالشخصية المعنوية العمومية التي ينتج عنها الاستقلال المالي. و توجد بموجب القانون".

حسب ميثاق البلدية ل 1990 " البلدية ليست نوعا من الجمهورية المستقلة التي تتمتع بسلطة التشريع في بعض الميادين المحفوظة أو المشطوبة من اختصاص السلطة المركزية".

كما تعرف على أنها "الخلية التنظيمية القاعدية سياسيا و إداريا و اجتماعيا و ثقافيا"**(عمار عوابدي,2002, ص.194)**[33].

حسب المادة الأولى من قانون البلدية ل 10-11 تعرف البلدية على أنها "الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة. تتمتع بالشخصية المعنوية و الذمة المالية المستقلة و تحدث بموجب القانون". و هي نفس العبارات المستخدمة في القانون 08-90.

و تؤكد المادة 2 من نفس القانون (10-11) " أن البلدية هي القاعدة الإقليمية للامركزية و مكان لممارسة المواطنة و تشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العامة".

تحتل البلدية مكانة معتبرة في حياة المواطن , فتعتبر بحسب القانون, مكانا لممارسة السلطة الشعبية من خلال مشاركتها في إعداد البرامج التنموية و متابعة تنفيذها.

و هي تعتبر حلقة وصل بين الجهاز الإداري و المواطنين على مستوى الولاية . كما تعتبر أداة فعالة في مجال تحقيق الطموحات الشعبية في مختلف المجالات الاقتصادية , الاجتماعية و الثقافية.

1-3- تعريف الولاية:

بحسب نصوص المادة الأولى من قانون الولاية ل 1969 (الأمر 38-69) و القانون رقم 09-90 تعرف الولاية على أنها "جماعة عمومية إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي"

كوحدة إدارية أو تنظيم إداري تجسد الولاية مبادئ اللامركزية.

1- خصائص الإدارة اللامركزية

من التعاريف القانونية السابقة يمكن استنتاج أن الهيئات اللاممركزة (الولاية و البلدية) يضفي عليها القانون خاصيتين أساسيتين هما: الاستقلالية الإدارية و الاستقلالية المالية.

أ- **ينتج الاستقلال الإداري** من خلال الاعتراف بالشخصية المعنوية على إثر توزيع الوظائف ما بين السلطة المركزية و الهيئات المحلية المستقلة التي تبقى خاضعة للرقابة المركزية.

تكمن أهمية الاستقلال الإداري من خلال:

- تخفيف العبء على الإدارة المركزية.
- الاحتكاك الكبير للإدارة اللامركزية بالمواطنين مما يجعلها أكثر تفهما لأوضاعهم و رغباتهم و حاجاتهم من الإدارة المركزية.
- تحقيق مبدأ الديمقراطية عن طريق مشاركة المواطنين في تسيير شؤونهم العمومية المحلية.

ب- تنجم عن الاعتراف بالشخصية المعنوية و الاستقلال الإداري حتمية الاعتراف **بالذمة المالية المستقلة** للإدارة اللامركزية.

الاستقلالية المالية معناها إمكانية الإدارية المحلية من تسيير شؤونها و تنفيذ الاختصاصات الموكلة لها من خلال موارد مالية خاصة بها.

في الجزائر تعد البلدية الخلية الأساسية للامركزية الإقليمية و هي تلعب دورا هاما في التكفل بحاجيات المواطنين و ذلك لن يتسنى

لها إلا إذا توفرت البلدية على موارد مالية معتبرة. وتعد الجباية المحلية المورد الرئيسي

لميزانياتها و التي تشكل ما يقارب 90 بالمائة من إيراداتها و بهذا تعتبر الإيرادات الجبائية دافعا مهما للاستقلالي المالي حتى تكون أقل ارتباطا منها من دعم الدولة.

يشير الواقع العملي أن الاستقلال المالي و بالتالي اللامركزية المالية بالنسبة للبلديات خصوصا تفقد معناها و هذا راجع على الأقل إلى :

- عدم تحكم البلدية في إيراداتها الجبائية من حيث تحديد أنواعها أو تقدير معدلاتها أو كيفية تحصيلها, اللهم إلا ما يخص بعض الرسوم و الضرائب التي تشكل نسبة ضعيفة من إجمالي الإيرادات الجبائية.
- استأثار السلطة المركزية لنفسها بغالبة الرسوم و الضرائب الأساسية مثل الضريبة على الدخل **IRG** و الضريبة على أرباح الشركات **IBS** و نسب معتبرة من الرسوم الأخرى على غرار الرسم على القيمة المضافة **TVA** الذي تأخذ منه 85 بالمائة أما البلدية فلا تحصل إلى على 5 بالمائة و الباقي يأخذه الصندوق المشترك للجماعات المحلية (قانون **39-90**)[43]

إذا كانت اللامركزية المالية هي حرية الوصول إلى الموارد المالية و الحرية في استخدامها, فهي تتباين من دولة لأخرى حسب درجة المركزية و اللامركزية المعتمدة.

فالدولة التي تتسم بالطبيعة المركزية تتمتع أجهزتها المحلية بسلطات محدودة في تقاضي رسوم مقابل بعض الخدمات التي تقدمها للمواطنين, و هي لا تتمتع بأي سلطة في فرض الضرائب و لكن لها الحق في تحصيل بعض أنواع الضرائب نيابة عن الحكومة المركزية و تحت مراقبتها الكاملة.

أما الدول التي تأخذ بقدر من اللامركزية تبقى سلطات الهيئات المحلية محدودة في المجال المالي. عند هذا النظام يعمل التشريع الجبائي بالدولة على تقسيم الموارد بالشراكة ما بين الحكومة المركزية و الأجهزة المحلية, مما يخلق نوعا من الاستقرار في تحديد الموارد المالية. كما يسمح لها بفرض و تحصيل بعض الضرائب المحلية, إلا أن الحكومة المركزية تحتفظ بحق تحديد أنواع هذه الضرائب و فئاتها.

حتى يتحقق معنى الاستقلال المالي و بالتالي الترسيخ الفعلي للامركزية المالية (أو الجبائية) ترى منظمة التعاون و التنمية الاقتصادية ضرورة توافر شرطين و هما:

- الحرية في تحديد القاعدة الضريبية .
- الحرية في تحديد معدل الضريبة.

و هما شرطان يتفقد إليهما النظام الجبائي الجزائري.

2- صلاحيات الإدارة اللامركزية:

1-1- صلاحيات البلدية:

حددت صلاحيات البلدية عبر مجلسها الشعبي بموجب القانون 10-11 في مجموعة من المواد. تتمثل هذه الصلاحيات باختصار في:

- التهيئة الإقليمية و التنمية و التغيير, حيث خول القانون للبلدية فرصة إعداد تهيئة الإقليم و التنمية, المساهمة في ترقية برامج السكن (المواد -117-116-115 118) و اتخاذ كافة التدابير التي من شأنها تشجيع الاستثمار و ترقيته (المادة 111).
- التربية و الحماية الاجتماعية و الرياضة و الشباب و الثقافة و التسلية و السياحة, و هي صلاحيات خولت للبلدية و التي يتجلى مضمونها ضمن المادة 122 مثلا التي تنص على إمكانية انجاز المؤسسات الابتدائية , تسيير المطاعم المدرسية, إنجاز الهياكل الجوارية الموجهة إلى النشاطات الرياضية و الشباب و الثقافة و التسلية.
- تسهر البلدية على حفظ الصحة و النظافة العمومية بحسب نص المادة 123 في مجالات توزيع المياه الصالحة للشرب, صرف المياه المستعملة, صيانة الطرقات كما تتكفل بتهيئة المساحات الخضراء و تساهم في صيانة فضاءات الترقية و الشواطئ.

1-2- صلاحيات الولاية:

حددت صلاحيات الولاية عبر مجلسها الشعبي بموجب القانون 12-07 في مجموعة من المواد. تتمثل هذه الصلاحيات باختصار في:

- تعمل الولاية على تحقيق التنمية الاقتصادية و الاجتماعية لمواطنيها من خلال مخطط متوسط المدى يعتمد كإطار للترقية. تحدد من خلاله المناطق الصناعية الواجب إنشاءها و كذا المناطق التي يتم إعادة تأهيلها (المادة80) كما تعمل في مجال الفلاحة و الري من خلال حماية الأملاك الغابية و تنميتها بواسطة التشجير و حماية التربة و إصلاحها, التزويد بالمياه الصالحة للشرب, التطهير و إعادة استعمال المياه التي تتجاوز الإطار الإقليمي للبلديات المعنية (المادة 85) كما تسهر على تهيئة الطرق و المسالك الولائية وصيانتها و الحفاظ عليها (المادة 86) و إعادة تصنيف الطرق حسب ما هو محدد في التنظيم المعمول به (المادة 87).

- في مجال التربية, تتولى الولاية مهمة إنجاز مؤسسات التعليم المتوسط و الثانوي و مؤسسات التعليم المهني كما تعمل على صيانتها و الحفاظ عليها و تعمل أيضا على تجديد التجهيزات المدرسية.
- في مجال النشاط الثقافي و الاجتماعي تسهر و تتكفل الولاية بإنشاء الهياكل القاعدية الثقافية و الترفيهية الخاصة بالشباب,كما تسهر على حماية التراث التاريخي و تسهر على إنجاز برامج السكن و القضاء على السكنات الهشة.

1-3- المفاهيم الجديد للتسيير اللامركزي في ظل القانون 10-11

إن مجموع الصلاحيات المخولة للبلدية عن طريق مجلسها تظهر الأهمية التي توليها الدولة للإدارة اللامركزية نظرا لمكانتها في تحقيق التنمية.

إلا أن الإدارة اللامركزية تتأثر بالنظام السياسي للدولة. فهذه الإدارة كانت تعمل في إطار بيئة مبرمجة و معدة سلفا من طرف الإدارة المركزية. هذا الوضع جعل الإدارة المحلية لا تؤدي الدور المنوط بها على أكمل وجه خصوصا في إطار تواجد الحزب الواحد, مما استدعى إلى المزيد من الإصلاحات في مجال صلاحيات المجالس و نمط تسييرها.

أهم هذه الإصلاحات هو التوجه نحو التعددية الحزبية و هو ما جاء به دستور 1989. ثاني إصلاح يتمثل في القانون 08-90 المتعلق بالبلدية و القانون 09-90 المتعلق بالولاية.

نتيجة لتعقد مهام البلدية و تضاعف تأثيرها على حياة المواطنين, لم تعد أحكام القانون 08-90 تتلاءم و تستجيب لوضع البلدية الخلية الأساسية للامركزية أن تقوم بأدوارها الأساسية, و من هنا جاءت الإصلاحات الجديدة من خلال مراجعة و تكييف القانون الذي ينظم الجماعات المحلية و التي أسفرت عن صدور قانون البلدية الجديد رقم 10-11 المؤرخ في 22/07/ 2011.

بموجب هذا القانون ظهرت مفاهيم جديدة . و هي تتمثل في ما يلي:

- التسيير التساهمي: من خلال إشراك المواطنون في تسيير شؤون البلدية.
- ترقية التعاون ما بين البلديات.
- توضيح العلاقة ما بين مختلف الهيئات المنتخبة.
- أهمية الإعلام: حيث على المجلس الشعبي البلدي أن يتخذ كل التدابير لإعلام المواطنين بشؤونهم و استشاراتهم فيما يتعلق بأولويات التنمية الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية و أولويات التهيئة العمرانية.

وفقا لذلك أصبحت البلدية تشكل الإطار المؤسساتي لتطبيق الديمقراطية على المستوى المحلي.

3- المشاكل و التحديات التي تعترض تنفيذ اللامركزية

تواجه اللامركزية مجموعة من المشاكل و التحديات :(fao.org)53

1- منها ما يتعلق بتنوع العقبات الثقافية، والتاريخية، والاقتصادية، والقانونية، والمالية داخل البلد.

2- و منها ما يتعلق بتحديات سياسية وإدارية هامة تفرضها في العادة إعادة توازن السلطة والمسؤولية أو تحقيقه بين مستويات مختلفة من الحكومة.

3- كما أن تفويض السلطات إلى الحكومات المحلية يستدعي إجراء تحولات كبيرة في السلطة السياسية والمالية والإدارية. هذا الأمر غالبا ما يعمل على تفكيك بنى القيادة المركزية في بعض البلدان .

4- نقص الموارد المالية التي تعاني منها الإدارة اللامركزية يشكل مشكل أساسي لها من أجل تقديم مستوى ملائما من الخدمات وعلى نحو موحد في جميع أنحاء البلد، بل أن العديد من الخدمات الحكومية تتيسر بسهولة نسبية لقاطني المدن الكبرى، فيما تفتقر المناطق النائية إلى الكثير من الخدمات الأساسية .وفي هذه الحالات فإن تنفيذ اللامركزية على نحو فعال يستدعي الوصول إلى موارد جديدة تتيح تقديم الخدمات في نفس المستوى في كافة أنحاء البلد .والجهود المبذولة لتمكين الحكومات المحلية من تقديم الخدمات لا يمكن أن تقتصر على تحويل الموارد من المركز فحسب , بل وفي هذه الظروف يحتاج بلوغ أهداف اللامركزية زيادة كبيرة وعامة للموارد المالية والبشرية.

5- يعد ضمان إدارة كفؤة لبعض الوحدات الحكومية المحلية الصغيرة تحديا فعليا بالنظر إلى الموارد المتاحة لها.

6- عدم قدرة بعد الهيئات اللامركزية على تغطية التكاليف المترتبة عن تقديم الخدمات بفعل المسؤوليات المتنازل عنها من طرف السلطة المركزية, الأمر الذي أدى بها بالاتكال إلى حد كبير على المنح من الحكومة المركزية. و في حالة استمرار الوضع على حاله لا تتعدى كونها وحدات سياسية، بدلا من أن تكون بحق جهات مقدمة للخدمات.

على ضوء بعض التجارب على غرار تجربة مدغشقر مثلا هناك مجموعة من العوامل تعيق

سير اللامركزية وهي:(Léon Ramamonjisoa,2008)[63]

- ضعف الكفاءات الفنية.
- غياب مخطط للتهيئة العمرانية و بالتالي غياب الرؤية العامة له.
- عدم وجود تنسيق ما بين التخطيط الجهوي و الإقليمي.
- ضعف و سوء استغلال الموارد الجبائية عند تنفيذ المهام و المسؤوليات.
- إعانات ضعيفة و غير منتظمة مع التأخر في دفعها للبلدية.
- ضعف ميكانزمات تمويل التنمية.
- ضعف و أحيانا غياب الشفافية في تسيير البلدية.
- ضعف التمثيل اللاممركز لبعض الخدمات العمومية الأساسية.
- ضعف العلاقة ما بين التنسيق الإداري و التكامل الاقتصادي حيث يوجد انفصام في النشاطات الاقتصادية, عدم وضوح الأدوار و المهام المسندة, الامتداد في الأقاليم.
- صعوبة تطبيق المراقبة القانونية.
- نقص في التربية المدنية و معرفة القوانين.
- ارتباط المشاركة بشكل كبير للعادات بدلا من ارتباطها بمبادئ الديمقراطية.
- لا مبالاة المواطنين بالمناطق الحضرية .
- نقص ثقة المواطن بإدارته.
- اللاتوازن في أعمال المجتمع المدني.
- نقص الشراكة بين القطاع العام و القطاع الخاص.
- هشاشة النسيج الاقتصادي المحلي.

بالنسبة للجزائر و إن كانت لا تستثنى منها المشاكل و التحديات السابقة إلا أنها قد تعاني من بعض المشاكل و المتمثلة أساسا في: (algerie360.com)[73]

- ✓ ضيق مجال اختصاصات الهيئات اللامركزية مما يقيد مبادراتها في مجال التنمية المحلية عموما.
- ✓ معاناة الجنوب من ضعف الإمكانيات خصوصا البشرية منها و المؤهلة.
- ✓ ضعف الهياكل التي تلبي رغبات المواطنين بالجنوب.
- ✓ ضعف المشاركة الشعبية و أحيانا غيابها .

- ✓ ضعف عمل المجالس المنتخبة.
- ✓ ضعف الموارد المالية التي تشكل الجباية فيها 90 بالمائة من إيرادات البلدية.
- ✓ ضعف ثقة المواطن في إدارته.

ثالثا: عومل نجاح اللامركزية

تختلف عوامل النجاح حسب فترة ولادة اللامركزية وحسب الظرف الذي تطبق فيه (على الأقل من وجهة نظرنا)،و هي ظروف تختلف من دولة لأخرى .

1- في مرحلة انطلاق تجربة اللامركزية(www.cd.undp.org) [83]

لنجاح مسار اللامركزية يجب توفر بعض العوامل أو بالأحرى بعض الشروط:

أ- **أن تكون هناك نظرة موحدة و مشتركة بين الأطراف الفاعلة داخل الدولة** (البرلمان, الولايات, المنظمات و المجتمع المدني) حول الإجراءات الواجب اتخاذها لتطبيق معالم اللامركزية. النظرة الموحدة ليس معناها الاتفاق التام و الكامل و إنما على الأقل يكون هناك عنصر مشترك يتم الاتفاق عليه بالإجماع كأن يكون حول الاختيارات الكبرى, الأهداف و الطرق . في حالة غياب النظرة المشتركة و الموحدة قد يعترض مسار اللامركزية بعض المشاكل و العراقيل التي قد تهدد وجودها.

ب- **أن تطرح فكرة اللامركزية بخطوات مدروسة و مخطط لها:** لا يمكن للامركزية أن تتطور بشكل ملحوظ , في المدى القصير و المتوسط, إلا بوجود إطار مهيكل تحدد فيه الأهداف, الوسائل و الأعمال الواجب القيام بها(دراسة ممنهجة). من المستحيل القيام بمجموعة من الأعمال في وقت واحد. و بالتالي تطرح ضرورة تخطيط مراحل تنفيذ اللامركزية في إطار مذكرة واقعية.

ج- **مراقبة الموارد:** يعتبر فعل المراقبة الفعل الوحيد الذي يضمن الشفافية و الفعالية. و يجب أن تكون المراقبة مهمة السلطة القضائية. كل نفقة يجب تبريرها و إخضاعها للمراقبة الشعبية التي تحوّل الاتجاه من اللاقصاص إلى المسائلة و تحمل العواقب. مهما كان مستوى متخذي القرار, عليهم تقديم مبررات عن النفقة و تقديم التقارير للشعب (المواطن).

يبقى هذا العامل مهما لنجاح اللامركزية ليس فقط في تجربتها الأولى بل و حتى إن مرّ على التجربة سنوات طويلة.

2- في مرحلة مرور مدة على التجربة:

يمكن سرد عوامل نجاح اللامركزية في مجموعة من النقاط . منها ما يتعلق بالتسيير, ما يتعلق بالموارد البشرية بالمفهوم الواسع (موارد داخلية(الموظفون) و موارد خارجية (مجتمع مدني أو مواطنون)) , ما يتعلق بالموارد المالية و ما يتعلق بالتشريع.

أ- **دور التسيير:**

- **إعطاء اعتبار لمفهوم الكفاءة** الذي يعتبر أحد العناصر الإيجابية المتوقعة من تطبيق اللامركزية. و الكفاءة يتسع مفهومها إلى كفاءة اقتصادية و كفاءة مالية الغرض منها وهو تحقيق الرفاهية للمواطنين.

باعتبار أن الإدارة المحلية قريبة من المواطن , فبإمكانها التعرف على حاجاته من السلع و الخدمات العامة, كما يجب أن تعمل على استخدام الموارد المالية بكفاءة في إنتاج هذه السلع و الخدمات العامة (كفاءة مالية) و لا يتوقف الأمر عند إنتاج السلع و الخدمات بل يتعدى ذلك إلى قدرة الوحدة المحلية إلى ربط مجموعة السلع و الخدمات العامة وفقا لتفضيلات المواطن و احتياجاته (كفاءة التخصيص) و تعظيم منفعتهم.

- **تطبيق سياسة التطبيق بالأهداف:** بمعنى اعتماد الطرق الحديثة في التسيير الإداري كاعتماد تقنيات المانجمنت العمومي. يعتمد التسيير الحديث على تقييم مدى تطابق النتائج المحصلة مع الأهداف المسطرة كما يعتمد على مقارنة النتائج مع حجم الوسائل المتوفرة.
- **الابتعاد عن الاهتمام الظرفي بالمواطنين:** الابتعاد عن وضع المواطنين محط اهتمام المسؤولين المحليين إلاّ في ظروف مؤقتة و هي مرحة الانتخابات, بل أن يكونوا محط أنظارهم بصورة دائمة و مستمرة.
- **الرؤية الإستراتيجية** من خلال **التخطيط الاقليمي** و وضع **استراتيجيات قطاعية**

ب- **الإصلاحات مع تجسيد مبدأ الديمقراطية:**

- **التطبيق الفعلي لمفهوم الديمقراطية :** من خلال التمكين الفعلي للمواطن من المشاركة في صنع القرار في ما يتعلق بالشؤون المحلية.
- **ضرورة إشراك المجتمع المدني** (مجموع الجمعيات غير الحكومية من أرباب العمل, الصناعيين, الهيئات التجارية,النقابات, لجان الأحياء, الجمعيات الثقافية..) الذي يعد حلقة وصل ما بين الإدارة و المواطن,إذ تكمن أهمية دوره في إيصال

كلمة المواطن للمسؤولين من جهة و يعمل على توضيح القضايا الشائكة و تنوير المواطن بشأنها. و بذلك يكون هذا المجتمع المدني قد أمد يد المساعدة للهيئات المحلية و رافقها في مختلف القضايا التي تهم المواطن

ج- **دور المواطنين في دعم اللامركزية:**

- **اختيار القائمين على تسيير الإدارة المحلية** (المجالس الشعبية) وفقا لمبدأ الرجل المناسب في المكان المناسب.
- ألّا تكون البرامج المسطرة من قبل الأحزاب, في إطار الحملات الانتخابية, مجرد برامج دعائية أو تسويق سياسي, و إنما أن تكون مبنية وفقا لواقع الإقليم المحلي.
- **ألاّ يكون الانسياب وراء السلطة لمجرد السلطة** و إنما الانسياب بمبدأ المسؤولية, و أن يؤخذ بمبدأ "المسؤولية تكليفا و ليست تشريفا".

د- **المراقبة و المسائلة:**

- **تطبيق مبدأ المسائلة** في حالة تصرف غير مجدي أو نفقة غير مدروسة أو غير مخطط لها .
- **تجسيد مبدأ العدالة المحلية** و ألاّ يتم الاكتفاء بإقرار هذا المبدأ. مما يسمح بإحياء الشعور لدى المواطن بأهمية الإدارة المحلية الأمر الذي يجعل منه عنصرا فعالا و ليس حياديا أو متذمرا.

هـ- **العصرنة و دورها في دعم اللامركزية:**

- **الإبداع و الابتكار** في تقديم الخدمات لإرضاء المواطنين الناخبين المحليين.
- **رفع شعار الجودة** داخل الإدارة المحلية.
- **عصرنة الإدارة المحلية** باعتمادها على الطرق الحديثة في التسيير من جهة و تجهيزها بالوسائل و التكنولوجيات الحديثة من جهة أخرى بهدف تخفيض التكاليف و زيادة المردودية عند تأدية الخدمات.
- العصرنة تشترط يد عاملة ذات كفاءة مما يتطلب الرسكلة و التكوين.

و- **دور التشريع:**

- **توسيع دائرة اختصاصات الوالي** في مجال التسيير المحلي بما يسمح له من إعادة تنظيم هياكل الإدارة العمومية المحلية بهدف تحقيق علاقة شراكة مع المواطنين من جهة و تبسيط إجراءات التسيير من جهة أخرى.

- **منح الوحدات المحلية بعض الصلاحيات** في تحصيل الضرائب و الرسوم و حقها في الاقتراض بشرط ألاّ يؤثر ذلك على الاستقرار المالي على المستوى الكلي.
- **تفعيل النصوص القانونية** في الواقع العملي.
- **توسيع صلاحيات الوحدات المحلية** في فرض الضرائب و الرسوم في إطار ضوابط مركزية لتجسيد الاستقلالية المالية و عدم الارتباط بالسلطة المركزية في المجال المالي.

ز- عوامل أخرى:

- **محاربة الفساد بمختلف أنواعه**. و يجب أن يبدأ من الفرد ذاته الذي يجب أن يحاسب نفسه قبل أن يحاسب الآخرين. بحيث "إذا صلح الفرد صلح المجتمع".
- **تطبيق سياسة من أين لك هذا؟**
- **تطبيق الشفافية** في إطار تسيير الشؤون العمومية, مما يخلق نوعا من الرضا بالنسبة للمواطنين نتيجة إطلاعهم على كافة الأوضاع و إشراكهم في صنع القرار. وقد يتحقق ذلك من خلال قنوات الاتصال مع المواطنين , نشر و تعليق القرارات الإدارية في الأماكن العمومية, نشر التقارير الدورية عن كل النشاطات التي أنجزتها البلدية أو في طريق الإنجاز و حتى التي لم تنجز.
- **خلق مجلس استشاري** على مستوى المجالس الشعبية المنتخبة على مستوى البلدية و الولاية من أجل مشاركة المواطنين في التسيير عبر الجمعيات.
- **تشجيع المبادرات** الفردية أو الجماعية و تحفيز من أضاف قيمة مضافة للبلدية.
- **ضرورة تطوير "ثقافة البلدية"** culture communale و تعميقها بواسطة التكوين المتواصل.
- **تبادل الخبرة** و المعرفة بين البلديات
- **المنافسة بين الوحدات المحلية في تقديم الخدمة العامة:** هو عامل مهم و مساعد على التميز من جهة و يشجع المواطنين على اختيار ممثليهم الذين يسهرون فعلا على راحتهم و رفاهيتهم.
- **أن تسهر الإدارة المحلية على معرفة مختلف ممتلكاتها** في حدود إقليمها من أجل استغلالها جيدا و بما يضمن لها الرفع من إيراداتها.

الخاتمة:

إن مفهوم اللامركزية ليس مفهوما جديدا بما أنه ينبع من "فن القيادة" و يخص بالدرجة الأولى تنظيم الدولة.

منذ سنوات طويلة حاولت العديد من الدول اختيار طريق لتسيير شؤونها، منها من اعتمدت على التسيير المركزي في شكل اللاتمركز déconcentration , منها من اعتمدت على التفويض délégation من خلال التخلي عن جزء من المسؤوليات و منها من اعتمدت على نقل السلطة بالكامل إلى الهيئات المحلية .dévolution

اللامركزية أصبحت منتشرة في العالم سواء في الدول المتقدمة أو النامية على اختلاف درجات تطبيقها.

أصبحت اللامركزية النظام المساعد في إعداد و تنفيذ المخططات التنموية في مختلف مجالات الحياة بما يحقق الرفاهية للمواطنين. هذه المجالات يحددها القانون بالنسبة لكل البلديات. و بذلك تعتبر اللامركزية نقلة حقيقية في حياة الدول و المجتمعات باعتبار أنها تهدف إلى تحقيق أهداف و حاجيات المجتمع المحلي بصورة أحسن من تحقيقها من قبل السلطة المركزية و ذلك لقرب الإدارة المحلية من مواطنيها . إلا أن اللامركزية تواجهها بعض التحديات و المشاكل التي تعيق تنفيذها و في الغالب هي تحديات مرتبطة بفن القيادة و تخص مجموعة من الأعمال المتداخلة في ما بين الهيئات الإدارية و المواطنين و المنتخبين في السلطة.

لا يمكن النظر إلى اللامركزية كصيغة بسيطة للتسيير يمكن من خلالها للإدارات المحلية أو الجهوية أن تحل محل السلطة المركزية, بل تبقى اللامركزية كفعل يمنح الإدارة المحلية صفة الوحدة السياسية مع تمتعها بسلطة اتخاذ القرار في تسيير الشؤون المحلية مع تمتعها باستقلالية نسبيا عن الحكومة المركزية.

كما سبق و أن اشرنا إليه في التحليل , الهدف من تنفيذ اللامركزية هو إنجاح عملية التنمية المحلية اقتصاديا, اجتماعيا و ثقافيا. إلاّ أنه في الواقع العملي لتجارب الدول في مجال اللامركزية, تظهر العديد من المشاكل و التحديات التي تعيق عمل اللامركزية, و هي تختلف من دولة إلى أخرى بحسب التركيبة السياسية, الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية لها. و هي تحديات تحاول الدول, ومن بينها الجزائر, مواجهتها بمجموعة من الإجراءات التصحيحية و الإصلاحات. لكن مهما كانت خطوات الدولة عملاقة في هذا المجال إلا أن اللامركزية تبقى

تعاني دائما لاعتبارات تعود إلى عدة عوامل: منها ما يمكن التحكم فيها قانونيا و منها ما لا يمكن لها ذلك كالكفاءة, الفعالية, الثقة, التجاوب, الإخلاص, الشفافية, التعاون, التشاور... و إن كانت هذه العوامل تشكل في ذاتها العناصر الأساسية و مفتاح نجاح اللامركزية , إلى جانب عناصر أخرى كالإصلاحات,وجود استراتيجيات قطاعية, تخطيط إقليمي, دعم فني و مالي....

الهوامش والمراجع :

1 بشايرة أحمد سليمان (1991)»المركزية و اللامركزية في الإدارة التربوية. دار الفرقان للطباعة و النشر. عمان

2 خالد أمين زكرياء (2008) «آليات تطبيق اللامركزية في مصر» المؤتمر الدولي حول التنمية المحلية في مصر.

3 « Problématique De La Décentralisation Et Réalité Des Collectivités Territoriales » Unité de Décentralisation et des Collectivités Territoriales. Les Collectivités Territoriales dans l'Etat Unitaire Décentralisé d 'Haïti. Document de travail no.1 MARS 2002

4 Retour (2003) « Autonomie et décentralisation de la GRH » in « Encyclopédie des R.H » ouvrage coordonné par Allouche J .Vuilbert.

5 Marie Christine Leroux, Laurent Mauroy, Sophie Mauvieux, Isabelle Pham, Monique Piat « la décentralisation du management ressources humaines : quels enjeux, limites et réalités du partage des rôles et responsabilités avec les opérationnels ? » MBA Dauphine « Management des RH2004/2005

6 Galambaud B(2002) « Si la GRH était de la gestion » .Editions Liaisons

7 Dictionnaire la TOUPIE Décentralisation in http://www.toupie.org/Dictionnaire/Decentralisation.htm

8 http://www.larousse.fr/encyclopedie/divers/%C3%A9centralisation/40070

9 التقرير العالمي عن التنمية 1999- 2000 , البنك العالمي ' نيويورك

10 UNDP (1997), « Decentralization Programme Strengthenning Capacity For People Centered Développement.

11 محمد طه بدوي & ليلى أمين مرسي (2000) «المبادئ الأساسية في العلوم السياسية» منشأ المعارف

12 الطعامنة محمد محمود & عبد الوهاب سمير محمد(2005) «الحكم المحلي في الوطن العربي و اتجاهات التطوير» المنظمة العربية للتنمية الإدارية, جامعة الدول العربية, مصر.

13 خالد أمين زكرياء «اللامركزية المالية كمدخل للتنمية في مصر» مجلة كلية الاقتصاد و العلوم السياسية. المجلد 7, العدد الأول, يناير 2006

14 رشيد ونادي & فتيحة قشرو «مدخل نظري حول اللامركزية الجبائية و استقلالية النظام الجبائي المحلي» الملتقى الدول العلمي الأول حول اللامركزية الجبائية و دورها في تمويل الجماعات المحلية» جامعة سعد دحلب البليدة الجزائر . أيام 11-10 جوان 2013

15 عبد العزيز صالح بن حيتور (2009) «الإدارة العامة المقارنة»،دار الميسرة للنشر و التوزيع, عمان.

16 سعيد السيد علي (2009) «أسس و قواعد القانون الإداري», دار الكتاب الحديث, القاهرة.

17 عبد العزيز صالح بن حبتور (2009) « الإدارة العامة المقارنة», دار المسيرة للنشر و التوزيع

18 خالد السمارة الزغبي, (1986) «القانون الإداري و تطبيقاته في المملكة الأردنية الهاشمية», دار الثقافة, عمان.

19 محمد العزاوي أحمد إدريس (2009) «الأدارة الحكومية الجديدة للبيئة العربية» مكتبة الجامعة الحديثة,مصر .

20 Alain Picquenot ;2004) « centralisation territoriale et décentralisation fonctionnelle : IA-IPR Administration et Vie scolaire » Magazine Education & management, n°26, page 70 (04/2004)inhttp://www.educ-revues.fr/EM/AffichageDocument.aspx?iddoc=34608

21 عمار بوضياف (2007) «الوجيز في القانون الإداري»جسور للنشر و التوزيع. الطبعة الأولى.

22 Anne GAZIER « La décentralisation fonctionnelle » Fiche de niveau 2. Institutions administratives / 20 juillet 2007 in http://www.france-jus.ru/upload/fiches_fr/La%20decentralisation%20fonctionnelle.pdf

23 EISENMANN (Charles), Centralisation et décentralisation. Esquisse d'une théorie générale, LGDJ, 1948

24 شنودة إميل فهمي حنا (1998) «لامركزية الإدارة التعليمية: التطور و الواقع». مكتبة الأجلو مصرية القاهرة, مصر .

25 أبو منصف (2009) «مدخل للتنظيم الإداري و المالية العامة, دار المحمدية' الجزائر.

26 qu'est ce que la déconcentration in http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/collectivites-territoriales/principes-collectivites-territoriales/qu-est-ce-que-deconcentration.html

27 خالد أمين زكرياء «اللامركزية...» مرجع سابق

28 Dictionnaire Le Robert (1992), dictionnaire historique de la langue française Paris in www.dictionnaire.enap.ca

29 الطعامنة محمد محمود ' عبد الوهاب سمير مرجع سابق

30 صدوقي غريسي»متطلبات اللامركزية المالية في الجزائر: دراسة حالة بلدية سعيدة» مذكرة ماجستير. جامعة تلمسان 2010-2011

31 عمار بوضياف (2009) «الوجيز في القانون الإداري» جسور للنشر و التوزيع, الطبعة 2, الجزائر.

32 قانون البلدية رقم 11-10 المؤرخ في 20 رجب عام 1432, الموافق ل 22 يونيو 2011

قانون الولاية رقم 12-07 , الجريدة الرسمية' 12, المؤرخة في 29 فبراير 2012

قانون الولاية رقم 90-09 المؤرخ في 12 رمضان عام 1410, الموافق ل 07 أبريل 1990

قانون البلدية رقم 90-08 المؤرخ في 12 رمضان عام 1410, الموافق ل 07 أبريل 1990

الأمر رقم 67-24 المتضمن قانون البلدية' الجريدة الرسمية العدد 06 , المؤرخ في 18/01/1967

الأمر رقم 69-38 المتضمن قانون الولاية, المؤرخ في 1969/05/23

33 عمار عوابدي (2002) «دروس في القانون الإداري» ديوان المطبوعات. الجزائر.

34 القانون 90-39 المؤرخ في 1990/12/31 المتعلق بقانون المالية لسنة 1991 المؤسس للرسم على القيمة المضافة

35 اللامركزية و الضرائب عل الملكية الريفية « دراسة منظمة الأغذية و الزراعة الخاصة بحيازة الأراضي منظمة الأغذية و الزراعة للأمم المتحدة روما 2004 على الموقع http://www.fao.org/docrep/007/y5444a/y5444a00.htm#fiv

36 Léon Ramamonjisoa « Economie politique de la décentralisation à Madagascar » acte de colloque tenue à Antananarivo le 16/04/2008 in www.siteressources.worldbank.org

37 http://www.algerie360.com/algerie/des-walis-plaident-pour-la-decentralisation-de-la-gestion-locale/

38 La décentralisation au service de la paix, du développement et de l'unité nationale http://www.cd.undp.org/mediafile/decentralisation.pdf

تسيير خدمات المياه والتطهير في الجماعات المحلية
- دراسة حالة بلدية باتنة-

- عبد الكريم مسعودي – أستاذ مساعد- جامعة أدرار
- غيلاني عبد السلام – ماجستير علوم إقتصادية
-اعضاء بمخبر البحث في المالية العامة- GREFiP -

الملخص:

لقد أولت الجزائر عناية كبيرة بتحسين نوعية الخدمة العمومية في كثير من المجالات، خاصة خدمات المياه والتطهير التي أصبحت تتصدر قائمة الخدمات العمومية، نظرا للأموال المنفقة في هذا المجال، والأساليب المختلفة المتبعة في التسيير. ولقد لعبت الجماعة المحلية الدور الرئيسي في تسيير خدمات المياه والتطهير ، إلا أنه وبالرغم من تعدد الوظائف التي أسندت إليها ، الأمر الذي أثر سلبا على نوعية الخدمات المقدمة، مما تطلب إنشاء شركة الجزائرية للمياه والديوان الوطني للتطهير كأطراف فاعلة في التسيير، إلا أن مشكل هذه الخدمات ما زال مطروحا.

وللتعمق أكثر في هذا الموضوع قمنا بتشخيص واقع تسيير خدمات المياه والتطهير في بلدية باتنة وأهم الانجازات المحققة ، إضافة إلى المشاكل والمعوقات التي تعاني منها.

Résumé:

L'Algérie a accordé une grande attention à l'amélioration de la qualité du service public dans de nombreux domaines, notamment l'eau et les services d'assainissement qui sont en tête de liste des services publics, en raison de l'argent dépensé dans ce domaine, et les différentes méthodes utilisées dans la gestion. Les collectivités locales a joué un rôle dans la gestion des services d'eau et d'assainissement, mais en dépit de la multiplicité des fonctions qui lui sont confiées, qui ont eu un impact négatif sur la qualité des services fournis ce qui a nécessité la création d'Algérien des eaux et le office national d'assainissement en tant que

parties actives dans la gestion, mais le problème de ces services Ce qui est encore sur la table.

Pour approfondir davantage ce sujet nous diagnostiquons la réalité de la gestion des services d'eau et d'assainissement dans la commune de Batna et les réalisations les plus importantes, outre les problèmes et les obstacles que vous rencontrez.

Mots-clés la gestion , les services publics, les collectivités locales.

مقدمة

تعد الجماعة المحلية النواة الرئيسية في التنمية المحلية، وهذا بحكم قربها من المواطن فهي أداة وصل بين المواطن والإدارة المركزية، وقد وضعت أساسا بهدف تسيير شؤون وخدمات المواطنين وتحسين مستوى وضعيتهم الاجتماعية، والصحية والبيئية، ومن تلك الخدمات في مجال الموارد المائية التزويد بالمياه الصالحة للشرب و صرف المياه المستعملة ومعالجتها... إلا أنه ونظرا لكثرة الوظائف التي تقدمها الجماعات المحلية أثر سلبا على نوعية الخدمات المحققة، خاصة في ظل التغيرات السريعة، مما يتطلب أطراف فاعلة مساندة بغية تحقيق التسيير الفعال.

ولقد أولت الحكومة في الآونة الأخيرة اهتماما بالغا في تحسين نوعية الخدمات ويتجلى ذلك من خلال عصرنة تسيير قطاع الموارد المائية ، حيث تم إنشاء شركة الجزائرية للمياه التي تقوم بإنتاج وتوزيع الماء الصالح للشرب ، والديوان الوطني للتطهير الذي يقوم بتسيير خدمات الصرف الصحي. بالإضافة إلى النفقات الكبيرة التي صرفت في هذا المجال.

ومن أجل الوقوف والبحث أكثر في هذا المجال، نقوم بتشخيص واقع تسيير خدمات المياه والتطهير في بلدية باتنة ، وأهم الانجازات المحققة فيها ، بالإضافة إلى المشاكل والمعوقات التي ما زالت تعاني منها هذه البلدية .

1- مدخل إلى الجماعات المحلية ودورها في تسيير الخدمات العمومية

1-1 مفهوم الجماعات المحلية

تعد الجماعات المحلية وحدات جغرافية مقسمة من إقليم الدولة، وهي عبارة عن هيئات مستقلة في الولايات والمدن والقرى، وتتولى شؤون هذه الوحدات بالطرق المناسبة لها، وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي.

وقد اصطلح على تسميتها في بعض الدول بالحكم المحلي لتمتعها بالاستقلال المالي الواسع عن الحكومة المركزية إلى درجة تشبيهها بالحكومة المحلية، ويمكن التفريق بين مصطلحي الإدارة المحلية والحكم المحلي كون هذا الأخير يتضمن مظاهر الحكم التقليدي من التشريع والتنفيذ والقضاء، بينما نظام الإدارة المحلية لا شأن له بالتشريع ولا القضاء حيث ينحصر عمله في مجال الوظيفة التنفيذية بالمرافق ذات الطابع المحلي.

وبالرغم من أن الحكم المحلي لا يتمتع باختصاصات تشريعية وقضائية يفضل البعض استعمال مصطلح الجماعات المحلية المنتخبة، لأن جهازها التنفيذي ينتخب من طرف السكان، ويطلق عليها في الجزائر اسم البلديات والولايات.

1-1-1 البلدية: حسب قانون البلدية الجديد رقم 11-10 المؤرخ في 22 جويلية 2011، تُعرف البلدية على أنها: « الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة، وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة وتحدث بموجب القانون. ولها هيئات تقوم بتسييرها تتمثل في المجلس الشعبي ، ورئيس المجلس الشعبي.

1-1- 2 الولاية: تعرف الولاية حسب المادة الأولى من القانون رقم 12-7 المتعلق بالولاية على أنها»الجماعة الإقليمية للدولة وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة». وهي أيضا الدائرة غير الممركزة ، وتشكل بهذه الصفة فضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية والتشاورية بين الجماعات الإقليمية والدولة. تسير الولاية هيئتان، هما المجلس الشعبي الولائي ،والوالي.

2-دور الجماعات المحلية في تسيير الخدمات العمومية

- **في المجال الاجتماعي:**

تعد الجماعة المحلية المحور الرئيسي للنشاط الاجتماعي ونواة تغيير محلية، تقدم خدمة كبيرة للعائلة والفرد في الميدان الاجتماعي، لهذا أعطى المشرع بموجب

المادة (122) من قانون البلدية للمجلس الشعبي البلدي حق المبادرة بإتباع كل الإجراءات التي من شأنها تقديم الخدمات والرعاية الاجتماعية والمتمثلة في:
-مساعدة المحتاجين، التكفل بالفئات الاجتماعية المحرومة، إعانة العاطلين عن العمل والمساعدة على التشغيل.
- كما تقوم بدور رئيسي في مسائل السكن التي هي شرط أساسي للحياة العائلية، فالبلدية تحدد في هذا الميدان حاجات المواطنين والاختيارات في إطار التخطيط وتنفيذ البرامج التي يتم تنسيقها بمساعدة المصالح المختصة بالسكن، كما تقوم البلدية بتشجيع كل مبادرة تستهدف الترقية العقارية على مستوى البلدية، ومن هنا أجاز لها المشرع الاشتراك في إنشاء المؤسسات العقارية وتشجيع التعاونيات في المجال العقاري.

-مهمة تكوين الفرد ونشر الثقافة والتعليم ومحو الأمية وتشجيع إنجاز المراكز والهياكل الثقافية وصيانة المساجد والمدارس القرآنية، وإنشاء المكتبات وقاعات المطالعة.

- كما تساهم الولاية (المجلس الشعبي الولائي) في إنجاز برامج السكن والقضاء على السكن الهش وغير الصحي ومحاربته ، بالإضافة إلى إنشاء الهياكل القاعدية الثقافية والرياضية والترفيهية والخاصة بالشباب وحماية التراث التاريخي والحفاظ عليه. وكذا برامج ترقية التشغيل بالتشاور مع البلديات، والمتعاملين، الاقتصاديين، ولا سيما تجاه الشباب أو المناطق المراد ترقيتها. يساهم المجلس الشعبي الولائي بالتنسيق مع البلدية في كل نشاط اجتماعي يهدف إلى ضمان:

- تنفيذ البرنامج الوطني للتحكم في النمو الديمغرافي .
- حماية الأم والطفل ومساعدة الطفولة والمسنين والأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة والتكفل بالمستردين والمختلين عقلياً.

- **في المجال الثقافي والتعليمي والفني:** من بين الخدمات التي تقدمها الجماعة المحلية في هذا المجال:

- إنجاز مؤسسات التعليم الأساسي وصيانتها، وتشجيع كل إجراء من شأنه ترقية النقل المدرسي والتعليم وما قبل المدرسي (دور الحضانة). ومؤسسات التعليم المتوسط والثانوي والمهني، وتتكفل بصيانتها والمحافظة عليها، وكذا تجديد تجهيزاتها المدرسية.

- حماية التراث العمراني والمواقع الطبيعية والآثار والمتاحف وكل شيء ينطوي على قيمة تراثية تاريخية جمالية.

- تسيير وإدارة المرافق الخاصة بالسينما والفن والقيام بالمهام الثقافية ذات الصالح العام.

- ترقية المواقع السياحية والترفيهية وحماية الآثار التاريخية وترميمها وحفظ المواقع الطبيعية.

- **في المجال الاقتصادي:**

تقوم كل من البلدية والولاية بتشجيع كل مبادرة أو عمل من شأنه تطوير النشاط الاقتصادي وتنمية المجتمع بهدف الاستخدام الكامل للقوى العاملة، والرغبة في رفع المستوى المعيشى وذلك عن طريق:

- حق المبادرة بإنشاء المشروعات والبحث عن النشاط الاقتصادي في الأرياف، مع التقيد بأهداف السلطة في المخطط الوطني.

- تسيير المرافق العامة على مستوى البلدية (الأسواق، استغلال قاعات الاحتفالات...).

- تطوير السياحة بتنمية المناطق وإبراز المؤهلات الجزائرية السياحية.

- تشجيع المتعاملين الاقتصاديين.

- **في مجال خدمات المياه والتطهيروحماية البيئة:**

تتكفل الجماعة المحلية بحفظ صحة المواطن، من خلال الخدمات المقدمة في مجال المياه وخدمات الصرف الصحي، والنظافة العمومية ، والتي يمكن إبرازها فيما يلي :

- التزويد بالمياه الصالحة للشرب وتوزيعها.

- صرف المياه المستعملة ومعالجتها.

- مجمع النفايات الصلبة ونقلها ومعالجتها والفضلات الأخرى.

- مكافحة نواقل الأمراض المتنقلة.

- الحفاظ على صحة الأغذية والأماكن والمؤسسات المستقبلة للجمهور.

- الرقابة على المذابح البلدية.

- إنجاز مشاريع تهيئة وتطهير وتنقية مجاري المياه في الحدود الإقليمية وتعمل على محاربة مخاطر الفيضانات والجفاف. إضافة إلى مشاريع التزويد بالمياه الصالحة للشرب والتطهير وإعادة استعمال المياه التي تتجاوز الإطار الإقليمي للبلديات المعينة.

- **في مجال حماية البيئة:**

إن السعي لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية للجماعات المحلية أفرز مشاريع أثرت في التوازنات الإيكولوجية، لهذا طرح المشرع الجزائري مبدأ التوازن بين النمو الاقتصادي ومتطلبات حماية البيئة، فتم إنشاء هياكل إدارية للبيئة على المستوى الوطني، أما على المستوى المحلي فتعتبر البلدية المؤسسة المحلية الرئيسية لتطبيق تدابير حماية البيئة، فقد نصت قوانين البلدية والأوامر التابعة لها صراحة على مفهوم البيئة وحمايتها ومكافحة التلوث. ومن بين الأدوار التي تقوم بها في هذا المجال ما يلي:

- حماية الوسط الطبيعي وخاصة الاحتياطات المائية من أي صرف أو روافد صناعية.

- محاربة البناء الفوضوي وحماية المناطق الزراعية في مخطط التهيئة العمرانية.

- إنشاء الحدائق والمنتزهات وصيانة الطرق.

- تشجيع تأسيس جمعيات حماية البيئة.

- مكافحة كل أشكال التلوث في إطار صلاحياتها (التلوث المائي، البحري والجوي).

- إنشاء وتوسيع وصيانة المساحات الخضراء والسهر على حماية التربة والموارد المائية والمساهمة في استعمالها الأمثل.

2-الأطراف الفاعلة في تسيير خدمات المياه والتطهير في الجماعات المحلية

عرفت الجزائر عدة سياسات مائية منذ الاستقلال، وتولت العديد من المؤسسات تسيير هذا المورد وهذا من خلال إجراءات المخططات التنموية في القطاع وتغيير المؤسسات

التنظيمية والتشريعات ، ولعل السبب في ذلك يعود إلى السياسة التي تحكم الدولة والمناهج المتخذة في التسيير، فلقد انتهجت الحكومة العديد من المناهج والسبل سواء على المستوى التشريعي أو التنظيمي لغرض تحسين نوعية خدمات المياه والتطهير. وتعد الجماعات المحلية إحدى الأطراف الفاعلة التي وكل لها تسيير هذه الخدمات بالإضافة إلى مؤسسات وأطراف أخرى سنتطرق إليها من خلال هذا المحور

1-2 تطور تسيير خدمات المياه والتطهير في الجماعات المحلية

لقد مر تسيير قطاع الموارد المائية بعدة مراحل تاريخية، حيث تختلف كل فترة عن الأخرى بمميزات عدة هي شهدت فترة ما بعد الاستقلال حتى سنة 1970 ، تسييرا من عدة متعاملين موروثين من المرحلة الاستعمارية دون أي تدخل للدولة وهم:

- المصالح البلدية للماء.
- الوكالات البلدية.
- شركات ما بين البلديات.
- مؤسسات أجنبية خاصة صاحبة الامتياز.

وخلال فترة 1970-1980 شهد قطاع الموارد المائية عدة تطورات وأصبح يسير من طرف شركة (SONAD) التي تتكفل بتوزيع المياه على مستوى بلديات الوطن

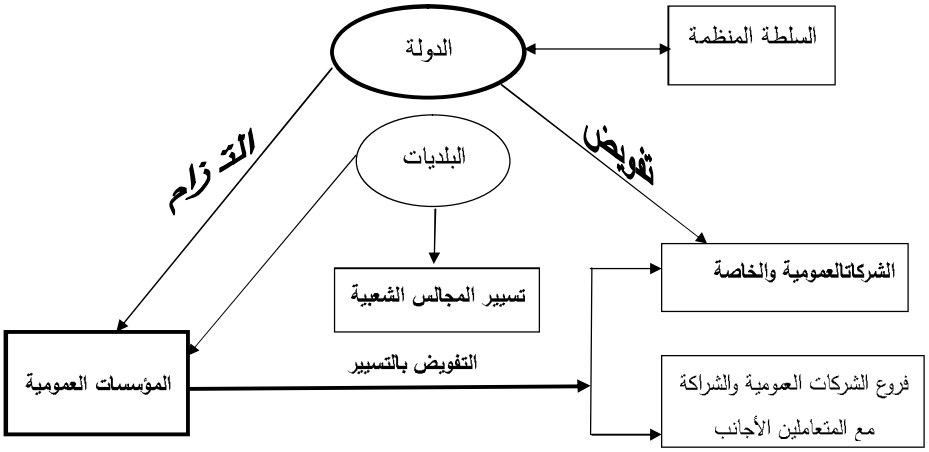
ففي سنة 1981: استعادت من جديد الجماعات المحلية وعلى رأسها البلدية والولاية المهام التي كانت موكلة لمؤسسة SONADE)) والمتمثلة في تزويد السكان بالماء الصالح للشرب (الإنتاج والتوزيع) بموجب القرار رقم 81-339 المؤرخ في ديسمبر 1981.

كما تقرر خلال هذه الفترة تقسيم الصلاحيات في مجال تسيير تزويد السكان بالمياه العذبة الصالحة للشرب بين الدولة والجماعات المحلية والتي أدت إلى حل أربعة (04) مؤسسات جهوية سنة(1987)، وأبقي على (26) مؤسسة عمومية ولائية وتسعة (09) مؤسسات عمومية وطنية ذات طابع جهوي تتكفل بـ22 ولاية.

وبعد صدور قانوني90-09 و90-08 المتعلقان بالبلدية والولاية على التوالي، حيث جاء من اختصاصاتهما ما يتعلق بالخدمة العمومية للمياه. بقي تسيير خدمات المياه والتطهير

من صلاحية الجماعة المحلية حتى جاء قانون رقم 05-12 المتعلق بالمياه والذي جاء من خلاله بإصلاحات واحدة إلا أن دور تسيير خدمات المياه والتطهير مازال جزء منه يسير من طرف المجالس الشعبية.

الشكل رقم(01): التنظيم الهيكلي الجديد في تسيير الموارد المائية بالجزائر



SOURCE : Ministère Des Ressources En eau , « le nouveau cadre institutionnel de gestion des services de l'eau », http://www.mre.gov.dz/eau/ ressource souterraine, site consulté le (02 / 01 / 2013) , p 1 .

ويتضح من الشكل أن تسيير الخدمات العمومية للمياه تسير من طرف مؤسسات الدولة والجماعات المحلية تعتبر كطرف في التسيير من خلال المجالس الشعبية كما أنه يمكن أن تفوض تسيير الخدمات العمومية للمياه والتطهير لمؤسسات القطاع الخاص سواء كانت وطنية أو أجنبية عن طريق ما يسمى بأسلوب التسيير المفوض.

2-2مؤسسة الجزائرية للمياه (ADE) والديوان الوطني للتطهير (ONA) كأطراف فاعلة في التسيير.

لغرض تحسين من نوعية الخدمات المقدمة عملت الحكومة الجزائرية على إنشاء مؤسستين وطنيتين أوكلت لهما مهمة تسيير خدمات المياه والتطهير على المستوى الوطني هما مؤسسة الجزائرية للمياه لغرض تسيير خدمات المياه ، والديوان الوطني

للتطهير لغرض تحسين خدمات التطهير.

***مؤسسة الجزائرية للمياه**

هي مؤسسة عمومية وطنية ذات طابع صناعي و تجاري تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي. نشأت المؤسسة وفقا للمرسوم التنفيذي رقم 01- 101 المؤرخ في 27 محرم1422 الموافق لـ 21 أبريل سنة2001 توضع المؤسسة تحت وصاية الوزير المكّلف بالموارد المائية، ويوجد مقرها الاجتماعي في مدينة الجزائر. [1]

أوكلت لها مهمة ضمان تنفيذ السياسة الوطنية للماء الشروب عبر التراب الوطني، خاصة بالإشراف على نشاطات إنتاج الماء الشروب والموجه للصناعة ونقله وتخزينه وجره عبر القنوات وتوزيعه وتموين المستعملين . وبهذه الصفة تسهر على التطابق مع المقاييس وجودة الماء وترقية اقتصاد الماء من خلال تحسين فعالية شبكات التحويل والتوزيع ومحاربة التبذير واللجوء إلى كل تقنيات المحافظة على الماء وانتشار ثقافة الماء في المجتمع.[2]

كما تحل هذه المؤسسة محل جميع المؤسسات والهيئات العمومية والجهوية والمحلية في ممارسة مهمة الخدمة العمومية لإنتاج المياه الصالحة للشرب وتوزيعها، لاسيما:[3]

- الوكالة الوطنية لمياه الشرب والمياه الصناعية والتطهير(AGEP).
- المؤسسات العمومية الوطنية ذات الاختصاص الجهوي في تسيير مياه الشرب.
- مؤسسات توزيع المياه المنزلية والصناعية والتطهير في الولاية.
- الوكالات والمصالح البلدية لتسيير وتوزيع المياه.

***- الديوان الوطني للتطهير(ONA)**

هي مؤسسة عمومية وطنية ذات طابع صناعي وتجاري تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي. نشأت المؤسسة وفقا للمرسوم التنفيذي رقم 102-01 المؤرخ في 27 محرم 1422 الموافق لـ 21 أبريل 2001 يوضع الديوان تحت وصاية الوزير المكّلف بالموارد المائية، ويوجد مقره الاجتماعي في مدينة الجزائر.

يكّلف الديوان في إطار السياسة الوطّنية للتنمية بضمان المحافظة على المحيط المائي على كامل التراب الوطني وتنفيذ السياسة الوطنية للتطهير بالتشاور مع الجماعات المحلية.

1 مرسوم تنفيذي رقم 101-01 مؤرخ 27 محرم 1422 الموافق لـ 21 أبريل 2001 ،الجريدة الرسمية ، العدد 24. المتضمن إنشاء الجزائرية للمياه.

2 وزارة الموارد المائية:الماء في الجزائر ،**تنمية قطاع الموارد المائية في الجزائر، الدور الحاسم لرئيس الجمهورية** ، ص 08.

3 المادة 29 من المرسوم101-01 المتضمن إنشاء الجزائرية للمياه.

ويكّلف بهذه الصفة عن طريق التفويض[1]:

- بالتحكم في الإنجاز والأشغال وكذا استغلال منشآت التطهير الأساسية التابعة لمجالات اختصاصه ولاسيما:

- مكافحة كل مصادر تلوث المياه في المناطق التابعة لمجال تدخله وكذا تسيير كل منشأة مخصصة لتطهير التجمعات الحضرية واستغلالها، وصيانتها وتجديدها وتوسيعها وبنائها ولاسيما منها شبكات جمع المياه المستعملة، ومحطات الضخ ومحطات التصفية وصرف المياه في البحر، في المساحات الحضرية والبلدية وكذا في مناطق التطور السياحي والصناعي.

- إعداد وإنجاز المشاريع المدمجة المرتبطة بمعالجة المياه المستعملة وصرف مياه الأمطار.

- إنجاز مشاريع الدراسات والأشغال لحساب الدولة والجماعات المحلية، ويكلف الديوان، زيادة على ذلك بما يأتي:

- القيام بكل عمل في مجال التحسيس أو التربية أو التكوين أو الدراسة والبحث في مجال مكافحة تلوث المياه.

- التكفل عند الاقتضاء بمنشآت صرف مياه الأمطار في مناطق تدخله لحساب الجماعات المحلية.

- إنجاز المشاريع الجديدة الممولة من الدولة أو الجماعات المحلية.

كما يكلف الديوان على الخصوص بالمهام العملية الآتية:

- إنشاء كل تنظيم أو هيكلة يتعلق بهدفه في أي مكان من التراب الوطني.

- التسيير المشترك ينفي الخدمة العمومية للتطهير.

- إعداد مسح للهياكل الأساسية للتطهير وضمان ضبطه اليومي.

- إعداد المخططات الرئيسية لتطوير الهياكل الأساسية للتطهير التابعة لمجال نشاطه.

- الإنجاز المباشر لكل الدراسات التقنية والتكنولوجية والاقتصادية التي لها علاقة بهدفه.

3- دراسة حالة تسيير قطاع الموارد المائية في بلدية باتنة

1-3 نبذة عن بلدية باتنة

تقع بلدية باتنة بين دائرة عرض 35° 45› شمالا و خط طول 06°19، يحدها من الشمال كل من سريانة و فسديس، من الشمال الشرقي فسديس، من الشرق عيون العصافير،

1 مرسوم تنفيذي رقم 102-01 مؤرخ 27 محرم 1422 الموافق لـ 21 أبريل 2001 ،الجريدة الرسمية ، العدد 24، المتضمن إنشاء الديوان الوطني للتطهير.

من الجنوب الشرقي تازولت، و يحدها وادي الشعبة من الجنوب و الغرب، ووادي الماء من الشمال الغربي.

يتواجد مقر البلدية في وسط المدينة ، وتتربع على مساحة قدرها 116,41 كلم^2 ، وبها عدة أحياء قائمة وهي الحي القديم المعسكر، وحي بن مهيدي أي اسطا ووسط المدينة، وحي النصر، أو حي شيخي، وكشيدة وبوعقال الثالث ، دوار الديس ، وبارك افوراج والحصن المجزرة، وبوزران، والمنطقة الصناعية، وحي الشهداء والمطار وشارع تازولت ....الخ.

بلغ عدد سكان بلدية باتنة إلى غاية 2012/12/31 حوالي 314397 نسمة بمعدل 26% من سكان الولاية ، وبمعدل99.61% من التجمعات الحضارية ، و0.35% من التجمعات الثانوية، و بكثافة سكانية تقدر 2701 ساكن/ كلم^2 .[1]

2-3 الإمكانيات المائية المتوفرة وأهم الانجازات في قطاع الموارد المائية لبلدية باتنة

3-2-1 مصادر الموارد المائية: تتمثل مصادر الموارد المائية في مصدرين وهما:

1- المياه السطحية:

إن حشد المياه السطحية يتمثل في سد واحد هو (كدية لمدور) تيمقاد الذي يعود تاريخ انجازه إلى سنة 1994، ومكث فترة طويلة في الإنجاز وانتهت أشغاله سنة 2002 ، يقدر حجم السد بـ74.24مليون م^3 على مساحة 703هكتار، ويبلغ ارتفاعه على سطح البحر بـ992.50م، تتمثل مصادر تمويله في ثلاث وديان هي واد الصوص، واد الشمرة، واد الربع، ويقدر معدل تساقط الأمطار بحوضه بـ375 ملم، وهو معدل ضعيف ما يجعل السد لا يستجيب للاحتياجات المطلوبة.

انطلقت مرحلة الإنتاج بالسد سنة 2007 على ثلاث محاور، المياه الصالحة للشرب وهو يمول في الوقت الحالي سكان كل من بلدية باتنة ، تازولت ، بريكة، اريس، وكذا عدة بلديات بولاية خنشلة. المحور الثاني مياه السقي مخصصة لمساحات دوفانة والشمرة ، عن طريق وحدات الإنتاج المسيرة من طرف شركة الجزائرية للمياه، بالإضافة إلى المياه المخصصة للصناعة. غير أن المحورين الأخيرين مازالا لم يستغل بعد.[2]

ويعتبر سد تيمقاد المزود الوحيد بالمياه لكل من بلديات ولاية باتنة وخنشلة، وسيستفيد من مشروع توصيل مياه سد بني هارون مع أفق سنة 2014 ومن شأن المشروع بعث النشاط

1 Direction de la Programmation Et du Suivi budgétaires. « Monographie wilaya de Batna 2012, Avril 2013 » , p05.

2 الوكالة الوطنية للسدود ، سد كدية لمدور، وثائق داخلية.

الاقتصادي والفلاحي بالولاية نظرا للكميات الكبيرة من المياه التي تصب في هذا السد.

2- المياه الجوفية: تعود مصدر هذه المياه إلى عدة مناقب، آبار فردية وجماعية ومنابع مجهزة وغير مجهزة موزعة على كل مناطق البلدية.

وتنقسم مصادر المياه الجوفية لبلدية باتنة إلى حقلين:[1]

أ-الحقل الخارجي: وتتمثل في مجموعة من الآبار مصدرها بلدية جرمة (تبعد حوالي 30 كلم على مقر بلدية باتنة)، حيث تصب في محطة ضخ جرمة بدورها إلى خزان كاريار(5000م^3)، ثم إلى خزان عزاب (10000م^3). ثم بعد ذلك توزع على سكان البلدية.

ب-الحقل الداخلي: وهو عبارة عن مجموعة من الآبار حوالي 14 نقب منتشرة على كامل مناطق البلدية موصولة بشبكات تصب في حوالي 16 خزان يتراوح حجمها مابين 2500م^3 إلى 15000م^3 .

3-2-2- وضعية مياه الشرب وخدمات التطهير في بلدية باتنة وأهم الإنجازات

تبذل السلطات المحلية مساعي كبيرة ترمي من خلالها إلى تحسين وضعية التزويد بالماء الشروب من خلال أهم الانجازات التي باشرتها على مستوى المنطقة.

1- وضعية التزويد بمياه الشرب وأهم الانجازات

تعتمد بلدية باتنة في تزويد سكانها بمياه الشرب على الموارد السطحية المتمثلة في سد كدية لمدور، والموارد الباطنية (الجوفية) المتمثلة في 23 نقب بقدرة تدفق 709 ل/ ثا، وحجم إنتاج سنوي بلغ 7124608.80م^3 ، و16 خزان بطاقة تخزينية إجمالية تقدر بـ37800م^3، كما توجد تسعة (09) خزانات في طور الانجاز بقدرة تخزينية تقدر بـ38500م^3 .[2]

وتقدر احتياجات الماء الصالح للشرب على مستوى البلدية بـ53447م^3/يوم ، في حين أن الماء المنتج من الآبار ومياه السد بلغ 41391م^3/ يوم، وقد بلغ حجم العجز 12053 م^3/ يوم ، وهذا راجع أساسا إلى انخفاض حجم الماء بالسد والمقدر بـ24 هكم^3 حاليا نتيجة لضعف حجم التساقط خلال السنوات الأخيرة.

1 مديرية الري الولائية ، القسم الفرعي لوحدة باتنة، وثائق داخلية.

2 مديرية الري، القسم الفرعي لوحدة باتنة، مرجع سابق.

الجدول رقم(01): وضعية احتياجات الماء على مستوى عدة بلديات

البلدية	الكثافة السكانية	الاحتياجات م^3/يوم	حجم الماء الموزع م^3/يوم			العجز
			الآبار	مياه السد	المجموع	
باتنة	314397	53447	16394	25000	41394	12053
تازولت	29618	4443	506	2000	2506	1937
عين توتة	59864	8978	877	500	5877	3101
بريكة	110142	16521	1008	9000	10008	6513
اريس	22745	3412	1764	2000	3764	0

المصدر: مديرية الري لولاية باتنة، وثائق داخلية.

وقد بلغت نسبة الربط بشبكة توزيع المياه 83% وهي وضعية متوسطة، والفارق المسجل يخص الأحياء الجديدة التي هي في طور الانجاز أو البنايات الفوضوية التي يصعب ربطها بالشبكة وتحتاج إلى دراسات واستثمارات كبيرة.

أما بالنسبة لشبكات التوصيل فقد بلغ طول الشبكة على مستوى البلدية 450كلم كلها في حالة سيئة، وهذا راجع إلى قدمها مما تسبب في ضياع كميات معتبرة من الماء بلغت نسبتها45%، مما اضطر بالسلطات المحلية بإعادة تأهيل كل الشبكة، فالأشغال جارية في إنجاز الشطر الأول الذي يبلغ طوله 123كلم، أما الشطر الثاني لم تنطلق أشغاله بعد.

وتقدر نسبة التموين بالمياه الصالحة للشرب بـ83% لجميع سكان بلدية باتنة، حيث بلغت نسبة التموين على مدار 24ساعة / 24سا بـ40% ، ونسبة 40% على مدار 12 ساعة، و10% لمدة يوم بعد يوم ، ونسبة 10% لمدة 3/1 يوم.

في حين تزود الأحياء التي تشهد نقصا في عملية التوزيع بصهاريج الماء (camions citerne) الموزعة من طرف بلدية باتنة وشركة الجزائرية للمياه حيث قدر حجم المياه الموزع خلال فترة السداسي الأول 2013 بـ66000 ل.

أما بالنسبة لأهم الانجازات على مستوى قطاع المياه الصالحة للشرب المتمثلة أساسا في ربط سد بني هارون بسد كدية لمدور التي لم تنتهي أشغاله بعد ، حيث تم إنهاء الشطر الأول منه الرابط بين سد بني هارون ومحطة العثمانية ، وتبقى الأشغال جارية فيما يخص الشطر الثاني، وبمجرد استكماله حسب معلومات المسؤولين المحليين سيوضع حد نهائي لمشكلة مياه الشرب حيث سيضمن تأمين تزويد السكان لفترة تمتد إلى 72ساعة في حالة انقطاع الماء. وسيسمح هذا الانجاز أيضا بتوسعة المساحات الفلاحية المسقية ، بالإضافة

إلى تموين العديد من الولايات المجاورة .

وفي إطار البرامج الاستعجالية إثر الانخفاض الكبير لمنسوب مياه سد كدية لمدور(أقل من 24 مليون م^3) في الوقت الحالي، سيتم إنجاز10 آبار جديدة وترميم 25 بئر ووضع 4 محطات ضخ، بالإضافة إلى إنجاز 09 خزانات جديدة والربط بينهما.

أما بالنسبة لتجديد شبكة التموين بمياه الشرب عبر مختلف أحياء البلدية فتتواصل عملية تجديد الشبكة على طول 123 كلم بغلاف مالي يقدر بـ2.2 مليار دج . فيما يتبقى من الشطر الثاني والمقدر بـ327كلم لم تنطلق أشغاله بعد.

2- وضعية خدمات التطهير(الصرف الصحي) وأهم الانجازات

تقدر نسبة الربط بشبكة التطهير على مستوى بلدية باتنة بـ95% ، حيث يبلغ طول الشبكة 369.788كلم ، غير أن هذه الشبكة قديمة تعود لفترة طويلة، وقد بلغ عدد بالوعات الشبكة (Regard curé) 6502 بالوعة . [1]

تصب أغلب المياه القذرة لبلدية باتنة في الوديان كما تحتوى البلدية على محطة تصفية واحدة إلا أنها غير مستغلة، أي تطرح جميع المياه المصفاة مرة أخرى في الوديان.

يعود تاريخ هذه المحطة إلى سنة 1975 أين عرف انجازها فترة طويلة لأسباب مختلفة وقد تم تدشين المحطة في 2005/09/15 بصفة نهائية، وسلم تسييرها إلى الديوان الوطني للتطهير وحدة باتنة بتاريخ 2011/06/05.

تبلغ القدرة الإجمالية للمحطة حوالي 200ألف معادل ساكن ، بحجم شهري (شهر جوان 2013) 475100 م^3 ، أي ما يعادل 15837 م^3 يوميا [2]. وقد سجل مشروع لتوسيع المحطة خلال سنة 2013 بمبلغ 2.5 مليار دج، لتصبح طاقة معالجتها في آفاق 2040 حوالي 830 ألف معادل ساكن. [3]

ومن بين أهم الانجازات المسجلة في شبكة التطهير هو إعادة الاعتبار لشبكات الصرف الصحي لمجموعة من الأحياء على مستوى البلدية وهي قيد الانجاز مقسمة على ثلاث مراحل وهي ضمن برنامج سنة 2012:[4]

المرحلة الأولى: سجل فيها مشروع

---

1 Bilan d'exploitation des réseaux de l'unité de batna ,Année 2012 , ONA . BATNA ,document interne.

2 مديرية الري لولاية باتنة ، مصلحة التطهير ، وثائق داخلية .

3 وكالة الأنباء، الجزائر: **استكمال محطات تصفية المياه سيرفع التغطية لـ 70 %** نقلا عن الرابط http://:localhost/ article10478?php.spip/ouest-aps تاريخ الاطلاع (14/04/2013).

4 مديرية الري لولاية باتنة ، **برنامج مشاريع 2012**، مصلحة التطهير، وثائق داخلية.

- ✓ تجديد شبكة التطهير لحي لفردير باتنة.

المرحلة الثانية: سجل فيها مجموعة من المشاريع منها:

- ✓ تجديد شبكة التطهير لحي بوعقال (طول الشبكة 1300م).
- ✓ تجديد شبكة التطهير لحي علي نزار وحي بوعبد الله (طول الشبكة 800م).
- ✓ تجديد شبكة التطهير لحي دوار الديس (طول الشبكة 200م).
- ✓ تمديد شبكة التطهير لحي تامشيط.
- ✓ تجديد شبكة التطهير حي الفجر.
- ✓ تجديد شبكة التطهير حي 05 جويلية.

المرحلة الثالثة: تحتوي على مجموعة من المشاريع نذكر منها:

- ✓ تجديد شبكة التطهير لحي (Recasement) كشيدة (طول الشبكة 2900م).
- ✓ توصيل الشبكة بمتوسطة وثانوية أولاد بشينة (طول الشبكة 400م).
- ✓ تجديد شبكة التطهير للحي الرئيسي الرياض (طول الشبكة 360 م).

بالرغم من المشاريع التي أطلقتها السلطات المحلية لغرض تحسين واقع شبكات الصرف الصحي ، وإنهاء مشاكل وعناء المواطنين غير أن تنفيذها على أرض الواقع لا يزال يتطلب وقتا كبيرا، وهذا راجع لأسباب مختلفة تارة من قبل المواطنين وتارة من أصحاب المؤسسات مما أدخل هذه الأحياء في دوامة من الفوضى.

3-2-3 عوامل مشكل الماء في بلدية باتنة

إن مشكل الماء مطروح في بلدية باتنة نظرا لعدة عوامل يمكن تلخيص أهمها فيما يلي:

1-الجفاف

تتعرض الجزائر منذ أكثر من عشرين سنة إلى الجفاف ، حيث مس كافة التراب الوطني خاصة غرب البلاد حيث قدر العجز في كمية تساقط الأمطار بنسبة 50% إلى 60% في المناطق الغربية والوسطى ، ومن 5% إلى 30% في المناطق الشرقية ، مما أدى إلى انخفاض نسبة التخزين الموجودة في السدود بـ 80% من قدرتها الإجمالية.

وبما أن بلدية باتنة تنتمي إلى المناطق شبه جافة، فقد تعرف من سنة لأخرى تذبذب في تساقط الأمطار والثلوج، والسنة الجارية خير دليل، وحسب المعلومات الواردة عندنا من مسؤولي وحدة كدية لمدور أن حجم الماء بالسد لم يبقى فيه إلا 10 مليون م^3 وهو سد ذو حجم 74 مليون م^3 ، كما أن حجم تدفق الماء بالآبار والنقب تراجع بكثير فهناك العديد منهم توقفوا عن الإنتاج نهائيا، مما يمكن القول أن سكان المنطقة يعانون كثيرا من ضربات الجفاف، مما يتطلب وضع حلول مناسبة ، ومن أبرزها إنهاء مشروع نقل الماء من سد بني هارون إلى سد كدية لمدور في أقرب وقت ممكن.

2-ارتفاع نسبة المياه الضائعة

إن الإحصائيات الصادرة عن وزارة الري في بداية الثمانينات ووزارة الموارد المائية اليوم تؤكد أن أكثر من 40% من المياه التي يتم ضخها عبر شبكات نقل وتوزيع المياه ما زالت تضيع وذلك يعود إلى قدم وتآكل الشبكات وانعدام صيانتها وعد احترام مؤسسات الانجاز الوطنية للمقاييس المعمول بها في إنجاز وتركيب الشبكات وحجم القنوات.

وبالفعل فإن بلدية باتنة قد سجلت معدلات مرتفعة للتسربات حوالي (50%) ، وهي نسبة مرتفعة جدا، ولعل السب في ذلك هو انتشار ظاهرة سرقة الماء عبر شبكات نقل الماء والتهرب من دفع حقوق الماء عن طريق الربط الغير قانوني، وعدم صيانة الشبكات ، إضافة إلى غياب الرقابة واستعمال أسلوب الردع ، أدى إلى استفحال هذه الظاهرة.الأمر الذي أدى إلى زيادة نسبة المياه الضائعة.

3-زيادة التوسع العمراني الفوضوي

مما لا شك فيه أن نسبة السكان في بلدية باتنة تشهد زيادة معتبرة ، حيث بلغ عدد السكان في سنة 2008 حوالي 298.893 نسمة، ارتفع إلى314.397 نسمة سنة 2012، بمعدل نمو أكثر من 3.6% ، هذه الزيادة ترتب عنها زيادة التوسع العمراني الناتج عن البناء الفوضوي، حيث خلال أربع سنوات الأخيرة ظهرت أحياء جديدة كحي حملة ، وأحياء جديدة في بارك افوراج ، وبوزران وغيرها.

ولعل هذا التوسع الغير مدروس له انعكاسات سلبية، خصوصا على شبكات التموين بالمياه الصالحة للشرب وخدمات الصرف الصحي، مما يثقل كاهل السلطات المحلية في إيجاد الحلول في انجاز هذه المشاريع بالمقاييس والنوعية الجيدة.

4-تلوث المياه الصالحة للشرب

تعاني بلدية باتنة من مشكلة تلوث المياه الصالحة للشرب بالمياه القذرة وهذا يعود أساسا كما أشرنا سابقا إلى قدم الشبكات ، وقد سجلت مستشفياتنا الكثير من الإصابات بأمراض التيفوئيد والسرطان والتهاب السحايا وغيرها جراء تلوث مياه الشرب، ومن بين الأحياء التي عانت من ظاهرة صعود المياه القذرة حي بارك أفوراج ، وحي زموري اتجاه حي سلسبيل ، حي أولا بشينة كشيدة ، حي الغجناني واد رهبة وغيرها . وبالرغم من الشكاوى الكثيرة للمواطنين وتنديدات جمعيات حماية البيئة إلا أن هذا المشكل لا يزال مطروحا.

5-عدم الاهتمام بالمياه المسترجعة

إن إلقاء مياه الصرف الصحي والصناعي دون إعادة استخدامها في الزراعة والصناعة يمثل تبذيرا لكميات كبيرة منها ، فنجد أن بلدية باتنة تحتوي على محطة واحدة لرسلكة المياه المستعملة غير أن المياه التي تطرحها لا تستغل وتصب مرة أخرى في الوديان ، في حين أن الجزء الأكبر من المياه القذرة تطرح في الوديان مما ينجم عنها أخطار كثيرة (تلوث المياه الجوفية) ، كما أن الكثير من الفلاحين يستعملون هذه المياه لسقي محاصيلهم دون تدخل سلطات المراقبة مما يهدد حياة الكثير من المواطنين.

6-مشكل توزيع المياه

يطرح مشكلة توزيع المياه في بلدية باتنة في كل مرة خاصة مع قدوم فصل الصيف أين تنقص الكميات المنتجة والموزعة على السكان فكثير من الأحياء يتعذر وصول الماء إليهم لفترات طويلة، إذ يضطر بالمواطنين بنقل المياه عن طريق الصهاريج والدلاء، ولعل الخلل يكون أساسا في نظام التوزيع إذ نجد أحياء تستعمل الماء لمدة 24سا/24سا ، في حين نجد أحياء أخرى لا يصلها الماء لمدة قد تزيد عن أسبوع ، وهذا راجع إلى نظام التوزيع في المدينة وقد أرجع الكثير من المسؤولين سبب ذلك في المشاريع المتمثلة في إعادة تجديد شبكات المياه.

ولتحسين التموين بالمياه الصالحة للشرب مجموعة من التدخلات يتطلب إجراؤها من حيث: إصلاح أجزاء الشبكات غير الصالحة لتقليل كمية المياه المتسربة ، إنشاء خزانات جديدة في بعض المناطق التي تسجل عجزا خصوصا منطقة كشيدة ، إنجاز آبار جديدة لتغطية التزايد السكاني وتأمين المياه دون انقطاع. إصلاح محطات الضخ وصيانتها.

7-نقص التنسيق الفعال بين الأطراف المسيرة لقطاع الموارد المائية

بالرغم من تعدد المؤسسات المسيرة لقطاع الموارد المائية، إنتاجا وتوزيعا، واستهلاكا، غير أن ما رأيناه من خلال التربص، هو نقص التنسيق والفعالية في التسيير، وهذا هو واقع المؤسسات الجزائرية عموما ، حيث توجد الكثير من محطات الضخ عاطلة على مستوى الخزانات، وكثيرا منها لأسباب بسيطة يمكن إصلاحها في أقصر وقت إلا أن اللامبالات جعلها تبقى لشهور بالرغم أن الكثير من المواطنين يفتقرون لقليل من الماء.

ومن جهة أخرى غياب الفعالية في التسيير بين الأطراف المسيرة خاصة أثناء حدوث خلل أو عطب على مستوى شبكات الإيصال أو التوزيع، فنجد كل طرف يحمل مسؤوليته للآخر، خاصة مع كثرة مشاكل وشكاوى المواطنين.

فكثير من المشاريع المسجلة في قطاع الموارد المائية على مستوى بلدية باتنة وهي قيد الإنجاز بالرغم من انتهاء مدتها القانونية ، تعود أسبابها إلي غياب التنسيق بين أجهزة التنفيذ كالجماعات المحلية ومديرية الموارد المائية، كما أن كثيرا من الأحياء تعاني من ظاهرة صعود المياه القذرة ، وهي خطر حقيقي على المواطن ، بالرغم أنه تم إحصائها منذ فترة طويلة إلا أن نية المبادرة في إنجازها يبقى مجهولا.

خاتمة

إن واقع تسيير خدمات المياه والتطهير بالجزائر عموما وعلى مستوى الجماعات المحلية خصوصا عرف تحسنا مستمرا منذ الاستقلال وإلى يومنا ، بالرغم من كثرة الهياكل والنصوص القانونية التي ميزت مراحل التسيير من جهة ، وكثرة المؤسسات المسيرة من جهة أخرى وهذا ما أثر سلبا على السياسة المائية المنتهجة في الجزائر .

أما على مستوى الجماعات المحلية التي أسند لها أيضا مهمة تسيير خدمات المياه والتطهير كطرف فاعل ومن خلال دراستنا هذه تبين أن المجالس الشعبية تفتقد إلى الخبرة اللازمة في التسيير ، إضافة إلى كثرة الخدمات العمومية التي تقوم بها في شتى المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والسياسية ، الأمر الذي أدى إلى ضعف مردود الخدمات المقدمة للمواطنين ، ولعل بلدية باتنة كنموذج على ذلك ، فبالرغم من الإمكانيات المادية التي صرفت لغرض تحسين واقع خدمات المياه والتطهير من إصلاح في شبكات المياه والتطهير والتزويد بالماء الصالح للشرب وإيصاله للساكن نقيا ، وصرفه عبر قنوات الصرف الصحي

دون أي آثار سلبية ، إلا أن هناك عوامل ومشاكل عديدة تعاني منها البلدية سواء من جانب محدودية الموارد المائية أو من جانب التسيير وتوزيع الماء وكثرة التسريبات التي تلوث بالمياه مما نتج عنها أخطار صحية تهدد حياة الكثير من المواطنين ، مما يتطلب تكاتف الجهود من قبل المسؤولين المحليين خصوصا للتغيير من واقع خدمات المياه والتطهير والتقليل من الأخطار الناجمة عنها.

قائمة المراجع :

أولا: باللغة العربية

- **الكتب، المجلات، المذكرات، :**

- فراح رشيد: **سياسة إدارة الموارد المائية في الجزائر ومدى تطبيق الخصخصة في قطاع المياه في المناطق الحضرية** ، أطروحة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية ، جامعة الجزائر، 2010-2009 .

- لخضر مرغاد: **الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر**، مجلة العلوم الإنسانية ، جامعة بسكرة ، العدد السابع، فيفري 2005.

- **تقارير، قوانين، ومواقع الكترونية:**

- قانون الولاية رقم 12-07، الجريدة الرسمية 12، المؤرخة في 29 فيفري 2012.

- قانون البلدية رقم 11-10 المؤرخ في 01 شعبان عام 1432، الموافق ل 03 يوليو 2011.

- مرسوم تنفيذي رقم 01-101 مؤرخ 27 محرم 1422 الموافق لـ 21 أبريل 2001 ،الجريدة الرسمية ، العدد 24. المتضمن إنشاء الجزائرية للمياه.

- مرسوم تنفيذي رقم 01-102 مؤرخ 27 محرم 1422 الموافق لـ 21 أبريل 2001 ،الجريدة الرسمية ، العدد 24. المتضمن إنشاء الديوان الوطني للتطهير.

- وكالة الأنباء، الجزائر: **استكمال محطات تصفية المياه سيرفع التغطية لـ 70 %** نقلا عن الرابط http://www.ouest-aps.dz/spip.php?article10478 تاريخ الاطلاع (2013/04/14).

-Ministère Des Ressources En eau , « le nouveau cadre institutionnel de gestion

des services de l'eau », http://www.mre.gov.dz/eau/ ressource souterraine, site consulté le(02 / 01 / 2013)

ثانياً: باللغة الأجنبية

- Direction de la Programmation Et du Suivi budgétaires. « Monographie wilaya de Batna 2012, Avril 2013 » .
- Bilan d'exploitation des réseaux de l'unité de batna ,Année 2012 , ONA . BATNA ,documentinterne.

دور الإدارة الالكترونية في ترشيد وتحسين الخدمة العمومية.

عابد عبد الكريم غريسي[1]*، شريف محمد[2]*.
اعضاء بمخبر البحث في المالية العامة- GREFiP -

تمهيد:

نتج عن التقدم العلمي و التقني وانتشار شبكة الانترنت ، بروز تأثيرات عديدة على طبيعة و شكل عمل النظم الإدارية ، و التي تراجعت معها أشكال الخدمة العامة التقليدية إلى نمط جديد يرتكز على البعد التكنولوجي و المعلوماتي، لإعادة صياغة الخدمات العمومية ، وجعلها قائمة على الإمكانات المتميزة للانترنت وشبكات الأعمال ، وبالتالي التحول نحو الإدارة الالكترونية كمفهوم يعبر عن السرعة والتفاعل الآني واختراق الحدود .

لقد أفرز التحول نحو الإدارة الالكترونية جملة من التغييرات على مفهوم الخدمة العمومية ، تؤسس في النهاية إلي مقولة نهاية الإدارة العامة التقليدية ، فنموذج الإدارة الإلكترونية يوفر الكثير من فرص النجاح ، والوضوح والدقة ، في تقديم الخدمات ، وإنجاز المعاملات ، وبالتالي يمثل ثورة تحول مفاهيمي ونقلة نوعية في نموذج الخدمة العمومية. إضافة إلى ذلك أصبح التحول نحو الإدارة الالكترونية يمثل توجها عالميا ، يشجع على تبني نظم الخدمات الإلكترونية ، التي من بينها الخدمة العمومية الالكترونية ، حيث كانت هناك جملة من المبادرات قدمتها حكومات دول عديدة توجت بنجاح كبير في مناطق منها ، و عرفت تحديات ، و صعوبات في دول أخرى.

يكتسي موضوع الإدارة الالكترونية وعلاقته بالخدمة العامة أهمية بالغة، انطلاقا من كون التحول نحو الخدمة العامة الالكترونية هو أساس ترشيد الخدمات العمومية، وتحسينها، والنهوض بجهودها، بما يؤسس لتطوير وتطبيق مفاهيم الحكم الراشد، لذلك سوف نحاول التطرق إلى هذا الموضوع في محورين أساسيين هما:

المحور الأول: الإطار المفاهيمي للإدارة الالكترونية والخدمة العمومية.

المحور الثاني: تجربة الإدارة الإلكترونية وأثرها على الخدمة العمومية في الجزائر.

---

1 * أستاذ مساعد بكلية العلوم الاقتصادية لجامعة سيدي بلعباس.

2 ♦ أستاذ مساعد بكلية العلوم الاقتصادية لجامعة تيارت

وهذا خاصة مع الإستراتجية المتبعة من طرف الحكومة الجزائرية والمتمثلة في إستراتيجية الجزائر الالكترونية سنة 2013.

المحور الأول: الإطار المفاهيمي للإدارة الالكترونية والخدمة العمومية.

➢ الإطار المفاهيمي للإدارة الالكترونية:

1- نشأة الإدارة الالكترونية:

نشأة الإدارة الالكترونية كمفهوم حديث هي نتاج تطور نوعي أفرزته تقنيات الاتصال الحديثة ، في ظل ثورة المعلومات، وازدياد الحاجة إلى توظيف التكنولوجيا الحديثة في إدارة علاقات المواطن والمؤسسات، وربط الإدارات العامة والوزارات عبر آليات التكنولوجيا، وبالتالي التحول الجذري في مفاهيم الإدارة التقليدية وتطويرها[1].

إن نشأة الإدارة العامة الإلكترونية تعود إلى التحول للعمل بأشكال وأساليب مختلفة ، إذ كانت تقتصر على استخدام بعض برامج الحاسوب التي تستخدم لأغراض الإحصاء، و يستخدم بعضها الآخر للمساعدة في إظهار بعض النتائج المختلفة في موازنات الدول ، و كذا طريقة توزيع بنودها. لقد كان تطبيق الإدارة الالكترونية بصورة مصغرة ، وبأساليب بسيطة، ولم تصل إلى الصورة الرسمية إلا متأخرًا، حيث بدأت بالظهور في أواخر عام 1995 بولاية فلوريدا الأمريكية في هيئة البريد المركزي، ومفهوم الإدارة الالكترونية يدل على أن كل شخص يستطيع الحصول على الخدمات من خلال الحاسوب دون الذهاب إلى المؤسسة .

2- مفهوم الإدارة الالكترونية: بالرغم من حداثة مصطلح الإدارة الالكترونية وفق ما تشير إليه أدبيات الفكر الإداري المعاصر، إلا أن هناك العديد من التعاريف التي قدمت لهذا المصطلح ، وإن كان أغلبها قدم لتعريف الحكومة الالكترونية نظرا لوجود تداخل وترابط مفاهيمي بين مصطلح الحكومة الالكترونية ، والإدارة الالكترونية ، حيث عرفت الإدارة الالكترونية بأنها « استخدام الوسائل ، والتقنيات الالكترونية بكلما تقتضيه الممارسة ، أو التنظيم ، أو الإجراءات أو التجارة ، أو الإعلان»[2].

1 - ياسين سعد غالب ، الإدارة الالكترونية وأفاق تطبيقاتها العربية ، المملكة العربية السعودية ، معهد الإدارة العامة ، 2005 ، ص 238.

2 -محمد محمود الطعا منة ، طارق ، شريف العلوش ، الحكومة الالكترونية وتطبيقاتها في الوطن العربي ، الأردن ،

وانطلاقا مما تضفيه تطبيقات الإدارة الالكترونية على الأجهزة البيروقراطية الحكومية ، وخاصة منها الخدمية توجهت تعريفات للإدارة الالكترونية حاولت ربطها بالخدمة العامة المعقلنة ،حيث يمكن تعريفها على أنها تحولا أساسيا في مفهوم الوظيفة العامة ،بحيث ترسخ قيم الخدمة العامة ، ويصبح جمهور المستفيدين من الخدمة محور اهتمام مؤسسات الدولة، كما يتعدى مفهومها هدف التميز في تقديم الخدمة إلى التواصل مع الجمهور بالمعلومات ، وتعزيز دوره في المشاركة ، والرقابة من خلال تطوير علاقات اتصال أفضل بين المواطن والدولة[1].

في حين ركزت دراسات أخرى على محاولة تبيين مدى إمكانية اختصار الوقت والسرعة في انجاز المعاملات ، وتقريب المسافات ، فعرفت الإدارة الالكترونية بأنها» انجاز المعاملات الإدارية ، وتقديم الخدمات العامة عبر شبكة الانترنت ، دون أن يضطر العملاء للانتقال إلى الإدارات شخصيا لانجاز معاملاتهم ، مع ما يترافق من إهدار للوقت والجهد والطاقات[2]».

كما عرفت الإدارة الالكترونية انطلاقا من شكل العلاقة التي أصبحت تحدد طبيعة التواصل بين الفواعل داخل الدولة الوطنية ، وكيف أثر التحول لتوظيف التكنولوجيا الحديثة على صياغة تلك الروابط باختلاف أنواعها ، حيث عرفت الإدارة الإلكترونية من طرف البنك الدولي بأنها مفهوم ينطوي على استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات ، بتغيير الطريقة التي يتفاعل من خلالها المواطنين ، والمؤسسات التجارية مع الحكومة للسماح بمشاركة المواطنين في عملية صنع القرار ، وربط طرق أفضل في الوصول إلى المعلومات ، وزيادة الشفافية ، وتعزيز المجتمع المدني» [3]

ومنه يمكن القول أن الإدارة الالكترونية هي بديل جديد يعيد النظر في طبيعة العلاقة بين الدولة والمواطن ، انطلاقا من التغير الحاصل في مفاهيم الإدارة العامة ، ومضامين الخدمة العامة ، كمحصلة للتحول في عمل الأجهزة والمؤسسات الحكومية من الشكل

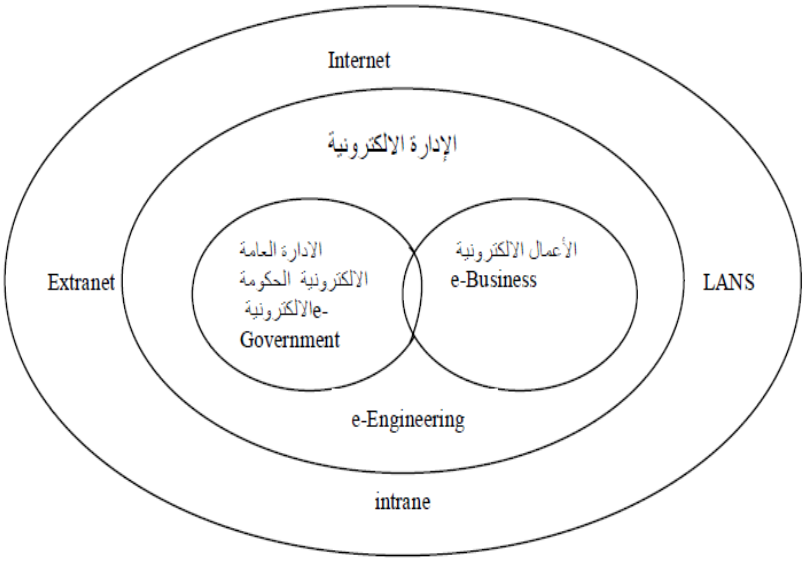
المنظمة العربية للتنمية الإدارية،2004، ص10- 11.

