

جامعة قسنطينة 2 عبد الحميد مهري

مخبر المغرب الكبير الاقتصاد و المجتمع



الاقتصاد و المجتمع

مجلة علمية محكمة، متخصصة و مفهسة

تصدر عن مخبر المغرب الكبير : الاقتصاد و المجتمع

ISSN : 1112-3605

العدد 10 / 2014

مجلة الاقتصاد و المجتمع

مدير المجلة : أ.د عبد العزيز شرابي
مدير مخبر المغرب الكبير الاقتصاد و المجتمع جامعة منتوري قسنطينة

رئيس التحرير مسؤول النشر : أ.د . ناجي بن حسين

أعضاء الهيئة العلمية :

- ♦ أ.د عبد العزيز شرابي جامعة قسنطينة 2
- ♦ أ.د عبد القادر دربال جامعة وهران
- ♦ أ.د سعيد سوام ، جامعة باريس نانثير
- ♦ أ.د محمد بن بوزيان، جامعة تلمسان
- ♦ أ.د محمد ياسين فرفرة مركز البحوث في الاقتصاد التطبيقي من أجل التنمية
- ♦ أ.د عبد الرزاق بن حبيب جامعة تلمسان
- ♦ أ.د عبد القادر ثعلباتي جامعة محمد الأول وجدة المغرب
- ♦ د. أمزيان فرقان جامعة بيار منداس فرانس غرونوبل 2 فرنسا .
- ♦ أ.د . رياض زغل جامعة صفاقص تونس
- ♦ أ.د محفوظ بن عصمان جامعة عنابة
- ♦ أ.د خالد بوجعدار جامعة قسنطينة 2
- ♦ أ.د السعدي رجال جامعة أم البواقي
- ♦ أ.د . صالح مرازقة جامعة قسنطينة 2
- ♦ أ.د عبد الفتاح بوخمخ جامعة جيجل

شروط النشر في المجلة

1. تنشر مجلة الاقتصاد و المجتمع البحوث العلمية الأصلية في العلوم الاقتصادية ، وعلى أن تتوافر في هذه البحوث شروط البحث العلمي من حيث التجديد و الإحاطة و الإستقصاء و التوثيق ، و أن تكون مكتوبة بإحدى اللغات التالية : العربية ، الفرنسية ، الإنجليزية .
2. يشترط في البحث المقدم للنشر في مجلة الاقتصاد و المجتمع ألا يكون قد نشر أو قدم للنشر في أي مجلة أخرى، و على الباحث أن يتعهد بذلك خطيا عند تقديمه للبحث.
3. لا يجوز للباحث إعادة نشر بحثه المنشور مسبقا في مجلة الاقتصاد و المجتمع أو نشر ملخص عنه في أي وسيلة نشر أخرى إلا بعد مرور ستة أشهر على نشره ، و بموافقة خطية من مدير المجلة ، على أن يشار إلى هذه الموافقة عند إعادة النشر.
4. يجب ألا يزيد عدد صفحات البحث المقدم للنشر على (25) صفحة بما في ذلك الأشكال و الرسومات والمراجع و الجداول و الملاحق.
5. تكون المقالات مصحوبة بملخصين أحدهما بلغة المقال و الآخر بإحدى اللغتين المتبقيتين .
6. تخضع المقالات للتقييم من طرف أعضاء اللجنة العلمية للمجلة.
7. لا ترد البحوث لأصحابها سواء نشرت أم لم تنشر.
8. المقالات التي يقترح المحكمون إجراء تعديلات عليها تعاد لأصحابها لإجراء التعديلات المطلوبة قبل النشر.

ملاحظات:

1. ترتيب المقالات و البحوث في المجلة يخضع لاعتبارات فنية.
2. الآراء الواردة في المقالات لا تعبر إلا على رأي أصحابها و لا تعبر بالضرورة على رأي المجلة.

مجلة الاقتصاد والمجتمع

العدد 2014/10

الفهرس

الصفحة	العنوان	صاحب المقال
7	سياسة الانفتاح التجاري ودورها في تحسين الإنتاجية في المؤسسات الجزائرية كمؤشر تنافسية مع التركيز على مؤشر إنتاجية العامل-	عبدوس عبد العزيز
35	التحالفات الإستراتيجية وتأثيرها على تنافسية المؤسسات الصناعية - حالة قطاع الصناعة الدوائية- مجمع صيدال-	هاني نوال
65	معوقات التنسيق الضريبي العربي وآليات معالجتها	عزوز علي
79	متغيرات البيئة الخارجية وأثرها على أداء المؤسسة الاقتصادية الجزائرية- حالة شركة موبيليس الجزائر	الهاشمي بن واضح
103	حتمية ترشيد استهلاك الطاقة لتحقيق التنمية المستدامة	عماد معوشي

Economié & Société N° 10 / 2014

Sommaire

Auteurs	Intitulé de l'article	Pages
SALMI Madjid & MOHELLEBI Samya	Les attentes majeures de l'évaluation des politiques publiques	5
Mohamed AMRANI	LES CONCEPTS ET LES PRATIQUES ASSOCIES A L'EVALUATION DE LA PERFORMANCE, A SA MESURE ET A SA GESTION	19
NASSER BOUYAHIA & KAHINA CHERROU OUI	L'IMPACT DE LA QUALITE DES PROCEDURES ET DES DEMARCHES ADMINISTRATIVES SUR LA COMPETITIVITE DES ENTREPRISES: QUEL CONSTAT ET QUELLES PERSPECTIVES POUR LES ENTREPRISES ALGERIENNES ?	35
RÉMY TRUDEL	Les organismes centraux dans la gouverne des États de droit	51
CHEURFA Taous & KAÏD TLILANE Nouara	LA CONTRACTUALISATION EXTERNE DANS LES HOPITAUX PUBLICS EN ALGERIE : ENJEUX ET PERSPECTIVES.	73
GUEDECHE KHALED	Faire de la qualité dans le service public	91
HOUARI MAGHNIA Malika SLIMANI	L'ADMINISTRATION PUBLIC PAR L'ARCHIVAGE ELECTRONIQUE ; ENTRE LES IMPERATIFS DE LA MODERNISATION ET LES OBSTACLES REGLEMENTAIRES	111
KOUDID SOFIANE & ZERROUKI MOHAMME AMINE	CULTURE ET PERFORMANCE DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE ALGERIENNE : CAS DE L'APC DE LA WILAYA DE TLEMCEEN	131

سياسة الانفتاح التجاري ودورها في تحسين الإنتاجية في المؤسسات الجزائرية كمؤشر تنافسية مع التركيز على مؤشر إنتاجية العامل-

د/ عبدوس عبد العزيز
جامعة بشار

ملخص

تحاول هذه الدراسة بيان الدور الذي تمارسه سياسة الانفتاح التجاري المتبعة في الجزائر ، والمتمثلة أساسا في رفع وتطوير تنافسية مؤسساتها، و آثار هذه السياسة تتمثل في تعظيم وتحسين إنتاجية المؤسسات وبالأخص إنتاجية العمل بما يمكن الوصول بمؤسساتنا إلى احتلال مواقع جيدة في الأسواق العالمية، وبما أن الصناعات الاستخراجية الموجهة نحو التصدير تمثل نسبة كبيرة من إجمالي الصادرات الجزائرية ، فهل كان لتلك الصناعات دور في تحسين إنتاجية المؤسسات الجزائرية وبالأخص إنتاجية العمالة في هذا القطاع ، ومن ثم على موقعها التنافسي.

الكلمات المفتاحية : سياسة الانفتاح التجاري ، إنتاجية العمل ، التنافسية ، مؤشر الإنتاجية

Résumé:

Cette étude essaie de montrer le rôle joué par la politique de l'ouverture commerciale suivie en l'Algérie, notamment d'améliorer et de développer la compétitivité de ses entreprises , et les effets de cette politique se figurant de maximiser et d'améliorer la productivité des entreprises, en particulier la productivité du travail, qui permet à nos entreprises d'occuper des bonnes positions sur les marchés internationaux, et puisque les industries extractives orientés vers l'exportation représentent une part importante du total des exportations algériennes, donc , est se que ses industries avaient ils un rôle dans l'amélioration de la productivité des entreprises algériennes, notamment la productivité du travail dans ce secteur, et sur sa position concurrentielle.

Mots clés: politique d'ouverture commerciale, la productivité du travail, la compétitivité, l'indice de la productivité.

مقدمة

إن إمضاء الجزائر على اتفاقية الشراكة مع الإتحاد الأوروبي وقرب سريان مفعوله ، وتسارع وتيرة المفاوضات للانضمام إلى المنظمة العالمية للتجارة، سيؤدي حتما إلى انفتاح أكبر لاقتصادها ، مما سيفرض عليها تأهيل أداؤها الإنتاجي لتحضير مؤسسات تكون قادرة على مواجهة المنافسة واحتلال مواقع مهمة في الأسواق العالمية وتشجيع الاستثمار الأجنبي المباشر وتوسيع رقعته في البلاد¹ ، وعلى إثر هذه الاتفاقيات ستجد الجزائر نفسها أمام مجموعة من التحديات كالتزامها بقبول قواعد التجارية . ومن بين هذه القواعد حرية المنافسة وعدم التمييز بين الدول ، أو بين الإنتاج الوطني والأجنبي ، إضافة إلى التخلي عن دعم الصادرات وكذا الإلغاء التدريجي للقيود الجمركية والكمية ، غير أن هذا الانضمام سيرتب عليه انعكاسات محتملة على تجارة السلع الصناعية ، وعدم القدرة على منافسة السلع

الأجنبية التي ستغزو بلا شك السوق الجزائرية ، لأنها تتميز بالجودة العالية والتكلفة المنخفضة ، مما سيؤدي إلى كساد المنتج الوطني ثم إلى غلق المؤسسات الصناعية والإنتاجية وتسريح العمال ، وبالتالي تهديد النسيج الصناعي والتجاري الجزائري بالزوال هذا و يعتبر مؤشر الإنتاجية من احد أهم مؤشرات التنافسية الهيكلية ، اذ يظهر العلاقة الموجبة بين الميزة التنافسية وبين مستويات الإنتاجية لما للإنتاجية من أهمية ودور فعال في تفسير درجات التنافسية في الأسواق المحلية والعالمية ، وهذا ما أكده بورتر في كتابه الشهير **المزايا التنافسية** بورتر أن نوعية وإنتاجية عناصر الإنتاج وليس وفرتها هي المحدد الرئيسي للميزة التنافسية ، وأوضح أيضا أن سياسة الانفتاح التجاري المنتهجة في البلدان بواسطة استحواد البلد من حصص معتبرة من الصادرات العامة يكون له تأثير ملموس على مستويات المعيشة ، إذا كانت الصادرات متولدة من صناعات ذات مستويات مرتفعة من الإنتاجية.

وبناء على ما تقدم يمكن صياغة إشكالية الدراسة على النحو التالي : لقد حقق الاقتصاد الجزائري بين سنوات 2000-2010 الكثير من النتائج الإيجابية في العديد من المؤشرات الاقتصادية الكلية، لكن وبالرغم من نجاح الجزائر في تحقيق معدلات متقدمة في تلك المؤشرات ، إلا أنه على المستوى الجزئي، تظهر المؤسسات الجزائرية أقل تنافسية مقارنة مع مثيلاتها من الدول النامية ، خاصة الدول العربية كتونس والمغرب ومصر، فالمنتجات الصناعية الجزائرية تنصف بأنها صناعات تحويلية بسيطة ذات قيمة معرفية متدنية ، تركز على كثافة العمالة في الصناعات القائمة من جهة ، و منتجات نمطية غير منافسة من حيث الجودة وذات جودة متوسطة.

و انطلاقا من النتائج التي توصلت إليها بعض الدراسات النظرية والنماذج القياسية في هذا الشأن و أهمية معدلات الانفتاح في الجزائر، يتبادر إلينا أن توجه الاقتصاد الجزائري نحو تبني سياسة الانفتاح التجاري من شأنها رفع وتحسين إنتاجية مؤسساتها ، وبالتالي رفع قدرتها التنافسية واحتلال مراتب متقدمة في تقارير التنافسية الدولية ، وفي إطار هذا السياق تتمحور إشكالية بحثنا ، والتي تتمثل في :

ما هو الدور الذي يمكن أن تلعبه سياسة الانفتاح التجاري في رفع وتحسين إنتاجية المؤسسات الجزائرية باعتبار أن الإنتاجية مؤشر جيد لقياس تنافسية المؤسسات؟

أولا: المقاربة الاقتصادية للإنتاجية

01. الأداء من منظور الإنتاجية:

تعرف الإنتاجية بأنها:

- أداة قياس للتقدم التقني: و يعكس هذا التعريف نتيجة الدراسات التي تمت في مستوى أكثر شمولية، بمعنى تستخدم الإنتاجية كمقياس لقياس أداء المؤسسات من حيث الاستخدام الأمثل للموارد في إنتاج المنتجات و الخدمات.
- أداة قياس الاقتصاد في الوسائل: و يتعلق هذا التعريف بالمدد الزمنية للخيارات المتاحة للفرد، و يصلح هذا المقياس على مستوى المؤسسة و على مستوى الاقتصاد.

- أداة قياس نظام إنتاجي معين: إذ من خلاله تتحصل المؤسسة على فوائد كبيرة إذا قامت بتسوية المشاكل التقنية، مثل تحسين أداء المصالح.

أما من الناحية الحسابية فتعرف الإنتاجية على أنها حاصل قسمة قيمة المخرجات على تكلفة المدخلات .

و بناءا على هذا التعريف فلا يجب الخلط بين الإنتاج و الإنتاجية² ، فالإنتاج يتعلق بالأنشطة الخاصة بإنتاج السلع و الخدمات، بينما الإنتاجية تستهدف الاستخدام الكفاء و الأمثل للموارد في إنتاج المنتجات و الخدمات، كما أن الزيادة في الإنتاج قد لا تؤدي بالضرورة إلى زيادة الإنتاجية، و هذا يتوقف على المدخلات التي تستخدم للوصول إلى زيادة الإنتاج، كما أن الإنتاجية ليست مقياسا للربحية إذ تشير فقط إلى كفاءة العمليات الإنتاجية.

02. التعريف بمؤشر الإنتاجية كمؤشر تنافسية

لقد اهتم الكثير من الباحثين بخصوص العلاقة بين التنافسية و الأداء ، حيث يبين معظمهم أن الحصول على الميزة التنافسية يرتبط بالدرجة الأولى بالأداء الفعال ، فمنهم من أكد أن الجمع بين ميزة تقنية التكاليف و ميزة التميز تؤدي إلى أعلى أداء في القطاع ، كما هناك دراسات أخرى قد بينت أنه يمكن الجمع بين إستراتيجية السيطرة على التكلفة و إستراتيجية التميز، لأن المؤسسة تبحث دائما لسنوات عدة على إحداهما كون أنها تركز جهودها على تدعيم و تقوية إحداهما ، و بالتالي فقد استنتج معظم الباحثين أن الإستراتيجيات الناجحة هي التي تسمح للمؤسسة من خلق ميزات تنافسية عديدة رغم تطبيق إحدى الإستراتيجيات التنافسية ، فعلى سبيل المثال تطبيق ميزتي السيطرة على التكاليف و تقديم أعلى جودة، و السيطرة على التكاليف و تقديم مجموعة كبيرة من المنتج ، و السيطرة على التكاليف و ميزة سرعة التنفيذ... الخ ، و لهذا نستطيع القول أن خلق عدة ميزات تنافسية أو ميزة تنافسية واحدة تعتبر المصدر الرئيسي للمستوى العالي للمردودية و الأداء في الصناعة

أ- تعريف مؤشر الإنتاجية

لطالما ظل المعنى الدقيق لمصطلح " الإنتاجية " محيرًا، والسبب يعود، في جزء منه إلى تباين حقول البحث المتعلقة بهذا الموضوع، ومنها علم الاقتصاد والهندسة والإدارة ، وهناك توافق عام في الآراء حول أن الإنتاجية تعني ضمناً القدرة على إنتاج أو الأهلية لصناعة السلع أو المنتجات أو المحاصيل الزراعية أو أي بضاعة معينة على نحو فعال ، وفي الأنشطة الصناعية تعتبر فعالية الإنتاج مؤشراً حاسماً للقدرة على المنافسة³.

يوجد عدة تعاريف للإنتاجية أهمها⁴:

- الإنتاجية هي كفاءة استخدام الموارد.
- الإنتاجية هي نسبة المخرجات إلى المدخلات.
- الإنتاجية تشمل الكفاءة و الفاعلية.

الإنتاجية هي كفاءة استخدام تشير إلى التعريف السابق للكفاءة الذي يستخدم الكفاءة الإنتاجية ، للتدليل على مدى النجاح في استخدام عناصر الإنتاج المختلفة مجتمعة ، كما يعرفها " MALE " بأنها قياس مدى جودة تجميع الموارد في المؤسسات و استغلالها لتحقيق مجموعة من النتائج ، و هي تسعى للوصول إلى أعلى مستوى للأداء بأقل قدر من إنفاق الموارد ، كما يؤكد الكثير من الباحثين على أن الإنتاجية تعني في مضمونها الاستخدام الأمثل لعناصر الإنتاج من العمل ، و بأنها الإستغلال الكفء للموارد من قوى بشرية و رأس المال من معدات و مواد خام ، و هي تتضمن الحصول على أعظم و أفضل مخرجات من هذه المدخلات.

وقد يشير المصطلح إلى أي عامل معروف من عوامل الإنتاج على حدة (الإنتاجية الجزئية)، أو إلى كل عناصر الإنتاج مجتمعة (إنتاجية مجموع عوامل الإنتاج أو الإنتاجية المتعددة العوامل) داخل مؤسسة ما أو قطاع أو الاقتصاد ككل. وفيما يلي تعاريف القياسات المختلفة للإنتاجية⁵:

■ **إنتاجية العامل :** تقاس عادة بالإنتاج لكل عامل أو الناتج الإجمالي لكل عامل في الساعة ، ويؤدي النمو في إنتاجية العامل إلى زيادة كمية السلع والخدمات المتاحة للاستهلاك من دون حدوث زيادة معادلة في عدد ساعات العمل ، ويعتبر هذا النمو مساوياً لمتوسط إنتاج العامل ، ولا بد من تسليط الضوء على ميزة حاسمة هي أن الناتج يمكن قياسه بمقاييس مادية ، أي بوحدات الإنتاج أو السعر ، وتمثل إنتاجية العامل المؤشر الأكثر شيوعاً لمجمل الإنتاجية الوطنية ، وأصبح من المؤلف في الآونة الأخيرة مقارنة المستويات التي حصلت عليها أفراد البلدان أو المناطق بتلك التي سجلها اقتصاد الولايات المتحدة الأمريكية.

■ **إنتاجية الأرض:** وخصوصاً للمحاصيل الزراعية، تعرف عادة بأنها عائد المحصول الزراعي لكل

هكتار ، وهو يقاس عادة بالأطنان لكل هكتار ، وقد أصبحت إنتاجية الأرض مؤشراً معيارياً للكفاءة في القطاع الزراعي.

■ **إنتاجية رأس المال:** يقصد بها عموماً النسبة الإجمالية للناتج إلى رأس المال، وهي تقاس بالناتج لكل وحدة من رأس المال العيني المستخدم في عملية الإنتاج ، الذي يقصد به عادة رأس المال من الخدمات أو المرافق ، وهكذا تكون إنتاجية رأس المال عكس نسبة رأس المال إلى الناتج.

ب- أهمية الإنتاجية كمحدد في مؤشرات التنافسية الدولية

منذ بداية التسعينات بدأت كل من الدول النامية تسعى إلى محاولة اقتناص نصيب أكبر من التجارة الدولية وتدفقات رأس المال ، ورفع نوعية مواردها البشرية وبنيتها التكنولوجية، لخلق بيئة محلية من التنافس الخارجي وتساعد على الابتكار، ومن ثم زيادة الإنتاجية ، وقد أولى الاقتصاديون اهتماماً بالغاً بموضوع الإنتاجية والبحث عن المزايا التنافسية التي تمكن الدول ومؤسساتها من النفاذ إلى الأسواق الدولية ، فجاء الحديث عن الجودة ومزايا المكان وعنصر السرعة في توصيل السلعة ، إلى جانب الثقة والمصداقية التي يمكن اعتبارها إحدى آليات المنافسة.

- **مؤشر الإنتاجية كمؤشر لقياس تنافسية المؤسسات**

تبين الأدبيات الاقتصادية أن مستوى متوسط الإنتاجية في الاقتصاد يعتمد على هيكل الإنتاج، و أن معدل نمو الإنتاجية يعتمد على معدل نمو الإنتاجية في كل قطاع حسب وزنه في الاقتصاد، وعلى التغيرات في هيكل العمالة القطاعية، لذلك فإن الإنتاجية ترتفع حينما يتبدل هيكل الإنتاج نحو القطاعات ذات الإنتاجية العالية، وحيث أيضاً تتحول أساليب الإنتاج إلى تلك الأعلى كفاءة، هذا من الناحية النظرية، ولكن الواقع يشير إلى أن تبديل هيكل الإنتاج هو عملية بطيئة، وبما أن مساهمة كل قطاع في معدل النمو الإجمالي يعتمد على مساهمته في الناتج المحلي الإجمالي، فإن التحول نحو القطاعات الأكثر حركية (ديناميكية) سوف يؤدي إلى فرق ضئيل في البداية في إجمالي النمو⁶.

يشير التحليل أعلاه إلى الفوارق المنتظمة بين مستويات الإنتاجية وإمكانيات نموها في القطاعات المختلفة، وبما أن نمو دخل البلدان في المدى الطويل يعتمد على إنتاج القطاعات التي تختار التخصص فيها، فإن مستويات المعيشة لن ترتفع طالما كان الإنتاج مركزاً في القطاعات ذات الإنتاجية المنخفضة والتي لا تتسم بإمكانيات النمو.

في ضوء هذه العلاقات يمكن فهم دوافع البلدان المنتجة للسلع الأولية للتحول نحو التصنيع، وكذلك تحول البلدان حديثة التصنيع نحو صناعات تحويلية معقدة، وفي ضوء ما تم بيانه وجب التأكيد على أن الجهود المبذولة لتطوير قطاعات ذات إنتاجية عالية وكذلك إمكانيات نمو مرتفعة لا يجب أن تهمل الميزة النسبية المتوفرة، بل لا بد من إعادة تقييم مجالات التخصص بشكل منظم بهدف "خلق" ميزة نسبية في القطاعات التي تتسم بمرونة طلب عالية بالنسبة للدخل⁷.

وبما أن التنافسية الدولية تهدف إلى زيادة نصيب الفرد من الدخل الإجمالي، فإن نمو متوسط دخل الفرد في المدى الطويل يتحدد بنمو الإنتاجية، هذه المقولة مدعومة بدراسات تجريبية خصوصاً في البلدان الصناعية، وبالرغم من نقص البيانات ذات العلاقة بالنسبة للبلدان النامية، فإن العلاقة بين الإنتاجية في الصناعات التحويلية ونمو متوسط دخل الفرد وجدت وثيقة، والسؤال الذي يثار هو: ما هي محددات الإنتاجية وما علاقتها بالمنافسة الدولية؟

❖ استخدم مؤشر الإنتاجية كمؤشر لقياس تنافسية المؤسسات يسمى بـ "مؤشر الإنتاجية الكلية للعوامل" (Productivité Totale des Facteurs)⁸ مؤشر لقياس فاعلية تحويل عوامل الإنتاج الخاصة للمؤسسة إلى منتجات، إلا أن هذا المؤشر لا يوضح مزايا ومساوئ تكلفة عناصر الإنتاج، كما أن قياس الإنتاج بالوحدات مثل الأطنان، الكيلوغرامات... لا يوضح الإنتاجية الإجمالية للعوامل ولا يظهر مدى جاذبية المنتجات المعروضة من قبل المؤسسة في السوق.

و لكن من الممكن مقارنة الإنتاجية الكلية للعوامل، أو نموها لعدة مؤشرات محلية بمشروعات أجنبية، ويمكن بالتالي إرجاع النمو إلى التقنية أو إلى وفرات الحجم، كما يتأثر دليل (PTF) بالفروقات في الأسعار المستندة إلى التكلفة الحدية، ويمكن ربط ضعف الإنتاجية بعدم فعالية الإدارة أو عدم فعالية الاستثمار أو بالعاملين معاً.

❖ استخدم أيضاً مؤشر الإنتاجية كمؤشر لقياس التنافسية على مستوى القطاع والدولة معاً يسمى بـ "مؤشر الإنتاجية لعناصر الإنتاج"، ووفقاً لهذا المؤشر يكون القطاع قادراً على

التنافس دوليا إذا كانت الإنتاجية الكلية لعناصر الإنتاج مرتفعة بالمقارنة مع القطاعات المنافسة في دول أخرى ، وبعبارة أخرى يكون فرع النشاط تنافسياً إذا كانت الإنتاجية الكلية للعوامل (PTF) فيه مساوية أو أعلى منها لدى المشروعات الأجنبية المزاخرة أو كان مستوى تكاليف الوحدة بالمتوسط يساوي أو يقل عن تكاليف الوحدة للمزاحمين الأجانب. وغالباً ما يتم لذلك إجراء المقارنات الدولية حول إنتاجية اليد العاملة أو التكلفة الوحودية لليد العاملة $CUMO^9$ ، ومن الممكن تعريف دليل تنافسية تكلفة اليد العاملة لفرع النشاط i في البلد z في الفترة t بواسطة المعادلة التالية :

$$CUMO_{ijt} = \frac{W_{ijt} \times R_{jt}}{(q/L)_{ijt}}$$

حيث أن :

W_{ijt} : تمثل معدل أجر الساعة في فرع النشاط i والبلد z في خلال الفترة t .

R_{jt} : تمثل معدل سعر الصرف للدولار الأمريكي بعملة البلد z في خلال الفترة t .

$(q/L)_{ijt}$

: تمثل الإنتاج الساعي في فرع النشاط i والبلد z في خلال الفترة t .

ويصبح من الممكن التعبير من خلال المعادلة التالية عن " التكلفة الوحودية لليد العاملة النسبية" مع البلد K

$$CUMO_{ijkt} = CUMO_{ijt} / CUMO_{ikt}$$

ويمكن أن ترتفع $CUMO$ للبلد z بالنسبة إلى مثيلاتها للبلدان الأجنبية لسبب أو أكثر مما يلي :

❖ أن يرتفع معدل الأجور والرواتب بشكل أسرع مما يجري في الخارج.

❖ أن ترتفع إنتاجية اليد العاملة بسرعة أقل من الخارج.

❖ ارتفاع قيمة العملة المحلية بالقياس لعملات البلدان الأخرى.

ويعيب على هذا المؤشر صعوبة الحصول على بيانات لعناصر الإنتاج الأخرى مثل رأس المال بين الدول بشكل يساعد على القيام بالمقارنات الدولية ، وذلك بسبب تباين أسعار الفائدة بين الدول ، فضلا عن اختلاف الأنظمة الضريبية بين الدول المختلفة، وما يعاب عليه أيضا صعوبة تطبيقه في الدول النامية ، وذلك بسبب صعوبة قياس إنتاجية عناصر الإنتاج (العمل، رأس المال، الأرض...) ، ولهذا يكتفي الاقتصاديون بدراسة مؤشر الإنتاجية المتوسطة لعنصر العمل ومؤشر تكلفة وحدة العمل.

خلاصة القول أن بعض الكتابات أكدت على أن التنافسية ماهي إلا مرادف للإنتاجية¹⁰، فهي تعكس بشكل جيد أثر التقدم التكنولوجي في العملية الإنتاجية من ناحية ، وارتفاع مستوى المعيشة من ناحية أخرى ، وهذا ما ذهب إليه الاقتصادي الشهير KRUGMAN 1994، وكذلك فإن العديد من الدراسات الحكومية التي تناولت قضية التنافسية أكدت على الدور الحيوي للإنتاجية في تحقيق الميزة التنافسية للدول.

- مساهمة بورتر في تفسير العلاقة إنتاجية - تنافسية

اعتمد بورتر في سنة 1990 لتفسير أسباب قيام التجارة ع الخارجية على نموذج مفهوم الميزة التنافسية من خلال الانتقال من النظرة الساكنة إلى النظرة الديناميكية للقدرة التنافسية¹¹.

وقد أرجع بورتر أن المنشآت تكتسب المزايا التنافسية من خلال التحسين والتطوير الذي يتطلب استثمارا مستمرا ومتراكما ، فعنصر البحث والتطوير يعتبر عنصر هام في العملية الإنتاجية ، من خلال الميزة التنافسية الديناميكية ، وقد أرجع العوامل التي تحدد نجاح المؤسسات في اكتساب مزايا تنافسية إلى أربعة عوامل ، والتي أسماها **محددات الميزة التنافسية**¹² ، والتي قسمها إلى أربع مجموعات : ظروف عناصر الإنتاج ، ظروف الطلب ، وجود الصناعات المغذية ، إستراتيجية المنشأة وطبيعة المنافسة.

وفي واقع الأمر أنه بالرغم من أن بورتر لم يشرح صراحة في نموده إلى إدخال عنصر الإنتاجية كمحدد للتنافسية ، إلا أنه إذا تأملنا أن المحدد الأول ، فانه يمكن استنباط الدور الذي تلعبه الإنتاجية في تعزيز التنافسية ، فظروف عناصر الإنتاج هي العناصر اللازمة للعملية الإنتاجية (العمل، رأس المال ، الأرض ، والبنية الأساسية)، تلعب هذه العناصر دورا مهما في تحقيق الميزة التنافسية للمنشآت ، فقد اهتم بورتر بوجهة نظر الكلاسيكية الخاصة بالدور الذي تلعبه عناصر الإنتاج المتوافرة نسبيا لدى الدولة في تحقيق ميزتها التنافسية ، ولكن مع ملاحظة أن ثروات الدولة من عناصر الإنتاج تلعب دورا جزئيا وليس كليا في تحديد الميزة التنافسية للدولة ، كذلك نلاحظ أن الثروات الطبيعية يجب أن تتسم بالديناميكية ، بحيث يمكن خلقها وتطويرها وتخطيطها وعدم الاقتصار على كونها مورثة فقط¹³.

ويرى بورتر أن تقسيم عناصر الإنتاج إلى عمل وأرض ورأس المال هو تقسيم واسع جدا لعناصر الإنتاج ، ويفضل تقسيمها إلى عدد من المجموعات : الموارد البشرية ، الموارد المالية ، الموارد المعرفية ، والموارد الرأسمالية والبنية الأساسية¹⁴.

ثانيا : المبررات الاقتصادية للعلاقة السببية بين سياسة الانفتاح التجاري ومؤشر الإنتاجية الدراسات النظرية 01.

من المسلم به أن الإنتاجية المرتفعة هي أساس زيادة المداخل الحقيقية والرفاهية الاقتصادية للشعوب ، فقد وجدت العديد من الدراسات التي تهتم بالعوامل التي تؤثر على الإنتاجية ، فمثلا التطورات الأخيرة التي حصلت في نظريات النمو الاقتصادي ، أبرزت أهمية دور الانفتاح التجاري، رأس المال البشري ، البحث والتطوير، والاستثمار الأجنبي المباشر ، وغيرها من العوامل التي يمكن أن تعزز النمو والإنتاجية في الأجل الطويل.

في واقع الأمر، فإن العلاقة بين الانفتاح والإنتاجية في البلدان النامية موجودة بقوة في صلب المناقشات العلمية حول السياسة الاقتصادية في السنوات الأخيرة ، فالأعمال التجريبية التي تتعلق بهذه الإشكالية يمكن تقسيمها إلى قسمين :

- القسم الأول من الدراسات أجري على مستوى الدول وخاصة قطاع الصناعات كدراسة Krueger Tuncer (1982); Nishimizu ، دراسة Robinson (1984)

الدراسات لم تثبت على وجود أدلة علمية تؤكد حصول ارتباط إيجابي بين الانفتاح التجاري ومكاسب الإنتاجية.

○ **القسم الثاني** منها أجريت على مستوى المؤسسات كدراسة Tybout (1992); Haddad (1992); Harrison (1992); Dutz (1991); Fecher et Perelman (1989); Robert et Tybout (1991); Handoussa, Nishimizu et Page (1986); Liu (1991); Backinezos (1991).

هذه الدراسات أثبتت وجود علاقة سببية بين الانفتاح التجاري والأداء (الإنتاجية) من خلال ما يلي:

❖ إن الانفتاح التجاري له تأثير مباشر على إنتاجية الشركات.
❖ إن الشركات المصدرة تتميز بخصائص مختلفة عن الشركات غير التصديرية، كون الشركات المصدرة تتمتع بأحجام كبيرة، وأكثر كفاءة، وتدفع أجور مرتفعة لعمالها... الخ.
❖ الاتصالات مع المنافسين الأجانب تجبر الشركات المحلية على اعتماد تغييرات تكنولوجية سريعة من أجل الحد من أوجه القصور في التقنيات المستخدمة وتحسين جودة المنتج.

❖ مكاسب الإنتاجية تنجم عن التجارة، وذلك بسبب إعادة تخصيص الموارد بين مختلف المستويات مع الشركات الإنتاجية.

هذا وتؤكد أحدث الأعمال أن العلاقة بين تحرير التجارة والإنتاجية تكمن في أن الآليات الحماائية المباشرة وغير المباشرة على السلع عند دخولها التجارة الدولية سواء الصادرات منها أو الواردات والممثلة في الآليات المباشرة كالتعريف الجمركية، حصص الواردات والصادرات التي تفرضها، يمكن أن تكون آثارها على إنتاجية الشركات غامضة، وهناك من يرى غير ذلك، حيث أن الحماية يمكن أن تؤدي إلى تحسين كفاءة الشركات، فالحماية تعني غياب المنافسة، خاصة منافسة المنتجات المستوردة، مما يدفع الشركات إلى العمل في جو خال من المنافسة، لكن هذه الأخيرة يعتقد البعض أن حماية المنتجات المحلية من المنافسة الأجنبية قد تكون لها آثار غير فعالة، وهذا ما ذهب إليه كل من Corden, 1980;

Rodrik, 1992¹⁶; Bergsman (1970)

في حين يرى Rodrik (1992) أن الحجة القائلة بأن الحماية تقلل من الإنتاجية، يفترض أن المنافسة المحلية ليست قوية بما يكفي لتشجيع رجال الأعمال لتحسين الإنتاجية.

إن العديد من الدراسات دلت على أن انفتاح الاقتصاد يرتبط ارتباطاً إيجابياً بوفورات الحجم (Caves, 1981; Pitt et Lee, 1981; Pack, 1984; 1980)، فوجود وفورات الحجم الكبير يعني أن الوصول إلى الأسواق الكبرى عن طريق تحرير التجارة سيؤدي إلى تخفيض التكاليف، وزيادة الإنتاج من أجل تلبية الطلب المتزايد، في حين أن تحرير التجارة يؤدي إلى زيادة المخرجات المتوسطة لشركات الصناعات مع الزيادة في العوائد، وبالتالي زيادة الإنتاجية.

لكن وفرات الحجم ليست مفيدة في كل الأحوال وقد تكون لها آثار وخيمة ، ففي الدول النامية التي تتبع إستراتيجية إحلال الواردات والتي تتميز بعضها بوفرات الحجم قد لا يضمن تحرير تجارتها زيادة إنتاجها وتحسين إنتاجيتها (Rodrik, 1988). وهناك افتراض آخر أن تحرير التجارة يؤدي إلى زيادة في إنتاج الشركة و إنتاجيتها ، لأن التحرير سيؤثر على الأسعار والإنتاج في هذه الصناعة وأحجام وتكاليف الشركة من خلال انتقال منحنى الطلب.

02. الدراسات التطبيقية

- دراسة منظمة التنمية والتعاون الاقتصادي خلال الفترة 1961- 1983
فقد توصلت أحدث الدراسات¹⁷ - من خلال دلائل قياسية لـ 15 دولة تنتمي إلى منظمة التنمية والتعاون الاقتصادي خلال الفترة 1961- 1983- إلى أن الدول الأكثر انفتاحا وذات المعدلات التصديرية المرتفعة صاحبها معدلات إنتاجية مرتفعة ، وبالأخص معدلات تكلفة وحدة العمل النسبية ، وهذه العلاقة الايجابية غير المتوقعة بين الانفتاح التجاري والإنتاجية أمكن إرجاعها إلى الأثر المهم للقدرة التكنولوجية على تفسير الأداء التصديري للدول ، وأيضاً أوضحت الدراسة أن تنافسية السعر والتكلفة أظهرت تأثيراً أقل من تفسير الأنصبه السوقية للدول.

- دراسة Feeder 1983 : الانفتاح التجاري محفز للإنتاجية¹⁸
يركز هذا النموذج على التوصل إلى نتيجة مفادها أن سياسة الانفتاح التجاري تؤثر بشكل ايجابي على معدلات النمو الاقتصادي ومن ثم ترتفع الإنتاجية.
يفترض النموذج أن اقتصاد ما يتكون من قطاعين ، القطاع الأول ينتج سلع بغرض التصدير موجهة للسوق الدولية ، والقطاع الآخر ينتج سلع موجه نحو السوق المحلية. والفرضية الرئيسية للنموذج هو أن القطاع الثاني (قطاع محمي) سيحصل على معدلات مرتفعة من الإنتاجية بالرغم من وجود انفتاح تجاري في ذاك البلد ، لأنه يتمتع بميزات تكنولوجية كبيرة تعادل التكنولوجيات المستخدمة في القطاع الأول التصديري.

$$N = F (X) \quad :^{19}$$

$$X = G ($$

حيث أن:

N و X : تمثلان السلعتين المحلية والمصدرة على التوالي.
K و L : تمثلان عوامل الإنتاج ، رأس المال والعمل على التوالي.
يفترض أن قطاع السلعة المصدرة هو أكثر إنتاج من القطاع الآخر ، ويواجه منافسة كبيرة مقارنة بالقطاع الآخر، مع ثبات المعامل δ:

$$1 + \delta$$

يبحث عن مكاسب للإنتاجية الممثلة في تخفيض الأسعار من أجل اكتساب حصة في السوق.
اختلاف معادلات التكنولوجيا الأولى والثانية:

$$N = F_K I_N + F_L L_N + F_x X$$

$$X = G_K I_x + G_L L_x$$

حيث أن:

I و L يمثلان عوامل الإنتاج من رأس المال والعمل للقطاعين :
إذا افترضنا أنه توجد علاقة بين الإنتاجية الحدية للعمل والكمية المتوسطة للإنتاج من قبل العمال، وافترضنا أيضاً ثبات الإنتاجية الحدية لرأس المال، فإن معدل النمو للاقتصاد يحدث باختلاف الإنتاجية بين القطاع التصديري والقطاع المحمي الذي يحدث توازناً لمؤشر الانفتاح التجاري و عامل التكنولوجيا الخارجي.

يرى (Feeder 1983) أنه توجد علاقة تكامل بين الانفتاح التجاري والتعليم ، التي تسمح بفهم مدى تأثير الانفتاح التجاري على النمو الاقتصادي ، انطلاقاً من آراء كل من (Raut, Levin 1997) اللذان توصلا إلى أنه توجد علاقة تكاملية بين حصة الصادرات في الناتج الداخلي الخام والتعليم ، وكانت حجتهما أن تحسين الإنتاجية من خلال الانفتاح التجاري مهم جداً إذا كان الاقتصاد يتمتع بمستويات كبيرة من رأس المال البشري الذي يعتبر من الشروط الضرورية لتحسين مستوى التنافسية ، بالإضافة إلى ذلك فإن العمالة في القطاع التصديري تعتبر عمالة مؤهلة ، وقادرة على التكيف والتحكم في التكنولوجيات الأساسية ، وهذا كله يرفع من تنافسية القطاع ، وبالتالي فإن مكاسب الإنتاجية سترتفع من خلال زيادة درجة الانفتاح التجاري.

توصل (Levin, Raut, 1997) إلى تعريف الإنتاجية الكلية للعوامل بالشكل التالي²⁰ :

$$A = B/I +$$

حيث أن:

H : يمثل مستوى رأس المال المقدم في الاقتصاد

X : تمثل الصادرات

X/Y : حصة الصادرات من الناتج الداخلي الخام.

ثالثاً: تطور الإنتاجية في ظل سياسة الانفتاح التجاري

تأتي أهمية الارتقاء بمستوى الإنتاجية في مختلف الدول لكونها عاملاً رئيسياً في حسن استثمار وحماية الموارد الوطنية المادية والبشرية وزيادة الدخل الوطني، لأنها تعمل على تعظيم فائدة استخدام العمل، وعنصر من عناصر الإنتاج، إضافة إلى تأثيرها على تخفيض تكاليف إنتاج السلع والخدمات، وزيادة مردود استخدام العمالة، وتأمين أجور حقيقية عالية، وبالتالي المساهمة في حل مشكلة البطالة، وتحسين مستوى المعيشة بشكل عام ، وتلعب الإنتاجية دوراً في تحديد قدرة السلع والخدمات على المنافسة دولياً، ويؤدي تدنيها إلى تراجع الصادرات أو بطء نموها ، ولهذا فإن تحسين الإنتاجية يؤدي إلى الاستغلال الأمثل للموارد الاقتصادية وزيادة مردودها المباشر على حجم الناتج المحلي والدخل القومي.

تعتبر القوى العاملة أكثر العناصر أهمية في مجال زيادة الإنتاجية، وأوسعها تأثيراً، ولذلك يرتبط لارتفاع إنتاجيتها طردياً مع الارتقاء بمستوى التعليم والتدريب والصحة للعاملين، إضافة إلى توفير أنظمة عمل مرنة، وغيرها من العوامل الأخرى ، ولرفع إنتاجية العمل يتطلب الأمر توفير المزيج الأنسب من عناصر الإنتاج من رأس المال، والمهارات، والإدارة والتنظيم، والتقانة.

لكن موضوع الإنتاجية اختفى بصورة عامة من الأدبيات الاقتصادية في السبعينات، وهو ظاهرة أثارتها أول صدمة نفطية ، لأنه كان يعتقد أن ارتفاع الأسعار الدولية هو المسبب الرئيسي لضعف الأداء الاقتصادي في الاقتصاديات الصناعية، خصوصاً في الولايات المتحدة الأمريكية وأوروبا الغربية ، وكنتيجة مباشرة، فإن قضايا قريبة الأمد مثل ارتفاع معدلات التضخم والبطالة أدت إلى فترة من الركود التضخمي الشديد في العالم المتقدم استمرت حتى الثمانينات ، وأحدث ذلك، تبعاً، جدلاً أكاديمياً حاداً بين مدرستي الفكر الرئيسيتين المتنافستين في ذلك الوقت، أي النزعة الكينزية والنزعة المتعلقة بالنقدية، بشأن الطريقة التي ينبغي لصانعي السياسات استخدامها لمعالجة مثل هذه المسائل الجوهرية على نحو ملائم²¹.

وبناء عليه أصبحت الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج مقياساً مهماً لتقييم الإنتاجية والعلاقة بين كثافة التكنولوجيا والأداء الاقتصادي، واستناداً لهذا المقياس يمكن أن تصنف القطاعات وفقاً لتقديرات معدلات النمو في المدى الطويل في الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج في الدول المتقدمة الكبيرة²².

يوضح الجدول التالي نمو إنتاجية العامل في الصناعات التصديرية (الصناعات الكيماوية) لبعض الدول النامية ما بين 1995 - 2006:

جدول 01: نمو متوسط إنتاجية العامل في الصناعات الكيماوية مجتمعة (1995- 2006)

الدولة	القيمة المضافة (مليون \$)	عدد العمال (ألف عامل)	إنتاجية العامل (ألف \$)
الصين	35922	7131	05
الهند	12733	1208	11
الجزائر	276	22	13
مصر	2733	197	14
الأردن	307	18	17
المغرب	1011	49	21
تونس	1398	23	62
البرازيل	37406	447	84
السعودية	2883	142	107
تركيا	1276	109	117
كوريا الشمالية	34104	286	119

المصدر: ليلى احمد خواجه ، القدرات التنافسية للاقتصاد المصري : الواقع وسبل تحقيق الطموحات ، مكتبة الشروق الدولية ، القاهرة ، 2007 ، ص 221.

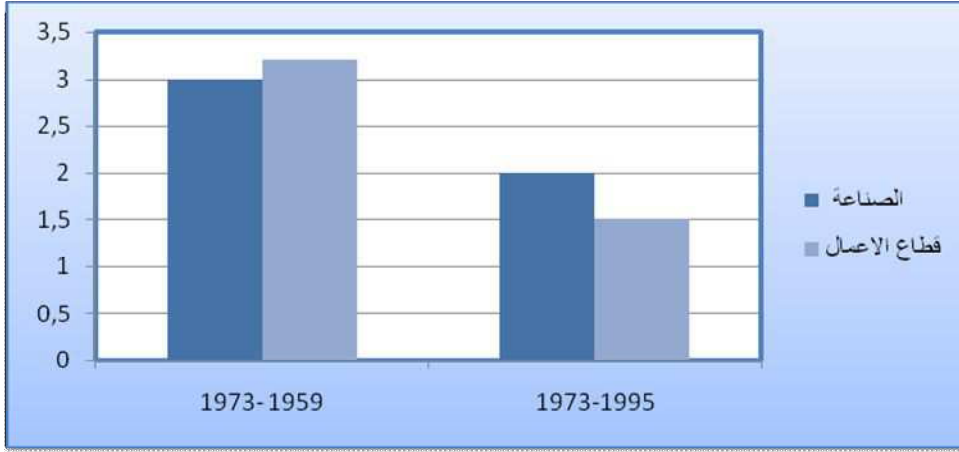
يوضح الجدول أن الصين سجلت أدنى مستوى للإنتاجية المتوسطة للعامل مقارنة بغالبية الدول، بينما حققت كل من كوريا الشمالية وتركيا والسعودية والبرازيل أعلى مستوى لم متوسط إنتاجية العامل.

