

إن واقع الخدمة العمومية في الجزائر ومسألة إصلاحها ، خاصة في ظل التحولات الجديدة التي يعرفها المرفق العمومي يرتبط بعدة تحديات ، تتصدرها بالدرجة الأولى تحسين علاقة الإدارة بالمواطن ، كما يرتبط بالتحديات الكبرى للإدارة الجزائرية ضمن الألفية الجديدة وهي تحديات اقتصادية واجتماعية وذلك لبلوغ الأهداف التنموية ، ومن جهة أخرى يرتبط بتحديات تكنولوجية تحتم على الإدارة التحكم في التقنيات الجديدة الذي فرضته العولمة تحت تأثير التوجهات الجديدة لمسألة حقوق الإنسان والذي أصبح فيه حق المواطن في الإعلام الإداري والحق في الاطلاع على الوثائق الإدارية بهدف تكريس مبدأ الشفافية ¹ .

ويتميز الواقع الحالي للمرفق العمومي بأزمة حقيقية في عملية إنتاجه للخدمة ، حيث أنه رغم المحاولات العديدة والمتكررة لإصلاحه ، إلا أن واقع الخدمة العمومية لم يعرف تحسنا مما أثر بصورة مباشرة على نوعية الخدمات العمومية ، وهذا ما فرض ضرورة إصلاح المرافق العمومية ، والذي كان دائما محور اهتمام السلطات العمومية منذ الاستقلال، لتواكب هذه المرافق العامة التحولات الكبرى التي عرفت الجزائر خاصة بعد 1989 ، ولمحاولة تحسين الخدمة العمومية المقدمة للمرتفقين وزيادة فعالية المرافق العامة ² .

لذلك سنحاول في هذا الفصل التعرض لواقع الخدمة العمومية ، وذلك من خلال التطرق لمختلف المفاهيم المرتبطة بالخدمة العمومية ، وإلى محاولة تشخيص الأزمة التي يعاني منها المرفق العمومي (المبحث الأول)، ثم نتطرق في المبحث الثاني إلى ضرورة إصلاح الخدمة العمومية .

1 - شرفي بن يوسف ، المرجع السابق ، ص 10 .

2 - ضريفي نادية ، تسيير المرفق العام والتحولت الجديدة ، المرجع السابق ، ص 11 .

المبحث الأول : واقع الخدمة العمومية

ستقوم دراستنا في هذا المبحث والذي نتناوله من خلال مطلبين .

نتطرق أولا إلى مختلف المفاهيم المرتبطة بالخدمة العمومية ، من خلال توضيح ما المقصود بالخدمة العمومية ، وكذا بيان أنواعها والمبادئ التي تحكم سير أداء وتقديم الخدمة العمومية (المطلب الأول) ، ثم نتطرق ثانيا لمحاولة تحليل الأزمة التي يعاني منها المرفق العام في الجزائر من خلال النقائص و العيوب التي يعاني منها، ويكون ذلك من خلال دراسة بعض المرافق كنموذج ومحاولة تحديد أثر هذه النقائص والعيوب على نوعية الخدمات المقدمة للمواطن بالإضافة إلى معالجة الظواهر السلبية للبيروقراطية وانعكاساتها على صورة الإدارة والمرفق العام (المطلب الثاني) .

المطلب الأول : مفهوم الخدمة العمومية

ليس هناك اتفاق مرجعي لمفهوم الخدمة العمومية على اعتبار أن هذا المجال مرتبط بالقيم التي تقوم عليها كل دولة، كما أنه خاضع للتطور الذي تفرضه التكنولوجيات الحديثة¹ .

فالنظرة الحديثة تربط مهام الخدمة العمومية بمقتضيات الديمقراطية والمتطلبات الاجتماعية والثقافية وبضرورة المحافظة على التعددية بل وتشجع الشراكة مع المتعاملين الخواص² .

1 - رشيد فريخ ، الإذاعة الجزائرية بين الخدمة العمومية والتوجه التجاري ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، قسم علوم الإعلام والاتصال تخصص تسيير المؤسسات الإعلامية ، كلية العلوم السياسية والإعلام ، جامعة الجزائر 1 ، 2009/2008 ، ص 49 .

2 - محمد شلوش ، الإذاعة والخدمة العمومية ، ندوة الإذاعة المسموعة : الواقع والآفاق ، إتحاد إذاعات الدول العربية ، الجزائر 10 نوفمبر 2007 .

كما يستمد مفهوم الخدمة العمومية من مفهوم المرفق العام ، ذلك باعتبار أن هذا الأخير وسيلة في يد الدولة لتنفيذ الخدمة العمومية ، فالمرفق العام يمثل ترجمة وصورة الدولة في أرض الواقع من خلاله تنفذ الدولة سياستها الاقتصادية والاجتماعية ونجاح هذه السياسة مرهون بنجاح تسيير المرفق العام وفعاليته في تقديم خدمة عمومية ناجعة ترقى بتطلعات المواطنين¹ .

وقد كان المرفق العام محور القانون الإداري والدولة بصفة عامة ، بحيث اعتبره الأستاذ **Jeze** حجر الزاوية في القانون الإداري ، وذلك بالرغم من كل الانتقادات التي وجهت لها والأزمات التي مرت بها ، لأن الدولة في الأخير هي مجموعة من المرافق العامة هدفها الأساسي تلبية الحاجات العامة للمواطنين ، أما الأستاذ **Bonnard** وفي إطار نظريته التنظيمية للمرافق العامة اعتبر هذه الأخيرة بمثابة خلايا مكونة للدولة² .

ومن الناحية الفقهية فقد حاول العديد من الفقهاء تعريف المرفق العام ، حيث عرف تقليدياً بأنه : " كل نشاط يباشر من طرف شخص عام بقصد إشباع مصلحة عامة" , فتعريف المرفق العام كان مرتبطاً بالدولة ، أي هي التي تقوم بتسيير المرفق فهو مرتبط بوجودها وجوداً وعدماً وهذا نظراً لخصوصية المرفق العام والخدمة العمومية³، كما عرفه **العميد دوجي** بأنه : " الأنشطة التي يجب أن تضمن وتراقب من طرف الحكومة بسبب طبيعتها والتي يمكن تحقيقها بتدخل كلي للدولة "، في حين ذهبت **محكمة العدل الأردنية** إلى تعريفه على أنه : "هو حاجة جماعية بلغت من الأهمية مبلغاً يقتضي تدخل الحكومة لكي توفرها للأفراد باستخدام وسائل القانون العام سواء كان الأفراد يستطيعون بوسائلهم الخاصة إشباع تلك الحاجات أو لا ، أي أن

1 - ضريفي نادية ، المرفق العام بين ضمان المصلحة العامة وهدف المردودية حالة عقود الامتياز ، أطروحة دكتوراه في القانون العام ، كلية الحقوق بن عكنون ، جامعة الجزائر 1 ، 2012/2011 ، ص 4 .

2 - وليد حيدر جابر ، التفويض في إدارة واستثمار المرافق العامة (دراسة مقارنة) ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت - لبنان ، الطبعة الأولى ، 2009 ، ص 193 .

3 - ضريفي نادية ، تسيير المرفق العام والتحولات الجديدة ، المرجع السابق ، ص 12 .

العنصر الأساسي في المرفق العام هو ضرورة وجود خدمة عامة يهدف المشرع إلى إدارتها من طرف الحكومة مباشرة أو بواسطة ملتزم تحت إشرافها" ¹ .

ويمكن تعريف المرفق العام باعتماد معيارين ، فيقصد به وفق المعيار العضوي الإدارة بشكل عام أو المؤسسة الإدارية ، أما وفق المعيار المادي فيعرف بأنه ذلك النشاط الذي يهدف لإشباع المصلحة العامة ، وعليه فالخدمة العمومية تستهدف النشاط الذي يقدمه المرفق العمومي عندما ينظر لهذا الأخير بمفهوم المعيار العضوي ، أما عندما يعرف المرفق العام بمعيار النشاط فإن مفهوم الخدمة العمومية يتداخل بمفهوم المرفق العام ، و بالتالي يصعب التمييز بينهما .

لهذا سنحاول في هذا المطلب إعطاء وضبط تعريف للخدمة العمومية (فرع أول) ، ثم نتطرق لمختلف أنواع الخدمات العمومية المنظمة من طرف الدولة (فرع ثاني) ، كما سنتناول المبادئ التي تحكم سير أداء الخدمة العمومية (فرع ثالث) .

الفرع الأول : تعريف الخدمة العمومية

إن مصطلح الخدمة العمومية يوحي إلى تلك الرابطة التي تجمع بين الإدارة العامة الحكومية ، والمواطنين على مستوى تلبية الرغبات وإشباع الحاجات المختلفة للأفراد من طرف الجهات الإدارية ² ، حيث قدمت العديد من التعريفات للخدمة العمومية وذلك باختلاف وجهات نظر الباحثين والكتاب .

وقد عرفت الخدمة العمومية بأنها : " جميع أنواع الخدمات التي من غير الممكن استغلالها إلا في إطار جماعي تتوفر بشكل إجباري وفق قاعدة المساواة التي ينص عليها

¹ - ضريفي نادية ، تسيير المرفق العام والتحولات الجديدة ، المرجع السابق ، ص 5 .

² - عبد الكريم عشور ، دور الإدارة الإلكترونية في ترشيد الخدمة العمومية في الولايات المتحدة الأمريكية والجزائر ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية تخصص الديمقراطية والرشادة ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة منتوري - قسنطينة ، 2010/2009 ، ص 40 .

القانون ويكون من الضروري استغلالها بمعزل عن قواعد السوق ، وتحمل الدولة مسؤولية توفيرها والقيام بها من حيث أدائها ومراقبتها " ¹ .

ويعرفها الفقيه **Jean Ludovic SILICANI** مستشار الدولة الفرنسي ، والمحافظ السابق لإصلاح الدولة بأنها: " مجموعة النشاطات الضرورية الموجهة للمصلحة العامة تكون في متناول أكبر شريحة ممكنة بأسعار معقولة وفي ظروف مماثلة ² " .

كما عرف خبراء الإدارة العامة الخدمة العمومية على أنها : " الحاجات الضرورية لحفظ حياة الإنسان وتأمين رفاهيته والتي يجب توفيرها بالنسبة لغالبية الشعب والالتزام في منهج توفيرها على أن تكون مصلحة الغالبية من المجتمع هي المحرك الأساسي لكل سياسة في شؤون الخدمات بهدف رفع مستوى المعيشة للمواطنين " ³ .

في حين نجد محاولة من المشرع الجزائري لتعريف الخدمة العمومية في مجال السمي البصري ، وذلك بموجب القانون رقم 14-04 المؤرخ في 24 فبراير 2014 المتعلق بقانون السمي البصري ⁴، حيث عرفت المادة 7 منه الفقرة السادسة الخدمة العمومية للسمي البصري هي: " نشاط للاتصال السمي البصري ذات المنفعة العامة التي يضمنها كل شخص معنوي يشغل خدمة الاتصال السمي البصري في ظل احترام مبادئ المساواة والموضوعية والتكليف والاستمرارية " .

كما نصت المادة 8 منه على أنه : " يتشكل القطاع العمومي للسمي البصري من الهيئات والمؤسسات الأخرى التي تمتلك فيها الدولة كافة الأسهم ، وتضطلع في إطار المنفعة العامة بمهام الخدمة العمومية " .

¹ - نور الدين شنوفي ، دروس في المناجمنت العمومي ، جامعة التكوين المتواصل ، ص 2 .

² - Jean-Ludovic Silicani, la situation du service public et de la fonction publique en France , France , sans date , P 01 .

³ - العربي بوعامة ، الاتصال العمومي والإدارة الالكترونية رهانات ترشيد الخدمة العمومية ، مجلة الدراسات والبحوث الاجتماعية ، العدد 9 ، جامعة الوادي ، ديسمبر 2014 ، ص 40 .

⁴ - الجريدة الرسمية ، العدد 16 ، المؤرخة في 23 مارس 2014 ، ص 8 .

وقد عرف الميثاق الإفريقي لقيم ومبادئ الخدمة العامة والإدارة المعتمد بأديس أبابا بتاريخ 31 يناير 2011 الخدمة العمومية في نص المادة الأولى منه على أنها " أي خدمة أو نشاط متعلق بالمصلحة العامة يتم القيام بها تحت سلطة الإدارة " ¹.

ومن جهة أخرى فمصطلح الخدمة العمومية تناولته بعض النصوص المنظمة لعقود الامتياز نذكر منها ، المرسوم التنفيذي رقم 08-53 المؤرخ في 09 فبراير 2008 المتضمن المصادقة على دفتر الشروط النموذجي للتسيير بالامتياز للخدمة للتطهير ونظام الخدمة المتعلق به ، والرسوم التنفيذية رقم 08-54 المؤرخ في 09 فبراير 2008 المتضمن المصادقة على دفتر الشروط النموذجي للتسيير بالامتياز للخدمة العمومية للتزويد بالماء الشروب ونظام الخدمة المتعلق به²، وذلك من خلال تعريف امتياز الخدمة العمومية ، حيث اشترط استمرارية تقديم الخدمة وعدم توقفها ، مع إمكانية تقديمها بمقابل .

ومن خلال التعاريف السابقة فإن العناصر المشتركة لمفهوم الخدمة العمومية تتلخص بشكل عام في عنصرين أساسيين :

✓ الخدمة العمومية تتصل مباشرة بإشباع حاجة لفائدة المصلحة العامة.

✓ الخدمة العمومية تصدر عن السلطات العمومية سواء بطريقة مباشرة أو غير مباشرة .

الفرع الثاني : أنواع الخدمات العمومية

تضم الخدمة العمومية مجموعة كبيرة وغير متجانسة للخدمات الجماعية المنظمة من طرف الدولة ويمكن حصرها في مجموعة الخدمات التالية ³ :

¹ - أنظر المرسوم الرئاسي رقم 12-415 المؤرخ في 11 ديسمبر 2012 ، يتضمن التصديق على الميثاق الإفريقي لقيم ومبادئ الخدمة العامة والإدارة المعتمد بأديس أبابا بتاريخ 31 يناير 2011 ، الجريدة الرسمية ، العدد 68 ، ص 5 .

² - الجريدة الرسمية ، العدد 08 ، المؤرخة في 13 فبراير 2008 ، ص 15 .

³ - نور الدين شنوفي ، المرجع السابق ، ص 3 .

أولا : من حيث طبيعة نشاط الخدمة :

1. الخدمات الإدارية : هي الخدمات التي تقدمها الإدارات العمومية أو المرافق العمومية الإدارية سواء على المستوى المحلي أو المركزي مثل خدمات مرفق الحالة المدنية .
 2. الخدمات الصناعية والتجارية : تتمثل في الخدمات التي توفرها المؤسسات العمومية الصناعية والتجارية ، مثلا خدمة مؤسسة المياه والكهرباء والغاز .
 3. الخدمات الاجتماعية والثقافية : تتمثل في الخدمات التي تقدمها المؤسسات العمومية ذات الطابع الاجتماعي والثقافي مثل خدمة التمدريس الإلزامي والخدمات الصحية .
- ثانيا : من حيث طبيعة الخدمة المقدمة :

1. خدمات فردية : تتمثل في الخدمات التي يتحصل عليها الفرد دون ارتباطه بجماعة ، حيث يقوم بطلب توفيرها أو يعمل للحصول عليها .
2. خدمات جماعية : هي الخدمات التي يحصل عليها ويستغلها الأفراد في إطار جماعة دون أن يقوم بطلب توفيرها (الإنارة العمومية) .