1 -سعيد بن معلا العمري ، « المتطلبات الإدارية والأمنية لتطبيق الإدارة الالكترونية دراسة مسحية على المؤسسة العامة للموانئ « ، رسالة ماجستير غير منشورة ، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية ، الرياض ، 2003 ، ص15.

2 -علي حسن باكير ،» المفهوم الشامل للإدارة الالكترونية» ، مجلة آراء حول الخليج ، الإمارات العربية المتحدة ، العدد 23 ، مركز الخليج للأبحاث ، 2006.

3 -Riadh , Bouriche, « Le rôle des TIC dans la bonne gouvernance «, participation avec cette communication au séminaire national intitulé, Informations et société de la connaissance , La faculté des sciences sociales et humaines, Université Mentouri Constantine- Algérie, organisé les 18/19 avril 2009 , P 3.

التقليدي ، إلى شكل يرتكز أساسا على تقنيات الانترنت ، والانترانت والبرمجيات ، لتلبية حاجيات المواطنين بشكل يزيد من رضا الأفراد على عمل الحكومات ، ولعل هذا ما يمكن توضيحه في الشكل التالي[1]:



أبعاد الإدارة الالكترونية

من خلال الشكل المبين يوضح أن الإدارة الالكترونية مفهوم يشمل كل الأعمال الالكترونية في إشارة إلى قطاع منظمات الأعمال ، كما يحتوي على الحكومة الالكترونية (الإدارة العامة الالكترونية) والتي تمثل الهيئات ذات الطابع الخدمي الحكومي ، التي توجه خدماتها للأفراد أو المؤسسات ، في مقابل ذلك تعمل الإدارة الالكترونية وفق آلية شبكية تضم الانترنت ، الانترنت ، في ظل وجود نظام معلومات.

يرتكز مفهوم الإدارة الالكترونية على العديد من المبادئ ، والأهداف ، والتي سيتم تناولها في الآتي:

أولا :المبادئ[2]:

1/ تقديم أحسن الخدمات للمواطنين، وهذا الاهتمام بخدمة المواطن يتطلب خلق بيئة عمل فيها تنوع من المهارات والكفاءات ، المهيأة مهنيا لاستخدام التكنولوجيا الحديثة

1 - المصدر : ياسين ، سعد غالب ، الإدارة الالكترونية وأفاق تطبيقا ، المملكة العربية السعودية ، معهد الإدارة العامة ، 2005 ، ص 21

2 -.عمار بوحوش ، نظريات الإدارة الحديثة في القرن الواحد والعشرين ، بيروت ، دار الغرب الإسلامي ، 2006 ، ص 189.

، بشكل يسمح بالتعرف على كل مشكلة يتم تشخيصها ، وضرورة انتقاء المعلومات حول جوهر الموضوع ، والقيام بتحليلات دقيقة ، وصادقة للمعلومات المتوفرة ، مع تحديد نقاط القوة والضعف ، واستخلاص النتائج ، واقتراح الحلول المناسبة لكل مشكلة.

2/ التركيز على النتائج، حيث ينصب اهتمام الحكومة الالكترونية على تحويل الأفكار إلى نتائج مجسدة في أرض الواقع، وأن تحقق فوائد للجمهور تتمثل في تخفيف العبء عن المواطنين من حيث الجهد ، والمال والوقت ، وتوفير خدمة مستمرة على مدار الساعة (دفع الفواتير عن طريق بطاقات الائتمان بدون التنقل إلى مراكز الهاتف ، الغاز، لتسديد الرسوم ، والفواتير المطلوبة).

3/ سهولة الاستعمال و الإتاحة للجميع ، أي إتاحة تقنيات الحكومة الالكترونية للجميع في المنازل والعمل والمدارس والمكتبات لكي يتمكن كل مواطن من التواصل .

4/ تخفيض التكاليف : ويعني أن الاستثمار في تكنولوجيا المعلومات ، وتعدد المتنافسين على تقديم الخدمات بأسعار زهيدة ، يؤدي إلى تخفيض التكاليف.

5/ التغير المستمر : وهو مبدأ أساسي في الإدارة الالكترونية ، بحكم أنها تسعى بانتظام لتحسين وإثراء ما هو موجود ، ورفع مستوى الأداء سواء بقصد كسب رضا الزبائن ، أو بقصد التفوق في التنافس.

ثانيا / الأهداف: تعمل اغلب مبادرات الإدارة الالكترونية على تحقيق انتقال، وتحول جذري من الأساليب الإدارية التقليدية، إلى العمل الالكتروني، لتجسيد عدد من الأهداف العامة نوجزها في الآتي[1]:

- إدارة الملفات ، و استعراض المحتويات بدلا من حفظها ، ومراجعة محتوى الوثيقة بدلا من كتابتها.
- النحول نحو الاعتماد على مراسلات البريد الالكتروني بدلا من الصادر والوارد.
- اختصار الوقت وسرعة انجاز المعاملات ، حيث إن التعامل الالكتروني يتم بشكل آني دون انتظار.
- تخفيض حدة الجهاز البيروقراطي وتعقيداته ، إذ لا حاجة إلى تضخم المستويات الإدارية وتعددها.
- التحول نحو الخدمة العامة المعقلنة عن طريق تطوير الإدارة العامة ، بالآليات التقنية الحديثة.

1 -علاء عبد الرزاق السالمي ، الإدارة الالكترونية ، الأردن ، دار وائل للنشر ، ص 39.

- التوجه نحو شفافية العمل الإداري ، و شفافية المعلومات وعرضها أمام العملاء ، المواطنين ، الموردين...إلخ .

3- خصائص الإدارة الالكترونية:

لعل اختلاف نمط الإدارة من الشكل التقليدي، إلى نموذج إدارة الكترونية مبني أساسا على استخدام تقنيات المعلومات والاتصال، يجعل هذه الأخيرة تتسم بجملة من الخصائص و السمات يمكن إجمالها في الآتي[1]:

- إدارة ومتابعة الإدارات المختلفة للمؤسسة وكأنها وحدة مركزية.
- تركيز نقطة اتخاذ القرار في نقاط العمل الخاصة بها مع إعطاء دعم اكبر في مراقبتها
- تجميع البيانات من مصادرها الأصلية بصورة موحدة ، و تقليص معوقات اتخاذ القرار عن طريق توفير البيانات وربطها.
- توفير تكنولوجيا المعلومات من اجل دعم وبناء ثقة مؤسسية ايجابية لدى كافة العاملين.
- التعلم المستمر وبناء المعرفة ، وتوفير المعلومات للمستفيدين بصورة فورية ، مع زيادة الترابط بين العاملين والإدارة العليا ، والمتابعة والإدارة لكافة الموارد.
- صفة التواصل الدائم فهي إدارة بلا زمان إذ ستستمر 24 ساعة متواصلة ، الأمر الذي ينهي معاناة الأفراد في طابور الانتظار ، و يرفع من جودة الخدمات المقدمة للمواطن.
- مرونة تنظيمية يعكسها طابع المؤسسات الشبكية ، والمؤسسات الذكية ، باعتبارها تعتمد على صناعة المعرفة.

مما سبق يمكن صياغة بعض الخصائص الجوهرية للإدارة الالكترونية وفق الآتي:

أ/ زيادة الإتقان : إن الإدارة الالكترونية كآلية عصرية في عمليات التطوير الإداري ، والتغيير التنظيمي تمثل منعرجا حاسما في شكل المهام والأنشطة الإدارية التقليدية ، وتنطوي على مزايا أهمها المعالجة الفورية للطلبات ، والدقة والوضوح التام في انجاز المعاملات .

ب/ تخفيض التكاليف: إذا كانت الإدارة الالكترونية في البداية تحتاج لمشاريع مالية معتبرة بهدف دفع عملية التحول، فان انتهاج نموذج المنظمات الالكترونية بعد ذلك سيوفر ميزانيات مالية ضخمة، حيث لم تعد الحاجة في تلك المراحل لليد العاملة ذات

1 -رأفت رضوان ، «الإدارة الالكترونية ، الإدارة والمتغيرات العالمية الجديدة» ، الملتقى الإداري الثاني للجمعية السعودية للإدارة ، القاهرة ، مركز المعلومات واتخاذ القرار ، 2004 ، ص4.

العدد الكبير.

ج/ تبسيط الإجراءات: أمام الحاجة للتحديث ، والعصرنة الإدارية عملت جل الإدارات على إدخال المعلومات إلى مصالحها ، وحرصت على استخدامها الاستخدام الأمثل ، لما لها من إمكانيات، وقدرات في تلبية حاجات المواطنين بشكل مبسط وسريع ، خاصة في ظل تنوع الفئات التي تستهدفها أنشطة المنظمات العامة .

د/ تحقيق الشفافية : فالشفافية الكاملة داخل المنظمات الالكترونية هي محصلة لوجود الرقابة الالكترونية ، التي تضمن المحاسبة الدورية على كل ما يقدم من خدمات ، « إذ تعرف الشفافية بأنها الجسر الذي يربط بين المواطن ، ومؤسسات المجتمع المدني ، من جهة ، والسلطات المسئولة عن مهام الخدمة العامة من جهة أخرى ، فهي تتيح مشاركة المجتمع بأكمله في الرؤية» .

إن خصائص تطبيق الإدارة الالكترونية قد مثلت دافعا أساسيا لدى القائمين على مبادرات التحول الالكتروني في الكثير من الدول ، والحكومات وتوج بخلق استراتجيات الكترونية متنوعة ،مقسمة على مراحل حسب الظروف ، والإمكانيات ، وهذا ما يبن أن التحول للإدارة الالكترونية لابد أن يتم عبر مراحل .

4- الانتقال من الإدارة التقليدية إلى الإدارة الالكترونية.

إذا كان تطبيق الإدارة الالكترونية دفعة واحدة يؤدي إلى خلل في إستراتيجية التطبيق كون الانتقال نحو واقع معين يرتبط دائما بتهيئة الظروف والمناخ الملائم ، فان أفضل سيناريو للوصول إلى تطبيق سليم لإستراتيجية الإدارة الالكترونية ، هو العمل على تقسيم خطة الوصول إلى المرحلة النهائية للإدارة الالكترونية ، بما يتماشى والظروف المحيطة بالمنظمات ، والهيئات الإدارية التي تشهد عملية التحول الالكتروني .

لقد قدمت العديد من الإسهامات الفكرية حول المراحل الأساسية لتطبيق الإدارة الالكترونية ، حيث ترى إحدى هذه الإسهامات ، أن التحول الناجح من نموذج الإدارة التقليدية التي تتصف بجمود الهيكل التنظيمي والروتين المميز للوظائف والأنشطة ، والتعقيد البيروقراطي الناتج عن تضخم الأجهزة الإدارية ، وزيادة مستوياتها التنظيمية إلى نموذج الإدارة الالكترونية ، لابد أن يمر بمراحل ذات أهمية ، والتي تشمل ما يلي[1] :

أولا/ مرحلة الإدارة التقليدية الفاعلة :حيث يتم خلال هذه المرحلة تفعيل الإدارة

1 -علي حسن باكير ، مرجع سابق.

التقليدية ، ومحاولة تنميتها وتطويرها ، وذلك بالتوازي مع عملية الشروع في تنفيذ مشروع الإدارة الالكترونية ، إذ يستطيع المواطن بذلك تخليص معاملاته ، وإجراءاته بشكل سهل وبدون أي روتين ، أو مماطلة ، في الوقت الذي يستطيع فيه كل فرد يملك حاسب شخصي ، أو عبر الأكشاك ، الاضطلاع على نشرات المؤسسات والإدارات والوزارات واحدث البيانات والإعلانات عبر الشبكة الالكترونية ، مع إمكانية طبع أو استخراج الاستمارات اللازمة ، وتعبئتها لانجاز أي معاملة.

ثانيا/ مرحلة الفاكس والتلفون الفاعل : تعد هذه المرحلة هي المرحلة الوسيطة ، والتي يتم فيها تفعيل تكنولوجيا الهاتف والفاكس ، حيث يتمكن المتعامل أو المواطن الاعتماد على الهاتف المتوفر في كافة الأماكن والمنازل ، والذي يوفر خدمات بشكل معقول التكلفة ، إذ يمكن الأفراد من الاستفسار عن الإجراءات ، والأوراق والشروط اللازمة لانجاز أي معاملة بشكل سهل ، كما يمكن للأشخاص في هذه المرحلة استعمال الفاكس لإرسال واستقبال الأوراق والاستمارات وغيرها ، وفي هذه المرحلة يكون اغلب الأفراد ، أو المتعاملين وطالبي الخدمة العامة ، قد اكتسبوا تجربة فيما يتعلق بنمط الإدارة الالكترونية . إن اكتساب تجربة أولية للتعامل عن طريق تقنيات الإدارة الالكترونية يؤدي بكبار التجار والإداريين والمتعاملين في هذه المرحلة ، إلى التمكن من انجاز معاملاتهم عن طريق الشبكة الالكترونية، نظرا لان عدد مستخدمي الانترنت في هذه المرحلة يكون متوسط ، كما من الطبيعي أن تكون التعرفة في هذه المرحلة اكبر من الهاتف والفاكس .

ثالثا / مرحلة الإدارة الالكترونية الفاعلة: هي المرحلة الأخيرة وفق ما يرى أصحاب هذا الاتجاه ، والتي يتم من خلالها التخلي عن الشكل التقليدي للإدارة ، بعد أن يصبح عدد المستخدمين للشبكة الالكترونية يقارب 30 بالمائة من المواطنين ، ويجب أن يصاحب ذلك توفر الحواسيب ، سواء بشكل شخصي ، أو عن طريق الأكشاك ، أو في مناطق عمومية ، بحيث تكون تكلفتها أيضا معقولة ويسيرة لجميع المواطنين ، مما يتيح ويمكن كل الأفراد من استعمال الشبكة الالكترونية لانجاز أي معاملة إدارية ، وبالشكل المطلوب و بأسرع وقت ، واقل جهد ، واقل تكلفة ممكنة ، وبأكثر فعالية كمية ونوعية)جودة (، وبذلك يكون الرأي العام قد تفهم الإدارة الالكترونية ، تقبلها ، وتفاعل معها ، وتعلم طرق استخدامها .

والملاحظ للمراحل الخاصة بالتحول للإدارة الالكترونية التي يقدمها أصحاب هذا التوجه ، يجد أنها ركزت على خطة انتقال تساعد على اندماج المجتمع بشكل تدريجي ،

لكي يكون هناك تقبل طوعي لإستراتيجية الإدارة الالكترونية ، بما يؤدي إلى تخفيض شدة مقاومة التغيير التنظيمي ، التي تنتج غالبا عندما يكون هناك مشروع يتعلق بتحول جذري ، ومفاجئ في الأساليب الإدارية.

➢ الإطار المفاهيمي للخدمة العمومية:

1- مفهوم الخدمة العمومية: يوحي مصطلح الخدمة العامة أو الخدمة المدنية بتلك الرابطة التي تجمع بين الإدارة العامة الحكومية، والمواطنين عل مستوى تلبية الرغبات، وإشباع الحاجات المختلفة للأفراد من طرف الجهات الإدارية والمنظمات العامة، ويمكن تعريفها على محورين[1]:

أولا :مفهوم الخدمة العامة كعملية:

حيث يمكن اعتبار الخدمة التي تقدمها المنظمات الحكومية أو العامة، على أنها تمثل عمليات ذات طابع تكاملي ، تنطوي على مدخلات وتشغيل ومخرجات ، وبالنسبة للمدخلات فان هناك ثلاثة أنواع يمكن أن تجري عليها عمليات التشغيل لإنتاج الخدمة المطلوبة وهي:

أ/ الأفراد: إذ يمثل المواطن طالب الخدمة أحد أنواع المدخلات في عمليات الخدمة العامة ، أي عندما تؤدي هذه العمليات على المواطن بذاته. مثال ذلك عندما يدخل مريض إلى المستشفى ، فإن عمليات العلاج والوقاية ومختلف الخدمات الصحية تجري عليه بذاته ، ويجري هذا الأمر على مختلف الخدمات العامة ، مثل محاكمة الأفراد ، وسفرهم وغيرها من الأمثلة.

ب/ الموارد :حيث يمكن أن تصبح مختلف الموارد والأشياء هي أحد أنواع المدخلات في عمليات الخدمة المقدمة من المنظمات العامة ؛ أي عمليات الخدمة التي يتم إجراؤها على الأشياء ، وليس على الأفراد ، وتسمى عمليات الأشياء المملوكة ، مثل خدمات رخص مرور السيارات ، والخدمات العامة المختلفة في خطوط السكك الحديدية .

ج/ المعلومات: تمثل أحد أنواع المدخلات في عمليات الخدمة العامة ويطلق عليها عمليات تشغيل المعلومات ، ويعكس هذا النوع الجانب الحديث للخدمة العامة ،كمحصلة للتطور في تكنولوجيا المعلومات والاتصال ، مثل خدمات تحليل البيانات في مراكز المعلومات ،

1 -بدر بن محمد المالك ، « الأبعاد الإدارية والأمنية لتطبيقات الإدارة الالكترونية في المصارف السعودية ،) دراسة مسحية) «، رسالة ماجستير في العلوم الإدارية غير منشورة ، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية ، الرياض ، 2007 ، ص 43 .

وعمليات تشغيل البيانات في مراكز البحوث والجامعات .

ثانيا/: مفهوم الخدمة العامة كنظام:

انطلاقا من مفهوم النظم يمكن النظر إلى الخدمة التي تقدمها المنظمات العامة كنظام يتكون من أجزاء مختلفة تشمل ما يلي :

-نظام عمليات تشغيل أو إنتاج الخدمة وفق هذا النظام تتم عمليات التشغيل على مدخلات (Inputs) الخدمة لإنتاج العناصر الخاصة بالخدمة

- نظام تسليم الخدمة: وفق هذا النظام يتم تجميع نهائي لعناصر الخدمة ، ثم التسليم النهائي للخدمة ، وإيصالها للمواطن طالب الخدمة . ويتضمن مفهوم الخدمة العامة كنظام شكلين :

- خدمة عامة مرئية أو منظورة لمستقبل الخدمة(المواطن)

- خدمة عامة غير مرئية أو غير منظورة ، ويطلق عليها جوهر الخدمة الفني، غير أن بعض الدراسات تميل إلى استخدام تعبير المكتب الأمامي بالنسبة للأجزاء المرئية ، أو المنظورة في نظام الخدمة ، وتعبير المكتب الخلفي بالنسبة للأجزاء غير المرئية أو غير المنظورة.

ولتوضيح مفهوم الخدمة العامة كنظام يمكن تقديم أحد الأمثلة انطلاقا من الخدمات التي تقدمها المنظمات العامة في المجتمع ، فقد يتوجه مواطن لتسجيل سيارته أو استخراج رخصة لها ، فبداية يقوم بتقديم مختلف الوثائق والأوراق اللازمة لدى مكتب الخدمة ، ويسدد ما هو مخصص ومطلوب من نقود لمثل هذه الوثائق في الخزينة ، وعليه بالانتظار قليلا لكي تنتهي الخدمة، وهنا يمكن القول أن هذا الجزء من الخدمة يمثل الجزء المرئي للمواطن) يراه بنفسه(، لأنه يرى الإدارة والموظفين والمعدات الإدارية والأجهزة ، غير أنه وحتى يحصل على الخدمة المطلوبة، يتطلب الأمر مهام وأعمال أخرى تجري داخل مكتب الخدمة العامة) مكتب المرور مثلا(، مثل الفحص في الدفاتر أو الحاسب الآلي عن تاريخ السيارة ، والمخالفات ، التسجيل ، المراجعة الداخلية ، وكل هذه الأعمال تتم في المكتب الخلفي، الذي لا يراه المواطن ، وهو ضروريا لاستكمال الخدمة وتقديمها.

2- نظم وأنواع الخدمة العامة:

يمكن تقسيم نظم الخدمة العامة كما هو معمول به في مجال الوظيفة لدى المجتمعات المعاصرة إلى نظامين:

نظام الخدمة العامة المفتوحة ، ونظام الخدمة العامة المقفلة .

1/ نظام الخدمة العامة المفتوحة :[1] حيث يتم النظر في النظام المفتوح إلى الوظيفة بأنها مثل أي مهمة مجتمعية، يتم إعداد الفرد لها ، ويتفرغ لممارستها طول حياته العملية ، و تقوم المؤسسات أو المنظمات العامة وفق هذا النظام باستقطاب عدد من العاملين وفقا لنوع الخدمة اقتصادية ، زراعية، تجارية ، حيث يتم تعيين العاملين تبعا لمتطلبات العمل الحقيقية ، بغية تقديم خدمة محددة في الهيكل التنظيمي للمؤسسة .

وما هو جدير بالذكر هو أن منظمات الخدمة العامة قبل توظيف الأفراد تقوم بتحديد الشروط الواجب توفرها في المرشحين للوظائف العامة ، إلى جانب إجراء مقارنة بين الوظائف المتشابهة ، بهدف الحد من الازدواجية في المسؤوليات والتضارب في الاختصاصات ، حيث تدون مهام كل وظيفة في كتيب خاص يسمى(كتيب المهام). ويمتاز نظام الخدمة العامة المفتوحة بجملة من الخصائص تتمثل في :

1-1 البساطة : إذ يظهر ذلك من خلال:

- لا تبذل المنظمة جهدا في إعداد الموظفين الذين يتوجب عليهم إعداد أنفسهم ، وتحمل نفقات هذا الإعداد.

- لا مسؤولية الإدارة عن التدريب أثناء العمل ، سواء بدورات تدريبية أو بغيرها (الموظف هو المسئول عن تحسين مستواه بنفسه) ، حيث تنص مسؤوليات المنظمة وفق نظام الخدمة المفتوح على الآتي:

- تصنيف الوظائف وتقييمها والإبقاء على هذا التقويم صالحا على الدوام.

- تقديم دراسات حول الرواتب ، ومقارنتها بالرواتب التي تمنحها المؤسسات الخاصة ، والتأكد من مدى استقطاب هذه الرواتب للموظفين الذين تحتاجهم المنظمة

2-1 مرونة النظام : تترجم حرية الإدارة في التخلي ، وإلغاء الوظائف التي لم تعد الحاجة إليها قائمة ، كما يعطي هذا النظام هامش حرية للموظف،كي يبحث على وظيفة أخرى ، تتناسب مع ميوله ، واستعداداته أو تضمن له عائدا أكبر.

1 - عبد الحميد محمود النعيمي ، مبادئ الإدارة العامة، دون بلد النشر ، منشورات ELGE -1997، ص 164 ، 166.

1-3 اقتصادية النظام: تنبع اقتصادية النظام من الاعتبارات التالية:

- التعيين في الوظيفة تتم وفق الاحتياجات الحقيقية للعمل ، كما للإدارة حق الاستفادة من العناصر المتخصصة ، التي يتم إعدادها في القطاعات الأخرى ، وبذلك تتجنب الإدارة التزامات الإعداد والتدريب.

- عنصر الانفتاح على المجتمع ، وعدم تميز العاملين الحكوميين عن غيرهم في القطاعات الأخرى.

أما عيوب النظام المفتوح للخدمة العامة فتكمن في انه يتطلب العمل بالمنظمات العامة نظام ما، وذهنية خاصة، و مهارات تختلف عن المهارات المطلوبة في القطاعات الخاصة، إضافة إلى افتراضية وجود أنظمة تعليمية تشمل مختلف التخصصات ، تقوم بإعداد موظفين مؤهلين ، وتضمن توفيرهم للمنظمة العامة ، وبالتالي هناك حاجة لوجود قطاع خاص متطور ، يتبادل الخبرات في إطار متكامل مع القطاع العام ، بهدف نقل الخبرة وتنمية المهارات.

2/ نظام الخدمة العامة المقفلة :[1] وفق هذا النموذج تقوم الإدارة غالبا بعمليات إعداد الموظفين قبل التحاقهم بالعمل ، واستمرار التدريب أثناء العمل بغية رفع المستويات المهنية، وتنمية القدرات ، واكتشاف الاستعدادات ، كما أن القاعدة العامة للنظام المقفل في الخدمة العامة هي استمرارية عمل الموظف مع الإدارة ضمن توازن في الحقوق والواجبات. ويرتكز نظام الخدمة العامة المقفلة على محورين هما كالتالي:

2-1 قانون الموظفين : هو مجموعة قواعد قانونية محددة لأوضاع مختلف العاملين في المنظمات الحكومية ،تجعلهم يتميزون عن الموظفين في القطاعات الأخرى ، فقانون الموظفين ينطوي على قواعد خاصة،تتعلق بالتعيين ، والمعاملة المالية ، والإجازات والمنافع المادية ، والمعنوية المختلف ، كما يحدد أيضا كل المسؤوليات والواجبات العامة لكل موظف ، ومختلف الإجراءات الجزائية ، الخاصة بإهمال أي شرط من شروط العمل في الخدمة العامة.

2-2 حياة وظيفية متميزة:إذا كان النظام المفتوح للخدمة العامة يتم التحاق الفرد فيه من أجل شغل وظيفة محددة ، فإن النظام المقفل يتم التوظيف وفقه من خلال موافقة الإدارة على استخدام عامل ، استنادا إلى العديد من الاعتبارات ، تتعلق بما ينتظر منه أثناء

1 - نفس المرجع ، ص . 170 - 169

تواجده في خدمة المنظمة، وما يمكن أن يقدمه طول حياته من خلال أدائه لوظائف كثيرة .
يقوم نظام الخدمة العامة المقفلة على بعض المميزات وهي :

- إمكانية الحصول على الموظفين القادرين على التجاوب مع الإدارة وتفهم أهدافها
- رعاية الموظفين ، وتنمية الحس الوظيفي لديهم ، أي الشعور والالتزام بالمصلحة العامة
- الإعداد والتدريب لدى الإدارة يجعلها تحصل على كل احتياجاتها من العناصر البشرية ، دون الاعتماد على عناصر خارجية مثل سوق العمل ، نظام التعليم السائد.

أما عيوب هذا النظام يمكن إجمالها في الآتي:

- صعوبة قيام الإدارة بعمليات ترتيب الوظائف والترقيات والعلاقات ، مما يضفي التعقيد في الهياكل الإدارية.
- إشكالات قياس حجم الإنتاجية ، ومقارنتها بين القطاع العام والخاص (إنتاجية الموظف).
- كثرة الحقوق والامتيازات للعاملين تؤدي في العادة إلى كثرة الخمول ، و الإتكالية ، والقضاء على عنصر التجديد والابتكار، مع إشكالات الرواتب ، وإمكانية استقطابها للكفاءات ، والخبرات التي تحتاجها الإدارة.

وتمثل إدارة شؤون الأفراد نموذجا آخر لنظام الخدمة المقفلة، حيث أن ما يلاحظ على نظام الخدمة العمومية في فرنسا، هو منحه صفة الموظف العام للمستخدمين في المرافق الحكومية التقليدية (التعليم، الصحة، الأمن..)، و مع ظهور بعض النشاطات الجديدة الناتجة عن تطور مؤسسات الإدارة، شملت صفة الموظف العام العاملين في وظائف ذات علاقة بالنظام الاقتصادي، وتختص منهم ذوي الوظائف القيادية في هذه المؤسسات، دون غيرهم من العاملين في المؤسسات الاقتصادية.

3- منظمات الخدمة العامة:

تضطلع المؤسسات الحكومية بمهام متنوعة ، تلبية لرغبات الأفراد ، وإشباعا لحاجاتهم المتعددة على اختلاف أنواع المطالب الجماهيرية ، مما جعل الأمر يستدعي ضرورة وجود منظمات عامة ، ترتكز نشاطاها بشكل مباشر على تقديم الخدمات للمواطنين ، والتي تعرف بمنظمات أو مؤسسات الخدمة العامة.

1/ تعريف المنظمة العامة: هي كل هيئة أو جهاز يقوم بإنتاج، أو توفير خدمة عامة ، بغرض إشباع حاجة عامة من حاجات المجتمع ، أو هي كل مشروع يعجز ، أو يحجم الأفراد

، والجماعات الخاصة عن القيام به، إما لضخامة ما يتطلبه من موارد وإمكانيات ، أو لقلة أو انعدام الربح المتوقع تحقيقه في الأجل القصير[1] .

وتعرف بعض الدراسات المنظمة العامة انطلاقا من تعريف المرفق العام، إذ ترى بان المرفق العام هو منظمة تقوم بأداء خدمة عامة، وتسيطر عليها الدولة، و أن المرفق العام أو المنظمة العامة تمتاز بما يلي:

- الدولة هي المسئولة عن إحداثه عندما تقرر نشاطا يقتضي أن تقوم به تحقيقا لمصلحة عامة.

- الخضوع للسلطة الإدارية ، ولا يمكن أن يفصل عن سلطة الدولة فتحدد نظامه ، وموظفيه وتمويله.

- يتم استحداثه بهدف تحقيق حاجات النفع العام ، والخدمات العامة ، مع خضوعه لنظام قانوني.

- يأخذ شكل أنواع مختلفة(منظمات إدارية ، مهنية ، اقتصادية).

وبالتالي فالمنظمة العامة هي عبارة عن مرفق عام ، يكرس وجود خدمات عامة ، تقدمها الجهات الحكومية ، تلبية لحاجات الجماهير وكسب رضاهم ، كما تسير وفق أطر تنظيمية ، وقواعد قانونية محددة.

4- أزمة الخدمة العامة والتحول للتسيير العمومي الحديث:

يعود تراجع الدور الأساسي للمرافق العمومية إلى جملة من الأسباب، مثلت تحديات عرقلت سير وكفاءة المرفق العام ، وقد اجتهد العديد من الباحثين في محاولة ضبط هذه الأسباب ، وتبيين مدى تأثيرها في أزمة الخدمة العمومية، وبالتالي فهناك من يرجع أزمة التسيير العمومي إلى الأسباب التالية[2] :

أولا/ ضعف الأداء والفعالية : دفعت العديد من العوامل إلى ضرورة رفع أداء كفاءة المرافق و القطاعات العمومية ، فالعديد من الدول المتقدمة وحتى النامية قد عرفت تغييرا جذريا على مستوى تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية و الاجتماعية باتجاه التقليص ،

1 - علي زغدود ، المؤسسات العمومية والإدارية ، تعريفها ، طبيعتها القانونية ، الشخصية المعنوية ، الجزائر ، المعهد الوطني لتكوين مستخدمي التربية ، دون تاريخ نشر ، ص. 13

2 -ليلى بن عيسى ، «أهمية التسيير العمومي الجديد في قطاع التعليم العالي ،(دراسة حالة جامعة محمد خيضر بسكرة) « ، مذكرة ماجستير غير منشورة ، قسم علوم التسيير ، فرع التسيير العمومي ، جامعة بسكرة ، 2006 ، ص48

غير أن ذلك لم يحقق النتائج المطلوبة بالنظر إلى عدم كفاءة القطاع العمومي من حيث مستوى الأداء ، و كفاءة استخدام الموارد المتاحة.

وقد لعبت تكنولوجيا المعلومات والاتصال الحديثة ، وكذا العولمة ، إضافة إلى أزمة مالية الدولة، والأنماط الجديدة في التسيير ، وتجديد الفكر الليبرالي ، دورا أساسيا في دفع القطاع العمومي إلى تبني ورفع كفاءة استخدام الموارد المتاحة له ، من خلال الإصلاحات التي أدخلت على تسيير هذا القطاع .

ثانيا / تراجع دور الدولة: لقد كان دور الدولة لعقود كثيرة يأخذ طابع تأمين خدمات الأمن، و الدفاع الخارجي ، و القضاء ، و هو ما يعرف بالدولة الحارسة ، و أول استعمال لهذا المصطلح كان مع سنة 1780 ، وابتداء من منتصف القرن 19 تزايد تدخل الدولة في المجالات الاقتصادية والاجتماعية ، حيث أصبح دورها يشمل على ما يلي :

- توفير الخدمات الأساسية للمجتمع
- وضع القواعد العامة المنظمة للنشاط الاقتصادي
- وضع نظام قضائي لحماية الحقوق واحترام التعاقدات
- فرض الضرائب

ومع منتصف السبعينات عرفت كثير من الدول المتقدمة أزمة حادة في اقتصادياتها تعود بوادرها إلى نهاية الستينات ، وبالرغم من كل الإصلاحات إلا أن السياسات المطبقة لم تحقق النتائج المنتظرة ، إذ مثلت عوامل الأزمة أسبابا حقيقية لدى أغلب المفكرين ، في بروز عملية تجديد الفكر الرأسمالي في تلك المرحلة ، حيث انطلقت بعض الرؤى الفكرية من أن تعاظم دور الدولة ، وما تركه من آثار على مختلف المهام والأنشطة ، قد كان سببا رئيسيا في تفاقم الأزمات التي وصلت إليها اقتصاديات الدول الغربية.

لقد صيغت نظريات جديدة في هذا المجال كنظرية الاختيارات العمومية ، نظرية تكاليف الصفقات ، نظرية الوكالة... إلخ ، و قد عرفت هذه الأفكار الجديدة تطبيقا متزايدا لها في الدول الغربية ، و كانت بريطانيا ، نيوزيلندا ، و الولايات المتحدة سباقة في هذا المجال ، غير أن العديد من الدول الأخرى المتقدمة و النامية سارت فيما بعد في نفس الاتجاه ، الذي أدى إلى مراجعة أشكال تدخل الدولة ، بما في ذلك طرق تسيير حتى المرافق ذات الطابع الإداري البحت ، و ذلك نظرا اعتبار الطرق التقليدية للتسيير باتت غير فعالة ، و على القطاع العام اعتماد أشكال أقرب ما تكون إلى ممارسات المنظمات الاقتصادية الخاصة ، و آليات السوق.

5- دور تكنولوجيا المعلومات والاتصال في تحسين الخدمة العامة:

تمثل تكنولوجيا المعلومات والاتصال حلقة جديدة ضمن أساليب التطوير الإداري الحديث ، إذ يؤدي الاعتماد على هذا البديل إلى إحداث سلسلة من التغيرات المتلاحقة ، بغية زيادة مردودية الخدمة العمومية وتحسين أنشطة المؤسسات العمومية التي تضطلع بالأنشطة والمهام الخدمية .

1- أثر تطبيق تكنولوجيا المعلومات على فعالية منظمات الخدمة العمومية:

لقد أصبح استخدام التكنولوجيا الحديثة من وسائل اتصالات وشبكات إلكترونية في مجال الخدمات العامة ، يحقق مزايا عديدة ، إذ تحقق درجة عالية من الراحة والملائمة مقارنة بتسليم الخدمة وجها لوجه ، أو الاتصال المباشر(Face- to- Face Contact) مع تسجيل السرعة في انجاز المهام ، وأداء الخدمات والحصول عليها أو طلبها ، والسهر على إشباع رغبة المواطن ، كما تؤدي إلى محدودية ، وقلة نسبة الأخطاء في أداء وتسليم الخدمة ، بسب الدقة المتناهية التي تميز الأنشطة الالكترونية ، توفير واختصار الوقت لصالح طالبي الخدمة ، بشكل ينهي مشاكل التعقيد الإداري ، والمرض البيروقراطي ، من خلال توفير تكنولوجيا المعلومات والاتصالات قاعدة متكاملة من أدوات المعالجة ، والتي يمكن نشرها لمعالجة مشكلات التنمية التقليدية بطرق ابتكاريه.

إن التوجه للخدمات العامة الالكترونية، وجعلها بالقرب من المواطنين، والزبائن، والشركاء، سيمكن الإدارة الإلكترونية للحكم من تسهيل توصيل الخدمات بشكل أفضل للمستخدم، وإقامة روابط اقتصادية محسنة مع المشروعات التجارية، وكذلك توفير إدارة أكثر كفاءة والتزاماً للمشروعات الحكومية.

ومن الأمثلة التي أحدثت نجاحاً في هذا المجال بالنطاقات الأقل نموا في مجال التكنولوجيا ، نجد دولة الهند أين تتواجد الأكشاك المقامة وسط المجتمعات ، حيث تدار بالكمبيوتر المعلومات الأساسية، وعمليات التوثيق والاستمارات ، التي يحتاجها المواطنون في المناطق الريفية ، وبهذا تعمل على توفير وقت المواطنين ، وأموالهم ، كما تعمل على توسيع نطاق تقديم الخدمات على المستوي المحلي [1].

1 -ستيفن كوهين ، رونالد ، براند ، إدارة الجودة الكلية في الحكومة ،) ترجمة عبد الرحمن بن أحمد هيجان(، المملكة العربية السعودية ، معهد الإدارة العامة للبحوث ، 1997 ، ص 103.

فلا يمكن إغفال الدور الريادي لتكنولوجيا المعلومات والاتصال ، في تحقيق تطوير نوعي على مستوى مؤسسات الخدمة العمومية ، وتقديم بديل للنماذج القائمة في صورها التقليدية ، حيث تعد التقنية الحديثة آلية للتغيير التنظيمي إذ بإمكانها تغيير طريقة عمل الأفراد داخل مؤسسات الخدمة العمومية و على رسالة ، أو هدف المنظمة من خلال تغيير الظروف ، وإزالة المشكلات التي تجابهها.

2- الإدارة الإلكترونية وآفاق ترشيد الخدمة العمومية:

أصبح من التطور الكبير في مراكز الخدمة الجماهيرية قضاء معظم الاحتياجات من مشتريات وخدمات متنوعة عن بعد ، سواء كان المواطن في منزله أو عمله ، من خلال مواقع الخدمات، والتسوق بالشبكة العالية للمعلومات ، وهو ما يؤدي للفصل بين طالب الخدمة ، ومؤديها ، وبين أسباب الانحراف[1].

وبالتالي جاء مصطلح الحكومة الإلكترونية للدلالة على استخدام نتاج الثورة التكنولوجية ، لتحسين مستويات الأداء في الأجهزة الحكومية، ورفع كفاءتها، وتعزيز دورها في تحقيق الأهداف، ويشمل ذلك الاستفادة من تراكم المعرفة ، وتزايد التقدم التقني المرافق لها ، في توسيع قاعدة المستفيدين من الخدمة العمومية ، من حيث وفرة هذه الخدمة ، وتحسين أساليب تقديمها ، عبر طرق غير تقليدية (الكترونية) ، تمكن من الاطلاع على الخدمة ، وإكمال التبادل بين الدوائر الحكومية وجمهور المستفيدين من خدماتها .

إن ترشيد الخدمة العمومية، يدفع إلى ضرورة اعتماد مبدأ عمل مراكز خدمة المواطن «الذي يبنى على وجود مراكز قادرة على الاتصال بكافة إدارات الدولة، تستطيع بالنيابة على المواطن متابعة كافة معاملاته ، بما في تلك المعاملات التي تتم عبر أكثر من إدارة واحدة ، حيث لا يضطر المواطن إلى الانتقال من إدارة إلى أخرى لمتابعة معاملاته « .

إذ مع ازدياد اعتماد المؤسسات الحكومية على أنظمة المعلومات ، خاصة مع ظهور شبكة الانترنت ، وظهور خدمات المواقع الالكترونية ، والبريد الالكتروني على مستوى الدوائر الحكومية ، أصبحت خدمة المواطن تتم من خلال الموقع ، الذي يخزن الطلبات في أنظمة الحاسوب المبرمجة مسبقا لقبول الطلب ، وإرجاع نتائجه للعميل ، ومن ثم يتم تحويل خلاصة التعامل بين العميل وجهاز الحاسوب إلى موظف الدائرة الحكومية ، الذي أصبح بعيدا تماما عن العملية الإجرائية.

1 -فؤاد ناصر ، مراكز الخدمات الجماهيرية ...راحة المواطن وسلاح في وجه الفساد ، « نشرية تكنولوجيا الادارة « ، مصر ، وزارة الدولة للتنمية الادارية ، العدد الثامن ، فيفيري / مارس 2007 ، ص 22.

مما سبق يمكن القول أن أثر تطبيق الإدارة الالكترونية على آفاق ترشيد الخدمة العمومية يرتكز على وجوب تحقيق العناصر الآتية:

- **مردودية الخدمة العمومية:** حيث يتعلق الأمر بمدى مردودية مشاريع الخدمة العمومية ، ومختلف إسهاماتها في إعادة ترتيب الخدمة المقدمة للمواطنين ، و ما هي فوائد تطبيق هذا النموذج من الخدمات على واقع الجهاز البيروقراطي الحكومي ، وهل حقيقة تم الوصول إلى كسب رضا المواطن ، وثقته بمؤسسات الخدمة العامة .

- **تقليص تكاليف الخدمة:** من خلال الاتصال عبر الخط دون الانتقال ، والتوصل للخدمة من خلال النوافذ يتيح تخفيض التكاليف، الناتج عن التنقل الالكتروني بين بوابات الخدمة العمومية .

- **سرعة الاستجابة واحترام المواعيد :** حيث يعمد إلى استخدام تقنية الشباك الوحيد للأنشطة الإدارية المتماثلة، وهذا لربح الوقت ،ودفع الإدارة للقيام بالالتزامات مع تحقيق سرعة الاستجابة للخدمة دون تأخر.

- **الدقة** : تشير الدقة وفق نموذج الإدارة الالكترونية للخدمات، إلى انجاز الأعمال وفق مقاييس مضبوطة ، تحدد من خلال أنظمة معالجة معلوماتية ، بشكل يحد من الأخطاء الإدارية ، ويمنع التجاوزات أثناء تقديم الخدمة.

- **سهولة المحاسبة ووضوح الخدمة** : انطلاقا من توظيف تكنولوجيا المعلومات بشكل كامل في أداء الخدمة العمومية ، يؤدي ذلك إلى إمكانية المحاسبة على كل جزئيات تلك المهام والأنشطة ، من خلال وجود النشر الالكتروني لكل مراحل الخدمة ، إذ لا مجال لإخفاء المعاملات ، ولا فرصة للاستئثار بخدمة جهات دون أخرى ، فالمصلحة تصبح عامة مادامت الخدمة عامة.

وبالرغم من المزايا سابقة الذكر التي تختص بها تطبيقات تكنولوجيا المعلومات والاتصال في أداء ، وتسليم الخدمة العامة للمواطنين ، وما تحققه من تطوير في نوع العلاقة التي تربط المواطنين بأجهزة الخدمة العامة، فإن التحول للخدمات الالكترونية ، لا يخلو هو الآخر من مخاطر وسلبيات قد تعرقل ، وتشوه مضمون الخدمة العمومية ، فالاعتماد على تطبيقات تكنولوجيا المعلومات والاتصال الحديثة في تقديم الخدمة العامة، قد ينجم عنه بعض السلبيات مثل:

- عدم شعور طالب الخدمة بالاهتمام والرعاية الشخصية، بسبب افتقار التفاعل

الشخصي بينه وبين مقدمي الخدمة، و التباين في الرغبات بين المواطنين، الذين يطلبون نفس الخدمة، خاصة مع وجود الأمية التكنولوجية، وما تطرحه من إشكالات حول استخدام التقنية الحديثة للحصول على الخدمة، في ظل نقص الصيانة للأجهزة والمعدات واحتمال التلف أو التخريب.

- إن الانتقال نحو الخدمات العامة الالكترونية يؤدي إلى بناء الثقة بين المنظمات العامة والمواطنين ، ومن ثم الوصول إلى السرعة في انجاز وتقديم الخدمات بشكل مباشر ، فيتم بذلك توفير الجهد والوقت والتكلفة ، وهو ما يؤدي إلى حل مشاكل الطابور ، ومختلف العراقيل البيروقراطية ، «ولهذا تعطي مبادرات التحول الإلكتروني أولوية بالغة لتقديم خدماتها للمواطن العادي مباشرة وفق مبدأ العميل أولا، أكثر من الاهتمام بالخدمات التي تقدم لقطاع الأعمال» .

في هذا السياق أدى وجود الحاسب واستخداماته في عمليات تشغيل البيانات إلى اختفاء بعض مشاكل الرقابة الداخلية الهامة ، التي كانت تحوز على اهتمام كبير في الأنظمة اليدوية ، حيث أصبحت من المزايا التي تقدمها تلك الحاسبات هي تحقيق الدقة مقارنة بالعنصر البشري ، الثبات والذي يعني تنفيذ تعليمات البرنامج في جميع الأحوال ،الحافز ، فالآلة صماء ليس لديها أي إحساس كي تقوم بالسرقة أو الاختلاس ، كما لا يوجد للحاسب مصلحة شخصية بعكس الموظف .

في الأخير يمكن القول أن مفهوم الارتقاء بمستوى الخدمات المقدمة للأفراد يأخذ معاني وأبعاد جديدة ، تبعا للتطورات السياسية والاقتصادية العالمية والمحلية ، ففي ظل الحكم الراشد أصبح الاهتمام بالغا بمفهوم ترشيد الخدمة العمومية ، التي تترجم سياسة الإدارة العامة ، وتفاعلاتها في إطار إقامة حكم راشد على مستوى منظمات ومؤسسات الخدمة العمومية ، وما أصبح يعرف بالخدمات العامة الالكترونية ، التي يطرحها بديل الإدارة الالكترونية ، كآلية أثبتت الدراسات العلمية نجاعتها في خلق نمط جديد من الخدمات العمومية ، يدعم عناصر النزاهة ، الشفافية ، العدالة ، سرعة الاستجابة لحاجيات الأفراد ، والاهتمام بالمواطن الذي يمثل محور التنمية المحلية ، وتفعيل مبدأ التوجه بالعميل داخل مراكز ومؤسسات الخدمة العمومية .

المحور الثاني: تجربة الإدارة الإلكترونية وأثرها على الخدمة العمومية في الجزائر.

انطلاقا من أن المعرفة الدقيقة لأثر الإدارة الالكترونية على ترشيد الخدمة العمومية تكون أكثر وضوحا إذا ما تم التطرق إلى بعض النماذج التطبيقية سوف نحاول في هذا المحور التطرق إلى التجربة الجزائرية في هذا المجال.

- **الخدمات العامة الالكترونية في الجزائر دراسة نماذج قطاعية:** يتوقف الإلمام والمعرفة الكاملة بتجربة الخدمة العامة الالكترونية في الجزائر كأحد إفرازات تطبيق الإدارة الالكترونية ، على ضرورة الفحص لبعض التجارب القطاعية في ميدان تقديم الخدمات عن بعد ، للوصول إلى ترشيد الخدمة العمومية ، وذلك ما يمكن تناوله من خلال تجارب قطاعات عمومية وفق الآتي :

1- **قطاع البريد والمواصلات:** في إطار التغيرات والتحولات الجذرية التي شهدتها الجزائر في المجالات الاقتصادية والسياسية، وفي ميدان تكنولوجيا المعلومات والاتصال ، تولدت الحاجة إلى القيام بتغيرات وتعديلات جذرية مست قطاع البريد والمواصلات ، وهو ما سمي بإعادة هيكلة هذا القطاع ؛ حيث انه ووعيا منها بالتحديات لتي يفرضها التطور المذهل الحاصل في تكنولوجيا المعلومات والاتصال ، باشرت الجزائر منذ سنوات إصلاحات عميقة في هذا القطاع ليصبح واقع الخدمة المقدمة الكترونيا معالمها كالتالي:

- **مؤسسة بريد الجزائر والخدمة العامة الالكترونية :** تمثل مؤسسة بريد الجزائر أحد مؤسسات الخدمة العمومية التي لها حماية شبه كلية من الدولة ، بالنظر إلى وضعيتها الاحتكارية ، وفي ظل الضعف أو الانعدام الكلي للأطراف المنافسة لها ، أصبحت مؤسسة تخضع لرقابة عمومية هي وزارة البريد وتكنولوجيا الإعلام والاتصال ، وبالتالي يصبح تدخل الدولة فيها متطورا ، وهو ما يفسره البعض بأنه ناتج عن حجم وكبر المؤسسة في مجال تقديم الخدمات إذ تقوم – مؤسسة بريد الجزائر – بجملة خدمات تتمثل في (خدمات الحساب البريدي الجاري ، وتقدم خدمة الاطلاع على الحساب ، الدفع ، السحب ، صناديق التوفير، الطرود البريدية ، الحوالات البريدية ، الرسائل).

وتماشيا مع التطور المحيط بمؤسسة بريد الجزائر ، اتجهت سياسة هذه الأخيرة إلى الاعتماد على نموذج الخدمات التي تكفل احترام حقوق المواطنين ، وتكسب ثقتهم بالمؤسسة ، وموازاة مع محاولة عصرنة قطاع البريد تم إدراج تكنولوجيا المعلومات والاتصال لتطوير

الخدمات المقدمة للمواطنين ، بشكل يعزز من الثقة ويكرس أفضل النتائج والانجازات ؛ وبالتالي تكرس التأسيس لنظام الخدمات العامة الالكترونية التي تبذلها مؤسسة بريد الجزائر ويمكن ترجمتها في النماذج الآتية[1]:

الشباك الالكتروني: ويقوم بتوفير خدمات للزبائن والمتعاملين، وهي كل الأجهزة الالكترونية التي تسمح بعملية سحب الأوراق النقدية آليا.

بطاقة السحب الالكترونية : تمثل بطاقة السحب الالكترونية بطاقة يتم استعمالها للحصول على الخدمات المالية لدى مؤسسة بريد الجزائر ، والتي تعمل مع وجود الشباك الالكتروني إذ عن طريقها يتمكن المواطن أو الزبون من سحب النقود في أي شباك بريدي ، أو موزع أوتوماتيكي ، عبر القطر الجزائري.

خدمات السحب : إذ توفر الموزعات الآلية المتواجدة خارج مؤسسات البريد فرصة سحب الأموال للمواطنين ، والتي دعمت العلميات التقليدية.

خدمات الاطلاع على الرصيد : إذ عن طريق إدخال بطاقة السحب البريدية ، مع تشكيل الرقم السري الخاص بكل مستعمل يحصل الزبون على كشف رصيده ، وله إمكانية الاحتفاظ بتذكرة خاصة بكشف الرصيد .

خدمات طلب نماذج من الصكوك البريدية : التي تقدم لكل صاحب حساب بريدي جاري، حيث تمنحه طلب نماذج بعد ملأ الاستمارة الالكترونية التي يتم استظهارها على الموزع الآلي للنقود الورقية .

خدمات عبر شبكة الانترنت: إذ توفر شبكة الانترنت خدمات الكترونية لكل الأفراد ، والمتعاملين لدى مؤسسة بريد الجزائر ، و الذين يملكون حساب بريدي جاري ، إذ لهم إمكانية طلب: خدمات الاطلاع على الرصيد، خدمات طلب نماذج من الصكوك البريدية، خدمات الحصول على كشف العمليات الحسابية، عبر الموقع الالكتروني لمؤسسة بريد الجزائر.

1 -عبد القادر برانيس،» التسويق في مؤسسات الخدمات العمومية ، (دراسة على قطاع البريد والاتصالات في الجزائر)»، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية غير منشورة ،كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير ،قسم العلوم الاقتصادية ،جامعة الجزائر ، 2007/2006،ص ص 59/61. .

2- قطاع التعليم العالي والبحث العلمي:

عملت وزارة التعليم العالي والبحث العلمي في إطار عصرنة الإدارة ومواكبة التغيير الحاصل في بيئة الإدارة العامة ، على محاولة الارتقاء بنموذج إداري يتماشى وأهداف منظومة التعليم العالي والبحث العلمي ، إذ يمكن الانطلاق من أهمية تكنولوجيا المعلومات والاتصال كأحد أساسيات الإدارة الالكترونية ، وإبراز دورها في مجال التعليم والبحث العلمي والتكوين ، إذ أن هناك توجه واضح للارتقاء بالخدمات المقدمة للطلبة والأساتذة ، من خلال الربط بين العديد من الجامعات ، إضافة إلى توفير الشبكة لأساليب جديدة للتكوين .

إن أهمية التحول للإدارة الالكترونية ، وتوفير فرص النجاح لأساليب وطرق عمل الجامعة ، قد أصبح مطلب ضروري تمليه ظروف الواقع السياسي، والاقتصادي ، والاجتماعي للشعوب المتحضرة ، خاصة في ظل التحول نحو مفاهيم التعليم الالكتروني ، والجامعات الافتراضية ، والتعليم عن بعد، أحد المسارات الجديدة التي سطرت من قبل الدول المتقدمة ، سعيا إلى تجسيد ها في الواقع العملي داخل جامعاتها .

وفيما يتعلق بمختلف التحولات التكنولوجية الرامية إلى تطبيق تكنولوجيا الاتصال والمعلومات، ومفاهيم الحكومة الالكترونية في الجامعة الجزائرية ، فانه يمكن الانطلاق من مشروع اللجنة الأوربية الذي يهدف إلى دعم مبادرة الجامعة الافتراضية ، و الارتقاء بمستوى جامعات البحر الأبيض المتوسط ، عن طريق خلق روابط شبكية فيما بينها ، تؤدي إلى تطوير نظم التعليم بواسطة التكنولوجيا.

لقد تم الاعتماد على شبكة الانترنت لدى مؤسسات العليم العالي والبحث العلمي في العديد من المجالات إذ تتوفر العديد من المخابر ، ومراكز البحث، والجامعات على التغطية الكاملة من طرف الشبكة ، وهذا تماشيا مع حاجة القطاع الملحة إلى مواكبة التطور التقني والتكنولوجي .

وبالتالي البحث عن أساليب تطوير هذا القطاع ، في ظل بروز مفاهيم ، ومداخل جديدة لتحسين نوع خدمات هذا القطاع ، وتطوير مردوديته ، وهو ما أصبح يعبر عنه بجودة التعليم العالي؛ فتطبيق الخدمات الالكترونية في الجامعات الجزائرية يرمي بالأساس إلى تحقيق عدد من الأهداف تشمل التطوير النوعي وتحديث كامل طرق التسيير ، بما يضمن السرعة العالية في أداء المهام ، ويدعم تنمية مختلف الأنشطة المتعلقة بالبحث العلمي ،

و الانصهار في مجتمع المعلومات ،والاستفادة من الخبرات التي تكونها الجامعة ، أو تقوم باستقطابها .

حيث عملت مختلف الجامعات الجزائرية ، إلى جانب المراكز على محاولة تفعيل تقنيات الإدارة الالكترونية ، والتي يمكن استعراضها من خلال :

- التسجيلات الجامعية : حيث توفر الجامعة الجزائرية خدمات الكترونية عامة لفائدة الطلبة حاملي شهادة البكالوريا الجدد ، وتمنحهم - الجامعة - فرصة للاستفادة من خدمات التسجيل الأولي عن طريق الانترنت بملء بطاقة الرغبات في شكل استمارة الكترونية ، يتم إتاحتها بمجرد الإعلان عن نتائج البكالوريا عبر مواقع إلكترونية.

إضافة إلى ذلك تتيح مواقع التسجيل الأولي على شبكة الانترنت خدمات عامة الكترونية ، تمكن الطالب من الاطلاع على شروط الاستفادة من الخدمات الجامعية (المنحة ، الإطعام ، النقل) ، كما تعتمد الجامعة الجزائرية على شبكة الانترنت لتقديم بعض الخدمات العامة الالكترونية ، وهذا ما يتجلى على بوابات الجامعات والمراكز الجامعية ، من إتاحة للإعلان عن فتح المسابقات ، وإعلان النتائج عن طريق موقع الجامعة ، وهذا كله يرمي إلى التوجه نحو مشروع الجامعة الافتراضية ، التي يتم التحضير لها ضمن إستراتيجية الجزائر الإلكترونية في آفاق 2013.

3- الخدمات الالكترونية في قطاع العدل:

يمثل مشروع إصلاح قطاع العدل احد مشاريع الإصلاح الأساسية في برنامج الحكومة الجزائرية ، والذي ترمي من وراءه إلى محاولة تحقيق النزاهة ، وإقرار العدالة ، والتأسيس لدولة الحق والقانون ، كمتطلبات هامة في ظل الحكم الراشد .

أما الجوانب المتعلقة بالتنظيم والتسيير ، فيمكن تسجيل ملاحظة أساسية ، وهي توجه قطاع العدل في الجزائر إلى تطبيق تكنولوجيا المعلومات والاتصال في الهياكل الإدارية والتنظيمية للقطاع ، والتي تهدف ضمنها إلى التحول نحو تقديم خدمات عمومية الكترونية ؛ ففي البرنامج الخاص بعصرنة قطاع العدل ، يمكن رصد أهم الإنجازات والتي تتمثل في

الآتي[1]:

أولا : الأنظمة المعلوماتية : هي أنظمة موجهة لخدمة المواطن ، والمتقاضي ، ولتحسين الخدمات العمومية التي يقدمها مرفق القضاء ، حيث أعطيت لها أولوية تتمثل في :

أ/ النظام الآلي لتسيير الملف القضائي يسمح هذا النظام بـ:

1/ تسيير الملف القضائي آليا ، منذ تسجيل القضية في المدني بمصلحة تسجيل الدعاوى ، إلى غاية صدور الحكم أو القرار ، وفي المادة الجزائية منذ تحريك الدعوة العمومية ، وصدور الحكم أو القرار إلى غاية تنفيذ العقوبة .

2/ يمكن المواطن من الاطلاع على القضية التي تهمه من خلال الشباك الالكتروني ، والحصول على المعلومة الخاصة به في الحين ، دون تنقل للبحث عنها في مكاتب أمناء الضبط.

3/ يسمح بإضفاء الشفافية على عمل القضائي ، وفي التعامل مع المتقاضي.

4/ المعالجة السريعة للقضايا التي تطرح على جهاز العدالة.

ب/ النظام الآلي لتسيير الجمهور العقابي :وهو نظام :

1/ يتكفل بتسيير نشاط وملف النزيل، منذ أول يوم يدخل فيه المؤسسة العقابية إلى غاية خروجه ، و التمكن من الحصول على قاعدة معطيات خاصة بالإجرام بمختلف أشكاله.

2/ معالجة سريعة وفعالة لإجراءات العفو

3/ الحصول على بطاقة خاصة لكل مسجون يمكن الاعتماد عليها في حالة إفادة المسجون بالإفراج المشروط ، أو اتخاذ أي إجراء آخر من طرق قاضي تنفيذ العقوبات

ج/ نظام صحيفة السوابق القضائية: هو نظام يمكن من خلاله تسليم الصحيفة رقم 03 للمواطن ، والصحيفة رقم 02 للإدارات العمومية في وقت قصير ، ومن أي جهة قضائية متواجدة بالتراب الوطني ، وكذلك يتم بواسطة هذا النظام معالجة عملية رد الاعتبار بقوة القانون بصفة آلية .

ومجمل هذه الأنظمة المعلوماتية المذكورة هي اليوم مطبقة ، وتعمل ضمن هيكل قاعدي أساسي يسمى الشبكة القطاعية لوزارة العدل ، كما يعتبر هذا الانجاز دعامة يضمن الديمومة ، والاستمرارية لعصرنة قطاع العدل ، ويضمن الأمن للمعلومات، انطلاقا من كونها شبكة داخلية ، إضافة إلى أن وزارة العدل تنفرد بممول لخدمات الانترنت يشمل

1 -الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، حوار وزير العدل حافظ الأختام الطيب بلعيز ، منشور خاص بوكالة الأنباء الجزائرية ، الأحد25 مارس 2007 ، ص10.

مؤسسات قطاع العدل، الأمر الذي يجعل القطاع يسير في فضاء الإعلام والاتصال بالمواطن والمتقاضي.

ومن خلال تلك التطبيقات الخدمية استطاع قطاع العدل في الجزائر أن يصبح من أهم القطاعات التي سارت في مواكبة التطور التكنولوجي بهدف عصرنة القطاع ، والتحول للخدمة العمومية الالكترونية ، لرعاية وحماية مصالح المواطن .

ثانيا : خدمة الشباك الالكتروني عبر الانترنت: بهدف تكملة نظام المعلوماتية السابق جاء إطلاق خدمة الشباك الالكتروني لتطوير قطاع

العدل و تقريبه من المواطن ، وقد تجسد هذا في شكل بوابة لتوجيه الرسائل الالكترونية ، التي تمكن المواطن من الحصول على الإجابة المباشرة عن طريق بريده الالكتروني ، وذلك بعد التشخيص للقضية ، أو الاستفسار من قبل الخلية المشكلة من قضاة، ورجال القانون ، وإطارات من وزارة العدل .

إضافة إلى ذلك يقوم الشباك الالكتروني كجهاز خدمة عمومية ، بتوجيه المواطن فيما يخص استفساراته أو بحثه عن أي مسالة قانونية ، من خلال إرشاده إلى الأركان المتخصصة لذلك على مستوى الموقع ، ويقدم الشباك عددا من الوثائق القانونية ، تضم تشكيلة مكتملة متعلقة بالتشريع الجزائري ، والقوانين ، والاتفاقيات الدولية الموجهة لرجال القانون ، فضلا عن دلائل وكتيبات توضع تحت تصرف المواطن ، كما تم تزويد الموقع بمنتدى يتم في إطاره تنظيم نقاش عاما دوريا حول مسائل الساعة الهامة ، وذلك بغية نشر الثقافة القانونية ، ووضع مصلحة الاستقبال والاستعلام والتوجيه في مختلف الجهات القضائية .

كما يتيح موقع وزارة العدل (www.mjustice.dz) فضاء إعلامي خدمي يعرض ما تقوم به الوزارة من نشاطات مثل الإعلان عن المسابقات ، المناقصات ، نشاطات الوزير.

4- قطاع البنوك:

أدت ثورة تكنولوجيا المعلومات والاتصال إلى تجاوز الأطروحات الاقتصادية التقليدية، ومحاولة الخروج من حلقة التخلف الناجم عن هياكلها، التي تعد غير قادرة على مواجهة تحديات الاقتصاد الجديد ، وهو ما فتح المجال أمام الأطروحات الجديدة ، التي كانت في النهاية محصلة للعصر الرقمي ، أو الاقتصاد الجديد ، أو تسيير الرقمنة ، ومن ثم التوجه

نحو بناء آليات هذا الاقتصاد ، والتي يأتي في مقدمتها – الآليات- البنوك الالكترونية وما توفره ،من إمكانية الوصول إلى قاعدة أوسع من العملاء ، وتقديم خدمات مصرفية كاملة ، وجديدة ، بما يضمن خفض التكاليف .

ويتجلى من خلال واقع القطاع البنكي في الجزائر ، أن هناك بعض المبادرات نحو التحول للصيرفة الالكترونية أو الصرافة الالكترونية ، التي تقوم على تقديم البنوك للخدمات المصرفية التقليدية، أو المبتكرة ، من خلال نظام شبكي ، أو ما يعرف بشبكات الاتصال الالكترونية ، وهو ما يجعل الوصول إليها يقتصر على المشاركين فيها ، تبعا لشروط العضوية التي يحددها البنك ، إذ يصبح الدخول ممكنا لكل فرد عضو من خلال احد المنافذ على الشبكة ، التي تعد وسيلة متاحة أمام العملاء للاتصال بالبنك، ولإبراز مستوى التحول نحو الخدمات الالكترونية داخل البنوك ، يمكن توضيح ذلك من خلال الآتي[1] :

1- بطاقة الخصم: التي يتم استعمالها في السداد عن طريق خصم يتم مباشرة من الحساب البنكي الخاص بالعميل ، ويكون الحساب بالضرورة دائنا.

2- بطاقة الائتمان تقدم هذه البطاقة خدمات للعميل ، تشمل السماح له بالسداد حتى وإن كان حسابه مدينا ، غير أن ذلك يجري وفق حدود يقرر فيها مقدار المبلغ ، الذي يعتبر قرضا ضمن هذه الحالة إلى مدة معينة .

3- البطاقة الذكية: تعرف البطاقة انتشارا كبيرا ، ويرجع سبب ذلك إلى طريقة استعمالها ، التي تتسم بالمرونة مقارنة ببطاقتي الخصم والائتمان السابقين ، وبالتالي تحتوي البطاقة الذكية على معالج (puce)يسمح بتخزين الأموال ، وذلك من خلال البرمجة الأمنية ، وللتوضيح فان هذه البطاقة لا تشكل وسيطا بين البائع والمشتري والبنك ، من خلال الشبكة البنكية الموسعة كبطاقتي الخصم والائتمان ، اللتان تنجزان عملهما على الحسابات البنكية للبائع والمشتري ، بل هي تحمل مبلغا ماليا ينقص بالاستعمال ، وبالتالي تشكل نموذجا للنقود الالكترونية ، وهي صفة لا توجد في بطاقتي الخصم والائتمان .

ولتوضيح نوع الخدمة التي يقدمها البنك أكثر، يمكن القول أنه بإمكان المستهلكين صرف نقودهم الالكترونية في المحلات ، أو حتى مواقع التجارة الالكترونية ، التي تعترف وتقبل النقد الالكتروني كوسيلة للسداد ، وبالنسبة للجزائر فقد عرفت النقود الالكترونية

1 - عماري عمار ، وآخرون ، مرجع سابق ،ص 132 ،نقلا عن
David bounie Sébastien soriano « La monnaie électronique principes, fonctionnement et organisation » Icn, volume4,N1 2003, pages71à 92.

مع بداية مارس2005.

أمام ذلك ولتدعيم تحول رقمي آمن في القطاع البنكي بالجزائر، جاء مشروع الذي (Ris)يتمثل في إقامة وتأسيس شبكة متخصصة ، تربط بين مختلف البنوك عبر كامل القطر الجزائري ، والتي تسمى(Réseau interbancaire spécialisé) هدفها التبادل وفق شكل مؤمن ، وواقع مقنن بين مختلف المؤسسات البنكية ، حيث من بين البنوك التي عرفت تحولا نحو تطبيق الخدمات الالكترونية ، انطلاقا من البطاقة المصرفية للسحب والدفع ، نجد البنوك التالية :القرض الشعبي الجزائري ، بنك الفلاحة والتنمية الريفية ، بنك الجزائر الخارجي ، بنك البركة الجزائري ، الصندوق الوطني للتوفير والاحتياط .

ويمثل بنك الفلاحة والتنمية الريفية (BADR) أحد أهم البنوك في الجزائر في مجال التحول الالكتروني وتقديم الخدمات إلكترونيا، وذلك لكونه يحتوي على نظام اتصالات متطور ، ناتج عن امتلاكه لشبكة اتصالات تعم جل مناطق القطر الجزائري ، وهي مخصصة للتحويل المالي المباشر من وكالاتها ، وتعتبر بطاقة(BADR) دعما لهذه الخدمات الالكترونية .

4- الخدمات البنكية عبر الإنترنت:

تحتوي معظم بنوك الجزائر على مواقع الكترونية على شبكة الانترنت ، ويمثل موقع بنك الجزائر (www.bank-of- algeria.dz) فضاء يبين مجموعة من المعطيات ، والبيانات عن السياسة المالية والنقدية ، وإحصائيات مختلفة ، ولكنها غير متجددة ، إضافة إلى أنه لا يقدم أي خدمة معلوماتية إلكترونية ، وهذا ما يختلف عن ما هو موجود ضمن مواقع البنوك المركزية في العالم ، والتي يوجد من بينها من يشرف على أنظمة الدفع الالكترونية لمصارف تلك الدول ، من خلال الموقع الإلكتروني .

- **إستراتيجية الجزائر الالكترونية 2013:**

تعتمد إستراتيجية الجزائر الالكترونية على صناعة المضامين وتطبيق استخدامات التكنولوجيا الحديثة في حياة المواطن الجزائري ، وهو ما يدفع بمشروع التحول الالكتروني إلى ضرورة توفير المنشآت القاعدية ، خلال مراحل لاحقة ، و يتطلب وقتا إضافيا لبلوغ هدف الحكومة الالكترونية ، خاصة وأن اللجنة الالكترونية بالوزارة قد سطرت لنجاح مشروع الحكومة الالكترونية (الإدارة العامة الالكترونية) ؛ برنامج يرمي إلى تطوير تطبيقات

وخدمات إلكترونية موجهة للإدارات عن طريق خلق شبكة داخلية .

ولعل أهم خطوة في تفعيل إستراتيجية الجزائر الالكترونية ما تم تسطيره من مشروع يهدف إلى «عصرنة وثائق الهوية والسفر والحالة المدنية في إطار أهداف إستراتيجية لتحسين فعالية ونجاعة أداء الإدارة ، حيث سيصبح جواز السفر البيومتري الإلكتروني عمليا خلال السداسي الأول من 2010، فيما ستصبح بطاقة التعريف الوطنية البيومترية الإلكترونية عملية خلال الفترة 2011/ 2010(هذا الذي شهد تأخرا لحد الساعة) وإطلاق نموذج لشهادة ميلاد خاصة ، وعملية تصوير سجلات الحالة المدنية بواسطة السكانير على مستوى عدد من البلديات النموذجية ، في حين يرتقب رقمنة السجل الوطني للحالة المدنية .

وتركز اتجاهات أخرى على أن نجاح مشروع الحكومة الالكترونية ، المراد دخوله حيز الخدمة في الجزائر قبل سنة 2013 ، مرهون بوجود المواطن الالكتروني الذي بحوزته جهاز كمبيوتر ، وبإمكانه النفاذ إلى الشبكة المعلوماتية بالسرعة الفائقة ، وبأسعار معقولة ، وهو ما يتطلب تطوير المنشآت القاعدية الالكترونية ، تزامنا و التنفيذ التدريجي لمشروع التحول الإلكتروني خلال الخمسة سنوات القادمة .

ومن بين المخططات التي توليها إستراتيجية الجزائر الإلكترونية هو تركيزها على تحقيق تطبيقات

حكومية أفقية ، وتطوير تطبيقات قطاعية في القطاع العمومي بهدف تحقيق مقاييس الجودة والنجاعة في تقديم الخدمات العامة ، والتي يمكن تفصيلها في الآتي :

1- تطوير تطبيقات حكومية أفقية :تشمل خدمات إلكترونية موجه للإدارات ، وذلك بهدف تسيير مختلف الإجراءات الالكترونية التي تربط مختلف إدارات الدولة ، وبين مختلف مستويات الحكومة بطريقة آمنة ، وضمن

هذا التوجه تدعو الحاجة إلى إقامة شبكة بين الإدارات ، مع ضرورة اعتمادها على بنية تحتية للاتصالات ذات دفق سريع ومؤمنة ، وذلك للتمكن من ضمان التبادل الخاص بالبيانات والمعلومات، وكون هذا الهدف ضمن التخطيط الخاص بالمستقبل الالكتروني للجزائر ، فقد تم تحديد بعض العمليات الواجب إتباعها لبلوغ هذا الهدف المسطر ، والتي تشمل :

- إقامة مخطط توجيهي للإدارة الالكترونية ، والذي هدفه وضع بعض التدابير لتسهيل

انجاز المساعي الإدارية الكترونيا وخلق محيط تنظيمي قانوني مناسب للتوقيع الالكتروني على وثائق الإدارة العامة ،ويأخذ هذا المخطط التوجيهي شكلين هما :

*مخطط توجيهي تنفيذي قطاعي

*مخطط توجيهي معلوماتي استراتيجي

- وضع قواعد مرجعية للموائمة تشمل مجموعة قواعد ومعايير ومقاييس لها إمكانية فرض جميع نظم المعلومات في الإدارات العمومية.

- وضع قواعد أمنية مرجعية بهدف ضمان مناخ من الثقة في التعاملات الالكترونية ويتحقق ذلك بإيجاد تأمين تام للمعلومات أثناء القيام بعمليات التبادل أو المعالجة أو التخزين

- إقامة بوابة الحكومة الالكترونية : يتم من خلالها إيجاد نقطة اتصال فعالة بين المواطن والإدارات

- تأمين شبكة الانترنت الحكومية وضبط مستواها ، وهنا تركز إستراتيجية

2 - تطوير تطبيقات قطاعية في القطاع العمومي: تشمل خدمات إلكترونية تجاه المواطنين ، وخدمات الكترونية تجاه العمال وخدمات إلكترونية تجاه الشركات ، حيث أن الخدمات الالكترونية للإدارة تشمل تشكيلة مهمة من الأنشطة والوظائف ، التي يتم تنفيذها عن بعد بالوسائل الالكترونية ، وتأخذ الخدمات الالكترونية أربع مستويات:

* إعلامية : وهدفها تأكيد تواجد الإدارة وإضفاء اكبر قدر من الشفافية على العمل الإداري.

* التفاعلية : فعن طريق هذه الخدمات هناك إمكانية للتواصل بين الإدارة والمواطنين ، عن طريق البريد Email أو استخدام محركات البحث عن المعلومات الالكتروني، أو تحميل وعرض الاستمارات.

* المعاملاتية : تسمح هذه المعاملات للمواطنين باستكمال معاملاتهم عبر الانترنت دون الحاجة إلى التنقل.

* التحول : هذه المعاملات تستلزم إعادة تصور الإجراءات الإدارية لفائدة المواطن وليس الإدارة العمومية.

ولإنجاز هدف تطوير تطبيقات قطاعية في القطاع العمومي تم تسطير 447 عملية من قبل جميع الهيئات و الدوائر الوزارية بغرض الوصول إلى إيجاد:

295 خدمة الكترونية تجاه المواطنين 112)إعلامية ، 183 تفاعلية (.

86 خدمة الكترونية تجاه العمال 19(إعلامية ، 67 تفاعلية)

66 خدمة الكترونية تجاه الشركات 24 إعلامية ، 42 تفاعلية)

إن تأخر الجزائر في مجال تسريع تطبيقات تكنولوجيا المعلومات والاتصال في الإدارة العمومية خدمة للمواطنين في الحياة اليومية ، يحتم إعادة النظر في إستراتيجيتها الالكترونية ، انطلاقا من توفير منهجية دقيقة للتعامل مع فجوات النظرية والتطبيق التي تعني « اختلاف سمات النموذج المقترح الذي يقترحه مدراء الإدارة العامة الالكترونية ، مع الواقع الذي يعملون فيه ، فهم يطرحون نموذجا طموحا ، ويشرعون في تنفيذه إلا أن الواقع لا يستجيب لطموحاتهم» [1]

الخلاصة:

تمثل الإدارة الإلكترونية مرحلة حاسمة في الانتقال نحو الخدمات العامة الإلكترونية ، والتحول من الاتصال المباشر للمواطنين مع مؤسسات الخدمة العامة ، إلى التواصل الافتراضي عبر الشبكات الإلكترونية المختلفة ، وتنطلق من الاستخدام الأمثل لمختلف الأجهزة ، والمعدات، و برامج تكنولوجيا المعلومات والاتصال ، لتقدم حلولا للتعقيدات والمشاكل البيروقراطية التي تعترض الإدارة العمومية في شكلها التقليدي .

إن نوعية الإدارة في ظل التحولات الإلكترونية و الرقمية قد بدأت تتشكل ، بإعادة هيكلة شاملة لمفاهيم البنى التنظيمية ، والمؤسسية ، النظم المالية ، والإدارية ، والسلوكية ، والتقنية ، نحو غاية الارتقاء بفعالية الإدارة في كافة جوانبها ، وأبعادها الكمية ، والنوعية ومعايير الكلفة والتوقيت ، والرضا العام للمستهلكين والعاملين والمستثمرين.

لقد أصبح من الضروري على كل الحكومات، الدخول في مرحلة تطبيق الإدارة الإلكترونية، والانطلاق مما تتيحه تكنولوجيا الاتصال والمعلومات كأداة لترقية أنشطة ومهام مؤسسات الخدمة العمومية، و تساهم بصورة واضحة في تجسيد إصلاحات الخدمات المقدمة للمواطنين، و ترفع من مستوى رقابة الفرد على كل ما تؤديه المنظمات العامة من خدمات ، بما يتيح درجة عالية من الجودة على وظائفها ،والتي في مقدمتها تقديم الخدمات العمومية .

1 -ريتشارد هيكس ، « الحكومة الالكترونية من البيروقراطية الى الالكتروقراطية « ، نشرة خلاصات كتب المدير والأعمال ، العدد 259 أكتوبر 2003 ، الشركة العربية للإعلام العلمي ،) شعاع(، القاهرة ، ص 7.

بذلك مثلت الإدارة الالكترونية مطلبا هاما تفرضه التحولات الالكترونية ، وتنتهجه برامج الإصلاح الإداري ، كمرحلة ضرورية في ظل العصر الرقمي ، والانفتاح على المجتمعات العالمية والتفاعل الإنساني ، وهو ما يقتضيه التطوير الحقيقي لمؤسسات الخدمة العمومية ، الرامي الى القضاء على التحديات البيروقراطية ، وتسهل مهمة طالبي الخدمات العمومية ، فالخدمات العامة الالكترونية نسق خدمي بديل ، يكرس الرقابة والشفافية ، ويمنع المحاباة ، والرشوة والمحسوبية ، خاصة إذا كان التعامل يتم بشكل افتراضي وفق مقولة اتصل ولا تتنقل ، وهو ما جعل الإدارة الالكترونية تمثل الخيار التنظيمي الأول لجميع مؤسسات الخدمة العامة ، ولا سبيل لترشيد الخدمات إلا بالتحول للنموذج الالكتروني الخدمي منها ، لما تمنحه من امتيازات وتسهيلات ، ولما تضفيه من قيم الخدمة العامة المعقلنة.

المراجع:

1- بدر بن محمد المالك ، « الأبعاد الإدارية والأمنية لتطبيقات الإدارة الالكترونية في المصارف السعودية ،) دراسة مسحية) «، رسالة ماجستير في العلوم الإدارية غير منشورة ، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية ، الرياض ، 2007.

2 - رأفت رضوان ، «الإدارة الالكترونية ، الإدارة والمتغيرات العالمية الجديدة» ، الملتقى الإداري الثاني للجمعية السعودية للإدارة ، القاهرة ، مركز المعلومات واتخاذ القرار ، 2004 .

3- ريتشارد هيكس ، « الحكومة الالكترونية من البيروقراطية الى الالكتروقراطية « ، نشرة خلاصات كتب المدير والأعمال ، العدد 259 أكتوبر 2003 ، الشركة العربية للإعلام العلمي ،) شعاع(، القاهرة .

4- ستيفن كوهين ، رونالد ، براند ، إدارة الجودة الكلية في الحكومة ،) ترجمة عبد الرحمن بن أحمد هيجان(، المملكة العربية السعودية ، معهد الإدارة العامة للبحوث ، 1997 .

5- سعيد بن معلا العمري ، « المتطلبات الإدارية والأمنية لتطبيق الإدارة الالكترونية دراسة مسحية على المؤسسة العامة للموانئ « ، رسالة ماجستير غير منشورة ، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية ، الرياض ، 2003.

6- عبد الحميد محمود النعيمي، مبادئ الإدارة العامة، دون بلد النشر، منشورات ELGE-1997.

7- عبد القادر برانيس،» التسويق في مؤسسات الخدمات العمومية ، (دراسة على قطاع البريد والاتصالات في الجزائر)»، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية غير منشورة، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير ،قسم العلوم الاقتصادية ،جامعة الجزائر ، 2007/2006.

8- علاء عبد الرزاق السالمي ، الإدارة الالكترونية ، الأردن ، دار وائل للنشر .

9- عمار بوحوش ، نظريات الإدارة الحديثة في القرن الواحد والعشرين ، بيروت ، دار الغرب الإسلامي 2006.

10- علي حسن باكير ،» المفهوم الشامل للإدارة الالكترونية» ، مجلة آراء حول الخليج ، الإمارات العربية المتحدة ، العدد 23 ، مركز الخليج للأبحاث ، 2006.

11- علي زغدود ، المؤسسات العمومية والإدارية ، تعريفها ، طبيعتها القانونية ، الشخصية المعنوية ، الجزائر ، المعهد الوطني لتكوين مستخدمي التربية ، دون تاريخ نشر.

12- فؤاد ناصر ، مراكز الخدمات الجماهيرية ...راحة المواطن وسلاح في وجه الفساد ، « نشرية تكنولوجيا الادارة « ، مصر ، وزارة الدولة للتنمية الادارية ، العدد الثامن ، فيفيري / مارس 2007 .

13- محمد محمود الطعامنة ، طارق شريف العلوش ، الحكومة الالكترونية وتطبيقاتها في الوطن العربي ، الأردن ، المنظمة العربية للتنمية الإدارية،2004.

14- ليلى بن عيسى ، «أهمية التسيير العمومي الجديد في قطاع التعليم العالي ،(دراسة حالة جامعة محمد خيضر بسكرة) « ، مذكرة ماجستير غير منشورة ، قسم علوم التسيير ، فرع التسيير العمومي ، جامعة بسكرة ، 2006 ،

15- ياسين سعد غالب ، الإدارة الالكترونية وأفاق تطبيقاتها العربية ، المملكة العربية السعودية ، معهد الإدارة العامة ، 2005 .

16- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، حوار وزير العدل حافظ الأختام الطيب بلعيز ، منشور خاص بوكالة الأنباء الجزائرية ، الأحد25 مارس 2007 .

17 - Riadh , Bouriche, « Le rôle des TIC dans la bonne gouvernance «, participation avec cette communication au séminaire national intitulé, Informations et société de la connaissance , La faculté des sciences sociales et humaines, Université Mentouri Constantine- Algérie, organisé les 18/19 avril 2009 .

البعد الأخلاقي للحد من ظاهرة الفساد في الإدارة العمومية

أ. بن شعيب نصر الدين أ. بومدين محمد، أ. بودية فوزي
كلية العلوم الاقتصادية، التجارية وعلوم التسيير، جامعة تلمسان

الملخص:

تعتبر ظاهرة الفساد الإداري ظاهرة عالمية تضرب بصورة خاصة الدول السائرة في طريق النمو باعتبارها بيئة حاضنة لها، وذلك لغياب جملة الإجراءات الفعالة و الردعية. تأتي هذه المداخلة لتسليط الضوء على مفهوم الفساد، أنواعه و العوامل المساعدة على انتشاره، و أخلاقيات المرافق العمومية. ثم نأتي إلى رسم ملامح العلاقة المفصلية بين هذه الظاهرة و أخلاقيات الإدارة، للحد من آثارها السلبية في الجزء الثاني من المداخلة.

الكلمات المفتاحية: المرفق العام، الفساد الإداري، البعد الأخلاقي، الحكم الراشد.

Le résumé :

La corruption administrative est un fléau mondial qui frappe particulièrement les pays en développement en l'absence de mesures efficaces. Cet article explore ce phénomène à travers deux aspects principaux : le premier aspect évoque la définition de l'éthique du service public, la corruption administrative ainsi que les différents types de corruption et les facteurs favorisants. Le deuxième aspect concerne la relation entre la corruption administrative et la dimension éthique comme un outil de prévention et de changement des comportements.

Mots clés : service publique, corruption administrative, éthique, gouvernance.

Code J.E.L.

A13 - Relation of Economics to Social Values.

مقدمة

يعيش العالم اليوم فترة غير مسبوقة من التحولات و التغيرات و التحديات المتسارعة في مختلف المجالات الاقتصادية و الاجتماعية و السياسية فتطورت التكنولوجيا و احتلت المعلومات و الاتصالات و البرمجيات فضاء واسعا في تسيير و إدارة المنظمات المعاصرة ،لكن هده التطورات الهائلة قد صاحبها صراع حقيقيا بين قيم العالم الجديد أو ما يعرف تحديدا بثقافة العولمة التي تسعى لتذويب الثوابت والأصول والخصوصيات الخاصة وحالات جديدة متجددة من الفضائح الأخلاقية والفساد المالي و السياسي و الإداري في منظمات الأعمال و الإدارة العمومية رغم إن هده الأخيرة تعتبر على وجه العموم أكثر تعبيرا عن أخلاقيات الإدارة على الصعيد القرار أو التنفيذ إلا إن اتساع نطاق هده الإدارات العمومية و تنوعها و الزيادة الكبيرة في إعداد الموظفين جعلها هي الأخرى عرضة لانتهاكات وممارسات لا أخلاقية مخلة بالمصلحة العامة صعب حلها بالنظم و القوانين مما يلزمنا بالضرورة وضع فلسفة و آليات عمل الإدارات ضمن إطار أخلاقي و اجتماعي ينعكس ايجابيا على مختلف فئات المجتمع وأطرافه حيت تصبح هده المنظمات ممثلة للنسيج الاجتماعي ورابط لمكونات الأمة تمثلها في المنافسة العالمية و ينعكس إيجابا على أدائها

إن دفاعنا عن هدا الطرح أزمة القيم و الأخلاق بالمرفق العام راجع بالأساس إلى النتائج التي أثارتها التقارير السنوية للمجلس الأعلى الاقتصادي و الاجتماعي و المتعلقة بالفساد[1] و كذا منظمات الشفافية[2] وحفظ المال وجودة و نوعية الخدمات المقدمة و إلى ذلك القدر الهائل من الفضائح و التجاوزات و اتساع دائرة الجرائم و الفساد المالي و الإداري خاصة جرائم الاختلاس و الرشوة و استغلال النفوذ التي طغت فضائحها على سطح الأحداث و تداولتها الصحافة الوطنية و الدولية والتي أبانت عن استهتار كبير لعملية تسيير المال العام وحرص شديد على الاغتناء السريع و غير القانوني من طرف مسئولي بعض المرافق العمومية وشبة العمومية

إن دفاعنا عن هدا الطرح كذلك ينبع من واقع الإدارة الجزائرية المتسم بتعدد الاختلالات و النقائص الجوهرية التي مست بشكل أساسي الجهاز الإداري على كافة

1 - بالخصوص الثقرير السنوي رقم 76/79 لسنة 1997، و سنة 1998، و اللذين تم نشرهما في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية.

2 - ينطر كذلك التقارير السنوية للمنظمة العالمية للشفافية (**www.transparecy.org**)، حيث احتلت الجزائر المرتبة 105 من 174 دولة، بمجموع 3,5 نقطة على 10.

المستويات سواء تعلق الأمر بطرق تسييرها أو علاقتها مع المرتفقين فظلا عن روتينية تسيير الشأن العام و جمود القوانين وغياب الشفافية وعدم قدرتها على التحكم في تضخم هياكلها و سوء توزيعها موظفيها ناهيك و للأسف الشديد لوجود عينات من الموظفين يحنون لعهود سابقة مازالت عقليتهم تشتغل بمنطق زمن العشوائيات زمان التحكمية و السلطوية العمياء وتحقير المواطن بنهج سيناريوهات تهكمية و استهزائية حياله

وفي هدا الإطار يمكن التساؤل هل بمقدور طرح أخلاقيات المرفق العام والتي أضحت خطابا رسميا للبلاد مقاربة اختلالات الإدارة الجزائرية و الأخذ بيدها إلى بر التحديث و إعادة بناء العلاقة بين الإدارة و المتعاملين معها اعتماد على قيم و مبادئ أخلاقية تكفل ترسيخ أسس الإدارة الخدومة و المواطنة التي تتجاوز السلوك الانغلاق و تكريس القطبية الإدارية مستغلين ارثنا الحضاري و الثقافي في ذلك.

المحور الأول: مقاربة نظرية حول الأخلاق

1. مفهوم الأخلاق

يقتضي الاتفاق في معظم البحوث الأكاديمية على تحديد معنى المصطلحات المستخدمة حتى تنحصر الدراسة في إطارها الموضوعي والعلمي، فالتعريفات تخضع غالبا لمفهومين أحدهما لغوي؛ يعني ببيان المعنى المراد من ظاهر اللّفظ عند علماء اللغة، أما الثاني له مدلول علمي و إداري.

التعريف اللغوي و الاصطلاحي:

الأخلاق: لغويا[1] من الخلق ما يخلفه خلقا أوجده على غير مثال سابق وهي جمع خلق وتعني العادة، وتقابلها في اللغات الأوروبية لفظان: الأول يوناني الأصل و هو Ethic من كلمة Ethos. و الثاني روماني الأصل و هو Moral من كلمة Mores.

وهناك من وحّد بين الكلمتين إلاّ أن المتأمل فيهما يرى فروق وحدود جوهرية تظهر بوضوح في دراسة علم الأخلاق.

والفرق بين المعنيين هو أن مفردة Morale تميل إلى السلوك الفرد ي البشري بينما تميل المفردة الثانية Ethique إلى القيم التي تخصّ المجتمع ونتاجه وبعبارة أخرى لنظم الأخلاق Morale فضاء الفضيلة الفردية بينما تنظّم الأخلاقيات فضاء القيم الأخلاقية في المعاجم الأجنبية.

1 - محمد مهران رشوان: «**تطور الفكر الأخلاقي**»، دار قباء للطباعة و النشر و التوزيع، القاهرة، 1998، ص 19.

أما إذا جئنا إلى التعريفات الاصطلاحية للأخلاق فنجد العديد من التعريفات يصعب حصرها، و لذلك سوف نقتصر على بعض التعارف التي تكون أقرب إلى موضوع مداخلتنا.
تعريف الغزالي للخلق[1]:»الخلق هو عبارة عن هيئة في النفس راسخة تصدر عنها الأفعال بسهولة و يسر من غير حاجة إلى فكر و روية».

أما تعريف الدكتور محمد دراز[2]: « هي قوة راسخة في النفس تنزع بها إلى اختيار ما هو خير و صلاح إذا كان الخلق حميدا أو إلى اختيار ما هو شر إذا كان الخلق ذميما».
و بعد أن تم تحديد مفهوم الخلق ننتقل إلى تعريف علم الأخلاق فيعرفه وليام ليلى[3] بأنه:»علم معياري يصدر أحكاما معينة على السلوك الإنساني»، كما يعرفه آخرون:»بأنه نظام متكامل من السيمات و الخصائص العقلية التي تنعكس في التصرفات و السلوك فتحدد طريق الخير و الشر و تحدد فعل ما ينبغي للإنسان فعله وفق ما يحدد هذا العلم من مرجعية أخلاقية»,

و من خلال التعريفات السابقة تم الإجماع على اعتبار الأخلاق مجموعة من القيم والقواعد والمعايير التي تشكل السلوك الأفضل للفرد والجماعة في مجتمع معين وزمن معين تمكّننا من التمييز بين سلوكيين الحسن والقبيح.