تعاني معظم الدول النامية من ضعف إنتاجية العمل، وتعزى أهم الأسباب وراء ضعف نمو الإنتاجية إلى الاعتماد الكبير على القطاع العام في التوظيف والإنتاج في بعض الدول النامية، فقد شكل هذا القطاع النمط السائد في الاقتصاديات النامية، و اتصف " بكثافة العمالة وانخفاض الإنتاجية"، وهو ما يختلف عن الأنماط السائدة في أقاليم أخرى، أما أن من الأسباب الهامة وراء ضعف الإنتاجية ركود الديناميكية الاقتصادية للقطاع الخاص ومحدودية دوره في الاقتصاد وعجزه عن سد الثغرة التي خلفها انحسار دور القطاع العام، رغم الفرص التي أتاحت له من خلال نظم الحماية التجارية، ومنح الائتمان، وتطبيق سياسات التخصيص، أما ضعف إنتاجية القطاع الخاص فيرتبط بمجموعة من المعوقات منها عدم مواكبة المؤسسات الخاصة للتطورات التكنولوجية الحديثة في فنون الإنتاج والإدارة، ونقص تأهيل وتدريب العاملين، إضافة إلى اختلالات في الاقتصاد الكلي و بيئة الأعمال غير الجاذبة التي تلعب دورا كبيرا في ضعف الإنتاجية.

إن تحسين الإنتاجية في الدول النامية يحتاج إلى بذل جهود كبيرة تساهم فيها الدول نفسها، من خلال ما تقره من سياسات وتسنة من قوانين وتضعه من أنظمة إدارية ضرورية لتحسين نوعية التعليم والتدريب المستمرين، وتحسين ظروف العمل، وتطوير الخدمات الصحية والضمانية، وتحسين مهارات القوى العاملة لتواكب مسيرة التحولات العلمية والتكنولوجيات المعاصرة، وهي على جانب كبير من الأهمية بسبب العلاقة الوثيقة بين الموارد البشرية والتكنولوجيات المستخدمة في الأنشطة الاقتصادية، إذ يسهل تطبيق التقانة المتطورة التي تؤدي في نهاية المطاف إلى رفع مستويات معارف ومهارات الأيدي العاملة.

على غرار الدول المتقدمة فإن نمو الإنتاجية يزداد في القطاعات التي تستخدم تكنولوجيات عالية، ولاشك أن التقنيات العالية تستخدم في القطاعات الصناعية الموجهة للتصدير يوضح الشكل التالي كيف تؤثر الصادرات الصناعية في نمو الإنتاجية في دولة كالولايات المتحدة الأمريكية :

شكل 01: نمو الإنتاجية في قطاع الصناعة التصديري وقطاع الأعمال في الو. م. أ خلال 1959-1995



المصدر: جاري بيرتلس وآخرون ، جنون العولمة تنفيذ المخاوف من التجارة المفتوحة ، دار الأهرام ، القاهرة ، 2001 ، ص 73

يبين الشكل أنه ما بعد الحرب العالمية الثانية أن نمو الإنتاجية في قطاع الأعمال قد زاد بنفس الوتيرة التي نمت بها الإنتاجية في قطاع الصناعة ، لكن منذ 1973 تناقص نمو الإنتاجية في قطاع الصناعة التصديري ، وانخفض بدرجة أكبر في القطاع الآخر، وربما يرجع السبب في أن نمو الإنتاجية السريع يقترن بالنمو البطيء في الطلب على منتجات الصناعة (الصلب خاصة)، وهذا يعني اختفاء الكثير من الوظائف في قطاع الصناعات ، وعلى العكس من ذلك فإن النمو البطيء في الإنتاجية يقترن بالنمو السريع في الطلب على هذه المنتجات.

رابعاً: الموقع التنافسي للجزائر وفقاً لمؤشرات سوق العمل

01.الوضعية التنافسية في الجزائر

يقدم المنتدى الاقتصادي العالمي الذي مقره دافوس بسويسرا تقريرين مهمين الذي يهدف من خلالهما إلى قياس القدرة التنافسية للدول من خلال تفحص نقاط القوة و الضعف في بيئة الأعمال، كما يهدف إلى تصنيف و مقارنة اقتصاديات الدول المشاركة في إعداد هذين التقريرين، كما أنه يعتبر أداة لتوجيه السياسات الاقتصادية لبلدانهم على المستوى الكلي و الجزئي بغية النهوض بتنافسية اقتصادياتهم، خاصة في ظل التحديات و التحولات و الأزمات المتعددة التي تعصف بالاقتصاد العالمي، و يشارك في صياغة هذين التقريرين أكثر من 100 هيئة و جامعة متخصصة من مختلف الدول من بينها هيئة "غالوب الدولية، و البروفيسور الرائد في هذا الميدان M. Porter مدير المعهد الاستراتيجي للمنافسة بهارفارد، إضافة إلى العديد من الهيئات الأوروبية المتخصصة.

جدول 02 : ترتيب الجزائر لسنوات 2003-2010 بالنسبة لـ GCI عالميا

مؤشر تنافسية النمو				
المؤشرات	المؤشر الكي	البيئة الاقتصادية الكلية	فعالية مؤسسات الدولة	القدرة التكنولوجية
2003	74	51	66	96
2004	71	40	67	98
2005	78	44	81	114
مؤشر التنافسية العالمية				
المؤشرات	المؤشر الكي	المتطلبات الأساسية	عوامل تعزيز الفعالية	عوامل الابتكار والتقدم العلمي
2007-2006	76	44	92	92
2009-2008	99	61	113	126
2010-2009	83	61	117	122

Source:Executive summary of the competitiveness report from the world

Economic forum: 2003-2004-2005-2006-2007-2008-2009-2010

نلاحظ أن الجزائر احتلت المرتبة 74 من بين 102 دولة شملتها التقرير في 2003 ثم تقدمت إلى الرتبة 71 من أصل 104 مشمولة سنة 2004²³، وإن كان ذلك لا يعكس تقدم فعلي أو تحسنا في تنافسية الجزائر، فبالنسبة لمكونات هذه المؤشرات عرفت الجزائر تأخرا في مكوني فعالية مؤسسات الدولة والقدرة التكنولوجية كما نرى في الجدول ، وكل ما في الأمر أنها تحسنت في مكون الاقتصاد الكلي والذي يعود أساسا إلى تحسين احتياطي الصرف والذي يعود تحسینه بدوره إلى ارتفاع أسعار البترول ، كما أن كل ما يتعلق بالمتغيرات الاقتصادية الكبرى كانت تحت مراقبة FMI منذ 1994.

- أما بالنسبة إلى نتائج الجزائر حسب تقرير التنافسية الدولية 2006-2010، فقد أشار إلى تراجع مرتبة الجزائر التنافسية إلى (99) من أصل (133) دولة في مؤشر التنافسية العالمي مقارنة مع المرتبة (76) من أصل (134) دولة (2006-2007) ، كما أشار التقرير إلى أن مرتبة الجزائر التنافسية تراجعت في كل المؤشرات الفرعية :

• وقد أشار التقرير إلى أن مرتبة الجزائر شهدت تراجعا في محفزات الكفاءة (Efficiency Enhancers) ، اذ احتلت المرتبة 61 سنة 2008-2009 والمرتبة 117 سنة 2009-2010 في مؤشر تعزيز الفعالية²⁴، ويعود هذا بشكل أساسي إلى التراجع الكبير في مرتبة الجزائر في محور فعالية سوق العمل (Labor Market Efficiency). ويمكن تفسير ذلك أن الجزائر أصبح اقتصادا تعتمد تنافسيته على الكفاءة والفعالية في استخدام الموارد وليس على مدى توافر الموارد الطبيعية والبنية التحتية الجيدة، أدى ذلك إلى تسليط الضوء على الجوانب التي يجب على الجزائر أن يعالجها ليتمكن من تحقيق التطور المرجو

ضمن هذه المجموعة، فإن المؤشرات الفرعية المكونة لمحور كفاءة و فعالية سوق العمل والتي شهدت تراجعاً هذا العام تعتبر نقاط ضعف يجب معالجتها.

• وبالرغم من زيادة التركيز والاهتمام للقطاعات المعرفية، إلا أن مرتبة الجزائر في جاهزية التكنولوجيا تراجعت، ونتج عن بعض نقاط ضعف مثل مؤشر تدني كفاءة القوانين المتعلقة بقطاع تكنولوجيا الاتصالات والمعلومات ومدى توفير أحدث التكنولوجيا ، ومن ناحية أخرى أن قدرة استيعاب الشركات للتكنولوجيا عالية (24) مما يوهل الجزائر إلى سهولة التحول إلى الاقتصاد المعرفي.

• ومن الجدير بالذكر أن محور عوامل الابتكار يخفي وراءه ضعفاً في قدرة الجزائر على الابتكار والاختراع وتدني كفاءة مؤسسات البحث العلمي في الجزائر ، بالإضافة إلى الضعف الكبير ليس فحسب في الإنفاق على البحث والتطوير لدى الشركات، وإنما كذلك في علاقة التعاون بين الجامعات والصناعات في مجال البحث والتطوير.

من خلال الجدول تتضح المراتب الأخيرة التي احتلتها الجزائر ، حيث تدل هذه الأرقام أن مناخ الأعمال في الجزائر غير ملائم وغير مستقر، وقد احتلت الجزائر المرتبة 74 من أصل 102 دولة مشاركة في هذا التقرير ، ومن أهم المآخذ المسجلة على بيئة الأعمال الجزائرية انتشار الرشوة ، حيث احتلت المرتبة 72 بنتيجة تقدر ب 3.97 درجة ضمن سلم يحتوي على 7 درجات، وصعوبة الوصول إلى مصادر التمويل بسبب التعقيدات التي يتصف بها الجهاز المصرفي (المرتبة 102/68).

وعند إجراء مقارنة بسيطة بين مجموعة الدول العربية المعنية بتقرير التنافسية الدولية وهي (الجزائر ، تونس ، مصر ، المغرب ، الأردن) نجد أن الجزائر تحتل ذيل الترتيب في كل المؤشرات الجزئية ، ماعدا مؤشر الاقتصاد الكلي ، التي تتفوق فيه على جميع الدول العربية ، بل وتحتل المرتبة الخامسة من بين 102 دولة وهو مؤشر إيجابي ، وهذا ما تم تفسيره عند التطرق لوضعية الاقتصاد الجزائري ، لكن رغم هذا المؤشر الهام الإيجابي فإنه لم يساعد على تحسين وضعية الجزائر التنافسية بسبب تدهور أوضاعها في بقية الميادين الأخرى .

حدد التقرير الدولي أهم العراقيل والعقبات التي تتصادم مع تدفق رأس المال الأجنبي و أهمها صعوبة وصول رجال الأعمال إلى التمويل، و مشكلة البنوك على قائمة العراقيل، ثم تأتي مشاكل الإدارة و البيروقراطية، حيث أن 10% من رجال الأعمال و مسؤولي الشركات يرجعون عدم إقدامهم على الاستثمار في بيئة الأعمال الجزائرية إلى تدهور و عدم استقرار الوضع السياسي و التقلبات المصاحبة له. و هناك عراقيل أخرى تختص بالقوانين و العقود، إذا احتلت الجزائر المرتبة 102/59 دولة، و مشاكل الرشوة.....الخ.

كما تحصلت الجزائر على أسوأ الدرجات و المراتب في مجال تقنيات الاتصال و الإعلام، أين تحصلت على المرتبة 96، و مؤشر الإبداع التكنولوجي في الرتبة 74 و هذا يرجع للأسباب المذكورة آنفاً، إضافة إلى ذلك فإن الاقتصاد الجزائري بعيدا كل البعد عن مرحلة الاقتصاد المعتمد على المعرفة و الابتكار بسبب ضعف قدرة المؤسسات على تطوير التكنولوجيا و تدني إنفاقها على البحث و التطوير، و ضعف تنافسية المؤسسات المحلية في الأسواق العالمية.

02. الترتيب وفق مؤشر كفاءة سوق العمل

يميل مستوى الأداء الاقتصادي، واستحداث الوظائف، ونمو الناتج المحلي الإجمالي للازدهار في الأسواق التي تكون فيها قوانين العمل أقل تقييداً. لا تتوفر بيانات المقارنة التي تخص السنوات الماضية، وفي ظل غياب البيانات عن الأعوام الماضية، يصعب الوقوف على أداء الجزائر فيما يتعلق بالمؤشرات الأخرى، إلا أن أسوأ المراتب النسبية كانت في مجال مرونة الأجور، و مشاركة المرأة في سوق العمل. يوضح الجدول التالي ترتيب الجزائر التنافسي وفق مؤشرات سوق العمل

جدول 03: ترتيب الجزائر التنافسي وفق مؤشرات سوق العمل

السنة/المؤشر	درجة مرونة الأجور	تكلفة الاستغناء عن العمالة	مشاركة المرأة في القوى العاملة
2007-2006	132	29	119
2009-2008	125	28	117
2010-2009	117	28	116

Source: The Global Competitiveness Report 2006-2007, 2008-2009, 2009-2010 , World Economic Forum

يتميز سوق العمل في الجزائر بمرونة ضعيفة، فما زالت الجزائر تعمل على تحديد الحد الأدنى للأجور، و لكنها تسمح للمؤسسات الجزائرية بالاستغناء عن العمالة الفائضة بسهولة، فضلاً عن وجود قيود على طول مدة أسبوع العمل، وفترة العمل خارج وقت الوقت الرسمي، إن من شأن هذه السياسات غير المرنة التي تنتجها سوق العمل هو تمكين المؤسسات من تعديل أوقات العمل بصعوبة وفقاً لتغير حاجات أعمالها.

بالنسبة لمؤشر مرونة الأجور، تحتل الجزائر حالياً المرتبة 117 من أصل 133 دولة وفقاً لمؤشر درجة تحديد مرونة سوق العمل لسنة 2010-2009 بتحسين طفيف من السنة الماضية (المرتبة 125 من أصل 134) وفقاً لتقرير التنافسية العالمي الخاص بمؤشر كفاءة السوق، حيث يتعين على المؤسسات والحكومة (اجتماع الثلاثية) الاجتماع كل مرة والتفاوض على الحد الأدنى للأجور (بما في ذلك الأجور الحقيقية أحياناً).

أما مؤشر تكلفة الاستغناء عن العمالة التي تحد من مستوى مرونة سوق العمل، تحتل الجزائر حالياً المرتبة 28 من أصل 175 دولة وفقاً لتقرير التنافسية العالمي 2010-2009، حيث لا يتعين على المؤسسات دفع أجور 52 أسبوعاً (بما في ذلك أجور فترة الإنذار، وتعويضات الفصل) لمدة الخدمة التي تتراوح ثلاثين عاماً. تنتمي الجزائر إلى فئة الدول التي تكون فيها تكلفة الاستغناء عن العمالة منخفضة تميل دائماً لتطبيق نظم إعانات بطالة يتم تمويلها بواسطة مساهمات الموظفين والشركات، فمثل هذه البرامج تمكن الشركات من توزيع التكلفة على مدى زمني، ومن ثم تقليل تأثير تسريح العمالة خلال فترات الانكماش الاقتصادي.

ومثل هذه النظم تكون في شكل نماذج متنوعة، مثل:

- **التأمين ضد البطالة:** نظام لتجميع المساهمات يتيح للعمال حق الحصول على إعانات وفقاً لشروط استحقاق محددة سلفاً في حالة تعرضهم للبطالة.

- **إعانات البطالة:** نظام يقوم باختيار المستفيدين المحتملين من العاطلين عن العمل، استناداً إلى بعض أساليب التحقق من الدخل والموجودات، بهدف توجيه الإعانات نحو المحتاجين من العمال العاطلين عن العمل.

بالنسبة لمؤشر مشاركة المرأة في القوى العاملة ، وكما هو معلوم أن المرأة الجزائرية تشكل حالياً في الجزائر نسبة ضعيفة من إجمالي القوى العاملة ، فحسب مؤشر التنافسية الشامل للمنتدى الاقتصادي العالمي ، تعتبر الدول أكثر تنافسية إذا بلغ متوسط مشاركة المرأة في القوى العاملة متوسط 45% ، تحتل الجزائر المرتبة 116 من أصل 133 دولة حسب مؤشر مشاركة المرأة في القوى العاملة ، ما يدل أن الجزائر ما زالت بعيدة جداً عن المعدل العالمي لتوظيف الإناث ، وعلى الرغم من المعدل الحالي لمشاركة المرأة في القوى العاملة، فإنه من المتوقع أن تصبح الجزائر أكثر تنافسية في هذا المجال، وأن تحقق هدف مضاعفة نسبة مشاركة المرأة في القوى العاملة ثلاث مرات، ويتوقع أيضاً أن تشكل الإناث نسبة كبيرة من طلاب مؤسسات التعليم العالي، وهذه الفئة الكبيرة مؤهلة لدخول سوق العمل بحثاً عن وظائف تتناسب مع أوضاعهن ومؤهلاتهن، ومع دخول المزيد من النساء المتعلّقات المؤهلات إلى سوق العمل، فإن مستوى جودة ومرونة سوق العمل سوف تتحسن، ولكي يتسنى تحقيق هدف خطة التنمية وتسهيل مضاعفة مشاركة المرأة في القوى العاملة ثلاث مرات، يجب تعزيز الوعي العام وحشده حول هذا الهدف، وإيجاد الآليات اللازمة، مثل حوافز الشركات، لتشجيع عمل المرأة في القطاع الخاص.

عموماً يمكن القول أن تكلفة توظيف العمالة وفصلهم تعد مرتفعة، بالمقارنة مع أفضل عشر دول في هذا المجال، ولكنها مقبولة في ظل وجود نظام تأمين وطني يتعلق بالبطالة. لذلك، ينبغي البدء في دراسة إمكانية تخفيض تكلفة فصل العمالة، بهدف خلق سوق عمل أكثر مرونة يتمتع فيها العاملون بدعم كافٍ، وحوافز ملائمة للبحث عن العمل مرة أخرى. ومن المتوقع أن تشهد مرونة سوق العمل المزيد من التحسين مع سعي الجزائر لتحقيق هدف زيادة مشاركة المرأة في سوق العمل.

- الترتيب وفق مؤشر التعليم و التدريب

يخضع مقياس القبول في التعليم الأساسي للوزن الترجيحي الأكبر، مقارنة بالمقاييس الأخرى لمؤشر التنافسية الشامل، فضلاً عن كونه يمثل أكبر مجالات الضعف في الجزائر. إن التعليم الأساسي الجيد هو الأساس لبناء اقتصاد تنافسي، وتنمية قوى بشرية تتسم بالمرونة والمهارات الفائقة قادرة على تطوير المهارات العملية، وتطبيق المواهب على القنوات الملائمة، وأعمال الفكر لابتكار منتجات وخدمات جديدة ذات قيمة مضافة عالية.

يمكن تصنيف الجزائر حسب مؤشر التعليم ، ضمن المراتب العشرين الأخيرة من الدول، وكذلك التدريب الذي يعتبر على رأس العمل يساهم إسهاماً فاعلاً في تنمية قوى عاملة تتميز بالمرونة والمهارات العالية الجودة، وتعد بمثابة القاعدة الأساسية لاقتصاد الابتكار. تقدر الدراسات المختلفة وثيقة الصلة إسهام التعليم العالي في نمو إنتاجية العمل بحوالي 30 - 13

%من الزيادة الكلية في الإنتاجية، ويمكن ملاحظة ترتيب الجزائر التنافسي وفق لمؤشر التعليم والتدريب :

جدول 04 : ترتيب الجزائر التنافسي وفق مؤشر التعليم والتدريب

السنة /المؤشر	التعليم الابتدائي	التعليم العالي والتدريب
2007-2006	46	86
2009-2008	76	102
2010-2009	77	102

Source: The Global Competitiveness Report 2006-2007, 2008-2009, 2009-2010, World Economic Forum.

خامسا : سياسة الانفتاح التجاري وتأثيرها على إنتاجية العامل في الجزائر
يرمي هذا الفرع إلى بيان أهمية تطوير المهارات من أجل الحفاظ على نمو الإنتاجية والعمالة في الجزائر وتطوير المهارات مهم في مكافحة الفقر وفي الحفاظ على القدرة على المنافسة والقابلية للاستخدام، ويعزز التعليم والتدريب والتعلم المتواصل حلقة حميدة تشمل زيادة الإنتاجية والعمالة الجيدة والدخل والنمو والتنمية.

01. قياس درجة الانفتاح التجاري في الجزائر

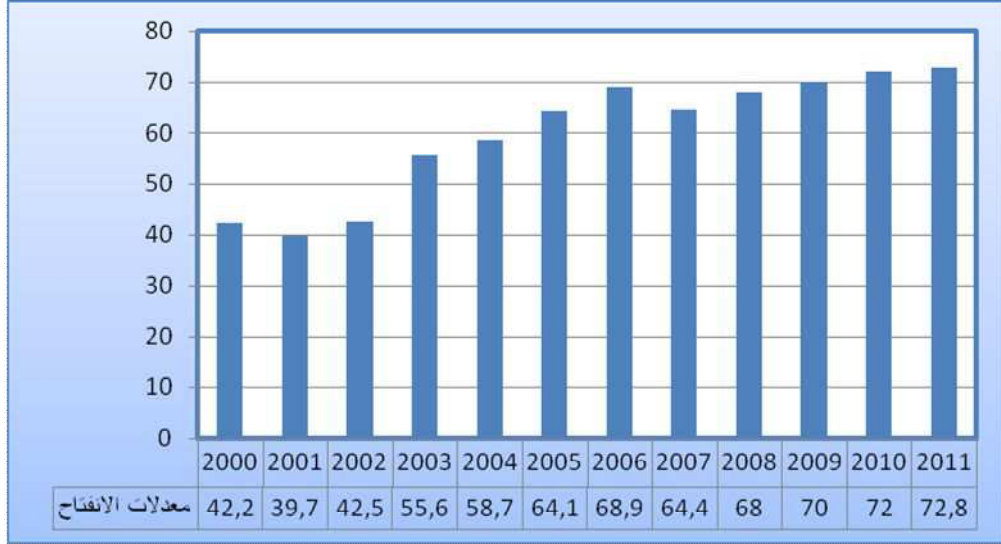
تبرز أهمية مؤشر الانفتاح التجاري على الخارج²⁵ في أنه يدلنا على مدى مساهمة التجارة الخارجية بشقيها (الاستيراد والتصدير) في تكوين الناتج المحلي الإجمالي الجزائري، وبتعبير آخر فإنه يوضح مدى اعتماد النشاط الاقتصادي للبلد على الظروف السائدة في أسواق التصدير والاستيراد لهذه الدولة²⁶.

إذا أخذنا بهذا المؤشر نكتشف أن الجزائر بلد مفتوح تجاريا بالنسبة للاقتصاد ككل، فخلال فترة الطفرة النفطية الأولى في السبعينات كانت نسبة الانفتاح (الصادرات + الواردات إلى الناتج المحلي الإجمالي) مرتفعة وصلت إلى مستوى أعلى من 50 في المائة، ثم انخفضت إلى مستوى قياسي بلغ 25 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في عام 1986 عندما انخفضت أسعار النفط إلى 13 دولارا للبرميل الواحد، ما يعني أن الجزائر كبلد مصدر للنفط، فإن درجة انفتاحها ترتبط ارتباطا كبيرا بأسعار النفط، و على الرغم من سلسلة من التخفيضات في عامي 1991 و 1994، فإن أداء الصادرات الجزائرية لم يتحسن على الإطلاق، حيث تبلغ نسبة الصادرات غير النفطية في حدود 02 و 03 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، وهو نفس المستوى المتوسط في السبعينات. على العكس من ذلك نمت الواردات بمعدل أسرع من الصادرات ومن ثم زيادة نسبة الانفتاح من 15 في المائة إلى متوسط قدره 40 في المائة في عام 1994، بمعنى أن نسبة الانفتاح بقيت مرتفعة في الجزائر رغم تراجع أسعار النفط، وما يفسر ارتفاع درجة الانفتاح في هذه الفترة هو ازدياد

نسبة الاستيراد، ومنذ عام 1999 تحسنت الظروف الخارجية المتمثلة في ارتفاع أسعار النفط، فساهم ذلك في زيادة نسبة الانفتاح إلى المستوى الذي تم التوصل إليه في السبعينات، وفي عام 2003 بلغ مجموع الصادرات الجزائرية والواردات السلعية بلغت 38.1 مليار دولار نسبة إلى الناتج المحلي الإجمالي من 66 مليار دولار بنسبة انفتاح تقدر ب 57 في المائة، وكانت هذه النسبة من بين أعلى المعدلات في منطقة الشرق الأوسط²⁷.

وبالرجوع إلى أحدث البيانات، فإنه يتضح أن ملامح الانفتاح في الجزائر ما زالت مرتفعة، حيث أنه تبين من تلك البيانات المعطاة في الشكل أسفله، أن درجة الانفتاح التجاري مرتفعة في الجزائر، إذ أن نسبة التجارة الخارجية (صادرات + واردات) إلى إجمالي الناتج المحلي بلغت نحو 70% في عام 2009، وارتفعت إلى 72.8% سنة 2011 ولا ريب أن ارتفاع هذا المؤشر يؤكد أن الجزائر أكثر انفتاحا تجاريا، مما يجعل ذلك الاقتصاد أكثر تأثراً بالأحوال التي تسود الاقتصاد العالمي لاسيما الاقتصاد الرأسمالي.

شكل 02 : تطور معدلات الانفتاح



المصدر : من إعداد الباحث بتجميع المعطيات من بيانات البنك الدولي 2000-2010

02. واقع التشغيل في القطاعات التصديرية

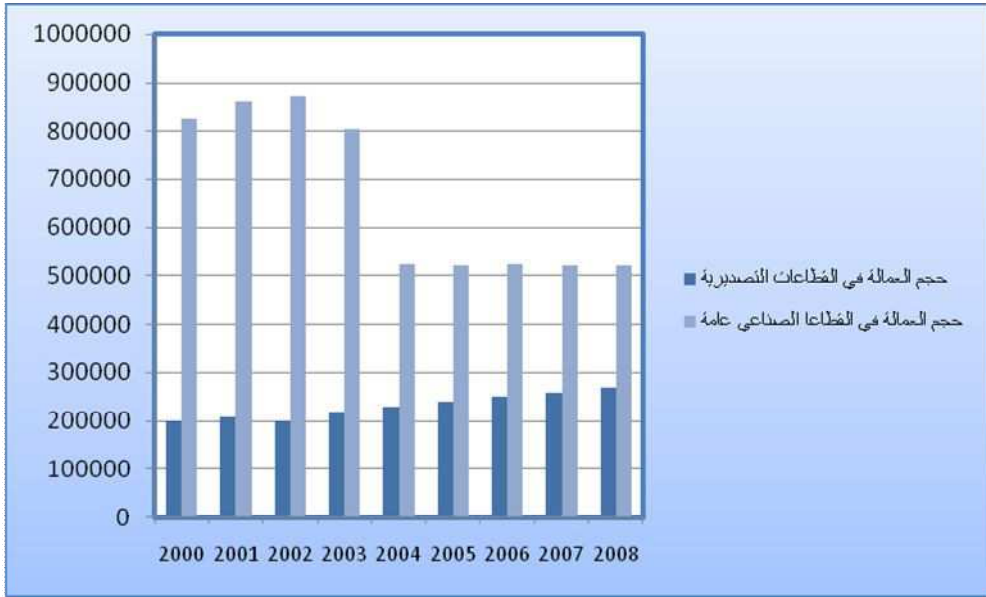
تقدر العمالة في قطاع الصناعة عام 2009 بنحو 1.19 مليون عامل في كافة النشاطات الصناعية، أي ما يعادل 12.6 %، مقارنة مع قطاع التجارة والخدمات الذي بلغ 5.31 مليون عام²⁸، مما يعني تدني معدل نمو العمالة الصناعية بشكل عام، وهي ظاهرة تكررت خلال السنوات الماضية، ويعزى ذلك إلى اهتمام الحكومة الجزائرية بإقامة الصناعات ذات الكثافة الرأسمالية، بدلاً من الكثافة العمالية، وتراجع توسع القطاع العام وانخفاض مستوى

التوظيف فيه دون أن يقابل ذلك توسع ملائم في الاستثمارات والمشاريع الصناعية الخاصة . وتجدر الإشارة إلى أن حجم العمالة في بعض الدول العربية المصدرة للنفط تخرج عن إطار هذه القاعدة، إذ تنمو فيها العمالة نتيجة لزيادة إيراداتها النفطية واستثمار جزء منها في تطوير القطاع الصناعي، وفي قطاع الإنشاءات، الأمر الذي يؤدي بدوره إلى زيادة العمالة في صناعات أخرى غير نفطية.

وإذا أردنا الكلام عن حجم العمالة في القطاعات التصديرية (الصادرات الاستخراجية) ، يتبين أن مساهمة هذا الأخير ضعيفة جدا نظرا لضعف مساهمة القطاع الصناعي في القوى العاملة عامة ،

يوضح الشكل التالي حصة العمالة من القطاعات الصناعية الموجهة نحو التصدير:

شكل 03: مساهمة العمالة في القطاعات التصديرية



المصدر: التقرير السنوي لوزارة الطاقة والمناجم، 2009

تعتبر الصادرات الصناعية الموجهة نحو التصدير من الصناعات كثيفة الاستخدام للتقنية، لكنها شحيحة في توليد فرص العمل المباشرة ، إذ نلاحظ من خلال الشكل البياني أن نسبة العمالة في هذه القطاعات لم تتجاوز 100 ألف عامل أي بمعدل 05% من إجمالي العمالة في القطاع الصناعي²⁹ ، ويرجع السبب في انخفاض مستوى العمالة في قطاعات التصدير في الجزائر بالدرجة الأولى إلى أن هذا النوع من هذه الصناعات يتميز بميزة نسبية كثيفة رأس المال ونادرة من حيث العمالة ، و تتطلب هذه الصناعات مثل صناعة استخراج النفط والغاز

واستخراج الخامات المعدنية، خبرات مهنية وهندسية وكوادر خدمية ذات تأهيل متخصص، وعليه نجد نسبة كبيرة في الشركات المتخصصة في التصدير مثل شركة سونطراك ونفطال³⁰.

وفي المقابل تشكل الصناعة التحويلية غير الموجهة للتصدير أهم فروع القطاع الصناعي من حيث مساهمتها في استيعاب الأيدي العاملة، حيث بلغت مساهمة الصناعة التحويلية في التشغيل لعام 2000 نحو 85% من إجمالي حجم العاملين في القطاع الصناعي، ومن المهم الإشارة هنا إلى أن زيادة مساهمة الصناعة التحويلية في التشغيل في السنوات الأخيرة السابقة ترجع إلى الزيادة في أعداد المؤسسات العاملة في هذا المجال، إذ سجلت هذه المؤسسات زيادات مستمرة بنسبة 4.9%، وقد بقيت مساهمة الصناعة التحويلية في التشغيل في هذا المدى خلال الأعوام 2000 و2008 لتساهم بنسبة في المتوسط قدرها 85%.

03. سياسة الانفتاح التجاري و نوعية العمالة في الجزائر

إذا تمعنا في هيكل سوق العمل الجزائري نجد أن قطاعات الإنتاج تساهم بصفة متفاوتة في إحداث مواطن الشغل، من ذلك أن استأثر قطاع الخدمات بأكثر من خمسين بالمائة من جملة إحداث الشغل طوال سنوات الدراسة كما يوضحه الجدول جدول (31-04). يتسم وضع التشغيل في الجزائر بمفارقة تتمثل في أن أكثر القطاعات إحداثاً لمواطن العمل هي الأقل تشغيلاً لليد العاملة المهرة، فقطاعات الفلاحة والبناء والأشغال العمومية والتجارة والخدمات، ولئن مثلت أكثر القطاعات إحداثاً لمواطن الشغل، فهي أكثر القطاعات اعتماداً على اليد العاملة الرخيصة وغير المتخصصة وأقلها تشغيلاً لليد العاملة المهرة³¹.

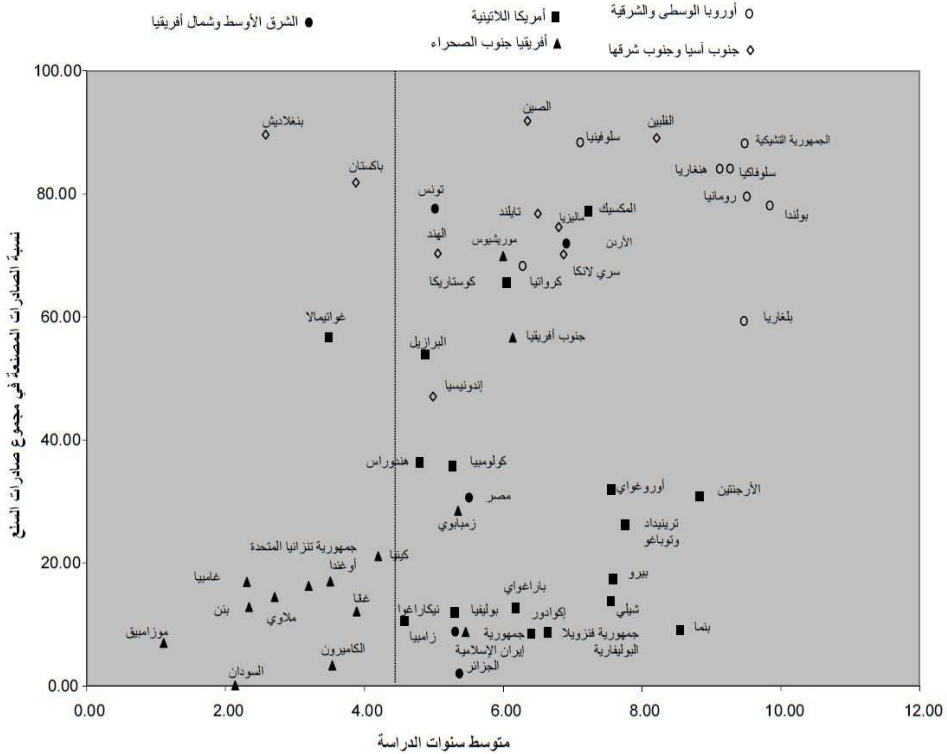
وبالمقابل يتميز قطاع الصناعات المعملية وقطاع المحروقات بتحقيق نسبة متدنية من أحداثات الشغل ويتشغل اليد العاملة المهرة في ذات الحين، ومن أهم هذه القطاعات المشغلة لليد العاملة المهرة نذكر قطاع الصناعات الكهربائية والميكانيكية وقطاع النقل والاتصالات. أما الفلاحة والخدمات، فلئن أسهمت بأكثر من سبعين بالمائة من أحداث الشغل خلال فترة الدراسة (2000-2009) فأنهما تعدان من القطاعات التقليدية التي تسجل أضعف نسبة من إنتاجية العمل (والحال كذلك بالنسبة لقطاع البناء)، ويتعرض هذان القطاعان إلى ضغط مضاعف يتمثل الأول في ضرورة السيطرة على عجز ميزانية الدولة، والتي تمثل الأجور وخدمة الدين الخارجي أهم نسبة من نفقاته وما ينجر عن ذلك من ضغط على الانتداب في الإدارة، أما الثاني فيتمثل في ضرورة الاستثمار في القطاعات عالية الإنتاجية لكسب رهان المنافسة والتصدير على حساب إحداث مواطن الشغل في قطاع الفلاحة.

- من ناحية نوعية العمالة في القطاعات المصنعة الموجهة للتصدير التي لا تتجاوز نسبتها 3.5% من إجمالي الصادرات، فيمكن القول أن الجزائر ما زالت تصدر منتجات كثيفة الموارد و العمالة، معتمدة بشكل كبير على ما يتوفر لديها من عمالة رخيصة وقليلة المهارة في المنافسة إذا قورنت مع بعض الدول المصدرة لنفس المنتجات، ولا يبدو أن الجزائر قادرة على تقييم علاقة ديناميكية بين الصادرات النفطية ونمو الدخل، بما يسمح لها من أن تسد الفجوة بين الدخل مع الدول المنافسة، ورغم أن الجزائر تحقق توسعا كبيرا في التجارة، فإنها في الحقيقة لا تحصل على دخل يكافئ هذا التوسع، وإذا أخذنا بمبدأ التقسيم العملي

وفقا لنموذج السببية الذي يقوم بتقسيم السلع الصناعية محل التجارة حسب قيمتها الاسمية ، فيتبين لنا أن مساهمتها في القيمة المضافة تحدد بتكلفة العامل الأقل قدرة والأضعف خاصة عنصر العمل غير المؤهل ، بينما يحصل الأجانب المالكون لرأس المال والإدارة والمعرفة العوائد التي تحصل عليها هذه العناصر النادرة، ومن ثم فإن ما يتم تصديره هو العمل نفسه وليس منتج العمل.

يبين الشكل أدناه وجود ارتباط وثيق بصفة خاصة بين الصادرات الصناعية ومستويات التعليم (بمتوسط سنوات دراسة الأشخاص الذين جاوزوا 15 سنة) في البلدان النامية عامة وفي الجزائر خاصة:

شكل 04 : علاقة مستويات التعليم بالسلع الصناعية الموجهة نحو التصدير



المصدر: مهارات من أجل تحسين الإنتاجية ونمو العمالة والتنمية، مؤتمر العمل الدولي، الدورة 2008، مكتب العمل الدولي، جنيف، 2008، ص 112.

يصنف الشكل أعلاه البلدان النامية بحسب أدائها في التعليم وفي تصدير السلع المصنّعة ، وتوجد في أفريقيا أدنى تكاليف العمل في الساعة في العالم ، كما أن متوسط مستويات التعليم هو الأدنى أيضا ، فلم تشارك معظم البلدان الأفريقية في النمو العالمي للصادرات الصناعية وتنوع مواقع الإنتاج. وتصنّف هذه البلدان في أدنى الجهة اليسرى من الشكل.

أما في الجزائر التي تظهر في الشكل من الجهة اليمنى، أن نسبة الصادرات الصناعية فيها منخفضة جدا لا تكاد تمثل 02% ، بصرف النظر عن متوسط مستوى التحصيل التعليمي ، ويفهم من فقدان هذه العلاقة أن التعليم وتطوير المهارات في الجزائر لا يساهمان كما يجب في تنمية القدرات الاجتماعية اللازمة لتنويع الصادرات والقدرة على المنافسة على الصعيد الدولي.

- من ناحية نوعية العمالة في قطاع الصناعة الاستخراجية الموجهة نحو التصدير، فإن الشركات المتخصصة في هذا المجال وعلى رأسها شركة سونطراك ، ووفقا للمنافسة الكبيرة التي يشهدها القطاع ، احتل التكوين والتعليم مكانة رئيسية في نشاطها ، حيث عملت الشركة على إجراء دورات تدريبية لعمالها الأقل مهرة الدائمين ، وتربصات علمية عالية المستوى في الخارج لكوادرها ، كما تركزت برامج التكوين والتعليم على المحاور والأهداف التالية³² :

✓ تأهيل وتكييف الكفاءات على مستويات التنافسية والانفتاح.

✓ تنفيذ برامج التكوين حسب احتياجات أنشطة القطاع.

وعلى سبيل المثال تم تكوين حوالي 50000 عامل أي ما يقارب 30% من إجمالي العمال سنة 2006، وقد كلف هذا المشروع 2.5 مليار دينار جزائري، كما عملت وزارة المناجم والطاقة على عقد اتفاقيات مع العديد من الجامعات ومراكز البحث بغرض تكوين عمالها وإطاراتها .

عموما يمكن القول أنه بالرغم من أن الجزائر حققت اندماجا قويا في نظام التجارة العالمي، إلا أن صادراتها ما زالت تركز على استغلال الموارد الطبيعية والعمالة غير الماهرة (في القطاعات الصناعية غير الطاقوية) ، وتفتقد هذه المنتجات إلى الديناميكية في الأسواق العالمية ، وتشير البيانات في الجداول السابقة إلى التوسع الكبير في صادرات الجزائر من السلع كثيفة الموارد قليلة العمالة غير الماهرة وذات القيمة المتواضعة ، لذا فإن التوسع في الانفتاح لم تضاهيه زيادة في القيمة المضافة ولا في المداخيل ، بمعنى آخر أن الانفتاح التجاري في الجزائر حقق توسع كبير من تجارة السلع الصناعية كثيفة المهارة والتكنولوجيا بشكل كبير من التجارة في السلع كثيفة العمالة.

04. الأداء التصديري وإنتاجية العمل في الجزائر

نظريا، نمو الإنتاجية يمكن أن يزيد الدخل ويحد من الفقر ، ويخفض نمو الإنتاجية تكاليف الإنتاج ويزيد عائدات الاستثمار، التي يتحوّل بعضها إلى دخل لأصحاب المشاريع والمستثمرين وبعضها الآخر إلى أجور أعلى، ويمكن أن تنخفض الأسعار وينمو الاستهلاك والعمالة ويتخلص الناس من الفقر، وعلى المدى الطويل، تشكل الإنتاجية المحدد الرئيسي لنمو الدخل، إذ تزيد مكاسب الإنتاجية الدخل الحقيقي في الاقتصاد، الذي يمكن توزيعه من خلال زيادة الأجور، والإستراتيجيات الإنمائية القائمة على انخفاض الأجور والمهارات ،و الإستراتيجيات غير مستدامة على المدى الطويل ومتعارضة مع الحدّ من الفقر.

فالاستثمار في التعليم والمهارات يساعد على توجيه الاقتصاد نحو أنشطة ذات قيمة مضافة أعلى وقطاعات ذات نمو ديناميكي³³.

مفهوم إنتاجية العمل هو المفهوم الأكثر شيوعا للإنتاجية باعتبار أن عنصر العمل هو الممثل لكل عوامل الإنتاج الأخرى. وأن أي تغيير فيه يصاحبه تغيير مماثل وفي الاتجاه نفسه في عوامل الإنتاج الأخرى³⁴.

يستخدم مؤشر متوسط إنتاجية العامل الصناعي في قياس الميزة التنافسية للبلد ، حيث أوضح بورتير في كتابه المشهور "Les Avantages Concurrentiels Des Pays" أن نوعية وإنتاجية عناصر الإنتاج هي المحدد الرئيسي للميزة التنافسية ، وأن ارتفاع النصيب الوطني من الصادرات العالمية يكون له تأثير ملموس على مستويات المعيشة ، إذا كانت هذه الصادرات متولدة من صناعات ذات مستويات مرتفعة من الإنتاجية ، بحيث تساهم في نمو الإنتاجية الوطنية.

في مجال الصناعات التحويلية ، حيث ينخفض متوسط إنتاجية العامل الجزائري إلى أقل من 27 ألف دولار سنويا سنة 2006³⁵ في الجزائر ينتظر أن تكون إنتاجية العامل في القطاع التصديري مرتفعة نسبيا بسبب الطابع الذي يغلب على هذه الصناعات (كثيفة رأس المال) ، فباستطلاع مؤشرات الشكل التالي الذي يعكس اختلاف متوسطات إنتاجية العامل في قطاع الصناعة التصديرية (خاصة النفط والغاز) نكتشف ما يلي :

شكل 05 : تطور إنتاجية العمالة في القطاع التصديري³⁶

المصدر : من اعداد الباحث استنادا عن بيانات صندوق النقد العربي ، التقرير العربي الاقتصادي الموحد 2000-2010.

- هناك تحسنا واضحا في إنتاجية العامل الصناعي في الصناعات التصديرية ، ولأن حجم العمالة في هذا القطاع قد زاد من عام 2000 إلى عام 2009 ، وارتفعت في الوقت نفسه قيمه الناتج الصناعي بمعدل متوسط وتحسنت إنتاجية العامل الصناعي بنسبة قدرها 15 % سنة 2008، وذلك بسبب ارتفاع أسعار النفط . وينعكس هذا الارتفاع في الإنتاجية على نصيب الفرد الجزائري من ناتج القطاع الصناعي،³⁷ مع العلم أن إنتاجية العامل الصناعي خارج المحروقات كانت سلبية بين سنتي 1997-2001 تقدر ب(-6.3%)³⁸.
- إذا قارنا إنتاجية العامل الجزائري مع إنتاجية العامل في البلدان النامية ، يمكن القول أن العامل الجزائري حقق إنتاجية متوسطة ، حيث بلغ هذا المؤشر 14.2% سنة 2008 بعدما كان لا يتجاوز 2.5% سنة 2000.
- سجلت الجزائر مؤخراً زيادة في الإنتاجية لكنها لم تسجل نموا في العمالة ، وهو ما يفسر ذلك الانتقال من التخطيط المركزي إلى اقتصاديات السوق، وتحرير الأسواق المحلية وتخفيض العوائق أمام التجارة الدولية وتدفقات رؤوس الأموال.
- لم تؤدي مكاسب إنتاجية العامل الناشئة عن التكنولوجيات المدخرة لليد العاملة، إلى خلق وظائف، إلا إذا استطاعت الشركات التصديرية الجزائرية كسب حصة أكبر من السوق، أو إذا استطاع الاقتصاد التنويع في منتجات أو أسواق جديدة وتولدت ضغوطات المنافسة الاستثمار والابتكار والارتفاع بالمهارات وعوامل أخرى في عملية التنمية العامة ، بيد أنه حتى عندما يؤدي ارتفاع الإنتاجية إلى نمو الاقتصاد وتزدهر العمالة إجمالا، تفضي التحولات التكنولوجية المدخرة لليد العاملة إلى جانب ما تشهده قطاعات محدّدة من نمو

وتراجع نسبين، إلى خسائر في الوظائف في بعض الأماكن والقطاعات بالنسبة إلى العمال والمنشآت والمجمعات المحلية³⁹.