الفرع الثالث : مبادئ الخدمة العمومية

اتفق اغلب الفقهاء على مبادئ أساسية تحكم سير المرافق العمومية ، والتي استقر عليها القضاء وهذا ارتباطا دائما بمتطلبات الخدمة العمومية التي تهدف إلى استقرار النظام العام بالدرجة الأولى ¹ .

ولكي يرقى نشاط الخدمة العمومية لمستوى المصلحة العامة ، فقد وضع الفقيه لويس رولان " Louis Rolland " مبادئ أساسية لسير المرفق العمومي وهي :

- مبدأ الاستمرارية .
- مبدأ المساواة أمام المرتفقين .

¹ - ضريفي نادية ، تسيير المرفق العام والتحولت الجديدة ، المرجع السابق ، ص 22 .

– مبدأ التكيف الدائم للمرفق العمومي .

وهذه المبادئ تبقى أساسية رغم التطور الذي تعرفه المرافق العمومية ، وهناك من يضيف من الفقه مبادئ أخرى وهي :

– مبدأ مجانية المرفق العام .

– مبدأ حياد المرفق العام .

أولا : مبدأ الاستمرارية في تقديم الخدمة العمومية

تقوم المرافق العمومية بتوفير خدمات أساسية للمواطنين وتؤمن حاجات عمومية جوهرية في حياتهم كالتزويد بالمياه ، النظافة ، الغاز ، النقل ،....، ونظرا لضرورة هذه الخدمات ودوريتها وحاجة المرتفقين للتزود بها يجب أن يكون عمل المرافق العمومية منتظما (غير متقطع) ومستمر دون انقطاع أو توقف، وأي توقف ولو لمدة قصيرة يشكل خلافا ومساسا بفكرة الخدمة العمومية¹، فاستمرارية الخدمة العمومية مرتبط بشكل أساسي باستمرارية الدولة واستقرار سلطاتها المركزية وجماعاتها المحلية ومؤسساتها وهيئاتها .

ونظرا لأهمية هذا المبدأ وضرورة ضمانه من طرف الدولة ، فقد تم تكريسه دستوريا من خلال المادة 76 من دستور 1996 والمادة 6/85 ، حيث نصت المادة 76 " أن رئيس الجمهورية يسهر على استمرارية الدولة والعمل على توفير الشروط اللازمة للسير العادي للمؤسسات " .

وقد جاء في المادة 6/85 "أن رئيس الحكومة يسهر على حسن سير الإدارة العمومية". كما جاء في نص المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 232-03 على أنه " ... يجب أن تساهم أهداف المرفق العمومي للمواصلات السلوكية واللاسلكية بما يلي :

– ديمومة تقديم الخدمة العمومية . "

¹ - ظريفي نادية ، تسيير المرفق العام والتحويلات الجديدة ، المرجع السابق ، ص 22 .

ثانيا : مبدأ المساواة بين المنتفعين :

يقوم هذا المبدأ على أساس التزام الجهات القائمة على إدارة المرافق بأن تؤدي خدماتها لكل من يطلبها من الجمهور ممن تتوفر فيهم شروط الاستفادة منها دون تمييز بينهم بسبب الجنس أو اللون أو اللغة أو الدين أو المركز الاجتماعي أو الاقتصادي¹ .

ويستمد هذا المبدأ أساسه من الدساتير والمواثيق وإعلانات الحقوق التي تقتضي بمساواة الجميع أمام القانون ولا تمييز بين أحد منهم ، وهذا ما تجسد في الدستور الجزائري ضمن مادتيه (09 و 31) التي تؤكد وجوب تقديم الخدمة دون تمييز على قدم المساواة بين كل المواطنين² .

ثالثا : مبدأ تكيف المرفق العام

يرى بعض الفقهاء أن مبدأ تكيف الخدمات المرفقية مرتبط بقاعدة استمرار المرفق العمومي ، إن أنه تطبيق لهذه القاعدة الأخيرة استنادا في ذلك إلى أن جمود الخدمة المرفقية عند نشأتها الأولى في ظل التطور الدائم لاحتياجات المواطنين كما وكيفا ، سوف يؤدي بالضرورة إلى التوقف الفعلي لهذه الخدمات عن تلبية الاحتياجات العامة ، لذلك وجب ضرورة التطور المستمر للخدمات التي يقدمها المرفق وتجنب انفصالها عن حاجات المواطنين³ .

وقد كرس المشرع الجزائري هذا المبدأ من خلال عدة نصوص منها :

– المرسوم رقم 88-131 المؤرخ في 04 جويلية 1988 الذي ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن ، حيث جاء في نص المادة 06 منه على أنه " تسهر الإدارة دوما على تكيف مهامها وهياكلها مع احتياجات المواطنين، ويجب أن تضع تحت تصرف المواطن خدمة

¹ - علاء الدين عشي ، مدخل القانون الإداري ، الجزء الثاني ، دار الهدى ، الجزائر ، 2010 ، ص 28 .

² - نفس المرجع ، ص 29 .

³ - ضريفي نادية ، تسيير المرفق العام والتحولت الجديدة ، المرجع السابق ، ص 27 .

جيدة ". كما نصت المادة 3/21 منه على أنه " ... يجب عليها ، أن تطور أي إجراء ضروري لتتلاءم دوما مع التقنيات الحديثة في التنظيم والتسيير " .

– المرسوم التنفيذي رقم 90-188 المؤرخ في 23 جوان 1990 يحدد هيكل الإدارة المركزية وأجهزتها في الوزارات ، حيث تنص المادة 8/2 منه على أنه : " تتولى الإدارة المركزية في الوزارة على الخصوص ما يلي : تسهر على تحسين نوعية خدمات المرافق العامة وتحسين العلاقة بين الإدارة والمواطن " .

المطلب الثاني : أزمة الخدمة العمومية والمرافق العامة

إن الوضعية التي يتواجد عليها المرفق العام جعلته محل أزمة، وذلك من خلال الصعوبات التي تعرقل تحسين علاقة الإدارة بالمواطن والتي هي بالأساس إختلالات تعتري الإدارة الجزائرية ككل، مما يستوجب إعادة النظر في السياسات المتبعة من أجل إعادته إلى الوضعية الصحيحة التي يجب أن يكون عليها ¹ .

لذلك سنحاول في هذا المطلب تشخيص نقائص المرفق العام ، مع الأخذ بعين الاعتبار ثلاث مرافق مهمة لاحتكاكها بالمواطن بصفة كبيرة وهي مرفق الحالة المدنية، مرفق القضاء مرفق الصحة العمومية، (فرع أول)، ثم نتطرق لأزمة البيروقراطية مع بيان مظاهرها(فرع ثاني).

الفرع الأول : تشخيص نقائص المرفق العام

إن تشخيص نقائص المرفق العمومي هي نقطة جوهرية ومرحلة مهمة لمعرفة الأطر الصحيحة الواجب اتخاذها لمجابهة هذا النقص ، حيث يعاني كل من مرفق الحالة المدنية

¹ - شرفي بن يوسف ، المرجع السابق ، ص 12 .

ومرفق القضاء ومرفق الصحة العمومية كمرافق نموذجية من مجموعة من النقائص جعلت من الخدمة التي تقدمها هذه المرافق لا ترقى لتطلعات المواطن .

أولا : نقائص مرفق الحالة المدنية

يعتبر مرفق الحالة المدنية من بين أكثر المرافق احتكاكا بالمواطن نظرا للإقبال المستمر والمتزايد على الخدمات التي يقدمها هذا النوع من المرافق ، لذلك فقد شكل إعادة تأهيل المرافق العمومية الإدارية محور و صلب اهتمام السلطات العمومية .

إن الحديث عن قطاع الحالة المدنية يدفعنا بالضرورة إلى التطرق للظروف التاريخية التي نشأ فيها هذا النظام في الجزائر، إذ بدأ يظهر بعد صدور قانون 26 جويلية 1873 المتعلق بالملكية، الذي وضع لأغراض استعمارية ترتبت عنه مخاطر مست العائلة الجزائرية بالدرجة الأولى في ملكيتها الخاصة ، ثم صدر بعده قانون 23 مارس 1882 الذي حددت فيه طريقة وكيفية تأسيس الحالة المدنية للجزائريين ، ولقد أمتد تطبيق هذا القانون إلى غاية صدور الأمر رقم 66-307 المؤرخ في 14 أكتوبر 1966 المتضمن شروط تأسيس الحالة المدنية في المناطق التي لم تؤسس فيها¹، وقد ألغى هذا الأمر بصدور الأمر 70-20 المؤرخ في 19 فيفري 1970 المتضمن قانون الحالة المدنية²، والذي عدلت أحكامه بموجب القانون رقم 14-08 المؤرخ في 9 غشت 2014³ .

فنظام الحالة المدنية ليس مجرد نظام تقاس به العمليات الإدارية والقانونية فقط بل يتعلق بعمل حضاري نستقي من خلاله معلومات ومؤشرات دقيقة تخص النمو الديمغرافي للسكان

¹ - بن يزار نجيب - مكلف بالدراسات والتخليص بوزارة الداخلية - ، عصنة تسيير الحالة المدنية ، مقال منشور بالانترنت على الموقع <https://www.mjustice.dz/html/conference/020.htm> بتاريخ 21 مارس 2016 ، سا 21:3

² - الجريدة الرسمية ، العدد 21 ، المؤرخة في 27 فيفري 1970 ، ص 274 .

³ - الجريدة الرسمية ، العدد 49 ، المؤرخة 20 غشت 2014 ، ص 3 .

وتبنى من خلاله مختلف السياسات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وما يتعلق بباقي القطاعات الأخرى ، حيث يعتبر بمثابة ذاكرة للشعوب بالإضافة إلى تأثيره على بعض الملفات كالجنسية والهوية ، الخدمة الوطنية، العمليات الانتخابية ونصوص قانونية مثل قانون الأسرة والقانون المدني¹ .

ولقد أخذ قطاع الحالة المدنية على عاتقه مهمة التكفل بكل متطلبات المواطن أثناء تعامله مع الإدارة وهذا تكريسا وتجسيذا لمفهوم وجود الدولة على المستوى المحلي ومسايرة للتحويلات التي مست بنية المجتمع قصد بناء الدولة الجزائرية .

وقد صاحب هذه التحويلات تزايد حاجيات المواطن اليومية بالموازاة مع تطور المجتمع مما أدى إلى ظهور بعض النقائص انعكست سلبا على أداء هذا المرفق .

حيث نسجل أن تحرير بعض العقود وبعض البيانات على سجلات الحالة المدنية يتم بخط رديء يصعب قراءتها، الأمر الذي يؤدي إلى خلق إزعاج كبير للمواطنين عند تقديمهم لهذه الوثائق ضمن الملفات الإدارية المرتبطة بشؤون حياتهم اليومية ، مع أن المادة الثامنة من قانون الحالة المدنية قد نصت على ضرورة تسجيل العقود في السجلات بالتتابع دون ترك أي بياض أو أي كتابة بين الأسطر وعدم كتبها بالاختصار .

في حين نجد أن العديد من عقود الحالة المدنية المحررة في السجلات يعاب عليها بعدم تضمنها لتوقيعات ضباط الحالة المدنية ، مع العلم أن المادة 36 من الأمر 20-70 المتضمن قانون الحالة المدنية نصت على إلزامية أن " أن توقع العقود من قبل ضابط الحالة المدنية والطرف الحاضر والشهود من التوقيع " ، كما أن غياب الختم الشخصي للموظف المكلف

¹ - بن يزار نجيب ، المرجع السابق ، ص 2 .

بإمضاء وثيقة الحالة المدنية يفقد هذه الوثيقة طابعها الرسمي ، ويسبب للمواطن عراقيل كبيرة في تكوين مختلف الملفات الإدارية .

ومن ناحية أخرى فقد سجلت العديد من البلديات تأخرا ملحوظا في إيداع النسخ الثانية من سجلات الحالة المدنية لدى كتابة ضبط المجلس القضائي وهذا يعتبر خروجاً عن نص المادة 09 من قانون الحالة المدنية والتي تلزم ضباط الحالة المدنية بإرسال النسخة الثانية من هذه السجلات لدى كتابة ضبط المجلس القضائي¹ .

ويشكل تضخم عدد الوثائق الإدارية نقطة أسوأ من النقاط السابقة ، فيتطلب مثلاً استخراج وثيقة أو التصديق عليها من شأنه أن يجبر المواطن على الانتظار لمدة طويلة، وقد طرح تساؤل عن المغزى من طلب التصديق على نسخ لوثائق صدرت من إدارات رسمية ، وهو ما جعل وزير الداخلية والجماعات المحلية يعلق على هذه النقطة في تصريح له بمناسبة صدور المرسوم المتعلق بإلغاء الأحكام التنظيمية المتعلقة بالتصديق طبق الأصل على نسخ الوثائق المسلمة من طرف الإدارات العمومية² ، حيث صرح قائلاً : " إنه من غير المعقول أن يطلب من المواطن إلزامية التصديق طبق الأصل على نسخ الوثائق صدرت عن إدارات عمومية جزائرية فهي تمس بمصداقية الإدارة أولاً وبثقة المواطن في إدارته ثانياً " ³.

وقد شكل المنشور الوزاري الصادر بتاريخ 14 نوفمبر 2012⁴ إحدى أهم المساهمات التي قامت بها وزارة الداخلية في تشخيص عيوب المرفق العمومي الإداري، حيث أنه بفضل

¹ - بن يزار نجيب ، المرجع السابق ، ص 3 .

² - مرسوم تنفيذي رقم 14-363 ، مؤرخ في 15 ديسمبر 2014 ، يتعلق بإلغاء الأحكام التنظيمية المتعلقة بالتصديق طبق الأصل على نسخ الوثائق المسلمة من طرف الإدارات العمومية ، الجريدة الرسمية ، العدد 72 ، ص 28 .

³ - شرفي بن يوسف ، المرجع السابق ، ص 16 .

⁴ - أنظر المنشور الوزاري رقم 2102 ، الصادر عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية ، بتاريخ 14 نوفمبر 2014 ، يتعلق بتحسين العلاقة بين الإدارة والمواطن وإعادة تأهيل المرافق العمومية الإدارية .

التجربة التي تتوفر عليها وزارة الداخلية وتقاليد العتيقة في ميدان الإصلاح الإداري استطاعت أن تلعب دورا هاما وذلك بتوسيع ميدان اختصاصها إلى مجالات مرتبطة بها ¹.

وتمحور المنشور الوزاري حول مسألتين أساسيتين ، حيث حاول أولا إعطاء تشخيص وتحديد النقائص المسجلة على مستوى المرافق العمومية الإدارية خاصة ، وثانيا أعطى مجموعة من الاقتراحات والحلول التي من شأنها أن تعيد الاعتبار للخدمة التي تقدمها هذه المرافق . سنعالج النقطة الأولى ثم نعود لمعالجة النقطة الثانية لاحقا .