2. أخلاق الإدارة:

ليس هنالك تعريف محدد و دقيق لأخلاقيات الإدارة، فلقد حاول العديد من المختصين و الدارسين لهذا الموضوع تقديم تعريفات تساعد على فهم هذا المصطلح، و مدلولاته الأساسية. فلقد عرف فالوك Fallock[4] أخلاقيات الإدارة بأنّها: «الدراسة المنهجية للخيار الأخلاقي التي يتمّ من خلالها اختيار ماهو جيّد»، كما عرفه روبنس و ديسينزو[5] Robbins Decenzo بأنه: «مجموعة من المعايير و المبادئ التي تهيمن على السلوك الإداري و المتعلقة بما هو صحيح أو خطأ، أمّا بيتر دراكر[6] Petter Druker: فيرى: "أنّ الأخلاق في الإدارة هي العلم الّذي يعالج الاختيارات العقلانية على أساس تقييم بين الوسائل المؤدّية إلى

1 - أبو حامد الغزالي: «**فقه السيرة**»، الجزء الثالث، دار إحياء التراث العربي، بيروت، 2002، ص 53.
2 - دراز محمد عبد الله: «**دستور الأخلاق في القرآن**»، ترجمة عبد الصبور شاهين، مؤسسة الرسالة، بيروت، 1998، ص 88.
3 - وليام ليلي: «**المدخل إلى علم الأخلاق**»، ترجمة علي عبد المعطي، دار المعرفة الجامعية، الإسكندرية، 1999، ص 359.
4 - نجم عبود نحم: «**أخلاقيات الإدارة و مسؤولية الأعمال في شركات الأعمال**»، الوراق للنشر القاهرة، 2006، ص 17.
5 - المرجع نفسه، ص 17
6 - بيتر دراكر «**التكنولوجيا، الإدارة و المجتمع**»، ترجمة صليب بطرس، الهيئة العامة للكتاب، القاهرة، 1976، ص 207.

الأهداف"

أما الباحث يعرفها: "بتلك المنظومة المشكلة من الضوابط و المبادئ التي تنضم و تسيير الشأن العام و توجه الحياة و الممارسة المهنية للموظف نحو إطار معرفي قانوني مضبوط مما يعني إن مسالة الأخلاق كمقاربة للتسيير تأكيد عل تفادي و اجتناب كل السلوكيات غير القانونية من جهة و ضرورة تشجيع و اعتماد قيم الشفافية و النزاهة و مكافئة السلوك الملتزم بالمبادئ و القيم الأخلاقية من جهة أخرى كل دلك في إطار مقاربة تشاركيه تمتزج فيها عمل الدولة بمجهودات الفرد و المجتمع".

3. مصادر الأخلاقيات في الإدارة:

تختلف النظم الإدارية في مستواها و طبيعة جهودها و طرق تعاملها و لكن لا تختلف في مصادر الأخلاقيات من حيث الجوهر و قد حاول الكثير من الكتاب و الباحثين في تحديد المصادر الأساسية لأخلاقيات الإدارة و لخصوها في[1]:

أ. المصدر الديني: وضعت الديانات السماوية أخلاق و فضائل سلوكية تنعكس على الفرد في تعامله مع الله و حسن المعاملة و الاستقامة في التعامل و معاملة الجميع معاملة حسنة، لأنهم متساوون في الحقوق و الواجبات أمام القانون

ب. القوانين و الأنظمة و التشريعات التي تضعها الدولة من نظام الخدمة المدنية، قانون العمل، اللوائح الإدارية...

ج. البيئة الاجتماعية: تعتبر البيئة الاجتماعية التي يعيش فيها الفرد و التمازج بين قطاعات المجتمع المختلفة من خلال عادات و تقاليد و أعراف و قيم من أهم مصادر الاختلافات التي تؤثر فب الإدارة و في مستوى التعامل بين المواطنين و الجمهور من جهة و بين المواطنين أنفسهم من جهة أخرى.

د. نظريات التنظيم و المدارس الفكرية: حيث تعد آراء العلماء و رجال الفكر على مختلف مدارسهم و كذلك علماء البيئة و الإدارة و السلوك و التاريخ و السياسة مصدر من مصادر أخلاقيات الإدارة.

1 - أنمار أمين حاجي و محفوظ ممدوح العواف: «**أخلاقيات الوظيف العمومي و أثرها على أداء المنظمات و الأعمال**» في http://www.eco.asu.edu.jo/ecofaculty/wp-content/..04/23/doc

4. الأخلاقيات المطلوبة في العامل:

إنّ أساس الأخلاق المطلوبة في الموظّف أو العامل هما خاصيتان مرتبطتان تتمثل في : القوّة والأمانة، زيادة على بعض الخصائص الأساسية المرتبطة بواجبات الوظيفة:

1- احترام الموظّف للقيم وعادات المجتمع.
2- تقديم الخدمة في إطارها القانوني المحدّد.
3- تفضيل المصلحة العامة على الخاصّة.
4- احترام مواقيت العمل.
5- احترام التسلسل الهرمي والتقيّد بالقوانين والأنظمة والتعليمات.
6- المحافظة على السّر المهني.
7- تنمية روح الانتماء والولاء للمنظّمة.
8- المحافظة على أموال المنظّمة وممتلكاتها.
9- العدالة وعدم التحيّز.
10- حبّ العمل.

5. الأخلاقيات المرفق العمومي في النصوص القانونية

يحكم أي مهنة مجموعة من القواعد القانونية التنظيمية التي تحدد التزامات الموظفين و تشترط فيهم الإنصاف بالسلوك الأخلاقي وقد اهتم المشرع الجزائري بإبراز و تحديد هده الالتزامات المهنية للموظف خاصة فيمل يخص جانب الأخلاقيات.

الدستور[1] يتضمن مجموعة من المبادئ التي تسير من خلالها مختلف المصالح العمومية وعلى العاملين احترام هده المبادئ و القواعد الدستورية ومن أهمها:

- الالتزام بالقواعد الأخلاقية ونبذ السلوك المخالف للخلق الإسلامي المادة 09
- حماية الاقتصاد الوطني من أي أشكال التلاعب أو الاختلاس المادة 08
- الكسب غير المشروع حيث لا يمكن إن تكون الوظائف في مؤسسات الدولة مصدرا للثراء ولا وسيلة لخدمة المصالح الخاصة المادة 21
- معاقبة القانون على تعسف في استعمال السلطة مع عدم تحيز الإدارة المادتين 22 -23
- المسؤولية الاجتماعية للدولة عن طريق مصالحها تجاه مواطنيها عن طريق ضمان

1 - **الدستور الجزائري** لسنة 1996، المعدل و المتمم، المؤرخ في28 نوفمبر 1996، في الجريدة الرسمية المؤرخة في 08 ديسمبر 1996،

امن الأشخاص والممتلكات المادة 24

- مساواة كل المواطنين والمواطنات في الحقوق و الواجبات المادة 31-29
- الحريات الأساسية و حقوق الإنسان و المواطنة مضمونة المادة 32
- الدفاع الفردي عن الحقوق الأساسية للإنسان وعن الحريات الجماعية والفردية المادة33
- المحافظة على سرية المراسلات و الاتصالات الخاصة بكل أشكالها المادة 39

قانون الوظيفة العمومة[1]: أهم الالتزامات الأخلاقية التي حددها هدا القانون

- الالتزام بالقيام بما يضمن حسن سير المرفق العام
- امتناع عن الجمع بين الوظائف باستثناء ما يحدده القانون
- الالتزام بالطاعة في إطار القانون
- الالتزام بالتفحص و الكتمان للسر المهني وإعلام الجمهور
- الالتزام بالنزاهة وهدا باحترام مبدأ المساواة في التعامل مع الجمهور

المحور الثاني عرض نظري لطبيعة الفساد الإداري.

الفساد الإداري:

من حيث البعد اللغوي يعني الفساد من جذر فسُد ضدّ صلُح؛ والفساد لغة البطلان فيقال فسد الشيء أي بطل واضمحلّ، ويأتي التعبير عن معاني عدّة بحسب موقعه فهو الجذب والقحط والطّغيان والتجبّر.

واصطلاحا: لقد تعدّدت التعاريف وتنوّعت التوجّهات وقد يرجع ذلك إلى اختلاف المدارس الّتي تناولت موضوع الفساد الإداري،واختلافها قد يعود سببه إلى اختلاف الأفكار والثقافات وتوجّهات ووجهات نظر الباحثين انطلاقا من تخصّصاتهم السياسية والاقتصادية والسّلوكية والاجتماعية والقانونية بل وحتى الفلسفية، ويرجع كذلك إلى تأثّر هذه الظاهرة بالعديد من المتغيّرات الثقافية والحضارية والانتقال من المفهوم الضيّق المحدّد الّذي يمثّل خروقات قانونية أو قيمية ملموسة إلى تعاريف شاملة ومركّبة بسبب كثر محتويات مفهوم الفساد وتعدّد أشكاله وأبعاده ومجالاته.

1 - أمر رقم 03-06 مؤرّخ في 15 يوليو سنة 2006، المتضمّن **القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.**

1. مفهوم الفساد الإداري[1]:

- **المنهج القيمي (المدخل القيمي أو السلوكي):** في إطار هذا المدخل يعتبر الفساد الإداري على أنّه القصور القيمي عند الأفراد الّذي يجعلهم غير قادرين على تقديم الالتزامات الذّاتية المجرّدة والتي تخدم المصلحة العامّة وبالتالي فهو انحراف على المعايير الأخلاقية والمسؤولية الصادقة، وهو سلوك بيروقراطي منحرف يستهدف تحقيق منافع ذاتية بطرق غير مشروعة وبدون وجه حقّ إلاّ أنّ هناك مآخذ على هذا المنهج نذكر منها:

- عدم تحديد بالدقّة المطلوبة مستوى الانحراف القيمي هل هو عالمي أو محلّي فإذا كان مستوى هذا الانحراف عالمي فيصعب تحديد أسسه ومعالمه، وإن كان محلّي فهو نسبي.

- **المنهج الوظيفي:** فالفساد حسب هذا المنهج هو انحراف عن قواعد العمل وإجراءاته واشتراطاته وقوانينه وتشريعاته ولا يفترض أن يكون انحرافا عن النظام القيمي السائد وبالتالي هو سلوك إداري غير رسمي بديل السّلوك الإداري الرسمي تحتّمه ظروف واقعية ويقتضيه التحوّل الاجتماعي والاقتصادي الّذي تتعرّض له المجتمعات، حتى هذا المنهج لم يسلم من سلبيات ومآخذ فهو منهج ذرائعي تبريري باعتبار أنّ قواعد العمل قد تكون أسّست على منظور غير سليم وأقيمت افتراضات خاطئة ممّا أفرز نتائج على مستوى الممارسات تستفيد منها الأطراف المشتركة ولا تحدث ضررا بمصالح فئات وأطراف أخرى.
- **المدخل الثقافي والحضاري:** يمكن تعريف الفساد بكونه انحراف وسلوكات غير أخلاقية تحثّ على إشاعة التطبيقات غير المنضبطة لمعايير قانونية أو أخلاقية أو سلوكية تبرّر أسباب متعدّدة، وبالتالي يأخذ الفساد الإداري ظاهرة متعدّدة الأسباب والنّتائج وهو من بمنظور حضاري، ظاهرة حركية تتجسد من خلال التخلّف بأشكالها الواسعة.

وبشكل عام يمكن الاستنتاج من هذه التعاريف ذات المداخيل المتعدّدة ملازمة عنصرين لفعل الفساد:

أولا: مخالف للقانون والنّظام وتعليمات المنصب العام وغير منسجم مع القيم الأخلاقية السائدة في المجتمع.

ثانيا: سوء استخدام المنصب العام أو استغلاله يهدف إلى خدمة أغراض خاصّة أو تحقيق منافع شخصية مادّية أو معنوية.

1 - محمد الفاتح محمود بشير المغربي: « **نحو استراتيجية وطنية لمكافحة الفساد**»، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر، 2011.ص 230.

هذه التعاريف جاءت متّفقة وبشكل كبير على سوء هذه الظاهرة والآثار السلبية التي يتركها في كلّ مستوياتها الحكومية ومؤسساتها وهياكلها التنظيمية.

هناك ثلاث اتجاهات يتمحور بمقتضاها تعريف الفساد:

- الفساد كانحراف عن مسؤولية الوظيفة العامة كالرّشوة والمحاباة.

- الفساد كتطبيق لنظام السوق أو المشروع الاقتصادي وهو قائم على أساس إدخال منطق المتاجرة والسوق على الوظيفة العامة بحيث ينظر الموظّف العام غلى وظيفته كمشروع اقتصادي من حقّه الاستثمار فيه والحصول على أكبر عائد منه.

- خروج عن نظام المصلحة العامة مع تغليب المصلحة الخاصة.

- **الفساد الإدري حسب التشريع الجزائري**: نص المشرع الجزائري على: أن الفساد هو كل الجرائم المنصوص عليها في الباب الرابع من قانون الفساد، و المتمثلة في الجرائم التالية: رشوة الموظفين، اختلاس الممتلكات العامة و الخاصة، الإعفاء و التخفيض غير القانوني حفي الضريبة و الرسم، الامتيازات غير المبررة و الرشوة في مجال الصفقات، استغلال النفوذ، استغلال الوظيفة لأغراض خاصة، الإثراء غير المشروع، ...[1]

2. أسباب الفساد الإداري:

لكي تكون هنالك معالجة فعالة و شاملة للفساد الإداري علينا معرفة الأسباب التي أدت إلى ظهوره، و لكون الفساد ظاهرة شمولية فلقد تعددت الأسباب الكامنة وراء بروزه و تفشيه في المجتمع، بالرغم من وجود شبه إجماع على كون هذه الظاهرة سلوك إنساني سلبي تحركه المصلحة الذاتية الهادفة إلى الحصول على منافع غير مشروعة و محاولة التهرب من الكلفة الواجبة.

و يمكن إجمال أسباب هذه الظاهرة التي تشكل في مجملها ما يسمى بمنظومة الفساد إلى:

- **الأسباب السياسية**: يعتبر هذا البعد أكثر الأبعاد دعما للفساد الإداري في الدول النامية، فعدم وجود نظام سياسي فعال و غياب الحافز الذاتي لمحاربة هذه الظاهرة و في ظل غياب المؤسسات و سلطة القانون و التشريعات، ناهيك عن عدم الالتزام بمبدأ الفصل بين السلطات الثلاث و مدى ضعف الممارسة الديمقراطية و قلة الوعي السياسي تعتبر كلها أسبابا مشجعة على استفحال الفساد الإداري.
- **الأسباب الاقتصادية**: يشكل الاقتصاد مدخلا لممارسة حالات الفساد الإداري

1 - القانون رقم 01/06، المؤرخ في 20 فبراير 2006، المتعلق **بالوقاية من الفساد و مكافحته**، المعدل و المتمم، الجريدة الرسمية رقم 14 لسنة 2006.

بأشكاله المتنوعة، فالسياسات الاقتصادية و النقدية المرتجلة للدولة و الأزمات الاقتصادية و سوء التخطيط و غياب الفعالية الاقتصادية و محدودية المنافسة تهيئ الميدان في الدول النامية أو البعض منها للفساد. لقد أظهرت الدراسات[1] في حالة مستوى منافسة منخفض سوف تؤدي إلى زيادة مستوى الفساد. فالمنافسة الاقتصادية تسمح بانخفاض الأسعار مما يؤدي إلى انخفاض أربح المؤسسات الخاصة، الأمر الذي يقلص من ممارسات الفساد، في حين أن المنافسة المحدودة سوف تؤدي إلى زيادة الأرباح و الذي ينتج بدوره سوقا للرشاوى من طرف الموظفين و المسؤولين على حد سواء.

- **الأسباب الاجتماعية و الثقافية**: تعد العوامل الاجتماعية و الثقافية سببا له أهميته الخاصة في نشأة الفساد الإداري و انتشاره داخل المجتمع، من أهم العوامل الاجتماعية المحتمل تسببها في هذه الظاهرة نذكر عدم الاهتمام بغرس القيم و الأخلاق في نفوس أفراد المجتمع، شيوع ثقافة الفساد في المجتمع و فقدان الحراك الاجتماعي و جمود التفكير و عدم قبول التغيير,
- **الأسباب الإدارية و القانونية**: إن البعد الإداري، بمعنى ضعف الأنظمة الإدارية و القانونية في مواجهة الفساد فضلا عن عدم التناسق بين النظام الإداري و متطلبات الحيات الاجتماعية يمكن أن يكون من مسببات الفساد المهمة داخل المجتمع و ذلك من خلال بعض الآليات و الأدوات التي توفرها الثغرات القانونية و إساءة بعض العاملين في مجال ممارسة صلاحياتهم و استغلال نفوذهم لتحقيق أغراض شخصية غير مشروعة.

خلاصة القول أن أسباب ظاهرة الفساد تتعدد و تتباين وفقا لطبيعة الفرد و المنظمة و المجتمع، كما تعود إلى شبكة معقدة من العوامل الخارجية و الداخلية التي توحد هذه العوامل المسببة للفساد في مركب واحد تتداخل عناصر أبعاده على المستوى الواقعي بحيث يصعب التمييز بينهما بشكل واضح.

1 - ياسر خالد البركات الوائلي: «**الفساد الإداري، مفهومه, مظاهره و أسبابه**» في http ://www.annabaa.org/nbahome/nba80/010.html

3. أثار الفساد:

إن للفساد الإداري نتائج مكلفة على مختلف نواحي الحياة السياسية، الاقتصادية و الاجتماعية رغم أن البعض ما يزالون يعتقدون أن الفساد بإمكانه تحسين حالة الاقتصاديات الضعيفة و يلعب دورا إيجابيا في تضييق التناقض و التعارض بين القيم الاجتماعية و قواعد العمل الرسمي في الجهاز الإداري. و يمكن إجمال الآثار السلبية فيما يلي:

- **الناحية الاقتصادية:**

يسبب الفساد الإدارية خسائر اقتصادية كبيرة، إلى جانب التأثيرات السلبية الاجتماعية و السياسية، حيث تشير تقارير المنظمات الدولية[1] أن الخسائر السنوية التي تتكبدها البلدان النامية بسبب الفساد تتراوح بين 20 و 40 مليار دولار و على مستوى بلد واحد مثل مالاوي في إفريقيا فإن خسائر الفساد تمثل نحو 5% من الناتج المحلي الإجمالي، و أن التهرب الضريبي فيها يلتهم من 8% إلى 12% منه. كما أثبتت دراسات أخرى [2] أن الفساد الإداري يلحق الضرر بقطاعات التجارة و الصناعة و الزراعة و المال، و أن 70 % من الموازنة الإجمالية في بعض الدول النامية قد ضاعت في أنشطة كلها تلاعب و فساد، و أن التكلفة الاقتصادية للفساد في هذه الدول قد تصل إلى حدود 80 % من مجموع مشاريع التنمية فيها.

ناهيك عن آثار سلبية أخرى يلحقها الفساد الإداري بالاقتصاد كانخفاض الإيرادات بسبب التهرب الضريبي و الجمركي مما يؤدي إلى عجز الموازنة العامة و ضعف مستوى الإنفاق و انتشار ظاهرة هروب رؤوس الأموال، و الزيادة المباشرة في التكاليف و سوء استخدام المساعدات المالية الخارجية و عدم توجيهها إلى المشروعات ذات الأولوية مما يحرم الدولة من فرص التنمية الحقيقية.

- **الناحية السياسية:**

يؤدي الفساد الإداري إلى صراعات كبيرة إذا ما تعارضت المصالح بين المجموعات و ما ينجم عنها من آثار التجاوزات و الانشقاقات، كما يترك آثار سلبية على النظام السياسي

1 - مدحت كاظم القريشي: «**الفساد الإداري و المالي في العراق**»، في http://www.iraqieconomists.net/ar2012/07/27

2 - مازن مرسول محمد: «**في قضايا الفساد و مؤثراته المختلفة**»، في http ://www.annabaa.org/nbahome/nba80/013.html

برمته سواء من حيث الشرعية أو الاستقرار أو السمعة[1]. فمن حيث الشرعية فالفساد يقوض النظام السياسي و يضعف الضوابط و معايير المؤسسة الحكومية. أما من حيث الاستقرار فهو يؤدي إلى زيادة عدم الاستقرار السياسي للدولة و تنامي ظاهرة العنف و العنف المضاد، أما من ناحية السمعة فيؤدي إلى خلق جو من النفاق السياسي كنتيجة لشراء الولاءات السياسية و إلى إساءة سمعة النظام السياسي و علاقته الخارجية خاصة مع الدول التي تقدم لها الدعم المادي بشكل يجعل هذه الدول تضع شروطا قد تمس سيادة الدولة.

- **الناحية الاجتماعية:**

مشكلة الفساد ليست مجرد مسألة حسابية تقاس بالأرقام، فالمسألة أخطر و أكبر من كمية الأموال المدفوعة بشكل رشاوى و عملات، لأن ما ينتج عن ممارسة الفساد هو ذلك الخلل الذي تصيب أخلاقيات العمل و قيم المجتمع، فعندما تتقبل أجيال المواطنين الفساد الإداري و تجد له من الدوافع ما يبرر استمراره و اتساع نطاق مفعوله في الحياة اليومية يبدأ النسيج الأخلاقي المجتمعي في الانهيار و لعل في الاقتصاديات المتحولة الدليل الواضح على الآثار الفساد الإداري السلبية و المدمرة، فضلا عما تحدثه الظاهرة من تحولات سريعة و فجائية في التركيبة الاجتماعية و تكريس التفاوت الاجتماعي و إشاعة روح اليأس و السلبية بين أفراد المجتمع[2].

- تعميق الفجوة بين بيئة اجتماعية حاضنة لقيم وسلوكيات تحثّ على الأداء وتشجّع على مظاهر الفساد الإداري.

- إضعاف وخلخلة القيم الأخلاقية وإلى الإحباط وانتشار اللاّمبالاة والسلبية بين أفراد المجتمع وضعف الشّعور بالمسؤولية وعدم الالتزام.

- فقدان مواطن الثقة بشكل عام لجميع المواطنين والمنظمات وذلك على حساب نزاهة البعض.

- تكوين جماعات ذات مصالح مشتركة ومراكز الضّغط.

- التشجيع على الكسب غير المشروع أخلاقيا وقانونيا.

1 - محمود محمد معابرة: «**الفساد الإداري و علاجه في الشريعة الإسلامية**»، دار الثقافة و النشر و التوزيع، الإسكندرية، 2008، ص 121.

2 - نواف سالم كنعان: «**الفساد الإداري و المالي و أسبابه و آثاره و سبل مكافحته**»، مجلة الشريعة و القانون، العدد 33، كلية القانون جامعة الشارقة، جانفي 2007، ص 105.

- فقدان قيمة العمل والتقبّل النفسي لفك رة التفريط في معايير أداء الواجب الوظيفي.

- انعكاس مظاهر الفساد على عملية التنشئة الاجتماعية للأطفال والشّباب.

- زعزعة الأمن العام والصحّة العامّة.

- عدم تحقيق العدالة الاجتماعية وخلق تمايز طبقي اجتماعي.

- فقدان هبة القانون في المجتمع ونشر ثقافة منحرفة تصبح بمرور الوقت جزءا من قيم العمل الخاطئة.

المحور الثالث: البعد الأخلاقي لمواجهة الفساد الإداري.

1. علاقة الوظيفة العمومية الفساد:

إن أخلاقيات الوظيفة العامة تتشابه إلى حد كبير من المعايير والقيم التي تركز عليها مع أخلاقيات الإدارة في شركات الإعمال فالنزاهة والأمانة والامتثال للقانون وغيرها هي مبادئ أخلاقية ضرورية في المؤسسات الحكومية كما هي ضرورية في شركات الإعمال[1].

إن مرونة السلوك الوظيفي وأخلاقيات الوظيفة العامة ضرورة في المؤسسات الحكومية ليس فقط في جعل الوظيفة العامة أكثر استقامة واستجابة للتطور المهني في حقل الإدارة العامة وأداء الواجبات بطريقة فعالة بل بتقدم الخدمة العامة على الخدمة الذاتية ، وهذا هو جوهر الصراع بين الفرد ومبررات قيامه للفساد حيث إن المواجهة الحقيقية للفساد لا تكون بين القواعد والنظم والإجراءات إن ما يكمن في النفوس والاتجاهات والضمائر. إذن ما ينبغي التأكيد عليه هو اعتماد الحصانة والاستقامة والرقابة الذاتية في مواجهة الفساد والتي عادة ما تغير من القيم والمعتقدات بعيداً عن حسابات الربح والخسارة وهذا ما يتفق مع النموذج الياباني الذي يؤكد على العوامل الناعمة (القيم والمبادئ والاتجاهات ، أي نقل مركز التأثير في مواجه الفساد من الجوانب الخارجية الفعلية الى الجوانب الداخلية الذاتية الناعمة – النوعية والمعيارية

2. سبل القضاء على الفساد:

إنّ مواجهة الفساد عملية معقّدة وصعبة تتطلّب جهدا وإجراءات وأساليب متنوّعة وغير محدّدة مضادّة للفساد سواء على المستوى الفردي أو المنظّمة، و تبني إستراتيجيات و آليات كفؤة و فعالة يفترض منها أن تكون متماشية و متماثلة مع نوعية الفساد و

1 - نجم عبود نحم: «**أخلاقيات الإدارة و مسؤولية الأعمال في شركات الأعمال**»، سبق ذكره، ص 370.

درجة شموليته أو جزئيته و متنوعة و متباينة و شاملة لجميع مرتكزات الإدارة من بنيتها و هيكلها، إلى العنصر البشري العامل فيها.

سنبدأ بعرض أوجه الاسترتتيحية الوقائية من الفساد بمنظور أخلاقي و اكتشافه حالة ظهوره بغرض معالجته، في حين سنكرس الفقرة الثانية للحكم الراشد كالتزام أخلاقي للتقليل من فرص الفساد.

أ. الإستراتيجية الوقائية و العلاجية بمنظور أخلاقي:

ترتكز ملامح هذا النوع من الإستراتيجيات على تهيئة السبل الكفيلة بمنع ظهور حالات فساد إداري سواء على المستوى الفردي أو المنظمة، و هي بذلك تعتبر استراتيجية وقائية من هذا المرض و ليس استراتيجية علاج أو تصحيح لحالات فساد إ داري مستشرية أو كبيرة في واقع الحياة العملية اليوم، فإن هذه الإستراتيجية ربما لا تنفع وحدها للقضاء على الفساد الإداري و اجتثاثه، لكنها ضرورية لتهيئة أرضية إصلاح مناسبة يتم خلالها فرز حالات الفساد الإداري حال ظهورها و معالجتها وفق أسس منهجية سليمة، لذلك فإننا نرى أن الدعائم الأساسية لهذه الإستراتيجية يجب تركز على نموذج ثلاثي الأبعاد: أخلاقيات المرؤوسين و القادة و الأنظمة و الهياكل[1].

- **خلاقيات المرؤوسين**: عادة ما يتجه الحديث على أخلاقيات العمل و المنظمة الأخلاقية إلى الشخص رئيس المنظمة سواء كان مالكها أو مديرها، و هذا مفهوم باعتباره المسؤول الأول و القدوة و القائد و واضع و مراقب منظومة القيم الأخلاقية داخل هذه المنظمة، و لكن العدالة تقتضي الحديث عن أخلاقيات المرؤوسين، لأن هنالك حالات من عدم التطابق الكامل بين ثقافة المنظمة و قائدها و بين السلوك الفردي لبعض العاملين فيها، و عدا التطابق قد يأخذ شكلين رئيسيين[2]:

الشكل الأول: المنظمة ترتبط بمعايير أخلاقية إيجابية على عكس الموظف و في هذه الحالة لا بد من بناء قيمي و تبني سليم للأفراد و الجماعات، و في إطار هذا البناء يجب أن تعزز قيم الحقوق و الواجبات و المحاسبة و النقد الذاتي و ضرورة إخضاع التصرفات و الممارسات الفردية لقيم المراجعة و التقييم قبل عرضها على المعايير المعمول بها من قبل المؤسسة، إن هذا الأمر يعني تعزيز الثقة و أنماط السلوك الإيجابي لدى الفرد، بحيث

1 - صالح محسن الغالبي و صالح المهدي العامري: «**المسؤولية الاجتماعية و أخلاقيات العمل و المجتمع**»، دار وائل للنشر، مصر، 2008، ص 406.

2 - عبد الحميد بهجت فايد: «**أخلاق إدارة الأعمال**»، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر، 2006، ص 111.

يصبح مدركا لأفعاله و سلوكياته السلبية، و يقومها ذاتيا دون الانتظار لتطبيق النصوص و اللوائح عليه لغرض العقاب، و هذا ضمن آليات تضعها المنظمة لمعالجة هذه المواقف عن طريق وضع قواعد و ضوابط للسلوك الأخلاقي كمرشدات العمل و نشرها و التأكد من وصولها.

الشكل الثاني: الموظف يرتبط بمعايير أخلاقية إيجابية على عكس المنظمة، و هذا يعتمد على درجة التهديد الذي يمثله السلوك الأخلاقي للموظف و على مدى استعداد المنظمة لتعديل سلوكها الغير أخلاقي.

- **أخلاقيات القادة**: يحتل الموظف في الإدارة مكانة مميزة، لدى فإن البعد الأخلاقي للقائمين عليه و لمختلف العاملين فيه أهمية خاصة، حيث يواجه الموظفون في هذا النظام مواقف يومية متكررة تختبر من خلالها سلوكياتهم الأخلاقية و كلما ارتفعت مكانة الإداري في السلم الهرمي للنظام كلما ازدادت حساسية مزاياه الخلقية أهمية، و هذا لا يعني أبدا أن أخلاقيات مستويات النظام القاعدية أو الإجرائية غير مهمة و لكن المقصود و أن تفشي الفساد و التدهور الأخلاقي في مستويات إدارات النظام العليا يشكل خطرا كبيرا على النظام برمته. لقد أظهرت دراسات السياسات و الممارسات الأخلاقية في العديد من المنظمات الناجحة حقيقة أن الدور الذي يمارسه القادة في هذه المنظمات[1]، حيث أظهرت المسوحات التي تم إجراؤها لقراء مجلة السكرتارية وجد أن العاملين مدركين، بشكل حقيقي، للزلات الأخلاقية لقادتهم، و أن المنظمات تساهم بشكل سريع في إشاعة مواقع الاتصال بالطريقة التي يحدد المدراء فيها وسيلة الفعل الأخلاقية. إضافة إلى أن وجود إطارات عليا ذات أبعاد أخلاقية مهزوزة سيؤدي إلى تجرؤ صغار الموظفين على سلوك دروب الفساد و الرشوة و المحسوبية و استغلال المواطنين، وتساهم في تدهور النظام و تفككه. و عليه فإن الدولة مطالبة باختيار القيادات الإدارية على أساس النزاهة و الشفافية إضافة إلى القدرات الفنية و الإدارية، مع إحكام الرقابة على تصرفاتهم و موجوداتهم الثابتة و المتداولة. و إجمالا إن إصلاح هذه القيادات يشكل مدخلا قويا لمكافحة الفساد الإداري و تطوير المؤسسات الحكومية بالذات.
- **أخلاقيات المنظمة**: إن أحد أسباب ظهور السلوكيات السلبية و المعيقة للأداء هو

1 - معن وعدالله المعضدي: «**أخلاقيات منظمات الأعمال و المزايا التنافسية**»، في http://www.iefpedia.com/doc

غياب الأطر التنظيمية و المؤسسية كإطار مرجعي ممارس و مكتوب يتم انتهاجه من طرف المنظمات،إضافة إلى غياب مفاهيم أخلاقيات العمل و مفهوم الخدمة العمومية و تعارض و تصادم المصالح، و من أجل تغيير هذه الوضعية يتطلب بناء ثقافة تنظيمية خاصة في هذه الإدارات تتسم بالمرونة و المساندة و تسمح بإجراءات تغييرية جوهرية في التفاعل مع الأمور، و إدخال قيم تساعد على تفعيل أفكار جديدة و تطوير الخدمة المقدمة و تقلل من الانحرافات الموجودة في ظل جو مشجع للعمل يسوده الانضباط الأخلاقي و القوانين.

تنطوي تحت مفهوم الاثقافو التنظيمية العديد من المصطلحات مثل الأخلاقيات و النواحي المادية و القيم و الطقوس الأخلاقية و مجموعة من الأدوات و الهياكل الأخلاقية متمثلة في:

- **اللجان الأخلاقية**: و هي عبارة عن مجموعة من مدراء الأقسام المعنيين بتفحص الأخلاقيات في المنظمة و تقدير مسؤولية المخالفات المرتكبة و مسؤولية الجهات المحاسبة عليها، و يعد وجودها ضروريا لاسيما للمنظمات التي ترغم في إجراء تعديل فوري لسلوكيات الأفراد بها.
- **المكاتب الأخلاقية**: و هو إجراء يتمثل في تخصيص مكاتب أخلاقية في إطار الهيكل التنظيمي تتلخص مهمتها في التأكد من مدى تكامل المعايير الأخلاقية مع عمليات المنظمة.
- **التدريب الإعلامي**: تساعد برامج التدريب الأخلاقي القوية و المتماسكة العاملين في التعامل مع التساؤلات الأخلاقية و ترجمة القيم المعلنة إلى سلوكيات عملية.
- **آليات الإبلاغ**: و هي الوسيلة التي يمكن من خلالها حما الأفراد للإفصاح عن كل الممارسات الغير قانونية و الغير الأخلاقية في التصرفات و السلوكيات داخل المنظمة، هذه الآليات يمكن أن تحقق فائدة كبيرة في اكتشاف حالات الفساد المتنوعة.

إن إدارة العملية الأخلاقية في المنظمات العمومية و القائمة على الأبعاد الثلاثة (المرؤوسين، القادة و أخلاقيات المنظمة) يمكننا من التقليل و الحد من حالات الفساد الإداري و التجاوز عن المال العام و تقليص حجم الممارسات الفردية المضادة و المناقضة لتوجهات و مصالح المنظمة.

ب. الحكم الراشد يقلّل من فرص الفساد الإداري:

لقد شاع في نهاية عقد التسعينيات من القرن العشرين استخدام مجموعة من المصطلحات وهي المشاركة، التمكين، الديمقراطية، الشفافية، المساءلة، اللامركزية، الإدارة الصالحة، الحاكمية وغيرها.

إن الاستخدام المكثف لمفهوم الحاكمية من بين المصطلحات التي ذكرت أعلاه والتي تعني الحكم الصالح أو الراشد باعتباره معبرا عن حسن الإدارة وجدية أسلوب الحكم في التعامل مع المجتمع وأفراده على أساس الحوار بين الحاكم والمحكوم، ووجود أدوات المراقبة والمحاسبة وآليات فعالة وسليمة لاتخاذ القرارات التي تؤثر في حياة الأفراد، كما يعني إدارة المرافق العامة والموارد الطبيعية وفقاً لأحكام القانون وبما يضمن نموها المستدام ويراعي حقوق الأفراد والمصلحة العامة بحيث يتم تحقيق هذه الأمور بطريقة خالية من سوء المعاملة أو الفساد الإداري ، وتعد مراعاته لحقوق الإنسان المدنية والثقافية والاقتصادية والسياسية والاجتماعية بمثابة الامتحان الحقيقي لنزاهته في أية دولة من الدول وحرصه على توفير الخدمات الاجتماعية والحاجات الأساسية.

تشكّل الأخلاق جوهر الحكم الراشد؛ فالحكم الراشد يعني بتحقيق القيم الجوهرية المتمثّلة في الشّفافية، المسؤولية، والإنصاف، والمحاسبة في حين أنّ هذه القيم تمثّل أيضا مواضيع اهتمام رئيسية بالنّسبة لأخلاقيات العمل وبالتالي ليس بالأمر المستغرب بالمرّة أنّ مردود الحكم الرّاشد يجب أن يكون هذا الالتزام أخلاقيا ، بمعنى أن تحكم أخلاقيات الأعمال سلوك الإدارة وهي بصدد الالتزام بقواعد الحكم الراشد.

ان الحكم الراشد يقاس بمدى نوعية أسلوب التنظيم والإدارة الذي يعني التقاليد والمؤسسات التي تحدد كيفية ممارسة السلطة في أي بلد معين وهذا يشمل ما يأتي:

أ. العملية التي تختار بواسطتها الحكومات وتسأل وتراقب

ب. قدرة الحكومات على إدارة الموارد بكفاءة عالية.

ج. احترام الأفراد والدولة للمؤسسات التي تحكم المعاملات الاقتصادية والاجتماعية المتبادلة بينهم.

د. خلق ويحفز الاحترام والثقة المتبادلة.

هـ. قادر على تحديد حلول وطنية والتكفل بها.

و. يضبط أكثر مما يراقب.

ز. قادر على معالجة المسائل المؤقتة.

ح. يوجه نحو الخدمة وروح تحمل المسؤولية.

إنّ الحكم الراشد له طبيعة أخلاقية من حيث الترتيبات والتشغيل المثالي الّذي ينظّم نظام هذا الحكم وقد أوضحت الدّراسات في هذا المجال أنّ حوكمة الأداء الأخلاقي تدفع بمجلس الإدارة أو الإدارة التنفيذية في كلّ معاملاتها بالعمل وفق المعايير الأخلاقية المحدّدة والتي تدخل ضمن استراتيجياتها والمستوى التشغيلي لها.

الخاتمة

يعد تخليق المرافق العامة مدخلا رئيسيا للإصلاح الإداري و مرتكزا أساسيا لكل المبادرات الإصلاحية دلك أن معظم القصور و الاختلالات التي تشوب الإدارة تعزى في الأصل إلى تراجع الأخلاق و من تم أضحت تنمية البعد الأخلاقي بالمرفق العام هاجسا رئيسيا سواء في الدول المتقدمة أو النامية على حد سواء، و ذلك منذ العشرية الأخيرة من القرن الماضي، فتخليق المرفق العام يهدف إلى ترويج ثقافة النزاهة الشفافية و محاربة الفساد و الرشوة بجميع أشكالها عبر اعتماد إصلاحات مهمة و إعادة الاعتبار للقيم الأخلاقية بالمرفق العام لكونه حتمية لا محيد عنها لاسترجاع ثقة المواطنين بالمرفق العام و إيقاف التدهور الذي تعرفه العلاقة بين هذين القطبين من جهة و لضبط مصداقية الأهداف التنموية للسياسات الحكومية من جهة ثانية ثم لإعادة التوازن للنسيج الاجتماعي و الثقافي الذي اختلت الكثير من ثوابته.

وأخيراً فإن أخلاقيات المرافق العامة قد أصبحت حاجة ضرورية في مواجهة الفساد الإداري، تعبر عن المسؤولية المتعددة المستويات، بدءاً من المسؤولية الذاتية على مستوى الفرد والمسؤولية الأخلاقية في الولاء للمثل و القيم، و المسؤولية المهنية و المسؤولية العامة وصولاً إلى المسؤولية الوطنية و القومية و المسؤولية الدولية.

المراجع:

1. الكتب

01 محمد مهران رشوان: «تطور الفكر الأخلاقي»، دار قباء للطباعة و النشر و التوزيع، القاهرة، 1998.

02 أبو حامد الغزالي: «فقه السيرة»، الجزء الثالث، دار إحياء التراث العربي، بيروت، 2002.

03 دراز محمد عبد الله: «دستور الأخلاق في القرآن»، ترجمة عبد الصبور شاهين، مؤسسة الرسالة، بيروت، 1998.

04 وليام ليلي: «المدخل إلى علم الأخلاق»، ترجمة علي عبد المعطي، دار المعرفة الجامعية، الإسكندرية، 1999.

05 نجم عبود نجم: «أخلاقيات الإدارة و مسؤولية الأعمال في شركات الأعمال»، الوراق للنشر القاهرة، 2006.

06 بيتر دراكر «التكنولوجيا، الإدارة و المجتمع»، ترجمة صليب بطرس، الهيئة العامة للكتاب، القاهرة، 1976.

07 محمود محمد معابرة: «الفساد الإداري و علاجه في الشريعة الإسلامية»، دار الثقافة و النشر و التوزيع، الإسكندرية، 2008.

08 صالح محسن الغالبي و صالح المهدي العامري: «المسؤولية الاجتماعية و أخلاقيات العمل و المجتمع»، دار وائل للنشر، مصر، 2008.

09 عبد الحميد بهجت فايد: «أخلاق إدارة الأعمال»، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر، 2006.

10 محمد الفاتح محمود بشير المغربي: « نحو استراتيجية وطنية لمكافحة الفساد»، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر، 2011.

2. المجلات و الدوريات

11 عبد الحميد بهجت فايد: «أخلاق إدارة الأعمال»، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر، 2006.

12 نواف سالم كنعان: «الفساد الإداري و المالي و أسبابه و آثاره و سبل مكافحته»، مجلة الشريعة و القانون، العدد 33، كلية القانون جامعة الشارقة، جانفي 2007.

3. مواقع الأنترنات

13 أنمار أمين حاجي و محفوظ ممدوح العواف: «أخلاقيات الوظيف العمومي و أثرها على أداء المنظمات و الأعمال» في
http://www.eco.asu.edu.jo/ecofaculty/wp-content/..04/23/doc

14 ياسر خالد البركات الوائلي: «الفساد الإداري، مفهومه, مظاهره و أسبابه» في
http ://www.annabaa.org/nbahome/nba80/010.html

15 مدحت كاظم القريشي: «الفساد الإداري و المالي في العراق»، في http://www.iraqieconomists.net/ar2012/07/27

16 مازن مرسول محمد: «في قضايا الفساد و مؤثراته المختلفة»، في http ://www.annabaa.org/nbahome/nba80/013.html

17 معن وعدالله المعضدي: «أخلاقيات منظمات الأعمال و المزايا التنافسية»، في http://www.iefpedia.com/doc

18 منظمة الشفافية الدولية (www.transparecy.org)

4. القوانين و النصوص التنظيمية

19 الدستور الجزائري لسنة 1996، المعدل و المتمم، المؤرخ في28 نوفمبر 1996، في الجريدة الرسمية المؤرخة قي 08 ديسمبر 1996.

20 القانون رقم 01/06، المؤرخ في 20 فبراير 2006، المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته، المعدل و المتمم، الجريدة الرسمية رقم 14.

21 أمر رقم 06-03 مؤرّخ في 15 يوليو سنة 2006، المتضمّن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

22 التقرير السنوي رقم 76/79 لسنة 1997، و سنة 1998، و اللذين تم نشرهما في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية.

تقييم مستوى أداء الخدمات العمومية الجزائرية
- حالة المستشفى الجامعي تلمسان و مستشفى مغنية-

أ.د. بوشيخي عائشة، أ. أوبختي نصيرة، أ.بوهنة كلثوم
كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير– جامعة تلمسان –

الملخص:

لقد أصبح اليوم جودة أداء المنظمة العمومية تكتسي بعدا إستراتيجيا في السياسة العامة للدولة الجزائرية من خلال التأكيد المستمر عليها في مختلف المناسبات والبرامج المطلوبة، التي تدعوا جميعها إلى ضرورة تسريع نسق تحديث الإدارة والارتقاء بها إلى دور الشريك الفاعل في عملية التنمية، حتى تكون في خدمة المواطن وتساهم في دعم القدرة التنافسية والتشغيلية للمؤسسات والإدارات العمومية.

ومن بين هذه المتطلبات العمومية نجد المستشفى ذو الوظيفة الأساسية وهي إنتاج الخدمة الصعبة للأفراد، ومن خلال هذه الورقة البحتية سنحاول التعرف على واقع ومستوى الخدمة العمومية بالمستشفيات الجزائرية، مع استخلاص مجموعة من الاستنتاجات والتوصيات في كيفية رفع أداء الخدمة العمومية بالمستشفيات الجزائرية.

الكلمات المفتاحية: الخدمات العمومية-الأداء-الخدمة الصحية- المستشفى الجامعي تلمسان -مستشفى مغنية.

مقدمة:

كانت التطورات المتلاحقة في الأنظمة الاقتصادية والاجتماعية وثر الكبير في جعل أغلب الدول من بينها الجزائر، تسعى للبحث عن أفضل السبل القادرة على تطوير الحياة الاقتصادية ومواكبة التطور التكنولوجي لتحقيق أهدافها المتعددة وتحسين الوضع الاجتماعي للفرد، ومن بين هذه الأهداف الارتقاء بالمستوى الصحي للمواطنين.

وبالتالي أصبح توفير الخدمة الصحية الجيدة للمجتمع من أكبر التحديات التي يواجهها القائمون على إدارة المستشفيات والمراكز الصحية المختلفة، ذلك أن هذه الخدمات لها صلة مباشرة بصحة الأفراد وحياتهم بالدرجة الأولى، كما أن هذه الأخيرة تتميز بالتكلفة العالية نسبيا وهو ما يتلاءم مع محدودية الموارد المخصصة لها خصوصا بالنسبة للمستشفيات العامة، وحيث أن تلك الخدمات هي نتاج أداء هذه المؤسسات الصحية،

فإنه من الضروري إجراء التقييم المستمر لأدائها من طرف القائمين عليها من أجل تحسين جودتها، ومن خلال ما سبق يمكن أن نطرح الإشكالية التالية: ما هو واقع وما مستوى أداء الخدمة العمومية بالمستشفيات الجزائرية؟ وللإجابة على هذه الإشكالية ارتأينا تنظيم العمل ضمن الخطة الموالية:

أولا: نظرة عامة عن القطاع الصحي بالجزائر.

ثانيا: تقييم مستوى الأداء بالمستشفى الجزائري-حالة المستشفى الجامعي تلمسان و مستشفى مغنية-

خلاصة: استنتاجات وتوصيات.

أولا: نظرة عامة عن القطاع الصحي بالجزائر:

1- ماهية جودة الخدمة الصحية:

تعتبر الخدمة الصحية نتاج عملية شاملة متعددة الأطراف داخل المؤسسة بدءا من عملية تحدد الأهداف وتوفير وتوجيه الموارد إلى غاية تحقيق هذه الأهداف وتقويمها من أجل تصحيح أو تطوير الوضعية، لذلك سنتطرق إلى إبراز الإطار المفاهيمي للخدمة الصحية، وقد اختلفت وجهات النظر حول تعريف الخدمة الصحية، ومن التعريفات التي يمكن تقديمها نذكر ما يلي:

عرفت الخدمة على أنها «أي فعل أو أداء يمكن أن يحققه طرف ما إلى طرف آخر، ويكون جوهره غير ملموس، ولا ينتج عنه أي نقل للملكية وإنتاجه قد يكون مرتبطا بإنتاج مادي أو قد لا يكون» (تامر ياسر البكري، 2005، ص 56).

وعرفت جمعية التسويق الأمريكية الخدمات بأنها: «منتجات غير ملموسة أو على الأقل هي كذلك إلى حد كبير، فإذا كانت بشكل كامل غير ملموسة فإنه يتم تبادلها مباشرة من المنتج إلى المستعمل، ولا يتم نقلها أو خزنها، وهي تقريبا تفنى بسرعة، فسلع الخدمات يصعب في الغالب تحديدها ومعرفتها لأنها تظهر للوجود بنفس الوقت التي يتم شراءها واستهلاكها، فهي تتكون من عناصر غير ملموسة متلازمة وغالبا ما تتضمن مشاركة الزبون بطريقة هامة، حيث لا يتم بيعها بمعنى نقل الملكية وليس لها لقب أو صفة» (شريف حداد، 1998، ص 25).

يمكن أن نحدد من التعريفات السابقة الخصائص الأساسية للخدمات فيما يلي:

- غير ملموسة: لا يترتب على بيعها أي نقل للملكية من البائع إلى المشتري.

- التلازم: عدم الانفصال والتلازم بين إنتاجها استهلاكها أي أن إنتاجها واستهلاكها تحديث في نفس الوقت.

- التباين: التباين في مستوى أدائها من وقت إلى آخر ومن زبون إلى آخر ومن مؤسسة إلى أخرى.

- الفناء: عدم قابليتها للتخزين.

- الملكية: يعود عدم القدرة على امتلاك خدمة ما إلى عدم كونها ملموسة.

- اشتراك المشتري: هناك العديد من الخدمات التي تتسم بوجود درجة عالية من الاتصال والتفاعل بين مقدمي الخدمة والزبائن، بحيث يعتبر متلقي الخدمة أحد المدخلات لنظام تحويل الخدمات، وهو في نفس الوقت أحد المخرجات الرئيسية. لكن بعد تغيير حالته.

من الصعوبات الكبيرة التي يواجهها المرض هو تقييمهم للهدمة كونها غير ملموسة، إن المرضى يعتمدون في تقييمهم للخدمة الصحية، المقدمة لهم على أساس مستوى أو درجة نوعيتها معتمدين على 5 أبعاد:

1- المعولية (الاعتمادية): القدرة على الأداء في إنجاز ما تم تحديده مسبقا وبشكل دقيق ويمثل هذا البعد 32% كأهمية نسبة في النوعية.

2- الاستجابة: المساعدة الحقيقية في تقديم الخدمة إلى الزبون، ويمثل هذا البعد 22% كأهمية نسبية في النوعية.

3- التأكيد: هي السمات التي يتسم بها العاملون من المعرفة وقدرة وثقة في تقديم الخدمة ويمثل هذا البعد 19% كأهمية نسبية.

4- الكباسة (اللطف): درجة الرعاية والاهتمام الشخصي بالزبون ويمثل هذا البعد 16% كأهمية نسبية.

5- الملموسة: تتمثل بالقدرات والتسهيلات المادية والتجهيزات والأفراد ومعدلات الاتصال ويمثل هذا البعد 16% كأهمية نسبية.

وبالتالي يمكن إعطاء تعريف شامل للخدمة الصحية كما يلي:

- تعريف الخدمة الصحة بأنها جميع الخدمات التي تقدمها المؤسسات الصحية سواء كانت علاجية موجهة للفرد أو وقائية موجهة للمجتمع والبيئة أو إنتاجية مثل إنتاج الأدوية والمستحضرات الطبية والأجهزة الطبية وغيرها بهدف رفع المستوى الصحي للأفراد وتلبية الرغبات المرتبطة بهذه الخدمة.

كما تتميز الخدمة الصحية بعدة خصائص:

- الخدمات الصحية غير قابلة للتأجيل: تتطلب الخدمات الصحية في غالبيتها السرعة في تقديمها فالإصابة بمرض معين على سبيل المثال يقتضي سرعة علاجه للقضاء عليه عند ظهور الأعراض.

- الخدمة الصحية منتوج غير ملموس: نظرا لطبيعة المنتوج الصحي الذي يستوجب ضرورة وجودة اتصال مباشر قوي وعال بين مقدم الخدمة (المؤسسة الصحية) والمستفيد منها حتى تتحقق الاستفادة الكاملة من هذه الخدمات.

- قلة التوحيد للخدمة الصحية: تعتبر صناعة الخدمة الصحية نتيجة حيث يتواجد الأفراد، ونظرا لاختلاف الوضعية الصحية والاجتماعية والنفسية فإن الخدمة تتنوع من فرد إلى آخر، حتى للفرد الواحد فإنه يحصل على خدمة الجراحة والعيون، والصدر ...الخ.

- التنبؤ بالطلب على الخدمات الصحية: إن صعوبة التنبؤ بالطلب على الخدمات تكون نتيجة لما يتميز به هذا الطلب من عدم ثبات وعدم استقرار، فقد يحدث الطلب مرة واحدة في العام أو لفترة زمنية قصيرة خلال العام، كما قد يتنوع الطلب خلال الشهر أو الأسبوع الواحد أو حتى في اليوم الواحد.

أما مفهوم جودة الخدمة الصحية، اختلف حسب اهتمامات وأولويات وأهداف الأفراد، ويمكن إعطاء تعريف شامل لجودة الخدمة الصحية: «بأنها جميع الأنشطة الموجهة نحو الوقاية من الأمراض أو علاج هذه الأمراض بعد حدوثها ثم الأنشطة التأهيلية التي قد يتطلبها استكمال التخلص من آثار المرض، أو هي الرعاية التي تقدم للمريض والتي تتضمن فحص وتشخيص مرضه وإلحاقه بإحدى المؤسسات الصحية وتقديم الدواء اللازم لعلاجه والغداء الجيد الملائم لحالته مع حسن معاملة الفريق العلاجي له لمساعدته على استعادة صحته (دبوز عبد القادر، 2012، ص 218).

2- تقييم الأداء في المؤسسات الصحية:

يعرف الأداء على أنه الممارسات المشاهدة والواضحة في أي مؤسسة خدمية وحتى الممارسات الفردية من أجل تحقيق هدف أو أهداف معينة، أو على أنه وعمال أو الأداء المحقق لأهدافها النهائية، ويشير الأداء الكلي إلى قدرة المنظمة على تحقيق أهدافها الإستراتيجية مثل العائد على الاستثمار المرغوب والذي يقود إلى زيادة هامش الربح وزيادة الأرباح وخلق صورة دهنية مشرقة للمؤسسة الخدمية**(Kotler, 2006, p 25)** .

أما تقييم الأداء في المؤسسات الصحية يرتبط إلى حد كبير بمدى قدرة هذه المؤسسات على تحقيق أهداف الرعاية الصحية التي تسعى إلى بلوغها من حيث إعداد البرامج الصحية (التخطيط الصحي) ومستوى تنوع الخدمات الصحية المقدمة، وتعكس إستراتيجياتها وأهدافها في النتائج المحققة من سير عملها.

إذن فتقييم الأداء في المؤسسات الصحية ينصب نحو تحسين البرامج والخدمات الصحية المقدمة في حدود ما هو متاح من موارد ويعتمد على نظام المعلومات ويرتبط به ارتباطا وثيقا.

ترجع أهمية تقييم أداء الخدمات في المؤسسات الصحية على الاعتبارات الآتية:

- أهمية وحيوية الأهداف المتعددة التي تقوم بها المستشفيات في العصر الحديث.
- الدور الاجتماعي الذي يقوم به المستشفى في العلاج والوقاية وتنظيم الأسرة والسكان وخاصة في الدول النامية.
- إن صعوبة وضع مقاييس كمية لتقييم أداء بعض الأنشطة الطبية، تتيح الفرصة لإجراء مزيد من الدراسات والأبحاث العملية في مجال تقييم أداء هذه المؤسسات.
- تطور مفهوم إدارة وتنظيم الخدمات الطبية من التركيز على الخدمات الصحية على التركيز على المرضى الحاليين والمرتقبين ووضع نظام متكامل لتقديم هذه الخدمات بما يحقق حاجات المرض.
- الاهتمام بتفاعل المؤسسات الصحية على البيئة المحيطة بها، وتحديد المشاكل الصحية التي تعاني منها البيئة مثل: الأمراض وتلوث الجو وانخفاض مستوى الصحة العامة للسكان ...الخ.
- انعكاس نتائج تقييم الأداء على تحسين الأداء الطبي في المؤسسات الصحية وجعل المؤسسة الصحية نظاما ديناميكيا يتفاعل مع المؤثرات الخارجية والداخلية.
- تتميز الموارد الصحية وخاصة في الدول النامية بندرتها وعدم كفايتها لمتطلبات واحتياجات الأفراد وهذا يؤدي إلى الاهتمام بفاعلية وكفاءة إدارة هذه الموارد على أحسن وجه ممكن، كما يحقق أكبر فوائد ممكنة، مثل الوقاية والنهوض بالصحة العامة، وتأثير ذلك على التنمية الاقتصادية والاجتماعية والدول النامية (دبوز عبد القادر، 2012، ص 218).

3- واقع الصحة في الجزائر:

لقد عرف قطاع الصحة في الجزائر حقبات تاريخية متباينة امتدت عبر سنوات

طويلة تعتبر منعرجات حاسمة في تاريخ قطاع الصحة بالجزائر، وقد عرف القطاع الصحي انهيار في عدد العاملين حيث انخفض عدد الأطباء من 2500 طبيب منهم 285 جزائري إلى 600 طبيب، أي بمعدل طبيب واحد لكل 100.000 ساكن متمركزين في المناطق الكبرى بالإضافة إلى طاقم صحي من الممرضين لا يتعدى 1380 أين الأغلبية غير مؤهلة وليست لديها شهادات وكذا انعدام التجربة للطاقم الإداري المسير (حوالف رحيمة، 2010، ص 133).

واتسمت المؤتمرات الصحية في ذلك الوقت بارتفاع معدلات الوفيات والإصابات بسبب انتشار الأمراض المعدية والمتنقلة، ونظرا لمحدودية الموارد وضعت وزارة الصحة اثنين من الأهداف الرئيسية لمعالجة هذا الوضع: مكافحة الأمراض المعدية وتحسين الحصول على الرعاية، وتميز العمل على أرض الواقع بتنفيذ برامج الصحة لحماية الناس والمجتمع (التطعيم الإجباري لجميع الأطفال) والوقاية من الأمراض المنتشرة (القضاء على الملاريا والسل).

وخلال عقدية الثمانينات والتسعينات وبسبب انهيار عائدات النفط من جهة ومرور بلادنا بالعشرية السوداء من جهة أخرى، اضطر النظام للرضوخ إلى التعديل الهيكلي منذ 1994، بعد أن شهد نظام الرعاية الصحية انهيارا جعله يعاني من نقص في المجالين التحتي والعلاجي، وخلال الفترة 1989-1998 تدهورت وضعية مختلف الهياكل الاستشفائية وتدهور الخدمات المقدمة بها بالإضافة إلى تدمر العديد من الأطباء بسبب سوء الوضعية المهنية والاجتماعية، وظهور العيادات الخاصة المنافسة.

وفي سنة 2007 قامت الدولة بإعادة تنظيم القطاعات الصحية الجوارية لتصبح المؤسسات العمومية الاستشفائية والمؤسسات العمومية الصحية الجوارية أي فصل الاستشفاء عن العلاج والفحص، وهي نوع من اللا مركزية هدفها تسهيل الوصول إلى العلاج وتقريب المستشفى أو المؤسسة الصحية من المواطن (عتق عائشة، 2012، ص 130).

أ- هيكل النظام الصحي في الجزائر:

تعتبر وزارة الصحة والسكان المسؤول الأول عن تقديم الرعاية الصحية وتوفير الدواء ورفع المستوى الصحي للمواطنين الجزائريين والأجانب والقضاء على مشاكلهم الطبية، تليها المستشفيات الجامعية والجهوية ثم القطاعات الصحية والوحدات القاعدية التابعة لها.

- على المستوى المركزي: ويتمثل المستوى المركزي في وزارة الصحة والسكان وإصلاح المستشفيات وتتكون من:

الوزير: يقوم وزير الصحة والسكان بوضع إستراتيجية لتنمية أعمال قطاعه (مرسوم 90/124 المؤرخ في 05 شوال 10/14 الموافق لـ 30 أفريل 1990)

وتشمل الإدارة المركزية لوزارة الصحة والسكان وإصلاح المستشفيات على المصالح الآتية: ديوان الوزير، الأمانة العامة، المفتشية العامة، المديريات المركزية.

- على المستوى الولائي:

أ- مديرية الصحة والسكان: يكلف مدير الصحة والسكان بعدة مهام أهمها يمثل وزير الصحة والسكان على مستوى الولاية بكل ما يتعلق بالصحة والسكان، والعمل على توزيع الموارد الصحية توزيعا منسجما ومتوازنا ومتابعة تحضير ميزانيات القطاعات الصحية وتنفيذها بالإضافة إلى مراقبة وتوزيع الأدوية والمواد الصيدلانية ومتابعة ظروف تخزينها وإعداد التلاخيص لتحديد الاحتياجات الصحية في الولاية في مجال الوقاية والعلاج والأدوية والتجهيز والتكوين والنظافة العمومية.

ب- المراكز الاستشفائية الجامعية: أنشأت بموجب قانون 74-100 الصادر بـ 13 جوان 1974، وهي نتاج لاتحاد مركز استشفائي جهوي (660 إلى 700 سرير) ومعهد طبي، يعتبر المركز الاستشفائي منشأة عمومية ذات طابع إداري تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وهو يشرف على 3 ميادين أساسية هي: (المرسوم التنفيذي رقم 97/467 المؤرخ في 02 شعبان 1418 الموافق لـ 1997-12-2).

- الميدان الصحي. – الميدان التكويني. – ميدان الدراسة والبحث.

- على المستوى المحلي (الدائرة والبلدية):

تنظيم الخدمات الصحية على مستوى الدائرة والبلدية في شكل قطاعات صحية، وحدات استشفائية متخصصة (مثل مستشفى الأمراض العقلية، مستشفى أمراض السرطان، أمراض الأطفال)، ووحدات صحية قاعدية تتولى هذه المنشأة تحديد احتياجات السكان، وهذا بالاستعمال الأمثل للموارد المادية والبشرية، إلى جانب إسهامها في الحملات الوقائية، والتطعيم لسكان منطقة معينة وهي تتكون على الترتيب من:

- عيادة متعددة الخدمات (البلدية).

- المركز الصحي (ينشأ في كل قرية أو تجمع سكاني).

- قاعات العلاج (تقديم العلاجات لكل 1000 – 2000 ساكن (المرسوم التنفيذي رقم -07 140 المؤرخ في 02 جمادى 1428 الموافق لـ 19 ماي 2007).

ولكن المرسوم التنفيذي لسنة 2007 قسم القطاعات الصحية إلى:

- المؤسسات العمومية الاستشفائية (تحت وصاية الوالي، تغطي بلدية واحدة أو مجموع بلديات كاستخدام للتكوين الطبي وشبه طبي).
- المؤسسات العمومية للصحة الجوارية (مجموع عيادات متعددة الخدمات وقاعات للعلاج).
- المؤسسات الاستشفائية المتخصصة (تتكفل بمرض معين كأمراض السرطان والأمراض العقلية وأمراض الأطفال).

ب- دور الدولة الداعم لقطاع الصحة في الجزائر:

تم إسناد النظام الصحي في الجزائر إلى وزارة الصحة والسكان وإصلاح المستشفيات، والتي تفيد العنايات الاستشفائية والصحية في الوسط العمومي وتسير التغطية الاجتماعية من قبل 3 صناديق تحت وصاية العمل والضمان الاجتماعي وهي:

- الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي CNAS.
- الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي للعمال الغير أجراء CASNOS.
- الصندوق الوطني للتقاعد CNR.

ويعني نظام الحماية الاجتماعية الضمانات الاجتماعية (المرض، الأمومة، العطب، الوفاة، التقاعد، حوادث العمل والتأمين على البطالة والتقاعد المسبق).

وبهدف تلبية طلبات المواطنين تمت مرافقة سياسة الصحة العمومية بجهود هامة للاستثمار من طرف الدولة بغية توسيع وتدعيم شبكة المنشآت الصحية من أجل تكفل أفضل بالمريض، ومن أجل تحقيق تغطية طبية أفضل وعليه فبالنسبة للفترة الممتدة من 2005 إلى 2008 فقط استفادت القطاع الصحي من 244 مليار دج من الاستثمارات العمومية من أجل إنجاز مجموعة من المنشآت الصحية منها 152 ثم استكمالها وحوالي 400 منشأة في طور الإنجاز (**www.andi.dz**).

وفي إطار البرنامج الخماسي (2010-2014) استفاد قطاع الصحة من غلاف مالي قدر بـ619 مليار دج في إطار البرنامج الاستثمارات العمومية للفترة الممتدة بين 2010-2014.

وسيخصص هذا المبلغ لإنجاز 172 مستشفى و45 مركب متخصص في الصحة و377 عيادة متعددة الاختصاصات و1000 قاعدة علاج و17 مدرسة للتكوين الشبه طبي

وأكثر من 70 مؤسسة متخصصة لفائدة المعاقين.

وتصنيف العمليات الخاصة بقطاع الصحة المدرجة ضمن البرنامج الخماسي 2010-2014 حسب الأولويات التي تستهدف التقليص من الفوارق الصحية بين الولايات من خلال ضمان العلاج المتخصص عن طريق إنجاز معاهد ومستشفيات أو مؤسسات استشفائية متخصصة وهياكل جوارية متخصصة.

كما يشمل البرنامج الخماسي تحسين الاستفادة من العلاجات الأولية والثانوية مع العلم أنه من الضروري توفير 254 عيادة متعددة التخصصات و34800 سرير في أفق 2015.

وتجدر الإشارة إلى أن هياكل استشفائية متعددة موزعة عبر الوطن لاسيما 13 مركز استشفائي جامعي ومؤسسة استشفائية جامعية واحدة و5 مؤسسات استشفائية و68 مؤسسة استشفائية متخصصة و195 مؤسسة عمومية استشفائية.

ويقرر هذا النسيج الاستشفائي هياكل على مستوى المؤسسات العمومية للصحة الجوارية البالغ عددها 271 والتي تشرف على تسيير 988 عيادات متعددة التخصصات تتوفر على 3566 سرير مخصص للأمهات و387 عيادة متعددة التخصصات دون سرير و5376 قاعدة علاج ويقدر العدد الإجمالي للأسر العمومية 63680.

أما الناتج الإيجابية على قطاع الصحة كانت كما يلي:

- ارتفاع مستمر في معدل الحياة عند الولادة قدر خلال سنة 2007 لـ 75,5%.
- انخفاض في نسبة وفيات الأطفال حيث انتقل من 39,4% سنة 1999 إلى 62,2% سنة 2007.
- وقدرت الحصص الوطنية خلال سنة 2009 بطبيب عام واحد لكل 1457 نسمة ومختص واحد لكل 2052 نسمة وصيدلي لـ 4492 نسمة وطب أسنان جراح لكل 3241 نسمة وشبه طبي واحد لكل 370 نسمة.
- انخفاض معتبر في الأمراض المتنقلة.

وخصص البرنامج 100 مليار دج من أجل وضع الحكامة الإلكترونية وكذا توسيعها، وهي تسمح بتطوير الخدمات العمومية وعصرنة الإدارات والمؤسسات، من أجل تحسب السير الداخلي والعلاقات مع المواطن (بيان اجتماع مجلس الوزراء، 2010).

ثانيا: تقييم مستوى الأداء بالمستشفى الجزائري-حالة المستشفى الجامعي تلمسان

و مستشفى مغنية-

1-واقع الصحة في المستشفى الجامعي تلمسان:

أ-نبذة عن المستشفى:

يعتبر المستشفى الجامعي بتلمسان «مصطفى دمرجي» من أقدم وأكبر المستشفيات الموجودة على المستوى المحلي والوطني يعود تاريخ إنشائه إلى الحقبة الاستعمارية، ويعتبر هذا الصرح الصحي من بين 13 مركز استشفائي جامعي موزع على التراب الوطني.

ويعتبر من أكبر المستشفيات الموجودة على المستوى الولاية، وهو المستشفى الوحيد الذي يحتوي على مختلف التخصصات الطبية بالولاية، ويوجد إلى جانبه مستشفيات صغيرة، موجودة بدوائر (كمستشفى مغنية، مستشفى أولاد ميمون، مستشفى سبدو أو مستشفى ندرومة ...الخ)، ورغم وجود هذا المستشفيات إلا أنها لا تحتوي على تخصصات دقيقة، ولهذا أصبح المستشفى الجامعي يعيش حالة ضغط من جراء تدفق العديد من الحالات الصعبة من مختلف أنحاء الولاية وكذا من ولاية أخرى مجاورة (البيض، بشار، غليزان ...الخ).

ب- مكونات المستشفى: يتكون المستشفى الجامعي من مجموعة من الموارد المالية والمادية والبشرية، مقسمة على عدة مصالح طبية أساسية ومصالح طبية مساعدة وأخرى إدارية.

أما المصالح الطبية الأساسية فهي تتكون من:

مصلحة جراحة الأعصاب – مصلحة الإنعاش – مصلحة الطب العام – مصلحة الأمراض المعدية – مصلحة الاستعجالات – مصلحة الطب الداخلي – مصلحة الأمراض الجلدية والزهرية – مصلحة أمراض القلب – مصلحة أمراض المعدة والأمعاء – مصلحة الأمراض العصبية – مصلحة أمراض الأنف، الأذن والحنجرة – مصلحة الأمراض الصدرية – مصلحة الطب الشرعي – مصلحة الأمراض العقلية – مصلحة تصفية الدم – مصلحة طب العيون – مصلحة التقويم – مصلحة أمراض الدم – مصلحة أمراض العيون – مصلحة جراحة المسالك البولية – مصلحة جراحة الأسنان – مصلحة خدمات الطوارئ – مصلحة العيادة الخارجية. أما المصالح الطبية المساعدة فهي تقدم الخدمات الصحية للمصالح الأساسية بغرض مساعدة الفريق الطبي على اتخاذ القرارات المناسبة بشأن المريض، من خلال نتائج التحاليل المخبرية ونتائج الأشعة، وهذه المصالح المساعدة هي كالتالي: مصلحة المخابر – مصلحة الأشعة – مصلحة العيادات الخارجية (تقديم خدمات للمرض دون

مكوثهم بالمستشفى).

ج- تطور عمل المستشفى: وفيما يلي موجز عن تطور عمل المستشفى وتطور نسبة انشغال أسرته خلال الفترة (2004-2012).

جدول رقم (1): تطو عمل المستشفى.

سنة	2004	2009	2012
المرضى	36684	28135	31833
الأسرة	839	738	658
الأيام	239834	241824	231346

المصدر: - من وثائق المستشفى سنة 2012. - حوالف رحيمة: مرجع سابق، ص 259 (2009 – 2008).

جدول رقم (2): توزيع عدد الأطباء والشبه الطبي وعمال الإدارة في المستشفى الجامعي تلمسان في سنة 2012.

المستوى	العدد
الأطباء المقيمين	434
الأطباء جميع الاختصاصات	345
الأطباء النفسانيين	18
الشبه الطبي	779
عمال الإدارة	753
المجموع	2328

المصدر: - من وثائق المستشفى سنة 2012.

د- مشاكل المستشفى الجامعي تلمسان: يعرف قطاع المستشفيات مشاكل متعددة من بينها:

1-- نقص التأطير والتكوين في المجار الطبي والشبه الطبي.

2- نقص الأبحاث الميدانية وسوء التنسيق بين المصالح.

3- الانتظار الطويل للحصول على مواعيد في المستشفى.

4- تعرض المعدات والأجهزة الطبية لكثرة التوقف.

5- نقص في توفير المرافق المساعدة على تقديم الخدمة.

6- عدم اتساع المصالح يؤدي إلى عدم عزل الحالات الخاصة عن بعضها البعض.

7- نقص الوسائل المادية (كالأجهزة، المعدات الطبية، الأدوية، الأثاث و الأفرشة، التحاليل التي تساهم في نجاح التشخيص الطبي) خاصة في مصلحة الإنعاش و مصلحة الاستعجالات و انعدام النظافة في هذه المصلحة، بالإضافة إلى الفوضى و عدم التنظيم بسبب كثرة المرضى و عدم التوفر على صالات الانتظار بها كل المرافق.

8- نقص سيارات الإسعاف.

9- نقص الأجهزة المتطور (كالسكانير و الليزر...) في بعض المصالح، مما يؤدي بالمريض إلى الخروج إلى المستشفيات الخاصة من أجل استعمال هذه الأجهزة).

10-كثرة المرضى في مصلحة الاستعجالات يتولد عنه الفوضى.

2-واقع الصحة في مستشفى مغنية:

أ- نبذة عن المستشفى: وضع حجر الأساس بمستشفى مغنية من طرف السيد الرئيس الراحل هواري بومدين سنة 1972 والذي تأسس في مارس 1992، يحتل المستشفى موقع هام في مدينة مغنية لوجوده على الطريق الرئيسي، مما يجعله قريبا من المرض، كما يمتاز محيطه بالهدوء، وهذا ما يوفر الراحة النفسية للمرضى.

وتبلغ السعة السريرية لمستشفى شعبان حمدون (مغنية) 240 سرير موزعة على 6 أقسام للتنويم:

- مصلحة الطب العام: الطب الداخلي، أمراض الجهاز الهضمي، طب الكلي الأمراض الصدرية.
- مصلحة الجراحة العامة: الجراحة العامة، جراحة العظام.
- مصلحة طب الأطفال.
- مصلحة التوليد وأمراض النساء» التوليد، أمراض النساء.
- مصلحة الاستعجالات ومصلحة تصفية الدم.

ومن نقاط التميز الواضحة في المستشفى اعتماده على التكنولوجية الحديثة، كما أن كل البيانات الطبية للمرضى محفوظة في أجهزة الحاسوب والملفات.

وتغطي هذه المستشفى الاحتياجات الصحية لـ4 دوائر هي مغنية بني بوسعيد، باب العسة، مرسى بن مهيدي.

ج-تطور عمل المستشفى: وفيما يلي موجز عن تطور عمل المستشفى وتطور نسبة انشغال

أسرته.

جدول رقم (3): تطور عمل المستشفى.

سنة	2005	2009	2012
المرضى	21103	22185	17368
الأسرة	234	258	6027
الأيام	55613	50208	-

المصدر: - التقارير السنوية لنشاط عمل المستشفى.

نلاحظ من الجدول أعلاه أن عدد المرضى المقبولين ارتفع من 2005 إلى 2009 ثم انخفض سنة 2012.

أما فيما يتعلق بتقارب أعداد المراجعين وتقارب نسبة اشتغال الأسرة في المستشفى شعبان حمدون مغنية، فهذا يدل على أن المستشفى لم يرق إلى مستشفى يتمكن من استقطاب المرضى والمراجعين كافة إلى أقسامه وعيادته.

جدول رقم (4): : توزيع عدد الأطباء و الشبه الطبي و عمال الإدارة في مستشفى مغنية سنة 2012.

المستوى	العدد
الأطباء	102
الشبه الطبي	294
العاملين	185
المجموع	581

المصدر: - من وثائق المستشفى سنة 2012.

د- المشاكل التي يعاني منها المستشفى:

* نقص الأطباء المتخصصين في أمراض النساء والتوليد.

* نقص الأجهزة والمعدات والأدوية.

* نقص الهياكل القاعدية (المستشفى (صغر المساحة).

* نقص المصالح (فتح الأجنحة للمصالح المندمجة في مصلحة الطب العام مثلا: هناك مشاكل كثيرة بسبب المصالح المندمجة في مصلحة واحدة أي هناك 7 مصالح (أمراض الصدرية – أمراض القلب – الأمراض المعدية – مرض السكري – الطب الداخلي – أمراض

الكلى – الأمراض الورمية) هذه المصالح موجودة في مصلحة واحدة وبالتالي يحدث نوع من التصادم بين الأطباء والممرضين والمرضى، بالإضافة إلى نقل العدوى بين المرضى خاصة الأمراض المعدية).

* العمل على مشروع توسيع مصلحة الاستعجالات ولكنه مازال لم ينجز (البطئ في الإنجاز الأشغال).

- تأخر وصول الطلبات التي يحتاج إليها المستشفى من أدوية ومعدات وتجهيزات طبية ومكتبة.

- عدم توفر المستشفى على بعض الاختصاصات كأمراض السرطان والسيدا.

- نقص كفاءة وفعالية القسم الخاص بالتصوير الإشعاعي وخاصة الأجهزة المعقدة ومؤطرين في هذا المجال.

- عدم وجود أساتذة محاضرين في المستشفى أدى إلى عدم مواكبة الأطباء القدامى للتطورات الجديدة الحاصلة في المجال الصحي.

- ارتفاع تكاليف الرعاية الصحية في السنوات الأخيرة وخاصة تكاليف الإمداد في المستشفى، والذي له تأثير مباشر في جودة الخدمة الطبية المقدمة للمريض وبالتالي على رضا المريض وعلى أداء المستشفى بشكل عام.

3- دراسة تحليلية لمدى تأثير جودة خدمات المؤسسة الاستشفائية على رضا المريض:

1- منهجية البحث الميداني:

أ- فرضيات الدراسة: بهدف معرفة مدى رضا المريض على الخدمات الاستشفائية العمومة الجزائرية عن جودة خدماتها المقدمة، فمنا بإسقاط الدراسة على االمستشفى الجامعي تلمسان و مستشفى شعبان حمدون مغنية، باعتبارها نموذج للمؤسسات الخدمية الجزائرية، وذلك بغرض قياس جودة خدماتها المقدمة من منظور المرضى في المستشفى، باستخدام مقياس الأداء الفعلي للخدمة SERVPERF (والذي يأخذ بعين الاعتبار جودة الخدمة على أنها اتجاه، واعتمد هذا المقياس إلى جانب التوقعات والأداء على بعد آخر هو الأهمية) (الشميمري محمد، 2001، ص 279) وفي ضوء الإشكالية المطروحة في البحث وأهدافه، وبالاعتماد على مؤشرات القياس الخمسة المميزة مقياس الأداء الفعلي للخدمة ثم تحديد مجموعة من الفرضيات تتمثل فيما يلي:

الفرضية الأولى: تؤثرة جودة الخدمات الصحية المقدمة من طرف المؤسسة العمومة الاستشفائية، تأثيرا إيجابيا على رضا المريض من ناحية بعد الاعتمادية.

الفرضية الثانية: تؤثر جودة الخدمات الصحية المقدمة من طرف المؤسسة العمومية الاستشفائية ، تأثير إيجابيا على رضا المريض من ناحية بعد الاستجابة.
الفرضية الثالثة: تؤثر جودة الخدمات الصحية المقدمة من طرف المؤسسة العمومية الاستشفائية ، تأثيرا إيجابيا على رضا المريض من ناحية بعد التأكيد (الثقة).
الفرضية الرابعة: تؤثر جودة الخدمات الصحية المقدمة من طرف المؤسسة العمومية الاستشفائية، تأثيرا إيجابيا على رضا المريض من ناحية بعد الملموسية.
الفرضية الخامسة: تؤثر جودة الخدمات الصحية المقدمة من طرف المؤسسة العمومية الاستشفائية، تأثيرا إيجابيا على رضا المريض من ناحية بعد التعاطف (اللطف).
ب- أسلوب البحث: لقد اعتمدنا في هذه الدراسة على الاستبيان وهو عبارة عن استمارة تحتوي على مجموعة من الفقرات المصاغة وقد أشهدة الإستبيان مرضى وبعض الأطباء و الشبه الطبي وعمال الإدارة بمستشفى تلمسان و مستشفى شعبان حمدون مغنية، من أجل قياس جودة الخدمات المقدمة من طرف هذه المؤسسة الخدمية حسب مقياس الأداء الفعلي للخدمة SERVPERF وعلاقة أبعاد هذا المقياس برضا المريض.
ج- مجتمع وعينة الدراسة: يتمتع مجتمع هذه الدراسة على المرض المقيمين في المؤسسة العمومية الاستشفائية مغنية والأطباء وعمال الإدارة حسب الجدول التالي:

تشكلت عينة الدراسة من 238 (مريض والعاملين والأطباء) موزعة على مستشفى تلمسان و مستشفى مغنية و ثم اختيارهم بطريقة عشوائية، وقد تم توزيع 280 استمارة و لكن استرجعت 238 استمارة منها 137 من المستشفى الجامعي تلمسان و 101 من مستشفى مغنية.

جدول رقم(7): توزيع استمارات الاستبيان حسب فئات عينة البحث– المستشفى الجامعي تلمسان -

المستوى	عدد الاستمارات المستلمة	النسبة
الأطباء+ الشبه الطبي	45	%32.85
العاملين	18	%13.14
المرضى	74	%54.01
المجموع	137	%100

المصدر: من إعداد الباحثين بالاعتماد على نتائج الاستبيان الموزع في المستشفى الجامعي تلمسان.

جدول رقم(8): توزيع استمارات الاستبيان حسب فئات عينة البحث –مستشفى مغنية-

المستوى	عدد الاستمارات المستلمة	النسبة
الأطباء + الشبه الطبي	24	23.76%
العاملين	17	%16.83
المرضى	60	%59.40
المجموع	101	%100

المصدر: من إعداد الباحثين بالاعتماد على نتائج الاستبيان الموزع في مستشفى مغنية.

د- أسلوب جمع البيانات: تم استخدام الاستبيان كأداة أساسية لجمع بيانات عينة الدراسة، وتم تقسمه إلى قسمين، قسم أول يخص البيانات الديمغرافية للعينة كالجنس والسن والمستوى التعليمي وقسم ثاني يقوم على تحديد إدراكات أفراد عينة الدراسة لمستوي الأداء الفعلي للخدمة المقدمة وذلك من خلال 22 عبارة تعكس المؤثرات الرئيسية الخمسة لمقياس الأداء الفعلي للخدمة SERVPERF، وقد عرضت جمعها باستخدام مقياس ليكرت الخماسي المتدرج من: أوافق بشدة: (5) إلى غير مرافق بشدة (1)، كما قمنا بتقييم السلم إلى 3 مجالات لتحديد درجة رضا المريض عن جودة الخدمات المقدمة من طرف المؤسسة الاستشفائية مغنية.

المجال [1 – 2,49]: تؤثر جودة الخدمات المقدمة من طرف المستشفى تأثيرا سلبيا على رضا المريض.

المجال [2,50 – 3,49]: تؤثر جودة الخدمات المقدمة من طرف المستشفى تأثيرا متوسطا على رضا المريض.

المجال [3,50 – 5]: تؤثر جودة الخدمات المقدمة من طرف المستشفى تأثيرا إيجابيا على رضا المريض.

2-اختبار الفرضيات: (الدراسة الميدانية للمستشفى الجامعي تلمسان)

الفرضية الأولى: تؤثر جودة الخدمات الصحية المقدمة من طرف المستشفى تأثيرا ايجابيا على المريض من ناحية بعد الاعتمادية.

الاعتمادية: درجة الاعتماد على مقدم الخدمة و دقة انجازه للخدمة المطلوبة.

يعبر الجدول الموالي عن تقييم مستوى رضا المريض من ناحية بعد الاعتمادية.

جدول رقم(9) : تقييم مستوى رضا المريض من ناحية بعد الاعتمادية.

بعد الاعتمادية	المتوسط الحسابي	الانحراف المعياري	الثأتير على رضا المريض
العبارة 1	2,757	1,4025	متوسط
العبارة 2	3,135	1,3573	متوسط
العبارة 3	2,892	1,4867	متوسط
العبارة 4	3,486	1,2161	متوسط
العبارة 5	3,459	1,3863	متوسط
المتوسط الحسابي العام و الانحراف المعياري العام	3.1458	1.3697	متوسط

المصدر: من إعداد الباحثين بالاعتماد على مخرجات SPSS.

الفرضية الثانية: تؤثر جودة الخدمات الصحية المقدمة من طرف المستشفى تأثيرا ايجابيا على المريض من ناحية بعد الاستجابة.

الاستجابة: سرعة الانجاز و مستوى المساعدة المقدمة للمستفيد من قبل مقدم الخدمة.

يعبر الجدول الموالي عن تقييم مستوى رضا المريض من ناحية بعد الاستجابة.

جدول رقم(10) : تقييم مستوى رضا المريض من ناحية بعد الاستجابة.

بعد الاستجابة	المتوسط الحسابي	الانحراف المعياري	الثأتير على رضا المريض
العبارة 6	3,243	1,1880	متوسط
العبارة 7	3,216	1,2278	متوسط
العبارة 8	2,973	1,2130	متوسط
العبارة 9	2,865	1,2945	متوسط
المتوسط الحسابي العام و الانحراف المعياري العام	3.0742	1.2308	متوسط

المصدر: من إعداد الباحثين بالاعتماد على مخرجات SPSS.

الفرضية الثالثة: تؤثر جودة الخدمات الصحية المقدمة من طرف المستشفى تأثيرا ايجابيا على المريض من ناحية بعد التوكيد (الثقة).

التوكيد (الثقة): معلومات القائمين على تقديم الخدمة، و قدرتهم على استلهام الثقة و

الأمان.

يعبر الجدول الموالي عن تقييم مستوى رضا المريض من ناحية بعد التوكيد (الثقة).

جدول رقم(11) : تقييم مستوى رضا المريض من ناحية بعد التوكيد (الثقة).

بعد التوكيد (الثقة).	المتوسط الحسابي	الانحراف المعياري	الثأتير على رضا المريض
العبارة 10	3,459	1,0696	متوسط
العبارة 11	3,459	1,2155	متوسط
العبارة12	3,270	1,1937	متوسط
العبارة 13	3,135	1,3977	متوسط
المتوسط الحسابي العام و الانحراف المعياري العام	3.3307	1.2191	متوسط

المصدر: من إعداد الباحثين بالاعتماد على مخرجات SPSS.

الفرضية الرابعة: تؤثر جودة الخدمات الصحية المقدمة من طرف المستشفى تأثيرا ايجابيا على المريض من ناحية بعد الأشياء الملموسة.

الأشياء الملموسة: و هي تشتمل على العناصر المادية للخدمة –المباني، الأجهزة و المعدات و المرافق الصحية و مظهر العاملين و الأدوية.. يعبر الجدول الموالي عن تقييم مستوى رضا المريض من ناحية بعد الأشياء الملموسة.

جدول رقم (12): تقييم مستوى رضا المريض من ناحية بعد الأشياء الملموسة.

بعد الأشياء الملموسة	المتوسط الحسابي	الانحراف المعياري	الثأتير على رضا المريض
العبارة 14	3,595	1,4992	ايجابي
العبارة 15	2,216	1,4555	سلبي
العبارة 16	2,108	1,4488	سلبي
العبارة 17	3,081	1,3617	متوسط
المتوسط الحسابي العام و الانحراف المعياري العام	2.7500	1.4413	متوسط

المصدر: من إعداد الباحثين بالاعتماد على مخرجات SPSS.

الفرضية الخامسة: تؤثر جودة الخدمات الصحية المقدمة من طرف المستشفى تأثيرا ايجابيا على المريض من ناحية بعد التعاطف.

التعاطف: درجة العناية بالمستفيد و رعايته بشكل خاص، و الاهتمام بمشاكله و العمل على إيجاد حلول لها.

يعبر الجدول الموالي عن تقييم مستوى رضا المريض من ناحية بعد التعاطف.

جدول رقم (13): تقييم مستوى رضا المريض من ناحية بعد التعاطف.

بعد التعاطف	المتوسط الحسابي	الانحراف المعياري	الثأتير على رضا المريض
العبارة 18	3,595	1,2574	ايجابي
العبارة 19	3,216	1,2278	متوسط
العبارة 20	3,378	1,2770	متوسط
العبارة 21	3,216	1,2939	متوسط
العبارة 22	3,243	1,3209	متوسط
المتوسط الحسابي العام و الانحراف المعياري العام	3.3296	1.2754	متوسط

المصدر: من إعداد الباحثين بالاعتماد على مخرجات SPSS.

-نلاحظ من الجداول السابقة أن كل المتوسطات الحسابية العامة لكافة أبعاد الجودة(الاعتمادية و الاستجابة و التوكيد(الثقة) و الأشياء الملموسة و التعاطف)، فقد وقعت ضمن المجال المتوسط فكانت كالتالي 3.1458 -3.3296-2.7500-3.3307-3.0742 حيث بلغ المتوسط العام بـ3.1260 بانحراف معياري 1.3072 و انطلاقا من هذا التقييم ترفض كل الفرضيات، أي تؤثر جودة الخدمات المقدمة من طرف مستشفى تلمسان تأثيرا متوسطا على رضا المريض، و سلبية متوسطات العبارة 15 و العبارة 16 هو عدم توفر المستشفى صالات انتظار بها كل المرافق، خاصة في مصلحة الاستعجالات، و كذلك عدم توفر الأدوية اللازمة للمرضى، و ايجابية العبارة 14 و العبارة 18 تدل على توجه المرضى حسب آرائهم بطلب من إدارة المستشفى أن تحدث من الأجهزة و المعدات و المستلزمات الطبية المستخدمة في المستشفى و أن تولي المرضى عناية شخصية من أجل تحسين مستوى الخدمات الصحية في المستشفى.

(دراسة الميدانية لمستشفى مغنية)

الفرضية الأولى: تؤثر جودة الخدمات الصحية المقدمة من طرف المستشفى تأثيرا ايجابيا على المريض من ناحية بعد الاعتمادية.

يعبر الجدول الموالي عن تقييم مستوى رضا المريض من ناحية بعد الاعتمادية.

جدول رقم (14): تقييم مستوى رضا المريض من ناحية بعد الاعتمادية.

بعد الاعتمادية	المتوسط الحسابي	الانحراف المعياري	الثأتير على رضا المريض
العبارة 1	3.250	1,3483	متوسط
العبارة 2	3.067	1,3002	متوسط
العبارة 3	3.083	1,1973	متوسط
العبارة 4	3,433	1,1103	متوسط
العبارة 5	3,633	1,0079	ايجابي
المتوسط الحسابي العام و الانحراف المعياري العام	3.2932	1.1928	متوسط

المصدر: من إعداد الباحثين بالاعتماد على مخرجات SPSS.

الفرضية الثانية: تؤثر جودة الخدمات الصحية المقدمة من طرف المستشفى تأثيرا ايجابيا على المريض من ناحية بعد الاستجابة.

يعبر الجدول الموالي عن تقييم مستوى رضا المريض من ناحية بعد الاستجابة.

جدول رقم(15) : تقييم مستوى رضا المريض من ناحية بعد الاستجابة.

بعد الاستجابة	المتوسط الحسابي	الانحراف المعياري	الثأتير على رضا المريض
العبارة 6	3,333	,9140	متوسط
العبارة 7	3,333	1,1149	متوسط
العبارة 8	3,100	1,2310	متوسط
العبارة 9	3,150	1,0708	متوسط
المتوسط الحسابي العام و الانحراف المعياري العام	3.2290	1.0826	متوسط

المصدر: من إعداد الباحثين بالاعتماد على مخرجات SPSS.

الفرضية الثالثة: تؤثر جودة الخدمات الصحية المقدمة من طرف المستشفى تأثيرا ايجابيا على المريض من ناحية بعد التوكيد (الثقة).

يعبر الجدول الموالي عن تقييم مستوى رضا المريض من ناحية بعد التوكيد (الثقة).

جدول رقم(16) : تقييم مستوى رضا المريض من ناحية بعد التوكيد (الثقة).

بعد التوكيد (الثقة).	المتوسط الحسابي	الانحراف المعياري	الثأتير على رضا المريض
العبارة 10	3,233	1,1404	متوسط
العبارة 11	3,200	1,3251	متوسط
العبارة12	3,583	1,1973	ايجابي
العبارة 13	3,200	1,3251	متوسط
المتوسط الحسابي العام و الانحراف المعياري العام	3.3040	1.2469	متوسط

المصدر: من إعداد الباحثين بالاعتماد على مخرجات SPSS.

الفرضية الرابعة: تؤثر جودة الخدمات الصحية المقدمة من طرف المستشفى تأثيرا ايجابيا على المريض من ناحية بعد الأشياء الملموسة. يعبر الجدول الموالي عن تقييم مستوى رضا المريض من ناحية بعد الأشياء الملموسة.

جدول رقم (17): تقييم مستوى رضا المريض من ناحية بعد الأشياء الملموسة.

بعد الأشياء الملموسة	المتوسط الحسابي	الانحراف المعياري	الثأتير على رضا المريض
العبارة 14	3,933	1,2469	ايجابي
العبارة 15	3,167	1,4162	متوسط
العبارة 16	2,217	1,3541	سلبي
العبارة 17	3,250	1,3541	متوسط
المتوسط الحسابي العام و الانحراف المعياري العام	3.3917	1.0311	متوسط

المصدر: من إعداد الباحثين بالاعتماد على مخرجات SPSS.

الفرضية الخامسة: تؤثر جودة الخدمات الصحية المقدمة من طرف المستشفى تأثيرا ايجابيا على المريض من ناحية بعد التعاطف.

يعبر الجدول الموالي عن تقييم مستوى رضا المريض من ناحية بعد التعاطف.

جدول رقم (18): تقييم مستوى رضا المريض من ناحية بعد التعاطف.

بعد التعاطف	المتوسط الحسابي	الانحراف المعياري	الثأتير على رضا المريض
العبارة 18	3,800	1,2460	ايجابي
العبارة 19	3,117	1,3031	متوسط
العبارة 20	3,350	1,2327	متوسط
العبارة 21	3,117	1,3415	متوسط
العبارة 22	3,133	1,4198	متوسط
المتوسط الحسابي العام و الانحراف المعياري العام	3.3034	1.3086	متوسط

المصدر: من إعداد الباحثين بالاعتماد على مخرجات SPSS.