- ترجع إحدى الدراسات العربية⁴⁰ أن نسبة انخفاض الإنتاجية في المصانع العربية ومنها الجزائرية إلى ضعف الإدارة الصناعية، وانخفاض قدرات العاملين ومهاراتهم، إضافة إلى قلة الوعي بأهمية الإنتاجية، وعدم توفر البرامج والخطط اللازمة لقياس الإنتاجية وتحسينها.

خاتمة :

كخاتمة لهذه الدراسة يمكن القول أن العلاقة بين الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج وبالأخص إنتاجية العمل و سياسة الانفتاح التجاري علاقة طردية ، فقد رأينا أن الإنتاجية تتحسن كلما ازداد قطاع الصادرات وزيادة الواردات من السلع الوسيطة و الآلات ، بمعنى أن الانفتاح على التصدير يعزز الكفاءة التقنية للشركات ، كما أن التقدم التقني يعزز الواردات من جهة ، ومن جهة أخرى فإن التواجد الأجنبي في البلاد يمكن أن يؤدي إلى الزيادة في القطاعات الإنتاجية ، أو أن المشاركة الأجنبية تعتبر كعامل من عوامل تعزيز الإنتاجية.

فعلى الرغم من الاهتمام المتزايد بتحسين إنتاجية العمالة خلال السنوات العشر الأخيرة والتي استهدفت زيادة الإنتاجية خاصة في القطاعات التصديرية من خلال تسخير عناصر إنتاج إضافية وإدخالها في العمليات الإنتاجية المختلفة، فضلا عن تنمية المهارات الفنية والمعرفية وتوفير فرص التعليم والتدريب الفني الموجه للعمالة وتشجيع تطبيق الأساليب والتطورات التقنية المتقدمة في العملية الإنتاجية، إلا أن إنتاجية العامل نمت بمعدلات ضئيلة ، الأمر الذي يؤكد أن الأداء التصديري للمنتجات الجزائرية يعتمد بالدرجة الأولى على المزايا النسبية الموفرة محليا ، وليس على العناصر التنافسية الهيكلية التي تعتبر محددات أساسية لبناء القدرات التنافسية المتقدمة.

إلا أنه وفي سبيل رفع مستوى مهارة العمالة، وتحسين إنتاجيتها في القطاع الصناعي والقطاع التصديري على وجه الخصوص، لا بد من تبني بعض التوجهات العامة من أهمها :

- تنسيق أهداف التعليم والتدريب وهيكله مؤسساتهما مع أهداف خطط التنمية، وذلك عن طريق التخطيط والتعاون بالشراكة بين القطاعين العام والخاص،
- مساهمة القطاع الخاص في تخطيط وتمويل النظم التعليمية والتدريبية الفنية، وتطوير مناهج التأهيل،.
- إشراف مؤسسات الاعتماد الفني التي تؤكد الالتزام بالجودة على قطاع التعليم والتدريب الصناعي، ووضع إستراتيجية للتدريب الصناعي تشمل تحديد القطاعات الصناعية المحورية في الاقتصاديات المحلية،
- زيادة نسبة مخصصات البحوث العلمية والتطبيقية، والاهتمام بمراكز البحوث والبيوت الاستشارية وتطويرها،
- ربط معاهد ومراكز البحوث في الجامعات بالمشروعات الاقتصادية ،
- اعتماد استراتيجيات إنتاج قادرة على المنافسة، والاستمرار في التطوير المستدام.

- ¹ - Hocine Benissad, micro-entreprises et cadre Institutionnel en Algérie, centre de développement De l'OCDE, OCDE, 1993, p20
- ² - شهيد محمد، إدارة الإنتاج في المؤسسات الصناعية، رسالة ماجستير 2004-2005، جامعة تلمسان، ص 44.
- ³ - تحليل الأداء الاقتصادي وتقييم النمو والإنتاجية في منطقة الإسكوا ، العدد الخامس ، اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا) ، الأمم المتحدة، 2007 ، ص 20.
- ⁴ - علي عبد الله ، أثر البيئة على أداء المؤسسات العمومية الاقتصادية-حالة الجزائر، أطروحة دكتوراه ، جامعة الجزائر ، 1999 ، ص 05
- ⁵ - تحليل الأداء الاقتصادي وتقييم النمو والإنتاجية في منطقة الإسكوا ، مرجع سابق ، ص 20.
- ⁶ - علي توفيق الصادق ، علي توفيق الصادق ، القدرات التنافسية للاقتصاديات العربية في الأسواق العالمية ، معهد السياسات الاقتصادية ، صندوق النقد العربي ، أبو ظبي ، 1999، ص55.
- ⁷ - علي توفيق الصادق ، مرجع سابق ، ص56.
- ⁸ - Donald g., Mcfedridge, la competitive :notions et mesures, industrie canada, 1995, p 09.
- ⁹ -Donald G. McFetridge, op cit, P13
- ¹⁰ - ليلى احمد خواجة ، القدرات التنافسية للاقتصاد المصري : الواقع وسبل تحقيق الطموحات ، مكتبة الشروق الدولية ، القاهرة، 2007 ، ص 220
- ¹¹ - M. Porter, l'avantage concurrentiel , paris, dunond,2000, p 8-20
- ¹² - M. PORTER op cit, p 27 .
- ¹³ - ليلى احمد الخواجة ، مرجع سابق ، ص108.
- ¹⁴ - هناء خير الدين ، تطور الميزة التنافسية للمصادرات وفقا لنظريات التجارة الدولية الحديثة ، مرجع سابق ، ص 44.
- ¹⁵ - Makhloufi Sihem , Les Effets De La Libéralisation Commerciale Sur La Productivité Des Firmes Tunisiennes, Lmc- Fseg Tunis, p 01
- ¹⁶ - MAKHLOUFI Sihem , op cit , p02
- ¹⁷ - ليلى احمد الخواجة ، مرجع سابق ، ص 219.
- ¹⁸ - Sans Nom, l'intégration ouverture économique- capital humain dans le processus de croissance, colloque internationale sur l'ouverture économique et le croissance économique, université de Tunis, 2000, p194
- ¹⁹ - l'intégration ouverture économique- capital humain dans le processus de croissance, op cit , p195.
- ²⁰ - l'intégration ouverture économique- capital humain dans le processus de croissance, op cit , p196.
- ²¹ - تحليل الأداء الاقتصادي وتقييم النمو والإنتاجية في منطقة الإسكوا ، مرجع سابق ، ص 13.
- ²² - يلماظ آكيوز : يلماظ آكيوز ،الدول النامية والتجارة العالمية :الأداء والاتفاق المستقبلية، دار المريخ للنشر، الرياض ، 2008، ص 68
- ²³ - تقرير التنافسية العربية 2005 ، المعهد العربي للتخطيط ، الكويت ، 2005، ص 11.
- ²⁴ - The Global Competitiveness Report, 2009-2010 , World Economic Forum,p 68
- ²⁴ - يبين مؤشر درجة الانفتاح الاقتصادي الأهمية النسبية للتجارة الخارجية (مجموع الصادرات الوطنية والواردات الوطنية منسوبا إلى الناتج الوطني) الخارجية الاقتصاد التجارة بمعامل المؤشر هذا يسمى الداخلي الخام (، ومدى ارتباطه به ، أو درجة انفتاحه عليه، والذي يعبر عنه رياضيا كما يلي :

$$e = \frac{(X + M)/2}{PIB}$$

- 25- الأمانة العامة لاتحاد الغرف العربية الخليجية، التجارة الخارجية لدول مجلس التعاون الخليجي للفترة 1971 - 1982م، ص 9 .
- 27- Youcef Benabdallah, ouverture commerciale et compétitivité de l'économie : un essai de mesure de l'impact des accords d'association sur les prix a la production et les prix a la consommation, EMISE, 2004-2005,p18.
- 28 -Emploi & Chômage Au 4eme Trimestre 2009, ONS , 2009
- 29- نظرا لعدم توفر بيانات حول حجم العمالة في النشاطات التصديرية في الجزائر سواء على مستوى المصادر المحلية أو الدولية ، ارتأيت أن استشهد بحجم العمالة في شركتي سونطراك ونفطال باعتبارهما عمودا التصدير في الجزائر ، وحيث أن نسبة العمالة فيهما تمثل حوالي 90% من حجم العمالة في قطاع التصدير ، إما بقية القطاعات الأخرى لا تكاد تزيد عن 05% من حجم العمالة في قطاع التصدير.
- 30 - Mohamed Saïb Musette,Mohamed Arezki Isli ,Nacer Eddine Hammouda, op cit, P3
- 31 -Heba Handoussa, Jean-Louis Reiffers, Deuxième Rapport Femise Sur Le Partenariat Euro-méditerranéen, France,2000,29
- 32 - Rapport Annuel 2008, Ministère D'énergie Et Mines , p 17
- 33- مهارات من أجل تحسين الإنتاجية ونمو العمالة والتنمية ، مؤتمر العمل الدولي، الدورة 2008 ، مكتب العمل الدولي، جنيف ، 2008 ، ص 02.
- 34 - التقرير العربي الثاني حول التشغيل والبطالة في الدول العربية (قضايا ملحة)، منظمة العمل العربية ، 2010، ص 201.
- 35 - التقرير العربي الثاني حول التشغيل والبطالة في الدول العربية (قضايا ملحة)، مرجع سابق ، ص 210.
- 36- تم حساب إنتاجية العمالة في القطاع التصديري بقسمة القيمة المضافة لقطاع الصناعة التصديري على إجمالي عدد العمل في القطاع الصناعي.
- 38- Le rapport sur le développement humain en Algérie, Algérie 2006, Conseil National Economique et Social(CNES), 2006,p30
- 39 - Patrick Plane, Performances Productives Et Climat De L'investissement Dans Quatre Pays De L'espace Mena : Algérie, Egypte, Maroc, Liban, Femise, France,2008-2009,p99
- 40 - التقرير العربي الثاني حول التشغيل والبطالة في الدول العربية (قضايا ملحة)، منظمة العمل العربية، 2010، ص 202.

التحالفات الإستراتيجية وتأثيرها على تنافسية المؤسسات الصناعية - حالة قطاع الصناعة الدوائية- مجمع صيدال-

الأستاذة: هاني نوال
جامعة محمد خيضر- بسكرة-

ملخص:

نتيجة التغيرات العالمية وتزايد حدة المنافسة برزت التحالفات الإستراتيجية بين المؤسسات كشكل من أشكال التعاون وكبديل عن المنافسة، وتتحصر الدوافع الأساسية لتبني هذه الإستراتيجية في ظهور وتنامي ظاهرة العولمة، ارتفاع تكاليف التكنولوجيا والبحث والتطوير، توفير الاحتياجات من الموارد والمهارات، تقليل تكاليف الصفقة، تقليل حالة عدم اليقين واختراق الأسواق الأجنبية.

تستخدم التحالفات الإستراتيجية من أجل كسب ميزات تنافسية من خلال خلق قيمة مضافة أكبر للمنتج محل التعاون، نتيجة تكاثف الجهود والخبرات والموارد بين أطراف التحالف، وكذا رفع تنافسية المؤسسة من خلال التأثير على التكاليف، الربحية، الإنتاجية والحصة السوقية، إضافة إلى أنها تؤثر على نمط المنافسة في السوق وهيكل الصناعة من خلال زيادة درجة التركيز.

ويعتبر مجمع صيدال للصناعة الدوائية الجزائرية من بين المؤسسات الصناعية التي تأقلمت مع التحولات الاقتصادية والتطورات التي عرفها المحيط العالمي، وذلك بتبنيه لإستراتيجية التحالف مع أكبر المخابر ذات الشهرة العالمية والتي تنوعت بين الشراكة المختلطة والتحالفات المتكاملة، وهذا من أجل مواجهة المنافسة الشديدة المفروضة عليه وتنويع تشكيلة منتجاته، ورفع كفاءته وتنافسيته على المستوى المحلي والإقليمي والعالمي.

الكلمات المفتاحية: التحالفات الإستراتيجية، الشراكة، المنافسة، التنافسية، الميزة التنافسية، مجمع صيدال.

Résumé:

En conséquence des changements mondiaux et de l'augmentation de la concurrence, il apparut des alliances stratégiques entre les sociétés comme forme de coopération qui remplace la concurrence. Les causes de cette stratégie peuvent se résumer dans l'apparition et la croissance du phénomène de la mondialisation, l'augmentation des frais de la technologie, de la recharge et du développement, la disponibilité des ressources et des compétences, la diminution des frais du marché, la diminution de la situation d'invisibilité et la pénétration dans les marchés étrangers.

Les alliances stratégiques sont utilisés pour acquérir des caractères compétitifs à travers la création d'une valeur ajoutés plus importante au producteur coopérateur, en conséquences de l'union des efforts, des expériences et des ressources de l'alliance, ainsi l'augmentation de la compétitivité de la société à travers l'influence sur les frais bénéfiques, la productivité et la part au marché, cela aussi sur la forme de la concurrence dans le marché et l'infrastructure de l'industrie à travers l'augmentation du degré de concentration.

Le groupe Sidal de l'industrie des médicaments et considéré l'une des sociétés industrielle qui a réussi à s'intégrer dans le système de changements et de développements mondiaux. Cela est dû à l'adoption de la stratégie des coopérations avec les plus grandes laboratoires et les plus connus mondialement, et qui s'est diversifiée entre le partenariat mixte et les alliances complémentaires, cela pour faire face à la grande concurrence. Donc il doit diversifier sa gamme de produits, augmenter sa compétitivité sur le plan local, régional et mondial.

Mots clés: les alliances stratégiques, le partenariat, la compétitivité, l'avantage concurrentiel, la concurrence, le groupe Sidal.

مقدمة:

نشهد في الوقت الحالي مرحلة تحول جذرية تعرف بالعولمة حيث تكاد تتماثل فيها التكنولوجيات المستعملة، والحوافز السياسية والجغرافية والثقافية والاقتصادية تتراجع، وأسواق دول العالم تقاربت لتشكل سوقا عالميا واحدا. في مواجهة هذه التحديات والمتغيرات الجديدة لم تعد المؤسسات الحديثة تعتمد على الأفراد بقدراتها الإنتاجية والتسويقية، وهذا راجع إلى حدة المنافسة التي قد تؤدي إلى خروجها من السوق.

ونتيجة لهذه التغيرات أصبح بقاء المؤسسة، استمرارها وتفوقها يتوقف على عوامل خاصة بها، كما يتوقف على عوامل أخرى مرتبطة بالوسط الذي تعمل فيه، ومن هنا أصبح لزاما على المؤسسة وضع إستراتيجيات تسمح بتحليل الفرص المتاحة والتهديدات التي تفرض عليها. كما أن اختيار إحدى الاستراتيجيات يتوقف على إمكانيات وتصورات المؤسسة، فقد تتولى المؤسسات تطبيق إستراتيجيتها بالاعتماد على إمكانياتها الخاصة من خلال تحسين مستوى الإنتاج، أو من خلال إستراتيجية شراء أو دمج المنافسين الصغار معها قصد امتلاك قدرة على مواجهة منافسين آخرين أقوى.

إن المشاكل المختلفة التي اعترضت عمليات الاندماج والشراء، ساهمت في الحد من هذا الشكل من أشكال التوسع، هذا الواقع أوجد شكلا آخر من أشكال التعاون، يتمثل في إبرام تحالفات استراتيجية مع أطراف منافسة للمؤسسة.

إن التحالف الإستراتيجي يعتبر اليوم ضروريا لمواجهة التحديات المفروضة على المؤسسات، وهي تحديات متعددة منها ما هو تكنولوجي، ومنها ما هو ذو طبيعة مالية أو بيئية، كتعدد البحوث التكنولوجية وارتفاع تكاليف البحث والتطوير، خاصة بالنسبة للمؤسسات العاملة في بعض القطاعات ذات الكثافة الرأسمالية العالية، مثل مؤسسات صناعة الأدوية.

وبناء على ما سبق أصبحت المؤسسات تعتمد على التحالف الإستراتيجي الذي يعتبر سلوك يسمح للمؤسسات من جهة بتفادي المنافسة بينها، ومن جهة أخرى اكتساب مزيد من القوة التي تمكنها من مجابهة المنافسين الآخرين.

و في هذا السياق نسعى من خلال مداخلتنا هذه عرض تأثير التحالفات الإستراتيجية على تنافسية المؤسسة الصناعية؟

من خلال تعرضنا للنقاط الرئيسية التالية:

- المنافسة والميزة التنافسية الصناعية.

- التحالفات الإستراتيجية.

- دراسة حالة مجمع صيدال.

زرة التنافسية

أولاً: مفاهيم حول المنافسة، التنافسية والميزة التنافسية

(1) **تعريف المنافسة:** لقد تعددت تعاريف المنافسة، ولم يتم الإجماع على تحديد مفهوم معين لها، فهناك من يرى بأنها " هي حالة الصراع بين المنتجين الذين يعرضون منتجات مماثلة أو متقاربة في نفس السوق *"

كما تعرف بأنها "تعدد المسوقين وتنافسهم لكسب العميل، بالاعتماد على أساليب مختلفة كالأسعار، الجودة، توقيت البيع، أسلوب التوزيع، خدمة ما بعد البيع،... الخ"²

(2) **تعريف التنافسية:** يختلف مفهوم التنافسية باختلاف محل الحديث فيما إذا كان عن مؤسسة، قطاع أو عن دولة.

1- **تنافسية المؤسسة:** تعرف على أنها "القدرة على تزويد المستهلك بمنتجات وخدمات بشكل أكثر كفاءة وفعالية من المنافسين الآخرين في السوق المحلية والدولية."³

2- **تنافسية القطاع:** تعرف على أنها "قدرة شركات قطاع صناعي معين في دولة ما على تحقيق نجاح مستمر في الأسواق الدولية، دون الاعتماد على الدعم والحماية الحكومية."

3- **تنافسية الدولة:** تعرف على أنها " قدرة البلد على إنتاج سلع وخدمات تنافس في الأسواق العالمية ضمن شروط السوق الحرة، وتساهم في زيادة الدخل الفردي على المدى الطويل"⁴

3) تعريف الميزة التنافسية: حسب Porter " الميزة التنافسية تنشأ أساساً من القيمة التي استطاعت المؤسسة أن تخلقها لربائنها، بحيث تقوم بتقديم سلع أو خدمات بتكلفة أقل، أو تقديم منتجات متميزة عن منافسيها، مع القدرة على الاحتفاظ بهذه الميزة ⁵ وتعرف كذلك بأنها " الخصائص أو المواصفات التي يكتسبها منتج ما، والتي تعطي بعض التفوق على المنافسين " ⁶.

ثانياً: تحليل المنافسة على مستوى القطاع

1) نموذج الاقتصاد الصناعي

1- مفهوم الاقتصاد الصناعي : يعرف بأنه "ذلك العلم الذي يهتم بصورة أساسية بدراسة الظروف الهيكلية السائدة في أسواق صناعة ما، وانعكاسات ذلك على سلوك المنشآت الصناعية ضمن هذا السوق، وتأثير هذا السلوك على مستويات أداء هذه المنشآت، ثم السياسات الصناعية الحكومية المناسبة إزاء ذلك" ⁷

فالإقتصاد الصناعي هو العلم الذي يهتم بتحليل هيكل الصناعة، وسلوك المؤسسات العاملة في ذلك القطاع من حيث اختيارها لأفضل الإستراتيجيات التي تمكنها من تحقيق أحسن أداء، وهذا في ظل تدخل الدولة.

2- نموذج "SCP" الاقتصاد الصناعي: بالإضافة إلى العناصر الثلاثة هيكل - سلوك - أداء، هناك عامل آخر يتمثل في الظروف الأساسية للصناعة، والتي تعد الدعامة الرئيسية لهذا النموذج.

أ- الظروف الأساسية للصناعة: وهي عبارة عن جملة العوامل العامة التي تساهم في تحديد ظروف العرض والطلب داخل الصناعة، وبالتالي المساهمة في تحديد هيكل الصناعة. ⁸

ب- هيكل الصناعة: ويعبر عنه الإقتصادي "Bain" بأنه " تلك الخصائص المنظمة للصناعة، والتي تترك تأثيراً استراتيجياً على طبيعة المنافسة والتسعير داخل تلك الصناعة" ⁹، ويتحدد هيكل الصناعة من خلال جملة من العوامل أو الأبعاد التي تتمثل في درجة التركيز داخل السوق، درجة التمييز في المنتجات، عوائق الدخول إلى الصناعة والتكامل الرأسي.

ج- سلوك المنشآت: يقصد بسلوك المنشآت مجموعة السياسات والإستراتيجيات التي تتبعها المؤسسات من أجل التأثير على حجم نفوذها في السوق. ¹⁰

د- الأداء: يمثل النتيجة النهائية لنشاط المؤسسات الإنتاجية في مجال تحقيق أهدافها، ¹¹ ويقاس الأداء في الصناعة بالاعتماد على مجموعة من المؤشرات تختلف حسب تفضيل

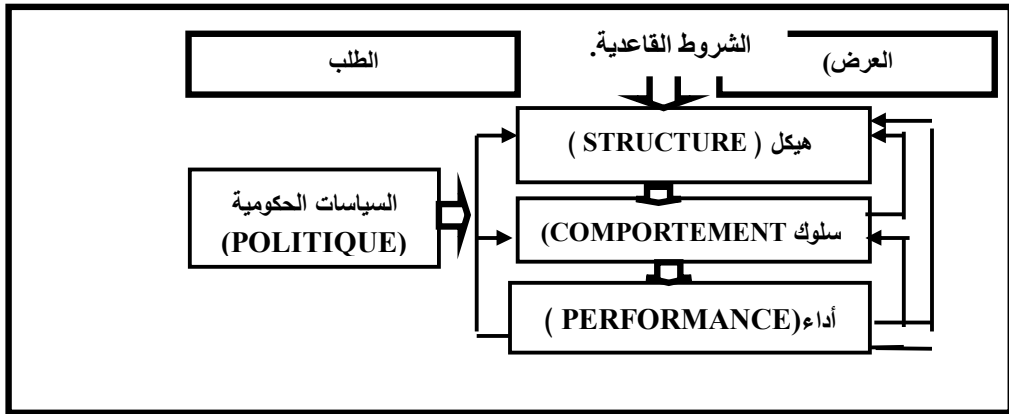
المحلل ويمكن استخدام مؤشري الربحية والكفاءة كمؤشرين لقياس أداء المؤسسات داخل الصناعة.¹²

وهذه العلاقات تتأثر بالسياسات الحكومية (التشريعات، القوانين، السياسات الضريبية، السياسات الاقتصادية... الخ) .

ويقوم منهج تحليل الاقتصاد الصناعي على العلاقة بين هيكل السوق والسلوك الإداري لمنشأة الأعمال، وأثرهما على تحديد الأداء، ويوحى هذا المنهج في أبسط أشكاله على وجود علاقة سببية قائمة، وتبدأ من هيكل السوق إلى السلوك الإداري ومن ثم الأداء، وقد جاء تأكيد هذه العلاقة ذات الاتجاه الواحد بواسطة الكتاب الأوائل في اقتصاديات الصناعة، وخاصة الاقتصادي الأمريكي ماسون (E.S.Masson) في الثلاثينيات والأربعينيات، ومؤخرا بواسطة تلميذه بين (J.S.Bain) في الخمسينيات والستينيات، ولكن جاءت الدراسات الحديثة لتؤكد تعقد هذه العلاقات بين هيكل السوق والسلوك الإداري والأداء، فمثلا تبرز الدراسات الراهنة إمكانية تأثير كل من السلوك الإداري والأداء على هيكل السوق، أو بصورة أعم فقد يكون هيكل السوق والسلوك الإداري والأداء تتحدد جميعها وبصورة مشتركة تحت ظروف معينة للسوق.¹³

والشكل التالي يوضح منهج تحليل الاقتصاد الصناعي.

الشكل رقم 01: نموذج "هيكل- سلوك- أداء".



المصدر: من إعداد الباحثة بالإعتماد على:

W Dennis Carlton, Jeffrey M perloff, **Economie industrielle**, 2^{me} édition, Groupe De Boeck s.a, Bruxelles, 2008, P 03

2) تحليل هيكل القطاع وفق نموذج "Porter"

1- المنافسة في القطاع : تتكون الصناعة من مختلف المؤسسات المتنافسة التي تتصارع داخل القطاع، من أجل الحفاظ على مركزها التنافسي، ومن بين العوامل الهيكلية المؤثرة على شدة المنافسة نجد: درجة التركيز ، معدل نمو الصناعة، الطاقة الإنتاجية، التكاليف الثابتة، حواجز الخروج.¹⁴

2- الداخلون المحتملون: يعتمد تهديد الداخلين الجدد للقطاع على طبيعة الحواجز التي تؤدي إلى الحد من دخول مؤسسات جديدة إلى الصناعة وتتمثل في: اقتصاديات الحجم، المزايا المطلقة للتكاليف، تمييز المنتجات، الإحتياجات في رأس المال... الخ.¹⁵ **3-المنتجات البديلة:** يمكن لبدائل من المنتجات لمؤسسات من خارج القطاع أن تحل محل منتجات المؤسسات القائمة، ومن هنا فإن كل مؤسسات القطاع في منافسة مع القطاعات التي تنتج منتجات بديلة.¹⁶

4-القوة التفاوضية للموردين: بإمكان قوة مساومة الموردين أن تشكل تهديدا حقيقيا على تنافسية القطاع، وذلك من خلال: عندما يسيطر على موارد التوريد عدد محدود من المنشآت، عندما تكون منتجات المورد متميزة، أو التهديد بالتكامل الأمامي في الصناعة.¹⁷ **5-القوة التفاوضية للزبائن:** تتوقف قدرتهم في التأثير على طبيعة المنافسة في القطاع على مجموعة من العوامل، نذكر من بينها: كلما زادت المعرفة المتاحة لدى المشتريين بالموردين أسعارهم وتكاليفهم، نمطية منتجات القطاع، عندما يكون هناك درجة كبيرة من التركيز لدى المشتريين.¹⁸

تتمثل القوى التي جسدها "Porter" في الشكل التالي:

ثالثا: المنافسة العالمية

1) تعريف المنافسة العالمية: تعرف على أنها "حركة المؤسسات الأجنبية بغية التمرکز في أسواق المؤسسات الوطنية".¹⁹

وهناك من يرى بأن المنافسة العالمية تركز على الكفاءة، حيث تعتبر امتدادا أو محاكاة لنموذج السوق التنافسية المتمسكة بالكفاءة، والتي لها أربعة أبعاد هي: الكفاءة التخصيصية، كفاءة الحجم، الكفاءة الحركية، الكفاءة التقنية، الكفاءة النسبية المرتكزة على التنافس والتنظيم .

(2) أسباب توجه المؤسسات نحو الأسواق العالمية: يوفر تعدد الأسواق العالمية فرصا كبيرة للمؤسسات لتمارس أعمالها خارج حدودها المحلية، ومن بين الأسباب التي تدفعها لدخول هذه الأسواق نذكر:²⁰

1- زيادة المبيعات والأرباح: إذا كانت المؤسسة ناجحة محليا، فإن التوسع نحو الأسواق العالمية يزيد من ربحيتها؛

2- الحصول على حصة في السوق العالمي: من خلال دخول الأسواق العالمية تتعلم المؤسسة المزيد من الخبرة من منافسيها، والوسائل التي يستخدمونها للحصول على حصة سوقية في الأسواق العالمية؛

3- استقرار تقلبات السوق: من خلال العمل في الأسواق العالمية لا تصبح المؤسسة أسيرة التغيرات الاقتصادية، تغير أذواق المستهلكين ومتطلبات الاقتصاد المحلي؛

4- الاستفادة من فائض الإنتاج الزائد: يمكن أن يؤدي توسع المؤسسة إلى زيادة الإنتاج والتصدير، وأن يستمر هذا التقدم نحو الاستفادة من اقتصاديات الحجم وتخفيض التكاليف إلى فتح فروع للمؤسسة في بعض الأسواق العالمية، وتعزيز مكانتها التنافسية؛

5- تخفيف الاعتماد على الأسواق المحلية: من خلال التوسع في الأسواق العالمية تقلل المؤسسة من اعتمادها على الزبائن في السوق المحلي؛

6- تقوية القدرة التنافسية للمؤسسة: يؤدي العمل في الأسواق العالمية إلى زيادة التصدير والتعرف على التقنيات والأساليب والاستثمارات الجديدة، هذا ما يمكن المؤسسة من تعزيز القدرة التنافسية الخاصة بها.

(3) طرق دخول الأسواق العالمية: تواجه المؤسسة عدة طرق لدخول الأسواق العالمية تتمثل في:

1- التصدير: يتمثل في جميع الأنشطة اللازمة التي تقوم بها المؤسسة لتسويق منتجاتها خارج السوق المحلي²¹، وبعد الطريقة الأبسط لدخول الأسواق الأجنبية، حيث يجنب المؤسسة تكاليف إقامة عمليات التصنيع في البلد المضيف، كذلك قد تكون هذه العملية متوافقة مع تحقيق اقتصاديات التكلفة المرتبطة بمنحنى الخبرة.²²

تتم عملية التصدير بطريقتين: التصدير المباشر، التصدير غير المباشر.

2 - **الاتفاقات التعااقية:** عبارة عن ارتباط طويل الأجل بين مؤسسة دولية ومؤسسة في دولة أخرى، يتم بمقتضاها نقل التكنولوجيا، حق المعرفة أو الاسم التجاري من الطرف الأول إلى الطرف الثاني دون استثمارات في أصول مادية من طرف المؤسسة الدولية²³،

ولهذه الطريقة أشكال تتمثل في: عقود التراخيص، عقود تسليم المفتاح، عقود التصنيع وعقود الإدارة.

3- إستراتيجية الاستثمار الأجنبي المباشر: ينطوي الاستثمار الأجنبي المباشر على التملك الجزئي أو المطلق للطرف الأجنبي لمشروع الاستثمار، ويمكن تصنيف الاستثمار الأجنبي المباشر إلى صنفين: الاستثمار المشترك، الاستثمار المملوك بالكامل للمؤسسة الدولية.

4- التحالفات الإستراتيجية: تعتبر التحالفات الإستراتيجية من أهم أشكال التعاون الاقتصادي، التي تسعى لتعظيم الاستفادة من موارد مشتركة، في بيئة ديناميكية تنافسية، لاستيعاب تغيرات بيئية، تتمثل في فرص وتحديات، عن طريق تكوين علاقة تكاملية تبادلية بين مؤسستين أو أكثر.²⁴

التحالفات الإستراتيجية

أولاً: مفهوم التحالف الإستراتيجي، والنظريات المفسرة له.

(1) **تعريف التحالف الإستراتيجي:** تعقد المؤسسات الصناعية عقوداً وصفقات يعبر عنها بالتحالف الإستراتيجي، الذي تتعدد تعاريفه، حيث هناك من يرى بأنه "اتفاق يحدد ويضبط التعاون لأجل طويل بين مؤسستين أو مجموعة مؤسسات مستقلة قانونياً، متنافسة أو ذات قدرات تنافسية مختلفة، تستهدف الحصول على مزايا وأرباح من مشروع مشترك، مع الاحتفاظ باستقلالية القرار خارج إطار التحالف وفي السوق".²⁵

ويعرف كذلك بأنه "إحلال التعاون محل المنافسة التي تؤدي إلى خروج أحد الأطراف من السوق، فالتحالف الإستراتيجي يؤدي إلى السيطرة على المخاطر والتهديدات، وتشارك المؤسسات في الأرباح والمنافع والمكاسب الملموسة وغير الملموسة".²⁶

كذلك هو عبارة عن "مشروع مشترك في شكل مشاركة بين شركة عالمية، ومنشأة أخرى في دولة مضيضة".²⁷

من التعاريف السابقة نستنتج بأن التحالف الإستراتيجي يأتي استجابة للمتغيرات البيئية، من أجل اقتناص الفرص ومواجهة التهديدات، حيث يعتبر قراراً إرادياً يتم بين مؤسستين أو أكثر، يركز على عنصر الثقة، تستبدل فيه المنافسة القاتلة إلى تعاون، من أجل تحقيق أهداف ومصالح مشتركة على المدى الطويل.

(2) **دوافع التحالفات الإستراتيجية :** هناك مجموعة من العوامل أدت إلى بروز إستراتيجية التحالف تتمثل في:

- 1- ظهور وتنامي ظاهرة العولمة التي أدت إلى عالمية الطلب، العرض والمنافسة، هذا ما أدى بالمؤسسات إلى تطوير استراتيجياتها، من مجرد استراتيجيات تصديرية إلى استراتيجيات تحالف تهدف إلى تعزيز القدرة التنافسية؛
- 2- الحاجة إلى توفير قوى عاملة مؤهلة تساهم في تحسين الإنتاجية؛²⁸
- 3- التطور التكنولوجي ؛
- 4- التقليل من تكاليف الصفقة؛
- 5- البحث عن التعاون، حيث أن فكرة المؤسسة ذات الحجم المعتبر تكون أحسن أداء من مجموع مؤسسات مستقلة ولها نفس الحجم، وهذا راجع إلى نقص تكاليف الاستغلال، نقص حاجاتها للاستثمار وزيادة الأرباح للمؤسسات المتحالفة؛
- 6- حالات عدم التأكد بالنسبة للمنافسة (صعوبة التنبؤ بدرجة المنافسة)، فعندما تسود حالة عدم التأكد بالطلب، أو التكيف ومواكبة البيئة، نجد أن المؤسسات تسعى لتكوين التحالفات الإستراتيجية، حتى يمكنها إيجاد طرق أو مداخل لتنمية القدرات الخاصة لمواجهة مثل هذه الحالات، بمعنى آخر إن تنمية الكفاءة أي القدرة على ترشيد وحسن استخدام الموارد المتاحة، تعتبر من أهم الدوافع الكامنة وراء تكوين التحالفات الإستراتيجية.

(2) النظريات المفسرة للتحالف الإستراتيجي:

- 1- **نظرية الألعاب:** إن نتائج السياسات الإستراتيجية للمؤسسات المرتبطة بتعاون مع بقية منافسيها في البيئة أدى بكثير من الباحثين إلى الاستعانة بمرجعية نظرية الألعاب، التي تتناول البحث عن ترقية السلوك الاجتماعي في الحالات التي ينعدم فيها التحكم الذاتي في المتغيرات التي تحدد النتيجة النهائية للقرار.²⁹
- انطلاقاً من اهتمام اللاعبين صنف Gugler درجتين من الألعاب:³⁰
 - أ- **الألعاب غير التعاونية:** وهي الحالات التي تكون فيها مصالح اللاعبين متعارضة كلياً أو جزئياً، ومثاله لعبة "مأزق السجين" التي تبين إشكالية الألعاب ذات القيمة غير الصفرية. نتائج أبحاث Gugler أوضحت أن التعاون يكون ممكناً عند توفر بعض الشروط، رغم كونها ليست متطلبات ضرورية كافية لإتباع سلوكيات تعاونية:
 - الأعمال بين اللاعبين تتكرر عدد غير متناهي من المرات؛
 - إعطاء اللاعبين أهمية كبيرة للمستقبل أكثر منها للحاضر؛
 - الأعمال البينية تتميز بالتبادل.

من ناحية أخرى تجدر الإشارة إلى أن الألعاب غير التعاونية مبنية على فرضية التراجع عن الاتفاقيات والانفصال وعدم إمكانية الاتصال.

ب- الألعاب التعاونية: يكون الاتصال بين اللاعبين مثاليا، والاتفاقيات ملزمة ونهائية بين الأطراف، وهو نوع من اللعب يحاولون من خلاله التعاون، إذا كان يمنحهم فائدة كلية تزيد أو تفوق تلك التي يتحصلون عليها انفراديا، لكن يجب الاتفاق حول تقاسم الفائدة مستقبلا.

اقترح Gugler صنف جديد من الألعاب يتمثل في الألعاب التعاونية التامة، نتيجة انتقاده لتبسيط العلاقات المبرمة سواء "التعاونية أو غير التعاونية"، وفيها يرى أن التحالفات الإستراتيجية تتطلب توفير وتحقيق عدة شروط هي:

- وتيرة عالية للمخاطرة والتهديدات المشتركة؛

- تغطية وتلبية الحاجات المشتركة؛

- الثقة والتبادل المشترك.

2 -نظرية تكلفة الصفقات : بمبادرة من Ronald Coase وبتطوير وإضافة من

Oliver Eaton Williamson برزت هذه النظرية الاقتصادية التي تهدف إلى تنظيم التبادلات الاقتصادية، تعتبر فيها المؤسسات كشكل بديل لتنظيم الصفقات، وفيها يلجأ المتعاملون للمؤسسات عندما يقررون عدم التوجه مباشرة للسوق، معيار التحكيم بين اللجوء إلى السوق والإحلال هو تكلفة الصفقة.

يعتبر Williamson التحالفات الإستراتيجية كشكل هجين لمنح الموارد، وبديل عن السوق والمؤسسة، كونه "شكل وسيط للتنظيم" في حالة ضعف السوق وعدم كفايته، وأيضاً لسيادة جو عدم التأكد الذي يفقد السوق الفاعلية وعدم الأهمية والجدوى.

أسباب عدم التأكد تعود إلى نقص الرشد والعقلانية المحدودة، وكذلك إلى السلوكات الانتهازية للأفراد والمؤسسات، ويتزامن وتوفر هذين السلوكيين معا مع وجود أصول وممتلكات نوعية ذات خصائص هامة، تزداد تكلفة الصفقات في الارتفاع، الشيء الذي يضطر المؤسسة إلى إحلال الصفقة.³¹

ويجب القول أن تكاليف انجاز الصفقة تختلف من مرحلة لأخرى، فقد ذكر بوعلام عليوات أنه يمكن تصنيف كل التكاليف المتعلقة بالصفقة حسب المراحل اللازمة لإبرامها وقسمها إلى.³²

أ- مرحلة التفاوض: تتضمن تكاليف البحث، تكاليف التفاوض وإعادة التفاوض حول السعر، تكاليف التنقل،...الخ.

ب- مرحلة صياغة العقد: تشمل تكاليف توحيد المعايير وإثبات جودة المنتجات، تكاليف الخبرة القانونية لتقييم الالتزامات،...الخ.

ج- مرحلة تنفيذ العقد: تشمل تكاليف الضرائب المرتبطة بالصفقة، تكاليف مراقبة التصرفات الانتهازية، تكاليف معالجة النزاعات ومختلف العقوبات،...الخ. انطلاقا مما ذكرنا يلجأ العديد من المتعاملين في السوق إلى إبرام تحالفات لتخفيض تلك التكاليف، حيث تعتبر الحل الأمثل حسب هذه النظرية على الأقل، لأنها مرحلة وسطى بين صفقات السوق التي تتميز بتكاليفها العالية، وقيام المؤسسة بهذا النشاط بنفسها، وهذا ما يتطلب استثمارات ضخمة.

لقد قدمت نظرية تكاليف الصفقات تفسيرات هامة لفهم علاقات التحالف الإستراتيجي، لكن يمكن أن تطرح بعض النقائص التي تميزت بها وهي:

- يستحيل عمليا أن نحدد تكاليف الصفقة بدقة، نظرا لوجود صعوبة في ضبطها، لأنها تتميز بكثرة متغيراتها أحيانا، وصعوبة أو استحالة قياسها أحيانا أخرى؛
- نظرية تكاليف الصفقات تجعل المؤسسة تتخذ قراراتها فقط من خلال طرف اقتصادي معين، مع هدف تخفيض التكاليف، وهذا ما يجعل المؤسسة في وضع ساكن وحرَج، فقد تختار اتفاقية تعاون في حالة ما وتختار مشروعا مشتركا في حالة أخرى، وقد لا يتحكم في ذلك هدف تخفيض التكاليف، كونها تبحث عن البقاء وتحسين القدرة التنافسية، بمعنى آخر تبقى الإستراتيجية المتبعة من طرف المؤسسة هي الموجه، وليس فقط شروط محددة يملئها المحيط في فترة زمنية معينة.³³

3- نظرية الوكالة: ذكر Williamson عدة مبررات لفهم الإخفاقات التي تحدث في السوق، واعتبر أن تركيز المتعاملين على تعظيم الأرباح قد يؤدي إلى غياب الثقة بينهم، وتعتبر التحالفات الإستراتيجية في هذه الظروف تسوية لهذا المشكل، ولتطوير هذه العلاقة لا بد من الاهتمام بعامل الثقة الذي يتنامى بمرور الوقت بين الحلفاء، وهذا ما يجنب وقوع تكاليف خاصة بالوكالة.³⁴

وتعتبر علاقة الوكالة كل علاقة بين فردين، تضع حالة أحدهما لتصرف الآخر، أي أنها تغطي كل علاقة تعاقدية بين طرفين.³⁵

وحسب هذه النظرية تعتبر التحالفات الإستراتيجية أفضل خيار للمؤسسة، لأنها تسهل مراقبة التعاقدات المتبادلة، وكونها أساسا للالتحام والترابط، الذي يشكل آلية ناجعة لمنع عرقلة التصرفات الانتهازية، وترتبط هذه المقاربة أساسا بدرجة غموض النتائج المنتظرة من النشاط، فكلما كانت درجة غموض هذه النتائج كبيرة كلما كان اللجوء لخيار التحالفات الإستراتيجية أفضل كبديل لعلاقات السوق، أو دمج هذا النشاط في المؤسسة، وبالمقابل كلما قلت درجة غموض تلك النتائج كان احتمال خيار التحالفات الإستراتيجية أضعف مقارنة بعلاقات السوق والمؤسسة.³⁶

ثانيا: أنواع التحالفات الإستراتيجية

(1) أنواع التحالفات الإستراتيجية بين المؤسسات المتنافسة:

1- التحالفات المتكاملة: يجمع هذا النوع من التحالف الإستراتيجي بين مؤسسات تساهم في المشروع محل التعاون بأصول ومؤهلات من طبيعة مختلفة، ويتمثل الهدف الأساسي من التحالفات المتكاملة في استغلال شبكة توزيعية لمؤسسة من طرف مؤسسة أخرى، كما هو الحال في أوروبا، حيث تقوم شركات الدواء بتبني هذه الإستراتيجية، فقد تكفلت الشركة الأوروبية Roussel-Vclat بتوزيع دواء Céphalosporines المصنوع من طرف الشركة اليابانية Takeda.³⁷

2- تحالفات التكامل المشترك: تعقد تحالفات التكامل المشترك من أجل تحقيق اقتصاديات الحجم في مرحلة من مراحل الإنتاج³⁸، هاته المنتجات المشتركة يمكن فيما بعد تركيبها في منتجات تبقى نوعية وخاصة بكل حليف أو مؤسسة مشاركة، هاته المؤسسات نفسها تبقى في منافسة مباشرة في السوق.

3- تحالفات شبه التركيز: تجمع تحالفات شبه التركيز المؤسسات التي تقوم بإنتاج، تطوير وتسويق منتج مشترك، كما أن الأصول والكفاءات التي تساهم بها هذه المؤسسات المتحالفة تكون ذات طبيعة متماثلة، والهدف المطلوب هو الوصول إلى الحجم الأمثل للإنتاج، والمنتج وحيد ومشارك بالنسبة لجميع الأطراف، ويطرح في السوق بشكل مشترك.³⁹

(2) أنواع الشراكة بين المؤسسات غير المتنافسة:

1- الشراكات المختلطة: تجمع بين طرف أجنبي يملك منتجا ويبحث عن سوق جديدة، وطرف محلي يملك معرفة جيدة لخصائص السوق المراد اقتحامها.⁴⁰

2- الشراكة العمودية: الشراكة العمودية تتم بين مؤسسات تعمل في قطاعين متكاملين، والمؤسسات المشاركة هي في كل الحالات مورد أو زبون يقيمان علاقة من نوع مورد/زبون.