لقد خلصت دراسة وزارة الداخلية من خلال التقييمات والمعاينات التي قامت بها إلى تسجيل مجموعة من النقائص تركزت على ثلاث نقاط أساسية تتمثل في ما يلي :

- نقائص فيما يخص استقبال المواطنين والتكفل بانشغالاتهم وطلباتهم .
- نقص في التوجيه ، الاتصال ، وإعلام المواطن .
- استمرار التصرفات البيروقراطية والمحسوبية في بعض الهيئات الإدارية .

1. بالنسبة للنقائص المسجلة فيما يخص استقبال المواطنين والتكفل بانشغالاتهم وطلباتهم².

حيث أشارت وزارة الداخلية بصريح العبارة إلى العادات السلبية التي تسود نشاط المرافق العمومية الإدارية ، وخلصت إلى مجموعة من النقاط منها ، أن بعض المسؤولين المحليين لا يقومون باستقبال المواطنين، وفي حالات أخرى يقوم هؤلاء بتكليف بعض المرؤوسين لاستقبال المواطنين، والذين غالبا ما يفتقدون للمؤهلات والقدرات التي تسمح لهم بالاستقبال وبالمعالجة الملائمة لطلبات المواطن والتكفل بانشغالاته ، كما يتم استقبالهم أحيانا في ظروف غير لائقة ،

1 - محمد أمين بوسماح ، المرفق العام في الجزائر ، ترجمة رجال بن أعمر ورجال مولاي إدريس ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، الطبعة الثانية ، 1995 ، ص 45 .

2 - أنظر الفقرة الثانية من المنشور الوزاري المؤرخ في 14 نوفمبر 2012 ، الصادر عن وزارة الداخلية ، ص 2 .

ومن جهة أخرى أكد التقرير على أن بعض المسؤولين يميلون إلى تخصيص ردود سلبية للمواطنين الأمر الذي لا يساهم في تعزيز علاقة الثقة بين المواطن والإدارة .

ومن جانب آخر أكدت وزارة الداخلية والجماعات المحلية أن العديد من طلبات وشكاوي المواطنين لا تحظى بالعناية اللازمة فيكون ذلك دون فعالية بسبب ضعف مستوى التنسيق والمتابعة وفي التكفل بها ، مما يؤدي إلى الإضرار بمصداقية الإدارة ، وما يزيد هذه الظاهرة السلبية أكثر جسامه هو عدم تخصيص المواطن بالإجابة اللازمة على مطالبه واستفساراته ، أو الحصول في أحسن الأحوال على إجابات سطحية لا تتناسب وتطلعاته .

وبموجب تعليمة أخرى صادرة عن المديرية الفرعية للحالة المدنية والهوية بوزارة الداخلية والتي أكدت ما ورد في المنشور السابق ، حيث تم بموجبها تشكيل فوج عمل على مستوى الإدارات الإقليمية لضمان تطبيق أحكام النصوص القانونية المتعلقة بالمرافق العمومية الإدارية وتحسين الخدمات المقدمة للمواطنين ، وهذا الأخير توصل إلى تسجيل مجموعة من الملاحظات منها مثلا أن القاعات المخصصة لإبرام عقود الزواج على مستوى بعض البلديات غير مهيأة وغير ملائمة ، بالإضافة إلى تسجيل عدم إمضاء عقود الحالة المدنية في وقتها من طرف بعض ضباط الحالة المدنية ، وفي حالات أخرى يتم إبرام عقود الزواج من طرف أشخاص غير مؤهلين قانونا ¹ .

2. فيما يخص نقص التوجيه ، الاتصال وإعلام المواطن ².

حيث أشار المنشور الوزاري إلى عدة ملاحظات على بعض الإدارات المحلية منها :

– نقص في إعلام المواطنين حول مختلف الخدمات الإدارية لا سيما فيما يخص :

• الشروط التنظيمية للاستفادة من بعض الخدمات واستحقاقها .

¹ – أنظر التعليمه رقم 196 ، الصادرة عن المديرية الفرعية للحالة المدنية والهوية بوزارة الداخلية والمتعلقة بتأخر إمضاء سجلات الحالة المدنية ، بتاريخ 3 فيفري 2014 .

² – أنظر المنشور الوزاري رقم 2102 ، المرجع السابق ، ص 3 .

• الإجراءات الواجب إتباعها لإعداد الملفات الإدارية .

• آجال معالجة الطلبات .

– نقص وغياب وسائل وإشارات لتوجيه المواطن على مستوى بعض الهيئات ، وأحيانا وجود وسائل قديمة لم تعد صالحة وتحتاج لإعادة التحيين والضبط .

– غياب اتصال فعال يثمن مجهود الإدارة ؛ فيما يخص خدمات المرفق العمومي التي يقدمها .

– تكليف أعوان غير مؤهلين باستقبال وتوجيه المواطنين مع أن مهمتهم الأصلية هي الوقاية والأمن والحراسة .

و من خلال ما سبق يمكن أن نستنتج أن علاقة الإدارة بالمرتفقين على مستوى مرفق الحالة المدنية مازال بعيد كل البعد عما يجب أن يكون عليه ، وهذا بسبب ضعف انفتاح الإدارة بصفة عامة على محيطها الاجتماعي ، حيث لا حظنا غياب رؤية شمولية للاستقبال والإرشاد ، مع وجود بعض الإجراءات المتخذة بصفة انفرادية من طرف بعض القطاعات الإدارية ، وكذلك وجود نظرة تقليدية للاستقبال ، حيث يتم تخصيص مقر دون توفير للوسائل والأطر والكفاءة ، وكل ذلك في ظل غياب معلومات دقيقة عن الخدمات التي تقدمها مختلف المصالح الإدارية الخ ، وقد انعكس هذا على جودة الخدمات التي تقدمها هذه المرافق العمومية ، والتي ترتب عنها إجراءات إدارية جد معقدة ¹ .

لكن هذا الإشكال يزداد في مسألة مدى كفاية الموارد المالية المحلية في التكفل بهذه الخدمات ، وذلك بالنظر لطبيعة التمويل الخاصة ومصادره ، حيث أن من خصوصية الخدمة

¹ – يوسف كريمة ، الإدارة ودولة القانون في الجزائر ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام ، فرع الدولة والمؤسسات العمومية ، كلية الحقوق بن عكنون ، الجزائر 1 ، 2006/2007 ، ص 40 .

العمومية على المستوى المحلي هو التفاعل المباشر مع المواطن ، ومن جهة ثانية وجود منظومة تمويل متعددة المصادر تتميز بميزتين أساسيتين ¹ :

- أنها منظومة تمويل تعكس تباين شديد في القدرات المالية للبلديات .
- كونها منظومة تمويل تعكس تباين كبير في حجم و طبيعة الأعباء .

ثانيا : نقائص مرفق القضاء

إن دولة القانون هي الدولة التي تبنى على أسس قانونية وتمكن المواطنين من معرفة حقوقهم وواجباتهم بصفة لا لبس فيها ، وتسهل عليهم اللجوء إلى مرفق القضاء دون أي عائق وكلما دعت الحاجة ، بهدف الحصول على حكم قضائي يضع حدا لانتهاك حق يملكه ، أو تمكينه من حق يطالب به ، ولن يأتي ذلك إلا إذا تم إخضاع حماية الحقوق والمطالبة بها إلى جملة من القواعد المعدة مسبقا ، والتي ينبغي ألا تتسم بالبساطة فحسب ، بل يجب أن تتسم بالشفافية التي تعد أساس ثقة المواطن في عدالته ².

لقد حظي مرفق القضاء بعناية خاصة من طرف الحكومة في مختلف البرامج الحكومية، حيث اعتبر إصلاحه كأولوية وطنية لتحقيق الأهداف التنموية ، ولذلك فقد بذلت هذه الأخيرة جهود معتبرة لاستدراك النقائص التي تشوبه انطلاقا من رغبة واعية بطبيعة المسؤولية التي يفرضها هذا النوع من المرافق ، وقد كانت بداية النقطة المحورية لهذا الإصلاح بتتصيب "اللجنة الوطنية لإصلاح العدالة" من طرف رئيس الجمهورية بتاريخ 20 أكتوبر 1999 ، والتي تكفلت بمعاينة ودراسة وضعية قطاع العدالة بنظرة شمولية لمعرفة النقائص والاختلالات واقتراح الحلول والتوصيات الملائمة لإصلاحه ، كما عملت على تطوير مرفق القضاء ، حيث

¹ - شرفي بن يوسف ، المرجع السابق ، نقلا عن : مداخلة مقدمة من طرف السيد الظاهر الطيب توفيق بمناسبة اليوم الدراسي حول المواطن والخدمة العمومية ، المنعقد بتاريخ 22 أبريل 2014 ، كلية الحقوق بن عكنون ، جامعة الجزائر 1 .

² - الطيب بلعيز ، إصلاح العدالة في الجزائر ، " الإنجاز والتحدى " ، دار القصة للنشر ، الجزائر ، بدون طبعة ، 2008 ، ص 55-56 .

أنه من بين الخطوات التي عملت على تحقيقها هو العمل على تفعيل دور القضاء وضمان مصداقيته في الفصل في النزاعات في آجال معقولة ، وتحسين نوعية الأحكام القضائية وفعالية تنفيذها ، ومن جانب آخر تسهيل حق اللجوء إلى القضاء لجعل الإجراءات القضائية أكثر مرونة وبساطة ¹ .

فإذا كان مرفق القضاء قد سجل قفزة نوعية في مجال الخدمة العمومية بالمقارنة مع بقية المرافق الأخرى ، فإنه مازال في بداياته ولم يصل بعد إلى درجة النضج الحقيقي الذي يتمناه المواطن ، ولن يستطيع هذا المرفق النهوض بمسؤولياته الثقيلة ما لم يتخلص من النقائص التي تخل بسلامة سير العدالة ، فإذا أخذنا أن الحق في اللجوء إلى القضاء هو مبدأ دستوري والذي يسمح لكل مواطن بممارسة الحق في التقاضي وحقه في طلب السلطة القضائية للقيام بدورها لحماية حقوقه التي تنص عليها القوانين السارية²، فإن هذا المبدأ يصطدم في الواقع بإجراءات وظروف تحد من قيمته ، حيث يأخذ الفصل في قضية مثلا وقت طويل جدا يترتب عنه في بعض الأحيان ضياع هذا الحق وهذا يفسر بالعدد الهائل من القضايا بالمقارنة مع عدد القضاة مما يؤدي إلى تأجيل الجلسات لأكثر من ثلاث مرات أحيانا، كما أن هناك نقطة لا تقل أهمية تتعلق بمدى سرعة ونسبة الفصل في القضايا مع مراعاة النصوص القانونية ³ .

ومن أجل تحسين الخدمة العمومية لمرفق القضاء ، يجب بالضرورة تسهيل اللجوء إلى العدالة وذلك بجعل الإجراءات القضائية أكثر مرونة وإعادة توزيع أحسن للشبكة القضائية بطريقة تضمن المساواة بين المواطنين عند اللجوء إليها من خلال الرفع من عدد المحاكم من أجل جعل هذا المرفق أكثر قربا من المواطن .

1 - نفس المرجع ، ص 14 .

2 - الطيب بلعيز ، المرجع السابق ، ص 58 .

3 - انظر إحصائيات وزارة العدل لسنة 2007 ، منشورة بكتاب إصلاح العدالة في الجزائر للطيب بلعيز ، المرجع السابق، ص 319 وما بعدها .

ثالثا : نقائص مرفق الصحة العمومية

تعتبر المؤسسات الصحية من أكثر المرافق التي تحتاج إلى ضمان وتحسين نوعية خدماتها، خاصة بعد الاكتشافات العلمية المتلاحقة من تطور الأجهزة والتقنيات ، وبعد انتشار المنافسة في الخدمات الصحية ما بين المراكز البحثية والطبية وظهور المؤسسات المانحة للاعتماد، والتي تضع معايير لتحسين الخدمة الصحية ، وبهذا تصبح مسألة تحسين الخدمة العمومية وتطويرها أو البحث عن خدمات جديدة من السمات البارزة في عمل المرافق الصحية لمواكبة سرعة التغير العلمي والتكنولوجي في مجال الطب الذي يجعل من الخدمات الصحية المقدمة متقدمة بمرور الزمن وفي تطور دائم ¹ .

إن التغيرات التي عرفتتها الخارطة الصحية في الجزائر منذ 2007 لم يكن وليد الصدفة بل له في ذلك أسباب ودوافع ، فقد سبق هذا التغير عدة ملتقيات ومؤتمرات لمناقشة الوضع الذي آل إليه القطاع الصحي سواء من حيث التسيير ، الخدمة المقدمة ، الإمكانيات المادية المسخرة لها ، ولعل التقدير الذي تقدم به المجلس الوطني لإصلاح المستشفيات سنة 2003 يكشف الجوانب الإجمالية من الأبعاد المؤدية إلى هذا التغير والتي تتمثل في نقائص وإختلالات مرتبطة بالتنظيم والوسائل المادية والبشرية وكذلك إختلالات مرتبطة بالتكوين والإعلام ² .

ولهذا فقد تم تنصيب مجلس إصلاح تسيير المرفق العمومي للصحة في أفريل 2014 ، والذي يضطلع بمهمة تحديد المحاور الرئيسة للمرفق العمومي فيما يخص الصحة العمومية ، حيث يكلف على وجه الخصوص بتفحص وضعية المرفق العمومي للصحة على المستويين

¹ - دلال سويس ، نظام المعلومات كأداة لتحسين جودة الخدمة الصحية بالمؤسسة العمومية الإستشفائية ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في علوم التسيير ، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير ، جامعة قاصدي مرباح ورقلة ، 2012/2011 ، ص أ .

² - نفس المرجع ، ص 15 .

الكمي والنوعي واقتراح كل المقاييس التي من شأنها أن ترقى من ثقافة المرفق العمومي للصحة، كما أنه يقترح الإجراءات التي ترمي إلى تحسين المرفق العمومي للصحة ، والمبادرة بدراسة كيفية خدمة المؤسسات العمومية الصحية ، ويضم هذا المجلس مدراء مركزيين في وزارة الصحة وأشخاص متخصصين في الصحة ، ويجتمع المجلس في دورة عادية مرة كل شهر ، وفي دورات استثنائية كلما دعت الضرورة لذلك ويمكنه عند الحاجة الاستعانة بأشخاص آخرين قادرين على مساعدته في أشغاله ، وبالإضافة إلى ذلك فللمجلس صلاحية إعداد مشاريع ونصوص قانونية وتنظيمية تهدف إلى التكفل الأمثل بالمريض ، كما أنه يتولى دراسة واقتراح وتحليل تدابير تحقيق الكفاءة في مجال النظافة الاستشفائية واستقبال المرضى وتحسين ظروف التكفل الأمثل بمصالح الاستعجالات والتوليد وإدارة الموارد الصيدلانية والترشيد المالي ومسك المحاسبة والسجلات والجرد حول استعمال الإعلام الآلي والحوار الاجتماعي والشراكة بين القطاعين العام والخاص في قطاع الصحة العمومية ¹.

