

المرفق العام وإشكالية إصلاح الخدمة العمومية في الجزائر

١. شرفي بن يوسف

طالب دكتوراه الحقوق بن عكنون (سعيد حمدين)

ملخص :

لا يوجد أي مؤشر في ظل الإصلاحات الجديدة للمرفق العام يفيد بتصور قانوني له، مما يطرح تساؤلا عن ماهية المرفق العام في الجزائر لدى صانعي القرار بعيدا عن أبعاده الاجتماعية كوسيلة لإشباع الحاجيات العمومية. المدلول السياسي للمرفق العام يحتل مكانا مرموقا، بفضل ارتباطه بالهدف الاجتماعي الذي يسعى لتحقيقه والذي يعتبر التصور الأقرب لمفهوم المرفق العام في الجزائر، سواء بالنسبة لرجال السياسة أو بالنسبة للمرتفقين، وهو تصور يذكر بالمرفق العمومي وفق التصور السائد في المرحلة الاشتراكية. على الصعيد المؤسسي فإن محاولة تقييم الإصلاحات التي جاءت خاصة بعد سنة 2013 تبين وجود تصور هش لمضمون هذا الإصلاح، حيث لازال هذا الأخير يحتاج إلى تخطيط على المدى الطويل، على أن تحتل الرقابة والتقييم معيارا حاسما وذا أولوية في السياسات العمومية. ليس هناك إصلاح للمرفق العام بل هناك نوع من التكتيك الإداري المحدد والدقيق.

الكلمات المفتاحية :

المدلول السياسي، تكتيك إداري، إصلاح مؤسسي.

إن التحولات الجديدة التي فرضها النظام المتبع بعد 1989 خاصة التي مست الجوانب السياسية والاقتصادية انعكس بالضرورة على الدولة ومؤسساتها، وكذا علاقاتها بالمواطن.

وباعتبار المرفق العام الوسيلة التي تستمد منها سلطة الحكام قوتها ومدلولها ومشروعيتها في ظل تزايد حاجيات المواطنين، وكذا ضرورة تلبيتها بكل فعالية ونوعية فقد شكلت مسألة إصلاحه أولوية بالنسبة للسلطات العمومية.

هذه الإصلاحات التي عرفتها حكومات عديدة وفي مراحل مختلفة تجسدت بشكل أكثر وضوحاً سنة 2013، خاصة بإنشاء وزارة متدبة مكلفة بإصلاح الخدمة العمومية، ورغم إلغائها في ظرف ستة أشهر (6) فإن موضوع الإصلاح لم يفقد أهميته فيما بعد، سواء ضمن اهتمامات السلطات العمومية أو كمجال للبحث العلمي، ويظهر ذلك جلياً خاصة من خلال التحول نحو المبادرات القطاعية وكذا إنشاء المرصد الوطني لإصلاح الخدمة العمومية في 2016 بموجب المرسوم الرئاسي 16 / 03 المؤرخ في 7 يناير 2016⁽¹⁾.

وبغض النظر عن محتوى هذه الإصلاحات، فإنه يحق للباحث أن يطرح تساؤلات عن المحتوى القانوني والدلالات السياسية لهذه الإصلاحات مقارنة بالتصورات التي تبنى عليها نظرية المرفق العام في فرنسا، مع محاولة تقييم هذه الإصلاحات في جانبها المؤسسي.

يقسم الباحث إشكاليته إلى محورين: يحاول أولاً إثارة حصر المحتوى القانوني السياسي لهذه الإصلاحات، أما في المحور الثاني فيبين إن كان هناك حقاً تصورات جديدة للإصلاح؟

وللإجابة على هذه الإشكالية يتبع الباحث الخطة التالية:

المبحث الأول: إصلاح الخدمة العمومية بين التصور القانوني والدلالات السياسية.

المطلب الأول: تجاهل المفهوم القانوني ضمن إصلاح المرفق العام.

المطلب الثاني: هيمنة المدلول السياسي للإصلاح.

المبحث الثاني: تكتيك إداري أكثر منه إصلاح مؤسسي.

المطلب الأول: محدودية مضامين الإصلاح.

المطلب الثاني: غياب إستراتيجية واضحة لإصلاح الخدمة العمومية.

المبحث الأول: إصلاح الخدمة العمومية بين التصور القانوني والأهداف السياسية:

يعكس المرفق العام التصورات الفلسفية السائدة في فترة ما وفي بلد ما، فهو يتغير بتغير الزمان والمكان، وكما هو الشأن في النظام القانوني الفرنسي يعبر المرفق العام على ثلاث مفاهيم أساسية هي: المفهوم المؤسسي، المفهوم الإيديولوجي، والمفهوم القانوني في آن واحد⁽²⁾.

وإذا كانت كل نشاطات المرفق العام في فرنسا تخضع لهذه المبادئ الأساسية، فإنه يحق لنا أن نتساءل عن مدى التزام المرفق العام الجزائري بهذه المفاهيم، وبعبارة أدق تحديد مدى التزام الإصلاحات التي شرع فيها مع بداية سنة 2013 بالتصورات المذكورة في ظل التحولات الجديدة، والتي كانت بدايتها بإنشاء وزارة منتدبة لدى الوزارة الأولى مكلفة بإصلاح الخدمة العمومية بموجب المرسوم التنفيذي 13-382 مؤرخ في 2013/11/19، يحدد تنظيم الإدارة المركزية لهذه الأخيرة.

بأي حال من الأحوال فإنه يحق للباحث أن يتساءل عن سبب وطبيعة إنشاء هذا النوع من الوزارات، على أن يأخذ بعين الاعتبار القانون الوضعي لكي يجعل منه موضوع دراسات.