3- الاتفاقيات ما بين القطاعات: تعرف الاتفاقيات ما بين القطاعات على أنها "تعاونات بين مؤسسات لا تنتمي إلى نفس القطاع، ولا إلى نفس مجموعة النشاطات، فهي غير متنافسة وليست زبون ولا مورد الواحدة للأخرى، ولا وجود لعلاقة بينها إذا ما قامت كل واحدة بتطوير نشاطها لوحدها، تتجه نحو عقد اتفاقيات بينها إذا ما قررت القيام بالتوسع في مجال نشاطها".⁴¹

ثالثاً: مساهمة التحالفات الإستراتيجية في تعزيز الميزة التنافسية

(1) تأثير التحالفات الإستراتيجية على هيكل المنافسة في السوق: ذكر جومس كاسرز أننا

اعتدنا عند الحديث عن المنافسة بين المؤسسات أن نتحدث عن موانع الدخول إلى الصناعة على أنها محدد مهم لنمط المنافسة، فإذا زالت هذه المحددات بفعل التحالفات الإستراتيجية فإن نمطا جديدا من المنافسة سينمو بين مجموعة الحلفاء. تقوم إستراتيجية المؤسسات هنا على خلق موانع تعوق التعاون بين المؤسسات، والقاعدة العامة هي أن أي شيء يجعل تكوين التحالفات الإستراتيجية وإدارتها بنجاح أمرا مكلفا يعتبر مانعا من موانع التعاون، وباختصار فإن المقصود هنا هو إتباع أي إستراتيجية تؤدي إلى زيادة تكاليف التعاون، أو تخفيض العائد منه، ومن بين هذه الإستراتيجيات:

1- إرباك تحالفات المنافسين القائمة

2- السيطرة على الحلفاء الذين يمكن أن يتحالف معهم المنافس: وذلك عن طريق شرائهم أو التحالف معهم مبكرا.

3- تغيير ظروف المنافس: عن طريق فرض ضغوط عليه تسبب له التشتت في التفكير والجهد.

(2)- تأثير التحالفات الإستراتيجية على الميزة التنافسية الصناعية:

1- تأثيرها على المزايا المطلقة: والتي ترتبط بتوفر عوامل اقتصادية نادرة لدى الآخرين مثل امتلاك تكنولوجيا متفوقة، مواد خام نادرة، موقع استراتيجي خاص وعمالة متخصصة.

2- تأثيرها على المزايا النسبية: والتي تتوفر لدى أطراف التحالف الإستراتيجي بدرجات مختلفة.

3- تأثيرها على المزايا المتنافسة: ترتبط بالدرجة الأولى بكل من:

- توفير طبقة متفوقة من المديرين (المنافسة الإدارية)؛
- توفير موارد بشرية ماهرة جدا (المنافسة البشرية).
- وتنتج المزايا التنافسية لأطراف التحالف الإستراتيجي نتيجة تحقيقهم للعناصر التالية:⁴²
- خلق معدلات أداء جيدة؛
- الوصول إلى أفضل مستويات الجودة في العالم؛
- زيادة مرونة المؤسسة وقدرتها على الاستجابة لتغيرات السوق؛
- تخفيض الوقت اللازم لتقديم المنتج إلى السوق، ويقصد به ذلك الوقت الذي ينقضي بين التعرف على احتياجات السوق وتقديم المنتج له؛
- تحقيق وفرة المعلومات عن العملاء والموردين.

3) مساهمة التحالفات الإستراتيجية في رفع تنافسية المؤسسة

1- خفض التكاليف: تحتاج المؤسسة للقيام بنشاطها إلى مصاريف متنوعة، ومن بين هذه المصاريف ما يمكن أن نجد له الشريك المناسب، ففي حالة الأبحاث والتكوين والتدريب يمكن إقامة تحالفات إستراتيجية على أن يتم اقتسام هذه التكاليف، وتحقيق في ذات الوقت مكاسب للمؤسستين، كما توجد تكاليف أخرى تخص التسويق وما يلحق به، مراكز التخزين، النقل، نقاط البيع وغيرها.

2- زيادة الأرباح: يتيح التحالف الإستراتيجي بين الأطراف المتحالفة المشاركة في الأرباح التي تنتج عن التعاون وعن تجنب تحديات المنافسة، فالمنافسة بين مؤسستين من نفس القطاع قد تدفع بهما للدخول في حرب أسعار، بالشكل الذي يؤدي إلى انخفاض أرباح كل طرف، ومن ثم فإن الاتفاق بينهما يجنبهما هذه المنافسة القاتلة، ويوفر عليهما نفقات عديدة بشكل يؤدي إلى زيادة أرباحهما.⁴³

3- زيادة الحصة السوقية: تساهم التحالفات الإستراتيجية في زيادة الحصة السوقية من خلال:⁴⁴

- إعطاء المؤسسة فرصة لدخول أحد الأسواق سواء بالنسبة للسوق المحلي أو الخارجي؛
 - اتفاق مؤسستان تملك كل منهما علامة شهيرة على إنتاج منتج مشترك يحمل علامتهما؛
 - توسيع النشاط من خلال تقديم منتجات جديدة، أو منتجات مرتبطة بها؛
 - تخفيض مستوى المنافسة المباشرة؛
 - منع دخول المنتجين الجدد إلى السوق، وفي ذلك نوع من الحماية للمنتجين الحاليين؛
- 4- تحسين مستوى الإنتاجية :** إن التحالفات الإستراتيجية تساهم في رفع مستوى

الإنتاجية نتيجة:⁴⁵

- جمع المعلومات الخاصة بالمنتجات الجديدة والمنافسة؛
- التنبؤ بحجم السوق يسمح بتنمية جدول الإنتاج الرئيسي، مما يحسن إنتاجية المؤسسة؛
- تحسين مستوى علاقات العمل؛
- تقاسم المعلومات؛
- الاعتراف بفضل وتعويض من يتفوق أداؤه على الأهداف المحددة.

دراسة حالة مجمع صيدال

أولا تحليل نشاط المجمع الصناعي صيدال

1) تطور كمية الإنتاج لمجمع صيدال: قام مجمع صيدال في العشر سنوات الأخيرة بتحسين وسائل إنتاجه بما يتماشى والتطور الحاصل في مجال صناعة الأدوية، وتتجلى أهم مظاهر تلك الاستفادة في زيادة كمية الإنتاج، حيث حقق نموا متزايدا من سنة لأخرى، إذ وصل حجم الإنتاج في سنة 2004 إلى 126 مليون وحدة وذلك كان نتيجة لقرار منع استيراد 128 من الأدوية الجنيسة المنتجة محليا سنة 2003، ثم عرف الإنتاج انخفاض في سنة 2005

بنسبة 8.39% مقارنة بسنة 2004، وكان سبب ذلك تراجع الحكومة في قرار الإلغاء السابق سنة 2005. ثم حقق المجمع نموا محسوسا بزيادة قدرها 5% و 10% لسنتي 2006 و 2007 على التوالي، وهذا راجع إلى استعمال تكنولوجيا حديثة في الإنتاج، بعد تجديد تجهيزات ووسائل الإنتاج حيث كلفت المجمع استثمارات ضخمة، وتحسين نظم وأساليب تسير الإنتاج المتبعة على مستوى الوحدات الإنتاجية، والتغطية الجيدة لجميع خطوط الإنتاج المتواجدة في المجمع. ثم عرف الإنتاج انخفاض طفيف في سنة 2008 بنسبة 1.56%، وذلك راجع إلى حدة المنافسة في القطاع من طرف المنتجين الخواص والمستوردين، ويعود ذلك لاعتماد الدولة على الاستيراد من الدول الأجنبية لتغطية الطلب المتزايد على الأدوية، ثم زاد حجم الإنتاج في سنة 2009 حيث وصل إلى 139 مليون وحدة. (أنظر الجدول رقم 01)

(2) تطور كمية المبيعات لمجمع صيدال: يتضح بأن كمية المبيعات لمجمع صيدال (أنظر الجدول رقم 02) تسجل تطورا ملحوظا، حيث نلاحظ هناك انخفاض في مبيعات المجمع سنة 2003، 2004، 2005، وهذا بسبب المنافسة غير القانونية القوية للمتعاملين الخواص في السوق الجزائرية، بالإضافة إلى ارتفاع تكلفة إنتاج بعض المواد وطول مدة توزيعها، مما يجعلها تتجاوز فترة الصلاحية، وهو ما أدى بالفروع الإنتاجية إلى تطبيق سياسة البطء في الإنتاج، مما أثر سلبا على معدل المبيعات. ثم عرفت مبيعات المجمع بعد ذلك ارتفاعا ملحوظا، إذ بلغت نسبة نمو المبيعات أقصاها سنة 2008 بنسبة 6.32 % مقارنة بسنة 2007، وهذا بفضل الجهود المبذولة في إطار نشاط مراكز التوزيع في الوحدات الأساسية الوحدة التجارية للوسط مركز التوزيع بباتنة ومركز التوزيع بوهران، وملائمة منتجاته من حيث السعر، وتنويع منتجاته بإضافة أصناف جديدة في الإنتاج بفعل مساهمة مركز البحث والتطوير من جهة والشراكة من جهة أخرى. إلا أننا نلاحظ هناك تراجع في المبيعات سنة 2009 بنسبة 5.32%، وهذا يعود إلى المنافسة الشديدة من قبل المستوردين والخواص، حيث أنهم يتعاملون مع مخابر عالمية منتجاتها ذات جودة عالية، وليونة طرق تعامل المنافسين مع تجار الجملة.

(3) تطور رقم الأعمال لمجمع صيدال: ما يمكن استخلاصه من خلال الجدول (رقم 03)، أن رقم الأعمال الذي حققه مجمع صيدال في تطور إيجابي منذ سنة 2002، فقد بلغ معدل النمو السنوي لرقم الأعمال أقصاه سنة 2008 حوالي 25 % مقارنة بسنة 2007، إن هذا التطور في رقم الأعمال تم بفضل زيادة استثمار المجمع في منتجات ذات قيمة عالية ومطلوبة في السوق، وبفضل الجهود التسويقية المطبقة تمكن المجمع من عرض تشكيلة متنوعة وواسعة من الأدوية وبأسعار تنافسية، من حيث السعر والجودة.

والاختراق المتزايد لأسواق بعض الدول العربية والإفريقية، حيث يقوم مجمع صيدال بالتصدير نحو 15 بلد تتمثل في:⁴⁶

- عشرة بلدان إفريقية هي إفريقيا الجنوبية، الكامرون، المالي، التشاد، السودان، تنزانيا، السنغال، بوركينا فاسو، مدغشقر والنيجر؛
 - ثلاث بلدان عربية هي اليمن، العراق وليبيا؛
 - بلدين أوروبيين هما إيطاليا وألمانيا.
- لكن كان هناك انخفاض سنة 2009 بنسبة 1.85 % راجع إلى الانخفاض في كمية المبيعات لهذه السنة.

ثانياً: التحالفات الإستراتيجية داخل مجمع صيدال

1) أصول التحالفات الإستراتيجية وأهدافها

1- أصول التحالفات الإستراتيجية داخل مجمع صيدال: تعود إستراتيجية التحالفات المتبعة من طرف مجمع صيدال إلى مخطط التنمية المسطر في أواخر الثمانينات، والذي حضره مجموعة من خبراء منظمة ONUDI* عام 1984، وقد قدم إلى صيدال على أساس أنها تمثل الصناعة الصيدلانية الجزائرية، وذلك لتطبيقه بين عامي 1988-1989، وعلى إثر إعادة هيكلة المؤسسات العمومية، دخلت الشركات الوطنية الإنتاجية مرحلة الاستقلالية، وبدأت هذه الأخيرة الاعتماد على نفسها بعيداً عن دعم الدولة، ومنذ ذلك الحين أصبح مجمع صيدال يبحث عن التحالفات الإستراتيجية ويدعو لها بشتى الوسائل والإمكانيات، وقد توجت هذه الجهود بإنشاء برنامج تحالفات إستراتيجية في إطار المخطط التطوري الذي وضعه المجمع، وقد بدأ هذا البرنامج بإبرام اتفاقيات مع المخابر الصيدلانية ذات العلامة العالمية

2- أهداف التحالفات الإستراتيجية داخل مجمع صيدال: يهدف المجمع من خلال تبني إستراتيجية التحالف إلى:

- 1- الحصول على تكنولوجيا عالية ومتطورة تسمح له بتطوير منتجاته؛
- 2- القدرة على اكتساب ميزة تنافسية تسمح له بالبقاء في السوق؛
- 3- تحقيق أرباح تمكنه من الدخول في مشاريع تنموية والاستثمار في أسواق جديدة؛
- 4- إمكانية القيام بالبحث والتطوير، وذلك بوجود الحليف الذي يملك الإمكانيات المناسبة، لأن قطاع الأدوية يتطلب بحوث دائمة ومستمرة للبحث عن أدوية لعلاج مختلف الأمراض؛
- 5- الحصول على مصادر التمويل؛
- 6- تحسين نوعية وجودة منتجاته لتكون في مستوى منتجات المؤسسات المنافسة؛

7- تدعيم سمعة مجمع صيدال في السوق، وذلك باقتران اسمه مع أسماء مؤسسات ضخمة في مجال صناعة الأدوية؛

3- أهم نقاط القوة والضعف لمجمع صيدال في مجال التحالفات الإستراتيجية
يمكن تلخيصها في الجدول التالي:

جدول رقم(01): نقاط القوة والضعف لمجمع صيدال

نقاط القوة	نقاط الضعف
- برنامج إعادة تأهيل جد قيم؛ - برنامج تحالف إستراتيجي جد مهم؛ - صورة جيدة لدى الحلفاء.	- التأخر الكبير لبرنامج إعادة التأهيل؛ - مشاريع مشتركة متأخرة؛ - عدم الحصول على مردودية التحالفات الإستراتيجية في الأجل القصير.

Source: **Stratégie a long terme 2002-2011**

2) مراحل إقامة مشروع التحالف الإستراتيجي داخل المجمع

- **مرحلة الاتصال:** هي مرحلة يبدي فيها كل من مجمع صيدال والطرف الأجنبي رغبة في إقامة مشروع مشترك، ويكون ذلك من خلال تبادل رسائل بريدية، زيارات، اتصالات أو تبادل لوجهات النظر.
- **مرحلة المفاوضات:** بعد اتخاذ قرار التحالف الإستراتيجي تبدأ المفاوضات لتحديد طبيعة العلاقة بين الطرفين، ويعتمد نجاح المفاوضات لكل طرف على مدى قدرته التفاوضية التي يحافظ من خلالها على مصالحه الخاصة.
- **مرحلة توقيع محضر الاتفاقية:** يعني التوقيع قبول نتائج المفاوضات رسميا والالتزام بتنفيذها، وهذه المرحلة تعد بداية الارتباط الفعلي بين الطرفين.
- **مرحلة التكوين القانوني للمشروع المشترك:** في هذه المرحلة يتم إنشاء الأطر القانونية للمشروع، وتحديد الهيكل القانوني له (شركة ذات مسؤولية محدودة ، شركة ذات أسهم)، إضافة إلى الاتفاق على القانون الأساسي، المسيرين...الخ.
- **مرحلة القيد في السجل التجاري:** هي إجراء إداري لازم لإنشاء المشروع المشترك.

- **مرحلة إقامة دراسات الجدوى:** هي مرحلة هامة في كل مشروع استثماري لتحديد التكاليف ومدى مردودية المشروع.
- **مرحلة انطلاق إنجاز المشروع:** يكون بتقديم حصص التمويل، إنشاء فرق عمل لتسيير عمليات الإنتاج واحترام مواعيد انطلاق نشاط الاستغلال.
- **مرحلة استغلال المشروع وبداية الإنتاج:** تتميز هذه المرحلة بتنصيب إدارة المشروع والتي تتكون عادة من نفس الفريق الذي قام بإنجازه، كما يتم خلال هذه المرحلة تنفيذ برامج الإنتاج بشكل تدريجي.

(3) أشكال التحالفات الإستراتيجية لدى مجمع صيدال

1- عقود الشراكة المختلطة

الجدول التالي يوضح مجمل عقود الشراكة المختلطة لمجمع صيدال.

جدول رقم (02): عقود الشراكة المختلطة لمجمع صيدال
الوحدة:
10⁶ دج

البيانات	التسمية	تكلفة الاستثمار	القدرة الإنتاجية 10 ⁶ وحدة بيع	الموقع	تاريخ الانطلاق في الإنتاج
Pfizer Saidal	PSM	912	30	الدار البيضاء	الثلاثي الرابع لسنة 2000
Rhône Poulenc Saidal	RPS	400	20	واد السمار	الثلاثي الرابع لسنة 2000
GPE Saidal	SOMEDIAL	980	27	واد السمار	الثلاثي الرابع لسنة 2000
Novo Nordisk- Pierre Fapre-Saidal	Aldaph	2670	37	واد عيسى	الثلاثي الأول لسنة 2001
Dar El Ddawa – Saidal	Saidar	120	6	جسر قسنطينة	السداسي الرابع لسنة 2000
Acdima- Spimaco – JPM – Digromed Saidal	Taphco	1100	17	الروبية	السداسي الرابع لسنة 2001
Medacta-Saidal	Samed	192	3	شرشال	غير محدد
Abolmed-Saidal	—	-	-	المدية	غير محدد
Saidal- Solupharm Pharmaceutique	—	-	-	الطارف	غير محدد

Rapport de gestion 2004
Saidal: Synthèse active, 2000

المصدر: من إعداد الباحثة بالاعتماد على

2- عقود التحالفات المتكاملة

يمكن توضيح هذه العقود في الجدول التالي:
جدول رقم(03): عقود التحالفات المتكاملة لمجمع صيدال

الشركاء	تاريخ إمضاء العقد	عدد المنتجات	مقر الإنتاج
Pfizer	1997	04	الدار البيضاء
Rhône Poulenc Rorer	1997	06	الدار البيضاء
Dar el Dawa	1997	07	الدار البيضاء
Ram Pharma	1997	03	الدار البيضاء
Hayat Pharm	1998	02	الدار البيضاء
Infal	2004	-	مركب المدينة
Solapharm	2004	-	مركب المدينة

المصدر: من إعداد الباحثة بالاعتماد على

Les rapports de gestion 1999, 2004

كما أمضى اتفاقيات لاقتناء رخص الإنتاج موضحة في الجدول التالي.

جدول رقم(04): اتفاقيات اقتناء الرخص لمجمع صيدال

الشركاء	تاريخ إمضاء العقد	عدد المنتجات	موقع الإنتاج
سولفاي فارم (Solvey Pharm (France)	1994	02	الدار البيضاء
ميدي كوبا (Medi cuba (Cuba)	1998	04	مركب المدينة
حياة فارم (Ayat Pharm (Jordanie)	1998	02	الدار البيضاء
ميبيكو (Meheco (Chine)	1998	03	مركب المدينة
إيلي ليلي (Ellililly (USA)	2003	02	مركب المدينة
ألشيم (Allchim(Italie)	1999	01	-
بيوتشنيكا (Biotechnica (Tunisi)	2004	04	-
ميغا (Mepha (Suisse)	2004	02	-

المصدر: من إعداد الباحثة بالاعتماد على تقارير التسيير للسنوات 1999 – 2003 – 2004

ثالثا: تحليل أداء مجمع صيدال في ظل التحالفات الإستراتيجية

سنحاول هنا دراسة تنافسية مجمع صيدال قبل التحالفات الإستراتيجية وبعدها باستخدام مؤشر الربحية، التكلفة، الإنتاجية والحصة السوقية، حيث أن انطلاقة الإنتاج في إطار التحالفات الإستراتيجية كانت في أواخر سنة 1998، وبالتالي تعتبر سنة 1999 كسنة فاصلة بين مرحلة ما قبل التحالف الإستراتيجي وبعده.

(1) قياس أداء مجمع صيدال قبل التحالفات الإستراتيجية

1- مؤشر الربحية

جدول رقم (05): تطور نسب الربحية في مجمع صيدال خلال الفترة 1996-1998
الوحدة: دج

البيانات	الأرباح قبل الفوائد والضرائب	الأرباح بعد الضرائب	رقم الأعمال 10 ³	إجمالي الأصول	هامش الربح التشغيلي**	هامش الربح الصافي***	العائد على إجمالي الأصول****
1996	585220650	244566280	2960514	2753430498	0.20	0.08	0.21
1997	749148075	397460361	3650550	3125831815	0.20	0.11	0.24
1998	875493134	569006067	4499579	2908864673	0.19	0.13	0.30

المصدر: من إعداد الباحثة بالاعتماد على (1996- Les rapports de gestion 1998)

من الجدول السابق نلاحظ أن هامش الربح التشغيلي شبه مستقر على طول الفترة، وهذا ناتج عن نسب الزيادة المتقاربة في كل من الأرباح قبل الفوائد والضرائب ورقم الأعمال، أما هامش الربح الصافي فقد عرف تطورا إيجابيا، يعود إلى النمو المعتبر في الأرباح الصافية، حيث ارتفعت بنسب أكبر مقارنة بنسب ارتفاع رقم الأعمال، لكن يبقى هذا الهامش ضعيفا.

أما بالنسبة للعائد على إجمالي الأصول فيعكس طاقة الاستثمار المستخدمة، فكل دينار من الاستثمارات يولد 0.30 دينار من الأرباح سنة 1998، ويبقى هذا العائد ضعيفا هو الآخر.

2- مؤشر التكلفة: تعبر التكلفة عن كل ما له علاقة بالإنتاج بطريقة مباشرة أو غير مباشرة، وهي تعتبر مؤشر جيد عن التنافسية، لذا سنقوم بدراسة تطور التكلفة المتوسطة للمجمع من خلال العلاقة التالية: التكلفة المتوسطة = تكاليف الإنتاج/كمية الإنتاج.

جدول رقم (06): تطور التكاليف بمجمع صيدال خلال الفترة 1996 – 1998 الوحدة:

دج

البيانات	تكاليف الإنتاج	كمية الإنتاج 10 ³ و ب	تكلفة الإنتاج المتوسطة %	معدل نمو تكلفة الإنتاج المتوسطة
1996	2634242830	72090	36.54	-
1997	3014253221	83613	36.05	-0.013
1998	3439888246	100707	34.16	-0.052

المصدر: من إعداد الباحثة بالاعتماد على (1996- Les rapports de gestion

1998)

من الجدول السابق نلاحظ تناقص التكلفة المتوسطة خلال الفترة، وهذا راجع إلى زيادة كمية الإنتاج، حيث بلغت أدنى نسبة لها في سنة 1998 والمقدرة بنسبة 34.16%.

3- مؤشر الإنتاجية: نقوم بدراسة الإنتاجية الكلية للعوامل وإنتاجية العمال من خلال العلاقة التالية: الإنتاجية الكلية للعوامل = القيمة المضافة/تكاليف الإنتاج، إنتاجية العمال = القيمة المضافة/عدد العمال على التوالي.

جدول رقم (07): تطور إنتاجية مجمع صيدال خلال الفترة 1996- 1998 الوحدة 10⁶ دج

البيانات	القيمة المضافة	تكاليف الإنتاج	الإنتاجية الكلية للعوامل	معدل نمو الإنتاجية الكلية	عدد العمال	إنتاجية العمال	معدل نمو إنتاجية العمال
1996	1764.823839	2634.242830	0.67	-	2510	0.7	-
1997	2073.680610	3014.253221	0.69	0.03	2471	0.84	0.2
1998	2243.997781	3439.888246	0.65	-0.06	2824	0.79	-0.05

المصدر: من إعداد الباحثة بالاعتماد على (1996- Les rapports de gestion

1998)

نلاحظ من الجدول السابق تناقص الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج قبل إبرام مجمع صيدال لعقود التحالف الإستراتيجي، نتيجة تزايد تكاليف الإنتاج خلال الفترة.

أما بالنسبة لإنتاجية العمال فقد بلغت أدنى قيمة لها سنة 1996 والمقدرة بـ 0.7 دج/عامل، ثم عادت إلى الارتفاع سنة 1997 لتبلغ 0.84 دج/عامل، لتتخفض مجددا سنة 1999 لتبلغ 0.79 دج/عامل، وهذا راجع إلى ضعف الكفاءة والخبرة وعدم التحكم الجيد في التقنية.

4- **مؤشر الحصة السوقية:** في محاولة دراسة الحصة السوقية لمجمع صيدال تعذر علينا الحصول على المعلومات الخاصة بالمؤسسات المنافسة له، لكن عند مقابلة بعض المسؤولين والأخذ بتصريحاتهم تبين لنا بأن حصة المجمع من السوق المحلي منخفضة قبل إبرامه لعقود التحالف الإستراتيجي، حيث كان يعاني من قلة جودة منتجاته وانخفاض تشكيلتها التي تؤدي به إلى عدم قدرته على تلبية الطلب المتزايد على الأدوية.

(2)- قياس تنافسية مجمع صيدال بعد التحالفات الإستراتيجية

1- **مؤشر الربحية:** يمكن توضيح نسب ربحية مجمع صيدال في الجدول التالي:

جدول رقم (08): تطور نسب ربحية مجمع صيدال خلال الفترة 1999-2009 الوحدة: دج

المبيانات	الأرباح قبل الفوائد والضرائب	الأرباح بعد الضرائب	رقم الأعمال 10 ³	إجمالي الأصول	هامش الربح التشغيلي	هامش الربح الصافي	العائد على إجمالي الأصول
1999	242991921	721774513	4630438	10440365457	0.05	0.16	0.02
2000	615559987	271109220	4139512	4347842779	0.15	0.07	0.14
2001	755465767	379810901	5190671	4597780926	0.15	0.07	0.16
2002	566394100	187339238	5692414	5562701926	0.10	0.03	0.10
2003	1032401846	482290897	6003661	6225742197	0.17	0.08	0.17
2004	1311453988	456231457	6466188	6882486919	0.20	0.07	0.19
2005	864953730	430555200	6596274	8102905174	0.13	0.07	0.11
2006	1219665503	547483833	6942750	7888778386	0.18	0.08	0.15
2007	1411993594	872149771	7735448	7999112009	0.18	0.11	0.18
2008	2006878681	1346638302	9692772	8799940912	0.21	0.14	0.23
2009	3559136076	2560637476	9513290	7627745797	0.37	0.27	0.47

المصدر: من إعداد الباحثة بالاعتماد على (Les rapports de gestion 1999-2009)

من الجدول السابق نلاحظ تزايد هامش الربح التشغيلي خلال الفترة ما عدا سنة 2002 و2005، حيث شهدت هذه النسبة تراجعاً قدر بنسبة 0.10%، 0.13% على التوالي، وهذا راجع إلى تناقص الأرباح قبل الفوائد والضرائب. أما بالنسبة لهامش الربح الصافي فقد شهد تذبذباً بين الارتفاع والانخفاض راجع إلى التذبذب في الأرباح بعد الضرائب. أما العائد على إجمالي الأصول فقد عرف تزايداً خلال فترة الدراسة ما عدا سنة 2002 و2005، حيث كان هناك انخفاضاً في هذا العائد.

2- **مؤشر التكلفة:** تطور التكلفة المتوسطة ومعدل نموها لمجمع صيدال بعد التحالفات الإستراتيجية موضح في الجدول التالي:

جدول رقم(09): تطور تكلفة الإنتاج المتوسطة لمجمع صيدال خلال الفترة 1999- 2009

البيانات	تكاليف الإنتاج دج	كمية الإنتاج 10 ³ و ب	تكلفة الإنتاج المتوسطة %	معدل نمو تكلفة الإنتاج المتوسطة
1999	3930132084	110313	35.63	.
2000	3924733024	97287	40.34	0.13
2001	4792804900	112509	42.60	0.06
2002	5268125696	121111	43.50	0.02
2003	5407765757	124371	43.48	-0.0004
2004	5989317641	126517	47.34	0.09
2005	5871236461	115897	50.66	0.07
2006	6156488334	122344	50.32	-0.007
2007	6673922040	135141	49.38	-0.019
2008	8005779310	133025	60.18	0.22
2009	5361621214	139988	38.30	-0.36

المصدر: من إعداد الباحثة بالاعتماد على (1999-2009) Les rapports de gestion

من الجدول نلاحظ أن هناك تزايد في التكلفة المتوسطة خلال الفترة، وهذا راجع إلى إنتاج المجمع لمنتجات عالية التقنية بالتعاون مع الحلفاء الأجانب، لكن شهدت هذه النسبة انخفاضا حادا سنة 2009 راجع إلى الانخفاض الواضح في تكاليف الإنتاج.

3- **مؤشر الإنتاجية:** بعد التحالفات الإستراتيجية زادت كل من القيمة المضافة، تكاليف الإنتاج وعدد العمال، وسنحاول معرفة تأثير هذه الزيادة على كل من الإنتاجية الكلية للعمال وإنتاجية العمال في الجدول اللاحق.

جدول رقم (10): تطور الإنتاجية لمجمع صيدال خلال الفترة 1999- 2009 الوحدة:

10⁶ دج

البيانات	القيمة المضافة	تكاليف الإنتاج	الإنتاجية الكلية للعوامل	معدل نمو الإنتاجية الكلية	عدد العمال	إنتاجية العمال	معدل نمو إنتاجية العمال
1999	2471.852233	3930.132084	0.63		3046	0.81	
2000	818867.2300	3924.733024	0.59	-0.06	3210	0.72	-0.11
2001	2662.059605	4792.804900	0.56	-0.05	3412	0.78	0.08
2002	2837.225055	5268.125696	0.54	-0.03	3563	0.8	0.03
2003	3339.164435	5407.765757	0.62	0.15	3706	0.9	0.12
2004	3979.032396	5989.317641	0.66	0.06	3917	1.01	0.12
2005	3707.637469	5871.236461	0.63	-0.05	4104	0.9	-0.11
2006	4279.436814	6156.488334	0.7	0.11	4243	1.008	0.12
2007	4871.616363	6673.922040	0.73	0.04	4363	1.11	0.10
2008	6220.523630	8005.779310	0.78	0.07	4470	1.39	0.25
2009	7855.445923	5361.621214	1.46	0.87	4559	1.72	0.24

المصدر: من إعداد الباحثة الاعتماد على (1999-2009) Les rapports de gestion

نلاحظ من الجدول السابق أن الإنتاجية الكلية للعوامل شهدت تذبذبا بين الزيادة والنقصان خلال الفترة 1999- 2005، بينما في الفترة 2006- 2009 شهدت زيادة ملحوظة.

أما بالنسبة لإنتاجية العمال فهي في تزايد، حيث بلغت 1.72 دج/عامل سنة 2009 بمعدل نمو 24%، وهذا راجع إلى تزايد القيمة المضافة حيث بلغت 7855445923 دج سنة 2009، نتيجة الاستغلال الأمثل للموارد والتحكم الجيد فيها.

-**مؤشر الحصة السوقية:** في محاولة دراستنا لمؤشر الحصة السوقية للمجمع خلال الفترة 1999-2009 تعذر علينا أيضا الحصول على المعلومات الخاصة بالمؤسسات المنافسة له، لكن تنافسيته تبقى ضعيفة بسبب المنافسة الشديدة للمنتجات الأجنبية الأصلية،

وزيادة حجم الواردات من الأدوية ومنافسة القطاع الخاص له، حيث أن نسبة تغطيته للسوق المحلي 23% سنة 2009 (مرتفعة مقارنة بالفترة التي تسبق التحالفات الإستراتيجية)، وهي نسبة ضعيفة برغم من إبرامه للعديد من عقود التحالفات الإستراتيجية سعياً منه لرفع هذه النسبة، أما حصته من السوق العالمي فبلغت 0.015% سنة 2006.

3) مقارنة تنافسية مجمع صيدال قبل التحالفات الإستراتيجية وبعدها

1- بالنسبة لمؤشر الربحية: نلاحظ أن هناك انخفاض في نسبتي الربحية لمجمع صيدال بعد التحالفات الإستراتيجية إلى غاية سنة 2007، بينما خلال السنتين 2008 و2009 كان هناك ارتفاع في هاته النسبتين مقارنة بكامل الفترة. أما بالنسبة للعائد على إجمالي الأصول فهو أيضاً شهد انخفاضاً خلال الفترة 1999-2008 مقارنة بالفترة 1996-1998، وذلك راجع إلى تزايد مجموع الأصول بسبب توسع احتياجات الاستغلال، ثم ارتفع خلال سنة 2009 نتيجة تناقص قيمة الأصول ليبلغ 0.47 دج من الربح عن كل دينار مستثمر.

2- بالنسبة لمؤشر التكاليف: نلاحظ أن التكلفة المتوسطة للإنتاج عرفت ارتفاعاً خلال فترة ما بعد التحالفات الإستراتيجية لتبلغ أعلى نسبة لها سنة 2008 والمقدرة بـ 60.18%، وهذا راجع إلى ارتفاع تكاليف العمال وما صاحبه من ارتفاع في تكاليف التكوين والأجور، وإلى زيادة القروض لتمويل الاحتياجات المتزايدة للاستثمارات الجديدة بسبب عقود التحالف الإستراتيجي، لكن هذه النسبة شهدت انخفاضاً خلال سنة 2009 راجع إلى التحكم الجيد في التكنولوجيا المستخدمة وزيادة كمية الإنتاج.

3- بالنسبة لمؤشر الإنتاجية: هناك انخفاض في الإنتاجية الكلية للعوامل خلال الفترة 1999-2005 مقارنة بفترة ما قبل التحالف الإستراتيجي، وذلك راجع إلى زيادة استهلاك المواد واللوازم بسبب زيادة الإنتاج في إطار التحالفات المتكاملة أو الشراكة المختلطة، بينما خلال الفترة 2006-2009 نلاحظ هناك ارتفاع في الإنتاجية يفسر بالتحكم الجيد في التكنولوجيا وتزايد القيمة المضافة نتيجة تزايد المبيعات.

أما بالنسبة لإنتاجية العمال فلم تشهد انخفاضاً بعد التحالفات الإستراتيجية، وكانت هناك زيادة ملحوظة ابتداء من سنة 2003، بسبب زيادة الخبرة والمعارف المكتسبة من العمال الأجانب، نتيجة زيادة الاحتكاك بهم.

4- بالنسبة لمؤشر الحصة السوقية: هناك ارتفاع في نسبة الحصة السوقية لمجمع

صيدال في السوق المحلية بعد التحالفات الإستراتيجية، لكنها تبقى ضعيفة ويبقى غير قادر على الاحتفاظ بها رغم ريادته للسوق المحلي، وهو يسعى دائما إلى توسيع حصته السوقية المحلية والعالمية.

ومن خلال إجراء مقارنة لهذه المؤشرات خلال الفترتين نلاحظ تحسن وضعية مجمع صيدال، حيث استطاع من خلال عقود التحالفات الإستراتيجية أن يوسع من تشكيلة منتجاته، يزيد من مبيعاته، يوسع من حصته السوقية وبالتالي يحسن من وضعيته التنافسية.

الخاتمة

في ظل المتغيرات العالمية الحديثة وازدياد حدة المنافسة، أصبحت المؤسسات تضع في حسابها كيفية استغلال الفرص على نطاق دولي من أجل النجاح والاستمرار، وهذا ما يمكنها في الوقت ذاته من التعامل مع حالات الفائض في الإنتاج، والاعتماد على الأرباح التي تأتي من الأسواق الخارجية، لكن هذا يتطلب من المؤسسات أن تنتهج الإستراتيجية المناسبة التي تمكنها من البقاء والتعامل في العديد من أقطار العالم، مع الأخذ بعين الاعتبار بأن العمل في السوق الدولية ليس كالعمل في السوق المحلية، حيث أن المتغيرات الاقتصادية والثقافية والسياسية والتكنولوجية تختلف من بلد لآخر، وعليه يجب على المؤسسات اتخاذ الإجراءات قبل اقتحام هذه الأسواق والمتمثلة في التعرف على البيئة العالمية، تحديد الأسواق العالمية وتوجهاتها على المديين المتوسط والبعيد، تحديد الفرص المتاحة، تحديد طريقة الدخول واختيار توقيت الدخول.

وقد لجأت المؤسسات إلى إتباع أحد البدائل المتاحة أمامها، والتي تساعد على مواجهة هذه التحديات والتحولات منها التحالفات الإستراتيجية بمختلف أشكالها، والتي تعد خيارا وبديل استراتيجي يمكن من تفادي المنافسة بين الحلفاء، نقل المعارف والخبرات، تقليص الفجوة الرقمية ما بين المؤسسات واكتساب سمعة عالية تسمح لها بالانتشار في الأسواق الدولية، كما تساهم في توفير مصادر التمويل، تقاسم التكاليف مع الحليف وتوسيع الحصة السوقية.

ووعيا بأهمية الدخول في مثل هذه التحالفات الإستراتيجية، قام مجمع صيدال بإبرام مجموعة من العقود مع العديد من المؤسسات العربية والعالمية المتخصصة في الصناعة الدوائية من أجل بلوغ أهدافه، حيث نجاح هذا القرار يعتمد على حسن اختيار الحلفاء، كفاءتهم التكنولوجية، خبرتهم التسييرية والتنظيمية.

لقد كان للتحالفات الإستراتيجية أثر على خلق صورة حسنة للمجمع، من خلال تحسين جودة منتجاته، تقديمها بأسعار مناسبة، تغطية واسعة للسوق، زيادة رقم الأعمال والقيام بالتصدير للأسواق الخارجية.

الهوامش:

* Jean Claude Tarondeau, **Stratégie Industrielle**, 2^{ème} édition, Edition Vuibert, Paris, 1998, P 03.

- ² فريد النجار، المنافسة والترويج التطبيقي، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، 2000، ص 20.
- ³ كمال رزيق، فارس مسدور، تعزيز القدرة التنافسية للمؤسسة الاقتصادية الجزائرية، الملتقى الوطني الأول حول المؤسسة الاقتصادية الجزائرية وتحديات المناخ الاقتصادي الجديد، جامعة ورقلة، 2003، ص 202.
- ⁴ كمال رزيق، فارس سدور، مفهوم التنافسية، الملتقى الدولي حول تنافسية المؤسسات الاقتصادية وتحولات المحيط، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 29-30 أكتوبر 2002، ص 202.
- ⁵ Michael Porter, **L'avantage concurrentiel**, Inter édition, Paris, 1986, P 08.
- ⁶ فرحات غول، الميزة التنافسية لربح المعركة التنافسية، مجلة الدراسات الاقتصادية، العدد الثاني عشر، مركز البصيرة للبحوث والاستشارات والخدمات التعليمية، الجزائر، فيفري 2009، ص 94.
- ⁷ أحمد سعيد بامخرمة، اقتصاديات الصناعة، دار زاهر للنشر والتوزيع، جدة، 1994، ص 39.
- * تعود الأفكار الأولى للاقتصاد الصناعي للأعمال التي قام بها ألفريد مارشال الذي يعتبر أبا للاقتصاد الصناعي، وبدأت كتاباته في نفس الفترة التي بدأت فيها الصناعة الحديثة تتأسس في إنجلترا عام 1879، إذ ألف مع زوجته كتاب اسمه "Economics of Industry".
- ⁸ Godefroy Dang Nguyen, **Économie industrielle appliquée**, édition Vuibert, Paris, 1995, P 04.
- ⁹ مدحت كاظم القرشي، الاقتصاد الصناعي، الطبعة الثانية، دار وائل للنشر، عمان، 2005، ص 27.
- ¹⁰ Godefroy Dang Nguyen, op.cit, P 04.
- ¹¹ مدحت كاظم القرشي، مرجع سابق، ص 29.
- ¹² Godefroy Dang Nguyen, op.cit, P 04.
- ¹³ روجر كلارك، مرجع سابق، ص 19.
- ¹⁴ زكريا مطلق الدوري، الإدارة الإستراتيجية- مفاهيم وعمليات وحالات دراسية-، دار اليازوري للنشر والتوزيع، الأردن، 2005، ص 107.
- ¹⁵ أحمد سعيد بامخرمة، اقتصاديات الصناعة، مرجع سابق، ص ص ص 84-94-111-112.
- ¹⁶ Michael Porter, **Choix Stratégiques Et Concurrence**, Economica, Paris, 1982, P15.
- جمال الدين محمد المرسي وآخرون، التفكير الإستراتيجي والإدارة الإستراتيجية، الدار الجامعية، الإسكندرية، بدون سنة نشر، ص 174.
- ¹⁷ زكريا مطلق الدوري، مرجع سابق، ص 106.
- ¹⁸ غول فرحات، مؤشرات تنافسية المؤسسات الاقتصادية في ظل العولمة الاقتصادية، أطروحة دكتوراه غير منشورة، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، الجزائر، 2005، ص 72.
- ²⁰ علي عباس، إدارة الأعمال الدولية، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان، 2003، ص ص 173، 174.
- ²¹ فريد النجار، التصدير المعاصر والتحالفات الإستراتيجية، الناشر: الدار الجامعية، الإسكندرية، 2008، ص 83.

- ²² شارلز وجاريت جونز، الإدارة الاستراتيجية- مدخل متكامل-، ترجمة رفاعي محمد رفاعي، محمد سيد أحمد عبد المتعال، الجزء الأول، دار المريح للنشر، الرياض، 2002، ص ص 429، 430.
- ²³ بوحفص رواني، سليمان دحو، التحالفات الاستراتيجية كأسلوب لدخول الأسواق الدولية، المنتدى الرابع للمؤسسات بعنوان "التحالفات الاستراتيجية وتحسين أداء المؤسسات الصغيرة والمتوسطة الجزائرية"، عنابة، 2008.
- ²⁴ بوحفص رواني، سليمان دحو، مرجع سابق.
- ²⁵ Boualem Alliouat, **les stratégies de coopération industrielle**, édition Economica, Paris, 1996, p 22.
- ²⁶ فريد النجار، التحالفات الاستراتيجية من المنافسة إلى التعاون، سلسلة إصدارات الدكتور فريد النجار، مصر، 1999، ص 14.
- ²⁷ توماس هولين، الإدارة الاستراتيجية، ترجمة محمود عبد الحميد مرسي، الإدارة العامة للبحوث، المملكة العربية السعودية، 1990، ص 437.
- ²⁸ أحمد سيد مصطفى، التحالفات كاستراتيجية تنافسية لمنظمات الأعمال العربية، ورقة عمل نشرت بدورية آفاق اقتصادية، العدد 71، المجلد 18، 1997، ص ص 1، 2.
- ²⁹ بن عزة محمد أمين، التحالف الاستراتيجي كاختيار للمؤسسات الاقتصادية لمواجهة تحديات العولمة، الملتقى الدولي الأول حول التسيير الفعال في المؤسسة الاقتصادية، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، 3- 4 ماي 2005، مرجع سابق، ص 98.
- ³⁰ Gugler P, **les alliances stratégiques transnationales**, éditions universitaires fribourg, Suisse, 1991, p 81.
- ³¹ Mohamed El- Filali El-Youssefi, **les alliances stratégiques entre les entreprises a l'ère de la mondialisation et de changement de paradigme technologique**, cahier du crises, sans édition, sans pays d'édition, avril 2000, p p 16, 17.
- ³² B. Alliouat, op cit, p 48.
- ³³ بلعور سليمان، أثر إستراتيجية الشراكة على الوضعية المالية للمؤسسة الاقتصادية، رسالة ماجستير غير منشورة، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، الجزائر، 2003/2004، ص 25.
- ³⁴ B. Alliouat, op cit, p72.
- ³⁵ عبد الحميد بن الشيخ الحسين، نظريات المنظمة، دار بهاء الدين للنشر والتوزيع، قسنطينة، 2008، ص ص 63، 64.
- ³⁶ بن عزة محمد أمين، التحالفات الاستراتيجية كآلية لتحسين القدرة التنافسية للمؤسسة الاقتصادية، مرجع سابق، ص 106.
- ³⁷ Jouy- en- Josas, **strategor politique général de l' entreprise, stratégie, structure, décision**, identité, Paris, 1997, p 219.
- ³⁸ Alain Noel, Pierre Dussauge, **perspectives en management stratégique**, tome2, publications CETAI, Paris, 1993-1994, p 189.
- ³⁹ Jouy-en-Josas, op cit, p 220.
- ⁴⁰ دحمان ليندة، العولمة والشراكة الأجنبية، مذكرة ماجستير غير منشورة، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، الجزائر، 2001/2002، ص 119.
- ⁴¹ Bernard Garrette, Pierre Dussauge, , **Les stratégies d'alliance**, les éditions d'Organisation 3^{ème} tirage, Paris, 1996,, p95.

⁴² إسماعيل علي بسيوني، رفعت السيد العوضي، الاندماج والتحالفات الإستراتيجية بين الشركات في الدول العربية، الطبعة الثانية، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، بدون بلد نشر، 2007، ص 232.

⁴³ ز غدار أحمد، التحالف الإستراتيجي كخيار للمؤسسة الجزائرية، أطروحة دكتوراه غير منشورة، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، الجزائر، ص 130.

⁴⁴ إسماعيل علي بسيوني، رفعت السيد العوضي، مرجع سابق، ص 238، 239.

⁴⁵ إسماعيل علي بسيوني، رفعت السيد العوضي، مرجع سابق، ص 243.

Groupe Saidal: Nos performances au service de la santé وثيقة داخلية:⁴⁶

* ONUDI (Organisation des Nations Unies pour le Développement Industriel) : منظمة

الأمم المتحدة للتنمية الصناعية تأسست سنة 1966، تقوم بتقديم مساعدات تقنية واستشارية لصناعات الدول النامية.

* * * هامش الربح التشغيلي = الأرباح قبل الفوائد والضرائب/رقم الأعمال.

* * * هامش الربح الصافي = النتيجة الصافية/رقم الأعمال

* * * * العائد على إجمالي الأصول = الأرباح قبل الفوائد والضرائب/إجمالي الأصول.

معوقات التنسيق الضريبي العربي وآليات معالجتها. أ. عزوز علي جامعة "حسيبة بن بوعلي" الشلف "

الملخص

إن هذا البحث هو محاولة للوقوف على الأسس النظرية المتعلقة بالتنسيق الضريبي ، مع تحديد الآليات التي تكفل نجاحه واستمراره ، وهذا بالإسقاط على التجربة العربية من خلال إبراز مظاهر التنسيق والتعاون الضريبي في الدول العربية والمعوقات التي تشكل حاجزا في عملية تجسيده ، ومن ثم تحديد الآليات والشروط الضرورية لتفعيل التنسيق الضريبي العربي.