-نلاحظ من الجداول السابقة أن كل المتوسطات الحسابية العامة لكافة أبعاد الجودة (الاعتمادية و الاستجابة و التوكيد(الثقة) و الأشياء الملموسة و التعاطف)، فقد وقعت ضمن المجال المتوسط فكانت كالتالي 3.2932 -3.3034-3.3917-3.3040-3.2290 حيث بلغ المتوسط العام بـ3.3042 بانحراف معياري 1.1724 و انطلاقا من هذا التقييم ترفض كل الفرضيات، أي تؤثر جودة الخدمات المقدمة من طرف مستشفى مغنية تأثيرا متوسطا على رضا المريض، و سلبية المتوسط الحسابي للعبارة 16 يدل على عدم توفر الأدوية اللازمة التي يحتاجها المريض في المستشفى، و ايجابية العبارات 5 و 12 و 14 و 18 راجع إلى اهتمام المستشفى بشكل دقيق في تدوين المعلومات عن المرضى و حالاتهم الصحية في السجلات و الحاسوب، بالإضافة إلى اتسام العاملين في المستشفى بالأدب و حسن المعاملة مع المرضى. و كذلك توجه المرضى حسب آرائهم بطلب من إدارة المستشفى أن تحدث من الأجهزة و المعدات و المستلزمات الطبية المستخدمة في المستشفى و أن تولي المرضى عناية شخصية من أجل تحسين مستوى الخدمات الصحية في المستشفى.

3-أهمية المتغيرات الرئيسة الخمسة حسب آراء أفراد العينة

-يوضح الجدول الموالي أهمية المتغيرات الرئيسية الخمسة حسب ما جاء في آراء أفراد العينة (الأطباء و الشبه الطبي، العاملين، المرضى)إذ جاءت نتائج الآراء كالتالي:

جدول رقم(19) : أهمية المعايير الرئيسة الخمسة حسب أراء أفراد العينة (المستشفى الجامعي تلمسان).

الأطباء+الشبه الطبي		العاملين		المرضى	
المتغيرات	الوسط الحسابي	المتغيرات	الوسط الحسابي	المتغيرات	الوسط الحسابي
التعاطف	3.5200	الاستجابة	2.9305	التوكيد(الثقة)	3.3307
التوكيد(الثقة)	3.3777	التوكيد(الثقة)	2.8197	التعاطف	3.3296
الاستجابة	3.3555	الاعتمادية	2.8114	الاعتمادية	3.1458
الاعتمادية	3.0356	الأشياء الملموسة	2.7360	الاستجابة	3.0742
الأشياء الملموسة	2.9780	التعاطف	2.6666	الأشياء الملموسة	2.7500

المصدر: من إعداد الباحثين بالاعتماد على نتائج الاستبيان الموزع في المستشفى الجامعي تلمسان.

نلاحظ من الجدول أعلاه أن الأطباء و الشبه الطبي يولي الأهمية الأولى للمتغير الرئيسي التعاطف لما له من أثر نفسي على المرضى من وجهة نظرهم، على عكس العمال فهذا العامل جاء في المرتبة الأخيرة، أما المتغير الرئيسي الثاني التوكيد (الثقة) جاء في الترتيب الثاني لما لعامل الثقة بين الأطباء و العاملين من جهة و المرضى من جهة أخرى من تأثير على مستوى جودة الخدمات الصحية المقدمة، أما المرضى فتولي أهمية لعامل الثقة لما له أهمية في شفائهم، و في المرتبة الثانية التعاطف، و في الأخير عامل الملموسية خاصة مع توفر أجهزة السكانير و الليزر في السنوات الأخيرة في المستشفى الجامعي تلمسان.

جدول رقم(20) : أهمية المعايير الرئيسة الخمسة حسب أراء أفراد العينة (مستشفى مغنية).

الأطباء		العاملين		المرضى	
المتغيرات	الوسط الحسابي	المتغيرات	الوسط الحسابي	المتغيرات	الوسط الحسابي
التعاطف	3.6916	التعاطف	3.9528	الأشياء الملموسة	3.3917
الاعتمادية	3.5416	الاعتمادية	3.8588	التوكيد(الثقة)	3.3040
الاستجابة	3.4897	الاستجابة	3.8382	التعاطف	3.3034
التوكيد(الثقة)	3.4377	التوكيد(الثقة)	3.6910	الاعتمادية	3.2932
الأشياء الملموسة	3.0102	الأشياء الملموسة	3.5295	الاستجابة	3.2290

المصدر: من إعداد الباحثين بالاعتماد على نتائج الاستبيان الموزع في مستشفى مغنية.

-نلاحظ من الجدول أعلاه أن ترتيب أبعاد الجودة من ناحية الأهمية كان نفسه بالنسبة للأطباء و العاملين، لما للتعاطف أهمية بالنسبة لكليهما لما له من أثر نفسي على المرضى من وجهة نظرهم و في المرتبة الخامسة الأشياء الملموسة و التي تعتبر المتغير الرئيسي دو الأهمية الأولى للمرضى فهي الأجهزة و الأدوية و المعدات اللازمة لشفائهم، و في المرتبة الثانية الثقة لمالها أهمية في شفاء المرضى و في الأخير الاستجابة.

خلاصة:

وفي ضوء ما تقدم يمكن أن نوضح، أن الغاية الأساسية هي خلق حالة من التفاعل والتكامل بين تلك العناصر للارتقاء بمستوى جودة عالية للخدمات الصحية، لكن واقع الحال يتطلب التركيز على سلم الأولويات حسب متطلبات وحاجات المرضى بدأ من الملموسية (الأجهزة، المعدات، المستلزمات الطبية، صالات رقود المرضى، صالات الانتظار، صالات العمليات، العيادات الاستشارية، مكاتب العاملين، الطوارئ) وانتهاءا ببقية المتغيرات الرئيسة الأخرى، وذلك لافتقار الكثير من المستشفيات في الوقت

الحاضر لها، لأن توفر العناصر المادية موضوع غاية في الأهمية كونها القاعدة الأساسي لتطبيق المتغيرات الرئيسة الأخرى حسبما يشير إليه واقع الخدمات الصحية الحالي في مؤسساتنا الصحية، وكما هو واضح من نتائج الأهمية الرئيسية الأولى للمرضى لتحديث الأجهزة والمعدات والمستلزمات الطبية وضرورة العناية بالبيئة المادية للمستشفى، في حين أن دول العالم الأخرى يعيرون أهمية للمتغيرات غير الملموسة وهي(الاعتمادية، الاستجابة،

التوكيد(الثقة)، التعاطف)، باعتبار أن الجوانب الملموسة متوفرة لديهم وتحتاج إلى تحديث فقط.

فمن خلال الدراسة الميدانية التي خصت المستشفى الجامعي تلمسان و مستشفى مغنية، تبين أن جودة خدمات كل من المؤسستين تؤثر تأثيرا متوسطا على رضا المريض في جميع أبعاد الجودة، بسبب عدد المرضى المتزايد كل سنة في المستشفى الجامعي تلمسان خاصة في مصلحة الاستعجالات و نقص الأدوية و الأثاث و الأجهزة للمرضى و نفس الشيء بالنسبة لمستشفى مغنية، و هذا النقص يحد من رفع مستوى الخدمات الصحية في المستشفى.

اقتراحات و توصيات:

-المستشفى الجامعي تلمسان:

-لا بد على إدارة المستشفى القيام بتوسيع مصلحة الاستعجالات، لكثر المرضى المقبولين على هذه المصلحة، بالإضافة إلى توفير الأجهزة و المعدات و الأدوية و الأثاث للمرضى، مع العمل على السهر على نظافة هذه المصلحة باستمرار.

-تتوفر المستشفى على أطباء ممتازين في مصلحة الجراحة و مصلحة تقويم العظام و بالتالي لا بد عل إدارة المستشفى من تقديم الدعم لهؤلاء الأطباء.

-لا بد من توفير أجهزة سكانير و الليزر في كل المصالح.

-لا بد من توفير صالات الانتظار بها كل المرافق في كل المصالح.

-مستشفى مغنية:

-يجب توفير الأدوية و الأجهزة و المعدات اللازمة لتلبية احتياجات المرضى لأن هذا النقص قد يؤدي إلى مشاكل و عدم تفهم المريض وضعية المستشفى.

-يجب توعية المرضى بأهمية المستشفى الذي وضعته الدولة من أجل حمايتهم، و هذا من أجل محافظة المريض على وسائل و معدات المستشفى، و الحرص على نظافة المستشفى، لأنه وضعت أغطية جديد في المستشفى و لكن سرقت.

-يجب انفصال المصالح عن بعضها البعض، لأن هذا الجمع بين المصالح قد يؤدي إلى الفوضى و مشاكل بين الأطباء و المرضى، و كذلك نقل العدوى بين المرضى.

-يجب توفر أطباء مختصين خاصة في مصلحة التوليد و النساء.

-يجب استكمال مشروع توسيع الاستعجالات بسبب كثرة المرضى في هذه المصلحة.

المراجع:

1-تامر ياسر البكري، إدارة المستشفيات، دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2005.

2- شريف حداد، أساسيات التسويق، مكتبة الحامد للنشر والتوزيع، ط1، عمان، 1998.

3-دبوز عبد القادر، دور التحسين المستثمر في تفعيل جودة الخدمات الصحية (حالة المؤسسة الاستشفائية محمد بوضياف بورقلة)، مجلة الباحث، عدد 11/2012، ورقلة.

4- بيان اجتماع مجلس الوزراء، «رئيس الجمهورية، السيد عبد العزيز بوتفليقة، الدراسة والموافقة لبرنامج الاستثمارات العمومية للفترة الممتدة ما بين سنة 2010-2014، اجتماع لمجلس الوزراء يوم الاثنين 10 جمادى 1431، الموافق لـ 24 يوليو 2010.

5-حوالف رحيمة: «تطبيق إدارة الجودة الشاملة (دراسة تحليلية لمواقف الأطباء والمرضى في المستشفى الجامعي تلمسان)، أطروحة دكتوراه جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان 2009-2010.

6-عتق عائشة: «جودة الخدمات الصحية في المؤسسة العمومية الجزائرية، دراسة حالة المؤسسة العمومية الاستشفائية لولاية سعيدة. مذكرة ماجستير تخصص تسوية الدولي، تلمسان 2011-2012.

7-مرسوم 90/124 المؤرخ في 05 شوال 10/14 الموافق لـ 30 أفريل 1990، والمتعلق بتحديد صلاحيات وزير الصحة.

8-المرسوم التنفيذي رقم 97/467 المؤرخ في 02 شعبان 1418 الموافق لـ 2-12-1997، المتعلق بإنشاء المراكز الاستشفائية الجامعة وتنظيمها وسيرها.

9-المرسوم التنفيذي رقم 140-07 المؤرخ في 02 جمادى 1428 الموافق لـ 19 ماي 2007 المتضمن إنشاء المؤسسات العمومية الاستشفائية ومؤسسات الصحة الجوارية وتنظيمها وتسييرها.

10- الشميمري محمد، جودة الخدمات البريدية في المملكة العربية السعودية، مجلة الإدارة العامة المجلد 41، العدد الثاني يوليو، الرياض، 2001.

11-الوكالة الوطنية الجزائرية لتطوير الاستثمار http://www.andi.dz

12-Kotler, Armstrong, Marketing principle, Pearson Education Upper, Saddle River, New Jersey, 2006.

تثمين دور لحكومة الإلكترونية في إرساء الخدمة العمومية –مشروع القرن الحادي و العشرين- التجربة الجزائرية.

د.بودلال علي، أستاذ محاضر (أ)
- عضو بمخبر البحث في المالية العامة GREFIP -
جامعة تلمسان.

الملخص:
جاءت هذه الدراسة لتعالج موضوع الخدمة العمومية للحكومة الالكترونية ساعية إلى الإلمام بالجانب النظري لمفهوم الحكومة الإلكترونية :نشأتها ،تعريفها ،أهدافها ،متطلبات تطبيق مشروع الحكومة الإلكترونية على أرض الواقع ،بالإضافة إلى مراحل تطبيق الحكومة الإلكترونية و كذا المعوقات التي تعترض نجاح هذا المشروع ،وفي هذا الإطار قامت الجزائر بمجموعة من الإجراءات من أجل الرقي بمجتمع المعلومات والنهوض باقتصادها ولعل من أهم هذه الإجراءات تطبيق مشروع الجزائر الالكترونية ،و أخيرا التعرض إلى أثار الخدمة العمومية الإيجابية و السلبية التي تفرزها الحكومة الإلكترونية .
الكلمات الدالة: الخدمة العمومية،الحكومة الالكترونية،متطلبات تطبيق الحكومة الالكترونية، الآثار الايجابية للحكومة الالكترونية،الجزائر.

Abstract: *The present study to address the issue of public service for e-government, seeking to familiarity aspect theoretical concept of e-government: its inception, the definition, objectives, requirements for the application of e-government project on the ground, in addition to the stages of the application of e-government and as well as the obstacles that hinder the success of this project, Finally, exposure to public service raised the positive and negative produced by the e-government.*
Key words: public service, e-government, e-government application requirements, the positive effects of e-government, Algeria.

مقدمة:

إن العالم بأسره قد دخل مرحلة متطورة ضمن أفاق عصر المعلومات بهدف الاستفادة من التقنيات المتاحة في مجال نظم و تقنية المعلومات و الاتصالات الذي أصبح المعيار الأساسي الذي تقاس به درجة تقدم الأمم في القرن الحادي و العشرين.

لم يكن أحد يتصور قبل عشرين سنة أن يصل التطور الهائل في تكنولوجيات المعلومات و الاتصالات إلى ما هو عليه الآن ،لقد أصبحت المعلومات تنتشر على نطاق كبير و بسرعة هائلة ،ونتيجة لهذا التقدم الكبير في وسائل الاتصالات و انتشار شبكة الإنترنيت عبر العالم أصبحنا نسمع مصطلحات جديدة مثل :الإدارة الإلكترونية ،الحكومة الإلكترونية ،النقود الإلكترونية ،التجارة الإلكترونية ،و غير ذلك من المفاهيم الحديثة ذات العلاقة .

ويعد موضوع الحكومة الإلكترونية من أبرز تطبيقات الإدارة الحديثة التي ظهرت خلال السنوات القليلة الماضية ،و يشكل حيزا كبيرا في مستقبل الإدارة خلال السنوات القادمة ،و لذلك أصبح هذا الموضوع حيويا و يحظى بأهمية بالغة في مختلف دول العالم ،و تتبلور أهمية دراسته فيما يصاحبه من تطوير في كافة النشاطات و الإجراءات و المعاملات الحكومية و تبسيطها ،و نقلها نوعيا من الأطر اليدوية الحالية إلى الأطر التقنية الإلكترونية المتقدمة ،و ذلك بالاستخدام الأمثل و الاستغلال الجيد لأحدث التكنولوجيا و نظم شبكات الاتصال و الربط الالكتروني الحديث ،تحقيقا للتميز و الارتقاء بكفاءة العمل الإداري و ارتفاع مستوى جودة الأداء الحكومي للخدمات.

حاولنا من خلال هذه الدراسة **الإجابة عن مدى تطبيق ونجاح الخدمة العمومية للحكومة الالكترونية** ،ومنه تم تصميم البحث كالأتي :الإلمام بالجانب النظري لمفهوم الحكومة الإلكترونية :نشأتها ،تعريفها ،أهدافها ،متطلبات تطبيق مشروع الحكومة الإلكترونية على أرض الواقع ،بالإضافة إلى مراحل تطبيق الحكومة الإلكترونية و كذا المعوقات التي تعترض نجاح هذا المشروع ،و أخيرا تناولنا الآثار الإيجابية و السلبية للخدمة العمومية المنتظرة من الحكومة الإلكترونية .

منهجية الورقة:اعتمد الباحث المنهج الوصفي التحليلي بوصفه منهجاً علمياً يتناسب وطبيعة الورقة, وتم الرجوع إلى نتائج البحوث والأدبيات والوثائق الأخرى المتوفرة والمرتبطة بموضوع الورقة .

I. ماهية الحكومة الالكترونية :

في ظل المتغيرات العالمية المتلاحقة أصبحت الحاجة ملحة إلى تحديث الإدارة الحكومية بشكل ينعكس على المواطنين و على كل مؤسسات الدولة في صورة إنجاز الخدمات بفعالية أكثر ،إضافة إلى الاستغلال الأمثل لمصادر معلومات الحكومة ،و بذلك تكون الحكومة الإلكترونية واحدة من الدعائم الأساسية و الضرورية لتحويل المجتمع إلى مجتمع و اقتصاد معلوماتي .ارتأينا من خلال هذا العنصر إلى إعطاء فكرة مصغرة حول نشأة الحكومة الإلكترونية ،ثم المرور إلى مختلف التعريفات التي تناولت مفهوم الحكومة الإلكترونية محاولة منا إلى إجلاء الغموض و الاختلاف حول هذا المصطلح الجديد.

1- نشأة الحكومة الالكترونية:

أحدثت الثورة التكنولوجية المتزايدة تغيرات جذرية شملت جميع الفئات و على مختلف المستويات بدءا بالأفراد و انتهاءا بالحكومات و ترتب على ذلك –ومع بداية القرن الواحد و العشرين-تغير النظرة اتجاه الكثير من المفاهيم و التصورات الحكومية و منظماتها و طرق عملها بما يحقق رفاهية الإنسان و تقدمه .

كثر تداول مفهوم «الحكومة الإلكترونية» الذي يبدو للبعض غريبا و للبعض الآخر يبدو كالحلم ،و الخلفية التاريخية لهذا المصطلح كانت أولها مبادرات ربط القرى البعيدة بالمركز و الذي كان يستعمل في أول الأمر في اسكندنافيا أواسط عام 1980م[1]،و أطلق عليها اسم «القرى الإلكترونية»،و يعد «لارس» (Lars) من جامعة «اودونيس» (Aodneiss) في الدانمرك رائد هذه التجربة و سماها مراكز الخدمة عن بعد .

و قد قامت المملكة المتحدة بالاستفادة من التجربة الدانمركية سنة 1989م و ذلك بإنجاز مشروع «قرية مانشستر» بهدف ترقية و متابعة التطورات الاجتماعية و الاقتصادية و التعليمية و المهارية ،و قد بدأ المشروع فعليا سنة 1991م .و في عام 1992م عقد «مؤتمر الأكواخ البعدية» في المملكة المتحدة لمتابعة هذه المشاريع ،وقد تبنى مجلس لندن مشروع «بونتيل» :»الاتصالات البعدية التقنية» ،الذي أكد على جمع و نشر و تنمية المعلومات بوسائل إلكترونية كالبريد الإلكتروني و الوصول عن بعد لقواعد المعلومات وقد ظهرت

1 د.طلال بن عبد الله حسين الشريف، الحكومة الالكترونية، المكتب الجامعي الحديث للنشر، القاهرة، 2011، ص77.

محاولات أخرى في الولايات المتحدة الأمريكية عام 1995م في ولاية «فلوريدا» ثم تبع ذلك محاولات في مختلف دول العالم[1].

2- تعريف الحكومة الإلكترونية:

قبل تناول مختلف التعريفات التي عالجت مفهوم الحكومة الإلكترونية يجب التمييز بين مفهومين متداخلين و هما :الإدارة الإلكترونية و الحكومة الإلكترونية ،فقد كثر في الآونة الأخيرة الجدل بشأن هذين المصطلحين :هل هما مصطلحان مختلفان ؟أم مترادفان ،و قد توصلت الدراسات إلى أن العلاقة بينهما هي علاقة الجزء بالكل ،فالإدارة الإلكترونية هي الجزء ،و تعني تحويل جميع العمليات الإدارية ذات الطبيعة الورقية إلى عمليات ذات طبيعة إلكترونية باستخدام التكنولوجيات الحديثة ،و يمكن تسميتها «العمل الإلكتروني « أو «إرادة بلا أوراق « فتطبيقها يكون مقتصر على المنظمة فقط . أما الحكومة الإلكترونية فهي تمثل الكل ،و تعني العمليات الإلكترونية التي يتم من خلالها الربط بين المنظمات التي تطبق الإدارة الإلكترونية ،و هذا يعني أن الإدارة الإلكترونية هي مرحلة سابقة من الحكومة الإلكترونية .

لقد وردت عدة تعريفات للحكومة الإلكترونية ،و فيما يلي عينة من هذه التعريفات:

- عرفت الحكومة الإلكترونية من طرف البنك الدولي بأنها مصطلح حديث يشير إلى اكتشاف طرق ووسائل جديدة من خلال استخدام تكنولوجيا المعلومات و الاتصالات من أجل زيادة كفاءة و فعالية و شفافية و مساءلة الحكومة فيما تقدمه من خدمات للمواطن.

- هي إعادة ابتكار الأعمال الحكومية بواسطة طرق جديدة لإدماج و تكامل المعلومات و توفير فرصة إمكانية الوصول إليها من خلال الموقع الإلكتروني.

- هي قدرة القطاعات الحكومية على تبادل المعلومات و تقديم الخدمات فيما بينها و بين المواطن و قطاعات الأعمال بسرعة و دقة عاليتين و بأقل تكلفة ممكنة مع ضمان السرية و أمن المعلومات المتداولة في أي وقت و مكان.

1 أ.مصطفى يوسف كافي ،الحكومة الالكترونية-في ظل الثورة العلمية و التكنولوجية المعاصرة- ،دار و مؤسسةا رسلان للطباعة و النشر و التوزيع ،سوريا ،2010 ،ص21-20.

من خلال هذا التعريف نستنتج ثلاثة أبعاد للحكومة الإلكترونية:

- ❖ **من الحكومة إلى الحكومة:**(Government to Government) و نرمز لها اختصارا بالرمز (G2G) و هو يمثل شكل التعامل الإلكتروني داخل أجهزة الدولة ،أي الاتصال يكون بين مختلف الجهات الحكومية للحصول على المعلومة أو لتقديم معلومة أو خدمة عن طريق تكنولوجيا المعلومات.

- ❖ **من الحكومة إلى قطاع الأعمال:**(Government to Business) يرمز له بالرمز (G2B) أي التعامل الإلكتروني بين الحكومة و القطاع التجاري من خلال تدفق المعلومات بينهما إلكترونيا كالحصول مثلا على تراخيص البناء عبر الإنترنيت ،و يؤدي هذا التعامل الإلكتروني إلى تحقيق التالي :

  - تقليص الروتين من خلال تبسيط الإجراءات.
  - مساعدة منشآت الأعمال على التوصل للميزات التنافسية.
  - التحالف بين قطاع الأعمال و الحكومة بما يحقق مزايا و عوائد كثيرة تعود عليهما معا و على التنمية الشاملة في الدولة.

- ❖ **من الحكومة إلى الأفراد** :(Government to Citizen) رمزه (G2C) يتم التعامل الإلكتروني هنا بين الحكومة و المواطن لتقديم معلومة أو خدمة عن طريق تكنولوجيا المعلومات،كدفع الضرائب ،دفع رسوم استهلاك الكهرباء و الغاز و الماء ... الخ عبر الإنترنيت ،أي أن المواطن يكون على اتصال بالأجهزة الحكومية طوال الوقت و خلال كل أيام الأسبوع أينما وجد بغض النظر عن مكان تواجده ووقت ذلك ،و بذلك فإن المواطن يتخلص من أي قيود تمنعه أو تحد من وصوله إلى الخدمات باستخدام تكنولوجيا المعلومات و الاتصالات بأنواعها و مستوياتها المختلفة.

- بعض التعريفات أشارت إلى أن الحكومة الإلكترونية تدور حول ثلاثة مدارس عالمية و هي:

أ) **مدرسة تكنولوجيا المعلومات :** و ترى هذه المدرسة أن الحكومة الإلكترونية هي

قيام المؤسسات الحكومية المحلية بتقديم و إنجاز الخدمات عبر وسائل و أدوات إلكترونية سواء كانت عبر خطوط الهاتف أو الفاكس أو الإنترنيت بشكل مباشر أو عبر مراكز الخدمات وبسرعة و دقة عالية و تكاليف و مجهود أقل بهدف تحسين الخدمات المقدمة و زيادة فعالية و كفاءة عمل الحكومة.

ب) **مدرسة إبداع الإدارة :** تؤمن هذه المدرسة بأهمية إحداث تغيير في مفهوم الإدارة و الانتقال من الإدارة التقليدية إلى إدارة الإبداع و الابتكار ،حيث ترى أن الحكومة الإلكترونية هي إعادة ابتكار الأعمال و الإجراءات الحكومية بواسطة طرق جديدة تعتمد على تكنولوجيا المعلومات و الاتصالات.

ت) **مدرسة إعادة اختراع الحكومة :**تؤمن هذه المدرسة بإعادة اختراع الحكومة من خلال إجراء تعديلات رئيسية و جوهرية في إستراتيجيات و طرق تفاعل الحكومة مع المواطنين و قطاع الأعمال حيث تكون هذه الإستراتيجيات مستندة على مبادئ الشفافية و العدالة و المساواة و المساءلة و المشاركة في اتخاذ القرارات .

و بالرغم من تنوع التعريفات إلا أنها تصب في معنى و مفهوم واحد و هو أن الحكومة الإلكترونية هي وسيلة لتسهيل و تبسيط الإجراءات الحكومية و تقليل عوائق النظام البيروقراطي من خلال تقديم الخدمات للمواطنين و القطاع الخاص بسرعة و نزاهة و شفافية عالية ،و ذلك بفضل إدراج التكنولوجيا الحديثة للمعلومات و الاتصالات في كافة النشاطات.

على العموم تقوم فكرة الحكومة الإلكترونية على أربعة ركائز :

- تجميع كافة الأنشطة و الخدمات المعلوماتية و التفاعلية و التبادلية في موضع واحد هو موقع الحكومة الرسمي على شبكة الإنترنيت.
- تحقيق حالة اتصال دائم بالجمهور (24 ساعة في اليوم و 7 أيام في الأسبوع و 365 يوم في السنة) ،مع القدرة على تأمين كافة الاحتياجات الاستعلامية و الخدمية للمواطن .
- تحقيق سرعة و فعالية الربط و التنسيق و الأداء و الإنجاز بين دوائر الحكومة ذاتها و لكل منها على حده.

- تحقيق وفرة في الإنفاق في كافة العناصر بما فيها تحقيق عوائد أفضل من الأنشطة الحكومية ذات المحتوى التجاري.

1.2-تطبيقات الحكومة الالكترونية:[1]

تستخدم الشبكة الدولية للمعلومات (الانترنت) لإنجاز العديد من المناشط الكترونيا وعلى مدار الساعه مثل:

- الخدمات المباشرة للجمهور مثل استلام طلبات الرخص والشهادات ودفع الضرائب وتسجيل العقارات.
- دفع المخالفات المرورية والغرامات والفواتير البريدية والكهرباء.
- تسهيل عمليات الدفع وتنفيذ المشتريات بالقطاع العام.
- توفير النماذج الالكترونية واستطلاع الرأي العام بشكل آلي.
- معلومات الوظائف الشاغرة.
- توفير البيانات الاحصائيه .
- دعم تقنية المعلومات والاتصالات للأعمال التطوعية ومراكز الأمن والمحاكم.
- خلق حكومة منفتحة بشكل أفضل مثل نشر القوانين واللوائح التنفيذية على الشبكة المعلوماتية.

كما أورد مركز أبحاث اقتصاد المعرفة في الشرق الأوسط دليل استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات (ICT Use Index) للعام 2006 في نفس الدول العربية والذي يعتمد على 4 متغيرات (مؤشرات) هي عدد أجهزة الحاسوب وعدد مستخدمي الانترنت, وعدد خطوط الهاتف الثابت والمحمول في كل دولة وذلك بالنسبة لعدد السكان, حيث تبين وضع الجزائر في المرتبة التاسعة (أنظر جدول رقم1).

1 ارسلان صبري صادق,الحكومة الالكترونية,الهيئة العراقية للحاسبات و البرمجيات 2005ص12

جدول رقم (1): دليل استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات للعام **2006**في **18** دولة عربية.

الدولة	قيمة المؤشر لعام2006
الإمارات العربية المتحدة	2.25
البحرين	2
قطر	1.81
الكويت	1.4
المملكة العربية السعودية	1.3
الأردن	1.08
تونس	1
عمان	0.98
الجزائر	0.83
ليبيا	0.74
المغرب	0.72
لبنان	0.69
فلسطين	0.65
سوريا	0.55
مصر	0.49
العراق	0.47
اليمن	0.24
السودان	0.2

- **المصدر:** . موقع مركز أبحاث اقتصاد المعرفة في الشرق الأوسط (مدار) .www madar.com

نموذج الحكومة الالكترونية:

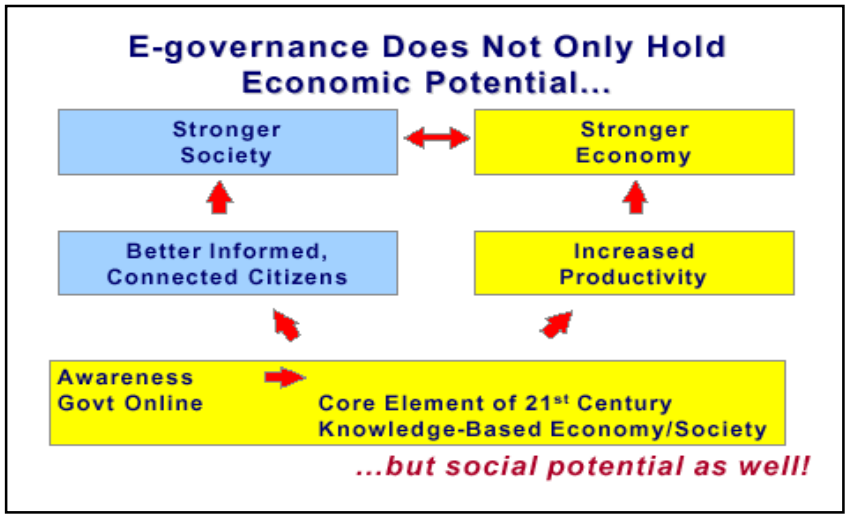
يمكن تمييز ثلاثة مجموعات في مفهوم الحكومة بشكل عام وكذلك الحكومة الالكترونية: المواطنون، والمؤسسات التجارية والخدمية، والدوائر ألعامه للدولة، ونستخدم هنا الاختصارات

مثل G2C للاشاره إلى العلاقة بين الحكومة والمواطن و G2B للدلالة على المعاملة بين الحكومة والمؤسسات ألتجاريه والصناعية ، و G2G للاشاره للعلا قه بين الوحدات الحكومية

المختلفة. وتبدأ اغلب الحكومات بتقديم المعلومات عبر الخط الالكتروني المباشر online ولكن حاجة الجمهور سرعان ما تتطلب خدمات أكثر ويأخذ هذا شكلا تدريجيا، ففي بعض الأحيان تكون حاجة الناس هي القوة ألدافعه للتطوير وفي أحيان أخرى تكون تكلفة تقديم الخدمة هي الدافع الأقوى.

2.2-دور ومزايا الحكومة الالكترونية :

إن الحكومة الالكترونية وفق للتصور الشامل يتعين أن تكون وسيلة بناء اقتصاد قوي وتساهم في حل مشكلات اقتصادية ، وتكون وسيلة خدمة اجتماعية تساهم في بناء مجتمع قوي ، ووسيلة تفاعل بأداء أعلى وكلف اقل وهي أيضا وسيلة أداء باجتياز كل مظاهر التأخير والبطء والترهل في الجهاز الحكومي . ولا نبالغ أن قلنا أنها خير وسيلة للرقابة لما تتمتع به النظم التقنية من إمكانيات التحليل والمراجعة آليا وبشكل مؤتمت للأنشطة التي تتم على الموقع، فإذا نظر إليها من هذه الإبعاد حققت غرضها ، وبغير ذلك ربما تكون وسيلة إعاقة إن لم يخطط لبنائها بالشكل المناسب وضمن رؤية واضحة . ويوضح الشكل التالي رؤية إحدى الدول (هي جنوب إفريقيا) لدور الحكومة الالكترونية ومحتواها:



المصدر http://www.arablaw.org/Download/E-goverment_General.doc

إن الحكومة الالكترونية مناط بها أن تحقق الأغراض التالية:

- تقديم موضع واحد للمعلومات الحكومية One-stop Government Information Providing.
- نقل التدابير الحكومية على الخط Government Moving Online Procurements.
- تطبيق النماذج الرقمية وإتاحة تعبئتها على الخط Electronic Filing Implementing
- تطوير بنى تحتية عامة في حقل التقنية والتشفير وبقية الاحتياجات التقنية في بيئتي الاتصال والحوسبة Public a Developing Key Infrastructure .
- تقديم الخدمة الحكومية على الخط . Government Putting Online Services.
- تسهيل نظام الدفع الالكتروني Electronic Payments Facilitating.
- تحقيق فعالية الأداء الحكومي Government Improving and Accountability Efficiency.

وتحقيق هذه الإغراض وما يندرج في نطاقها من إغراض فرعية لا يمكن إن ينجز دون اعتماد إستراتيجية واضحة وحكيمة في بناء الحكومة الالكترونية، إستراتيجية تنطلق من دراسة الواقع القائم ومشكلاته قبل المباشرة في نقل العمل الواقعي إلى العمل الرقمي ، إذ سيؤدي ذلك حكما إلى انتقال عيوب الواقع إلى البيئة الالكتروني.

3.2-المزار الحكومي one stop government:

المزار الحكومي من وجهة نظر المواطن او زبون الخدمة العامة يعني دمج وتكامل الخدمات العامة، ويسمح المزار الحكومي للمواطنين بالحصول على الخدمات العامة طيلة الـ24 ساعة من أماكن إقامتهم او حتى أثناء تنقلهم، ويتطلب المزار الحكومي وجود ترابط بين السلطات العامة الذي يمكن المواطن من بلوغ الخدمات العامة من موقع واحد حتى ولو كانت هذه الخدمات تنجز فعليا بواسطة أقسام أو إدارات أو هيئات السلطة التنفيذية المختلفة ومع ذلك يمكن للمواطن الحصول على هذه الخدمات في شكل وقائع نشطه وبدون معرفة التقسيم الوظيفي للقطاع العام، ويجب إن يدعم المزار الحكومي العديد من آليات أو قنوات تقديم ألخدمه والتي تتضمن البوابات الحكومية government portals ، ومراكز الاتصال call centers والتواجد أو الحضور الفعلي. ومن أمثلة البوابات ألحكوميه: البوابة البريطانية www.ukonline.gov.uk والاسترالية www.help.gv.ac والبوابة أليونانيه .www.polites gv .والبوابة المصرية www.egypt.gov

II. أهداف و متطلبات الحكومة الإلكترونية:

إن تطبيق مفهوم الحكومة الإلكترونية بمعناه الصحيح و تغيير النظام الكلاسيكي التقليدي في التنظيم و الإدارة الحكومية و التحول إلى استخدام التكنولوجيا الحديثة سوف يحقق في طياته مجموعة من الأهداف المرجوة من هذا التحول ،ولكن في المقابل يجب توفير مجموعة من العوامل و الظروف و المتطلبات التي تمهد لتطبيق مشروع الحكومة الإلكترونية على أرض الواقع.

1- أهداف الحكومة الإلكترونية :

- **رفع مستوى الأداء** :حيث تنتقل المعلومات بدقة بين الدوائر الحكومية المختلفة و بالتالي تتقلص الازدواجية في إدخال البيانات و الحصول على المعلومات من القطاعات التجارية و المواطنين .

- **زيادة دقة البيانات** :حيث إمكانية الحصول على المعلومات المطلوبة ستكون متوفرة من عدة جهات ،و بالتالي الثقة بصحة البيانات المتبادلة ستكون كبيرة.
- **تلخيص الإجراءات الإدارية** :مع توفر المعلومات بشكلها الرقمي فإن الأعمال الورقية و تعبئة البيانات ستتقلص كما أنه ستنعدم الحاجة لتقديم نسخ من المستندات الورقية طالما الإمكانيات متاحة لتقديمها إلكترونيا.
- **الاستخدام الأمثل للطاقات البشرية** :من خلال توجيه الطاقات البشرية للعمل في مهام و أعمال أكثر إنتاجية .
- **زيادة الإنتاجية و تخفيض التكلفة في الأداء**:و ذلك باستخدام التكنولوجيا المبنية على شبكات المعلومات و إيجاد طرق أفضل لمشاركة المواطنين في العملية التنفيذية.
- **مواكبة التطور التكنولوجي**:حيث أن الاتجاه نحو الحكومة الإلكترونية يدفع مختلف الهيئات الحكومية إلى تبني و استقطاب التكنولوجيا المتقدمة.
- **دعم النمو الاقتصادي** :و ذلك من خلال توفير البيئة الاقتصادية المناسبة و

التي يمكنها تدعيم تطبيقات الحكومة الإلكترونية[1].

و بشكل عام تهدف الحكومة الإلكترونية حسب (Head star & Bull, 2001) إلى رفع مستوى الجودة و الكفاءة و الفعالية في أداء المنظمات العامة بواسطة التكنولوجيا و نظم المعلومات الإلكترونية الحديثة من خلال:

- تطوير عمليات الإدارة و تعزيز فعاليتها في خدمة الأهداف المؤسسية .
- تكامل أجزاء التنظيم و توحيدها كنظام مترابط .
- تقديم آليات فعالة و داعمة لاتخاذ القرارات .
- ضمان تدفق المعلومات بدقة و كفاية و توقيت ملائم و جاهزية مستمرة .
- تقليل تكلفة التشغيل و التحسين المتواصل لمعدلات الإنتاجية .
- تطوير و تعزيز مستوى التكنولوجيات الحديثة في الاستخدامات الخدمية و الإنتاجية .
- خلق البيئة و المناخ التنظيمي الملائم للبحث و التطوير الإداري الشامل و المتواصل .

2-متطلبات مشروع الحكومة الإلكترونية :

إن مشروع الحكومة الإلكترونية شأنه شأن أي مشروع أو برنامج آخر يحتاج إلى تهيئة البيئة المناسبة لطبيعة عمله لكي يتمكن من تنفيذ ما هو مطلوب منه ،و بالتالي يحقق النجاح و التفوق و إلا سيكون مصيره الفشل ،و سيسبب ذلك خسارة في الوقت و المال و الجهد فالحكومة تؤثر وتتأثر بكافة عناصر البيئة المحيطة بها و تتفاعل مع كافة العناصر السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية و التكنولوجية ،لذلك فإن مشروع الحكومة الإلكترونية يجب أن يراعي عدة متطلبات منها :

- **البنية التحتية** : إن تطبيق الحكومة الإلكترونية يتطلب وجود مستوى مناسب من البنية التحتية التي تتضمن شبكة حديثة للاتصالات و البيانات و بنية تحتية

1 سوسن زهير المهتدي ،تكنولوجيا الحكومة الالكترونية ،دار أسامة للنشر و التوزيع ،الطبعة الأولى ،الأردن ،2011 ،ص27-26.

متطورة للاتصالات السلكية و اللاسلكية ،و ذلك لتفعيل التواصل و نقل المعلومات بين المؤسسات الحكومية نفسها من جهة ،وبين المؤسسات الحكومية و المواطن من جهة أخرى ،وتعتبر شبكة الإنترنيت هي العصب الرئيس و المحور الأساسي الذي تتمحور حوله البنية الأساسية للحكومة الإلكترونية .

- **توفر الوسائل الإلكترونية** :كأجهزة الكمبيوتر الشخصية و المحمولة و الهاتف الشبكي و غيرها من الأجهزة التي تمكننا من الاتصال بالشبكة العالمية أو الداخلية في البلد و بأسعار معقولة تتيح لمعظم الناس الحصول عليها .

- **توفر عدد لا بأس به من مزودي الخدمة بالإنترنيت** :مع التركيز على أن تكون الأسعار معقولة قدر الإمكان من أجل فتح المجال لأكبر عدد ممكن من المواطنين للتفاعل مع الإدارة الإلكترونية في أقل جهد و أقصر وقت و أقل تكلفة ممكنة.

- **الشفافية في توفير المعلومات** :من خلال تقاسم المعلومات و التصرف بطريقة مكشوفة ،حيث أن الشفافية تضع سلسلة واسعة من المعلومات في متناول المجتمع مع فتح قنوات الاتصال بين أصحاب المصلحة و المسؤولين ،فهي تعتبر أداة مهمة جدا لمحاربة الفساد الإداري

- **التدريب و بناء القدرات** :من خلال إخضاع كافة الموظفين لدورات تدريب على طرق استعمال أجهزة الكمبيوتر و إدارة الشبكات و قواعد المعلومات و البيانات ،و ذلك في معاهد و مراكز تدريب متخصصة و تابعة للحكومة ، كما يجب نشر ثقافة استخدام التكنولوجيات الحديثة و طرق و وسائل استخدامها للموطنين أيضا .

- **توفر مستوى مناسب من التمويل** :بحيث يجب أن يكون هناك تمويل من طرف الحكومة من أجل صيانة دورية و تدريب عمال الصيانة و الموظفين و ذلك للحفاظ على مستوى عال من تقديم الخدمات و مواكبة أي تطور يحصل في إطار التكنولوجيا الحديثة على مستوى العالم

- **توفر الإرادة السياسية** :بحيث يكون هناك مسؤول أو لجنة محددة تتولى تطبيق هذا المشروع و تعمل على تهيئة البيئة اللازمة و المناسبة للعمل و تتولى الإشراف

على التطبيق و تقييم المستويات التي وصلت إليها في التنفيذ .

- **وجود التشريعات و النصوص القانونية** :التي تسهل عمل الحكومة الإلكترونية و تضفي عليها المشروعية و المصداقية بالإضافة إلى إعطاء الصيغة القانونية للأعمال الإلكترونية كالاعتراف باستخدام التوقيع الإلكتروني و البصمة الإلكترونية و الاعتراف بالوثائق الإلكترونية وسيلة لإثبات الشخصية و تسهيل المعاملات و كذا المراجعة المستمرة لهذه القوانين بصورة دورية .

- **توفير الأمن الإلكتروني و السرية الإلكترونية**:و تكون على مستوى عال و ذلك لحماية المعلومات الوطنية و الشخصية و للحفاظ على الأرشيف الإلكتروني من أي عبث و التركيز على هذه النقطة لما لها من أهمية و خطورة على الأمن الوطني و الشخصي للدولة و الأفراد.

- **خطة تسويقية دعائية شاملة للترويج** :و ذلك من خلال القيام بحملات دعائية في جميع وسائل الإعلام المرئية و المسموعة و المكتوبة و ذلك للترويج بمشروع الحكومة الإلكترونية مع إبراز محاسنها و ضرورة مشاركة جميع المواطنين فيها و التفاعل معها بالإضافة إلى إقامة الندوات و المؤتمرات و استضافة المسؤولين و الوزراء و الموظفين في حلقات نقاش حول الموضوع لتهيئة مناخ شعبي قادر على التعامل مع مفهوم الحكومة الإلكترونية [1].

بالإضافة إلى هذه العناصر يجب كذلك توفير بعض العناصر الفنية و التقنية التي تساعد على تبسيط و تسهيل استخدام تقنيات الحكومة الإلكترونية بما يتناسب مع ثقافة جميع المواطنين باختلاف المستوى المعيشي و التعليمي و الثقافي و منها :توحيد أشكال المواقع الحكومية و الإدارية و توحيد طرق استخدامها و إنشاء موقع شامل كدليل لعناوين جميع المراكز الحكومية و الإدارية في البلاد .

نظرا لأهمية الجانب الأمني و كذا الجانب القانوني داخل منظومة الحكومة الإلكترونية

1 د.محمود القدوة، مرجع سبق ذكره،ص 40-39.

ارتأينا الخوض فيهما بالتفصيل :

❖ أمن المعلومات في الحكومة الإلكترونية :

إن شبكات الاتصال و تكنولوجيات الحاسبات الإلكترونية سلاح ذو حدين ،فمن ناحية حققت طفرة غير مسبوقة في مجال تبادل المعلومات ،ومن جهة أخرى أصبحت عرضة لتسرب البيانات و المعلومات ذات الأهمية ،مما استدعى ضرورة البحث عن وسائل للحماية و الحفاظ على المعلومات عند تبادلها عبر الشبكات ،ويعتبر موضوع الأمن على الإنترنيت من أهم أسباب تخوف المؤسسات العامة و التجارية و كذا الأفراد من الحكومة الإلكترونية ،و لذلك اهتمت قطاعات الاتصالات و تقنية المعلومات بإيجاد الوسائل الملائمة لتحقيق الأمن في الإنترنيت .إن أهم مخاطر الإنترنيت :تسرب المعلومات ،الوصول غير المشروع ،تعديل أو إلغاء المعلومات ،توقيف الخدمة ،و تتوفر حاليا بعض الحلول لهذه المخاطر كالجدران النارية ،أجهزة التعرف على المستخدم ،أجهزة تشغيل البيانات ،التوقيع الرقمي .

يقصد بأمن المعلومات الإلكتروني توفير الوسائل و الإجراءات التي تحقق الحماية من الأحداث المستقبلية غير المرغوب فيها و التي تؤدي عادة إلى فقدان إحدى جزئيات النظام ،و يستلزم تحقيق الأمن الإلكتروني توفير عدد من المتطلبات أهمها :

- وضع السياسات الأمنية المناسبة لتكنولوجيا المعلومات.
- تأسيس جهة أو إدارة خاصة بمتابعة و تطوير المتطلبات الأمنية.
- وضع قوانين و عقوبات صارمة اتجاه الاختراقات الأمنية.
- تأسيس و استخدام البنية التحتية لمفاتيح التشفير العام (pki) لدعم التوقيع الإلكتروني.
- استخدام البطاقة الذكية من قبل المواطن كوسيلة لإثبات الهوية[1].

و بالرغم من هذه الإجراءات و غيرها إلا أن الاختراقات الأمنية مازالت موجودة ،و ذلك لعدة أسباب فمنها ما يتعلق بالمنافسة الاقتصادية بين الشركات ،و منها ما يتعلق بالمتسللين على الشبكة العالمية (القراصنة) ،أو الاختلاس عن طريق الحاسب الآلي. ويمكن تصنيف المخاطر و المهددات الأمنية إلى:

1 د.خالد ممدوح إبراهيم ،أمن الحكومة الالكترونية ،الدار الجامعية للنشر و الجلال للطباعة ،الإسكندرية ،2008 ،ص 74.

أ) تهديدات البرمجيات:كالدخول غير المشروع على الشبكات، تغيير البرمجيات و تخريبها، استخدام برمجيات خبيثة كالفيروسات.....الخ.

ب) تهديدات التجهيزات :كسرقة التجهيزات مثلا أو تعطيلها أو نسخ مفاتيح الدخول للنظم و المواقع .....الخ.

و مع كل هذه التهديدات وجدت تكنولوجيا معاكسة لحماية تلك التعاملات الإلكترونية مثل: استخدام كلمات السر (Passwords) و البطاقات المغناطيسية (Magnetic cards) ،و البطاقات الذكية (Smartcards) ،و جدران الحماية و التشفير ،و التوقيع الإلكتروني ...الخ ،و فيما يلي سنعرض بعضا من هذه الطرق :

- **الجدران النارية** :عبارة عن أجهزة و برامج تقوم بعزل الشبكة المحلية عن الشبكات الأخرى من خلال كمبيوتر يقع بين الشبكات كبوابة لحماية معلومات الشبكة المحلية و للتحكم في عمليات الدخول للشبكة و القيام بتدقيق آلي على أرقام تعريف كل من يحاول الدخول إلى الشبكة لمعرفة ما إذا كان من المسموح لهم الوصول إليها أم لا .

- **التشفير** :و هو تحويل النص الواضح إلى نص غير مفهوم ،و من خلال مفتاح محدد يسمح لمن يعرفه العودة من النص غير المفهوم إلى النص الواضح ،و تنقسم طرق التشفير إلى طريقتين :الأولى هي التشفير المتناظر حيث يكون المفتاح المستعمل للتشفير هو نفسه المفتاح المستعمل لفك التشفير ،و الطريقة الثانية هي التشفير غير المتناظر حيث يكون مفتاح التشفير مغاير لمفتاح فك التشفير[1] .

- **التوقيع الإلكتروني** :هو ملف رقمي صغير يصدر من أحد الهيئات المتخصصة و المستقلة و المعترف بها من طرف الحكومة ،و في هذا الملف يتم تخزين اسم المتعامل و بعض المعلومات المهمة الأخرى ،و يحتوي هذا الملف على مفتاحين (المفتاح العام و المفتاح الخاص)و يعتبر المفتاح الخاص هو التوقيع الإلكتروني للمتعامل .و قد تم اللجوء لتكنولوجيا التوقيع الإلكتروني للرفع من مستوى الأمن و السرية للمتعاملين مع الشبكة بحيث تمكن هذه التقنية الجديدة من تحديد شخصية و

1 د.طلال بن عبد الله حسين الشريف ،مرجع سبق ذكره ،ص 109-108.

هوية المرسل و المستقبل إلكترونيا و التأكد من مصداقية هذه الشخصيات مما يسمح لها بكشف أي تحايل أو تلاعب ممكن[1].

كما يمكن تحديد **أربعة مستويات لأمن المعلومات** :

- **الحماية المادية** :و تشمل كافة الوسائل التي تمنع الوصول إلى نظم المعلومات و قواعدها كالأقفال و الغرف المحصنة و غيرها من وسائل الحماية المادية التي تمنع الوصول إلى الأجهزة الحساسة .

- **الحماية الشخصية**_:و هي تتعلق بالموظفين العاملين على النظام التقني المعني من حيث توفير وسائل التعريف الخاصة بكل منهم و تحقيق التدريب و التأهيل للمتعاملين بوسائل الأمن إلى جانب الوعي بمسائل الاعتداء على المعلومات .

- **الحماية الإدارية** :و هي سيطرة الإدارة على نظم المعلومات و قواعدها كالتحكم بالبرمجيات الخارجية ،و مسائل التحقيق بإختلالات الأمن ،و مسائل الإشراف و المتابعة لأنشطة المراقبة .

- **الحماية الإعلامية** :كالسيطرة على عملية إتلاف مصادر المعلومات الحساسة عند اتخاذ القرار و بعد استخدامها .

❖ البناء القانوني للحكومة الإلكترونية :

يعد هذا الموضوع أكثر موضوعات الحكومة الإلكترونية حساسية و أهمية ،بحيث يجب على كل حكومة –قبل البدء في تطبيق مشروع الحكومة الإلكترونية- إعطاء الصيغة القانونية للأعمال الإلكترونية و تحديد النشاطات الإيجابية و السلبية منها و العقوبات المفروضة عليها و تحديد الأمن المعلوماتي و متطلباته بما يحافظ على سرية العمل الإلكتروني و خصوصيته ،ففي إطار تطوير التشريعات الخاصة بالحكومة الإلكترونية فإنه يجب مراعاة الأبعاد التالية :

- إضفاء الشرعية القانونية للأعمال الإلكترونية ،و تحديد الجزاءات المترتبة على الاعتداء على هذه الشرعية .

1 أ.د.أبو بكر محمود الهوش ،الحكومة الالكترونية-الواقع و الآفاق ،مجموعة النيل العربية ،الطبعة الأولى ،القاهرة ،2006 ،ص391-390.

- تكليف الجهات و الأجهزة الحكومية بعرض البيانات و المعلومات المتعلقة بالخدمات التي تقوم بها أو تؤديها على شبكة الإنترنيت .
- الاعتراف بالقيمة و الدلالة القانونية الكاملة للوثائق الإلكترونية .
- إعطاء مشروعية لإثبات الشخصية الإلكترونية برقم معين ،و كذلك منح مشروعية لاعتماد التوقيع الإلكتروني و حمايته من التزوير و العبث [1].

هذه الإجراءات القانونية و غيرها هي كفيلة بتمهيد الطريق أمام تطبيق مشروع الحكومة الإلكترونية ،و أي ثغرة قانونية في هذا المجال سوف يؤذي إلى عواقب وخيمة ،لهذا نرى أن أغلب الدول التي لم تتبنى هذا المشروع بعد فإن المعوق الأساسي هو جانب الأمن الإلكتروني بالإضافة إلى الجانب القانوني الذي يجب أن يتماشى مع خصوصية و تطور التكنولوجيا الحديثة للمعلومات و الاتصالات .

III. مراحل تطبيق الحكومة الإلكترونية:

لتطبيق الحكومة الإلكترونية بنجاح لابد أن تمر بعدة مراحل و قد تعددت الدراسات التي تناولت هذا الموضوع ،و نحن بدورنا نقترح دراستين :الأولى للبنك الدولي و الثانية لهيئة الأمم :

- **مراحل الحكومة الإلكترونية وفقا لدراسة البنك الدولي :**

1. مرحلة النشر:(Publishing) خلال هذه المرحلة يتم نشر كم هائل من المعلومات عن طريق شبكة الإنترنيت ووسائل التكنولوجيا المتقدمة،و تكون هذه المعلومات موجهة للمواطنين و رجال الأعمال .
2. مرحلة التفاعل : (Interaction) تتيح هذه المرحلة الاتصال المتبادل بين الحكومة و المواطنين من خلال استخدام البريد الإلكتروني و مشاركة المواطن في عملية اتخاذ القرار .
3. مرحلة التبادل:(Transacting) و تسمح هذه المرحلة بعملية التبادل المالي بين

1 د.عصام عبد الفتاح مطر،الحكومة الالكترونية بين النظرية و التطبيق ،دار الجامعة الجديدة ،الإسكندرية ،2008 ،ص 47.

المواطن و الحكومة .

- **مراحل تطبيق الحكومة الإلكترونية وفقا لدراسة هيئة الأمم (United Nation) :**

1. مرحلة الظهور الناشئ :(Emerging Presence) خلال هذه المرحلة يتم توفير موقع على الإنترنيت تعرض خلاله المعلومات التي تتصف بمحدوديتها و بكونها أساسية .
2. مرحلة الظهور المتقدم :(Enhanced Presence) يتم تزويد الخدمات المباشرة بقاعدة البيانات تشتمل على معلومات حالية و أرشيفية إلى جانب تزويد الموقع بمظاهر المساعدة و خارطة الموقع .
3. مرحلة الظهور التفاعلي :(Interactive Presence) في هذه المرحلة يتم الحصول على الخدمات بشكل مباشر كالتوقيع الإلكتروني مثلا ،و يستطيع الفرد الاتصال بالمكاتب المعنية عبر البريد الإلكتروني ،ومن هنا تظهر أهمية تحديث الموقع و بشكل منتظم .
4. مرحلة الظهور التبادلي :(Transactional Presence) يتم إجراء التبادل المالي مع الحكومة و المؤسسات المعنية مثل:دفع الرسوم و المخالفات و الضرائب .
5. مرحلة الظهور الشبكي : (Networked Presence) هذه المرحلة تمثل أعلى درجات التقدم في تطبيق مبادرة الحكومة الإلكترونية التي تتصف بتحقيق التكامل بين كل من :الجهات الحكومية فيما بينها ،الجهات الحكومية و قطاع الأعمال ،الجهات الحكومية و المواطنين ،و تستطيع الحكومة مشاركة المجتمع من خلال استخدام نماذج الملاحظات على الموقع أو استخدام آلية الاستشارة المباشرة و ذلك لدعم المشاركة و التفاعل في اتخاذ القرارات [1].

IV. منظومة الحكومة الإلكترونية :

تختلف طبيعة العمل داخل منظومة الحكومة الإلكترونية عن طبيعة العمل داخل الحكومة التقليدية ،فبينما تعتمد الحكومة التقليدية على الحضور الزماني و المكاني فإنه بالمقابل

1 سوسن زهير المهتدي ،مرجع سبق ذكره ،ص 34-33.

للحكومة الإلكترونية حضور لا مكاني و لا زماني .و تتكون منظومة الحكومة الإلكترونية من تلاحم ستة عناصر أساسية :

1. **أجهزة و برامج الحاسب الآلي** :و تشمل مختلف الأجهزة و البرامج المستخدمة في حفظ و تخزين و استرجاع البيانات و المعلومات .

2. **شبكات الاتصال** :و يتم من خلال الشبكة النسيجية الموحدة (WWW) التي تربط جميع الشبكات على مستوى العالم

ويمكن تلخيص المكونات التقنية لتطبيق الحكومة الإلكترونية كما يلي:

- الحاسوب الآلي :تتمثل شبكات الحاسب الآلي في :

- ✓ الشبكة الداخلية للمنظمة Intranet
- ✓ الشبكة الداخلية للمنظمة و العملاء Extranet
- ✓ الشبكة العالمية Internet

و يتم عن طريق هذه الشبكات تقديم خدمات متعددة نذكر منها :خدمة الاتصال عن بعد ،خدمة البريد الإلكتروني ،خدمة الحوارات خدمة الملفات ،خدمة المحادثات....الخ.

- الموقع على الشبكة العالمية
- وسائل الاتصال السلكي و اللاسلكي
- أجهزة التحكم بالاتصال (أجهزة إرسال و استقبال)

3. **العنصر البشري** :يعتبر العنصر البشري المحرك الأساسي لهذه الأجهزة و البرامج ، و من هنا تتجلى أهمية التكوين و التدريب المستمر للموظفين لمواكبة مختلف التطورات السريعة في التكنولوجيات الحديثة للاتصالات و المعلومات .

4. **الأنظمة و التشريعات** :و تشمل الضوابط اللازمة لتنفيذ أعمال الحكومة الإلكترونية و السيطرة على التجاوزات غير المرغوب فيها .

5. **أنظمة المجتمع** :و تشمل الأنظمة السياسية و الاجتماعية و الاقتصادية و هي

تلعب دورا أساسيا في تحديد نمط و طبيعة الحكومة الإلكترونية و كيفية عملها و حجمها و متطلباتها .

6. **ثوابت المجتمع** :و تشمل الدين و القانون و الثقافة و التقاليد حيث يمثل الدين أساس التعامل في كل منظومة من منظومات الحياة ،و يعد القانون من أقوى وسائل الضبط الاجتماعي ،و تقوم الثقافة بدور حيوي في تحديد نظم المجتمع و ترتبط التقاليد بمرجعيات تتفق مع أحكام الدين الإسلامي.

هذا المزج يكون لنا ما يعرف بالبنية الأساسية للأعمال الإلكترونية التي حولت دورة العمل الورقية إلى دورة عمل إلكترونية للتواصل مع الآخرين سواء كانوا مجاورين لهم في المكان أو متباعدين .

V. مبررات و معوقات التحول نحو الحكومة الإلكترونية :

هناك عدد من المبررات التي تدفع الحكومات إلى السعي نحو تطبيق الحكومة الإلكترونية و التي ينظر إليها الكثير من المختصين بأنها فلسفة إدارية حديثة فرضتها الثورة الرقمية و توجهات العولمة و الديمقراطية ،و لكن بالرغم من إيمان جميع الدول بما فيها الدول النامية بضرورة تبني مشروع الحكومة الإلكترونية و ذلك لمواكبة ركب الدول المتقدمة ،إلا أن هناك مجموعة من المعوقات و العراقيل التي تقف حاجزا أمام نجاح تطبيق هذا المشروع ،و هذا ما ارتأينا تقديمه في محتوى هذا العنصر .

1- مبررات التحول نحو الحكومة الإلكترونية:

- تعرض الحكومات لضغوط مستمرة من أجل تلبية الطلبات المتزايدة على الخدمات الحكومية،و ذلك بسبب تزايد عدد السكان و ارتفاع مستوى المعيشة و الرغبة في تحسين نوعية الخدمة و الإسراع في إنجاز المعاملات و التخلص من الروتين و البيروقراطية .

- ساهمت التوجهات العالمية (العولمة) نحو الانفتاح و الترابط و التكامل في مختلف المجالات و الأبعاد السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية و الإدارية في إرساء مفهوم الحكومة الإلكترونية لأنها الوسيلة الأساسية لتطوير هذا التوجه و نمائه ،و ذلك من خلال الاستغلال الفعال للتكنولوجيات الحديثة اللازمة لربط المجتمعات

الإنسانية عبر شبكات الاتصالات المختلفة و على وجه الخصوص شبكة الإنترنيت العالمية .

- تسارع التقدم التكنولوجي و الثورة المعرفية المرتبطة به ،مما يستلزم مواكبة هذا التقدم و الاستفادة منه في مختلف مجالات الحياة لما يحققه من مزايا و تقليل للوقت و الجهد و المال ،و بالتالي الاستجابة و التفاعل مع متطلبات البيئة الحديثة للحاق بركب التطور و تجنب العزلة و مواكبة عصر السرعة و المعلوماتية .

- ساهمت حركات التحرر العالمية و التي تطالب بمزيد من الحرية و المشاركة و الانفتاح و احترام حقوق الإنسان في إحداث تغييرات جذرية في البناء المجتمعي و رافق ذلك ارتفاع في مستوى الوعي و التوقعات الاجتماعية و ظهور رؤى جديدة للقطاع العام فيما يتعلق بتحسين مستوى أدائه في تقديم خدماته العامة .

- ندرة الموارد و الحاجة الماسة إلى سياسات تسهم في الاستغلال الأمثل للموارد الحكومية[1] .

2- معوقات التحول للحكومة الإلكترونية :

إن أي مشروع تحت حيز التنفيذ لا يتم تنفيذه بسهولة بدون مواجهة بعض التحديات و المشاكل ،و هذه المعوقات ممكن أن تكون قانونية أو مالية أو اجتماعية و غيرها ،و يمكن إجمالها فيما يلي :

أ) المعوقات الإدارية:

- غموض المفهوم:حيث أنه ما زال هناك الكثير من القيادات الإدارية تجهل موضوع الحكومة الإلكترونية و بعضهم لا يعرف حتى المصطلح لذلك فإن الأمر يحتاج إلى توضيح المفهوم من خلال الترويج له و توفير الأرضية الفكرية له .

1 د.طلال بن عبد الله حسين الشريف، مرجع سبق ذكره،ص 83 -86.

- مقاومة التغيير : إن تطبيق الحكومة الإلكترونية يتطلب القيام بتغييرات كبيرة على مستوى المنظمات و الأقسام و إعادة توزيع الصلاحيات مما يستلزم تغييرا في القيادات الإدارية و المراكز الوظيفية و تعيين المؤهلين لدراسة و مواكبة آخر المستجدات التكنولوجية و هذا التغيير بدوره سيواجه بمقاومة كبيرة من المعارضين ،و يمكن التغلب عليها بصورة متدرجة من خلال التغيير التدريجي للنسيج الثقافي للمنظمة و إدخال التغييرات الجزئية شيئا فشيئا من دون أن يؤدي إلى الإضرار الكبير بمصالح الموظفين كما يمكن إعادة تأهيلهم للإيفاء بمتطلبات الحكومة الإلكترونية .

ب) **المعوقات المالية** :

- الحاجة الكبيرة إلى الإمكانيات المادية لتوفير تكنولوجيا المعلومات خاصة على مستوى الدولة ككل.كما أن هذه التكنولوجيات في تطور مستمر،الأمر الذي يجعل استقطابها و مواكبتها أمرا صعبا .
- عدم وجود مخصصات مالية كافية لتدريب العمال في مجال نظم المعلومات.
- ارتفاع تكاليف خدمة الصيانة لأجهزة الحاسبات الآلية ،و نقص عدد المتخصصين في إجراء هذه الخدمات.

ت) **المعوقات الأمنية**:

يعد الأمن ألمعلوماتي من أهم المعوقات التي تواجه تطبيق الحكومة الإلكترونية ،حيث هناك مجموعة من الأساليب لاختراق المنظومة المعلوماتية ،فبالرغم من الاجتهادات الجبارة لإيجاد أساليب مضادة لهذه الاختراقات و الإجراءات الأمنية المشددة في هذا المجال إلا أن مشكل أمن المعلومات الإلكترونية لازال يشكل هاجسا أمام الجهات الحكومية من جهة و المواطنين من جهة أخرى.

ث) **المعوقات القانونية**:

- عدم اعتماد الوثائق الإلكترونية كبديل عن الوثائق التقليدية في إجراء المعاملات سواءا ما تعلق منها بالعقود أو توثيق الحقوق أو الالتزامات .ازدياد حجم المخالفات

الواقعة على المعلومات ،منها ما يتعلق بسرقة البريد الإلكتروني ،أو سرقة بطاقات الائتمان

وكذلك سرقة التوقيع الإلكتروني ،و ما إلى ذلك من التجاوزات التي ما زالت التشريعات القانونية للكثير من الدول لم تحدد لها قوانين منظمة ولا عقوبات رادعة لمثل هذه الجرائم الإلكترونية [1].

VI. مزايا وعيوب تطبيقات الحكومة الإلكترونية :

1- مزايا الحكومة الإلكترونية :

للحكومة الإلكترونية العديد من الآثار الإيجابية و التي تنعكس بدورها على المنظمات الحكومية نفسها و على قطاع الأعمال و كذا على المواطنين ،و يمكن تلخيصها فيما يلي :

أ) أثار الخدمة العمومية الإيجابية على الحكومة :

- تحقيق قدرة أعلى على الرقابة و اتخاذ القرارات الإدارية من خلال تبادل المعلومات إلكترونيا.
- التقليل من تكاليف اليد العاملة بفضل تقليل الإجراءات الإدارية .
- تطوير جودة الخدمات المقدمة للمواطنين و القطاع الخاص من خلال الكفاءة و سرعة الإنجاز و انخفاض عدد الوثائق الورقية المتبادلة.
- تساعد الحكومة الإلكترونية في تنمية العلاقة بين الحكومة و المواطنين و القطاع الخاص مبنية على الديمقراطية و الشفافية و المساءلة و مكافحة الفساد.

ب) أثار الخدمة الإيجابية على المواطنين و القطاع الخاص :

- خلق وسيلة تواصل بين الحكومة و المواطنين و القطاع الخاص مهما بعدت المسافة.

1 د.محمد محمود ألخالدي ،التكنولوجيا الالكترونية ،دار كنوز المعرفة للنشر و التوزيع ،الطبعة الأولى ،عمان ،2006 ،ص 90-89-88.

- العدالة في تقديم الخدمة بذات الكفاءة و الجودة و الوقت و الدقة إضافة إلى المساواة مما يؤدي إلى زيادة رفاهية و رضا المواطن .

- سرعة الإنجاز مقارنة بالمعاملات الورقية مما يؤدي إلى توفير الجهد و الوقت و التكلفة حتى على المواطن و القطاع الخاص.

- رفع مستوى الخدمات المقدمة .

و بصفة عامة يمكن تلخيص إيجابيات تطبيق مشروع الحكومة الإلكترونية في النقاط التالية:

- الشفافية في الأداء :حيث تصبح كافة الأعمال قابلة للمساءلة و المراجعة من طرف المستفيدين من الخدمة و بالتالي تقل عمليات الفساد الإداري .

- الطفرة في المعلومات :توفر الحكومة الإلكترونية انسيابية عالية و طفرة في توفير المعلومات بين الحكومة و الجهات المستفيدة بأقل التكاليف و أسرع الوسائل .

- تخفيض التكاليف :بسبب تقليص الأوراق و المستندات و الأدوات الكتابية المستخدمة في تنفيذ المعاملات و بالتالي القضاء الجزئي على البيروقراطية و اختصار الإجراءات الإدارية.

- إيجاد تفاعل جماعي متوازي بين الحكومة كمقدم للخدمة و عدة أطراف أخرى كالمواطن و قطاع الأعمال و الأجهزة الحكومية مع بعضها البعض .

- الحصول على الخدمات العامة على مدار الساعة و طوال أيام الأسبوع و من أي مكان.

- سرعة أداء الخدمات بفضل إحلال الحاسب الآلي محل النظام اليدوي و يعود ذلك إلى سرعة تدفق المعلومات و البيانات بين مختلف الأجهزة الحكومية.

- تحقيق العدالة في تقديم الخدمات العامة لكافة شرائح المجتمع و بالتكلفة و الجودة نفسها .

- توفير الخدمات العامة لذوي الاحتياجات و الظروف الخاصة بيسر و سهولة.

2- عيوب الحكومة الإلكترونية :

إن تطبيق أي مشروع ينجر عنه مجموعة من الآثار السلبية ،و مشروع الحكومة الإلكترونية يحمل في طياته بعض النتائج غير المرغوبة و التي يمكن تلخيصها في :

- ضعف النواحي الأمنية لتطبيقات الحكومة الإلكترونية مما يجعلها عرضة للاختراق و العبث بمحتوياتها.
- زيادة النفقات المترتبة على استقطاب التكنولوجيات الحديثة ،و هذا ما يشكل عائقا أمام الدول النامية خاصة .
- التأثير السلبي على معدلات التوظيف في معظم القطاعات الحكومية العامة ،حيث أن إلغاء المعاملات الورقية يؤذي بالمقابل إلى التخلي على اليد العاملة الزائدة .
- شعور الموظفين الحكوميين بالعزلة و افتقادهم إلى العلاقات الإنسانية.
- صعوبة مواكبة التطور السريع و المستمر في تكنولوجيا الاتصالات و المعلومات.

الخاتمة:

يعتبر العمل الإلكتروني سمة من سمات العصر الحديث ،فرضه التطور التكنولوجي الهائل في وسائل الاتصالات و المعلومات مما حتم على الدول فقيرها و غنيها السعي إلى الاستفادة من تلك التكنولوجيات التي وفرت الكثير من الوقت و الجهد ،و ساهمت في تطور الإنسانية الأمر الذي دفع الحكومات إلى تبني سياسات تتمثل في وضع خطط دقيقة و واضحة ،و إجراءات عمل حول كيفية الاستفادة من تكنولوجيا المعلومات و استخدام الإنترنيت في تنفيذ الأعمال الحكومية و إنشاء المواقع الملائمة التي تستطيع من خلالها تقديم الخدمات اللازمة بكل يسر و دقة و مرونة ،و إن كان سيترتب على ذلك تأمين الكثير من المتطلبات ،و تهيئة المجتمع ،و إحداث تغيير جذري في معظم الأنظمة و اللوائح لكي تتماشى مع آلية العمل الإلكتروني .وبالرغم من وضوح معالم الحكومة الإلكترونية إلا أن تجسيدها على أرض الواقع يعتبر من التحديات التي تواجه أي دولة ترغب في تبني هذا المشروع ،لذلك يجب تخطيط و وضع إستراتيجيات ملائمة لحالة و ظروف كل بلد مع الاستفادة من تجارب البلدان الرائدة في مجال تطبيق الحكومة الإلكترونية .

قائمة المراجع المعتمدة في إعداد البحث:

1-د.طلال بن عبد الله حسين الشريف(2011): ،الحكومة الإلكترونية ،المكتب الجامعي الحديث للنشر ،القاهرة.

2-أ.مصطفى يوسف كافي (2010):،الحكومة الإلكترونية-في ظل الثورة العلمية و التكنولوجية المعاصرة- ،دار و مؤسسة أرسلان للطباعة و النشر و التوزيع ،سوريا .

3-د.محمود القدوة (2010):،الحكومة الإلكترونية و الإدارة المعاصرة ،دار أسامة للنشر و التوزيع ،الطبعة الأولى ،الأردن.

4-سوسن زهير المهتدي(2011): ،تكنولوجيا الحكومة الإلكترونية ،دار أسامة للنشر و التوزيع ،الطبعة الأولى ،الأردن.

5-د.خالد ممدوح إبراهيم (2008):،أمن الحكومة الإلكترونية ،الدار الجامعية للنشر و الجلال للطباعة ،الإسكندرية.

6-أ.د.أبو بكر محمود الهوش(2006): ،الحكومة الإلكترونية-الواقع و الآفاق- ،مجموعة النيل العربية ،الطبعة الأولى،القاهرة .

7-د.محمد محمود ألخالدي (2006):،التكنولوجيا الالكترونية ،دار كنوز المعرفة للنشر و التوزيع ،الطبعة الأولى ،عمان.

8-د.عصام عبد الفتاح مطر(2008): ،الحكومة الإلكترونية بين النظرية و التطبيق ،دار الجامعة الجديدة ،الإسكندرية.

تعزيز قيم النزاهة و الشفافية و المساءلة و مشاركة المواطنين من أجل تحسين الخدمات العامة المحلية

بومدين حسين أستاذ مساعد جامعة تلمسان
أوجامع إبراهيم أستاذ مساعد جامعة تلمسان
اعضاء بمخبر البحث في المالية العامة- GREFiP -

ملخص :

الخدمة العمومية هي نشاط يهدف لإشباع حاجة عامة لكافة المواطنين في سائر أنحاء الوطن , و بالتالي هي قرار سياسي يهدف إلى انجاز أهداف محددة , له أبعاد قانونية , تنظيمية , و مالية.

و الخدمة العمومية المحلية هي خدمة حضرية جواريه (ماء , نظافة , عمران , إنارة عمومية , شرطة بلدية , طرقات , أسواق , صحة , تعليم ...) , و على إدارة الخدمة العامة أو الدولة و هيئاتها ضمان وصولها للمواطن على نحو سليم لتحقيق التنمية الاجتماعية و الاقتصادية و الثقافية و الوصول إلى رفاهية المجتمع , لأن المواطن من خلال الخدمة العامة يستشعر دور الدولة في حياته و إحساسه بالانتماء و المواطنة.

و نتيجة تعدد و تطور الخدمات العامة بتطور دور الدولة , تضخم الجهاز الإداري المعني بتقديم الخدمات العامة و اتسع نشاطه مما أدى إلى بروز ظواهر سلبية (كالفساد الإداري , الرشوة , المحسوبية , استغلال النفوذ , إساءة استعمال السلطة ...) , و بالتالي وجب على الدولة تحسين أداء الخدمة العامة لمواطنيها و تطويرها بالإصلاح الدائم لها للوصول إلى مستوى عال من الكفاءة و الشفافية و الفعالية في إرضاء المرتفقين.

و للوصول إلى ذلك نتساءل هل من دور لتعزيز قيم النزاهة و الشفافية و المساءلة و مشاركة المواطن في تحسين أداء الخدمة العامة المحلية في الجزائر ؟

الكلمات المفتاحية: الخدمة العمومية ، الجماعات المحلية ، المساءلة الاجتماعية ، النزاهة ، مشاركة المواطنين ، تحسين أداء الخدمة العمومية.

مقدمة :

تعرف البلدية حسب نص المادة الأولى من القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011 و المتعلق
بالبلدية على أنها : « البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة. و تتمتع بالشخصية المعنوية و
الذمة المالية المستقلة «.
كما تنص المادة الثانية منه على أن « البلدية هي القاعدة الإقليمية للامركزية، و مكان لممارسة المواطنة،
و تشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية.»
و بما أن البلدية هي المرفق العام القريب من المواطن ، و الذي يسعى من خلال صلاحياته المحلية تقديم
خدمات عامة لفائدة المواطنين عبر إقليم البلدية ، فإن المواطن يستشعر دور الدولة في حياته من خلال
مجموع الخدمات العامة التي تقدمها له البلدية ، و بالتالي يستشعر مدى اهتمام الدولة به و حرصها عليه
الأمر الذي يوجب على الدولة و الجماعات المحلية أيضا الاهتمام بتحسين مستوى أداء الخدمات العامة
لمواطنيها و تطويرها و توسيع نطاقها.[1]
و للاستجابة بكفاءة لمطالب المواطنين حسب التجارب العالمية ، وجب الاهتمام بالمساءلة الاجتماعية و
النزاهة و مشاركة المواطنين و المجتمع المدني على المستوى المحلي كقيم تساهم في تطير أداء الخدمات
العمومية المحلية.
و لتحسين نوعية الخدمات العامة المحلية ، أصبحت المساءلة الاجتماعية عنصرا أساسيا يتم من خلالها إشراك المواطنين بشأن الاحتياجات ، و تحديد المستفيدين و رصد و تقييم الأداء و توفير المعلومات.

1 محمد حمد الرومي – وكيل ديوان الخدمة المدنية لدولة الكويت – جهود الدولة في تطوير الخدمة العامة و مكافحة الفساد – ص 23

و بهذا تصبح المساءلة ، النزاهة و مشاركة المواطنين أسلوبا للإدارة العامة يتم فيه إشراك المواطنين و
المجتمع المدني في اتخاذ القرارات العمومية ، كما يتم من خلاله إخضاع أجهزة الجماعات المحلية
للمساءلة عن أفعالها ، و هذا ما يؤدي إلى زيادة كفاءة الخدمات العمومية ، و الحد من الفساد و رضا
المواطن عنها.
و سنتطرق لصلاحيات الجماعات المحلية (نعي بها على وجه الخصوص هنا البلدية) و الخدمات العمومية التي تقدمها ، ثم نعرض قيم المساءلة الاجتماعية و النزاهة و مشاركة المواطنين حسب المعايير الدولية ، ثم نفحص مدى توفر هذه القيم من خلال قانون البلدية 11-10 المتعلق بالبلدية لسنة 2011.

I. صلاحيات البلدية (الخدمات التي تقدمها):

يشكل المجلس الشعبي البلدي إطارا للتعبير عن الديمقراطية محليا و يمثل قاعدة اللامركزية و مكان
مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية[1]. و على هذا الأساس أوكلت للبلدية صلاحيات تتمثل فيما يلي :

1. التهيئة و التنمية المحلية
2. التعمير و الهياكل الأساسية و التجهيز
3. نشاطات البلدية في مجال التربية و الحماية الاجتماعية و الرياضية و الشباب و الثقافة و التسلية و السياحة.
4. النظافة و حفظ الصحة و الطرقات البلدية.

و بالإضافة إلى هذه الصلاحيات فإن البلدية مسئولة أيضا عن توفير الاحتياجات الجماعية لمواطنيها عن طريق إحداث إضافة إلى مصالح الإدارة العمومية ، مصالح عمومية تقنية

1 المادة 103 – القانون 10-11 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية

قصد التكفل على وجه الخصوص بالمجالات التالية:

1. التزويد بالمياه الصالحة للشرب و التنظيف وصرف المياه القذرة
2. القمامات المنزلية و غيرها من الفضلات
3. صيانة الطرقات و إشارات المرور
4. الإنارة العمومية
5. الأسواق المغطاة و الأسواق و الأوزان و المكاييل العمومية
6. التوقف مقابل دفع رسم و الحظائر و المحاشر
7. النقل العمومي
8. المذابح العمومية
9. المقابر و المصالح الجنائزية

و بالنظر إلى الحجم الكبير للصلاحيات و المهام المنوطة بالبلدية فلا شك أن السلطات العمومية
تريد أن تجعل منها الأداة الأساسية في تحقيق التنمية الاقتصادية و الاجتماعية, لكن هذا الدور
يحتاج إلى تنظيم و تسيير محكم و يحتاج إلى موارد مالية, مادية و بشرية, كما يتطلب هذا الدور
أيضا درجة لا بأس بها من مشاركة المواطنين في اتخاذ القرار على المستوى المحلي باعتباره الممول و المرتفق لهذه الخدمات.

II. طرق تسيير المصالح العمومية المحلية (المقدمة للخدمات):

- ✓ **تعريف الخدمة العمومية :**

الخدمة العمومية هي نشاط يهدف لإشباع حاجة عامة لكافة المواطنين في سائر أنحاء الوطن , و بالتالي هي قرار سياسي يهدف إلى انجاز أهداف محددة , له أبعاد قانونية , تنظيمية , و مالية.

و الخدمة العمومية المحلية هي خدمة حضرية جواريه (ماء , نظافة , عمران , إنارة عمومية , شرطة بلدية , طرقات , أسواق , صحة , تعليم ...) , و على إدارة الخدمة العامة أو الدولة و هيئاتها ضمان وصولها للمواطن على نحو سليم لتحقيق التنمية الاجتماعية و الاقتصادية و الثقافية و الوصول إلى رفاهية المجتمع , لأن المواطن من خلال الخدمة العامة يستشعر دور الدولة في حياته و إحساسه بالانتماء و المواطنة.

أما الطرق العامة لتسيير المصالح التي تقوم على تقديم الخدمات العمومية فتكون على الشكل التالي:

التسيير المباشر : الجماعات المحلية تسير خدماتها عن طريق مصالحها أو عبر مؤسسة عمومية ، و في التسيير المباشر يمكن تمييز ثلاثة طرق للتسيير حسب مستوى استقلاليتها عن الجماعات المحلية[1].

- ✓ **الاستغلال المباشر البسيط:** بهذه الطريقة يعتبر تسيير الخدمة تابع للجماعة المحلية ماليا و إداريا ، و هي خاصة بالخدمات العمومية الإدارية ، تكون إيراداتها و نفقاتها مدرجة ضمن ميزانية الجماعات المحلية.

- ✓ **استغلال مباشر يمتاز باستقلال مالي :** تقوم على أساس هيئات للتسيير مستقلة عن الجماعات المحلية ، و تحتفظ هذه الأخيرة بسلطة القرار ، أما تكاليف المصلحة فتدرج ضمن ميزانية ملحقة بميزانية الجماعات المحلية.

- ✓ **استغلال مباشر يمتاز بالاستقلال المالي و الشخصية المعنوية :** و هذا عن طريق مؤسسة عمومية مستقلة قانونيا و ماليا عن الجماعة المحلية ، تسير عن طريق مجلس إدارة (معين من طرف المجالس المحلية) ، تعتبر ميزانيتها مستقلة و غير ملحقة بميزانية الجماعات المحلية و تخضع لقواعد المحاسبة العمومية.

التسيير الغير مباشر: يمكن تمييز طريقتين هامتين :

- ✓ **الصفقات العمومية :** و هي عقد توريد (أشغال ، مواد ، خدمات ...إلخ) يبرم بين الجماعة المحلية و مؤسسة تقوم بكامل الخدمة العمومية أو بجزء منها (خدمة

1 Association des Maires de Grandes villes de France , Direction des Etudes de Dexia-Crédit Local – Enquête sur la gestion des services publique locaux 2004 P06

إدارية أو صناعية أو تجارية) ، و المؤسسة تحصل في مقابل ذلك على مردود (ثمن الخدمة).

- ✓ **تفويض الخدمة العمومية :** هو عقد تقوم بموجبه الجماعة المحلية بتفويض أحد الشركاء باستغلال الخدمة ، و هذا تحت رقابتها ، و يحصل المفوض على مقابل من المرتفق نتيجة استفادته بطريقة مباشرة من الخدمة.

VI. تعزيز قيم المساءلة الاجتماعية ، النزاهة و مشاركة المواطنين:

أصبحت قيم المساءلة الاجتماعية ، النزاهة و مشاركة المواطنين من العناصر الأساسية للحكم الرشيد خاصة على المستوى المحلي ، و بالتالي فإن جعل الهيئات المحلية أكثر خضوعا لهذه القيم و استجابة لمطالب المواطنين من شأنه أن يؤدي إلى تحسين الخدمات العامة و تعزيز النمو الشامل و التنمية المستدامة.

- ✓ **المساءلة الاجتماعية:**

المساءلة الاجتماعية هي أسلوب إدارة يشرك المواطنين و منظمات المجتمع المدني و وسائل الإعلام ، و غيرها من الأطراف الفاعلة غير الحكومية، في محاسبة أجهزة الحكومة عن قراراتها و أفعالها ، لاسيما فيما يتعلق باستخدام الموارد العامة و إدارتها[1].

و في إطار المساءلة الاجتماعية يتم إتاحة الفرصة للمواطنين للتعبير عن آرائهم و عرض احتياجاتهم و مراقبة أفعال الجهات الحكومية خاصة ما تعلق منها بوضع السياسات ، إدارة الأموال العامة و تقديم الخدمات العمومية.

كما تسمح المساءلة الاجتماعية للمواطنين بالتعبير عن رضاهم من عدمه عن الأداء الحكومي و الخدمات المقدمة ، الأمر الذي يدفع نحو زيادة كفاءة الأداء لدى الجهات الحكومية ، و تعزيز الحكم الديمقراطي و التنمية المستدامة.

1 تقرير البنك الدولي -مساندة المساءلة الاجتماعية في الشرق الأوسط و شمال إفريقيا ، دروس مستفادة من التحولات السياسية و الاقتصادية السابقة - نوفمبر 2011 ص 12

و في السنوات الأخيرة قام صندوق الأمم المتحدة الإنمائي و غيره من الشركاء في التنمية بالاستثمار بشكل متزايد في برامج و مشروعات ترمي إلى تعزيز المشاركة بالرأي و المساءلة الاجتماعية في تقديم الخدمات[1].

و يتمحور إطار المساءلة الاجتماعية حول ثلاثة مبادئ أساسية هي :

1) **الشفافية :** و تعني وضوح إجراءات تقديم الخدمات العمومية و إتاحة كافة المعلومات حولها للجمهور ، و لها ثلاثة أبعاد :

- الإفصاح عن المعلومات ، و هذا يعني درجة شفافية الهيئات الحكومية فيما يتعلق المعلومات خاصة ما تعلق منها بالميزانية ، برامج التنمية و الإنفاق الحكومي.
- تبسيط المعلومات ، بإزالة الغموض عنها و الرفع من مستوى وعي المواطنين و فهمهم للقوانين.
- نشر المعلومات على نطاق واسع يشمل جميع المواطنين ، مع سن تشريعات تكفل حرية تداول المعلومات.

2) **المشاركة :** و تعني أن يكون للمواطنين تأثير على القرارات و السياسات و الميزانيات و الأنشطة الحكومية التي تعنيهم ، مما يساهم في تحسين تقديم الخدمات العمومية ، و ينبغي أن تكون المشاركة جادة و ذات نوعية من جهة ، و أن تلتزم الدولة و الجماعات المحلية من جهة أخرى بإعلاء صوت المواطن و الاستجابة لآرائه .

3) **المساءلة :** و هي التزام المسؤولين الحكوميين بالخضوع للمساءلة ، و تحمل المسؤولية عن أفعالهم ، حيث يجب عليهم تفسير أو تبرير الأفعال التي يقومون بها و يمكن أن تشمل المساءلة ما يلي :

- سلوك المسؤولين : و هو مدى التزامهم و امتثالهم للقوانين و

1 المركز الاقليمي لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي في القاهرة ، مركز أوسلو للحكم التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي – المشاركة بالرأي و المساءلة من أجل تحسين تقديم الخدمات – وثيقة معلومات أساسية لفعاليات التدريب الإقليمية التابعة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي للدول العربية ، القاهرة مصر 3،5 أكتوبر 2010 ص 09.

التنظيمات المعمول بها مع عد التعسف في استعمال السلطة.

- أداء المسؤولين : و هي مساءلة تشمل الكفاءة و الفعالية و النزاهة في تقديم الخدمة العمومية.

✓ **النزاهة :**

تعرف النزاهة بأنها مجموعة القيم المتعلقة بالصدق و الأمانة و الإخلاص في العمل ، يتضمن وجودها استيفاء عدد من الشروط منها[1] :

- عدم وجود تضارب في المصالح بين المصلحة الخاصة للمسئول المحلي و المصلحة العامة .
- تقديم بيانات و معلومات عن الذمة المالية عند تولي المنصب.
- عدم تلقي أي مقابل مالي من مصدر خارجي « رشوة» يؤثر على المصلحة العامة.
- و جود نظام واضح يعمل على الحفاظ على المال العام من الهدر « الإنفاق العام».

VII. المساءلة الاجتماعية و النزاهة من خلال قانون البلدية 11-10 لسنة 2011

خصص الباب الثالث من هذا القانون لمشاركة المواطنين حيث جاء في المادة 11 ما يلي :

« تشكل البلدية الإطار المؤسساتي لممارسة الديمقراطية على المستوى المحلي و التسيير الجواري.

يتخذ المجلس الشعبي البلدي كل التدابير لإعلام المواطنين بشؤونهم و استشارتهم حول

1 النزاهة و الشفافية و المساءلة في الخدمات التي تقدمها الهيئات المحلية للمواطنين – سلسلة تقارير (27) الائتلاف من أجل النزاهة و المساءلة « أمان «

خيارات و أولويات التهيئة و التنمية الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية حسب الشروط المحددة في هذا القانون.

و يمكن في هذا المجال استعمال ، على وجه الخصوص الوسائط و الوسائل الإعلامية المتاحة.

كما يمكن المجلس الشعبي البلدي تقديم عرض عن نشاطه السنوي أمام المواطنين.

أما المادة 12 فقد نصت على أن يسهر المجلس الشعبي البلدي على وضع إطار ملائم للمبادرات المحلية التي تهدف إلى تحفيز المواطنين و حثهم على المشاركة في تسوية مشاكلهم و تحسين ظروف معيشتهم.

و يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي كلما اقتضت ذلك شؤون البلدية ، أن يستعين بصفة استشارية ، بكل شخصية محلية و كل خبير و/أو كل ممثل جمعية محلية معتمدة قانونا ، الذي من شأنهم تقديم أي مساهمة مفيدة لأشغال المجلس أو لجانه بحكم مؤهلاتهم أو طبيعة نشاطاتهم.

أما بشأن إعلام المواطنين ، فقد نصت المادة 26 على أن جلسات المجلس الشعبي البلدي علنية ، و تكون مفتوحة لمواطني البلدية و لكل مواطن معني بموضوع المداولة.

كما نصت المادة 30 من قانون البلدية أيضا على أن تعلق المداولات ، باستثناء تلك المتعلقة بالنظام العام و الحالات التأديبية ، تحت إشراف رئيس المجلس الشعبي البلدي ، في الأماكن المخصصة للملصقات و إعلام الجمهور ، و تنشر بكل وسيلة إعلام أخرى خلال الثمانية (8) أيام الموالية لدخوله حيز التنفيذ طبقا لأحكام هذا القانون .

أما في ما يخص قيمة النزاهة فقد أشار القانون إلى بعض شروطها منها :

ما جاء في المادة 28 أنه يمنع على أي عضو بالمجلس الشعبي البلدي حضور جلسات المجلس التي يداول فيها حول موضوع يخصه أو تكون له مصلحة فيه ، أما المادة 60 فقد نصت على عدم تعارض المصالح حيث جاء فيها ما يلي :» لا يمكن رئيس المجلس الشعبي البلدي أو أي عضو من المجلس في وضعية تعارض مصالحه مع مصالح البلدية ، بأسمائهم الشخصية أو

أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو كوكلاء ، حضور المداولة التي تعالج هذا الموضوع و إلا تعد هذه المداولة باطلة.

يثبت بطلان هذه المداولة بقرار معلل من الوالي ، و يلزم كل عضو مجلس شعبي بلدي يكون في وضعية تعارض مصالح بالتصريح بذلك لرئيس المجلس الشعبي البلدي ، في حالة ما يكون رئيس المجلس الشعبي البلدي في وضعية تعارض مصالح متعلقة به ، يجب عليه إعلان ذلك للمجلس الشعبي البلدي».

VIII. النتائج :

من خلال تعريف المساءلة الاجتماعية و مبادئها حسب ما هو متداول عالميا من خلال التقارير المذكورة سابقا ، و بعد فحص لقانون البلدية الحالي المؤرخ في 22 جوان 2011 و الذي شمل مواد خاصة بمشاركة المواطنين ، و أخرى خاصة بقيم النزاهة اتضح ما يلي :

- ✓ أن إطار هذه المشاركة إطار عام و لم يتم تقنينه بصفة دقيقة.
- ✓ يعتبر حضور المواطنين و اطلاعهم على المداولات أمر غير معمول به رغم أنه قانوني ، و هذا راجع إلى عدم وعي المواطن بحقوقه ، و عدم رغبة المسؤولين المحليين في إشراكه و إلا لتمت توعيته و تحفيزه .
- ✓ أن إعلام المواطنين بشؤونهم و استشارتهم حول الخيارات و أولويات التنمية ، بقي نسبي و بالتالي يمكن أن يحدث عبر وسائط إعلامية ، و لم يكن إلزامي.
- ✓ أن عرض حصائل النشاط للمجالس الشعبية البلدية أيضا لم تكن إجبارية إنما اختيارية لأنها جاءت بصيغة يمكن.
- ✓ أن آراء المواطنين تؤخذ بصفة استشارية بحكم المؤهلات إذا اقتضت ذلك شؤون البلدية.
- ✓ من هذه المواد المنصوص عليها في القانون نستنتج أن مشاركة المواطنين تكون شكلية و ليست باعتبار أن المواطن شريك في التنمية و تحسين أداء

الخدمات.