وتعطي خصوصيات المرفق العام بكونه مرتبط بفكرة المصلحة العامة من جهة كميّار قانوني، وفكرة الصّالح العام في جميع المراحل التي عرفها أهمية بالغة للإصلاح، بحيث أصبح يجمع بين الأبعاد الاقتصادية والاجتماعية والثقافية من ناحية والتي تدخل ضمن النشاط العام، وبين المفهوم القانوني من ناحية أخرى، فهو على هذا الأساس وظيفة أولا وإنجاز مهمة ثانيا.

المطلب الأول: تجاهل المفهوم القانوني ضمن إصلاح المرفق العام:

بالعودة إلى إصلاحات بداية 2013 سواء فيما يتعلق بالتعديل الحكومي⁽³⁾ الذي انبثق عنه إنشاء وزارة مكلفة بالمرفق العام وما تبعه من صدور نصوص تنظيمية⁽⁴⁾، أو فيما يتعلق بالتدابير المتخذة والتي جسدتها صدور تعليمتين للوزير الأول: تعليمة أولى مؤرخة في 22 سبتمبر 2013، وتعليمة ثانية صادرة بتاريخ 20 أكتوبر 2013، متعلقتين بإصلاح الخدمة العمومية، فإن التساؤل يطرح بشأن القيمة القانونية والإيديولوجية والمؤسسية لهذه النصوص بمعيّار المفهوم الذي يأخذه في المرفق العام الفرنسي.

الإجابة على هذا التساؤل تقتضي محاولة فهم فلسفة الوظيفة الإدارية من الناحية الفكرية.

على المستوى القانوني، فإنه بذكر إصلاح المرفق العام (الخدمة العمومية) عوض إصلاحات المرافق العامة، بمعنى الجمع عند تشكيل حكومة عبد المالك سلال، هل كان رئيس الجمهورية يقصد المفهوم القانوني وليس إصلاح الإدارات العمومية؟

إن الكلام القانوني، المصطلح القانوني ليس بمحايد، فهو يحكم تفكير الباحث رجل القانون وحتى القارئ البسيط.

على أية حال، هذا يذكرنا بإنشاء وزارة المساهمة في 26 / 12 / 1999⁽⁵⁾، وليس وزارة مساهمات الدولة، في المفرد يقصد بالمساهمة إشراك العمال في النتائج وفي فوائد المؤسسة، أما في الجمع فيتعلق الأمر بصناديق الدولة، بأسهم حصص الشركاء التي تملكها السلطة العامة في الشركة.

بتدارك الأمر على أنه بدون شك أن العبارة المستعملة في غير محلها، على أن إصلاح المرافق العامة ما هو إلا مظهر من مظاهر إصلاح الدولة.

تبين النصوص الجديدة على تبني تصور يقوم على الجوانب المادية للمرفق العام في مقابل إهمال الجانب القانوني له، إنه يميل إلى اعتباره كأسلوب لعمل الإدارة وربما هذا يفسر بآثار التوجه نحو الفكر الاشتراكي في مرحلة من المراحل.

يتميز المرفق العام بالمعنى المادي للكلمة كما يتجلى بوضوح في النصوص القانونية المذكورة أنفاً بتساوي المرتفقين في التمتع بالخدمات التي توفرها لهم، وكذا باستمرارية مهمته.

إن هذا الكلام بدون شك يذكرنا بمحاولة تعريف المرفق العام سنة 1990 عند إعداد كل من قانوني البلدية والولاية، حيث أجمع محررو هذين النصين على أنه «يعد مرفقاً عاماً بلدياً أو ولائياً كل نشاط يرمي إلى تلبية حاجيات كل أفراد المجموعة (البلدية أو الولاية)، بصفة مباشرة متواصلة ودائمة وبطريقة متساوية فيما يرجع للأعباء والتمتع والاستفادة⁽⁶⁾»، ووعياً منهم بالحدود الموضوعية لمقاربتهم للمرفق العام استرسل المحررون مضيفين، «إن المرفق العام غاية و مجموعة من الوسائل تستعملها البلدية أو الولاية، قصد تلبية حاجيات المواطنين الجماعية».

ولتفادي هذا التوجه المادي لمفهوم المرفق العام غير محررو القانون صيغتهم الأولى بإدخال عنصر حيوي بالنسبة لمفهوم المرفق العام، «المرفق العام هدف وغاية وهو يتوفر

على مجموعة من الوسائل البشرية، المالية والقانونية تمكنه من تحقيق الأهداف المحددة له»، والعودة إلى الاستقامة القانونية هي اعتراف بأن امتيازات السلطة العامة لا يمكن أن تنفصل عن المرفق العام⁽⁷⁾.

وبغض النظر عن كون المرفق العام بمعناه المادي ليس له محتوى قانوني فإن هذه العبارة الأخيرة تعتبر نسبية بالنسبة للمرفق العام الجزائري، فهو صحيح من جهة يميل إلى الجانب المادي ولكنه من جهة أخرى يراعي الجانب المؤسساتي.

وباعتباره كخيار من خيارات إصلاح الدولة، فإن هذا الترابط كان قد جسده بوضوح المرسوم الرئاسي 2000-372(8)، المؤرخ في 22/11/2000 والمتعلق بلجنة إصلاح هيكل الدولة ومهامها حيث أكد هذا المرسوم بوضوح بموجب المادة الثانية منه على أهم الصلاحيات المخولة للجنة والتي يمكن تلخيصها في دراسة مهام الإدارات المركزية للدولة ويسرها وكذا آليات التنسيق والتشاور والمراقبة، وكذا دراسة المؤسسات العمومية والهيئات التي تنهض بالخدمة العمومية ومهامها وقوانينها وترابطاتها بالإدارات العمومية المركزية والمصالح المتفرعة عنها، بالإضافة إلى نقطة مهمة تتعلق بدراسة الآثار القانونية والمؤسسية للإصلاحات التي تقترحها وتحديد عناصرها السياسية والتقنية.