حيث أشار هذا المجلس في تشخيصه لنقائص مرفق الصحة من خلال الاقتراحات والآراء المقدمة لوزارة الصحة إلى مجموعة من الإختلالات التي تشوب هذا المرفق ، ولعل أهم ما خلص إليه المجلس ما يلي ² :

- ضعف الخارطة الصحية لتحسين سير المؤسسات (المرافق) الصحية .
- ضعف التدابير الخاصة بتسوية مشكل ندرة الأدوية وتوزيعها خاصة في المدن الداخلية من البلد .
- غياب أنسنة المرافق الصحية في مجال الاستعجالات الطبية من خلال توفر بعض اللقاحات الضرورية بالنسبة لبعض الأمراض المزمنة ونفس الشيء بالنسبة لبعض الأدوية.

¹ - أنظر المقال بعنوان " تنصيب مجلس إصلاح تسيير المرفق العمومي للصحة " ، منشور بالانترنت على الموقع <http://www.el-massa.com/dz/html> بتاريخ 25 مارس 2016 ، سا 11:38 .

² - شرفي بن يوسف ، المرجع السابق ، ص 23 .

وبصفة عامة يمكن إجمال النقائص التي يعاني منها المرفق العمومي للصحة في النقاط التالية ¹ :

- عدم تنظيم المصالح الصحية بالرغم من عددها المعتبر فهي لا تستجيب الهياكل الصحية العمومية إلا جزئيا للطلب الصحي ، حيث يعرف التكفل بالأمراض نقصا متزايدا .
- التوزيع السيئ لمهنيي الصحة ، حيث تشهد المناطق الجنوبية تغطية سيئة بخصوص الأطباء المختصين .
- كما نسجل على مستوى المؤسسات الصحية تقديم خدمات صحية وذات جودة متردية بسبب عدم تأهيل العنصر البشري وعدم توافق التجهيزات الموجودة مع ما يعرفه المجال الصحي من تطورات .
- عدم رضا الموظفين بسبب غياب التحفيز وانخفاض الأجور .
- ضعف فعالية أنظمة المعلومات .

إن كل هذه المعطيات كانت كافية بأن ترهن من تقديم خدمات عمومية لائقة في القطاع الصحي ، لذلك يستوجب إعادة النظر في السياسات العمومية المتبعة في هذا القطاع قصد إعادة الاعتبار له وتقديم خدمات ترقى بتطلعات المواطنين ² .

الفرع الثاني : أزمة البيروقراطية الإدارية ومظاهرها

إن جهاز الدولة على مختلف مستوياته معرض لداء البيروقراطية³، ويمكن أن يكون بدوره مصدرا لعرقلة حسن سير المؤسسات العمومية والنشاط الاقتصادي، وتتصف البيروقراطية داخل الدولة بتعدد الإجراءات والتنظيمات التي تتصف أحيانا بالسطحية والعجز عن تقديم أي حل

¹ - دلال سويسبي ، المرجع السابق ، ص 16 - 17 .

² - نفس المرجع ، ص 18 .

³ - مصطلح يوناني مكون من كلمتين : Bureau وتعني مكتب و Cracy وتعني حكم أي سلطة الحكم أو حكم المكتب .

للمشاكل التي يفترض فيها أن تسويها ، وتنتهي غالبا إلى تناقض بعضها مع بعض لتشكل تدخلات معقدة تحير المسيرين وتدخل البلبلة على المواطنين¹ .

فالإدارة الجزائرية على غرار باقي إدارات الدول الأخرى تعاني من داء البيروقراطية وعلى جميع الأصعدة ، وهذا ما يبدو واضحا من خلال احتجاجات المواطنين المتكررة نتيجة سوء الاستقبال والتوجيه ، بالإضافة إلى رداءة الخدمات العمومية المقدمة للمرتفقين وضياح الوقت وكثرة الوثائق الإدارية ، وكذلك البطء في العمل الإداري² .

فمصطلح البيروقراطية³ بعدما كان يستعمل كأداة للتنظيم الإداري الفعال صار يعتبر كأحد أخطر الأمراض التي أصابت الإدارة الجزائرية بصفة عامة والمرفق العام على وجه الخصوص .

وتعتبر البيروقراطية الإدارية مركزا مستقلا وسلطة في حد ذاتها ، فهي ليست مجرد نقائص إدارية واختلالات بسيطة وتماطلات فقط ، بل يمكن أن تذهب إلى حد الاستيلاء على السلطة من طرف شريحة ذات امتيازات ومنعزلة عن الجماهير⁴.

ويزداد هذا الدور الغير عادي للبيروقراطية الإدارية ويتكاثر عندما تعتبر الدولة أن الإدارة العامة هي التعبير الوحيد عن سلطتها ، وبسبب ما تتوفر عليه هذه الأخيرة من قدرة على صنع قواعدها الخاصة خارج الإطار الشرعي ستتجه نحو وضع نظام قيم ملزم بالنسبة للدولة

1 - أنظر الميثاق الوطني لسنة 1976 ، الجريدة الرسمية ، العدد 39 ، المؤرخ في 30 يوليو 1976 ، ص 929 .

2 - شرفي بن يوسف ، المرجع السابق ، ص 25 .

3 - البيروقراطية بمعناها الإداري والتأسيسي تشكل نوعا من التنظيم تمارس به الإدارة العامة نشاطها ويعتبر ماكس فيبر أول من حاول الكشف عن مزايا البيروقراطية معتمدا في ذلك على نمط تحليلي ، ويعتبر التحليل الذي قدمه هذا المؤرخ الألماني للنموذج البيروقراطي المثالي نقطة بدء هامة لفهم البيروقراطية . (شرفي بن يوسف ، المرجع السابق ، ص 26).

4 - محمد أمين بوسماح ، المرجع السابق ، ص 43 .

وللمجتمع ،مما يسمح للهياكل البيروقراطية أن تتمركز بقوة داخل الهيئات السياسية وأن تتحلى بمظاهر السلطة ¹ .

وتتميز البيروقراطية بأنها قاهرة ولا تقاوم، مع ما يوازيها من تقليص الوسائل الموضوعية للوصول إلى أعلى مصادر القرار، مما يجعل المواطن يعيش في جو من العزلة والانطواء والتهميش ، وأن مطالبه لا تتعدى حدود النسيج الاجتماعي لأن الإدارة العامة التي وجدت من أجل أن تخدمه قد صبحت تمثل جسما غريبا عنه بل أكثر من ذلك هاجسا لا يقاوم². ولذلك يتمسك المجتمع بصفة تلقائية بالقيم والهياكل التقليدية ، ورغم الخطر الذي يهدده من حين لآخر فهو لا يدرك دائما معنى الخطاب الرسمي المتعلق بالعصرنة بالحس المدني وباحترام كل ما هو عمومي ، ويتوقع المجتمع أمام التدخل الإداري ويتصدى له بالجمود³ .

وتحت عنوان " استمرارية التصرفات البيروقراطية والمحسوبية في الهيئات الإدارية "، أشار المنشور الوزاري السابق إلى الخطر الذي تشكله هذه الظاهرة ، وأكد أن " المسألة ليست نقاش حول القضاء على البيروقراطية بل هي مسألة تهديد لدولة القانون وتحدي للسلطة العمومية والتي يجب استعادتها وفرضها في كل أبعادها الحقيقية من أجل التمكن من مواجهة هذه التهديدات بكل حزم ومثابرة ، فظاهرة البيروقراطية هي قضية تهديد لكيان الدولة قبل أن تكون قضية تهديد لحقوق المواطن ، كما أضاف المنشور أن هذه الوضعية تحول اليوم دون التقدير المناسب من طرف المواطن للمجهود المبذول من طرف السلطات العمومية فيما يخص تحسين خدمات المرافق العمومية ، وتساهم في استفحال المواقف السلبية التي يعبر عنها المواطن اتجاه أعمال ونشاطات الإدارات العمومية " .

¹ - محمد أمين بوسماح ، المرجع السابق ، ص 45 .

² - شرفي بن يوسف ، المرجع السابق ، ص 27 ، نقلا عن : رابحي أحسن ، آثار الفساد الإداري على علاقة الفرد بالدولة ، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية ، العدد 2 ، 2013 ، ص 113 .

³ - محمد أمين بوسماح ، المرجع السابق ، ص 46 .

وقد تطرق المنشور الوزاري الصادر عن وزارة الداخلية إلى مظاهر البيروقراطية في الإدارة الجزائرية والتي شملت ما يلي¹ :

- المطالبة بوثائق أو إجراءات خارج تلك المنصوص عليها في القوانين والتنظيمات الجاري العمل بها وهذا من شأنه أن يحدث نفور المواطن من الإدارة ، لأنها تتسبب في ذهاب المواطن وإيابه مرات إلى المرفق المعني بالشغل الذي أراد المواطن قضاءه .
- البطء في معالجة طلبات المواطنين ساعد على تفشي بعض التصرفات السلبية وغير المطابقة للقانون مما يدفع في غالب الأحيان المواطن إلى استعمال أسلوب الوساطة في إنجاز بعض المعاملات ، وقد يضطر في حالات أخرى إلى اللجوء إلى أساليب أخطر من ذلك تمس بمصادقية الجهاز الإداري من خلال استعمال الرشوة في قضاء بعض المعاملات الإدارية وهو ما أدى إلى الانتشار الرهيب للفساد الإداري نتيجة تعقيد الإجراءات في وجه المواطن والذين يكونون في النهاية مجبرين على قضاء حاجياتهم بجميع السبل حتى ولم اقتضى المر استعمال أساليب لا أخلاقية .
- تشكل بعض الشبكات غير الرسمية تلجأ للمماطلة في معالجة طلبات المواطنين واللجوء إلى بعض التصرفات المشبوهة وغير القانونية هذه الشبكات كما يضيف المنشور أصبحت تطور آليات وأساليب تتأقلم مع كل وضعية إدارية جديدة لجعلها في خدمة مصالحها غير المشروعة².

المبحث الثاني : ضرورة إصلاح الخدمة العمومية

لقد شكلت النقاط السابقة التي تم التعرض إليها في المبحث الأول نقطة مهمة في تحول السلطات العمومية لاتجاهاتها نحو الرفع من نوعية الخدمة العمومية، حيث أنه في إطار

1 - أنظر المنشور الوزاري رقم 2102 ، المرجع السابق ، ص 4 .

2 - أنظر المنشور الوزاري رقم 2102 ، المرجع السابق ، ص 5 .

الشروع في عملية الإصلاح صدرت بتاريخ 20 أكتوبر 2013 تعليمية الوزير الأول تحت عنوان " إصلاح الخدمة العمومية "، ومما جاء في إحدى فقراتها ".....عزم الحكومة على الشروع في إصلاح معمق للخدمة العمومية في بلادنا بغرض استعادة الثقة بين المواطن والدولة وتعزيزها"¹ وكان قبل هذا صدر منشور وزاري من طرف وزارة الداخلية يتعلق بتحسين العلاقة بين الإدارة والمواطن وإعادة تأهيل المرافق العمومية الإدارية .

وقد شكل هذا اعترافا للسلطات العمومية على فشل المرافق العمومية في تقديم خدمة عمومية ناجعة تليق بتطلعات المواطن ، لذلك شكل محور الإصلاح نقطة جوهرية في مخططاتها .

لهذا سنحاول في هذا المبحث التطرق لمفهوم إصلاح الخدمة العمومية وربطها دائما بمسألة إصلاح الدولة ، وذلك من خلال إعطاء مفهوم الإصلاح الإداري للمرافق العمومية بصفة عامة ، ومحاولة بيان أهمية إصلاح وتحسين الخدمة العمومية (مطلب أول) ، ثم نتطرق إلى مضمون إصلاح الخدمة العمومية (مطلب ثاني) ، وفي (مطلب ثالث) نحاول تقييم إصلاح الخدمة العمومية .

المطلب الأول : مفهوم إصلاح الخدمة العمومية

إن مسألة إصلاح الخدمة العمومية وإن كانت تستهدف بالدرجة الأولى إصلاح المرفق العام وتقديم خدمة عمومية ناجعة وفعالة تليق بتطلعات المواطن، فإن الإطار الذي تتدرج فيه هو الذي يزيد من حدة وأهمية هذا الإصلاح ، ذلك أنها تتدرج ضمن إصلاح الدولة .

¹ - أنظر تعليمية الوزير الأول تحت رقم 321 ، بتاريخ 20 أكتوبر 2013 المتعلقة بإصلاح الخدمة العمومية ، ص 1 .

لهذا سنحاول في هذا المطلب التطرق إلى مفهوم الإصلاح الإداري للمرافق العمومية خاصة و أن عملية الإصلاح يجب أن تتم وفق إستراتيجية واضحة وشاملة (فرع أول) ، ثم نقوم بتبيان أهمية إصلاح الخدمة العمومية وتأثيرها على إصلاح الدولة (فرع ثاني) .

الفرع الأول : مفهوم الإصلاح الإداري للمرافق العمومية

إن الجزائر كباقي الدول قامت بالعديد من الإصلاحات على مستوى مرافقها العمومية ذلك اعتقادا منها أنه يساهم في تحسين جودة خدماتها والتخلص من مختلف النقائص التي تحول دون ذلك ، خاصة بعد التحول الذي عرفته الجزائر بعد دستور 1989، والذي كرس نظاما جديدا أكثر انفتاحا، مما يسمح بتماشي هذه المرافق مع متطلبات الفعالية والنجاعة ، لكن الخدمة التي تقدمها هذه المرافق العمومية لا ترقى إلى طموحات المواطنين ، لذلك وجب الإصلاح الشامل والذي يسمح بالسيطرة على نوعية الخدمة ¹ . فما المقصود بالإصلاح الإداري؟ .

أولا : تعريف الإصلاح الإداري .

يختلف مفهوم الإصلاح الإداري عن بقية المفاهيم والمداخل الأخرى بأنه الأسلوب الأكثر رزانة من غيره من الأساليب في سبيل تحقيق تغيير تنظيم جهاز الدولة ².

فالإصلاح الإداري كحركية ورؤية جديدة يعيد النظر في الأشكال القائمة للجهاز الإداري للدولة ويفرض صيغا جديدة لهذه الأجهزة ، حيث يستهدف أساسا تنظيم هذه الأخيرة بشكل

¹ - ضريفي نادية ، تسيير المرفق العام والتحولات الجديدة ، المرجع السابق ، ص 69 .

² - نفس المرجع ، ص 69-70 .

يحقق أهداف السياسة العامة للدولة بكفاءة وفعالية ، من خلال التغيير الشامل في القيم السائدة في التنظيم ¹ .

وهناك تعريفان للإصلاح الإداري ² :

1.التعريف الذاتي : ينظر للإصلاح الإداري كنشاط تلقائي تقوم به الإدارة بذاتها بقصد التقويم والزيادة في الكفاءة والفعالية ، وهو ما يستدعي منها جهدا في التشخيص والتقويم الذاتي ثم اقتراح الآليات الجديدة التي من شأنها الإصلاح ، وبهذه المقاربة يفيد الإصلاح التطوير الذاتي المستمر لقدرات الإدارة على التكيف والتطور .