- ✓ لم يتم الإشارة للمساءلة الاجتماعية بأي صفة كانت.
- ✓ تمت الإشارة لقيم النزاهة خاصة في الشق المتمثل في تعارض المصالح ، و هذا أيضا واقعيا ضعيف التطبيق نظرا لضعف الشفافية ، و عدم وجود المعلومات الكافية.
- ✓ ينقص التأكيد على قيم أخرى كالشفافية ، الإفصاح عن الممتلكات ، وضع إطار للمساءلة الاجتماعية...إلخ.

IX. الخاتمة :

كانت تهدف هذه الدراسة إلى محاولة فحص مدى مساندة قانون البلدية رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية ، لقيام المساءلة الاجتماعية و مشاركة المواطنين و تدعيم قيم النزاهة في الجماعات المحلية وفقا للمعايير الدولية ، و هو فحص على أساس الوثائق ، ما يبين أن مبادئ أو مصطلحات المساءلة الاجتماعية أو الشفافية لم تكن واضحة بالشكل المطلوب الذي يؤدي إلى محاسبة المسؤولين عن أفعالهم أمام المواطنين ، كما أن ضمانات النزاهة تبدو ناقصة و بالتالي وجب تعزيز هذه القيم للدفع نحو تحسين كفاءة تقديم الخدمات العمومية على المستوى المحلي و هذا عن طريق الآليات التالية :

- o تبسيط أسلوب و إجراءات تقديم الخدمات العمومية.
- o تحقيق قدر عالي من الشفافية
- o استخدام نظم و تقنيات المعلومات و التكنولوجيات المتطورة في تقديم الخدمات.
- o خلق ظروف ملائمة لمشاركة المواطنين بالرأي ، من خلال توفير المعلومات ، تعزيز التشريعات الخاصة بذلك ، و توعية المواطنين بحقوقهم و قدرتهم على المطالبة بتحسين الخدمات المقدمة لهم.

المراجع :

-عبد القادر خليل – البلدية في مواجهة تحدي التسيير و الهندسة الإقليمية- دار القصبة للنشر الجزائر 2011.

- القانون 11-10 مؤرخ في 20 رجب عام 1432هـ الموافق لـ 22 يونيو سنة 2011 المتعلق بالبلدية.

- تقرير البنك الدولي –مساندة المساءلة الاجتماعية في الشرق الأوسط و شمال إفريقيا ، دروس مستفادة من التحولات السياسية و الاقتصادية السابقة – نوفمبر 2011 .

- المركز الاقليمي لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي في القاهرة ، مركز أوسلو للحكم التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي – المشاركة بالرأي و المساءلة من أجل تحسين تقديم الخدمات – وثيقة معلومات أساسية لفعاليات التدريب الإقليمية التابعة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي للدول العربية ، القاهرة مصر 3،5 أكتوبر 2010.

-Association des Maires de Grandes villes de France , Direction des Etudes de Dexia-Crédit Local – Enquête sur la gestion des services publique locaux 2004

- محمد حمد الرومي – وكيل ديوان الخدمة المدنية لدولة الكويت – جهود الدولة في تطوير الخدمة العامة و مكافحة الفساد.

– الإئتلاف من أجل النزاهة و المساءلة « أمان « النزاهة و الشفافية و المساءلة في الخدمات التي تقدمها الهيئات المحلية للمواطنين – سلسلة تقارير (27).

مكانة و مدى نجاعة عقد الامتياز في التشريع الجزائري

أ.شكلاط زيوش رحمة، أستاذة محاضرة
جامعة مولود معمرى - تيزى وزو.

Résumé

La concession du service public constitue l'une des catégories les plus anciennes et, aujourd'hui encore, les plus homogènes des contrats administratifs, elle consiste en l'attribution par l'administration à son cocontractant le soin de réaliser une tache dont il assure l'exploitation à ses risques et périls moyennant une rémunération perçue par les usagers.

Ainsi, le procédé contractuel touchait des activités qui relevaient exclusivement du secteur public, exemple l'alimentation en eau potable, l'assainissement, transport..en parallèle et pour répondre aux exigences de nouvelles formes de partenariat entre le secteur public et privés apparaissent.

A travers les textes législatifs on constate que le contrat de concession est soumis à un régime juridique qui permet d'assurer la continuité du service public et de soumettre les prestations au principe d'adaptation aux évolutions économiques et technologiques, afin de garantir la qualité des prestations.

مقدمة:

تعتبر فكرة المرفق العـام ذات أهمية بالغة، نظرا للعلاقة التى تربطه بالمواطنين، وكونه المحور الأساسي و الأداة الهامة التي تملكها الدولة لتلبية رغبات أفراد المجتمع. لقد كان المرفق العام فى بداية الأمر من المواضيع التي تدرس في القانون الادارى، إلا أنه نتيجة التطورات والتغييرات التي حدثت على كل المستويات عبر مراحل مختلفة، و اتساع نشـاط الدولة، ترتب عنه تعدد و تنوع المرافق المقدمـة للخدمة العمومية، و من ثم أصبح من

الضروري تغيير أساليب التسيير لمواكبة ومسايرة الظروف الاقتصادية و السياسية و الاجتماعية السائدة، و إقامة نظام جديد يتلاءم مع طبيعة المرفق ، لأنه توجد مرافق لا يمكن للدولة التخلي عنها استنادا لخصوصيتها و حساسيتها و استيراتيجيتها كمرفق الدفاع و القضاء، نتيجة للآثار الخطيرة التي قد تترتب عنها في حالة تركها للخواص ،و مرافق قابلة للتفويض الجزئي أو التخلي عنها كليا من خلال خوصصة التسيير و التي تتم بواسطة عقد[1] الامتياز.

إن التحولات و التغييرات الجديدة التي حدثت ابتداء من سنة 1989 مست العديد من الميادين منها، السياسية و الاقتصادية و من ثم انعكست على نشاط الدولة و مؤسساتها المختلفة، إلى جانب العلاقة التي تربطها بالمواطنين في ظل تزايد و تنوع رغباته، الواجب تلبيتها و توفيرها بالشروط والمواصفات التي تضمن الجودة، النوعية و الفعالية. كما أصبح عنصر و عامل المر دودية من أهداف و نتائج التغييرات، و ذلك عن طريق التقليل من العجز الذي تعرفه المرافق العامة لكن مع ضمان خدمة عمومية في المستوى المطلوب و التي تواكب الانفتاح الاقتصادي، و من ثم بات من الضروري دعوة وحث كل المرافق العامة لتحقيق مرد ودية مالية مهما كانت طبيعة و حساسية المرفق، كالصحة والتعليم، الأمر الذي أدى إلى إصلاح مؤسساتي يتعلق مباشرة بطرق تسيير المرافق العامة، و السبل الكفيلة لتقديم خدمات ذات نوعية و على أحسن وجه، بالتالي اتضحت خصوصية علاقة الإدارة بغيرها، و أصبحت ذا ت طابع ثلاثي، إدارة، و خواص و مواطن.

ما يمكن تسجيله أن هذه الطريقة كانت موجودة إلا أن العمل بها و آليات تفعيلها أخذ منحنى آخر في ظل التحولات و التطورات و البحث على مردودية المرفق العام و تحسين الخدمة العمومية.

نظرا لأهمية المرفق العام يستدعى الوقوف على مدى تأثير أي تحول اقتصادي أو سياسي على تسييره (المرفق العام)و مدى مطابقة تسيير المرافق العامة للحياة العامة و الحاجات المتزايدة و المتطورة للمواطنين و ضرورة التحسين الدائم للخدمة العمومية، و لكن أفرزت التحولات الجديدة الاستناد و إتباع آليات ناجعة وفعالية و ذات مردودية لتسيير المرافق العامة و التى أثبت الواقع نجاحها في العديد من الدول و من بين هذه الأساليب نجد عقد الامتياز الذي يتمثل في تحويل تسيير المرفق العام من القطاع العام إلى

1 - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، الجزائر، 1999, ص5.

الخاص،قصد تحسين أدائها و الخدمة العامة في ظل تزايد الوعي المدني و تزايد دور الدولة و تطور وظائفها.

إن الهدف من هذه الدراسة هو التطرق و معرفة طريقة تسيير المرفق العام و مدى تأثير التحولات الجديدة سواء الداخلية أو الخارجية على تسييره، ومدى فعالية و ملائمة النصوص القانونية التي تحكم هذا العقد لتحقيق الهدف المحدد من قبل؟ و كيف أثرت التحولات الجديدة على طريقة تسييرالمرفق العام، و هل وفقت الآلية الجديدة لتسيير المرفق و المتمثلة في عقد الامتياز لتلبية الحاجيات العامة و الاستجابة لرغبات المنتفعين، و ما مدى فعاليتها؟ و إلى أي مدى وفقت بين المر دودية والمصلحة العامة؟ ذلك ما سيتم توضيحه.

1: الطبيعة القانونية لعقد الامتياز

2 :النظام القانوني لعقد الامتياز

1- الطبيعة القانونية لعقد الامتياز

لقد مست الإصلاحات التى شرعت فيها الجزائرعدة قطاعات، و من ثم أصبح ا الضروري على الدولة الانسحاب من الساحة الاقتصادية و فسح المجال للقطاع الخاص للاستثمار في مختلف المجالات ، مما يعنى تخلي الدولة عن تسيير المرافق العامة، ويعد قانون الخوصصة في 1995 استجابة لمختلف المتطلبات والظروف السائدة والضغوطات، بالتالي يجب مراعاة الإطار الذي يحيط تنفيذ عمليات تفويض تسيير المرافق العامة إلى الخواص، فرغم ضرورة خوصصة التسيير إلا أن تطبيق كل من الأمر رقم95-22 و بعده الأمر رقم 01-04 باء بالفشل نتيجة العوائق التي اعترضتهم ، و بذلك تتضح أهمية الانسحاب التدريجي للدولة و توضيح الأساليب المتبعة لاسيما اللجوء إلى عقد الامتياز تسيير المرافق العامة في الجزائر ،مفهوم عقد الامتياز و نظامه القانوني.

1-1: مفهوم عقد الامتيازمن الناحية الفقهية و القانونية

لقد طبقت الجزائر بعد الاستقلال عقود الامتياز، إلا أنه تم التراجع عن الفكرة في بداية السبعينات، لتتبناها مرة أخرى بصدد القانون[1] رقم 17/83 المتعلق بالمياه كما صدرت العديد من النصوص القانونية المنظمة لمجالات مختلفة، و ذلك ابتداء من سنة

1 - القانون رقم 83/17 المؤرخ في 16 جويلية 1983, و المتعلق بالمياه, الجريدة الرسمية, عدد 30.

1989، مع تغيير طريقة تسيير المرفق بما يتماشى و الانفتاح الاقتصادي و يتطابق مع النهج الذي تبنته الجزائر، أمام عجز القطاع العام عن تسيير المرافق العامة، و تدنى الخدمات المقدمة، ذات النوعية الرديئة و التكاليف الباهظة .أضحى من الضروري إشراك القطاع الخاص لتسيير المرفق على أحسن وجه و تقديم خدمات عامة ترقى إلى مستوى و متطلبات المرتفقين الذين يلتزمون بدفع رسوم مقابل الخدمة المؤداة.

1-1-1- تعريف عقد الامتياز من الناحية الفقهية

لقد وردت عدة تعاريف لعقد الامتياز، ،نذكر البعض منها ليس لعدم أهميتها و انما لكثرتها. يقصد بالامتياز ذلك الاتفاق الذي بمقتضاه يتعهد شخص عام إلى أحد أشخاص القانون الخاص بإدارة مرفق و تنظيمه واستغلاله لمدة محددة، و تحت إشرافها و رقابتها المحددة، مقابل الحصول على رسوم يدفعها الأفراد المنتفعين[1] بالخدمات بينما اعتبر القضاء الادارى عقد الامتياز بأنه عقد ادارى ذو طبيعة خاصة، لتعلق موضوعه بإدارة مرفق عام من قبل شخص و هو صاحب الالتزام و على نفقته و تحت مسؤوليته و بتكليف من الدولة للقيام بنشاط معين و تقديم خدمات و بالمقابل الحصول على المقابل المالي[2].

كما عرف أيضا «بتلك الرابطة العقدية التي من خلالها تقوم السلطة الإدارية مع أحد الأفراد أو الشركات الخاصة على أن تتولى وفقا للشروط التي تضعها الإدارة، إنشاء و إدارة مرفق عام اقتصادي، واستغلاله لمدة محددة، بالتالي يقوم الملتزم بتأدية الخدمة العامة على نفقته و تحت مسؤوليته مقابل تلقى رسوم من المنتفعين بخدمات المرفق العام.

2-1-1 تعريف عقد الامتياز من الناحية القانونية

لقد عرف المشرع الامتياز فى العديد من النصوص القانونية المتعاقبة منها:

- فى القانون رقم 17/83 المتعلق بالمياه:حيث نصت المادة 21 منه على أن الامتياز « عقد من عقود القانون العام تكلف بموجبه الإدارة شخصا اعتباريا قصد ضمان أداء الخدمات للصالح العام و على هذا الأساس لا يمكن أن يمنح الامتياز إلا لصالح

1 - محمد صغير بعلى، العقود الإدارية، دار العلوم للنشر و التوزيع، الجزائر،2005، ص25.

2 - **André de LAUBADERE ;Franck MODERNE Pierre DEVOLVE** ;traité des contrats administratifs ; L.G.D.J ;Paris ;1983 ;pp284-285.

الهيئات أو المؤسسات العمومية وكذا المجموعات المحلية، و هو عقد إداري يبرم بين الإدارة و شخص طبيعي أو اعتباري خاضع للقانون العام أو الخاص، قصد استعمال الملكية العامة للمياه، و يتم سحبه خاصة في حالة احترام المستعملين للالتزامات المترتبة عن أحكام هذا القانون، و لكن سرعان ما تراجع المشرع عن ذلك من خلال تعديلات تمت بمقتضى الأمر رقم 96-13 مع تكريس التوجه الجديد من خلال تغيير العلاقات القانونية و إشراك أطراف أخرى في تسيير المرفق العام بسبب عجز القطاع العام في التسيير، ذلك ما تقرر في المادة 4 حيث نصت على أن الامتياز: « ... عقد من عقود القانون العام، تكلف الإدارة بموجبه شخصا اعتباريا عاما أو خاصا قصد ضمان أداء خدمة ذات منفعة عمومية، و في هذا الصدد يمكن أن تمنح لصالح الهيئات العمومية والمؤسسات العمومية و الجماعات المحلية و الأشخاص الاعتباريين الخاضعين للقانون الخاص، يجب أن تتوفر في هؤلاء الأشخاص الاعتباريين الخاضعين للقانون الخاص المؤهلات الضرورية، يمكن أن يشمل هذا الامتياز انجاز هياكل أساسية للري قصد استغلالها من طرف صاحب الامتياز، و يكون الامتياز في جميع الحالات مرفقا بدفتر الشروط» .

من خلا ل دراسة و تحليل نص المادة يمكن تسجيل الملاحظات التالية:

قد يكون صاحب الامتياز شخصا من القانون العام أو الخاص،بعدما كان محصورا على الأشخاص العامة في ظل النص القديم و بذلك فسح المجال للقطاع الخاص للدخول لتسيير المرفق العام تماشيا مع التحولات الجديدة و منح فرصة للقطاع الخاص لإبراز قدراته التقنية و الفنية.

ضرورة توفر في الشخص الاعتباري الخاص المؤهلات الضرورية.و التساؤل المطروح ما المقصود بالمؤهلات الضرورية ؟ و لماذا تم حصرها في الأشخاص الخاصة؟ هل يرجع السبب الى تخوف المشرع من منح الامتياز لهذا القطاع ، أم ماذا ؟ و هل تتوفر هته المؤهلات في القطاع العمومي ؟.

نعتقد أن السبب يعود الى النتائج و التجارب الفاشلة التي سجلت فى القطاع ، لذلك كان المشرع متخوفا من دخول القطاع الخاص في تسيير المرفق العام ، و من ثم اشترط على المؤسسات الخاصة للاستفادة و الحصول على الامتياز ضرورة توفر شروط و مؤهلات تقنية و مالية تسمح لها بالتحكم في التسيير و الاستغلال و تجنب العجز نظرا لمقتضيات

و ما يتطلبه الامتياز من توفير كافة الاستثمارات و التجهيزات اللازمة لتسيير و استغلال المرفق العام.

كما أضافت المادة تدبير أخر و هو إمكانية أن يشمل الامتياز و ينصب على عملية إنجاز هياكل أساسية للري بهدف استغلالها من قبل صاحب الامتياز.

- المرسوم التنفيذي رقم 96-308 المتعلق بمنح امتيازات الطرق السريعة: لقد تضمن هذا المرسوم أحكاما تعرف الامتياز : «يخضع إنجاز الطرق السريعة و ملحقاتها و تسييرها و صيانتها و أشغال تهيئتها أو توسيعها لمنح الامتياز، يمكن منح امتياز الطريق السريع لكل شخص معنوي خاضع للقانون العام أو الخاص، الذي يقدم طلبا بذلك، وفق شروط و تعليمات دفتر الشروط النموذجي، و يكون المنح موضوع اتفاقية بين الوزير المكلف بالطرق السريعة الذي يتصرف لحساب الدولة و بين صاحب الامتياز، تتم المصادقة على اتفاقية منح الامتياز الخاص بالطرق السريعة بمرسوم يتخذ في مجلس الحكومة،[1] مع نشرها في الجريدة الرسمية.

ما يمكن تسجيله أن هذا المرسوم جاء بتدابير جديدة ، بحيث لا يقتصر الامتياز على تسيير المرفق العام و إنما يمتد إلى انجاز استثمارات، مثل ما هو سائد فى فرنسا، الأمر الذي يوضح مدى اهتمام المشرع بهذا الأسلوب لتحقيق المردودية و الفعالية و يمكن أن يكون صاحب الامتياز شخصا من القانون الخاص أو العام بخلاف ما كان معمول به فى ظل النص القديم.

- القانون المتعلق بالكهرباء و توزيع الغاز بواسطة القنوات: تطبيقا لأحكام هذا القانون تدخل عملية توزيع الكهرباء و الغاز ضمن نشاط المرفق العام، بذلك فالامتياز يتمثل في عقد استغلال شبكة و تطويرها لمدة محددة.

- القانون رقم 05-12المتعلق بالمياه: لقد أولى المشرع أهمية خاصة لهذا الأسلوب من التسيير، من خلال إعادة النظر في الإطار القانوني المنظم له، و تجسد بإلغاء المرسوم رقم 17-83 بمقتضى القانون رقم 05-12الذي عرف الامتياز[2] و جعله وسيلة لاستعمال الموارد المائية التابعة للأملاك العمومية الطبيعية للمياه، و هو من عقود القانون العام، سواء كان مع شخص طبيعي أو معنوي خاضع للقانون العام أو الخاص قصد تسيير الموارد المائية و استغلالها، طبقا لبنود دفتر الشروط، كما تم تحديد المجالات التي يمكن اللجوء فيها

1 -المرسوم التنفيذى رقم 308-96 المؤرخ فى 09/1996/1- و المتعلق بمنح امتيازات الطرق السريعة، الجريدة الرسمية ،عدد55.
2 - القانون رقم 12-05 المؤرخ فى 04/08/2005 المتعلق بالمياه، الجريدة الرسمية ،عدد55.

للامتياز و الشروط الخاصة المقيدة لكل نوع من النشاطات، و يتلقى صاحب الامتياز على مقابل مالي.

يستنتج من خلال التعاريف السابقة أهم عناصر عقد الامتياز و مميزاته وهي:

3-1-1 أركان عقد الامتياز

بما أن عقد الامتياز من العقود الإدارية التي تتطلب ضرورة توفر أركان محددة :

- أطراف العقد: يستوجب عقد الامتياز وجود طرفين، الشخص العمومي مانح الامتياز (دولة، جماعة محلية، مؤسسة عمومية)، لشخص ثاني الذي يستفيد من الامتياز «صاحب الامتياز»، مقترنا بتكريس ذلك في دفتر الشروط، الذي يعد الوثيقة التي تحدد الشروط الخاصة بمدة الالتزام، الرسوم، و حقوق و التزامات مانح الالتزام و الملتزم، إلى جانب القواعد المطبقة لتنظيم و تسيير المرفق العام .
- محل عقد الامتياز: ينصب موضوع العقد في تسيير مرفق عام و استغلاله و إقامة المنشآت المناسبة لتسيير المرفق بالإضافة إلى المعدات و التجهيزات الضرورية للاستغلال، لا يقتصر دور صاحب الامتياز على التسيير بل يمتد إلى إنشاء المرفق ثم إدارته و استغلاله لتحقيق أرباح، مع تحمله مجمل الاستثمارات المنجزة و الخاصة بالمرفق.
- الشكل: اشترط القانون ضرورة وضع العقود و خضوعها لشكل معين ، حيث تلتزم الإدارة بإعداد دفتر الشروط المتعلق بالمرفق المراد تسييره من قبل شخص معين، لأنه لا يمكن تصور الرابطة العقدية مع غياب هته الوثيقة الهامة، كما يلتزم الطرف الثاني بدوره باحترام بنود العقد، و يترتب عنه حقوق و التزامات للأطراف.

4-1-1 النتائج المترتبة على عقد التزام المرافق العامة

بما أن عقد الامتياز من بين العقود، التي تتطلب ضرورة وجود أطراف متعاقدة، من ناحية إلى جانب المنتفعين بخدمات المرفق و آلياتها.

- حقوق و التزامات الهيئة المانحة للامتياز:

-حقوق الهيئة المانحة للامتياز: لقد خول القانون للسلطة مانحة الامتياز صلاحيات واسعة لممارسة وظائفها، و تسيير المرفق العام بما يضمن تطبيق واحترام المبادئ المقررة (مبدأ ضمان استمرارية سير المرفق، و ضمان المساواة أمام المنتفعين..)، مما يعد نتيجة منطقية لطبيعة المرفق العام والخدمة التي يقدمها، و تتمثل في حق الرقابة، و التعديل، و

استرداد المرفق قبل نهاية العقد، و توقيع الجزاء في حالة الإخلال بالالتزامات العقدية.

- حق الرقابة و الإشراف: على الرغم من إسناد عملية تسيير المرفق العام لبعض الأشخاص الطبيعية، أو المعنوية، إلا أن الإدارة تتمتع بسلطات تمكنها من التمسك بحق الرقابة و الإشراف وفق الأسلوب الذي تراه مناسبا، في ظل احترام النصوص القانونية و التنظيمية المعمول بها، بهدف السهر على حماية المصلحة العامة، و التحقق من الأداء الجيد للخدمة المقدمة للجمهور، وفق ما يتناسب مع مقتضيات المجتمع و أهداف وجود المرافق العامة المبنى على مبادئ أقرها الفقه منذ القدم. بالتالي لا تتنازل السلطة العمومية عن المرفق كليا بل تبقى في يدها سلطة الرقابة، لكونها صاحبة الاختصاص و المسئول الأول عن ضمان تقديم الخدمة العمومية، بذلك تتمتع بسلطة الإشراف على صاحب الامتياز خلال فترة الاستغلال، من خلال حمله على احترام و تنفيذ مجمل الشروط المتضمنة في العقد، و في حالة الإخلال بالالتزامات تلجأ إلى توقيع الجزاءات المقررة، منها فسخ العقد بإرادتها المنفردة، سوا كان ذلك منصوصا عليه في العقد، أم لا، إلى جانب الغرامات المالية.

اذا كان حق الرقابة مقرر لمانح الالتزام ، إلا أن ذلك لا يمتد إلى التدخل فى طرق التسيير ، و إنما يقتصر الأمر على التأكد من سير المرفق العام وفق النصوص القانونية و التنظيمية ، و أحكام عقد الامتياز.

- حق التعديل العقد : يخضع عقد الامتياز لقواعد استثنائية غير واردة في القانون الخاص، بحيث تتمتع الإدارة بصلاحيات واسعة لتحديد مضمونه، و شروطه، و كيفية تنفيذه، تطبيقا لمبدأ قابلية المرفق العام للتعديل و التغيير فلها حق إدخال التعديلات التي تراها ضرورية، في أي مرحلة من مراحل العقد لتمكين المرفق العام من مواكبة و مسايرة التطورات و الظروف بهدف تلبية الحاجات المستجدة لتحقيق المصلحة العامة و ضمان الأداء الجيد، دون تدخل الأفراد أو الادعاء و التمسك بحق مكتسب في استمرارية و سريان نظام محدد. و يتضمن دفتر الشروط ذلك. على الرغم من تقرير سلطة الإدارة في التعديل إلا أنه يجب توفر شرطين : عدم المساس بالتوازن المالي،و أن لا يبلغ التعديل من الجسامة حد إحداث مرفق جديد، و إلا جاز للملتزم طلب التعويض عن الأضرار التي لحقت به، أو فسخ العقد.

- سلطة توقيع الجزاء: قد تلجأ الإدارة إلى استعمال امتيازاتها باعتبارها صاحبة سلطة عامة، في حالة عدم احترام صاحب الامتياز لأحكام العقد ، و خرقه الأحكام القانونية و

التنظيمية ،فلها:

- سلطة الفسخ : تقتضى العقود المدنية و تخضع لقاعدة أساسية و جوهرية، و هي العقد شريعة المتعاقدين، و من ثم يمنع إجراء أي تعديل إلا بموافقة و مطابقة إرادة الطرفين، بخلاف ما هو معمول به في العقود الإدارية و منها عقد الامتياز، حيث خول القانون للإدارة حق فسخ العقد بإرادتها المنفردة في حالة تقصير من صاحب الامتياز و تقاعسه عن تنفيذ التزاماته العقدية، و قد يكون ذلك من البنود المنصوص عليها في العقد أم لا.

- الوضع تحت الحراسة : يتم ذلك في حالة عدم احترام الملتزم للنصوص القانونية و الإخلال بالتزاماته ، تلجأ الإدارة إلى هذا الإجراء ، من خلال الحلول محل صاحب الامتياز، و تنفيذ العقد و تسيير المرفق العام على نفقته، و تحت مسؤوليته، و من ثم يمنع عليه مباشرة المرفق و تسييره.

- فرض غرامات مالية: يلتزم صاحب الالتزام باحترام الشروط العقدية و اللائحية، و تنفيذ العقد طبقا للأحكام الواردة فى دفتر الشروط منها الآجال المتفق عليها، و في حالة الإخلال لاسيما التأخير في الانجاز تفرض غرامات مالية ، و يستوي الأمر سواء كان ذلك وارد في العقد أم لا.

- حق استرداد المرفق قبل نهاية المدة: الأصل أن الالتزام ينتهي بنهاية المدة المحددة، و لكن قد يخفق و يسيء صاحب الالتزام و يعيق سريان المرفق العام، و من ثم تكتشف السلطة مانحة الالتزام بعدم جدوى الأسلوب المتبع في التسيير لتحقيق المصلحة العامة، والهدف الذي أنشأ من أجله، بالتالي يمكنها استرداد المرفق العام و تعويض صاحبه عن الأضرار التي لحقت به، و يمنع الاحتجاج بالحق المكتسب و لا بالقاعدة القانونية «القوة الملزمة للعقد»، ذلك ما تقرر من الناحية الفقهية و القضائية.

تطبيقا للنصوص القانونية يرتب كل عقد حقوق و التزامات، و يسرى ذلك على الامتياز.

- التزامات الإدارة: إذا كان القانون منح للإدارة حقوق بهدف تحقيق المصلحة العامة، إلا أنه بالمقابل ألقى على عاتقها التزامات، تتمثل في تمكين صاحب الامتياز من المرفق لاستغلاله و تسييره بما يضمن له أرباح، لأن هدفه الأساسي من العملية الحصول على أعلى قدر من الأرباح، إلى جانب تنفيذ بنود العقد مع تقديم امتيازات تحفيزية منها المالية و الفنية، و تعويضات في حالة الإضرار بمصالحه.

- حقوق وواجبات صاحب الامتياز:

- حقوق صاحب الامتياز:لقد سعى المشرع لحماية مصلحة صاحب الامتياز من خلال تقرير جملة من الأحكام التي تضمن له حقوقه، منها توفير بيئة مناسبة و تمكينه من مباشرة نشاطه واستغلال المرفق العام ، و الحصول على المقابل المالي ، بالإضافة إلى ضمان التوازن المالي في حالة حدوث ظروف طارئة، ومختلف الامتيازات التي تمنحها له الإدارة.

- الحصول على المقابل المالي للتسيير و الاستغلال من المنتفعين: لقد ظل المقابل المالي لفترة طويلة من الأحكام التعاقدية، نظرا للأهمية التي يكتسيها بالنسبة لصاحب الامتياز، و اعتباره أداة تغطية مجمل تكاليف المرفق العام، و لكن تم العدول عن الفكرة نتيجة ارتباط التسعيرة بالمنتفعين، و ادرج ضمن قواعد تنظيمية المرفق، و من اختصاص الإدارة ، و الرسوم التي يدفعها المنتفعين المقابل المالي لصاحب الامتياز و التي يجب أن تغطي نفقاته إلى جانب تحقيق أرباح من خلال تسيير المرفق العام، لكونه الباعث الأول و الهدف الأساسي لصاحب الامتياز.

لكن السؤال المطروح هل فعلا الرسوم المدفوعة من قبل المترفقين تتناسب مع الخدمة المقدمة، التي من أجلها وجد المرفق لتحقيق المصلحة العامة؟ فى الحقيقة أن الخدمة التي تقدمها المرافق لا ترقى إلى المستوى المطلوب و المعمول به في أغلب الدول، فهي ذات نوعية رديئة، تستغرق وقتا كبيرا، مما يجعل المواطنين يفقدون ثقتهم في الإدارة.

- الحصول على المزايا المالية المتفق عليها: تسعى الإدارة من خلال منح الامتياز لتحقيق المصلحة العامة، و تلبية حاجيات المجتمع، و تحسين نوعية الخدمات المقدمة، لذلك فمن الطبيعي و بهدف تحسين العلاقة بين صاحب الامتياز و المنتفعين على أحسن وجه ،تسهر على توفير الظروف المناسبة، و تقديم بعض التسهيلات و المزايا، منها المساعدات المالية ،القروض، شرط عدم المنافسة. الحصول على تسبيقات قابلة للاسترجاع. و تعتبر هته التدابير من بين الشروط العقدية التي يتم الاتفاق عليها من قبل أطراف العقد.

- التوازن المالي للمشروع: تعتبر فكرة التوازن المالى من مميزات العقود الإدارية، ونظرا للصلاحيات الواسعة التى تتمتع بها السلطة المانحة للامتياز، و التي قد تهدد في بعض الأحيان التوازن المالي للعقد و تلحق أضرارا ماليا بصاحب الامتياز و اختلالا ماليا كبيرا، يحول دون تحقيق الهدف المسطر ، لذلك خول له حق المطالبة بضمان هذ التوازن سواء تضمنه عقد الامتياز أم لا. مما لا شك فيه أن الهدف من وراء ذلك هو تشجيع المتعاقد مع

الإدارة كي لا يتحمل وحده أعباء جديدة لتسيير المرفق العام.

-التزامات صاحب الامتياز: تطبيقا للرابطة العقدية المتعلقة بتسيير المرفق و استغلاله يلتزم صاحب الامتياز بتنفيذ ما تعهد به شخصيا، و يمنع عليه التنازل عن عملية التسيير و إسنادها للغير، إلا بموافقة السلطة مانحة الالتزام.

بالإضافة إلى التزامه باحترام المبادئ التي تحكم و تنظم سير المرافق العمومية، منها مبدأ استمرارية المرفق العام و المساواة أمام المرافق العامة، و قابلية المرفق للتعديل و التغيير، و المساس بها يعرض صاحبها للمساءلة.

لا تقتصر أثار عقد الامتياز على الطرفين في العلاقة ، و إنما تمتد إلى المنتفعين بالخدمة العمومية .

- حقوق المنتفعين: تسعى الإدارة بإحداث المرافق التى تراها ضرورية لتحقيق المصلحة العامة، فهي تتمتع بسلطة تقديرية لتقرير ذلك، و لا يمكن للأفراد إجبارها ،و من ثم تلتزم بتقديم خدمة عمومية و تلبية رغبات المواطنين دون أي تمييز، تطبيقا لمبدأ المساواة أمام المرافق العامة.و لكن قد يحدث أن تتنازل وتفوض المرفق لشخص آخر عن طريق عقد الامتياز لتقديم خدمات عامة و تحسينها، مما يترتب عنه بروز رابطة بين المنتفعين و صاحب الامتياز و السلطة العمومية مانحة الامتياز.

- حقوق المنتفعين اتجاه الإدارة : بما أن المنتفعين يدفعون رسوم مقابل الاستفادة بخدمات المرفق العام التي يشترط أن تكون ذات جودة عالية، بالتالي يحق لهم مطالبة السلطة العمومية باستعمال حقوقها لإجبار و حمل صاحب الامتياز على تنفيذ التزاماته طبقا لبنود دفتر الشروط، واتخاذ الإجراءات المناسبة لضمان تطبيق المبادئ المقررة فقها، كالاستمرارية، المساواة، و مبدأ قابلية المرفق العام للتعديل و التغيير.

- حقوق المنتفعين في مواجهة الملتزم: إذا كانت الإدارة تلتزم باحترام المبادئ التي تحكم المرافق العامة، فالملتزم بدوره يلتزم باحترامها ، منها مبدأ المساواة بين المنتفعين بالخدمة، مقابل دفع مبلغ مالي. و قد تكون علاقة عقدية و من ثم يسرى العقد و تطبق أحكامه كما هو الشأن بالنسبة للمرافق العمومية التجارية و الصناعية، و قد تتوفر الشروط للانتفاع بخدمات المرفق في المنتفع، الأمر الذي يستوجب الالتزام و تطبيق دفتر الشروط الذي يتضمن الحقوق و الواجبات.

2: الطبيعة القانونية لعقد الامتياز

لقد ثار خلاف فقهي حول الطبيعة القانونية لعقد الامتياز و ما هي نوعية التصرفات القانونية التي ينتمي إليها الامتياز، أي الآليات المتبعة من قبل السلطات العمومية في تسيير المرافق العامة، خاصة و أن الطريقة التقليدية تنصب على التصرفات الانفرادية للسلطة العامة في تسيير و استغلال المرفق العام، فما هو التكييف القانوني لهذا العقد ، ذو طابع تنظيمي يخضع للإرادة المنفردة للسلطة العامة أم أنه ذو طابع تعاقدي ؟ هل هو أداة تنظيمية يملكها الشخص العمومي أم أن المتعاقد مع السلطة العامة يتمتع بحرية مناقشة بنود العقد. ؟ علما أن هذا الأخير يسير مرفقا عاما و يستغله وفق نمط معين يقدم خدمة عامة لتلبية رغبات المنتفعين، و من ناحية أخرى يسعى لتحقيق الربح الذي يعد الهدف الأساسي للنشاط الخاص ،و من ثم برزت نظريتين ، (التنظيمية و العقدية) حاول الفقهاء تحديد الطبيعة القانونية لعقد الامتياز ، مبررين وجهة نظرهم .

2-2: الطبيعة التنظيمية لعقد الامتياز

يرى بعض الفقهاء أن عقد الامتياز لا يعد عقدا أو اتفاقا بين السلطة العامة و صاحب الامتياز بل هو تنظيم يتطلب إبرام و تنفيذ اتفاقيات عديدة ومتشابكة الأطراف.

حسب وجهة نظر المعارضين لا يمكن التسليم بالطبيعة الاتفاقية للعقد لكون الاتفاقيات الفرعية التي يتضمنها العقد، تستمد وجودها من العقد الأساسي المبرم بين الإدارة و صاحب الامتياز، بينما رأى جانب أخر من الفقهاء أن عقد الامتياز هو عمل يصدر من السلطة مانحة الامتياز بالإرادة المنفردة،باعتبارها صاحبة امتيازات و يحضر على الملتزم مناقشتها ، و ما عليه إلا الامتثال لها و تنفيذ الشروط المقررة للالتزام.

على الرغم من الاعتراف بحق الإدارة في إعداد العقد و إدخال تعديلات عليه وفق ما تقتضيه المصلحة العامة ،دون تدخل صاحب الامتياز ، إلا أنه يغفل حق هذا الأخير في إبرام العقد، و قد يترتب على ذلك أحجام الخواص و عدم اللجوء إلى إبرام عقد الامتياز لكونه صادر بالإرادة المنفردة غير معبر عن مصالحهم و يتضمن الامتياز العديد من الأحكام التنظيمية مقارنة با لتعاقدية، و من ثم تنتفي إرادة صاحب الامتياز في التفاوض و مناقشة مضمون العقد و أحكامه التنظيمية فهو إما يقبل به أو يرفضه مما يمكن اعتباره من العمل التنظيمي أكثر منه تعاقدي الذي يبنى على اتفاق و تطابق إرادتين متساويتين.

2-2-2- الطبيعة العقدية لعقد الامتياز

لقد برزت في فرنسا في القرن 19 نظرية تؤكد على الطبيعة العقدية للامتياز، نظرا لتوفرها على الأركان التى تتطلبها العقود بشكل عام ، خاصة الإيجاب و القبول من طرف الملتزم ،بذلك اعتبر عقدا إداريا ذات طبيعة ثنائية لكونه يتضمن الحقوق و التزامات الطرفين و هما الإدارة مانحة الالتزام و صاحب الالتزام.

لم يكتب النجاح لهذه النظرية و تعرضت لانتقادات شديدة لاعتبار الامتياز عقدا كاملا ، و هو من عقود القانون المدني، يخضع للشروط و الإجراءات المطلوبة في هذا النوع من العقود ، إلا أن ذلك من شأنه أن يمنع الإدارة من إدخال تعديلات مناسبة على أحكام العقد خاصة ما يتعلق بتحسين الخدمة و تحقيق الكفاءة ، مما يترتب عنه إعاقة و تعطيل السير العادي و الحسن للمرفق العام، بالاضافة إلى إمكانية صاحب الامتياز بشغل الملك العمومي ، و هو أمر لا أثر له في القانون المدني، نتيجة لذلك استبعدت النظرية لأنه لا يمكن التسليم بأن عقد الامتياز هو عقد مدني ، نظرا لخصوصيته من ناحية يتعلق موضوعه بتسيير مرفق عام وفقا للمبادئ التي تحكم و تنظيم المرافق و يتضمن أحكام استثنائية من ناحية أخرى.

أما فشل النظريات السابقة حاول الفقه و القضاء الفرنسي إيجاد نوع من التوازن بين الطابع التنظيمي و التعاقدي في العلاقات الموجودة بين السلطة المانحة للالتزام و الملتزم و المنتفعين.

2-2-3- الطبيعة المزدوجة لعقد الامتياز

يعد عقد الامتياز ذو طبيعة خاصة حيث تتضمن نوعين من النصوص، منها تعاقدية تتعلق بعلاقة الملتزم و حقوقه المالية اتجاه السلطة مانحة الالتزام، و لا يمكن للإدارة تعديله و إلا التزمت بالتعويض في حالة الإخلال. أما النصوص الثانية فهي تنظيمية يمتد أثرها إلى المستفيدين من خدمات المرفق العام، كشروط الانتفاع بالخدمة، تحديد سعر الرسوم، و هو من ضمن الصلاحيات المخولة للإدارة لإدخال التعديلات التي تراها ضرورية، لكن مع ضرورة عدم تجاوز التعديل الحدود المعقولة، كأن يهدف المرفق إلى إنشاء مرفق جديد،و عدم الإخلال بالتوازن المالي للعقد.

فالامتياز له طبيعة عقدية فيما يتعلق بالعلاقة التي تربط السلطة العامة بصاحب

الامتياز، و تنظيمية اتجاه المنتفعين.

من خلال دراسة مختلف النصوص القانونية ،اتضحت أن المشرع الجزائري حذا حذو الفقه و القضاء و كرس الطبيعة المزدوجة لعقد الامتياز الذي تضمن أحكام تعاقدية و تنظيمية.

- **الأحكام التعاقدية** : تتمثل في الأحكام ذات الطابع التعاقدي، و تختلف و تتغير باختلاف طبيعة و نوعية العقود، و تنصب على الجانب التعاقدي الحقيقي للامتياز، الذي يشترط ضرورة توفر رضا الطرفين، تطبيقا لنظرية ، «العقد شريعة المتعاقدين»، ويمنع تعديلها إلا بموافقة الطرفين، و من بين هذه الأحكام ، تحديد مدة العقد، مختلف الامتيازات الممنوحة لصاحب الامتياز ، كالامتيازات المالية و شرط التوازن المالي للعقد و غيرها من الامتيازات.

على الرغم من الاعتراف بالطابع المزدوج للامتياز،نظرا لتوفره على أحكام تعاقدية و تنظيمية ، إلا أن الطابع التنظيمي يطغى عليه، لكون الإدارة هي صاحبة الاختصاص الأصيل بتسيير المرفق العام، و يمكنها تفويضه للخواص لزيادة و رفع درجة الفعالية و تحسين نوعية الخدمة المقدمة.

- **الأحكام التنظيمية**: تنصب على الأحكام المتعلقة بإحداث و تنظيم و سير المرفق العام بوجه عام، حتى و إن كان مستغل مباشرة من قبل السلطة العامة. و هي غير خاضعة للتعاقد و التفاوض، بل للإرادة المنفردة للإدارة ، مع إمكانية تعديلها ، فالامتياز ليس تنازلا بل أسلوب لتسيير المرفق العام يتماشى مع مقتضيات و ظروف السائدة في كل دولة. من بين هذه الأحكام التنظيمية : شروط تسيير و استغلال المرفق العام، التسعيرة التي تدخل ضمن قواعد تنظيم المرفق العام، و العمال .

2-2-4- النظام القانوني لعقد الامتياز

على الرغم من تكريس الطبيعة التنظيمية للامتياز ، إلا أنه لا يمكن إهمال الجانب التعاقدي نتيجة تعارض المصالح بين السلطة العمومية و صاحب الامتياز، و لكل طرف هدف يسعى لبلوغه من وراء إبرام العقد، و هذا ما يسمى بالنظام القانوني، الذي يسهر على المحافظة على طبيعة و خصوصية المرفق و الخدمات المقدمة من جهة و المصلحة الخاصة للأفراد ألا و هي تحقيق أرباح، و عدم توازي و تكافؤ هذه المصالح يبرز تفوق واختلال و عدم

تساوي بين الإرادتين و هيمنة الإدارة و سيطرتها على العقد نظرا لسعيها لتحقيق المصلحة العامة، الأمر الذى يؤثر على النظام القانوني لعقد الامتياز، مما يستوجب التعرض للنقاط التالية: تكوين عقد الامتياز ،و طريقة تنفيذه و انقضاء ه .

- **تكوين عقد الامتياز**: تثير مسألة ولادة الامتياز عدة نقاط أهمها طريقة اختيار صاحب الامتياز، و تكوين عقد الامتياز.

- كيفية اختيار صاحب الامتياز: نشأة الامتياز هي اللبنة الأولى لبناء نظام قانوني للامتياز و تعتبر أهم مرحلة حيث أن التسيير الفعال يبدأ بالاختيار الأمثل و العقلاني لأفضل و أحسن العروض من حيث الجودة و النوعية، لاسيما من الناحية الفنية و التقنية المالية، و و من ثم انتقاء المقدم للعرض الذي تتوفر فيه المواصفات الدقيقة و المؤهلات العلمية و العملية قصد تسيير المرفق العام و إدارته و استغلاله و صيانته، بشكل عقلاني و شفافة ظل المنافسة النزيهة و الشريفة.

و تمثل المناقصة العامة القاعدة العامة لاختيار المتعاقد ذلك ما تم تكريسه في قانون الصفقات العمومية ، الذي نص على الإجراءات الواجب إتباعها ، و التي يشترط فيها الشفافية ، و المنافسة بين المتعاملين لمنحهم فرص تقديم عروضهم.

تجدر الإشارة في هذا الصدد أن المشرع الجزائري لم يتعرض لتنظيم طريقة اختيار صاحب الامتياز بل تركه للإدارة التي تتمتع بالسلطة التقديرية لتقرير ذلك، مما يؤدى إلى غياب المنافسة كما هو الشأن في الصفقات العمومية.

بالرجوع إلى مختلف النصوص القانونية ، خاصة القانون رقم 83-17 المعدل و المتمم و المتعلق بالمياه و الأمر رقم 96-13 تتضح نية و هدف المشرع لتحديد معايير و ضوابط لاختيار المتعاقد الذي يجب أن يتوفر على مؤهلات تقنية و مالية للتسيير ، لكنه أغفل الإشارة للإشهار و المنافسة»، بذلك يبقى تقرير منح الامتياز في يد السلطة . و لكن بالرجوع للتعليمة رقم 94. 842/03 «امتياز و إيجار المرافق العمومية المحلية»، تتضح معالم التحول من خلال التدابير المستحدثة و المتمثلة فى منح الامتياز[1] و ذلك عن طريق المزايدات، و التي من شأنها أن تضمن المنافسة النزيهة بين المترشحين على أساس معايير موضوعية موضوعة مسبقا من قبل الإدارة، قصد ضمان التسيير الفعال و تحسين نوعية الخدمات المقدمة.

- **ابرام عقد الامتياز وتكوينه** :بعد اختيار المتعاقد مع الإدارة سواء عن طريق المنافسة أو

1 - التعليمة رقم842-3-94 المؤرخة فى 7/12/1994 و المتعلقة بامتياز و تأجير المرافق العمومية.

عن طريق التراضي يتم الإعلان عنه، و بذلك يكون منح الامتياز عن طريق اتفاقية «عقد» تتضمن دفتر الشروط و الاتفاقية في حد ذاتها، تتضمن كافة شروط الاستغلال، الأحكام المالية، الرقابة، الفسخ ... الخ، فهي تتضمن كافة الأحكام المتعلقة بالمرفق الممنوح.

- انعقاد العقد : بعد اختيار المتعاقد يتم منح الامتياز، يبرم العقد، و في أغلب الأحيان يستوجب مصادقة مسبقة من طرف السلطات المكلفة ،ذلك ما تقرر بشأن منح امتياز الطرق السريعة حيث نصت المادة 02 من المرسوم التنفيذي 96-308 « ... يكون منح الامتياز موضوع اتفاقية بين الوزير المكلف بالطرق السريعة الذي يتصرف لحساب الدولة و بين صاحب الامتياز»، و هذا هو عقد الامتياز، لكن هل يكمن تطبيق الاتفاقية ؟ مما يثير إشكالات اذ تنص المادة 03 من نفس المرسوم على» يصادق على اتفاقية منح الامتياز الخاص بالطرق السريعة بمرسوم يتخذ في مجلس الحكومة، بناء على تقرير مشترك بين الوزراء المكلفين على التوالي بالداخلية و المالية و الطرق السريعة»، و يبدأ التنفيذ بعد المصادقة بمرسوم تنفيذي على منح الامتياز و نشره في الجريدة الرسمية، و هو الأرجح.

- وثائق العقد :يتكون عقد الامتياز من وثيقتين و هما العقد نفسه و دفتر الشروط.

- عقد الامتياز :هو الجزء الأقصر في الامتياز حيث يقتصر على تحديد الأطراف «السلطة المانحة للامتياز و صاحب الامتياز» بصفة دقيقة، و ضبط مضمون الاتفاق الذي يتمثل في التزام الإدارة بمنح المرفق العام لصاحب الامتياز لتسييره عن طريق الامتياز، و التزام صاحب الامتياز باستغلال المرفق وفقا لقواعد دفتر الشروط، فهو الإطار العقدي الذي يربط المانح للامتياز و صاحب الامتياز و يعتمد على دفتر الشروط لتعريف شروط التسيير و الاستغلال.

- دفتر الشروط: تتمثل فى الوثيقة التي تشمل من ناحية شروط تعاقدية»مدة الامتياز، مختلف الامتيازات الممنوحة، طرق إنهاء الرابطة العقدية» وأخرى تنظيمية تضعها الإدارة بصفة انفرادية و لا يشاركها صاحب الامتياز،و تتعلق بسير المرفق العام مباشرة .فيعتبر دفتر الشروط الورقة و الرخصة للتعاقد، التي يجب احترام إجراءات معينة لإعدادها ، كالمصادقة من قبل الجهات المختصة.

مما لاشك فيه أن منح الامتياز لا يمكن أن يكون مؤبد ، و إنما لمدة معينة ، و حلول الأجل يعنى نهاية العقد ، مما يعد من الطرق العادية ، و لكن قد تتدخل عوامل تعيق تنفيذ العقد

،»الطرق غير العادية.»

- **انقضاء عقد الامتياز**:الأصل ينتهي عقد الامتياز بانتهاء المدة المحددة، مما يعد من الطرق العادية ،إلا أنه ونظرا للأهمية التى يكتسيها هذا العقد قد تتدخل عوامل تحول دون تحقيق الأهداف التي أنشأ من أجلها المرفق، و تؤدى إلى انقضائه» الطرق غير العادية.»

- **الطرق العادية**: بما أن عقد الامتياز يكون لمدة زمنية معينة ، و من ثم ينقضي بنهاية المدة ,وهو أمر طبيعي و منطقي ، لأن ذلك لا يمكن اعتباره تنازلا كليا من قبل الإدارة عن المرفق العام.و إنما يتم الاتفاق بين السلطة العامة و صاحب الالتزام على تسيير المرفق واستغلاله لفترة محددة من الزمن مما يترتب عنه حقوق و التزامات للطرفين، مع إمكانية تجديد العقد إذا رغبوا فى ذلك، و يحتفظ العقد على مواصفاته القانونية «امتياز» ، و في حالة عدم تجديده لرغبة الإدارة فى إعادة تسييره من قبل الخواص تلجأ إلى التأجير لوجود الهياكل و المنشات الضرورية لتسيير المرفق العام.

- **الطرق غير العادية**: قد تتدخل عدة عوامل تساعد و تساهم لانتهاء العقد ووضع حدا لسريانه قبل حلول الأجل ، و يمكن توضيح ذلك كما يلى:

- انتهاء العقد بقوة القانون: قد ينتهي الامتياز بقوة القانون، فى حالتين:

-القوة القاهرة: حيث تتدخل ظروف خارجية لا دخل فيها لصاحب الامتياز مما يترتب عنه استحالة تنفيذ العقد بذلك ينتهي العقد و تزول أثاره.

-حالة وفاة صاحب الامتياز: تحضي شخصية صاحب الامتياز أهمية بالغة فى العقد ، و من ثم وفاته تؤدى إلى انقضاء العقد .

- **الفسخ الإتفاقي**: قد يتفق الطرفين على وضع حد للعقد قبل حلول أجله، ذلك بإرادة الطرفين صاحب الامتياز و السلطة المانحة للامتياز وفق الشروط و آليات متفق عليها مسبقا.

- الفسخ بطلب من صاحب الامتياز:يتم ذلك عن طريق القضاء فى حالة عدم احترام الإدارة لالتزاماتها و تقاعس فى تنفيذها تجاه صاحب الامتياز، تطبيقا للقاعدة العامة في العقود يجوز للمتضرر طلب فسخ العقد الى جانب الإضرار بمصلحة صاحب الامتياز مما يؤثر على التوازن المالي للعقد، لا سيما فى حالة التعديلات التى تجريها السلطة العمومية بإرادتها المنفردة.

يمكن لصاحب الامتياز فى حالة تحقق الشرطين رفع دعوى للمطالبة بفسخ العقد بسبب الأضرار التي لحقته. و يتمتع القاضي بالسلطة التقديرية لتقرير ذلك.

- فسخ عقد الامتياز من قبل السلطة المانحة كجزاء: يتم اللجوء إلى هذه الطريقة من قبل الإدارة كعقوبة بسبب قيام صاحب الامتياز بارتكاب خطأ جسيم في تسيير المرفق العام، كالتنازل الكلى أو الجزئي عن تسيير المرفق دون موافقة السلطة مانحة الامتياز، عدم احترام الرسوم المحددة في العقد. و من ثم يفسخ العقد ،و يسمى «بإسقاط الحق» الذي يختلف عن وضع المرفق تحت الحراسة، الذى يعد إجراء مؤقت لا ينهي الرابطة العقدية، في حين يؤدى الإسقاط إلى إنهاء العقد.

- استرداد المرفق أو الشراء: يعد من بين الإجراءات الفردية التي تتخذها الإدارة، فى حالة الضرورة لإعادة تنظيم المرفق العام ، ، و تدفع الإدارة مقابلا ماليا كتعويض لصاحب الامتياز نتيجة الأضرار التي لحقت به و الخسائر التي تكبدها ، و قد يكون هذا الاسترداد واردا في دفتر الشروط ، أو غير وارد، و تتمتع الإدارة بحق الفسخ بإرادتها المنفردة و ليس كعقوبة.

الخاتمة:

من خلال الدراسة اتضحت أهمية الأسلوب المتبع لتسيير المرفق العام عن طريق الامتياز، و أنه على الرغم من طبيعته العقدية ،إلا أن الطابع التنظيمي مهيمن ، باستعمال الإدارة لسلطاتها الواسعة لإعداد و تحضير بشكل انفرادي ، دون مشاركة صاحب الامتياز، و إمكانية انتهائه واسترجاعه قبل المدة المحددة ، بخلاف ما هو معمول به في الدول التي شهدت تطورا ملحوظا في إدارة و تسيير المرافق العامة.

لقد استعمل في الجزائر عقد الامتياز كوجه لتفويض المرفق العام منذ الاستقلال لكن كأداة قانونية لتوضيح وتأطير علاقات الدولة بالهيئات و المؤسسات العمومية، و كانت مقصورة على القطاع العام تماشيا مع النهج المتبع، لكن تغير الوضع بعد سنة 1989 حيث أضحت الآلية المناسبة لتسيير المرفق العام ، و اتسع مجاله وامتد إلى القطاع الخاص، و صاحب ذلك صدور العديد من النصوص القانونية. و نجح الأسلوب فى بعض المجالات و أخفق في الأخرى لتبقى الخدمة المقدمة رديئة .

ما يمكن تسجيله أنه على الرغم من النصوص المتفرقة المنظمة للامتياز ، إلا أنه يبقى من المواضيع التي تحتاج إلى التدقيق أكثر و المعالجة ، نظرا لغياب الإجراءات المحددة لمنح

الامتيازات، باستثناء البعض منها التي قيدت حرية الإدارة و فتحت مجالا للمنافسة، و فى الأخير يجب وضع قانون عام يحكم و يعرف عقد الامتياز مع تمييزه عن غيره ، عقد التسيير، عقد الإيجار، مع تحديد كيفية منح الامتياز إجراءاته بهدف ضمان منافسة نزيهة و شفافة و تقديم خدمات للمنتفعين ذات نوعية ،علما أن هؤلاء يسعون من خلال الرسوم التي يدفعونها لتلبية رغباتهم، التي كثيرا ما تصطدم ببعض العراقيل ، لذلك نأمل أن يعاد النظر في ذلك.

المراجع

1 - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، الجزائر، 1999, ص5.

2- القانون رقم 17/83 المؤرخ في 16 جويلية 1983,و المتعلق بالمياه, الجريدة الرسمية, عدد 30.

3- محمد صغير بعلى، العقود الإدارية، دار العلوم للنشر و التوزيع، الجزائر،2005، ص25.

4 - **André de LAUBADERE ;Franck MODERNE Pierre DEVOLVE** ;traité des contrats administratifs ; L.G.D.J ;Paris ;1983 ;pp284-285.

5-المرسوم التنفيذى رقم 96-308 المؤرخ فى 1-/09/1996 و المتعلق بمنح امتيازات الطرق السريعة، الجريدة الرسمية ،عدد55.

6- القانون رقم 05-12 المؤرخ فى 2005/08/04 المتعلق بالمياه، الجريدة الرسمية ،عدد55.

7- التعليمة رقم94-3-842 المؤرخة فى 1994/12/7 و المتعلقة بامتياز و تأجير المرافق العمومية.

الإنفاق العام المحلي و دوره في تحسين خدمات التعليم الابتدائي

أ.بوقناديل محمد,أستاذ مساعد بجامعة المسيلة
أ. قديد ياقوت,أستاذة مساعدة بجامعة المسيلة
- عضو بمخبر البحث في المالية العامة GREFIP -

الملخص:

تعتبر الجماعات المحلية الخلية الأساسية في المجتمع و أساس التنمية و عماد التجدد الحضاري, باعتبارها الأقرب إلى المواطن و الأدرى بانشغالاته و قد أضحت في الآونة الأخيرة أحد المحددات الرئيسية للتدخلات العمومية في تسيير المرافق العامة و على امتداد واسع المجالات (المياه,التطهير, التعليم,....),و هذا نتيجة للإصلاحات التي شهدتها لاسيما إصلاح القانون البلدي الذي خول لها عدة صلاحيات في تقديم الخدمات العمومية للمواطن في أحسن الظروف و باستخدام أمثل للموارد العمومية, و يعتبر تأمين التعليم الابتدائي للأطفال أحد الخدمات العمومية التي يقدمها المرفق العام الجزائري و قد نصت علية مختلف الدساتير المتعاقبة في تاريخ الجزائر وزاد تأكيده القانون البلدي رقم 11-10 في المادة 122 من الفصل الثالث التي تنص على إنجاز مؤسسات التعليم الابتدائي , إنجاز و تسيير المطاعم المدرسية و ضمان خدمة النقل المدرسي , بالإضافة إلى خدمات تنمية الصغار,دور الحضانة,حدائق.

و من أجل القيام البلدية بالمهام المنوط بها يستدعي توفير الاعتمادات المالية اللازمة لتقديم خدماتها إلا أن التحديات التي تواجه مختلف البلديات هو ضعف الموارد المالية مما يجعلها غير قادرة على تقديمها في أحسن الظروف.

الكلمات المفتاحية: التعليم الابتدائي, النفقات المحلية, النقل المدرسي.

المقدّمة:

يعتبر موضوع الخدمات العمومية أحد الموضوعات التي نالت الاهتمام من طرف السلطات العمومية و هذا في ظل تعددها و التزايد السكاني مما رافقه زيادة الطلب عليها وتطور دور الدولة كذلك الذي كان مقتصرا على توفير الأمن و العدالة ,و عندما زادت طلبات الأفراد

إلى بعض الحاجات العامة و المشتركة كان طبيعيا أن تتدخل الدولة لتقوم بتحقيق تلك المصالح المشتركة ,مما أدى إلى تطور دور الدولة في العصر الحديث و تختلف تدخل الدولة في أوجه الأنشطة الاقتصادية و الاجتماعية من دولة إلى أخرى حسب الظروف السائدة و نوعية الخدمة المراد تقديمها , و اعتبار الجماعات المحلية كشريك للدولة في تقديم هذه الخدمات، يحتم عليها أن تقوم هذه بأدوار كبيرة ومتنوعة على جميع المستويات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية و خاصة بعدما أن منحتها القوانين المؤطرة لها ولا سيما الأخيرة منها عدة إمكانيات للتدخل إما بشكل مباشر أو في إطار الشراكة .

و قد نال الإنفاق العام المحلي على خدمة التعليم الابتدائي في الجزائر الذي تقوم به البلدية اهتمام الاقتصاديين في السنوات الأخيرة باعتباره أنه استثمار في الموارد البشرية ,و أهمية التعليم في سياسة القطاع العام هائلة فقد عرفت نفقات التسيير للقطاع زيادة مستمرة منذ سنة 2000 و بهذا فإن نسبتها تتراوح بين 13% و 16% خلال السنوات الأخيرة من نفقات التسيير الإجمالية و في مقّدمتها نفقات الأجور التي تتراوح بين 85%و95% أما نفقات التجهيز فهي الأخرى نسبتها تتراوح بين 5,5%و 7,5%من إجمالي نفقات التجهيز للدولة و تعود هذه الزيادة المعتبرة إلى برامج الاستثمارات العمومية و السياسات التنموية التي شهدها القطاع حيث استفاد من غلاف مالي قدره 27 مليار دينار جزائري خلال برنامج دعم الإنعاش الاقتصادي، و ما يقارب 200مليار دينار جزائري في إطار البرنامج التكميلي لدعم النّمو ، و أخيرا البرنامج الخماسي 2010- 2014 فقد حظي القطاع منه بغلاف مالي قدره 852 مليار دينار جزائري.

عليه و بناءا على ما سبق ذكره يقود إلى طرح الإشكالية التالية: **«ما هو دور النفقات المحلية في تحسين خدمة التعليم الابتدائي ؟.**

I- مفهوم المرفق العام:

نظرا للأهمية التي يكتسيها المرفق العام في الدول النامية أو المتقدمة الرأسمالية و حتى الاشتراكية فإن تحديد مفهوم المرفق العام أو المشروع العام قد نال اهتمام العديد من الكتاب و أثار الجدل بينهم فالبعض استند بالمعايير الاقتصادية و بالبعض الآخر استند بالمعايير القانونية ،فتولّى المرافق العامة في غالبية الدول عددا من الأنشطة التي ترتبط مباشرة برفاهية الأفراد ، البعض من هده الأنشطة يستطيع نظام السوق إشباعها جزئيا و لكن بكميات أقل من احتياجات المجتمع مثل» إنتاج الطاقة ، تحلية المياه، الصحة،

التعليم،....»و التي يطلق عليها بالمنتجات شبه العامة أو المنتجات الجديرة بالإشباع،و البعض الآخر يفشل نظام السوق إشباعها كلية فغالبية خدمات هذه المرافق يستحيل استبعاد أحد الأفراد من استهلاكها مثل»العدل ، الأمن، الدفاع،...»و يطلق عليها بالمنتجات العامة الصافية. Pure public goods

1- تعريف المرفق العام:

يقصد بالمرفق العام لغة:هو ما يرتفق به أو ينتفع به الفرد[1]»

أما اصطلاحا فيمكن تعريف المرافق العمومية استنادا إلى معيارين أحدهما عضوي أو شكلي و الآخر معنوي أو مادي

- **المعيار العضوي**: يعرّف المرفق العام حسب هذا المدلول هو المؤسسة أو الإدارة التي تقوم السلطة العمومية بإنشائها لإدارة نشاط معين ذات نفع عام و من أمثلة هذه المرافق « المستشفيات، المدارس، أقسام الشرطة، الوزارات وفروعها بصفة عامة[2].

- **المعيار المادي:** ويقصد به كل نشاط يهدف إلى إشباع إحدى الحاجات العامة بقصد تحقيق الصالح

العام [3] وبصرف النظر عن الجهة التي تقوم به ومن أمثلة هذه المرافق «النشاط التعليمي وحماية الصحة وصيانة الأمن ....»[4]، فالعبرة في هذا المدلول بالنشاط ذاته وبما يهدف إليه من تحقيق للنفع العام بغض النظر عن الهيئة أو المصلحة القائمة عليه، ومن هذين التعريفين يمكن استنتاج أن :

المرفق العمومي هو عبارة عن خدمة أو نشاط يهدف إشباع حاجات عامة ذات نفع عام ويتولى هذا النشاط الحكومة أو أحد أشخاص القانون العام كما أن هذه الخدمات يتم تقديمها بشكل مستمر ومنتظم من هنا نستنتج أن للمرفق العمومي الخصائص التالية:

1- خالد خليل الظاهر,القانون الإداري دراسة مقارنة,دار المسيرة,عمّان, ط1 1997 , ص:25

2- سعيد السيد علي,أسس و قواعد القانون الإداري,دار الكتاب الحديث , القاهرة , 2009 , ص:212

3- أسامة مدلول أبو هلبيه المطيري ,خوصصة المرافق العمومية بنظام البناء و التشغيل و التحويل, مطبعة وزارة الإعلام بالمغرب ,ط1, 2006 ص :14

4- سعيد السيد علي, المرجع سابق ذكره,ص:212

- أن المرفق العام هو تعبير عن نشاط أو خدمة معينة.
- ارتباط الخدمة المقدمة باحتياجات المجتمع.
- يتولى النشاط أو يقدم الخدمة العمومية أحد أشخاص القانون العام.
- الانتظام والاستمرار في تقديم الخدمة العمومية

2- عناصر المرفق العام[1]:

1- **وجود المشروع:** فهو مشروع تنشئه الدولة أو تشرف على إدارته لتحقيق الخدمة المنوطة به، فالمرفق إذن هو تنظيم إداري يتكون من أشخاص وأموال وأدوات تعمل وفقا لنظام قانوني معين لتحقيق المصلحة العامة.

2- **أن يستهدف المشروع تحقيق النفع العام:** يقوم المرفق العمومي بقصد إشباع حاجات عامة أو أداء خدمة عمومية معينة سواء كانت تلك الخدمة مادية كتوفير السلع أو معنوية كالتعليم والصحة....، ولا يعتبر المشروع مرفقا عاما إلاّ إذا كان النفع العام يعجز الأفراد عن تقديمه على وجهه الأكمل مما يستدعي تدخل الحكومة لمساعدة المرافق في تقديم خدماته على نحو يمكّن الجمهور من الاستفادة منها، كما لا يشترط المشروع لكي يتمتع بصفة المرفق العمومي أن يقدم خدمات للناس بلا مقابل، فقد ترى الإدارة العمومية فرض رسوم معينة على المنتفعين ببعض الخدمات كالرسوم الجامعية مثلا مساهمة منهم في تحمل بعض نفقات المرفق.

3- **عنصر السلطة:** وهذا ما يميز المشروعات العامة عن المشروعات الخاصة ذات النفع العام ومفاده أن يكون المرفق العمومي خاضعا لهيمنة الدولة أو أحد الأشخاص الاعتبارية الأخرى أي أن يكون للسلطة العمومية الرأي النهائي فيما يتعلق بإدارته وتنظيميه.

3- أنواع المرافق العمومية:

يمكن تقسيم المرافق العمومية إلى عدة أنواع بحسب الزاوية التي ينظر إليها

1- المرجع نفسه ,ص:214

1- من حيث طبيعتها:

وفقا لهذا المعيار يمكن تصنيف المرافق بحسب طبيعة النشاط إلى مرافق إدارية و أخرى اقتصادية.

أ- المرافق الإدارية:

يتضح من الدراسة لنظريات المالية العامة أن تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي مر بتطورات عديدة ، فكان نشاطها في المفهوم التقليدي يقتصر على نشاطات معينة مثل»الدفاع ،الأمن، الشرطة،...[1]» فكانت تتدخل من خلال قيامها بإنشاء و إدارة المرافق العامة و يتم هذا في نطاق ضيق في حدود ما يتفق مع الوظيفة الإدارية للدولة ،و يمكن تعريفها بأنها نوع من الوحدات الحكومية التي تمارس من خلالها الدولة الوظيفة الإدارية و التنظيمية البحتة و أن منتجاتها ضرورية و حيوية لأفراد المجتمع ،و أ، غالبية هذه الخدمات هي إجتماعية و غير قابلة لمبدأ الإستبعاد ، و تتسم بخاصية الإستهلاك المشترك و من جهة أخرى هذه المرافق ليست لها ميزانيات مستقلة بل أن إيراداتها تصب في الموازنة العامة للدولة كما أن نفقاتها تنبثق منها ، و تخضع هذه المرافق العامة إلى لأحكام القانون العام ،و يعتبر الموظفون بها موظفون عموميون.

ب- المرافق العمومية الاقتصادية:

هي المرافق التي تقوم بإنشائها أو تشرف عليها الدولة و تمارس نشاطا تجاريا، صناعيا أو خدميا و يختلف عن النشاط الخاص[2] و يمكن تعريفها على أنها مجموعة من الوحدات الاقتصادية تمارس من خلالها الدولة بعض الأنشطة الحيوية لأفراد المجتمع كما أنها خدمات قابلة للاستبعاد ،و تتصل مباشرة برفاهية أفراد المجتمع مثل» الكهرباء، الماء، التعليم ، الصحة، خدمات الإتصالات،...» و من خصوصيات هذه المرافق كذلك أن الدّولة تفضل القيام بها أو تركها للقطاع الخاص و لكن في نطاق رقابتها.

2- من حيث النطاق المكاني:

تنقسم المرافق من هذه الزاوية إلى مرافق قومية و أخرى محلية

أ – المرافق العمومية القومية:

و هي تلك المرافق التي تؤدّى خدماتها لجميع سكّان الدّولة، و يمتد نشاطها ليشمل جميع

1 - أحمد محيو,ترجمة محمد عرب صاصيلا ,محاضرات في المؤسسات الإدارية,ديوان المطبوعات الجامعية,الجزائر,ط4, 2006, ص:،432

2 - أسامة مدلول أبو هلبيه المطيري ,المرجع سبق ذكره,ص: 22

نواحي إقليمها و غالبا ما تكون هده المرافق ذات أهمية كبرى ، لذلك تحرص الدّولة أن تشرف عليها حتى تؤدي خدماتها على أكمل وجه و غالبا ما تتولّى السلطة المركزية إدارتها مثل» مرفق الدّفاع، الصحة،البريد،...[1]»

ب- المرافق العمومية المحلية:

و هي المرافق التي يقتصر نشاطها على جزء معيّن من إقليم الدّولة فهي تختص بسد الإحتياجات المحلية للسّكان

و تخضع لإدارة الإدارة المحلية مثل»مرفق النقل الحضري،أو التوريد بالمياه داخل المدينة،...»

II - التعليم في الجزائر:

لقد زاد اهتمام الاقتصاديين بالتعليم منذ العقود الأخيرة و أصبح أحد المؤشرات الأساسية لقياس مدى تقدم الدول،لذلك فكل الدول تسعى جاهدة لتعميم التعليم بكل أطواره و خاصة بعدما تم جعله في المرتبة الثانية ضمن أهداف الألفية للتنمية و أحد المؤشرات الهامة للتنمية البشرية،و من هنا يمكننا القول أن الاستثمار في رأس المال البشري خيار إستراتيجي لإحداث التغيير الإيجابي في المعرفة و السلوك و الأداء الأفضل دوما الذي يعد التعليم أهم وسيلة و أداة لبلوغ ذلك، و الجزائر على غرارها من الدول التي تسعى إلى الارتقاء بالثروة البشرية قامت بعد الاستقلال بخوض معركة التعليم بكل جدية من أجل القضاء على الجهل و الأمية اللذان سايرا المرحلة الاستعمارية حيث جعلت من مجانيته واجبا أساسيا قامت عليه المنظومة التربوية وتجسيدا لمبدأ تكافؤ الفرص للجميع وبدون تمييز.

و بهذا فإن كان التعلم حق من حقوق الطفل فيجسّد ذلك ميدانيا من خلال مجانيته حتى لا يكون المقابل النقدي عائقا و مانعا للتمتع بهذا الحق في التشريع الجزائري، و تعتبر الجزائر من الدول التي يحظى مواطنوها بإمكانية التعليم بمثل هذه المواصفات و بالإضافة إلى أنه مجاني فإن الدولة تقوم بتقديم الإعانات إلى التلاميذ سواء كانت مالية مثل المنح التي استحدثت خلال الموسم الدراسي 2000-2001 و المقدرة بـ: **2000** دج بالإضافة، إلى ما تم التكفل به من نقل مدرسي، و كذلك المطاعم و إعانات الديوان الوطني للمطبوعات المدرسية.

1- سعيد السيد علي,مرجع سابق ذكره, ص:224

إلا أنه بعض الاقتصاديين و السياسيين يفكرون على ضرورة الدولة أن تفتح المجال أمام القطاع الخاص للاستثمار في النظام التعليمي و خاصة في التعليم قبل الابتدائي حيث تبق وزارة التربية الوطنية المسؤولة عن تحضير البرامج التعليمية، والشروط التي يجب توافرها في التجهيزات و المعدات و البنايات و الوسائل التقنية للجهات المعنية للرقابة البيداغوجية. و من جهة أخرى الدولة تشجع كذلك القطاعات السوسيو اقتصادية، المؤسسات المدنية و المؤسسات العمومية و الخاصة، الجماعات المحلية هي الأخرى بالاستثمار في مجال التعليم في الطفولة المبكرة[1].

1- أطوار التعليم في المدرسة الأساسية:

تحتوي المدرسة الأساسية على ثلاثة أطوار متتابعة يراعي كل واحد منها الخصائص النفسية و العضوية لنمو الطفل فتظهر كما يلي[2]:

أ- الطور الأول أو المرحلة القاعدية:

لمدة ثلاث سنوات من السنة **6** إلى السنة **9** ففي هذا الطور يركز التعليم و النشاطات البيداغوجية على نمو التلميذ ،ثم تنصيب المدرسة الأساسية ابتداء من العام الدراسي 1980-1981.

ب- الطور الثاني أو مرحلة الإيقاض:

لمدة ثلاث سنوات أيضا من السنة **10** إلى السنة **13** و يهدف هذا الطور من خلال نشاطاته التربوية المختلفة إلى دعم و تقوية مكتسبات الطور الأول و تعريف الطفل بمختلف الهيئات و البنايات المكونة للوسط بمفهومه الواسع الاجتماعي و السياسي و الطبيعي و التكنولوجي. وفي مجمله يشكلان هذين الطورين التعليم الابتدائي

جـ- الطور الثالث أو مرحلة التوجيه:

مدته ثلاث سنوات من 13 سنة إلى السنة 15 سنة تهدف هذه المرحلة لتعضيد المكتسبات السابقة و تجسيم المعارف و المكاسب من خلال وضعيات واقعية و استقطاب الاهتمامات

1 - بوقناديل محمد,الميزانية العامة للدّولة و الطفولة»حالة الجزائر» ,مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية تخصص تسيير المالية العامة جامعة تلمسان, 2010, ص:71

2- الطاهر زرهوني ، التعليم في الجزائر قبل و بعد الإستقلال ، موفم للنشر ، 1993 ، ص: 122- 126.

و التوجيه في نهاية الطور إلى السنة أولى ثانوي، و يتوج التعليم الأساسي بشهادة التعليم الأساسي تمنح للناجحين.

د- التعليم الثانوي:

يعتبر التعليم الثانوي من أهم مراحل التعليم لأنه حلقة وصل بين التعليم الأساسي و التعليم العالي من جهة و سوق العمل من جهة أخرى ،و يحتوي على الأنماط التّالية « التعليم الثانوي العام و التعليم الثانوي المتخصص و الذي تم تعويضه بالشعب التقنية الصناعية و التقنية المحاسبية و التي تتوج بشهادة البكالوريا التقني.

2- التعليم الابتدائي على مستوى ولاية تلمسان:

لقد عرف التعليم الابتدائي في تلمسان تحسنات لم يشهدها القطاع من قبل و هذا نتيجة إلى جهود الدولة المتواصلة للنهوض بالقطاع من أجل تعميم التعليم الابتدائي لجميع الأطفال باعتبارها من الدول السباقة الموقعة على الاتفاقية الدولية لحقوق الطفل من جهة و من جهة أخرى أجندة الألفية و خطة التنمية البشرية التي تسعى إلى تحقيق معدلات مرتفعة منها و يمكن استعراض تطور التعليم الابتدائي على مستوى ولاية تلمسان من خلال تحليل بعض البيانات الإحصائية

الجدول رقم:(01)تطور عدد تلاميذ الطور الابتدائي

البيان	المجموع	البنات	الذكور
2006/2005	108455	51551	56904
2007/2006	107429	51125	56304
2008/2007	105152	50152	55000
2009/2008	87851	41060	46791
2010/2009	89451	42069	85182
2011/2010	92623	42964	49659

SOURCE : SOUS-DIRECTION DES STATISTIQUES, M.E.N

من خلال هذا الجدول نلاحظ أن هناك تراجع في نسي القيد بالمدارس الابتدائية في كلا الجنسين منذ موسم 2006/2005 بنسبة 2,45% منها 2,66% لصنف الفتيات و موسم 2007/2006 هو الآخر عرف تراجعا بنسبة 0,95% منها 0,83% للفتيات و بنسبة16,45% منها 17,44% للفتيات خلال الموسم الدراسي 2009/2008 و الذي يمكن تفسيره بقلة

الولادات خلال هذه الفترة و ليس عدم القيد بالمدارس تم بعد ذلك بدأ في الارتفاع حيث انتقل من87851 تلميذ إلى 89451 تلميذا موسم 2010/2009 و بهذا يكون قد سجل معدل ارتفاع 1,82% منها 1,60% للفتيات ثم بعدها وصل إلى 92623 تلميذا أي بنسبة ارتفاع 3,55% منها 2,13% لصالح الفتيات ، ما يمكن ملاحظته كذلك هو ارتفاع في نسبة مشاركة الفتيات في التعليم الابتدائي فهي تفوق 46% على مدار السنوات محل الدراسة بالإضافة إلى مؤشر المساواة بين الجنسين في هذا الطور الذي يتراوح بين 0,87 و 0.91 و كل هذه التطورات التي يشهدها القطاع يعود إلى الخدمات التضامنية الملحقة بالتعليم كالنقل المدرسي و الاستفادة من اللوازم المدرسية و غيرها من الامتيازات .

الجدول رقم: (02) تطور عدد مؤطري التعليم الابتدائي

البيان	المجموع	المعلمّات	نسبة المعلمات
2006/2005	4827	2803	58,07
2007/2006	4809	2828	58,81
2008/2007	4631	2740	59,17
2009/2008	3833	2179	56,85
2010/2009	3875	2211	57,06
2011/2010	3981	2284	57,37

SOURCE : SOUS-DIRECTION DES STATISTIQUES, M.E.N

يلاحظ من خلال هذا الجدول هو تراجع في عدد المؤطرين حيث انخفض من4827 معلم إلى 3981 إلا أنه و رغم هذا التراجع فمعدل التأطير لابأس به فهو يتراوح بين 22 تلميذا و 23 تلميذا لكل معلم

من خلال الجدول كذلك يمكن ملاحظة ارتفاع في نسبة مشاركة المعلمات التي تفوق 57% في كل المواسم الدراسية و هذا راجع إلى سياسة تأنيث قطاع التعليم ، هذا مما أدى إلى تحسين جودة التعليم من و الزيادة في معدلات الانتقال من جهة أخرى فبعدما كانت لا تتعدى نسبة 83% خلال موسم 2006/2005فهي تصل حتى إلى 99% في بعض السنوات بالإضافة إلى نسبة انتقال الفتيات هي الأخرى تمثل نسبة هامة.

الجدول رقم: (03)تطور عدد الهياكل في الطور الابتدائي

البيان	المؤسسات	المطاعم
2006/2005	460	/
2007/2006	461	354
2008/2007	467	335
2009/2008	471	351
2010/2009	471	370
2011/2010	471	392

SOURCE : SOUS-DIRECTION DES STATISTIQUES, M.E.N

لقد زادت المؤسسات التعليمة خلال 6 سنوات بحوالي 110مؤسسة تعليمية حيث ارتفع عددها من 460 مؤسسة إلى 471 مؤسسة و هذا مما أدى إلى انخفاض الضغط على نسبة اشتغال الحجرات فهي تتراوح بين 27 و 29 تلميذا في القسم ، بالإضافة إلى انخفاض في الطاقة المتوسطة للمؤسسات التعليمية بعدما كانت تقدر بـ 236 تلميذا خلال موسم 2006/2005 انخفضت إلى 197 تلميذا .

المطاعم المدرسية هي الأخرى شهدت نموا فانتقلت من 354 مطعم إلى 392 مطعم أي بزيادة 38 مطعم خلال 6 سنوات رغم أن هناك بعض الانخفاض في بعض المواسم الدراسية نتيجة لبعض المؤسسات أو تخليها عن هذه الخدمة نتيجة لعمليات الصيانة و الإصلاحات التي تشهدها المطاعم بصفة دورية ،أما من حيث التكفل فهي تكفل إطعام حوالي 42032 تلميذا من بينهم 20259 فتاة أي بنسبة تغطية إجمالية 38,76% من إجمالي التلاميذ ليرتفع إلى حوالي 73074 تلميذا خلال موسم 2011/2010 من بينهم 34395 فتاة أي بنسبة إجمالية 78,89% و هذا الارتفاع يرجع إلى سياسة تعميم خدمات الإطعام بالمدارس الابتدائية منذ سنة 2008 بما فيها التعليم التحضيري.

أما النظام الداخلي في الطور الابتدائي فهو غائب من المؤسسات التعليمية نتيجة لقرب المسافة بين السكّان و مكان مزاولة الدراسة ، و وفرة النقل المدرسي فتحتوي حضيرة النقل المدرسي للولاية 149 حافلة منها 60 مقدمة من وزارة الداخلية و الجماعات المحلية و الباقية من طرف وزارة التضامن الوطني لتكفل نقل حوالي 15728 تلميذا و تلميذة.

الجدول رقم: (04)تطور عدد التلاميذ المستفيدين من المطاعم المدرسية

البيان	المجموع	البنات	نسبة البنات
2006/2005	42032	20259	18,68
2007/2006	50271	25009	23,28
2008/2007	58514	27609	26,28
2009/2008	58938	27905	31,76
2010/2009	67297	31786	35,53
2011/2010	73074	34395	37,13

SOURCE : SOUS-DIRECTION DES STATISTIQUES, M.E.N

الجدول رقم: (05) تطور قيمة الرسوم المدرسية لتلاميذ الطور الابتدائيالوحدة(دج)

البيان	البنات	الذكور	مبلغ الرسم	قيمة مساهمة الفتيات	قيمة مساهمة الذكور
2006/2005	51551	56904	35	1804285	1991640
2007/2006	51125	56304	35	1789375	1970640
2008/2007	50152	55000	35	1755320	1925000
2009/2008	41060	46791	35	1437100	1637685
2010/2009	42069	85182	35	1472415	1658370
2011/2010	42964	49659	35	1503740	1738065

المصدر: - من إعداد الفرقة بناءا على المنشور الوزاري رقم 408 المؤرخ في 6 ماي 2001 المتعلق بنفقات التمدرس

- الجدول رقم 01 المتعلق بتطور تلاميذ الطور الابتدائي.

III- النفقات المحلية لدعم التعليم الابتدائي:

تعتبر البلدية و الولاية الجماعات الإقليمية المعترف بهما دستوريا في الجزائر و التي يبلغ عددها 1541 بلدية و 48 ولاية و قد أكد القانون 07/12 المتعلق بالولاية و القانون 11/10 المتعلق بالبلدية بالاستقلالية لكي تتمكن من تسيير الشؤون العمومية في مجال واسع النطاق و نتيجة لتزايد الحاجات الاجتماعية أثناء مراحل النمو التي تعرفها البلاد في الوقت الراهن يؤدي بالضرورة بالمواطن طلب المزيد منها ، إلا أن الدولة لا تستطيع توفيرها على أتم

الحال مما يستدعي بها تفويض ذلك إلى مؤسسات أخرى , و يعتبر التعليم الابتدائي إحدى الخدمات الاجتماعية التي هي من اختصاص البلدية للتكفل عبر كافة القطر الجزائري , و حتى تتمكن من القيام بذلك لا بد لها من ميزانية خاصة و مستقلة عن ميزانية الدولة و قد فصّل في ذلك القانون البلدي رقم 10 /11 المؤرخ في 22 جويلية 2011.

1- تعريف ميزانية البلدية:

ميزانية البلدية هي جدول تقديرات الإيرادات والنفقات السنوية للبلدية وهي عقد ترخيص وإدارة يسمح بسير مصالح البلدية وتنفيذ برنامجها للتجهيز والاستثمار, يحدد شكل ميزانية البلدية ومضمونها عن طريق التنظيم[1].

2- نفقات البلدية الخاصة بالتعليم الابتدائي:

تنقسم ميزانية البلدية إلى قسمين هما ، قسم للتسيير و الاستثمار و التجهيز، حيث يتفرع كل قسم إلى مجموعات توزع في أبواب و مواد تصنف في جدول على شكل إيرادات و نفقات، و هنا نقصد النفقات و الإيرادات العمومية التي تقوم البلدية بتحصيلها أو دفعها لا لشيء إلا لخدمة المواطنين وتحقيق المنفعة العامة للسكان المحليين

أ- نفقات التسيير:

تتمثل نفقات التسيير في المصاريف الضرورية الموجهة للسير العادي و المستمر للجهاز الإداري، كأجور الموظفين

مصاريف الصيانة، لوازم المكاتب...الخ، و بالتالي فهي مصاريف لا تضيف أي مقدرة إنتاجية، وتسعى إلى بقاء الهيكل الموجود[2] و من نفقات التسيير التي تصب في تقديم خدمة التعليم الابتدائي ما يلي[3]:

الوقود: و يتعلق الأمر بنفقات الوقود الخاصة بسيارات البلدية و شاحناتها و مختلف آلياتها, و الوقود المستعمل لتدفئة مصالح البلدية و مؤسسات التعليم الابتدائي.

لوازم مدرسية: يمكن للبلدية أن تشتري اللوازم المدرسية البيداغوجية التي تحتاجها المدارس الابتدائية , خاصة عند بداية السنة الدّراسية « كالطباشير,المسطرات,السجلات و الأوراق البيضاء»

كما يمن للبلدية أن تشتري لوازم مدرسية للتلاميذ المعوزّين , خاصة المحافظ,الكتب و الكراريس بالإضافة إلى تزويد مكتبات المدارس الابتدائية بالكتب المتنوعة و لها أن توفر

1 - المادة رقم 176 من القانون 10 /11 المؤرخ في 22 جويلية 2012 المتعلق بالبلدية

2 - كريم يرقى,دور الجماعات الإقليمية في تفعيل التنمية المحلية في الجزائر,مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية, جامعة المدية,2009,2010 , ص:82

3 - عمر الأطرش,دليل المنتخب المحلّي,دار الخلدونية للنشر و التوزيع,الجزائر,2005,ص:58- 72

جوائز مدرسية للتلاميذ النجباء, أو الفائزين في المسابقات أو للمدارس المتفوقة كتشجيع لها للتنافس .

كهرباء,ماء, و غاز: تدفع البلدية نفقات استهلاك الكهرباء,الماء و الغاز لفائدة مؤسسات التعليم الابتدائي و المراكز الثقافية و الملاعب ,كما يمكن شراء غاز القارورات للمطاعم المدرسية .

لوازم أخرى: و تشمل كل نفقات المواد و الأدوات المستهلكة الأخرى « كلوازم النظافة, لوازم لصيانة بنايات المدارس الابتدائية, و المستحضرات الصيدلانية,...»

نفقات اجتماعية مدرسية:و تضم نفقات « المطاعم المدرسية, النقل المدرسي, الأقسام التحضيرية, المخيمات الصيفية,...»

نفقات التجهيز:

نفقات التجهيز هي تلك النفقات التي تزيد ملكية البلدية أو تحدث عليها تغييرات أو تعدل في تجهيزاتها هذه النفقات ممولة أساسا من الصندوق المشترك للجماعات المحلية، بالإضافة إلى الاقتطاعات الإجبارية من إيرادات

قسم التسيير و منها لمدارس التعليم الإبتدائي ما يلي[1]:

تتولى البلدية إنجاز مشاريع تتعلق بقطاع التعليم الابتدائي سواء كانت اقتناء عتاد و تجهيزات مدرسية كبرى,أو إنجاز بنايات مدرسية جديدة أو تصليحات كبرى بالمدارس الابتدائية .

الجدول رقم:(06) تحليل الميزانية المحلية للتعليم الابتدائي حسب النوع الاجتماعي لسنة 2008 الوحدة (10⁶)

البيان	نفقات التسيير			نفقات التجهيز			مجموع النفقات		
	الكلية*	الذكور	الفتيات	الكلية*	الذكور	الفتيات	الكلية	الذكور	الفتيات
المدارس الابتدائية	501,1	262,1	239	72,14	37,73	34,41	573,24	299,83	273,41
النقل المدرسي	178,64	93,44	85,2	2,48	1,30	1,18	181,12	94,74	86,38
المطاعم المدرسية	120,07	63,42	56,65	21,62	11,42	10,20	141,69	74,84	66,85
المجموع	799,81	418,96	380,85	96,24	50,45	35,59	896,05	469,41	426,64

المصدر: من إعداد الفرقة بالاعتماد على الجدول رقم 01،و مذكرة تخرج بلباد محمد.

1- المرجع نفسه , ص:84

***بلباد محمد، مخصصات المالية المحلية لفئة الطفولة، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية تخصص تسيير المالية العامة، جامعة تلمسان، 2011، ص:181**

من خلال هذه الأوجه المختلفة للإنفاق العام المحلي المخصص لدعم التعليم الابتدائي نلاحظ أن نفقات التجهيز تشكل نسبة10,74% من الإنفاق المحلي الإجمالي و هي نسبة قليلة إذا ما قورنت بنفقات التسيير التي تمثل نسبة 89,26% أما من حيث النوع الاجتماعي فكان نصيب الذكور من هذه الميزانية 53,17% أما نصيب الفتيات فكان 46,83% ،و كان في مقدّمة هذه الميزانية نفقات المدارس الابتدائية بنسبة 63,97% منها 52,30% لصالح الذّكور و 47,70% لصالح الفتيات و نجد في هذا المخصص عدة أبوبا « نفقات المستخدمين، نفقات اللوازم المدرسية، نفقات الإصلاحات، نفقات الماء الكهرباء و الغاز،نفقات التسيير الأخرى» و تستحوذ نفقات المستخدمين على الجزء الأكبر بنسبة 36,13% من هذه النفقات و 54,50% من نفقات التسيير ، ثم تليها نفقات الماء،الغاز و الكهرباء بنسبة 08,76% من نفقات التسيير.

ثم تأتي في المرتبة الثّانية بعد نفقات المدارس الابتدائية نفقات النقل المدرسي حيث تمثل نسبة 20,21% من إجمالي النفقات موزّعة بنسبة 50,31% لصالح الذّكور و 49,69% لصالح الفتيات، و نفس الشيء الحصة

الأكبر من هذه النفقات توجه للمستخدمين بقيمة 66,29مليون دج و هو ما يمثل نسبة 37,10% من نفقات التسيير بينما نفقات التجهيز فقد شكّلت منها 01,37% ، أما نفقات المطاعم المدرسية فهي تأتي في آخر الترتيب بنسبة 15,81% من إجمالي النفقات و كان نصيب الذّكور منها 52,82% و 47,18% للفتيات أما نفقات التّجهيز فقد شكلت نسبة بنسبة 15,26% من هذه النفقات.

الخاتمة:

عرف قطاع التربية و التعليم بصفة عامة و التعليم الابتدائي على وجه الخصوص تطورا هاما خلال السنوات الأخيرة و هذا نتيجة للمجهودات التي بذلتها الحكومة الجزائرية و لا تزال تسعى جاهدة للنّهوض بالقطاع ،لذلك فهي ترصد أموالا ضخمة من ميزانياتها بشقيها التسيير و التجهيز ،بالإضافة إلى الإصلاحات التي قامت بها القطاع الوصي, و تعتبر النفقات المحلية على التّعليم إحدى النفقات الاجتماعية الهامة التي تخصصها البلدية ممّا يسمح للمنظومة التربوية القيام بالدور المنوط بها على أحسن وجه, و نتيجة لهذه المخصصات

المالية المعتبرة و المجهودات المتواصلة عرفت المؤشرات الكمية للتعليم بالجزائر تحسنا ملحوظا لم يشهده من قبل فقد أصبح مؤشر الالتحاق بالمدارس يفوق 95%بالإضافة إلى نسبة تمدرس الأطفال ممّن هم في سن التّمدرس»06 سنوات» أصبحت تفوق 97% ، ممّا رافقه ارتفاع في نسب النجاح في شهادة التعليم الابتدائي، كما ارتفع مؤشر المساواة بين الجنسين في هذا الطور إلى 0,9.

رغم ذلك إلا أن هناك بعض التحديات لا تزال قائمة و المتمثلة في تأخر التعليم في العالم القروي و في بعض المناطق الصحراوية هذا من جهة و من جهة أخرى معظم البلديات تعاني العجز المالي و عدم تمتعها بالاستقلالية المالية اللازمة للقيام بالدور المنوط بها على أحسن وجه مما يجعلها تعدم بنسبة كبيرة على إعانات الدولة.