إن هذا النص يشكل دليل قاطع على وجود إرتباط تقني بين إصلاح الدولة وإصلاح مرافقها، وهذه النقطة تسجل حتى قبل 2013، حيث أنه رغم تغير الأنظمة السياسية فإنه حافظ على هذا الجانب سواء بالنسبة لتصوره أو بالنسبة لطريقة معالجته نقائمه.

بالرجوع إلى التعليم رقم 298، المتعلقة بإصلاح الخدمة العمومية ومما ورد فيها أن «استحداث دائرة وزارية مكلفة بإصلاح الخدمة العمومية، ووضعها لدى الوزير الأول هو دليل على إرادة الحكومة لتكريس إصلاح حقيقي للخدمة العمومية، التي ينبغي السمو بها إلى مستوى أنسب بما يسمح بالاستجابة اللائقة لتطلعات المواطنين وانشغالهم».

إن الإصلاح الذي تعرضه السلطات العمومية لا يعكس بتاتا التغيرات التي عرفت الجزائر سواء على الصعيد الإيديولوجي أو على الصعيد الاقتصادي بتبني نظام ليبرالي يعتبر بالأساس هو الخيار المفضل لها لتجسيد نظرية المرفق العام.

إن أقصى ما يمكن أن يقال عن هذا الإصلاح أن هناك نوع من التوازن الهش، والمرتب بتطور المجتمع والطلب الاجتماعي، حيث أن سلطة الدولة وقوتها ومشروعيتها مبنية على ضرورة تلبية حاجيات المرتفقين الجماعية، وربما تعتبر العبارة الواردة في التعليم المذكورة أصدق دليل على ذلك «تخصير الهيئات والمؤسسات العمومية والأجهزة المكلفة بالخدمة

العمومية الخاضعة لوصايتهم من أجل الانصهار في ديناميكية الإصلاح هذه التي لطالما انتظرها المواطنون، والتي تركز عليها مصداقية الدولة أكثر من أي عمل آخر».

إن كان في هذا النص السالف الذكر تأكيد على أن إصلاح المرافق العامة هو من إصلاح الدولة، فإنه من جانب آخر يحمل في جوانبه تأكيد على المدلول السياسي للمرفق العام في مقابل تجاهل المدلول القانوني له، وهو بذلك يكون بعيدا عن المفهوم القانوني للمرفق العام الفرنسي، إنه بحسب تصريح الوزير الأول الفرنسي «ألان جوبيه» في تعليق له على رفض المرفق العام بمفهوم المجموعة الأوروبية «لقد كان لبروكسل هدف واحد هو القضاء على المرافق العمومية لإدخال النظام الخاص والمنافسة في جميع الميادين وكذلك هدم حضارة كانت بالأمس لصيقة بالمرفق العام»⁽⁹⁾.

ورغم الأخذ بالميّار العضوي كأساس للنزاع الإداري وفق المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية⁽¹⁰⁾، وما يعكسه من عدم مسايرة تطور المجتمع والقانون⁽¹¹⁾، وكذا الدسترة القوية للقضاء الإداري تنظيما وإختصاصا في الدستور الحالي⁽¹²⁾، والديناميكية القانونية والتحويلات السياسية والاجتماعية والإقتصادية التي يعرفها المجتمع⁽¹³⁾، فإنه لا يوجد ما يوحى بمراعاة هذه الجوانب في تصريحات المسؤولين مما يؤكد على هيمنة المدلول والغرض السياسي للمرفق العمومي في الجزائر وجعله كوسيلة لتبرير المشروعية وإشباع الحاجيات العمومية بعيدا عن التصور العميق للمنظور الحقيقي لنظرية المرفق العام.

وتظهر نقطة لا تقل أهمية تتعلق بالعبارات المستعملة في النصوص القانونية، حيث نجد المشرع الجزائري تارة يستعمل مصطلح المرفق العام وتارة مصطلح الخدمة العمومية وفي حالات أخرى مصطلح الإدارة العمومية، مما يطرح على التساؤل حول مدى مناسبة هذا الإستعمال خاصة عندما يتعلق الأمر بمفهوم المرفق العام الذي يرادف مفهوم الإدارة العمومية، وإرتباط تفسير وتحليل الكثير من المبادئ بمضمون المفهومين⁽¹⁴⁾.

المطلب الثاني: هيمنة المدلول السياسي على الإصلاح:

إن إنشاء مرفق عام ينتج دائما بالضرورة عن قرار من السلطات العمومية، وبالتالي تكون أهدافه وأبعاده المصلحة العامة التي هي مفهوم ذات طابع سياسي مميز، يتغير والإيديولوجية السائدة لذا يبقى المرفق العام خاضعا في نسبة معينة لهذه السلطات، هو

بحسب تعبير الفقيه (ROLLOND) «تحت القيادة السامية للحكام»، مما يسمح لهم النظر في سيره الحسن، بعبارة أخرى نجد وراء إنشاء كل مرفق عام نية سياسية⁽¹⁵⁾.

في الجزائر يؤخذ هذا الكلام بنوع من التحفظ، فيإلغاء الوزارة المتدبة المكلفة بإصلاح الخدمة العمومية بموجب المرسوم الرئاسي 14 / 154 المتضمن تعيين أعضاء الحكومة بمناسبة تعديل حكومة سلال ستة (6) أشهر بعد ذلك⁽¹⁶⁾.

يبين هذا النوع من السلوك على أن إحداث هذه الوزارة ليس نتيجة تمعن وتفكير ملائم، إنه أحسن مثال لعمل سياسي وقانوني هش فرضته بالأساس الانتخابات الرئاسية لسنة 2014، إن هذا الإشكال طرح حتى على مستوى البرلمان عند مناقشة مخطط عمل الحكومة في مايو 2014.

المستجد الثاني للمدلول السياسي لإصلاح الخدمة العمومية، باعتبار أن المرفق العام كخيار من خيارات إصلاح الدولة فإن اللبس أو الخطأ يكمن هنا، حيث أن إصلاح الدولة مضبوط ومحدد فهو دائم، لماذا؟ لأن نجاعة وحسن سير المرافق العامة، الإدارة العمومية يضبطون ويتحكمون في نجاعة الاقتصاد التي تواجه منافسة عالمية حادة وشديدة.