2.التعريف الفوقي : وهو الإصلاح الذي يتم فرضه كحتمية من الأعلى عند ظهور اختلالات عديدة في كافة جوانب المنظومة الإدارية وهو الشيء الذي تعجز عن التعامل معه كل جزئية أو وحدة من النظام ، وعليه فالإصلاح الإداري هو عملية خارجية عن المرفق ومن هنا تظهر أهمية ووزن الإرادة السياسية في عملية الإصلاح الإداري .

ويمكن تعريف الإصلاح الإداري بأنه " كل العمليات الهادفة إلى إعداد أجهزة الإدارة في الدولة بما في ذلك الأفراد والمعدات والوسائل إعدادا علميا يجعل تحقيق الدور الاستراتيجي للجهاز أمرا ليس ممكنا فحسب ولكن أمرا اقتصاديا كذلك " ³ .

ومن الصعب إعطاء تعريف جامع مانع للإصلاح الإداري، لكن يمكننا تقديم هذا التعريف الذي يجمع أهم عناصره : " هو مجموعة النشاطات والجهود التي تمتزج وتتفاعل في إطار

¹ - الدكتور محمد الصيرفي ، الفساد بين الإصلاح والتطوير الإداري ، مؤسسة حورس الدولية للنشر والتوزيع ، 2009 ، ص 64 .

² - ضريفي نادية ، تسيير المرفق العام والتحويلات الجديدة ، المرجع السابق ، ص 70 .

³ - الدكتور محمد الصيرفي ، المرجع السابق ، ص 64 .

رؤية شاملة والتي تهدف بالتزام من الطبقة السياسية إلى إعادة النظر في منظومة القيم السائدة داخل الجهاز الإداري للدولة بما يحقق فعاليته " ¹ .

ومن خلال التعاريف السابقة نجد أن عملية الإصلاح الإداري ترتبط بخاصيتين أساسيتين هما ² :

– أن الإصلاح الإداري عملية شاملة وليست جزئية ، وإذا كان هناك إصلاح جزئي يكون في الإطار الشامل للإصلاح الإداري .

– أن الإصلاح الإداري عملية مستمرة مع استمرار العمليات الإدارية من تخطيط وتوجيه ورقابة ، حيث تكشف هذه العملية الكثير من المشاكل قبل تراكمها أو بما لا يعوق عملية الإصلاح .

وما يمكن قوله أن الإصلاح الإداري في الجزائر قد لا يرادف عملية الهدم لما هو موجود بالضرورة ، لأن ما هو موجود قد لا يكون فاسدا في مجمله وإنما قد يتطلب الأمر فقط النظر للجهاز الإداري نظرة شمولية تسمح بتصوره على أنه وحدة لا تتجزأ ، لذلك فإن الإصلاح الإداري في الجزائر يجب أن يبنى على ³ :

– تصور جديد لمهام هياكل الإدارة العمومية .

– تفعيل دور أعوان الدولة في عملية الإصلاح .

في حين نجد أن فرنسا تأخذ بفكرة التحديث والتجديد **"La modernisation administrative"** أي لا تركز على إصلاح إداري جذري وشامل وذلك بالنظر لقداسة المرفق العام في فرنسا ، ويقوم التحديث خاصة بإدخال أساليب وطرق وتقنيات جديدة من

¹ – ضريفي نادية ، تسيير المرفق العام والتحولات الجديدة ، المرجع السابق ، ص 70 .

² – الدكتور محمد الصيرفي ، المرجع السابق ، ص 65 .

³ – ضريفي نادية ، تسيير المرفق العام والتحولات الجديدة ، المرجع السابق ، ص 70 .

استلهم القطاع الخاص مثل "المناجمنت" يتم تحويلها وتطبيقها على الأجهزة الإدارية العمومية.

ثانيا : دوافع ومتطلبات الإصلاح الإداري للمرافق العامة

هناك دوافع تبرر اللجوء للإصلاح ، ولعل أهمها تلك الاختلالات التي تشوب المرافق العامة ، والسياق العام للتحويلات الجديدة التي تعرفها الجزائر .

فعملية الإصلاح كظاهرة لها دوافع تبرر الحاجة إليها وتبرر مشروعيتها ولعل أهمها¹:

– البحث عن نموذج جديد للمرافق العامة ناجعة وبأقل تكلفة وقادرة على التسيير الفعال لمختلف قطاعات المرفق العام .

– إعادة صياغة هيكل المرافق العامة وفقا لحاجيات المجتمع وتنوع الطلب الاجتماعي المتزايد .

– السبب الثالث يتعلق بنمو المجتمعات المدنية والانتشار الواسع لثقافة حقوق الإنسان وهو ما أفضى إلى اتساع مجال نشاط الحركة الجمعوية كفضاء جديد للتعبير والممارسة الديمقراطية.

– السبب الرابع هو ضرورة تكييف الدولة والمرافق العامة مع السياق المحلي والدولي الجديد، فهذه الضرورة تكرسها العولمة كحركة جديدة مست بدور الدولة في قيادة التنمية الاجتماعية والاقتصادية .

ومن أهم متطلبات الإصلاح الإداري للمرافق العامة هي البحث عن ² :

¹ – ضريفي نادية ، تسيير المرفق العام والتحويلات الجديدة ، المرجع السابق ، ص 72 .

² – نفس المرجع ، ص 73 .

1. **متطلبات الفعالية :** وذلك لما تتميز به المرافق العمومية من وجود فعالية سلبية تتلخص في كون المرفق العام مجرد وسيلة في يد الحكومة ، في حين أن الرهان الجديد يتمثل في الانتقال إلى فعالية ايجابية قائمة على مقاربة نوعية للخدمة العمومية .
2. **متطلبات الديمقراطية :** وهذا نظرا لنمو الوعي الاجتماعي والسياسي والمطالبة بالمشاركة في التسيير العمومي ، دفعت المرافق العمومية لصياغة قيم جديدة تحكم المرفق على غرار الفعالية، المساواة، الشفافية والمسؤولية .
3. **متطلبات القدرة على التنافس :** فقد اعتبر ولمدة طويلة أن المرافق العمومية غير معنية بقواعد الإنتاجية والمنافسة لكن المتفق عليه اليوم في ظل الإطار الجديد لوضع السوق الداخلية والخارجية هو أن المنافسة الاقتصادية مرتبطة بالمنافسة .

ثالثا : مضمون إصلاح المرافق العامة

يرجع البعض أن اختلالات الإدارة الجزائرية والمرافق العامة بصفة عامة في جانبها الأول لعجز الهياكل والمهام والتسيير ، ولعجز في سياسة الموارد البشرية في الجانب الثاني. ولهذا فقد ركز الإصلاح الإداري للمرافق العامة على العناصر التالية ¹ :

1. **يجب إعادة تكيف مهام المرافق العامة :** وهي إعادة النظر في توزيع المهام بين الإدارة المركزية والإدارة الإقليمية .
2. **فيما يخص الهياكل :** يجب أن يركز الإصلاح على ما يلي :

* توزيع دقيق للمهام وتحديد الصلاحيات والذي يتم على ضوءه تحديد الهياكل بحيث توضع الهياكل تبعا للمهام وليس العكس .

* إعادة صياغة مفهوم اللامركزية وتدعيمه بالاستقلال المالي، لأن إعادة هيكلة الإدارة غير كافية لتحقيق تسيير فعال لهذه المرافق العمومية ، بل يجب إعادة طرق التسيير الجديدة وتحديث وسائل الإدارة ومناهج عملها عن طريق إنشاء شبكة معلوماتية داخلية وخارجية

¹ - ضريفي نادية ، تسيير المرفق العام والتحولات الجديدة ، المرجع السابق ، ص 73 .

لتسهيل نشر المعلومات وترقية سبل الاتصال والحوار وغرس ثقافة الإعلام وفتح المجال أمام المرتفقين للمشاركة في تسيير شؤونهم لتكريس الشفافية على مستوى كل أعمال المرفق التي تتطلب بدورها مراجعة طرق معالجة الملفات والإجراءات الإدارية والالتزام بالمشروعية من أجل تحسين الخدمة العمومية .

3. إعادة النظر في الترسنة القانونية؛ بحيث يجب تعديل مختلف القوانين والتقليص من عددها وجعلها أكثر استقرارا وأكثر قابلية للتطبيق خاصة فيما يتعلق بمسألة احترام الآجال والمواعيد ، وهذا ما يجعل التشريعات تحدد الأحكام الجديدة وكيفية احترامها.

4. تفعيل دور أعوان المرافق العمومية في عملية الإصلاح :

يعتبر الموظف الأداة الأهم لإنجاح أي عملية إصلاح ، والذي يجب أن يكون في مستوى أداء تلك المهام والتسيير الجديد، وذلك من خلال توفيره على الكفاءات والخبرات اللازمة التي تسمح له بقيادة أي عملية إصلاحية من جهة ، وتوفير الجو الملائم لعمله من خلال تحفيزه بمختلف الوسائل المتاحة من جهة ثانية ¹ .

أ- البحث عن الموظف الفعال : بالرجوع للمهام الجديدة الموكلة للمرفق العام في إطار التحولات الجديدة والانفتاح يجب توفر الموظف على مؤهلات نوعية تتعلق أساسا بمضمون التكوين ، مستوى الخبرة والتحكم المهنيين ، وكذا السمات الشخصية للموظف، لذلك فإن تفعيل دور الموظف أصبح ضرورة لا تأتي إلا من خلال ² :

– انتهاز إستراتيجية تكوين للموارد البشرية ويجب أن تتماشى هذه الأخيرة مع الدور الجديد للمرافق العامة والرهانات المفروضة عليها ، وما هو منتظر من الموظف حتى تسمح للموظف بأداء مهامه بكل فعالية .

¹ – ضريفي نادية ، تسيير المرفق العام والتحولات الجديدة ، المرجع السابق ، ص 74 .

² – نفس المرجع ، ص 75 .

- تحديد دقيق للكفاءات المطلوبة ، لأن المعارف النظرية المكتسبة لا تكفي وحدها، ذلك أن المرافق تحتاج إلى موظفين ذوي كفاءات نوعية عملياتية ويمكن تكييفها واستغلالها في مختلف الأوضاع والحالات بحيث تجمع هذه الكفاءات بين المعارف النظرية ، المهارة، وكذا حسن السلوك .

ب- ضرورة تفعيل دور الموظف بتوفير ظروف عمل ملائمة : إذ يجب على المرافق العامة أو الدولة بصفة عامة تبني مختلف الآليات التي من شأنها أن تؤدي إلى تحسين تحفيز موظفيها وذلك من خلال إعادة النظر في آليات التحفيز القانونية منها والميدانية¹ .

5. ترقية العملية الاتصالية الداخلية : وذلك من خلال حصول الموظف على كافة المعلومات المتعلقة بوظيفته وبمختلف المستجدات المتعلقة بها .

6. تبني أفكار الحكم الراشد : أعتبر أغلب المتخصصين أن تبني أفكار الحكم الراشد والأخذ بها كأرضية للإصلاحات يساعد على تطوير وعصرنة الإدارة العمومية وتوفير مرفق عام فعال² . هذا ما سنتناوله في الفصل الموالي .

فإذا كانت هذه النقاط السابقة من بين العناصر التي يجب أن يشملها الإصلاح ، والتي تفرض ضرورة إعادة النظر في تجديد أو تحديث المرفق العمومي ، فإننا نرى وبالنظر إلى الوضعية التي آل إليها المرفق العمومي ضرورة³ :

* ضرورة قيام المرفق العمومي بإشباع حاجيات الأفراد القاعدية وجعله تابعا للدولة وقيام هذه الأخيرة بدورها المقوم .

1 - تشمل آليات التحفيز القانوني : الأجر، الترقية ، والتكوين ، أما التحفيز الميداني فيتعلق بالمشاركة والاتصال وذلك عن طريق إدخال آليات المناجمنت التشاركي الذي يقوم على ضرورة التحديد الدقيق والواضح للأهداف والتي يجب أن يشارك الموظفون في بلورتها . (ظريفي نادية ، تسيير المرفق العام والتحولت الجديدة ، المرجع السابق ، ص 76) .

2 - ظريفي نادية ، تسيير المرفق العام والتحولت الجديدة ، المرجع السابق ، ص 77 .

3 - أحمد بلودنين ، الأزمة السياسية وتضخم اللجان الوطنية للإصلاح ، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام ، كلية الحقوق بن عكنون ، الجزائر 1 ، 2006/2007 ، ص 294-295 .

- * العمل على فرض رقابة فعالة على سير المرفق العام خاصة فيما يتعلق بالتسيير المالي في مختلف مراحله أو بعبارة أخرى ترشيد مالية المرافق العامة .
- * إشراك القطاع الخاص إلى جانب المرفق العام في القيام ببعض الخدمات العمومية ، ولعل أهم مثال على ذلك والذي لقي نجاحا كبيرا يتمثل في خدمة المياه ، خدمة الهاتف أي إنشاء مؤسسات أو شركات مختلطة .
- * اعتماد المرفق العام عند إشباع الخدمات العمومية على النوعية "Qualité" الأمر الذي يفتح المجال أمامه للمنافسة .
- * التطور الأحسن للموارد البشرية على مستوى المرفق العام باعتبارها المحرك العام والأساسي لنجاح أي نشاط وذلك بالتركيز على عنصر التكوين وتحسين الظروف الاجتماعية لموظفيه .
- * إدخال تكنولوجيا الإعلام والاتصال الحديثة في إدارة وتسيير المرفق العام وذلك قصد تمكينه من المشاركة في التنمية الشاملة وتحسين الخدمة العمومية بأقل تكلفة وفي آجال معقولة.
- * دعم الحوار الاجتماعي للمرفق العام وعدم إقصاء التمثيل العمالي ، أي مشاركة التنظيم النقابي في حسن سير المرفق العام وذلك بضمان استقلالية هذا التنظيم وتمكينه من التفتح على مختلف التطورات .
- * توجيه عمل المرفق العام نحو منطق النتائج ، ولكن شرط توفير الإمكانيات وفرض الرقابة ، أو بعبارة أخرى بقدر نتائج نشاط المرفق يمكن تقييم مدى فعاليته .
- * العمل على ضمان استقلالية سير المرفق العام عن كل إيديولوجية¹.

الفرع الثاني : أهمية إصلاح الخدمة العمومية

1 - أحمد بلودنين ، المرجع السابق ، ص 295 .

إن إصلاح الخدمة العمومية يشكل أهمية بالغة لكونه يرتبط بإصلاح الدولة، ذلك أن نوعية الخدمة التي تقدمها المرافق العامة للدولة تعطي صورة وقراءة تعكس في حقيقتها علاقة الدولة بمواطنيها بموجب الإدارة كآلية وكأداة لذلك، حيث تعتبر هذه الأخيرة كوسيلة لتنفيذ سياسة الحكومة .

وعليه فنجاح الدولة هو من نجاح إداراتها ومرافقها العمومية أو ما يعرف بالوظيفة الإدارية للدولة، ونجاح الإدارات لن يأتي إلا بتقييم مدى شعور المواطن بالرضا اتجاه العمل الإداري أو نشاط المرفق العام ¹ .