قائمة المراجع:

- أحمد محيو,ترجمة محمد عرب صاصيلا ,محاضرات في المؤسسات الإدارية,ديوان المطبوعات الجامعية,الجزائر,ط4 2006
- أسامة مدلول أبو هلبيه المطيري ,خوصصة المرافق العمومية بنظام البناء و التشغيل و التحويل, مطبعة وزارة الإعلام بالمغرب ,ط1, 2006
- الطاهر زرهوني ، التعليم في الجزائر قبل و بعد الإستقلال ، موفم للنشر ، 1993
- خالد خليل الظاهر,القانون الإداري دراسة مقارنة,دار المسيرة,عمّان, ط1، 1997
- سعيد السيد علي,أسس و قواعد القانون الإداري,دار الكتاب الحديث , القاهرة , 2009
- عمر الأطرش,دليل المنتخب المحلّي,دار الخلدونية للنشر و التوزيع,الجزائر,2005
- بوقناديل محمد,الميزانية العامة للدّولة و الطفولة»حالة الجزائر» ,مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية, تخصص تسيير المالية العامة ،جامعة تلمسان, 2010
- بلباد محمد، مخصصات المالية المحلية لفئة الطفولة، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية تخصص تسيير المالية العامة، جامعة تلمسان، 2011
- كريم يرقى,دور الجماعات الإقليمية في تفعيل التنمية المحلية في الجزائر,مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية, جامعة المدية, 2010
- القانون رقم10 /11 المتعلق بالبلدية المؤرخ في 22 جويلية 2012

ETAT "C"

REPARTITION PAR SECTEUR DES DEPENSES A CARACTERE DEFINITIF POUR L'ANNEE 2013

(En milliers de DA)

SECTEURS	AUTORISATIONS DE PROGRAMME	CREDITS DE PAIEMENT
Industrie	61.500	3.050.000
Agriculture et hydraulique	187.273.400	129.613.000
Soutien aux services productifs	13.741.060	22.286.060
Infrastructures économiques et administratives	1.113.654.100	713.925.100
Education et formation	169.839.000	273.134.000
Infrastructures socio-culturelles	113.388.000	235.901.000
Soutien à l'accès à l'habitat	87.202.000	194.070.000
Divers	300.000.000	200.000.000
P.C.D.	40.000.000	40.000.000
Sous-total d'investissement	**2.025.159.060**	**1.811.979.160**
Soutien à l'activité économique (Dotation aux comptes d'affectation spéciale et bonification du taux d'intérêt)	—	605. 727.500
Programme complémentaire au profit des wilayas	100.000.000	51.500.000
Provision pour dépenses imprévues	115.000.000	75.000.000
Sous-total des opérations en capital	**215.000.000**	**732.227.500**
Total budget d'équipement	**2.240.159.060**	**2.544.206.660**

Imprimerie officielle - Les Vergers, Bir-Mourad Raïs, BP 376 - ALGER-GARE

16 Safar 1434
30 décembre 2012 JOURNAL OFFICIEL DE LA REPUBLIQUE ALGERIENNE N° 72 27

ETAT "B"

REPARTITION PAR DEPARTEMENT MINISTERIEL DES CREDITS OUVERTS AU TITRE DU BUDGET DE FONCTIONNEMENT POUR 2013

DEPARTEMENTS MINISTERIELS	MONTANTS EN DA
Présidence de la République	9 305 494 000
Services du Premier ministre	3 363 645 000
Défense nationale	825 860 800 000
Intérieur et collectivités locales	566 450 318 000
Affaires étrangères	30 383 812 000
Justice	68 308 083 000
Finances	81 376 609 000
Energie et mines	36 273 458 000
Ressources en eau	41 056 640 000
Affaires religieuses et wakfs	23 302 271 000
Moudjahidine	221 050 281 000
Aménagement du territoire, de l'environnement et de la ville	2 711 530 000
Transports	20 022 340 000
Education nationale	628 664 041 000
Agriculture et développement rural	215 686 294 000
Travaux publics	9 923 617 000
Solidarité nationale, famille et condition de la femme	154 122 325 000
Culture	21 604 452 000
Commerce	23 114 603 000
Enseignement supérieur et recherche scientifique	264 582 513 000
Relations avec le Parlement	269 375 000
Formation et enseignement professionnels	47 635 070 000
Habitat et urbanisme	15 513 582 000
Travail, emploi et sécurité sociale	276 503 735 000
Santé, population et réforme hospitalière	306 925 642 000
Tourisme et artisanat	2 710 849 000
Jeunesse et sports	34 352 001 000
Industrie, petite et moyenne entreprise et promotion de l'investissement	4 149 500 000
Poste et technologies de l'information et de la communication	3 308 384 000
Pêche et ressources halieutiques	2 230 922 000
Communication	11 813 725 000
Sous-total	**3 952 575 911 000**
Charges communes	**383 038 573 000**
TOTAL GENERAL	**4 335 614 484 000**

ANNEXES

ETAT "A"

RECETTES DEFINITIVES APPLIQUEES AU BUDGET DE L'ETAT POUR L'ANNEE 2013

RECETTES BUDGETAIRES	MONTANTS (en milliers de DA)
1. **RESSOURCES ORDINAIRES :**	
1.1. Recettes fiscales :	
201.001 — Produit des contributions directes	903.000.000
201.002 — Produit de l'enregistrement et du timbre	49.400.000
201.003 — Produit des impôts divers sur les affaires	649.200.000
(dont TVA sur les produits importés)	324.200.000
201.004 — Produit des contributions indirectes	1.500.000
201.005 — Produit des douanes	228.300.000
Sous-total (1)	**1.831.400.000**
1.2. Recettes ordinaires :	
201.006 — Produit et revenus des domaines	20.000.000
201.007 — Produits divers du budget	62.700.000
201.008 — Recettes d'ordre	—
Sous-total (2)	**82.700.000**
1.3. Autres recettes :	
— Autres recettes	290.000.000
Sous-total (3)	**290.000.000**
Total des ressources ordinaires	**2.204.100.000**
2. **FISCALITE PETROLIERE :**	
201.011 - Fiscalité pétrolière	1.615.900.000
TOTAL GENERAL DES RECETTES	**3.820.000.000**

2 JOURNAL OFFICIEL DE LA REPUBLIQUE ALGERIENNE N° 72 16 Safar 1434
30 décembre 2012

SOMMAIRE

Loi n° 12-12 du 12 Safar 1434 correspondant au 26 décembre 2012
portant loi de finances pour 2013

BIBLIOGRAPHIE

1)C.GUYON, F.GUYON et E.E.MANGA, « Réussir le changement dans le service public », Collection Service public, Editions d'organisation, 2003.

2)I.CALZADA et E.del PINO, « L'efficacité perçue et les attitudes des citoyens à l'égard de la réforme de l'Etat-Providence », Revue Internationale des Sciences Administratives, Volume 74, N°4, 2008.

3)P.STROBEL, « Service public et relation de service », in de BRANDT et GADAWAY, « Relations de service et marché de service », CNRS Editions, 1994.

4)R.D. de SAINT MARC, « L'Etat et les services publics », PUF, 2012.

5)Y.BENABDALLAH et R.B.HASSAN, « La demande sociale : Evolution et soutenabilité », Symposium FCE, Alger, Mars 2012.

6)Rapport du FMI, N°5/52, Mai 2006.

7)Rapport du FEMISE sur le partenariat Euro-méditerranéen, « Les pays partenaires méditerranéens face à la crise », Aout 2009 ?

sensible, dans un monde social en perpétuelle perturbation et revendication et dans des perspectives économiques internationales incertaines et plutôt pessimistes.

Ainsi, une convergence s'est crée et installée entre les politiciens et académiciens sur la dégradation et détérioration des services publics servis à la population locale, posant, de ce fait, une multitude de questionnements et d'interrogation sur la manière de gérer un budget, consenti avec la bénédiction des marchés internationaux, pour des prestations publics qui laissent à désirer, malgré une disponibilité affichée et déterminée de l'Etat, une manière de savoir les destinations des fonds publics, arrachés après moult débats et discussions.

Ce délabrement des services publics, accentué par l'absence d'un contrôle posteriori et une évaluation appropriée, ne peut durer éternellement, car il peut causer des conséquences fâcheuses et désastreuses pour l'Etat, d'où l'urgence d'une réflexion sérieuse sur cette question pour le bien de toutes les parties concernées.

Dans le traitement de la question des services publics, l'Etat algérien semble mis dans une stratégie plutôt défensive et de précaution, malgré un certain confort financier , pour la raison évidente que la soutenabilité des actions publiques est tributaire d'une variable exogène, une dépendance qui risque de fausser les calculs des politiciens et de remettre en cause les objectifs assignés, avec une probabilité de colère populaire et citoyenne, que cet Etat n'est pas en mesure de juguler et gérer avec les bouleversements sociaux qui caractérisent quelques régions du monde.

CONCLUSION

La question des services publics ne cesse de montrer et démontrer tout l'intérêt et l'attention qu'on lui accorde dans les écrits et les propos relevés, étant donné que tout Etat cherche à maximiser le bien être économique et social de sa population, prenant en considération les moyens et outils dont il dispose pour cet objectif, mais, au vu des effervescences populaires recensées un peu partout dans le monde, cette question semble plus compliquée et complexe qu'on le pense.

A peine sortie d'une crise multi-structurelle et sécuritaire, l'Algérie s'est engagée sur un vaste chantier de restructuration économique et de rattrapage des dérapages occasionnés par les programmes d'ajustement structurel sur le plan social, en mettant en place une politique basée sur des actions publiques pour l'amélioration des services publics mis à la disposition du grand public.

Ainsi, et profitant des revenus exceptionnels des exportations des hydrocarbures, l'Etat s'est penché sur des services publics les plus sollicités, à l'exemple de la poste, les services des collectivités locales, le transport, le logement, la santé, l'éducation, l'entretien des voies publics, les impots, et bien d'autres, insistant sur la nécessité de mettre l'administration locale au service des citoyens, sans attendre une contrepartie financière, du moment que, par principe, tous les services publics sont gratuits, disponibles et accessibles pour tout citoyen.

Il est clair, d'après les échos recensés, que l'administration locale accuse un retard considérable de communication, information et rapprochement, avec la population locale, poussant, à chaque occasion, le pouvoir public à intervenir pour remettre les choses à leur place, signifiant, par là, que beaucoup reste à faire dans ce domaine si

s'est déclarée suite aux conséquences de la crise pétrolière de 1986.

De l'aveu même du premier ministre fraichement installé, l'Etat algérien est « en panne » en matière de service public, malgré les montants colossaux qui leur sont consacrés et les nombreux projets élaborés dans ce sens, à l'exemple de la modernisation des services d'Algérie Poste d'un montant de 10 millions d'euros, la généralisation de la carte Chiffa, une révision de la gestion hospitalière et d'autres actions publiques.

M.LEVY[1]s'invite dans ce débat en affirmant que « Le monde du service public n'est plus un monde à part, coupé des contingences de la vie civile et étranger aux exigences de la vie économique. Bien au contraire, l'impératif économique et son corollaire, l'appréciation des coûts des actions engagées, sont au cœur des réflexions contemporaines sur le service public », un autre argument en faveur d'une mise en place d'une politique budgétaire axée sur une efficacité pour le grand public, et une rationalité pour le trésor public.

La dépendance du budget sur les rentrées pétrolières est, encore, prévue pour un bout de temps, avec le souhait que la conjoncture demeure favorable, mais cela n'a pas empêché l'Etat à réfléchir à l'implication du secteur public dans la gestion de quelques services publics, à l'exemple du transport scolaire, transport universitaire, le ramassage des ordures, la distribution de l'électricité ou l'eau, l'entretien des cités d'habitation et autres prestations.

Pris entre la nécessité de mettre l'administration locale au service et à l'écoute des citoyens et les probables déceptions en matière de mobilisation des ressources financières, l'Etat algérien semble se focaliser sur l'exploitation des ressources qui sont disponibles (Fonds de régulation des ressources, les réserves de change, les fonds souverains, les intérêts des placements à l'extérieur,…), dans une optique de paix sociale, partant du fait que les exigences sociales et citoyennes vont crescendo avec des disponibilités financières et ne semblent pas comprendre que la satisfaction des attentes de la population est assurée, pour le moment, par une favorable conjoncture internationale, et que cela ne peut durer longtemps au vu des maintes turbulences et perturbations de l'économie internationale.

1 Propos de M.LEVY, cité dans Forum Algérie, Octobre 2012.

- **Plus de 120 milliards DA** seront affectés aux Affaires religieuses pour la réalisation de la grande mosquée d'Alger, de 80 mosquées et centres culturels islamiques, 17 écoles coraniques et la restauration de 17 mosquées historiques.

- **Plus de 140 milliards DA** seront destinés à la Culture pour la réalisation de 40 maisons de la Culture et complexes culturels, 340 bibliothèques, 44 théâtres, 12 conservatoires de musiques et écoles des Beaux-arts, ainsi que 156 centres de loisirs scientifiques.

- - **Plus de 106 milliards DA** seront consacrés à la Communication pour l'amélioration des équipements radios et télévision et l'amélioration de leurs réseaux de diffusion.

Comme on le constate, l'Etat algérien n'a pas lésiné sur les moyens et les ressources financières disponibles pour mener à bien la stratégie des services publics, tenant compte de la croissance démographique, de l'évolution des structures sociales et la composante de la population locale.

Ceci n'empêche pas de souligner que les exigences sociales et les revendications citoyennes ont mis l'accent pour les décideurs d'élaborer une politique réfléchie, appropriée et adéquate concernant l'affectation des ressources financières de l'Etat, en tenant compte des principes de gestion budgétaire, à savoir, efficacité, efficience et équité, tentant d'impliquer, en outre l'action publique de l'Etat, financée globalement par les recettes fiscales et les revenus des exportations, les autres agents économiques et la société, ainsi que les agences d'assurance et couverture sociale.

Il faut, encore, souligner que l'enveloppe financière réservée pour ce programme quinquennal est estimée à environ 286 milliards $ (l'équivalent de prés de 21.200 milliards DA), dont 50% réservée aux services sociaux et publics, donnant, ainsi, une idée sur l'intensité et amplitude des exigences sociales et revendications populaires, dans une conjoncture marquée par des turbulences économiques et sociales qui exige des dispositions qui vont tenter des accalmies et apaisements sur le front social, une manière de se rappeler l'ébullition et la fronde sociale qui

- **619 milliards DA** au secteur de la Santé pour la réalisation de 172 hôpitaux, 45 complexes spécialisés de santé, 377 polycliniques, 1000 salles de soins et 17 écoles de formation paramédicale.

- **Plus de 3700 milliards DA** à l'Habitat pour la réhabilitation du tissu urbain et la réalisation de 2 millions de logements (dont 500.000 locatifs, 500.000 promotionnels, 300.000 pour la résorption de l'habitat précaire et 700.000 logements ruraux). 1,2 million de logements seront ainsi livrés durant le quinquennat, le reste sera achevé entre 2015 et 2017.

- - **Plus de 350 milliards DA** seront consacrés au secteur de l'Energie, notamment pour le raccordement de 1 million de foyers au réseau de gaz naturel et 220.000 foyers ruraux à l'électricité.

- **Plus de 2000 milliards DA** au secteur de l'eau en vue de la réalisation de 35 barrages, 25 transferts, 34 stations d'épuration et de plus de 3000 opérations d'alimentation en eau potable, d'assainissement et de protection des villes contre les inondations. A ce montant, s'ajouteront 60 milliards de DA qui seront mobilisés par les entreprises sur le marché financier, pour la finalisation ou la réalisation de 8 nouvelles stations de dessalement de l'eau de mer.

- **Plus de 40 milliards DA** seront destinés à la Solidarité nationale afin de permettre, entre autres, la réalisation de plus de 70 établissements spécialisés au bénéfice des handicapés et de près de 40 infrastructures pour personnes en détresse.

- **Plus de 1130 milliards DA** au secteur de la Jeunesse et des Sports pour la réalisation de 80 stades de football, 750 complexes de proximité, 160 salles polyvalentes, plus de 400 piscines, plus de 3500 aires de jeux, plus de 230 auberges et maisons de jeunesse, et plus de 150 centres de loisirs scientifiques pour jeunes.

- **Plus de 19 milliards DA** seront alloués aux Moudjahidine en vue, notamment, de réaliser 9 centres de repos, des salles de soins et de rééducation, 17 musées et complexes historiques, ainsi que la réhabilitation de 34 sites historiques et l'aménagement de plus de plus de 40 cimetières de martyrs.

meilleure rendement et disponibilité des services publics, « est un principe sur lequel l'Etat n'envisage pas de revenir ».

En termes plus budgétaires, la couverture des besoins de la population en services publics coutera au pays une part importante du budget, sachant que pour l'année 2012, le budget de l'Etat a consacré 2.850 milliards de dinars (environ 39 milliards de dollars) pour les salaires du personnel, plus de 1.300 milliards de dinars pour les transferts sociaux et près de 200 milliards de dinars pour les subventions des produits de base.

Estimées à plus de 4.600 milliards de dinars, les dotations allouées au budget de fonctionnement auront doublé depuis 2008 où elles n'étaient que de 2.363,2 milliards de dinars (LFC 2008).

S'inscrivant dans une démarche d'amélioration de l'indice de développement humain (IDH), le gouvernement algérien table sur une accélération des recettes réservées à la disponibilité et accessibilité des services publics, quitte à supporter un déficit budgétaire (qui sera de l'ordre de 2.908 milliards DA en 2013), confirmant, par là, la détermination du pouvoir public de s'assurer d'une couverture des services publics, respectant les principes qui sous entendent les activités de ce type de service, à savoir, **la continuité, l'égalité et la neutralité,** et par crainte de la contagion du printemps arabe et la préservation de la paix sociale.

Pour bien révéler la pression citoyenne sur la question des services publics, on notera qu'une enveloppe de près de 10.000 milliards de dinars a été dégagée au développement humain dans le cadre du programme d'investissements publics 2010-2014, répartie comme suit :

- **852 milliards DA** pour l'Education nationale pour la réalisation de plus de 3000 écoles primaires, plus de 1000 collèges, 850 lycées, ainsi que plus de 2000 internats, cantines et demi-pensions.
- **868 milliards DA** sont destinés à l'Enseignement supérieur pour, notamment, la réalisation de 600.000 places pédagogiques, 400.000 places d'hébergement et 44 restaurants universitaires,
- **Près de 178 milliards DA** à l'Enseignement et la Formation professionnels pour la réalisation, notamment, de 220 instituts, 82 centres de formation et 58 internats.

inaliénable et intangible, quelque soit la nature de l'environnement économique où la gravité de la conjoncture économique et sociale.

4) L' Etat algérien entre une stratégie des services publics , revendications citoyennes et prudence budgétaire

Il est toujours difficile et compliqué de mettre en place une stratégie des services publics qui soit conforme aux véritables attentes de la population et en même temps respecter la rigueur budgétaire qu'un Etat met en œuvre pour s'assurer d'une meilleure répartition des ressources mobilisées dans ce sens.

Il faut savoir que les services publics sont déclinés en trois grandes catégories :

1. Les services reliés et rattachés spécifiquement aux fonctions régaliennes de l'Etat, à l'exemple de l'administration, la police, la justice, les collectivités locales et autres.

2. Les services publics qui dépendent de l'aspect et dimension humaine, à l'instar de l'éducation, la santé, le logement, l'assurance sociale, le transport public, les prestations administratives et autres.

3. Les services publics qui sont servis et rendus aux citoyens mais par le biais des privés, moyennant une participation financière et respectant un cahier de charge que l'Etat impose à ce secteur, et on peut citer le transport terrestre, aérien, la poste, les télécommunications et autres.

La mutation de l'économie algérienne vers le système libéral et les intentions affichées des décideurs d'une intégration à l'économie internationale, mondialisation oblige, ont conduit vers la nécessité de penser vers un changement de l'action publique, connaissant la dépendance totale de cette économie aux évolutions (qui peuvent parfois être défavorables) des marchés pétroliers, du moment que la population avoisine les 35 millions de personnes et la mobilisation des ressources financières nécessaires pour des services publics à la portée de cette population.

Selon le ministre des finances[1], il est certes question d'une rigueur et prudence budgétaire pour l'année 2013, mais sans remettre en cause le cas des transferts sociaux, du soutien des prix ou encore la masse salariale, soulignant, au passage, que le soutien de l'Etat aux populations défavorisées et démunies, par le bais d'un

1 Propos tenus au mois d'Octobre 2012

comment trouver la bonne stratégie et politique pour adopter une politique des services publics pour les citoyens, tout en sachant que les dépenses publiques réservées à celle-ci semblent plus compromises et limitées, par le fait des injonctions des institutions financières internationales et dans un esprit d'équilibre et prudence budgétaire, tenant compte des attitudes de la population lors de l'absence de ces services ou leur limitation ou restriction.

Il faut savoir que ces services emploient prés de 1,5 millions de personne, ce qui représente, quand même, prés de 25% de l'emploi total et 30% des dépenses publiques sont réservées pour ce type de service, une autre manière de confirmer nos propos sur les inquiétudes et appréhensions soulevées par les décideurs politiques dans la cadre de la transition économique.

A ce sujet, I.CALZADA et E.del PINO (Calzada et del PINO, 2008)[1] s'interrogent sur le regard des citoyens lorsqu'il s'agit d'une action publique rentrant dans le cadre de réformes des services publics, sachant que cette dernière est synonyme, généralement, d'une baisse des dépenses publiques consacrées à ces services, en se demandant si cette population agit dans un cadre compréhensif ou solidaire avec l'Etat.

Ces deux auteurs posent la question fondamentale suivante, à savoir si les citoyens sont-ils davantage enclins à accepter des réductions dans les dépenses sociales où une probable augmentation des impôts pour le financement des services publics que ceux-ci exigent de leur Etat, tenant compte de la conjoncture économique qui règne et qui prévaut dans l'environnement local.

Pour le cas algérien, on peut dire que la longue période du centralisme et système dirigé n'a pas contribué dans l'ancrage d'une nouvelle idée des réformes des services publics, étant donné que le citoyen, beaucoup plus préoccupé par les impacts des réformes économiques et l'ajustement structurel, ne pouvait accepter, encore plus, une reformulation de la politique des services publics, même si celle-ci s'avère inévitable, ayant, toujours, à l'esprit que le service public est un droit

1 I.CALZADA et E ;del PINO, « L'efficacité perçue et les attitudes des citoyens à l'égard de la réforme de l'Etat-Providence », Revue Internationale des Sciences Administratives, Volume 74, N°4, 2008.

et la bonne tenue des marchés pétroliers (et donc des recettes fiscales assez conséquentes) pour pouvoir assurer une demande sociale et une couverture, sans gène ni contrainte majeure, des principaux et primordiaux services publics que les citoyens aspirent pour un bien-être économique et social.

Un autre rapport du FMI[1] fait savoir que malgré la baisse des prix des hydrocarbures dans la moitié des années 1980, les dépenses publiques se sont maintenues à environ 30% du PIB, en soulignant que devant un climat de grande incertitude, du aux effets du libéralisme et la détérioration du pouvoir d'achat, l'administration publique a mis en place une politique budgétaire de type expansionniste, accentuant, par là, une accumulation des déficits budgétaires et l'intervention énergétique et obligée de l'institution financière internationale pour remettre un peu d'ordre dans la conduite budgétaire, sans y penser et réfléchir sur la question de la disponibilité et couverture des besoins de la population en termes de services publics, devenus, au fil du temps, une préoccupation majeure pour l'Etat, la population et les usagers, dans un moment où les ressources financières se font rares et exposées à des conjonctures qui semblent plus noircies et obstruées par des aires de pessimisme et d'angoisse.

Le dilemme soulevé lors de cette transition réside dans le questionnement sur les couts supportés par l'Etat pour préserver l'acquis des services publics, à un public qui ne peut accepter une restriction de ce type de service, ni sa privatisation ou la délégation de sa gestion aux privés, conséquence d'une longue période de couverture sociale entièrement assurée par les institutions étatiques.
En plus, il faut bien insister sur le fait que la population algérienne est devenue plus exigeante, revendicative et insatiable sur la nécessite d'un service public qui devait atténuer les douloureuses conséquences des programmes de restructuration et d'ajustement structurel de l'économie nationale, une manière de se voir dédommagée et assurée contre les ravages de cette mutation économique.

Ainsi, et selon quelques explications fournies par des experts algériens et étrangers, la problématique soulevée, lors de cette transition économique, était de savoir

du FCE, Alger, Mars 2012.
1 Rapport du FMI, N°5/52, Mai 2006

populations, particulièrement dans la reformulation des services publics proposés et leur insertion dans un processus de libéralisme, tenant compte des frais de cette transition dans un domaine qui implique plus de sagesse, habilité, responsabilité et un brin de rigueur, particulièrement avec les catégories les plus fragiles.

3) les revendications citoyennes dans le cadre de la transition

Le passage et la mutation de l'économie algérienne d'un système centralisé et dirigé vers un autre plus libéral et marchand, supervisés par les institutions financières internationales et avec l'aval des premiers responsables du pays, ont conduit, forcément, vers une nécessité de revoir les dépenses publiques à la baisse, dans un esprit d'équilibre budgétaire, mais entrainant des conséquences lourdes pour la mise à disposition des services publics, d'une manière continuelle, habituelle et conforme aux attentes des citoyens.

Les avis convergent vers la conclusion que la thérapie de choc que le FMI a imposé à ce pays s'est traduite par une certaine austérité budgétaire et des difficultés et complications pour poursuivre la même politique des services publics, précédemment entreprise et élaborée, d'autant plus que la population locale ne pouvait comprendre la nécessité de revoir cette politique et se conformer aux directives énoncées.

On peut lire, dans ce sens, dans un rapport[1] que les contributions des Etats dans le financement et la procuration des services publics ne peuvent demeurer éternellement et durablement, particulièrement, dans des moments de crise, graves perturbations socio-économiques, dysfonctionnements et mauvaise posture de l'Etat, obligeant, ainsi, ces Etats à rechercher une meilleure entente entre la disponibilité des services publics, sans distinction apparente de catégorie sociale ou de gendre, et les disponibilités financières existantes.
Dans la même trajectoire, Y.BENABDALLAH et R.B.HASSANE (Benabdallah et Bouklia, 2012)[2]invoquent le recours de l'Etat algérien à la rente pétrolière

1 Rapport du FEMISE sur le partenariat euro-Med : Les pays partenaires méditerranéens face à la crise », Aout 2009.

2 Y.BENABDALLAH et R.B.HASSAN, « La demande sociale : Evolution et soutenabilité », symposium

donnant un sentiment pour les usagers que leur Etat s'est éloigné et éclipsé de leurs préoccupations quotidiennes, et ne fait qu'exécuter les recommandations des institutions internationales, peu soucieuses, à leur yeux, des dérives et des conséquences catastrophiques sur le plan social.

Dans cette logique, on peut, peut-être, retenir cette rhétorique du CNES qui cite que le désengagement progressif de l'Etat de la prise en charge d'un certain nombre de services publics s'analyserait, également comme l'expression d'un changement du statut de l'Etat. Du statut d'Etat-providence, l'Etat s'est désengagé tout autant de l'économie (où il n'assurerait que des fonctions de régulation d'ensemble) que de la sphère sociale (dans laquelle il se limiterait à la gestion des effets les plus dramatiques des ajustements sur la population). Cette transformation du statut de l'Etat s'inscrit dans le processus de libéralisation et de transition vers l'économie de marché.

La lecture de certaines interventions (A.Benachenhou, H.Temmar, A.Bouzidi, H.Benissad et bien d'autres) sur ce sujet nous permet de constater que la question des services publics fut traitée dans un cadre de mutation économique et l'abandon, temporairement, d'une focalisation sur une assistance sociale qui semble plus budgétivore pour une autre plus rationnelle et appropriée selon les moyens réels que possède cet Etat, selon la conclusion du FMI.

Le passage d'un Etat protecteur à un autre plus régulateur et rationnel fut, difficilement, accepté par une population plus habituée à une certaine gratuité des services publics et une certaine latitude envers les questions de disponibilité de ces services, allant jusqu'à nier et refuser le fait que le service public ne sera pas, aussi, mis à la disposition du grand public sans une mure réflexion sur les couts et charges d'une telle opération pour le budget de l'Etat.

La notion des services publics fut, donc, assimilée, dans le processus de transition économique, à une disponibilité et permissivité pour le commun des citoyens de ses services, nonobstant les difficultés et entraves que l'Etat peut affronter et surmonter pour, justement, mettre à la disposition de la population des mêmes services rendus et proposés à l'époque du système planifié.

Les conclusions du FMI et BIRD ont été plus tranchantes sur le fait que les dégâts occasionnés par les rouages de la transition ont été plus ressentis par les

puisque l'indice des prix (l'IPC) s'est établi à **235,5 en 1993, 303,9 en 1994, 394,4 en 1995, 468,1 en 1996 et 494,9 en 1996 (Année de base 1989=100).**

4) Une autre conséquence du libéralisme et la confection des règles selon l'économie de marché, et qui est relative à l croissance, presque molle et très relative des salaires et des revenus, prenant le cas des cadres qui ont connu l'évolution suivante : **205,8 en 1993, 259,4 en 1994, 280 en 1995 et 320 en 1996.**
5) Les contractions des dépenses publiques, exigence des directives du Fonds Monétaire et la Banque Mondiale pour atténuer les déficits publics, ont affecté certains secteurs publics, à l'instar des dépenses de l'éducation, qui ont connu l'évolution suivante : **6,8% du PIB en 1994, 6% en 1994, 5,8% en 1995 et 5,1% en 1996.**
6) Même constat pour les dépenses consacrées à l'enseignement supérieur, avec des taux de **4,2% en 1994, 3,8% en 1995, 3,6% en 1996 et 3,2% en 1997.**
7) Le secteur de la santé n'a pas échappé, lui-aussi, aux compressions des dépenses publiques, en affichant des taux comme : **5,5% en 1993, 5,2% en 1994, 4,8% en 1995, 5% en 1996 et 4,7% en 1997.**
8) Autre conséquence logique de la transition et qui a touché, pratiquement, tous les pays concernés par la transition, à savoir le taux de chômage, pour cause de fermeture d'entreprises (au nombre de 815 en 1998), de licenciement pour facteurs économiques, et la réduction et contraction du recrutement. Ce taux a connu l'évolution suivante : **23,15 en 1993, 24,36 en 1994, 26% en 1995, 27,9% en 1996 et prés de 30% en 1997.**

Il parait clair que la transition économique, telle qu'entamée et appliquée, s'est traduite par une position sociale assez délicate et compliquée pour le régime, notamment après les directives et injonctions du FMI et Banque mondiale sur la nécessité de réduire les dépenses publiques, dans un souci d'équilibre budgétaire, aboutissant, déjà, sur une déprotection sociale très fâcheuse et complexe, et rendant, de ce fait, la relation entre l'Etat et ses citoyens très tendue et aggravée,

les plus prioritaires et fondamentales pour les premières étapes de la transition.

5. Réhabilitation des agents économiques longtemps, mis à l'écart de toutes décisions économiques, y compris celles qui les concernent directement, à l'instar des consommateurs et leur fonction d'utilité, les producteurs et la fonction de production et de maximisation des profits, les investisseurs et leur taux de rendement, et d'autres.
6. Enfin, une transition économique est plus perçue comme juste un processus de changement, qui nécessite et requiert d'autres dispositions et mécanismes pour bâtir une économie plus solide et consistante, faisant recours, ainsi, à des capacités et des atouts, adaptés à des circonstances plus longues et plus difficiles, éléments qui sont devenus, avec le temps, les plus recommandés et appropriés.

Imitant les changements opérés par les régimes planifiés, la transition économique de l'Algérie est passée par les mêmes et semblables procédures et démarches connues, à savoir la mise en place des réformes accélérées et radicales et la reconduction des prérogatives des acteurs économiques marginalisés, à l'instar du privé et des agents économiques, sans occulter une modification des politiques économiques en conformité avec les préceptes de l'économie libérale, insistant plus sur les banques et les entreprises.

Le début de la transition s'est manifestée, comme prévu, par des difficultés de restaurer les équilibres macro-économiques et la radicalisation des réformes, mais plus grave encore, la dégradation sociale qui s'est amplifiée et élargie, créant, de ce fait, un « étranglement économique » pour les responsables et des situations embarrassantes en vue d'apaiser la colère de la population, au vu de la baisse du pouvoir d'achat et la détérioration des conditions sociales.

Ainsi, et selon quelques conclusions relevées, on a pu recenser les effets suivants :

1) Le nombre des familles démunies est passé de **800.000 familles en 1990 à prés de deux millions en 1999.**
2) Une extension du nombre des pauvres, selon les normes de la Banque Mondiale, et chiffré à un nombre de **14 millions de pauvres.**
3) le taux d'inflation a, lui aussi, connu une augmentation, conséquence de la politique de la libéralisation des prix et le gel des revenus et des salaires,

3. Des services publics à vocation éducative et culturelle.
4. Enfin, des services publics à caractère économique.

2) La transition économique de l'Algérie

On se rappelle bien les longs et fructueux débats sur la transition économique, début des années 1990 et coïncidant avec la chute des régimes centralisés, qui ont focalisé les attentions des économistes et ont prouvé les limites de ces régimes, tant au niveau économique qu'autres.

D'un point de vue conceptuel, une transition économique est définie comme un passage d'un système ou mode économique entrepris et adopté par un régime, mais qui n'a pas su achever les objectifs de développement économique et le bien-être économique et social, nécessitant, de ce fait, son remplacement et son changement par un autre, jugé plus apte et convenable pour une vie plus meilleure pour la population.

Il faut bien se rappeler que les modèles centralisés et dirigés ont axé plus sur l'intervention de l'Etat pour corriger toutes les erreurs et déséquilibres, marginalisant, ainsi, les apports que les autres agents économiques peuvent apporter pour le bien de l'Etat et la sauvegarde de ses intérêts, mettant en exergue la primauté des questions de protection sociale et les égalités sociales sur les questions de profit, rentabilité et bonus qui caractérisent le monde libéral et capitaliste.

Ainsi, tout processus de transition économique fait appel à certaines règles comme :

1. Mise en place de nouveaux cadres juridiques et réglementaires pour les entreprises privées (nationales ou étrangères).
2. Œuvrer pour les programmes de stabilisation macro-économique (à l'instar de la réduction des déficits publics, du taux de la dette extérieur et publique, du taux de l'inflation, du chômage, et autres).
3. Redéfinir et replacer le rôle de l'Etat dans cette phase de transition, avec désignation des tâches réelles qui lui incombent et les responsabilités engagées durant ce processus.
4. Mise en œuvre et application des politiques économiques en parfaite conformité avec les mécanismes de l'économie libérale, tout en insistant sur les politiques

les changements qui peuvent s'opérer sur le plan politique, les distorsions des marchés économiques, ou des chocs externes qui peuvent occurer à des moments imprévus et inattendus.

Evitant de sombrer dans des explications d'ordre administratif sur le sujet, il est essentiel de focaliser notre attention sur le point que c'est grâce aux évolutions économiques que le monde a connu depuis des lustres que cette notion s'est, fortement, émergée et distinguée, du moment qu'il s'agissait d'un débat sur la performance d'une institution (à savoir l'Etat) envers une population plus envieuse et revendicative pour « a better life », par le bais d'une disponibilité des services que l'Etat consente aux citoyens, sans aucune distinction d'appartenance sociale, ou de position sur l'échiquier social.

Selon une autre classification, le service public est défini selon deux sens :

A. Un sens organique où le service public est plus perçu comme une forme organisationnelle et administrative, dans le sens où les services prescrits et proposés sont gérés et actionnés par une administration locale, sous l'égide de l'Etat où les institutions qui la représentent.

B. Un sens matériel où le service public est destiné pour un intérêt public et citoyen, sans réellement une contrepartie financière, mais juste une reconnaissance des efforts fournis et déployés par l'Etat, partant du principe que l'objectif primordial de ce dernier demeure la satisfaction globale des attentes sociales des populations et des citoyens.

L'amélioration des services publics proposés par l'Etat se voit projetée dans une dynamique d'amélioration des conditions sociales, sous la pression d'une accélération du processus du développement humain, comme préconisé par les organismes internationaux, ce qui se traduit par une recherche sans relâche pour privilégier des services qui soient plus conformes aux besoins ressentis, sans que l'on aggrave le budget de l'Etat.

Enfin, et pour reprendre certaines idées recensées, on sait, désormais, que le service public remplit quatre fonctions :

1. Des services publics à finalité de régulation.

2. Des services publics destinés pour la protection sociale.

De leur coté, C.GUYON, F.GUYON et E.E.MANGA (Guyon et Manga, 2003)[1]reviennent sur certaines contraintes possibles et inévitables pour assurer une véritable stratégie basée sur des services publics qui soient à la hauteur des attentes et des revendications populaires et citoyennes, qu'on regroupe comme suit :

I. Les difficultés de fixation des objectifs et des desseins les plus prioritaires pour le citoyen.

II. La multiplication des décideurs et des acteurs impliqués dans l'élaboration de cette stratégie.

III. Une probable dichotomie entre la notion du service public et service privé.

IV. Une possible résistance au changement que peut entrainer une révision des services les plus recommandés et urgents, et émanant des catégories les plus lésées.

V. La complexité des taches régaliennes, particulièrement, dans des moments de flottement et doute sur la stabilité des institutions étatiques.

VI. Emergence d'une (fausse) idée que le service public représente une obligation pour l'Etat de se soumettre aux attentes des citoyens (et contribuables), sans qu'il y ait une contrepartie convenable et appropriée.

Cette lecture conceptuelle nous interpelle sur le fait que le débat sur le service public doit être traité, strictement, dans son cadre économique et juridique, sans déborder sur d'autres considérations qui peuvent être incohérentes et inadéquates, et qui peuvent compliquer l'élaboration d'une définition juste et convergente sur la notion de ce type de service, particulièrement, avec les évolutions littéraires et théoriques successives sur le concept de l'Etat et la nécessité de réhabiliter le privé dans le débat sur les services publics.

Pour notre part, on insiste sur le fait qu'on ne doit pas considérer un service public comme juste une satisfaction d'un accès plus facile et moins compliqué pour le citoyen pour ses besoins élémentaires comme l'eau, la santé, le transport et d'autres, mais bien d'adopter les principe de la continuité et l'égalité, nonobstant

1 C.GUYON, F.GUYON et E.E.MANGA, « Réussir le changement dans le service public », Collection Service Public, Editions d'organisation, 2003.

légaux, pour une simplicité administrative et un consensus juridique, mais qui doit refléter et reproduire les requêtes des citoyens, très soucieux d'en profiter des disponibilités en matière sociale et très revendicatifs sur les questions qui touchent à leur protection et sécurité sociale, occultant, par là, le fait qu'un service public ne représente pas un secteur ou un domaine public, mais juste une délégation d'une gestion des activités et taches d'ordre social pour une entité, qui généralement, est représentée par un organisme étatique et gouvernemental.

Aussi, et à la lumière de plusieurs écrits sur le sujet, le service public est plus perçu comme une réponse des gouvernants à une situation sociale qui semble se dégrader et se détériorer, dans un souci de paix sociale et de stabilité socio-économique, particulièrement, avec les incessantes turbulences et fluctuations des l'économie internationale, et aussi pour le renforcement de la position de cet Etat dans sa relation avec ses sujets et sa population, une manière de justifier la réussite de ses programmes sociaux et de contrecarrer les desseins de ses détracteurs et concurrents immédiats, dans un environnement interne qui devient plus concurrentiel et qui fait, royalement, abstraction d'un Etat seul à gérer des services pour le public ou la population.

Les approches théoriques sur le concept du service public insistent sur la nécessité de faire une distinction entre un service public et un autre privé, considérant le premier comme une activité qui est destinée à satisfaire une attente citoyenne quelque soit la catégorie ciblée ou la classe sociale visée, alors que le second ne se penche que sur une satisfaction individuelle, une autre manière de revisiter le clash entre un bien public et un bien privé.

Dans cette logique, P.STROBEL (Strobel, 1994)[1]nous propose sa propre version sur ce sujet, en affirmant que « le service public, dans sa construction complexe, repose sur un compromis entre contrainte régalienne, bureaucratique et relation de service », soulevant, par là, une forme de complicité entre le devoir d'un Etat dans ses fonctions traditionnelles et classiques envers la population, et la nature des services rendus et proposés aux citoyens, dans un esprit d'intérêt mutuel entre les deux parties.

1 P.STROBEL, « Service public et relation de service : de l'usager vers le citoyen », in de Brandt et Gadway, « Relations de service et marchés de service », CNRS Editions, 1994.

entre les deux parties en jeu.

Ainsi, le service public sert de baromètre pour les décideurs politiques pour sonder les réactions et comportements des citoyens, quant à la qualité et performance des services proposés pour le grand public, dans un souci de renforcer le rapprochement et la proximité, partant du fait que les interventions publiques dans le domaine public traduisent la forme et la nature de cette relation, ainsi que les tendances de satisfaction chez la population.

1) Quelques approches conceptuelles sur le service public

Selon une approche convergente, un service public est une activité d'intérêt public et pour une finalité de satisfaction des attentes citoyennes en matière de prestation de services sociaux, et qui se distingue par :

a) La désignation de l'organisme qui chapeaute cette activité.

b) La couverture juridique et légale pour une telle activité.

c) La mission assurée par cette activité.

Reprenant les propos de L.ROLLAND (voir Duguit, Traité tome 2, 3ème édition, 1994) sur les principes d'un service public, on pourra les recenser comme suit :

- La continuité
- La mutualité
- L'égalité
- La neutralité
- La primauté
- La gratuité

Pour sa part, R.D. de Saint Marc (R.D.de Saint Marc, 2012)[1]nous propose une définition logique du service public en affirmant que ce dernier est considéré comme « une mission assurée par une personne morale de droit public ou sous son contrôle en vue de la satisfaction d'un besoin d'ordre collectif », ce qui indique que cette notion de service public est, certes, confiée à L'Etat ou ses représentants

1 R.D.de Saint Marc, « L'Etat et les services publics », PUF, 2012.

INTRODUCTION

La notion des services publics s'est, considérablement, évoluée et développée, au fur et à mesure d'un développement des sociétés et des nations, généralement entrainé par un essor économique et financier, du moment que les attentes des citoyens et populations se font sentir, de plus en plus, avec le constat d'une évolution et croissance socio-économique.

Un développement économique est synonyme d'une certaine performance remarquée et observée dans les principaux indicateurs macro-économiques, selon les normes et classifications des institutions économiques internationales, conduisant, de ce fait, vers une certaine aisance financière et la mise en place d'une dynamique de bien-être économique et social d'une grande partie de la population locale, ce qui se répercute, directement, vers une pression sur les services publics disponibles et accessibles les plus notoirement connus et harcelés, a savoir, la santé, l'éducation, le logement, le transport, l'accès aux besoins essentielles et autres.

Débattant le concept du service public, on ne peut éviter de mentionner le rôle et la tache de l'Etat dans la mise en place et en œuvre d'une stratégie et politique en faveur d'un renforcement des services proposés par les institutions et administrations locales en faveur d'un public, qui devient plus exigeant pour ses besoins en termes de santé, éducation et autres, obligeant, trop souvent, le pouvoir public à revoir certaines dispositions et réglementations dans ce domaine.

Aussi, on observe une certaine attitude des citoyens concernant le concept du service public, qu'on considère, le plus couramment, comme un acquis et un bien qui soit, obligatoirement, mis à la disposition d'une certaine catégorie, sans savoir le cout et les charges d'une telle idée, et en plus, mettant, une pression supplémentaire pour l'Etat et les administrations publiques.

Avec le développement de la notion de l'Etat, on sent que le service public devient un enjeu fondamental dans la relation entre gouvernants et gouvernés, entre l'Etat et la société, car si pour l'Etat, l'objectif principal, à travers cette notion, demeure l'optimum social, pour la société, c'est un couplage entre optimum social et économique, donnant, ainsi, un aperçu sur les difficultés et complexités dans la mise en application de la notion du service public, pour aboutir à un rapprochement entre les deux objectifs, notamment, dans les moments de doute et de méfiance

Quels services publics dans un cadre de transition économique et exigences citoyennes ?

Pr CHAIB BAGHDAD et Dr KHOUANI LEILA
Faculté des Sciences économiques, sciences de gestion
Université Tlemcen

RESUME

La question des services publics s'est imposé comme une nécessité pour les Etats afin de sécuriser les citoyens concernés et de répondre favorablement à leurs doléances et attentes, qui deviennent, au fil du temps, plus exigeantes, diversifiées et en constante croissance, tout cela dans un souci de ne pas perdre cette confiance tant souhaitée et envisagée par les pouvoirs en place pour des fins électorales et politiques.

Cela est valable pour tous les Etats qui aspirent à un développement économique plus harmonieux et convaincant, étant assuré que toute stratégie de croissance et évolution transite, désormais et dorénavant, par une satisfaction des besoins de la population, et cela passe par la fourniture et l'accès à ceux-ci, sans trop de heurts, coûts et entraves, pour la bonne conduite des stratégies.

Il demeure que les Etats qui vivent une situation de transition, à l'exemple de l'Algérie, sont plus confrontés à cette problématique de fourniture de ses services, partant du fait que leur population est devenue plus exigeante et revendicative en termes de la qualité et pertinence que ces Etats doivent fournir et proposer, ce qui se répercute sur le budget et parfois de l'équilibre financier et budgétaire.

Dans ce sens, notre papier tentera de mettre l'accent sur le comportement de ces Etats pour pouvoir exaucer les attentes des citoyens et en même temps de faire attention aux dépenses et coûts que cela peut engendrer pour le trésor publique.

Mots-clés : Etat-Transition-Budget-Equilibre-Citoyens-Dépenses-Développement-Trésor.

References

- Yermasov S.V. Insurance / S.V. Yermasov, N.B. Yermasova // Yurait, 2009. - pp. 36-40.
- Law of Ukraine on Insurance (of 18.10.2011) // Government currier - 2011.- pp. 1-25.
- Explanatory Dictionary of Economic Terms // Yedinorog. – 2001. - pp. 32-65.
- Gutko L.M. Insurance Market of Ukraine: Situation, Developmental Problems and Ways to Solve Them / Gutko L.M. // Economics. Finance. Law. - 2006. - №7. - pp. 1-23.
- Kyseliova O.M. Factors Affecting the Insurance Market Development in Ukraine / Kyseliova O.M. // Formation of market relations in Ukraine. - 2007. - №2. - pp. 75-80.
- Nykonovych A.P. Insurance Market of Ukraine: Problems and Ways to Solve Them / A.P. Nykonovych // Economist. - 2006.- №1.- pp. 41-43.
- Svyrydenko A.A. State-of-the-art and Prospects of Development of the Insurance Market in Ukraine / A.A. Svyrydenko // Finance of Ukraine. - 2005.- №4.- pp. 145-147.
- Furman V.M. Insurance Market of Ukraine: Problems and Ways to Solve Them / V.M. Furman // Finance of Ukraine. - 2004.- №12.- pp. 131-139.
- Vasylyk O.D. Theory of Finance / O.D. Vasylyk // NIOS. - 2000. pp 356-402.
- Zaletov O. M. State Policy in Insurance Market of Ukraine / Zaletov O. M. // Finance of Ukraine. - 2001. - №11. - pp. 119-126.

cybercrime. Consequently, there is a need to insure risks in the cyberspace. Although that kind of insurance has all chances to become popular due to the expansion of the world net, regrettably Ukraine has neither relevant legislation nor qualified staff for the work in the said sphere.

V. Conclusions

The insurance market in Ukraine has existed for quite a while, and is making progress despite the obstacles on its way. The country provides certain positive background for the development of that branch of economy. However, as we have seen, there are many problems. This conclusion is also confirmed by information from the report of the State Commission for Regulation of Financial Services Markets of Ukraine and by social polls data. It is expedient to take prompt steps to make effective laws – an insurance code, which would take account of all the aspects, such as expansion of insurance companies' activity, insurers' and insurants' fraudulent practices, and many other factors. Implementation of various social programs that explain the significance of the mandatory insurance, providing students and their parents with comprehensive information about the kinds of careers in the insurance market and the average salaries of the professional insurers could be very useful, too. Higher educational establishments, in which top-class academics and practitioners could deliver professional courses to the most talented students, should be allowed to do that at the expense of the budgetary funds. We should also take advantage of the Internet, new developments of the scientific and technological progress, which could help expand the insurance market opportunities.

An underwriter is a person authorized by an insurance company to analyze, accept for insurance (reinsurance) cover or reject insurance risks, and classify the chosen risks for optimal insurance compensation. The underwriter is responsible for forming an insurance (reinsurance) portfolio. The job requires all the necessary expertise and practical skills to determine a proper extent of risk, estimate insurance premium rates, and fix insurance terms.

A big problem is also the undeveloped broker services in the Ukrainian insurance market.

According to the Law of Ukraine on insurance, insurance brokers are legal persons or individuals registered legally as entities, which transact agency business of insurance in their own name based on a brokerage agreement with a person who needs insurance as an insurant. Individual insurance brokers registered in accordance with the established procedure as business entities are not entitled to accept or recalculate insurance payments, insurance compensations, and insurance benefits [2].

A professional broker can help clients choose the right insurance company, protects them from the risk to fall prey to a crooked insurer, contributes to improving the quality of services and establishing a trustful relationship between an insurant and insurer. In France, insurance brokers are regarded as the most significant channel for expanding the range of insurance services other than life insurance.

Although there is a formal broker association in Ukraine, actually it is not functional. The general public is uninformed about insurance brokers' existence and do not know that using their services can be very beneficial. Absence of cooperation and control over the broker activity, along with passivity of the state in the matter of popularizing the idea of brokers' services usefulness, make their profession practically pointless. This is despite the argument that the world practice proves the demand for broker services to be high.

A solution to this problem can lie in an active cooperation of the state with broker associations and raising general public's awareness of the importance of broker activity and the advantages that they can provide.

Technical progress plays its part too, calling for dynamic activities, for the emergence of the world web, along with numerous benefits, brought about

However due to inefficient state control, only 25-30% of car owners buy insurance policies. In fact, as the enforcement of the law is not effected, car owners take advantage of that flaw [10].

The situation implies that it is imperative to create special agencies authorized to closely monitor the issues of compliance with insurance laws and to perfect the legislative acts.

There is also a problem of a poorly developed economic culture of the Ukrainian citizens. The majority of people register their mandatory insurance not because they realize the importance of it or perceive it as a protective measure, but rather for fear of law-enforcement acts binding them to do it. And still, according to social polls data only 5% of the people are familiar with a complete list of cases when they are entitled to free medical services.

One more problem is that of skilled staff; it can be solved by founding new higher educational establishments or new departments on the basis of the existing institutions, which could train highly efficient personnel for the insurance business. Additionally, it is desirable to invite instructors from abroad with the aim of learning their practices in the field. Because many countries set up their insurance markets long ago, while the Ukrainian insurance market is rather "young", as the country got its independence quite recently. A significant issue is raising public awareness of insurance services, since many students, just like their parents who influence their choice of an educational establishment, have a vague idea of how multifaceted insurance business is. Insurance companies have such jobs as an actuary and underwriter; yet, most of students are unaware of those or what special training and knowledge are required to do the jobs. Social polls have shown that common people have no idea of the said careers, or even to what economic sector they belong (about 95% of the respondents within the age range of 15 to 45), although these professions require high qualifications and are well-paid.

An actuary is an insurance mathematics professional with expertise in the theory of actuarial computations. This job involves development of methodology and making computations of insurance rates, calculations of a policy reserve fund for long-term insurance, estimation of cash surrender values and reduced amounts of coverage, as well as loans against life and pension insurance contracts.

initiate prosecution of a criminal offence, for an unpunished crime lays foundation for an offender's potential crimes. Infringement of the law should be punished by a fine or other punitive measures. Consequently, the appropriate agencies should be established to enforce the said measures. Besides, a time span should be fixed between the code revisions, corrections dependent on the relevant developments, and reissues. In the above example of France, the space of time equals two years, which could be suitable for Ukraine as well.

Another serious problem of the insurance market is that, despite legislative improvements, Ukraine still lacks a monitoring system, which could exert an effective control over all insurance liabilities [8].

To monitor a strict compliance with the laws and legal responsibility in case of their violation, competent bodies should be established. After all, people have to know that laws are efficient rather than merely formal, and that insurers may not infringe their rights. For example, in the Netherlands surveillance of insurance activities is performed by the Insurance Supervisory Authority, the main objective of which is to protect the interests of insurants and third parties who want to have fair insurance services. In the USA, the National Association of Insurance Commissioners (NAIC) includes the heads of supervisory authorities of the states. NAIC develops insurance standards, which have the character of recommendations. The Ukrainian mentality, history, and specific insurance market features differ from those of other nations', which is why we should not copy other countries' supervisory systems. However their experience can help us understand, which of the systems could be most suitable and beneficial for us. Then our experts will be able to adjust them to fit the Ukrainian market.

Recently, we have seen a growing number of cases when investigation states the cause of an accident as 'casual handling of fire', although an insurant's fault is not proven. Yet, the court, on the ground that fire safety rules were violated, pronounces for the insurer, so that the insurance company does not have to pay the indemnity [9]. Thus, people's trust in insurance companies and courts is abused, since those institutions fail to serve their major functions.

As an example, the Law of Ukraine "On Mandatory Civil and Legal Liability Insurance for Motor Vehicle Owners", which took effect in 2010, is very important for the insurance market and is supposed to stimulate its development.

insurance as a means of tax evasion and enrichment. According to the Head of the State Commission for regulation of financial services markets of Ukraine, rough estimates of the annual capacity of shadow insurance business amount to 400 million USD [5]. This problem requires an immediate solution by means of a stricter control over insurance activities. Perhaps it is rational to introduce restrictions on "preferential" tax treatment of property insurance payments with the aim of denying the opportunities for using this kind of insurance to evade taxes. Consequently, this will need amendments of the laws in effect.

The most challenging is the problem of inefficient state control coupled with inadequate current law, opening the door to economic crime both for unprincipled insurers and insurants [6]. The Ukrainian legislation is missing the term of 'insurance fraud' outright. The question is: What state means of insurance crime control and prevention can we talk about if the phenomenon is allegedly nonexistent? Normally, general provisions of Article 190 (Fraud) of the Criminal Code of Ukraine are used. However that is wrong, as fraud in the insurance business differs considerably from the same crime in other spheres. In view of its specificity, the appropriate laws must be very specific, too.

The malefaction can be attempted not only by insurants, but by insurers as well. An insurer can include into an insurance contract items, which are impossible to implement.

Insurance crime is rather broad-ranging and, apart from the detriment for the economy, damage credibility of insurance business; hence another problem – citizens' distrust towards the insurance market.

Therefore, it is necessary to create an insurance code based on the Law of Ukraine on insurance and other regulatory legal acts. A code of that kind already exists in such a highly-developed country as France [7]. The code in question should also interpret the concepts of 'insurance fraud', 'offence against an insurer', 'offence against an insurant', and fix penalties for those crimes dependent on the type of fraud and extent of inflicted damage. The code should be developed with account of modern tendencies and specific problems of the insurance market in the country.

One of the essential clauses states that the insurer may deny payment to an insurant with reference to the civil law provisions. However, the insurer has to

IV. Paper main body

The outdated legal framework hampers considerably the insurance market development and poses a bulk of problems of legal nature, engenders crime in this branch of economy, and gives rise to a number of other problems [1].

Article 4 (Subject of Insurance Contract) of Part 1 (General Provisions) of the Law of Ukraine on insurance needs supplement, since insurance of financial and other specific risks, which exists in Ukraine, is not legislated [2]. The supplement is important because, in keeping with the structure of insurance premiums, this kind of insurance ranks third in popularity, and second – in insurance benefits structure. The situation may cause problems of legal character, since in fact this kind of insurance is not documented legislatively. It is mentioned in Article 6 as one of numerous kinds of voluntary insurance. At the same time, Article 4 does not make any reference to it as a separate group. However due to certain specific risks of this group it is incorrect to refer it to personal, property, or liability insurance. Yet, unless financial and specific risks are separated as a special group, the right high-quality strategy and development program can hardly be chosen for this branch.

Article 2 (Insurers) of the same Part 1 of the Law of Ukraine on insurance states that the subject-matter of an insurer's direct duties can only be insurance, reinsurance, and the financial activity related to formation, allocation, and management of reserves.

However, insurers can also consult clients as to risks in a particular sphere. Additionally, another supplement should be introduced concerning such services provided by insurers as training. This would help students study the insurance market both theoretically and practically, and watch insurance companies' staff on the job to better understand the specificity of their work [3].The abovementioned Article is not applicable to the current level of development of the insurance market in Ukraine as it places restrictions on the sphere of insurance companies' activity, limits their influence, and hinders their cooperation with the state which could help solve the problem of staff deficit.

Another undeveloped subject is the law on preferential tax treatment of payments, which are currently allowed to be charged against the total expenditures of enterprises, while, for example, personal insurance is paid from companies' profit [4]. This causes a series of economic crimes, since many firms use

Ways to Solve the Problem of Developing Insurance in Ukraine

Roman G. Sobol
Associate Professor of Economic Theory & Finances Department,
Kharkiv Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration attached to the Office of the President of Ukraine (KRI NAPA), PhD in Public Administration,
Kharkiv, Ukraine

The paper determines key approaches to researching the challenges of insurance market, pinpoints the most urgent ones, and suggests the necessary reforms, due to which the market is assumed to develop successfully.

Keywords: *insurance market, insurance services, public administration, insurance entity, insurance object.*

I. Problem setting

Every day we face a range of risks, and an insurance market becomes a means of protecting the rights and property of natural and legal persons. At present it is unable to operate effectively and produce the expected profit on account of a number of problems.

II. Recent research and publications analysis

Problem issues of developing insurance and its individual aspects have been considered in the works by such Ukrainian scientists as L. Gutko, O. Kiseliova, A. Nikonovych, A. Svyrydenko, V. Furman. However their papers were written well before 2007 and therefore could not cover the problems of the insurance market in its present state. This field of economy develops continuously bringing forth new issues, which need settlement.

III. Paper objective

The objectives of the paper are to establish new approaches to investigation of the insurance market problems, to identify the most urgent of them, and to outline reforms, due to which the market will develop to the best advantage.

7. Popel L.A. Budget Investments as an Investment Component of the Real Economy Sector / L.A. Popel // Bulletin of Khmelnytsk 2011. – № 2. – V. 3. – P. 205-209.

8. Saak A.E. Investment Policy of Municipal Education / A.E. Saak, O.A. Kolchina. – St-Peters.: Piter, 2008. – 336 p.

9. Statistical Annual Publication of Ukraine 2011 – K.: State Statistical Service of Ukraine, 2012. – 559 p.

10. Ukraine: Evaluation of Public Investment Management – 2012. – International Bank for Reconstruction and Development/ World Bank, 2013. - http:// www.worldbank.org.ua

11. http://www.ukrstat.gov.ua

12. http:// www.worldbank.org.ua

financial documents – the perspective financial plan and budget. Investment policy should be closely related to taxation and budget policy, debt policy, and public procurement policy. It is in this case that the most effective handling of public sector resources can be achieved.

To gain the effectiveness of budget investment management is only possible by adhering to certain principles, which include coordination between medium- and long-term social-economic policy and budget investment policy; unity of operating and capital expenditures; limiting the sphere of budget investments; application of the project approach and target program method; coordination between budget investment and debt policies. Following these principles will make it possible to prevent gaps in financing investment projects, handle budget resources effectively, and concentrate them on the most socially significant areas.

It is worthwhile to say that the centralized financial resources should be used to finance innovation projects that are vital for the country. It is also important to mention that investing public money should not necessarily be regarded as profit-making, since the funds should be used to support the initiatives of the social effect.

References

1. Budget Monitoring. Analysis of Budget Execution in 2012– K.:IBSED, 2013. – 73 p.

2. Vorotilova N.N. Investment Management / N.N. Vorotilova. – M.: Dashkov i Ko, 2009. – 188 p.

3. Zapatrina I.V. Budget Policy of Stimulating Economic Growth and its Implementation Mechanisms / I.V. Zapatrina, T.B. Lebeda // Finances of Ukraine. – 2006. – №4. – P. 38-45.

4. Zatonatska T.G. Budget Investments in Real and Human Capital as the Country's Socio-economic Development Leverage / T.G. Zatonatska // Naukovi pratsi NDFI. – 2008. – № 42. - P. 87.

5. Kyrylenko O.P. Theory and Practice of Budget Investments: [monograph.] / O.P. Kyrylenko, B.S. Malyniak. – Ternopil: Economic Thought, 2007. – 286 p.

6. Kudriashov V.P. Basis for Budget Policy Development / V.P. Kudriashov // Finances of Ukraine. – 2007. - №7. – P. 3-19.

economic and investment activities in regions, in particular direct investments in large business enterprises (e.g. investment support for large urban development enterprises), subsidizing commercial credit rates for business enterprises in order to promote a flow of investment into a region, furnish state guarantees for implementation of the most effective investment projects etc.

The world practice proves that the decisions on allocation of budget money to finance this group of projects involve a high risk of a public finance loss and go against public authorities functions. Ideally, the budget investment sphere should be limited to those investments which produce a social effect. This does not mean a complete refusal of the state to participate in commercial projects, but rather stresses that profit-making should not be budget investments' primary objective.

5. *Coordination between budget investment and debt policies.* The total amount of public capital investments must be restricted to the debt capacity of their budgets, which guarantees stability of financing and implementation of investment projects in due course.

The said principle can be realized on the following conditions:

- capital expenditure plans should match financial abilities throughout the entire period of their implementation and subsequent impact of the investments on the budget;
- all loans and other long-term liabilities, necessary to fulfill capital investment plans, must be made in terms of reasonable and firm debt policy;
- investment plans are drawn based on the analysis of a price-quality correlation, evaluation of capital costs effectiveness (including evaluation of consequences in case of renunciation of obligation fulfillment, procedures of task comparison according to set criteria, selection of projects);
- investment planning is performed within the framework of joint planning of assets dynamics and profile;
- investment plans should be linked to strategic aims expressed in long-term administrative programs;
- investment plans must be realistic.

Conclusions. The public investment policy should represent strategic and medium-term priorities of socio-economic development, and be fixed in key

for both operating and capital expenditures, because it is this approach that can help to get a comprehensive view of each direction of expenditures, including the optimum correlation of capital and operating expenditures.

3. *Project approach to budget investment management*. The practice of market economy countries lays an emphasis on the purpose-oriented program method as the most significant instrument of an effective public investment management. However investment programs are formed on the project basis. By a project we mean a complex of organizational, technical, and financial arrangements made within the stipulated dates of commencement and completion of work, aimed to accomplish an objective.

Investment programs can comprise one or several projects linked with a common program goal. Using a project as a minimum structural unit of a program makes it possible to create a system of planning and monitoring of socio-economic effectiveness of the program costs by means of qualitative and quantitative indices.

4. *Restrictions of the budget investment sphere*. Normally, budget investment projects are divided into the categories of social projects, non-profit infrastructural projects, and commercial projects.

The group of social projects includes the projects of founding and development of budget institutions, which provide publicly financed societal services (hospitals, high and nursery schools, cultural institutions etc). These projects are related to regional and local authorities' performing their functions, and thus may not be subject to financing on a commercial basis.

The group of non-profit infrastructural projects comprises the projects aimed at development of economic infrastructure (construction and reconstruction of utilities – sewage collection systems, water and heat supply networks, gas pipelines etc.; public transportation development, building and reconstructing communications facilities – telephone communications etc.; construction and renewal of housing stock in communal ownership etc).

A specific feature of the above-mentioned projects lies in the fact that although their implementation does not always result in commercial advantage, yet they can and, with a certain degree of market institutions development, should be realized at the expense of private sources.

The group of commercial projects includes those aimed at stimulation of

For effective management of budget investments, it is necessary to have proper plans of capital investments made within the clear-cut limits of an activity, stable financing of these plans, and information support to public authorities as for possible failure to attain the goals in order to take the appropriate remedial steps.

The main tasks of budget investment management are as follows:

1) securing budget discipline (budget investment costs must be realistic and made strictly within the budget limits – i.e. never exceed the critical amount of debt, in compliance with all the restrictions pertaining to debt and budget deficit;

2) guaranteeing an effective allocation of investment resources (budget investment management should ensure fulfillment of strategic and other priority tasks of socio-economic development; it should also be focused on long-term budget planning;

3) ensuring an effective use of investment resources (by means of the project financing method, purpose-oriented program method, monitoring and control, and evaluation of effectiveness) [2].

The analysis of the Ukrainian and Russian scientists' research [2-8] has made it possible to draw a conclusion that accomplishment of the set tasks of planning and budget investment requires following the principles as below.

1. *Coordination between long- and medium-term socio-economic policy and budget investment policy*. Ideally, this coordination is realized within a year's budgetary cycle, the key point being a close interrelation between political decisions on priorities and budget resource allocation. Absence of coordination has an extremely negative impact on the effectiveness of investment expenditures and budget policy as a whole, since in that instance funds allocation among the main tasks of the socio-economic policy becomes incidental, inconsistent and oriented to meet current needs – to the detriment of long-term goals. Thus, accomplishment of medium- and long-term tasks of the socio-economic development in fact gets impracticable.

2. *Unity of operating and capital expenditure*s. The processes of decision-making and budgeting of capital and operating expenditures should be integrated. Investment proposals should be evaluated in terms of the overall amount of capital expenditures and operating expenses. In the EU countries, every department of the Ministry of Finance responsible for one budget manager is also responsible

financing.

4) Frequent changes of the government strategy and orientation create an environment of uncertainty and make it difficult for organizations to implement policies and projects.
5) There is practically no concept of setting goals that are result-oriented and take into account economic assessment of options.
6) The selection process is extremely loaded politically and underestimated economically.
7) Corruption affects negatively the efficiency of public investment projects implementation resulting in increased construction costs, which are 23% higher than in Germany, 22% higher than the average costs in the EU member-states, and 20% higher than in the neighboring Poland.
8) Staff turnover in public service causes institutional instability, which hinders development of administrative capacity for managing public investment projects.

The above-mentioned factors reduce or nullify the social effect of budget investment. To increase the effectiveness of funds allocated from the budget and to support the innovation sphere, it is necessary to try to adhere to the principle of immediate results when the funds are invested to finance the existing innovation projects at the stage of implementation. In this case the effectiveness implies not only recovery of the invested money, but also a gain of the added value and profit.

Investments of budget means are inherently budget expenditures, and therefore general mechanisms for expenditure management can be applied. However, budget investment management has specific features of its own, associated with its irregularity (investment money spent on a project is not recovered automatically the following year after the investment project completion i.e. investment costs are always referred to budget liabilities) and its long-term nature. This specificity calls for special approaches to planning, evaluation and approval. Budget investments should be closely connected with strategy of the public sector development, long-term financial planning, and the debt policy of public authorities. All this requires a special approach to formation and management of investment projects and programs, conclusion of contracts with long-term prospects, as well as reconsidering the monitoring and supervision of investment expenditure effectiveness.

proves the social orientation of the budget and a trend toward financing capital expenditures on "the last thing" principle.

Therefore, we can claim that today budget investments are given little consideration. Specifically, it is capital transfers only that are actively employed in Ukraine; in 2010-2012 they amounted to almost 20 bln. UAH (about 1.5% of the GDP). Such means of real economy investment with budget money as contributions to statutory funds and investment credits are often ignored [1].

The issue of establishing the priority investment spheres remains unsettled despite a legislative formalization of the investment-innovative type of Ukrainian economy's development. Budget investment always faces a dilemma: whether to channel funds to the social sphere, or support the competitive ability of the real economy sector. Budget investment effectiveness should be based not on quantitative enhancement of investments, but rather on qualitative improvement of their composition with account of the necessity for coordination between socio-economic development programs and the state budget policy in order to set "a development-oriented budget" – not "a sending-down-the-throat budget".

For a long time the money obtained from privatization of public assets, which should be used for investment, has been spent on current consumption. Budget resources meant for investment have been dispersed among numerous state purpose-oriented programs, most of which were left unfunded due to lack of real financial sources, which obviously diminished the social and economic effects of budget investments.

Experts of the World Bank have identified a number of flaws in the Ukrainian public administration of public investments, some of which are critical and must be eliminated by means of a program of reforms [10], namely:

1) Lack of structured and complete system of public investment planning and management.
2) Absence of a clear institutional understanding of the basics of public investment administration, benefits of a better investment system, and the costs and risks of the actual system.
3) Absence of an established legal definition for a public investment project, which results in discrepancies between project management approaches, giving rise to subjectivism in project classification and inconsistency in their

Hungary – 7.4 %. Among 19 countries, the lowest index belongs to Georgia – 1.3 %, and the highest – to Belorussia – 8.9 % [12].

Planned and factual amounts of the capital expenditures of the state budget of Ukraine are shown in Table 2.

Table 2

Capital expenditures of the State budget of Ukraine in 2010-2012*

Costs	2010			2011			2012		
	Plan, bln. UAH	Fact, bln. UAH	Ful-filled, %	Plan, bln. UAH	Fact, bln. UAH	Ful-filled, %	Plan, bln. UAH	Fact, bln. UAH	Ful-filled, %
Total expenditures	324.8	303.6	93.5	355.5	333.4	93.8	427.0	395.7	92.7
Capital expenditures	29.7	21.1	70.8	43.7	31.2	71.4	45.0	29.5	65.5
Including expenditures for:									
capital construction	2.8	1.5	52.9	3.0	1.7	57.7	3.6	2.6	72.5
overhaul repair, re-construction and restoration	4.3	1.5	34.3	2.0	0.8	40.9	5.0	2.9	56.9
capital transfers	18.8	15.1	80.3	32.1	23.5	73.2	30.2	20.0	66.2
Specific weight of capital expenditures in the overall expenditures	9,1	6,9	-	12,3	9,4	-	10,5	7,6	-

*Based on [1, p.44]

The recent crisis has affected negatively realization of budget capital expenditures. Fulfillment of the capital expenditures plan in 2006, 2007, and 2008 equaled to 89.3%, 82.7% and 79.7%, respectively. That index lowed to 56.9% in 2009, and then rose to 71% in 2010-2011, while in 2012 it fell again to 65.5% [1]. On the other hand, the social expenditure indices come close to 100%, which

also be regarded as an integral part of general investment resources of the social reproduction system.

Table 1

Composition of investment in the economy of Ukraine according to source of funding, %

Sources of funding	Year		
	2010	2011	2012
The State budget	5.8	7.1	5.8
Local budgets	3.4	3.4	3.1
Own funds of businesses and organizations	60.8	58.6	59.7
Funds of foreign investors	2.1	2.8	1.7
Citizens' funds for housing construction	11.1	7.5	8.8
Bank funds and other loans	12.3	16.3	17.1
Other sources	4.5	4.3	3.8
Total	100	100	100

Public investments in Ukraine are made in the following main forms: capital expenditures (development costs) of the state and local budgets, budget financing of state purpose-oriented programs, and investments made from developmental budgets of local budgets.

Budget funds of the state and local budgets are a significant investment resource, which in money terms amounts annually to about 45 bln. UAH [9, p. 200]. Their part in the total amount of investments in the recent years has reached about 10%; for comparison, in Russia it equals 19%, in Belorussia – 12%, in Kazakhstan – 21% [11]. In this context, it becomes especially important to realize the government plans as to putting a greater emphasis on the development of the public investment system, which requires a strict priority ranking of capital investments aimed at innovation projects implementation.

However, if we compare the specific weight of public investments in the GDP of transitional economy countries, we will see that Ukraine is at the bottom of that list. Thus, according to the average indices of 2009-2011 estimated by the World Bank experts, public investments in Ukraine equal to about 2 % of the GDP, while in Estonia – 4%, Russia – 4.1%, Slovakia – 5.2 %, Czechia – 6.2 %,

and the social services sector;

- investment resources redistribution by furnishing individuals and economic entities with capital transfers;

- ensuring the economic growth and stabilization of economic processes with public investments in the priority industries of the national economy;

- promoting social development of the country, regions, and individual communities [7].

In general, a direct involvement of the state in investments can be effected as follows:

- development, adoption and funding of purpose-oriented budget programs;

- development, adoption and funding of investment projects realized on budget money;

- listing of construction and technical re-equipment facilities used for public purposes in order to finance them with the state budget funds;

- furnishing the investment projects financed by international financial organizations with state guarantees;

- rendering assistance in disbursement of loans given under the investment projects financed by international financial organizations;

- on the basis of a competitive bidding, allocation of a certain amount of budget means for implementation of investment projects (on terms of a charged use of budget funds, and their prompt disbursement);

- expert examination of the investment projects, realization of which involves, in one form or another, the use of budget funds;

- monitoring implementation of the investment projects that use budget funds;

- monitoring the use of budget funds for the specified purposes of investment projects implementation;

- issue of purpose-oriented debenture and government-backed loans;

- attraction of private funds for investment projects realization;

- development of private-government partnership for public investments [3].

Generally, investments in Ukraine are made out of own funds of businesses and organizations (see Table 1). At the same time, budget funds can

for social spending – 118.9%) [1, p. 38]. The trend speaks for strengthening of the budget's social orientation; however it is also indicative of a possible negative consequence – the exhausted economy.

According to scientists, an economic development model, which is based on stimulation of an effective consumer demand through the budget, has run its course, since it does not ensure investment demand. In particular, public loans are directed at raising the income of the poorest social layers that spend the money on basic consumer goods, including the imported ones. In this connection, it is proposed to change the economic development model and redirect it at channeling the attracted funds from consumption to investment [6]. Thus, the state budget is not only an estimate of revenues and spendings, but also a means of promoting the economic growth, a finance plan, which among other things is designed to create conditions for a long-term self-financing.

At present, the national legislation does not give any definition of budget investments or public investment activity. Neither Fiscal Code of Ukraine, nor the Law of Ukraine "On investment activity" gives clear definitions of these categories. Yet, in the Ukrainian scientific literature, there have been attempts to define budget (public) investments. In particular, T. Zatonatska proposes the following definition: budget investments are expenditures paid from state or local budgets, which are allocated to finance state purpose-oriented programs of economic, scientific and technological, and social development, programs of regional development or development of individual industries; as well as to back up investment projects, and buy shares or the right to participate in business management [4].

Budget investments are categorized as follows:

- Budget sector investments;
- Infrastructure investments;
- Social security investments;
- Real economy investments;
- Social purpose investments [5].

It should be mentioned that social purposes of budget investments are expressed in their functions manifesting themselves as:

- formation and replacement of fixed assets both in the economic sphere

substantiation of the role of budget investments in the economic growth, setting tasks and principles for budget investment become the most urgent task of the public administration science.

Recent research and publications analysis. Theoretical and practical aspects of budget investment management, the budget policy mechanisms for stimulation of economic growth are considered in the works by I. Zapatrina, T. Zatonatska, O. Kyrylenko, V. Kudriashova, T. Lebeda, O. Shevchenko, L. Popel, and others. At the same time, the theoretical basis for administrative decision-making concerning stimulation and raising the effectiveness of capital investment, which is made at the expense of budget funds, needs further improvement.

The paper objective is to analyze the role of public funds in the Ukrainian investment processes; to help improve the theoretical basis for budget investment by means of specifying what part is played by the state in investment and systematization of tasks and principles for budget investment management.

The paper main body. From the economic theory perspective, one of the state's economic tasks is production of social goods. To accomplish this, the state possesses a certain amount of property and production assets i.e. social infrastructure facilities. Maintaining and enhancement of the social infrastructure for the maximum satisfaction of the demand for social goods under scarce budget resources is the main objective of budget investments, intended to create or increase by budgetary means the value of fixed assets and other property in public (communal) ownership.

Under the sovereignty of Ukraine, budgets have acquired a pronounced social orientation. Since 1995, the structure of budget expenditures has been changed in the line of a serious cutback of industrial funding with a simultaneous increase in the specific weight of expenditures for the social security and socio-cultural sphere. Analysis of the expenditure pattern of Ukraine's consolidated budget in 2007-2012 shows that financing social guarantees is a priority of the expenditure budget. The analysis of the Nominal GDP dynamics, general and social costs of Ukraine's consolidated budget has demonstrated that in the recent years the growth rate of social expenditures has exceed the rates of growth of the budget general expenditures and GDP (e.g. against 2011, in 2012 the growth rates were: for the GDP – 107.5 per cent; for the budget general expenditures – 118.2%;

RAISING THE EFFICIENCY OF PUBLIC ADMINISTRATION OF BUDGET INVESTMENTS

Degtyar A.O.,
Head of Economic Theory and Finances Department,
KRI NAPA attached to the Office of the President of Ukraine,
Doctor of Public Administration, Full Professor, Kharkiv
Goncharenko M.V.,
Associate Professor of Economic Theory and Finance Department,
KRI NAPA attached to the Office of the President of Ukraine, PhD
in Public Administration, Kharkiv.

The paper investigates the role of budget funds in the investment processes of Ukraine. The next step forward has been made to develop the theoretical basis for administration of the investment activity of the state by means of systemizing the tasks and principles for budget investment management.

Keywords: investment activity, social infrastructure, public investments, budget investments, budget investment policy, public administration of budget investments, operating and capital expenditures, debt management policy.

Problem setting. A successful development of the economy is only possible when reproduction processes are based on investment. However in many instances the market mechanism is unable to ensure redistribution of funds to meet the national interests. In that case, economic development is greatly affected by both self-financing and investments made with the state and local budget money.

The current stage of Ukraine's economic development gives evidence of a drastic reduction in the state budget financing of the investment process. At the same time, the scope of the economic entities' investment activity, carried out with their own means, as well as the scale of international economic cooperation and size of foreign investments remain insufficient failing to meet the demands of the Ukrainian national economy. Taking this, further development of the theoretical basis for administration of the state investment activity by providing

Bibliographie

Crick B. : « **Democracy** » Oxford University Press New York 2 002

Rodrigue J P : «**L'espace économique mondial** » Presses de l'Université du Québec. Québec 2000

Fabre C : «**Justice in a changing world** » Polity Press Cambridge 2007

Pike A, Rodriguez-Pose A and Tomaney J. : «**Handbook of Regional and Local Development** » Routledge New York 2011

Shankar Jha P : «**The Twilight of Nation State** » Pluto Press London 2006

Maurras C : «**L'idée de la décentralisation** » e-book édition électronique 1898

Boumoula S : «**La problématique des finances publiques locales en Algérie : Décentralisation réelle ou supposée ?** » Revue des sciences économiques et de gestion 2008

Koop K, Landel P-A et Pecqueur B : «**Pourquoi croire au modèle du développement territorial au maghreb ?** » Echo-Geo, juin-août 2010

Burgat F : «**Territoire de l'Etat et espaces civils : perspectives de la décentralisation en Algérie** », CRESM 1990

Rapport Mondial Gold, « **Décentralisation et démocratie locale en Méditerranée** » 2008

Mouaziz-Bouchentouf N : « **Le mythe de la gouvernance urbaine en Algérie : le cas d'Oran** » Penser la vie - Khenchela 2008

tions entreprises ou à entreprendre. Car tout demeure dans l'efficacité qui permet à chacun de réussir en tirant profit du commerce international.

La bonne gouvernance qui fut évoquée déjà avant les années 2000, a toujours sa place dans la réflexion organisationnelle ; elle se fonde principalement sur la transparence, la compétence, la responsabilité avec un élément clé qui est la liberté. Ce ne sont pas des idées abstraites qu'on évoque ; au contraire rien n'est plus réel que les actions productives qui doivent être en rapport avec les normes internationales. Ces dernières seront mieux exécutées dans un cadre d'organisation plus favorable à la liberté d'entreprendre, la liberté de penser, la liberté de prendre les décisions.

Une nouvelle manière de gouverner le pays s'impose pour consolider le climat sécuritaire et inciter à plus d''investissements. Il faudra s'appuyer sur la responsabilité des entreprises (publiques ou privées) et des citoyens. Pour ces derniers, une participation des associations et des élus aux affaires publiques doit être encouragée en élargissant leurs prérogatives, tout en les libérant des administrations centrales et locales. Ces administrations (notamment les daïras et les wilayas) doivent veiller au respect de la réglementation en vigueur sans édicter les décisions à suivre, en se substituant aux élus locaux.

Jamais donc la démocratie n'a eu autant d'importance qu'avec la Mondialisation qui est en train d'uniformiser tous les systèmes de gestion en vue d'accéder à une paix sociale durable, celle qui permet enfin de produire dans les meilleures conditions. L'efficacité économique exige cet environnement favorable dont l'Algérie a mesuré toute l'importance durant la décennie de troubles.

Soulignons enfin que l'Algérie, étant un vaste pays marqué par des variétés (et des disparités) régionales, devra d'ores et déjà penser à implanter des structures régionales autonomes afin de dynamiser les contrées les plus éloignées et qui vivent dans les conditions les plus précaires.

En effet, malgré des tentatives infructueuses de faire revivre le secteur Etatique de la production. Ces tentatives se résument à des assainissements financiers des entreprises publiques déficitaires et pratiquement fermées ; par assainissement, il faut entendre tout simplement un renflouement total de ces entreprises pour les remettre en surface et les lancer dans la production. Point n'est besoin d'effectuer toutes ces dépendances publiques pour faire revivre ces entreprises moribondes ; Elles ont définitivement perdu leur art de produire. Ces dépenses inutiles gagnent à être avancées dans les infrastructures publiques (santé, formation…) qui souffrent d'une insuffisance manifeste. Mais tout se passe comme si l'Etat (ou les organisations qui se cachent derrière les pouvoirs publiques) tient à garder sa place dans le secteur productif.

Signalons que l'ouverture économique, sans être totalement contestée, devient plus limitée avec même un retour à la protection de l'Etat pour préserver la production nationale. Cela explique le retard de l'Algérie dans son adhésion à l'OMC. Pour ne pas rallumer le front social en aggravant le chômage, l'Etat revient à la politique de la protection afin de permettre à la production nationale de se renforcer. Le secteur privé qui avait de tout temps réclamé le libéralisme, se trouve maintenant en train de réclamer la protection et le soutien de l'Etat. Il est si facile de produire n'importe quoi tant qu'on a l'appui de l'Etat.

Mais sommes-nous réellement en train de favoriser la production locale en la mettant à l'abri de toute concurrence étrangère ? Cette dernière est pourtant le véritable teste de l'efficacité et du savoir faire.

Perspectives : La réforme citoyenne de l'Etat

En fait, la véritable réforme qui attend le pays est celle d'une réforme citoyenne dans les décisions aux affaires publiques. La réforme ne doit donc pas s'arrêter à la décentralisation qui se limite souvent à une simple déconcentration administration, avec délégation de signature sur certains documents de moindre importance.

Que l'on soit membre ou non membre de l'OMC, les règles de cette dernière s'imposent déjà à tout pays qui veut partager les échanges avec les autres nations. Aussi, une nouvelle vision se dessine pour rendre plus efficaces les ac-

documents signés en avril 1994 à Marrakech. L'Algérie, sans être membre, a le statut d'observateur en attendant son adhésion définitive.

La période trouble et violente du pays

Durant la période de 1 991-2 000, qualifiée de décennie noire, l'Algérie va s'enfoncer dans un cycle de violence qui ne va laisser aucune chance aux réformes d'être suivies. La situation sera tellement trouble et la violence si grande qu'il n'est pas aisé de donner une lecture sur le niveau atteint des réformes.

Retour à la centralisation

Evidemment dès le début de cette décennie de violence, la priorité sera accordée à la sécurité et au retour de la paix sociale. L'Etat va reprendre la place qui lui est dévolue, pour rétablir la concorde civile et l'ordre au sein de la société. Se donnant les moyens pour remplir sa mission, le pouvoir décréta l'Etat d'urgence. Nous connaissons que durant ces situations difficiles, toutes les organisations sont calquées sur le commandement militaire ; par conséquent, le retour à un système centralisé, va être justifié par les préoccupations de la lutte contre le terrorisme pour un retour à l'ordre social.

Les activités économiques vont subir des influences négatives durant cette période et tous les agents économiques sont prêts à renoncer à leur liberté pour une normalisation rapide de la situation. Les administrations centrales retrouvent toute l'autorité que la décentralisation a affaiblie et imposent une centralisation dans les décisions.

Les wilayas et les daïras s'octroient des droits au détriment des municipalités qui se voient réduits à ramasser les ordures et à délivrer les actes de naissance. La méfiance envers ces communes est si grande puisqu'on attribue la naissance de tous ces troubles à « un excès » de liberté décisionnelle octroyée aux assemblées de ces communes. Rien ne vaut un dirigisme administratif pour régler les problèmes de sécurité.

Pourtant cette centralisation va toucher principalement les administrations publiques, le secteur économique va au contraire suivre la voie de la libéralisation.

industriels Etatiques qui jouaient en maitres sur le marché intérieur, qui bénéficiaient d'une grande protection douanière avec en prime des subventions sans limite, s'écroulaient comme des châteaux de sable dès le début de l'ouverture économique. Leurs équipements avaient pourtant coûté très cher et leur domination sur le marché intérieur faisait la fierté nationale. L'Algérie se croyait un pays industriel et voilà que tout s'effondre avec en plus des milliers de travailleurs licenciés ou en chômage technique. Certaines entreprises, mises en vente dans le cadre de la privatisation, ne valaient même rien et ne trouvant pas d'acquéreurs, étaient obligées de fermer définitivement. Celles qui continuaient à travailler, devaient le faire après réduction importante du personnel.

On assista à un véritable déchirement social :

D'un côté une population satisfaite par l'ouverture économique et le recours à l'initiative privée qui demandait plus de réformes pour instaurer la décentralisation.

D'un autre, une population qui criait au scandale en dénonçant cette « économie de bazar » ou ce « libéralisme sauvage » et qui prônait un retour à l'ancien temps. On redécouvrait la vertu de la protection, de la centralisation et des grands monopoles Etatiques qui donnaient une apparence d'équilibre social.

Nous disons apparence d'équilibre car les réformes sur la décentralisation, entrainant nécessairement une liberté d'initiative et la reconnaissance des vertus de la concurrence, avaient certes entrainé des troubles sociaux dans l'immédiat mais avaient en même temps rétabli la vérité dans les processus décisionnels et la nécessité de revenir à la rationalité économique. Le pays se trouva donc face à deux solutions :

Faut-il revenir à la situation d'avant c'est-à-dire réinstaurer la centralisation administrative, la protection douanière et les grands monopoles d'Etat ?

Ou au contraire faut-il continuer sur la voie des réformes en leur laissant le temps de produire leurs fruits ?

Pourtant, en analysant plus les 2 questions, il serait tentant de poser une troisième :

Est-on libre de choisir son organisation alors que la Mondialisation est en train d'établir des critères de gestion, basés essentiellement sur la performance et l'efficacité ? Rappelons que l'OMC fut créée le 1er janvier 1995 sur la base des

tion et d'association avec de grandes marques mondiales telles Coca Cola, Pepsi Cola, Danone…

Le secteur privé prendra de l'importance avec la fermeture des Grands Complexes Industriels Etatiques qui faisait la fierté du pays mais qu'on entretenait avec d'énormes subventions. La baisse des cours pétroliers va encore accentuer la fermeture des Sociétés Nationales (en déficit permanent) que l'Etat, en difficultés financières[1], n'arrivait plus à prendre en charge. Ces Sociétés vont être fermées ou programmées pour une privatisation imminente avec en corollaire la mise à l'arrêt de nombreux travailleurs.

Le licenciement de ces derniers va accroitre grandement le taux du chômage qui atteindra alors les 27% de la population active. Car il faut le dire, ces Sociétés Nationales (dirigées par un sommet totalement détaché de la réalité) étaient obligées de recruter impérativement, en surnombre, des travailleurs « recommandés » ou dans une situation désespérée, sans tenir compte des besoins de la production. Dans la centralisation, on cherchait à résoudre un problème sans craindre de susciter un autre plus grave encore. On imposait aux Unités Etatiques des travailleurs en surnombre pour résoudre le chômage sans penser qu'on allait mettre en péril, les postes d'emploi de tout le personnel de l'entreprise. En fait ces Entreprise publiques servaient juste pour embaucher des travailleurs en surplus, contribuant ainsi à résoudre le problème épineux du chômage, sans tenir compte des rigueurs de l'efficacité.

La libéralisation de l'économie algérienne va rétablir la logique économique dans un environnement qui a longtemps agi en dehors de la rationalité. La Décision va prendre toute son importance et mesurer le poids de ses conséquences. Les désignations des Directeurs Centraux qui se faisaient sur la base des arrangements et des degrés d'obéissance, vont faire réfléchir sur les besoins de compétences. La Décentralisation va introduire enfin la compétence et les critères de l'efficacité dans le vocabulaire économique de. L'ouverture du marché a révélé combien l'Algérie ne savait rien faire malgré une infrastructure industrielle importante et coûteuse. L'Algérie réalisa avec effarement que tous ces complexes

1 Avec une dette, à l'époque, de 24 Milliards de dollars US et un cours pétrole qui frôlait parfois les 9 dollars le baril, l'Etat ne pouvait plus avancer ces énormes subventions aux Sociétés Nationales qui ne produisaient rien en retour. L'Etat ne pouvait encore moins distribuer ces bénéfices fictifs pour montrer combien ces Sociétés Nationales étaient « performantes » !

La décentralisation en Algérie

A partir de 1988 une série de réformes vont être entreprises pour toucher toute la vie économique et sociale du pays. Les répercussions de ces réformes vont être aussi profondes que contradictoires. Pour la première, cependant, le système centralisé va être contesté sans pourtant être rejeté.

Le pays allait enfin s'ouvrir sur tous les fronts.

Au niveau politique d'abord, avec l'apparition de plusieurs partis politiques qui vont rompre avec l'unanimisme politique de l'ex parti unique. Cette réforme est la plus importante puisque pour la première fois, le parti unique va voir s'effriter toute la rigidité de sa centralisation. Quand on sait que ce parti exerçait un pouvoir autoritaire sans partage sur les affaires publiques, nous mesurons combien l'entrée sur scène d'autres partis politiques vont remettre en question les décisions des administrations centrales qui, se repliant sur elles-mêmes car non démantelées dans leur fondement, vont néanmoins continuer à tirer des ficelles de loin.

Ces réformes politiques vont provoquer une avalanche d'autres réformes notamment sur le plan administratif, économique et sociale

Au niveau économique, le bouleversement ne fut pas moins énorme avec l'arrêt des subventions aux entreprises nationales défaillantes et leur liquidation. L'ouverture du marché algérien allait encore plus montrer la vérité sur son appareil productif. Ce dernier, soumis désormais à la concurrence internationale, arrivait peu à résister ; un grand nombre de sociétés allaient disparaitre, tout en dénonçant l'abandon par l'Etat qui ne lésinait jusqu'à présent sur aucun moyen pour les financer et les protéger.

Pendant que les citoyens découvraient la qualité des produits importés, les producteurs algériens multipliaient la promesse de relever le défi de la concurrence si l'Etat, leur prodigue des aides financières tout en leur assurant sa protection contre l'invasion des produits étrangers. Cette ouverture du marché allait ouvrir la vérité des prix et permettre enfin aux citoyens de choisir. Certaines entreprises, commençant à découvrir les critères de l'efficacité, exigeaient la liberté de décision cependant que le secteur privé, diabolisé jusqu'à présent, prenait de l'importance. Par son dynamisme, ce dernier allait investir dans tous les domaines de la vie économique et pour plus d'efficacité, il va contracter des accords de coopéra-

réforme de 1974 mais pour atteindre seulement le niveau d'avant 1963. Par contre le nombre de wilayas va réellement s'accroitre puisqu'il va plus que tripler par rapport a celui qui existait avant 1974.

A travers ces réformes, on cherchait donc à consolider la centralisation par la multiplication des daïras et des sièges de wilayas (d'où étaient transmises toutes les directives émanant du Centre de Décision) cependant qu'on réduisait (ou on maintenait à son niveau) le nombre de municipalités où s'exerçait le pouvoir des citoyens grâce à leurs représentants directs.

