

جامعة مولود معمري - تيزي وزو -

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم العلوم السياسية



تسيير المرافق العمومية في الجزائر في ظل تحديات الحکامة (1989-2015)

-دراسة حالة مؤسسة اتصالات الجزائر-

مذكرة مقدمة لنيل شهادة ماستر أكاديمي في العلوم السياسية، تخصص سياسات عامة و إدارة
الجماعات المحلية

الإشراف :

- لعرابي كريمة

الإعداد :

- بلقسام سمينة

- كيشو تينهينان

أعضاء لجنة المناقشة:

د/حمدي ناجية، أستاذ محاضر، جامعة مولود معمري.....رئيسا

لعرابي كريمة، أستاذ مساعد، جامعة مولود معمري.....مشرفا ومقررا

بلهوارى كريمة، أستاذ مساعد، جامعة مولود معمري.....ممتحنا

تاريخ المناقشة: 2015/12/17.

إهداء

إلى أُمِّي أَطالَ اللهُ في عَمَرِها

إلى رُوحِ أبِي رَحمةَ اللهِ عَلِيه

إلى إِخْوانِي وِ إِخْواتِي

أَهْدي هَذا العَمَل

مَعَ خالِصِ الحَب

إهداء

إلى عائلتي تقديرا و وفاءا

إلى كل أقبائى و أصدقائى

و كل من كان له مكانة فى حياتى

لكم اهدى هذا العمل تعبيرا عن امتنانى و شكرى

تبهينان

شكر و عرفان

الحمد و الشكر لله عزّ و جلّ الذي و فقنا لإتمام هذا العمل
الشكر الخالص للأستاذة المشرفة التي أحاطتنا بعنايتها لانجاز هذه
المذكرة، الأستاذة "العرايبي كريمة"
كما نخص بالشكر "عبيش هادية" على دعمها الكبير و توجيهاتها

شهد العالم مع ثمانينات القرن العشرين العديد من التحولات والتحديات في كافة الأصعدة. ولعل أهمها انهيار الأنظمة الشيوعية والانتشار الواسع لموجة التحول الديمقراطي ، انفتاح اقتصاديات الدول النامية ، إلى جانب العولمة وما صاحبها من ثورة المعلومات والاتصال.

هذه الأحداث وأخرى أثرت بشكل كبير في الفكر السياسي و الإداري إلى درجة بلورة مفاهيم وممارسات جديدة و تكييف مفاهيم أخرى، كما هو الحال بالنسبة لدور الدولة. هذا الأخير الذي عرف جدلا واسعا خصوصا مع تراجع مركزية الدولة في إدارة الشأن العام وتساعد دور القطاع الخاص و كذا التنظيمات غير الحكومية ، مما استدعى ضرورة إعادة التعريف بأدوارها -أي الدولة - وضبط نطاق تدخلها على النحو الذي يرفع من مستوى فعاليتها و نجاعتها .

وعلى هذا الأساس، وباعتبار المرفق العمومي أبرز صور تدخل الدولة، فهو محل جدل و نقاش خصوصا بفعل ظهور المرافق الموازية الخاصة و التي تقدم نفس خدمات المرافق العمومية لكن بجودة أكبر. الشيء الذي فرض على هذه الأخيرة -أي المرفق العمومي- ضرورة تحديثه وذلك بغية الإرتقاء بخدماته إلى مستوى الكفاءة والنجاعة و السرعة التي يقتضيها مجتمع المعلومات واقتصاد السوق مع اضطلاعها بإشاعة ثقافة المواطنة من خلال سياسة القرب من مرتفقيه.

وقد ازدادت أهمية هذا المطلب مع ظهور الحكامة كمقاربة حديثة لإدارة شؤون الحكم ، إذ أرجع الخبراء بما فيهم أعضاء البنك الدولي فشل السياسات التنموية للدول وعلى وجه التحديد النامية إلى عدم فعالية وضعف التسيير خصوصا على مستوى مرافقها العمومية . الشيء الذي خلق أزمة ثقة ومشروعية، هذه الحالة شهدتها الجزائر في ظل الأحادية الحزبية و الاقتصاد الموجه، والتي تدهورت أكثر بفعل الأزمة الاقتصادية في النصف الثاني من الثمانينات .

من هذا المنطلق، وبفعل صدور دستور 1989 الذي أسس لنظام سياسي واقتصادي جديد ، واصلت الجزائر في سياسة إصلاح مرافقها العمومية التي باشرتها في 1988 بما يعكس معطيات البيئة الجديدة و الاضطلاع بدور أكثر فعالية ، من خلال الرفع من القدرات التسييرية للمرافق العمومية بفعل استحداث تقنيات و آليات عمل تصب في سياق الحكامة .

أهمية الدراسة:

تتحدد أهمية هذه الدراسة في كونها تتمحور حول موضوع "الحكامة" الذي يعد من المواضيع الحيوية التي لازال النقاش حولها مفتوحا ، من خلال ربطها بمتغير المرفق العمومي مع التركيز على جانب التسيير منه ، باعتبارها - الحكامة - مؤشر للحكم على نجاعة التسيير المعتمد في المرفق العمومي.

كما تبرز أهمية هذا البحث العلمي في تعرضه للتجربة الجزائرية في تسيير مرافقها العمومية في ظل التحولات السياسية و الاقتصادية التي أفرزها دستور 1989 وتحليلها للتوصل إلى مدى استجابة آليات التسيير المستحدثة للرهانات السياسية والاقتصادية الداخلية منها الخارجية . بالإضافة إلى دراسة مدى احتكامها لقواعد ومعايير الحكامة ، ومن ثمة تأثير ذلك على أدائها .

مبررات اختيار الموضوع:

يعود اختيار هذا الموضوع إلى مبررات موضوعية و أخرى ذاتية.

المبررات الموضوعية:

- قلة الدراسات العلمية و البحوث التي تطرقت لدراسة موضوع تسيير المرافق العمومية و ربطها بمتغير الحكامة.
- الاهتمام الواسع الذي يحظى به موضوع الحكامة ، إذ أضحت ركيزة تقارير المنظمات الدولية والإقليمية ، والخطابات السياسية للدول على حدّ سواء ، الأمر الذي دفع الباحثان إلى دراسة وتحليل هذه الظاهرة .

المبررات الذاتية:

- تنمية المعارف النظرية و المنهجية و الميدانية المتعلقة بموضوع الحكامة كونه يقع في صلب تخصص العلوم السياسية.

- الرغبة في تحليل و تفسير محدودية أداء المرافق العمومية في الجزائر،خصوصا في ظل الإصلاحات التي عرفتھا هذه الأخيرة.

أهداف الدراسة:

وتتمثل أهداف الدراسة لموضوع البحث في :

- تحديد الإطار النظري للحكامة والمرفق العمومي، مع الإشارة إلى أهم التغييرات التي طرأت على هذا الأخير.
- محاولة إبراز الحكامة كروية جديدة في التسيير العمومي و جدواھا في رفع كفاءة ومر دودية المرافق العمومية .
- تسليط الضوء على تسيير المرافق العمومية في الجزائر بعد 1989 لتقييم حدود تدخل الدولة في عملية التسيير، ومدى إشراك الفاعلين الآخرين في تسيير خدمات المرافق العمومية.

إشكالية الدراسة:

يندرج موضوع "تسيير المرافق العمومية في ظل متطلبات الحكامة"، في إطار ترشيد الإدارة العمومية و تجاوز كل الانحرافات و الإختلالات التي تعرفھا الأجهزة البيروقراطية ،والتي تحد من نجاعتھا. الشيء الذي يطرح ضرورة إصلاحھا باعتماد منهج جديد في التسيير العمومي يستقي أسسه من قيم الحكامة كالمشاركة ، الشراكة والفعالية و غيرها من القيم التي تضمن الجودة والتميز في تقديم الخدمات العمومية.

ولكون الجزائر لا تمثل الاستثناء في موجة الإصلاحات هذه، واستجابة للتحويلات السياسية والاقتصادية التي شهدتها بموجب دستور 1989. سعت الحكومة إلى إعادة تنظيم مرافقھا العمومية وتحديث أنماط تسييرھا لمجابهة التحديات الداخلية و الخارجية و خاصة بلوغ الجودة على مستوى الخدمات المقدمة للمواطن.

وعليه، تطرح الإشكالية التالية:

ما مدى استجابة التسيير المستحدث في المرافق العمومية في الجزائر لمتطلبات ومعايير الحكامة؟

الأسئلة الفرعية:

1. فيما تتحدد طبيعة العلاقة بين الحكامة وتسيير المرافق العمومية؟
2. ما هي التحولات التي شهدتها المرفق العمومي الجزائري، في ظل المعطيات التي أفرزها دستور 1989؟
3. ما واقع التسيير المعمول به في مرفق اتصالات الجزائر؟

حدود الدراسة:

بناء على إشكالية الموضوع و كذا التساؤلات الفرعية، تم وضع حدود المشكلة البحثية من خلال تحديد الإطار الزمني و المكاني للدراسة:

تتراوح الفترة الزمنية التي تدور حولها الدراسة ما بين 1989 و 2015 ،مع العلم أن الجزائر قد خطت نحو إعادة هيكلة مرافقها ذات الطابع الاقتصادي -المؤسسات العمومية الاقتصادية - في 1988 ،لذا ارتأينا إجراء هذه الدراسة خاصة بفعل ترسيم التحولات السياسية والاقتصادية مع صدور دستور 1989 .أما في ما يخص الإطار المكاني، فان الدراسة انحصرت في الجزائر.

فرضيات الدراسة:

لدراسة الموضوع تم صياغة فرضيات،ستقوم الباحثان إما إثبات صحتها أو نفيها بعد اختبارها ومناقشتها.

الفرضية الرئيسية:

كلما احتكم تسيير المرافق العمومية في الجزائر في ظل التحولات السياسية و الاقتصادية التي أفرزها دستور 1989 لمتطلبات و معايير الحكامة ،كلما أدى ذلك إلى الرفع من معدل استجابتها للمواطنين .

الفرضيات الفرعية:

1. كلما أخضع تسيير المرافق العمومية لمنطق الحكامة كلما أدى ذلك إلى الكفاءة والفعالية ومن ثمة الرفع من معدل استجابتها .
2. كلما اتسم التسيير بالاستقلالية عن تدخل الدولة، كلما أنتج ذلك مرفق عمومي كفؤا اقتصاديا وفعال اجتماعيا.
3. ترتبط كفاءة و فعالية خدمات مرفق اتصالات الجزائر بالتخلي عن التسيير البيروقراطي الذي يتميز بالمركزية، غياب المرونة، عدم الالتزام بأخلاقيات المرفق العمومي.

الإطار المنهجي:

تم الاعتماد في هذه الدراسة على المناهج التالية :

المنهج التاريخي: يقوم هذا المنهج على سرد الأحداث و الوقائع و تطورها ،مع الإشارة إلى الظروف المحيطة بها و كيفية التأثير فيها، ومن ثمة تفسير تطور الظاهرة و استخلاص نتائج تتعلق بسلوكها، مما يساعدنا على فهم الحاضر⁽¹⁾.

ويتم الاعتماد على هذا المنهج في هذه الدراسة لغرض عرض تطور تسيير المرافق العمومية في الجزائر في ظل الفترة 1962 إلى 1989 ،والتوصل إلى كيفية تأثير ذلك التسيير على التسيير الحالي.

منهج دراسة الحالة: يعتمد هذا الأخير على جمع البيانات العلمية المتعلقة بأية وحدة سواء كانت فردا أو مؤسسة أو نظاما اجتماعيا أو مجتمعا محليا أو مجتمعا عاما .وهو يقوم على التعمق في دراسة مرحلة معينة من تاريخ الوحدة أو جميع المراحل التي مرت بها،ذلك قصد الوصول إلى تعميمات علمية متعلقة بالوحدة المدروسة وبغيرها من الوحدات المشابهة لها⁽²⁾.

وقد تمّ الاستعانة بهذا المنهج لدراسة حالة تسيير مرفق اتصالات الجزائر، كعينة عن تسيير المرافق العمومية في الجزائر.

(1) محمد شليبي، المنهجية في التحليل السياسي: المفاهيم، المناهج، الإقترابات و الأدوات. (الجزائر، 1997)، ص.56

(2) المرجع نفسه، ص.87.

الاقترب القانوني: يقوم على دراسة الظواهر من الناحية القانونية أي مدى تطابقها مع القاعدة القانونية، وتمّ الإعتماد عليه من خلال الرجوع إلى أبرز النصوص القانونية المنظمة لتسيير المرفق العام.⁽¹⁾

الاقترب النسقي: وتتمثل وحدة التحليل الأساسية لهذا الاقترب في النظام بحيث عرفه دافيد استون بأنه "مجموعة من العناصر المتفاعلة و المترابطة وظيفيا مع بعضها البعض بشكل منتظم، بما يعنيه ذلك أن التغيير في أحد العناصر المكونة للنظام يؤثر في بقية العناصر"، وأي نظام يمكن أن يشكل نظام كلي شامل. هذا النظام يوجد في بيئة يؤثر و يتأثر بها⁽²⁾. و بما أن المرفق العمومي يتأثر بمحيطه، فقد تمّ الاستعانة بهذا الاقترب لدراسة تأثير البيئتين الداخلية و الخارجية على تسيير المرفق العمومي في الجزائر.

اقترب علاقة الدولة بالمجتمع: و رائده Joel Migidal. يتناول هذا الاقترب التغيير و التنظيم في الدولة، وبالأخص دول العالم الثالث باعتبار أن النظريات السابقة أهملت تفسير ديناميات هذه المجتمعات، ويرى أن علاقة الدولة بالمجتمع علاقة صراع و منافسة في فرض نفوذ و قواعد و معايير كل منهما، وتمّ الاعتماد عليه بهدف دراسة علاقة الدولة بالفاعلين الاجتماعيين في الجزائر و مدى إشراكهم في المسار التنموي⁽³⁾.

أدوات جمع المعلومات:

الملاحظة: هي المشاهدة و المراقبة الدقيقة لسلوك معين، ظاهرة، مشكلات، و متابعة اتجاهها وعلاقتها بأسلوب علمي منظم ومخطط قصد تحديد العلاقة بين المتغيرات و التنبؤ بسلوك الظاهرة، وتوجيهها لخدمة أغراض الإنسان وتلبية احتياجاته⁽⁴⁾، وأثناء الدراسة الميدانية سيتم التركيز على ملاحظة سلوك الموظفين أثناء تقديم خدماتهم.

المقابلة: وهي اتصال مواجهي بين شخصين يهدف فيه أحدهما إلى التعرف على بيانات من الطرف الآخر في موضوع محدد، أو عن رأيه فيه أو الكشف عن اتجاهاته الفكرية و معتقداته عن طريق تبادل

(1) المرجع نفسه، ص 117 .

(2) المرجع نفسه، ص 132 .

(3) المرجع نفسه، ص ص 117- 118 .

(4) عبد النور، ناجي، منهجية البحث السياسي. (عمان: دار البازوري للنشر والتوزيع، 2011)، ص 66 .

الحديث معه، ومن ثمة المقابلة هي سلوك لفظي و عملية من عمليات التفاعل الاجتماعي⁽¹⁾، وفي دراستنا سنحاول إجراء مقابلة مع مسيرين في مرافق عمومية.

أدبيات الدراسة:

ورد موضوع الحكامة و تسيير المرافق العمومية في العديد من الأدبيات و الدراسات السابقة أبرزها:

كتاب محمد أمين بوسماح المعنون ب "L'établissement public" الصادر في 2012 ،حيث تعرض من خلاله لدراسة و تحليل المرفق العمومي في الجزائر من المنظور القانوني،متطرقا إلى تطوره التاريخي منذ فترة الاستعمار إلى غاية سنوات الألفية ،بهدف إبراز كيفية تأثره بمختلف العوامل السياسية و الاقتصادية المحيطة به خصوصا من ناحية تسييره،مع التركيز على إصلاح المرفق العمومي في ظل مشروع إصلاح الدولة و هياكلها سنة 2000.

كتاب زهير عبد الكريم الكايد بعنوان "الحكمانية: قضايا و تطبيقات" الصادر عن المنظمة العربية للتنمية الإدارية 2003 ،حاول الباحث من خلاله تحديد الإطار النظري للحكامة ،من مفهوم و خصائص مع عرض لأهم تطبيقات الحكامة خصوصا على مستوى القطاع العمومي،وذلك في الدول المتقدمة و النامية على حد سواء.

مذكرة "المرفق العام بين ضرورة التحديث و تحديات الواقع القانوني الجديد"،جامعة محمد خيضر،بسكرة ،كلية الحقوق و العلوم السياسية،قسم الحقوق،مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر في الحقوق ،تخصص قانون إداري،من إعداد الطالبة قليل حسان،تحت إشراف الأستاذ نسيغة فيصل،السنة الجامعية 2015 ،حيث تعرضت هذه الباحثة إلى الإصلاح الإداري للمرفق العمومي بفعل التحولات السياسية الاقتصادية التي عرفت الجزائر ،مع التركيز على الإطار القانوني المنظم لطرق التسيير المستحدثة.

أما الباحثة راضية شيبوتي ،تطرقت في مقالها المنشور في مجلة العلوم الإنسانية عدد الصادر في جوان 2011 ،المعنون ب "ضبط المرافق العمومية" إلى تطور و وظائف الدولة الحديثة و تأثير ذلك على المفهوم الكلاسيكي للمرفق العمومي.

(1) المرجع نفسه،ص74.

أما الإضافة التي ستحاول هذه الدراسة تقديمها ،تتحدد في التطرق للحكمة كمقاربة جديدة لتطوير أنماط تسيير المرافق العمومية في الجزائر،بحيث تم دراسة و تحليل متغير الحكامة و تأثيرها في مستوى كفاءة و فعالية المرافق العمومية خصوصا في ظل تحديات البيئتين الداخلية و الخارجية .

تبرير الخطة:

قسمت الدراسة إلى ثلاثة فصول،حيث خصص **الفصل الأول** لدراسة الإطار النظري لكل من المرفق العمومي و الحكامة، وتحديد العلاقة بين متغيري الدراسة:الحكامة والمرفق العمومي .

بينما تمت دراسة التجربة الجزائرية في تسيير المرافق العمومية في **الفصل الثاني** ، بالعودة إلى الفترة ما قبل 1989 و تحديد واقع تسيير المرافق العمومية فيها ، و عرض أهم التحديات التي تواجهها هذه الأخيرة بعد الانفتاح الاقتصادي و السياسي بعد 1989و الإصلاحات التي شهدتها مع التركيز على آليات التسيير المستحدثة،ومدى استيفائها لمتطلبات الحكامة.

في حين سيتم تخصيص **الفصل الثالث** للدراسة الميدانية على مستوى المرافق العمومية، لغرض اختبار الفرضيات في الواقع الميداني.ومن ثمة تأكيد النتائج التي سنتوصل إليها في الفصل التطبيقي.

الخاتمة والتي ستكون حوصلة لأهم النتائج التي تم التوصل إليها من خلال الدراسة.

صعوبات الدراسة:

كل بحث علمي محاط بمجموعة من الصعوبات و العراقيل التي يحاول الباحث تجاوزها للوصول إلى المعلومة، ومن الصعوبات التي واجهت الباحثان عند إجراء هذه الدراسة:

- قلة المراجع المتعلقة بالتسيير العمومي في الجزائر.
- صعوبة الدخول إلى مكاتب الكليات الأخرى ككلية التسيير و الاقتصاد.
- تردد و تهرب المسؤولين من إعطاء تصريح أو تقديم معلومات تتعلق بتسيير المرافق العمومية ، خصوصا الجانب المتعلق بالرقابة.

تمهيد:

بفعل فشل دولة الرفاه الاجتماعي في ثمانينات القرن الماضي في الاستجابة لاحتياجات المواطنين على النحو المطلوب، وتعذرنا عن تحقيق أهدافها التنموية، ظهرت الدعوة إلى ضرورة إعادة التعريف بأدوار الدولة خصوصا في ظل التوجه نحو اقتصاد السوق والاعتماد المتزايد على الخواص (الخصخصة)، بالإضافة إلى الحركية غير مسبقة للتنظيمات غير الحكومية، إلى جانب التوجه نحو العولمة.

ضمن هذا السياق، تبنت مؤسسات "بروتن وودوز" مفهوم الحكامة كروية جديدة لبناء الدولة الحديثة، وكمقاربة حديثة لتسيير الشأن العام .

وعلى هذا الأساس سيتم التطرق في هذا الفصل إلى دراسة وتحليل الحكامة كآلية لتفعيل تسيير المرافق العمومية (من الجانب النظري)، من خلال تقسيم الفصل إلى ثلاث مباحث، إذ سيتم تحديد الإطار النظري للمرفق العمومي في المبحث الأول، بالتركيز على مفهومه، وأهم التصنيفات المقدمة له، بالإضافة إلى طرق تسييره.

في حين سيتم التطرق في المبحث الثاني إلى ماهية الحكامة، وذلك بتحديد تطور هذا المفهوم، وأهم التعاريف المقدمة له، وكذا خصائصه ومعايير، ليتم الإشارة بعدها إلى العلاقة الثلاثية التي تجمع بين فواعلها: الدولة، القطاع الخاص، والمجتمع المدني.

أما في المبحث الثالث سيتم من خلاله دراسة وتحليل العلاقة الرابطة بين الحكامة والتسيير الحالي المعتمد في المرافق العمومية، وذلك بعد عرض لأهم المداخل المعتمدة لإصلاح الدولة و مرافقها، ومن ثمة الإشارة إلى أهم التجارب الرائدة في تسيير المرافق العمومية على المستوى العالمي.

المبحث الأول: ماهية المرفق العمومي

يعد المرفق العمومي الأداة التي تتدخل الدولة بموجبها لتوزيع الموارد على الأفراد من سلع وخدمات بما يؤدي إلى رفاهية المواطنين. وبالتالي تجسيد المصلحة العامة، الشيء الذي دفع بالبعض إلى وصفه بالدولة⁽¹⁾.

المطلب الأول: مفهوم و مبادئ المرفق العمومي

إن التغيرات والتحديات المحيطة بالدولة ألزمتها لإعادة النظر في وظائفها لبلوغ المزيد من الكفاءة والفعالية في الاستجابة للمواطنين، الشيء الذي انعكس بالضرورة على المرفق العمومي باعتباره من أوجه تدخل الدولة. فمع تراجع دور هذه الأخيرة أمام فاعلين اقتصاديين واجتماعيين، أثير النقاش حول جدوى دور المرفق العمومي خصوصا مع ظهور المرافق الخاصة الموازية، مما استدعى إصلاحه وتكييفه مع هذه المستجدات، لذلك يتمحور مضمون هذا المطلب التمييز بين المرفق العمومي في صورته الكلاسيكية، وبين شكله الحديث.

أولاً: المفهوم التقليدي: تعود أصل كلمة "مرفق" إلى العبارة "ما يرتفق به"⁽²⁾ التي تعني ما ينتفع به، واتفق الباحثون والفقهاء على أن للمرفق العمومي معنيين، يتحدد الأول في ذلك "النشاط الذي تزاوله الإدارة العامة أو السلطة العامة، والذي يهدف إلى تحقيق النفع العام". وهذا تعريف يركّز على جانب النشاط. أما المعنى الثاني فيركّز على الهيئة أو المنظمة الممارسة للنشاط، فيعرّف بأنه "الهيئة أو المصلحة التي تضطلع بالنشاط الهادف إلى تحقيق النفع العام"⁽³⁾.

في حين جمع فريق آخر من الفقهاء بين المعنيين، إعطاء تعريف شامل للمرفق العمومي يتمثل في "مشروعات تنشئها الدولة بهدف تحقيق غرض من أغراض النفع العام، ويكون الرأي الأعلى في إدارتها للسلطة العامة".

ووفقا للتعريف السابقة يمكن استخلاص أن طابع العمومية، يعود إلى عمومية الجهة التي تسيّره، أي أشخاص القانون العام الممثلين للدولة، وهذا باعتبار أن الأفراد أو الهيئات الأخرى أي القطاع الخاص تعجز عن تحقيق حاجيات المواطنين، فالدولة إذن تضطلع بذلك الدور⁽⁴⁾.

(1) راضية شيبوتي، "ضبط المرافق العمومية"، مجلة العلوم الإنسانية، العدد 35، جوان 2011، ص 123.

(2) خالد، خليل الطاهر، القانون الإداري: دراسة مقارنة، (الأردن: دار الميسرة للنشر والتوزيع، 1998)، ص 25.

(3) المرجع نفسه، ص 26.

(4) عوايدي عمار، القانون الإداري: النظام الإداري. ج 1. (الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2005)، ص 144.

وانطلاقاً من هذه الخصائص يمكن إعطاء التعريف الإجرائي للمرفق العمومي على أنه "المشاريع التي تنشئها الدولة في كافة الميادين بهدف إشباع حاجيات المواطنين من سلع وخدمات، ومن ثمة تجسيد المصلحة العامة، تضطلع بتسييرها الدولة أو أحد أشخاص القانون العام".

ثانياً: المفهوم الحديث للمرفق العمومي: لقد أفرزت التغيرات التي شهدتها العالم مؤخراً إلى تغيير نمط إدارة شؤون الحكم القائم على احتكار الدولة إلى نمط تشاركي يضم كل الفواعل الاقتصادية الاجتماعية والمحلية، الشيء الذي انعكس على المرفق العمومي وتكيفه مع هذه المستجدات.

ومن التعاريف المقدمة للمرفق العمومي والتي حاولت أن تعكس هذه التغيرات تعريف الاتحاد الأوروبي والمتمثل في: "كل نشاط يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة يمارس من طرف كيان عمومي أو خاص، بتفويض من السلطة العمومية، ويخضع لقواعد السوق"⁽¹⁾.

واعتماداً على هذا التعريف نستخلص أهم التطورات التي عرفها المرفق العمومي:

- الفصل بين ملكيته وتسييره، فهذا الأخير يمكن أن يخضع لشخص خاص.
 - يكتسي صفة العمومية من الهدف الذي يسعى لتحقيقه وهو المصلحة العامة وليس من الهيئة التي تسييره.
 - البحث على المر دودية والنجاعة شأنه في ذلك شأن الشركات الخاصة.
- حاول هذا المفهوم الموازنة بين مقومات المرفق العمومي الكلاسيكية وهي المنفعة العامة وبين مقتضيات اقتصاد السوق وهي المنافسة والبحث عن المر دودية.

ثالثاً: مبادئ المرفق العمومي : بالرغم من التحولات التي عرفها المرفق العمومي، إلا إنه مازال يقوم على المبادئ نفسها: الإستمرارية، المساواة، التكيف، فتتحدد استمرارية المرفق العمومي من كونه ملك للدولة، تتدخل هذه الأخيرة بموجبه لتحقيق النفع العام، وأي انقطاع في خدماته سيهدد المصلحة العامة، الأمر الذي يلزم القائمين عليه (أي مسيريه) إظهار المسؤولية في تأدية مهامهم. هذا من جهة، ومن جهة أخرى ترتبط استمرارية المرفق العمومي في قدرته على التكيف مع المستجدات والتغيرات المحيطة به بشكل يمكنه من مواجهتها وأداء دوره بفعالية⁽²⁾ فمثلاً بفعل ثورة الاتصال والتكنولوجيا التي شهدتها العالم

⁽¹⁾ راضية شيبوتي، مرجع سابق، ص 186.

⁽²⁾ معمر حميس، "الإطار التاريخي والمفاهيمي للمرفق العمومي"، مداخلة مقدمة في الملتقى الدولي الأول حول المرفق العمومي في الجزائر ورهانات كأداة لخدمة المواطن، جامعة خميس مليانة، 14/13 ماي 2015، ص 118-119 .

مؤخرا، عملت أغلب المرافق العمومية في جميع أنحاء العالم على إدخال تكنولوجيا الاتصال في معاملاتها والتوجه نحو تقديم الخدمات إلكترونيا (e-service).

المطلب الثاني: أنواع المرافق العمومية

تأخذ المرافق العمومية صيغا متعددة بتعدد أوجه نشاط الدولة، وقدمت تصنيفات كثيرة انطلاقا من تنوع معايير التصنيف.

أولا: حسب معيار النشاط: وتنقسم المرافق العمومية وفقا لهذا المعيار إلى:

1- المرافق العمومية الإدارية: تلك المرافق التي تنشئها الدولة باعتبارها صاحبة السيادة ولا يمكن

لشخص آخر القيام بها، وتخضع للقانون العام كمرفق القضاء، الدفاع، وساد هذا النوع من المرافق العمومية في ظل الدولة الحارسة المكلفة بتحقيق الأمن والعدل⁽¹⁾.

2- المرافق العمومية الاقتصادية: ظهر هذا النوع من المرافق بفعل تدخل الدولة في الميدان

الاقتصادي. وتعرف على أنها "، تلك المرافق التي تقوم بنشاط تجاري أو صناعي، وهي عادة تؤدي خدمات للأفراد لقاء أجر وهي تمارس نشاط مماثل لنشاط الذي تمارسه المنشآت الخاصة الصناعية أو التجارية، وتشكل دعامة أساسية للاقتصاد داخل أية دولة"، ويسمى هذا النوع من المرافق في دول الاتحاد الأوروبي بالمرافق ذات مصلحة اقتصادية عامة وتلعب هذه المرافق دورا حيويا في الاقتصاد الموجه⁽²⁾.

3- المرافق العمومية الاجتماعية: وهي تلك المرافق التي تعني بتوزيع موارد المجتمع على الأفراد،

كمرافق الصحة، التعليم، هذا النوع من المرافق لا يهدف إلى تحقيق عائد اقتصادي، لكن تظهر نتائجه على المدى الطويل⁽³⁾.

ثانيا: معيار المدى الإقليمي: ويتكون من:

1) المرافق العمومية الوطنية: تعرف على أنها تلك التي يعود نفعها على كافة سكان الدولة، ويقوم

هذا النوع من المرافق على احتكارية المركز في تقديم الخدمات و وضع معاييرها، ويتميز هذا

⁽¹⁾ المرجع نفسه، ص109.

⁽²⁾ زينب شوقي، "دور الميزة التنافسية في تطوير المرافق العمومية"، مجلة إدارة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، العدد 2014، ص14، ص24.

⁽³⁾ أمينة مخانشة، "تأصيل لفكرة المرفق العمومي"، الملتقى الدولي حول المرفق العمومي في الجزائر و رهاناته كأداة لخدمة المواطن، جامعة خميس مليانة، 14/13 ماي 2015، ص161.

النوع بالنمطية في تقديم خدماته باعتبار أنه لا يراعي خصوصية الأقاليم، كما أن المركزية والتعقيد التي تتميز بها أدى في كثير من الأحيان إلى التأخر في إيصال خدماته خصوصا للأقاليم البعيدة عن المركز ومن ثمة تركزها في مناطق دون الأخرى (اللاعادلة التوزيعية، وأزمة التلغل)، وعلى هذا الأساس، ولغرض إيصال خدماته لكل المواطنين وتخفيف العبء عن المركز ظهرت ما يسمى بالمرافق العمومية المحلية⁽¹⁾.

(2) المرافق العمومية المحلية: وهي نتيجة لتنازل السلطة المركزية عن البعض من مهامها للمستويات اللامركزية، وإعطائها المبادرة في تقديم الخدمات والسلع للمواطن من منطلق أنها الأقرب إليه والأكثر معرفة بميولات ورغبات المجتمع المحلي، الشيء الذي يؤدي إلى السرعة في إيصال الخدمة، وإرضاء المواطن ومن ثمة تجسيد المساواة والإنصاف بين الأقاليم، كما تعد فضاء لمشاركة المواطن المحلي في إدارة شؤونه المحلية، وتجسيد الشفافية في التسيير⁽²⁾.

وبفعل توجه الدول نحو التكتلات الإقليمية والدولية، وظهور العلاقات ما فوق الوطنية، ظهر نوع آخر من المرافق العمومية يسمى بالمرافق العالمية، حيث تتقاسم الدول مسؤولية تسييرها مع التكتلات الإقليمية أو الدولية، ونجد هذا النوع من المرافق في دول الاتحاد الأوروبي⁽³⁾.

ثالثا: معيار حرية الإدارة في إنشائها : وتوجد مرافق عامة اختيارية يتم إنشاؤها بشكل اختياري من طرف الدولة حسب الحاجة والظروف، وأخرى إجبارية تدخل في نطاق "الوظيفة الطبيعية للدولة".
واعتمادا على ما تم عرضه نستنتج أن هذه الأشكال من المرافق العمومية ارتبطت بتطور دور الدولة ولا يمكن الأخذ بتصنيف واحد بل لا بد من التكامل بين هذه الأنواع، فلا يمكن للدولة أن تأخذ بالمرافق الاقتصادية والاجتماعية دون تقسيمها إلى وطنية أو محلية.

⁽¹⁾ عبد الله شحاته خطاب، "المشاركة بين القطاع والخاص و تقديم الخدمات على مستوى المحليات و التحديات"، مؤتمر إصلاح الخدمة المدنية في مصر، القاهرة، يونيو 2008، ص4.

⁽²⁾ محمد عمر باطويج، "اللامركزية و ادارة المحليات: تجارب عربية و دولية"، مجلة جسور التنمية، المعهد العربي

للتخطيط، الكويت، العدد 119، جوان 2014، ص8.

⁽³⁾ Lionel Gastine « quel avenir pour le services public » étude de centre ressources prospectives du grand Lyon, p19 .sur le site : http://www.insee.fr/fr/ffc/ficdoc_france.osp?pdf, consulté le: 18/12/2014, a11h40.

المطلب الثالث: طرق تسيير المرافق العمومية

تتحدد كفاءة وجودة المرافق العمومية بكفاءة طرق تسييرها، وتتنوع هذه الأخيرة حسب طبيعة المرفق وأهميته، وعليه يمكن أن التمييز بين نوعين من طرق التسيير المعتمدة في المرافق العمومية. أولاً: **الطرق الكلاسيكية**: وتتمثل أساساً في:

- 1- أسلوب الاستغلال المباشر: عرفه الباحثان دولو بادير وديلفولفي بأنه "أسلوب لتسيير مرفق عام يتميز باستغلال المرفق مباشرة من طرف الجماعة التي أنشأته وبدون وسيط"⁽¹⁾. فاستناداً إلى هذا التعريف تتدخل الدولة مباشرة للتسيير والإشراف على توفير الخدمة للموطن بالاعتماد على أموالها وموظفيها ووسائلها وما يميز هذا النوع من التسيير:
 - الجمع بين الملكية، التسيير والرقابة.
 - عدم التحكم في النفقات .
 - المركزية في اتخاذ القرار .
 - عدم التمتع بالاستقلالية المالية وكذا الإستقلالية على مستوى اتخاذ القرار⁽²⁾.