وهذا الموقف يتعزز في كون أن ترجمة سياسة الحكومة إلى أعمال ونتائج ملموسة وإعطاء معنى حقيقي للصالح العمومي وتلبية حاجيات ورغبات المواطنين، تعني أن الإدارة هي الركيزة الأساسية الذي يربط بين الشعب وبين قيادته، فالمرفق العمومي هو الذي سيبحث النشاط والحيوية في الجهاز الحكومي وهو الذي سيخلق الولاء للدولة والتعلق بها عن طريق تقديم الخدمات العمومية وتطبيق القوانين بموضوعية ومراقبة جميع الأعمال المتعلقة بالأمن والعدالة الاجتماعية ، أو خلق قوانين البلاد فالحكومة تستجيب لرغبات المواطنين عن طريق المرافق العمومية ² .

وربما تتعزز هذه الأهمية في أثار إصلاح الخدمة العمومية على إصلاح الدولة ، وذلك من خلال التقرير الذي أعدته لجنة إصلاح هياكل الدولة ، حيث يظهر من خلاله توجه السلطات العمومية لإصلاح الدولة والذي يمر حتما بإصلاح الخدمة العمومية ، فقد حددت المحاور التي يمر عبرها إصلاح الدولة وهي كما يلي ³ :

1 - سليمة غزلان ، علاقة الإدارة بالمواطن في القانون الجزائري ، أطروحة دكتوراه في الحقوق ، فرع القانون العام ، كلية الحقوق ، بن عكنون ، الجزائر 1 ، 2010/2009 ، ص 13 .

2 - عمار بوحوش ، تطور النظريات والأنظمة السياسية ، الشركة الوطنية للنشر والتوزيع ، الجزائر ، 1977 ، ص 19 وما بعدها .

3 - أحمد بلودنين ، المرجع السابق ، ص 257 .

* الاستشارة

* الضبط والمراقبة .

* الجماعات الإقليمية والإدارة المحلية .

* المؤسسات العمومية والهيئات المناطة بخدمة عمومية .

* أعوان الدولة .

* الجوانب القانونية والتنظيمية لإصلاح الدولة .

ومن خلال المحور الرابع المتعلق بـ " المؤسسات العمومية والهيئات المناطة بخدمة عمومية "، فإنه أعطيت للجنة صلاحية جرد أنواع المؤسسات القائمة وتقييم أساليب تسييرها ومحاولة اقتراح قانون لها يحدد كيفية إنشائها والمهام الموكلة بها والتي تضمن لها استقلالية أكثر من حيث التسيير، وكذلك من خلال المحور المتعلق بـ " أعوان الدولة " فاللجنة تعكف على إيجاد علاقة جديدة بين الدولة ومختلف أعوانها بطريقة تقوم على نظرة مشتركة للصالح العام وللخدمة العمومية ¹ .

إضافة إلى هذا ونظرا لعلاقة الدولة بالمرفق العام ، وتوسع مجال تدخل الدولة بحجة المصلحة العامة ، فإنه من الضروري إجراء تغيير على علاقة الدولة بالمرفق العمومي، وذلك نتيجة التحولات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي شهدتها البلاد في مرحلة الأزمة ، ومن ثم فالدولة ملزمة بـ ² :

- إعادة تحديد مسؤولياتها فيما يخص تسيير تقديم الخدمة العمومية للأفراد .
- نزع كل الملابس فيما يخص الإنتاج العام والخدمة العمومية للمرافق العامة .
- إعادة النظر في دور الدولة من حيث مجال تدخلها في التنمية البشرية ، وخصوصا فيما يتعلق بقطاع التربية ، الصحة ، الحماية الاجتماعية .

¹ – أحمد بلودنين ، المرجع السابق ، ص 259- 260 .

² – نفس المرجع ، ص 275 .

ومن خلال النتائج التي توصلت إليها لجنة إصلاح هياكل الدولة نجد أنه بالفعل ثمة تغير وقع في نمط النظام السياسي و الاقتصادي والاجتماعي ، وهذا ما يؤثر حتما على تطور المرافق العامة ،فالتحولات التي تشهدها الدولة غيرت من موقع المرفق العام ، إضافة إلى الدور الجديد للدولة في المجالين الاقتصادي والاجتماعي ، بالتحول من نمط اقتصاد ليبرالي، وتبني اقتصاد السوق كآلية لتسيير الاقتصاد الوطني غير أيضا من موقع المرفق العام ، ولكن حتى في ظل هذه التحولات فإن المرفق العام يبقى مرتبطا بالمحاور التالية ¹ :

1. انه مرتبط بفكرة الخدمة العمومية .
 2. مسير من طرف الدولة .
 3. مرتبط بفكرة النظام العام السياسي والاقتصادي والاجتماعي .
 4. مرتبط بنوعية الخدمة العمومية التي تقع على عاتق الدولة وتعد عاملا أساسيا لحل إشكالية ثقة المواطن بالدولة .
- ومما سبق يتضح أن الهدف الأساسي لإصلاح الخدمة العمومية هو إصلاح الدولة وتقوية رابطة المواطن بالدولة ، والتي تعتبر الهدف المتوخى من هذا الإصلاح ، حيث نجد أن فعالية الإدارة عموما والإدارة المحلية خصوصا مرتبطة أساسا بالحصول على ثقة المواطنين ، وأن دراسة العلاقة بينهما وبين الجمهور هي إحدى الوسائل العلمية التي يمكن أن تزيد من فعاليتها في تحقيق التنمية المحلية ، نظرا لإمكانية تشكيل رأي محلي مساند.
- وعليه فإن المطلوب من المؤسسات الإدارية (المرافق العمومية) ليس فقط الاكتفاء بحل المشاكل التي تظهر ، بل لا بد من التقرب من المواطن قدر المستطاع لكسب ثقته ².

¹ - أحمد بلودنين ، المرجع السابق ، ص 291 .

² - شرفي بن يوسف ، المرجع السابق ، ص 40 .

المطلب الثاني : مضمون إصلاح الخدمة العمومية

نظرا لأهمية موضوع إصلاح الخدمة العمومية ، فقد تمت معالجته وتنظيمه قانونيا في مناسبات عديدة وذلك قصد تحسين سير و نجاعة المرفق العمومي ، وذلك بموجب التعليمات الصادرة عن الوزير الأول بتاريخ 20 أكتوبر 2013 والمتعلقة بإصلاح الخدمة العمومية، حيث أشارت هذه الأخيرة إلى العناصر التي يشملها تحسين الخدمة العمومية وهي :

1. تحسين استقبال المواطنين .
2. تخفيف الإجراءات الإدارية .
3. التكفل الفعلي بشكاوي المواطنين .

ولكن قبل هذا فقد تمت معالجة موضوع الخدمة العمومية بموجب المرسوم رقم 131/88 المنظم للعلاقات بين الإدارة والمواطن، باهتمام بالغ وعلى نحو ملفت للانتباه وتحديدًا بمقتضى القسم الرابع المعنون بـ " التحسين الدائم لنوعية الخدمة العمومية " وضمن أحكام أخرى شكلت القسم الأكبر من التنظيم¹ .

لهذا سنباحول في هذا المطلب التطرق إلى المحاور التي يشملها موضوع إصلاح الخدمة العمومية من خلال الفروع التالية :

الفرع الأول : تحسين استقبال وإعلام المواطنين

إن الحرص على استقبال المواطنين وإعلامهم وتوجيههم وتطوير وظيفتي الإرشاد والأخبار استجابة لتطلعات المواطنين ، أصبحت من الأسس الجوهرية في علاقة المرتفق بالمرفق العام في استقبال المواطن والاهتمام بانشغالاته ، بل أصبح الحجر الأساسي داخل كل إدارة عمومية

¹ - وذلك بمقتضى المواد من 21 إلى المادة 30 المدرجة بعنوان " التحسين الدائم لنوعية الخدمة العمومية" والمواد 12، 13، 14، 28، 29، التي تدخل في إطار تحسين الخدمة العمومية وتحديدًا في الشق المتعلق "بالاستقبال" ، من المرسوم 131-88 المؤرخ في 4 جويلية 1988 ، ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن ، الجريدة الرسمية ، العدد 27 ، المؤرخة في 6 جويلية 1988 .

، وعنصر من العناصر التي تهتم بقضايا المواطنين وبمتاعبهم اليومية¹، وهذا من شأنه أن يغير الوسائل البنيوية التقليدية للإدارة ولا سيما تلك المرتبطة بالتكتم الإعلامي، ذلك أن معظم زائري هذه المرافق العامة أصبحوا في الوقت الحاضر أكثر إلحاحا في طلب خدمات وفي قضاء حاجياتهم في أجل معقول ، بل جعل وسائل إعلام المواطنين أكثر انفتاحا مما كانت عليه قبل²، لذلك فإن الإنصات للمواطن ودراسة شكاويه والإجابة عليها والانفتاح على وسائل الإعلام وإصدار دلائل ونشرات خارجية بالإضافة إلى تنظيم استطلاعات للرأي العام لتقييم مدى تحسن أو تدهور وظيفتي الاستقبال وإرشاد وإعلام المواطن وكذا تسخير الوسائل التكنولوجية الحديثة لتحسين صورة الإدارة لدى المجتمع ، كلها وسائل من شأنها أن تعطي مفهوم جديد للاستقبال وإعلام المواطنين³ .

ومن جهة ثانية فإنه من الضروري تخليق هذا الجهاز بحكم اهتمامه باستقبال المواطنين والإنصات لمشاكلهم ومساعدتهم في حل قضاياهم على صعيد مختلف الإدارات العمومية ، وعليه يظهر ارتباط بين توجيه واستقبال المواطن وبين أخلة هذا الأخير ، فالاستقبال بهذا المعنى لا يعني استعمال المحاباة والابتزاز، كما أنه لا يعني التمييز بين المواطنين بسبب الجنس أو القرابة أو المحسوبية بل يعني خلق رابطة إنسانية ، خلق مصلحة اجتماعية وسيطة تتكلف بتلقي التطلعات الإدارية للمواطنين ، ولهذا فهي مؤهلة لخدمة المواطن المغبون بالاطمئنان عن طريق تقريب الإدارة منه وتوجيهه توجيهها سليما ، والقضاء على جميع السلبات والانحرافات داخل المرفق وانعدام توازن الخدمات التي تعيش فيها الإدارة ذات النمط البيروقراطي التقليدي⁴ .

1 - سليمة غزلان ، المرجع السابق ، ص 185 .

2 - د.مولاي إدريس الحلابي الكتاني ، أسس تحديث الإدارة العمومية " استقبال المواطنين في قطاع الوظيفة العمومية" ، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية ، العدد الرابع ، 2000 ، ص 91 - 92 .

3 - شرفي بن يوسف ، المرجع السابق ، ص 70 .

4 - د. مولاي إدريس الحلابي الكتاني ، المرجع السابق ، ص 87-88 .

كما يتعين عند استقبال المواطنين وخدمتهم أن تسود معاملة متساوية بين كل الزائرين للمرفق العمومي، فالعون الذي يقوم باستقبال المواطنين ينبغي أن يكون حياديا ، وأن لا يمارس تمييزا بين المواطنين بسبب الجنس أو القرابة أو المحسوبية لأنه يعتبر وسيط اجتماعي مهمته تتلخص في استقبال المواطنين ¹ .

لذلك سنقوم بدراسة أخلاقيات المرفق العام ضمن محور استقبال المواطن اقتناعا منا بالعلاقة بينهما ، حيث سنتطرق أولا إلى مكانة الاستقبال والإعلام ضمن النصوص القانونية، ثم نبين أهمية ودور تخليق المرفق العام كعنصر في تحسين الخدمة العمومية ثانيا .

أولا : مكانة الاستقبال والإعلام ضمن النصوص القانونية .

لقد حظي محور الاستقبال والإعلام باهتمام كبير سواء على مستوى النصوص القانونية أو على مستوى مخططات عمل الحكومة .

1. بالنسبة للاستقبال :

إن أهمية ظاهرة الاستقبال أدت بالإرادة السياسية في الجزائر إلى الاهتمام والتركيز بشكل كبير عليها في عدة مناسبات وضمن نصوص قانونية متنوعة ² .

فعلى سبيل المثال وبمقتضى المرسوم رقم 82-199 ³ تم استحداث مديرية فرعية تابعة لمديرية التبسيط الإداري " للإعلام وتوجيه الجمهور " على مستوى الإدارة المركزية لكتابة الدولة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري ، حيث كلفت بدراسة جميع الإجراءات التي من شأنها أن تحسن من ظروف استقبال المواطنين وتوجيههم، كما أسندت لها صلاحية العمل على ترقية

¹ - د. مولاي إدريس الحلابي الكتاني ، المرجع السابق ، ص 93 .

² - سليمة غزلان ، المرجع سابق ، ص 186 .

³ - المرسوم 82 - 199 المؤرخ في 5 جوان 1982 ، المتضمن تنظيم الإدارة المركزية للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري ، الجريدة الرسمية ، العدد 23 المؤرخة في 8 جوان 1982، ص 1162 .

إعلام الجمهور وذلك باتخاذ جميع الإجراءات بما في ذلك صلاحية إعداد أي سند وثائقي يرتبط بمجال عملها وتوزعه على المواطنين¹ .

فتأهيل المرفق العام وتحسين الخدمة العمومية مرتبط بعناصر موضوعية كتكوين أعوان الإدارة ، توفير الوسائل المادية والبشرية وترميم وتأهيل المرافق العمومية ، خاصة عمليات تكوين الموظفين المكلفين باستقبال المواطنين وقاعات الانتظار² .

وبعد ذلك جاء المرسوم رقم 88-131 فعالج مسألة استقبال المواطنين ضمن القسم الثاني من الفصل الثاني ، حيث أوجب هذا المرسوم على الإدارة أن تستقبل المواطنين أحسن استقبال ، وذلك بإقامة هياكل ملائمة لاستقبالهم ، أما فيما يخص الهياكل فقد أوجب المرسوم على الإدارة أن تنظم هياكل أو ما يعرف بمكاتب الاستقبال من حيث تجهيزها وتزويدها بالوسائل البشرية والمادية حتى يمكنها التكفل الفعلي بالمواطن منذ دخوله رحاب المصلحة أو الهيئة المعنية في أحسن الظروف الممكنة ، لهذا يجب على الإدارة أن تضمن للمواطن توجيهها وإعلاما صحيحين ، وذلك لكي توجه المواطنين في مساعيهم وترشدتهم إلى الإجراءات المطلوب إتباعها³ .

إن سمعة الإدارة صلاحها ونجاحها يرتكز أساسا على العنصر البشري وعلى العلاقات السائدة بين موظفيها وبينهم وبين أفراد المجتمع⁴ ، لذلك فقد أكد المرسوم 88-131 على أنه يجب على كل مصلحة أو هيئة أن تراعي خاصيات مهامها فتحدد مواقيت أنسب لفتح أبوابها واستقبال المواطنين مع الحرص على مزيد من تيسير وصول المواطن إليها عن طريق تجنبه

¹ - انظر المادة 4 من المرسوم 82-199 المؤرخ في 5 جوان 1982 ، المتضمن تنظيم الإدارة المركزية للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري .

² - شرفي بن يوسف ، المرجع السابق ، ص 72 .

³ - انظر المواد 12 ، 13 ، من المرسوم رقم 88-131 الذي ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن ، المرجع السابق ، ص 1015 .