من الناحية النظرية نجد هذا الرأي يتفق مع التصور السياسي للمرفق العام للفقيه (DEUGUIT) والذي جعل من المرفق العام الفكرة المحورية للنظرية العامة للدولة، وفي تفسير هذه النظرية الدولة هي عبارة عن تعاون مرافق عامة قائم على أفكار التضامنية، العدالة التوزيعية والتبادلية وكذا النقاية، أما فيما يخص النشاطات التي تشكل مرفقا عاما فيجب «دوجي» «أنه لا يمكن أن نجد جوابا ثابتا لهذا السؤال لأننا أمام شيء جد متغير وقابل للتطور بالدرجة الأولى»⁽¹⁷⁾.

وبالرجوع إلى الوراء قليلا أي إلا مرحلة ما قبل 1989 فإن الالتزام السياسي للمرفق العام كان اتجاه الاشتراكية، حيث أن الدولة والمرافق العامة هي في خدمة فكرة مشروع مجتمع، وتكافح من أجل تجسيدها وهو على هذا الأساس يقوم على فكرة القيادة والسلطة العمومية قصد تحقيق هدفه وهو بناء الاشتراكية⁽¹⁸⁾، وهذه الفكرة الأخيرة تناقض نظرية «دوجي» باعتبارها ترفض مبادئ السيادة والسلطة العامة⁽¹⁹⁾.

لقد شكل إصلاح الإدارة العمومية في ظل المرحلة الانتقالية كأحد الأهداف السياسية التي ينبغي مباشرتها، حيث مما ورد في الميثاق «تتمثل الأهداف السياسية التي ينبغي الوصول إليها على هذا الصعيد في:

* تدعيم الهياكل وإعادة الاعتبار لوظيفة الدولة بعمل في العمق يضم إصلاح الإدارة الذي يمكن من:

- ضمان القيام الفعلي بالوظائف المستمرة للدولة.
- الوصول إلى الاحترام، وفي كل الظروف لحياة الإدارة.
- إضفاء الطابع الأخلاقي على الحياة العمومية وتعزيز وظائف الدولة⁽²⁰⁾.

أما المستجد السياسي الثالث للمرفق العام فيتعلق بالبيروقراطية، فبينما يقر قرار محكمة التنازع الفرنسية بتاريخ 22 / 01 / 1921، قرار (Bac D Eloka)، على أن نظرية المرفق العام لا تركز على أي أساس أو تفسير سوسيولوجي فإننا نجد بالنسبة للجزائر عكس ذلك، حيث يشير منشور وزارة الداخلية الصادر بتاريخ 14 / 11 / 2012 والمتعلق بتحسين العلاقة بين الإدارة والمواطن وإعادة تأهيل المرافق العمومية الإدارية بتعبير رقي على أن « المسألة ليست مسألة 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 هذا التهديد بكل حزم ومثابرة» ويضيف « إن منهجية العمل التي ستوجه هذه المبادرة ما هي في الحقيقة إلا إعادة تأهيل المرافق العمومية الإدارية واستعادتها لمهامها في إطار منظور الحداثة وفي سياق النوعية».

وسيدّهب مخطط عمل الحكومة (مايو 2014) إلى التأكيد على نفس الاتجاه في النقطة المتعلقة بتوطيد أركان دولة القانون وتعزيز الاستقرار وترقية الحوار الوطني وبالضبط في مسألة «ترقية خدمة عمومية ناجعة»، حيث أكد المخطط على أنه يتمثل هدف الحكومة في مواصلة عملية تأهيل الخدمة العمومية وتجديدها وضمان تكييفها المتواصل مع محيطها ومع تطور حاجيات المرتفقين وتطلعاتهم، الأمر الذي يسمح باستعادة الثقة وتعزيزها بين المواطن والإدارة وبالتالي استعادة مصداقية الدولة وهبتها وفي هذا الإطار، تجدر الإشارة إلى أن التدابير التي سيتم اتخاذها ستفضي إلى ما يجعل عمل السلطات العمومية متطابقا مع متطلبات دولة يسودها القانون من أجل القضاء على أشكال التعسف والتجاوزات التي تعد مصدرا للفساد وتغذي الشعور بالإقصاء والإجحاف والتهميش⁽²¹⁾».

وما يمكن قوله ختاماً هنا أن المحيط السياسي الذي تعيشه البلاد حالياً أثر بشكل سلبي على تصور إصلاح حقيقي للخدمة العمومية يراعي التصور القانوني والسياسي للمرفق العام، وإذا كان هذا هو الحاصل بالنسبة لهذين المفهومين فما هو الأمر بالنسبة للتصور المؤسساتي لإصلاح المرفق العام؟

المبحث الثاني: تكتيك إداري أكثر منه إصلاح مؤسساتي:

التمعن في مضامين الإصلاحات سواء قبل 2013 أو بعدها يوحي لنا بأنه ليس هناك مخطط واضح لإصلاح الخدمة العمومية على المدى الطويل، إنه في أحسن الأحوال نوع من التكتيك الإداري المحدد والدقيق، لا يرقى لأن يكون نموذج لمشروع إصلاح المرفق العام، سواء فيما يتعلق بضعف مضامينه أو بغياب إستراتيجية واضحة له.

المطلب الأول: محدودية مضامين الإصلاح:

تحت عنوان «التحسين الدائم لنوعية الخدمات العمومية» وهو العنوان الأصلح من مصطلح «إصلاح الخدمة العمومية»، أشار المرسوم 131/88 المنظم لعلاقة الإدارة بالمواطن إلى العناصر التي يركز عليها تحسين خدمات المرفق العمومي⁽²²⁾.