ويسود هذا النوع من التسيير في المرافق العامة التقليدية، إلا أنه وبفعل التغيرات الحاصلة في دور الدولة، وتزايد توجه نحو اللامركزية، أصبح هذا النوع من التسيير معرقل لتحقيق كفاءة وجودة الخدمة المقدمة باعتباره قائم على الهرمية بالإضافة إلى غياب المرونة والابتكار إلى جانب اللاعقلانية في التسيير المالي (باهظ التكلفة) وأصبح يؤخذ به فقط على مستوى المرافق السيادية للدولة كالدفاع أو في المسائل الإستراتيجية⁽³⁾.

- 2- أسلوب المؤسسة العامة: بموجب هذا الأسلوب تتعهد الدولة بتسيير مرافقها إلى أشخاص عموميين تسمى بالمؤسسات العمومية، تتمتع بالاستقلالية المالية، وسلطة اتخاذ القرار، ويدخل هذا النوع من التسيير في إطار اللامركزية المرفقية⁽⁴⁾.

(1) _____، "نظرية الوكالة أو التسيير المباشر"، على الرابط: http://www.droitrab.com/2014/04/blog-post_2776.html ، تاريخ الاطلاع: 2015/10/22، على الساعة: 10:22 .

(2) عبد الله شحاته خطاب، مرجع سابق، ص5.

(3) مازن رضا ليلو، القانون الإداري. (الدانمارك: الأكاديمية العربية في الدانمارك، 2008)، ص85.

(4) Lionel Gastine, op cit, p6.

ثانيا: الطرق الحديثة لتسيير المرافق العمومية: ظهر هذا النوع من التسيير في إطار إصلاح الأجهزة الإدارية للدولة، بحيث اعتبر الخبراء أن تدني مردودية الجهاز الحكومي يعود أساسا إلى عدم نجاعة أساليب التسيير المعتمدة، وعدم مواكبتها للتغيرات والتحديات التي أفرزتها العولمة، ما اثر سلبا على مدى استجابتها للمواطنين، ما دفع إلى بلورة أساليب جديدة مستوحاة من إدارة الأعمال تركز على جودة الخدمة، الفعالية، المردودية⁽¹⁾ وتتحدد في:

(1) التعاقد الخارجي و la quasi-régie/in house contrat: وبموجبه تقوم الدولة بتفويض تسيير المرفق العمومي لأشخاص القانون الخاص وذلك في إطار عقد يتضمن شروط والتزامات كلا الطرفين (الإدارة، الشخص) حيث يدير المتعامل الخاص نشاط المرفق العمومي بأمواله وعمله وتحت مسؤوليته، وفي المقابل يتقاضى رسوما من المنتفعين مقابل الخدمات المقدمة لهم⁽²⁾

ويتخذ هذا النوع من التسيير أشكالا عديدة كعقود الإيجار أو التسيير، الامتياز وتسعى الدولة من خلال الأخذ بهذا التسيير إلى ضمان استمرارية المرفق العمومي.

(2) الشراكة بين القطاع العام والخاص: بفعل التقليل من مركزية الدولة في إدارة الشأن العام وإشراك القطاع الخاص في إدارة الشأن العام في إطار المقاربة التشاركية ظهر هذا النوع من التسيير المسمى بالشراكة بين القطاع الخاص والعام، ويعرف بأنه: "الأنشطة الاستثمارية التي يقوم فيها القطاع الخاص بانجاز مشاريع وإمداد خدمات في مجال البنية الأساسية والمشاريع الكبرى التي جرت العادة أن يستثمر فيها القطاع العمومي بصفة أحادية"⁽³⁾

كما يطلق كذلك على هذا النوع من التسيير اسم BOT، وهو اختصار للكلمات الانجليزية الثلاثة: البناء (Build)، التشغيل (Operate)، نقل الملكية (Transfert) ويعد هذا الشكل من التسيير

⁽¹⁾Cristophe Losbonne, op cit, p201

⁽²⁾أحمد بوعشيق، "عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص: سياسة عمومية مستحدثة لتحويل التنمية المستدامة بالمغرب، ورقة مقدمة في المؤتمر الدولي للتنمية الإدارية، نحو أداء متميز في القطاع الحكومي، 16/13 نوفمبر 2009، ص 12.
⁽³⁾ (الجمهورية التونسية، الوزارة الأولى، المدرسة الوطنية للإدارة، "الشراكة بين القطاع العام والخاص". تقرير عن الدورة التكوينية الرابعة حول القيادة الإدارية و الشراكة بين القطاع العام والخاص، تونس، ص7.

الفصل الأول: الإطار النظري للمرفق العمومي والحكامة

الأكثر رواجاً في العالم وهو الصيغة التي تتماشى مع البيئة الحالية وعلى وجه التحديد الحكامة، وتظهر أهميتها في:

- تقديم خدمات ذات جودة عالية وكفاءة وبأقل تكلفة.
- الاستفادة من خبرات القطاع الخاص خصوصاً على مستوى إدارة المشاريع.
- تنمية المسؤولية الاجتماعية للخواص والمشاركة في التنمية الاقتصادية والاجتماعية للمجتمع، وهذا في ظل انسحاب الدولة من العديد من الميادين.
- تقليص الإنفاق العمومي.
- العمل بمبادئ إدارة الأعمال على مستوى تسيير المرافق العمومية، مما يؤدي إلى رفع مستوى أدائها ونجاعتها.
- تقاسم المسؤولية والمخاطر⁽¹⁾.

في الآونة الأخيرة تم توسيع مستويات الشراكة، ونقلها داخل القطاع العام وذلك بين المؤسسات العمومية، أو بينها وبين الوحدات المركزية بالإضافة إلى إدخال شركاء جدد في القطاع الخاص كالمجتمع المدني. وتهدف هذه الآليات المستحدثة لتسيير المرافق العمومية إلى بناء مرفق عمومي يتميز بالاحترافية في خدماته وتجسيد ديمقراطية التسيير.

وعليه، و بناء على ما سبق يمكن الوصول إلى استنتاج مفاده أن المرفق العمومي هو الأداة التي يتم بموجبها تنفيذ سياسات الدولة الرامية لتحقيق النفع العام، ويتميز بحركية دائمة نتيجة تأثره ببيئته الداخلية والخارجية مما يستدعي ضرورة تكيفه كأساس استمراريته في الاستجابة لحاجيات الجماهير، ما يفسر ظهور أشكال وأنماط تسيير جديدة.

المبحث الثاني: ماهية الحكامة

يعد مفهوم الحكامة من المفاهيم التي لم يتم الاتفاق حولها لحد الآن، بالرغم من كثرة الأدبيات التي تطرقت إليه، لذا سنحاول فيما يلي تحديد مفهومها وخصائصها.

(1) المرجع نفسه، ص15.

المطلب الأول: مفهوم الحكامة وتطورها

أولاً: السياق التاريخي لمصطلح الحكامة: يرتبط مصطلح الحكامة « La gouvernance » بالكلمة الإغريقية "Kubernan" التي تعني قيادة السفن، و استعان الفيلسوف اليوناني أفلاطون بهذا المصطلح ليعني به فن قيادة الرجال⁽¹⁾.

في القرن 13م، استعمل هذا المصطلح -Gouvernance- في اللغة الفرنسية للدلالة على الحكومة، وبعدها في القرن 15 م للدلالة عن التعيين القانوني والإداري في بعض مدن شمال فرنسا⁽²⁾.

وفي ثلاثينات القرن الماضي، استخدم مصطلح الحكامة في اللغة الانجليزية على يد الاقتصادي الأمريكي Ronald H. Roose ، وذلك في مقاله المعنون بـ "طبيعة الشركة" حيث أشار إلى الحكامة على أنها نمط تسيير المؤسسات الاقتصادية كفيل بخفض تكاليف الإنتاج⁽³⁾.

وفي سنوات الثمانينات، ظهر مصطلح الحكامة La gouvernance في حقل العلوم السياسية ضمن تقارير البنك الدولي، ففي تقريره لعام "1989" أرجع البنك فشل سياسات التعديل الهيكلي التي فرضها على الدول المقترضة وتحديدًا النامية منها إلى أزمة في الحكم* "Crisis of governance" وغياب الشفافية في التسيير⁽⁴⁾ ، ليظهر مصطلح الحكامة بشكل جلي في تقرير البنك سنة 1992 المعنون بالحكامة والتنمية "Governance and development" ، داعياً من خلاله إلى ضرورة إصلاح طرق التسيير الاقتصادي للدول كضمان لإنجاح سياسات التعديل الهيكلي، فالبنك الدولي في طرحه للحكامة اعتبرها كشرط موازي لإقراض الدول النامية⁽⁵⁾.

أما في اللغة العربية، فقد طرحت "إشكالية ترجمة المصطلح" من اللغة الانجليزية إلى اللغة العربية، حيث يشار إليه بالحكمانية، الحوكمة، الحاكمية، الحكم الصالح، إدارة شؤون الدولة والمجتمع، الحكم

(1) Robert Joumard, « le concept de gouvernance », **rapport de recherche**, Paris, 2009,p9, sur le site web :<http://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00489237pdf>. Consulté le :18/12/2014,a11h33.

(2) ليلي حسيني ، "بيروقراطية الإدارة و مشكلة بناء الحكم الراشد" ،مذكرة ماجستير غير منشورة(جامعة تلمسان:كلية الحقوق و العلوم السياسية،2013)، ص 39 .

(3) عزي الأخضر، غانم جلطي، "قياس قوة الدولة من خلال الحكم الراشد: إسقاط على التجربة الجزائرية" **مجلة العلوم الإنسانية**، العدد 21، 2005، ص6.

* جاء هذا التقرير في إطار دراسته حول الظروف الاقتصادية للدول الإفريقية وجنوب الصحراء.

(4) Robert Joumard, op cit, p11.

(5) _____، "مفاهيم و سياسات الحوكمة في الأدبيات العربية و الغربية"،دراسة أجريت بالتعاون مع برنامج الديمقراطية و حقوق الإنسان و، كلية الاقتصاد و العلوم السياسية، جامعة القاهرة، على الرابط:

<http://www.arabsi.org/attachments/article/4315/%D8%A7%D8%AF%D8%A8%D9%8A%D8%A7%D8%AA%>.

تاريخ الإطلاع:2014/10/06.

الراشد، الحكامة.... واقتراح محمد عابد الجابري* أنه من المستحسن الأخذ بالترجمة الحرفية للفظ "كوفرنوس" كما هو الحال بالنسبة لمصطلح الديمقراطية، الليبرالية⁽¹⁾ وتسمية الحكامة هي الترجمة التي سنعتمدها في الدراسة.

ثانيا: مفهوم الحكامة: تعددت التعاريف المقدمة للمصطلح بتعدد الزوايا التي ينظر من خلالها، فأحيانا نجده ذو صيغة إقتصادية، أو إدارية، أو سياسية، وأحيانا أخرى يجمع بينها. ومن أهم التعاريف المقدمة للحكامة، تعريف البنك الدولي سنة 1989، حيث عرفها "الطريقة التي من خلالها يتم إدارة الموارد الاقتصادية والاجتماعية بهدف التنمية" فالبنك ركز على كيفية إدارة السلطة لموارد الدولة، بمعنى الجانب الاقتصادي للتسيير، وفي 1992 قدم تعريفا آخر يتحدد في: "عملية التسيير والإصلاح المؤسسي المتعلق بالإدارة، واختيار السياسات، وتحسين مستوى التنسيق وتقديم الخدمات في المرافق العمومية باستخدام الأساليب السليمة وروح المسؤولية والشفافية للوصول إلى نتائج الأهداف المسطرة وتحقيق التنمية المستدامة"

وحدد خصائصها في:

- إدارة عمومية جيدة.
- خدمة عمومية فعالة.
- نظام قضائي مستقل.
- هيكل مؤسسي تعددي وحرية التعبير.
- سوق تنافسية، خصصة، لا مركزية إدارية.
- الإزدواجية بين الديمقراطية الليبرالية والإدارة العمومية.⁽²⁾

هذا التعريف يركز على الجانب التسييري، وكما تمت الإشارة إليه مسبقا أن البنك أرجع عجز الدول النامية عن تحقيق أهدافها التنموية إلى ضعف التسيير المعتمد، وبالتالي اعتبر "الحكامة" -أي البنك-

(1) الطيب بولصيف، "الحكم الراشد، المفهوم والمكونات"، المجلة الإفريقية للعلوم السياسية، على الرابط :

http://www.bchaib.net/mas/index.php?option=com_content&view=article&id=75:-s-&catid=12:2010-12-09-

22-56-15&Itemid=10، تاريخ الإطلاع: 2015/10/09، على الساعة: 11:40.

(2) آسيا بلخير، "إدارة الحكمانية ودورها في تحسين الأداء التنموي -بين النظرية والتطبيق- الجزائر نموذجا: (2000، 2007)"، مذكرة

ماجستير غير منشورة، (جامعة الجزائر:كلية الحقوق و العلوم السياسية، 2009)، صص 37-38.

شكل من أشكال التسيير الفعال لموارد المجتمع يقوم على اللامركزية، المحاسبة، والاعتماد على القطاع الخاص (الخصخصة)، وهذا تجسيدا لما يسمى "بدولة الحد الأدنى". وعموما يعد مفهوم الحكامة من وجهة نظر البنك الدولي مفهوم ضيق يركز على الجانب التقني و الاقتصادي للتسيير.

أما برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، فعرف الحكامة في "الحكم القائم على المشاركة والشفافية والمساءلة ودعم القانون ويضمن هذا النوع من الحكم وضع الأولويات السياسية والاجتماعية والاقتصادية حسب احتياجات الأغلبية المطلقة في المجتمع، كما يضمن التعبير على أكثر الفئات فقرا وضعفا عند اتخاذ القرار حول تخصيص موارد التنمية"⁽¹⁾

انطلاقا من هذا التعريف، الحكامة هي المنهج الذي من شأنه بلوغ التنمية واستدامتها، ويتحدد ذلك من خلال القيم التي تقوم عليها -أي الحكامة- كإشراك المواطن في تسيير شؤونه مما يوسع حظوظه في الارتقاء بمستوى معيشتته إلى الأفضل، مع تفعيل آليات المساءلة التي تضمن حقوق الفئات المهشمة والتوزيع العادل والمنصف لموارد الدولة في المجتمع، ومن ثمة الاستجابة الفعالة للمواطنين خصوصا الأقل فقرا.

ومن جهتهم عرّف رؤساء دول مبادرة النيباد (الشراكة الجديدة من أجل تنمية أفريقيا) الحكامة بالحكم القائم على الأسس الديمقراطية².

هذا، وفي إطار الندوة الفكرية المنعقدة حول الفساد والحكم الصالح في الدول العربية ببيروت سنة 2004، قدم حسن كريم تعريفا للحكامة يتمثل في "الحكم الذي تقوم به قيادات سياسية منتخبة، وكوادر إدارية ملتزمة بتطوير موارد المجتمع، ويتقدم المواطنين وبتحسين نوعية حياتهم ورفاهيتهم، وذلك برضاهم ومشاركتهم ودعمهم"⁽³⁾، فالباحث ركّز في تعريفه للحكامة على جانبين أساسيين: أولهما الجانب السياسي الذي يتمثل في كيفية ممارسة السلطة، وآليات إشراك المواطن في تسيير شؤونه، أما الجانب الثاني، فيتحدد في كفاءة وفعالية الجهاز الإداري وقدرته على الاستجابة لتطلعات المواطنين بما يرفع من مستوى معيشتهم.

بدوره قدم المشرع الجزائري تعريفا للحكامة وذلك في المادة الثانية من القانون التوجيهي للمدنية رقم 06/06، بأنها "هو الذي بموجبه تكون الإدارة مهتمة بانشغالات المواطن وتعمل على المصلحة العامة

(1) _____، "مفاهيم وسياسات الحوكمة في الأدبيات العربية والغربية"، مرجع سابق، ص 15.

(2) طالبة المدرسة الوطنية للإدارة، "ملئقي الحكم للراشد في الإدارة العمومية". الجزائر، 2006، ص 13.

(3) إسماعيل الشطي وآخرون، الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية بحوث ومناقشات الندوة الفكرية التي نظمها مركز الدراسات الوحدة العربية بالتعاون مع المعهد السويدي بالإسكندرية. (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2004)، ص 97.

الفصل الأول: الإطار النظري للمرفق العمومي والحكومة

في إطار الشفافية" وبضيف في المادة 11 من نفس القانون، أن ترقية الحكم الراشد في مجال تسيير المدن يكون عن طريق:

- تطوير أنماط التسيير العقلاني باستعمال الوسائل والأساليب الحديثة.
- توفير وتدعيم الخدمة العمومية باستعمال الوسائل الحديثة.
- توفير وتدعيم الخدمة العمومية وتحسين نوعيتها. (1)

واستنادا إلى التعاريف السابقة نستخلص أن الحكامة:

- مقارنة ونمط جديد لإدارة شؤون الحكم.
- الحكامة تتضمن أبعاد سياسية، اجتماعية، اقتصادية، إدارية (منظومة متكاملة).
- الحكامة منهج للوصول إلى التنمية واستدامتها.

وعليه تقدم الباحثتان التعريف الإجرائي للحكامة في أنها "نمط أو مقارنة جديدة لتسيير شؤون الحكم متكاملة الأبعاد، تقوم على الشفافية، المشاركة وتوسيع نطاق المساءلة".

المطلب الثاني: خصائص ومعايير الحكامة

تتجسد الحكامة بناء على توافر مجموعة من الخصائص، حددها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بالتعاون مع اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لآسيا الباسفيك (ESCAP) في:

المشاركة: وتعني مختلف صور مشاركة الرجل والمرأة على حد سواء، المباشرة وغير المباشرة.

حكم القانون: يهدف أساسا إلى تجسيد العدالة والإنصاف في توزيع الموارد في المجتمع، وذلك من خلال توفير إطار قانوني يحمي حقوق وحرريات المواطنين والأقليات، مع تدعيم استقلالية القضاء ونزاهته.

(1) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 06/06 المتضمن القانون التوجيهي للمدينة، الجريدة الرسمية، العدد 15، الجزائر، 2006/03/12، ص 16-17.

الفصل الأول: الإطار النظري للمرفق العمومي والحكامة

الشفافية: توفر المعلومات والقرارات المتخذة في الوقت المناسب وضمان وصولها إلى المواطنين مباشرة، إلى جانب نشرها من قبل وسائل الإعلام بشكل واضح وبسيط لكي يسهل فهمها واستيعابها من طرف المواطنين⁽¹⁾

الاستجابة: توفير الخدمات للمواطن في الوقت المناسب.

الرؤية الإستراتيجية: وتعني العمل على تجميع الآراء المختلفة بما يصب في المنفعة العامة إلى جانب الرؤية البعيدة المدى لغرض تحقيق مستلزمات التنمية البشرية المستدامة.

التمكين: إن تحقيق مجتمع الرفاه يتطلب وعي كافة الأفراد بالمصلحة المشتركة، الشيء الذي يؤدي إلى إشراك الفئات المهمشة وتمكينهم من تحسين ظروف معيشتهم على قاعدة العدل والمساواة.

الكفاءة والفعالية: هي قدرة الحكومة على تحقيق أهدافها التنموية وتلبية احتياجات جماهيرها، مع التسيير العقلاني لموارد المجتمع.

المساءلة: وتشمل مسؤولية الحكومة والقطاع الخاص والمجتمع المدني أمام المواطنين، والمساءلة تشترط الشفافية، المشاركة وحكم القانون⁽²⁾

هذا وتقاس هذه الخصائص بمؤشرات، تمّ تصنيفها إلى ثلاث معايير وكل معيار يضم مؤشرين، وذلك كما يبينه الجدول الآتي:

⁽¹⁾United Nations, Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, « what is good governance ? »,p2, on the site : <http://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf> , consult on: December 22,2014.

⁽²⁾Ibid,p3.

الفصل الأول: الإطار النظري للمرفق العمومي والحكامة

الجدول رقم (1): مؤشرات قياس معايير الحكامة.

المعيار	مؤشراته	تقديرات قياسه
(I) معيار مسار الحكومة: يخص كيفية اختيار الحكومة، مراقبة أدائها و آلية تغييرها	(1) <u>مؤشر المساءلة</u> : يتم قياسه من خلال: -نزاهة الانتخابات -التدخل العسكري في السياسة -حرية الصحافة -التغيير الحكومي -الحريات المدنية -شفافية الحكومة - الحقوق السياسية (2) <u>مؤشر الاستقرار السياسي</u> : يقيس الادراكات الحسية لاحتمال ظهور حالة من عدم الاستقرار كالحروب الأهلية، الانقلابات العسكرية، التوترات الاثنية.	ما بين (-2.5) و (+2.5) وهي القيم العليا (الأفضل). //
(II) معيار قدرة الحكومات على وضع سياسات قاعدية فعالة	(1) <u>مؤشر فعالية الحكومة</u> (جودة الخدمات العمومية واستغلال الإدارة): يقاس من خلال: -تنوعية الجهاز البيروقراطي -تكاليف المعاملات -تنوعية الرعاية الصحية -درجة الاستقرار الحكومي (2) <u>مؤشر البيئة الإجرائية</u> : يعكس لمدى قدرة الحكومة على وضع سياسات جيدة .	ما بين (-2.5) و (+2.5) //
(III) معيار مدى احترام الهيئات المسيرة للمواطنين والدولة	(1) <u>مؤشر سيادة القانون</u> : يقاس من خلال الحياد القانوني، التزام المواطنين بالقانون . (2) <u>مؤشر محاربة الفساد</u> : من خلال قياس الفساد في أوساط المسؤولين العاميين .	ما بين (-2.5) و (+2.5) من 10 الأقل فسادا إلى 0 الأكثر فسادا

المصدر: برنامج إدارة الحكم في الدول العربية، على الرابط:

<http://www.pogar.org/arabic/countries/indicatoryear.esp>، تاريخ الاطلاع: 2014/12/17، على

الساعة: 05: 12.

وما يلاحظ على هذه المعايير أنها تطرقت إلى الحكامة بكافة أبعادها السياسية، الإدارية، الاقتصادية واشترطت توفر مناخ ديمقراطي (المشاركة، المحاسبة، الحوار) كآلية ومقوم لإنجاح الحكامة.

المطلب الثالث: فواعل الحكامة

في الربع الأخير من القرن العشرين، ساد الرأي حول عدم نجاعة الأساليب التقليدية للحكم، والقائمة أساسا على محورية الدولة في إدارة الشأن العام وهذا بفعل العديد من التراكمات كان أبرزها تنامي دور القطاع الخاص وتصادد الحراك الاجتماعي لتنظيمات المجتمع المدني، ما أدى بالتفكير في إعادة تنظيم الحكم بما يعكس هذه التطورات. وذلك من خلال النظر في حدود تدخل كل من الفواعل الثلاثة الدولة، الخواص، المجتمع المدني في إدارة الشأن العام، وعلاقتها ببعضها البعض من منطلق أن لكل منها مصادر قوة إلا أنها لا تملك ما يخولها الانفراد بالحكم⁽¹⁾، وعليه كان لا بد من التفاوض والاتفاق فيما بينها ضمن عقد يسمى بالشراكة المجتمعية أو الشراكة الثلاثية التي تجمع بين الأطراف السابقة الذكر.

أولاً: الدولة: أدت التطورات العالمية الأخيرة وخاصة بروز العولمة إلى ظهور العديد من الفاعلين الخارجيين والداخليين الذين يؤثرون على خيارات الدولة بما يهدد سيادتها، مما أدى إلى التفكير في أدوار الدولة وعلاقتها مع هذه الأطراف الجديدة، وذلك من خلال التقليل من مركزيتها في ممارسة الحكم وتقاسم السلطة عبر التفويض والتنازل لجزء من سلطاتها إلى⁽²⁾:

- الوحدات المحلية Délégation vers le bas
- القطاع الخاص Délégation vers l'extérieur
- تنظيمات مستقلة جزئياً Délégation vers l'intérieur semi autonome
- تنظيمات دولية، إقليمية Délégation vers la haut⁽³⁾

(1) Goran Sundstran et Bengt Jacobsson « l'Etat intégré : de gouvernement à gouvernance » dans **la gouvernance : frontière, disposition et agents**. Article de la revue *Télescope*. (Québec : presse université du Québec, 2011), p 15.

(2) _____، "مفاهيم وسياسات الحوكمة في الأدبيات العربية والغربية"، مرجع سابق، ص12

(3) Goran Sundstran et Bengt Jacobsson , op cit, p15

هذا التنازل للمهام جاء لإعطائها -أي الدولة- المزيد من الفعالية والشرعية وتقاسم مسؤولية التنمية مع أطراف أخرى.

ثانيا: القطاع الخاص: يعرف على أنه "نلك الجزء من الاقتصاد غير الخاضع لسيطرة الحكومة ويدار وفقا لإعتبارات الربحية المالية" (1)

ومؤخرا تزايد الاهتمام بهذا القطاع خصوصا بفعل تراجع دور الدولة في المجال الإقتصادي والتوجه نحو الخصخصة، إذ أضحي القطاع الخاص شريكا أساسيا في التنمية إلى جانب الدولة. وتعاضم دوره أكثر بفعل الإعلان عن الأهداف الإنمائية للألفية* وإشراكه في تحقيقها من خلال المسؤولية الاجتماعية* والتي تظهر في استثماراته الإقتصادية التي توفر فرص العمل بما يؤدي إلى ارتفاع الدخل ومن ثمة تحسين مستوى معيشة المواطنين، بالإضافة إلى التقليل من الفقر الذي يؤدي إلى تخفيف الأعباء المالية عن الدولة وكذا تقاسم المسؤولية.

ثالثا: المجتمع المدني: يعرفه العالم البريطاني جوردن وايت في دراسته المنشورة في مجلة الديمقراطية 1994 بأنه "عالم ذو علاقة وسيطة بين الحكومة والعائلة تشغلها مؤسسات منفصلة عن الحكومة، وتمتع الاستقلالية في علاقتها مع الحكومة وأنها تتشكل بشكل تطوعي من أعضاء المجتمع لحماية أو زيادة اهتمامهم أو قيمهم" (2)

حظي هذا القطاع باهتمام واسع سواء على مستوى المنظمات الدولية، وكذا الخطابات السياسية لقادة الدول، ويعود ذلك إلى الدور الحيوي الذي يلعبه في تكريس قيم الحكامة كالمشاركة، المساءلة والشفافية، وذلك من خلال:

- العمل على إشراك المواطنين في عملية صنع القرار خصوصا بالنسبة للفئات التي لم يسمع صوتها (أي المهمشة).
- قناة اتصال بين المواطن وحكومته، وانطلاقا من قربه من المواطن، فانه يساعد الحكومة على التحديد الدقيق لاحتياجات المواطنين ونوعية الخدمات، ومن ثمة ضمان الاستجابة بكفاءة و جعل الحكومة أكثر قربا من المواطن.
- إتاحة المعلومة وسهولة نقلها بين المواطن والحكومة (تكريس الشفافية).

(1) مولاي لخضر عبد الرزاق، بونوة شعيب " تنمية القطاع الخاص بالدول النامية -دراسة حالة الجزائر-،"مجلة الباحث، العدد السابع، 2010، ص7.

(2) زهير عبد الكريم الكايد، الحكمانية قضايا و تطبيقات. (الفاخرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2003)، ص79.

- إعادة بناء علاقة المواطن بحكومته بمزيد من الثقة والاحترام على حد تعبير Robert Putnam

- محاسبة المسؤولين.
- العمل على بناء مجتمع ديمقراطي تسوده قيم الحوار، التشاور وقبول الرأي الآخر.
- خلق الظروف الاجتماعية الملائمة لتنمية السوق.⁽¹⁾

تعد هذه العلاقة الثلاثية مقارنة جديدة لإدارة شؤون الدولة والمجتمع، تستند أساسا إلى تقاسم المسؤولية بين الدولة، القطاع الخاص، والمجتمع المدني، بحيث يكون كل طرف مكملا للآخر وليس بديلا عنه، فلا يمكن بلوغ التنمية دون وجود دولة تدافع عن النفع العام وتسعى لتكريس سيادة القانون والحفاظ على الأمن ورفع الحواجز أمام قطاع الأعمال وتحفيزه للمشاركة في تجسيد الأهداف التنموية، مع فتح هامش لممارسة الحريات والمشاركة في صنع القرار في إطار مجتمع مدني مستقل عن الدولة قائم على أسس الحوار، التعدد، من أجل الارتقاء بمستوى المساءلة.

من خلال ما سبق عرضه يمكن استخلاص النتائج الآتية:

- الحكامة هي مدخل جديد لإدارة شؤون الحكم تستجيب للحراك العالمي الذي ساد في الربع الأخير من القرن العشرين، تهدف إلى بلوغ التنمية واستدامتها بالتركيز على أبعادها السياسية الاجتماعية، الاقتصادية والإدارية.
- تقوم الحكامة على تقاسم مسؤولية إدارة الشأن العام بين الدولة، المجتمع المدني، والقطاع الخاص، إذ يكمل كل واحد منهم الآخر ولا يلغيه.

الحكامة تقوم على الشفافية وتوسيع إشراك المواطن في تسيير شؤونه مع تفعيل المحاسبة، بما يضمن الاستجابة الفعالة للمواطن، ويتوقف تكريس هذه القيم على توفر دولة الحق و القانون التي تضمن حماية و احترام الحقوق و الحريات. هذا ما يؤدي للقول أن الديمقراطية شرط أساسي لقيام الحكامة.

⁽¹⁾ المرجع نفسه، ص ص 80-89.

المبحث الثالث: تسيير المرافق العمومية من منظور الحكامة

أفرزت التحولات التي شهدتها العالم في العقد الأخير من القرن العشرين ظهور العديد من الرهانات أمام الدولة ومرافقها العمومية، خصوصا في ظل النقاش السائد حول التقليل من مدى تدخلها وفقا لمقاربة سوق أكثر دولة أقل⁽¹⁾ «plus de marché, moins d'Etat» الأمر الذي وضع المرفق العمومي أمام العديد من الرهانات:

- ضرورة إعادة بناء علاقته بالمواطنين على أساس سياسة القرب⁽²⁾ (Politique de proximité)
- البحث عن المردودية والنجاعة، أي الانتقال من مرفق عمومي يعمل على التوزيع إلى مرفق عمومي منتج.
- الارتقاء في خدماته إلى مستوى كفاءة وفعالية خدمات القطاع الخاص.
- بناء مرفق عام قادر على مجابهة التغيرات والتحولات التي يشهدها المجتمع الحديث.

المطلب الأول: مداخل إصلاح المرافق العمومية

تحدد أهم الاتجاهات الإصلاحية للمرفق العمومي في:

أولا: التسيير العمومي الجديد (New Public Management): تعود جذور هذا التيار إلى سنوات السبعينات، بفعل حركة إصلاح الإدارة العمومية والحد من الاعتماد على البيروقراطية في التسيير العمومي، التي قادتتها الدول الأنجلوسكسونية خاصة بريطانيا في عقد مارغريت تاتشر*، والولايات المتحدة الأمريكية في عهد رونالد ريغان**، ويرياميلي روني بكندا⁽³⁾. ويعرف المعجم السويسري للسياسة الاجتماعية التسيير العمومي الجديد بأنه اتجاه عام لتسيير المنظمات العمومية، تعود معالم ظهوره إلى بداية السبعينات في الدول الانجلوسكسونية، وانتشر لاحقا في دول منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، وعلى عكس التسيير العمومي التقليدي الذي يستمد مبادئه من العلوم الإدارية والقانونية،

(1) طارق عشور، "مقاربة التسيير العمومي الجديد كآلية لتدعيم وتعزيز تنافسية وكفاءة المنظمات الحكومية" مجلة أداء المؤسسات الجزائرية. العدد الأول، 2011-2012، ص 121.

*تولت منصب رئيسة الوزراء ما بين 1979-1990.

(2) خالد تلعيش "المرفق العام في الجزائر والتحولات الجديدة في دور الدولة: أزمة الخدمة العمومية في ظل تحديات الحوكمة"، الملتقى الدولي المرفق العمومي في الجزائر ورهاناته كأداة لخدمة المواطن، جامعة خميس مليانة، 23/22 أبريل 2015، ص 143.

(3) رمضان زبيري، "العولمة والبنى الوظيفية الجديدة للدولة"، مذكرة ماجستير غير منشورة. (جامعة الجزائر: كلية الحقوق و العلوم السياسية، 2008)، ص 220.

فإن أفكار ومعالم التسيير العمومي الجديد مستوحاة من العلوم الاقتصادية ومن سياسات التسيير في القطاع الخاص بهدف تحسين ومعالجة الاختلالات التي ميزت التسيير العمومي التقليدي والتي من بينها البيروقراطية، وكذا محاولة الارتقاء بالإدارة العامة إلى مستوى الكفاءة والفعالية⁽¹⁾

يرمي هذا الاتجاه الجديد* إلى الأخذ بأنماط التسيير التي أثبتت جدارتها في إدارة الأعمال وتطبيقها على المنظمة العمومية، بغية تحقيق الجودة في الخدمة العمومية، الفعالية وكفاءة الأداء، ويرجع أصحاب هذا الاتجاه ضعف مردودية القطاع العمومي بما فيه المرافق العمومية إلى التنظيم البيروقراطي للأجهزة الحكومية والتي تتسم بالهرمية، المركزية الشديدة، التعقيد، الاتصال من اتجاه واحد، كثرة التكاليف وأعبائه المالية، إلى جانب التداخل بين السياسة والإدارة⁽²⁾ وبالمقابل حدد أصحاب هذا التيار مواصفات التسيير العمومي الجديد وأهم مبادئه في:

- التركيز على النتائج إذ تتم المساءلة على أساسها (التسيير بالنتائج).
- نقل المسؤوليات وعملية اتخاذ القرار إلى المستويات اللامركزية.
- المرونة.
- إدخال المنافسة في تقديم الخدمة.
- الفصل بين الجهاز السياسي والجهاز الإداري (الحياد).
- إعطاء الاستقلالية للمسير في اتخاذ القرار.
- تقديم الخدمة وفقا لمنطق الجودة، الفعالية، والتكلفة الأقل.
- التركيز على المورد البشري.
- تقليص الاعتماد على القطاع العام في توفير الخدمة لصالح القطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية.⁽³⁾

** رئيس الولايات المتحدة الأمريكية ما بين 1981-1989.

⁽¹⁾ ليلى من عيسى، «الحكم الراشد أحد مقومات التسيير العمومي الجديد» مجلة أبحاث اقتصادية وإدارية، العدد 14، ديسمبر 2013 ص ص 190-191.