⁴ - شرفي بن يوسف ، المرجع السابق ، ص 73 .

القيام بتنقلات غير مجدية وقيود غير مفيدة¹، أما بالنسبة للموظفين فقد ألزم المرسوم بأن يكونوا لاسيما المكلفون منهم بالشبابيك واستقبال المواطنين معروفين ومعرفي الهوية بارتداء بذلة موحدة الزي أو يحمل شارة أو أية وسيلة أخرى مناسبة².

وبالإضافة إلى المرسوم السابق فقد تعزز التوجه الإصلاحى بصدر قرار آخر من طرف وزارة الداخلية مؤرخ في 4 سبتمبر 1988³، والذي يحدد شروط استقبال المواطنين في مصالح البلديات والولايات وتوجيههم وإعلامهم ، حيث أكد بموجب المادة الثانية منه على أنه على المصالح التي تتكفل باستقبال المواطنين تهيئة الظروف التي تسمح بوصول المواطنين إليها مباشرة مع الأخذ بعين الاعتبار الأسباب التي تتيح للمواطن القيام بإجراءاته ومساعدته الإدارية في ظروف لائقة من الراحة ، كما يؤكد من ناحية أخرى على احترام جانب هيكلي في الإصلاح من خلال إقامة جهاز دائم لتوجيه المواطنين يكون قبالة مدخل المبنى ويكون مكشوفاً للعامة ، وعلى أن يشتمل على جميع البيانات المتعلقة بموقع الهياكل النظامية والميدانية المختلفة التي تهتم الجمهور والتي تحدد هويتها بلوحات ملثمة يحدد عنوانها بالضبط وبالمهام التي تضطلع بها⁴.

وبهدف جعل الإدارة أكثر قرباً من المواطن فإنه يجب اتخاذ إجراء وذلك بتعيين موظف له دراية كافية بالقواعد والإجراءات المتعلقة بالخدمات المقدمة ويحضى بالتقدير لخصاله المهنية والإنسانية وذلك قصد القيام بتوجيه المواطنين عند الضرورة وتقديم يد المساعدة إن اقتضى الأمر للمواطنين ذوي الاحتياجات الخاصة ، وكذلك تقديم جميع المعلومات والمطبوعات

1 - أنظر المادة 28 من المرسوم 88-131 ، المرجع السابق ، ص 1016 .

2 - أنظر المادة 27 من المرسوم 88-131 .

3 - انظر القرار المؤرخ في 4 سبتمبر 1988 ، الذي يحدد شروط وكيفية استقبال المواطنين وتوجيههم ، الجريدة الرسمية ، العدد 39 ، ص 1352 .

4 - انظر المادة 3 من القرار المؤرخ في 4 سبتمبر 1988 ، ص 1352 .

المطلوبة التي لها علاقة بنشاط المؤسسة ومطلب المواطن ، بالإضافة إلى السهر على حسن سير المصالح التي لها صلة بالجمهور وعلى الانضباط العام، ومسك دفتر التظلمات ووضعه في متناول أي شخص يطلبه ، كما يؤكد على عنصر اللباقة والسلوك السليم في التعامل مع المواطن ¹ .

وعليه فإن هذا القرار قد كرس ما جاء في المرسوم 88-131 المنظم لعلاقة الإدارة بالمواطن بنوع من التفصيل ، وهو توجه يعكس نية الإدارة نحو إصلاح علاقاتها بالمواطن وترقية الخدمة العمومية المقدمة والقضاء على المظاهر البيروقراطية وتكريس مبدأ شفافية الإدارة في تعاملها مع المواطن .

إن ترشيد المواطنين وتوجيههم إلى الإجراءات المطلوب إتباعها كان محل اهتمام السلطات العمومية ، حيث أشارت التعليمات الرئاسية رقم 10 الصادرة عن رئيس الجمهورية في 1996 والمتعلقة بتحسين المرفق العمومي أن بعض المؤسسات التي هي أصلا في خدمة المواطن تعاني من بعض الاختلالات من خلال الاستنتاجات التي توصل إليها رئيس الجمهورية ، وقد كانت الظواهر المنبثقة عن هذه المعايينة تتمثل على الخصوص في غياب استقبال المواطن، والصمت المخيم عن تظلماتهم ونقص الإعلام فيما يتعلق بحقوق المواطنين وواجباتهم ، والصبغة التقديرية للعديد من القرارات التي تخصه ، وحتى القرارات المتناقضة للأسف التي تتخذها ذات المؤسسة أحيانا ، لتعيد النظر بذلك في حقوق سبق الاعتراف بها رسميا ، إذ واقع هذه الوضعية تعزز طبيعة التظلمات المقدمة من قبل المواطنين خلال سنة 1996 إلى وسيط الجمهورية ، وقد انعكس كل ذلك أن جعلت الوضعية تؤدي إلى زعزعة ثقة المواطنين في إداراتهم وإلى تدهور مصداقية فضاءات كاملة لمهمة الخدمة العمومية المسندة للإدارة ² .

1 - أنظر المادة 4 من القرار المؤرخ في 4 سبتمبر 1988 ، المرجع السابق ، ص 1353 .

2 - سليمة غزلان ، المرجع السابق ، ص 186 .

وبتاريخ 17 جويلية 1997 صدرت تعليمية رقم 43 عن رئيس الحكومة ومما جاء فيها أنه في إطار تنفيذ عمل الحكومة والرامي إلى ترقية الخدمة العمومية واستقبال الجمهور وتوجيهه، فإنه سيتم إنشاء لجنة وزارية مشتركة للتنسيق وضعت تحت سلطة الوزير المنتدب لدى رئيس الحكومة المكلف بالإصلاح الإداري والوظيفة العمومية هذا على المستوى المركزي، أما محليا فقد كلفت مفتشيات الوظيف العمومي بمتابعة تنفيذ هذا البرنامج بالتنسيق مع الهياكل غير الممركزة ، وقد أكدت التعليمية على أنه يقترن ترقية المرافق العمومية وتحسينها باتخاذ جملة من التدابير أهمها ¹ :

- تنظيم استقبال المواطنين في كنف الاحترام واللباقة .
- توجيه مستعملي المرفق العمومي بوضع هياكل خاصة، ومستخدمين مؤهلين، وبما يكفل استقبالا لأكبر عدد ممكن من المواطنين في أقصر الآجال وفي أحسن الظروف.
- تعديل مواقيت عمل المرافق العمومية بما يمكن المستعملين من الحصول على الخدمات المطلوبة من هذه المرافق بكيفية ميسورة .
- إعلام الجمهور بالخدمات المقدمة وبالإجراءات التنظيمية الخاصة بها .
- إقامة مشاور مع جمعيات المستعملين .
- التكفل بتظلمات المواطنين ودراستها في ظل الاحترام الصارم للحقوق والالتزامات وفي أقصر الآجال .
- إقامة آليات ووسائل كفيلة بدراسة حاجيات المرتفقين والوقوف على توجهات الرأي العام واتجاهاته وتعزيز القرارات المتخذة على هذا الأساس .

وبمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 96-212 المتضمن صلاحيات الوزير المنتدب لدى رئيس الحكومة المكلف بالإصلاح الإداري والوظيفة العمومية، والذي أشار إلى أنه من بين

¹ - شرفي بن يوسف ، المرجع السابق ، ص 78 .

صلاحيات الوزير المنتدب المكلف بالإصلاح الإداري العمل على تنشيط كل تظاهرة تجاه المواطنين يكون الهدف منها ترقية مشاركة هؤلاء في أعمال الإدارة العمومية، كما يعمل على أن تكون هذه الأعمال التي تقوم بها الإدارة في ميدان الإعلام وتوجيه المواطنين وتوعيتهم، وبالإضافة إلى السهر على تحسين كيفية استقبال المواطنين وإعلامهم وتوجيههم¹.

وفي مجال تحسين الخدمات العمومية فقد أشار برنامج وزارة العدل إلى مسألة استقبال المواطن من خلال التعلية الرئاسية رقم 10 المؤرخة في 23 ديسمبر 1996 الصادرة عن رئيس الجمهورية وذلك تكريسا لمبدأ استقبال المواطنين كالإزام لكل المصالح الإدارية المتصلة مهامها بعمامة الناس ، ضرورة تزود المصالح والمؤسسات والإدارات بهياكل لمساعدة المواطنين وإعلامهم ، وضمن هذا البرنامج نجد أنها مقسمة لنقاط وهي العمليات المسجلة ،الأهداف ،الإجراءات المتخذة ،الآجال ،الهياكل المعنية بالاستقبال وكذلك الملاحظات².

ومن جهة أخرى فقد نصت المادة الثانية من المرسوم التنفيذي رقم 03-192 والذي يحدد مهام المديرية العامة للإصلاح الإداري وتنظيمها على أنه تكلف هذه الأخيرة باقتراح عناصر السياسة الوطنية في مجال الإصلاح الإداري وضمن الاختصاصات التي كلف بها المبادرة بكل عمل لتجديد الإدارة العمومية والإصغاء إلى مستعملي الرفق العام والسهر على تحسين ظروف استقبال المواطنين وإعلامهم وتوجيههم .

2. بالنسبة لإعلام المواطن والحق في الإطلاع على الوثائق الإدارية

إن أهمية إعلام المواطن وتمكينه من الإطلاع على الوثائق الإدارية ذات أهمية بالغة كونها تعبر عن مدى شفافية الإدارة والمرفق العام مع المتعامل معها أو المرتفق ، وبالتالي فهي

1 - أنظر المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 96-212 المؤرخ في 15 يوليو 1996 ، والمتضمن صلاحيات الوزير المنتدب لدى رئيس الحكومة المكلف بالإصلاح الإداري والوظيفة العمومية ، الجريدة الرسمية ، العدد 37 ، المؤرخة في 16 جوان 1996 ، ص 7 .

2 - سليمة غزلان ، المرجع السابق ، ص 187 .

تنطلق من نقطة مهمة في محاربة الفساد الإداري من جهة ، وجهة أخرى فهي تعطي ضمانات مهمة للشخص المتعامل معها ¹.

إن شفافية الإدارة كذلك تعتبر مسألة ذات أهمية ، لأنها تعتبر من بين الحلول الإدارية خاصة في ظل أزمة الأداء والفعالية المسجلة على النشاط العمومي للمرفق العام والتي تندرج كلها ضمن الإطار العام لأخلاقيات الإدارة العمومية ².

لقد أشار المرسوم رقم 88-131 إلى مسألة إعلام المواطن وإلى إمكانية الإطلاع على الوثائق الإدارية وخصه بنوع من التفصيل ، حيث أشار إلى إلزامية قيام الإدارة بجميع التدابير الممكنة قصد تمكين المواطنين من الإطلاع على التنظيمات التي تسطرها دون إهمال وسيلتي النشر والإعلام كما ألزم الإدارة بضرورة نشر التعليمات والمناشير والمذكرات والآراء وبالخصوص تلك التي تكون لها أهمية في علاقتها بالمواطن ، أما بالنسبة للإطلاع على الوثائق الإدارية فأشارت المادة 10 من المرسوم بصريح العبارة على إمكانية المواطنين الإطلاع على الوثائق الإدارية ، لكن هذه المادة جعلت من مبدأ السرية هو الأساس في حين أن الإطلاع يعتبر استثناء .

أما بالنسبة لتجسيد مبدأ الشفافية فإن القانون رقم 06-01 المؤرخ في 12 فيفري 2006 والمتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته ³، نجد أنه عازم على تجسيده وذلك من خلال المادة الأولى منه التي نصت على أن الهدف من هذا القانون هو دعم التدابير الرامية إلى الوقاية من الفساد ومكافحته وتعزيز النزاهة والمسؤولية والشفافية في تسيير القطاعين العام والخاص، كما يؤكد وبموجب المادة الثالثة على أنه من بين التدابير الوقائية في القطاع العام وخاصة في

1 - شرفي بن يوسف ، المرجع السابق ، ص 80 .

2 - غزلان سليمة ، المرجع السابق ، ص 73 .

3 - القانون رقم 06-01 المؤرخ في 12 فيفري 2006 ، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته ، الجريدة الرسمية ، العدد 14 ،

مجال التوظيف ضرورة الأخذ بمبدأ النجاعة والشفافية ، ومن جهة أخرى ألزم القانون قصد ضمان الشفافية في الشؤون العمومية ، وحماية الممتلكات العمومية وصون نزاهة الأشخاص المكلفين بخدمة عمومية ضرورة القيام بإجراء التصريح بالممتلكات .

وما يمكن قوله بالنسبة للإعلام الإداري أو بالنسبة للشفافية في العمل الإداري أنها تدخل فيما يمكن تسميته " بتهذيب المرفق العمومي أو تخليقه" وهذا ما سنتناوله في العنصر الموالي.

ثانيا : ضرورة تخليق المرفق العمومي :

لقد أشار مشروع الميثاق الإفريقي لقيم ومبادئ المرفق العام (الخدمة العامة) والإدارة في الفصل الأول منه عندما عرف أخلاقيات المهنة على أنها " المقاييس الأخلاقية التي توجه سلوك الموظفين العموميين¹ ، وأكد من جانب آخر على أهداف الميثاق وهي² :

– تشجيع الانضمام إلى إطار أساسي من المبادئ والقيم المتفق عليها لضمان تحسين خدمات عمومية ناجعة وفعالة ومحددة تلبي احتياجات المجتمع ومستعملي المرفق العمومي .

– تشجيع مجهودات الدول الأعضاء قصد تحديث الإدارة العمومية وتدعيم القدرات لتحسين الخدمات العمومية .

– حث المواطنين على المشاركة في سير عملية تحسين الخدمة العمومية من خلال الاتصال والتشاور والمساهمة الفعالة في الإجراءات الإدارية .

– ترقية القيم الأخلاقية التي تحكم مهام الأعوان العموميين قصد ضمان خدمات شفافة .

– المساهمة في تحسين ظروف عمل الأعوان العموميين والسهر على حماية حقوقهم .

¹ – أنظر المادة الأولى من المرسوم الرئاسي رقم 12-415، المتضمن التصديق على مشروع الميثاق الإفريقي لقيم ومبادئ المرفق العام (الخدمة العامة) والإدارة ، ص 4 .

² – أنظر المادة الثانية من المرسوم الرئاسي رقم 12-415 ، ص 5 .

وبموجب المادة السابعة من الميثاق وتحت عنوان " خدمات فعالة وذات جودة عالية " أكد الميثاق على ضمان الإدارة خدمات فعالة وذات جودة عالية مع الاستخدام الأمثل للموارد المتاحة والسهر على إقامة آليات مناسبة تسمح بالقيام بتقييم دوري لمردودية المرفق العام ونوعية الخدمة العمومية المقدمة للجمهور .

ولكن يظهر بشكل أكثر وضوحاً تخليق المرفق العمومي بموجب الفصل الثالث الذي يندرج تحت عنوان " قواعد سلوك الأعوان العموميين " والتي يظهر فيها نقطتين مهمتين :

- الاحترافية .

- أخلاقيات وآداب المهنة .

فبالنسبة للأولى أكد الميثاق¹ على أنه يجب على الأعوان العموميين تأدية مهامهم وواجباتهم باحترافية وفعالية ، والتعامل مع الجمهور بأسلوب حضاري ولباقة في علاقاتهم بمستعملي المرفق العمومي ، كما يجب عليهم التصرف بمسؤولية واحترام زملائهم ومرؤوسيهـم ورؤسائهم .