إن النقطة الجوهرية التي تسجل هنا هو تشابه مضامين التعليمات المتعلقة بإصلاح الخدمة العمومية مع مضمون المرسوم 131/88 من جهة وضعف محتوى هذه الإصلاحات من جهة ثانية.

وسواء بالنسبة للمنشور الصادر سنة 2012 والمتعلق بتحسين العلاقة بين الإدارة والمواطن وإعادة تأهيل المرافق العمومية المحلية أو بالنسبة للتعليمات الصادرة سنة 2013، وكذلك المرسوم 131/88، فإننا نجد نفس عناصر الإصلاح تتكرر، ابتداء من 1988 ومرورا بمقترحات إصلاح الإدارة العمومية التي تضمنتها أرضية الوفاق الوطني، ووصولاً لسنة 2013، وهي بالمجمل تتمحور على أربع (4) عناصر وهي:

- تحسين استقبال المواطنين.

- تبسيط الإجراءات الإدارية.

- التكفل بشكاوى المواطنين.

- تحسين الإدارة الإلكترونية.

والسؤال الذي يطرح هنا هو هل يمكن أن يتصور إصلاح حقيقي للمرفق العام بالاقتصار على العناصر المذكورة فقط.

ما من شك أن إصلاح الإدارة العمومية يحتاج إلى تصور أعمق من هذا، إن النقاش يتعدى هذا الحد، ذلك أن نجاح أي إصلاح يبقى مرهونا بتكاتف جميع الأطراف، بحيث يلعب فيها المرتفق بصفته مواطن بالدرجة الأولى دورا جوهريا في عملية الإصلاح وبالخصوص إشراكه فيما يخص السياسات العمومية التي تعد وتنفذ في هذا الإطار.

على أنه يعتبر بمثابة «ميثاق التزام الإدارة العمومية» كما يصفه البعض⁽²³⁾، فقد شكل المرسوم 131/88 الذي يحمل في طياته طابع نص تشريعي وليس نص تنظيمي محور نقاش حول مكانته، وهل كنا فعلا بحاجة إلى صدور التعليمات المذكورة سابقا من حيث مضمونها، خاصة أن هذا الأخير أي المرسوم يحمل قوة معيارية في مواجهتها من جهة، ومن جهة أخرى غموض مصير هذا النص التشريعي الذي لم يتم إلغاؤه رغم تجاهل أحكامه عن عمد من طرف الإدارات العمومية.

أما فيما يخص الآليات المكرسة لتحسين الخدمة العمومية والتي تتمثل في الوزارة المنتدبة، والتي أنشأت بموجب المرسوم التنفيذي رقم 382/13، فيلاحظ أن الاختصاصات التي منحت لهذه الوزارة هي اختصاصات محدودة جدا، لخصتها المادة العاشرة (10) من المرسوم المذكور والتي تتمثل في تصور واقتراح القواعد العامة المتعلقة بتنظيم الخدمة العمومية وسيرها بالتشاور مع الوزارات المعنية لتكييفها مع التطورات الاقتصادية والاجتماعية وكذا تلبية حاجيات مستعملي المرفق العام، بالإضافة إلى العمل على تحديث الخدمة العمومية وعصرنتها وترقية أخلاقيات المرفق العام والعلاقات مع المستعملين.

فالملاحظ على أن هذه الصلاحيات الممنوحة لهذه الآلية هي اختصاصات عامة مع افتقادها للوسائل التي بواسطتها تباشر مهامها.

لا تختلف الانتقادات الموجهة لصلاحيات الوزارة عن مهام الوزير المنتدب والذي حدد المرسوم التنفيذي 381/13 أهم اختصاصاته وهي تقتصر على مجرد اقتراح عناصر السياسة الوطنية في ميادين إصلاح الخدمة العمومية والإدارة بالتشاور مع الدوائر الوزارية المعنية.

ستدهور مكانة المرفق العام ضمن منظور الإصلاح أكثر فأكثر والذي يعبر عن غياب مخطط إستراتيجي للإصلاح من خلال أحكام المرسومين التنفيذي 193/14 والمتعلق بصلاحيات المدير العام للوظيفة العمومية، وكذا المرسوم 194/14 يتضمن تنظيم المديرية العامة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري⁽²⁴⁾.

وفي آخر تطور لإصلاح المرفق العام كان سنة 2016 باستحداث المرصد الوطني للمرفق العام بموجب المرسوم الرئاسي رقم 03/16، وهذا يدل على أن موضوع الإصلاح مازال يحظى بمكانة لدى السلطات العمومية، غير أن هذه الآلية المستحدثة تبقى دون المستوى المطلوب بالنظر للطابع الاستشاري المحض لها بحسب المادة الثانية

من المرسوم المذكور وكذا ضعف صلاحياته في الميدان والتي حددتها المواد من 3 إلى 7⁽²⁵⁾ يضاف إلى هذه المعالجة غير المشجعة، هناك إغفال لمحاوَر رئيسية للإصلاح، ففي الوقت الذي راعت فيه الكثير من الدول المتقدمة مسألة تقريب الخدمة من المواطن بهدف تنشيط الحياة الإدارية نجد هذه النقطة غائبة بالنسبة لمسار الإصلاح في الجزائر⁽²⁶⁾.

في فرنسا وابتداء من 1995 أنشئ ما يعرف بـ «مجمعات المرافق العمومية» والتي حدد القانون الموافق لـ 12 أبريل 2000 شروط إنشائها بموجب المادة 27 والمادة 29، من خلال تجميع بعض الإدارات التابعة للدولة أو مؤسساتها العامة أو سلطاتها المحلية والمؤسسات التابعة لها وإدارات الضمان الاجتماعي بـمكان واحد لتسهيل تقديم الخدمة وتوفير الجهود والنفقات وبالتالي تسهيل وصول المواطنين إلى إدارات الدولة⁽²⁷⁾.