⁽²⁾ B. Grug Peter, « le service public et la gouvernance », dans **la gouvernance : frontières et agent**, op cit, p189.

⁽³⁾ طارق عشور، مرجع سابق، ص 10.

* هناك من يرى أن التسيير العمومي الجديد من شأنه تقليص تدخل الدولة وجعلها أقل تشريعا وأكثر تقييما، للاطلاع أكثر انظر:

Evelyne Bechtold- Rognors et d'autres. **Manager ou servir : les services publics aux prises avec le nouveau management public** (Paris : édition Syllepse, 2011).

تهدف حركة التسيير العمومي إلى إعطاء دفع جديد للقطاع العام بما فيه مرافق الدولة من خلال القطيعة مع الممارسات البيروقراطية، واعتماد تقنيات تسيير مستوحاة من القطاع الخاص.

ثانياً: اتجاه إعادة اختراع الحكومة: في بداية التسعينات ظهر في الولايات المتحدة الأمريكية اتجاه آخر لإصلاح الدولة ومرافقها سمي بـ"إعادة اختراع الحكومة"، بحثاً عن كيفية الرفع من مستوى الأداء الحكومي إلى مستوى أفضل. يركز هذا الاتجاه على إعادة التعريف بوظائف الحكومة، ويعرّف "إعادة اكتشاف ما يجب القيام به من أجل خلق مجتمع قوي، والذي يعني إعادة هيكلة البنية الأساسية للخدمات الحكومية والاقتصاد الأمريكي لتحقيق التقدم المنشود"⁽¹⁾.

وحدد "غايبلير ودافيد أوزبورن" في كتابيهما المعنون بـ"إعادة اختراع الحكومة: فلسفة التعاقد لتمويل القطاع العام" 1992، الوظائف الرئيسية للحكومة على النحو التالي:

- 1- حكومة حافزة: تتمثل في الحكومة التي تملك القوارب لكن يتوجب عليها ترك التنفيذ لغيرها، بمعنى أنها توجه، وتترك التنفيذ لغيرها. وهذا ينبثق من الفصل بين الملكية والتسيير.
- 2- حكومة منافسة: إدخال عامل المنافسة داخل المرافق العمومية، والتي تكون إما داخل القطاع العام، أم بين المؤسسات العمومية والمؤسسات الحكومية، أو بين القطاع العام والخاص، وذلك من منطلق أن المنافسة تؤدي إلى الابتكار، التجديد، والجودة في الخدمة.
- 3- حكومة موجّهة بالنتائج: تقييم الأداء وفقاً للنتائج المحققة.
- 4- حكومة يقودها العميل: الاهتمام برغبات واحتياجات المرفقين ومعاملتهم على أساس زبائن.
- 5- حكومة إدارة الاعمال: أي أن الحكومة تعمل بمنطق إدارة المشاريع، فهي تسعى لتحقيق الكسب بدلا من الإنفاق.
- 6- حكومة تنزع إلى التوقع: الاستباق والتنبؤ بحدوث المشاكل.
- 7- حكومة لامركزية: نقل المسؤوليات إلى الوحدات اللامركزية وإشراكها في تسيير الشأن العام.
- 8- حكومة موجّهة بالسوق:

(1) رمضان، زبييري، مرجع سابق، ص221.

9- حكومة ذات رسالة: أي عدم الاكتفاء بتطبيق اللوائح والقوانين بل لا بد من أن تكون لها رؤية⁽¹⁾.

بالرغم من اختلاف التسميات وكذا الفترة التي ظهرت فيها هذه الاتجاهات الإصلاحية إلا أنها تتفق على اصلاح القطاع العمومي لمزيد من الفعالية والكفاءة وذلك من خلال الاستعانة بممارسات إدارة الأعمال وتطبيقها على القطاع العمومي والتي تتحدد في:

- التركيز على المدخلات.
- التوجه نحو الكفاءة والفعالية الجودة في تقديم الخدمة.
- اللجوء إلى الفاعلين الآخرين في تقديم الخدمة وإلغاء الاحتكار.
- الاهتمام بالمواطن ومعاملته كزبون.
- الفصل بين السياسة والإدارة.
- العمل بمنطق السوق (المنافسة في تقديم الخدمات).
- المقاربة التشاركية في التسيير .

المطلب الثاني: الحكامة كآلية للتسيير الحديث للمرافق العمومية

يتحدد المسعى الأساسي لإصلاح المرافق العمومية حول إعادة الجدوى للمرفق العمومي على النحو الذي يؤدي إلى الاستجابة السريعة لمتطلبات المجتمع الحديث، وذلك من خلال التركيز على جانبه التسييري وإخضاعه لتقنيات وممارسات حديثة تعكس البيئة الجديدة، ويتحدد الحكم على مدى نجاعة هذه الممارسات من خلال مدى انسجامها مع الحكامة واستيفائها لشروطها كالشفافية، المشاركة، ويمكن إظهار ذلك من خلال دراسة وتحليل لمدى انعكاس التسيير الحديث الذي أتت به الاتجاهات الإصلاحية السابقة الذكر لمقومات الحكامة التالية:

1) **المشاركة:** يعكس التسيير الحديث لنمط إدارة الشؤون العمومية القائم على الشراكة بين القطاع الخاص، الدولة والمجتمع المدني، وذلك من خلال تحولهم من احتكار الدولة لتقديم الخدمات إلى

⁽¹⁾ زهير عبد الكريم الكايد، مرجع سابق، صص 114-115.

التعاقد مع متعاملين آخرين لتوفيرها، كما يقوم كذلك هذا النوع من التسيير على محور المواطن وإشراكه في تقديم الخدمة⁽¹⁾.

(2) **الشفافية:** يركز المرفق العمومي الحديث في إطار استرجاع ثقته بالمرفقين بإعلام المواطن بكافة نشاطاته وأهدافه للتقرب منه أكثر، ويقوم في سبيل ذلك بنقل الصلاحيات إلى المستويات القريبة منه (أي المواطن)، والاستعانة بالجمعيات التي تعد حلقة اتصال بين المواطن والإدارة كما تم تعزيز الشفافية باعتماد تكنولوجيا الاتصال، لتسريع إيصال المعلومة للموطن، وسهولة الاطلاع عليها⁽²⁾.

(3) **المساءلة والمحاسبة:** إن الدعوة لإصلاح الفعل العمومي تندرج في إطار تفعيل وعقلنة تسيير المال العام والحد من الفساد، وعلى هذا الأساس، يعتمد التسيير الحديث لمرافق الدولة على تفعيل وتقوية آليات المحاسبة (نظم المحاسبة التحليلية) من خلال إسناد هذه المهمة إلى هيئات مستقلة محايدة إلى جانب تفعيل دور المجتمع المدني في مساءلة المسؤولين، بالإضافة إلى غرس ثقافة الشفافية في التسيير.

(4) **الكفاءة والفعالية:** يتحدد المسعى الأساسي لإصلاح القطاع العمومي في تقديم الخدمة العمومية بأقل تكلفة ووقت قصير وبجودة عالية، خصوصا في ظل محدودية الموارد، ومن هذا المنطلق استعانت بتقنيات تسيير مستوحاة من إدارة الأعمال كالتعاقد الخارجي، مدخل الجودة الشاملة، الإدارة بالنتائج⁽³⁾.

(5) **الاستجابة:** من التحديات التي تواجهها المرافق العمومية في الآونة الأخيرة هي الاستجابة السريعة لتطلعات المواطنين، ويتوقف ذلك على التقدير الدقيق لاحتياجات المواطنين، الأمر الذي استدعى ضرورة إشراك المواطنين في تقديم الخدمة (النوعية، الوسائل) ومعاملته من منطلق أنه زيون⁽⁴⁾.

(1) زهير عبد الكايد، مرجع سابق، ص 59.

(2) ناجي عبد النور، "الإصلاح الإداري آلية لمواجهة تحديات العولمة في العالم العربي الدولي"، المؤتمر العلمي الدولي الأول حول عولمة الإدارة في عصر المعرفة، جامعة جنات، لبنان 17/15 ديسمبر 2012، ص 10.

(3) ليلي بن عيسى، الحكم الراشد أحد مقومات التسيير العمومي الجديد، مجلة أبحاث اقتصادية وإدارية، العدد: 14، ديسمبر 2013، ص 206.

(4) زهير عبد الكريم الكايد، مرجع سابق، ص 61.

المطلب الثالث: أهم النماذج الدولية الرائدة

بالرغم من الاتفاق على المبادئ التي تقوم عليها الإدارة العمومية المعاصرة كالأخذ بأنماط تسيير إدارة الأعمال، التركيز على المخرجات والجودة في الخدمة وغيرها، إلا أن تطبيقات هذه المبادئ تختلف من دولة لأخرى نظرا لخصوصية كل دولة .

أولاً: النموذج الأنجلوسكسوني: يعود الفضل للدول الأنجلوسكسونية (بريطانيا، الولايات المتحدة الأمريكية، كندا، ...) في ظهور الإدارة العمومية بتطبيقاتها الحالية بحيث شرعت في إصلاح أجهزتها البيروقراطية منذ سنوات السبعينات وبداية الثمانينات لغرض التقليل من حجم بيروقراطياتها وبلوغ كفاءة الأداء، وترشيد الإنفاق العمومي، وفي سبيل ذلك تم الأخذ بالآليات والأنماط المعتمدة في القطاع الخاص وتطبيقها على مستوى إدارتها العمومية.

المملكة المتحدة البريطانية: ظهرت هذه الإصلاحات عند اعتلاء مارغريت تاتشر منصب رئيسة الوزراء في نهاية السبعينات، حيث جعلت إصلاح الإدارة الحكومية ضمن أولويات برنامجها، وذلك بغرض إشراكها في عملية تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة. ومن أهم المحاور التي بنيت عليها سياسة الإصلاح:

- تبسيط الهياكل التنظيمية.

- الخدمة المدنية.

- العنصر البشري.

- التخطيط والإدارة المالية، ترشيد الاتفاق العمومي⁽¹⁾.

كما تميزت هذه الفترة أي الثمانينات بخصخصة العديد من المؤسسات العمومية الصناعية والتجارية منها British Telecom⁽²⁾.

وفي التسعينات تم مواصلة الجيل الثاني من الإصلاحات، وذلك بعد تقديم تقرير في نهاية الثمانينات بعنوان: « Improving Management the next step » التي تهدف أساسا إلى إصلاح الوظيفة العمومية من خلال:

(1) " الإدارة العامة الجديدة "، على الرابط: http://www.abyasi.com/article_détail.aspx?id=707، تاريخ الاطلاع: 25/01/2015، على الساعة 11:34.

(2) Denys Lamarzelle, « management public et modernisation des services publics » documents Europa, p51, sur le site: http://www.europaong.org/wp-content/uploads/2013/02/Management_public.pdf, consulté le: 30/12/2012 .

- فصل السياسة عن الإدارة.
- تفكيك البيروقراطيات الحكومية إلى وكالات مصغرة تضطلع بالتنفيذ⁽¹⁾.
- تأسيس ما يسمى باتفاقية الأداء وهي اتفاقية يتم بموجبها تحديد النتائج التي ترغب الدولة بتحقيقها من كل جهاز إداري وتتم محاسبة ومساءلة كل جهاز على أساس النتائج المحققة (تفعيل المحاسبة)⁽²⁾

في 1991 أصدر جون ماجور ما يسمى "بميثاق المواطن" بهدف تحسين نوعية الخدمة المقدمة في مرافق الدولة ، والرفع من مستوى استجابتها⁽³⁾، وتقوم هذه الوثيقة على المبادئ الآتية:

- المعايير: حيث تحدد معايير الخدمة المقدمة و نشرها لإعلام الزبون.
- المعلومات و الإفصاح: و يقوم هذا المبدأ على نش كافة المعلومات المتعلقة بالخدمات تكاليفها،الجهة المسؤولة عنها.
- الاختيار و المشاورة:تقديم الخيارات بعد التشاور مع العملاء حول طبيعة الخدمة.
- الاحترام:التزام الموظف أثناء تقديم الخدمة بالاحترام و المسؤولية.
- تصويب الأمور: و مفاده القدرة على المعالجة السريعة و الفعالة في حالة حصول خطأ في الخدمة.
- الاقتصاد:تتمتع الخدمات المقدمة بعائد اقتصادي⁽⁴⁾.

ويتم تجسيد مضمون الميثاق بالاعتماد على مجموعة من الآليات: الخصخصة للمرافق العمومية، الشراكة، المنافسة، نظم لقياس الأداء.⁽⁵⁾ كما تم الاهتمام بالعنصر البشري وتنميته من خلال إنشاء كلية الخدمة المدنية وهي مركز تدريب الموظفين الحكوميين لتلبية احتياجاتهم الوظيفية.

(1) ibid.

(2) عبد الرحمن تيشوري، "أبرز التجارب العربية والدولية في الإصلاح الإداري"، على الرابط:

http://annajah.net/urbain/show_article.thtml?=5210 تاريخ الاطلاع: 2015/01/25، على الساعة: 11:45.

(3) J.Kent Penney, " The Citizen charter: the united kingdom commuted to customer satisfaction in the public service sector", *Journal of Consumer satisfaction, dissatisfactions and complaining behavior*,V6, 1996, p14

(4) زهير عبد الكريم الكايد، مرجع سابق، ص150

(5) طارق عاشور، مرجع سابق، ص 125.

الولايات المتحدة الأمريكية: تعود مبادرات إصلاح الجهاز الحكومي إلى فترة حكم الرئيس ريغان الذي دعا إلى تقليص ضخامة الأجهزة البيروقراطية وتفعيل الأداء الحكومي. وفي بداية التسعينات أصدر نائب الرئيس الأمريكي بيل كلينتون تقريراً بعنوان "National Performance Review" داعياً من خلاله إلى ضرورة تقليص حجم هرمية الجهاز الإداري الفيدرالي، وإعطاء المبادرة للتنظيمات الحكومية لإعادة اختراع نفسها بالاعتماد على خبرتها⁽¹⁾ وشرعت الحكومة الأمريكية في إصلاح أجهزتها بالاعتماد على المدخل الذي طوره كل من أوزبورن وغابليير لغرض تجسيد فعالية الأداء والجودة وفقاً لمنطق السوق، حيث تم إصدار قانون إعادة تنظيم الخدمة المدنية وفقاً للأسس التالية:

- التركيز على النتائج
- الاهتمام بالمواطن
- الأداء المتميز

كما أصدر الرئيس بيل كلينتون قانون الأداء الحكومي الذي ألزم من خلاله المرافق العمومية على تقديم تقرير سنوي عن مستويات الأداء المتوقعة⁽²⁾. وفي صدد التقرب من المواطن، تبنت الولايات المتحدة الأمريكية مدخل الإدارة الإلكترونية، و التوجه نحو تقديم الخدمات الكترونياً. حيث تشير معطيات البنك الدولي حول المعلومات والاتصال لسنة 2009 أن أكثر من 60% من الأمريكيين المستعملين لتقنية الانترنت يزورون المواقع الحكومية وذلك للاستعلام أو تحميل الوثائق، أو دفع الضرائب.⁽³⁾

ثانياً: النموذج الفرنسي: يعد الإصلاح الإداري للدولة ومرافقها محور اهتمام الحكومات الفرنسية المتعاقبة إلا أنه حافظ على البناء الهيكلي والوظيفي للجهاز الإداري الفرنسي إلى غاية 2001، في الوقت التي شهدت فيه الدول الأوروبية المجاورة كبريطانيا والدول الاسكندنافية حركة إصلاح عميقة لأجهزتها الحكومية في فترة الثمانينات ورواج أفكار التسيير العمومي الجديد، فإن فرنسا حاولت الإبقاء على خصائص نظامها الإداري⁽⁴⁾ التي تتمثل في المركزية، العمومية، سمو المرافق العمومي، ولكن بفعل

(1) B. Guy op cit, p 292.

(2) عبد الكريم عشور. "دور الإدارة الإلكترونية في ترشيد الخدمة العمومية في الو م أ، والجزائر"، مذكرة ماجستير غير منشورة. (جامعة قسنطينة:كلية الحقوق و العلوم السياسية)، ص 87.

(3) Sid ahmed Benraouane, « e-algerie2013 :reflexion sur la strategie de la conuite au changement ». **revue IDARA**, 40, 2010, p8.

(4) Philippe Bezes, **Réinventer l'Etat : les réformes de l'administration française, 1962-2008**, (Paris : Presse universitaire de France, 2009), p 430.

مقتضيات الليبرالية والتوجه نحو التكتل الأوروبي، قرر الوزير الأول الفرنسي M. Rocard إصلاح مرافق الدولة بمزيد من الفعالية ضمن ما أسماه بتجديد المرافق العمومية « Le renouveau du service public, 1989⁽¹⁾ »، وتعزز هذا التوجه بإدخال تقنيات التسيير العمومي الجديد كأساس لرفع من فعالية المرافق العمومية وقدرتها على الاستجابة، الشيء الذي أثار انتقاد واعتراض كبار الموظفين في الدولة نظرا لتعارض هذا النوع من التسيير مع القانون الإداري (المصلحة العامة ≠ المنافسة)⁽²⁾.

وبقي موضوع الإصلاح الإداري يتراوح بين التعديلات السطحية والروتينية إلى غاية 2001 أين أسندت حقيبة الإصلاح الإداري إلى وزارة المالية، حيث أصدرت هذه الأخيرة القانون العضوي المتعلق بقانون المالية **LOLF**، والذي انتخب عليه في أوت 2001 بحيث أحدث تحولات جذرية في النظام التسييري الفرنسي والقطيعة مع الممارسات التسييرية المعمول بها منذ 1959. يتركز هذا القانون على التسيير العقلاني للمال العام من خلال إدخال تقنيات وأساليب تسيير القروض ومراقبة الميزانية، والتخلي عن التسيير البيروقراطي للنفقات من خلال الاعتماد على منطق النتائج ومقارنتها بالأهداف المعلنة، فيتم توزيع الميزانية وفقا لهذا القانون حسب المهمات والبرامج، وليس حسب كل وزارة، فكل برنامج يوضع على رأسه مسؤول يتمتع بالاستقلالية، في التسيير، وهو ملزم بعرض تقرير عن النتائج المحققة أمام البرلمان، يسمى (Rapport annuel de performance)⁽³⁾ وهذا في نهاية كل سنة (تقوية الدور الرقابي للبرلمان).

في 2006 أصدر المجلس الاقتصادي والاجتماعي تقريرا بعنوان «Aménagement de territoire, service public et service au public» 2006، حاول من خلاله تحديد تعريف الخدمة العمومية يتجاوب مع التحولات التي يعيشها المجتمع الفرنسي (الاتحاد الأوروبي)، حيث وسع نطاق الخدمة العمومية إلى مجال الخواص والمجتمع المدني، باعتبار أن الهيئات العمومية غير قادرة على تحديد احتياجات المصلحة العامة الشيء الذي أدى إلى ضرورة إشراك الفواعل الآخرين في تحديدها⁽⁴⁾.

(1) سعيد مقدم، "التنمية والإدارة في ظل تحديات العولمة" - حالة الجزائر -، مجلة إدارة، العدد 31، 2006، ص 16.

(2) Philippe Bezes, op cit, p 426.

(3) Ibid, p449.

(4) Lionel Gastin, op cit, p13.

ودائماً في إطار الاستجابة الفعالة للمواطن الفرنسي، أصدرت الحكومة الفرنسية ميثاق « Charte Marianne » ، يحدد التزامات الإدارة المحلية اتجاه المواطنين والمتمثلة في توفير أفضل استقبال للمواطن، وتقديم الخدمة في أجل قصيرة، الرد الفوري على الشكاوى، الإصغاء من أجل خدمة أفضل⁽¹⁾

ثالثاً: النموذج الآسيوي: في الوقت الذي تزايدت فيه الدعوة إلى تقليص التدخل الحكومي، والتوجه نحو خصخصة مرافق الدولة، أثبتت الدول الآسيوية على الدور الفعال والحيوي الذي تلعبه الدولة في تحقيق التنمية الاقتصادية على وجه التحديد في إطار ما يسمى بـ "نموذج الدولة التنموية"، وتقوم هذه الإستراتيجية على التدخل الحكومي الإيجابي، الأمر الذي يشترط الرفع من كفاءة وفعالية الجهاز الحكومي، واعتمدت الدول الآسيوية في ذلك على:

1) تكوين الرأسمال البشري: من خلال الاهتمام بأنظمة التعليم والتكوين والتدريب وتطويرها مع ما يتجاوب احتياجاتها الاقتصادية⁽²⁾، فمثلاً أقامت سنغافورا مراكز تدريب للتكنولوجيا قادرة على تلبية احتياجاتها الصناعية في هذا المجال⁽³⁾.

2) تحديث الجهاز الحكومي بالاعتماد على التقنية : تعد الدول الآسيوية من الدول المنتجة للتقنية لتحل ماليزيا المرتبة التاسعة (9) عالمياً حسب تقرير مؤتمر الأمم المتحدة الإنمائي لـ2002⁽⁴⁾ لذلك فهي تستخدم التكنولوجيا استخداماً واسعاً في كل المجالات بما فيها المجال الإداري، ومن جهتها، وضعت اليابان خطة باسم "برنامج الحاسب الآلي 1999" والتي بموجبها يعمم استخدام الحاسب الآلي في المرافق العمومية كالمدارس. وحالياً اتجهت الحكومات الآسيوية إلى تقديم الخدمات إلكترونياً في إطار ما يسمى "بالحكومة الإلكترونية".

(1) Denys Lamarzelle, op cit, p 27.

(2) عاشور كتوش، وحاج قويدر، قورين، "التجربة الماليزية في مجال التنمية البشرية ومقوماتها، مركز الدراسات الإقليمية"، ص4، على الرابط: <http://site.iugaza.edu.ps/aeholy/files/2010/02/%D9%85%D8%A7%D9%84%D9%8A%D8%B2%D9%8A%D8%A9.pdf>، تاريخ الاطلاع: 2015/01/11.

(3) أحمد عبد ربه، "الجهاز الإداري والتنمية في سنغافورة وهونغ كونغ". المؤتمر السنوي السادس عشر للدراسات الآسيوية، مركز الدراسات الآسيوية، جامعة القاهرة، 2012، ص 236.

(4) عاشور كتوش وآخر، مرجع سابق، ص6

(3) التعاون بين القطاع العام والقطاع الخاص: إن أهم ما يميز التجربة الآسيوية هو التعاون والتكامل بين القطاع العام والقطاع الخاص ففي ماليزيا يظهر هذا التعاون من خلال دعم الحكومة للقطاع الخاص وتنمية المسؤولية الاجتماعية لدى شركاتها إذ تحصل الحكومة على 30% من أرباح هذه الشركات في شكل ضريبة توجه لتمويل برامج ومشاريع تنموية مخصصة للفئات الفقيرة في المجتمع.

(4) مكافحة الفساد وتعزيز الشفافية في التسيير العمومي: في سنة 2000 أصدرت اليابان القانون الوطني لأخلاقيات الإدارة العامة الذي يتمتع الموظف باستغلال منصبه لأي غرض شخصي، من جهتها ماليزيا وضعت إطار مؤسسي لمكافحة الفساد في القطاع العمومي، يتمثل في هيئة الفساد ومكتب الشكاوي العامة⁽¹⁾.

لقد استطاعت الدول الآسيوية اجتياز أزماتها الاقتصادية والنهوض بمجتمعاتها في ظرف زمني قصير ويعود ذلك إلى تطوير جهازها الحكومي كشرط لتحقيق التنمية الاقتصادية. ويتميز التسيير العمومي السائد في هذه الدول في أنه يعكس الثقافة الآسيوية (روح الفريق، التضامن، الميل نحو التجديد والابتكار)، وفي نفس الوقت التعاطي الإيجابي مع حركية العالم (التكنولوجيا).

(1) نيللي الأمير، "دور الجهاز الإداري في مواجهة الأزمات دراسة الحالة اليابانية"، المؤتمر السنوي السادس عشر للدراسات الآسيوية، مركز الدراسات الآسيوية، جامعة القاهرة، ص 77.

خلاصة و استنتاجات:

اعتمادا على ما تم عرضه في هذا الفصل، نستنتج أن الحكامة مقارنة حديثة لإعادة تنظيم الحكم على ضوء المتغيرات السياسية و الاجتماعية و الاقتصادية التي شهدها العالم مؤخرا، والتي أثرت بشكل كبير على دور الدولة، حيث تعد الحكامة مدخلا لتطوير إدارة شؤون الحكم وفق نمط تعددي تفاعلي بين ثلاث فواعل رئيسية: الدولة، القطاع الخاص و المجتمع المدني، وذلك في إطار مناخ يتسم بتوسيع نطاق المشاركة و حماية الحريات والحقوق.

هذا النمط الحديث لإدارة شؤون الحكم انعكس جليا على التسيير الحديث للمرافق العمومية، حيث انتقلت هذه الأخيرة من نمط تسييري قائم على احتكار تقديم الخدمة، التنفيذ الآلي للقوانين و التسيير بالوسائل، إلى نمط تسيير تشاركي يركز على النتائج و توسيع المحاسبة، و القرب من المواطن.

تمهيد:

على ضوء الحراك العالمي و التحولات التي سادت الساحتين السياسية و الاقتصادية في الجزائر مع نهاية القرن العشرين، عمدت الدولة إلى إعادة النظر في أدوارها و نطاق تدخلها و كذا تحديد علاقتها مع الشركاء الجدد الذين أفرزهم دستور 1989 ،وذلك لغرض الاستجابة على نحو أفضل لاحتياجات و تطلعات المواطنين،واسترجاع ثقتهم التي تزعزعت بفعل الأزمة الاقتصادية لسنة 1986.

من هذا المنطلق شرعت الحكومات المتعاقبة منذ نهاية الثمانينات إلى غاية الفترة الحالية(2015) بانتهاج استراتيجيات إصلاح واسعة استهدفت أساسا المرفق العمومي باعتباره نطاق التدخل الرئيسي للدولة،و ذلك لغرض تكييفه مع هذه المستجدات وإخضاعه لضوابط الحكامة.

لذلك سيتم التطرق في هذا الفصل من الدراسة إلى تحديد مدى استجابة أنماط التسيير المستحدثة لمقتضيات الحكامة المنشودة في الخطابات السياسية، من خلال تقسيم الفصل إلى ثلاث مباحث، حيث خصص المبحث الأول لدراسة المرفق العمومي قبل 1989 ،وذلك عبر ثلاث فترات تاريخية لاستخلاص تأثير تلك المرحلة على التسيير الحالي،أما بالنسبة للمبحث الثاني فسيتم التطرق من خلاله إلى أبرز التحولات التي شهدتها الجزائر في نهاية الثمانينات، و تأثيرها على المرفق العمومي،ومن ثمة أهم الإصلاحات التي عرفها هذا الأخير مع التركيز على أنماط التسيير المستحدثة،ليتم التحديد في المبحث الثالث مدى استيفاء هذه الأخيرة لمعايير الحكامة.

المبحث الأول: تسيير المرفق العمومي قبل 1989:

لقد وضع ميثاق طرابلس 1962 أسس الدولة الجزائرية المستقلة، المتمثلة أساسا في الأخذ بالنموذج الاشتراكي كخيار للتنمية و نظام الحزب الواحد المجسد في حزب "جبهة التحرير الوطني" الذي يضطلع برسم و توجيه سياسة الأمة و مراقبة الجهاز الإداري، و لغرض تجسيد مبادئ هذا النموذج خصوصا العدالة الاجتماعية التي أشير إليها ب"القضاء على استغلال الإنسان لأخيه الإنسان"*، تمّ الإقرار بتوسيع حضور الدولة في كل الميادين من خلال المرفق العمومي. وعليه سيتم التطرق في هذا البحث بالدراسة و التحليل لتأثير إيديولوجية النظام السياسي الجزائري على المرفق العمومي و الدور الذي لعبه في المسيرة التنموية.

المطلب الأول: المرفق العمومي في الفترة ما بين 1962-1966 :

واجهت الدولة الجزائرية الحديثة الاستقلال العديد من التحديات (الفقر ، الأمية، النقص في الإطارات، العجز المالي...) التي فرضت عليها الأخذ بخيار اضطلاع الدولة بمهمة البناء الاقتصادي و الاجتماعي للأمة⁽¹⁾، وتقوية وجودها من خلال تقوية القطاع العمومي مع إقصاء القطاع الخاص، حيث أكد الميثاق الوطني 1964 على وجود الاختلال بين القطاع الاشتراكي و القطاع الرأسمالي، باعتبار هذا الأخير يقوم على استغلال الإنسان، وبالتالي يمكن تجاوزه عبر تقليص دور الخواص.

(1) عبد اللطيف مصيطفى، عبد الرحمان بن سانية؛ "دور الدولة في النشاط الاقتصادي من خلال تجربة التنمية الاقتصادية في الجزائر من الاقتصاد الموجه الى اقتصاد السوق"، _الملتقى الوطني العلمي :مستقبل الدولة الوطنية في ظل العولمة ومجتمع المعلومات-دراسة حالة الجزائر. جامعة ورقلة، قسم العلوم السياسية، (الجزائر، 5/6 ماي 2009)، ص 5 .

*حدد مؤتمر طرابلس المنعقد في جوان 1962 مبادئ الاشتراكية الجزائرية في:

القضاء على استغلال الإنسان للإنسان، التخطيط كأداة للتنمية منسجمة و شاملة، القضاء على البطالة كأولوية من أولويات الاشتراكية، تنمية الحاجات الأساسية للجماهير، للاطلاع أكثر:

Conseil National de la Révolution Algérienne, **projet de programme pour la révolution démocratique populaire**, Tripoli, juin 1962.

الفصل الثاني: الحكامة كآلية لتسيير المرافق العمومية في الجزائر

من هذا المنطلق عمل أحمد بن بلة رئيس الدولة الجزائرية (1963-1965) على محاربه - أي القطاع الخاص - بتأميم المؤسسات الخاصة⁽¹⁾، و تعزيز التدخل الحكومي من خلال المرفق العمومي، وتتميز هذه الفترة :

- سيادة نمط التسيير المباشر (la régie directe) لخدمات المرافق العمومية⁽²⁾.
- تبني نظام المؤسسة العامة: يعد هذا النمط من التسيير السائد في فترة الإستعمار، واستنادا إلى المرسوم رقم 50-1413 الصادر في 13 نوفمبر 1950 تتخذ كل من مرافق الصحة و التعليم شكل مؤسسة عامة⁽³⁾، وعليه تمت المواصلة به بعد الاستقلال، حيث شهدت هذه الفترة تأسيس ما يقارب 20 مؤسسة خصوصا ذات الصفة التجارية و الصناعية⁽⁴⁾.
- سيادة نمط التسيير الذاتي: من المشاكل التي اعترضت الجزائر بعد الاستقلال الأملاك الشاغرة، و غياب المورد البشري المؤهل للتسيير خصوصا مع رحيل المعمرين، وتقاديا لإيقاف عملية الإنتاج بادر العمال من تلقاء أنفسهم بتسيير هذه الأملاك من مزارع، مؤسسات، مما دفع بالحكومة إلى إصدار القوانين المنظمة لهذا النوع من التسيير وذلك لإضفاء الشرعية، ويعتمد على الأجهزة التالية: الجمعية العامة، مجلس العمال، و لجنة التسيير، و يعد هذا النوع، من الأساليب الديمقراطية في التسيير، لكن الحكومة أخذت به كحل اضطراري لمشكلة الأملاك الشاغرة و ليس بنية إشراك العمال في التسيير. ⁽⁵⁾

و ما يمكن ملاحظته أن الآليات السائدة في هذه الفترة تتلاءم أكثر مع النظام الرأسمالي و تتناقض مع التوجهات الاشتراكية المعلن عنها في مؤتمر طرابلس، ويعود ذلك للإقرار بمواصلة العمل

(1) فضيلة عكاش، "أثر التحرير الاقتصادي في مسار التنمية السياسية في الجزائر: دور المقاتلين الخواص في تحفيز هذا المسار"، الملتقى الدولي واقع و آفاق التنمية السياسية في الجزائر، جامعة باتنة، (الجزائر، 04-05 ماي 2009)، ص 8.

(2) تادية بويكر، "المرفق العمومي بعد الاستقلال في الجزائر"، على الرابط: <http://-ecole-doc.almontada.com/t2-topic> تاريخ الاطلاع: 2015/03/03، على الساعة: 12:24.

(3) Mohamed Amine Boussoumah, *l'établissement public*. (Alger : office des publications universitaires. 2012), p21.

(4) محمد أمين بوسماح، المرفق العام في الجزائر، ترجمة: رحال بن أعمار (الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1995)، ص 8.

(5) ليندة رقام، "مشاركة العمال في التسيير"، مجلة العلوم الإنسانية، العدد 2، جوان 2002، ص 6.

الفصل الثاني: الحكامة كآلية لتسيير المرافق العمومية في الجزائر

بالتشريع الفرنسي(القانون رقم157/62) الذي هو بالأساس تشريع ليبرالي،وهذا في ظل غياب التجسيد الفعلي للخيار الاشتراكي و الانشغال بتركيز السلطة.

المطلب الثاني: المرفق العمومي في الفترة ما بين 1966-1979 :

بعد عزل الرئيس أحمد بن بلة بفعل الانقلاب العسكري الذي قاده العقيد هواري بومدين في 19 جوان 1965 و توليه لرئاسة الدولة(1965-1979) ،تم الشروع في تجسيد الخيار الاشتراكي الذي حدده مؤتمر طرابلس ،الذي يقوم على:

- ملكية الدولة لوسائل الإنتاج،حيث أكد دستور 1976 على ذلك في المادة13 :

"يشكل تحقيق اشتراكية و سائل الإنتاج قاعدة أساسية للاشتراكية،و تمثل ملكية الدولة أعلى أشكال الملكية الاجتماعية" ،وحددت هذه الملكية في المادة14 :

"وتشمل هذه الملكية،بكيفية لا رجعة فيها الأراضي الرعوية،الأراضي المؤممة زراعية كانت أو قابلة للزراعة(...)كل المؤسسات و البنوك و مؤسسات التأمين و المنشآت المؤممة،ومؤسسات النقل بالسكك الحديدية و النقل البحري والجوي،والموانئ و وسائل المواصلات و البريد و البرق و الهاتف،و التلفزة و الإذاعة،والمؤسسات الرئيسية للنقل البري،ومجموع المصانع و المنشآت الاقتصادية و الاجتماعية والثقافية التي أقامتها الدولة أو تقيمها أو تطورها،أو التي اكتسبتها أو تكتسبها"⁽¹⁾

- اعتبار المؤسسة الاشتراكية أداة لتجسيد إستراتيجية الدولة.