الكلمات المفتاحية

التنسيق الضريبي، التجربة العربية، التشريع الضريبي، الأنظمة الضريبية

Résumé

La coordination fiscale nécessite un environnement spécial et une législation fiscale stable et commune. Pour concrétiser le projet de la coordination fiscale il faut relancer les mécanismes et les conditions spéciales pour l'application de la théorie de la coordination et de l'harmonisation fiscale.

A travers cet article on a essayé d'étudier et développer une affaire très importante qu'a connue le monde arabe, concernant le projet de la coordination des systèmes fiscaux des pays arabes.

Pour analyser et développer ce phénomène, on est obligé de poser la question suivante : Quelle sont les déférentes défis du projet de la coordination fiscale arabe, et quelle sont les solutions proposés pour la relance de projet ?

Mots clés

Coordination fiscale, l'expérience arabe, la législation fiscale, les systèmes fiscaux

المقدمة

تسعى العديد من الدول نحو تحقيق التكامل الاقتصادي وهذا للاستفادة من مزايا هذا التكامل من تحرير انتقال السلع والخدمات وعوامل الإنتاج زيادة على تنسيق المعايير التقنية والتعاون في السياسات الاقتصادية التي تعمل على إحداث التنمية الاقتصادية وتحقيق الرفاهية للدول الأعضاء في هذا التكامل ، ولتجسيد ذلك يتطلب الأمر إحداث تنسيق ضريبي بين هذه الدول. ومع تزايد التجارب الدولية في التكامل الاقتصادي الدولي ازدادت الحاجة لإعداد الدراسات والمناقشات حول عملية تنسيق الأنظمة الضريبية سواء على المستوى الأكاديمي أو السياسي. وتتبع الحاجة للتنسيق الضريبي من اختلاف وجهات النظر بشأن كيفية تحقيق الأهداف الجماعية أو كيفية عمل الدول بانسجام وتوافق ، حيث غالبا ما تفسر الدول الأهداف المتشابهة بطرق مختلفة ، ومن هنا تظهر أهمية التنسيق الضريبي في تقريب أوجه الخلاف في التشريعات والنظم الضريبية.

إن عملية التنسيق الضريبي تتطلب توفير مناخ اقتصادي ملائم وتشريع مستقر ومتشابه إلى حد ما خاصة في المجال الضريبي ، وهذا لن يتحقق إلا بوضع الآليات

و الأسس التطبيقية لعملية التنسيق الضريبي بشكل يعمل على تماثل وتلاقي المصالح الضريبية وليس تعارضها.

يهدف هذا البحث إلى الوقوف على الأسس النظرية المتعلقة بالتنسيق الضريبي ، مع تحديد الآليات التي تكفل نجاحه واستمراره ، وهذا بالإسقاط على التجربة العربية من خلال إبراز مظاهر التنسيق والتعاون الضريبي في الدول العربية والمعوقات التي تشكل حاجزا في عملية تجسيده ، ومن ثم تحديد الآليات والشروط الضرورية لتفعيل عملية التنسيق الضريبي العربي.

أولا- الإطار العام لنظرية التنسيق الضريبي:

1- مفهوم التنسيق الضريبي: يقوم التنسيق الضريبي بين الدول على إزالة أهم أوجه الخلاف بين النظم والتشريعات الضريبية، بحيث تصبح متناغمة ومتناسقة ومتقاربة في مختلف المجالات الضريبية ، ومن أهمها قواعد تحديد الواقعة المنشئة للضريبة ، وأحوال وشروط منح الإعفاءات الضريبية ، ومعدلات وأسعار الضريبة، وذلك بهدف ضمان حيادية الضريبة تجاه التجارة الدولية لدول التكامل الاقتصادي، ومنع المعوقات التي تحول دون الانتقال الحر للأشخاص والسلع والخدمات ورأس المال بين الدول الأعضاء¹.

وعليه فإن التنسيق الضريبي يمثل مجموعة القواعد والاتفاقيات والتعاقدات التي تبرم بين عدد من الدول فيما بينهم أو بين عدد من الدول ومجموعة من المستثمرين حول شروط المعاملة الضريبية والحوافز الضريبية التي تمنح لدول ومستثمري أطراف الاتفاقية خلال فترة محددة قابلة للتجديد ، وتهدف تلك الاتفاقيات أساسا إلى تنمية الاستثمارات المشتركة وترقية التجارة البينية لصالح الأطراف المعنية² ، وبالتالي يشكل التنسيق الضريبي مجموعة الإجراءات التي تهدف إلى تخليص الضريبة من آثارها غير الملائمة لتنمية العلاقات الاقتصادية والمالية الدولية ، ومحاولة خلق ظروف مشابهة لتلك التي توجد في اقتصاد موحد تسوده المنافسة، وتتمتع فيه السلع ورؤوس الأموال والأفراد بحرية الانتقال ، مما يساعد على تحقيق التخصيص الأمثل للموارد³.

ومن التعريفات السابقة نستنتج أن التنسيق الضريبي يتضمن ما يلي:

- تعديلا جزئيا وتدرجيا للأنظمة الضريبية الوطنية المختلفة، وذلك في ضوء اختلاف الهياكل والأعباء الضريبية، واختلاف توزيع هذه الأعباء بين ضرائب مباشرة وغير مباشرة.

- يهدف التنسيق الضريبي العمل على تساوي الأعباء الضريبية بين الدول الأعضاء ، وعلى تحقيق العدالة الضريبية بين المكلفين وتجنب الازدواج الضريبي.

- إزالة كافة العقبات والحوافز الضريبية التي يمكن أن تحد من المنافسة بين الدول.

2- أنواع التنسيق الضريبي: يمكن تصنيف التنسيق الضريبي وفقا لمعايير مختلفة، تتمثل فيما يلي:

1.2- معيار الزمن: يصنف التنسيق الضريبي حسب هذا المعيار إلى:

- تنسيق ضريبي مؤقت: ويكون لفترة زمنية محددة بثلاث (03) أو خمس (05) أو عشر (10) سنوات على أقصى تقدير.
- تنسيق ضريبي دائم: ويكون لفترات طويلة نسبيا أكثر من عشر (10) سنوات ، أو لفترة غير محدودة.

2.2- معيار قواعد وبنود التنسيق: ويشمل التنسيق الضريبي حسب هذا المعيار نوعين:
-التنسيق الضريبي ذو البنود الثابتة: وتمثل الاتفاقية الموقعة بين عدد من الدول لتقريب الأنظمة الضريبية وإزالة جوانب الاختلاف بينها وتكون مواد وقواعد التعاقد ثابتة غير قابلة للتغيير أو الإلغاء على الأقل خلال فترة التعاقد.

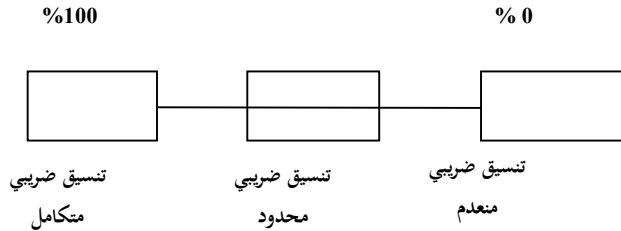
- التنسيق الضريبي ذو البنود المتغيرة أو المتحركة: ويمثل ذلك التنسيق الضريبي الذي تكون مواده وقواعده قابلة لإعادة الصياغة وفقا للأحداث الاقتصادية ، حيث يتم سنويا التفاوض على بنود الاتفاقية بين الأطراف المتعاقدة.

- 3.2- معيار شكل الاتفاقية:** يمكن تقسيم التنسيق الضريبي حسب هذا المعيار إلى:
- التنسيق الضريبي الثنائي: ويكون بين طرفين فقط يمثلان الأطراف المتعاقدة.
- التنسيق الضريبي متعدد الأطراف: ويكون بين أكثر من طرفين (02) ، أي ثلاثة أطراف فأكثر مثل التنسيق الضريبي بين دول الإتحاد الأوروبي.

4.2- معيار الإطار المحدد لعملية التنسيق الضريبي: ويصنف إلى نوعين حسب التعديلات التي تطرأ على المعاملات الضريبية:

- التنسيق الضريبي محدود النطاق (جزئي): وهو ذلك التنسيق الذي يتم التركيز فيه على ضريبة محددة أو إجراء جزئي لمعاملة ضريبية محددة من أجل تحقيق هدف محدد ، فإذا كان الغرض من التنسيق الضريبي مثلا زيادة حجم الاستثمارات فإن التركيز في هذه الحالة يكون على منح مزايا وإعفاءات ضريبية للاستثمار الوافد ، كما يتم وضع اتفاقية لمنع الازدواج الضريبي بما يساعد على زيادة حجم الإستثمارات⁴.

- التنسيق الضريبي الشامل (الكلي): ويتم فيه وضع برنامج شامل يتضمن مجموعة من السياسات والإجراءات التي من شأنها العمل على تنسيق مختلف المعاملات الضريبية وعادة ما تتضمن الضرائب بمختلف أنواعها ، زيادة على مواءمة السياسات المالية والنقدية بدرجات متعددة، ويوضح المقياس التالي درجات التنسيق الضريبي (نطاق التنسيق الضريبي):

الشكل رقم (01): مقياس نطاق التنسيق الضريبي

المصدر: فريد النجار، "الاستثمار الدولي و التنسيق الضريبي"، مرجع سبق ذكره، صفحة

.81

5.2- معيار درجة التنسيق الضريبي: ويصنف التنسيق الضريبي حسب هذا المعيار إلى صنفين:

- **التنسيق الضريبي الدولي:** ويمثل محاولة تقريب وتوحيد الأنظمة الضريبية بين مجموعة من الدول المنضوية تحت راية مجموعة اقتصادية واحدة، مثل دول الاتحاد الأوروبي.

- **التنسيق الضريبي الوطني:** ويشير إلى عملية التماثل الضريبي من أجل الوصول إلى هيكل ضريبي موحد داخل نظام فيدرالي كما هو حاصل في الولايات المتحدة الأمريكية وسويسرا اللتان تتمتعان باللامركزية في التشريع الضريبي.⁵

3-المفاضلة بين التنسيق الضريبي والتجانس الضريبي: إن معنى التجانس الضريبي معنى متقدم عن التنسيق الضريبي، فمفهوم التجانس الضريبي (Harmonisation fiscale) يندرج في إطار توحيد السياسات الاقتصادية الوطنية من أجل تحقيق التكامل الاقتصادي، وهذا لا يتم إلا بعد إحلال سوق مشتركة تجمع البلدان العضوة في الاتحاد، وبالتالي يشكل التجانس الضريبي عملية توحيد المعدلات الضريبية أو تقييس المناهج، المفاهيم والممارسات الإدارية بما في ذلك القواعد والإجراءات الضريبية، كما يشير التجانس الضريبي إلى العمل على تماثل الهيكل الضريبي، مثل توحيد حصة الضرائب المباشرة بالنسبة لحصة الضرائب غير المباشرة لدى البلدان المعنية، كما يمكن أن يتضمن التجانس الضريبي تماثل في السياسات المتعلقة بالموازنة بين الدول المعنية بالتكامل الاقتصادي بما في ذلك جانب النفقات.⁶

وعلى هذا الأساس فإن التجانس الضريبي يستهدف تقليص الفروقات الضريبية الموجودة بين الدول أو المقاطعات من خلال سياسة تعاون ضريبي بين البلدان أو الحكومات الفيدرالية، أي إنشاء نظام ضريبي موحد مع ترك هامش من الحرية تتمتع به كل سيادة ضريبية، وعليه فإن التجانس الضريبي يختلف عني التنسيق الضريبي (Coordination fiscale) الذي يعبر عن ذلك المسار من التشاور الموجود بين دول عضوة في كتلة إقليمي حول طرق تنظيم أنظمتها وسياساتها الضريبية بشكل منسجم

ومتقارب فيما بينها، وبذلك يعتبر التنسيق الضريبي مستوى أدنى من مستوى التجانس الضريبي.

ثانيا- التجربة العربية في مجال التنسيق الضريبي وسبل تفعيلها:

1- أهمية التنسيق الضريبي العربي: يعتبر التنسيق الضريبي أداة هامة في تحقيق التكامل الاقتصادي، هذا التكامل الذي تسعى إليه الدول العربية بحكم صلاتها العريقة وانتماها العربي وموقعها الجغرافي وغير ذلك من المقومات فضلا عن كونه السبيل الأمثل للحصول على الكثير من المزايا الاقتصادية.

يمكن استخدام التنسيق الضريبي في تشجيع ونمو التجارة العربية البينية، حيث لم تتجاوز الواردات العربية البينية 7.3% من إجمالي الصادرات العربية إلى العالم، كما لم تتجاوز الواردات العربية البينية 10.2% من إجمالي الواردات العربية من العالم وهذا خلال مطلع هذه الألفية¹⁸.

كما يمكن أن يساهم التنسيق الضريبي في تشجيع الاستثمار في المنطقة العربية في مشروعات منتقاة ومتكاملة، وهذا من خلال ترشيد برامج الحوافز الضريبية، حيث تلعب الضريبة دورا محايدا إزاء القرار الاستثماري، وتحد من اعتبار الدول العربية متنافسة في ما بينها لتقديم الإعفاءات السخية لاستقطاب الاستثمارات على حساب تنمية الوطن العربي ككل، أي أن التنسيق الضريبي العربي يلعب دورا مهما في توجيه الاستثمار نحو المنطقة العربية، بما يتلاءم مع حاجاتها الفعلية لهذه الاستثمارات، دون أن يكون ذلك على أساس التمتع بأفضل المزايا الضريبية بين الدول المتنافسة، الأمر الذي يؤدي إلى نشوء مشروعات استثمارية مكررة في الكثير من الدول، مما يضر بقدرتها على المنافسة في السوق العالمية، فضلا عن ما تمنى به الدول العربية من خسائر ضريبية نتيجة تسابقها في منح الحوافز الضريبية غير المتناسقة لاستقطاب الاستثمارات، وقد بذلت العديد من المحاولات المتعلقة بالتنسيق منها ما تبنته جامعة الدول العربية بهياكلها المختلفة، ومنها ما قامت به الدول العربية في ما بينها بشكل ثنائي أو على مستوى التجمعات الإقليمية¹⁹.

2- مظاهر التنسيق والتعاون الضريبي في الدول العربية: تختلف مظاهر التنسيق والتعاون الضريبي في الدول العربية بحسب طبيعة ومستوى ما بينها من علاقات اقتصادية، وبما يتمشى مع أهدافها وأغراضها التنموية، ففي إطار العلاقات العادية يتناول التنسيق الضريبي عادة بعض جوانب الضرائب الجمركية وفقا لما تقرره الاتفاقيات التجارية من تخفيضات متفاوتة وإعفاءات من هذه الضرائب، كما قد يتناول مشاكل الازدواج الضريبي.

وفي إطار التعاون الإقليمي اتخذت مظاهر التنسيق الضريبي طابعا عاما يستهدف محاولة تحقيق الوحدة الاقتصادية بين الدول العربية المتعاقدة، وتتمثل مظاهر التعاون الضريبي العربي فيما يلي:

1.2- الاتفاقيات الثنائية: اتبعت الدول العربية نهج الاتفاقيات الثنائية في معالجة بعض القضايا ذات الاهتمام المشترك، وكانت تركز في الكثير من الأحيان على الجوانب الاقتصادية والتجارية من أجل تقوية أواصر الود والإخاء وإنماء العلاقات الاقتصادية بينهما وتشجيع عمليات التبادل التجاري بينهما على أساس المصالح والمنافع المشتركة والمتبادلة،

ونظرا لتشابه هذه الاتفاقيات وأغراضها إلى حد كبير فسوف نعرض بعض هذه الاتفاقيات لا سيما أنها مقتصرة على دولتين فقط:

- اتفاقية التجارة بين مصر و الإمارات سنة 1988.
 - الاتفاق الاقتصادي بين الإمارات العربية المتحدة والمملكة العربية السعودية سنة 1972.
 - الاتفاقية الاقتصادية بين تونس والأردن سنة 1986.
 - الاتفاق التجاري والاقتصادي بين دولة البحرين والأردن سنة 1975.
- وتهدف هذه الاتفاقيات إلى تطوير العلاقات الاقتصادية والتجارية على أساس المصالح المشتركة والمنفعة المتبادلة دون الاهتمام بتحقيق أهداف شمولية ، والجدول التالي يبين بعض الاتفاقيات الضريبية الثنائية لتجنب الازدواج الضريبي:

الجدول رقم (01) : بعض الاتفاقيات العربية العربية لتجنب الازدواج الضريبي.

الدولة	عدد الاتفاقيات	الدول المتعاقدة معها
البحرين	01	اليمن
مصر	12	البحرين والعراق والأردن والمغرب والسودان وتونس والإمارات واليمن وليبيا ولبنان
الإمارات العربية المتحدة	02	مصر ولبنان
الكويت	05	سوريا ولبنان والأردن وتونس والسودان
لبنان	04	مصر وسوريا وتونس والإمارات
المغرب	02	تونس ومصر
سلطنة عمان	01	تونس
تونس	06	المغرب وعمان والكويت ومصر والجزائر

المصدر: محمد صديق رمضان ، "مرجع سبق ذكره" ، ص: 49.

2.2- الاتفاقيات الجماعية: عقد الدول العربية في إطارا لمجلس الاقتصادي عدة اتفاقيات ذات صلة بالاستثمار وانتقال رؤوس الأموال العربية وتشجيع التبادل التجاري بين الدول العربية أهمها:

- الاتفاقية الموحدة لاستثمار رؤوس الأموال العربية في الدول العربية.
- اتفاقية إنشاء الصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي .
- اتفاقية تنمية وتسيير التبادل التجاري بين الدول العربية.
- النصوص الضريبية المتعلقة بالتنسيق الضريبي الواردة في اتفاقية الوحدة الاقتصادية العربية : حيث نصت المادة الثانية من هذه الاتفاقية في الفقرة السابعة على أن:

"تنسيق تشريع الضرائب والرسوم الحكومية والبلدية وسائر الضرائب والرسوم الأخرى المتعلقة بالزراعة والصناعة والتجارة والعقارات وتوظيف رؤوس الأموال بما يكفل مبدأ تكافؤ الفرص".

-الجهود التي قام بها مجلس الوحدة الاقتصادية العربية في مجال تنسيق التشريعات والنظم الضريبية بين الدول الأعضاء: حيث قامت الأمانة العامة بإصدار عدة اتفاقيات متعلقة بالضرائب والاستثمار أهمها:

*- اتفاقية تجنب الازدواج الضريبي ومنع التهرب الضريبي بين دول مجلس الوحدة الاقتصادية العربية لعام 1973.

*- اتفاقية التعاون لتحصيل الضرائب لعام 1973.

*-الاتفاق التجاري طويل الأجل ومتعدد الأطراف.

3.2- برنامج التنسيق الضريبي بين الدول الأعضاء في مجلس الوحدة الاقتصادية العربية (1992-1995): لقد لاحظت الأمانة العامة لمجلس الوحدة الاقتصادية العربية أهمية التنسيق الضريبي بين الدول العربية بسبب تباين وتباعد الهياكل والأنظمة والتشريعات الضريبية فيما بينها ، وبما يساعد على الاستغناء عن كثير من الاتفاقيات الثنائية والجماعية وخاصة المتعلقة بالضرائب ، حيث قامت بإعداد برنامج أساسي للتنسيق الضريبي بين دول مجلس الوحدة الاقتصادية العربية وبرنامج عمل للتنسيق الضريبي ، ويتضمن البرنامج الأساسي للتنسيق الضريبي على مجموعة من النصوص والأحكام المتعلقة بأهداف وأغراض البرنامج ومركزاته الأساسية والضرائب التي سيشملها التنسيق ، ويعتبر برنامج العمل الخاص بالتنسيق الضريبي مكملاً للاتفاقيات الثنائية والاتفاقيات متعددة الأطراف ، حيث يحدد هذا البرنامج آلية العمل ووضع المراحل الزمنية لإخراج البرنامج الأساسي للتنسيق الضريبي ، ويعتبر هذا البرنامج أول محاولة جادة لعملية التنسيق الضريبي ، وقد حدد البرنامج مرتكزين أساسيين يتم بموجبهما تنسيق التشريعات والنظم الضريبية العربية وهما:

- تحديد أولويات للتنسيق بما ينسجم مع الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية والسياسية للدول الأعضاء وذلك وفقاً لبرنامج زمني متفق عليه.

- مراعاة التدرج في تحقيق الخطوات المتتالية لبلوغ الأهداف والأغراض المتوخاة من البرنامج.

ويشمل البرنامج توليفة من الضرائب والرسوم تشمل كل من :

-الضرائب على الأرباح الصناعية والتجارية والمهن الحرة.

-الضرائب على أرباح الأسهم والسندات.

-الضرائب على المرتبات والأجور.

-الضرائب على الأراضي والمباني.

واشتمل البرنامج على مختلف الأساليب المتبعة في العمل الضريبي مثل الإدارات

الضريبية الواقعة المنشئة للتكليف الضريبي ، الأوعية الضريبية ، طرق حساب

الاهتلاكات ، المعدلات الضريبية وطرق المراجعة والطعن.

ومن بين الآليات التي تضمنها البرنامج هي إنشاء لجنة فرعية للتنسيق الضريبي في إطار اللجنة المالية والنقدية في الأمانة العامة تتكون من رؤساء ومديري الأجهزة الضريبية في الدول الأعضاء أو من ينوب عنهم وتجتمع هذه اللجنة مرة واحدة على الأقل في السنة ، وتتولى هذه اللجنة متابعة تنفيذ البرنامج الأساسي للتنسيق الضريبي وبرامج العمل المتفرعة عنه ، كما تتابع تنفيذ الاتفاقيات والبروتوكولات النافذة في مجال التنسيق الضريبي بين الدول الأعضاء ، وتقوم بوضع التوصيات والمقترحات بشأن تطويرها وتعديلها في ضوء المستجدات المالية والاقتصادية الإقليمية والدولية²¹.

ويمكن استخدام عدة أساليب في تنسيق التشريعات والأنظمة الضريبية في الدول الأعضاء ، ففي المرحلة الأولى يستخدم أسلوب المبدأ التمييزي كمرحلة أولى ، حيث يهدف هذا الأسلوب لإزالة أوجه الخلاف بين النظم والتشريعات الضريبية للدول الأعضاء بالتدرج وعلى مراحل حسب الظروف الاقتصادية والسياسية والاجتماعية للدولة ، وتبعا لذلك تبقى المعاملات الضريبية التي تحكم النظم والتشريعات الضريبية متباينة في هذه المرحلة إلى أن يتهيأ الوضع لإزالة الخلافات ، وفي المرحلة الثانية يتم استخدام الأسلوب التوحيدي وهذا بهدف التوحيد الشامل للنظم والتشريعات الضريبية.

3-تقييم تجارب التنسيق الضريبي في الوطن العربي: لقد أشارت جميع الاتفاقيات إلى ضرورة تنسيق السياسات المالية والنقدية ، وتنسيق التشريعات والنظم الضريبية في الدول العربية كهدف تسعى إلى تحقيقه إلا أنها اتخذت عند معالجته أسلوب تجزئته إلى اتفاقيات ثنائية وجماعية كان الغرض منها تحقيق أهداف محددة دون الوصول إلى أهداف شمولية للتنسيق الضريبي وهي إزالة أهم أوجه الخلاف بين التشريعات والنظم الضريبية العربية و تشجيع انتقال رؤوس الأموال العربية وتوظيفها في الوطن العربي وزيادة حجم الاستثمارات العربية ورفع الكفاءة الإنتاجية للمشروعات وتجنب الازدواج الضريبي وتحسين جباية الضرائب في الدول الأعضاء.

أما الأهداف المرجوة من الاتفاقيات الثنائية فكانت مقتصرة على دولتين فقط ولتحقيق غرض معين ، غالبا ما يكون بتحقيق أهداف اقتصادية أو تجارية ، وبتطبيق ذلك أيضا على الاتفاقيات الجماعية المتعلقة بالضرائب والاستثمار وتيسير التبادل التجاري، فالاتفاقيات المتعلقة بالضرائب مثلا كاتفاقية تجنب الازدواج الضريبي ومنع التهرب من الضرائب واتفاقية التعاون لتحصيل الضرائب قد جاءت لتحقيق أغراض محددة دون التوصل إلى الأهداف الشمولية التي تسعى تنسيق التشريعات والنظم الضريبية لتحقيقها ، وما يطبق أيضا على الاتفاقيات المتعلقة بالضرائب يمكن تطبيقه على الاتفاقيات المتعلقة بالاستثمار وتيسير التبادل التجاري بين الدول العربية.

4-معوقات التنسيق الضريبي العربي: هناك العديد من التحديات والمشاكل التي تقف كعائق أمام تجسيد مشروع التنسيق الضريبي بين الدول العربية ، يمكن استعراضها فيما يلي:

1.4-تفاوت الأهمية النسبية للضرائب في الدول العربية: تختلف الأهمية النسبية للضرائب بنوعها بالنسبة لكل دولة ، ففي حين تمثل أهمية كبيرة لبعض الدول مثل مصر وسوريا والأردن ، إلا أنها قليلة الأهمية بالنسبة للدول الخليجية النفطية التي تعتمد على الإيرادات النفطية بصفة أساسية ، وهذا ما يبينه الجدول التالي:

الجدول رقم (02) : هيكل الإيرادات الحكومية في الوطن العربي خلال الفترة (2007-2002)

الوحدة:مليار دولار

2007	2006	2005	2004	2003	2002	البيان
369.7	363.5	282.3	179.7	140.5	103.8	إيرادات نفطية
101.2	88.9	76.2	70.6	57.7	55.9	إيرادات ضريبية
31.3	27	21.3	19.1	16.7	15.6	الضرائب على الدخل والأرباح
28.9	24.4	22.3	19.7	16.5	15.8	الضرائب على الإنتاج والاستهلاك
12.4	10.9	11.4	10.9	09.5	8.8	الرسوم الضريبية على التجارة والمبادلات
28.6	26.6	21.2	20.9	15.3	15.7	ضرائب ورسوم أخرى

المصدر: التقرير الاقتصادي العربي الموحد ، صندوق النقد العربي على الموقع الإلكتروني: www.amf.org

2.4-تباين النظم الضريبية واختلاف درجة تطورها : تتميز الأنظمة الضريبية في الوطن العربي بالتباين الكبير حيث لا تتخذ نمطا موحدا ، بل يختلف اختلافا كبيرا من دولة لأخرى سواء في مجال الضرائب غير المباشرة أو الضرائب المباشرة ، ففي مجال الضرائب غير المباشرة مثلا لا يتسم هيكل التعريفات الجمركية بين الدول العربية بالثبات ، فبعضها ذو تعريفات منخفضة مثل البحرين والكويت والسعودية والإمارات ، في حين ترتفع التعريفات الجمركية في دول أخرى مثل مصر والأردن وتونس ، وهذا ما يبينه الجدول التالي:

الجدول رقم (03) : معدلات التعريف الجمركية لبعض الدول العربية.

الدولة	الدول المتعاقدة معها
البحرين	5-125%
مصر	40-80%
الإمارات العربية المتحدة	4-34%
الكويت	4-25%
لبنان	متعددة
سوريا	متعددة
سلطنة عمان	5%
قطر	4-30%
السعودية	12-20%
اليمن	2-120%

المصدر: محمد صديق رمضان ، "مرجع سبق ذكره " ، ص: 52.

3.4- غياب الجهاز المركزي المشرف على برنامج التنسيق الضريبي: إن فقدان برنامج التنسيق الضريبي العربي لجهاز مركزي يسهر على عمليات التخطيط والمتابعة والمراقبة للبرنامج على المستوى العربي من شأنه أن يعرقل أو يؤخر تنفيذ البرنامج ، ولا يعتبر الدور الذي يقوم به مجلس الوحدة الاقتصادية العربية التابع لجامعة الدول العربية بديلاً عن هذا الجهاز ، لكون أن عدد الدول العربية الموقعة على اتفاقياته الضريبية محدود حيث لا يتجاوز ست (06) دول وبالتالي لا يستطيع النهوض بعملية التنسيق الشامل ، كما هو الحال بالنسبة للجان المتخصصة بالتنسيق الضريبي في الاتحاد الأوروبي.

4.4- تشتت الجهود العربية ما بين التنسيق العربي والتنسيق الإقليمي: تسير بعض الدول العربية نحو التنسيق الضريبي في اتجاهين ، أولهما ترعاه جامعة الدول العربية ممثلة في مجلس الوحدة الاقتصادية العربية يهتم بالتنسيق الضريبي على مستوى الوطن العربي ككل ، وفي نفس الوقت ترتبط هذه الدول باتفاقيات إقليمية تسعى لتحقيق التنسيق الضريبي في ما بين عدد محدود من الدول العربية يجمعها كتكتل إقليمي أو جغرافي ، كما هو الحال بالنسبة لمجلس التعاون الخليجي لدول الخليج العربي ، أو الاتحاد المغاربي لبعض دول شمال إفريقيا ، أو حتى من خلال اتفاقيات ثنائية كاتفاقيات التجارة التفضيلية الثنائية ، ويمكن أن يسفر عن ذلك تعارض في أولويات التنسيق الضريبي.

5- متطلبات تفعيل التنسيق الضريبي العربي: يحتاج التنسيق الضريبي بين الدول العربية إلى جملة من الشروط والمتطلبات التي يمكن تلخيصها في ما يلي:

1.5- الهيئات الضريبية فوق القطرية: يحتاج تجسيد مشروع التنسيق الضريبي العربي لإنشاء هيئات ما فوق القطرية أو الوطنية مزودة بصلاحيات التنظيم ، الإشراف وتنفيذ قواعد عمل التنسيق بصورة تسمح بتجنب الاختلالات الناجمة عن توحيد الآليات الضرورية في الدول العربية ، حيث أنه لا معنى لتنسيق ضريبي دون إقامة هيئات تسهر على تطبيقه بصفة مثلى²².

2.5- وضع رزنامة لتحضير التنسيق الضريبي: بالنظر لصعوبات التنسيق الضريبي في حد ذاته ، يبقى هذا الهدف غير مؤكد إذا لم تسارع الدول العربية إلى تحديد رزنامة لتطبيق هذا المخطط في جميع مراحله ، وترتكز هذه الرزنامة على مرحلتين أساسيتين ، تتعلق الأولى بتنفيذ الخطوات التقنية ، بينما تتعلق الثانية بالجانب المؤسساتي والنظامي ، ومادام أنه لا يمكن إنجاز الجانب التقني دون أن يتم إعداد الدعامة المؤسساتية ، يتطلب الأمر القضاء على مختلف القيود ذات الطابع الاقتصادي خاصة تلك التي تحول دون القيام بهذا المشروع.

3.5- إلغاء تعددية الرسوم على رقم الأعمال: حيث يمكن اعتبار تعدد الرسوم على رقم الأعمال في التشريعات الضريبية العربية كأولى العقبات في مسار التنسيق الضريبي ، وعلى هذا الأساس يستحسن إلغاء كل الضرائب المماثلة أو المشابهة لضريبة القيمة المضافة ، والتوسع في تطبيق وتعميم ضريبة القيمة المضافة نظرا للخصائص والمميزات التي تتميز بها هذه الضريبة من مرونة ضريبية عالية ، و السهولة في التحصيل و العدالة الضريبية التي تتميز بها ، فضريبة القيمة المضافة تهتم بالنواحي الاقتصادية للضريبة (حدود الضريبة ووفرته وسرعة تحصيلها) ، وكذلك النواحي الاجتماعية للضريبة (مفهوم العدالة الاجتماعية والوعي الضريبي)²³ ، كما أنها تحارب الأنشطة الموازية وغير الرسمية.

4.5- محاربة القطاع الموازي وإخضاع القطاع غير المنظم للضريبة: يشكل القطاع الموازي جزءا لا يستهان به من حجم النشاط الاقتصادي ، مما يتطلب الأمر تنظيمه وإدخاله في الوعاء الضريبي بهدف تنمية الحصيلة الضريبية من جهة ، وضمان مستوى معين من المنافسة النزيهة ، ويكون ذلك عن طريق إلزامية التصريح بالهوية الجبائية للمكلفين وتشديد العقوبات والغرامات الجبائية على المخالفين.

5.5- تعزيز التعاون بين الإدارات الضريبية وتدعيم الرقابة الجبائية : وهذا من خلال بروتوكولات التعاون المشترك ودورات التدريب المشتركة ، وكذلك تبادل المعلومات في ما يخص محاربة التهرب والغش الضريبي في المنطقة العربية.

6.5- تعزيز دور جمعية الضرائب العربية: تم تأسيس جمعية الضرائب العربية سنة 2004 وهي منظمة أهلية حكومية على مستوى الوطن العربي ، وتم تأسيسها تحت إشراف وموافقة الأمانة العامة لجامعة الدول العربية ، وتضم هذه الجمعية صفوة خبراء الضرائب والمحاسبة والمحامين والأكاديميين العرب ، وبالتالي أصبحت تشكل حدثا هاما في مجال تعزيز الأنظمة الضريبية العربية والتنسيق والتعاون العربي ، ومن بين الأهداف الرئيسية للجمعية هو خدمة الدول العربية والعاملين في قطاع الضرائب والمهتمين بتدريس ودراسة هذا العلم وأبحاثه ، والسعي لجمع التشريعات الضريبية وتشجيع إجراء الدراسات العلمية

في مجال التشريع الضريبي المقارن²⁴، وعلى هذا الأساس يجب على الدول العربية أن تأخذ بالتوصيات والاقتراحات التي تقدمها الجمعية.

7.5- تثمين نتائج المعاهد الضريبية ودور البحث العلمي: حيث تعمل المعاهد الضريبية والأبحاث العلمية على دراسة الضرائب في مختلف الدول ، خاصة العربية منها وهذا من أجل تطويرها وإبراز نقاط التشابه والاختلاف بينها والعمل على معالجتها بما يرضي الجميع.

8.5- الاستفادة من النماذج الرائدة في مجال التنسيق الضريبي (النموذج الأوروبي): يشكل النموذج الأوروبي في مجال التنسيق الضريبي نموذجاً رائداً ومهما بغية تحليله والاستفادة من نقاط قوته بتطبيقها والعمل على تحسينها ، وتفاذي النقاط السلبية ومحاولة تجنبها ، بهدف الاقتراب من النموذج الأمثل والفعال في مجال تنسيق الأنظمة والسياسات الضريبية.

الخاتمة

يعتبر التنسيق الضريبي خطوة أساسية وهامة في سبيل تحقيق التكامل الاقتصادي ، لاسيما أن هناك تأثير متبادل بين التنسيق الضريبي والتشريعات الضريبية ، وبين التنسيق في المجالات والتشريعات الأخرى ، ولقد برزت أهمية التنسيق الضريبي في الدول العربية بسبب تباين وتباعد الهياكل الضريبية والأنظمة والتشريعات الضريبية فيما بينها مما يساعد في الاستغناء عن كثير من الاتفاقيات الثنائية والجماعية خاصة المتعلقة بالضرائب ، لاسيما أن الاتفاقيات الضريبية (اتفاقيات تجنب الازدواج الضريبي ومكافحة التهرب الضريبي ، اتفاقيات التعاون في تحصيل الضرائب) قد جاءت لتحقيق أغراض محددة دون الوصول إلى أهداف الشمولية التي تسعى إلى تنسيق التشريعات والنظم الضريبية.

من الأسباب الكامنة وراء ضعف التنسيق والتعاون الضريبي العربي هو غياب إطار مؤسسي يواكب عملية المراقبة والمتابعة والمراجعة والمساءلة، زيادة على اختلاف الهياكل الضريبية العربية واختلاف درجة تقدمها أو تطورها.

وعلى هذا الأساس يمكن تقديم التوصيات التالية:

-المبادرة بتكوين مجلس أعلى للتنسيق الضريبي العربي تكون له الصلاحية في اتخاذ القرارات الملزمة.

- إتباع الأسلوب الذي يضمن للدخل العربي أفضل معاملة ضريبية ، وتكون متماثلة ومتساوية في جميع الأقطار العربية.

- إنشاء صندوق خاص لتعويض الدول الخاسرة لجزء من إيراداتها الضريبية نتيجة التنسيق الضريبي ، وهذا عن طريق حساب الوعاء الضريبي لكل دولة.

- تحديد فترة انتقالية لكل دولة بهدف تعديل أنظمتها الضريبية وفق إستراتيجية محددة مسبقاً.

- توسيع قاعدة إبرام الاتفاقيات الضريبية بين الدول العربية لأنها تحقق نتائج ملموسة في مجال تنسيق التشريعات والنظم الضريبية.

- تعميم استعمال ضريبة القيمة المضافة في جميع الدول العربية ، وبمعدلات متقاربة حيث أن المستجدات الاقتصادية تقتضي تخفيض العبء الضريبي على مصادر توليد الدخل ، والتوجه نحو فرض الضريبة على استخدامات الدخل.

الهوامش و المراجع

- 1- محمد صديق رمضان ، "نظرية التنسيق الضريبي ومدى إمكانية تطبيقها في واقع النظم الضريبية العربية" ، مجلة التنمية والسياسات الاقتصادية ، لمجلد 05 ، العدد :01 ، ديسمبر 2002 ، الكويت ، ص:15.
- 2- فريد النجار ، «الاستثمار الدولي والتنسيق الضريبي» ، مؤسسات شباب الجامعة ، الإسكندرية ، مصر ، 2000 ، ص:81.
- 3- يونس أحمد البطريق ، السياسات الدولية في المالية العامة ، دار الجامعة الحديثة ، الطبعة الثانية ، الإسكندرية ، مصر ، 2002 ، ص:233.
- 4- لميس عساف الباكير ، "تجنب الازدواج الضريبي في الضرائب على الدخل مع دراسة تطبيقية مقارنة" ، رسالة ماجستير ، كلية الاقتصاد ، فرع المحاسبة ، جامعة دمشق ، 2001 ، ص-ص:16-17.
- 5- محمد عباس محرز ، "نحو تنسيق ضريبي في إطار التكامل المغاربي" ، رسالة دكتوراه في العلوم الاقتصادية ، جامعة الجزائر ، 2005، ص:96.
- 6- محمد عباس محرز ، "التجانس الضريبي في إطار تحقيق التكامل الاقتصادي في منطقة المغرب العربي" ، مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا ، العدد 02 ، ماي 2005 ، ص-ص:8-9.
- 7- محمد عباس محرز ، "نحو تنسيق ضريبي في إطار التكامل المغاربي" ، مرجع سبق ذكره ، ص:108..
- 8- عبد المجيد قدي ، "المدخل إلى السياسات الاقتصادية الكلية-دراسة تحليلية تقييمية-" ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الطبعة الثالثة، 2006، الجزائر، ص:155.
- *- تعرف الاتفاقية حسب قانون فيينا للمعاهدات الدولية لسنة 1969 على أنها: "أعمال اتفق عليها شخصان أو أكثر من رعايا المجتمع الدولي ودونت في وثيقة واحدة أو أكثر أي كانت التسمية التي تطلق عليها".
- 9- عيسى اسما عين ، "القانون الجبائي الدولي" ، مذكرة ماجستير في العلوم الاقتصادية ، تخصص نفود ومالية وبنوك ، جامعة البليدة ، 2004 ، ص:102.
- 10- لميس عساف الباكير ، "مرجع سبق ذكره" ، ص:18.
- 11-Bensahli mohamed,support du séminaire sur l'approche du droit fiscal international-expérience algérienne,alger,1986,pp :74-75.
- 12- عيس اسما عين ، "مرجع سبق ذكره" ، ص:103.
- 13- Bensahli mohamed,op-cit, p :80.
- 14- عطية عصام ، "القانون الدولي العام" ، الطبعة الثانية ، مطبعة جامعة بغداد ، العراق ، 1980، ص:97.
- 15- ناصر مراد ، "التهرب والغش الضريبي في الجزائر" ، دار قرطبة ، الطبعة الأولى ، الجزائر ، 2004 ، ص ص:52-53.

- 16- يونس أحمد البطريق ، "اقتصاديات المالية العامة" ، لدار الجامعية ، الإسكندرية ، مصر ، 1985 ، ص: 245.
- 17-ناصر مراد، "مرجع سبق ذكره"، ص: 94.
- 18- التقرير الاقتصادي العربي الموحد ، صندوق النقد العربي على الموقع الإلكتروني: www.amf.org.
- (page consulté le : 21/12/2010)
- 19- محمد صديق رمضان ، "مرجع سبق ذكره"، ص: 42.
- **- فوربس "Forbes": مجلة اقتصادية أمريكية ، تقوم بتقدير هذا المؤشر الذي يدعى كذلك بمؤشر الألم الضريبي على أساس جملة من المؤشرات المكونة أساسا من جمع أقصى معدل لضريبة الدخل وضريبة أرباح الشركات وضريبة الثروة وضريبة القيمة المضافة ورسوم اشتراكات الضمان الاجتماعي.
- 20.http://www.libres.org/francais/actualite/archives/actualite_0603/fiscalite_al_2403.htm (page consulté le : 22/11/2010).
- 21- لميس عساف الباكير ، "مرجع سبق ذكره" ، ص: 115-117.
- 22- محمد عباس محرزى ، "نحو تنسيق ضريبي في إطار التكامل المغاربي" ، مرجع سبق ذكره ، ص: 297.
- 23- قاسم نايل علوان ، نجية ميلاد الزيانى، "ضريبة القيمة المضافة-المفاهيم.القياس.التطبيق- " ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان، الطبعة الأولى ، 2008 ، ص: 230.
- 24-محمد خالد المهاني ، "التهرب الضريبي وأساليب مكافحته"، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة ، مصر ، 2010، ص: 416-417.
- 25-www.mof.gov.eg/arabic/research/taxcoordination.pdf
- 26-فريد النجار: "النماذج الأساسية للتنسيق الضريبي لتنمية الاستثمار الدولي"، ندوة التنسيق الضريبي لتنمية الاستثمارات العربية المشتركة، جامعة الدول العربية ، القاهرة ، 1995.

متغيرات البيئة الخارجية وأثرها على أداء المؤسسة الاقتصادية الجزائرية- حالة شركة موبيليس الجزائر

الأستاذ الهاشمي بن واضح
جامعة المسيلة

الملخص:

تناولت هذه الدراسة محاولة معرفة أهم التأثيرات لعوامل البيئة الخارجية بنوعيتها العامة والخاصة، على أداء شركة تعتبر من أهم الشركات في قطاعها، ألا وهي شركة موبيليس الجزائر العاملة في قطاع خدمة الهاتف النقال في الجزائر، والتي تعتبر أول متعامل في هذا القطاع أو كما يطلق عليها البعض بالمتعامل التاريخي، بحيث تناولت الدراسة الإطار النظري للبيئة الخارجية ومكوناتها، ثم التطرق إلى الأداء الكلي بشكل عام، ليتم فيما بعد محاولة إسقاط الدراسة النظرية على واقع شركة موبيليس الجزائر في علاقتها مع مختلف المتعاملين في نفس القطاع، وفي الأخير قدمت الدراسة بعض التوصيات لمسييري شركة موبيليس الجزائر من أجل البقاء والاستمرار في ظل المتغيرات البيئية الراهنة، سواء كانت فرصا متاحة يجب اغتنامها، أو تهديدات أو مخاطر يجب تجنبها أو التخفيف من أثارها على أداء الشركة.

الكلمات المفتاحية

عوامل البيئة الخارجية، الأداء، قطاع الخدمات، شركة موبيليس

Résumé :

Dans cette étude on a tenté de déceler les impacts les plus importants des facteurs de l'environnement externe dans ses deux aspects: général et spécifique, sur la performance d'une société considérée comme l'une des plus importantes société dans son secteur; c'est MOBILIS qui est un opérateur de services de télécommunications mobile en Algérie, c'est le premier opérateur dans ce secteur; certains l'appelle l'opérateur historique.

Cette étude avait pour objet le cadre théorique de l'environnement externe et ses facteurs, puis on a entamé la performance globale, pour arriver à l'application de ce qui a été entamé sur notre société choisie comme domaine d'application et ses relations avec ses concurrents, pour aboutir enfin à proposer des recommandations aux leur gérants dans le but de maintenir sa survie et continuité dans un contexte environnemental actuel caractérisé par la disponibilité des opportunités qu'on doit exploiter, et des menaces auxquelles on doit faire face, ou bien les atténuer les effets sur la performance de la société.

Mots clés :

Les facteurs de l'environnement externe, La performance, Le secteur des services, Mobilis

مقدمة:

كانت المؤسسة الاقتصادية الجزائرية في مرحلة الاقتصاد الموجه مستفيدة من حماية الدولة لمنتجاتها، بدعوى حماية المنتج الوطني من المنافسة الأجنبية، فنعمت بإنفرادها بالسوق المحلية فترة طويلة من الزمن.