في مقابل هذا لا تبدو الإدارة الإلكترونية كعلاج سحري في بلد يسوده التخلف، حيث الأمية مازالت معتبرة وكذلك الإعلام الآلي لم يبلغ بعد الحد المطلوب واللازم، يبدو لنا أنها مبادرة بدون غد ومستقبل واضح.

صحيح أن كلا من القانونين 03 / 15 و 04 / 15 المؤرخين في أول (1) فبراير 2015⁽²⁸⁾، يتعلق الأول بعصرنة العدالة، في حين يحدد الثاني القواعد المتعلقة بالتوقيع والتصديق الإلكترونيين يعتبران تحولاً جديداً نحو استغلال التكنولوجيا في المرفق العام، لما له من أهمية في تحقيق السرعة والفعالية، خاصة بالنسبة للنص الأول والذي استحدث منظومة معلوماتية مركزية، بالإضافة إلى ضمان إرسال الوثائق والإجراءات بالطريق الإلكتروني، وهذا يضاف إلى التعديل الذي طرأ على قانون الحالة المدنية والذي جاء بما يعرف بالسجل الوطني الآلي للحالة المدنية⁽²⁹⁾.

فهذه النصوص من حيث المضمون جاءت لوضع إطار قانوني للتكفل بالمتطلبات القانونية والتنظيمية والتقنية والتي ستسمح بإحداث جو من الثقة المتواترة لتعميم وتطوير المبادلات الإلكترونية، وترسيخ المبادئ العامة المتعلقة بنشاط التوقيع والتصديق الإلكترونيين، وهذا سيسمح بدون شك بتقريب الخدمات العمومية من المواطن، وبضمان السرعة والفعالية في أدائها، لكن ونظراً للأسباب المذكورة سابقاً فإن هذه الفعالية تبقى نسبية نوعاً ما.

وعليه وأخذاً في الحسبان النقائص المذكورة فيما يتعلق بأسلوب الإدارة الإلكترونية، فإنه يمكن لهذه الأخيرة أن تعتبر نقطة انطلاق جوهريّة نحو مسار إصلاحية متميز عما سبق، بحيث ستساهم بشكل كبير في تحسين صورة المرفق العمومي.

ونسجل نقطة أخرى ذات أهمية بالغة وهي تتعلق بغياب المفهوم الأخلاقي للمرفق العام، حيث أنه واعتباراً بأن القوانين مهما بلغ سموها فإنها لن تبلغ غايتها في إحقاق الحق وإقامة العدل⁽³⁰⁾، إلا إذا إرتبط ذلك بقيم ومبادئ يكون فيها الضمير عاملاً حاسماً عند أداء الوظيفة العمومية المنوط بها.

لقد أكدت المادة الأولى من القانون 06 / 01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته على الأهداف السامية التي يسعى لتحقيقها هذا القانون، حيث أكدت أنه يهدف إلى دعم التدابير الرامية للوقاية من الفساد وكذا مكافحته، وتعزيز النزاهة والشفافية في تسيير القطاعين العام والخاص⁽³¹⁾.

إن للجانب السلوكي دور فعال في تقويض الكثير من مظاهر الفساد الإداري والانحرافات السلوكية المشينة، ذلك أن إشاعة الشفافية على أوسع نطاق تسهم في تدعيم ترسيخ قيم ومبادئ سير المرفق العام⁽³²⁾.

المطلب الثاني: غياب إستراتيجية واضحة لإصلاح الخدمة العمومية:

إن الملاحظات المسجلة على الإصلاحات الجديدة تشير إلى أنها من حيث المضمون ما هو إلا استنساخ لإصلاحات قديمة أعيد إحياؤها من جديد، وبالتالي فيبقى الشكل الجوهرى لهذه الإصلاحات ما هو إلا إعادة لمضامين إصلاحات كانت قد تبتتها عدة حكومات سابقة.

إنها مجرد محاولات تفتقد إلى نسق أو إستراتيجية تسيير عليها، بحيث تكون النتائج المتوصل إليها على المدى الطويل أي إصلاحات تتميز بطابعها المستمر وليس مجرد إصلاحات ظرفية تكون بمناسبات محددة.

إن إصلاح المرفق العام ونظراً لارتباطاته العميقة بإصلاح الدولة وكأحد أهم خياراتها، يبقى يحتاج إلى إرادة سياسية لإصلاحه بالدرجة الأولى وهو العنصر المفتقد حالياً، بحيث ترتب عن إلغاء الوزارة لدى الوزير الأول المكلفة بإصلاح الخدمة العمومية التي كانت تلعب دوراً مهماً في الإصلاح تراجع ضمن العمل الحكومي.

لا يبدو أن التحول للمبادرات القطاعية لعملية الإصلاح الذي قامت به بعض الوزارات ممثلة خاصة في وزارة العدل ووزارة الداخلية كإحدى الخيارات التي يمكن

المراهنة عليها، إنها مجرد مساهمات بسيطة لم ترقى إلى الشكل المطلوب، وهو ما جعل أغلبها يفقد للنجاعة والفعالية وربما الوضعية الحالية للمرفق العمومي هي أصدق دليل على فشل هذه الإصلاحات.

إن الواقع الحالي للمرفق العمومي يؤكد أنه لا شيء مما تغير يفيد التوجه نحو مرحلة جديدة من الإصلاحات الجديدة في تقديم الخدمة العمومية، إنها في الحقيقة نتاج لتراكم إصلاحات حكومية عديدة، تتميز بكونها تفتقد للجرأة أحيانا وللفاعلية أحيانا أخرى، بالإضافة لافتقادهما لرؤية واضحة لطبيعة المشكلات التي يمر بها المرفق العام.

وبدل أن تكون الإصلاحات التي شرع فيها سنة 2013 امتدادا للإصلاحات السابقة فإننا نجد العكس، فنفس الإصلاحات نجدها في برنامج الإصلاح الذي قاده «مقداد سيفي» بين جانفي 1994 وديسمبر 1995 عند تولي «اليمين زروال» رئاسة البلاد والتي جاءت بها أرضية الوفاق الوطني كما قلنا سابقا.