- التخطيط كأداة لتحقيق التنمية، ونعني به التخطيط المركزي والذي بموجبه سطرت ثلاث مخططات تنموية(المخطط الثلاثي الأول1967-1969، المخطط الرباعي الأول 1970-1973، والمخطط الرباعي الثاني 1974-1977).

- اتساع تدخل الدولة في تسيير و توجيه الأنشطة الاقتصادية و الاجتماعية ، و ذلك بهدف تحقيق آمال و تطلعات الجماهير⁽²⁾،فهي "مسؤولة عن ظروف حياة كل مواطن"⁽³⁾ ،وتتحدد آليات التدخل الرئيسية في المرفق العمومي الذي يغطي كافة المجالات، ففي المجال الاجتماعي نجد

⁽¹⁾الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية،دستور1976،ص ص 3-4 .

⁽²⁾عبد العالي،دبلة،الدولة الجزائرية الحديثة:الاقتصاد،المجتمع و السياسة.(القاهرة:دار الفجر للنشر و التوزيع،2004)،ص103.

⁽³⁾الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية،دستور1976،ص 7 .

الفصل الثاني: الحكامة كآلية لتسيير المرافق العمومية في الجزائر

المرافق العمومية الإدارية كالمدارس، المستشفيات، والمرافق ذات الطابع الصناعي والتجاري، و المؤسسات العمومية على المستوى الاقتصادي.

و تميزت هذه الفترة ب:

- سيادة الشركة الوطنية: بفعل حركة التأميمات التي قامت بها الحكومة، تأسست الشركات

الوطنية لتسيير العديد من مرافق الدولة كالشركة الوطنية للغاز، و يتم تسييرها من خلال:

- * مدير عام معين من طرف الوزارة الوصية.
- * هيئة استشارية تتكون من ممثلي عن الوزارات و الحزب (التدخل السياسي في التسيير).
- * يتم توزيع الأغلفة المالية من طرف وزارة المالية (عدم الاستقلالية).

و من أولويات هذه الشركات خلق مناصب الشغل، بدلا من تعظيم الأرباح، يظهر ذلك من خلال محدودية عوائدها و اعتمادها على خزانة الدولة في تمويل مشاريعها⁽¹⁾.

- صدور قانون التسيير الاشتراكي للمؤسسات العمومية: بهدف تجسيد الاشتراكية التي

نصت عليها المواثيق الرسمية و القطيعة مع الآليات القانونية الليبرالية للتسيير، تم

إصدار أمرية 16 نوفمبر 1971 المتعلقة بالتسيير الاشتراكي للمؤسسات و المرافق

العمومية التي تهدف أساسا إلى:

- * التجسيد الفعلي للخيار الاشتراكي المنصوص عليه في المواثيق الرسمية.
- * النهوض بالطبقة العاملة و تحسين ظروفها مع إشراكها في التسيير، من خلال المجالس العمالية المنتخبة (استرجاع ثقة العمال و كسب تأييد الطبقة الكادحة)⁽²⁾.

ليتم التأكيد بفعل صدور الميثاق الوطني 1976 على وجود قطاع عمومي مسير بالأساليب

التقليدية إلى جانب القطاع الاشتراكي، واعتمادا على ذلك تم توسيع العمل بهذا التسيير إلى كافة

(1) _____، "مراحل تسيير المؤسسات العمومية الجزائرية"، على الرابط:

<http://www.startimes.com/?t=28004141>، تاريخ الاطلاع: 2015/12/09، على الساعة: 10h22.

(2) محمد ساهل، مصطفى بلقلم، "خصخصة المؤسسة العمومية الاقتصادية الجزائرية لماذا؟"، على الرابط:

<http://elbassair.net/Centre%20de%20t%C3%A9l%C3%A9chargement/maktabA9%20...%20telmsan/6>

، تاريخ الاطلاع: 2015/11/12، على الساعة: 09.15.pdf

الفصل الثاني: الحكامة كآلية لتسيير المرافق العمومية في الجزائر

أنواع المرافق و المؤسسات العمومية. فعلى سبيل المثال ،عزف قانون الصحة العمومية الصادر في 23 أكتوبر 1976 القطاع الصحي على أنه "مؤسسة اشتراكية تتكون من مجموع الوحدات..." (التزام المرفق العمومي بتجسيد الاشتراكية)⁽¹⁾.

و اعتمادا لما تم التطرق إليه سابقا فإن الدولة الجزائرية بعد الاستقلال اضطلعت بمهمة البناء الاقتصادي و الاجتماعي و فقا لما يسمى **بالدولة التدخلية**، الشيء الذي أدى إلى تعاضم دور الإدارة و المرافق العمومية.

وعلى العموم فإن أهم ما يمكن استنتاجه عن تسيير المرفق العمومي في هذه الفترة ما يلي:

- التسيير اللاعقلاني للمرافق العمومية يظهر ذلك من خلال أدوارها الاجتماعية، كالتوظيف اللاعقلاني (امتصاص البطالة حيث تم خلق أزيد من 95000 منصب شغل)، وتقديم خدمات بأسعار رمزية و أحيانا أخرى مجانية و هذا على حساب الفعالية الاقتصادية، مما يؤدي للقول أن المرفق العمومي أداة لشراء السلم الاجتماعي.
- محدودية الكفاءة و الفعالية في التسيير يظهر من خلال ما تبقى من انجاز، ففي نهاية المخطط الثلاثي الأول تبقى من انجاز ما يقارب 53%، وفي الرباعي الأول 47%، و الثاني 61%.
- ارتباط كفاءة و فعالية الخدمات العمومية بانتعاش أسعار البترول.
- تنامي دور الطبقة البيروقراطية على تنظيم و تسيير المرافق العمومية، وذلك بفعل سيطرتها على مراكز صنع القرار المتعلق بالتسيير الاقتصادي و الاجتماعي، و تتميز بالمركزية الشديدة في صنع القرار ، و التقييد الحرفي بالقوانين، إلى جانب تغليب مصالحها الشخصية على المصلحة العامة⁽²⁾
- ضعف آليات الرقابة و التركيز على رقابة شرعية القوانين و الإجراءات بدلا من الرقابة على تسيير الأموال.
- تسيير الجهاز الاداري.
- سد كل قنوات الاتصال و الحوار بين الإدارة و المواطن ، و تغييب المشاركة الفعلية للمواطن في تحديد احتياجاته ،حيث شهدت هذه الفترة سيطرة الدولة على المجتمع و كافة مؤسساته و منع

(1) Mouhamed Amine Boussoumah ,op cit,39

(2) ليلي حسيني، مرجع سابق، ص113.

أية استقلالية خارج التنظيمات التابعة لها (حزب جبهة التحرير الوطني،الاتحاد العام للعمال الجزائريين)، الشيء الذي أدى إلى توسيع الفجوة بين الإدارة والمواطن.

المطلب الثالث: المرفق العمومي في الفترة ما بين 1980-1988:

حدد المؤتمر الرابع لجبهة التحرير الوطني التوجهات الأساسية للإستراتيجية التنموية للجزائر⁽¹⁾، والتي عرفت انحرافا نوعا ما عن السياسة التنموية لسنوات السبعينات، ففي ظل المخطط الخماسي الأول أصدر المرسوم 242/80 المتعلق بإعادة هيكلة المؤسسات العمومية لغرض الرفع من إنتاجيتها وفعاليتها، وعلى إثره تم تقسيم 85 مؤسسة وطنية إلى 145 مؤسسة، و 526 مؤسسة محلية إلى 1200 مؤسسة⁽²⁾ (التقليص من حجم المؤسسات الاقتصادية)، إلى جانب فصل المهام الاقتصادية التالية عن بعضها البعض: الإنتاج، التوزيع، الاستيراد، التصدير⁽³⁾. لكن ذلك لم يقف دون استمرارية عجزها المالي حيث بلغت قيمة مديونيتها 425 مليار دج و هذا في الثلاثي الأول لسنة 1982، ما دفع بالحكومة الجزائرية إلى إعادة الهيكلة المالية للمؤسسات العمومية، و تتمثل هذه العملية في الإلغاء الكلي أو الجزئي للديون المتوسطة أو الطويلة المدى⁽⁴⁾.

في 1982 أصدرت الحكومة قانون الاستثمار الخاص رقم 11/82، و القانون الخاص بالاستثمار الأجنبي رقم 13/82، حيث سمحت الحكومة بمساهمة الخواص في المسيرة التنموية، ليؤكد الميثاق الوطني لسنة 1986 على ذلك من خلال تطويره و إدماجه في المخطط الوطني، إلى جانب إخضاعه للأولويات المحددة له، وكذا تنظيمه و مراقبته لضمان التكامل بينه وبين القطاع العام⁽⁵⁾.

و مع الأزمة الاقتصادية التي شهدتها الجزائر في منتصف الثمانيات بفعل انهيار أسعار النفط التي أدت إلى اختلال التوازنات الكبرى للاقتصاد الوطني، وبفعل غياب ترشيد الإنفاق العمومي، عرفت أغلب مرافق الدولة و عجزا عن تقديم الخدمات أو إنتاج السلع، أنشئت مجموعة عمل وزارية مشتركة

(1) عبد اللطيف مصيطفي، عبد الرحمن سانية، مرجع سابق، ص7.

(2) سيدي محمد ساهل، مرجع سابق، ص8.

(3) مليكة فريمش، "دور الدولة في التنمية: دراسة حالة الجزائر". أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم السياسية. (جامعة قسنطينة، كلية الحقوق و العلوم السياسية، 2012)، ص235.

(4) بغداد كربالي، "تظرة عامة على التحولات الاقتصادية في الجزائر"، مجلة العلوم الإنسانية، بسكرة، العدد 8، جانفي، 2005، ص5.

(5) فضيلة عكاش، "اثر التحرير الاقتصادي على مسار التنمية السياسية"، مرجع سابق، ص4.

الفصل الثاني: الحكامة كآلية لتسيير المرافق العمومية في الجزائر

في 1987، تتحدد مهمتها في تشخيص واقع الإدارة العمومية، و توصلت في تقريرها إلى تدخل الإدارة المركزية في تسيير المؤسسات العمومية الاقتصادية (التسيير البيروقراطي و تغييب المنطق الاقتصادي)، وتمخض عن هذه اللجنة القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية رقم 01/88⁽¹⁾ و الذي فتح آفاقا جديدة في تسيير و تنظيم المرافق العمومية، ممهدا للتحويلات اللاحقة.

- أهم التحويلات التي أتى بها القانون التوجيهي المتعلق باستقلالية المؤسسات العمومية
:01/88

يعد هذا القانون تعبيرا عن التحول عن خيار مركزية الدولة في التسيير، بفعل فشلها عن تحقيق التنمية الاقتصادية و الرفاه الاجتماعي للمواطنين، ويظهر هذا من خلال:

- * قانون الاستثمار الخاص 11/82 و الأجنبي 13/82.
- * التوجه نحو اللامركزية في التسيير من خلال إعادة الهيكلة المالية و العضوية.
- * قانون تسيير الأراضي التابعة للقطاع العمومي 1987 و الذي بموجبه لا تتدخل الدولة في تسيير المستثمرات الفلاحية⁽²⁾.

و يمكن حصر أهم ما جاء في هذا القانون في النقاط الآتية:

- استقلالية المؤسسات العمومية الاقتصادية: وفقا لهذا القانون تتمتع المؤسسات العمومية بالشخصية المعنوية و الزمة المالية، و تتحدد هذه الاستقلالية في: اتخاذ القرار، تحديد أسعار المنتجات، مناقشة أجور العمال و كذا الأرباح على ضوء الاتفاقيات الجماعية.
- منع تدخل الإدارة المركزية في تسيير ورقابة و قيادة المؤسسات العمومية و أشار القانون في مادته 58 أن أي تدخل من غير الجمعية العامة و مجلس الإدارة يعد جنحة⁽³⁾.
- إعطاء الأولوية للاستثمارات التي لها أهداف اقتصادية.

⁽¹⁾ سعيد مقدم، "الوظيفة العمومية في الجزائر: الواقع و التطور"، محاضرة مقدمة في المدرسة الوطنية للإدارة، (الجزائر، 2008/2009)، ص 92.

⁽²⁾ مليكة فريمش، مرجع سابق، ص 236.

⁽³⁾ محمد امين بوسماح، مرجع سابق، ص 75 .

^(*) يتمثل دورها في: ضمان التسيير المالي لرؤوس الأموال، إعطاء الأولوية للاستثمارات الاقتصادية التي لها أهداف مالية، تحديد أسعار المنتجات... إلخ .

الفصل الثاني: الحكامة كآلية لتسيير المرافق العمومية في الجزائر

- إخضاع تسيير هذه المؤسسات من طرف مجالس الإدارة(كما في القطاع الخاص)، و كذا صناديق المساهمة*.

- الفصل في أنواع المرافق العمومية ،والتى حددها في خمس صيغ:

* المرافق العمومية ذات الطابع الإداري:تسيّر من طرف السلطة الوصية كمرافق التعليم، الصحة... .

* المرافق العمومية ذات الطابع التجاري و الصناعي:تتمتع بالشخصية المعنوية و الذمة المالية ،حيث تعتمد على مداخيلها المحصلة من منتجاتها في تمويل استثماراتها ومعاملاتها.و تخضع للقانون الخاص و القانون التجاري،كمرافق المياه و البريد...الخ.

* مراكز البحث و التنمية:وهي شكل جديد من أشكال الفعل العمومي في مجال البحث العلمي و التقني.

* المرفق العمومي المحلي:تتمتع الجماعات الإقليمية(البلدية و الولاية) بصلاحيّة التأسيس لمرفق عمومي إداري،أو تجاري و صناعي،وذلك وفقا للإحتياجات المحلية.

* المرافق العمومية ذات التسيير الخاص: و يقصد بها هيئات الضمان الاجتماعي⁽¹⁾.

شهدت فترة الثمانينات بوادر الانفتاح الاقتصادي كإصدار قانون الاستثمار و إعادة إحياء التسيير الليبرالي ألا وهو المؤسسة العمومية،من خلال إعطاء دفع جديد للتسيير العمومي بموجب القانون التوجيهي لإستقلالية المؤسسات العمومية رقم 01/88 ، الذي تخطى عن مركزية التسيير و اللاعقلانية الاقتصادية،إلى جانب فصله في أنواع المرافق العمومية و تحديد التسيير الملائم لكل منها،و الفصل بين ملكية الدولة و التسيير .

و اعتمادا لما تم عرضه في هذا المبحث عن واقع المرفق العمومي قبل 1989 ،تم التوصل إلى استنتاج مفاده تعاضد دور المرفق العمومي ،نتيجة التزام الدولة ببناء التنمية و تحقيق الرفاهية الاجتماعية للمواطن .

من هذا المنطلق اتخذ تسيير المرفق العمومي بعدا اجتماعيا أكثر منه اقتصادي، يتجلى أساسا من خلال أدواره (امتصاص البطالة ،أسعار رمزية للخدمات)و هذا في سبيل كسب الشرعية و الولاء السياسي ،كما ارتبطت كفاءة و فعالية المرافق العمومية في هذه الفترة بانتعاش العائدات البترولية و ليس

⁽¹⁾ محمد أمين بوسماح،مرجع سابق ،ص82.

الفصل الثاني: الحكامة كآلية لتسيير المرافق العمومية في الجزائر

من عائداتها الاقتصادية (غياب ترشيد النفقات). وفي ظل انخفاض أسعار المحروقات في الأسواق العالمية، تراجع مستوى أداء المرافق العمومية ومعدل استجابتها ، ما أدى إلى تراجع ثقة المواطن بدولته ، و عبر على ذلك من خلال أحداث أكتوبر 1988 .

المبحث الثاني: إصلاح المرفق العمومي في ظل الانفتاح الاقتصادي و السياسي 1989:

كشفت الأزمة الاقتصادية التي شهدتها الجزائر في منتصف الثمانينات على محدودية انفراد الدولة (مالك-منتج-مسير) بتسيير الشأن العام ، الشيء الذي دفع بالسلطات الجزائرية في تلك الفترة إلى التخلي عن هذا المنهج بفعل صدور دستور 23 فيفري 1989 و القطيعة مع كل الممارسات المرتبطة بالنظام الاشتراكي (الاحتكار، المركزية،...) ، و التأسيس لثقافة تسيير حديثة قوامها الشراكة ، المشاركة المساعلة.

وعلى هذا الأساس ، عملت الحكومات المتعاقبة على إعطاء دفع جديد للدولة يكون من خلال إصلاح هياكلها و مرافقها ، هذا لكسب التحديات التي فرضها الخطاب العالمي الذي تبنته الحكومة الجزائرية، المتمحور أساسا حول تسيير الشأن العام وفقا لمقتضيات الحكامة.

المطلب الأول: تحديات المرفق العمومي بعد دستور 1989 :

تضافرت مجموعة من العوامل الداخلية والخارجية لتشكل تحديات أمام المرفق العمومي في الجزائر، الأمر الذي استدعى ضرورة إصلاحه ومجابهة هذه التحديات ، المتمثلة في:

أولاً: التحديات الداخلية: و يمكن حصرها في النقاط التالية:

1. التحديات السياسية: بفعل التعددية السياسية التي كرسها دستور 1989 ، تم إصدار مجموعة من القوانين المنظمة للحقوق و الحريات السياسية كقانون الأحزاب 11/89 ، قانون الجمعيات 31/90 ، قانون ممارسة الحق النقابي 14/90 ، وقانون الإعلام 07/90 ، مما أدى إلى ضرورة إعادة النظر في علاقة الإدارة بالسياسة و عدم إخضاع الأولى للاعتبارات السياسية (تسييسها)، و اعتبار المرفق العمومي أداة لتلبية احتياجات الجماهير وعدم التحيز في تقديم خدماته أو في التوظيف لأي اتجاه سياسي. فأساس وجوده هو المصلحة العامة، و هذا ما تضمنه المرسوم 226/90 المتعلق بالوظائف العليا ، الذي أكد على ضرورة إتزام

موظفي الدولة بالحياد والموضوعية تجاه مرتفقي المرفق العمومي⁽¹⁾. كما طرحت هذه المعطيات الجديدة إشكالية التعارض بين مبادئ المرافق العمومية مع بعض المبادئ الدستورية الجديدة، كحق الإضراب (وهو حق دستوري ورد في المادة 54 من دستور 1989) الذي يتنافى مع مبدأ استمرارية المرفق العمومي، مما دفع بالفقهاء إلى التوفيق بينهما من خلال ما يسمى بالحد الأدنى للخدمات⁽²⁾.

- **التحديات الاقتصادية:** أنهى دستور 1989 احتكار الدولة للميدان الاقتصادي la démonopolisation (التجارة الخارجية)⁽³⁾، والتمييز بين الدولة كمالك و كمنتج وكمسير، الأمر الذي استدعى التغييرات الآتية:

* إمكانية تفويض التسيير لأشخاص عموميين أو خواص و ذلك من خلال عقد أو دفتر الشروط⁽⁴⁾

* ظهور المرافق الخاصة الموازية لخدمات المرافق العمومية (الصحة و التعليم)، نتيجة اعطاء المبادرة للخواص.

* التسيير الاقتصادي للمرافق العمومية، و ذلك بعد إلغاء دعم الدولة للامشروط، و بالتالي ضرورة الموازنة بين إلزامية تقديم الخدمات العمومية و بين محدودية الموارد المالي⁽⁵⁾.

* التوفيق بين مبادئ الإدارة العمومية (المصلحة العامة) و قوانين السوق (المنافسة) و ضرورة إدماج المرفق العمومي في هذه المنظومة الجديدة⁽⁶⁾.

(1) محمد امين بوسماح، مرجع سابق، ص 97.

(2) عبد الوهاب برتيمة، "مبدأ استمرارية المرفق العام و الحق في الإضراب"، الملتقى الدولي حول المرفق العمومي في الجزائر و رهاناته كأداة لخدمة المواطن -دراسة قانونية و عملية-، مخبر الحالة المدنية، جامعة خميس مليانة، (الجزائر، 14 افريل 2015)، ص 18 .

(3) Taib, Essaid, « la réforme de l'administration en Algérie », *annuaire de l'Afrique du nord*, tome xxxv, CNRS édition, 1996, pp345 -346

(4) Mohamed Amine Boussoumah, op cit, p181.

(5) مبارك لسوس، "الإدارة الرشيدة للجماعات المحلية بين إلزامية الخدمة العامة و حتمية التوازن المالي"، مجلة إدارة، (العدد 2012، 40)، ص 7.

(6) مصطفى بودراف، "التسيير المفوض و التجربة الجزائرية في مجال المياه"، (الجزائر: جامعة الجزائر 1، 2012)، ص 46 .

3. **التحديات الاجتماعية:** من التحديات التي يواجهها المرفق العمومي ضرورة التصدي للفقير و الإقصاء الاجتماعي نتيجة أزمة التوزيع التي يعيشها المواطن الجزائري خصوصا بعد الأزمة الاقتصادية و الأمنية في سنوات التسعينات⁽¹⁾.بالإضافة إلى تدني مستوى الأداء لديها، يتجلى ذلك من خلال انخفاض مؤشرات التنمية البشرية، فاستنادا إلى تقرير برنامج الأمم المتحدة الإنمائي لسنة 1992 يقدر عدد المواطنين الذين يحصلون على خدمات صحية دونية نصف مليون نسمة وذلك في الفترة ما بين 1985/1995 .

ثانيا :التحديات الخارجية: و تتمثل في:

- املاءات المؤسسات المالية الدولية على الدول المستدينة من خلال سياسة الإقراض، فالجزائر و بعد فشل الإصلاحات التي قادتها الحكومة في 1988 ،لجأت إلى صندوق النقد الدولي للاقتراض مقابل مجموعة من الشروط التي تتمحور أساسا حول التقليل من تدخل الدولة في المجالين الاقتصادي و الاجتماعي في إطار ما يسمى **بدولة الحد الأدنى**.⁽²⁾
- حركة الإصلاح الواسعة التي سادت العديد من دول العالم و التي تتمحور حول إصلاح الدولة و مرافقها العمومية.
- ظهور مفاهيم جديدة على مستوى التنمية ،التنمية البشرية ،التسيير العمومي الجديد،و القائمة أساسا على البعد الإنساني⁽³⁾.
- الارتباطات الخارجية للجزائر كالشراكة الجديدة من أجل تنمية افريقيا 2001، فالجزائر تعد من الأعضاء المؤسسين لهذه المبادرة ،الأمر الذي يتوجب عليها الالتزام بمبادئ هذه الشراكة المتمثلة أساسا في تعزيز مبادئ الحكامة في المجال السياسي و الاقتصادي و الإداري و المؤسساتي و أن تكون سباقة لذلك⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ B.edjekouane,"les service public face a l'exclusion sociale", **revue IDARA**, vol8, n1, 1998, p164.

⁽²⁾ Taib Essaid,op cit,p350.

⁽³⁾ يوسف ازورال،"الحكم الراشد بين الأسس النظرية و آليات التطبيق دراسة لواقع التجربة الجزائرية في « acte de la jeune recherche en Economie, Société et Culture .Lauréats des concours FES Algerie2012 » .fondation Friedrich Ebert :bureau d'Alger.2012,p172 .

⁽⁴⁾إيلي حسيني،مرجع سابق ،ص142 .

- التوقيع على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد التي تم المصادقة عليها بموجب مرسوم رئاسي 128/04 المؤرخ في أبريل 2004، وضرورة غرس ثقافة المحاسبة في تسيير المال العام⁽¹⁾.
- السعي نحو الاندماج في المنظومة الاقتصادية العالمية من خلال التوقيع على اتفاقية الشراكة الأوروبية متوسطة، و التفاوض للانضمام إلى المنظمة العالمية للتجارة، مما يفرض المزيد من الفعالية و الاحترافية و الميزة التنافسية لأداء المرافق العمومية بكافة أشكالها. و ذلك من خلال تبني المقاييس العالمية في التسيير العمومي.
- ترقية حقوق الإنسان من خلال توفير الخدمات الأساسية كالتعليم، والصحة.
- بروز العهد الدولي الثالث لحقوق الإنسان و المتمثل في الحق في الإعلام، وضرورة إدراجه في التسيير العمومي⁽²⁾.

المطلب الثاني: السياسات الإصلاحية للمرافق العمومية في الجزائر بعد 1989:

شكل إصلاح الجهاز الإداري محور الخطابات السياسية في الجزائر وذلك منذ 1988 إلى غاية يومنا هذا (2015)*، حيث شهد المرفق العمومي العديد من الإصلاحات خصوصا بعد دستور 1989 و التي أحدثت تغيرات وتحولات عميقة فيه، فكان أبرزها في إطار برنامج التعديل الهيكلي في سنوات التسعينات، و كذا مشروع إصلاح الدولة و مهامها في الألفية الجديدة.

أولا: إصلاح المرفق العمومي في ظل برامج التعديل الهيكلي:

بفعل الأزمة الاقتصادية وتداعياتها السلبية على الاقتصاد الوطني، وأمام فشل الإصلاحات التي باشرتها الحكومة الجزائرية سنة 1988، توجهت الجزائر إلى صندوق النقد الدولي لطلب الإقراض، مقابل مجموعة من الشروط الإلزامية، حيث أفضى ذلك إلى توقيع الطرفين على ثلاث اتفاقيات، تتمحور مجموع التزامات هذه الاتفاقيات حول التقليل من تدخل الدولة في إطار ما يسمى **بدولة الحد الأدنى**⁽³⁾ مع التوجه نحو المزيد من الفعالية في تدخلها.

⁽¹⁾ المرجع نفسه، ص. 179.

⁽²⁾ فؤاد سوفي، "الإدارة و ذاكرتها: آثار الماضي و إشكالية التغيير في الحاضر"، مجلة إدارة، المجلد 13، العدد 2003، ص 25، ص 21.

⁽³⁾ Taib Essaid, op cit, p344.

الفصل الثاني: الحكامة كآلية لتسيير المرافق العمومية في الجزائر

و تتحدد أهم محاور إصلاح المرفق العمومي في ظل هذه البرامج:

- انسحاب الدولة من قطاعات عديدة(التجارة الخارجية، تحديد الأسعار...) و إعطاء المبادرة للقطاع الخاص الوطني و الأجنبي و بالتالي إشراكه في التنمية الاقتصادية .
- التقليل من مركزية الدولة بتقوية دور الجماعات المحلية من خلال استقلالية الجماعات المحلية و توسيع صلاحياتها في مجال الاستثمار، وهذا بموجب القانونين 08/90 و 09/90 المنظمين للولاية والبلدية على التوالي .
- دعم استقلالية المؤسسات العمومية⁽¹⁾
- إصلاح النظام المالي و الجبائي.

هذا وبالرغم من الإجراءات و التدابير المتخذة لإعادة إحياء مرافق الدولة إلا أن هذه الأخيرة مازالت عاجزة و تشكل عبئا ماليا على الخزينة العمومية، خصوصا في ظل الوضعية المالية الحرجة التي تعيشها الجزائر في تلك الفترة(عدم القدرة على تسديد الديون) الشيء الذي فرض على الحكومة الجزائرية التوقيع على برنامج التعديل الهيكلي الموسع مع صندوق النقد الدولي 1995-1998، و الذي من ابرز إجراءاته :

- إصلاح أساليب التسيير و التخلص من التسيير البيروقراطي⁽²⁾.
- إخضاع المرافق العمومية الاقتصادية العاجزة للخصخصة، توخيا الرفع من مستوى إنتاجيتها و التقليل من التدخل السياسي في تسيير هذه المؤسسات⁽³⁾.

يتحدد الهدف المتوخى من هذه الإصلاحات في استعادة التوازنات الكبرى و إرساء ميكانيزمات السوق في الاقتصاد الجزائري بفعل تقليص تدخل الدولة، و بالتالي ركزت على الجانب

*بادرت حكومة مولود حمروش 1989 بإصلاح الجهاز الإداري في إطار مل يسمى ب« تجديد الخدمة العمومية » ، أخذنا عن مبادرة الوزير الأول الفرنسي ميشال روكار، أما حكومة سيد أحمد غزالي 1992 فقد ركزت في برنامجها على إعادة الاعتبار للسلطة المعنوية للدولة، وبدورها استعملت حكومة بلعيد عبد السلام 1992 في برنامجها عبارة إعادة بناء دولة قوية. في حين ركزت "وثيقة الوثام المدني 1994 " على إعادة الاعتبار للدولة من خلال تكفلها بوظائفها الدائمة و ضمان حياد الإدارة و أخلقة الحياة العمومية ،للاطلاع أكثر :

Taib Essaid, op cit.

⁽¹⁾Ibid351.

⁽²⁾مليفة فريش، مرجع سابق، ص260.

⁽³⁾إيلي حسيني، مرجع سابق، ص116 .

الفصل الثاني: الحكامة كآلية لتسيير المرافق العمومية في الجزائر

الاقتصادي من التسيير، إلا أنه وبالرغم من الفترة الزمنية التي استغرقتها هذه الإصلاحات (قرابة العشر سنوات) لم تحقق النتائج المنتظرة، ويظهر ذلك من خلال:

- تدهور مستوى الخدمات العمومية المقدمة للمواطن خصوصا في المجال الاجتماعي، ففي قطاع الصحة، صرح وزير الصحة و السكن في 1999 بوجود العديد من الهياكل الاستشفائية المهتدة بالغلق نتيجة نقص التمويل.
- تدني مؤشرات التنمية البشرية، إذ بلغت نسبة الأمية في هذه الفترة 6,6 مليون نسمة، و عدد الأطفال خارج المدارس 534 ألف طفل، إلى جانب اتساع دائرة الفقر بفعل انخفاض مستوى الدخل بنسبة 30% بين الفترة 1994 و 1996⁽¹⁾.

و يمكن تفسير محدودية هذه الإصلاحات ب:

- الوضعية المالية الحرجة التي تعيشها الجزائر في تلك الفترة بسبب ارتفاع المديونية الخارجية من جهة وانخفاض أسعار النفط من جهة أخرى.
- الأزمة الأمنية التي عرفتها الجزائر في سنوات التسعينات التي أعاققت هذه الإصلاحات (الخسائر المادية جراء تخريب المنشآت و المرافق العمومية وتجميد العديد من المشاريع).
- غياب إشراك الفاعلين الاجتماعيين والسياسيين الذين أفرزهم دستور 1989، نظرا لإيقاف المسار الديمقراطي و الإعلان لحالة الطوارئ.
- اهتمام الحكومات المتعاقبة باسترجاع الأمن و الاستقرار السياسي.
- التردد بالأخذ ببعض الخيارات كالخصوصة التي تشكل تهديدا لفقدان الملكية الجماعية التي كرسها النموذج الاشتراكي، ويظهر ذلك من خلال التأخر في تطبيقها بحيث تم الإعلان عنها في قانون المالية 1994 تمّ الشروع فيها إلى غاية 1998.

ثانيا: المرفق العمومي في ظل مشروع إصلاح الدولة و هياكلها في سنة 2000 :

بفعل استكمال المسار الديمقراطي مع رئاسيات 1999، تمحور الخطاب السياسي في الجزائر حول ضرورة الإصلاح الشامل لقطاعات الدولة بما يستجيب مع أحكام دستور 1996 المعدل و المتمم

⁽¹⁾ يوسف أزورال، مرجع سابق، ص 172 .

الفصل الثاني: الحكامة كآلية لتسيير المرافق العمومية في الجزائر

لدستور 1989، الذي أكد على المواصلة في خيار التعددية السياسية و نظام اقتصاد السوق، ومن ثمة ضرورة بناء دولة حديثة فعالة تتمتع بثقة مواطنيها، و تدار شؤونها على أسس الحكامة، وقادرة على الوفاء بالتزاماتها الخارجية.

- 1- ميررات مشروع إصلاح الدولة: تتحدد الأسباب الأساسية لإصلاح الدولة و هيكلها في:
 - تأزم العلاقة بين الدولة و المواطن: بفعل الانخفاض الذي سجلته أسعار النفط في النصف الثاني من سنوات الثمانينات، عجزت الدولة عن الوفاء بالتزاماتها تجاه الجماهير، بحيث سجلت المرافق العمومية انخفاضا في الأداء و تدهورا في مستوى الخدمات المقدمة، الأمر الذي أدى إلى تراجع شرعية الدولة التدخلية و عدم الثقة فيها، و تفاقمت هذه الأزمة أكثر بفعل:
 - * غياب قنوات الاتصال و الحوار بين الطرفين.
 - * هشاشة الجهاز الإداري البيروقراطي الذي تسوده الانحرافات و التجاوزات .
 - التأسيس لشرعية جديدة تكون على أسس قانونية خلافا عن الشرعية التاريخية.
 - ضرورة بناء الحكامة باعتبارها الضمان الوحيد لتحقيق التنمية و استدامتها و استعادت ثقة المواطن من خلال ترقية الخدمة المدنية و القضاء على الممارسات البيروقراطية⁽¹⁾.
 - ضرورة تكييف هيكل و مهام الدولة مع التحولات السياسية و الاقتصادية.

من هذا المنطلق، تأسست اللجنة الوطنية لإصلاح هيكل و مهام الدولة* لتشخيص الأوضاع، حيث استغرقت تسعة أشهر من الدراسة و توجت بتقرير عام و شامل عن كل قطاعات الدولة، وتم رفعه إلى رئيس الجمهورية في جويلية 2001، و يتضمن التقرير ستة ورشات من الإصلاح و هي: الإدارات المركزية، اللامركزية و الجماعات المحلية، البلدية، المرافق العمومية، آليات الرقابة و الضبط، وأخيرا علاقة الإدارة بالمواطن، و التي تعد المنطلق و المسعى الرئيسي لعملية الإصلاح .

(1) فازية مجبور، "إصلاح الدولة و مكافحة الفساد في الجزائر"، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية. (جامعة مولود معمري، كلية

الحقوق و العلوم السياسية، 2015)، ص ص 62-65.

* تأسست هذه اللجنة بموجب مرسوم رئاسي 372/2000 و تتكون من 70 عضوا من شاغلي الوظائف العليا في الدولة: مسيري مرافق الدولة، ذوي خبرة في القطاع العام، و هي لجنة استشارية تابعة لرئاسة الجمهورية.