De plus le découpage territorial s'était établi sur la base du nombre de la population à encadrer et non sur la base de la superficie à promouvoir. Ainsi 3 wilayas du sud couvrent plus de la moitié de toute la superficie de l'Algérie[1]. L'argument est que le Sud, désertique, n'a pas besoin d'une administration combien même les citoyens de ces régions doivent parcourir des distances très grandes pour réclamer un papier. Dans les investissements publics, la centralisation impose des lenteurs dans les travaux et des coûts extrêmement élevés ; en conséquence, le sud sera pratiquement délaissé. On ne s'occupera que du Nord, très peuplé, qui continuera à se peupler encore plus en vidant encore plus le Sud. Les impératifs du développement régional n'étant pas pris en compte, les disparités entre le Nord et le Sud, ne feront que croitre. Ceci est peut être la conséquence la plus dramatique d'un système centralisé qui aura poussé l'étouffement bureaucratique (au Nord) et l'absence de l'administration (au Sud) pour précipiter l'Algérie dans la crise.

La crise était partout pressentie sauf dans la Capitale qui essayait de convaincre que tout allait pour le mieux, et cela chiffres à l'appui. Bien sûr ce sont les chiffres transmis par les différents organes de l'Etat tant au niveau des administrations publiques que des sièges des Sociétés Nationales. Ajoutons alors que la centralisation ne favorise que la falsification et la tromperie grâce à des chiffres qui sont nettement contredits par la réalité. Cette dernière ne va pas tarder à se manifester puisque la crise, depuis longtemps attendue, devait éclater en octobre 1988, pour enfin donner le coup d'envoi à une série de réformes profondes qui allaient avoir des répercussions contradictoires sur l'économie du pays.

1 La wilaya de Tamanrasset couvre une superficie de 556 185 km^2 (soit une superficie supérieure à celle de la France qui est de 543 965 km^2). La wilaya d'Adrar couvre 439 500 km^2, et la wilaya d'Illizi « plus petite » ne s'étend sur 285 000 km^2. Ces 3 wilayas sont voisines et sont situées à l'extrême Sud du pays.

tions délivrées au niveau des ministères. Ces autorisations globales d'importation (ces fameuses AGI) n'étaient ni faciles à obtenir ni illimitées dans leurs contenues. Seules des quantités minimes étaient autorisées et de plus cela demandait des tracasseries administratives qui décourageaient les plus endurants. Les Sociétés Nationales ne s'empressaient pas de recourir à ces importations surtout que les ruptures de stocks offraient la meilleure occasion pour arrêt de travail que l'Etat rémunérait pour éviter les mécontentements des travailleurs. En somme, il existe un cercle vicieux que les lenteurs administratives rendaient quasiment insolubles à la grande satisfaction des Unités de production qui n'avaient aucun souci à demander des subventions de l'Etat.

La déconcentration des grands complexes d'Etat, qui devait livrer des petites unités plus faciles à gérer, ne fit que multiplier les problèmes. Cette fragmentation des grandes entreprises allait entrainer la création d'organes administratifs pour établir les liens avec les Directions Centrales et faciliter la transmission des ordres et les contrôles. Il ne fallait pas plus pour étouffer l'appareil de production déjà en proie à toutes dérives des directives.

La déconcentration administrative

Elle est plus ancienne puisqu'elle a commencé en 1974 avec des réformes administratives qui, sans rompre avec la centralisation allait permettre à cette dernière de se renforcer. Nous distinguons 3 étapes :

La réforme de 1963, juste à l'indépendance du pays, qui s'inscrit en fait dans un recul. Le nombre de communes allait être réduit, passant de 1538 à 676. Cette réduction s'expliquait, selon les Décideurs de l'époque, par l'insuffisance de moyens humains et financiers pour gérer les municipalités.

La réforme de 1974. On allait accroitre le nombre de communes qui allait passer de 676 à 704 ; parallèlement, le nombre des Wilayas allait être accru, passant de 15 à 31. Jusqu'en 1967, les wilayas ne portent ce nom qu'à partir de 1968, auparavant, elles étaient nommées départements.

Après la réforme de 1984, le nombre de communes allait passer de 704 à 1541 ; cependant que le nombre de wilayas allait passer de 31à 48. Sur cette réforme, nous tirons quelques remarques :

Le nombre de communes avait certes pratiquement doublé par rapport à la

culatives, de blocage ou même d'intelligence avec l'étranger. Rien n'arrêtait les Décideurs Centraux pour justifier leurs déboires ; le pays, cependant continuait à s'enfonçait dans la crise malgré le discours triomphateur du pouvoir. Pourtant devant une réalité qui ne voulait comprendre que ce qui est strictement réel, le pouvoir céda enfin en entreprenant une série de réformes.

C'étaient de petites retouches pour débloquer la situation ; donc il n'y eut à proprement parler aucune réforme réelle. On n'allait surtout pas contester un système qui, présent des résultats positifs, adoptait le même discours triomphateur. il fallait juste assouplir ce système centralisé :

En ouvrant le marché pour importer des produits de large consommation aussi pour les produits intermédiaires pour les Sociétés Nationales : Dans le cadre d'un programme anti pénurie, on importait donc des produits pour répondre aux citoyens qui n'ont pas la patience d'attendre le démarrage des Entreprises Nationales et aussi pour permettre à ces dernières de pouvoir enfin fonctionner convenablement. Dans l'esprit des Décideurs Centraux, cette ouverture, limitée aux produits les plus urgents, devait cesser une fois que l'appareil productif Etatique devienne opérationnel.

En fractionnant les grands complexes industriels en une multitude d'unités Etatiques afin de faciliter leur gestion. Cette déconcentration devait assouplir la rigidité de l'organisation en place et ainsi faciliter le démarrage des unités plus faciles à gérer et à contrôler. Une politique de restructuration des Entreprises publiques allait être menée qui, sans rompre avec la centralisation, devait introduire une certaine liberté pour permettre aux gestionnaires d'agir plus rapidement et sans nécessairement passer par Alger mais seulement sur des décisions de routine. Ces directeurs, désignés par le siège central, restent cependant, assez prudents en consultant le Centre afin de montrer leur obéissance et être protégés en retour.

Mais la situation ne faisait qu'empirer. Les Décideurs ne comprenaient nullement pourquoi ces réformes ne donnaient pas les fruits attendus. On accusait les travailleurs d'absentéisme, les spéculateurs de stocker les marchandises, les ennemis de la révolution de saboter le pays… Pourtant la réalité est simple à expliquer combien même elle refuse à se plier aux ordres émanant du pouvoir central. Cette réforme, annoncée comme une panacée, demeurait sans effet :

D'abord au niveau des importations qui restaient tributaires des autorisa-

veiller à leur exécution. Un suivi intense sur l'état d'avancement des réalisations était mené à travers une multitude d'informations, de visites inopinées de responsables, de rapports divers sur la situation…. Des tonnes de papiers qui étaient sensés éclairer le Décideur Centrale à chaque étape dans les réalisations ; tous ces rapports transmis ne portaient que des fausses informations. Chaque administration exagérait les chiffres, afin d'être bien vue par l'autorité centrale ou tout au moins pour éviter des sanctions. A la limite, le pouvoir triomphe ; tous les plans quadriennaux constituaient une réussite, plaçant l'Algérie parmi les puissances émergentes sur le papier ; la réalité est bien différente : des édifices « finis » qui étaient encore en fondation, des usines « en production » qu'on n'a pas encore installées … Et pendant que l'Autorité Centrale se félicitait de la production nationale, le pays s'enfonçait dans une pénurie endémique qui allait précipitait le pays dans les premiers mouvements de contestation.

Cette vision paradoxale allait démontrer toute l'aberration d'un système centralisé qui n'arrivait à remplir sa mission d'organisation. Il est inutile d'énumérer tous ses méfaits en encourageant la bureaucratie, ses lenteurs, ses incompétences et surtout son étouffement de toutes les initiatives.

La déconcentration est le deuxième mode d'organisation

Au niveau économique

A partir des années 1980, plusieurs réformes vont être entreprises afin de faire sortir le pays de la crise annoncée. En effet, la centralisation pure et dure telle qu'elle était appliquée en Algérie avait conduit le pays au bord de la paralysie. Tout le secteur productif était sous l'autorité de l'Etat qui avait constitué des Sociétés Nationales en grands monopoles de production. Les lourdeurs bureaucratiques étaient telles que rien ne se produisait, laissant les citoyens en quête perpétuelle de produits introuvables sur le marché. Forts de leur situation monopolistique et assurés d'une protection Etatique complète, les grands complexes de production, piétinaient dans les problèmes organisationnels divers : gaspillage, absentéisme des travailleurs-fonctionnaires, incompétence des cadres dirigeants désignés par le sommet, lourdeurs administratives…

Alors que le secteur Etatique se débattait dans les filets tissés par la centralisation, le secteur privé restait marginalisé tout en étant accusé d'activités spé-

pays. Les importations des produits d'équipement allaient cependant, prendre une grande envergure avec la création de grands complexes industriels nationaux. De grands monopoles Etatiques étaient nés et quelque soit leur localisation, ils étaient gérés de la Capitale. Une protection rigoureuse devait permettre à ces monopoles de mettre en place un tissu industriel intense et répondre dans un proche avenir à la demande interne qui souffrait des affres de la pénurie.

En conséquence il y eut un renforcement de l'appareil administratif qui devait faciliter la transmission des directives du Centre et permettre le contrôle à chaque niveau. Toutes ces administrations fonctionnaient d'une manière rigide et complètement soumise aux directives émanant de leurs Directions Centrales, elles-mêmes se contentant de transmettre les Décisions du Centre Politique domicilié à Alger.

D'un point de vue spatial, chaque partie du territoire était directement dirigé de la Capitale. Ce fait est particulièrement important et va peser en aggravant la lourdeur dans la transmission des données et des directives. En effet, l'Algérie est vaste pays avec une variété et des disparités régionales qui ne facilitent nullement la tâche des responsables. Il y a surtout cette immense contrée saharienne, peu pourvue en réseaux de communication et qui sera pratiquement délaissée malgré certains efforts.

L'exercice de cette centralisation

L'autorité politico militaire qui devait assurer la bonne marche du pays, avait aussi la Direction de tout le secteur économique. Les grands monopoles industriels Etatiques étaient organisés sur le modèle de toutes les administrations publiques qui dépendaient entièrement de leurs Directions centrales respectives. Ces dernières recevaient leurs ordres, directement de l'autorité politique.

A partir de 1967, lancement du 1er plan triennal 1967-1969). L'Algérie va s'orienter vers une économie planifiée sur le modèle soviétique. Il y aura par la suite une succession de plans quadriennaux, puis quinquennaux qui devaient mobiliser toutes les ressources du pays afin de renforcer un système de production qui ne répondait si peu à la demande du pays. Les plans étaient confectionnés au niveau central puis divulgués à toutes les administrations qui avaient la charge de

Première période : La centralisation

Elle a caractérisé la première période, celle qui s'étend de 1962 à 1980. Durant une vingtaine d'années, l'Algérie a connu un régime centralisé le plus rigide, un régime très proche de celui qui existait en URSS de l'époque et dont l'Algérie réclamait d'ailleurs les services de ses experts. Il faut remonter à cette situation particulièrement délicate que traversait l'Algérie pour connaitre l'argumentation en faveur de cette centralisation. Le pays sortait d'une longue guerre avec tous les bouleversements que cela suppose. Toutes les recherches sur la mise en place d'un système d'organisation étaient dominées par la peur, de l'intérieur et de l'extérieur.

D'une part il y avait à l'intérieur, la peur des troubles sociaux à cause des bouleversements existants et des mécontents de tous les déplacés et victimes de la guerre

D'autre part, il y avait cette méfiance de l'extérieur qu'on soupçonnait, en complot permanent afin de recoloniser le pays ou tout au moins de le diriger dans le sens de ses intérêts.

La première peur, édictait une prise en main énergique de la situation en s'inspirant largement de l'organisation militaire qui avait pratiquement un droit de contrôle sur l'ensemble des structures du pays. D'ailleurs, durant toute cette période, pouvoir politique se confondait avec le pouvoir militaire. L'unité de ce commandement devait permettre la prévention des troubles en ayant le contrôle stricte de toutes les instances institutionnelles. L'Etat se voyait alors investi de toutes les compétences pour mener à bien sa mission de sécurité et du développement économique. Dans ce cadre, toutes les décisions devaient émaner d'un seul Centre, le centre politique qui fonctionnait comme le centre de commandement militaire auquel il se confondait d'ailleurs. Rappelons que le conseil de la révolution qui avait à charge le destin du pays, était constitué presqu'exclusivement des officiers supérieurs.

La deuxième peur poussait au repli sur soi avec fermeture de toues les frontières afin de contrôler toutes les entrées et les sorties. Les échanges avec l'extérieur devaient être réduits au minimum, le minimum nécessaire à la marche du

et la Hiérarchie se fait un devoir de localiser et de réprimer toutes les velléités. La souveraineté du pays exige ce sacrifice afin de maintenir une unité parfaite dans les rangs. « Les ennemis intérieurs et extérieurs de la révolution »[1] ne doivent trouver aucun signe de faiblesse dans certaines voix discordantes. Ces dernières étaient donc passibles de trahison au sens où elles préparaient le terrain à toutes les contestations et à toutes les dissensions qui, à la longue, finissent par saper l'unité nationale et menacer la souveraineté nationale grâce à une possible intervention étrangère. L'Algérie recolonisée, alors qu'elle venait de se libérer de la colonisation ? C'est cela surtout qu'il faut éviter à travers la construction d'un Etat fort et unifié.

Force et unité vont donc édicter toute la stratégie du pays pour bâtir un Etat souverain. Au sommet de la pyramide, Alger va veiller à ce que rien n'échappe de son emprise. Pour cela toutes les décisions vont œuvrer à la consolidation de cette centralisation qui ne doit connaitre absolument aucune faille dans son fonctionnement. Bientôt, l'Algérie va se distinguer par son Etat autoritaire et centralisé dont la rigidité inébranlable va l'amener à se replier sur elle-même : ceci ne va pas faciliter les relations avec les autres pays et particulièrement avec les pays voisins. Ces derniers, quoique tout aussi stricts sur leur sécurité intérieure, se vantent d'être plus ouverts au monde occidental. Pire encore, l'Algérie va tisser des relations avec le bloc socialiste dont elle se reconnait dans leurs révolutions et dans leur combat contre l'impérialisme. Son isolement ne sera que plus accru parmi les pays arabes et africains.

Cependant l'Algérie reste un exemple à cause de tous les changements organisationnels qui ont été expérimentés. Cela traduit une instabilité caractéristique qui n'a pas été totalement résolue jusqu'à présent d'où ce tâtonnement en vue d'accéder à une adaptation aux structures encore bouleversées. En fait, dans cette recherche de stabilité, le pays vérifie pratiquement tout ce qu'on a avancé sur les conditions de la centralisation et de la décentralisation. Même si la situation n'est pas assez claire pour tirer toutes les conclusions, nous pouvons distinguer 4 types d'organisation qui sont en rapport avec les 4 périodes traversées :

1 Comme on le répétait souvent après l'indépendance du pays qui craignait encore une agression des forces coloniales. On discernait alors partout, les menaces de l'impérialisme.

n'est ni automatique ni facile. Comme la centralisation est pratiquement toujours le système adopté dans la phase trouble de la construction d'un Etat, la décentralisation est la phase ultérieure à rechercher dans le cadre de la normalisation des rapports entre les structures existantes ; les tentatives d'un retour à l'ordre ancien ne sont pas à exclure durant cette phase « normale » qui reste cependant menacée par un retour de troubles afin de justifier l'implantation de l'ancien système. C'est ce qui se passa en Algérie où on assista à un système hybride qui ne permit ni de libérer les initiatives ni de coordonner les compétences. Cette expectative, au bord e l'inertie, ne permet nullement au pays d'atteindre les performances possibles et souhaitées.

Le cas de l'Algérie.

Un cas particulier dans la région

Il est difficile de faire une lecture d'un système dans une période de troubles c'st à dire quand la situation est si confuse qu'elle s'ouvre plus à des improvisions et à des solutions provisoires. Tous les pays sous développés se sont distingués par cette période critique où, au-delà d'un système à parfaire, c'est l'Etat, avec ses institutions et ses lois, qu'il faut créer et parfois dans des conditions si difficiles à cause de la faiblesse en moyens humains et financiers.

Par rapport à ses pays voisins, l'Algérie a traversé une période particulièrement violente durant la révolution (1954-62) ; cette révolution a laissé des traumatismes si profonds dans la société que certaines séquelles sont visibles jusqu'à nos jours. A son indépendance, un Etat devait être créé. Il fallait alors créer des structures solides pour répondre aux exigences nationales et internationales.

Les notions de force et de souveraineté étaient alors les premiers principes sur lesquels devait être édifié ce futur Etat. Aux yeux des premiers décideurs, seule une administration forte et centralisée pouvait encadrer une nation encore en proie à tous les déchirements. Afin d'éviter des décisions contradictoires qui risquent de miner l'unité encore fragile du nouvel Etat, on préconisa un seul centre de décision. Tout devait donc émaner de la Capitale d'où les administrations centrales vont superviser et contrôler d'une manière énergique toutes les régions du pays grâce à un dispositif bureaucratique extrêmement dense. La notion d'ordre n'a de signification que dans l'obéissance à toutes les décisions provenant d'Alger

Il s'agit donc, à travers la décentralisation d'une volonté d'alléger les tâches de l'Etat pour lui permettre de s'occuper véritablement des intérêts d'ordre public. Sa mission est déjà trop importante pour l'équilibre politique, social, économique… l'Etat ne peut en aucun cas se disperser dans des tâches secondaires qui risquent de le détourner de ses objectifs tout en l'étouffant par des travaux innombrables qui se tissent à travers un réseau de communications complexe. Comme son nom ne l'indique pas, la décentralisation n'est pas destruction de la centralisation. Comme le verbe désaxer veut dire sortir de l'axe, décentraliser veut dire développer des centres de décision en dehors du centre principal. Mais cela ne doit pas être une simple redistribution de responsabilités dont on ne connaitra ni les limites ni les implications. Le danger est grave dans ce dernier cas car il équivaut effectivement à l'effritement de l'Unité Nationale et au développement des litiges entre les régions et les régions qui ne sauront pas jusqu'où va leurs compétences et leurs pouvoirs. C'est la menace dont font mention les tenants de la centralisation rigide et qui est effective dans ce cas.

La décentralisation s'inscrit dans l'optique d'un assouplissement des structures pour rendre plus fonctionnel, un système d'organisation. Une hiérarchisation des centres de décision, en rapport avec les missions particulières, devra être clairement définie pour éviter les débordements et les abus. Une harmonisation devra être constamment recherchée afin d'orienter toutes les initiatives dans le sens d'un objectif commun dont l'Etat a la responsabilité majeure de sa réalisation. C'est pour parer à ces débordements qu'un appareil judiciaire doit être développé sur les principes sains de la neutralité et de l'efficacité, afin de gérer les litiges qui surgiront inévitablement dans l'exercice des multiples actions entreprises. Le Centre n'aura donc que la charge d'assister, de coordonner et de contrôler les actions entreprises à tous les niveaux de la hiérarchie et ce, pour le bien être général de toute la collectivité.

Cet allègement, tout aussi logique que nécessaire, n'est cependant pas toujours bien accepté par les hauts responsables de l'Administration Centrale qui voient comme une diminution à leur compétence et à leur pouvoir. Aussi se montrent-ils très réticents en cherchant à conserver ou à s'octroyer encore quelques restes de pouvoir, afin de sauvegarder leurs importances et… leurs privilèges. Nous montrons en cela que le passage d'une centralisation à une décentralisation

La construction d'un système décentralisé

Il se pose donc un vrai problème dans la conception d'un système organisationnel, adapté aux réalités du pays et aux exigences de l'efficacité. Une véritable réflexion devrait être engagée car comme nous venons de le mentionner, il ne s'agit pas d'opter d'une manière aussi automatique qu'autoritaire, vers un système sous le prétexte qu'il est le meilleur. Cette notion de « meilleur », adoptée « à priori », n'arrange pas les rapports complexes au sein d'un Etat. Ces rapports sont souvent hérités d'organisations antérieures sous le faix de l'Histoire, de traditions, de compromis politiques … Il serait prétentieux alors d'édicter un modèle de décentralisation valable pour tous les pays et encore moins pour toutes les périodes. La réflexion est continuellement menée et adaptée selon les exigences et les rapports de forces en présence. Nous pouvons tout au moins avancer quelques critiques, objets de disfonctionnement, et ainsi contribuer à l'amélioration technique du système en question.

Il convient d'abord de lever une équivoque qui gêne particulièrement le débat et empêche les améliorations : la décentralisation n'est pas, répétons-le, l'antithèse de la centralisation. Des retards et des blocages sont souvent issus des réticences de l'administration centrale à réviser ses structures décisionnelles ; le phénomène est connu sous le nom de la bureaucratie qui, à travers ses rouages et ses réglementations, cherche à s'octroyer des privilèges qu'elle n'est jamais prête à concéder. Malheureusement le reproche qu'on peut faire à la centralisation est qu'elle génère un appareil bureaucratique qui deviendra aussi lourd qu'inefficace avec en plus le risque d'encourager la corruption, les falsifications et les blocages à tous les niveaux de la hiérarchie.

« En donnant à l'État mille distractions importunes, elles l'ont affaibli dans son œuvre propre. Elles lui ont fait perdre encore de sa force par les sentiments de paresse, d'impatience, de dégoût et d'inimitié qu'excite chez les citoyens son intervention continue. Négligent des grandes affaires et trop soucieux des petites, cet État centralisateur pousse la France à l'anarchisme et la détache de toute idée de patrie.»[1] Affirmait en 1898, Maurras, préconisant un Etat fort, c'est-à-dire décentralisé pour préserver la France de la contestation que la centralisation soulevait alors.

1 Maurras C. « L'idée de la décentralisation » Edition électronique www. Maurras.net

fera qu'exacerber pour précipiter vers des solutions plus radicales. La décentralisation, en octroyant plus de liberté aux institutions et aux régions, encourage l'esprit d'initiative et de dialogue ; elle se révélera souvent comme un bon moyen pour construire l'Unité Nationale sans recourir à la force pour maintenir l'hégémonie du Centre sur le reste du pays. Cette force qui accumulera les moyens en rapport avec l'approfondissement des revendications sociales, contribuera à renforcer les sentiments de la liberté sut la base des prétentions identitaires que les extrémismes auront tôt fait de récupérer pour se dissocier de l'emprise du Centre.

La centralisation, garante de l'Unité National et de l'ordre publique, perdra rapidement de sa légitimité (et de l'efficacité de sa mission) quand son fonctionnement se base sur l'exercice d'une autorité univoque et à l'intérieur d'une pyramide que les exclus du processus décisionnel se feront un plaisir de détruire pour libérer le pays et lui faire recouvrer son Unité sans nier les spécificités régionales. En effet, la notion d'Unité Nationale ne peut être basée uniquement sur des rapports de force ; sa construction ne sera que plus solide quand elle se fonde sur les notions de liberté et de complémentarité.

Ainsi les Etats fédéralistes ont-ils été plus solides dans les épreuves de contestations que les pays où sont effacés tous les particularismes au profit d'un aplanissement autoritaire pour sauver une unité illusoire.

Ces nouveaux centres de décision vont au contraire décharger le centre principal, permettant à ce dernier de s'occuper d'une manière sérieuse de son vrai rôle en tant qu'organe de conception, de coordination et de régulation. Il s'agit dans ce cas, de développer des relations de complémentarité et de coopération entre tous ces centres annexes. Une harmonie est facilement accessible à partir d'une définition stricte des compétences et des spécialisations. Dans ces conditions, la décentralisation participe au renforcement de l'Unité Nationale en créant des liens de solidarité tout en prévenant la violence des extrémistes qui tirent leurs argumentations de la centralisation rigide et de ses abus. Le plus souvent, c'est la centralisation elle-même, qui crée ses extrémistes en les poussant à des actions désespérées. Nous citons comme exemple, l'Union Soviétique où le pouvoir central, rejetant toute contestation, envoyait au Goulag tous les dissidents, c'est-à-dire tous ceux qui pensaient différemment de la ligne du parti officiel.

tout ça ; la preuve : de nombreux pays ont tôt adopté un système décentralisé et ils ne sont que plus disciplinés et plus performants. En tout cas, ces derniers pays ont réussi à éviter ces remises en question brutales qui ont secoué violemment les bases de l'Etat. Il faut remarquer aussi que les partisans de la centralisation tirent des conclusions contradictoires sur les troubles actuelles que connaissent les pays arabes : l'insécurité, l'anarchie, l'effritement de l'autorité de l'Etat… ne sont à leurs yeux que le résultat de la remise en question de la centralisation !

Alors quelles sont les grandes lignes de la décentralisation ? Parce qu'il n'y a pas une seule forme de décentralisation, il faut peut être se contenter de mentionner quelques lignes qui donnent à ce système plus de capacité à s'adapter aux réalités de chaque pays ou de chaque région.

D'abord, remarquons qu'un pays n'est ni uniforme ni unique ; il est toujours varié et multiple. Il se compose de plusieurs régions plus ou moins inégales et plus ou moins éloignées de la capitale, d'une population diversifiée dans ses cultures, ses besoins, ses contraintes environnementales et même dans ses propres langues. C'est finalement toute cette diversité que la décentralisation se promet de prendre en charge en donnant à chaque région, chaque entité, chaque société les moyens de se prendre en charge sans passer nécessairement par un seul centre de décision.

Il y a donc une multiplication de centres de décision dont on peut faire une double lecture :

Ces nouveaux centres vont entrer en concurrence avec le centre principal : ils vont affaiblir ce dernier en introduisant des décisions aux résultats contradictoires, contribuant ainsi à détruire l'unité de l'Etat et de la Nation. Le spectre de la division, de la sécession et de la discorde est chaque fois souligné pour endiguer les revendications à plus de liberté. Dans les pays arabes, on cite très souvent l'exemple du Soudan du Sud qui s'est détaché du Nord pour établir un nouvel Etat. La crise du Mali est grandement imputable à la tentative de partition de la région du Nord (Azawed). En Algérie, les revendications de certaines régions sont considérées avec suspicions et on voit dans chaque trouble, une volonté de séparation où la main de l'étranger, pour affaiblir l'unité nationale, n'est pas exclue.

Ces menaces de sécession sont effectives mais sont liées à des revendications de spécificités régionales et historiques qu'une centralisation très rigide ne

par engendrer des distorsions qui, en s'accumulant, finissent à l'éclatement social.

En prônant l'unicité du centre de décision, la centralisation suppose (et fait appel) à un unanimisme des idées qu'elle se charge de réaliser, en mobilisant la population autour d'une idéologie qui flatte le sentiment national et le dévouement à la patrie… et aux hommes du pouvoir. La période stalinienne est particulièrement riche en événements de ce genre. De toutes façons, la centralisation n'est qu'un système de gestion qui peut répondre efficacement à l'exigence de certains moments ; il appartient alors aux hommes de la hiérarchie suprême de le réformer afin de l'adapter aux nouvelles situations et notamment en l'assouplissant pour l'orienter vers la décentralisation. Ce sont donc les décideurs centraux qui seront incriminés pour leur rigidité d'esprit et pour leur irréalisme. Malheureusement en Algérie, on a tendance à inverser les rôles, en demandant de critiquer le système et non les principaux responsables.

Les récents évènements dans les pays arabes ont prouvé que la contestation n'est pas portée contre un système virtuellement mauvais mais plutôt contre les dirigeants qui en ont été la cause. Ainsi le changement d'un système ne put avoir lieu, dans certains cas, qu'avec la décapitation de la pyramide en place afin de s'ouvrir vers une organisation plus adaptée. Ce sont donc les responsables centraux qui, s'entêtant sur leur système (et s'octroyant tous les privilèges) qui précipitent vers ce dénouement fatal. L'exemple de la Syrie est éloquent : les dirigeants ne voulant concéder aucune once de leur pouvoir, se voient contestés d'une manière aussi radicale que violente. Car il faut le mentionner dès maintenant, la décentralisation est avant tout un partage de pouvoir et de responsabilité, laissant donc la porte ouverte à toutes critiques et à toutes les initiatives. Critiques et initiatives sont les meilleurs garants de l'amélioration d'un système en place ; ils sont aussi les premiers principes d'une bonne gouvernance.

La décentralisation

De prime abord, elle apparait comme une négation de la centralisation ou son antithèse. C'est pourtant cet aspect qu'évoquent les partisans de la centralisation qui brandissent le spectre de l'anarchie et de la discorde avec l'effritement de l'autorité de l'Etat et le relâchement de la discipline. Pourtant il n'en est rien de

ment toutes les constitutions des pays actuels, contribue déjà à une déconcentration du pouvoir. Ce n'est pas encore de la décentralisation mais cette déconcentration servira de prélude lorsqu'elle est effectivement appliquée.

Le débat peut être mené sur plusieurs axes différents tout en donnant naissance à de solutions divergentes qu'il conviendra alors d'harmoniser dans une optique ensembliste, c'est-à-dire en coordonnant les efforts vers des objectifs acceptés par tous. Bien sûr les objectifs les plus susceptibles d'être acceptés par tous, sont ceux qui obéissent le plus à la rationalité. Il faut mentionner que l'avance est très grande dans la recherche d'un système rationnel, puisque dans le centralisation stricte, le débat est restreint et la décision est concentrée dans un seul organe, voire dans un seul homme. Le reste, c'est-à-dire toute cette base restante, ne doit qu'exécuter les ordres émanant d'en haut. Les responsables tenus à l'application des ordres, feront tout pour démontrer que tout a été complètement et convenablement exécuté pour rester dans leur poste de responsabilité. En cas de mauvaise exécution ou de mauvais résultat (par incompréhension, indifférence ou absentéisme), ils seront prêts à falsifier les données pour se faire valoir auprès de la hiérarchie supérieure dont ils souhaitent la protection (ou la bénédiction) et montrer ainsi qu'ils sont des collaborateurs obéissants et donc dignes de la confiance du centre. Le centre, se contentant d'adopter un discours triomphateur pour justifier leurs décisions et… les mérites de la centralisation. La réalité, peu sensible aux discours, accumulera les erreurs jusqu'à l'éclatement de la situation.

Dans la déflagration sociale, tout devient inexplicable : pourquoi la société se déchaine-t-elle contre l'autorité centrale alors que tout allait bien…sur papier ? C'est le genre de questions qui se posa un peu partout après la contestation en Tunisie, pays qui jouissait pourtant de tous les satisfécits occidentaux avec un taux de croissance atteignant les 11%. C'est la question qui se posa aussi après la révolution de Libye alors que tout le monde était supposé content de la situation….

Responsabilité du système.

La centralisation ne peut-elle donc générer que des erreurs ? Non, pas toujours et surtout pas pour n'importe quelle situation. Il faut alors de longues démonstrations pour relever les cas d'exception mais nous pourrons dire qu'elle finit

leur Histoire. Le climat n'est pas trop favorable au dialogue et le débat déborde facilement les problèmes d'organisation pour laisser la porte ouverte à toutes les supputations. Dans ces conditions, l'avenir est incertain tant que le conflit perdure comme dans le cas de la syrie, de la Somalie ou du Mali….

Nous ne cherchons pas à expliquer toutes les difficultés sociopolitiques de ces pays par le rapport décentralisation / centralisation ; ce serait procéder à une réduction simpliste qui ne favorise en rien la compréhension (et la résolution) des problèmes. Cependant nous restons convaincus que la centralisation reste un point de discorde important dans la recherche d'une issue car à travers ce simple concept, se pose le fondement principal de la société future.

Pourquoi donc la centralisation dépasse-t-elle la réflexion sur l'organisation technique d'un système ? En fait, derrière la centralisation ou la décentralisation se pose le problème fondamental de la démocratie au sein d'une Nation. Encore une fois, nous n'avons rien démontré car il y a tant de degré dans la démocratie et tant d'interprétation sur sa pratique que le débat est intarissable. Bien avant la cité Grecque d'Athènes et dans l'Histoire de toute société, s'est posé le problème de partage de décision mais en même temps, depuis toujours s'est posé le problème de l'ordre public au nom duquel s sont tenus les partisans s'une stricte centralisation, souvent concentré autour d'un seul homme.

Division du pouvoir

La centralisation rigide et totale est aussi dangereuse qu'improductive. Elle est dangereuse parce que sa motivation d'ordre et d'équilibre ne fait qu'accroitre au fil du temps les inégalités et les abus. Elle est improductive parce que ses lenteurs dues à l'hypertrophie bureaucratique, diminuent grandement l'efficacité des actions entreprises.

Dans son livre « L'esprit des lois », Montesquieu avait fondé son analyse sur la séparation du pouvoir. Il distingua 3 organes : le législatif, l'exécutif et le juridique. Chaque organe est indépendant de l'autre afin de permettre à chacun de travailler aussi librement qu'efficacement. Ce n'est certes pas la décentralisation mais déjà, la centralisation est limitée, laissant la porte ouverte à la multiplication des centres de décision. C e système de division du pouvoir, à la base de pratique-

antipatriotiques …il faut si peu pour qu'ils soient considérés comme des traitres ! [1]

Les exemples ne manquent pas dans l'Histoire des Nations, particulièrement dans leurs moments de troubles révolutionnaires. C'est durant ces moments que l'Etat (et par conséquent la hiérarchie en place) s'octroie « légitimement » tous les pouvoir au nom du rétablissement de l'ordre et de la protection des citoyens et des intérêts publics en instituant un état de siège et avec un contrôle militaire. Le recours à l'institution militaire est certes opéré par nécessité de la force d'intervention mais aussi par retour à la centralisation dont l'autorité militaire, par sa discipline et son centre de commandement est un modèle dans le genre. Là ou certains vont crier à l'accaparement des pouvoirs et à la dictature, d'autres vont saluer au contraire la prise en main énergique de l'Etat, pour mettre fin à l'anarchie et à la perte d'autorité Etatique.

Au-delà d'un jugement définitif sur la question, nous voulons montrer au moins que le choix d'un système organisationnel n'est ni simple ni libre de toute contrainte. Il ne se décrète pas d'un trait de plume. Au contraire, nous avons remarqué que toutes les réformes sont entreprises sous des pressions diverses : la passion l'emporte sur la raison et les privilèges acquis ont le dernier mot. Malheureusement les économistes, habitués à parler de rationalité sont peu désirés dans ce débat où les hommes politiques sont souvent considérés comme les sauveurs de la situation. Les économistes viendront toujours pour réfléchir sur les moyens d'améliorer le système choisi.

Organisation politique

En définissant la centralisation comme un choix politique, le débat ne sera dès lors que politique. Ce débat, nous l'avons dit, se situe généralement dans un climat de contestation pour réformer le système en place et concéder certains pouvoirs à des points éloignés du centre principal. Sur fond de violence qui frôle parfois la guerre civile, la préoccupation de la sécurité et du maintien de l'ordre, ne permet pas beaucoup la prise en compte des doléances et cela ne fait qu'éloigner les perspectives d'une entente tout en renforçant les mécanismes de la centralisation. Nous le constatons actuellement dans les pays arabes et certains pays africains qui sont en train de traverser une période particulièrement grave dans

1 Le cas de l'Algérie, durant la décennie noire, est parfaitement éloquent.

l'Etat qui risque de ne plus mener à ben sa mission, pour l'intérêt général.

La deuxième difficulté est liée à la confusion longtemps entretenue entre la centralisation et la conception indivisible et sacrée de la patrie dont l'Etat est le seul représentant. Dans ce sens, l'autorité Etatique se veut tout aussi indivisible qu'unique. L'Etat, en tant que représentant de la Nation, se charge de toutes les missions en se portant comme seul garant de la sécurité nationale, de la protection des intérêts publics et de l'égalité entre les citoyens. Il s'octroie ainsi tous les pouvoirs afin de mener d'une manière impartiale, sa mission pour le bien être de tous. Pour l'administration centrale, ce monopole d'organisation et d'autorité ne peut être discuté qu'avec prudence pour ne pas mettre en péril l'unité du territoire et l'équilibre entre les régions que seule une politique conçue au sein d'un seul commandement peut réaliser et sauvegarder. C'est donc au nom de la préservation de la nation et de son équilibre régional et social que la centralisation tient ses argumentations ; les idéologies développées par les pouvoirs en place, prendront le relai pour fustiger l'effritement de cette autorité Etatique et les dangers d'un éclatement de sa hiérarchie. L'Etat, ayant la mission exclusive de construire une nation puissante, commence donc par unifier les forces disponibles sous le couvert d'une seule autorité.

L'efficacité de cette conception est démontrée à partir de nombreux exemples fournis par l'Histoire des pays, principalement durant les périodes de crise graves (guerre, calamités naturelle ou effondrement économique …)[1] De même le renforcement de l'autorité de l'Etat est-il préconisé dans les pays sous développés, au début de leur édification. Les menaces à l'intégrité territoriale et les besoins de leur unification, c'est à dire durant ces moments particulièrement sensibles où les besoins d'une solidarité nationale se font le plus sentir ainsi que la nécessité d'une seule coordination pour assurer la cohérence de l'action et son harmonie. C'est donc durant ces périodes sensibles que les peuples, galvanisés par les mots d'ordre mobilisateurs (derrière une idéologie forte et passionnelle) exigent un renforcement de l'Etat, que la centralisation se trouve réclamée et défendue afin de donner à l'Etat tous les moyens pour accomplir sa mission de protection et de sauvegarde. Dans ces moments d'exaltation, les partisans d'une décentralisation sont plutôt considérés comme des hérétiques ou pire encore comme des hommes

1 Ainsi la grande crise de 1929 aura-t-elle favorisé l'interventionnisme de l'Etat.

pas de vivre dans une constante misère. Un paradoxe de plus à enregistrer dans les pays sous développés qui ont bâti leur économie sur le centralisme pour faire de la réussite leur idéologie. Il faut cependant consulter les pauvres qui se débattent dans le chômage et la maladie plutôt que consulter les tableaux statistiques officiels qui montrent que tout marche merveilleusement bien. Un problème d'éthique est soulevé car il faut tout au début, instaurer la transparence et l'honnêteté dans les informations avant de s'atteler dans la voie d'une réforme organisationnelle.

Notre conclusion immédiate est que le centralisme n'est pas forcément attaqué dans ses propres fondements surtout qu'il est parfois désigné pour coordonner, superviser et harmoniser les différentes structures qui doivent œuvrer dans la complémentarité. Donc notre sujet n'est pas de comparer la décentralisation avec la centralisation en avançant que la première est une négation de la seconde. Ce serait passer par un raccourci normatif qui ne nous mènera qu'à une erreur dans les interprétations des faits et au mauvais choix des principes organisationnels. De plus, il convient de mentionner 2 difficultés qui sont liées à la notion de centralisation et qui rendent toute progression problématique tant dans l'analyse que dans le choix d'un système approprié :

La première difficulté est d'ordre sémantique : en effet, il n'est pas aisé de préciser ce concept afin de pouvoir lui apporter des améliorations nécessaires. Alexis de Tocqueville affirmait que « La décentralisation est un mot que l'on répète sans cesse de nos jours et dont personne en général ne cherche à préciser le sens »[1]. Le débat sur la question existait déjà durant tout le XIXème siècle qui, remettant en question l'absolutisme du pouvoir royal prépara des réformes profondes de l'Etat dont l'influence se fait sentir jusqu'à nos jours.

Ce débat n'avance que difficilement à cause justement des multiples interprétations que l'on prend pour départ dans la définition de la centralisation. Comme on peut concevoir plusieurs types de hiérarchies plus ou moins rigides, à l'intérieur de différentes formes organisationnelles, il s'ensuit qu'on aura inévitablement plusieurs types de centralisations. En conséquence, là où certains se plaignent des rigidités opérationnelles et plaident pour des réformes profondes, d'autres voient un exemple d'organisation et une décentralisation très poussée affirmant même qu'on ne peut « relâcher » plus sans porter atteinte à l'autorité de

1 A. de Tocqueville : « De la démocratie en Amérique » Edition électronique

La centralisation

Dans la centralisation, toutes les décisions et par conséquent tous les ordres d'action, émanent d'un seul point, le centre, qui monopolise tous les pouvoirs, notamment le pouvoir de conception, de décision, de réalisation et de contrôle. Schématiquement, dans cet espace on peut distinguer deux types d'organes : le sommet et la base. Dans cet édifice social fortement hiérarchisé, tout est évidemment concentré au niveau supérieur : la base n'a d'autres rôle que celui d'exécuter les ordres émanant du sommet. Ce dernier, confiant dans les pouvoirs qui lui sont octroyés, définit les politiques à suivre et les objectifs à atteindre. La base devant suivre les directives et par conséquent exécuter et rendre compte des travaux réalisés. L'organisation Etatique, simple et rigide, est donc strictement hiérarchisée. Elle devait avoir une vue permanente et globale sur tout ce qui se réalisait dans le pays afin d'agir le plus rapidement (et avec tous les moyens disponibles) pour dégager les goulots d'étranglement.

Pourtant cette organisation n'est pas si simple car l'Etat, multiplie des structures administratives (tout aussi hiérarchisées) qui fonctionnent comme des courroies de transmission entre la base et le sommet et cela afin que le Centre de décision soit constamment avisé sur l'état d'avancement des projets, les difficultés rencontrées et le contrôle des ouvrages réceptionnés. Par le biais de ces multiples administrations, le Centre est constamment informé sur le déroulement de toutes les opérations.

Quand la machine fonctionne parfaitement, c'est-à-dire quand tous les organes sont à leur place respective et travaillent en conformité avec leur degré de compétence, la bonne circulation des informations et le sens des responsabilités, tout évolue dans un même rythme et d'une manière harmonieuse. Mais… quand le sommet n'a pas toutes les compétences requises, quand les administrations, outrepassant leurs responsabilités techniques et leur neutralité supposée, jouent dans le blocage et la désinformation, quand les cadres à la base, marginalisés et désintéressés par les résultats, cèdent à l'absentéisme et à l'exagération des chiffres, le mouvement n'est que pénible quand il n'est pas totalement arrêté dans la réalité. Dans les papiers, on avancera toujours les chiffres performants et cela suffit pour crier au triomphalisme. C'est pourtant la réalité des pays sous développés qui, paradoxalement, sont en pleine réussite par les chiffres avancés, ce qui ne les empêchent

La mondialisation étant un processus inéluctable, il convient de s'y adapter dès maintenant à ses nouvelles règles d'efficacité afin de ne pas tomber dans le rejet qui ne fera qu'accentuer le repli et…le retard du pays. Ayant une responsabilité plus grande dans cette bataille économique, l'Etat doit déployer les structures nécessaires afin de dynamiser l'appareil productif, en le libérant surtout des entraves administratives. De ce fait, la réflexion doit nécessairement partir de la définition du nouveau rôle de l'Etat et son engagement dans la sphère économique.

Décentralisation / Centralisation

Dans le débat Centralisation / Décentralisation, la première difficulté vient de l'ordre de définition : faut-il d'abord définir la centralisation pour passer ensuite à la décentralisation ou adopter la démarche contraire ? Les deux termes semblent contradictoires et leur construction nous pousse à définir d'abord la centralisation puis la décentralisation. Tout laisse entendre qu'il faudrait d'abord centraliser pour ensuite défaire le système en le décentralisant.

L'Histoire nous enseigne cependant, que la décentralisation a plus souvent précédé la centralisation. En effet la construction des Etats modernes a souvent dérivé d'une association de petites contrées indépendantes qui, d'ailleurs, se livraient à des luttes de rivalités pour étendre leur suprématie. Les régions les plus riches, les plus étendues et les seigneurs les plus forts ont fini par mettre leurs voisins sous leur autorité. Parfois la nécessité de l'union entre les régions fut édictée par les intérêts économiques, la coopération, la sécurité…

En Algérie, l'organisation Etatique s'est calquée sur son organisation militaire dont le commandement est hiérarchisé et centralisé. Le poids de la guerre a grandement infléchi les choix politiques. D'ailleurs pendant longtemps le commandement de l'Etat se confondait avec le commandement militaire, avec toute la rigidité que cela suppose pour le respect de la discipline, l'exécution des ordres émanant de la hiérarchie... On jugeait alors que ce qui avait réussi sur le plan militaire, devait garantir la réussite sur le plan économique. D'ailleurs la référence aux conditions de vie dans le front, était largement citée pour pousser à plus d'austérité et d'obéissance. La décentralisation, ce n'est que maintenant que l'on en parle.

Introduction

Notre analyse portera sur la décentralisation qui est l'objet actuel de nombreuses réflexions, sur le nouveau rôle de l'Etat dans la stratégie de développement du pays. De ce point de vue, la décentralisation nous apparait comme un mode d'organisation susceptible de créer des centres de Décision adaptés tout en assouplissant les liens entre les différents organes de l'Etat.

D'ores et déjà, plusieurs questions sont posées : pourquoi ce regain d'intérêt pour la décentralisation qu'on accusait, jusqu'à la fin du siècle dernier, de tous les maux. Que lui reprochait-on, pour susciter tant de méfiances dans les débats en cours ? Qu'en était-il de la position Algérienne à son égard ?....

Répondre à toutes ces questions n'est pas facile à cause des orientations politiques qui rendent la lecture des données aussi incertaine que contradictoire. C'est encore moins facile de donner une interprétation claire et définitive dans un environnement politique et culturel fortement dominé par le poids de l'Histoire dont l'évocation n'incite qu'à plus de fermeture. Ajoutons qu'il n'est pas toujours possible d'opter pour un système d'organisation à cause des résistances de toutes les structures sociales existantes qui ne s'ouvrent à la dynamique du changement que difficilement du fait des legs du passé souvent impossible à dépasser. Sans jeu de mot, le passé ne peut se laisser dépasser qu'après une longue période de tâtonnements, d'hésitations et d'adaptations, après donc une maturation qui n'est pas également aisée pour toutes les nations du monde. Malheureusement ce sont les pays sous développés qui ont le plus besoin de bouger pour rattraper leur retard économique, qui sont les plus réticents à entreprendre des réformes pour permettre des améliorations structurelles favorables au progrès. Cette contradiction rend vaine toute réflexion et laisse peu d'espoir à l'émergence d'un ordre nouveau, plus compatible avec le savoir faire technologique. Un monde sans misère n'est pas pour demain tant que le choix d'un système reste prisonnier d'un immobilisme et d'une lourdeur difficile à remuer. Il faut pourtant jeter les bases d'une organisation apte à engendrer les prémices d'un changement notable, en vue de saisir toutes les opportunités que la mondialisation a créé en élargissant la concurrence et en facilitant les échanges entre les nations.

LA DÉCENTRALISATION EN ALGÉRIE ETAT DES LIEUX ET PERSPECTIVE D'UNE RÉFORME CITOYENNE DE L'ETAT

BEDDI Nasreddine
Université de Tlemcen

Résumé *: En élargissant les relations économiques internationales, la mondialisation a montré combien l'efficacité est indispensable pour relever le défi de la concurrence tant au niveau des prix que de la qualité. Le contrôle rigoureux des coûts, l'esprit de créativité et d'entreprise, l'intégration des compétences dans tous les lieux de production sont les meilleurs garants de la performance et du plein emploi. De ces deux derniers, dépend grandement la stabilité politique et sociale de l'Etat qui doit veiller à une gestion saine des finances publiques afin d'assurer une croissance soutenue dans le temps.*

Le rôle de l'Etat est à ce titre, important dans la dynamique de croissance ; son développement des infrastructures publiques à l'échelle nationale, ses encouragements à la production et à la consommation ainsi que la lutte contre le chômage permettent des gains énormes en matière d'économie d'échelle, d'expansion et de maintien du pouvoir d'achat ainsi que dans l'équilibre social et régional. A ces missions traditionnelles de l'Etat, des pays sous développés avaient ajouté une mission économique qui consistait à créer un tissu industriel à travers tout le pays. Au-delà d'une argumentation sur l'intervention Etatique dans la vie économique et sociale, notre intervention se situera plutôt dans l'analyse des modes de gestion expérimentés ainsi que leurs évolutions attendues à la lueur des grands changements dans le monde.

Mots clés *: centralisation – décentralisation- déconcentration-réformes économiques-Mondialisation- efficacité économique*

à la prévention du contentieux et à l'apaisement des tensions.
L'impact psychologique d'un accueil de qualité est incontestable. Mais pris isolément, l'accueil du public et les relations publiques au sens large, ne sont pas déterminants dans la réussite des réformes.
En effet, seule une approche globale et cohérente de l'accueil peut permettre l'atteinte des objectifs escomptés. Autrement dit, il importe que l'action d'amélioration de l'accueil soit intégrée dans une stratégie globale et un plan d'ensemble comportant des actions multiformes et convergentes touchant les aspects tant organisationnels que législatifs.
La mise en place d'une organisation simplifiée, la facilitation de l'accès à l'administration fiscale, associées à un cadre légal approprié et des procédures (contentieux, contrôle) simplifiées, garantissant la sécurité juridique des contribuables, sont autant de préalables importants pour améliorer les relations avec les contribuables et partant, favoriser le civisme fiscal.
L'élaboration d'un plan d'ensemble est indispensable pour remédier à la dispersion des actions.
L'amélioration des relations entre l'administration fiscale et les usagers doit en effet, devenir l'action commune de toutes les structures. En d'autres termes, chaque entité de l'administration fiscale doit, dans le cadre d'un programme commun, veiller à la bonne qualité des relations avec les contribuables.
Les enjeux financiers de cette politique d'amélioration des relations avec les contribuables sont importants : optimiser le recouvrement des ressources fiscales dans un contexte de crise, où la crédibilité des Etats dépend de plus en plus de leur capacité à mobiliser les ressources nécessaires à l'équilibre et au redressement de leurs finances publiques.
Le rétablissement de l'esprit citoyen et du civisme fiscal apparaît dès lors, comme l'un des premiers effets escomptés par cette politique d'amélioration.

CONCLUSION :

La DGI inscrit ses réflexions et ses actions dans le courant dominant de l'époque : celui du changement.

Le changement est perceptible au niveau de la nouvelle organisation, qui est progressivement mise en place.

Il peut s'observer également au niveau de la législation et des procédures qui, d'année en année, sont aménagées, simplifiées et modernisées dans le sens du renforcement des droits et des garanties des contribuables.

Par ailleurs, l'accueil du public constitue une autre attente à laquelle la modernisation doit répondre. Son amélioration est déterminante pour l'image de l'administration fiscale.

L'administration fiscale est, certes, considérée comme un service public. Elle doit, cependant, assumer un rôle complexe et ambivalent. D'un côté, elle est chargée de la mission de collecte des impôts, qui sont des ressources indispensables pour assurer les missions de l'Etat et l'organisation de la solidarité nationale. De l'autre côté , c'est une institution répressive dans le mesure où elle est amenée , parfois , à user de moyens coercitifs pour assurer le recouvrement des ressources fiscales. La complexité du rôle de l'administration fiscale est aggravée par le fait que les contribuables ne ressentent pas toujours la dimension économique et sociale de l'impôt.

L'impôt reste largement perçu comme un prélèvement obligatoire, sans contrepartie, une amputation « injuste » du patrimoine et une ponction sur des revenus acquis par le travail. .

Dans ces conditions, il est évident que c'est à l'administration fiscale de faire des efforts et de prendre des initiatives pour améliorer ses relations avec les contribuables, il en va de son intérêt. A ce propos, il est patent que les administrations fiscales de la plupart des pays engagent des actions qui convergent vers l'objectif de modernisation de leur organisation et des procédures en vue de faciliter les démarches des contribuables et d'éliminer toutes les tracasseries inutiles.

L'administration fiscale algérienne inscrit toutes ses actions dans ce mouvement en adoptant une approche tournée vers la satisfaction des attentes des contribuables, comme en témoignent les mesures prises au cours de ces dernières années (voir supra).

Dans le processus de modernisation, le volet accueil du public occupe une place de choix .Il est démontré que son amélioration contribue au règlement des litiges,

pour l'octroi de l'avantage, mais également pour le bénéfice du moratoire complet d'une année (voir infra).

- **Modalités de mise en œuvre du dispositif**

Les modalités de mise en œuvre de dispositif sont définies par la circulaire n° 55 du 17 janvier 2012.

✓ **Octroi d'un moratoire d'une année :**

Un moratoire d'une (01) années est accordé pour les entreprises en difficulté pour le paiement de leurs dettes fiscales.

Ce délai commence à courir à compter de la date de signature de l'engagement entre l'entreprise et le receveur des impôts, conformément aux dispositions de l'article 156 du code des procédures fiscales, sans pour autant dépasser la date-butoir du 31 mars 2013.

✓ **Etalement du paiement de la dette sur trois années.**

L'entreprise éligible en dispositif, bénéficie d'un calendrier de paiement de ses dettes fiscales

Le calendrier de paiement est mensuel. IL s'étale sue une période maximale de trente-six (36) mois, à compter de la fin de la période octroyée pour le moratoire.

La première échéance intervient le mois suivant celui de la fin du moratoire, à savoir le mois d'avril 2013.

✓ **Approbation du calendrier par une commission ad hoc.**

La période du calendrier ainsi que le montant de l'échéance sont proposés par le receveur des impôts concerné et approuvés par une commission ad hoc , selon les capacités financières de l'entreprise.

✓ **Annulation des pénalités de retard.**

Les entreprises qui procéderont au paiement intégral des droits en principal bénéficient de l'abandon total des pénalités d'assiette et de recouvrement.

L'annulation desdites pénalités s'effectuera sans demande préalable de l'entreprise après le paiement de la dernière échéance.

au plainte ou celles poursuivies pour fraude fiscale.

✓ Il est réservé aux seules entreprises en difficulté. Le concept d'entreprise en difficulté est relativement récent : Pour être éligible au dispositif, l'entreprise doit donc justifier des difficultés , qu'elle n'est pas en mesure de surmonter et qui sont de nature à la conduire à la cessation de paiement ou à la liquidation.

La circulaire du 02 septembre 2012 (circulaire n° 441 MF/DGI / DLRF) a défini le concept d'entreprise en difficulté comme suit « par entreprise en difficulté, et à l'exclusion des difficultés momentanées de trésorerie , il ya lieu d'entendre celle qui en raison de certains déséquilibres économiques et financiers, enregistrés antérieurement au 31 décembre 2011, ne pourrait envisager dans un future prévisible, à court et à moyen terme, de poursuivre son activité de manière normale, ou ne le pourrait qu'on procédant à des opérations de liquidation partielle, de transformation économique, d'apport de capitaux permanents extérieurs, ou de licenciement d'une partie de son personnel ».

✓ L'application du dispositif est limitée dans le temps. le lancement de l'opération de rééchelonnement à débuté le 01 février 2012.

Il devait prendre fin le 31 mars 2013, soit la date butoir fixée par l'instruction n° 34 précitée, pour le souscription des engagements par les entreprises intéressées.

Le bénéfice du dispositif relève en effet, de la diligence de l'entreprise qui doit signer son engagement avec le receveur des impôts compétent.

Les entreprises qui n'auront pas sollicité les avantages prévus par l'instruction N° 34 précitée, à la date butoir du 31 mars 2013, seront automatiquement relancées pour le paiement de leurs dettes conformément à la réglementation en vigueur.

La date de la signature de l'engagement est déterminante non seulement

Ce partenariat s'est traduit par l'adoption de plusieurs mesures. Le rééchelonnement des dettes fiscales des entreprises en difficulté représente l'une des mesures phares prises, ces dernières années, en faveur des entreprises.

- **Le rééchelonnement des dettes fiscales: un soutien fort pour les entreprises en difficulté :**

Le rééchelonnement des dettes fiscales des entreprises en difficulté découle de l'engagement porté au plus haut niveau, par le gouvernement, dans le cadre de la 14 ème tripartite, qui s'est déroulée à DJENANE EL MITHAK (Alger), le 29 septembre 2009 .

Cet engagement s'inscrit dans la continuité du sommet tripartite , du 28 mai 2011 consacré aux voies et moyens de soutenir l'entreprise et de conforter l'environnement de l'investissement.

Huit (08) groupes de travail ont été constitués à l'issue de ce sommet. Les travaux de ces groupes ont abouti à la formulation d'importantes recommandations dont celle prise par le groupe de travail dédié aux questions d'allégement et de simplification des procédures fiscales et de rééchelonnement des dettes fiscales.

Certaines recommandations relatives à l'allégement et à la simplification des procédures fiscales ont été intégrées dans la loi de finances pour 2012.

La mesure relative au rééchelonnement des dettes fiscales à fait l'objet d'un dispositif particulier défini par l'instruction générale n°34/MF/DGI du 15 janvier 2012 et la circulaire d'application n° 55 MF/ DGI/ DOFR du 17 janvier 2012.

- **Portée du dispositif :**

Le dispositif du rééchelonnement est restrictif :

✓ Il ne concerne que l'ensemble des dettes fiscales et parafiscales accumulées par les entreprises au 31 décembre 2011.

✓ L'instruction n° 34précitée restreint son champ d'application aux seules entreprises de droit algérien, soumises aux régimes du réel normal et du réel simplifié.

Sont exclues du rééchelonnement les entreprises ayant fait l'objet de dépôt

exigent vis-à-vis de la qualité du service.

Avec la montée des exigences sociales, la mission de l'administration fiscale prend une tournure plus complexe et ne peut plus se limiter à faire respecter les obligations et les procédures réglementaires auxquelles sont astreints les contribuables, mais suppose aussi d'identifier leurs attentes et besoins, et satisfaire leurs droits. Cela nécessite d'accentuer la concertation avec tous les partenaires sociaux qui représentent à divers titres le contribuable citoyen .Parmi ces derniers, les associations et unions professionnelles sont des interlocuteurs incontournables.

L'organisation de rencontres régulières avec les association et unions professionnelles est indispensable. L'objectif à terme de ces rencontres, est de hisser cette relation au rang de partenariat.

7- L'expérience de la concertation de l'administration fiscale avec ses partenaires sociaux

Outre son projet de transformation interne qui affecte en profondeur son mode d'organisation et de fonctionnement, l'administration fiscale s'est engagée dans un processus visant l'amélioration du climat des affaires.

Un cadre formel de concertation entre l'administration fiscale et partenaires sociaux existe. Il relève, cependant, de la propre initiative de l'administration fiscale, qui invite périodiquement les associations professionnelles les plus emblématiques à des réunions d'information.

Ces rencontres se déroulent souvent au siège de la Direction Générale des Impôts (Ministère des Finances) et sont animées par des cadres de la Direction des Relations Publiques et de la Communication (DRPC- DGI).

Ponctuellement, et à l'occasion notamment des travaux préparatoires des lois de finances, les associations et unions professionnelles sont également conviées à des réunions pour non seulement rendre leurs avis, mais aussi pour formuler leurs propositions et recommandations .

La tripartite constitue l'autre cadre traditionnel de concertation avec les associations et unions professionnelles.

Mise en œuvre au début des années 2000, la tripartite repose sur le dialogue et la concertation institutionnalisés entre le gouvernement, le patronat et les représentants de l'union Générale des travailleurs (l'UGTA) sur des questions économiques est sociales importantes en vue d'obtenir un consensus.

Des questionnaires d'enquête ont été distribués invitant les contribuables à donner leur avis sur les conditions d'accueil dans les services suivant ses différents modes : accueil physique, accueil téléphonique, relations par courrier.

L'enquête de satisfaction n'a retenu qu'un nombre d'indicateurs les plus emblématiques permettant de mesurer la qualité du service.

Le questionnaire d'enquête comprend également un espace fournissant à chaque contribuable la possibilité de compléter, librement, l'enquête par des suggestions ou remarques personnelles pour améliorer la qualité de l'accueil dans les services.

87 contribuables (échantillon) ont exprimé leurs avis lors des enquêtes dans les services concernés. Sur une appréciation globale des conditions d'accueil suivant ses différentes formes : 72% des contribuables ont exprimé leur satisfaction quant à la qualité de l'accueil physique, 63% se sont déclarés comme très ou plutôt satisfaits des conditions d'accueil téléphonique et 51% des contribuables ont jugé le traitement du courrier comme très ou plutôt satisfaisant.

Cette enquête partielle a révélé l'importance de la modernisation des structures et son impact sur les relations de l'administration fiscale et les contribuables.

En effet, avec la mise en place de la DGE et des CDI, une organisation nouvelle de l'accueil, pensée en fonction des contribuables, est désormais intégrée dans l'organisation des services.

Les nouveaux locaux modernes, apparaissent plus accueillants et aérés, ce qui explique que les contribuables aient généralement exprimé leur satisfaction sur les conditions de l'accueil et ce, même si sur le fond, ils demeurent moyennement satisfaits sur le traitement de leurs courriers et la prise en charge de leurs demandes.

6- **Instauration d'un partenariat avec les associations et les unions professionnelles: démarche indispensable pour améliorer la qualité de service.**

Dans sa nouvelle approche tournée vers les attentes et les besoins des contribuables, l'administration fiscale s'efforce de développer la pratique de la concertation avec tous les acteurs sociaux.

Cette approche est compatible avec la nouvelle conception de service public et suit l'évolution de la société. La logique des relations basées sur l'autorité s'avère en effet, insuffisante pour appréhender la complexité des situations et la réalisation des objectifs.

Le contribuable citoyen n'est plus un administré passif et devient de plus en plus

4- **Problématique, contraintes :**

La soumission des relations publiques à l'évaluation et à la mesure se heurte à plusieurs difficultés.

Certaines sont objectives telles que :

- le caractère intangible des relations publiques.
- manque de connaissances, de compétences ;
- fiabilité des normes, d'approches reconnues, d'outils ;
- limite des ressources.

D'autres par contre, sont subjectives telles que :

- manque d'intérêt des agents qui ne considérent pas toujours le dispositif d'évaluation comme une valeure ajoutée pour le service;
- temps, surcroît de travail ;
- crainte des effets punitifs.

5- **L'enquête de satisfaction des usagers : un baromètre indispensable pour assurer la pérennité du système qualité**

Dans le cadre de la démarche qualité, l'administration fiscale doit logiquement se tourner vers les attentes des contribuables.

A cet effet, l'enquête de satisfaction constitue un outil privilégié pour connaître la perception des contribuables sur la qualité de service rendu par les services fiscaux.

Cet outil permet en effet, d'identifier les attentes à l'égard de l'administration fiscale, de connaître les insuffisances et les dysfonctionnements ainsi que les marges de progrès à faire après le déploiement du Référentiel Qualité de Service.

En attendant que les mesures des attentes et de satisfaction des contribuables soient systématisées, des enquêtes de satisfaction ont été réalisées durant l'année 2012 dans les halles de la DGE et des CDI opérationnels à cette date (CDI de Rouiba, CDI de Guelma, CDI de Mostaganem, CDI de Mascara et CDI de Sidi Bel Abbes).

14) Mesurer régulièrement la satisfaction des usagers et les informer des résultats.
15) Réaliser des sondages d'opinions sur la qualité de service (accueil, site web) et afficher les résultats

- **Améliorer les organisations internes de manière continue :**

16) Améliorer l'accueil en impliquant le personnel.
17) Apporter des informations exactes et à jour aux usagers en organisant la documentation.
18) Surveiller régulièrement le respect des engagements.
19) Evaluer régulièrement le respect de ces engagements.
20) Réaliser un bilan annuel des actions d'amélioration de l'accueil et des services rendus.

Ces 5 derniers engagements permettent d'assurer la pérennité du système qualité puisqu'ils reposent sur le management et l'organisation interne.

3- **Evaluation et définition d'indicateurs de performance dans le domaine des relations de l'administration fiscale avec les contribuables :**

La mise en œuvre d'une démarche qualité perpétuant la dynamique d'amélioration continue des relations de l'administration fiscale avec les contribuables, implique nécessairement l'institution d'indicateurs de performance.

Associés au Référentiel Qualité de Service , ces indicateurs sont en effet indispensables , car ils devront permettre non seulement de suivre le respect des engagements du référentiel, mais également l'amélioration du niveau du civisme fiscal à travers les services rendus, et les audits effectués.

Ces indicateurs sont de nature très variée : conditions d'accès , conditions de prise ne charge, qualité de service rendu, délais de réponse au courrier , nombre d'appels téléphoniques aboutis , l'écoute accordée aux contribuables.

Actuellement le dispositif de mesure repose sur deux principaux procédés :

- les audits sur place confiés à des équipes de la DRPC ;

- les appels mystères réalisés également au niveau de la DRPC.

En pratique, la mise en place par l'administration fiscale de changements aussi profonds en vue de modifier le climat ambiant et de valoriser les aspects de ses performances qui sont les moins tangibles ne se déroule pas sans difficultés.

Le RQS s'organise autour de 20 engagements qui couvrent la totalité du processus de relations publiques, auxquels il faut ajouter l'engagement de renforcer les relations avec les associations et unions professionnelles par la tenue de rencontres régulières.

Il se décline en six rubriques d'engagements :

- **optimiser les conditions d'accès en fonction des besoins des usagers :**

1) Informer sur les conditions d'accès et d'accueil des services et de manière systématique lors de changement d'horaires.

2) Orienter vers le bon service

3) Faciliter l'accomplissement des démarches pour les personnes à mobilité réduite.

4) Accueillir de manière adaptée les personnes en difficulté.

- **accueillir avec courtoisie et efficacité :**

5) Accueillir avec courtoisie.
6) Faciliter les démarches administratives.
7) Veiller au confort des espaces d'accueil et d'attente.
8) Respecter la confidentialité et réduire le temps d'attente.

- **Répondre dans les délais annoncés :**

9) Etre attentif à la lisibilité et à la clarté des courriers et courriels.
10) Répondre aux courriers dans un délai maximum de 30 jours ouvrés.
11) Répondre aux courriels dans un délai maximum de 3 jours ouvrés.
12) Prendre en charge les appels téléphoniques en moins de 10 sonneries ou moins d'une minute.

- **prendre en compte les suggestions et réclamations :**

13) Répondre dans un délai maximum de 20 jours ouvrés à toutes les suggestions et réclamations portant sur le respect des engagements.

- **solliciter les usagers pour progresser :**

Divers facteurs ont conduit à l'adoption de la nouvelle approche tendant à promouvoir les relations publiques comme une fonction de gestion intégrée soumise à évaluation.

Ce sont pour l'essentiel :

-la mondialisation et l'évolution du rôle de l'Etat, qui ont ouvert le champ aux associations et unions professionnelles, qui peuvent représenter des instances indépendantes de réflexion et des forces de propositions. Dans ce contexte, l'administration fiscale est appelée à se transformer en privilégiant le dialogue et l'approche partenariat ;

- le consentement à l'impôt étant le fondement des systèmes fiscaux modernes ,il apparaît dés lors impératif, à l'administration fiscale, d'associer les contribuables à cette démarche d'ouverture en instaurant avec eux , des rapports intelligents plutôt qu'autoritaires. La recherche de l'adhésion de la majorité des contribuables est un objectif stratégique.IL permet mieux que le recours aux moyens de contrainte d'optimiser le rendement de l'impôt ;

- l'ère de l'information qui impose d'orienter l'administration vers la satisfaction des attentes des contribuables. L'expérience de plusieurs pays a démontré que le consentement à l'impôt est influencé positivement par la disponibilité et l'accessibilité à l'information ;

- les réformes de la gestion publique : la nouvelle approche a émergé dans un contexte de modernisation du service public .l'amélioration de l'accueil de public s'avère indispensable et constitue une composante essentielle des réformes engagées par la DGI ;

- les exigences en matière de coûts et de performances ;

- les exigences du contribuable en matière de qualité de service.

2. Le Référentiel Qualité de Service : transposer les pratiques internationales les plus performantes :

Le Référentiel Qualité de Service (RQS) est un ensemble d'engagements qui s'inspirent des meilleures pratiques internationales, que les services fiscaux doivent tenir pour améliorer continuellement la qualité du service rendu aux usagers.

Son institution par l'instruction générale n° 001 du 07 juin 2012 marque le passage du quantitatif au qualitatif dans la gestion des relations publiques.

mandes de remise conditionnelle est-il dévolu au :
- directeur des impôts de wilaya lorsque le montant des amendes et pénalités fiscales est inférieur ou égal à 5000.000 DA ;
- directeur régional des impôts lorsque le montant total des amendes et pénalités est supérieur à 5000.000 DA.

C/ Amélioration des dispositifs d'accueil du public

L'amélioration des dispositifs d'accueil du public figure, depuis quelques années, parmi les priorités des pouvoirs publics.

En tant qu'administration publique, la Direction Générale des Impôts (DGI) se trouve au centre de la politique d'amélioration des relations avec le public.

Historiquement, l'idée de faciliter l'impôt aux contribuables en améliorant leurs relations avec l'administration, a émergé au milieu des années 2000 avec l'institution d'une note comportant des prescriptions destinées à améliorer les dispositifs d'accueil classiques du public (accueil physique, accueil téléphonique).[1]Ces instructions sont accompagnées de l'obligation ,faite aux services gestionnaires , de transmettre périodiquement (chaque trimestre) à l'administration centrale (DRPC) des rapports reprenant des bilans consolidés à l'échelon régional en matière d'accueil et de relations publiques.

Depuis 2011, dans le cadre de la coopération internationale et notamment, du projet de jumelage entre la DGI (Algérie) et la DGFIP (France), un cadre de référence plus exigeant à été institué avec l'adoption du Référentiel Qualité de Service (RQS).

Ce référentiel est un ensemble d'engagements que les services doivent tenir pour améliorer la qualité du service rendu aux usagers.

Ces engagements sont associés à des indicateurs qualitatifs qui permettent de mesurer la qualité du service.

Cette approche évaluative est déterminante dans la mesure où elle permet d'assurer la pérennité de la démarche qualité.

1-les motifs stratégiques des nouvelles orientations dans les relations administration fiscale- contribuables

1 **Note n° 580 du 17 Août 2005 relative à l'amélioration des relations entre l'administration fiscale et les contribuables.**

prévues par le code des impôts directs se sont avérées, en pratique, très élevées et disproportionnées par rapport à la nature de l'infraction commise et aux montants des droits éludés.
Pour remédier à cette anomalie, l'article 13 de la loi de fiances pour 2012 a révisé le barème des sanctions pénales de manière à proportionner la sanction aux montants des droits éludés.

Le nouveau barème s'établit comme suit :

Montant des droits éludés	Amendes	Emprisonnement
DA 000 100 >	à 100 000 000 50	/
De 100 000 DA à 1 million DA	à 500 000 000 100	mois à 6 mois 2
De 1 million DA à 5 millions DA	à 2 millions DA 000 500	mois à 2 ans 6
De 5 millions DA à 10 millions DA	millions DA 0 5 millions DA 2	ans à 5 ans 2
millions DA 10 >	millions DA à 10 millions DA 5	ans à 10 ans 5

- **Institution de la procédure de remise conditionnelle :**

La procédure de remise conditionnelle est une convention (ou contrat) conclue entre l'administration fiscale et le contribuable permettant à l'administration de modérer totalement ou partiellement les pénalités et majorations mises à la charge du contribuable .
Ce contrat peut être conclu à l'initiative du contribuable qui doit demander le bénéfice de ce dispositif.
A cet effet, si l'administration envisage d'accorder le bénéfice de la remise conditionnelle, elle doit informer par écrit le contribuable.
De son côté, si le contribuable accepte la proposition de l'administration, il doit s'engager à acquitter immédiatement les droits et pénalités restant à sa charge, se désister des réclamations ou requêtes qu'il a introduites et renoncer à toute réclamation ultérieure.
Ce dispositif relève du recours gracieux. Aussi, le pouvoir de statuer sur les de-

- **Assouplissement des conditions de recours devant les commissions :**

Pour permettre aux contribuables d'exercer leurs recours dans des conditions optimales, l'article 42 de la loi de finances pour 2009 a prorogé le délai d'introduction des recours devant les commissions, en les portant de deux (02) à quatre (04) mois.

- **Aménagement du dispositif de lutte contre la fraude fiscale**

Le dépôt de plainte et les sanctions sévères qu'il entraine, ont conduit parfois à des situations dramatiques, engendrées par une application sans nuance des dispositions légales**.**

Aussi, ce dispositif a-t-il été aménagé de manière à être encadré par des dispositions plus strictes.

-Création de commissions régionales chargées de statuer sur l'intérêt d'engager une plainte contre le contribuable :

Le dépôt de plainte est un acte qui peut s'avérer lourd de conséquences pour le contribuable. Aussi, pour éviter le recours, parfois non fondé, par les directeurs des impôts de wilaya , à des dépôts de plaintes engagés à l'encontre des contribuables en vue de l'application des sanctions pénales prévues par la législation fiscale en vigueur, l'article 44 de la loi de finances pour 2012 a crée des commissions régionales chargées de statuer sur l'opportunité d'engager une plainte contre le contribuable.

-Possibilité de retrait de la plainte en cas de paiement de 50 % des droits et pénalités, objet de la poursuite pénale :

L'article 45 de la loi de finances pour 2012 a accordé au directeur des impôts de wilaya, la possibilité de retirer la plainte en cas de paiement de 50 % des droits et pénalités objet de la poursuite pénale et la souscription d'un échéancier de paiement.

-Atténuation des peines correctionnelles pour fraudes fiscales : proportionner la pénalité au montant des droits éludés et à la nature de l'infraction.

Les sanctions pénales pour fraude fiscale ne peuvent s'appliquer que dans le cadre d'un contentieux répressif et après dépôt de plainte par l'administration fiscale.

Avant l'intervention de la loi de finances pour 2012, les sanctions pénales

duction des réclamations. L'article 43 de la loi de finances pour 2007 a prorogé ce délai fixé par l'article 72 du CPF, en le portant à deux (02) années.

- **Soumission des réclamations relatives aux impôts indirects à la procédure de recours préalable :**

Afin de faire profiter l e contribuable de certains avantages qu'offre la procédure de recours préalable devant l'administration, l'article 43 de la loi de finances pour 2009 , modifiant l'article 498 du Code des impôts indirects , a aligné les règles de contestation portant sur les impôts indirects sur celles prévues en matière d'autres impôts et taxes. En vertu des dispositions de l'article 43 précité, le contribuable qui conteste un impôt indirect doit préalablement saisir l'administration fiscale et pourrait ainsi surseoir au paiement de son impôt contesté dans les conditions fixées par les articles 70 à 79 et 82 à 91 du CPF.

- **Régularisation des requêtes dans le cas d'un contentieux en cours :**

L'article 35 de la loi de finances pour 2012 à accordé la possibilité aux contribuables, en vue de régler définitivement les réclamations introduites au titre de la phase contentieuse, de présenter dans un délai de trente (30) jours toute pièce justificative susceptible d'appuyer leurs contestations.

Cette disposition a été instituée par souci d'équité et de respect des principes généraux de droit. Elle permet à l'administration fiscale de rattraper les erreurs qu'elle reconnait, sans considération de délai, et évite ainsi, aux contribuables de se retrouver dans une situation dommageable, alors que la faute incombe à l'administration.

- **Octroi du dégrèvement d'office en cas d'erreur manifeste de l'administration :**

L'article 26 de la loi de finances pour 2010 a introduit une disposition permettant aux, directeur des impôts de wilaya, le chef de centre des impôts et le chef de centre de proximité des impôts de prononcer en tout temps et d'office, le dégrèvement portant sur des contributions et taxes à l'égard des quelles les services ont dûment relevé des erreurs manifestes commises lors de leur établissement.

- **Réduction de la durée de vérification sur place :**

La loi de finances pour 2012 a réduit les durées de vérification sur place en les fixant, en fonction de chiffre d'affaires, à une durée maximale de 09 mois pour les contribuables dont le chiffre d'affaires excède les montants suivants :
- 5000.000 de DA pour les entreprises de prestations de services ;
-10.000.000 de DA pour les autres entreprises (art 20, CPF).

- **Institution d'une procédure précontentieuse : éviter les contentieux inutiles :**

L'article 31 de la loi de finances pour 2012 a institué l'obligation d'informer , dans le cadre de la notification le redressement, , le contribuable vérifié qu'il a la possibilité de solliciter dans sa réponse l'arbitrage pour des questions de fait ou de droit, selon le cas, du directeur des grandes entreprises, du directeur des impôts de wilaya , du chef de centre des impôts ou du chef de service des recherches et vérifications.
Cette procédure est de nature à renforcer le débat contradictoire avant la clôture des travaux de vérification. Sa mise en œuvre devrait permettre d'éviter les contentieux inutiles.

2/ perfectionner les procédures contentieuses :

Les redressements engendrés par les insuffisances des déclarations, les erreurs d'imposition ou encore les mauvaises interprétations sont les principales sources de litige entre l'administration fiscale et les contribuables.
Ces litiges doivent être portés à la connaissance de l'administration et résolus dans le cadre des règles prévus par le CPF.
Des mesures d'assouplissement des procédures contentieuses destinées à prévenir le contentieux et le contenir dans sa phase administrative, ont été introduites dans le cadre des lois de finances.
Il s'agit, pour l'essentiel, des mesures suivantes :

- **Assouplissement des conditions de recevabilité des réclamations et des requêtes d'instance :**

Les conditions d'introduction de la réclamation contentieuse ont été assouplies .la principale mesure prise à cet effet, consiste en la prorogation du délai d'intro-

Elles ont trait principalement à :

-l'obligation pour l'administration de motiver de façon détaillée tous ses actes de procédure. Elle doit indiquer la nature, les montants et les motifs de redressement, ainsi que les dispositions des articles sur lesquels reposent les redressements de manière à ce que le contribuable puisse être suffisamment éclairé pour prendre position en toute connaissance de cause.

-l'octroi d'un délai supplémentaire de quarante (40) jours au contribuable pour faire parvenir ses observations au cas où la notification de rejet de ses observations initiales fait apparaître un nouveau chef de redressement ou d'éléments nouveaux.

- **Consolidation du droit à l'information :**

Le droit à l'information du contribuable est garanti par la loi (code des procédures fiscales).Cette garantie est reprise par la charte du contribuable vérifié. Les lois de finances pour 2009 et 2013 ont renforcé ce droit par l'adoption de deux principales mesures :

- l'institution d'une notification de redressement définitive : Cette notification définitive informera le contribuable des éléments de réponse pris en compte par le service gestionnaire .Ce qui lui permet de formuler ses observations en connaissance de cause lorsqu'il décide d'introduire une réclamation contentieuse.

-l'obligation d'informer le contribuable vérifié du résultat du contrôle même en l'absence de redressement : La vérification peut aboutir à un résultat constatant l'inexistence d'irrégularités dans la déclaration. Dans cette hypothèse, le vérificateur doit envoyer un avis d'absence de redressement par lequel il confirme la régularité de la situation fiscale du contribuable vérifié.

- **Octroi du sursis légal de paiement des droits :**

Depuis le loi de finances pour 2005 (art 38) ,le contribuable peut demander ,lors de dépôt de sa réclamation, à surseoir au paiement des impôts constatés en s'acquittant d'un montant égal à 20% de ses impositions constatées .

Le recouvrement des droits restants est différé jusqu'à l'intervention de la décision de l'administration (art 74, CPF).Cet avantage est octroyé aux différentes réclamations contentieuses sans prendre en compte l'origine d'établissement des impositions contestées.

La direction des grandes entreprises (DGE) notifie au contribuable une nouvelle réponse conforme à la délibération du collège. Avec cette réponse, la réponse initiale cesse de produire ses effets et celle du collège est insusceptible d'appel.

B-/ l'optimisation des procédures de contrôle et de contentieux :

1/- améliorer la qualité du contrôle et sa sécurité juridique :

Le système fiscal algérien est, pour l'essentiel, déclaratif .L'impôt est en effet établi sur la base des déclarations des contribuables. L'administration fiscale intervient par la suite pour corriger les erreurs de déclaration et contrôler la sincérité des déclarations et leur conformité avec les lois et règlements en vigueur. La mission de contrôle apparaît ainsi comme la contrepartie logique de ce système.

Pour les contribuables, les pouvoirs d'investigation de l'administration fiscale sont une source d'inquiétude permanente, et le contrôle fiscal est souvent vécu comme une expérience traumatisante.

Compte tenu de cet aspect psychologique, la loi à prévu un ensemble de droits et garanties regroupés dans un document intitulé « la charte du contribuable vérifié », qui est systématiquement remise au contribuable vérifié.

Cette charte est régulièrement refondue et complétée dans le sens du renforcement des procédures protectrices.

Un ensemble de mesures destinées à renforcer le débat contradictoire et donner aux contribuables toutes les informations qu'ils réclament, ont été prises au cours de ces dernières années.

Elles s'articulent autour des axes suivants :

- **Renforcement du débat contradictoire :**

C'est une procédure de droit commun. En cas d'insuffisances, inexactitudes ou omissions dans les déclarations des contribuables, l'administration fiscale enclenche la procédure de redressement.

Elle exige que les parties échangent leurs observations, conclusions et pièces, garantissant ainsi à chaque partie, le droit de prendre connaissance des arguments de fait, de droit et de preuve.

Des garanties supplémentaires ont été accordées au contribuable vérifié dans le cadre de cette procédure.

Toutefois, l'engagement de l'administration fiscale à ne pas remettre en cause la situation fiscale du contribuable ne s'applique que si les conditions suivantes sont respectées :

- la cause de l'imposition supplémentaire envisagée est un différend entre l'administration fiscale et le contribuable sur une situation de fait au regard d'un texte fiscal ;

- le contribuable démontre que son appréciation a été admise par l'administration .Autrement dit, si son appréciation repose sur une position formelle qui engage l'administration ;

- si le contribuable est de bonne foi.

3-La procédure du second examen:

En cas de rescrit défavorable, en réponse à la demande initiale du contribuable, l'article 47 de la loi de finances pour 2012 lui offre la faculté de saisir, à nouveau, l'administration fiscale pour un second examen de sa demande.

La procédure dite de second examen, codifiée sous l'article 174 du CPF, est mise en œuvre sous certaines conditions. Elle n'est en effet, accessible qu'aux contribuables de bonne foi relevant de la DGE. Ces derniers ne sont pas en outre, autorisés à faire valoir d'éléments nouveaux par rapport à leur demande initiale.

Outre les conditions générales prévues par la loi de finances pour 2012, le décret exécutif n° 12-134 et l'instruction n°1 du 11 avril 2013 précités ont formalisé en l'enserrant dans des conditions strictes, la possibilité de solliciter le bénéfice de cette procédure. Mais la particularité du second examen réside dans le fait qu'il est confié à un collège, composé de six membres de la direction générale des impôts (administration centrale). Le directeur général des impôts a la qualité de président du collège.

Le collège doit rendre son avis dans le même délai que celui prévu pour la demande initiale à savoir, quatre (04) mois à compter de la date réception par la DGE de la demande du second examen.

L'expérience et la capacité de décision du collège devraient garantir la qualité et la neutralité des décisions prises.

De nombreuses mesures seront ainsi mise en œuvre sur la période 2005-2013, dont la finalité sera de garantir une plus grande sécurité juridique et une plus forte transparence de la règle fiscale, de simplifier les procédures pour faciliter la vie des contribuables et éviter tout contentieux inutile.

A/ Le rescrit fiscal : une garantie contre le changement de doctrine :

Le rescrit fiscal constitue une innovation légale, une garantie nouvelle que la loi fiscale offre au contribuable. Il concrétise l'évolution des rapports entre l'Administration fiscale et les contribuables vers des rapports fondés davantage sur le partenariat et le dialogue, et permet d'autre part, d'améliorer le climat des affaires.

La procédure de rescrit fiscal, en droit algérien , a été créée par l'article 47 de la loi de finances pour 2012 (articles 174 bis et 174 nouveaux, code des procédures fiscales)

Elle intervient dans un contexte marqué notamment, par une prolifération des textes législatifs. « Cette inflation normative » implique des conséquences en termes d'insécurité juridique et de dégradation de la qualité de la norme.

1-Notion du rescrit fiscal en droit algérien:

En droit algérien, c'est l'article 2 du décret exécutif n°12-134 du 8 septembre 2012 qui définit le rescrit comme étant « une prise de position formelle de l'administration fiscale, saisie par un contribuable de bonne foi relevant de la compétence de la direction des grandes entreprises. Ce rescrit constitue une réponse précise et définitive à la demande du contribuable qui veut connaître la fiscalité applicable à une situation de fait au regard de la législation fiscale en vigueur ».

Deux caractéristiques principales permettent de restituer la signification véritable du rescrit fiscal.

Il s'agit :

D'une part, de la possibilité pour les contribuables d'interroger l'administration fiscale sur une question de fait au regard d'un texte fiscal ; d'autre part, la garantie formelle qui leur est apportée du fait de la réponse donnée par l'administration.

2-Conditions d'application des garanties :

Avec la procédure du rescrit, le contribuable bénéficie de garanties conséquentes qui le mettent à l'abri de redressements, qui seraient fondés sur des interprétations autres, que celles données ou acceptées par l'administration.

Fiscale (RNPF);

- la connexion avec les sources d'informations (CNRC, Banques, Douanes);

- la création et la gestion du casier fiscal, qui consolide les informations relatives aux activités professionnelles et les éléments du patrimoine des contribuables (personnes physiques et morales).

La Direction des Relations Publiques est de la Communications (DRPC) :

La DRPC à été mise en place en 2008, ses attributions sont fixées par l'article 5 du décret exécutif n°07-364 du 28 novembre 2007.

Elle est actuellement chargée d'une double mission :

- animer et coordonner l'action des services de la DGI en matière des relations avec le public. Cette mission couvre les domaines de l'information, de l'accès aux procédures, le développement des actions de communication auprès de l'ensemble des relais d'opinion par la diffusion d'informations de portée générale (communiqués de presse, brochures) ou la tenue de rencontres périodiques, l'organisation et l'animation des formations en matière d'accueil.

- impulser, dans le cadre du programme de modernisation de la DGI, les directives prises pour l'amélioration des relations avec les usagers.

II- Mise en œuvre de la démarche qualité : panel de mesures destinées à renforcer les droits et garanties des contribuables

Investie de la mission de collecte de ressources publiques, l'administration fiscale est amenée, dans le cadre de l'exercice de ses missions, à user de moyens coercitifs notamment lors du contrôle fiscal.

Mais compte tenu des enjeux de l'instauration de relations de confiance entre l'administration fiscale et les contribuables, elle doit trouver l'équilibre adéquat entre ses prérogatives de puissance publique et les exigences de protection des droits et des garanties des contribuables.

En pratique, cet équilibre fragile ne peut être atteint qu'à travers des mesures combinant la baisse de la pression fiscale et la simplification des procédures, car le contribuable est autant préoccupé par le niveau de son prélèvement que par la manière dont il est procédé à sa taxation.

gimes simplifié et du réel d'imposition, ainsi que les professions libérales (médecins, avocats, experts comptables….).

L'interlocuteur fiscal unique se met progressivement en place pour les personnes qui sont éligible à ces centres.

Un projet ambitieux de construction de 65 CDI, sur toute l'étendue du territoire national, est en cours de réalisation.

15 CDI sont actuellement opérationnels (année 2013).

Les centres de proximité des Impôts (CPI) :

Les centres de proximité des Impôts (CPI) sont dédiés aux petits contribuables soumis au régime de forfait (Impôt forfaitaire unique- IFU)

Les attributions des CPI sont fixées par l'article 102 de l'arrêté interministériel de 21 février 2009 précité.

D'une façon générale, la finalité de la réorganisation de cette ampleur est de permettre une meilleure exécution des missions des services fiscaux, à coût réduit pour l'Etat.

Pour les contribuables, la nouvelle organisation (centrée usagers) devrait permettre de traiter spécifiquement chaque catégorie de contribuables en mettant en face d'elle un interlocuteur unique.

A travers la mise en place de la DGE , des CDI et des CPI, qui regroupent les services d'assiette et de recouvrement, la DGI offre aux entreprises, quelle que soit leur taille , la possibilité d'effectuer l'ensemble de leurs démarches auprès d'un seul interlocuteur.

Au niveau central, deux principales directions ont été instituées.

Il s'agit de :

La Direction de l'Information et de la Documentation Fiscale (DIDF).

La DIDF à été mise en place en 2006. Ses attributions sont fixées par l'article 5 du décret exécutif n°07-364 du 28 novembre 2007.

Au regard de ce texte, ses principales missions sont :

- l'attribution et la gestion du Numéro d'Identification Fiscale (NIF) et établissement de la carte d'immatriculation fiscale;
- la recherche, la localisation et l'identification des contribuables ;
- la création et la gestion du Répertoire National de la Population

Des considérations plus vastes comme, la mondialisation et l'internationalisation des échanges, ont conduit à l'adoption en 2001, d'un nouveau schéma organisationnel fondée sur une segmentation de la population fiscale adaptée au tissu fiscal.

Cette organisation devrait ainsi se substituer progressivement à l'organisation actuelle calquée sur les missions traditionnelles de la DGI , avec séparation des services d'assiette(inspections) et de recouvrement(recettes).
Cette nouvelle organisation est conçue comme une solution aux principales lacunes constatées dans l'organisation actuelle à savoir :
-l'émiettement et le cloisonnement des services qui ont pour effet, d'accroître les difficultés de circulation de l'information ;

-les difficultés d'accès à l'administration fiscale jugée hermétique et peu ouverte sur son environnement ;

-la multiplication des interlocuteurs fiscaux qui rend les démarches des contribuables plus lourdes et plus complexes.

Schématiquement, la nouvelle organisation, mise en place au niveau local, se décline comme suit :

Une Direction des Grands Entreprises (DGE) :
La DGE est, depuis le 1er janvier 2006, l'interlocuteur fiscal unique d'environ 2033 entreprises (année 2012).
Juridiquement ses attributions sont fixées par l'article 2 de l'arrêté interministériel de 21 février 2009.
Sont éligibles à cette structures, les entités dont le chiffre d'affaires annuel est supérieur ou égal à un montant fixé par arrêté du Ministère des Finances (actuellement 100 millions de DA) , les sociétés pétrolières , les entreprises étrangères et les groupes de sociétés.

Les centres des Impôt (CDI) :
Les attributions des CDI sont fixées par l'article 88 de l'arrêté interministériel du 21 février 2009 précité.
Sont éligibles aux centres des impôts, les personnes physiques suivis aux ré-

LES RELATIONS DE L'ADMINISTRATION FISCALE AVEC LES CONTRIBUABLES, UNE NOUVELLE APPROCHE.

MADJENE DJAMEL
INSPECTEUR EN CHEF- SOUS DIRECTEUR DES RELATIONS PUBLIQUES ET DE LA COMMUNICATION (DGI-DRPC)

INTRODUCTION

L'administration fiscale a engagé, depuis maintenant plus d'une décennie, un programme d'envergure pour moderniser ses structures. La modernisation de la DGI peut aussi s'observer au niveau de la législation et des procédures.

En effet, parallèlement à la refonte organisationnelle, une démarche qualité, visant à améliorer les relations de l'administration fiscale avec les contribuables, est progressivement mise en œuvre avec le lancement de plusieurs initiatives.

Dans cette démarche, le priorité est accordée à la qualité du service rendu aux contribuables- citoyens par , l'amélioration de l'accueil, la facilitation des démarches et le renforcement de leurs droits et garanties .

Avec l'adoption du référentiel qualité de service en 2011, de nouvelles responsabilités sont dévolues à l'administration fiscale.

Ce dispositif introduit la logique de performance, en définissant un cadre de gestion axé sur la mesure systématique de la qualité du service et l'amélioration continue des résultats pour assurer la pérennité du système qualité.

I- La refonte de l'organisation : consacrer le principe de l'interlocuteur fiscal unique.

La refonte de l'organisation s'est imposée au cours de ces dernières années comme une nécessité pour adapter d'administration fiscale aux mutations socio économiques du pays.

La modernisation de l'organisation vise principalement à améliorer la transparence et l'efficacité de la gestion de l'ensemble des services fiscaux.

cohésion économique, sociale et territoriale de l'Union européenne, rapport pour la Commission européenne.

COMMISSION EUROPÉENNE, 2007, *Les services d'intérêt général, y compris les services sociaux d'intérêt général : un nouvel engagement européen*, COM(2007) 725.

COMMISSION EUROPÉENNE, 2004*, Livre blanc sur les services d'intérêt général*.