يفيد هذا التحليل أنه لم تكن هناك مستجدات مميزة فيما يخص الإصلاح، إنه مجرد تحول من مرحلة تاريخية كانت تسمى بمرحلة الإصلاح الإداري إلى مرحلة جديدة تحت تسمية إصلاح الخدمة العمومية.

يمكننا بموجب مقارنة بسيطة بين التعليقات المتعلقة بإصلاح الخدمة العمومية و بين أحكام المرسوم 131/88، أن أحكام هذا الأخير أكثر استيعابا من الناحية المنطقية للتوجه الحقيقي نحو إصلاح المرفق العمومي، بالنظر لمضمونها من جهة والظروف التي جاءت فيها من جهة أخرى.

الطابع التجزيئي أو المجزأ هو إحدى عيوب الإصلاحات الجديدة، باعتبارها إصلاحات ظرفية خاصة مع التحول نحو المبادرات القطاعية، والذي نتج عنه التركيز على الإصلاحات كوسيلة وليس كهدف.

هذه الخاصية تظهر في كونها تركز على نقاط محددة دون أن تكون إصلاحات شاملة ومعقدة، وتعود هذه المقاربة في الواقع إلى منهج التقسيط المعتمد في تنزيل الإصلاحات، وهو منهج يعكس في الواقع غياب الجرأة السياسية في طرح الإصلاحات الضرورية وتحمل تبعاتها⁽³³⁾.

كان من الممكن تجاوز سلبيات هذا الإصلاح لو أنها انخرطت ضمن الاستراتيجية والتراكم، وبنيت على مشاريع كانت مطروحة، لكن جاءت منذ البداية لتكرر إصلاحات سابقة، مما أثر حتى على مقصد تحديث الإدارة العمومية وحكم عليه بالفشل.

الخاتمة :

على الصعيد السياسي والقانوني، رغم فقدانه لنظامه القانوني المميز وفق نظرية المرفق العام الفرنسي في أوج مرحلة تطورها، فإنه مع ذلك يبقى المرفق العام في الجزائر محتفظا بعناصره الثقافية كوجود معيار المصلحة العامة والخضوع لرقابة الشخص العمومي، بالإضافة إلى بقاء أساليبه التقنية.

لا يوجد أي مؤشر في ظل الإصلاحات الجديدة للمرفق العام يفيد بتصور قانوني له رغم تبني المعيار العضوي كمعيار محدد للنزاع الإداري كأصل عام⁽³⁴⁾، مما يطرح تساؤلا عن ماهية المرفق العام في الجزائر لدى صانعي القرار بعيدا عن أبعاده الاجتماعية كوسيلة لإشباع الحاجيات العمومية، والتي تعتبر التصور المهيمن.

المدلول السياسي للمرفق العام يحتل مكانا مرموقا، بفضل إرتباطه بالهدف الاجتماعي الذي يسعى لتحقيقه والذي يعتبر التصور الأقرب لمفهوم المرفق العام في الجزائر، سواء بالنسبة لرجال السياسة أو بالنسبة للمرتفقين، وهو تصور يذكر بالمرفق العمومي وفق التصور السائد في المرحلة الاشتراكية.

على الصعيد المؤسسي فإن محاولة تقييم الإصلاحات التي جاءت خاصة بعد سنة 2013 تبين وجود تصور هش للدور الأدائي للمرفق العام، حيث لازال هذا الأخير يحتاج إلى تخطيط تكون الإصلاحات المقترحة فيه تلعب دورا على المدى الطويل، على أن تحتل الرقابة والتقييم معيارا حاسما وذا أولوية في السياسات العمومية.

ليس هناك إصلاح للمرفق العام بل هناك نوع من التكتيك الإداري المحدد والدقيق، وهو ما أثر بشكل مباشر على مكانة وقيمة هذه الإصلاحات.

- 1 - مرسوم رئاسي، رقم 03 / 16، مؤرخ في 7 يناير سنة 2016، يتضمن إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام، الجريدة الرسمية، العدد 02، ص 13.
- 2 - محمد الأمين بوسماح، المرفق العام في الجزائر، ترجمة رحال بن أعمر ورحال مولاي إدريس، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1995، ص 1.
- 3 - المرسوم الرئاسي 312 / 13، يتضمن تعيين أعضاء الحكومة، الجريدة الرسمية، العدد 44، مؤرخة في 11 / 09 / 2013.
- 4 - أنظر المرسوم التنفيذي رقم 382 / 13، الموافق ل 19 / 11 / 2013، يحدد تنظيم الإدارة المركزية للوزارة لدى الوزير الأول المكلفة بإصلاح الخدمة العمومية، ص 30، وكذلك المرسوم التنفيذي رقم 381 / 13، الموافق ل 19 / 11 / 2013، يحدد صلاحيات الوزير لدى الوزير الأول المكلف بإصلاح الخدمة العمومية، الجريدة الرسمية، العدد 59، مؤرخة في 20 / 11 / 2013، ص 28.
- 5 - أنظر المرسوم الرئاسي رقم 300 / 99، مؤرخ في 24 / 12 / 1999، يتضمن تعيين أعضاء الحكومة (وزير للمساهمة وتنسيق الإصلاحات)، الجريدة الرسمية، العدد، 30، ص 15.
- 6 - محمد الأمين بوسماح، المرفق العام في الجزائر، المرجع السابق، ص 57.
- 7 - أنظر المواد 219، 220 من القانون 08 / 90، يتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية، العدد 15، مؤرخة في 15 / 11 / 1990، ص 980.
- 8 - الجريدة الرسمية، العدد 71، مؤرخة في 26 / 01 / 2000، ص 571.
- 9 - محمد الأمين بوسماح، المرفق العام في فرنسا، سلسلة محاضرات أُلقيت على طلبة مدرسة الدكتوراه، الموسم الجامعي 2013 / 2014.
- 10 - أنظر القانون 09 / 08 يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الجريدة الرسمي، العدد 15 مؤرخ في 16 / 04 / 2008.
- 11 - عمور سلامي، سلطات القاضي الإداري في دعوى الإلغاء، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه الدولة في فرع القانون العام، جامعة الجزائر 1، كلية الحقوق بن عكنون، 2011 / 2012، ص 251.
- 12 - أنظر المواد 143، 171، 172، من التعديل الدستوري لسنة 2016، بموجب القانون رقم 01 / 16، المؤرخ في 6 مارس 2016، الجريدة الرسمية، العدد 14، مؤرخة في 7 مارس 2016.
- 13 - عمور سلامي، سلطات القاضي الإداري في دعوى الإلغاء، المرجع السابق، ص 252.