2- أهداف إصلاح الدولة و هيكلها: و تتمثل في: (1)

- تجسيد دولة القانون تضمن حقوق و حريات المواطنين:اعتبرت اللجنة في تقريرها القانون المرجعية الوحيدة لشرعية السلطة و المنظم الوحيد لعلاقات الدولة و المجتمع،قيام دولة القانون من الدعائم الأساسية لبناء الديمقراطية باعتبار أنها تحمي حقوق و حريات المواطنين،إلى جانب تفعيل الرقابة و المحاسبة عبر استقلالية القضاء،فسيادة القانون يمكن للدولة استرجاع مصداقيتها و احترام المواطن لها (2).
- دولة في خدمة المواطن:يرتبط استرجاع ثقة المواطن بدولته بمدى قرب هذه الأخيرة منه، ويتجسد ذلك بنقل المسؤوليات إلى المستويات القريبة منه و المتمثلة أساسا في الجماعات المحلية،حيث شهد في الفترة الأخيرة التحول نحو المحليات باعتبارها الفضاء الذي يشارك المواطن من خلاله في تسيير شؤونه (الديمقراطية الجوارية)،فكلما تم إشراك المواطن في صنع القرار كلما أدى ذلك إلى التحديد الدقيق لاحتياجاته، و من ثمة الاستجابة الفعالة للمواطن (3).
- دولة قوية،فعالة،و عصرية:تعتمد فعالية الدولة على إعادة تحديد حدود تدخلها و مهامها،وبتعبير أدق على الانتقائية في التدخل، و إشراك الفاعلين الآخرين في تحقيق التنمية الوطنية و ذلك من منطلق أن الدولة شريك يتقاسم المسؤولية مع شركاء آخرين،كما تتجسد فعالية الدولة كذلك من خلال التسيير الفعال لموارد الدولة و الذي يتميز بالكفاءة،تعظيم العائدات العمومية و الشفافية و عصنة آليات التسيير (4).

(1) M.C.Belmihoub « la reforme administrative en Algérie :innovation proposée et contraintes de mise en œuvre » , forum Euro-méditerranéen sur :les innovations et bonnes pratiques dans l'administration. Tunis :15/17 juin2005,p9.

(2) République algérienne démocratique populaire, **Rapport général de comité de réforme des structures et des missions de l'Etat**, non publié,pp 66-67

(3) زهير عبد الكريم الكايد،مرجع سابق ص.

*تأسست هذه اللجنة بموجب المرسوم الرئاسي 372/2000 و تتكون من 70 عضوا من شاغلي الوظائف العليا في الدولة:مسيري مرافق الدولة،ذوي خبرة في القطاع العام،و هي لجنة استشارية تابعة لرئاسة الجمهورية.

(4) République algérienne démocratique populaire, **rapport général de comité de réforme des structures et missions de l'état** ,op cit ,p69

الفصل الثاني: الحكامة كآلية لتسيير المرافق العمومية في الجزائر

- دولة في خدمة الانسجام الاجتماعي و الحماية الوطنية: نتيجة للأزمة الأمنية التي عصفت بالجزائر في سنوات التسعينات، وبالإضافة إلى تداعيات سياسات التعديل الهيكلي على المجتمع الجزائري، لا بد على الدولة إعادة النظر في دورها الاجتماعي للقضاء على التهميش الاجتماعي.
- دولة واعية للتحديات و رهانات العولمة: و يتجلى ذلك من الإصلاح المستمر لأجهزتها الإدارية و مرافقها العمومية مع الاستفادة من التطورات الخارجية للتكنولوجيا.

وبما أن المسعى الأساسي لهذا المشروع هو إعادة بناء علاقة الدولة بالمواطن وفقا لمقتضيات الحكامة(القرب،الاستجابة السريعة،الكفاءة و الفعالية ،الشفافية...)،فإن تجسيد ذلك المسعى يتوقف على إصلاح الخدمة العمومية باعتبارها تحدد شرعية الدولة⁽¹⁾،و يكون ذلك بإعادة تحديد معايير تقديمها ، و إصلاح المرفق العمومي حيث أكدت اللجنة في تقريرها أن "عصرنة المرفق العمومي من عصرنة الخدمة العمومية".

و في سبيل تحديد إستراتيجية إصلاح المرافق العمومية ،قامت اللجنة بتشخيص واقع المرافق العمومية في الجزائر من خلال تقديم جرد عام حولها :من حيث أشكالها،أعدادها،و نسبة اليد العاملة التي تشغلها،إلى جانب الغلاف المالي المخصص لها،بالإضافة إلى توزيعها حسب القطاعات،وخلصت اللجنة إلى النتائج الآتية:

- تدخل الدولة يغطي كافة النشاطات و الميادين يظهر ذلك من خلال تنوع المرافق العمومية (مرافق الصحة،التربية،البحث العلمي،الثقافة،الرياضة،الاتصال،...)
- ضعف مرد ودية المرافق العمومية بالرغم من ارتفاع مخصصاتها المالية و التي تقارب 148,5 مليار دج (غياب الكفاءة و الفعالية في التسيير)
- عدم استجابة الخدمات و السلع المقدمة لمقاييس و معايير اقتصاد السوق.
- كثرة أعباء المرافق العمومية ذات الطابع الإداري.
- المرافق العمومية المحلية هي إعادة إنشاء للهياكل المركزية بكل تعقيداتها،دون الأخذ بعين الاعتبار لخصوصيات المجتمع المحلي.

(¹) M.C.Belmihoub, op cit,p7.

الفصل الثاني: الحكامة كآلية لتسيير المرافق العمومية في الجزائر

- تتلخص علاقة المرافق العمومية بالإدارات المركزية في الوصاية التي وصفها التقرير بالثقيلة إلى جانب الرقابة الهرمية.

- غياب قنوات الاتصال و الإعلام.⁽¹⁾

و اعتمادا على هذه النتائج، فإن المشاكل التي تعاني منها مرافقنا العمومية تعود أساسا إلى عدم الاحتكام لمعايير الحكامة في التسيير كالمحاسبة، الكفاءة والفعالية، محورية المواطن في تقديم الخدمات، والشفافية، وعدم تجاوب هذا التسيير مع التحولات السياسية و الاقتصادية التي اخترقت الجزائر مؤخرا. ليقدّم التقرير المنهجية المعتمدة لإصلاح المرافق العمومية المتمثلة في إدخال تقنيات تسيير حديثة، تتلخص في: التسيير بالنتائج، الاحترافية، الالتزام بأخلاقيات المهنة، معاملة المترفق كزبون، تفعيل آليات المحاسبة، وضرورة إشراك الشركاء الجدد في التسيير في تقديم الخدمات (القطاع الخاص، والمجتمع المدني).

المطلب الثالث: آليات التسيير المستحدثة بفعل إصلاح المرافق العمومية:

تصب الإصلاحات التي عرفها المرفق العمومي في الجزائر في سياق الاستجابة لتحديات المحيط الخارجي و الداخلي، من خلال الموازنة بين مقتضيات المصلحة العامة كجوهر و جود المرفق العمومي وبين قوانين السوق كأسلوب تسيير يتماشى مع البيئتين السياسية والاقتصادية، وعليه عرفت العديد من المرافق العمومية تحولات عميقة على مستوى تسييرها تتجلى أساسا في:

أولا: انسحاب الدولة من التسيير المباشر للعديد من المجالات: لقد ميّز دستور 1989 الدولة كقوة عمومية و الدولة كمالكة للرأس مال⁽²⁾، من هذا المنطلق، تخلت الدولة عن التسيير المباشر للعديد من مرافقها العمومية خصوصا تلك التي لا تشكل أهمية إستراتيجية، كمرفق المياه الذي أسندت مهمة تسييره إلى مؤسسة عمومية ذات استقلالية خاضعة لأحكام القانون التجاري (الجزائرية للمياه)، إلى جانب تحويل مرفق البريد من مرفق إداري إلى مرفق تجاري .

• تفويض تسيير العديد من خدمات المرافق العمومية إلى الخواص في إطار عقود الامتياز أو الإيجار كعقد تسيير خدمات المياه الذي أبرمته شركة المياه و التطهير لولاية الجزائر مع

(1) Mohamed Amine Boussoumah, op cit , p107

(2) وليد العقون، "الدولة في إشكالية التغيير"، مجلة إدارة، المجلد 13، العدد 13، 2003، ص 17 .

مؤسسة Suez Environnement الفرنسية و ذلك في مارس 2006، إلى جانب انجاز

العديد من المشاريع خصوصا مشاريع البني التحتية بالاعتماد على عقود BOT.⁽¹⁾

- فتح رأسمال العديد من المرافق العمومية للخواص (الخصخصة)، الشيء الذي أدى إلى ظهور مرافق ذات اقتصاد مختلط، كالشراكة التي جمعت بين مرفق ENAP و المجموعة الألمانية Henkel، كذلك المجموعة الصناعية للحديد و الصلب Sider و الشركة القابضة الهندية LNM.⁽²⁾

ثانيا: عصرنة تسيير المرافق العمومية : و ذلك من خلال :

- اعتماد قواعد التسيير العمومي الجديد كمدخل الجودة الشاملة في إنتاج السلع أو الخدمات خصوصا على مستوى المؤسسات العمومية (المؤسسة العمومية للصناعات الكهرومنزلية ENIEM، شركة تسيير منشآت و خدمات مطار الجزائر)، و كذلك مدخل الإدارة بالأهداف (مرافق اتصالات الجزائر و البريد) بالإضافة إلى الاعتماد على آليات التعاقد الخارجي (تمويل الخدمات الصحية يتم بالتعاقد بين المؤسسات الاستشفائية العمومية و صناديق الضمان الاجتماعي)⁽³⁾

- التوجه نحو تقديم الخدمات إلكترونيا (الحكومة الإلكترونية): على غرار دول العالم التي حاولت الاستفادة من ثورة الاتصالات قصد التميز و الاحترافية في خدماتها، أخذت الجزائر هي الأخرى بمدخل الإدارة الإلكترونية و ذلك بإصدار " وثيقة الجزائر الإلكترونية" e-Algérie 2015/2009 وهو برنامج مابين الوزارات interministérielles من شأنه التأسيس لمجتمع المعلومات و الاقتصاد الرقمي لغرض الوفاء بالالتزامات الدولية للجزائر (الانضمام إلى المنظمة العالمية للتجارة)، و ذلك عبر توسيع استخدام تكنولوجيا المعلومات و الاتصال في مختلف المرافق العمومية الادارية منها (التعليم، العدالة..) و التوجه نحو تقديم الخدمات إلكترونيا e-

⁽¹⁾ مصطفى بودراف، مرجع سابق، ص 79.

⁽²⁾ محمد زرقون "انعكاسات إستراتيجية الخصخصة على الوضعية المالية للمؤسسات الاقتصادية: دراسة حالة بعض المؤسسات الاقتصادية الجزائرية"، مجلة الباحث، العدد السابع، 2009/2010، ص 156.

⁽³⁾ Benyettou, "la contractualisation :des rapports santé-sécurité sociale", (école nationale d'administration :Alger ,2005) ,p58.

الفصل الثاني: الحكامة كآلية لتسيير المرافق العمومية في الجزائر

service، كبطاقات الدفع الإلكترونية على مستوى البنوك و مؤسسات البريد، إلى جانب التوجه نحو إصدار بطاقة التعريف البيومترية.⁽¹⁾

هذا التوجه الحديث في تقديم الخدمات -إلكترونيا- جاء للتخفيف من الإجراءات البيروقراطية المعقدة و التي تؤثر سلبا على علاقة الإدارة بالمواطن، و إعادة بناء هذه الأخيرة على أساس الثقة و القرب و الشفافية و معاملته كزبون، مع ضمان الكفاءة و الفعالية التي تقتضيها الحكامة في تقديم الخدمات.

- ديمقراطية التسيير من خلال إشراك العمال و فتح الحوار و التشاور معهم في إطار ما يسمى بالاتفاقيات الجماعية⁽²⁾.

وبالرغم من استحداث العديد من التقنيات التسييرية في المرافق العمومية التي تعكس للتوجهات الاقتصادية و السياسية للجزائر، إلا أن بلوغ الأهداف المنشودة يتوقف على كفاءة العنصر البشري، هذا الأخير و كما تمت الإشارة إليه في تقرير اللجنة الوطنية لإصلاح هياكل و مهام الدولة 2000 عنصرا فعالا في هذه التحولات يتوجب تثمينه من خلال عصرنه تسيير الموارد البشرية بما فيها الوظيفة العمومية و الاعتماد على أسس الاحترافية و أخلاقيات المهنة و تكثيف دورات التكوين.⁽³⁾

أدت هذه التغيرات الطارئة على المرفق العمومي من انسحاب الدولة من التسيير المباشر، و عصرنه آليات التسيير إلى تحسين أداء المرافق العمومية الإدارية و الاقتصادية على حد سواء، يظهر ذلك من خلال تقليص آجال تقديم الخدمات، تنمية الموارد الخاصة بها.

و كتعقيب عن ما تم عرضه، فإن استمرارية المرفق العمومي يتوقف على التكيف مع مستجدات بيئته، و الجزائر و بفعل المعطيات الدستورية الجديدة لسنة 1989، بالإضافة إلى التغيرات الحاصلة في البيئة الخارجية، ركزت الحكومات المتعاقبة طيلة 26 سنة الفارطة على إصلاح المرفق العمومي من خلال التركيز على جانب التسيير منه، إلا أن هذه الإصلاحات تميزت بتباطؤ و تيرتها، كما أنها أغفلت عن تكييف الإطار القانوني المنظم للمرافق العمومية مع هذا الواقع الجديد.

(1) ليلي حسيني، مرجع سابق، ص 165

(2) فضيلة عكاش، "الحوار الاجتماعي في الجزائر: دور الفاعلين الاجتماعيين في وضع السياسة التتمية"، في Acte de la jeune recherche en économie, sociale et culture. Lauréat du concours FES Algerie 2012. Fondation Friedrich Ebert stiftung : Alger, 2012, p162.

(3) سعيد مقدم، "الوظيفة العمومية في الجزائر: الواقع و التطور"، مرجع سابق، ص 78.

الفصل الثاني: الحكامة كآلية لتسيير المرافق العمومية في الجزائر

المبحث الثالث: واقع متطلبات الحكامة في تسيير المرافق العمومية في الجزائر:

شكلت الحكامة محور الخطاب السياسي العالمي خصوصا مع أزمات التنمية التي عرفتھا الدول في نهاية الثمانينات (فشل دولة الرفاه الاجتماعي)، بحيث برزت كمدخل لتطوير و تكيف مهام الدولة مع الحراك الذي شهدته المجتمعات بفعل العولمة.

وتزامنا مع هذا السياق، و جدت الجزائر هي الأخرى أمام ضرورة تغيير إستراتيجيتها التنموية و إعادة النظر في سبل تدخلها و علاقتها بكافة الفاعلين السياسيين،الاقتصاديين و الاجتماعيين،خصوصا في ظل تراجع شرعية نظامها السياسي،وبالتالي انصب الخطاب السياسي للقادة الجزائريين على ضرورة إصلاح الدولة و مرافقها بالاعتماد في ذلك على الحكامة،كآلية لتجاوز الأزمات التي تعيشها مرافقنا العمومية من فساد،هدر المال العام،سوء الخدمات،التهميش الاجتماعي،و على نحو أخص تراجع ثقة المواطن بحكومته⁽¹⁾.

وينصب هذا المبحث حول تحديد مدى نجاعة آليات التسيير المستحدثة في المرافق العمومية الجزائرية،بالاعتماد في ذلك على تحليل مؤشرات الحكامة التالية:

المطلب الأول:واقع الشفافية والمحاسبة في تسيير المرافق العمومية :

مع التنفسي الملحوظ لكافة أشكال الفساد(رشاوي،اختلاس،المحسوبية...) في العديد من قطاعات الدولة و تورط العديد من كبار المسؤولين فيها،كان لابد للحكومة الجزائرية إظهار إرادتها في مكافحة هذه الظاهرة خصوصا أمام الرأي العام الدولي وتكريس الشفافية في التسيير و في التعامل مع المواطن،وذلك بالتوقيع على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في 2004⁽²⁾،بحيث أكد البرنامج الحكومي لسنة 2004 على ضرورة إعلام المواطن و اعتبار ذلك من حقوقه الأساسية،ليتم في 2006 إصدار أول إجراء رسمي لمكافحة هذه الظاهرة المتمثل في القانون المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته رقم01/06.

مضمون القانون 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد:يتضمن هذا القانون مجموعة الآليات و التدابير الوقائية،حيث لم يقدم المشرع تعريفا للفساد،و إنما اكتفى بتحديد مظاهره في الباب الرابع من

⁽¹⁾الأخضر عزي،مرجع سابق،ص23 .

⁽²⁾يوسف أزورال،مرجع سابق،ص179

الفصل الثاني: الحكامة كآلية لتسيير المرافق العمومية في الجزائر

القانون، والتمثلة في: الرشوة في مجال الصفقات العمومية و في القطاع الخاص، الإعفاء الضريبي الغير قانوني، إساءة استخدام الوظيفة، الاختلاس، استغلال النفوذ، التمويل الخفي للأحزاب، التصريح الكاذب بالممتلكات⁽¹⁾. وفي المقابل وضع المشرع مجموعة من الآليات لمكافحة هذه الظاهرة المتمثلة أساسا في:

- اعتماد معايير النزاهة و الشفافية في التسيير وذلك على مستوى القطاع العام و الخاص على حد سواء.

- التوظيف على أساس الموضوعية، الشفافية، الجدارة و الكفاءة، إلى جانب التزام الموظفين بأخلاقيات المهنة.

- تصريح موظفي الدولة (بما فيهم المسيرين) عن ممتلكاتهم (المادة 7)⁽²⁾

- تحديد شروط وطرق إبرام الصفقات العمومية باعتبارها الأكثر عرضة للتجاوزات وهدر المال العام.

- دعم التعاون بين القطاع الخاص والعام، كما أشار القانون في مادته 15 إلى إشراك المجتمع المدني في مكافحة الفساد و ذلك من خلال تعزيز الشفافية في اتخاذ القرار و إشراك المواطن في تسيير شؤونه.

أما بالنسبة للإطار المؤسسي المكلف بمكافحة الفساد، فقد اسند المشرع هذه المهمة إلى الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته التي تم تنصيبها سنة 2010، وهي الهيئة الحكومية الوحيدة المكلفة باقتراح سياسة شاملة للوقاية من الفساد، و هي هيئة إدارية مستقلة كونها ذات شخصية معنوية و استقلال مالي⁽³⁾، ألحقت مباشرة برئيس الجمهورية، بحيث ترفع إليه تقريرا سنويا عن نشاطها، وتتحدد آلية عملها في جمع المعلومات و إجراء تحقيقات عن قضايا الفساد، و في حالة ما إذا توصلت إلى حقائق تستدعي الجزاء، تحوّل الملف إلى وزير العدل الذي يخطر النائب العام المختص بتحريك الدعوة⁽⁴⁾.

(1) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته، الجريدة الرسمية، العدد 14، مارس 2006، ص

ص 8-11.

(2) المرجع نفسه، ص 5.

(3) المرجع نفسه، ص 7.

(4) المرجع نفسه، ص 8.

الفصل الثاني: الحكامة كآلية لتسيير المرافق العمومية في الجزائر

كما قامت الحكومة باتخاذ الإجراءات التي من شأنها تعزيز هذا المسعى، كإصلاح قطاع العدالة، وكذا الوظيفة العمومية، إلى جانب الاعتماد على مدخل الإدارة الإلكترونية في تعزيز الشفافية في التسيير من جهة و ترشيد النفقات العمومية من جهة أخرى.

إلا أنه و تزامنا مع هذه البرامج و الإجراءات المتخذة للحد من ظاهرة الفساد و هدر المال العام، لم تحرز الجزائر أي تقدم للحد من هذه الظاهرة، فاستنادا إلى تقارير منظمة الشفافية الدولية* ، ما زالت الجزائر تصنف في خانة الدول الأكثر فسادا في العالم من بين 183 دولة التي شملها التصنيف⁽¹⁾، و هذا ما يبينه الجدول الآتي:

جدول رقم(2):يمثل ترتيب الجزائر من حيث مؤشر مدركات الفساد** من 2010 إلى غاية 2014.

السنة	2010	2011	2012	2013	2014
المرتبة	105	112	105	95	100

المصدر : منظمة الشفافية الدولية

كما كشف نفس المصدر أن البرامج التنموية التي سطرتها الحكومة الجزائرية في الفترة المتراوحة بين 1999 و 2014 انتهكت ما يوازي 400مليار دولار دون تجسيد الأهداف المسطرة⁽²⁾. مما يقودنا للقول أن التراجع المستمر لمؤشرات الفساد في الجزائر واستمرار فضائح الفساد في مرافق الدولة (البريد، البنوك...) يدل على محدودية و عدم نجاعة التدابير المتخذة للحد من هذه الآفة، و يمكن تفسير ذلك من خلال:

- عدم فعالية الإطار القانوني لمكافحة الفساد: بالرغم من أن هذا القانون يتطابق مع الاتفاقيات الدولية و الإقليمية (اتفاقية الأمم المتحدة للوقاية من الفساد و اتفاقية الاتحاد الإفريقي)، إلا أنه يعاني من ثغرات، كعدم التشدد في العقوبات حيث اعتبر المشرع أن تهمة اختلاس و تبديد المال

⁽¹⁾ منظمة الشفافية الدولية، على الرابط: <http://www.transparency.org>، تاريخ الإطلاع: 22/02/2015، على الساعة: 14:35.

* منظمة غير حكومية تنشط في مجال محاربة الفساد، تصدر تقريرا سنويا يتضمن تصنيف الدول من حيث درجة الفساد السائد فيها.

** مؤشر يرتب و يقيم الدول طبقا لدرجة إدراك وجود الفساد فيها، هو مؤشر مركب يعتمد على بيانات ذات صلة بالفساد تم جمعها بواسطة استقصاءات متخصصة قامت بها مؤسسات مختلفة ومستقلة و حسنة السمعة.

⁽²⁾ إيلي حسيني، مرجع سابق، ص 158.

الفصل الثاني: الحكامة كآلية لتسيير المرافق العمومية في الجزائر

العام جنحة تتحدد عقوبتها من سنتين إلى عشر سنوات، بينما في الحقيقة هذه التهمة تعد جنائية تتراوح عقوبتها من 5 سنوات إلى المؤبد⁽¹⁾، كما أن القانون اكتفى بضرورة التزام القضاة بأخلاقيات المهنة و لم يتطرق إلى استقلالية القضاء، بالإضافة إلى عدم تطرقه لقضية حماية المبلغين.

- عدم استقلالية الهيئات المكلفة بمحاربة الفساد: وكما تمت الإشارة مسبقا أن الهيئة في حالة توصلها إلى حقائق تستدعي الجزاء، تحول الملف إلى وزير العدل الذي يقوم بإخطار النائب العام مما يعني أنها لا تملك حق تحريك الدعوة الشيء الذي يضعف من سلطتها الردعية، كما هو جدير بالذكر أنها وضعت مباشرة تحت سلطة رئيس الجمهورية (التبعية للسلطة التنفيذية)، بالإضافة إلى عدم نشر تقاريرها (غياب الشفافية).

- ضعف آليات الرقابة و المحاسبة: تعد المحاسبة من المقومات الأساسية لقيام الشفافية، وتتمثل أبرز الهيئات الرقابية في الجزائر في مجلس المحاسبة، البرلمان .

* **مجلس المحاسبة**: تأسس بموجب دستور 1976، تتحدد مهمته استنادا إلى دستور 1989 في الرقابة البعدية لأموال الدولة و الجماعات الإقليمية و المرافق العمومية⁽²⁾، و ذلك من خلال :

التدقيق في الحسابات، تقييم تسيير الهيئات من حيث الفعالية والأداء، الانضباط في تسيير الميزانية، مراجعة حسابات المحاسبين العموميين . و يرفع المجلس تقريرا سنويا إلى رئيس الجمهورية⁽³⁾.

* **البرلمان**: يتولى الرقابة بمدلولها الشعبي، باعتبارها تمثل للإرادة الشعبية، و لقد خول الدستور العديد من الآليات الرقابية التي تنجر عنها المسؤولية السياسية للحكومة كالموافقة على برنامج الحكومة، أو مناقشة بيان السياسة العامة بالإضافة إلى توجيه أسئلة شفوية و كتابية لأعضاء الحكومة⁽⁴⁾.

ولكن بالرغم من وجود هذه الهيئات الرقابية، نلاحظ استفحال قضايا الفساد تقريبا على مستوى كل قطاعات الدولة و كافة مستوياتها، بدءا بقضية **بنك الخليفة، البنك الصناعي و التجاري الجزائري**

(1) حميد يس، "اختلاس المال العام تحول من جنابة إلى جنحة في عهد بوتفليقة"، على الرابط:

<http://www.elkhabar.com/pess/article/75859/#sthash.eTurvLuX.dpuf>، تاريخ الاطلاع: 2015/11/11، على

الساعة: 19.20.

(2) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، دستور 1989، ص 25.

(3) مجلس المحاسبة، على الرابط: http://www.ccomptes.org.dz/ar/glossaire_ar.html، تاريخ الاطلاع: 2015/11/26، على

الساعة: 14:47.

(4) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، دستور 1989، ص 21.

الفصل الثاني: الحكامة كآلية لتسيير المرافق العمومية في الجزائر

الذي احدث ثغرة مالية بقيمة 11,6 مليار دج⁽¹⁾ إلى جانب فضيحة سونطراك الأولى و الثانية ، و كذا الطريق السيار شرق غرب و العديد من قضايا الإختلاس و تبييض الأموال و التي أغيض النظر عنها، بحيث لم يتخذ حيالها أي إجراء صارم أو إسقاط الحكومة بسببها، إلى جانب تماطل العدالة في التعامل معها ، و يعود ذلك إلى محدودية دور هذه الهيئات، فإذا ما أخذنا السلطة التشريعية نلاحظ انه لم يتم لحد الآن إسقاط أية حكومة ، ففي ظل العهدة الحكومية 2007/2012 لم تعرض الحكومة سوى بيان واحد للسياسة العامة . أما مجلس المحاسبة فقد تم تحديد نطاق مسؤوليته في 14 حساب خاص بالمؤسسات و القطاعات الوزارية ، مما يعني وجود مؤسسات لا تخضع لرقابته (سو ناطراك)⁽²⁾.

ومن الهيئات الرقابية نجد أيضا المجتمع المدني الذي يضطلع بمساءلة المسؤولين، إلا أنه في الجزائر نلاحظ محدودية دوره وذلك مرتبط بسببين أساسيين، أولهما يتحدد في سياسة الاحتواء التي تمارسها الدولة على الجمعيات من خلال تقديم الإعانات المالية، و الثاني يتمثل في تضيق الخناق عليه ، فموجب قانون الجمعيات 06/12 تم رفض طلب الاعتماد الذي قدمته "الجمعية الجزائرية لمكافحة الفساد" بحجة أن نطاق نشاطها يدخل في الشؤون الداخلية للدولة، كما رفضت الحكومة كذلك إشراك ممثلي المجتمع المدني ضمن الوفد الدولي المشارك في المؤتمر الدولي الخامس للدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد "بينما" في نوفمبر 2013⁽³⁾.

- ضعف مستويات الشفافية و النزاهة في التسيير ، فبالرغم من الإقرار بالتحول نحو الإدارة الالكترونية وتأسيس اغلب الإدارات العمومية للمواقع الالكترونية بهدف إعلام المواطن ، إلا أنها تعاني من تأخر في تكييفها مع المستجدات الطارئة، بالإضافة إلى احتكار المعلومة بالتدريج بالسر المهني و عدم إفشائها للمواطن.

(1) يوسف ازوال، مرجع سابق، ص 179

(2) فازية مجبور، مرجع سابق، ص 132.

(3) جلال بواني، "سونا طراك والخليفة ل 26 مليار: أشهر فضائح الفساد منذ الاستقلال خمسون عاما من النهب" على الرابط:

الفصل الثاني: الحكامة كآلية لتسيير المرافق العمومية في الجزائر

- الطبيعة الربعية للدولة الجزائرية والتي يسعى الجميع من خلالها نحو التماس الربيع خصوصا المسيرين (1).

و على العموم أضحى الفساد ظاهرة بارزة في مرافق الدولة (الرشاوى، الوساطة، الاختلاس)، ويعد من المعوقات الأساسية لنجاعة التسيير العمومي و حكامته، مما يقف دون الاستجابة الفعالة للمواطن، و هذا في ظل غياب الإرادة السياسية الفعلية للحد من هذه الظاهرة ،و التي تترجم أساسا في إرساء دعائم دولة القانون من خلال استقلالية القضاء، توسيع فضاءات المشاركة .

المطلب الثاني: واقع الشراكة الثلاثية في تسيير المرافق العمومية :

أنهى دستور 1989 احتكار الدولة في تسيير الشأن العام، معترفا بأن تحقيق التنمية قضية لا تعنى الدولة بمفردها بل تمتد إلى فاعلين آخرين ،مما استدعى ضرورة توزيع الأدوار والعمل وفق ما يسمى بالشراكة المجتمعية ،بحيث امتدت هذه الأخيرة إلى مجال المرافق العمومية بتخلي الدولة عن التسيير المباشر للعديد من الخدمات لصالح القطاع الخاص (النقل، المواصلات، الاتصالات...) من خلال آلية التفويض، كما اضطلع المجتمع المدني بتوفير الخدمات خصوصا على المستوى الاجتماعي.

أولا: الدولة: بالرغم من الاعتراف بدور الشركاء الاقتصاديين و الاجتماعيين في تسيير الشؤون العمومية و تقاسم المسؤولية مع الدولة، ما زالت هذه الأخيرة تحتكر المبادرة خصوصا في ظل البرامج التنموية كبرنامج الإنعاش الاقتصادي و دعم النمو 2000-2004 ، البرنامج التكميلي لدعم النمو الاقتصادي 2005-2009 (2)، و برنامج التنمية الخماسي 2010-2014 ، ففي ظل برنامج الإنعاش الاقتصادي قدرت قيمة الإنفاق العمومي 525 مليار دج ، و قدر نصيب استثمار الدولة حوالي 230 مليار دج لميزانية التجهيز لوحدها ،بالإضافة إلى 38 مليار دج كميزانية تكميلية ،و بالمقابل نجد قيمة الاستثمار الخاص في هذه الفترة 25 مليار دج. تزامنت هذه البرامج مع ارتفاع العائدات البترولية (3) (الدولة الربعية)، وبالتالي ما يفسر عودة مركزية الدولة في تسيير الشأن العام خصوصا على المستوى

(1) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، شعبة التطوير الإداري و إدارة الحكم، الفساد و الحكم الرشيد، نيويورك، تموز/يوليه 1997، على

الرابط: <http://www.pogar.org/publications/finances/anticor/fightingcorruption97apdf>، تاريخ الإطلاع: 2014/05/13.

(2) عبد اللطيف مصيطفى ،مرجع سابق، صص 18-19

(3) مليكة فريمش، مرجع سابق، صص 286-287.

الفصل الثاني: الحكامة كآلية لتسيير المرافق العمومية في الجزائر

الاقتصادي، إذ تراجعت الحكومة عن خيار الخصخصة في بعض المرافق العمومية و العمل على تأميمها كتأميم شركة استغلال مناجم الذهب و مركب الحديد و الصلب -الحجار-.

ثانيا: القطاع الخاص: بالرغم من النمو الذي عرفه هذا القطاع إلا انه لم يرقى بعد أن يكون شريكا للدولة ،و يظهر ذلك من خلال تفوق الإنفاق العمومي مقارنة بالإنفاق الخاص ،ويمكن إرجاع ذلك إلى المعوقات التي تعترضه كالإجراءات البيروقراطية و كذا الفساد، الأمر الذي أكدت عليه التقارير الدولية، فاستنادا إلى تقرير مناخ الأعمال لسنة 2014، صنفت الجزائر في المرتبة 153 من أصل 183 دولة ،وذلك من حيث مؤشر سهولة الأعمال، لتتقدمها كل من تونس و المغرب في المراتب 51،87 على التوالي⁽¹⁾. أما منتدى الاقتصاد العالمي، فقد صنف الجزائر في المراتب الآتية:

جدول رقم(3): تصنيف الجزائر من حيث مؤشر التنافسية العالمي من 2011 إلى 2014.

سنة التقرير	تقرير 2011-	تقرير 2012-	تقرير 2013-	تقرير 2014-	تقرير 2015-
الترتيب	2012	2013	2014	2015	2015
الترتيب	87	110	100	79	79
مؤشر التنافسية العالمي (من 1 إلى 7)	0,4	7,3	8,3	1,4	1,4

المصدر: منتدى الاقتصاد العالمي

كما اعتبر المنتدى في تقريره 2014-2015، أن من العوائق الأساسية لنمو هذا القطاع هو نقص التمويل ، الفساد إلى جانب تعقد الإجراءات البيروقراطية⁽²⁾.

⁽¹⁾البنك الدولي فهم الأنظمة المتعلقة بالشركات الصغيرة و المتوسطة الحجم"تقرير ممارسة أنشطة الأعمال لسنة 2014.

واشنطن، 2014، ص4، على الرابط: <http://www.doingbusiness.org>، تاريخ الاطلاع: 2015/06/17، على الساعة: 11:21.

⁽²⁾ Klaus Schwab ,World Economic Forum « The global competitiveness report 2014-2014 :Full Data

Edition ».Geneva ,2014,p 107,sur le site :<http://www.weforum.org/gcr>,consult on : november11,2015.

الفصل الثاني: الحكامة كآلية لتسيير المرافق العمومية في الجزائر

ثالثا: المجتمع المدني: لقد أدى دستور 1989 إلى ظهور العديد من الجمعيات التي تنشط في مجالات متنوعة، حيث امتد مجال نشاطها إلى مجال المرافق العمومية، ومن المبادرات الرائدة في هذا المجال، مبادرة جمعية "أقرأ" لمحو الأمية، والتي دخلت في شراكة مع وزارة التربية لتقليص نسبة الأمية في الجزائر، حيث ساهمت هذه المبادرة في تقليص الأمية التي قدرت ب 14% سنة 2014، بعدما كانت 18% في 2008، وتوج هذا التعاون بحصول الجزائر على جائزة اليونسكو في محو الأمية⁽¹⁾. إلا أنه وبالرغم من الأدوار الذي تلعبه بعض الجمعيات خصوصا ذات الطابع الخدماتي، إلا أنه لم يرقى لأن يكون شريكا للدولة، و يعود ذلك إلى العوامل التالية:

* تدخل الدولة في شؤونه الداخلية : من الآليات الأساسية للتدخل هو تقديم الإعانات المالية، الأمر الذي يتناقض مع أهم مقومات المجتمع المدني ألا وهو الاستقلالية، ما يفرض عليه تبني خطاب السلطة (الإفراغ من دورها الرقابي). هذا و اشترط المشرع في القانون 06/12 المتعلق بالجمعيات، عند تأسيس الجمعية الحصول على موافقة مسبقة من طرف الوزارة الوصية، يتمثل في إيصال بالتسجيل⁽²⁾، كما ألزمها كذلك -أي الجمعيات- بعد نهاية كل جلسة عامة بتقديم تقرير عن اجتماعها للسلطة الوصية⁽³⁾.