COMMISSION EUROPÉENNE, 2003, *Livre vert sur les services d'intérêt général*.

KIBLER (L.), LASSERRE (R.), PAUTRAT (M.-H.), (dir.), 2007, *Modernisation des services publics et management social en France et en Allemagne*, CIRAC.

MANGENOT (M.), (dir), 2005, *Administrations publiques et services d'intérêt général : quelle européanisation ?*, IEAP.

QUERMONNE (J.-L.), 2010, *L'Union européenne dans le temps long*, Presses de Sciences Po.

QUERMONNE (J.-L.), 2007, « Bientôt privés de services publics ? », *Regards croisés sur l'économie*, septembre, n°2.

ROUBAN (L.), (dir.), 2000, *Le service public en devenir*, L'Harmattan.

SAVARY (G.), 2005, *L'Europe va-t-elle démanteler les services publics ?*, L'Aube.

VALIN (S.), 2007, *Services publics : un défi pour l'Europe, approches nationales et enjeux communautaires*, postface de P. Bauby, Editions Charles Léopold Mayer.

WARIN (P.), (dir.), 1997, *Quelle modernisation des services publics ? Les usagers au cœur des réformes*, La Découverte.

Sélection bibliographique

BAUBY (P.), et SIMILIE (M.), 2010, *La fourniture de services publics de haute qualité en Europe sur la base des valeurs du Protocole 26 du Traité de Lisbonne*, décembre 2012, CESI, Bruxelles www.actionpublique.eu

BAUBY (P.), 2012, « Repenser l'action publique à l'aune de l'Union européenne », *in L'action publique dans la crise, vers un renouveau en France et en Europe ?*, P. Bance (dir.), PURH.

BAUBY (P.), 2011, *L'européanisation des services publics*, Presses de Sciences Po.

BAUBY (P.), 2011, *Service public, services publics*, La Documentation française.

BAUBY (P.), et CASTEX (F.), 2010, *L'Europe, une nouvelle chance pour le service public !*, Fondation Jean Jaurès.

BAUBY (P.), et SIMILIE (M.), 2010, *Mapping of the Public Services in the European Union ad the 27 Member States*, CEEP, Bruxelles, www.actionpublique.eu

BAUBY (P.), COING (H.), de TOLÉDO (A.) (dir.), 2007, *Les services publics en Europe, Pour une régulation démocratique*, Publisud.

BAUBY (P.), SAVARY (G.) et SOULAGE (B.), 2003, *Vers un nouvel équilibre entre besoins et marché*, Note de la Fondation Jean-Jaurès.

BAUBY (P.), 1998, *Reconstruire l'action publique*, Syros.

BAUBY (P.), 1997, *Le service public*, Flammarion.

BAUBY (P.), 1991, *L'État-stratège*, Editions ouvrières.

CAHIERS FRANÇAIS, 2007, *Les services publics*, n°339, juillet-août.

CEEP (Centre européen des entreprises à participation publique), 2010, *Mapping of the Public services in the European Union and the 27 Member States*, P. Bauby et de M. Similie Mihaela, (dir.), Bruxelles.

CEEP, 1995, *Europe, concurrence et service public*, Masson-Armand Colin.

CEEP-CIRIEC, 2000, *Les Services d'intérêt économique général en Europe. Régulation, financement, évaluation, bonnes pratiques.*

CHEVALLIER (J.), 1994, *Le service public*, PUF.

CIRIEC International, 2004, *La contribution des services d'intérêt général à la*

coûts des entreprises, etc. L'Etat a été accusé de paralyser l'appareil économique, de mal gérer, de brimer l'initiative individuelle, de transformer les citoyens en assistés, voire de protéger les médiocres et d'engager le pays sur la voie de la décadence.

Comme tout pouvoir, une autorité publique tend à aller jusqu'au bout de son pouvoir et à en abuser. La prolifération réglementaire peut se révéler inefficace et paralysante. L'action publique doit être relativisée par le poids du court terme, les pressions sur les instances publiques, une faible réactivité, des dysfonctionnements et des effets pervers. Les hommes politiques ont tendance à privilégier le court terme et leur réélection. Des déséquilibres structurels d'informations entre les dirigeants des entreprises et la puissance publique chargée d'en assurer l'orientation et le contrôle. La redistribution des revenus peut provoquer des désincitations à l'activité.

Des interrogations croissantes se sont développées sur l'efficacité de l'intervention et de la gestion publiques : incapacité de disposer d'une information complète sur la société, confiscations possibles de l'action publique par certains usagers ou par des agents publics, absences de concurrence génératrices de bureaucratie, de corporatismes, d'inefficacités, etc. Il serait vain de nier que ces critiques, que le néo-libéralisme a érigé en doctrine de l'Etat minimum, limité aux fonctions régaliennes traditionnelles, reposent sur certaines réalités auxquelles il convient de remédier. L'enjeu est bien d'apporter des réponses à ces défaillances de l'Etat et de l'action publique.

L'objectif d'efficacité et d'efficience, économique, sociale, territoriale, temporelle, de l'action publique est d'autant plus légitime que les dépenses publiques sont toujours financées par l'impôt. L'argent public a un coût et n'est pas une manne céleste. Sa gestion doit être exemplaire, car il s'agit de ressources collectives.

L'Etat ne saurait tout maîtriser, prévoir, programmer, ni résoudre l'ensemble des contradictions de la société. Il doit à la fois enregistrer la représentation des intérêts et opinions contradictoires existants dans la société, tenter de les agréger, de mettre en place des mécanismes et organes de régulation, de dégager des orientations stratégiques, de les légitimer, de concevoir leur mise en œuvre et d'évaluer leurs effets, afin d'assurer une adaptation régulière à l'évolution des besoins des citoyens et de la société.

international néo-libéral des années 1980 a favorise le retour d'un utilitarisme économiste, qui considère que c'est le marché qui dégage un optimum et définit pour l'essentiel l'intérêt général ; en même temps, on assiste à des mises en cause croissantes aussi bien de la dictature de l'économisme que de l'exclusivité du marché. Cette situation amène à mettre l'accent sur le processus d'élaboration de l'intérêt général.

Pour François Ascher, ce qui fait qu'un intérêt est général n'est pas qu'une rationalité unique l'ait défini comme intérêt général, mais qu'un processus a fait qu'une collectivité d'individus ou d'institutions l'admet comme intérêt général. Cette définition plus procédurale que substantielle de l'intérêt général semble susceptible d'aider à dégager une légitimité nouvelle pour les actions publiques, à fabriquer de la citadinité, voire de la citoyenneté. Et François Ascher estime qu'il faut introduire plus de « procédural », non seulement dans les pratiques, car il y en a déjà un peu, mais aussi dans les institutions et les règles juridiques. Il souligne la pauvreté des formules françaises d'enquête publique, la faiblesse des pratiques de conciliation, le peu d'intérêt pour les solutions de compromis et le poids écrasant des procédures majoritaires. Il s'agit d'un cercle vicieux : d'un côté, cette situation ne favorise pas une démocratie plus participative et plus consultative ; en retour, l'absence d'une mobilisation continue des habitants (en dehors des actions d'opposition, à caractère défensif) conforte une démocratie presque exclusivement représentative et « substantialiste ».

Redonner toute sa place à l'action publique en la remettant à sa place

Ainsi dont, l'Etat et plus généralement les autorités publiques à tous les niveaux continuent à avoir un rôle essentiel pour assurer l'équilibre et la cohésion de tout groupe humain, du micro-social aux enjeux planétaires, pour promouvoir l'intérêt général de la collectivité.

Pour autant, l'Etat n'est pas vertueux par nature. L'incapacité des différentes politiques publiques à pallier, depuis plus de trente-cinq ans, la montée du chômage et de la pauvreté a redonné vigueur aux vieilles interrogations sur l'efficacité des interventions publiques. Les critiques traditionnelles de l'intervention de l'Etat sont réapparues au grand jour : gaspillage, poids excessif des impôts, alourdissement des

les communes élaboraient des plans qui devaient être conformes avec le schéma directeur. L'emboîtement entre les intérêts généraux était « descendant ». Les fondements de cette approche centralisée et « descendante » de l'intérêt général ont des origines anciennes en France et reposaient sur deux types d'arguments : économique - les performances du tout étant censées être supérieures à la somme des performances des parties ; politique - si on donne du pouvoir aux unités de base, elles ne prennent pas en compte les enjeux d'échelles supérieures[1].

La crise actuelle montre le rôle essentiel que l'Union européenne peut et doit jouer pour assurer une maîtrise de la mondialisation économique, sociale, financière, environnementale. Mais il ne s'agit pas de rêver à un super-Etat européen, qui viendrait résoudre les problèmes en lieu et place des Etats-nation. Il faut décliner de manière créative le principe de subsidiarité, qui veut que chaque instance publique, chaque niveau d'organisation collective ait - et n'ait que - comme compétences et responsabilités celles qu'elle est plus efficace à avoir et conduire que les autres agissant séparément[2]. Il faut penser l'Union européenne en emboîtement avec le local, le régional et le national et comme acteur à même de jouer un rôle structurant dans la mondialisation.

La seconde question est celle de l'emboîtement des échelles temporelles. Comment concilier entre des intérêts généraux à court, moyen et à long terme ? Dans quelle mesure l'intérêt général à très long terme, celui des générations futures, peut-il primer sur l'intérêt général des générations actuelles ? François Ascher montre qu'en matière de planification urbaine la démarche étatique traditionnelle, qui allait du plus général au plus particulier, inscrivait les intérêts locaux à court terme dans le cadre fixé par les intérêts d'échelle supérieure à plus long terme. L'arbitrage se heurte désormais à des difficultés croissantes tenant aux mutations sociétales et à la crise des systèmes de références. Cette mise en cause de la définition de l'intérêt collectif mine les modalités locales de la citoyenneté et handicape la formation d'une citadinité.

Se trouve ainsi directement reposée la question du rapport entre le technique, l'économique, l'environnemental, le social et le culturel. Le contexte idéologique

1 ASCHER François, *Métapolis ou l'avenir des villes*, Odile Jaco, 1995.

2 MILLON-DELSOL Chantal, Le principe de subsidiarité. PUF, 1993.

rationalité technico-économique est contestée par l'existence d'autres critères, comme la protection de l'environnement, l'écologie, le changement climatique, la prise en compte des générations futures ; l'augmentation des niveaux d'information et de culture, qui débouche sur des demandes de maîtrise, de participation, de démocratie, de contre-pouvoirs, de prise en compte de la société civile. Il y a donc panne de construction de l'intérêt général.

Relégitimer l'action publique implique de prendre en compte l'ensemble des rapports des instances publiques et de la société. Ainsi, au contraire de la plupart des analyses et théories qui posent l'Etat soit comme séparé, soit comme fusionné par rapport à la société, c'est en termes d'unité contradictoire que ces rapports doivent être appréhendés, en prenant en compte l'Etat comme élément du système, avec son autonomie comme partie d'un tout et ses relations dialectiques avec celui-ci[1]. Par la multitude de ses rouages et institutions, politiques et administratifs, par la multiplicité de ses interventions, ponctuelles ou globales, l'Etat est profondément immergé dans la société ; l'un et l'autre sont étroitement imbriqués[2].

L'enjeu est aujourd'hui de concevoir un nouveau cadre accepté de définition de l'intérêt général, agrégeant, d'une part, le local, le régional, le national et l'européen ; d'autre part, le court, le moyen et le long terme ; par ailleurs, le technique, l'économique, l'environnemental, le social et le culturel.

Cette problématique pose d'abord la question de l'emboîtement des intérêts généraux d'échelles spatiales différentes. Comment trancher entre différents « intérêts collectifs » territoriaux (communaux, départements, régionaux), l'intérêt général national, et l'intérêt général européen, étant entendu que toutes ces échelles disposent d'institutions ayant une légitimité propre ? Pour la tradition française, juridiquement il n'y avait d'intérêt général que national, et en cas de conflit d'intérêts collectifs entre collectivités d'échelles différentes, l'intérêt de l'échelle la plus grande primait en principe sur l'intérêt collectif le plus petit. François Ascher montre ainsi que dans le domaine de l'urbanisme, le schéma directeur était autrefois conçu sous la conduite de l'Etat dont les priorités propres définissaient le cadre de son « élaboration conjointe » avec les communes. Ensuite,

1 BAUBY Pierre, *Reconstruire l'action publique*, Syros, 1998.

2 MONNIER Lionel et THIRY Bernard (Eds.), Mutations structurelles et intérêt général, De Boeck 1997.

d'hier et même davantage, la volonté de préserver, voire d'étendre, cette autonomie. En témoignent la renaissance du local, le redéploiement du mouvement associatif, le développement des réseaux sociaux, l'expression d'une individualité sociale, ou l'écho qu'ont pu rencontrer les thèses autogestionnaires ou écologistes, mais aussi *a contrario* les facteurs de crise qui affectent les grandes organisations ou la tendance à la progression de l'abstentionnisme électoral, tant lors des consultations politiques que lors des scrutins professionnels. Les appels à la prise en compte et au respect de la diversité des aspirations, intérêts et expériences, des identités, des aspirations, des liens à la réalité, s'expriment avec une force qui gagne en intensité.

Refonder l'intérêt général

Les responsabilités de l'Etat et de toute autorité publique ne sont pas uniquement économiques. Ils ont, on l'a vu, à assurer l'équilibre et la cohésion économique, sociale et culturelle de la société. Ils sont garants de l'identité collective, de l'intérêt commun ou général de la collectivité.

Cela implique d'élargir l'horizon à une dimension stratégique de reproduction à plus long terme de la société.

L'intérêt général s'est longtemps défini en France dans un cadre qui faisait l'objet d'un large consensus, même si son contenu offrait matière à de nombreux affrontements, en particulier au plan politique : par et au niveau de l'Etat-nation, de manière centralisée, avec une place déterminante donnée au politique ; sur la base de la rationalité technico-économique portée par les grands corps techniques et administratifs ; avec primat de l'intérêt national sur les autres niveaux (emboîtement descendant) et soumission acceptée, en dehors d'explosions, des intérêts particuliers.

Ce cadre traditionnel de définition de l'intérêt général en France apparaît aujourd'hui fortement déstabilisé du fait de la conjonction de plusieurs facteurs : l'Etat-nation est écartelé entre, d'un côté, la construction européenne et l'internationalisation, de l'autre, la montée du « local », la décentralisation et le recentrage sur le microsocial ; d'une part, les économies et sociétés sont de plus en plus interdépendantes, d'autre part, les intérêts locaux ou particuliers n'acceptent plus, sans avoir leur mot à dire, de se soumettre à un intérêt « supérieur » ; la

restitue le caractère dynamique propre à l'analyse en termes d'unité contradictoire.

L'Etat n'est pas un instrument placé au-dessus de la société, manipulable à satiété, mais le lieu où convergent les pressions sociales, où s'institutionnalisent et se régulent les différentes contradictions de la société. Il est en interactions étroites et multiples avec l'ensemble du corps social, produit des rapports de forces qui s'y exercent, en même temps que perméable à ceux-ci. La redéfinition de l'Etat et de ses rapports à la société suppose de mettre l'accent sur ses fonctions stratégiques, en concentrant et en déployant ses initiatives et interventions sur toutes les grandes questions qui conditionnent l'avenir et la cohésion, à moyen et long termes, de la société, en interface avec d'une part la société civile et d'autre part l'Europe et l'internationalisation. On peut faire référence au concept d'hégémonie tel que défini par Gramsci pour rendre compte du consentement obtenu par les classes dirigeantes, de leur direction idéologique et politique acceptée, de l'intégration sociale qu'elles réalisent, des alliances de classes qui se nouent dans l'Etat, du fait que l'Etat fonctionne au consensus et pas seulement à la domination, de la nécessité pour l'Etat de tenir compte des intérêts des classes dominées, ce qui suppose l'existence de processus et d'institutions de régulation, reconnus comme légitimes, opérant à la fois par adhésion, persuasion, mais aussi par contrainte[1].

Pour autant, les crises sociales et les crises politiques montrent l'incapacité de l'Etat, comme de chacune des collectivités publiques à tous les niveaux, de se faire l'intégrateur-rationalisateur intégral de la société. Bruno Jobert et Pierre Muller ont montré que le mode français traditionnel de médiation sociale favorise l'institutionnalisation sectorielle des relations Etat-société, s'accompagne d'une faiblesse marquée des grandes organisations interprofessionnelles et facilite la formation de compromis sociaux partiels et fragmentaires dont la mise en cohérence reste incertaine ; le foisonnement de ces compromis fragmentaires est un obstacle sérieux à la définition d'une direction commune à l'ensemble de l'action publique[2]. Aujourd'hui, si le microsocial, les individus, les groupes sociétaux sont reliés aux instances publiques de multiples façons, ils n'en disposent pas moins d'une réelle autonomie. Outre les « demandes d'Etat » qu'ils expriment régulièrement, tout particulièrement en France, ils manifestent, aujourd'hui sans doute différemment

1 GRAMSCI Antonio, Œuvres choisies, Editions sociales, 1959.

2 JOBERT Bruno et MULLER Pierre, *L'Etat en actions*, politiques publiques et corporatismes, PUF, 1987.

d'appartenance ou de référence, en même temps qu'il y a controverse et lutte quant au contenu de l'intérêt général. Ainsi, on ne comprend pas les rapports sociaux dans les entreprises si l'on ne prend pas en compte l'existence à la fois d'une part d'intérêts opposés entre ouvriers-salariés et patrons-détenteurs du capital, d'autre part d'un intérêt commun de toutes les composantes de l'entreprise par rapport à l'extérieur. De même, si les gouvernés acceptent d'obéir aux gouvernants, ce n'est pas seulement parce que ces derniers disposent de moyens de coercition, mais aussi parce que les gouvernés ont le sentiment que les gouvernants agissent peu ou prou pour le bien de tous.

Construire cet intérêt collectif de groupe (du microsocial au planétaire et pas seulement au niveau de l'Etat) implique de prendre en compte la diversité des intérêts et aspirations qui s'expriment, d'en organiser de manière interactive la confrontation, la concertation et la synthèse, d'en dégager des orientations, des politiques, des mesures acceptées, ou du moins acceptables, par la majorité de la population. La collectivité publique a la responsabilité d'organiser l'expression de l'ensemble des contradictions - ou plutôt des unités contradictoires - présentes dans le groupe concerné : entre individuel et socialisé, consommateur et citoyen, marchand et non-marchand, économique, social et culturel, local, régional, national, européen et planétaire, etc.

Dès lors, la principale caractéristique de la logique spécifique de l'instance publique par rapport à la logique d'ensemble du système tient à sa capacité d'appréhender, de prendre en compte et d'articuler les différentes contradictions qui travaillent la société et son insertion dans l'internationalisation ; de mettre en œuvre des processus de régulation de ce réseau de contradictions, sur la base des rapports de forces qui s'expriment ; ce qui lui permet tout à la fois de résoudre ou de dépasser certaines d'entre elles, d'en intégrer la plupart, dans un projet, des orientations, une vision à moyen et/ou long terme d'organisation, de cohésion économique, sociale, territoriale et politique, de contrôle et de reproduction (élargie) de la société, ce dont me semble rendre compte le concept d'« Etat-stratège »[1]. Car le terme de « stratégie » met l'accent sur la combinaison de facteurs différents, sur des orientations générales, sur la souplesse et l'adaptabilité, sur les interactions, sur le long terme. Il écarte toute forme de mécanisme ou d'instrumentalisme et

1 BAUBY Pierre, *L'Etat stratège*, Les Editions ouvrières, 1991.

la violence légitime »). La représentation de l'Etat comme « garant de l'intérêt général » ne relève pas seulement de l'« idéologie ».

Les rapports qui s'établissent entre l'intérêt général et les intérêts particuliers ne relèvent ni de la thèse selon laquelle le premier est la somme des seconds, ni de la conception qui en fait une donnée transcendantale, s'imposant de manière descendante et/ou autoritaire, mais d'une unité contradictoire entre eux.

En même temps, cela suppose la reconnaissance de l'individu comme sujet, de la légitimité de ses intérêts particuliers, de l'égalité de ses droits et devoirs. Une réelle pacification implique, dans tous les domaines, l'existence de formes d'expression et de modes de régulation de la conflictualité présente dans tout groupe comme dans chaque individu ; la violence n'est le plus souvent que le mode antagoniste d'expression de différences, voire de contradictions, qui se sont accumulées faute de pouvoir s'exprimer et se résoudre.

Historiquement, la construction de l'Etat-nation a signifié le dépassement des loyalismes particuliers dans un collectif, la « nation », projection qui permet à l'individu de se vivre comme membre d'un tout – et en même temps comme opposé à d'autres communautés, et une certaine garantie de l'intérêt général, en tant qu'accès de tous à des droits fondamentaux et à certains services assurés.

Ainsi, la légitimité de l'intervention de toute instance publique repose sur l'essence de sa fonction dans la société, comme garant de l'intérêt commun ou général, du bien-être et de la paix civile de la collectivité humaine ainsi constituée, qui repose sur un « tryptique » :

- la garantie des droits fondamentaux de chaque habitant,

- les solidarités nécessaires pour assurer la cohésion économique, sociale et territoriale,

- la préparation du long terme, ce que l'on appelle aujourd'hui un développement durable à la fois économique, social et environnemental.

A chaque niveau d'organisation des hommes, il y a à la fois coexistence et lutte entre la diversité des intérêts particuliers (de chaque individu, de tout groupe ou collectif) et entre ceux-ci et un intérêt collectif ou général propre à la collectivité

tous, potentiellement destructeur de la collectivité et donc de chacun de ceux qui la composent.

Nous devons à Thomas Hobbes (1588-1679) une première définition du lien social, l'affirmation de la vie comme bien commun et de sa conservation comme intérêt de tous ; le passage de la guerre à la paix est passage de l'état de nature à la société civile. C'est pourquoi les hommes se sont dotés d'un « tiers », une autorité publique, puis un Etat…, pour fonder et garantir les conditions de la vie en commun de tout groupe, et qui est reconnu comme légitime par les hommes, bien qu'étant réducteur, par nature, de la liberté individuelle de chacun[1]. Tout groupe social (du plus petit groupe microsocial au planétaire et pas seulement au niveau de la « société » ou de l'Etat) a un intérêt collectif de groupe, dont le fondement est d'éviter le combat permanent ; la volonté de vivre ensemble implique la pacification, des règles de vie en commun.

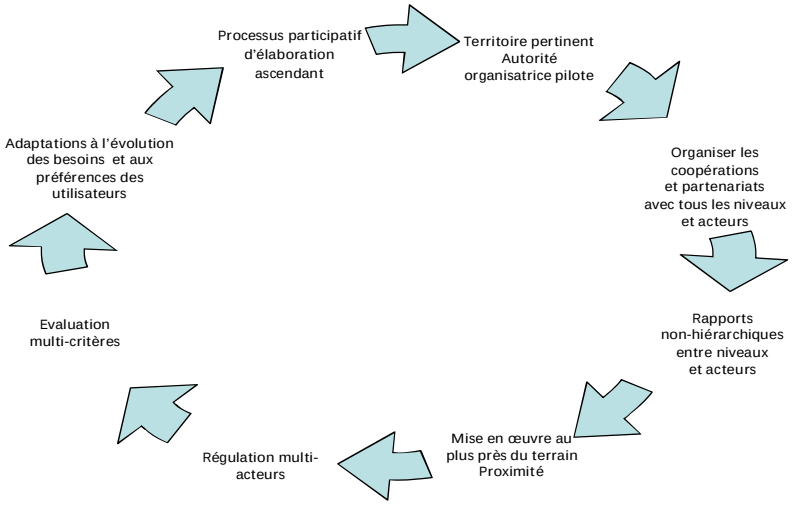
Par delà l'opposition entre les intérêts des individus et entre ceux de chaque individu et du groupe, l'intérêt de chacun ne repose pas seulement sur l'exacerbation de ses propres intérêts, mais aussi sur la pacification du groupe. Tout groupe est unité contradictoire entre conflits et intégration sociétale, ce qui suppose l'existence de processus et d'institutions de régulation, reconnus comme légitimes, opérant à la fois par adhésion, persuasion, mais aussi par contrainte (le « monopole de

1 « … *enfin l'accord entre ces créatures est naturel, alors que celui des hommes, venant seulement des conventions, est artificiel : aussi n'est-il pas étonnant qu'il faille quelque chose d'autre, en sus de la convention, pour rendre leur accord constant et durable ; cette autre chose est un pouvoir commun qui les tienne en respect et dirige leurs actions en vue de l'avantage commun.*
« La seule façon d'ériger un tel pouvoir commun, apte à défendre les gens de l'attaque des étrangers, et des torts qu'ils pourraient se faire les uns aux autres, et ainsi à les protéger de telle sorte que par leur industrie et par les productions de la terre, ils puissent se nourrir et vivre satisfaits, c'est de confier tout leur pouvoir et toute leur force à un seul homme, ou à une seule assemblée, qui puissent réduire toutes leurs volontés, par la règle de la majorité, en une seule volonté. Cela revient à dire : désigner un homme, ou une assemblée, pour assumer leur personnalité ; et que chacun s'avoue et se reconnaisse comme l'auteur de tout ce qu'aura fait ou fait faire, quant aux choses qui concernent la paix et la sécurité commune, celui qui a assumé leur personnalité, que chacun soumette sa volonté et son jugement à la volonté et au jugement de cet homme ou de cette assemblée. Cela va plus loin que le consensus, ou concorde : il s'agit d'une unité réelle de tous en une seule et même personne, unité réalisée par une convention de chacun avec chacun passée de telle sorte que c'est comme si chacun disait à chacun : j'autorise cet homme ou cette assemblée, je lui abandonne mon droit de me gouverner moi-même, à cette condition que tu lui abandonnes ton droit et que tu autorises toutes ses actions de la même manière. Cela fait, la multitude ainsi unie en une seule personne est appelée une REPUBLIQUE, en latin CIVITAS ; Telle est la génération de ce grand LEVIATHAN, ou plutôt pour en parler avec plus de révérence, de ce dieu mortel, auquel nous devons, sous le Dieu immortel, notre paix et notre protection ». HOBBES Thomas, *Léviathan,* Sirey, 1971.

basis;

- organising cooperation and partnerships between the organising authority with all other levels and actors (stakeholders);
- implementing non-hierarchical cooperation relationships between all levels and with all sectors;
- locating service operations as close as possible to users, according to the principle of proximity;
- regulation and control based on the participation of all stakeholders;
- the development of multiple criteria and multi-actor evaluation processes;
- adaptation to evolving user needs and preferences.

This process is circular and continuous.

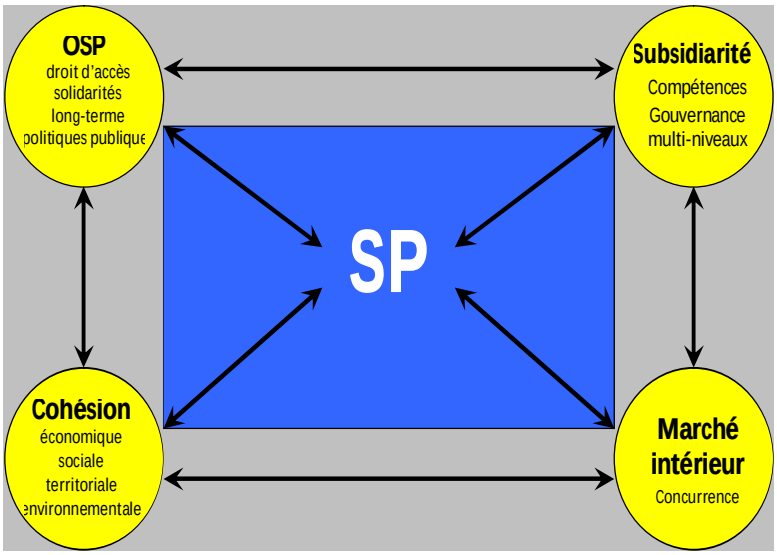


L'action publique

L'action publique s'est construite dans l'histoire longue dans le but d'assurer l'équilibre et la cohésion économique, sociale et culturelle de chaque collectivité humaine, ce que le marché seul ne permettait pas.

L'homme est à la fois, de manière indissociable, un individu et un être social. Si chacun ne recherchait que ses propres intérêts individuels, égoïstes en quelques sorte, la vie se réduirait au combat permanent de chacun contre chacun et contre

Ces tensions, que je propose de refléter dans un « carré magique », marquent et marqueront le devenir des services publics dans l'Union européenne, tant celle-ci est indissociablement unité et diversité.



Refonder conception fonctionnelle : objectifs, finalités

Répondre aux besoins

Organiser leur expression

We understand governance of local basic services as being neither linear nor hierarchical, but rather circular and based on partnership.

It involves combining:

- organizing the systematic and regular expression of needs, and using them to define service objectives and tasks through a participative, "bottom-up" process;
- defining the optimal geographical areas and organizing authorities responsible for "driving" the service governance process on a case by case

l'Union vise à réduire l'écart entre les niveaux de développement des diverses régions et le retard des régions les moins favorisées... Parmi les régions concernées, une attention particulière est accordée aux zones rurales... ».

délégué, etc.

7. Ces définitions doivent clairement établir des normes de « qualité, de sécurité et quant au caractère abordable, l'égalité de traitement et la promotion de l'accès universel et des droits des utilisateurs ».

8. Les règles de concurrence et de marché intérieur ne s'appliquent que si elles ne font pas obstacle, en droit ou en fait, à l'accomplissement de leur mission particulière.

9. Les Etats membres ont la liberté de choix du type de propriété des entreprises (principe de neutralité).

10. Dans tous les cas, il peut exister des abus relevant d'une « erreur manifeste », que la Commission peut soulever, sous le contrôle de la CJUE.

Tensions

Les services publics ou d'intérêt général sont au centre de tensions multiples et complexes entre :

- achèvement d'un marché intérieur européen souvent idéalisé, tant les services publics sont ancrés dans des territoires précis, avec des objectifs spécifiques,

- obligations de service public, qui concrétisent de manière générale et pour chaque secteur précis les « missions particulières » que les autorités publiques définissent pour mettre en œuvre les objectifs d'intérêt général qu'elles portent,

- le principe de subsidiarité et donc les partage de compétences entre les échelons européen, nationaux, régionaux et locaux, afin de répondre le plus finement possible aux situations et aux besoins, tout en contribuant aux solidarités nationales et européenne,

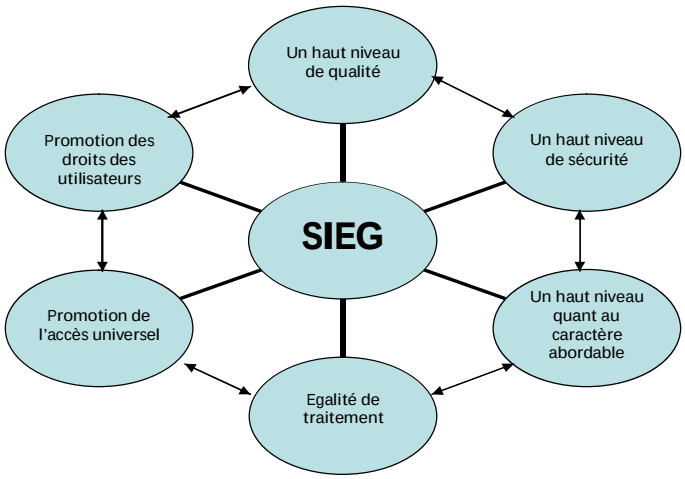
- l'objectif de cohésion économique, sociale et territoriale, qui est celui de l'Union européenne, comme le précise en particulier l'article 174 du traité de fonctionnement de l'UE[1].

1 « Afin de promouvoir un développement harmonieux de l'ensemble de l'Union, celle-ci développe et poursuit son action tendant au renforcement de sa cohésion économique, sociale et territoriale ....

En Europe, des valeurs communes

1997 Amsterdam

Lisbonne…



SIG : L'acquis européen avec le traité de Lisbonne

1. Les Etats membres (les autorités nationales, régionales et locales) ont la compétence générale pour définir, « fournir, faire exécuter et organiser » les SIG, ainsi que de financer les SIEG.

2. Les institutions européennes ont la même compétence pour des services européens qui s'avèrent nécessaires à l'accomplissement des objectifs de l'UE.

3. Pour les services non économiques, les règles du marché intérieur et de la concurrence ne s'appliquent pas ; ils ne relèvent que des seuls principes généraux de l'UE (transparence, non-discrimination, égalité de traitement, proportionnalité).

4. Pour les services d'intérêt économique général, les autorités publiques doivent clairement définir leur « mission particulière » (principe de transparence).

5. Sur cette base, elles peuvent définir les moyens adaptés au bon accomplissement de la « mission particulière » (principe de proportionnalité), y compris, s'ils s'avèrent nécessaires et proportionnés, des aides et subventions, des droits exclusifs ou spéciaux.

6. Les Etats membres ont le libre choix des modes de gestion : interne, « in house »,

économique général se réfèrent aux seuls services de nature économique.

Apparaît ainsi clairement que cette expression rend compte de la seule conception commune aux pays européens, la conception fonctionnelle, qui met l'accent sur les objectifs, missions et finalités, l'intérêt général, et non sur la conception organique et sur le mode de propriété des acteurs.

Au sein même des diversités existant en Europe, l'analyse montre une profonde unité : dans tous les pays européens, les autorités publiques locales, régionales ou nationales ont été amenées à considérer que certaines activités ne pouvaient pas relever du seul droit commun de la concurrence et des seules règles du marché, mais de formes spécifiques d'organisation et de régulation, dans trois objectifs qui fondent le trépied de légitimité des SIG :

- garantir le droit de chaque habitant d'accéder à des biens ou services fondamentaux (droit à l'éducation, à la santé, à la sécurité, aux transports, aux communications, etc.) ;
- mettre en œuvre des solidarités, assurer la cohésion économique, sociale et territoriale, développer le lien social, promouvoir l'intérêt général de la collectivité concernée ;
- prendre en compte le long terme et les intérêts des générations futures, créer les conditions d'un développement durable à la fois économique, social et environnemental,.

Ces finalités et objectifs d'intérêt général sont au cœur du système de valeurs qui caractérise tous les Etats européens et sont une valeur commune de l'Union européenne. Les services publics (ou leur équivalent) représentent un élément clé du modèle social européen caractérisé par les interactions et l'intégration du progrès économique et du progrès social, qui en font une « économie sociale de marché ».

Valeurs, objectifs et gouvernance des services publics : refonder l'action publique

Pierre Bauby[1]

Diversité et unité des services publics

On retrouve le même type de diversités en Europe. Les échelons territoriaux compétents ne sont pas les mêmes selon les secteurs, entre le local, le régional et le national ; les activités concernées peuvent avoir un caractère marchand ou pas ; les modes d'organisation peuvent relever de différents types d'acteurs, public, mixte, privé ou associatif ; les doctrines sont plus ou moins formalisées.

De plus, les termes et concepts utilisés, qui reflètent des construits historiques, des cultures nationales et des conceptions politico-idéologiques, sont différents et n'ont pas nécessairement leur équivalence. Le terme anglais de « *public service* » n'a pas le même contenu et le même champ que « service public » ; en allemand, l'expression considérée comme équivalente - « *Daseinsvorsorge* » - n'a ni le même sens, ni le même contenu conceptuel ; il n'y pas dans d'autres langues d'équivalent univoque.

Si la construction européenne a été amenée à inventer des termes comme « services d'intérêt général » (SIG), « services d'intérêt économique général » (SIEG), « services non économiques d'intérêt général » (SNEIG), « services sociaux d'intérêt général » (SSIG), c'est pour arriver progressivement à parler un langage commun, préalable pour construire une conception communautaire. L'expression SIEG date d'ailleurs du traité de Rome de 1957.

Il n'en existe pas aujourd'hui de définition stabilisée, mais on convient que les services d'intérêt général recouvrent les services économiques et non économiques que les autorités publiques considèrent comme étant d'intérêt général et soumettent à des obligations spécifiques de service public et que les services d'intérêt

1 Chercheur et enseignant en sciences politiques (Sciences Po. Paris, Université Paris 8), spécialiste des services publics (services d'intérêt général) et de l'action publique. Expert auprès de l'Intergroupe Services publics du Parlement européen, auprès du Comité économique et social européen (CESE) sur les services d'intérêt général et participe aux travaux de plusieurs réseaux européens. Auteur de plusieurs ouvrages, en particulier *L'européanisation des services publics*, Presses de SciencePo, Paris, 2011 ; Service *public, services publics*, La Documentation Française, Paris, 2011 ; Mapping of the Public Services in the European Union and the 27 Member States, Bruxelles, 2010.

Grants and Contributions. Toronto*:* University of Toronto Press.
Gow, James Iain, 1994, *Learning from Others. Administrative Innovations Among Canadian Governments.* Toronto: The Institute of Public Administration of Canada and Canadian Centre for Management Development.
Gow J.I., and Dwivedi, O.P., 1999, *From Bureaucracy to Public Management : the administrative culture of the Government of Canada*, Broadview Press, Toronto, 192p.
Gow, J.I,. Un modèle canadien d'administration publique, Ottawa, Centre canadien de gestion, 47p.
Heintzman, Ralph. 2007. "Public service values and ethics: Dead end or a strong foundation."
Canadian Public Administration 50 (4): 573–602.
Marson et Heintzman, 2009 From Research to Results: A Decade of Results-Based Service Improvement in Canada, IPAC, Toronto, 44p.
Savoie, Donald, J. 2013 Whatever Happened to the Music Teacher? How Government Decides and Why? Montreal, McGill-Queens, 328p.
Savoie, Donald J., 1999, Governing from the Centre, Toronto, U of T., 440p.
Savoie, Donald J. 2003. *Breaking the Bargain: Public Servants, Ministers, and Parliament*. Toronto: University of Toronto Press.
Schmidt and Marson B, 2007, *Employee Engagement*, Canadian Government Executive, Vol. 13, n°1, p.12-15.
World Bank Group. 2010. *Worldwide Governance Indicators*. Washington, D.C.: World BankGroup.
Wouters, Wayne , 2011. *Eighteenth Annual Report to the Prime Minister on the Public Service of Canada*, Ottawa: Privy Council Office.

BIBLIOGRAPHIE

Bourgault, Jacques. 2010. "The role of deputy ministers in Canadian government." In *The*
Handbook of Canadian Public Administration, edited by Christopher Dunn. Don Mills: Oxford
University Press, pp. 521–37.
Bourgault, Jacques, 2010. « Les réformes de gestion au gouvernement fédéral du Canada : un mouvement continu », 2010 dans Robert Bernier (dir.) *L'Espace canadien : mythes et réalités*, P.U.Q., Pp. 263-305.
Bourgault, Jacques, 2006. « « Conditions de succès d›implantation des réformes politico-administratives en Afrique : Leçons apprises au sujet des stratégies d'appui au changement », *Mondes en développement*, mars 2006, vol 34/ 2006,1-no133, De Boeck, Bruxelles, pp. 63-82.
Bourgault,J et M. Gusella, 2001. «Fierté, performance et reconnaissance de la Fonction publique au Canada», *Revue internationale des sciences administratives,* Bruxelles, avril 2001, vol. 67, no. 1, London and Brussels, pp. 29-47.
Bourgon, Jocelyne. 2011. *A New Synthesis of Public Administration: Serving in the 21st Century*.
Montreal and Kingston: McGill-Queen's University Press.
Cartwright, Susan. 2011. *Report of the Review of the Public Service Modernization Act*. Ottawa:
Treasury Board Secretariat
Charko, Phil, 2013, Management improvement in the Canadian public service,1999–2010, Canadian Public Administration, Vol. 56, No. 1 (March 2013), Pp. 91–120
Clark, Ian D., and Harry Swain. 2005. "Distinguishing the real from the surreal in management
reform: suggestions for beleaguered administrators in the government of Canada." *Canadian Public Administration* 48 (4): 453–76.
Dupuis,J.(2006).*Lafonctiondecontrôleurmoderneetle Cadrederesponsabilisation de gestion*, Bibliothèque du Parlement; division de l'économie, PRB 06-23F. [En ligne] : http://www.parl.gc.ca/information/library/PRBpubs/prb0623-f.htm
Good, David A. 2003. *The Politics of Public Management: the HRDC Audit of*

- Un effectif compétent, confiant et très performant, qui adopte de nouvelles méthodes de travail et qui met à contribution la diversité des talents pour répondre aux besoins en évolution du pays. » (Objectif 2020)

Tous les fonctionnaires sont invités à formuler des suggestions et commentaires autour de ces principes.

D'ailleurs es rapports avec la fonction publique n'ont jamais été parfaitement harmonieux : on a décrié les réformes à saveur managériale, les tendances centralisatrices et les réductions d'effectif. Récemment le gouvernement Harper, proposant un agenda conservateur, a connu des querelles avec les milieux scientifiques des ministères qui lui reprochent de gouverner par idéologie, plutôt que sur la base des données probantes.

Finalement cet article a permis d'observer que les approches pour mener à bien les réformes varient fondamentalement peu d'un environnement à un autre (Bourgault, 2006) alors que l'on avait déjà identifié comme principaux facteurs de succès des réformes : la perception large du besoin; l'investissement suffisant en temps, énergie et priorisation; la communication pour modifier la culture et justifier l'approche de la réforme; l'ancrage dans l'organisation, l'agenda politique ou budgétaire; le leadership sans faille de la haute administration et des dirigeants politiques; la coordination et l'intégration par le centre du gouvernement; le synchronisme avec les agendas politico-administratifs; la gestion du momentum de la réforme; l'inclusion dans une stratégie bien acceptée d'apprentissage continu. Le Canada n'est probablement pas unique à pratiquer cette approche, mais elle semble avoir générer un engagement pour le changement.

main fondé sur des études justificatives solides, par la gestion corporative qui a permis un leadership administratif cohérent et très engagé, ainsi que par le soutien des leaders politiques.

CONCLUSION

Selon Charko (2013), les réformes furent facilitées par une convergence de facteurs internationaux (mondialisation, échanges d'informations, émulation). On y voit aussi des interventions sur la culture pour rendre acceptables les initiatives de réformes, des facteurs organisationnels comme la pratique de la gestion corporative au sein du gouvernement du Canada, le support des agendas politiques des gouvernements du Canada, ainsi que la conjoncture économique et budgétaire.

On a aussi observé la création d'un consensus large au sujet du besoin d'amélioration continue en gestion publique (Gow, 2004). En est résulté un sentiment à l'effet qu'une réforme ne résoudrait pas pour toujours tous les problèmes et, surtout qu'il ne fallait pas imaginer des réformes trop générales et ambitieuses qui finissent par achopper du fait qu'elles s'attaquent à trop de défis à la fois. Il a donc fallu envisager les réformes comme étant un processus continu. D'ailleurs encore aujourd'hui existe un comité consultatif sur la fonction publique qui, par un rapport annuel, avise le Greffier sur les défis de la fonction publique du Canada et les moyens d'y faire face.

De plus de nouvelles initiatives de consultation et d'engagement des fonctionnaires sont lancées, la plus récente *Objectif 2020*[1]étant lancée en juin 2013. Les principaux administrateurs généraux ont défini une vision pour une « fonction publique revitalisée de niveau mondial, outillée pour servir le Canada et les Canadiens » autour de quatre principes directeurs :

- « Un environnement axé sur l'ouverture et la collaboration, qui mobilise les citoyens et les partenaires dans l'intérêt public;
- Une approche pangouvernementale qui améliore la prestation de services et optimise les ressources;
- Un milieu de travail moderne qui utilise intelligemment les nouvelles technologies pour améliorer le réseautage, l'accès aux données et le service à la clientèle;

1 http://www.greffier.gc.ca/fra/feature.asp?pageId=350

dans la configuration de Service Canada (Marson et Heintzman, 2009, 15). En 1999, un projet pilote fut lancé par le Secrétariat du Conseil du Trésor. En avril 2002, le ministère de Développement des ressources humaines Canada, le Secrétariat du Conseil du Trésor et ministère de Communication Canada créèrent un nouveau partenariat pour une durée de deux ans. En 2003, le Comité d'examen des dépenses adopta l'approche de Service Canada, car ce modèle convenait parfaitement à ses objectifs de réaffectation des ressources financières (cf. budget 2005). L'approche permit de débuter doucement et de progresser ensuite.

7. La satisfaction des employés

Les sondages triennaux auprès de la fonction publique du Canada ont permis depuis 1998 de mesurer la satisfaction des employés au sujet de leur rapport au travail et au milieu du travail. Réalisés sur le web auprès de répondants volontaires avec des garanties de confidentialité et de non traçabilité, ils s'adressent à tous les employés de la fonction publique et connaissent un fort taux de participation : plus de 40% de la fonction publique y participe en 1999 ; en 2008 ce taux atteint 66 %. « Ce sondage, dont on s'engage à publier intégralement les résultats, démontre un leadership de courage, car après les coupes de 1994-1997, on pouvait craindre des résultats médiocres. Il se fait innovateur car, dans le monde, peu de fonctions publiques disposent d'un tel sondage et en publient intégralement les résultats. Afin d'éviter d'en banaliser la tenue et de ne pas générer des coûts inutiles, il est décidé de le tenir sur une base triennale et avec les mêmes questions » (Bourgault in Bernier 2010).

Ces sondages permettent un suivi de gestion très significatif : « chaque ministère reçoit en plus des résultats d'ensemble, une analyse plus fine pour 5 variables qui sont particulièrement importantes en regard de sa mission ou de sa composition. Des analyses plus spécifiques sont aussi produites pour les gestionnaires des sous-unités administratives » Ils servent donc à mesurer le rendement (une des composantes du cadre de responsabilisation de gestion (CRG/MAF) pour la composante « gestion des personnes »), à développer des outils de communication et à apprendre sur l'organisation et ses défis. Au fil des ans, un cadre est développé concernant la gestion des personnes, soit la mobilisation des employés et la culture de l'excellence (Bourgault in Bernier 2010).

Comment? Cette initiative fut rendue possible par un cheminement de longue

plus normal compte tenu du volume de transactions, des millions de clients et des centaines de milliers de fonctionnaires.
(Bourgault in Bernier, 2010)

Comment? Le RSAC comptait en 2000 plus de 200 fonctionnaires et universitaires de toutes les administrations au Canada. Il a permis de créer l'Institut des services axés sur les citoyens, un organisme sans but lucratif à rayonnement international. Le dépassement de l'horizon fédéral a accéléré l'acceptation de l'approche. Le leadership politique et surtout dans la haute administration a beaucoup facilité l'arrivée du changement et la gestion corporative au niveau des sous-ministres y a grandement contribué. On a ainsi vu une mutation de la culture qui s'est installée sur 12 ans.

L'initiative Service Canada

Elle a créé une cadre organisationnel commun pour intégrer un vaste système de points d'accès aux divers services du gouvernement fédéral du Canada en adoptant une approche centrée sur le client. Renvoyés d'un organisme à l'autre pour obtenir les services qu'ils désiraient (renseignements, formulaires, etc.), les citoyens manifestaient leur insatisfaction au sujet de la complexité de l'appareil gouvernemental et de l'apparente insouciance des employés. Cette initiative fut envisagée comme un moyen pour offrir un guichet unique dont les citoyens pourraient recevoir tous les services du gouvernement canadien. L'initiative Service Canada poursuit cinq objectifs stratégiques : offrir des services transparents et axés sur les citoyens, assurer la transparence et la responsabilisation du gouvernement, augmenter l'intégrité des programmes, favoriser la collaboration et le réseautage et enfin acquérir une culture d'excellence du service. Depuis 15 ans Services Canada n'a cessé de s'étendre et de raffiner son offre de services. Il y a aujourd'hui plus de points d'accès et de meilleures modalités pour répondre aux citoyens.

Comment? Cette réforme fut rendue possible par les facteurs suivants : l'inclusion, la gestion horizontale, la justification par les buts nobles, la synchronisation avec les buts du budget et l'approche incrémentale.

À l'automne 1998, le comité d'implantation de service Canada fut mis sur pied sous la direction de 5 sous-ministres adjoints et le RSAC a joué un rôle important

nonce la Prestation des services axée sur les citoyens; le Gouvernement branché ; l'amélioration des rapports au Parlement; l'intégrité des programmes; le milieu de travail exemplaire, etc. (Dupuis : 2006)

Les citoyens d'abord

Un rapport du groupe des sous-ministres sur le service axé sur le citoyen plaide « l'intégration des citoyens à toutes les étapes de la conception et de la prestation de services de sorte que les besoins des citoyens deviennent le principe d'organisation autour duquel on détermine l'intérêt public et on planifie la prestation du service. » En 1997, le Conseil du trésor met sur pied une unité de recherches continues (Services aux citoyens) sur les facteurs de satisfaction du public envers les services gouvernementaux. Les résultats de ces études permettent d'émettre des recommandations aux gestionnaires de mettre en place le Réseau des services axés sur les citoyens (RSAC) (Bourgault & Gusella, 2001) et de produire des guides sur la qualité des services (Marson et Heintzman, 2009, 10).

Le Réseau fit produire en 1998 le rapport « *Les citoyens d'abord»,* un premier sondage national qui permit d'identifier les cinq éléments de la prestation de service qui influencent la perception de la qualité et le niveau de satisfaction des citoyens : la rapidité ou l'accessibilité; les compétences du personnel et la qualité des informations; la courtoisie et le confort; le traitement équitable; le résultat obtenu. Ainsi, l'amélioration des services passe nécessairement par la mesure de la satisfaction du client/bénéficiaire/usager selon des instruments communs de mesure, des attentes et priorités des clients et l'élaboration d'un plan concret de cibles et d'amélioration. Enfin il faut en suivre l'implantation et en mesurer les résultats. (Marson et Heitzman, 16). Le Réseau a aussi identifié une chaîne de liens contribuant à la qualité du service, dont l'un est l'engagement des employés. Cet engagement résulte d'une dizaine de facteurs tels la gestion efficace, les rapports aux collègues, le support à la vision et aux buts de l'organisation, l'avancement dans la carrière, la qualité de l'encadrement, l'autonomie et la charge de travail (Marson et Heintzman, 27; Schmidt et Marson, 2007). Certes le service aux citoyens n'est pas devenu pour autant parfait tous les jours de l'année. On a connu des cas où l'assurance-emploi abuse de sa situation envers des assurés, où l'Agence de Revenu Canada semble très mal communiquer avec les contribuables, etc. Quoi de

1987 a voulu accroître la responsabilité des hauts-fonctionnaires en accroissant le pouvoir des parlementaires à les convoquer. Le Bureau du Conseil privé, à la suite de l'influence britannique a contrôlé les dommages en réaffirmant que les sous-ministres ne pouvaient que parler au nom des ministres puisque la responsabilité ministérielle était indivisible dans le régime des institutions du modèle de Westminster. La Loi fédérale sur la responsabilité[1] (2006) revint à la charge pour préciser les responsabilités des sous-ministres en tant qu'administrateurs des comptes. Il s'est agi de réaffirmer leur responsabilité spécifique, notamment face au Parlement, au sujet des engagements financiers et des rapports financiers, ainsi ils deviennent « comptables » devant les comités des chambres du Parlement. Un mécanisme de dénonciation fut prévu en cas de désaccord avec les ministres sur une dépense à effectuer. Encore une fois, le BCP émit une directive pour modérer l'appétit des parlementaires à obtenir des informations de la part des sous-ministres. On a ainsi diminué la capacité des ministres de forcer la commission d'engagements financiers inconsidérés ou irréguliers. La question non résolue porte sur la divisibilité de la responsabilité ministérielle en matière de reddition de comptes au Parlement.

Comment? Ces dispositions législatives étaient jugées en principe nécessaires par beaucoup d'acteurs du système politico-administratif. Elles se révélèrent cependant immatures, forcées par le caucus conservateur. En effet tous leurs impacts n'avaient pas été entrevus, non plus que es conditions de leur mise en application. Surtout, il s'est avéré que les acteurs-clés n'étaient pas tous suffisamment convaincus par la nature de cette réforme. Les changements culturels n'ont pas été réalisés avant.

6. La prestation de services aux citoyens

Le rapport « *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes – Un cadre de gestion pour le gouvernement du Canada* », en 2000 modernise sa gestion ainsi que l'offre des programmes et services pour satisfaire les attentes et priorités nouvelles de la population. Suivant plusieurs initiatives déjà en cours, il préconise un ensemble de valeurs claires pour la fonction publique, une gestion axée sur les résultats et un engagement pour réaliser des dépenses judicieuses. Ce document an-

1 http://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/F-5.5/page-1.html créant modification à la Loi sur la gestion financière : http://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/F-11/page-12.html#docCont voir a. 16.4 (1) et (2)

vateur après 2006 a facilité un travail déjà amorcé plusieurs années auparavant. Le leadership politique a permis de vaincre les dernières hésitations dans la fonction publique au sujet des dénonciations anonymes. L'échec des premières années a montré que les résistances culturelles ont continué de se manifester pendant un certain temps. Les dénonciations médiatisées ont forcé les acteurs politico-administratifs à corriger le tir.

Puis un *code de conduite*, le Code des valeurs et d'éthique entre en vigueur en 2012[1] après de longues consultations. Il tient compte du fait que toutes les situations difficiles et délicates ne peuvent être anticipées. Certaines présentent néanmoins un caractère plus courant et fondamental. Ainsi, le code comprend à la fois des énoncés de valeurs et des prescriptions précises.

Comment? Un groupe de travail a multiplié les consultations et les avis d'experts dans un contexte où il fallait générer un tel code, mais où ce code ne serait pas fait de prescriptions précises et dé-responsabilisantes. Le Rapport Tait publié dix ans auparavant a pavé la voie à cette réflexion et favorisé la mutation culturelle du milieu. Le support des plus hautes instances de l'administration (le Greffier) a joué un rôle majeur dans cette affaire. Charko (2013 :114) note que les fonctionnaires sont maintenant plus à même de déterminer la conduite à suivre en fonction des valeurs de la fonction publique. Ils opèrent dans un milieu qui les supporte beaucoup mieux. Resterait, selon lui, à obtenir des cadres supérieurs un comportement cohérent sur le sujet et à résoudre les contradictions occasionnelles entre les impératifs professionnels et démocratiques.

5. La reddition de comptes au parlement et la transparence gouvernementale

Depuis longtemps un élément du déficit démocratique fut identifié comme la nécessité pour les parlementaires d'obtenir de meilleures réponses à leurs questions : les ministres répondent vaguement et les hauts-fonctionnaires tendent à « botter en touche » pour ne pas embarrasser leurs ministres. Traditionnellement ils répondent au nom des ministres et non pas en leur nom personnel. Le Rapport McGrath en

1 Code de valeurs et d'éthique du secteur public : http://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-fra.aspx?id=25049&-section=text

tion des ressources humaines depuis 1918 avec la modification de la définition de mérite, l'abolition de la nécessité de concours pour toutes les nominations et la possibilité de nommer des titulaires alors qu'un seul candidat fut pris en considération. En plus de revoir le mandat et les fonctions de la CFP comme organisme de dotation et disposant de recours, on cherchait notamment à accélérer les processus de dotation, rendre la gestion plus efficace et efficiente, à diminuer le nombre de recours contre les décisions et à faire des nominations plus conformes aux besoins spécifiques des postes à combler.

Comment? Le groupe de travail pangouvernemental chargé préparer la réforme a formé et consulté en continu de nombreux groupes de réflexion de l'intérieur de la fonction publique et de l'extérieur de celle-ci. Pour mettre en œuvre la nouvelle loi plusieurs groupes de travail ont été mis sur pied, notamment pour habiliter les agents à implanter ces changements assez radicaux. La loi prévoyait la production d'un bilan après 5 ans et ce rapport (comité Cartwright) notait avec satisfaction les changements survenus aux structures et procédures mais déplorait en 2011 que les changements de culture n'étaient pas tout à fait encore au rendez-vous[1].

4. Valeurs et éthique

En matières de valeurs et éthique, deux réformes sont à noter. D'abord, en 2005 la loi créa un Commissaire à l'intégrité du secteur public. Les premiers pas du Commissaire ont été insatisfaisants mais l'arrivée d'un nouveau commissaire proposant un examen des plaintes plus conforme à la loi et plus critique. La relance de cette institution en 2011 a permis de mener à fond des enquêtes et de protéger des fonctionnaires qui dénoncent : a) la contravention d'une loi fédérale ou provinciale ou d'un règlement pris sous leur régime; b) L'usage abusif de fonds ou de biens publics; c) Les cas graves de mauvaise gestion dans le secteur public; d) Le fait de causer – par action ou omission – un risque grave et précis pour la vie, la santé ou la sécurité humaines ou pour l'environnement, à l'exception du risque inhérent à l'exercice des attributions d'un fonctionnaire;[2]

Comment? Le climat de la responsabilisation instillé par le gouvernement conser-

1 *Rapport sur l'examen de la Loi modernisant le régime de l'emploi et des relations de travail dans la fonction publique* a été déposé au Parlement le 21 décembre 2011 : http://www.tbs-sct.gc.ca/psma-lmfp/index-fra.asp

2 Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles (L.C. 2005, ch. 46) a. 8

Les 10 éléments du CRG[1]



Comment? Cet outil fut conçu par le SCT en consultation avec les hauts-fonctionnaires. L'outil fut jugé lourd, redondant et formaliste. En conséquence, dans une démarche d'organisation apprenante, il a évolué en de nombreuses occasions car il dut être raffiné pour l'alléger dans son déploiement et son utilisation et lui faire prendre en compte la gestion de risques et la taille des ministères.

Charko (2013 :96) y voit un immense succès, comme l'a conclu un comité indépendant d'évaluation en 2008 qui note alors un système structuré, sophistiqué et rigoureux d'évaluation. Un organisme international a aussi bien noté le système (OECD 2005: 86). Il permet aujourd'hui d'identifier les défis prioritaires de gestion dans chacun des ministères.

3. La gestion des ressources humaines,

La modernisation de la gestion des ressources humaines permit une longue et intense consultation sur trois années et produisit une législation votée en 2003 et mise en application en 2005. Il s'est agi de la plus audacieuse réforme de la ges-

1 http://www.tbs-sct.gc.ca/maf-crg/overview-apercu/elements-fra.asp

L'*Examen stratégique des programmes*[1] constitue une seconde initiative majeure en gestion des dépenses : sur un horizon temporel de 4 ans tous les ministères doivent présenter leurs programmes pour qu'ils soient analysés. Cette année-là une coupe de 5% des dépenses s'applique, mais une partie de cette coupe peut être récupérée sur la base d'une démonstration de besoins. Les programmes font l'objet d'un examen sous les angles suivants : efficacité, efficience, pertinence et alignement sur les priorités gouvernementales. La perspective « Value for money/ Optimisation de la dépense » oriente cet exercice (McCormack, 2009, 10) Ces sommes sont identifiées dans la présentation du budget de l'an qui suit.

Non seulement cette initiative systématise-t-elle ces examens plutôt que de le faire sur une base ad hoc, mais elle répartit l'effort sur 4 ans pour en augmenter la profondeur. De plus elle permet d'économiser et d'accroître leur efficacité, leur efficience et recentre les dépenses sur les besoins centraux du programme.

Comment? Charko (2013 :100) voit 3 conditions au succès de ces réformes : une solide volonté politique, une méthode commune adéquate pour mesurer les intrants, les résultats et enfin, la génération d'une capacité analytique au sein de l'organisme central. Cette capacité se décline selon nous en des systèmes de reportage et contrôle, en expertise spécialisée et en systèmes adéquats de traitement de l'information.

2. Les standards de gestion et la gestion du rendement organisationnel

La reddition de comptes en matière de gestion a connu d'immenses progrès depuis 2003. On a créé un Cadre de responsabilisation de gestion (CRG) qui voulait identifier dans un seul outil les attentes de tous les niveaux de gestionnaires du gouvernement du Canada. Cet outil permet d'organiser les systèmes de gestion, de fixer les attentes, d'évaluer les résultats organisationnels et de développer les compétences des gestionnaires. Les résultats sont observés sur la base de critères précis puisés dans les politiques de gestion et sont publiés chaque année sur le site web du SCT. Ils servent aussi à l'évaluation du rendement des sous-ministres, les plus hauts fonctionnaires.

1 http://www.tbs-sct.gc.ca/sr-es/index-fra.asp

Comment? Un mouvement en deux phases dont la seconde était poussée par l'engagement électoral des conservateurs pour accroître la responsabilité dans la gestion des fonds publics. Les scandales ont rendu le changement inéluctable. Les deux « affaires » précitées ont accéléré ce processus de changement : l'affaire des subventions et contributions a révélé non pas un trou de 2 milliards comme dénoncé par les médias, mais plutôt une absence de justifications de seulement 84,000.00$. Cette affaire a plutôt révélé des carences en gestion financière et en gestion de programmes. Le second scandale fut grave alors que des dépenses inappropriées furent autorisées pour des motifs politiques et partisans comme il le fut démontré à la Commission d'enquête Gomery[1] sur les commandites.

Les résultats ont été positifs avec de meilleures politiques, des rôles plus clairs chez les intervenants et des rapports au Parlement qui sont complets, fondés, analytiques et crédibles. Les experts externes qui forment les nouveaux comités ministériels de vérification font l'affaire des sous-ministres en attirant l'attention des cadres supérieurs et des ministres sur la gestion des risques, la rigueur, la coordination horizontale et les changements nécessaires. Ces comités génèrent aussi une expertise externe en qui les sous-ministres ont confiance. (Charko, 2013 :106).

En matière de gestion des dépenses, les plus récentes réformes, menées dans un contexte de restrictions des dépenses ont renforcé le rôle du secrétariat du conseil du trésor. En 2005 la *politique sur la structure de la gestion, des ressources et des résultats* oblige les ministères à adopter des définitions et un cadre communs « pour la désignation des programmes, et pour la collecte, la gestion et la déclaration de données financières et non financières relatives à ces programmes. Elle fournit aux ministères la marge de manouvre et les pouvoirs discrétionnaires dont ils ont besoin pour concevoir et gérer leurs programmes de la manière la plus susceptible de fournir des résultats pour les Canadiens »[2] Ainsi les programmes sont mieux analysables et comparables. La reddition de comptes en matière de gestion horizontale s'en trouve facilitée. Enfin, du point de vue du secrétariat du conseil du trésor, on obtient plus d'informations crédibles sur l'efficacité et les impacts des programmes.

1 Commission d'enquête sur le programme de commandites et les activités publicitaires, dite Commission Gomery.

2 http://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-fra.aspx?id=18218&section=text

amoindries du fait de deux crises : une portait sur les subventions et contributions (Good, 2003) tandis que l'autre a porté sur les commandites. Ces affaires suivent une brillante initiative, celle du *contrôleur moderne*[1].

L'initiative du *contrôleur moderne* définit l'organisme central moins comme un contrôleur ex-ante qui a tout pouvoir sur les programmes, mais comme un enrichisseur des capacités de gestion dans les ministères. En résumé, l'approche du contrôleur moderne organise un contrôle ex-post dans un cadre logique solide, responsabilisant et économique : les ministères doivent connaître les normes, savoir pratiquer la gestion des risques, partager les valeurs et l'approche éthique de la politique. L'organisme central est d'abord un facilitateur, un formateur, un assistant-expert, un dépanneur, puis un contrôleur. Cette approche diminue les transactions incapacitantes, le cynisme, la déresponsabilisation des ministères et réduit les coûts transactionnels.

Comment? Plusieurs facteurs ont tissé de longue main la toile de fond pour préparer les esprits à cette réforme : un besoin longtemps ressenti de diminuer les contrôles ex-ante et favoriser plus de responsabilisation, des consultations avec les ministères et le Secrétariat du Conseil du trésor, la Commission Lambert, Fonction publique 2000.

1.3 Vérification interne

La *vérification interne* a connu une résurgence laborieuse en 2003 du fait de conflits organisationnels internes entre gestionnaires de programmes et contrôleurs et à cause d'une faible expertise disponible. En 2007, elle est renforcée par une législation sur la responsabilité.[2] On souhaite plus de transparence des coûts des programmes. Pour y arriver il faut redonner du pouvoir aux responsables ministériels de l'information financière (CFI) par rapport aux responsables des programmes afin de fournir une meilleure info aux ministres et sous ministres. À compter de 2009, chaque ministère doit compter un comité ministériel de vérification interne formé de personnalités extérieures au ministère et faisant, sur une liste détaillée d'objets, rapport au sous-ministre[3].

1 http://www.tbs-sct.gc.ca/fm-gf/reports-rapports/rsc-rfc/rsc-rfctb-fra.asp

2 Loi fédérale sur la responsabilité (L.C. 2006, ch. 9)

3 http://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-fra.aspx?id=16484&section=text et http://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-fra.aspx?section=text&id=25610

Un exercice d'une telle ampleur n'a pas été sans générer des inconvénients comme une diminution du capital humain considérable (les analystes, la technostructure ministérielle, les formations, les investissements nécessaires en défense, etc.), une certaine démoralisation des fonctionnaires (Bourgault : 2010).

Comment? Le ministre des Finances et le bureau du Conseil privé demandent aux ministres de présenter des plans selon l'importance des réductions de dépenses à réaliser : réductions de 25%, 15 %, 5 % (Armit et Bourgault, 1996). L'exercice se fonde sur six critères : 1. Le programme sert-il encore l'intérêt public? 2. S'agit-il d'un rôle légitime incombant à l'État? 3. Le programme pourrait-il être exécuté plus efficacement par un autre palier de gouvernement (provincial, municipal) ? 4. Quelles activités pourraient du programme pourraient être confiées au secteur privé ou à des organismes bénévoles? 5. Le programme pourrait-il être exécuté de manière plus efficiente? 6. A-t-on les moyens financiers pour assumer son coût?

Deux comités examinent alors les plans détaillés de réalisation des économies structurelles élaborés par les ministères: un comité de sous-ministres présidé par le Greffier et un comité des ministres présidé par le ministre Président du Conseil du trésor. Les recommandations sur chaque programme furent intégrées par le ministère des Finances dans le projet de budget de l'année à venir. » (Bourgault in Bernier: 2010)

Si, depuis 1996, les effectifs de la fonction publique du Canada sont passés de 220,000 employés en 1994 à 198,000 en 1996, il y avait pourtant 265,000 employés en 2009, et 277,000 en 2013 ! Cette révision des dépenses a créé un « espace budgétaire » pour assumer de nouveaux déboursés en réduisant la croissance du déficit budgétaire.

1.2 **Contrôleur moderne**

D'importants progrès furent réalisés en matière de gestion financière (i.e. façon de financer les dépenses et de rendre compte de ce financement) et de contrôle des dépenses. Les initiatives de déconcentration du pouvoir de contrôle vont se voir

de la situation économique, surtout dans le domaine des ressources et aux effets de la nouvelle taxe sur les produits et services.

580,000 agents publics au gouvernement fédéral du Canada (incluant les policiers et militaires).

Dix institutions, les «Agents du Parlement » appuient le travail des parlementaires. Ils examinent en continu les actes de l'administration et font rapport au Parlement. Les conditions statutaires des dirigeants leur confèrent l'indépendance nécessaire à l'exécution de leur mandat : le Vérificateur général du Canada, la Commission de la fonction publique[1], le Commissaire à la protection de la vie privée, le Commissaire à l'accès à l'information, le Commissaire aux langues officielles, le Commissaire aux conflits d'intérêt et à l'éthique, le Commissaire au lobbying, le

Commissaire à l'intégrité du secteur public et le Commissaire à l'environnement et au développement durable.

1. **Principales r**éformes concernant **la gestion des fonds publics**

1.1 Revue de programmes 1994-96

Le budget de 1994 fut établi sur la base d'un examen en profondeur de l'administration intitulé la *Revue de programmes* visant la réduction des dépenses publiques afin de redresser durablement la situation des finances publiques au Canada. Il faut ramener le déficit de 5,9% à 3% du PIB en trois ans (pour l'exercice 1997 – 1998). Les ajustements effectués permirent de réaliser les objectifs de réduction du déficit public grâce à l'utilisation de modes alternatifs de livraison de services tels les transferts de mandats, les ventes au privé, la création de coopératives ainsi que par l'encouragement aux départs anticipés. Ainsi, les effectifs dans la fonction publique fédérale furent réduits de 15 % en 3ans (environ 60 000 emplois au total dont 24,000 dans la fonction publique centrale). Une partie des économies vint des dépenses de transferts aux provinces ce qui, dans un effet de cascade, affecta lourdement les budgets de fonctionnement des écoles, des hôpitaux et les travaux municipaux.[2]

---

contractuels à durée déterminée et aux employés occasionnels.

1 La Commission a un statut mixe car à certains égards (nominations) elle fait partie du pouvoir exécutif. Le Directeur d'Élections Canada fait aussi partie de cette liste de dix mais ne contrôle pas l'administration.

2 Plusieurs croient que l'amélioration de la situation financière de l'État est d'abord due à l'amélioration

la décision prise. Depuis 1985, on observe une concentration croissante du pouvoir politico-administratif autour du Premier ministre et de son bureau (Savoie, 1999).

La gestion des ministères relève en pratique des sous-ministres, des hauts fonctionnaires de carrière, non partisans et nommés discrétionnairement et au plaisir[1] par le Premier ministre. Le bureau du Conseil privé prépare les réunions du conseil des ministres et de ses comités ministériels, en assure les suivis, supporte le premier ministre et certains ministres qui exercent des fonctions sans support administratif spécifique, oriente et coordonne l'action de l'ensemble des ministères et organismes, fournit de l'expertise sectorielle au conseil des ministres et fournit des services pour l'ensemble du gouvernement.[2] Il coordonne aussi les comités des sous-ministres.[3]

Le Secrétariat du Conseil du trésor a pour mandat d'appuyer le Conseil du Trésor, un important comité de ministres, et d'assumer des responsabilités que la Loi lui a conférées comme organisme fédéral central. Notamment, et non exclusivement le secrétariat voit à l'optimisation des ressources et à la surveillance des fonctions liées à la gestion financière dans les ministères et les organismes ; il fait des recommandations et dispense des conseils au Conseil du Trésor sur les politiques, les lignes directrices, les règlements et les propositions en matière de programmes de dépenses touchant la gestion des ressources du gouvernement ; enfin, il assume son rôle d'administrateur général et d'employeur de la fonction publique.[4]

La fonction publique canadienne est professionnelle. Elle n'est pas une fonction publique de carrière. On nomme les agents à des postes, ce qui leur vaut un classement catégoriel et contribue à leur rangement dans l'échelle salariale. Les agents ne jouissent pas de la permanence mais d'une expectative raisonnable de conserver leur emploi tant qu'il y a du travail et qu'ils font bien leur travail[5]. Il y a environ

1 On peut mettre fin à leur nomination en tout temps.

2 http://www.pco-bcp.gc.ca/index.asp?lang=fra&page=secretariats

3 http://www.pco.gc.ca/index.asp?lang=fra&page=secretariats&sub=spsp-psps&doc=comm/mandat-fra.htm. Ces comités constituent l'épine dorsale de la gestion corporative au gouvernement du Canada.

4 http://www.tbs-sct.gc.ca/tbs-sct/abu-ans/tbs-sct/abu-ans-fra.asp

5 La vaste majorité des fonctionnaires jouissent de ce statut appelé « indéterminé » par rapport aux

L'ordre fédéral de gouvernement dispose de pouvoirs spéciaux, notamment de légiférer et agir pour maintenir la paix, l'ordre et le bon gouvernement. Il jouit aussi d'un pouvoir de dépenser de l'argent dans les provinces.

Les dépenses de transferts du fédéral aux provinces aux provinces : il paie une somme de péréquation aux provinces les moins fortunées et complète le financement des services de santé et d'éducation Un système de fédéralisme exécutif permet des discussions et concertation s entre le fédéral et les provinces tout au long de l'année dans la plupart des domaines de l'action gouvernementale. Ces échanges ont cours aux niveaux politique comme administratif et ont créé quelques 500 tables et comités.

Le Canada et ses acteurs administratifs

Au Canada, le Premier ministre joue un rôle fondamental. C'est à lui que le représentant de la Reine a demandé de former un gouvernement responsable devant les chambres. Il jouit de multiples prérogatives comme de convoquer et présider la réunion du Conseil des ministres, de nommer les juges et hauts fonctionnaires et de suggérer à la Reine la convocation et prorogation des sessions parlementaires, etc. Il est chef du gouvernement, or la responsabilité ministérielle veut que la Chambre puisse par une variété de motions ou de votes provoquer la démission du gouvernement.

Les ministres sont individuellement responsables de ministères, de dossiers, de législations sectorielles et représentent les organismes devant le Parlement. Ils sont politiquement responsables, devant répondre aux questions des députés et assurant qu'ils ont corrigé les difficultés soulevées. Aucun ministre ne démissionne pour les fautes commises par ses fonctionnaires. Ils sont collectivement responsables en vertu du principe de la solidarité ministérielle qui veut que tous les dossiers importants des ministères soient discutés au Conseil des ministres et particulièrement ceux qui impliquent des modifications législatives et réglementaires, ou encore des implications financières ou budgétaires. La discussion à huis-clos donne lieu généralement à un consensus, bien que le Premier ministre décide en dernier lieu. Dans tous les cas, tous les ministres sont tenus de démontrer une solidarité absolue avec

Les clés du succès de l'administration canadienne furent de toujours accepter de voir l'éléphant dans la pièce, de savoir installer une conversation sur ce qui mérite des améliorations. Ceci motive l'intérêt pour cette présentation sur les réformes canadiennes, d'installer une culture de nécessité de changement continu et, plutôt que de compter sur **La** grande réforme définitive, de procéder au changement un peu à la fois, modérément et de manière continuelle. Il serait sage de ne pas tenter de transposer aveuglément les principes de la gestion canadienne sans les adapter tant ceux-ci restent perfectibles et surtout parce que ces principes correspondent aux conditions particulières de cette administration. Voici néanmoins quelques indications au sujet des réformes canadiennes et certains pourront y trouver intérêt des pistes de réflexion.

Cet article veut illustrer que l'influence de la Nouvelle Gestion Publique s'est faite sentir au Canada mais que le Canada a pratiqué une approche plus homéopathique (Gow, 1994), de petits pas, réfléchie, *consultative et fondée sur le leadership consensuel (Bourgault, 2006) et continue plutôt qu'idéologique (Thatcher), enthousiaste, autoritaire-radicale (Belgique) et chirurgicale (Australie, Nouvelle Zélande).*

Le Canada comme espace administratif

Pour comprendre son administration il faut comprendre la structure politique. De manière très synthétisée, le Canada est présenté comme une monarchie parlementaire disposant d'un ordre de gouvernement fédéral, de dix ordres de gouvernements provinciaux et de trois territoires dans le grand nord ayant bénéficié d'une dévolution de pouvoirs depuis le palier fédéral.

Chacun de ces ordres de gouvernement a ses compétences exclusives : le fédéral s'occupe par exemple de la monnaie, des affaires étrangères et de la défense. Les provinces s'occupent seules de l'éducation primaire et secondaire (écoles), de la santé et des services sociaux (hôpitaux), du territoire (villes), de l'agriculture et du commerce internes à la province. Certaines compétences sont partagées car complémentaires telles le commerce, les ressources naturelles et l'environnement.

une solide base économique et les politiques industrielles et commerciales ont, jusqu'ici, su s'adapter à l'évolution des règles planétaires. Cette richesse lui a permis, depuis 50 ans, de faire les investissements adéquats dans sa gestion publique.

En matière de gestion publique, le Canada a connu des difficultés depuis ses origines et affronte certains défis encore aujourd'hui. Il y a eu des soi-disant scandales et de vrais scandales, il s'y trouve des poches de pauvreté, des régions en situation de désinvestissement et surtout, le sort des membres des premières nations reste toujours fort préoccupant. À ce dernier égard, la condition de certaines communautés d'autochtones offre, en termes de morbidité sociale, beaucoup de points communs avec des communautés parmi les plus défavorisées de la planète.

Un certain cheminement historique est nécessaire à chaque nation pour développer et maintenir la bonne gouvernance qui lui convient. Par exemple à la fin du 19e siècle le Canada connaissait de nombreux scandales de gestion publique (affaire du chemin de fer de la Baie des chaleurs; Heintzman, 1997 : 13) et que le patronage politique florissait jusqu'à la seconde réforme de la Commission de la fonction publique du Canada en 1918 (Juillet et Rasmussen, 2011). Chaque état connait son propre cheminement administratif en fonction de ses ressources, son contexte et son histoire et du leadership de ses dirigeants administratifs et politiques.
Quand les réformes canadiennes ont-elles débuté? Il y a eu des courants de réforme, comme celles de 1908 et 1918 au sujet de la fonction publique, la création de la Banque du Canada à la fin des années 30, puis une vague de mise à jour sociale et économique dans l'après-guerre. Les initiatives sur les structures et processus administratifs datent de la fin des années 60 et surtout des années 70. Gow et Dwivedi (1999 : 96-94) en dressent la liste et insistent sur la période de 67-1966 qui a amené plusieurs changements stratégiques dans la gestion des ressources humaines (négociation des relations de travail avec les syndicats, transfert au Conseil du trésor de la politique de gestion de la fonction publique). Suivent des initiatives assez éparses en 1981 (responsabilisation), 88 (contrôle de la dette, privatisations et imputabilité parlementaire) et 1993 (rôle du Greffier comme Chef de la fonction publique). Depuis 1994, début de la période examinée dans cet article, la réforme est un processus assez continu.

Les réformes administratives au gouvernement : la pratique canadienne?

Jacques Bourgault,
Docteur d'État La Sorbonne
Professeur associé ÉNAP/UQAM

Cette présentation s'intéresse aux réformes de gestion de l'administration fédérale canadienne et non pas à ses réformes de politiques publiques comme par exemple, le programme de l'assurance-emploi, la politique judiciaire plus sévère à l'égard des contrevenants ou la modification des politiques environnementales.

Les réformes de gestion dont il sera ici question touchent la gestion des fonds publics, la gestion des ressources humaines, la gestion des ressources informationnelles, la reddition de comptes au parlement, la transparence gouvernementale, la prestation de services aux citoyens, la satisfaction des employés, la gestion du rendement. Toutes les réformes des 30 dernières années ne peuvent être abordées dans un espace aussi restreint.

Le cas canadien suscite souvent l'intérêt par la facilité apparente qu'il y a à conduire des réformes administratives. On présente souvent le Canada comme un pays bien géré de telle sorte que ses citoyens sont à l'aise financièrement, que l'indice de développement du capital humain y est un des meilleurs au monde, que la corruption y est faible, que son gouvernement rend des comptes à la population, que les ressources naturelles y sont exploitées avec sagesse et que la dignité et la sécurité des personnes y sont effectivement protégées. Vu de loin, on tend un peu à idéaliser le cas canadien.

Oui notre pays compte sur une excellente administration publique[1] avec de bons systèmes de gestion, une culture adéquate envers la chose publique et une fonction publique compétente et respectueuse de l'autorité politique mais néanmoins non partisane et professionnelle. Il ne faut pas oublier cependant que le Canada table sur des ressources financières très importantes et que ses mesures fiscales sont donc très productives. Deux siècles d'exploitation de richesses naturelles ont créé

1 Classée au 6e rang mondial pour son efficacité selon un croisement de Sustainable Governance Indicators 2009 de Bertelsmann et Worldwide Governance Indicators 2009 de la Banque mondiale

ment est dépassée. Le service public est désormais appelé à améliorer sa productivité et son efficacité.

L'Algérie, qui s'inscrit dans ce mouvement de réformes, a ouvert un grand chantier pour la modernisation de ses services publics. Ces transformations peuvent être illustrées par deux exemples concrets :

1. Le premier, est la réorganisation des administrations locales qui s›opère concomitamment avec la refonte du code communal et du code de wilaya.

2. Le second, est la modernisation des services de l'administration fiscale, qui est sous-tendue par l'idée d'un rééquilibrage des relations entre l'administration et les contribuables - usagers.

En effet, la relation avec le public est au cœur de ce qui caractérise le mieux le service public et fait sa spécificité. Un service public est une mission générale due par l'Etat à tous les citoyens appelés usagers.

Cela étant, le débat sur la réforme des services publics reste ouvert et constamment actualisé.

Le colloque que le Groupe de Recherche en Economie des Finances Publiques – GREFiP organise se veut d'abord un lieu d'échange d'expériences sur les pratiques concrètes de modernisation des services publics. Il est incontestable, aujourd'hui, que l'environnement dans lequel évoluent les services publics impose d'adapter en profondeur et continuellement leur mode d'organisation et de gestion.

Dans ce contexte de transformation qui semble irréversible des services publics, le colloque poursuit trois objectifs essentiels :

1. Faire connaître, à travers des exemples concrets, les enjeux de la modernisation des services publics.

2. Confronter les démarches-qualité et les expériences introduites dans les pays développés (UE) avec celles en cours en Algérie.

3. Tirer les enseignements utiles des expériences et des pratiques concrètes de transformation des services publics.

- En premier lieu, la mondialisation et l'ouverture des frontières qui ont profondément bouleversé la conception classique du service public.

- Un autre facteur, qui a considérablement structuré le débat, est l'émergence dans les années 70 et 80, d'analyses relevant de l'école néo-libérale qui, en constatant le coût budgétaire excessif et la qualité du service public jugée insuffisante, plaidaient pour sa réforme voire pour sa remise en cause.

Aussi, sous l'influence de ces facteurs, de nouveaux concepts de gestion des services publics ont vu le jour et ont abouti à la réforme de l'Etat et de modernisation des services publics. Cette évolution a néanmoins emprunté plusieurs voies et donné lieu à des solutions différenciées.

A titre d'exemple, en Grande Bretagne, réduire les interventions publiques, combattre la pesanteur bureaucratique, telle est la vocation du New Public Management (NPM), qui a conduit à l'émergence de nouvelles formes de gestion et de régulation des services publics.

En France, la réforme a pris une tournure plus modérée, avec la mise en œuvre de la révision générale des politiques publiques (RGPP).

Ces politiques visent la réforme de l'Etat, la réduction des dépenses publiques et l'amélioration des politiques publiques.

Dans les pays en développement, et c'est particulièrement le cas de l'Algérie, la problématique du service public se pose en des termes différents. C'est, en effet, la qualité, la gouvernance et l'efficacité de son organisation et de ses modes de gestion qui sont souvent désignées pour le décrier.

Cela étant, même si chaque pays a sa propre conception et sa propre pratique du service public, il y a aujourd'hui un consensus international sur la nécessité de le moderniser. Certains auteurs évoquent même la libéralisation irréversible des services publics pour des raisons économiques.

En effet, le contexte nouveau dans lequel les services publics sont placés impose une adaptation de leurs modes, et d'organisation et de fonctionnement.

La conception d'un service public soustrait à toute exigence en termes de rende-

Tlemcen les 8 et 9 décembre 2013
Colloque international
LE SERVICE PUBLIC ET LA MODERNISATION DE L'ETAT : ETAT DES LIEUX - REFORMES ET PROCESSUS D'ADAPTATION

Zine BARKA
Professeur de Sciences Economiques
Directeur du Groupe de Recherche en Economie des Finances Publiques - GREFiP
Président de l'Association Nationale des Finances Publiques - ANaFiP

I. Problématique

Le service public, notion complexe et controversée dont les contours ont évolué au cours des années, est de nos jours devenu un thème récurrent dans les débats sur la réforme du secteur public.

A première vue, la notion de service public recouvre la sphère des fonctions collectives, c'est-à-dire les activités d'intérêt général prises en charge par la collectivité ; par une personne publique, ou privée sous le contrôle d'une autorité publique.

Pour Pierre Bauby, (1995) « L'idée de service public repose sur le fait que certaines activités sociales doivent échapper, en fonction de la nature des objectifs et intérêts qu'elles mettent en jeu, à l'application de la logique marchande et à la recherche du profit, pour être gérées selon des critères spécifiques permettant un accès de tous à certains biens et services et concourant ainsi à l'équilibre et à la cohésion économiques, sociales et culturelles de la société ».
En réalité, le service public est une notion plurielle qui recouvre des aspects divers et revêt plusieurs sens. Dans son acceptation restreinte, elle désigne d'une part, une mission d'intérêt général qui se caractérise par une prestation fournie à l'usager, et d'autre part, l'ensemble des organismes en charge de ces activités.
Pour autant, elle demeure conceptuellement imprécise et variable dans le temps. Ainsi, depuis la fin du XXème siècle, le contenu de cette notion a évolué de manière sensible sous l'influence de divers facteurs, parmi lesquels on peut citer :

Pr CHAIB BAGHDAD - Dr KHOUANI LEILA 133
Quels services publics dans un cadre de transition économique
et exigences citoyennes ?

SOMMAIRE

Zine BARKA 13
LE SERVICE PUBLIC ET LA MODERNISATION DE L'ETAT :
ETAT DES LIEUX - REFORMES ET PROCESSUS D'ADAPTATION

Jacques Bourgault 17
Les réformes administratives a.u gouvernement : la pratique canadienne?

Pierre Bauby 39
Valeurs, objectifs et gouvernance des services publics :refonder l'action publique

MADJENE DJAMEL 57
LES RELATIONS DE L'ADMINISTRATION FISCALE AVEC LES CONTRI-BUABLES, UNE NOUVELLE APPROCHE

BEDDI Nasreddine.....81
LA DÉCENTRALISATION EN ALGÉRIE ETAT DES LIEUX ET
PERSPECTIVE D'UNE RÉFORME CITOYENNE DE L'ETAT

Degtyar A.O - Goncharenko M.V.....111
RAISING THE EFFICIENCY OF PUBLIC ADMINISTRATION OF BUDGET INVESTMENTS

Roman G. Sobol 125
Ways to Solve the Problem of Developing Insurance in Ukraine

ANNONCE DE LA TENUE DE LA 1ère UNIVERSITÉ D'HIVER

La **Revue Algérienne de Finances Publiques - R.A.Fi.P**- se veut une source de référence de premier plan pour les questions de finances publiques. En outre, elle se veut un espace de réflexion et d'analyse scientifiques sur toutes les questions se rapportant aux finances publiques algériennes, régionales et internationales : dépenses publiques, fiscalité de l'Etat, Sécurité sociale. Les aspects juridiques et économiques des finances publiques seront les bienvenus.

C'est ainsi que cette revue annuelle s'adresse aussi bien aux enseignants – chercheurs de l'enseignement supérieur (des facultés des sciences économiques, sciences juridiques, administratives et des sciences politiques) qu'aux praticiens et experts dans les domaines des finances publiques.

A cet effet, le Groupe de Recherche en Economie des Finances Publiques – GREFiP en collaboration avec la Faculté des Sciences Economiques de l'Université de Tlemcen et l'Association Nationale des Finances Publiques – ANaFiP - annonce la tenue de **la 1ère Université d'Hiver** autour de la thématique suivante: « **Enseignement Supérieur et Développement** ». La Revue reprendra les principales contributions dans son **N° 4 à paraître en décembre 2014**.

Pour la Revue
Mohammed Zine Barka
Fondateur et Rédacteur en chef

Annonce

ASSOCIATION NATIONALE POUR LA PROMOTION DE LA RECHERCHE EN FINANCES PUBLIQUES

Nous portons à la connaissance des nouveaux lecteurs qu'une Association Nationale de Finances Publiques – A.Na.Fi.P. est nait à la Faculté des Sciences Economiques et de Gestion de l'Université de Tlemcen depuis le mois d'août 2011. Elle est présidée par son fondateur le Professeur Zine Barka.

L'Association, assimilée à une Société savante, a pour but principal :

- Promotion de la recherche dans le domaine des finances publiques
- Contribution à l'actualisation de l'enseignement des finances publiques

et comme objectifs secondaires :

- Réaliser des travaux d'expertise pour les organismes et établissements publics,
- Organiser des journées d'études sur les thèmes d'actualités relatifs aux finances publiques : commentaire et analyse des lois de finances, du système fiscal, du système douanier, des politiques d'encouragement aux investissements, évaluation des politiques publiques.
- Organiser des rencontres et colloques scientifiques annuellement autour des thèmes qui revêtent un intérêt particulier et se rapportant aux finances publiques.
- Création d'une revue pour la publication des études et recherche concernant les finances publiques.
- Publication des actes des colloques et journées d'études organisées.

RÈGLES DE PUBLICATION DANS LA REVUE

- L'article doit être rédigé dans un style académique et appuyé par des références citées en bas de page
- Quelques mots clés – classement JEL
- L'article doit être accompagné d'un court résumé en Français, Arabe et Anglais
- L'article ne doit pas avoir fait l'objet d'une publication par ailleurs
- L'article doit être saisi sur format Word et envoyé par courrier électronique à l'adresse de la revue
- La frappe de l'article doit respecter les données de mise en page suivantes : Police : Times New Roman, Taille 11. Haut et Bas : 2,5cm, Droite et Gauche : 2,5cm
- Le titre de l'article doit être suivi du nom, prénom et organisme employeur
- Les articles seront soumis, pour évaluation, au comité scientifique et comité de rédaction de la revue qui émettront un avis de publication, ou le cas échéant le renvoi de l'article à son auteur pour d'éventuelles corrections ou modifications. Il peut être rejeté en cas de non-conformité au standard et exigences de qualité de la revue.

Comité de rédaction :
- Mohammed Zine Barka - Université de Tlemcen
- Hocine Boumédiène – Université de Tlemcen
- Mme Aïcha Bouchikhi – Université de Tlemcen
- Benchaib Naser-edine – Université de Tlemcen
- Mohammed Bouknadil – Doctorant
- Ibrahim Oudjama – Doctorant
- Abdellatif Hamedi – Professeur de Français – Tlemcen

Adresse d'envoi des correspondances:

ZineBarka–UniversitédeTlemcen–FacultédesSciencesEconomiquesetdeGestion–

BP 226 Tlemcen 13000 - ALGERIE
E-mail : z_barka@mail.univ.tlemcen.dz

Les opinions exprimées dans les articles publiés par la revue expriment les vues de leurs auteurs et ne peuvent en aucun cas engager la responsabilité de la revue.

REVUE ALGERIENNE DE FINANCES PUBLIQUES

Publiée conjointement sous l'égide de l'Université de Tlemcen, de la Faculté des Sciences Economiques et de Gestion et de L'Association Nationale de Finances Publiques – A.Na.Fi.P

Directeur de la Revue :
Pr. Ghouali Nourredine – Recteur de l'Université de Tlemcen

Revue fondée en 2011 par Mohammed Zine Barka – Professeur de Sciences Economiques
Directeur de la publication

Conseil scientifique :

- Mohammed Zine Barka – Université de Tlemcen
- Bendiabdellah Abdessalam – Doyen – Université de Tlemcen
- Mohammed Benbouziane – Président du Conseil Scientifique – Université de Tlemcen
- Pierre Bauby – Université Paris 8
- Peter Jackson – University of Leicester - UK
- Jacques Bourgault - Professeur associé UQAM / ÉNAP - Canada
- Zoya S. Kayra – Donetsk State University of Management - Ukraine
- Claude Sobry – Université de Lille 2
- Berrichi Abdelkrim – Université de Adrar
- Elias Boukrami – European Business School – Regent College London
- Maria Negreponti-Delivanis – University of Macedonia
- Beddi Naser-eddine – Université de Tlemcen
- Chaib Baghdad – Université de Tlemcen
- Boudelal Ali – Université de Tlemcen
- Abdelaziz Faïd – Ministère des Finances - Algérie
- Ikène Ferhat – Ministère des Finances - Algérie

REVUE ALGÉRIENNE DE FINANCES PUBLIQUES
R.A.Fi.P

Revue annuelle publiée conjointement sous l'égide de

L'**U**niversité de **T**lemcen
La **F**aculté des **S**ciences **E**conomiques et de **G**estion
Groupe de **R**echerche en **E**conomie des **F**inances **P**ubliques - **GREFiP**
et
l'**A**ssociation **Na**tionale de **Fi**nances **P**ubliques – **A.Na.Fi.P**



ISSN : 2170-1881
Numéro 3 - Décembre 2013