لكن بعد تبني السلطات العمومية الجزائرية لآليات اقتصاد السوق، تحرير التجارة الخارجية، ورفع الدعم على المؤسسات الوطنية، وجدت هذه الأخيرة نفسها مجبرة على مواجهة التحديات الخارجية، وبالتالي كان لزاما عليها من أجل البقاء والتواجد دراسة وتقييم كل ما يحيط بها بدقة لكي تحافظ على البقاء والاستمرار، هذا يعني أن المؤسسة الاقتصادية الجزائرية لا يمكن أن تبقى وتستمر دون مراعاة عوامل ومتغيرات البيئة الخارجية، وأخذها بعين الاعتبار ضمن استراتيجياتها وسياساتها.

والهدف النهائي من تقييم المؤسسة الجزائرية لبيئتها الخارجية هو معرفة طبيعة ما يواجهها من فرص و تهديدات.

ولهذا جاءت هذه الورقة البحثية والتي حاولنا من خلالها الإجابة على الإشكالية

التالية:

ما هي آثار متغيرات البيئة الخارجية على أداء شركات خدمة الهاتف النقال في

الجزائر؟

وللإجابة على الإشكالية المطروحة سنحاول كمرحلة أولى الإجابة على الأسئلة

الفرعية التالية:

- ماهي طبيعة البيئة الخارجية للمؤسسة الاقتصادية الجزائرية؟
- المقصود بالأداء الكلي للمؤسسة الاقتصادية؟
- ماهو تأثير متغيرات البيئة الخارجية على أداء المؤسسة الاقتصادية الجزائرية ؟

و بناء على هذه الإشكالية تم اختيار فرضيات الدراسة التالية:

- 1- إن البيئة الخارجية للمؤسسة الاقتصادية الجزائرية تتميز بالتعقيد وعدم الاستقرار.
- 2- قد تؤدي التغيرات المستمرة في البيئة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والثقافية إلى التأثير بشكل كبير جدا على أداء المؤسسة الاقتصادية الجزائرية.
- 3- اكتشاف الفرص المتاحة في البيئة الخارجية واستغلالها في الوقت المناسب يساعد على الرفع في ربحية المؤسسة وزيادة نموها.
- 4- تساهم عملية تقييم متغيرات البيئة الخارجية في تحسين الأداء الكلي للمؤسسة الاقتصادية.
- 5_ أن تقييم البيئة الخارجية يؤثر ايجابيا على أداء شركات خدمة الهاتف النقال في الجزائر.

ويرجع اختيارنا لهذا الموضوع نتيجة للأسباب والأهمية الموضحة في العناصر

التالية:

- سعي الكثير من المؤسسات إلى التأقلم مع عوامل بيئتها الخارجية المتغيرة وجعلها تؤثر بشكل ايجابي على هذه البيئة، وبالتالي زيادة تحسين أدائها الكلي، وبالتالي القيام بدور فعال اتجاه تطور ونمو الاقتصاد الوطني.
- سعي الدولة الجزائرية للانضمام إلى المنظمة العالمية للتجارة وما سينجر عنه من تحرير تدريجي زمني ونوعي للتجارة في السلع والخدمات، وإلغاء إجراءات الدعم للمؤسسات المحلية، وبالتالي ستجد المؤسسة الاقتصادية الجزائرية نفسها أمام منافسة أجنبية شرسة.
- يمكن أن يفيد البحث في بيان الموارد المتاحة وكيفية الاستفادة منها وكيف يمكن للمؤسسة الاقتصادية الجزائرية أن تحقق تلك الاستفادة لتحسين أدائها.
- بيان علاقات التأثير والتأثر بالمؤسسات المختلفة، سواء كانت تلك المؤسسات تمثل امتداد لها أو مستقبل منتجاتها أو تعاونها في عملياتها وأنشطتها.
- لأن المؤسسة تقوم باستغلال الموارد المختلفة من البيئة الخارجية وتقدم إليها مخرجاتها، فيهما إذن مكان وجود هذه الموارد وأسعارها ونوعيتها، وفي نفس الوقت يههما ما يمكن أن تلبيه مؤسسات أخرى منافسة في السوق.
- يتوقف نجاح المؤسسة إلى حد كبير على مدى دراستها لعوامل البيئة المؤثرة، والاستفادة من اتجاهات هذه العوامل وبدرجة تأثير كل منها، حيث تساعد هذه الدراسة على تحديد الأهداف التي يجب تحقيقها وبيان الموارد المتاحة ونطاق السوق المرتقب، وأنماط القيم والعادات والتقاليد السائدة... الخ.
- قد يسفر البحث على توجيه أنظار المهتمين والمسؤولين على تسيير المؤسسات الاقتصادية الجزائرية إلى ضرورة إجراء دراسات وبحوث ميدانية جادة تؤدي نتائجها إلى مساعدة المؤسسات الاقتصادية الجزائرية على التأقلم مع عوامل محيطها المتغيرة.
- تقييم البيئة الخارجية هو المهمة الأولى والأساسية للمديرين الاستراتيجيين لأن المدير التقليدي مثلما اظهر الواقع يهتم فقط بالبيئة الداخلية ويقضي كامل وقته داخل أسوار مؤسسته.
- لأن نجاح المؤسسات يتوقف على مدى تأقلمها مع البيئة الخارجية بطريقة تزيد من درجة استفادتها من الفرص وقدرتها على مقاومة التهديدات، فإن هذا يتطلب معرفة ما يجري في البيئة من متغيرات ايجابية وسلبية.
- لأن الهدف من تقييم البيئة الصناعية، وهو معرفة طبيعة وفرص وتهديدات هذه الصناعة أو التعرف على محددات النجاح عند التعامل مع متغيرات الصناعة الخمس.

بناء على تحديد إشكالية البحث و أهميته فان الغرض الأساسي منه لا يخرج في الحقيقة عن كونه محاولة تحقيق الأهداف التالية:

- بلورة أهم الأسس العلمية التي تقوم عليها عملية تقييم البيئة الخارجية وأثره على أداء المؤسسة الاقتصادية، من خلال التطرق إلى أهم الجوانب النظرية للبيئة الخارجية وتقييمها، ومعرفة الإطار النظري للأداء ثم محاولة التعرف على اثر عوامل البيئة الخارجية على أداء المؤسسات الاقتصادية.
- تحليل عوامل ومتغيرات هذه البيئة الخارجية ومحاولة تطبيقها في المؤسسة محل الدراسة بهدف الوقوف على أهم الفرص واستغلالها ومختلف التهديدات وكيفية مواجهتها، ويتم تحليل هذه العوامل من خلال مجموعة من الطرق المتعمدة في التحليل، ليتم فيما بعد التعرف على مختلف الفرص والتهديدات على ضوء المعلومات المتوفرة.
- اقتراح عدة توصيات على ضوء النتائج التي سيسفر عليها البحث والتي من شأنها أن تسمح بتسهيل عملية تقييم البيئة الخارجية للحصول على أداء أفضل وبالتالي تحقيق الأهداف المرسومة من طرف المؤسسة الاقتصادية الجزائرية، والاقتراحات المقدمة للمؤسسات محل الدراسة ستساهم بشكل أو بآخر في الحد من المشاكل التي تواجهها، وزيادة تعظيم واستغلال الفرص المتاحة.
- إثراء الساحة البحثية عموما والمكتبة الجامعية خصوصا بهذا النوع من البحوث التي تخصص في ميدان الإستراتيجية وخطوات وضعها على مستوى المؤسسة، كما أن الدراسات المتعلقة بتشخيص البيئة الخارجية وعلاقتها بالأداء في المؤسسات الاقتصادية تعتبر من الدراسات النادرة نسبيا.

وفيما يخص **المنهج المستخدم** ونظرا لطبيعة الموضوع فإن المنهج الوصفي (التحليلي) هو الأكثر ملاءمة له، وموافقا للموضوع، الذي يعتمد على تجميع الحقائق والمعلومات، ومقارنتها وتحليلها وتفسيرها للوصول إلى تعميمات، مع استعمال أسلوب دراسة الحالة عند إسقاط الدراسة النظرية على مؤسسات سوق الهاتف النقال في الجزائر.

فالأسلوب الوصفي يساعد على تكوين القاعدة النظرية المستقاة من مختلف المراجع، وهذا الأسلوب مناسب لتقرير الحقائق والتعريف بمختلف المفاهيم ذات الصلة بالموضوع، بالإضافة إلى تحليل واقع الأداء في المؤسسات المختارة في إطار دراسة الحالة المتعلقة أساسا بتقييم ومراجعة الأداء، خاصة عند متابعة التطور الذي شهدته البيئة الخارجية للمؤسسة الاقتصادية الجزائرية.

ولهذا الغرض تم الاستعانة خاصة في الدراسة النظرية بالأدوات التالية:
الكتب المتخصصة، المذكرات والأطروحات، مواقع الانترنت، الجرائد الرسمية، التقارير والقوانين، الملتقيات الوطنية والدولية بالإضافة إلى المجالات المتخصصة.

نظرا لكل ماسبق ارتأينا أن تكون هذه الورقة البحثية بالشكل التالي:

1 - مفهوم البيئة الخارجية و مكوناتها.

2 - واقع أداء شركة موبيليس الجزائر.

3 - متطلبات البقاء والاستمرار لشركة موبيليس الجزائر في ظل التحولات البيئية.

I- مفهوم البيئة الخارجية ومكوناتها:

I-1- مفهوم البيئة الخارجية: هناك العديد من المحاولات التي تناولت بيئة المؤسسة الاقتصادية، والتفاوت والاختلاف والصعوبة فيما يخص تحديد مفهوم بيئة المؤسسة ناتج عن تعقد وتشابك هذا المفهوم. ومن أجل الإحاطة بالموضوع لابد من إيراد بعض تعاريف البيئة:

حسب (إمري وتريست Trist.Emery): البيئة⁽⁰¹⁾ هي مجموعة من القيود التي تحدد سلوك المنظمة، كما أن البيئة تحدد نماذج وطرق التصرف اللازمة لنجاح وبقاء المنظمة أو تحديد أهدافها. (02)

ووفقا لهذا التعريف فإن بيئة المؤسسة الاقتصادية ينطوي على مجموعة من القيود التي تتحكم في سيرورة منظمة الأعمال، وهي تحدد الملامح الأساسية و سلوكها الواجب إتباعها لضمان ديمومتها و استمراريتها.

ويشير فرنسوا لوروا (François Leroux) إلى أن بيئة المؤسسة يعرف بأنه:

أدوات اللعب les règles de jeux التي من خلالها تقوم المؤسسة بنشاطها، كما يبين حدود السلطة و حرية المسيرين. (03)

أما عبد الطيف خمخام فيرى أن البيئة يمثل "كل ما هو غير المؤسسة". (04)

إلا أن هناك من يرى بأن تعريف كلمة بيئة في علوم التسيير تعني:

"العوامل الاقتصادية والاجتماعية التي تؤثر على المؤسسة مثل المنافسة، القوانين، جماعات الضغط، النقابة، وبالتالي نجد أن هذه البيئة تتكون من البيئة الاقتصادية، الاجتماعية، المالية، التكنولوجية، القانونية والتشريعية، السياسية، الإدارية وحتى الدولية، ولهذه العوامل تأثير مباشر على المؤسسة". (05)

من خلال التعاريف السابقة نستخلص أن بيئة المؤسسة الاقتصادية تمثل مجموعة العوامل والمتغيرات المؤثرة على نظام المؤسسة، فهذه الأخرى لا تنشط في الفراغ، بل هي على علاقة تبادلية مع كل من هذه العناصر و بالتالي فإن البيئة قد تكون عاملا مساعدا، وقد تكون عائقا أمام المؤسسة.

I-2-2- مكونات البيئة: يمكن أن ننظر إلى البيئة الخارجية للمؤسسة على أنها تتكون من مجموعتين من المتغيرات، متغيرات على المستوى الكلي (البيئة العامة) ومتغيرات على المستوى الجزئي (البيئة الخاصة).

I-2-2-1- البيئة العامة: يقصد بها كل العوامل التي تؤثر على كل المؤسسات ولا تخضع لسيطرة إدارة المنظمة، وتشمل كافة العوامل السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والقانونية والتكنولوجية وحتى الإدارية والدولية. (06)

ويقول تأثير المؤسسة على القوى أو العوامل التي توجد في البيئة العامة، فلا تستطيع مؤسسة واحدة أن تحول الاقتصاد العالمي من حالة الكساد إلى حالة الازدهار، فالعوامل الكلية تؤثر على المؤسسات أكثر من تأثير المؤسسات عليها، ويؤدي التعرف على هذه العوامل إلى اكتشاف الفرص (07) التي يمكن للمؤسسة الاستفادة منها و التهديدات (08) التي يمكن للمؤسسة الحد منها.

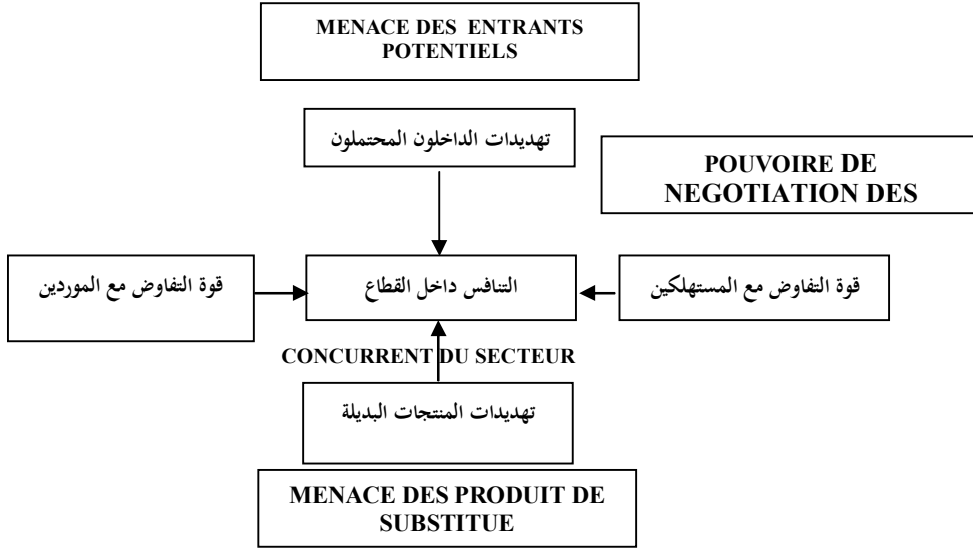
فقد يؤدي تغيير طبيعة العلاقات السياسية إلى خلق فرص أو تهديدات بحسب اتجاه التغيير في هذه العلاقة، وتغير مستوى الدخل الفردي يؤثر على الطلب على بعض المنتجات والخدمات، وبالتالي يخلق فرصا و تهديدات لبعض المؤسسات دون غيرها.

والاهتمام بالصحة العامة وحماية البيئة يعتبر تهديدا لبعض الصناعات الضارة بالصحة كالسجائر أو صناعة الإسمنت، إلا أنها فرصة لمنظمات أخرى كالتنظيف مثلًا.

I-2-2-2- البيئة الخاصة: والتي تمثل مجموعة العوامل التي تقع في حدود تعاملات المؤسسة، ويختلف تأثيرها من مؤسسة إلى أخرى، ويمكن للمؤسسة الرقابة عليها نسبيا والتأثير فيها، فهي مجموعة العوامل والمتغيرات التي تؤثر بشكل خاص على مؤسسات معينة نظرا لارتباطها المباشر بتلك المؤسسة. (09)

و كما يقول مايكل بورتر " أستاذ إدارة الأعمال بجامعة هارفارد أن البيئة الخاصة بالمؤسسة مكونة من خمسة عوامل أساسية تحدد مدى قوة التنافس في ذلك المجال ويمكن توضيحها بالشكل التالي (10).

شكل رقم (01): أثر العوامل الخمسة على بيئة الصناعة للمؤسسة الاقتصادية .



Source : Michael Porter, l'avantage concurrentiel, comment d avancer ses concurrents et maintenir son avance, Dunod, Belgique, Op.cit, 2003. P17.

وحسب مايكل بورتر فإن هذه العوامل تؤثر على نشاط المؤسسة من خلال:

01- الحالة التنافسية للصناعة: بحيث يجب على المؤسسة التعرف على ظروف

المنافسة مع تحديد عوامل الضغط التنافسي، ويمكن التمييز بين سبعة عوامل تزيد من حدة المنافسة وهي: العدد الهام للمنافسين، الحجم الكبير للمنافسين الذي يسمح لهم بممارسة السيطرة، معدلات النمو الضعيفة في السوق التي ترفع من درجة التنافس على الحصص السوقية، الاختلاف الضعيف بين المنتجات والذي يؤدي بالمؤسسة إلى استحالة كسب وفاء الزبائن، المنتج الذي يتلف بسرعة يؤدي إلى انخفاض كبير في الأسعار لما يكون هناك فائض في الكميات المعروضة، التكاليف الثابتة المرتفعة تؤدي بالمؤسسات إلى منح تخفيضات هامة في حالة تراجع الاقتصاد بالإضافة إلى صعوبة تغيير النشاط بسبب وجود حواجز خروج قوية.

02- الداخلون الجدد: يشكلون خطرا لأنهم يبحثون عن استقطاب حصة من السوق، وهنا يمكن تبني إستراتيجية وضع حواجز للدخول التي لها دوران:

- منع الدخول إلى السوق ماديا من خلال مراقبة التموينات والتكنولوجيا، ومن خلال التحكم في شبكات التوزيع.
- الرفع من تكلفة الدخول إلى السوق من خلال:
 - جعل المشتريين أوفياء للماركة المحلية.
 - خلق اقتصاديات الوفرة من خلال طول سلاسل الإنتاج.

03- المنتجات البديلة: تشكل خطرا مزدوجا على المؤسسة:

- الخطر الحالي: تحديد إمكانية البيع.
 - الخطر المحتمل: زوال السوق.
- 04-** ويمكن للمؤسسة في هذه الحالة أن تتبنى الإستراتيجية التالية:
- التكلفة التي تسمح بتخفيض الأسعار.
 - الجودة التي تميز عنصرا للتمييز عن البدائل.
 - الابتكار.

05- الموردون: إن قوة المورد تسمح بفرض الأسعار، وهو الحال عندما يكون للمورد احتكار تموين مادة معينة، أو عقد توزيع حصري في سوق ما، والتبعية للمورد يمكن إرجاعها للأسباب التالية:⁽¹¹⁾

- تقنية مثل براءة الاختراع.
- تجارية مثل عقود الامتياز.

- قانونية مثل عقود ذات المدى الطويل والتي تربط المؤسسة بالمورد وتضم عقوبات في حالة فسخ العقد.
- مالية مثل مديونية الزبون حيال المورد.

05- المستهلكون: تتمثل قوة الزبائن في شدة تطلبهم فيما يخص: السعر، الجودة، آجال التسليم، والخدمة التي تؤثر على مردودية ونمو المؤسسة، بحيث لما يكون هناك فائض في العرض تكون الوضعية لصالح الزبائن الذين يملكون قدرة كبيرة على التفاوض مع المؤسسة.

II- تأثير متغيرات البيئة الخارجية لشركة موبيليس الجزائر على أدائها:

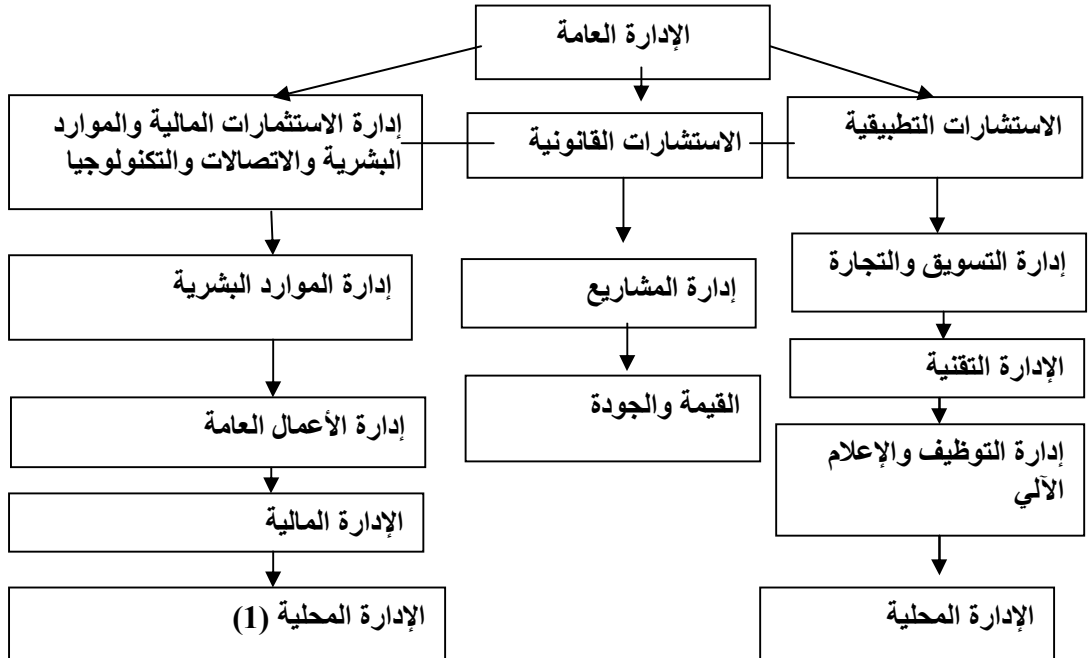
باعتبار أن لكل مؤسسة بيئتها الخاصة بها، فإن هذا لا يمنع من وجود عناصر مشتركة مع الآخرين، و يمكن أن نقوم بتشخيص بعض عوامل البيئة الخارجية لشركة موبيليس الجزائر التي لها أثر على أدائها كالاتي:

II-1- تقديم شركة موبيليس الجزائر:

شركة موبيليس هي فرع من الجزائرية للاتصالات، وتسمى كذلك المتعامل التاريخي وهي أول محول للهاتف النقال في الجزائر تقدم لزيائنها سلسلة من المنتجات والخدمات العالية، وقد ظهرت هذه الشركة في أوت 2003، وهي شركة ذات أسهم برأس مال قدره مائة مليون دينار جزائري (100.000.000 دج) موزعة على ألف سهم (1000 سهم)، بقيمة مائة ألف دينار جزائري (100.000 دج) لكل سهم، تابعة لشركة اتصالات الجزائر.

موبيليس شركة منظمة حسب القوانين العالمية المقدمة دوليا في مجال الإدارة وطموحاتها الكبيرة وغير المحدودة، علما بأن هذه الشركة تتمتع باستقلالية تامة في اتخاذ القرارات الإستراتيجية الخاصة بها، دون العودة للشركة الأم (اتصالات الجزائر)، كما تتمتع بهيكل تنظيمي مستقل عن اتصالات الجزائر وقرها الاجتماعي يتواجد بالطريق رقم 5 المحمدية، الحراش. (11)

شكل رقم (02): الهيكل التنظيمي لشركة موبيليس الجزائر:



المصدر: الوثائق الداخلية للشركة.

II -2- تطور شركة موبيليس:

التاريخ	الإجراءات
03 أوت 2003	- ظهور شركة موبيليس.
ديسمبر 2003	- إجراء أول اتصال بواسطة موبيليس.
03 فيفري 2004	- طرحت شركة موبيليس بطاقة تعبئة 1000 دج، 2000 دج.
23 ماي 2004	- فتحت موبيليس أول مركز خدمات يلبي حاجات الزبائن.
28 سبتمبر 2004	- وضع بطاقة تعبئة بقيمة 500 دج في السوق.
25 أكتوبر 2004	- تتطلق عملية البحث عن الزبائن لتسديد فواتيرهم غير المسددة
26 أكتوبر 2004	- عملية الترويج تلقى نجاحا تاما، وتمديد فترة العرض.
10 نوفمبر 2004	- زيادة عدد المشتركين ب 400 ألف، ليصبح العدد 700 ألف.
07 ديسمبر 2004	- شراكة بين موبيليس و بريد الجزائر لتوفير المنتج على مدى 3200 مكتب بريد.
20 ديسمبر 2004	- تخفيض سعر البطاقة إلى 500 دج، مع عروض خاصة بنهاية السنة.
27 ديسمبر 2004	- وضع هدايا تكميلية للمشاركين للمليون.
30 ديسمبر 2004	- أكثر من 5000 نقطة بيع لموبيليس.
04 جانفي 2005	- تعلن موبيليس عن تحقيق 1.2 مليون مشترك.
22 جانفي 2005	- تعلن موبيليس رعاية الفريق الوطني لكرة اليد.
16 فيفري 2005	- تضع موبيليس خدمة (GPRS, MMS) تحت تصرف زبائنهم
20 مارس 2005	- تضع موبيليس خدمة جديدة، وهي موبيليس الدفع عن بعد الخاصة بالشركات.
28 مارس 2005	- تضع موبيليس خدمة جديدة موبيليت.

12 أبريل 2005	- تضع موبيليس منتوج جديد، بالشراكة مع بريد الجزائر .mobipost.
30 ماي 2005	- تضع موبيليس موقع إلكتروني خاص بكل المعلومات حولها www.mobilis.dz
05 جويلية 2005	- تحتفل موبيليس بالمشارك 02 مليون في قصر المعارض.
07 سبتمبر 2005	- تعلن موبيليس عن تحقيق 03 مليون مشترك.
26 أكتوبر 2005	- تعلن موبيليس عن تحقيق 04 مليون مشترك.
13 نوفمبر 2005	- تشارك موبيليس في معرض "ICT 4 all" للتكنولوجيات الحديثة بتونس.
29 نوفمبر 2005	- تعرض موبيليس خدمة "كلمني" للرسائل القصيرة.
03 جانفي 2006	- أعلنت موبيليس عن تحويل 06 مليون رسالة في حفلة نهاية السنة.
17 جانفي 2006	- تحقق موبيليس 05 مليون مشترك.
08 مارس 2006	- ترويج بطاقات التعبئة (500 دج للفترة 08 مارس/15 أبريل)
23 مارس 2006	- موبيليس تحقق 06 مليون مشترك.
01 أبريل 2006	- إطلاق بطاقة تعبئة جديدة تقدر ب 200 دج.
20 أبريل 2006	- تطلق موبيليس خدمة جديدة في السوق تحت اسم قوسطو.
17 جوان 2006	- إطلاق خدمة الدفع المؤجل (0661).
02 سبتمبر 2007	- تعرض موبيليس خدمة بلاك بير.
07 جانفي 2008	- إطلاق خدمة موبيكونكت.

المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على الموقع:

www.Mobilis.dz/apropos.php. page consultée

le 19/05/2009,

II-3- أهداف شركة موبيليس الجزائرية:

- الوصول إلى حصة سوقية 40%.
- أن يكون المتعامل الأول من حيث الحصة السوقية، بعروض التكنولوجيا الحديثة.
- دعم حظيرة الدفع المسبق والبعدي.
- استرجاع موبيليس لمكانتها الحقيقية في السوق الجزائرية، والترجع على عرش الريادة السوقية.

II-4- تأثير متغيرات البيئة العامة على أداء شركة موبيليس: تؤثر مختلف

متغيرات البيئة العامة على أداء كل المؤسسات بشكل عام بحيث لا يمكن أن تؤثر المؤسسة في هذه المتغيرات، وسنحاول إبراز أهم التأثيرات فقط لعوامل البيئة الخارجية التي أثرت فعلا على أداء شركة موبيليس، وذلك بعد عرض مختلف التطورات التي عرفتتها الشركة من حيث عدد المشتركين والحصة السوقية ومعدل النمو الذي نوضحه في الجدول التالي:

جدول رقم (01): يوضح تطور عدد المشتركين والحصة السوقية ومعدل النمو لشركة موبيليس

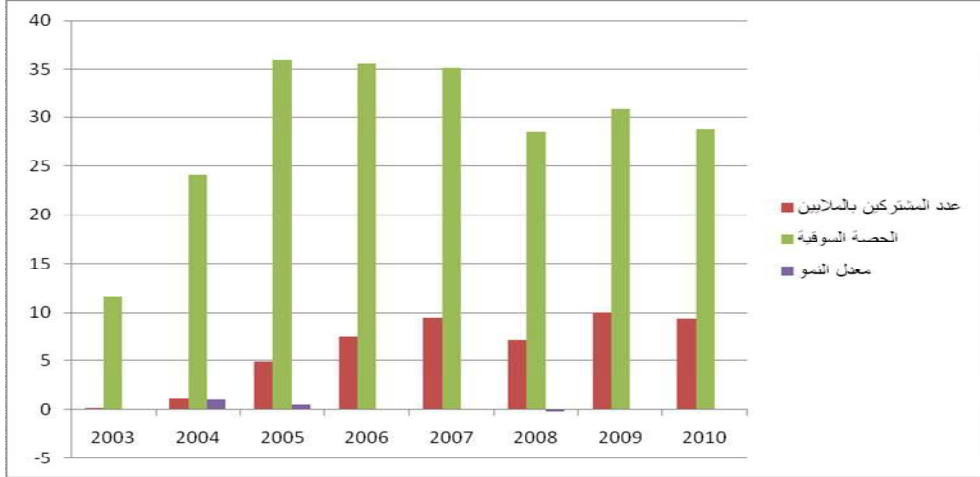
(من 2003 إلى 2010).

السنوات	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
عدد المشتركين بالملايين	0.16	1.17	4.9	7.47	9.5	7.17	10.07	9.44
الحصة السوقية	11.59%	24.10%	35.93%	35.60%	35.17%	28.50%	30.80%	28.8%
معدل النمو	—	1.07	0.49	-0.009	-0.01	-0.18	0.08	-0.06

المصدر: من إعداد الباحث، بالاعتماد على الموقع:

www.arpt.dz ,page consultée le 10/10/2011.

شكل رقم (03): يوضح تطور عدد المشتركين والحصة السوقية ومعدل النمو لشركة موبيليس.



المصدر: من إعداد الباحث، بالاعتماد على الجدول أعلاه.

من خلال المعطيات في الجدول أعلاه يمكن توضيح طبيعة التغيرات في عدد المشتركين والحصة السوقية ومعدل النمو لشركة موبيليس من سنة 2003 إلى سنة 2010 كالتالي:

قبل 2002 كان سوق الهاتف النقال محتكرا من قبل شركة اتصالات الجزائر، التي اقتصرت في تقديمها على خدمة الدفع المؤجل.

في أوت 2002 بدأ الطلب على خدمة الهاتف النقال يزداد بعد دخول جازي، لينتقل عدد المشتركين من 100 ألف سنة 2001 إلى 1.44 مليون سنة 2003، وبعد دخول المتعامل نجمة سنة 2004، أدى ذلك إلى انخفاض سعر الاشتراك، وتقديم عروض مغرية للمستعملين ليزداد عددهم بأكثر من 08 مليون في سنة 2005، أي تضاعف عددهم بأكثر من ثلاث مرات خلال هذه السنة.

كما نلاحظ من خلال الجدول أن عدد المشتركين لكل متعامل يزدادون كل عام، وبالتالي القطاع ككل بين سنتي (2010/2003)، غير أنه يلاحظ أن هناك انخفاض ملحوظ سنة 2008، وذلك للسبب التالي:

حملة تعريف هوية الشرائح مجهولة الهوية، والتي انطلقت منذ 27 فيفري 2008، والتي انتهت في تاريخ 10 أكتوبر 2008، واعتبارا لما سبق فإن: (12)

- على الزبائن الحائزين لبطاقات سيم مجهولة الهوية المشتراة من قبل 27 فيفري 2008، أن يقوموا بتعريف أنفسهم قبل 10 أكتوبر 2008.

- على الزبائن الحائزين لبطاقات سيم مجهولة الهوية المشتراة بعد 27 فيفري 2008، أن يعرفوا أنفسهم في أجل 30 يوما، انطلاقا من تاريخ إبلاغهم بذلك من قبل متعاملهم.

وكانت نتائج هذه الحملة تحديد هوية بطاقات سيم مسبقة الدفع مجهولة الهوية، فكان حوالي 09% من مجموع 29246642 لم يتم التعرف عليهم، وبالتالي تم توقيف

شرائحهم، وحتى في آخر ديسمبر 2008 بلغ عدد المشتركين 27.03 مليون مشترك فقط، مما يعني أن هذه العملية كان لها أثرها البالغ.

وهنا يمكن القول بأن هذا المتغير يعتبر كأحد متغيرات البيئة الخارجية المتعلقة بالبيئة العامة للمؤسسة، بحيث حملة تعريف الهوية تعتبر كقيد قانوني تشريعي اثر بالسلب على نتائج عدد المشتركين لشركة موبيليس الجزائر.

إن هذا التطور مرده انفتاح السوق، وعمل ميكانيزمات المنافسة ليستمر تطور الهاتفية النقالة في شكلها الهندسي، كما أن المنافسة كان لها أثرها الإيجابي في انخفاض الأسعار، فكانت النتيجة توجه الجزائريين بتكنولوجيا الاتصال، وأن هذه الخدمة لم تعد موجهة لفئة معينة من المجتمع، حيث أصبحت ثقافة الهاتف الخليوي جزء من الثقافة الاستهلاكية لكل جزائري.

و تجدر الإشارة إلى أن هذه الأرقام يجب التعامل معها بحيطه، فالتحدث عن 27 مليون مشترك، لا يعني أن 27 مليون يمتلكون هواتف نقالة، فهناك أشخاص يمتلكون شريحتين أو أكثر لعدة متعاملين، علما أن الشريحة يتم إدماجها في الإحصائيات إذا تم استعمالها مرة واحدة خلال ثلاث أشهر، فمثلا في سنة 2006 كان عدد أجهزة الهواتف النقالة المباعة 05 ملايين جهاز، في حين كان عدد المشتركين يتعدى 20 مليون مشترك.

وفي سنة 2009 بلغ عدد المشتركين لشركة موبيليس الجزائر حوالي 10,07 مليون مشترك، بزيادة في معدل النمو قدرها 0,08 مقارنة بسنة 2008، وهذا مرده إلى عملية كشف الهوية عند شراء الشرائح الجديدة، وهذا ما يمثل فرصة أمام الشركة بحيث زادت مبيعاتها، بحيث بلغت حصة الشركة السوقية حوالي 30,80% سنة 2009 بعدما كانت حوالي 28,5% سنة 2008، والسبب في ذلك يعود الى انخفاض الحصة السوقية لشركة أوراسكوم تيليكوم الجزائر بسبب فقدانها لعدد كبير من المشتركين نتيجة لتأثير العوامل الاجتماعية عليها، المتمثلة في مقابلة كرة القدم بين المنتخب الجزائري ونظيره المصري، والأحداث التي صاحبتهما من توتر في العلاقات بين الشعبين، بحيث تأثرت وكالات البيع لشركة جيزي من خلال الاعتداءات بعد المباراة، كما كان هناك تراجع كبير في عدد مشتركين الشركة المصرية.

وفي سنة 2010 تراجعت الحصة السوقية لشركة موبيليس الجزائر، بحيث وصلت الى 28,8% مقارنة بسنة 2009 أين كانت النسبة 30,8% وهذا راجع الى لجوء الشركات المنافسة لشركة موبيليس إلى طرح مجموعة من العروض المغرية للمشاركين، وكمثال قدمت شركة نجمة خدمة التعبئة (عند تعبئة 2000 دج يحصل المشترك على 6000 دج من المكالمات نحو جميع الشبكات)، أدى إلى رفع نسبة الحصة السوقية لشركة نجمة من 24,54% سنة 2009 إلى 25,2% سنة 2010، وهذا ما أثر سلبا على الحصة السوقية لشركة موبيليس، لذلك فهذا المتغير في البيئة الخارجية لشركة موبيليس المتمثل في متغير البيئة الخاصة المتعلقة بشدة المنافسة بين المؤسسات القائمة يمثل للشركة تهديدا يجب مواجهته أو التخفيف من آثاره.

كما نشير إلى أن الفصيل الوحيد هنا هو عدد متعاملي الدفع المؤجل، وهم متعاملون مضمونون، على عكس متعاملي الدفع المسبق، فهم متعاملون لعدة شرائح.

III - متطلبات البقاء و الاستثمار لشركة موبيليس الجزائر في ظل تحولات

البيئة:

لكي تتمكن شركة موبيليس الجزائر من مواجهة تطورات البيئة التي تنشط فيها، وبالتالي المحافظة على بقائها واستمرارها، لابد من توفير الشروط اللازمة لذلك، والتي تمكنها من التأقلم مع بيئتها، وكذا القضاء على مختلف العوائق التي تحول دون تحقيق أهدافها وذلك من خلال ما يلي:

- انتهاز وتطبيق قواعد اقتصاد السوق خاصة فيما تعلق بتكلفة انتاج الخدمة وتوزيعها وتحديد السعر وفق آليات السوق والمنافسة.
- لابد من مواجهة المنافسة الأجنبية والمحلية، وذلك من خلال تخفيض تكاليف إنتاجها وتحسين نوعية خدمة المنتج.
- الاستغلال العقلاني للموارد المالية المتاحة أمام الشركة سواء كانت داخلية أو خارجية بحيث يساعدها ذلك في التطور والتوسع.
- اعتماد سياسة فعالة في ترويج المبيعات لاحتلال نصيب أكبر من السوق وزيادة مبيعاتها.
- محاولة تحسين علاقة الشركة بالموردين لضمان تمويل مستمر ودائم.
- مواكبة التطور التكنولوجي في جميع المجالات، خاصة ما نعلق منها بالخدمة الفورية.
- الاهتمام بتكوين وتدريب العمال وتحفيزهم من أجل رفع إنتاجية العامل وتحسين جودة الخدمة، وبالتالي تخفيض تكلفة إنتاج الوحدة الواحدة، والاستعانة بالجامعات والمراكز المتخصصة في مجالات البحوث والاستشارات.
- تحفيز وتشجيع إحداث مراكز استشارية اقتصادية متخصصة، وكذا مراكز توفير المعلومات، بحيث يساعد كلاهما على تطوير نشاط الشركة وتزويدها بمعلومات تساعدها في اتخاذ قراراتها.
- العمل على وضع حواجز للدخول لمواجهة تهديدات المنافسين المحتملين، وذلك اعتمادا على السياسة السعرية التنافسية، وتنويع الخدمات وجودتها، بالإضافة إلى التمييز وفق المعايير الإستراتيجية.
- العمل على تلبية الحاجات الحقيقية للزبائن، والمحافظة على السمعة التي تتمتع بها الشركة لدى زبائنها والعمل على تنميتها من خلال الالتزام بشعار ورسالة المؤسسة.
- أن الإصلاحات المنتهجة في قطاع الاتصالات بالجزائر جعلت قطاع الهاتف النقال ينتقل من مرحلة الاحتكار، أين كان المتعامل التاريخي هو المسيطر الوحيد على قطاع البريد والمواصلات سابقا، عبورا من مرحلة الاحتكار الثنائي، أين كانت شركة جيزي و شركة موبيليس وحدهما في حلبة الصراع، وصولا إلى مستوى منافسة القلة، أين التحقت شركة نجمة للاتصالات إلى المعترك التنافسي، إذ كان لهذه الإصلاحات الأثر الإيجابي على المنافسة في القطاع، حيث شهد

قطاع الاتصالات في الجزائر كغيرها من البلدان سلسلة من الإصلاحات فرضتها التوجهات الراهنة للاقتصاد العالمي من جهة، والسعي إلى تكييف وتطوير القطاع من جهة أخرى، وقد كان لهذه الإصلاحات أثرها البالغ على تطور صناعة الاتصالات والهاتفية النقالة في الجزائر كجزء منها على وجه الخصوص.

- أن طبيعة المنافسة في القطاع جعلت من تأثير القوى الخمسة للمنافسة يعرف توسطا وحيادية، حيث أن تركيز المتعاملين مقارنة بالمجهزين والمشتريين جعل من قوتهم التفاوضية تتخف، بالإضافة إلى عدم وجود تهديد فعلي للمنتجات البديلة، وتبقى قوة تهديد الوافدين الجدد هي الخطر الوحيد، ويبقى أمر دخولهم مرهونا بقرار الحكومة الجزائرية.

- أن الاستراتيجيات التنافسية للمتعاملين، وإن اختلفت، فإنها تصب كلها في هدف السعي نحو الريادة، والوصول إلى أكبر قدر من المشتركين، حيث توقعت شركة جازي في مجموعة الريادة، وذلك باستحواذها على أكبر حصة سوقية، ويعد عامل الوقت بالإضافة إلى أسبقيتها في تقديم التكنولوجيات من العوامل التي ساعدت هذا المتعامل للوصول إلى مرتبة الريادة، أما المتعاملان الآخران يقعان في مجموعة المؤسسات المتحدية، إذ تعلقت التنافسية أساسا بإدخال منتجات جديدة، وإدارة العلاقة مع الزبائن، العروض الترقية، جودة الشبكة، والسيطرة بالتكاليف.

- أن النمو المتسارع للصناعة، وانخفاض التكاليف الثابتة أدى إلى قلة المزامنة في القطاع، وبالتالي ملائمة هيكلية أكبر.

- أن قطاع خدمة الهاتف النقال الجزائري مازال في مرحلة النمو، وكلما طالت فترة الابتكارات الأساسية "أجيال أخرى من التكنولوجيا"، كلما سمح ذلك باستمرار فترة النمو، واستمرار المؤسسات في تحقيق حصص سوقية على أساس الطلب المتزايد في هذه الفترة.

- يخضع القطاع محل الدراسة لعوائق دخول طبيعية من وفورات الحجم، متطلبات رأس المال، التركيز في البحث و التطوير، بالإضافة إلى ممارسة عوائق مصطنعة تمثلت في تطبيق الحد السعري، فمن منطلق التوجه الاحتكاري "منافسة القلة"؛ يعتبر متعاملوه السعر وسيلة تنافسية جد ضيقة، بالإضافة إلى اعتبار التوزيع مجالا خصبا للتنافس، إذ نجد المتعاملون بتكثيف نقاط بيعهم التابعة لهم، كما يتميز القطاع بوجود عوائق قانونية تتمثل في الدولة "سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية"، حيث تقوم بتنظيم المنافسة، وتسيير مناقصات منح الرخص، بحيث أن عوائق الدخول لها تأثير كبير على المنافسة في القطاع من خلال الحد من دخول مؤسسات جديدة للقطاع بحيث انه كلما زاد عدد المؤسسات في القطاع أدى ذلك إلى شدة المنافسة، كما أن تأثير عوائق الدخول على المنافسة يتعلق بمدى ارتفاعها وفعاليتها في الحد من دخول مؤسسات جديدة، بالإضافة إلى أن عوائق الدخول تساعد المؤسسات القائمة في القطاع على التقليل من خطر تهديد المنافسين الجدد.

- تتبع مؤسسات القطاع سياستي التمييز الموضوعي، والذاتي، ويتعلق الأول بالوصول إلى نسب الجودة المشروطة في دفتر الشروط، بالإضافة إلى التمييز الذاتي المتعلق بالعلاقات العامة للمتعاملين، والمشاركة في الأحداث، وتنشيط المبيعات عن طريق العروض الترقية، والحملات الإعلانية، إذ تمثل مصاريفها عوائق للدخول، ووفقا لهذه الخصائص الهيكلية، تبقى كثافة المنافسة منخفضة وهي في صالح المؤسسات المتعاملة في القطاع.
- وجود عوائق خروج من الصناعة من إرادة سياسية نتيجة عشرات آلاف مناصب شغل مباشرة، وغير مباشرة بالإضافة إلى ارتباط القطاع بمؤسسات القطاعات الأخرى، واعتبار الرخصة من الأصول المتخصصة، وكذا وجود قيادة في الصناعة، كل هذا يجعل من القطاع في حدود معينة من التركيز، إذ يخضع هذا القطاع إلى نظام الرخصة، التي تمنح بصفة شخصية، ولمدة 15 سنة، ولا يجوز التنازل عنها، أو عن الحقوق المترتبة عنها، إلا بموافقة الهيئة المانحة لمنح رخصة جديدة لصالح المتنازل له، فهي تقوم بإنذار المتعاملين في حالات خروجهم عن القوانين، وتقرح العقوبة في حالة امتثال المتعامل للإنذار.
- يتأثر السلوك الاستراتيجي للمؤسسات بمجموعة من العوامل المكونة لبيئتها الخارجية، من منافسين وتهديدات دخول منافسين جدد أو سياسات الصناعية الحكومية أو مختلف العوامل الاجتماعية من نمو السكان وتوزيعهم وإلى غير ذلك من هذه العوامل، وبالتالي يمكن لهته المؤسسات أن تتخذ مجموعة من إستراتيجيات لكبح العوامل أو على الأقل تقليل التأثير من هذه العوامل عليها والخروج بأقل الأضرار لضمان أكبر قدر من الأرباح.
- يتوقف نجاح أي سلوك إستراتيجي الذي يتبناه المتعاملون في قطاع خدمة الهاتف النقال عموما لاسيما السياسات السعرية، وتمييز المنتجات على إرضاء بشكل أساسي المشتركين ضمن خدمة الدفع المسبق لتشكيلها أكبر قطاع سوقي في خدمة الهاتف النقال، إلا أن تحديد أي سلوك في حد ذاته بالقطاع شيء صعب نظرا للعديد من العوامل من أهمها: السياسات الصناعية الحكومية من سياسة الحد السعري أو سياسة التسعير الحر، المنافسة في القطاع من تهديد منتجات البديلة والمنافسون جدد والقوة التفاوضية للمشاركين والموردين، وإلى غير ذلك.
- أن عدد المشتركين في قطاع خدمة الهاتف النقال شهد تزايدا محسوسا في كلا الصنفين في كل سنوات الدراسة، وأن هناك بعض التفاوت من سنة إلى أخرى يكون لحساب الأغلبية الساحقة للدفع المسبق و تجدر الإشارة إلى أن الجزائريين يميلون إلى صيغة هذا الدفع، وعدد مشتركها يفوقون أضعافا مضاعفة مشترك الدفع المؤجل، وذلك نظرا للتححرر من الالتزامات التعاقدية، والتحكم في المصاريف الهاتفية وإمكانية مراقبتها، بالإضافة إلى تجنب عناء تسديد الفاتورة.
- أن الأداء المالي لشركات قطاع خدمة الهاتف النقال في الجزائر، وبشكل عام، وبدراسة كل العوامل المالية خلال الفترة (2011/2008) تبين أنها مواتية

لنشاطها، باعتبار ما تحققه الجزائر من إيرادات بترولية هذا من جهة، ومن جهة أخرى قدرة البنوك على التمويل نظرا لتوفر الاحتياطات.