* غياب الثقافة الديمقراطية داخل هيئات المجتمع المدني ، و كثرة الصراعات الداخلية حول القيادة، إلى جانب أنها تتميز بالمناسباتية. هذه العوامل و أخرى ساهمت في إفراغ المجتمع المدني من دوره الرقابي و الضاغط. واعتمادا على دراستنا للعلاقة الثلاثية من خلال تحليل دور كل طرف، نستخلص أن الدولة مازالت تحتكر المبادرة في تسيير الشأن العام، مقابل محدودية ادوار الشريكين الآخرين، و يمكن تفسير ذلك بالطبيعة الربعية للدولة الجزائرية الذي يقوم على منع أية قدرة إنتاجية مستقل عنها، دون فتح المجال للمشاركة و المراقبة.

(1) _____، "جمعية "أقرأ" تهدي الجزائر جائزة اليونسكو لمحو الأمية"، على

الرابط: <http://www.radioalgerie.dz/news/ar/article/20140817/10395.html>، تاريخ الإطلاع: 2015/05/18، على

الساعة 9:21.

(2) الشبكة الأرومتوسطية لحقوق الإنسان، "إصلاح سياسي أم تقييد إضافي للمجتمع، ولل مجال السياسي في الجزائر؟ تحليل نقدي"، تقرير الشبكة الأرومتوسطية لحقوق الإنسان، كوبنهاجن، أفريل 2012، ص 63.

(3) المرجع نفسه، ص 65.

الفصل الثاني: الحكامة كآلية لتسيير المرافق العمومية في الجزائر

المطلب الثالث: واقع الكفاءة و الفعالية في تسيير المرافق العمومية :

تتحدد كفاءة و فعالية تسيير المرافق العمومية في مدى قدرتها على تقديم خدمات عالية الجودة في وقت قصير و تكلفة اقل، و ازدادت أهمية هذا المطلب بفعل محدودية الموارد وتخلى الدولة عن الدعم اللامعقلاني للخدمات، و عليه و بهدف تجسيد لمرفق عمومي أكثر فعالية و جدوى، تبنت المرافق العمومية في الجزائر العديد من الآليات و التقنيات الحديثة في التسيير كمدخل الجودة الشاملة، الإدارة بالأهداف وغيرها من الآليات، توخيا منها الوصول إلى مستوى التميز و الاحترافية في الأداء و في الوقت ذاته تحصيل الربح.

ولكن بالرغم من التحسينات التي عرفتها بعض مرافقنا مازال المواطنون يشكون من سوء الخدمات المقدمة خصوصا على مستوى مرافق الخدمات الاجتماعية كالصحة و التعليم، ويمكن الاستدلال على ذلك من خلال المؤشرات التي اعتمدها منتدى الاقتصاد العالمي في تصنيفه لسنة 2014/2015 (حيث شمل تصنيفه 142 دولة) ، و مقارنة مع كل من تونس و المغرب كما يبينه الجدول الآتي:

جدول رقم (04): مقارنة بين مستويات الخدمات الصحية و التعليمية في كل من الجزائر، تونس، و المغرب و ذلك استنادا إلى تقرير منتدى الاقتصاد العالمي 2014-2015.

المؤشر	الجزائر	المغرب	تونس
مستوى التعلم والصحة	81	76	53
جودة النظام التعليمي	144	102	68
جودة تسيير المدارس	115	54	61
فعالية سياسة الخدمات المقدمة	74	41	70

المصدر: تقرير منتدى الاقتصاد العالمي 2014/2015

يبين الجدول أعلاه على تفوق كل من المغرب و تونس على الجزائر من حيث مستوى التعليم و كذا الرعاية الصحية المقدمة لمواطنيها بالرغم من محدودية إمكانياتها، فإذا ما أخذنا قطاع الصحة فان

الفصل الثاني: الحكامة كآلية لتسيير المرافق العمومية في الجزائر

الجزائر تتفق ما يقارب 5ملايير دولار سنويا مقابل خدمات صحية ضعيفة⁽¹⁾، في حين تتفق المغرب نصف ما تتفقه الجزائر مقابل رعاية صحية جيدة، ومن جهتها كشف تقرير الرابطة الوطنية للدفاع عن حقوق الإنسان أن مرافق الصحة في الجزائر استتهكت ما يقارب 70مليار دولار طيلة 11سنة الماضية أي ما يعادل ميزانية التسيير لعدة دول افريقية مجتمعة⁽²⁾، الشيء الذي يعني غياب التسيير العقلاني للمال العام، ومن ثمة محدودية الكفاءة والفعالية في التسيير المعتمد في الجزائر.

كما تقف الممارسات البيروقراطية وكثرة إجراءاتها عائقا يحول دون الاستجابة لطلبات المواطنين مما يؤدي إلى توسيع الفجوة بين الإدارة ومر تقيها و الشعور بالحرمان، الشيء الذي اعتبرته اللجنة الوطنية للدفاع عن حقوق الإنسان في تقريره لسنة 2012 السبب الرئيسي لاحتجاجات 2011.⁽³⁾

وعليه و استنادا إلى ما تمت معالجته في هذا المبحث، فإن بلوغ مستويات الحكامة في تسيير المرافق العمومية بقي رهين الشعارات سياسية و النصوص القانونية، لم يتم تجسيدها على ارض الواقع، فبالرغم من الإصلاحات التي شهدتها المرافق العمومية، فإن التسيير المعتمد فيها لم يحقق بعد لمتطلبات و شروط الحكامة و المتمثلة أساسا في المساواة، المشاركة، المنافسة، الكفاءة، ما أدى إلى توانيها عن الاستجابة لاحتياجات المواطنين واستمرارية الفجوة الفاصلة بين الإدارة و المواطن، ويعود ذلك الى:

- استثناء الفساد في التسيير.
- احتكار الدولة لتسيير الشأن العام.
- الإبقاء على الممارسات البيروقراطية في التسيير، و مقاومة التغيير.
- انعكاس تسيير المرافق العمومية لنمط تسيير الشأن العام و الذي يتميز بغياب دولة القانون، عدم احترام الحريات السياسية.

⁽¹⁾ فيصل شيباني، 'صحة في الجزائر: ناقوس الخطر يدق'، يومية الرائد الالكترونية، على الرابط:

<http://elaaed.com/ara/watan/23390.html>، تاريخ الاطلاع: 2015/70/02 على الساعة 10h20

⁽²⁾ _____، 'الرابطة الجزائرية للدفاع عن حقوق الإنسان تدق ناقوس الخطر حول الوضع الكارثي الذي آلت إليه المستشفيات'، يومية الشهاب

الالكترونية، على الرابط:

<http://echihab.com/ara/index.php/permalink/141595.html>، تاريخ الاطلاع: 2015/07/20 على الساعة 10h12.

⁽³⁾ _____، 'تقرير قسنطيني يؤكد: الحفرة، البيروقراطية و انعدام الثقة وراء احتجاجات 2011'، يومية الجزائر الجديدة الالكترونية، على الرابط:

<http://www.djazaress.com/eldjadida/19817>، تاريخ الاطلاع: 2015/02/07 على الساعة: 10h10.

خلاصة واستنتاجات:

تبنّت الجزائر عقب الاستقلال ركائز الاشتراكية في بناء الدولة التي تقوم بتقوية دور هذه الأخيرة من خلال المرفق العمومي الذي يغطي كافة المجالات، بهدف تجسيد أبرز مبادئ الاشتراكية الجزائرية ألا وهو "العدالة الاجتماعية"، وذلك على حساب الرشادة الاقتصادية، ليكون المرفق العمومي أداة لكسب الشرعية للنظام السياسي، إلا أنه و بمجرد انهيار أسعار النفط في الأسواق العالمية سنة 1986، عجز المرفق العمومي عن مواصلة أداء هذا الدور المنوط إليه، ما أثبت عن محدودية التسيير السائد في تلك الفترة.

وفي سنة 1989 و بفعل التحولات السياسية و الاقتصادية التي كرسها دستور 23 فيفري 1989، وضع المرفق العمومي أمام رهان مواكبة هذه المستجدات من جهة و مجابهة تحديات البيئة الخارجية، سعياً لمزيد من الكفاءة و الفعالية و التميز في الأداء و إعادة بناء علاقته بالمواطن على أساس قيم الحوار و الشفافية و الثقة، و بالتالي أضحى إصلاح المرفق العمومي ضمن أجندات الحكومات المعاقبة في الجزائر منذ 1989، كان أبرزها إصلاحات التعديل الهيكلي وكذا مشروع إصلاح الدولة في 2000 الرامية أساساً إلى بناء دولة حديثة تتمتع بثقة مواطنيها تحتكم لشروط و معايير الحكامة في تسيير مرافقها العمومية.

كما التوصل في هذا الفصل إلى أنه بالرغم من الإصلاحات التي سطرته الجزائر في السنوات الماضية الرامية أساساً إلى تحديث المرفق العمومي وتكييفه مع رهانات بيئته الجديدة إلا أنه لم يرقى بعد إلى مستوى النجاعة والكفاءة والتميز الذين تشترطهم بيئة اقتصاد السوق و الديمقراطية، و هذا مرهون بالبيئة المحيطة به، و التي تتميز بضعف المقومات الأساسية لقيام الحكامة المتمثلة في:

- غياب دولة الحق و القانون.
- ضعف آليات الرقابة (سيطرة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية، عدم استقلالية القضاء)
- قمع الحريات .
- غياب قنوات الاتصال و الحوار.

تمهيد:

أدى الانفتاح الاقتصادي والسياسي الذي شهدته الجزائر مع نهاية الثمانينات إلى إحداث تحولات عميقة على مستوى المرافق العمومية، تتحدد أساسا في إعادة تنظيمه و إخضاع تسييره لميكانيزمات السوق. وذلك بهدف إعادة الاعتبار للمرفق العمومي، يكون أكثر فعالية و جدوى .

في هذا الصدد تحول مرفق البريد و الاتصالات من مرفق إداري إلى مرفق اقتصادي يبحث عن المردودية الاقتصادية و الفعالية الاجتماعية ، وذلك بموجب القانون رقم 2000/03 الذي فصل بين مرفقا البريد و الاتصالات ، حيث أسند هذا الأخير إلى مؤسسة عمومية ذات أسهم تحت اسم "اتصالات الجزائر" تتمتع باستقلالية التسيير، ويتحدد المسعى الأساسي من هذا الفصل في إعطاء دفع جديد لقطاع الاتصالات، باعتباره الركيزة الأساسية لتطوير قطاعات الدولة، والمنطلق الأساسي لتكريس الحكامة كونه يسعى إلى ديمقراطية المعلومات مما يضمن الشفافية .

من هذا المنطلق، وتدعيما لما تم التطرق إليه في الفصل الثاني ، ستحاول الباحثان في هذا الفصل التطبيقي دراسة مرفق حالة تسيير مؤسسة اتصالات الجزائر كعينة عن المرافق العمومية الجزائرية، و هو مرفق اقتصادي يتمتع بمقومات (المردودية، الاستقلالية،...) التي من شأنها تجسيد متطلبات الحكامة في التسيير. و عليه تم إجراء مقابلات بعض المسؤولين في أحد المديريات التابعة لها، قصد التعرف عن قرب عن آليات التسيير المعتمدة في المؤسسة.

لذا قسم هذا الفصل إلى ثلاث مباحث، حيث سيتم التطرق في المبحث الأول إلى التعريف بالمؤسسة و نشاطها و كذا فروعها، لكي يتم تحديد آليات التسيير المعتمدة فيها ضمن المبحث الثاني ، ومن ثمة تقييمها وفقا لمقاربة الحكامة في التسيير وهذا في المبحث الثالث.

الفصل الثالث: دراسة حالة تسيير مرفق اتصالات الجزائر

المبحث الأول: تقديم عام لمؤسسة اتصالات الجزائر

تعد مؤسسة اتصالات الجزائر الممثل الرئيسي لتطبيق استراتيجيه التكنولوجيا الجديدة للإعلام و الاتصال في الجزائر .

المطلب الأول: التعريف بمؤسسة اتصالات الجزائر

هي مؤسسة عمومية ذات أسهم SPA برأسمال عمومي بقيمة 50.000.000.000 دج،تنشط في سوق الشبكات (Les réseaux) وتحدد خدماتها في: خدمة الهاتف الثابت،الهاتف النقال،والانترنت. يعود تأسيس المؤسسة إلى القانون رقم 2000/03 المحدد للقواعد العامة للبريد و المواصلات ،فضلا عن قرار المجلس الوطني لمساهمات الدولة. وبموجب ذلك أسست سلطة ضبط مستقلة إداريا و ماليا و متعاملين ،الأول يتكفل بالنشاط البريدي والخدمات المالية البريدية متمثلا في مؤسسة "بريد الجزائر" ، و المتعامل الثاني هو مؤسسة "اتصالات الجزائر" الذي يتكفل بالاتصالات⁽¹⁾. بدأت هذه الأخيرة بمزاولة نشاطها بصفة رسمية في جانفي 2003 . و تتميز باستقلالية تسييرها عن الوزارة الوصية عنها (وزارة البريد و تكنولوجيا الاتصال و الإعلام) .

في 2001 خطت الحكومة نحو تحرير سوق الاتصالات في الجزائر ببيع رخصة لإقامة و استغلال شبكة الهاتف النقال حيث فازت بالمناقصة الشركة المصرية "أوراسكوم تيليكوم" بقيمة 737 مليون دولار أمريكي،ثم في 2003 تحصلت الشركة الكويتية "الوطنية للاتصالات" على الرخصة الثانية بقيمة 421 مليون دولار أمريكي⁽²⁾ ،بالإضافة إلى بيع الرخص المتعلقة بشبكات VSAT و شبكة الربط المحلي في المناطق الريفية وغيرها⁽³⁾. هذا التحرير يفرض على مؤسسة "اتصالات الجزائر" ضرورة إثبات وجودها من خلال الرفع من ميزتها التنافسية في الأداء .

أرقام حول اتصالات الجزائر:

- عدد المستخدمين،22 000 مستخدم.

(1) مجمع اتصالات الجزائر، على الرابط: <http://www.algeriatelecom.dz> تاريخ الاطلاع: 2015/11/06 الساعة: 17:26

(2) نورالدين مدوري، "الإدارة الإستراتيجية للموارد البشرية في ظل التغيرات التكنولوجية-دراسة حالة مؤسسة اتصالات الجزائر مستغانم- " ،مذكرة ماجستير غير منشورة،(جامعة تلمسان:كلية العلوم الاقتصادية و التسيير و العلوم التجارية،2011)،صص 180-181 .

(3) مجمع اتصالات الجزائر ،الموقع السابق.

الفصل الثالث: دراسة حالة تسيير مرفق اتصالات الجزائر

- عدد مشترك في شبكة الهاتف الأرضي: 3,2 مليون .
- عدد مشترك في شبكة ADSL (خدمة الانترنت عالية السرعة) : 2 مليون مشترك (جوان 2015).
- قيمة الاستثمارات: 48 مليار دج.
- طول شبكة الألياف البصرية: 70 000 كلم² .
- قدرة شبكة الألياف الخارجية: 405 Gbps بعدما كانت 50 Gbps في 2010. (1)

المطلب الثاني: أنشطة وفروع مؤسسة اتصالات الجزائر

يتحدد نشاط المؤسسة في مجال تكنولوجيا المعلومات و الاتصال (الهاتف بنوعيه الثابت والنقال، الأنترنت، الاتصالات عبر الأقمار الصناعية)، و يمكن حصر أنشطتها في :

- التكفل بمختلف الخدمات الهاتفية و مختلف الإرسالات عبر الأقمار الصناعية، بحيث توفر خدمات إرسال المعلومات أو الحصول عليها (أصوات، صور، معطيات) و ذلك بواسطة كهربائية أو بصرية أو كهرومغناطيسية.
- العمل على تكوين البنية التحتية لتكنولوجيا الاتصال في الجزائر من خلال شبكة الألياف البصرية.
- الاستثمار في مجال الاتصالات و تسويق خدمات ذات قيمة مضافة .

هذا على الصعيد الاقتصادي، أما على الصعيد الاجتماعي لها دورا رئيسيا داخل المجتمع في إطار ما يسمى "بالمسؤولية الاجتماعية"، وكان ذلك عبر وضع الخط الأخضر 0303 (مجاني) بالشراكة مع "جمعية الأمل" لمساعدة الأشخاص المصابين بمرض السرطان خصوصا النساء، بهدف الاستفسار عن المرض، إلى جانب إشراكها في تظاهرة أكتوبر الوردي المتضمن لحملات توعية ضد المرض، و العديد من التظاهرات الأخرى كالمشاركة في حملة التشجير .

أما بالنسبة لأهدافها، فتتلخص في:

(1) Smail Rouha, « l' innovation au service de développement », le magazine El-Djazair.com

,№91, octobre.2015, sur le site :

http://www.eldjazaircom.dz/index.php?id_rubrique=350&id_article=4489, consulté le :15/11/2015 à 13h30.

الفصل الثالث: دراسة حالة تسيير مرفق اتصالات الجزائر

- الجودة في تقديم الخدمة.
- الفعالية.
- المردودية الاقتصادية.⁽¹⁾

في حين تتحدد استراتيجيه المؤسسة للسنة الاجتماعية 2014-2015 في :

- تعميم شبكة الألياف البصرية:و تعد هذه المرحلة الممهدة L'étape clé لضمان التدفق العالي و النوعية الجيدة للخدمة.
- ديمقراطية الانترنت Démocratisation d'internet : و ذلك من خلال ربط كافة التراب الوطني بخدمة الأنترنت،من منطلق أن لكل مواطن الحق في الاستفادة من هذه الخدمة العصرية كغيرها من الخدمات الأخرى كالغاز والكهرباء.
- التكفل الجيد بطلبات المواطن/الزبون على النحو الذي يؤدي إلى إرضائه و من ثمة ضمان وفائه باعتبار أن الزبون هو المحدد الأساسي لسياسة المؤسسة.
- السعي نحو المر دودية و الربحية ،من خلال الاستثمار في القطاع و هذا في إطار التوجه إلى أن يكون من بين الفواعل الرئيسية في الاقتصاد الرقمي الجزائري⁽²⁾.
- عصرنة الخدمة المقدمة من خلال عملية 0 ورق "Opération 0 papier" ،بمعنى إنهاء التعامل بالأوراق كدفع الفواتير⁽³⁾.

أما بالنسبة لفروع المؤسسة،فيمكن حصرها في :

اولا:اتصالات الجزائر للهاتف النقال "موبيليس":يتحدد نشاطها في تطوير و استغلال شبكات النقال و تسويق خدمات و تجهيزات الهاتف النقال،تحصلت على رخصة لاستغلال شبكة الهاتف النقال في 2002 ،و تقوم سياستها على المبادئ الآتية:الشفافية،الوفاء،الحيوية،الإبداع،تطوير تكنولوجيا الاتصال.

⁽¹⁾مجمع اتصالات الجزائر،الموقع السابق.

⁽²⁾Smail Rouha, « nous voulons être un des acteurs de l'économie numérique » ,le magazine EI-
Djazair.com,№91,octobre2015,sur le site :http://www.eldjazaircom.dz/index.php ?id_rubrique=263&id
article=4487,consulté le15/11/2015,a13h30.

⁽³⁾مجمع اتصالات الجزائر،الموقع السابق.

الفصل الثالث: دراسة حالة تسيير مرفق اتصالات الجزائر

أما أهدافها فتتمثل في:

- * الحفاظ على مكانتها التنافسية.
- * الحفاظ على ولاء الزبائن و مكانتها كأفضل متعامل لدى الجزائريين.
- * الوصول إلى تغطية كاملة للتراب الوطني .
- * أن تكون مؤسسة مواطنة.

بلغ عدد مشتركها سنة 2015، 15 مليون مشترك⁽¹⁾.

ثانيا :اتصالات الجزائر للأنترنيت "جواب":مختص في تكنولوجيا الانترنت، تتمثل مهمته في:

- * المساهمة في تطوير مجتمع المعلومات من خلال تكوين بنية تحتية للأنترنيت ذات قدرة عالية .
- * ترقية استعمال الأنترنيت من خلال الرفع من نقاط النفاذ.
- * تطوير خدمات جديدة كالتجارة الإلكترونية ، la voix sur IP ,vidéo conférence، كما أنها تربط بين كل قطاعات النشاطات الكبرى في البلاد(التعليم العالي،التربية الوطنية،التكوين المهني ،الصحة)شبكات أنترانات Intranet⁽²⁾.

ثالثا:اتصالات الجزائر الفضائية:تأسست في جويلية 2005،تختص في تكنولوجيا الأقمار الصناعية،وتعرف هذه الأخيرة بأنها محطات تحويل فضائية لبث إشارات يتم إرسالها من خلال المحطات الأرضية،كما تعمل كذلك على ربط شبكات الاتصالات الأرضي بواسطة شبكة الهاتف. وتعد تكنولوجيا الاتصال للأقمار الصناعية من التكنولوجيا الحديثة لما توفره من:

- * سرعة تحويل و تطوير الروابط الوطنية و الدولية ،مما يؤدي إلى تطوير العديد من الخدمات كخدمة VSAT (Verry Small Aperture Terminal)⁽³⁾

⁽¹⁾Smail Rouha, « Mobilis le leader de haut débit »,le magazine El-Djazair.com,Nº91,octobre2015,sur le site : http://www.eldjazaircom.dz/index.php?id_rubrique=263&id_article=4490,consulté le :15/10/2015,a13 h10.

⁽²⁾Filiale Djawab,sur le site :. <http://www.djweb.dz/?page=presentation>,consulté le :12/10/2015,a10h57.

⁽³⁾ Filiale ats ,sur le site : <http://www.ats.dz/#> ,consulté le :12/10/2015,a11h05.

الفصل الثالث: دراسة حالة تسيير مرفق اتصالات الجزائر

* إمكانية الاتصال بأماكن بعيدة.

* إمكانية ربط كل محطة في الشبكة مع العديد من المحطات الأخرى في الوقت ذاته (البث

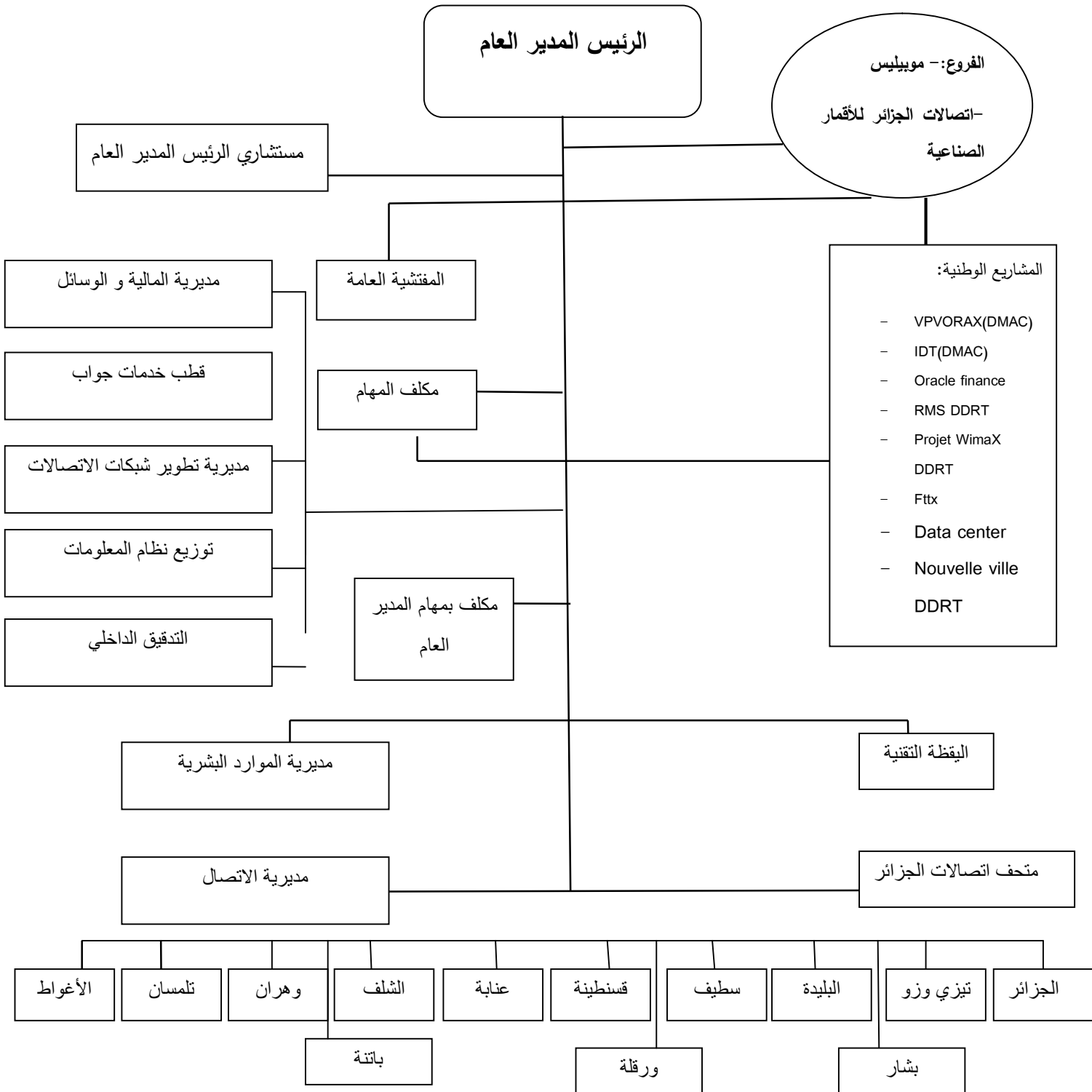
المتوافق)

المطلب الثالث: الهيكل التنظيمي للمؤسسة اتصالات الجزائر

يتحدد الهيكل التنظيمي لمؤسسة لاتصالات الجزائر في الشكل الآتي:

الفصل الثالث: دراسة حالة تسيير مرفق اتصالات الجزائر

شكل رقم (1) يمثل الهيكل التنظيمي لمؤسسة اتصالات الجزائر.



المصدر: مديرية الموارد البشرية التابعة للمديرية العامة لاتصالات الجزائر (2010).

الفصل الثالث: دراسة حالة تسيير مرفق اتصالات الجزائر

وكما يبين الشكل أعلاه، فإن الهيكل التنظيمي لاتصالات الجزائر هرمي، مقسم إلى أربع مستويات تتمثل في :

- **المديرية العامة (DG):** ومقرها بالعاصمة تتولى تحديد السياسة العامة للمؤسسة.
- **المديرية الإقليمية (DTT):** وعددها 13 (الجزائر، تيزي وزو، قسنطينة، وهران، تلمسان، الشلف، الأغواط، عنابة، ورقلة، سطيف، باتنة، بشار، البليدة) و يتحدد نطاق إشرافها ثلاث إلى أربع ولايات.
- **المديرية العملية الولائية (DOT):** هي المديرية التنفيذية التي تتولى مهمة تنفيذ سياسات المؤسسة على المستوى الولائي، و يقدر عددها ب 50 مديرية .
- **الوكالات التجارية (ACTEL):** تعبر عن تواجد المؤسسة في كافة مناطق الوطن، وهي الفضاء الذي يتيح الاحتكاك المباشر بالزبون فمن خلالها يتم إيصال الخدمات للزبائن، كدفع الفواتير، وإيداع الطلبات.

هذا إلى جانب مراكز الإصغاء، التي تختص في معالجة المكالمات الداخلة التي تندرج في إطار خدمات ما بعد البيع، ويتم الاستفادة من هذه الخدمة بعد تشكيل الرقم "100" بالنسبة لخدمة الانترنت، و الرقم "12" للإبلاغ عن التعطيل و الانقطاع، و يتم التوزيع الآلي للمكالمات المستقبلية و أيضا ازدواجية الهاتف و الإعلام الآلي، كما يحتوي على وسائل التقارير التي تضمن المراقبة الآتية ورصد الإحصائيات، و توجد ثلاث مراكز على مستوى الوطن.⁽¹⁾

أما بالنسبة للمهام التي يبينها هذا الشكل فتمثل في:

- **رئيس المدير العام:** المسؤول الأول في المؤسسة، يتولى رئاسة مجلس إدارة المؤسسة، و يتمثل دوره في الإشراف على تطبيق سياسة المؤسسة.
- **المفتشية العامة:** وضعت تحت سلطة رئيس المدير العام، يتحدد دورها في متابعة و مراقبة مصالح المفتشيات الإقليمية، و العمل على تطبيق المخطط السنوي الجهوي، تتدخل لإجراء تحقيقات في حالة حدوث حوادث، أو نزاعات بين العمال.

(1) مقابلة مع "حاميش ليلية"، مكلفة بتوزيع نظام المعلومات لدى المديرية الإقليمية لاتصالات الجزائر لولاية تيزي وزو، 2015/11/17، على

الفصل الثالث: دراسة حالة تسيير مرفق اتصالات الجزائر

- مديرية الوسائل العامة اليومية: وهي المكلفة بالعتاد (سيارات، أجهزة، الألياف البصرية..) في المؤسسة، و تقوم بتحديد احتياجات المديرية و الوكالات، لتزويدها بالعتاد.
- مديرية الموارد البشرية: تقوم بتسيير شؤون المستخدمين (التوظيف، الأجور، التكوين،...)، و ذلك بالتنسيق مع الأقسام التابعة لها على مستوى المديرية الولائية، و تتحدد إستراتيجية الموارد البشرية انطلاقا من الأهداف العامة للمؤسسة⁽¹⁾

المبحث الثاني: الآليات والسياسات المعتمدة في تسيير مؤسسة اتصالات الجزائر

تنشط مؤسسة اتصالات الجزائر في قطاع جد حساس ألا و هو قطاع المعلومات و الاتصال الذي يلعب دورا حيويا في تطوير المجتمعات و النهوض بكافة القطاعات الأخرى خصوصا الاقتصادية منها.

في هذا السياق، اعتبرت الأمم المتحدة أن الاستخدام الواسع لتكنولوجيا المعلومات و الاتصال على مستوى حياة المواطن (الصحة الالكترونية، التعليم الالكتروني، التكوين الالكتروني) يؤدي إلى الارتقاء بمستوى معيشته و بالتالي تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية⁽²⁾. الشيء الذي يفرض على مؤسسة اتصالات الجزائر -كونها المتعامل الأول في ميدان الاتصالات - مهمة اكبر من تقديم الخدمة و تحصيل المردودية، إذ تتحدد في توفير البنية التحتية لتكنولوجيا الاتصال التي تسمح بتقليص الفجوة الرقمية و التحول نحو مجتمع المعومات، و الاضطلاع بأن تكون الفاعل الأساسي في الاقتصاد الرقمي.

ويتوقف كسب هذا الرهان على الأخذ بتقنيات تسيير حديثة عالية الكفاءة و الفعالية، تحتكم لأسس الحكامة (الشفافية، الاستجابة، الاهتمام بالمواطن) تضمن للمؤسسة الاستمرارية و الريادة في السوق. الشيء الذي حاولت الباحثتان التركيز عليه في هذا المبحث و ذلك اعتمادا على المعطيات التي تم الحصول عليها من خلال مقابلاتنا مع بعض المسؤولين في أحد المديرية الإقليمية التابعة للمؤسسة.

المطلب الأول: الإدارة بالأهداف

⁽¹⁾المرجع نفسه.

⁽²⁾الاتحاد الدولي للاتصالات، مكتب تنمية الاتصالات، قطاع تنمية الاتصالات "تقرير عن خطة عمل الدوحة: البرامج و لجان الدراسات و الأنشطة و المبادرات في المنطقة العربية، دمشق: 2010، ص1

الفصل الثالث: دراسة حالة تسيير مرفق اتصالات الجزائر

يعد هذا الأسلوب من الأساليب الحديثة في التسيير، ينطلق من قاعدة مفادها أن الغاية من كل نشاط تقوم به المنظمة بكافة مستوياتها هي الحصول على نتائج إيجابية تنفق و أهداف المنظمة وتعمل على تحقيقها⁽¹⁾.

واستنادا إلى تصريحات مسؤول مصلحة المستخدمين بالمديرية العملية لاتصالات الجزائر لولاية تيزي وزو، فإن المؤسسة تعتمد على التسيير بالأهداف في كل مستوياتها و كافة أقسامها(التجارية، التقنية، المحاسبة)، فمع بداية كل سنة تحدد المديرية العامة إستراتيجية المؤسسة و الأهداف التي تسعى لبلوغها، وبالتالي يتم وضع الأهداف لكل مديرية و لكل قسم و لكل منصب، و ذلك بما يساهم في تحقيق أهداف المنظمة ككل، و عادة ما يتخذ ذلك شكل "اتفاق" أو بتعبير أدق "عقد" بين الجهة المسؤولة و بين المستوى التابع لها، و يتم على أساسه تقييم نتائج الأداء⁽²⁾. ففي 2009 وقعت مؤسسة اتصالات الجزائر عقدا مع الدولة سمي ب"عقد النجاعة" كأساس لتقويم سياسة المؤسسة، و يتمحور حول إعادة التوازن الاقتصادي للمؤسسة من خلال وضع إطار تنظيمي و تسييري فعال قائم على البحث عن الكفاءة و الاستجابة الصحيحة للاحتياجات، مع السيطرة و التحكم في التوازن المالي بما يتسق و الأهداف المحددة لتطور الاقتصاد⁽³⁾، و يتكون العقد من مجموعة من الالتزامات التي يتم على أساسها محاسبة أداء المؤسسة.

و في 2014 تبنت إدارة الموارد البشرية لاتصالات الجزائر هذا المدخل من التسيير أي الإدارة بالأهداف-، في إطار ما يسمى "مرجعية العمل" Le référentiel des emplois بحيث يتم وضع أهداف لكل منصب انطلاقا من الأهداف العامة للمؤسسة، و يتم ذلك بموجب عقد اتفاق بين العامل و رئيسه أو المشرف عليه يسمى "بطاقة الأهداف" la fiche d'objectif، وذلك في فترة زمنية عادة ما تكون شهرين(كأن يتفق مسؤول أحد الوكالات التجارية مع موظف المبيعات على بيع 60 بطاقة اشتراك مكتبتي)، و تتضمن بطاقة الأهداف خانتين: الخانة الأولى هي مجموع الأهداف التي وضعها المسؤول، و الخانة الثانية تتمثل في التزامات العامل (أي الأهداف التي وافق على تجسيدها)، و في نهاية الفترة المنفق عليها في العقد يتم تقييم العامل على أساس النتائج المحققة و مقارنتها بما

(1) صبحي جبر العتبي، تطور الفكر و الأساليب في الإدارة. (عمان: دار الحامد للنشر و التوزيع، 2005)، ص 57.