أما فيما يخص الأخلاقيات والآداب المهنية فقد ألزم الميثاق الأعوان العموميين التحلي بالنزاهة والالتزام التام بالقيم الأخلاقية وآداب المهنة ، كما أكد أنه لا يجوز لهم طلب أو قبول أو اشتراط أو استلام بطريقة مباشرة أو غير مباشرة أي دفع مالي أو هبة أو هدية أو امتياز مقابل أدائهم لواجباتهم ، كما يجب عليهم أن لا يستعملوا بأي حال من الأحوال وظائفهم أو مسؤولياتهم لتحقيق مأرب سياسية أو حزبية ويتعين عليهم التصرف في كل الأحوال بإخلاص ودون تحيز² .

إن تخليق المرفق العمومي يقتضي مشاركة جميع أطراف المجتمع المدني وكذا الموظفون العموميين دون نسيان المواطن باعتباره جوهر الإصلاح ، فقد أصبح مطلباً تمليه العواقب

¹ - أنظر المادة التاسعة من المرسوم الرئاسي رقم 12-415 ، ص 6 .

² - أنظر المادة العاشرة من نفس المرسوم ، ص 7 .

الوخيمة لمظاهر الفساد الإداري وكذا ضرورة التنمية كما تفرضه إكراهات التنافسية العالمية وبات يشكل مرتكزا حقيقيا لدى السلطات العمومية¹، والتي تتجه نحو إعداد ميثاق للقيم والمبادئ يهدف لتوضيح حقوق وواجبات مستعملي المرفق العمومي².

وباعتبار أن المرتفق هو الفاعل المباشر فبإمكانه المساهمة في تخليق المرفق العمومي وذلك من خلال التحلي بروح المسؤولية و الانضباط، وكذا إخبار الجهات المعنية بالسلوكيات الانحرافية للموظفين العموميين داخل الإدارة وكذا الامتناع عن تقديم الرشاوى لأجل قضاء الأغراض الإدارية مهما كانت الأسباب والدوافع³.

الفرع الثاني : محور تبسيط الإجراءات والشكليات الإدارية

لقد حظي موضوع تبسيط الإجراءات والشكليات الإدارية بعناية قانونية حيث أن هناك العديد من المحاور الأساسية التي عالجتها مختلف الآليات القانونية للعمل على تخفيفها ، حيث شكلت هذه الأخيرة محور اهتمام وانشغال بارزين نحو إرساء معالم لحياة مرفق عمومي أكثر بساطة⁴.

لقد كان الهدف الأول من هذا الاهتمام القانوني هو تحسين سير و نجاعة المرفق العمومي الذي تقوم عليه حياة المواطن ،لأن الدولة في نظر المواطن أولا وقبل كل شيء هي مرافق عامة الذي يوفر له يوميا الرخاء و الطمأنينة والهدوء والأمن⁵، ونظرا لأهمية تبسيط الحياة الإدارية في تحسين خدمة المواطن ، وبالتالي تغيير نظرته للمرفق العمومي السائد فقد

¹ - مصطفى الوالي ، يسين الضو، الأخلاقيات بالمرفق العمومي " الوضعية ورهانات الإصلاح " ، مذكرة تخرج المدرسة الوطنية للإدارة المغرب ، 2006 / 2007 ، ص 25 .

² - انظر تصريح الوزير لدى الوزير الأول المكلف بإصلاح الخدمة العمومية " محمد الغازي " ، جريدة الخبر ، العدد 7374 ، بتاريخ 15 مارس 2014 ، ص 7 .

³ - مصطفى الوالي ، يسين الضو ، المرجع السابق ، ص 13 .

⁴ - سليمة غزلان ، المرجع السابق ، ص 166 .

⁵ - محمد أمين بوسماح ، المرجع السابق ، ص 49 .

شكلت العملية الإدارية محور وتركيز واهتمام شديدين في ظل ما عرف بمحاربة ظاهرة البيروقراطية وإعادة الاعتبار للمرفق العمومي¹.

إن أهم نص قانوني اهتم بموضوع إصلاح الخدمة العمومية بصفة عامة وبموضوع تبسيط الإجراءات الإدارية على وجه الخصوص هو المرسوم رقم 88-131 الذي ينظم علاقة الإدارة بالمواطن ، و تكمن أهمية هذا المرسوم في كونه جاء لتحقيق حماية أكثر لحقوق وحریات المواطن في إطار علاقاته بمحيطه الإداري من جهة ، ومن جهة أخرى تذكير الإدارة بالتزاماتها اتجاه المواطن، حيث ألزم المرسوم الإدارة السهر على تكييف مهامها وهياكلها مع احتياجات المواطنين ، كما ألزمها بأن تضع تحت تصرف المواطنين خدمة جيدة ، وجاء القسم الرابع من المرسوم والمعنون " **بالتحسين الدائم لنوعية الخدمة العمومية**" ليكرس التوجه نحو التزام الإدارة بتحسين خدماتها باعتبارها تعبيراً عن السلطة العمومية وذلك بأن تسهر على تبسيط إجراءاتها وطرقها ودوائر تنظيم عملها وعلى تخفيف ذلك ، كما ألزمها المرسوم بإعداد مطبوعات واستمارات مقننة بسيطة في شكلها ومختصرة ومفهومة في مضمونها وجذابة في شكلها وتقرأ بسهولة بالإضافة إلى ذلك فعلى الإدارة أن تطور أي إجراء ضروري لتتلاءم مع التقنيات الحديثة في التنظيم والتسيير².

وبهدف تقليص الوثائق المطلوبة في الملفات الإدارية ألزم المرسوم الإدارة على أن تحرص على أن تكون الوثائق التي تطلب من المواطنين محدودة العدد ، تقتصر فقط على الوثائق اللازمة لدراسة الملف دون أن تطلب من المواطن بأي حال من الأحوال وثائق لا يشترطها التنظيم المعمول به صراحة³.

1 - سليمة غزلان ، المرجع السابق ، ص 158 .

2 - أنظر المادة 21 من المرسوم 88-131 ، المتعلق بتنظيم العلاقات بين الإدارة والمواطن ، ص 1015 .

3 - أنظر المادة 22 المرسوم 88-131 ، المتعلق بتنظيم العلاقات بين الإدارة والمواطن .

المطلب الثالث : تقييم إصلاح الخدمة العمومية في الجزائر

إن البحث عن جودة الخدمة العمومية يفترض بالضرورة معرفة المعوقات التي تعترض إصلاحها ، حيث يستهدف الإصلاح الإداري للمرافق العمومية أو ما يعرف بإصلاح الخدمة العمومية بالدرجة الأولى القضاء على الاختلالات التي تعاني منها هذه المرافق ، لكنه في المقابل يواجه عوائق تحول دون الوصول لمرافق عمومية فعالة ترقى بالخدمة العمومية للمستوى المطلوب الذي فرضته التحولات الجديدة والانفتاح الذي تعرفه الجزائر ¹ .

سنحاول في هذا المطلب التطرق إلى المعوقات التي تعترض إصلاح المرافق العمومية في الجزائر بصفة عامة (فرع أول) ، ثم نتناول الأسباب التي أدت إلى عدم فعالية هذه الإصلاحات في الجزائر (فرع ثاني) .

الفرع الأول : معوقات إصلاح المرافق العامة

يمثل انعدام استقرار النظام السياسي والذي يترجم بكثرة التغير على مستوى قيادة الإصلاح ، أحد أهم معوقات إصلاح المرافق العمومية ، حيث أن لكل حكومة تصورها الخاص لهذا الإصلاح ، خاصة فيما يخص إعطاء مكاسب سريعة تؤثر في الجماهير دون التفكير في وضع مخطط قادر على تلبية الحاجيات الحالية والمستقبلية .

ولعل أهم العوائق التي فرضت نفسها هي ² :

– العوائق المتعلقة بالهيئات الإدارية التي تقاوم الإصلاح بسبب عدم الاقتناع بخطة الإصلاح وبذلك عدم التجاوب معها ، وكون مسؤوليها يعتبرون الإصلاح يعبر عن عدم فعاليتهم ويمس بمصالحهم ، وبالتالي فهم يسعون إلى عدم تطبيقه ومحاربته .

¹ – ضريفي نادية ، تسيير المرفق العام والتحولات الجديدة ، المرجع السابق ، ص 78 .

² – ضريفي نادية ، تسيير المرفق العام والتحولات الجديدة ، المرجع السابق ، ص 79 .

- العوائق المرتبطة بالمجتمع المدني والذي يكون تخوفه الأساسي هو من أثار هذا الإصلاح، خاصة فيما يتعلق بتخفيض مناصب العمل والذي سيؤدي حتما إلى زيادة نسبة البطالة .
- ويضاف إلى ذلك أن التحول الذي تعرفه الدولة في مجالاتها الاقتصادية والاجتماعية وحتى الإيديولوجية أدى إلى تغير مفهوم المصلحة العامة وهذا ما يزيد من أهمية هذا الإصلاح¹.
- إذا كانت هذه المقاومة للإصلاح قد تحول دون نجاحه ، فإنه يجب وقبل اعتماد أي سياسة إصلاح محاولة تغيير الذهنيات خاصة بنمو الوعي المدني والتأكيد على النتائج الإيجابية للإصلاح وربطه بتحسين نوعية الخدمة المقدمة من طرف المرافق العمومية .
- لذلك فإن أي عملية إصلاح يجب أن تكون شاملة ومتكاملة ، وحتى تكون ناجحة يجب أن تراعي عدة جوانب وهي² :

- القيم الاجتماعية والثقافية لكل مرفق عام .
- الدفاع عن الحقوق المكتسبة وتحفيز أعوان المرافق العمومية .
- إعطاء الإصلاح أولوية من حيث الوسائل وبرامج التنفيذ وتقييم النتائج .
- اعتماد تكوين الإطارات لتقادي عدم تماشي الكفاءات مع الإصلاحات الجديدة .
- إذا فالإصلاح يجب أن يكون مكيفا مع طبيعة النظام ويتمشى معه من حيث الوسائل وطرق التسيير، لذلك وجب قيام إصلاح شامل في ظل كل التحولات المحلية والدولية التي تعرفها المرافق العمومية .

الفرع الثاني : أسباب عدم فعالية الإصلاحات في الجزائر

- إن الإصلاحات التي باشرتها الحكومة منذ الاستقلال إلى يومنا هذا أثبتت عدم فعاليتها، ويعود ذلك لعدة أسباب منها :

¹ - Mohamed Boussoumah , L'etablissement public , OPU,2012,p121.

² - ضريفي نادية ، تسيير المرفق العام والتحويلات الجديدة ، المرجع السابق، ص 79 - 80 .

1. ضعف الإرادة السياسية : إن الإصلاح الإداري لم يغب أبدا عن الخطاب السياسي وحتى في النصوص القانونية ، وقد ترجم ذلك بإنشاء العديد من الأجهزة المكلفة بذلك ، كانت بداية باستحداث وزارة الإصلاح الإداري والوظيفة العمومية في 1964 ثم أنشأت كتابة الدولة للوظيف العمومي والإصلاح الإداري 1997 ، ثم بعد ذلك اللجنة الوطنية للإصلاح الإداري ، ثم المحافظة الوطنية للإبداع والإصلاح الإداريين ، ولا نتناسى اللجنة الوطنية لإصلاح هياكل الدولة ، غير أن غموض المعنى الحقيقي لإصلاح المرافق العامة والخدمة العمومية واعتباره كنتيجة للإصلاحات الاقتصادية وغياب مشروع تقني للإصلاح تتبناه السلطة السياسية بالتزام دائم حال دون التحقيق الفعلي لهذه المشاريع الإصلاحية ، وفي الجزائر لا توجد إرادة سياسية حقيقية لإصلاح كلي وشامل تؤدي إلى تجسيده الحقيقي والواقعي فقد اقتصر دورها في إنشاء وإلغاء الهياكل المكلفة بإصلاح المرافق العامة¹.

2. غياب إستراتيجية واضحة وشاملة لإصلاح الخدمة العمومية : إن تعدد الهياكل والبرامج أدى إلى غياب رؤية موحدة ومستمرة لإصلاح المرافق العام²، كما أن الوضعية الحالية للمرفق العمومي ورغم المحاولات العديدة لمحاولة تحسين أدائه والرفع من جودة الخدمة العمومية تبين أن هذه الأخيرة تقتقر لإستراتيجية واضحة للإصلاح ، وكذلك فهي نتاج لتراكم إصلاحات عديدة تتميز بكونها تفتقد للجرأة أحيانا وللفاعلية أحيانا أخرى ، بالإضافة إلى افتقارها لرؤية واضحة وشاملة لطبيعة المشكلات التي يمر بها تقديم الخدمة العمومية خاصة والمرفق العام على وجه الخصوص .

1 - ضريفي نادية ، تسيير المرفق العام والتحولات الجديدة ، المرجع السابق ، ص 80 .

2 - نفس المرجع ، نفس الصفحة .

خلاصة الفصل الأول :

تعتبر الخدمة العمومية عن الحاجات الضرورية التي تقوم الدولة بتوفيرها في إطار ممارسة وظائفها وذلك عن طريق النشاطات التي تهدف إلى تحقيق المنفعة العامة ، وباعتبار أن المرفق العمومي هو الوسيلة الوحيدة لتنفيذ الخدمة العمومية ، فإن الواقع الحالي للمرفق العام قد تميز بأزمة في أداء خدماته ، مما ساهم في ظهور العديد من النقائص الإختلالات ، إضافة إلى أزمة البيروقراطية ، وهذا ما أثر بشكل كبير على نوعية الخدمات العمومية ، وبالتالي فقد ابتعدت عن الفعالية في تقديم خدماتها .

وأمام تدني مستوى الخدمة العمومية المقدمة للمواطن ، فقد بادرت الحكومة الجزائرية في تطوير المرافق العامة وتحسين الخدمة العمومية ، وذلك عن طريق إحداث العديد من الآليات القانونية ، سعت بواسطتها إلى محاولة ترشيد أفضل للخدمة العمومية الموجهة للمنتفعين ، وذلك بجعلها أكثر جودة وذات نوعية باعتبارها مطلب ضروري لا تقوم الإدارة بدونه ، وهذا ما انعكس في كل محاولاتها المتعلقة بتبسيط الإجراءات الإدارية واختصارها ، وتحسين ظروف استقبال وتوجيه المواطنين .

ورغم هذه الإصلاحات إلى أن واقع الخدمة العمومية لم يعرف تحسنا بعد ، فقد بقيت مجرد محاولات تفتقد إلى إستراتيجية شاملة وواضحة تسيير عليها فهي نتائج جزئية ، كما تفتقد للإرادة السياسية للحكومة في مواصلة عملية الإصلاح بشكل مستمر ودائم .

غير أن الأشكال الذي يبقى مطروحا هل هذه الإصلاحات كافية لتحسين الخدمة العمومية أم أن هناك إصلاحات أو آليات أخرى لها تأثير على نوعية الخدمة العمومية وتحسينها ؟ هذا ما سنجيب عليه في الفصل الموالي .