- أن شركات قطاع خدمة الهاتف النقال لها قدرة كبيرة على التمويل الذاتي نظرا لما تحققه من أرباح من خلال نشاطها الذي يتم في منافسة احتكارية، وبالتالي يمكن أن نقول بأن البيئة المالية في صالح شركات قطاع خدمة الهاتف النقال في الجزائر.

- إن ما حدث من تطور تكنولوجي في القرن الواحد والعشرين يستوجب على المؤسسات الجزائرية العمل المتواصل لضمان السرعة في الإنجاز والجودة العالية لمنتجاتها، وفيما يخص شركات قطاع خدمة الهاتف النقال في الجزائر فإن التكنولوجيا المستخدمة في أنشطتها مقبولة نوعا ما، باعتبار أن منتجات وخدمات سوق خدمة الهاتف النقال في تطور مستمر، وليس على هذه الشركات سوى مواكبة هذا التطور.

- تشكل منتجات مجهزي الهاتف النقال في الجزائر منتجات محورية لمعاملتي القطاع، هذا من جهة، ومن جهة أخرى عدم تركيز المجهزين في شكل اتحادات المنتجين، بالإضافة إلى أن أي منهم لم يدخل صناعة الشراء، فإن هذا لا يشكل أي ضغط حقيقي، يدفعنا هذا إلى القول أن قوة المجهزين على المساومة في قطاع الهاتف النقال الجزائري لا يشكل أي خطر على المتعاملين نتيجة اعتبارهم كشركاء، بحكم نقاهم لمعارفهم، وكفاءتهم وخبراتهم.

- أن الأمر الذي يؤكد المتعاملون الثلاث أنه محور اهتمامهم، ومركز استراتيجيتهم؛ الزبون خصوصا أن نمط استهلاك الزبون الجزائري أصبح محكوما بثقافة هاتفية، بعد تشبعه من خدمة الاتصال المجرد، ولغرض الحفاظ على حصصهم، سعى كل متعامل حالي للحصول على رخصة الجيل الثالث، إلا أنه ورغم معرفة المشتركين وتوفر المعلومات لديهم حول الجودة، والكفاءة الحقيقية للمنتج، وكون المنتجات نمطية متقاربة في الجودة، ومع سهولة التحول من متعامل إلى آخر، خاصة بالنسبة لمستهلكي الدفع المسبق، والاستفادة من العروض الترقية من كل المتعاملين الثلاثة، فإن هذا كله لا يمثل حافزا لتشكيل قوة تفاوضية لدى المشترين، هذا معناه أن هذا المتغير لا يشكل تهديدا قويا تواجهه شركات قطاع خدمة الهاتف النقال في الجزائر، كما أن انخفاض أسعار الحصول على الخطوط الهاتفية النقالية باستمرار جاء نتيجة لظروف المنافسة، وليس نتيجة لقوة المشترين على المساومة، كما أن ضعف هذه الأخيرة جاء نتيجة لشبه انعدام البدائل، كما أن تركيز عدد المتعاملين مقارنة بالمشتريين، يضعف من القوة التفاوضية لهم.

- أن شركات قطاع خدمة الهاتف النقال في الجزائر تضمن خدمة وتوزيع بيع منتجات المتعاملين، من بطاقات سيم، وبطاقات التعبئة والترويج لها من خلال عقد اتفاقات معهم، مقابل الحصول على نسبة مئوية من رقم الأعمال المحقق، لتناسب مع ما يؤدونه من وظائف، مع ضمان حقهم في بيع عروضهم الخاصة "أجهزة الهواتف النقالية وخدمات ما بعد البيع"، وهذا معناه أن شركات قطاع خدمة الهاتف

النقل في الجزائر تعتمد على منافذ التوزيع المختلفة لتسهيل وصول منتجاتهم إلى الزبائن المحتملين والمستهدفين.

بناء على النتائج المتوصل من خلال البحث، يمكن أن **نختبر الفرضيات**

التي تم اقتراحها في مقدمة هذه الورقة البحثية، وذلك كالتالي:

- **اختبار الفرضية الأولى:** التي تتعلق بطبيعة البيئة الخارجية للمؤسسة الاقتصادية الجزائرية والتي تتميز بالتعقيد وعدم الاستقرار، ومن خلال التحليل والدراسة والنتائج المتوصل إليها تعتبر هذه الفرضية محققة، نظرا لأن طبيعة الاقتصاد الجزائري يضم مجموعة كبيرة جدا من المتغيرات سواء تعلق الأمر بمتغيرات البيئة الخارجية العامة، أو متغيراتها الخاصة ببيئة الصناعة، حيث أن هذه المتغيرات تتميز بالتعقيد والتشابك وعدم الاستقرار في بيئة الشيء الثابت فيها هو التغير الدائم، إضافة إلى ارتباط هذه المتغيرات وتشابكها فيما بينها مما يؤدي إلى التأثير المتبادل بينها، وبالتالي صعوبة التحكم في أي متغير من هذه المتغيرات.
- **اختبار الفرضية الثانية:** التي ترتبط بتأثير المتغيرات البيئية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والثقافية على أداء المؤسسات الاقتصادية الجزائرية، ومن خلال النتائج المتوصل إليها ثبت تحقق هذه الفرضية، باعتبار أن كل المتغيرات السالفة الذكر لها تأثير كبير جدا كما تناولنا ذلك في الفصل الثاني والجانب التطبيقي للبحث، حيث أن المتغيرات والعوامل الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والقانونية والتكنولوجية والمالية وحتى الإدارية والدولية قد أثرت بشكل واضح على الأداء الداخلي والخارجي للمؤسسة الاقتصادية بشكل عام، حيث كان مستوى التأثير ايجابيا بالنسبة للعوامل التي في صالح المؤسسة مثل العوامل التكنولوجية والقانونية التشريعية التي ساعدت الشركات العاملة في قطاع خدمة الهاتف النقال في الجزائر على تحسين الأداء الداخلي من خلال استخدام التكنولوجيات الحديثة في نشاط الشركات العاملة في القطاع، وكذلك بالنسبة للعوامل القانونية التي ساهمت في تحسين الأداء الخارجي للشركات العاملة، وذلك من خلال الحماية التي توفرها سلطة الضبط، متمثلة في التراخيص الصناعية التي تعتبر كعائق من عوائق الدخول إلى القطاع الفعالة، كما ساعدت العوامل القانونية من خلال هيئة الضبط على تحسين الأداء للشركات وكذا المحافظة على بقاء المنافسة الشريفة بين شركات القطاع.

- **اختبار الفرضية الثالثة:** المرتبطة باكتشاف الفرص المتاحة في البيئة الخارجية واستغلالها في الوقت المناسب، يساعد على الرفع من ربحية المؤسسة وزيادة نموها، وهي فرضية محققة، باعتبار أن الفرص الموجودة في البيئة الخارجية بنوعها العامة والخاصة، ساعدت الشركات العاملة في القطاع على تحقيق مستوى ربحية معتبر، إضافة إلى معدلات نمو مقبولة على العموم من خلال نتائج البحث المتوصل إليها، خاصة فيما تعلق بالإقبال المتزايد والمستمر للمشاركين، واستغلال الشركات العاملة في القطاع لهذه الفرصة بعرض أكبر قدر ممكن من المنتجات المتنوعة، مما ساهم في نمو مبيعات المؤسسات العاملة في القطاع بشكل ملحوظ.

- **اختبار الفرضية الرابعة:** المتعلقة بمساهمة عملية تقييم متغيرات البيئة الخارجية في تحسين الأداء الكلي للمؤسسة الاقتصادية، وهي فرضية محققة، نظرا لأن عملية تقييم البيئة الخارجية أعطت نتائج ايجابية إما من خلال اكتشاف الفرص المتاحة واستغلالها، أو من خلال اكتشاف التهديدات أو المخاطر ومحاولة مواجهتها أو الحد من تأثيراتها السلبية، مما ساعد على وضع خطط واستراتيجيات مناسبة من طرف الشركات العاملة في القطاع لتحسين الأداء بشكل عام والتعامل مع كل ظرف بالشكل المناسب.

- **اختبار الفرضية الخامسة:** التي تخص تأثير تقييم البيئة الخارجية بشكل ايجابي على أداء شركات قطاع خدمة الهاتف النقال في الجزائر، وهي أيضا فرضية محققة، نظرا لما تكتسيه عملية تقييم البيئة الخارجية من أهمية بالغة لقطاع خدمة الهاتف النقال في الجزائر، على اعتبار أن هذه البيئة تتميز بالتغير السريع والمستمر الذي يعتمد بشكل كبير جدا على تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، مما يجبر الشركات العاملة في القطاع على التتبع المستمر والتقييم الحقيقي لمتغيرات البيئة الخارجية حتى تستطيع مسايرة التغير السريع وبالتالي تحسين الأداء.

وفي خاتمة هذه الورقة البحثية يمكن أن نستنتج أيضا، أنه هناك معطيات محددة تميز بيئة الشركات الاقتصادية الجزائرية، خاصة التغيرات المستمرة في النواحي الاقتصادية الاجتماعية والسياسية والثقافية، والتي يجب أن تكون من أولويات القائمين على تسييرها، بحيث تكون قادرة على التأقلم معها في مرحلة أولى، لذلك يجب على الشركات الجزائرية التكيف مع البيئة الخارجية، خاصة ما يتعلق بتنافسية المؤسسات المعنية واندماجها الإيجابي في الاقتصاد العالمي، وذلك لأن التحديات المطروحة في هذا المجال خاصة بعد توقيع اتفاق الشراكة الأورومتوسطية مع الاتحاد الأوروبي، والانضمام المرتقب للجزائر للمنظمة العالمية للتجارة سيجعل الشركات الاقتصادية الجزائرية عموما في مواجهة إشكالية البقاء والاستمرار قبل التفكير في غزو الأسواق الجديدة، إن هذا التحدي يتبلور أكثر فأكثر حينما يتعلق الأمر بتلك الترتيبات والإجراءات التي تستهدف بيئة وأداء الشركات الاقتصادية الجزائرية بضغوطات دولية وتحت مسميات الإصلاح والتأهيل.

- ومن جانب آخر فإن تحديات العولمة ستطال هذه الشركات لا محالة ما لم يتم مسايرة هذه التطورات الحاصلة وتحسين الأداء من أجل النمو والتوسع وخلق التغيير،
ونظرا لكل ماسبق يمكن أن **نقترح** مايلي:

- لا بد من العمل على تأقلم المؤسسة الجزائرية مع عوامل بيئتها الخارجية المتغيرة وجعلها تؤثر بشكل ايجابي على هذه البيئة، وبالتالي زيادة تحسين أدائها الكلي، وبالتالي القيام بدور فعال اتجاه تطور ونمو الاقتصاد الوطني.

- ضرورة تأهيل المؤسسة الاقتصادية الجزائرية من خلال التأقلم الجيد مع متغيرات البيئة الخارجية خصوصا مع سعي الدولة الجزائرية للانضمام إلى المنظمة العالمية للتجارة وما سينجر عنه من تحرير تدريجي زمني ونوعي للتجارة في السلع والخدمات، وإلغاء إجراءات الدعم للمؤسسات المحلية، وبالتالي ستجد المؤسسة الاقتصادية الجزائرية نفسها أمام منافسة أجنبية شرسة.
- على المؤسسة الاقتصادية الجزائرية العمل على معرفة الموارد المتاحة وكيفية الاستفادة منها، لتحسين أدائها بشكل أو بآخر.
- يتوقف نجاح المؤسسة إلى حد كبير على مدى دراستها لعوامل البيئة المؤثرة، والاستفادة من اتجاهات هذه العوامل وبدرجة تأثير كل منها، مما يفرض على المؤسسة الاقتصادية الجزائرية تحديد الأهداف التي يجب تحقيقها وبيان الموارد المتاحة ونطاق السوق المرتقب، وأنماط القيم والعادات والتقاليد السائدة... الخ.
- يجب على الحكومة الجزائرية من أجل صياغة السياسات الصناعية أن تجد طرق للتفكير الإستراتيجي لتحديد مسار هذه الإجراءات والتدخلات لكي تنصب في صالح التنمية وتطوير قطاع خدمة الهاتف النقال وكذا نمو السوق وتحسين الأداء للشركات العاملة في القطاع.
- لكي يبقى قطاع خدمة الهاتف النقال مواكب لتطورات التكنولوجيا الحديثة على الحكومة الجزائرية أن تفتح هذا القطاع على المنافسة العالمية، وتجعله مفتوح للاستثمارات الأجنبية وإعطاء رخص تسمح من خلالها دخول متعاملين جدد في قطاع خدمة الهاتف النقال وتجعله أكثر تنافسية.
- يجب على الحكومة الجزائرية أن تعيد صياغة بعض سياساتها الصناعية لكي تضمن التوزيع العادل لثرواتها وأن لا تجعلها في صالح المتعاملين الأقل نموا وتطورا من الناحية التكنولوجية، في حين أنها لا تخدم البعض الآخر الأكثر نموا وتطورا، وإعادة تفعيل الإصلاحات التي وضعتها في قطاع خدمة الهاتف النقال.
- إن ضمان شرعية المنافسة بين المتعاملين في قطاع خدمة الهاتف النقال وبالتالي حماية مستخدمي هذه الخدمة يستلزم إيجاد تسوية للنزاعات بين المتعاملين فيما يخص الربط البيني بالإلزام الصارم تحت رقابة سلطة الضبط، وذلك بتبني الطرق المعتمدة عالميا لحساب التكاليف في هذا المجال فالسوق الجزائري للخدمة الهاتف النقال الذي خطى خطوات واسعة إلى الأمام من الممكن أن يتقهقر إلى الوراء بفعل تعنت المتعاملين فيما يخص خدمة الربط البيني الضرورية لضمان الاتصال.
- تسريع الدولة مبادراتها في إجراءات طرح رخصة شبكة الجيل الثالث لمواكبة مجريات التكنولوجيا السائدة، كذلك للآثار الإيجابية المتوقعة على المستهلك الجزائري.
- التزام المتعاملين في قطاع الهاتفية النقال بالشروط المتضمنة في دفتر الشروط فيما يتعلق بمستوى التغطية، وجودة الخدمة، مما يضمن التمييز الموضوعي كعائق إستراتيجي.

- توجه المتعاملين في قطاع الهاتفية النقالة إلى تخفيض الأسعار، بالنظر إلى ما تسمح به الصناعة من مردوديات، مما يؤثر إيجابا على المتعاملين.

الهوامش و الإحالات:

(01) لفظ(بيئة) يستعمله المشاركة ترجمة للكلمة الإنجليزية (environnement) أما المغاربة فيستعملون كلمة البيئة ترجمة للكلمة الفرنسية (environnement).

(02) ناصر دادي عدون، اقتصاد المؤسسة، دار المجموعة العامة، الجزائر، الطبقة الأولى، 1998، ص 83، نقلا عن: عبد السلام أبو قحف، اقتصاديات الأعمال و الاستثمار الدولي، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر ، 2002، ص29 .

(06) عبد الحميد عبد الفتاح المغربي، الإدارة الإستراتيجية لمواجهة تحديات القرن 21، مجموعة النبيل العربية ط1 ، القاهرة ، 1999، ص32.

(07) هي أوضاع خارج المؤسسة ذات الطابع المشجع لاقتناصه، أو العمل من أجله والذي يساعد على إنجاز أهدافها المرسومة.

(08) هي المعوقات التي قد يشكل وجودها أو تأثيرها عبئا على أداء و تطوير المؤسسة حاليا أو مستقبليا، بمعنى هي مشاكل و اضطرابات محتملة تنشأ جراء تغيرات غير محددة بعناصر البيئة و لها آثار عكسية على أهداف المؤسسة .

(09) عبد الحميد عبد الفتاح المغربي، مرجع سابق، ص121.

Michael Porter, l'avantage concurrentiel,
(10)comment

d avancer ses concurrents et maintenir son avance, Dunod, Belgique,
Op.cit, 2003. P17.

(11) mibilis ,mobilis presentation et objectifs,page
consultè le 19/05/2009.

(12) سلطة ضبط البريد و المواصلات السلكية و اللاسلكية، بلاغ حملة تعريف الشرائح مجهولة الهوية، 27 فيفري 2008.

(13) د. أنطوان الناشف، الخصخصة، التخصيصية، مفهوم جديد لفكرة الدولة و دورها في إدارة المرافق العامة، منشورات الحقوقية، بيروت 2000، ص 110.

(14) www.arpt.dz.page consultée le 10.10.2009.

حتمية ترشيد استهلاك الطاقة لتحقيق التنمية المستدامة

أ. عماد معوشي – جامعة المدية

imaouchi@gmail.com

ملخص:

إن الطاقة بمختلف أنواعها تلعب دورا رياديا سواء في الماضي القريب أو في الحاضر وحتى مستقبلا في مختلف المجالات الحياتية للبشر، جعل منها مادة واسعة الاستهلاك غير أن ارتباط جزء كبير من هذه الطاقة بعامل الندرة جعل من الحتمية بما كان إعادة النظر في التطور المطرد لاستغلالها، خاصة في ظل ارتباط معظم الدول – وخاصة النامية منها - بعملية تنموية أصبحت الآن مرتبطة بعنصر الاستدامة، فمن خلال هذه الورقة البحثية نحاول التطرق إلى العلاقة بين التنمية المستدامة وعملية ترشيد استهلاك الطاقة.

● الكلمات المفتاح: الطاقة – التنمية المستدامة – الطاقات النظيفة – ترشيد إستهلاك الطاقة.

Résumé: Les différents types d'énergie jouent un rôle primordial dans la vie des êtres humains à travers le temps, ce qui la rend parmi les ressources de large consommation. L'association de cette énergie au facteur de rareté impose aux utilisateurs une très grande rationalité de leurs consommations.

Le but de cette étude est d'analyser la relation entre le développement durable et le processus de rationalisation de la consommation d'énergie à travers les expériences de certains pays.

Mots clés: - Energie - Développement durable - Energies propres - la consommation d'énergie.

مقدمة

التفكير في استحداث استراتيجيات وتقنيات حديثة لترشيد استهلاك الطاقة أصبح ضرورة حتمية في ظل الزيادة في الإستهلاك والمترتبة على زيادة السكان والتوسع في الصناعات المختلفة والمشروعات التنموية والأنشطة المتنوعة، والتي يترتب عليها زيادة الأحمال على محطات إنتاج الطاقة من جهة وانخفاض في موارد هذه الطاقة من جهة أخرى وخاصة ما تعلق بغير المتجدد منها أو الناضب على حد سواء وهذا يزيد بمرور الوقت، الأمر الذي يخشى معه تفاقم المشكلة إلى حدود يصعب الوصول معها إلى وضع مستدام، والترشيد المطلوب يجب أن يكون من خلال منظومة متكاملة تشمل كل الأجهزة ومصادر الطاقة، وثقافة المجتمع ورفع درجات الوعي لدى مختلف شرائحه بمساهمة فاعلة للإعلام ومؤسسات التعليم والمجتمع المدني وغيرها، وهذا خدمة لاستمرار العملية التنموية في البلدان النامية وبالتالي تحقيق مفهوم التنمية المستدامة عموماً،

فالإشكالية التي نطرحها على مستوى هذه الورقة البحثية هي:

ما مدى مساهمة الاستهلاك الرشيد للطاقة في العملية التنموية المستدامة ؟

للإجابة على هذه الإشكالية نعالج الموضوع من خلال أربعة محاور أساسية:

- **المحور الأول:** من التنمية الاقتصادية إلى التنمية المستدامة .
- **المحور الثاني:** أهم المصطلحات في مجال الطاقة .
- **المحور الثالث:** عمومية استهلاك الطاقة ومسألة ترشيده .
- **المحور الرابع:** الاستهلاك الرشيد للطاقة كمدخل للتنمية المستدامة .

أولاً- من التنمية الاقتصادية إلى التنمية المستدامة

إن التنمية كانت في مفهومها الضيق تكاد تتماثل مع النمو الاقتصادي¹. وتطورت فيما بعد إلى أن أصبح ينادى بالتنمية المستدامة، والتي تهتم بجميع جوانب الحياة الاقتصادية والاجتماعية والبيئية بنفس المستوى²، أي تلبية الحاجات للجيل الحالي مع الحفاظ على حق الأجيال المستقبلية في الموارد المتاحة. وتجدر الإشارة إلى أن التنمية المستدامة وضعت موضع التنفيذ في مؤتمر "ريو دي جانيرو" في جويلية 1992³.

في بداية السبعينات كان هناك حوارا كبيرا حول مفهوم التنمية المستدامة الذي تم صياغته للمرة الأولى من خلال تقرير "مستقبلنا المشترك" الذي صدر عام 1987 عن اللجنة العالمية للتنمية والبيئة برئاسة رئيسة وزراء النرويج السابقة جرو هارلم برونتلاند . فحسب تعريف لجنة برونتلاند فإن التنمية المستدامة هي "التنمية التي تأخذ بعين الاعتبار حاجات المجتمع الراهنة بدون المساس بحقوق الأجيال القادمة في الوفاء باحتياجاتهم"⁴.

وتعرف على أنها " نتيجة تفاعل مجموعة في أعمال السلطات العمومية والخاصة بالمجتمع من أجل تلبية الحاجات الأساسية والصحية للإنسان. وتنظم تنمية اقتصادية لفائدته والسعي إلى تحقيق انسجام اجتماعي في المجتمع بغض النظر عن الاختلافات الثقافية اللغوية والدينية للأشخاص ودون رهن مستقبل الأجيال القادمة على تلبية حاجياتها⁵.

كانت التنمية المستدامة هي المفهوم الرئيسي لمؤتمر قمة الأرض الذي انعقد سنة 1992 في ريو دي جانيرو والذي صدرت عنه وثيقة الأجندة 21، هذه الوثيقة هي التي حددت المعايير الاقتصادية والاجتماعية والبيئية لكيفية تحقيق التنمية المستدامة كبديل تنموي للبشرية لمواجهة احتياجات وتحديات القرن الحادي والعشرين. كما أن قمة الأرض الثانية التي عقدت في شهر جويلية من سنة 2002 في جوهانسبرج عقدت تحت شعار القمة العالمية للتنمية المستدامة⁶.

لقد ساد في اعتقاد الجميع أن الاهتمام بالنمو يؤدي حتما إلى الإضرار بالبيئة والعكس عندما يتعلق الأمر بتطبيق السياسات البيئية، فإن ذلك يقلص من مستويات النمو الاقتصادي. إلا أن بروز مفهوم التنمية المستدامة أدى إلى التوفيق بين المفهومين، ذلك بتطبيق آراء و أفكار مبنية على مراعاتهما في آن واحد و دون التفريط في أي واحد منهما ومنه ظهر مبدأ ما يسمى بالاستدامة وظهر معه مفهوم الاستدامة .

ثانيا- أهم المصطلحات في مجال الطاقة:

نأخذ فيما يلي بعض المصطلحات شائعة الإستعمال خاصة في مجال الطاقة:

● **الوقود الأحفوري:** هو وقود يتم استعماله لإنتاج الطاقة الأحفورية. ويستخرج الوقود الأحفوري من المواد الأحفورية كالفحم الحجري، الفحم النفطي الأسود، الغاز الطبيعي، ومن البترول.

و تستخرج هذه المواد بدورها من باطن الأرض وتحترق في الهواء مع الأكسجين لإنتاج حرارة تستخدم في كافة الميادين.

يعتمد تركيب الوقود الأحفوري على دورة الكربون في الطبيعة، وبهذا يتم تخزين الطاقة (الشمسية) عبر العصور القديمة ليتم اليوم استخدام هذه الطاقة. حسب التقديرات العالمية ستغطي المصادر الأحفورية في عام 2030 حوالي 90 % من الحاجة العالمية للطاقة. في عام 2005 بلغت هذه النسبة 81 %.

و قد قامت الثورة الصناعية في القرنين الثامن والتاسع عشر تزامنا مع استعمال الطاقة الأحفورية في المجال التقني، وخاصة الفحم الحجري في ذاك الوقت. أما في يومنا هذا، فيلعب النفط الخام الدور الأكبر في تلبية احتياجات الطاقة نظرا لسهولة استخراجه ومعالجته ونقله، مما يجعله أزه ثمنا.

و كما سبق، تعتمد مواد الاحتراق الأحفورية على مركبات عنصر الكربون. عند احتراق الكربون مع غاز الأكسجين تنبعث طاقة على شكل حرارة إضافة إلى انبعاث غاز ثاني أكسيد الكربون ومواد كيميائية أخرى كأكسيد النيتروجين والسُّخام وكميات من الجسيمات.

● **النفط والغاز:** ماتت المخلوقات العضوية وإستقرّت في قاع المحيطات وسط طبقة من الرسوبيات دون أن يدخل الهواء إليها. وغطتها طبقات أرضية أخرى، حتى تكوّنت فوق هذه المواد العضوية وبفعل مر السنين (حوالي 500 مليون سنة) طبقة عازلة. و مع عدم وجود الأكسجين فككت البكتيريا هذه المواد العضوية إلى مكونات كيميائية أبسط تركيباً. وبفعل الضغط والحرارة، تكوّنت المركبات الهيدروكربونية. أما الماء الذي بقي، فتبخّر أو ترسّب. فترتفع عندئذ هذه المواد الهيدروكربونية التي تكون أخف وزناً من الطبقات الأرضية أو الحجرية التي فوقها، لتستقر أخيراً تحت الطبقات الجيولوجية التي تمنع ارتفاعها المستمر هذا. أما القسم الغازي من هذه المواد وهو الغاز الطبيعي، فيطفو بدوره على الجزء السائل منه (النفط السائل).

● **الفحم والخث:** تولّد الفحم من بقايا النباتات التي انقطع عنها الهواء -مثلاً في المستنقعات- والتي لم تتمكن من التحلل وتعرضت لاحقاً لضغط كبير وحرارة خارجية. أما الماء والشوائب، فقد تطايرت مع الوقت ليكون الخث والفحم بدرجات مختلفة من حيث الخليط والنفوذة والكثافة. يعتبر الفحم الحجري أكثر أنواع الفحم قيمة وذلك لنفوذته العالية وكثافته الكبيرة، مما يعني أنه يتكون من عنصر الكربون بشكل أساسي. وبهذه المواصفات يمتلك الفحم الحجري على قدرة احتراق و(سعات حرارية) عالية القيمة. أما اللّيجنيت وهو من أنواع الفحم الحجري، فهو بني اللون، ويعتبر أقل جودة نظراً لكثافته الأقل ولوجود شوائب من الكبريت فيه. وتكون قدرته الحرارية أقل منها للفحم الحجري الصافي. أما الكتلة الحيوية فهي تستخرج من الخشب ومن فضلات عضوية مختلفة.

● **عوامل توافر الطاقة الأحفورية:** هناك عدة عوامل تحدد الكم الطاقوي الأحفوري وكذا درجة نضوبه ومنها نذكر ما يلي:

- حجم الاحتياط.
- فعالية استخدام الطاقة.
- مجال الاستهلاك.
- بعدها عن الطاقات المتجددة.

إن المصطلح المقابل للطاقة الأحفورية هو الطاقة المتجددة، حيث أن الطاقة المتجددة لا تنضب خلال فترة طويلة من الزمن عند استعمالها، كالطاقة الشمسية والطاقة الريحية والطاقة المائية، بل تتجدد باستمرار. بينما الطاقة الأحفورية تفقد قدرتها على توليد الطاقة حالما احترقت، وبهذا تكون غير متجددة.

● **مزايا وعيوب الطاقة الأحفورية:** يتميز الوقود الأحفوري بامتلاكه كثافة طاقة عالية وبسهولة نقله وتخزينه. و بمعالجة الوقود الأحفوري بتركيبات كيميائية، يمكن الاستحصال على

أنواع مختلفة منه، وخاصة من الوقود الأحفورية السائلة والغازية، حيث يتم استخراج وقود منها وذلك للاستعمالات المختلفة في المحركات والطائرات والسفن بعد المعالجة البتروكيميائية اللازمة.

من سينات استخدام الطاقة الأحفورية هو احتراق الوقود الأحفورية الذي يعدّ من العوامل الرئيسية لتلوث الهواء والتسبب في الاحتباس الحراري الناتج بدوره عن غازات تغطّف المجال الجوي وتمنع الانعكاس الحراري الصادر من الأرض من انتقاله إلى خارج الكوكب - حيث تعكسه بدوره باتجاه الأرض مرة أخرى-، مما يسبب ارتفاعاً في درجات حرارة الأرض، ويزيد التصحر والجفاف⁷.

● **توفير الطاقة:** توفير الطاقة هو مصطلح أشمل من الاستخدام الفعال للطاقة. ويرمز إلى ترشيد استهلاك الطاقة بالإضافة إلى زيادة فاعلية استخدامها. وهنا يلعب السلوك الفردي دوراً أكبر مما يفعله في الاستخدام الفعال للطاقة. من الأمثلة على توفير الطاقة: القيادة لمسافات أقل، واستخدام مصابيح إنارة أقل. لا شك أن هنالك فائدة كبيرة من ترشيد استهلاك الطاقة يتمثل بتخفيف استهلاك الوقود الأحفوري وتخفيف الانبعاثات الحرارية.

● **التأثير الارتدادي:** ذا بقي الطلب على خدمات الطاقة ثابتاً، فإن تقنيات الاستخدام الفعال للطاقة سوف تقلل من استهلاك الطاقة، وبالتالي تخفف انبعاث ثاني أكسيد الكربون، والاحتباس الحراري. ولكن ما يحدث هو أنه نتيجة الاستخدام الفعال للطاقة تصبح خدمات الطاقة أقل تكلفة، مما يزيد من استخدام المستهلكين لخدمات الطاقة، وبالتالي فإن الطلب على الطاقة يبقى ثابتاً أو يزداد. مثال على ذلك هو أنه نتيجة لصدور سيارات اقتصادية في الوقود، غدا السائقون يقودون مسافات أبعد وبسرعات أعلى⁸.

تشير بعض التقديرات أن هذا التأثير الارتدادي يزيد من استهلاك الطاقة بمعدل 5 % إلى 40 %، يكون هذا التأثير الارتدادي حوالي 30 % في الاستهلاك المنزلي، و 10 % في النقل. إن تأثيراً ارتدادياً بمعدل 30 % يعني أن تصل فاعلية استخدام الطاقة معدلاً ينخفض فيه استهلاك الطاقة إلى 70 % لكي تبقى كمية الطاقة المستهلكة ثابتة.

● **الطاقة المتجددة: (Renewable energy)** هي الطاقة المستمدة من الموارد الطبيعية التي تتجدد أو التي لا يمكن أن تنفذ (الطاقة المستدامة). ومصادر الطاقة المتجددة، تختلف جوهرياً عن الوقود الأحفوري من بترول وفحم والغاز الطبيعي، أو الوقود النووي الذي يستخدم في المفاعلات النووية. ولا تنشأ عن الطاقة المتجددة عادةً مخلفات كثنائي أكسيد الكربون (CO₂) أو غازات ضارة أو تعمل على زيادة الاحتباس الحراري كما يحدث عند احتراق الوقود الأحفوري أو المخلفات الذرية الضارة الناتجة من مفاعلات القوى النووية.

وتنتج الطاقة المتجددة - وتعرف بأنها طاقة نظيفة- من الرياح والمياه والشمس، كما يمكن إنتاجها من حركة الأمواج والمد والجزر أو من طاقة حرارية أرضية وكذلك من المحاصيل الزراعية والأشجار المنتجة للزيوت. إلا أن تلك الأخيرة لها مخلفات تعمل على زيادة الاحتباس الحراري. حالياً أكثر إنتاج للطاقة المتجددة يُنتج في محطات القوى الكهرومائية بواسطة السدود العظيمة أينما وجدت الأماكن المناسبة لبنائها على الأنهار ومساقط المياه،

وتستخدم الطّرق التي تعتمد على الرياح والطّاقة الشمسيّة طرق على نطاق واسع في البلدان المتقدّمة وبعض البلدان النّامية؛ لكن وسائل إنتاج الكهرباء باستخدام مصادر الطّاقة المتجددة أصبح مألوفاً في الآونة الأخيرة، وهناك بلدان عديدة وضعت خططاً لزيادة نسبة إنتاجها للطّاقة المتجددة بحيث تغطي احتياجاتها من الطّاقة بنسبة 20 % من استهلاكها عام 2020. وفي مؤتمر كيوتو باليابان اتّفق معظم رؤساء الدّول على تخفيض إنتاج ثنائي أكسيد الكربون في الأعوام القادمة وذلك لتجنب التّهديدات الرئيسيّة لتغيّر المناخ بسبب التلوث واستنفاد الوقود الأحفوري، بالإضافة للمخاطر الاجتماعية والسياسية للوقود الأحفوري والطّاقة النووية.

يزداد مؤخراً ما يعرف باسم تجارة الطّاقة المتجددة التي هي نوع من الأعمال التي تتدخّل في تحويل الطّاقات المتجددة إلى مصادر للدخل والثّروية لها، التي على الرغم من وجود الكثير من العوائق غير اللاتقنية التي تمنع انتشار الطّاقات المتجددة بشكل واسع مثل كلفة الاستثمارات العالية البدائية وغيرها إلا أن ما يقارب 65 دولة تخطّط للاستثمار في الطّاقات المتجددة، وعملت على وضع السّياسات اللازمة لتطوير وتشجيع الاستثمار في الطّاقات المتجددة.

ركيزتي الطاقة المستدامة: أوجه التآزر بين كفاءة الطاقة وتقنية الطاقة المتجددة والسياسة (المجلس الأمريكي للاقتصاد في استخدام الطاقة).

ثالثاً- عمومية استهلاك الطاقة ومسألة ترشيده:

بالنسبة للإنسان الطاقة هي بضاعة يشتريها كالبزين، الغاز الطبيعي، الفحم والكهرباء، بالنسبة للمهندس فهي القوى المحركة للمكينات والمولدات والحرارة اللازمة للأفران الصناعية. أما بالنسبة لرجل الاقتصاد فهي المفتاح الجوهرى للرخاء القومي، وبدون طاقة تتوقف عجلة التنمية الاقتصادية. إن إدارة الطاقة تعنى توليد الطاقة ونقلها وتحويلها واستخدامها وإن الإدارة المثلى للطاقة هي أول خطوة لتحقيق الاستخدام الأمثل . يزداد استهلاك الشعوب للطاقة باستمرار نظراً لعدة أسباب نذكر منها ما يلي:

- عدد السكان وازدياده إذ أن العالم يزداد بصورة كبيرة مما يزيد الاستهلاك العالمي.
- ارتفاع المستوى المعيشي وتطور البلد.
- رخص وتوفر التكنولوجيا الحديثة.
- ازدياد الطلب العالمي عليها.
- عدم وجود سياسات مدروسة لاستخدام الطاقة على صعيد الفرد والمؤسسات⁹.

1- الدور الريادي للطاقة:

تؤدي الطاقة دوراً حيوياً وأساسياً في التنمية الاقتصادية والاجتماعية اللازمة لتلبية تطلعات الشعوب في تحقيق مستوى معيشي أفضل. وتؤكد التوقعات استمرار النمو الحالي في الطلب العالمي على الطاقة، غير أن الزيادة المطردة في استهلاكها بالدول النامية سرعان ما تجعل من هذه الدول أكبر أسواق الطاقة، إذ ستحتاج هذه الدول إلى كميات هائلة منها لتحقيق التنمية المتواصلة لشعوبها. وإذا ما استعرضنا الموقف العالمي لموارد الطاقة المتاحة، حسب ما ورد بتقرير إدارة معلومات الطاقة بوزارة الطاقة الأمريكية في شهر سبتمبر 2010، يتضح لنا أن البترول والغاز يمثلان مركز الصدارة من حيث الأهمية في أسواق الطاقة العالمية.

فالفحم، وهو أقدم مصادر الطاقة الأحفورية، يساهم بحوالي 26.5 % من استهلاك العالم من الطاقة الأولية، وتساهم الطاقة النووية بحوالي 5.4 %، كما أن مصادر الطاقة المائية والطاقة المتجددة تساهم بحوالي 10.2 % من إجمالي الاستهلاك العالمي من الطاقة. أما البترول والغاز فيسيطران المصدر الرئيسي للطاقة في المستقبل المنظور، إذ يمثلان حالياً حوالي 57.5 % من استهلاك العالم من الطاقة الأولية، ويكتسب كل منهما أهمية متزايدة يوماً بعد يوم، ذلك أن العالم يعتمد عليهما ليس فقط كمصدر رئيسي للطاقة، ولكن لأنهما أصبحا يدخلان في العديد من الاستخدامات الأخرى.

فإذا ما جاء الوقت الذي تحل فيه المصادر الأخرى محل البترول والغاز الطبيعي في توليد الطاقة، فسوف تعجز تلك المصادر عن أن تحل محلها كمادة أولية تستخدم لإنتاج العديد من الضروريات التي لها أكبر الأثر في حياة الإنسان، وفي نشر الحضارة والمدنية في ربوع المعمورة. هذا الدور الفعال جعل البترول يرتبط ارتباطاً وثيقاً بالإنسان، ويحقق له ما لا تستطيع كل مصادر الطاقة الأخرى أن توفره.

فقد أصبح البترول والغاز الطبيعي الآن يدخلان في كثير من عادات الإنسان وسلوكياته اليومية، فنحن نحيا الآن عصر البترول والغاز الطبيعي اللذين تغلغت استخداماتهما في حياتنا من مأكّل وملبس ومسكن ورعاية صحية ووسائل مواصلات، بل وتغيير البيئة من حولنا، حيث يعتمد على المشتقات البترولية والغازية في إنتاج الأسمدة اللازمة للأراضي الزراعية المنتجة لغذاء الإنسان، كما تستخدم البتروكيماويات في إنتاج الألياف الصناعية ورصف الطرق وغيرها من الاستخدامات الأخرى التي لا نستطيع الإستغناء عنها، وسيظل العالم يعتمد اعتماداً رئيسياً على البترول والغاز الطبيعي ليس فقط لتوفير متطلباته من الطاقة الأولية، بل أيضاً لتقديم العديد من الخدمات وسد احتياجاته اليومية التي توفرها المنتجات البترولية والتي تسهم بدورها في توفير حياة أكثر راحة وسهولة¹⁰.

2- مسألة ترشيد استخدام الطاقة:

أصبح الترشيح في استخدام الطاقة ضرورة حتمية على مستوى العالم من الناحية الاقتصادية والبيئية. وتزداد هذه الأهمية في دولة مثل الجزائر كدولة نامية بسبب الزيادة المطردة في عدد السكان، والبرامج التنموية الطموحة، ومحدودية الموارد المتاحة، والترشيح لا يعني التوقف جزئياً أو كلياً عن الاستهلاك، ولكن المقصود به زيادة العائد وكفاءة الاستخدام.

وعلى سبيل المثال استخدام الغاز الطبيعي بدلا من الموارد البترولية السائلة، وإنشاء محطات الدورة المركبة، والانتفاع بالحد الأقصى للطاقة المائية، وزيادة نسبة الطاقات الجديدة والمتجددة في خليط الطاقة، وإزالة ملوحة مياه البحر باستخدام التقنيات المناسبة في الأماكن الملائمة لذلك، ومعالجة واستخدام زيوت التزيت المرتجعة، وغير ذلك من صور ترشيد الطاقة.

وأحد أهم مشروعات الترشيد هو التحول الفوري على مستوى الدولة لاستخدام الغاز الطبيعي بدلا من المواد البترولية لجميع الاستخدامات، حيث أن متوسط تكلفة المليون وحدة حرارية من الغاز (بما في ذلك ما يتم شراؤه من الشريك الأجنبي) أقل بكثير عن نظيرتها عند استخدام المواد السائلة، خاصة إذا كان الغاز المستخدم منتج بالدولة المعنية (وعلى ذلك لا يتم تحمل أية مصروفات تداول أو رسوم سيادية) بخلاف المشتقات البترولية التي يتم نسبة استيراد نسبة كبيرة منها من الخارج وخاصة في حالة كونها من أعلى الأسعار بالنسبة لباقي المنتجات البترولية) ومن نافلة القول أن ترشيد استخدام الطاقة سوف يسهم في تحقيق مزايا تخدم مسار التنمية المستدامة في الدولة منها نذكر ما يلي:

- المسار الأمثل للتنمية الاقتصادية بما يترتب عليه من توفير الموارد الطبيعية المطلوبة للاستثمار لزيادة القدرة الإنتاجية للإقتصاد.
- تدعيم القدرة التنافسية للإقتصاد المعني حيث أن تحسين كفاءة استخدام الطاقة في الأنشطة الاقتصادية تعنى خفضا لتكلفة إنتاج السلع والخدمات في الجزائر وهذا على ضوء الارتفاع المستمر في تكلفة الطاقة التي تمثل جزءاً مؤثراً في عناصر التكاليف لمختلف السلع والخدمات.
- التنمية المستدامة لمصادر الثروة القومية باستخدام الرشيد بما يتضمن استمرارية إمدادها للأجيال الحاضرة والمستقبلية
- الحفاظ على البيئة عن طريق خفض الانبعاثات الملوثة للهواء والغازات المسببة للإحتباس الحراري (الغازات الدفينة) ولعل هذا من أهم إهتمامات التنمية المستدامة

11

3- الدور الفردي في ترشيد استهلاك الطاقة:

أما عن مفهوم ترشيد الإستهلاك بمفهومه البسيط أو ذلك المتعلق بالسلوك الفردي، فهو سلوك تربوي في حد ذاته، يقوم بتربية النشأ وتدريبه على التعود على عدم الإسراف أو البذخ في كل مصاريفه وما يقوم به من أعمال، وذلك عن طريق عدم استخدام الشيء الذي لا حاجة فعليه له وهو سلوك - أي الترشيد- يعاون منفذه على التدبير في كل ما يملك من إمكانيات ومقومات وأدوات وماديات متاحة¹².

4- السياسات اللازمة لتنفيذ برنامج ترشيد الطاقة:

إن تنفيذ أي برنامج لترشيد الطاقة يلزمه تكاتف للجهود سواء على مستوى الدولة أو الفرد، وبالتالي يمكن إيجاز بعض السياسات التي تؤدي إلى تسهيل تطبيق برنامج الترشيد فيما يلي:

- تفعيل دور البحث العلمي في مجالات تكنولوجيات كفاءة استخدام الطاقة وتطبيقاتها فضلا عن طاقة الكتلة الحية من المخلفات الزراعية والحيوانية.
- إتخاذ الإجراءات اللازمة لاستكمال إصدار المواصفات القياسية في مجال كفاءة استخدام الطاقة.
- تطبيق نظام البطاقات للأجهزة المنزلية لبيان إستهلاكها من الطاقة.
- تنفيذ مشروعات إسترشادية لكفاءة استخدام الطاقة.
- تطوير السوق -تنمية المنافسة- حتى يقتصر العرض على المهمات الموفرة للطاقة من أجهزة منزلية وأجهزة إضاءة وغيرها خلال فترة زمنية مناسبة.
- تشجيع التوسع في استخدام تكنولوجيات الطاقة الجديدة والمتجددة في كافة الأنشطة المستهلكة للطاقة وعدم الإقتصار على مجالات إنتاج الطاقة ومثال ذلك التسخين الشمسي في الصناعة والمنازل وطاقة الرياح لتشغيل مضخات الري وتطبيق الوسائل الخلاقة لمواجهة ارتفاع أسعارها مع منح الحوافز المجزية نظير استخدامها-ما يعرف بالطاقات النظيفة-.
- تحفيز الجهات المستهلكة للطاقة لتحسين كفاءة استخدام الطاقة بالوسائل المالية والضريبية والجمركية الملائمة.
- الإسهام في تمويل مشروعات تحسين كفاءة استخدام الطاقة بناء على القواعد المنظمة لذلك.
- تشجيع التصنيع المحلي لكافة المعدات الموفرة للطاقة وتجهيزات الطاقة الجديدة والمتجددة.
- تدعيم شركات خدمات الطاقة التي تقوم بتنفيذ مشروعات تحسين كفاءة استخدام الطاقة ثم تتقاضى جزء من عائد تلك المشروعات حتى تحصل تلك الشركات على تسهيلات ائتمانية ميسرة من البنوك.
- إعداد قاعدة بيانات شاملة عن كفاءة استخدام الطاقة تتضمن أساليب إدارة نظم الطاقة ووسائل رفع كفاءتها والتكنولوجيا والمعدات التي تحقق ذلك.
- وضع الخطط اللازمة لتدريب الإطارات العاملة في مجال تحسين كفاءة استخدام الطاقة -تنمية المورد البشري في ترشيد إستهلاك الطاقة-.
- القيام بحملة إعلامية دائمة في وسائل الإعلام لتوعية المواطنين بقضية الطاقة وتثقيفهم في مجال المحافظة على الطاقة وأهمية ترشيد استهلاكها وتنظيم المعارض التي تعزز ذلك.
- الاتفاق مع الوزارة المكلفة بالتربية والتعليم -في الجزائر وزارة التربية الوطنية- على تدريس برامج الطاقة وأهمية ترشيدها للحفاظ على الموارد الطبيعية وعدم تلوث البيئة في جميع مراحل التعليم الابتدائي حتى الثانوي¹³.