(2) مقابلة مع "ر، مبيتوش" مسؤول مصلحة المستخدمين بالمديرية العملية لاتصالات الجزائر، تيزي وزو، 2015/04/20، على الساعة 10:10.

(3) وزارة البريد و تكنولوجيا الإعلام و الاتصال، "عقد النجاعة بين الدولة و اتصالات الجزائر"، ص 2: على الرابط: http://www.mptic.dz/ar/IMG/pdf/contrat_AT-engagements.pdf، تاريخ الاطلاع: 2015/10/22.

الفصل الثالث: دراسة حالة تسيير مرفق اتصالات الجزائر

هو موجود في العقد مع التعليل .و في حالة تحقيقها يستفيد العامل من علاوة قدرها 25% من الأجر القاعدي أو يتم تهنئته من خلال رسالة يحررها المسؤول تتخذ شكل شهادة شرفية⁽¹⁾، وتتيح هذه الآلية:

- التحديد الدقيق للمهام، وطرق أدائها .
- توزيع العمال كل واحد في الفريق المناسب.
- التقييم الذاتي للعمال⁽²⁾.

المطلب الثاني: التوجه نحو الكفاءة و المرادودية في التسيير:

بالرغم من أنها تنشط في مجال خدمات الاتصال (الهاتف و الأنترنيت)، إلا أنها مرفق عمومي اقتصادي يسعى لتحقيق الربح و المرادودية ، هذا ما عبّر عنه المدير العام للمؤسسة "ازواو مهمل" في إحدى تصريحاته قائلا: "هدفنا هو تعميم هذه التكنولوجيا، من أجل أن تكون في متناول جميع المواطنين، و على مستوى كافة التراب الوطني .و ذلك بما تسمح به إمكانياتنا مع تعظيم المرادودية باعتبار أننا مؤسسة اقتصادية"⁽³⁾ الشيء الذي يفرض عليها ضرورة التسيير وفقا لميكانيزمات السوق لضمان استمراريتها ، بحيث ركزت اتصالات الجزائر في إستراتيجيتها على توسيع استثماراتها ، و التي قدرت حسب تصريحات مديرها العام 45 مليار دج، و حققت نسبة النمو تقدر ب11% سنة 2014⁽⁴⁾.

هذا و توجهت المؤسسة مؤخرا إلى التكتيف من صناعة خدمات ذات قيمة مضافة كإطلاق المكتبة الرقمية "مكتبتي" باشتراك سنوي بقيمة 2400 دج ،خدمة One Click وهي خدمة تسمح بإنشاء موقع الكتروني بنقرة واحدة دون الحاجة إلى مختصين في الإعلام الآلي وذلك بسعر 4000 دج في السنة، و غيرها من الخدمات التي تستهدف زبائنها من المواطنين و المؤسسات⁽⁵⁾.

كما تعتمد المؤسسة على آليات تسيير من شأنها تعظيم كفاءتها و مردوديتها، تتحدد أساسا في:

⁽¹⁾مقابلة مع "ر،مبتوش"،مرجع سابق.

⁽²⁾Mohamed Leggat, « Le référentiel des emplois, outil dynamique pour la gestion des ressources humaines », revue AT tatahawoul, N°25, septembre 2013, p23 .

⁽³⁾Smail Rouha, « nous voulons être un des acteurs de l'économie numérique », op cit.

⁽⁴⁾Yanis belmadhi , « le PDG d'Algérie Telecom défend son bilan », sur le site : <http://lesrepublicain.com/actualite/item/21451-le-pdg-d%E2%80%99alg%C3%A9rie-telecom-d%C3%A9fend-son-bilan#sthash.dTT5SKsf.dpuf>, consulté le : 06/11/2015 a15h11

⁽⁵⁾مجمع اتصالات الجزائر، الموقع السابق.

الفصل الثالث: دراسة حالة تسيير مرفق اتصالات الجزائر

أولاً: التعاقد الخارجي: يعد التعاقد الخارجي من الآليات الحديثة في التسيير. و يكتسي أهمية بالغة في ترشيد الإنفاق . في هذا السياق وفي سبيل تطوير تكنولوجيا الإعلام و الاتصال و تنمية شركاء جدد في المجال، وقعت مؤسسة اتصالات الجزائر عقدا مع الوكالة الوطنية لدعم تشغيل الشباب يدور مضمونه حول تقديم المساعدة لأصحاب المشاريع المتخصصة في إنشاء مراكز الإصغاء للتكفل باتصالات زبائن المؤسسة، مع العلم هذه الأخيرة تملك فقط ثلاث مراكز على المستوى الوطني. كما يهدف هذا العقد إلى تحفيز و توجيه الشباب حاملي الشهادات الجامعية أو التكوينية لتأسيس مؤسسات تنشط في قطاع الاتصالات و التي يمكن أن تكون شركاء لمؤسسة اتصالات لجزائر، واستفادت من جراء هذه الاتفاقية ما يوازي 278 مؤسسة مصغرة و جدد هذا العقد في فيفري 2015⁽¹⁾. و كما هو جدير بالذكر أن المؤسسة تضطلع بمفردها بالتدخل في إصلاح التعطيل، إيصال الكيلومتر الأخير le réseau d'accès.

في نفس المجال أضاف مسؤول مصلحة المستخدمين للمديرية العملية لتيزي وزو أن قسمه اعتمد على التعاقد مع مؤسسات التكوين المهني لتكوين العاملين الجدد خصوصا التقنيين و التسويق. هذه الآلية أي التعاقد الخارجي تساهم من فعالية التسيير و كفاءته من خلال توزيع المهام و التخفيف من ثقل المسؤوليات إلى جانب ترشيد الإنفاق العمومي⁽²⁾.

ثانياً: تهمين العنصر البشري: يشكل العنصر البشري المورد الأكثر تأثيراً على نجاعة و كفاءة أي تنظيم، وكما صرح مسؤول مصلحة المستخدمين: "نحن في مؤسسة اتصالات الجزائر لا نتحدث إطلاقاً عن المورد البشري بل نتحدث عن الرأسمال البشري شأنه في ذلك شأن الرأسمال المالي. لذلك نحرص على الاستثمار فيه باعتباره يخلق القيمة المضافة " ، لهذا تعتمد إدارة المستخدمين في المؤسسة على تنمية و تهمين المورد البشري بالاعتماد على آليتين:

- **التكوين و التدريب:** يتحدد المسعى الرئيسي من التدريب و التكوين في سد الثغرات التي توجد لدى العامل لكي يتماشى أداءه مع خطة و تنظيم العمل في المنظمة و الأساليب المعتمدة فيها لأداء ذلك العمل⁽³⁾. وبما أن اتصالات الجزائر تنشط في قطاع عالي الحركة، الشيء الذي يفرض التكوين و التدريب المستمر للعمال بهدف تنمية قدراتهم بما يسمح بالتحكم والاحترافية في الأداء

(1) المرجع نفسه.

(2) مقابلة مع " ر ، مبيتوش " مرجع سابق.

(3) صبحي جبر العتبي، مرجع سابق، ص 387 .

الفصل الثالث: دراسة حالة تسيير مرفق اتصالات الجزائر

، و يتم التكوين إما على المستوى الداخلي للمؤسسة من خلال قاعات التكوين أو على مستوى المدارس التابعة لاتصالات الجزائر (قسنطينة) أو مراكز أيباد على مستوى ولاية بومرداس، إلى جانب إرسال بعثات إلى الخارج⁽¹⁾.

- الحوافز: حددت في الاتفاقية الجماعية لعمال اتصالات الجزائر الأولى في 2003 و الثانية في 2006، بحيث صنفتم إلى حوافز مادية و معنوية كالأجر و ملحقاته (منحة السلة، منحة النقل، علاوة الإنتاج و غيرها...)، الترقية، منح ميداليات شرفية، رسائل تهنئة، إلى جانب حوافز سلبية كالعقوبات⁽²⁾، كما تم مؤخرا تأسيس موقع الكتروني يسمى بفضاء المستخدمين، يسمح بتواصل العمال مع بعضهم البعض.

ثالثا: الاعتماد على تكنولوجيا الاتصال في التسيير: سطرت المؤسسة مؤخرا استراتيجيه عصرية خدماتها، بحيث اعتمدت في ذلك على ما يسمى بالتسيير الصفري للأوراق و هذا بهدف إزالة تبادل الوثائق و الأوراق بين المصالح التابعة للمؤسسة، و ذلك بالاعتماد على أنظمة معلومات للتسيير كنظام GAYA المعتمد في الوكالات التجارية و هو نظام يحفظ كل البيانات المتعلقة بالزبائن، كذلك نظام ORACLE المطبق في المصالح التقنية و المحاسبية، ونظام HR ACCESS المعتمد في تسيير الموارد البشرية، حيث يتضمن كافة المعلومات والبيانات المتعلقة بالمستخدمين ضمن ما يسمى بالبطاقة التقنية للمستخدم⁽³⁾

المطلب الثالث: خدمة الزبون :

تعد احتياجات و تطلعات الزبائن المحدد الرئيسي لسياسات المؤسسة، لذا تحرص دائما على إرضائه و من ثمة ضمان وفائه خصوصا مع احتمال اشتداد المنافسة أكثر في المستقبل، وامتدادها إلى الخدمات الاخرى كالهاتف الثابت، لهذا الغرض و تجسيدا للشعار الذي رفعته المؤسسة "اتصالات الجزائر دائما اقرب" تعتمد سياسة المؤسسة في تحسين علاقتها بزبائنها على الشفافية و القرب و ذلك من خلال:

(1) مقابلة مع "ر، مبيتوش"، مرجع سابق.

(2) نور الدين مدوري، مرجع سابق، ص 217.

(3) مقابلة مع "حاميش ليليا"، مرجع سابق.

الفصل الثالث: دراسة حالة تسيير مرفق اتصالات الجزائر

1. مراكز الإصغاء: انطلاقاً من مبدأ الإصغاء من أجل خدمة أحسن، (écouter pour mieux servir) وهي مراكز للاستعلام و توجيه الزبائن. تتكون على مجموعة من الموارد البشرية متخصصة، وضعت لتلبية طلبات الزبائن و احتياجاتهم، وهي وسيلة لتوطيد العلاقة مع الزبائن عن بعد، ومن مهامه: تقديم الخدمة، التسويق عبر الهاتف، والمساعدة التقنية.
2. الوكالات التجارية: هي أكثر المستويات احتكاكاً مع الزبون فمن خلالها يتم دفع فواتيره، لذلك يتم الحرص على توزيعها بشكل متوازن، مع تطوير أنظمة الاستقبال لديها، إذ قدر عدد ها في 2013 بـ 225 وكالة تجارية⁽¹⁾ ليرتفع في 2015 إلى 439 وكالة .
3. نقاط الحضور Les points de présence: وهي هياكل تم استحداثها مؤخراً بهدف تخفيف الضغط على الوكالات التجارية و نقادي عناء تنقل المواطنين، وتعد وكالات مصغرة على مستوى المناطق المعزولة، وتضم المصالح التقنية، والتجارية على حد سواء.
4. سجل الشكاوي: يوجد على مستوى الوكالات التجارية، وهو مخصص للزبائن لتدوين انطباعهم حول الخدمة المقدمة و كذلك شكاويهم.
5. فضاء الزبون: موقع الكتروني يمكن الزبون من خلاله الاستفسار و الاطلاع على فاتورته دون التنقل إلى الوكالة⁽²⁾، إلى جانب التأسيس لموقع التواصل الاجتماعي الخاص بالمؤسسة Facebook.
6. الإشهار: تحرص المؤسسة على إعلام عملائها بكافة عروضها وذلك من خلال الإشهار سواء في الجرائد اليومية، القنوات التلفزيونية، الإذاعة، الألواح الالكترونية التي تستهدف الأماكن العمومية كالمحطات، أمام الجامعات إلى غير ذلك، إلى جانب استقطاب كافة شرائح و فئات المجتمع، كحل "في أمان" الموجه للصغار، "بطاقة مكتبي" للولوج إلى المكتبات الرقمية للطلبة...⁽³⁾.

⁽¹⁾ مجمع اتصالات الجزائر ، الموقع السابق .

⁽²⁾ S. Touati , « Le secteur des TIC établit son bilan », le magazine EI-Djazair.com, N°89 , aout , magazine électronique, sur le site : http://www.eldjazaircom.dz/index.php?id_rubrique=213&id_article=1094 , consulté le :30/10/2015 a19h17.

⁽³⁾ مقابلة مع "ع، مبتوش"، مرجع سابق.

الفصل الثالث: دراسة حالة تسيير مرفق اتصالات الجزائر

المطلب الرابع: الرقابة و المحاسبة:

يعتمد التحكم في التسيير المالي للمؤسسة على فعالية آليات المحاسبة، وكما تمت الإشارة إليه في المبحث الأول أن التنظيم الهيكلي لمؤسسة اتصالات الجزائر هرمي، بحيث يكون كل مستوى مسؤول أمام المستوى الأعلى منه، وذلك من خلال التقارير الدورية.

فالوكالات التجارية ملزمة يوميا بإرسال رقم المبيعات إلى المديرية العملية التابعة لها، وبدورها هذه الأخيرة تلتزم بإعداد تقارير عن مسار برنامج المؤسسة على مستوى الولاية، كما وضعت إدارة المؤسسة نظاما للمراقبة يسمى **Mouacher** وهو عبارة عن لوحة المراقبة تتضمن العديد من المؤشرات و الإحصائيات التي تتعلق بكل مديرية و التي تعبر عن مدى تحقيق أهداف المؤسسة، ويسمح لعدد معين من المسؤولين للإطلاع عليها، إلى جانب اعتماد نظام التدقيق في الحسابات⁽¹⁾.

واعتمادا على المعطيات السابقة، تم التوصل إلى استنتاج مفاده أن مؤسسة اتصالات الجزائر تحاول التوفيق بين إلزامية تقديم الخدمة العمومية للاتصالات من منطلق أنها مرفق عمومي تعود ملكيته للدولة و بين الرفع من العائد الاقتصادي باعتبارها مؤسسة اقتصادية ذات استقلالية مالية و تنشط في مناخ يتميز بالمنافسة.

المبحث الثالث: دراسة تقييمية لمعايير الحكامة في تسيير مؤسسة اتصالات الجزائر

تحدد معايير الحكم على نجاعة التسيير على مستوى مرافق الدولة على مدى استيفائها لمتطلبات الحكامة كالشفافية و الكفاءة و الفعالية و الاستجابة، حيث تكتسي هذه الأخيرة أهمية بالغة في ظل التحديات التي تفرضها البيئة الحالية كتتنوع مصادر الخدمة، المنافسة، محدودية الموارد، إلى جانب متطلبات المواطنين .

و في إطار عقد النجاعة الذي جمع بين مؤسسة اتصالات الجزائر و بين الدولة سنة 2009، تمت الإشارة إلى ضرورة الارتقاء بتسيير المؤسسة إلى مستوى الفعالية و الرشادة المالية و التركيز على الاستجابة الفعالة لاحتياجات المواطنين.

(1) مقابلة مع "حاميش ليليا"، مرجع سابق.

الفصل الثالث: دراسة حالة تسيير مرفق اتصالات الجزائر

وعليه، يمكن تحديد مدى نجاعة التسيير المعتمد في المؤسسة، ودرجة الاحتكام للحكامه من خلال تشخيص المؤشرات التالية:

المطلب الأول: مؤشر الكفاءة و الفعالية في تسيير خدمات اتصالات الجزائر:

ترتبط الكفاءة و الفعالية بالقدرة على تقديم الخدمة بجودة عالية و تكلفة أقل، إضافة إلى السرعة في الانجاز بما يؤدي إلى تحقيق الأهداف المنتظرة، وهذا ما تسعى إليه إتصالات الجزائر وكافة فروعها، فكلما تحقق ذلك كلما دلّ على نجاعة التسيير و حكامته.

و بالتالي، يمكن دراسة و تحليل واقع هذا المؤشر في المؤسسة موضع الدراسة استنادا إلى تقارير "الاتحاد الدولي للاتصالات"، ففي تقريره لسنة 2014، الذي اعتمد على المعايير التالية في التصنيف: كفاءة البنية التحتية للاتصالات، تبني تكنولوجيا الاتصال، بالإضافة إلى نطاق استعمالها⁽¹⁾، و عليه صنفت الجزائر في المرتبة 114 من أصل 166 دولة، فمن حيث سرعة تدفق الأنترنت وسرعة التحميل، وضعت في المراتب الأخيرة، في حين استبعدت كليا من التصنيف فيما يخص مؤشر أسعار الخدمات التكنولوجية⁽²⁾، إذ يقدر متوسط التكلفة التي يدفعها الجزائريون مقابل خدمة الأنترنت 1000 و 2000 دج مقابل تدفق 1,06 ميغابايت، في حين يقدر هذا المتوسط في فرنسا 128,9 دج مقابل 18 ميغابايت، وفي اليابان 21 دج مقابل تدفق 61 ميغابايت⁽³⁾، و علّل مسؤولو القطاع هذه الأسعار إلى غياب المحاسبة التحليلية، بمعنى عدم تحديد التسعيرة الفعلية الخدمة كسعر الألياف، أجور العمال، بالإضافة إلى غياب مصادر أخرى كالعروض تجارية⁽⁴⁾.

كما تظهر محدودية الكفاءة و الفعالية في خدمات اتصالات الجزائر من خلال التأخر في تطبيق خدمات الجيل الثالث إلى غاية 2013، وذلك مقارنة بالدول المجاورة كتانزانيا، مصر و المغرب التي سبقتها منذ 2006، وبذلك وضع التقرير الجزائر في المرتبة العاشرة من حيث الدول الأكثر تخلفا في

⁽¹⁾ Mehdi Alioui, « développement des télécommunications : malgré de légère amélioration, l'Algérie a la 114^{ème} place », sur le site : <http://www.huffpostmaghreb.com/news/algérie-telecom>, consulté le : 18/11/2015, a8h30.

⁽²⁾ منير ركاب "الجزائر خارج تغطية في أسعار خدمات تكنولوجيا المعلومات"، على الموقع الرابط :

<http://www.echoroukonline.com/ara/mobile/articles/144377.html>، تاريخ الاطلاع: 2015/11/02 على الساعة: 09:20.

⁽³⁾ نورالدين بوطغان، "إطلاق خدمة ويسي لاتصالات الجزائر"، على الرابط

http://www.vitaminedz.com/Articles_18300_1063039_0_1.html، تاريخ الاطلاع: 2015/09/22 على الساعة: 10:22.

⁽⁴⁾ القناة الإذاعية جيل FM، أ. سمير، هدى إيمان فرعون، حصة بدائل، الإذاعة الوطنية، الجزائر، 2015/12/06، 12:00.

الفصل الثالث: دراسة حالة تسيير مرفق اتصالات الجزائر

ميدان الاتصالات على مستوى العالم، رغم اعترافه بتمتعها بالقدرات التقنية و المالية مقارنة مع الدول الأخرى⁽¹⁾.

أما "منتدى الاقتصاد العالمي" وفي التقرير الذي أصدره بالتعاون مع "جامعة انسياد" والذي يحمل عنوان "تقنية المعلومات 2013"، احتلت الجزائر المرتبة 131 من بين 144 دولة شملها التصنيف، ويتحدد المؤشر المعتمد في التصنيف في مؤشر الجاهزية الشبكية، الذي ينقسم إلى أربع مؤشرات تتمثل في:

- البيئة: أي قدرة الدولة على الاستفادة من الفرص التي تقدمها تكنولوجيا المعلومات.
- الجاهزية: وتعني مدى استعداد الأفراد و الشركات و الحكومات لاستخدام تكنولوجيا الاتصال.
- استخدام تكنولوجيا المعلومات و الاتصال.
- مدى تأثير تكنولوجيا المعلومات على الوضع الاقتصادي و الاجتماعي.⁽²⁾

تبين هذه التقارير محدودية تسيير خدمات مرفق الاتصالات و عجزها عن تحقيق الأهداف المعلنة كتوسيع استخدام تكنولوجيا الاتصالات خصوصا على مستوى الإدارات العمومية. فبالرغم من الإعلان عن مشروع الجزائر الإلكترونية في 2009 الذي تشرف عليه وزارة البريد و الاتصالات، والذي يهدف أساسا إلى توسيع استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصال على مستوى المرافق العمومية و التوجه إلى تقديم الخدمات إلكترونية (e-service)، إلا إن نتائجه جدّ محدودة، فأغلب الإدارات العمومية ما زالت رهن الاستخدامات الأولية للتكنولوجيا (حفظ البيانات)، كما أن أغلب مواقعها الإلكترونية التي تأسست لإعلام المواطن لا يتم تكييفها مع المستجدات، فعلى سبيل المثال تقدر نسبة المدارس المربوطة بخدمة الانترنت 54%⁽³⁾.

⁽¹⁾ عبد الوهاب بوكروح، "الجزائر في ذيل الترتيب العالمي في مجال الاتصالات"، على الرابط:

<http://www.echoroukonline.com/ara/articles/186692.html> تاريخ الاطلاع: 2015/11/02، على الساعة: 09:24.

⁽²⁾ اسحاق ميمون، "ترتيب الجزائر في جاهزية شبكة المعلومات"، على الرابط: <http://www.el->

<http://www.el-hourria.com/index.php/economie/item/19554.htm> تاريخ الاطلاع: 2015/11/02، على الساعة: 09:27.

⁽³⁾ Mehdi Alioui, op cit.

الفصل الثالث: دراسة حالة تسيير مرفق اتصالات الجزائر

وفي نفس السياق واعتمادا على ملاحظتنا الميدانية فإن اغلب المديریات (الإقليمية والعملية) و الوكالات التجارية التابعة للمؤسسة، مازالت تعتمد في تسييرها على المعاملات الورقية شأنها في ذلك شأن المرافق العمومية التقليدية (بالرغم من عملية 0 ورق التي تم إعلانها في العام الماضي).

هذا ،ومن العوامل التي تتحكم في فعالية و كفاءة خدمات اتصالات الجزائر سرقة الألياف الهاتفية ، ففي الفترة الممتدة من 2011 إلى 2014 خسرت المؤسسة ما يقارب 4,2 مليار دج نتيجة هذه الظاهرة⁽¹⁾، فمنطقة حاسي مسعود وحدها سجلت سرقة 7230 متر من الألياف بقيمة 13,8 مليون دج وهذا في شهر جويلية فقط، الشيء الذي أدى إلى انقطاع خدمات الهاتف و الانترنت عن 2327 مشترك⁽²⁾

المطلب الثاني: واقع مؤشر الاستجابة للعملاء (الزبائن)

من الركائز الأساسية لفعالية الخدمات ، قدرتها على الاستجابة لمتطلبات المواطنين على نحو أفضل. و يشكل هذا المؤشر معيارا أساسيا للحكم على نجاعة التسيير من عدمه ، و كلما ارتفع معدل الاستجابة كلما أدى ذلك إلى تعزيز ثقة الزبون بمؤسسته و ضمان وفائه، وتتوجه المؤسسات الكبرى في تحقيق ذلك بتبني مبدأ " الزبون دائما على حق".

وفي هذا السياق و استنادا لتصريحات وزيرة البريد و تكنولوجيا الإعلام مؤخرا ، بلغ عدد شكاوي المشتركين في خدمة الأنترنت 43000 شكوى من أصل 2 مليون مشترك⁽³⁾، وذلك بسبب سوء الخدمة المقدمة نتيجة الانقطاعات المستمرة، كما اعترف مسؤولو القطاع وفي العديد من المناسبات بسوء الخدمة

(1) H ,Mejdadjji , « Algérie Telecom fait son bilan : plus de 4 milliard de préjudices dus aux vols des câbles », sur le site : <http://www.djazairss.com/fr/reflexion/30806> ,consulté le :06/11/2015 a15:10.

(2) ، "سرقة أكثر من 7000 متر طولي من الكوابل الهاتفية بحاسي مسعود"، على الرابط: http://www.ennaharonline.com/ar/algeria_news/249584-%D8%B3، تاريخ الاطلاع: 06/11/2015 على الساعة:17:40.

(3) Marwa. T, « L'Algérie compte plus de 45 millions d'abonnés à la téléphonie mobile et 2 millions à la téléphonie fixe », sur le site : <http://www.lexpressiondz.com/actualite/172258-la-douce-descente-de-l-algerie.html>, consulté le :23/11/2015,18h11.

الفصل الثالث: دراسة حالة تسيير مرفق اتصالات الجزائر

و سوء معاملة الزبائن على مستوى الوكالات التجارية، ففي إطار اجتماعها بمديري الوكالات التجارية ومراكز الإصغاء،نددت الوزيرة السابقة "زهور دردوري" بالتصرفات اللامسؤولة الصادرة عن مستخدمي القطاع و اعتبرته سييء إلى سمعة المؤسسة،ويهدد مكانتها في السوق .

و من مظاهر عدم الاهتمام بتطلعات الزبائن هو عدم الأخذ بعين الاعتبار لسجل شكاوي الزبائن ، فاستنادا إلى تصريح مسؤول مصلحة المستخدمين على مستوى المديرية العملية لولاية تيزي وزو، فإنه عادة ما يتصفح المسؤولون أثناء زيارتهم التقديرية، أو الاستعانة به لتقييم أداء موظفي الاستقبال. ان ضعف الاهتمام باحتياجات العملاء من شأنه تهديد مكانه المؤسسة في السوق خصوصا في حال توسيع نطاق المنافسة ، ففي 2008 و نتيجة للأسباب المذكورة فقدت مؤسسة اتصالات الجزائر للهاتف النقال ما يقارب 1,8 مليون متعامل⁽¹⁾ .

المطلب الثالث: واقع مؤشر الشفافية و المحاسبة في تسيير اتصالات الجزائر

يرتبط قيام الحكامة في التسيير لتكريس ثقافة الشفافية و سهولة تدفق المعلومات و عدم إخفائها، الشيء الذي يسهل عملية المحاسبة .و يعتمد مرفق اتصالات الجزائر على تقارير الأداء الموجهة أساسا إلى خلية رقابة التسيير، إلى جانب تنظيم اجتماعات دورية بين كافة مسئولين المديريات الإقليمية و الجهوية و الولائية و كذا مديري الوكالات التجارية و هذا على مستوى العاصمة.وتظهر محدودية الآليات الرقابية من خلال قضايا الفساد التي شهدتها المؤسسة كقضية تبييض الأموال التي ارتكبت ما بين 2003 و 2006 ،حيث تورط فيها المستشار الإعلامي للمؤسسة و أحد رجال الأعمال إلى جانب شركتين صينيتين ،وتم الكشف عن القضية بموجب الإنابة القضائية التي تسلمتها

(1) S.touati , op cit.

الفصل الثالث: دراسة حالة تسيير مرفق اتصالات الجزائر

لوكسمبورغ في إطار ملف قضية الطريق السيّار شرق غرب⁽¹⁾، و مؤخرًا شهدت أحد الوكالات التجارية ثغرة مالية بقيمة 30 مليون سنتيم.⁽²⁾

(1) _____، "تأجيل قضية اتصالات الجزائر إلى 30 جويلية"، على الرابط:

<http://www.elkhabar.com/press/article/84950/#sthash.zIDESMec.dpbs>، تاريخ الاطلاع: 2015/11/01، على

الساعة: 09:40

(2) _____، "موظفين باتصالات الجزائر في وكالة الأبيار متهمون باختلاس أموال عمومية"، على الرابط:

<http://www.ennaharonline.com/ar/latestnews/253764-7-%D9%85%D9%88%D8%B8%D9%81>، تاريخ

الاطلاع: 2015/11/01، على الساعة 18:26 .

الفصل الثالث: دراسة حالة تسيير مرفق اتصالات الجزائر

خلاصة و استنتاجات:

يعد قطاع التكنولوجيا والاتصال من القطاعات الإستراتيجية للدول، نظرا للدور الحيوي الذي يجسده في التنمية الاقتصادية، الشيء الذي أدى إلى تزايد الاهتمام به و تطويره، وفي 1999 وضعت الجزائر إستراتيجية لإصلاح قطاع البريد و الاتصالات بهدف اللحاق بركب التكنولوجيا و التقليل من الفجوة الرقمية، و تحددت هذه الإستراتيجية في إعادة هيكلة القطاع و إخضاعه للمنافسة و انسحاب من التسيير المباشر للقطاع، و اسناده إلى مرفق عمومي ذو طابع اقتصادي، يتمتع بالاستقلالية يتمثل في اتصالات الجزائر. تتكفل هذه الأخيرة ببناء قاعدة تكنولوجيا معلومات تسمح بتطوير كافة قطاعات الدولة و تسهيل حياة المواطنين، وازدادت أهمية هذا المطلب بفعل التوجه نحو الاندماج في الاقتصاد العالمي الذي يشترط المزيد من الاحترافية و الميزة التنافسية في الأداء، و عليه، واعتمادا على دراستنا لحالة تسيير مؤسسة اتصالات الجزائر، تم التوصل إلى محدودية التسيير المعتمد، و يظهر ذلك من ضعف مستوى خدماتها، و يمكن تفسير ذلك من خلال:

- * تركيز المهام و الاختصاصات (كثرة الأعباء)، تسيير شبكة الألياف البصرية، الصيانة، إيصال الخدمات إلى الزبائن،... الخ.
- * سيادة نمط التسيير البيروقراطي، الهرمية، غياب المرونة، بالإضافة إلى الممارسات اللامسؤولة للمستخدمين، نتيجة الإبقاء على التسيير المعمول به سابقا (أي في ظل الاقتصاد الموجه).
- * يعود ضعف أداء المؤسسة إلى غياب المنافسة الفعلية خصوصا في مجال الإنترنت و التي من شأنها التحفيز على تحسين الأداء و تنويع الخدمات.
- * غياب التخطيط الاستراتيجي في تسيير الخدمات.
- * ضعف التحكم بتكنولوجيا الإعلام و الاتصال مع محدودية البحوث و الاستثمارات في المجال، و من الاعتماد على استيراد التقنية .

هذه العوامل و أخرى أدت إلى إضعاف مستويات الحكامة في تسيير مؤسسة اتصالات الجزائر.

ترتبط شرعية الحكومات بنوعية الخدمة العمومية التي تقدمها، فكلما تميزت خدماتها بالكفاءة والفعالية والجودة كلما أدى ذلك إلى الرفع من مؤشر شرعيتها، و مع نهاية القرن العشرين عرف هذا الأخير انخفاضا محسوسا على مستوى العديد من الحكومات، نتيجة عجزها عن الوفاء بالتزاماتها تجاه المواطنين، ما أدى بالحديث عن فشل الدولة في تحقيق التنمية والرفاه للمواطن، والدعوة إلى التقليل من نطاق القطاع العمومي مقابل التوسيع من مجال الخواص.

في هذا السياق تبنت المؤسسات المالية الدولية الحكامة كمدخل حديث يسمح لبلوغ التنمية خصوصا في جانبها الاقتصادي المتمثل في التسيير الفعال و المحكم لموارد المجتمع، إلا انه و بفعل تأثير عوامل عديدة، اتخذت الحكامة أبعادا أخرى غير الاقتصادية (سياسية، اجتماعية، إدارية)، وأضحت مقارنة متكاملة الجوانب كفيلة بإعادة التعريف بموقع الدولة في تسيير الشأن العام وكفيلة بالرفع من فعاليتها.

وبما أن الجزائر ليست بمنأى عن هذا الحراك، تبنت هي الأخرى هذا الخطاب العالمي، الذي يدور مضمونه حول إعادة صياغة دور الدولة وتنظيم مرافقها وفقا لمقتضيات الواقع الجديد الذي أفرزه دستور 1989، وكذا لمجابهة التحديات الخارجية، مما يتيح إمكانية تدارك النقائص التي يعاني منها التسيير التقليدي، والذي أدى أزمات عديدة كأزمة التلغل، أزمة التوزيع، تراجع ثقة المواطن بحكومته، ومن ثمة السعي نحو تجسيد متطلبات الحكامة في التسيير.

وعليه، واعتمادا لما تم معالجته في هذه الدراسة، تم استخلاص النتائج التالية:

- تعد الحكامة مقارنة جديدة لتسيير الشأن العام، ارتبط ظهورها بالتطورات الناتجة عن الحراك العالمي الذي ميّز نهاية القرن العشرين، المتمثل أساسا في انهيار الكتلة الشيوعية، تراجع أداء الدولة و كثرة أعبائها في ظل محدودية الموارد في، إلى جانب التنامي السريع لاقتصاديات السوق مع الحركية غير مسبقة للتنظيمات الغير حكومية، بالإضافة إلى التوجه نحو العولمة.
- تعتمد الحكامة على الانتقال من نمط تسيير قائم على محورية الدولة إلى نمط تشاركي يقوم على تقاسم و مشاركة المسؤولية بين الدولة، القطاع الخاص و المجتمع المدني، هذه العلاقة أساسها التكامل و التعاون بين الأطراف الثلاث.

- امتد هذا النمط الحديث من التسيير للشأن العام إلى كافة المستويات: المؤسسات الحكومية، المؤسسات الخاصة، وبالتالي أصبحت الحكامة هي المعيار الأساسي للحكم على مدى نجاعة التسيير من دونه، ما دفع العديد من دول العالم تكيف تسييرها مع متطلبات هذا النمط، والمتمثلة أساسا في: تكريس ثقافة الشفافية من خلال توسيع آليات المحاسبة، إشراك المواطن في تسيير شؤونه، بالإضافة إلى إعادة ترتيب العلاقة بين الدولة، القطاع الخاص، المجتمع المدني، على أسس التكامل و التعاون.

- بفعل ضغوطات البيئة الخارجية والإفراج بالتعددية السياسية و الانفتاح الاقتصادي الذي كرسه دستور 1989، كان لابد من تكيف المرافق العمومية مع هذا الواقع الجديد، الأمر الذي أدى إلى إعادة صياغة مجال تدخل الدولة و دورها في التسيير، وذلك بهدف إعطاء دفع جديد للمرفق العمومي يأخذ بأبعاد اقتصاد السوق المتمثلة في البحث عن المردودية وفي الوقت ذاته تجسيد الفعالية الاجتماعية.

- من الجوانب الأساسية التي شملها إصلاح المرفق العمومي هي آليات التسيير، حيث تم الأخذ بأنماط أكثر تجاوبا لمعطيات البيئتين الداخلية و الخارجية، كانسحاب الدولة من التسيير المباشر، والعمل باليات حديثة كالتفويض، الشراكة، تطبيق قواعد التسيير العمومي الجديد، بالإضافة إلى عصرتها، وذلك بهدف ترشيد تسيير المال العمومي، والتقرب من المواطن. هذه الآليات ساهمت في تحسين أداء المرافق العمومية كتقليص آجال الخدمات إلى جانب تنمية مواردها.