- 14- عبد الحميد بن عيشة، العلاقة بين السياسة والإدارة العامة في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة الجزائر 1، كلية الحقوق بن عكنون، 2010/2011، ص 41.
- 15- محمد الأمين بوساح، المرفق العام في فرنسا، نفس المرجع.
- 16- الجريدة الرسمية، العدد 26، مؤرخة في 07/05/2014.
- 17- محمد أمين بوساح، المرفق العام في فرنسا، المرجع السابق.
- 18- محمد أمين بوساح، المرفق العام في الجزائر، مرجع سابق، ص 100.
- 19- ANDRE DE L AUBADAERE, droit administratif, 6^e édition, LGDJ, 1976, p 603615- et GILLES-J. GUGLIEMI-GENVIEVE Koubi, 2^e édition, Montchrestien, 2007, p 295.
- 20- أنظر المرسوم الرئاسي رقم 94/40، مؤرخ في 29/يناير/1994، يتعلق بنشر الأرضية المتضمنة الوفاق الوطني حول المرحلة الانتقالية، الجريدة الرسمية، العدد 06.
- 21- أنظر مخطط عمل الحكومة، مايو 2014، ص 18.
- 22- أنظر الفصل الرابع وذلك بمقتضى المواد من 21 إلى 30 وكذلك المواد من 12، 13، 14، 28، 29، من المرسوم 88/131، المنظم لعلاقة الإدارة بالمواطن، الجريدة الرسمية، العدد 27، مؤرخة في 27/02/1988.
- 23- أنظر في هذا الخصوص، يوسف كريمة، الإدارة ودولة القانون في الجزائر، مذكرة من أجل الحصول على شهادة الماجستير، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر 1، 2006/2007، وكذلك غزلان سليمة، علاقة الإدارة بالمواطن في القانون الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر 1، 2009/2010.
- 24- الجريدة الرسمية، العدد 41، مؤرخة في 6/يوليو/2014.
- 25- المرسوم الرئاسي رقم 16/03، مؤرخ في 7 يناير 2016، الجريدة الرسمية، العدد 02، ص 13.
- 26- سليمة غزلان، علاقة الإدارة بالمواطن في القانون الجزائري، المرجع السابق، ص 167.
- 27- موسى مصطفى شحادة، الحق في الحصول على المعلومات في مجال البيئة حق من الحقوق الأساسية للإنسان»، مجلة الشريعة والقانون، جامعة الإمارات العربية المتحدة، كلية القانون، 2007 ص 164.
- 28- الجريدة الرسمية، العدد 6، مؤرخة في 10/02/2015.
- 29- أنظر القانون رقم 14/08، يعدل ويتمم الأمر رقم 70/20، المؤرخ في 19/02/2014، المتعلق بالحالة المدنية، الجريدة الرسمية، العدد 49، مؤرخة في 20 غشت 2014.
- 30- أنظر المداولة المتضمنة أخلاقيات مهنة القضاء، الجريدة الرسمية، العدد 17، مؤرخة في 14 مارس 2007، ص 16.

- 31 - مقال تحت عنوان «قراءة في مشروع الوظيفة العمومية»، منشور بالانترنت على الموقع الإلكتروني [hyt/www.mafhoum.com/press](http://www.mafhoum.com/press)، بدون مؤلف.
- 32 - ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، دار المجدد للنشر والتوزيع، الطبعة الرابعة، سنة 2010، ص 13-14.
- أنظر كذلك: رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1994، ص 97.
- 33 - أنظر المواد 1 و 2 من القانون 01/06، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، الجريدة الرسمية، العدد 27، مؤرخة في 15/06/2006، ص 150.
- 34 - حيث يشير موقع الجزائر ضمن التصنيف العالمي، ضمن إدراك مؤشرات الفساد الصادر عن منظمة الشفافية الدولية خلال الفترة ما بين 2004 إلى غاية 2006، إلى مراتب متدنية جدا، حيث تحتل الجزائر سنة 2004 الترتيب 97 عالميا من أصل 146 دولة في حين إحتلت المرتبة 12 عربيا من أصل 18 بمؤشر فساد بلغ 2.7 بالمئة، أما في 2005 إحتلت المرتبة 97 عالميا من أصل 169 دولة و المرتبة 13 عربيا من أصل 18 دولة بمؤشر فساد بلغ 2.8 بالمئة، ليرتفع مؤشر الفساد من جديد سنة 2006 ببلوغه عتبة 3 بالمئة و إحتلت المرتبة 84 عاميا من 163 دولة شهدها التصنيف، لتشهد من جديد سنة 2007 أكبر مؤشرات الفساد بمعدل 3.1 بالمئة وبمرتبة 92 عالميا من أصل 163 دولة (إحصائيات مؤخوذة عن مقال ل د عدنان مريزق و دحية عبد الحفيظ، تحت عنوان «الادارة العمومية في ظل التحديات المحلية والعالمية» منشور بمجلة « حوليات جامعة الجزائر » العدد 24، أكتوبر 2013، ص 82.