- بالرغم من تحسن مستوى أداء المرافق العمومية في الجزائر، إلا أنها لم ترقى بعد إلى مستوى الاحترافية و التميز، ويعود ذلك إلى انتشار الفساد بكل أشكاله في التسيير، بالإضافة إلى استمرارية ثقافة التسيير السائد في ظل السابق كالاحتكار، عدم الالتزام بأخلاقيات المرفق العمومي وهذا ما تم إثباته من خلال الدراسة الميدانية لمرفق اتصالات الجزائر.

و عليه و اعتمادا لهذه النتائج المستخلصة من هذه الدراسة ، ترتبط محدودية التسيير في المرافق العمومي بعدم تجسيده لمتطلبات الحكامة من رقابة، ترشيد تسيير المال العام، الشراكة بين الدولة القطاع الخاص والمجتمع المدني، مما أدى إلى ضعف مستويات الاستجابة للمواطن.

هذا، وبناء على الوضعية الاقتصادية التي تعيشها الجزائر في الفترة الآونة (2015) إثر انخفاض أسعار النفط في الأسواق العالمية، و الإجراءات المتخذة في ظل مشروع قانون المالية لسنة

2016،و التي تحمل تغييرات عديدة بالنسبة لمرافق الدولة خصوصا تلك المتعلقة بفتح رأسمال المؤسسات العمومية بما فيها الإستراتيجية (سوناطراك، سونلغاز،...)،فإن السؤال الذي يطرح نفسه هل يمكن اعتبار قانون المالية 2016 و ما يحمله من تغييرات بالنسبة لمرافق الدولة انطلاقة نحو تفعيل تسيير المرافق العمومية باتجاه الحكامة؟.

أولا : باللغة العربية

المواثيق الرسمية:

1. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، دستور 1976.
2. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، دستور 1989.
3. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، الجريدة الرسمية، العدد 14، مارس 2006.
4. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 06/06 المتضمن القانون التوجيهي لسياسة المدينة، الجريدة الرسمية، العدد 15، الجزائر: المطبعة الرسمية، 12 مارس 2006.

الكتب

1. الكايد، زهير عبد الكريم. الحكمانية قضايا و تطبيقات. القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2003.
2. الشطي، إسماعيل و آخرون. الفساد و الحكم الصالح في البلاد العربية: بحوث و مناقشات الندوة الفكرية التي نظمها مركز دراسات الوحدة العربية بالتعاون مع المعهد السويدي بالإسكندرية. بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2004.
3. بوسماح، محمد امين. المرفق العام في الجزائر. ترجمة: بن امر رحال. الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1995.
4. دبله، عبد العالي. الدولة الجزائرية الحديثة: الاقتصاد المجتمع و السياسة. القاهرة: دار الفجر للنشر و التوزيع، 2004.
5. ليلو، مازن رضا. القانون الإداري. الدانمارك: الأكاديمية العربية في الدانمارك، 2008.
6. ناجي، عبد النور. منهجية البحث السياسي. عمان: دار اليازوري للنشر و التوزيع، 2011.
7. عوابدي، عمار. القانون الإداري: النظام الإداري. ط3. الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2005.
8. شلبي، محمد. المنهجية في التحليل السياسي: المفاهيم، المناهج، الاقترابات و الأدوات. الجزائر: ب د ن، 1997.
9. خليل الطاهر، خالد، القانون الإداري: دراسة مقارنة. الأردن: دار الميسرة للنشر و التوزيع، 1998.

المجلات و الدوريات:

1. أزورال ،يوسف،"الحكم الراشد بين الأسس النظرية واليات التطبيق:دراسة لواقع التجربة الجزائرية"، «Acte de la jeune recherche en économie, société et culture, lauréat des concours FES Algerie2012 », Fondation Friedrich Ebert, bureau d'Alger, 2012.
2. الأخضر،عزي،جلطي،غانم،"قياس قوة الدولة من خلال الحكم الراشد:إسقاط على التجربة الجزائرية"،مجلة العلوم الإنسانية،العدد2005،21 .
3. العقون ،وليد،"الدولة في إشكالية التغيير"،مجلة إدارة،المجلد13،العدد13،2003.
4. الفهداوي ،فهومي خليفة صالح،الإدارة العامة المعاصرة من منظور الحاكمة الجيدة:دراسة معرفية و مقارنة تأصيلية،مجلة جامعة الأنبار للعلوم الاقتصادية و الإدارية،العدد الثاني،2008.
5. باطويج ،محمد عمر،"اللامركزية و إدارة المحليات:تجارب عربية و دولية،مجلة جسور التنمية،المعهد العربي للتخطيط،الكويت،العدد119،جوان2014.
6. بوحنية،قوي،"المجتمع المدني الجزائري :الوجه الآخر للممارسة الحزبية"،مجلة المغرب الموحد،العدد11،فيفري2011.
7. بولصيف،الطيب،"الحكم الراشد:المفهوم و المكونات"،المجلة الإفريقية للعلوم السياسية،على الرابط:
http://www.bchaib.net/mas/index.php?option=com_content&view=article&id=75:-s-&catid=12:2010-12-09-22-56-15&Itemid=10
- الاطلاع: 2015/10/09، على الساعة،10:40.
8. بن عيسى،ليلي،"الحكم الراشد احد مقومات التسيير العمومي الجديد،مجلة أبحاث اقتصادية و إدارية،العدد14،ديسمبر2013.
9. داودي،عبد الحق ماني،"تقييم إعادة الهيكلة للمؤسسات العمومية الاقتصادية في الجزائر،مجلة المفكر،العدد الثالث،(ب.س.ن)

10. زرقون، محمد، "انعكاسات الخصخصة على الوضعية المالية للمؤسسات العمومية الاقتصادية: دراسة حالة بعض المؤسسات الاقتصادية الجزائرية"، *مجلة الباحث*، العدد السابع، 2010/2009.
11. كربالي بغداد، "نظرة عامة على التحولات الاقتصادية في الجزائر"، *مجلة العلوم الإنسانية*، العدد الثامن، جانفي 2005.
12. لسوس مبارك، "الإدارة الرشيدة للجماعات المحلية: بين إلزامية الخدمة العمومية و حتمية التوازن المالي"، *مجلة إدارة*، العدد 40، 2012.
13. مولاي، لخصر عبد الرزاق، بونوة شعيب، "متطلبات تنمية القطاع الخاص بالدول النامية- دراسة حالة الجزائر-"، *مجلة الباحث*، العدد السابع، 2010/2009.
14. مقدم، سعيد، "التممية و الإدارة في ظل تحديات العولمة- حالة الجزائر-"، *مجلة إدارة*، العدد 31، 2006.
15. سوفي فؤاد، "الإدارة و ذاكرتها: آثار الماضي و إشكالية التغيير في الحاضر"، *مجلة إدارة*، المجلد 13، العدد 25، 2003.
16. عكاش، فضيلة، "الحوار الاجتماعي في الجزائر: دور الفاعلين الاجتماعيين في وضع السياسة التتموية"، في *Acte de la jeune recherche en Economie, Société et Culture*. Lauréat des concours FES Algerie 2012. Fondation Friedrich Albert, bureau d'Alger, 2012.
17. عشور، عبد الكريم، "مقاربة التسيير العمومي الجديد كآلية لتدعيم و تنافسية و كفاءة المنظمات الحكومية"، *مجلة أداء المؤسسات الجزائرية*، العدد الأول، 2011/2012.
18. رقام، ليندة، "مشاركة العمال في التسيير"، *مجلة العلوم الإنسانية*، العدد الثاني، جوان 2002.

المذكرات:

1. بودراف، مصطفى، "التسيير المفوض و التجربة الجزائرية في مجال المياه"، مذكرة ماجستير غير منشورة. جامعة الجزائر 1: كلية الحقوق، 2010/2012.

2. بلخير، آسيا، "إدارة الحكمانية و دورها في تحسين الأداء التنموي-بين النظرية و التطبيق- الجزائر نموذجاً(2000-2007)"، مذكرة ماجستير غير منشورة. جامعة الجزائر:كلية الحقوق و العلوم السياسية، 2009.
3. زبيري، رمضان، "العولمة و البنى الوظيفية الجديدة للدولة"، مذكرة ماجستير غير منشورة. جامعة الجزائر:كلية الحقوق و العلوم السياسية، 2008.
4. حسيني، ليلي، "بيروقراطية الإدارة و مشكلة بناء الحكم الراشد في الجزائر"، مذكرة ماجستير غير منشورة. جامعة تلمسان:كلية الحقوق و العلوم السياسية، 2013/2014.
5. مجبور، فازية، "إصلاح الدولة و مكافحة الفساد في الجزائر"، مذكرة ماجستير غير منشورة. جامعة تيزي وزو:كلية الحقوق و العلوم السياسية، 2015.
6. مدوري، نور الدين، "الإدارة الإستراتيجية للموارد البشرية في ظل التغيرات التكنولوجية-دراسة حالة اتصالات الجزائر بمستغانم"، مذكرة ماجستير غير منشورة. جامعة أبي بكر بلقايد:كلية العلوم الاقتصادية و التسيير و العلوم التجارية، 2011.
7. عشور، عبد الكريم، "دور الإدارة الالكترونية في ترشيد الخدمة العمومية في الولايات المتحدة الأمريكية و الجزائر" مذكرة ماجستير غير منشورة. جامعة قسنطينة:كلية الحقوق و العلوم السياسية.
8. فريمش، مليكة، "دور الدولة في التنمية-دراسة حالة الجزائر-"، اطروحة دكتوراه غير منشورة. الجزائر: جامعة قسنطينة:كلية الحقوق و العلوم السياسية، 2012.

الحصص الإذاعية:

قناة جيل FM، سمرير، أ، فرعون، هدى ايمان، حصص بدائل، الإذاعة الوطنية، الجزائر، 2015/12/06، 12:00.

الملتقيات و المؤتمرات:

1. الأمير، نيللي، "دور الجهاز الإداري في مواجهة الأزمات-دراسة الحالة اليابانية"، المؤتمر السنوي السادس عشر للدراسات الآسيوية، مركز الدراسات الآسيوية، القاهرة، 2012.
2. بوعشيق، أحمد، "عقود الشراكة بين القطاعين العام و الخاص: سياسة عمومية مستحدثة لتحويل التنمية المستدامة بالمغرب"، المؤتمر الدولي للتنمية الإدارية: نحو أداء متميز في القطاع الحكومي، 16/13 نوفمبر 2009.
3. بريش، عبد القادر، غراية، زهير، "دور القطاع الخاص في الجزائر في تعميق مبادئ و ممارسات المسؤولية الاجتماعية للشركات"، الملتقى الدولي حول: منظمات الأعمال و المسؤولية الاجتماعية، جامعة بشار.
4. برتيمة، عبد الوهاب، "مبدأ استمرارية المرفق العمومي و الحق في الإضراب"، الملتقى الدولي الأول حول المرفق العمومي في الجزائر و رهاناته كأداة لخدمة المواطن -دراسة قانونية و عملية-، جامعة خميس مليانة، أفريل 2015.
5. طلبة المدرسة الوطنية للإدارة، "ملتقى الحكم الراشد في الإدارة العمومية"، الجزائر.
6. لطفي، وفاء، "الجهاز الإداري و التنمية في ماليزيا"، المؤتمر السنوي السادس عشر للدراسات الآسيوية، مركز الدراسات الآسيوية، القاهرة، 2012.
7. حميس، معمر، "الإطار التاريخي و المفاهيم للمرفق العمومي"، الملتقى الدولي الأول حول المرفق العمومي في الجزائر و رهاناته كأداة لخدمة المواطن -دراسة قانونية و عملية-، جامعة خميس مليانة، أفريل 2015.
8. مصيطفي، عبد اللطيف، سانية، عبد الرحمن، "دور الدولة في النشاط الاقتصادي من خلال تجربة التنمية الاقتصادية في الجزائر"، الملتقى الوطني العلمي حول مستقبل الدولة الوطنية في ظل العولمة و مجتمع المعلومات دراسة حالة الجزائر - جامعة ورقلة، ماي 2009.
9. مقدم، سعيد، "الوظيفة العمومية في الجزائر: الواقع و التطور، محاضرة ملقاءة في المدرسة الوطنية للإدارة، 2009.

10. مخانشة، أمينة، "التأصيل المفاهيمي لفكرة المرفق العمومي"، الملتقى الدولي الأول حول المرفق العمومي في الجزائر و رهاناته كأداة لخدمة المواطن -دراسة قانونية و عملية-، جامعة خميس مليانة، أبريل 2015.
11. ناجي، عبد النور، "الإصلاح الإداري آلية لمواجهة تحديات العولمة في العالم العربي"، الملتقى العلمي عولمة الإدارة في عصر المعرفة، جامعة جنات، لبنان، 15/17/11 ديسمبر 2012.
12. عبد ربه، احمد، "الجهاز الإداري والتنمية في سنغافورة وهونغ كونغ". مداخلة في المؤتمر السنوي السادس عشر للدراسات الآسيوية، مركز الدراسات الآسيوية، جامعة القاهرة، 2012.
13. عكاش، فضيلة، "اثر التحرير الاقتصادي في مسار التنمية السياسية في الجزائر: جور المقاولين الخواص في تحفيز هذا المسار"، الملتقى الدولي حول واقع و آفاق التنمية السياسية في الجزائر، جامعة باتنة، 04/05/2009 ماي.
14. تلعيش، خالد "المرفق العمومي في الجزائر و التحولات الجديدة في دور الدولة: أزمة الخدمة العمومية في ظل تحديات الحوكمة، الملتقى الدولي الأول حول المرفق العمومي في الجزائر و رهاناته كأداة لخدمة المواطن -دراسة قانونية و عملية-، جامعة خميس مليانة، أبريل 2015.
15. خطاب، عبد الله شحاته، "المشاركة بين القطاع العام والخاص و تقديم الخدمات العامة على مستوى المحليات: الإمكانيات و التحديات"، مؤتمر إصلاح الخدمة المدنية في مصر شركاء التنمية، القاهرة، يونيو 2008.

التقارير:

1. الاتحاد الدولي للاتصالات، مكتب تنمية الاتصالات، "قطاع تنمية الاتصالات"، تقرير عن خطة عمل الدوحة: البرامج و لجان الدراسات و الأنشطة و المبادرات في المنطقة العربية، دمشق: 2010.

2. البنك الدولي، "فهم الأنظمة المتعلقة بالشركات الصغيرة و المتوسطة الحجم". تقرير ممارسة أنشطة الأعمال لسنة 2014. واشنطن: مجموعة البنك الدولي، 2014، على الرابط: <http://www.doingbusiness.org> ،تاريخ الاطلاع: 2015/06/17
3. الجمهورية التونسية، الوزارة الأولى ،المدرسة الوطنية للإدارة، "الشراكة بين القطاع العام و القطاع الخاص"، تقرير عن الدورة التكوينية الرابعة حول القيادة الإدارية و الشراكة بين القطاع العام و الخاص، تونس.
4. الشبكة الارومتوسطية لحقوق الإنسان، "إصلاح سياسي ام تقييد إضافي للمجتمع ،وللمجال السياسي في الجزائر؟ تحليل نقدي"، تقرير الشبكة الارومتوسطية لحقوق الإنسان، كوبنهاجن، افريل 2012.

المقابلات:

1. مقابلة مع "حاميش ليلية"،مكلفة بتوزيع نظام المعلومات لدى المديرية الإقليمية لاتصالات الجزائر لولاية تيزي وزو ، 2015/11/17، على الساعة 09:10.
2. مقابلة مع "مبتوش"،مسؤول مصلحة المستخدمين بالمديرية العملية لاتصالات الجزائر لولاية تيزي وزو، 2015/04/20، على الساعة 10:10.

المواقع الالكترونية:

1. بوبكر،نادية، "المرفق العمومي بعد الاستقلال في الجزائر"، على الرابط: <http://-ecole-doc.almontada.com/t2-topic> ،تاريخ الاطلاع: 2015/03/03، على الساعة: 12:24.
2. بواني،جلال، "سونا طراك والخليفة ل26 مليار: أشهر فضائح الفساد منذ الاستقلال خمسون عاما من النهب" على الرابط: <http://benbadis.org/vb/showthread.php?t=36005&s=b3ff71cda5b686a77e0cfd931c34cdf2> ،تاريخ التصفح: 201/06/14 على الساعة: 12 44.
3. بوطغان نورالدين، "إطلاق خدمة "ويبي" لاتصالات الجزائر"، على الرابط: http://www.vitamedz.com/Articles_18300_1063039_0_1.html ،تاريخ الاطلاع: 2015/09/22 على الساعة: 10:22 .

4. بوكروح، عبد الوهاب، "الجزائر في ذيل الترتيب العالمي في مجال الاتصالات"، على الرابط:
<http://www.echoroukonline.com/ara/articles/186692.html>، تاريخ الاطلاع: 2015/11/02، على الساعة: 09:24.
5. برنامج إدارة الحكم في الدول العربية، على الرابط:
<http://www.pogar.org/arabic/countries/indicatoryear.es>، تاريخ الاطلاع: 2014/12/17.
6. يس، حميد، "اختلاس المال العام تحول من جناية الى جنحة في عهد بوتفليقة"، على الرابط:
<http://www.elkhabar.com/pess/article/75859/#sthash.eTurvLuX.dpuf>، تاريخ الاطلاع: 2015/11/11، على الساعة: 19:20.
7. كتوش، عبد القادر، قورين، حاج قويدر، "التجربة الماليزية في مجال التنمية البشرية و مقوماتها، على الرابط:
<http://site.iugaza.edu.ps/aeholy/files/2010/02/%D9%85%D8%A7%D9%84%D9%8A%D8%B2%D9%8A%D8%A9.pdf>، تاريخ الاطلاع: 2015/01/11.
8. مجمع اتصالات الجزائر، على الرابط:
<http://www.algeriatelecom.dz>، تاريخ الاطلاع: 2015/11/06، على الساعة: 17:26.
9. منظمة الشفافية الدولية، على الرابط: <http://www.transparency.org>، تاريخ الاطلاع: 2015/02/22.
10. محمد ساهل، مصطفى بلقلم، "خصخصة المؤسسة العمومية الاقتصادية الجزائرية لماذا؟"، على الرابط:
<http://elbassair.net/Centre%20de%20t%C3%A9chargement/maktabA9%20...%20telmsan/6.pdf>، تاريخ الاطلاع: 2015/11/12، على الساعة: 09:15.
11. ميمون، اسحاق، "ترتيب الجزائر في جاهزية شبكات المعلومات"، على الرابط:
<http://www.el-hourria.com/index.php/economie/item/19554.thm>، تاريخ الاطلاع: 2015/11/02، على الساعة: 09:27.

12. ركاب، منير، "الجزائر خارج التغطية في أسعار خدمات تكنولوجيا المعلومات"،
على الرابط:
<http://www.echoroukonline.com/ara/mobile/articles/144377.ht>
ml، تاريخ الاطلاع: 2015/11/02 على الساعة: 09:20.
13. شيباني، فيصل، "الصحة تدق ناقوس الخطر في الجزائر"، على الرابط:
<http://elaaed.com/ara/watan/23390-html>، تاريخ
الاطلاع: 2015/70/02 على الساعة: 20:10.
14. تيشوري، عبد الرحمان، "أبرز التجارب العربية و الدواية في الإصلاح
الإداري"، على
الرابط:
<http://annajah/net/urbain/showarticle.shtml=5210>، تاريخ الاطلاع
15. __، "الادارة العامة الجديدة"، على الرابط:
http://ebyasi.com/article_détail.aspx?id=707، تاريخ
الاطلاع: 2015/01/25، على الساعة: 11:43.
16. __، "مفاهيم و سياسات الحوكمة في الأدبيات العربية و الغربية"، دراسة أجريت
بالتعاون مع برنامج الديمقراطية و حقوق الإنسان و كلية الاقتصاد والعلوم
السياسية، جامعة القاهرة، على
الرابط:
<http://www.arabsi.org/attachments/article/4315/%D8%A7%D8%AF%D8%A8%D9%8A%D8%A7%D8%AA%.pdf>
الاطلاع: 2014/10/06.
17. مجلس المحاسبة، على الرابط:
http://www.ccomptes.org.dz/ar/missions_ar.htm، تاريخ
الاطلاع: 2015/12/10، على الساعة: 14:14.

18. وزارة البريد و تكنولوجيا الإعلام و الاتصال الحديثة، عقد النجاعة بين الدولة و اتصالات الجزائر، على الرابط: http://www.mptic.dz/ar/IMG/pdf/contrat_AT-Engagements.pdf، تاريخ الاطلاع: 2015/10/22.
19. __، تقرير قسنطيني يؤكد: الحقرة البيروقراطية و انعدام الثقة وراء احتجاجات 2011، على الرابط: <http://www.djazaress.com/eldjadida>، تاريخ الاطلاع: 2015/02/07 على الساعة: 10:10.
20. __، "جمعية اقرأ تهدي الجزائر جائزة اليونسكو لمحو الأمية"، على الرابط: <http://www.radioalgerie.dz/news/ar/article/20140817/10395.ht> ml، تاريخ الاطلاع: 2015/08/12، على الساعة: 9:21.

ثانيا: باللغة الفرنسية

المواثيق الرسمية:

1. Conseil National de La Révolution Algérienne, **Projet de Programme pour la Réalisation de la Révolution Démocratique Populaire**. Tripoli, Juin 1962.

الكتب :

1. Berthold-Rongers, Evelyne. **Manager ou servir : les services publics aux prises le nouveau management public**. Paris :édition Syllepse, 2013.
2. Bezes, Philippe. **Réinventer l'état : les réformes de l'administration française, 1962-2008**. Paris : presse universitaire de France, 2009.

3. Boussoumah, Mohamed Amine. **L'établissement public**. Alger : office des publications universitaire,2012.
4. Côté, Louis. **La gouvernance : frontières, dispositifs et agents**. Article de la revue Télescope. Québec :presses de l'université de Québec,2011.

المجلات :

1. Benraouane,Sid Ahmed, « E-algerie2013 :réflexion sur la stratégie de la conduite au changement ». **revue IDARA**,Nº40 ,2010.
2. Edjekouane,B , « les services face a l'exclusion sociale », **revue IDARA** ,vol8,Nº1,1998.
3. Essaid,Taib, « la réforme de l'administration en Algérie », **annuaire de l'Afrique de nord**, tome xxxv,CNRS , 1996.
4. Mohamed Leggat, « le référentiel des emplois, outil dynamique pour la gestion des ressources humaines », **revue AT Tatahawoul**,Nº25,septembre–octobre–novembre2013.
5. Rouha,Smail, « Mobilis le leader de haut débit », **magazine El-Djazair.com**,Nº91,octobre2015,sur le site : http://www.eldjazaircom.dz/index.php?id_rubrique=263&id_article=4490, consulté le :15/10/2015,a13 h10.
6. Rouha,Smail, « l' innovation au service de développement », **magazine El-Djazair.com** ,Nº91,octobre.2015,sur le site : http://www.eldjazaircom.dz/index.php?id_rubrique=350&id_article=4489, consulté le :15/11/2015 a 13h30.
7. Rouha Smail , « Nous voulons être un des acteurs de l'économie numérique », **magazine El-Djazair.com**,,Nº91,octobre2015,sur

le site :[http://www.eldjazaircom.dz/index .php ?id rubrique=2638id article=](http://www.eldjazaircom.dz/index.php?id_rubrique=2638id_article=),consulté le 15/11/2015 a13h30.

8. Touati ,S ,« Le secteur des TIC établit son bilan »,**magazine EI-Djazair.com**,Nº89 ,aout , sur le site :
http://www.eldjazaircom.dz/index.php?id_rubrique=213&id_article=1094
,consulté le :30/10/2015 a19h1

المذكرات :

Benyettou,**la contractualisation :des rapports santé-sécurité social**.
Alger :école nationale d'administration,2005.

الملتقيات :

Belmihoub,M,C , « la réforme administrative en Algérie :Innovation proposé et contraintes de mise en œuvre .**Forum Euro-méditerranéen sur les innovations et les bonnes pratiques dans l'administration**, Tunis, juin,2015.

التقارير :

1. Joumard,robert , « le concept de gouvernance »,**rapport de recherche**, paris ,2009.
2. La république algérienne démocratique populaire, comité de la réforme des structures et des mission de l'Etat . **Rapport général de comité de la réforme des structures et des missions de l'Etat**, non publié, Alger, 2002.

المواقع الالكترونية :

1. Belmadi ,yanis, « le PDG d'Algérie Télécom défend son bilan »,consulté le :06/11/2015,a15h11.
2. Denys ,Lamarzelle, « management public et modernisation des service publics »,sur le site :http://www.europaong.org/wp-content/uploads/2013/02/management_public.pdf.
3. Filiale ats ,sur le site : <http://www.ats.dz/#> ,consulté le :12/10/2015,a11h05
4. Filiale Djawab,sur le site : <http://www.djaweb.dz/?page=presentation>,consulté le :12/10/2015,a10h57.
5. Lionel,Gastine, « quel avenir pour le service public »,sur le site : [http://www.insee.fr/fr/ffc/ficdoc_france.osp ?](http://www.insee.fr/fr/ffc/ficdoc_france.osp)
6. Médjadji,H, « Algérie télécom fait son bilan :plus de 4 milliard de préjudice dus aux vols des câbles »,sur le site :http://www.ennaharonline.com/ar/algeria_news/249584-%D8%B3 Consulté le :06/11/2015 ,15h10.
7. T ,Marwa, « l'algerie compte plus de 45 millions d'abonnés à la téléphonie mobile et 02milions à la téléphonie fixe »,sur le site :<http://www.lexpressiondz.com/actualite/172258-la-douce-descente-de-l-algerie.html>. consulté le 23/11/2015, 18h51.

ثالثا: باللغة الانجليزية

المجلات :

1. Penny,J.Kent, « The Citizen charter: the united kingdom commuted to customer satisfaction in the public service sector. Journal of

consumer satisfaction, dissatisfaction and complaining behavior, Vol6, 1996.

التقارير:

Schwab,Klaus, **World Economic Forum.**”The global Competitiveness Report 2014–2015: Full Data Edition”.Geneva,2014.on the site:

<http://www.weforum.org/gcr.consult> on: November 17,2014.

المواقع الالكترونية:

1. United Nations, Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, « what is good governance ? », on the site :
<http://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf> , consult on: december22,2014.

قائمة الجداول:

- جدول رقم (1):يمثل مؤشرات قياس معايير الحكامة.
- جدول رقم(2):يمثل ترتيب الجزائر من حيث مؤشر الفساد من 2010 الى 2014.
- جدول رقم(3):يمثل تصنيف الجزائر من حيث مؤشر التنافسية العالمي من 2011 الى 2014.
- جدول رقم(4):يمثل مقارنة بين مستويات الخدمات الصحية و التعليمية في كل من الجزائر،تونس،المغرب، و ذلك استنادا إلى تقرير منتدى الاقتصاد العالمي 2014/2015.

فهرس المحتويات

المحتويات	الصفحة
إهداء.....	ب
شكر و عرفان.....	د
مقدمة.....	و
الفصل الأول: الإطار النظري للمرفق العمومي والحكامة.....	2
تمهيد.....	2
المبحث الأول: ماهية المرفق العمومي.....	3
المطلب الأول: مفهوم و مبادئ المرفق العمومي.....	3
أولاً: المفهوم التقليدي.....	3
ثانياً: المفهوم الحديث.....	4
ثالثاً: مبادئ المرفق العمومي.....	4
المطلب الثاني: أنواع المرافق العمومية.....	5
أولاً: حسب معيار النشاط.....	5
ثانياً: من حيث معيار المدى الإقليمي.....	5
ثالثاً: من حيث معيار حرية الإدارة في إنشائها.....	6
المطلب الثالث: طرق تسيير المرافق العمومية.....	7
أولاً: الطرق الكلاسيكية.....	7
ثانياً: الطرق الحديثة.....	8
المبحث الثاني: ماهية الحكامة.....	9
المطلب الأول: مفهوم الحكامة وتطورها.....	10

10.....	أولاً: السياق التاريخي لمصطلح الحكامة.....
11.....	ثانياً: مفهوم الحكامة
13.....	المطلب الثاني: خصائص ومعايير الحكامة.....
16.....	المطلب الثالث: فواعل الحكامة.....
16.....	أولاً: الدولة.....
17.....	ثانياً: القطاع الخاص.....
17.....	ثالثاً: المجتمع المدني.....
19.....	المبحث الثالث: تسيير المرافق العمومية من منظور الحكامة.....
19.....	المطلب الأول: مداخل إصلاح المرافق العمومية.....
19.....	أولاً: التسيير العمومي الجديد.....
21.....	ثانياً: اتجاه إعادة اختراع الحكومة.....
22.....	المطلب الثاني: الحكامة كآلية للتسيير الحديث للمرافق العمومية.....
24.....	المطلب الثالث: أهم النماذج الدولية الرائدة.....
24.....	أولاً: النموذج الأنجلوسكسوني.....
26.....	ثانياً: النموذج الفرنسي.....
28.....	ثالثاً: النموذج الآسيوي.....
30.....	خلاصة واستنتاجات.....
31.....	الفصل الثاني: الحكامة كآلية لتسيير المرافق العمومية في الجزائر.....
32.....	تمهيد.....
33.....	المبحث الأول: تسيير المرفق العمومي قبل 1989.....
33.....	المطلب الأول: المرفق العمومي في الفترة ما بين 1962-1965.....

35.....	المطلب الثاني:المرفق العمومي في الفترة ما بين 1966-1979
38.....	المطلب الثالث:المرفق العمومي في الفترة ما بين 1980-1988
41.....	المبحث الثاني: إصلاح المرفق العمومي في ظل الانفتاح الاقتصادي و السياسي 1989
41.....	المطلب الأول: تحديات المرفق العمومي بعد دستور 1989
41.....	أولا:التحديات الداخلية.....
43.....	ثانيا:التحديات الخارجية.....
44.....	المطلب الثاني:السياسات الإصلاحية للمرافق العمومية في الجزائر 1989 الى 2000
44.....	أولا:إصلاح المرفق العمومي في ظل برنامج التعديل الهيكلي.....
46.....	ثانيا:المرفق العمومي في ظل مشروع إصلاح الدولة و هياكلها 2000.....
50.....	المطلب الثالث:آليات التسيير المستحدثة.....
50.....	أولا: انسحاب الدولة من التسيير المباشر للعديد من المجالات.....
51.....	ثانيا: عصنة تسيير المرافق العمومية.....
53.....	المبحث الثالث:واقع متطلبات الحكامة في تسيير المرافق العمومية في الجزائر.....
53.....	المطلب الأول: واقع الشفافية و المحاسبة في تسيير المرافق العمومية.....
58.....	المطلب الثاني: واقع الشراكة الثلاثية في تسيير المرافق العمومية.....
61.....	المطلب الثالث: واقع الكفاءة والفعالية في تسيير المرافق العمومية.....
63.....	خلاصة و استنتاجات.....
65.....	الفصل الثالث: دراسة حالة تسيير مرفق اتصالات الجزائر.....
65.....	تمهيد.....
66.....	المبحث الأول : تقدم عام عن مؤسسة اتصالات الجزائر.....
66.....	المطلب الأول:التعريف بالمؤسسة.....

67.....	المطلب الثاني:أنشطة و فروع المؤسسة.....
70.....	المطلب الثالث:الهيكل التنظيمي للمؤسسة.....
73.....	المبحث الثاني:الآليات والسياسات المعتمدة في تسيير مؤسسة اتصالات الجزائر.....
73.....	المطلب الأول:الإدارة بالأهداف.....
75.....	المطلب الثاني:التوجه نحو الكفاءة و المردودية.....
76.....	أولا:التعاقد الخارجي.....
76.....	ثانيا: تثمين العنصر البشري.....
77.....	ثالثا:الاعتماد على تكنولوجيا الاتصال في التسيير.....
77.....	المطلب الثالث:خدمة الزبون.....
79.....	المطلب الرابع:المحاسبة و الرقابة.....
79.....	المبحث الثالث:دراسة تقييمية لمعايير الحكامة في تسيير مؤسسة اتصالات الجزائر.....
80.....	المطلب الأول: مؤشر الكفاءة والفعالية في تسيير خدمات اتصالات الجزائر.....
82.....	المطلب الثاني: مؤشر الاستجابة للزبائن.....
83.....	المطلب الثالث: مؤشر الشفافية و المحاسبة.....
85.....	خلاصة و استنتاجات.....
87.....	الخاتمة.....
91	قائمة المراجع.....
105.....	قائمة الجداول.....
107.....	فهرس المحتويات.....

ملخص:

تهدف هذه الدراسة إلى تحديد التحولات الطارئة على المرفق العمومي، في ظل الحراك الذي شهده العالم في نهاية القرن العشرين، الذي أدى إلى بلورة الحكامة كروية جديدة في التسيير، من شأنها بلوغ الكفاءة و الفعالية مع الاستجابة المثلى للمواطن، الأمر الذي فرض على الدول إعادة النظر في تنظيم مرافقها بما يتماشى مع هذا المسعى.

و بما أن الجزائر لا تمثل الاستثناء في موجة الإصلاح هذه، سعت هي الأخرى نحو إعادة تنظيم مرافقها، وذلك من خلال التركيز على تحديث آليات التسيير و تكييفها مع ما تقتضيه مستجدات البيئتين الداخلية و الخارجية.

الكلمات المفتاحية: المرفق العمومي، الحكامة، الكفاءة، الفعالية، الخدمة العمومية، التسيير العمومي الجديد.

Résumé :

Cette étude se repose sur l'identification des changements menés dans les établissements publics, suivant de diverses mutations dues à la mondialisation, notamment à la fin du vingtième siècle.

Le concept de la bonne gouvernance apparait dans ce contexte comme une nouvelle vision dans le monde du management public afin de répondre aux exigences contemporaines du développement (économique, politique, social, technologique) et d'atteindre une gestion optimale ; efficacité et efficience tout en veillant à la dimension sociale ; satisfaction du citoyen.

Face aux défis de l'émergence, l'Algérie à été amenée à revoir l'organisation de ses établissements publics en procédant à des réformes structurelles à travers des méthodes de gestion nouvelles, appropriées aux besoins des institutions publiques, tout en restant à l'écoute d'un environnement en constante évolution.

Les mots clés : l'établissement public, la bonne gouvernance, l'efficacité, l'efficience, le service public, la nouvelle gestion publique.