رابعاً- الاستهلاك الرشيد للطاقة كمدخل للتنمية المستدامة:

إن الطاقة عنصر أساسي في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية وقد تم اعتمادها كعنصر خاص من قبل مؤتمر المنظمة العالمية للتنمية المستدامة مضافاً للمياه، الصحة والزراعة والتنوع البيولوجي، وسنتطرق هنا إلى استخدام الطاقة ورفع كفاءتها وعلاقتها بالتنمية:

إن الحصول على الطاقة النفطية التي يمكن شراؤها تعتبر عنصر أساسي لزيادة الإنتاجية الزراعية وتحقيق الأمن الغذائي وسبل المعيشة في وتوفير خدمات الطاقة المتعددة لأغراض الطهي والتسخين وتوفير الطاقة لأغراض الكهرباء والصناعة والتنقل إضافة للطاقة الحيوية مثل مصادر الطاقة المتجددة الأخرى كالطاقة الشمسية والرياح والحرارية في زيادة إنتاجية العمل.

إن تطوير استخدامات الطاقة سيؤدي إلى جذب الاستثمارات ورؤوس الأموال الأصلية لتساهم في برامج التنمية الاقتصادية وهذا ما أكدته المدراء التنفيذيون الممثلين للصناديق الاستثمارية الأمريكية المعنية بالاستثمار الخارجي في اللقاء الذي تم بين أولئك المدراء لتشجيع استثمارات المشتركين.

إن للتنمية المستدامة أبعاد اقتصادية حيث يلاحظ إن الدول الصناعية تقاس بمستوى نصيب الفرد من الموارد وهي أضعاف حصة الفرد في الدول النامية وبالنسبة للبلدان الغنية فالتنمية المستدامة تسعى لإجراء تخفيض في مستويات الاستهلاك المتجددة للطاقة وتحسين مستوى الكفاءة وتغيير في أسلوب الحياة وتغيير أنماط الاستهلاك¹⁴.

وللوقوف على الجهود الدولية ومعرفة أهمية الطاقة وحسن استغلالها في العملية التنموية بصفة عامة والمستدامة بصفة خاصة نتطرق إلى كل من مبادرة WEHAB، والدورة التاسعة للجنة الأمم المتحدة للتنمية المستدامة:

- **مبادرة ويهاب (WEHAB):** وهي مختصر للحروف الأولى باللغة الانجليزية لكلمات (المياه، الطاقة، الصحة، الزراعة والتنوع البيولوجي) وهي المبادرة التي تقدم بها الأمين العام للأمم المتحدة السيد "كوفي عنان" إسهاماً منه في الإعداد لمؤتمر القمة العالمي للتنمية المستدامة الذي عقد في جوها نسبرغ وتسعى المبادرة إلى دفع وتركيز الجهود في المجالات الرئيسية الخمسة التي تتكامل مع منهج دولي متماسك يسعى إلى تحقيق التنمية المستدامة وتعتبر هذه المجالات من القضايا المهمة التي تضمنتها خطة تنفيذ نتائج القمة العالمية للتنمية المستدامة والمعروفة باسم "خطة جوها نسبرغ" وهي تشمل على عدد من الأنشطة والفعاليات المستهدفة في كل المجالات القطاعية والتي ترتبط مع بعضها من خلال أطر متنوعة متعددة الأطراف متفق عليها فيما بين الحكومات على أساس نهج متنامي يسعى إلى تحقيق أهداف واسعة النطاق.

- الدورة التاسعة للجنة الأمم المتحدة للتنمية المستدامة: في ماي 2001 أكدت على أن الطاقة هي الأهم لتحقيق التنمية المستدامة وحددت (5) قضايا رئيسية تتعلق بها:
- 1- زيادة قدرة الوصول إلى الخدمات المتطورة للطاقة.
 - 2- تحسين كفاءة استخدام واستهلاك الطاقة.
 - 3- تطوير استخدامات موارد الطاقة المتجددة.
 - 4- تطوير تكنولوجيات أكثر نظافة للوقود الاحفوري.
 - 5- الطاقة في مجال النقل.

كما حددت الدورة التاسعة مجموعة من القضايا المشتركة التي يجب أن تؤخذ في الاعتبار مع القضايا الرئيسية المتعلقة بالطاقة من أجل التنمية المستدامة، وهذه القضايا المشتركة تتضمن: البحث والتطوير، وبناء القدرات، ونقل التكنولوجيا، وتقاسم ونشر المعلومات، وتعبئة الموارد المالية، وجعل الأسواق تعمل بفاعلية من أجل التنمية المستدامة، والمشاركة العامة وتبني نهج تعنى بمشاركة الأطراف المتعددة أصحاب المصلحة.

وبالإضافة إلى ذلك، فقد نادت خطة جوهانسبرج باتخاذ إجراءات عملية ملموسة لدفع التكامل بين العناصر الثلاث للتنمية المستدامة وهي التنمية الاقتصادية، والتنمية الاجتماعية، وحماية البيئة كدعامات أساسية تعتمد على بعضها البعض، كما أعادت تأكيد أن تخفيف وطأة الفقر، وتغيير الممارسات غير المستدامة في عمليات الإنتاج والاستهلاك، والحفاظ على قاعدة الموارد الطبيعية وحسن إدارتها من أجل التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وتمثل جميعها أهدافاً مشتركة ومتطلبات ضرورية للتنمية المستدامة. وقد ركزت خطة جوهانسبرج على تخفيف وطأة الفقر، استجابة لأهداف الألفية للتنمية، والتي تسعى إلى تخفيض نسبة من يعيشون على دخل أقل من دولار أمريكي واحد في اليوم إلى النصف بحلول عام 2015، وهو ما يتطلب توفير خدمات الطاقة يمكن تحمل أعبائها. وهذا يؤكد الحاجة إلى تحقيق توسع كبير في توفر خدمات الطاقة أمام الفقراء¹⁵.

● الطاقة من أجل التنمية المستدامة في الدول العربية:

وفي الدول العربية، يضطلع قطاع الطاقة بدور فعال في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية وذلك من خلال تلبية احتياجات الطاقة الخاصة بالقطاعات الاقتصادية المختلفة، بالإضافة إلى الإسهام الفعال للطاقة، خاصة قطاع البترول والغاز، في الناتج المحلي الإجمالي (GDP) للعديد من بلدان المنطقة (حوالي 20 % من الناتج المحلي الإجمالي في المنطقة العربية). وعلى الرغم من هذا الدور الحيوي، فإن قطاع الطاقة يتميز بخصائص متعددة يمكنها أن تؤثر في إمكانات تحقيق التنمية المستدامة في المنطقة ومن أهم هذه الخصائص: (1) أن القطاع مازال يعاني من ممارسة أنماط غير مستدامة في إنتاج

واستهلاك الطاقة خاصة فيما يتعلق بقطاعات الاستخدام النهائي؛ (2) إن خدمات الطاقة بكافة أنواعها لا تصل إلى كامل السكان، وخاصة أنه لا يزال أكثر من 20 % من سكان المنطقة يعانون من عدم وصول خدمات الطاقة الكهربائية إليهم، بالإضافة إلى نسبة مماثلة تعاني من ضعف أو عدم انتظام هذه الإمدادات؛ (3) للقطاع تأثيرات بيئية ضارة على الهواء والتربة والموارد المائية.

وأثناء التحضير للقمة العالمية للتنمية المستدامة، قام “مجلس الوزراء العرب المسؤولين عن شؤون البيئة (CAMRE)”، بالتعاون مع الهيئات الإقليمية المعنية الأخرى مثل “اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (ESCWA)” وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة (UNEP)، بإصدار “إعلان أبو ظبي عن منظور الفعاليات العربية البيئية”، في شهر فيفري 2001، ومبادرة التنمية المستدامة في المنطقة العربية عام 2002، حيث تم تناول متطلبات وأولويات دفع وتحقيق التنمية المستدامة في المنطقة. وقد أكدت الوثيقتان على أهمية الدور المنوط بالطاقة في تحقيق التنمية المستدامة ودعنا إلى التوصل إلى تدابير وإجراءات تهدف إلى تغيير الأنماط غير المستدامة المتبعة في إنتاج واستهلاك الطاقة وكذا إلى تطوير سياسات اقتصادية بيئية لقطاع الطاقة¹⁶.

وبالإضافة إلى ذلك، وتفعيلاً لتوصيات مؤتمر القمة العالمي للتنمية المستدامة، فإن الأمانة العربية المشتركة لمتابعة نتائج المؤتمر وضعت يدها في يد السلطات المعنية في دولة الإمارات العربية المتحدة لتنظيم اجتماع لوزراء الطاقة والبيئة العرب بأبو ظبي في فيفري 2003 لتكريس الالتزام السياسي ولوضع إطار لمتابعة خطة تنفيذ نتائج مؤتمر القمة العالمي للتنمية المستدامة في القضايا المتعلقة بالطاقة¹⁷.

وإلى جانب ذلك، فقد أعادت الدورة الحادية عشرة للجنة التنمية المستدامة التابعة للأمم المتحدة والمنعقدة في الفترة من 28 أبريل إلى 9 ماي عام 2003 التأكيد على أن تخفيف وطأة الفقر، وتغيير أنماط الإنتاج والاستهلاك غير المستدامة وحماية الموارد الطبيعية وإدارتها بأساليب مستدامة سوف تظل من القضايا الأساسية خلال عقد جوهانسبرج (2002-2012). كما دعت الدورة الحادية عشرة الدول والحكومات الأعضاء إلى اتخاذ التدابير والإجراءات العملية اللازمة لذلك – مثل وضع استراتيجيات وبرامج وطنية لتحقيق التنمية المستدامة في القطاعات المختلفة، وإتباع نهج أكثر شمولاً في تطبيقها. كما طالبت اللجنة هيئات ووكالات الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية المعنية بدعم ومساندة جهود الدول المختلفة المتعلقة بالتنمية المستدامة مع التركيز على مجموعة موضوعات رئيسية منتقاة في كل دورة انعقاد للجنة والتي مدتها عامان، هذا وقد تم اختيار الطاقة كموضوع رئيس لدورة اللجنة في عامي 2006-2007. حيث يتضمن برنامج العمل لعام 2006 تقييم التقدم المحرز في المجالات المتعلقة بالطاقة من أجل التنمية المستدامة، التغير المناخي، تلوث الهواء، والتنمية الصناعية، بينما يتمحور برنامج عام 2007 حول وضع السياسات المستقبلية المتعلقة بذلك.

وفي ضوء ما تقدم، ونظراً للحاجة الملحة إلى وضع إطار محدد للأعمال المطلوبة لمتابعة تنفيذ جدول أعمال القرن 21، وخطة جوهانسبرج في مجالات الطاقة لأغراض التنمية المستدامة، فقد قرر مجلس الوزراء العرب المسؤولين عن شؤون البيئة في دورة انعقاده الثلاثين في بيروت في 4 جوان 2003، تشكيل مجموعة عمل من الأمانة الفنية، وجامعة الدول العربية، وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة، واللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا، ومنظمة الأقطار العربية المصدرة للبترول، وذلك بهدف مراجعة وإعادة صياغة ورقة النقاش الأولية التي أعدها برنامج الأمم المتحدة للبيئة عن "الطاقة والبيئة: إطار للعمل في الدول العربية" على أساس من إعلان أبو ظبي عن البيئة والطاقة الصادر عام 2003.

وقد قامت مجموعة العمل بإعداد هذه الوثيقة مسترشدة بالاهتمامات والتدابير التي وضعها الوزراء العرب في إعلان أبو ظبي، بما في ذلك الالتزامات المتعلقة بالقضايا التي حددتها المؤتمرات العالمية، وبشكل خاص جدول أعمال القرن 21، وتوصيات الدورة التاسعة للجنة التنمية المستدامة التابعة للأمم المتحدة وخطة جوهانسبرج. وتجدر الإشارة إلى أن الوثيقة تقوم على خصوصيات البلدان العربية المتعلقة بالوضع التنموي، وبمستويات الفقر، وبالموارد المتاحة والخصائص الأساسية لقطاع الطاقة في المنطقة العربية وكذا التقدم المحرز نحو تحقيق الأهداف المرتبطة بقضايا الطاقة لأغراض التنمية المستدامة. ولذا فقد سميت هذه الوثيقة "الطاقة لأغراض التنمية المستدامة في الدول العربية: إطار للعمل"¹⁸.

● آفاق ترشيد إستهلاك الطاقة من أجل التنمية المستدامة:

وهناك حاجة في الدول العربية لتطوير سياساتها وتوجهاتها حيال قطاع الطاقة والأخذ بعين الاعتبار التحديات التي يواجهها القطاع، وتطور تلك السياسات والتوجهات حول عدد من المحاور، يمكن لكل دولة أخذ ما يتناسب والظروف السائدة فيها وأهم تلك المحاور ما يلي:

1- تحقيق التكامل بين استراتيجيات وخطط وأهداف الطاقة المستدامة: في إطار استراتيجيات وسياسات وخطط التنمية الوطنية. كما أن السياسات القطاعية للطاقة تحتاج إلى أن يتم دمجها وتكاملها بصورة مناسبة مع سياسات التنمية الوطنية ولا سيما ما يتعلق بطرق تحقيق التنمية المستدامة.

2- رفع مستوى الكفاءة الاقتصادية لقطاع الطاقة وتحسين فرص زيادة عائداته، آخذين في الحسبان ظروف وأحوال كل دولة. ويمكن تحقيق ذلك من خلال: تشجيع ودفع التكنولوجيات التي ترفع كفاءة واستدامة عمليات إنتاج واستهلاك الطاقة، وإتباع نهج إدارة اقتصادية من خلال مراجعة تعريفات الطاقة، وزيادة حجم استثمارات القطاعين العام والخاص في أنشطة ومشروعات الطاقة.

- 3- توسيع نطاق إمكانات وصول إمدادات وخدمات الطاقة لكل المستهلكين، على أساس النظم الحديثة للطاقة سواء المركزي منها أو اللامركزي وفقاً لما يناسب المجتمعات والفئات الاقتصادية المختلفة وخاصة الفئات الفقيرة.
- 4- الاستجابة لتزايد حجم الطلب المضطرد على الطاقة، نظراً للنمو الاقتصادي والاجتماعي المستهدف بالمنطقة العربية، إضافة إلى النمو السكاني السريع بالمنطقة (حوالي 2 % سنوياً حتى عام 2020).
- 5- دفع وتعزيز كفاءة الطاقة في جميع قطاعات الإنتاج والاستخدام النهائي، ووضع المعايير في كل من جانبي العرض والطلب.
- 6- دفع وتعزيز أنشطة اكتشافات النفط والغاز من أجل اكتشاف وتطوير حقول جديدة، وكذا تطوير الحقول المكتشفة بالفعل والتي لم تحظ بعد بالتطوير المناسب.
- 7- توسيع نطاق استخدام التكنولوجيات والوقود الأكثر نظافة، بما في ذلك التحول إلى الغاز الطبيعي، خاصة في قطاعي توليد الكهرباء والنقل، مع دعم وتطوير الشبكات الداخلية للغاز والكهرباء، بالإضافة إلى تحسين مواصفات الوقود، والاعتماد المتزايد على الوقود الأنظف في قطاع النقل، خاصة الوقود الخالي من الرصاص.
- 8- العمل على إدخال تطبيقات تكنولوجيات الطاقة المتجددة وزيادة استخدامها تدريجياً، بشكل يناسب الموارد المتاحة وظروف قطاع الطاقة في كل دولة.
- 9- دفع وتشجيع تطوير واستخدام تكنولوجيات سليمة بيئياً، وتحديد الإجراءات والسياسات المطلوبة لإنفاذ المتطلبات والتشريعات البيئية المرتبطة بها وضمان الامتثال لها.
- 10- تعزيز التعاون الدولي والإقليمي ودون الإقليمي، في جميع القطاعات الفرعية للطاقة، ومثل هذا التعاون سوف يمكن من الاستفادة من تنوع الخبرات والإطارات والموارد الوطنية ذات الصلة بالتنمية المستدامة والموجودة في الدول العربية، وهذا التعاون يتضمن أيضاً: تكامل ودمج الأسواق، وتوسيع نطاق تجارة الطاقة عبر الحدود وبخاصة من خلال ربط الشبكات الكهربائية، وشبكات الغاز الطبيعي.
- 11- تشجيع ودفع برامج بناء القدرات على المستويات المحلية والوطنية والإقليمية حول القضايا ذات الصلة بنظم الطاقة لأغراض التنمية المستدامة، وبخاصة دعم خلق فرص العمل وتخفيف وطأة الفقر.
- 12- توسيع نطاق تبادل المعلومات حول البدائل التكنولوجية، وما يرتبط بها من تكلفة وفرص تطبيق وكذا الموارد المالية وإمكانات وشروط نقل التكنولوجيا¹⁹.

خاتمة

إن دول العالم مطالبة بتوجيه جهود مستدامة من أجل مواجهة التحديات التي تواجه إمكانية توافق أنماط إنتاج الطاقة وتوزيعها واستهلاكها مع متطلبات التنمية المستدامة. وجدير بالذكر أن تحقيق مثل هذه الأهداف وربطها بالقضايا الرئيسية الخمسة المتعلقة بالطاقة والتي حددتها الدورة التاسعة للجنة التنمية المستدامة التابعة للأمم المتحدة، سوف يتطلب إعادة النظر في السياسات الحالية المتعلقة بالطاقة وذلك من أجل تدعيم التغيرات اللازمة في أساليب إنتاج وتوزيع واستهلاك الطاقة، وكذا دفع المشاركة العامة فيما يتعلق بعملية اتخاذ القرارات المتعلقة بالطاقة، وتشجيع وضع نهج خاص بالأطراف المتعددة ذات المصلحة، وذلك على كافة المستويات المحلية والدولية. لكي تصبح الطاقة وسيلة لتدعيم التنمية المستدامة، من الأفضل التركيز على توصيل خدمات الطاقة التي تلبي احتياجات الناس، مستخدمين في سبيل ذلك التكنولوجيات وأنواع الطاقة المناسبة للظروف المحلية، وليس مجرد السعي وراء زيادة إمدادات الطاقة. إلا أن إحداث النقلة في أنماط الإمداد الحالية بحيث تركز على خدمات الطاقة، سوف يتطلب تعديلات أساسية في سياسات قطاع الطاقة لكي تدعم التغيرات المطلوبة في أساليب إنتاج وتوزيع واستهلاك الطاقة لجعلها أكثر استدامة. وهذا التطوير في السياسات يجب ألا يقتصر على قطاع الطاقة، بل ينبغي أن يتعداه إلى القطاعات الأخرى بالدول، خاصة تلك التي تنصدر قائمة مستهلكي الطاقة. كما يجب أن يأخذ في الحسبان اهتمامات المؤسسات المالية، مطوري التكنولوجيات، ومؤسسات القطاع الخاص التي تخدم أهداف وبرامج قطاعات الطاقة. فالتحدي أمام المجتمع الدولي الآن هو كيفية تحقيق تنمية اقتصادية ورفاهية اجتماعية بأقل قدر من استهلاك الموارد الطبيعية وبالحد الأدنى من التلوث والأضرار بالبيئة وهذا هو جوهر التنمية المستدامة. إن الأرقام المعتادة تظهر تغييرا في اتجاه واحد فقط بدون أظهار النقاط المتصلة ما بين اقتصاد المجتمع والحياة الاجتماعية والبيئة وكأن المجتمع يتكون من ثلاثة أجزاء منفصلة وهي: 1- الاقتصاد 2- الحياة الاجتماعية 3- البيئة، وإذا ما تم النظر إلى هذه الأجزاء بطرق منفصلة سيتم النظر أيضا إلى مشاكل المجتمع كقضايا منعزلة عن بعضها البعض مما يؤدي إلى نتائج سيئة مثل حل مشكلة ممكن أن يؤدي إلى ظهور مشكلة أسوء، الحلول التدريجية والترقيعية التي تعد علاجا للأعراض وليس للأمراض إن صح التعبير، كذلك فالحلول التدريجية تركز على الفوائد قصيرة المدى، مهمة الجانب الطويل المدى والإستراتيجي. فالمطلوب هنا هو الاهتمام بجميع جوانب الحياة الاقتصادية والاجتماعية والبيئية بنفس المستوى، وهذا يظهر جليا عند الحديث عن استغلال الطاقة في المجتمعات خاصة النامية عند تطبيق البرامج التنموية، ومحاولة جهل هذه البرامج تنكيف ومبدأ الإستدامة أي تلبية الحاجات للجيل الحالي مع الحفاظ على حق الأجيال المستقبلية في الموارد المتاحة.

المراجع والإحالات:

- ¹ أسامة عبد الرحمن "تنمية التخلف وإدارة التنمية - إدارة التنمية في الوطن العربي والنظام العالمي الجديد-"، مركز دراسات الوحدة العربية، ط2، 2003، لبنان.
- ² عثمان محمد غنيم، ماجدة أحمد أبو زنت "التنمية المستدامة-فلسفتها وأساليب تخطيطها-" دار صفاء، ط1، 2007، الأردن، ص34.
- ³ سيرج لاتوش "تحديات التنمية -من وهم التحرر الاقتصادي إلى بناء مجتمع بديل-" ترجمة: ألبير خوري، الشركة العالمية للكتاب، لبنان، ص46.
- ⁴ العايب عبد الرحمن، بقة الشريف "التنمية المستدامة والتحديات الجديدة المطروحة امام المؤسسات الاقتصادية مع الإشارة للوضع الرهن للجزائر" مؤتمر علمي دولي، 08/07 افريل 2008، جامعة سطيف، الجزائر، ص2.
- ⁵ كمال رزيق "التنمية المستدامة في الوطن العربي من خلال الحكم الصالح والديمقراطية" مجلة العلوم الإنسانية، ع 25، السنة 3، نوفمبر 2005، الجزائر، ص3.
- ⁶ [www.uneca-na.org/arabe/un/documents%20et%20etudes/indicateurs-AR\(8\).doc](http://www.uneca-na.org/arabe/un/documents%20et%20etudes/indicateurs-AR(8).doc)
- ⁷ http://ar.wikipedia.org/wiki/%D9%88%D9%82%D9%88%D8%AF_%D8%A3%D8%AD%D9%81%D9%88%D8%B1%D9%8A
- ⁸ فيصل عبد القادر عبد الوهاب، جامعة ام القرى، متاح على الخط (تاريخ الاطلاع: 2013/03/23) الرابط: <http://uqu.edu.sa/page/ar/79242>
- ⁹ محمد الزرعوني، متاح على الخط (تاريخ الاطلاع: 2013/03/23) الرابط: <http://www.alhadeeqa.com/vb/gardens/g1819/>
- ¹⁰ حمدي البني، ترشيد استهلاك الطاقة ضرورة حتمية لاستمرار التنمية، متاح على الخط (تاريخ الاطلاع: 2013/03/23) الرابط: <http://www.resourcecrisis.com/index.php/conservation/661-15>
- ¹¹ المرجع السابق.
- ¹² عمرو بدرة، المزيد عن الادخار وترشيد الاستهلاك، متاح على الخط (تاريخ الاطلاع: 2013/03/22) الرابط: <http://www.nuqudy.com>
- ¹³ حمدي البني، سبق ذكره.
- ¹⁴ عبد الرؤوف الشيخ، تطوير استخدامات الطاقة لأجل التنمية المستدامة، متاح على الخط (تاريخ الاطلاع: 2013/03/23) الرابط:

<http://www.asheikh.net/news.php?action=view&id=18>

¹⁵ http://www.ausde.org/?page_id=364

¹⁶ <http://www.arabgeographers.net/vb/showthread.php?p=41435>

¹⁷ الطاقة والبيئة والتنمية المستدامة في المنطقة العربية، متاح على الخط (تاريخ الاطلاع: 2013/03/23)

الرابط:

http://www.oapecorg.org/aeconf_papers/eightconf/2-%20Fatima%20El%20Mallah.pdf

¹⁸ الإتحاد العربي للتنمية المستدامة والبيئة (AUSDE) "الطاقة لأغراض التنمية المستدامة في المنطقة العربية" متاح على الخط (تاريخ الاطلاع: 2013/03/24) الرابط:

http://www.ausde.org/?page_id=364

¹⁹ اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسي، السكرتارية الفنية لمجلس الوزراء العرب المسؤولين عن شؤون البيئة، المكتب الاقليمي لغربي آسيا، برنامج الأمم المتحدة للبيئة، منظمة الأقطار العربية المصدرة للبترول منظمة الأقطار العربية "الطاقة لأغراض التنمية المستدامة في المنطقة العربية: إطار للعمل" UNEP، ص58.

Université Constantine2 Abdelhamid Mehri
Laboratoire de recherche : Grand Maghreb Economie et Société



ECONOMIE & SOCIETE

Revue scientifique éditée par
le laboratoire Grand Maghreb :Economie et Société

ISSN : 1112-3605
N° 10 - 2014

ECONOMIE ET SOCIETE

Revue éditée par le laboratoire de recherche **Grand Maghreb** économie et société

Directeur de la Revue
Pr. ABDELAZIZ CHERABI

Rédacteur en Chef
Pr . NADJI BENHASSINE

Comité Scientifique

- ◆ Pr . Abdelaziz Cherabi Université Mentouri de Constantine.
- ◆ Pr . Mohamed yassine Ferfara . Cread Alger
- ◆ Pr .Abderazak Benhabib Université de Tlemcen
- ◆ Pr Mohamed BENBOUZIANE Université de Tlemcen
- ◆ Pr Abdelkader DERBAL Université d'Oran
- ◆ Pr Said SOUAM , Université Paris Ouest Nanterre
- ◆ Pr. Khaled Boudjadar Université Constantine 2
- ◆ Pr . Ahmed Silem Université Jean Moulin Lyon 3 France
- ◆ Pr .Abdelkader Tialati Université de Ouajda Maroc
- ◆ Pr Riadh Zghel Université de Sfax Tunisie
- ◆ Pr. Mahfoud Benosmane Université Badji Mokhtar Annaba
- ◆ Pr .Ameziane Ferguène Université Pierre Mendès France - Grenoble 2 France
- ◆ Pr .Redjel Saadi Université d'Oum el Bouaghi
- ◆ Pr .Merazka Salah Université de Constantine 2
- ◆ Pr. Abdelfetah Boukhemkhem Université de Jijel

Instructions aux auteurs

La revue économie et société, éditée par le laboratoire Grand-Maghreb Economie et Société de l'Université de Constantine 2- Abdelhamid MEHRI, est une revue ouverte à tous les travaux de recherche relevant des Sciences économiques, sciences commerciales et sciences de gestion. Elle s'adresse aux enseignants et aux chercheurs dans ce domaine. La revue publie les études et les travaux de recherches dans les trois langues : arabe, français et anglais. Chaque article doit être accompagné de trois résumés rédigés dans les trois langues. (8-10 lignes maximum, suivi de 3 à 5 mots-clés en petits caractères, taille 9). L'article doit être inédit et ne pas avoir été envoyé en même temps à d'autres éditeurs. Le texte de l'article doit être rédigé selon les règles de méthodologie académiques : (structures de l'exposé : introduction – paragraphes numérotés – conclusion – liste bibliographique). Le texte doit être conforme aux règles de référencement et de notes de bas de pages. L'article ne doit pas dépasser 25 pages au maximum, bibliographie et notes comprises. Le texte de l'article en Arabe sera rédigé en Simplified Arabic, taille 14 dans le corps du texte et 12 en bas de notes, et en Times New Roman pour le texte en langue étrangère, taille 12, et 10 pour les notes de bas de page. L'article sera soumis à une évaluation par les membres du comité scientifique. Leurs avis seront notifiés, par courrier électronique, aux auteurs. Si l'article est retenu sous réserve, l'auteur est tenu d'y apporter les corrections requises dans les délais impartis. Le résultat de l'évaluation ne peut faire l'objet de recours. La décision ultime de publication de l'article est du ressort du comité de rédaction. Les analyses, les commentaires et les opinions émises dans les articles n'engagent que leurs auteurs.

Economié & Société N° 10 / 2014

Sommaire

Auteurs	Intitulé de l'article	Pages
SALMI Madjid & MOHELLEBI Samya	Les attentes majeures de l'évaluation des politiques publiques	5
Mohamed AMRANI	LES CONCEPTS ET LES PRATIQUES ASSOCIES A L'EVALUATION DE LA PERFORMANCE, A SA MESURE ET A SA GESTION	19
NASSER BOUYAHIA & KAHINA CHERROU OUI	L'IMPACT DE LA QUALITE DES PROCEDURES ET DES DEMARCHES ADMINISTRATIVES SUR LA COMPETITIVITE DES ENTREPRISES: QUEL CONSTAT ET QUELLES PERSPECTIVES POUR LES ENTREPRISES ALGERIENNES ?	35
RÉMY TRUDEL	Les organismes centraux dans la gouverne des États de droit	51
CHEURFA Taous & KAÏD TLILANE Nouara	LA CONTRACTUALISATION EXTERNE DANS LES HOPITAUX PUBLICS EN ALGERIE : ENJEUX ET PERSPECTIVES.	73
GUEDECHE KHALED	Faire de la qualité dans le service public	91
DUARI MAGHNIA & Malika SLIMANI	L'ADMINISTRATION PUBLIC PAR L'ARCHIVAGE ELECTRONIQUE ; ENTRE LES IMPERATIFS DE LA MODERNISATION ET LES OBSTACLES REGLEMENTAIRES	111
KOUDID SOFIANE & ZERROUKI MOHAMME AMINE	CULTURE ET PERFORMANCE DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE ALGERIENNE : CAS DE L'APC DE LA WILAYA DE TLEMCE	131

Les attentes majeures de l'évaluation des politiques publiques

SALMI Madjid & MOHELLEBI Samya

Faculté des Sciences Economiques, Commerciales et des Sciences de
Gestion de Tizi-Ouzou

Résumé

La littérature portant sur l'évaluation de l'action publique est abondante. En effet, les définitions qui ont été proposées vont dans le sens de la reconnaissance et de la mesure des effets propres d'une action publique ; de former un jugement sur la valeur de cette action ou d'apprécier les effets attribuables à une intervention gouvernementale dans un domaine spécifique de la vie sociale et de l'environnement physique. Ou encore, de mesurer les effets qu'elle engendre et à rechercher si les moyens juridiques, administratifs ou financiers produisent les effets attendus de cette politique et d'atteindre les objectifs qui lui sont fixés. Enfin, le terme évaluation signifie qu'on doit se préoccuper de l'utilité, de la mise en œuvre, de l'efficacité et de l'efficience des mesures qui ont pour but d'améliorer le sort des membres de la société.

L'évaluation d'une action publique suppose de mieux rendre compte de celle-ci en d'autres termes de rendre cette action transparente. Au-delà du caractère de transparence de l'action publique, l'évaluation est à même de constituer une aide précieuse à la prise de décision puisqu'à travers l'action d'évaluation on arrive à juger la valeur et l'utilité de l'action publique ce qui suppose d'éclairer les choix des décideurs sur l'opportunité de l'inscription et de la réalisation d'une telle action. Cette appréciation de la valeur et de l'utilité de l'action permet, en outre, d'élever les niveaux de connaissances sur les différentes actions publiques qu'ils entreprennent. Par ailleurs, à travers l'action d'évaluation c'est tout le processus de mise en œuvre de l'action publique qui doit être objectivé en d'autres termes rationalisé. L'action d'évaluation permet, de surcroît, de créer et d'entretenir l'esprit d'équipe et de renforcer les partenariats en améliorant la compréhension réciproque par le dialogue. Evaluer c'est supposer mettre en place de nouvelles pratiques de management et le développement de la culture du résultat en cherchant constamment l'efficacité en d'autres termes de parvenir aux résultats escomptés et surtout de rechercher l'efficience qui signifie l'atteinte des résultats aux moindres coûts. Enfin, l'évaluation nécessite de l'intelligence politique puisque l'action d'évaluation peut être opérée par des organismes extérieurs et une démocratie

participative en cherchant à satisfaire les partenaires sociaux en les associant à la prise de décision. En définitive, quelles sont donc les attentes majeures de l'évaluation des actions ou de politiques publiques ?

Il s'agit, dans ce papier de mettre toute la lumière sur les processus qui mènent à l'élaboration des politiques publiques, de rapporter l'essentiel de la littérature concernant le terme évaluation pour se pencher enfin, sur les attentes majeures de l'évaluation des politiques publiques.

Mots clés : politique publique, processus d'élaboration de politique publique, évaluation, attentes majeures de l'évaluation.

Introduction générale

La culture de l'évaluation progresse partout dans le monde. Les raisons derrière cette prise de conscience des Etats de la nécessité de l'évaluation trouvent leur source dans les contraintes que connaissent ces derniers en matière de finances publiques qui s'amenuisent d'une part, et la nécessité de la préservation d'un haut niveau de protection sociale, d'autre part. Par voie de conséquence, les gouvernements du monde sont acculés à assurer le meilleur service public étant donné qu'ils font face à une demande plus exigeante du « citoyen-contribuable » qui attend des prestations de qualité et aux moindres coûts. Les ministères qui forment les gouvernements sont donc appelés à ne plus s'intéresser exclusivement aux moyens qui doivent être dégagés, comme cela est le cas dans un passé non lointain, mais d'être attentifs aux résultats des actions qu'ils mènent à différents niveaux de la vie économique et sociale.

Aussi, les politiques publiques ne peuvent plus, comme par le passé, échapper aux contraintes de l'efficacité économique voire même de l'efficience. Leur évaluation doit s'inscrire dans une démarche de rationalisation de la décision économique publique. Certes, la réflexion économique a développée toute une batterie d'instruments de mesure des performances et de l'efficacité de la décision économique privée, mais elle a souvent ignorée la décision économique publique car la présence de l'Etat se projette à travers ses multiples interventions dans le domaine économique et social et ses interventions ne sont pas toujours ponctuées par les signes de profit et de la rentabilité.

Néanmoins, pour que l'évaluation des politiques publiques soit utile et contribue effectivement à l'amélioration des politiques évaluées, plusieurs conditions doivent de ce fait être réunies :

- Avant même la mise en place d'une démarche d'évaluation, il convient de réaliser un travail de clarification de l'objet et des finalités de l'évaluation en se posant la question de savoir : à quoi servira l'évaluation ?
- A qui est destinée cette démarche d'évaluation puisque les acteurs concernés, selon leurs rôles, leurs responsabilités n'ont pas nécessairement tous les mêmes attentes à l'égard de l'évaluation ;
- Que souhaite-t-on évaluer, selon quels critères ¹?
- Quelle est la démarche d'évaluation qui sera retenue ?
- L'évaluation formative qui aide les acteurs à analyser les changements intervenus ou souhaités pour améliorer le processus de pilotage stratégique ou éventuellement l'évaluation sommative qui sert à mesurer les résultats atteints et de voir si ces derniers sont conformes aux résultats escomptés ;
- La méthodologie suivie doit être reconnue comme légitime car il est utile de distinguer l'évaluation des démarches qui en sont proches mais qui ne poursuivent pas les mêmes objectifs² ;
- Cette méthodologie doit être l'émanation d'associations ou d'organismes possédant des caractéristiques de pluridisciplinarité, d'indépendance ;...
- L'évaluation ne peut être, en fait, menée que par un service spécialisé en évaluation, ou encore confiée à des tiers en d'autres termes à une autorité administrative indépendante ou à une équipe de professionnels sous contrat ;
- Le commanditaire de l'évaluation doit nouer un contrat de confiance avec les évaluateurs ;

¹ Celui de l'efficacité, de l'efficience, de la cohérence, de la pertinence et enfin de l'impact qui seront développés ultérieurement.

² Il faut clarifier les concepts et différencier entre les démarches proches (contrôle, contrôle de gestion et l'audit) car chaque dispositif se distingue par des objectifs, un référentiel et des conséquences différents. Il faut donc distinguer entre le terme évaluation et les autres concepts.

- Ce commanditaire doit être prêt à entendre des choses qu'il ne sait pas encore de sa politique en d'autres termes il doit être à l'écoute des évaluateurs ;
- Il doit être prêt à modifier sa stratégie en fonction des conclusions des experts ;
- Prêt à leur donner accès aux données ;
- A accepter le rythme parfois lent de ce processus ;
- L'évaluation doit être cette opportunité qui tente à associer divers acteurs qui cherchent ensemble à comprendre ;
- Ces acteurs sont représentés par les fonctionnaires responsables de la mise en œuvre des actions publiques et les bénéficiaires de ces actions ou de leurs représentants ;
- L'évaluation se présente donc comme une occasion de confronter les initiateurs d'actions publiques aux bénéficiaires ;
- De ce fait, l'évaluation se présente comme un processus d'apprentissage collectif qui enrichit la compréhension réciproque et contribue ainsi à alimenter le débat public ;
- l'évaluation peut être effectuée à différents niveaux et lieux car évaluer c'est explorer dans toutes les directions ;
- l'évaluation peut donc être opérée soit à l'échelle de l'Etat, des services déconcentrés ou au niveau des opérateurs ayant délégation de service public...
- Enfin, il y a nécessité d'une appropriation des résultats par les acteurs et bénéficiaires de cette opération d'évaluation, sans laquelle l'utilisation de celle-ci resterait limitée.

I- Le processus d'élaboration des politiques publiques

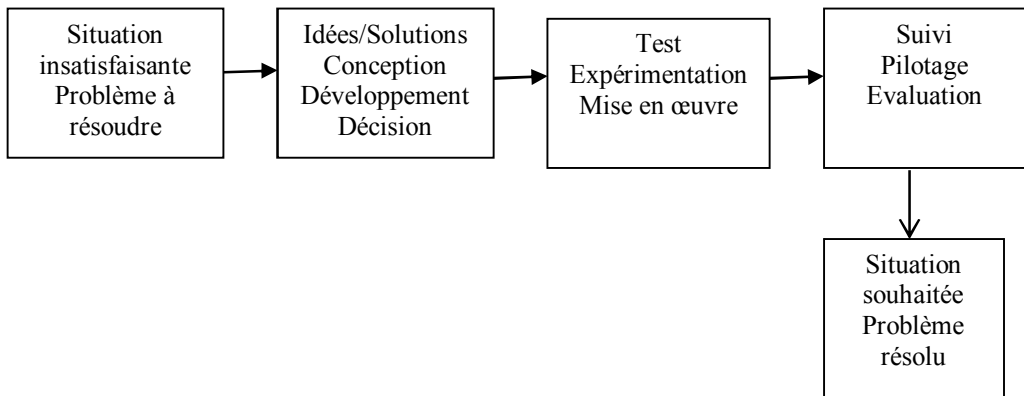
Le caractère polysémique du mot « politique » en français suppose un effort de précision. En effet, par mot politique, il ne faut pas comprendre par là l'expression de la lutte pour le pouvoir ou encore par ce mot, on ne désigne pas le domaine d'activité de l'Etat ou ses préoccupations permanentes qui se dessinent à travers la politique économique, la politique sociale ou la politique culturelle. Par contre, par ce mot politique, il faut prendre uniquement et de façon plus délimitée, la politique programme action représentant un choix spécifique de moyens en vue d'obtenir certains effets.

Une politique publique représente donc cet ensemble de mesures concrètes, d'actions coordonnées, mises en œuvre par des administrations ou institutions publiques en vue de la réalisation d'objectifs bien précis à atteindre. Cette politique s'inscrit habituellement dans la durée puisque les objectifs qu'elle se fixe s'étalent généralement dans le temps. Certains de ces objectifs³ ne peuvent être atteints en l'état tels qu'ils sont prévus initialement étant donné que ces derniers représentent des projections sur plusieurs années et leur réalisation dépend de plusieurs paramètres qui sont à même d'évoluer soit dans le sens souhaité par les décideurs politiques ou inversement. En effet, lorsque les conditions pour la réalisation de tels objectifs ne soient pas réunies, les décideurs peuvent alors réajuster le tir en essayant de remplacer le plan A par le plan B ce qui suppose au même titre de se focaliser sur la réalisation des sous objectifs à ceux initiés préalablement ou ce qu'on peut qualifier d'objectifs principaux.

Ceci dit, une telle politique doit suivre le cheminement séquentiel ou linéaire⁴ qui va de l'identification du problème de société au développement d'un programme d'actions, à sa mise en œuvre qui consiste au déploiement des moyens, à son suivi et surtout à l'évaluation de toutes les actions engagées en vue de constater le bien fondé de nos projections ce qui suppose qu'on a atteint la situation souhaitée et que le problème qui se pose à notre société est définitivement résolu. Dans le cas contraire, il faut procéder aux différents réajustements qui s'imposent.

³ Ces objectifs qu'on cherche résolument à atteindre représentent simultanément des enjeux de société à laquelle on appartient et des défis à relever puisque ces derniers ne peuvent être atteints aussi facilement que possible.

⁴ En réalité, c'est d'un processus itératif dont il s'agit.

Figure 1 : Représentation du cheminement séquentiel ou linéaire d'une politique publique

Source : Nioche J.P « De l'évaluation à l'analyse des politiques publiques » in revue française de sciences politiques, 32e année, n°1, 1982.

L'évaluation va consister à apprécier les effets de l'action publique ou de ce processus d'action à différents niveaux et ce en prenant en considération plusieurs critères :

- **Selon le critère de cohérence :** le premier type d'évaluation se situe au niveau des moyens. En effet, il faut savoir si les moyens mobilisés sont adaptés aux objectifs fixés. Aussi, l'évaluation la plus élémentaire consiste à s'assurer que les moyens prévus ont été mis en place dans l'espace et dans le temps car la complexité des mécanismes politico-administratifs fait qu'il est loin d'être garanti qu'une décision prise sera effectivement appliquée. Il faut se poser, par ailleurs, des questions pour savoir s'il y a cohérence simultanément entre les différents objectifs fixés et les différentes actions menées. Cette forme d'évaluation bien qu'elle soit indispensable ne nous apprend rien sur les conséquences de l'action entreprise.
- **Selon le critère de l'efficacité :** l'évaluation de réalisations s'efforce d'apprécier quels ont été les résultats immédiats de l'activité productrice de l'administration dans le cadre de la politique qui a été menée. Dans ce type d'évaluation, il s'agit de voir si les

résultats des actions entreprises sont conformes aux objectifs fixés préalablement.

- **Selon le critère d'impact :** l'évaluation d'impact est le niveau le plus représentatif de l'évaluation des politiques publiques puisqu'on s'efforce ici de mesurer l'impact final de l'action administrative sur l'environnement socio-économique. En effet, dans ce type d'évaluation, il y a lieu de se poser la question de savoir si le programme d'action a permis de réaliser les objectifs initiaux. En plus de savoir si ce programme a conduit à des effets secondaires prévus tout en s'attachant à déceler les effets non prévus. L'élément fondamental de l'évaluation d'impact est qu'elle cherche à apprécier les modifications de la situation, ou des comportements des individus, des entreprises ou des collectivités touchés par la politique menée sur le terrain.
- **Selon le critère d'efficacité :** l'évaluation d'efficacité s'attache à mesurer l'efficacité, au sens économique du terme, de la politique appliquée c'est-à-dire à mettre en rapport les effets de la politique avec les efforts consentis pour les obtenir. Ceci dit, les objectifs assignés à cette politique doivent être atteints sans exagération des moyens utilisés.
- **Selon le critère de pertinence :** ce type d'évaluation va nous permettre de savoir si les objectifs fixés sont réellement adaptés aux problèmes de société identifiés, aux buts poursuivis, aux orientations et à la finalité de l'action publique.
- **Selon le critère de satisfaction :** un dernier niveau d'évaluation consiste en une évaluation de satisfaction qui peut être envisagé, bien que de tels travaux soient rares à l'heure actuelle. En effet, dès l'instant où l'on considère qu'une politique a pour objet de satisfaire un besoin ou de résoudre un problème ressenti par la population, un élément supplémentaire d'évaluation peut être apprécié : dans quelle mesure la population considère ce besoin satisfait ou ce problème résolu ?
Ceci étant, les critères d'évaluation précédents s'efforcent d'opérer des mesures sur des bases les plus objectives possibles, ce dernier

critère d'évaluation, quant à lui, intègre des mesures subjectives de satisfaction.

II- L'essentiel de la littérature concernant le terme évaluation

L'action collective publique implique nécessairement des mécanismes d'évaluation. Ces évaluations sont constamment opérées soient par les partis politiques, la cour des comptes, les médias ou par le juge administratif. En effet, ces derniers font des évaluations en portant des jugements ou des diagnostics sur l'action des pouvoirs publics.

A travers l'action d'évaluation des politiques publiques, il s'agit d'émettre des jugements sur la valeur des actions engagées au titre de ces politiques. La caractéristique première de cette évaluation est de s'attacher à vérifier l'adéquation entre ce que produit l'administration centrale⁵ comme politique publique et ce qu'exprime la société comme besoins. De tels jugements peuvent être émis dans les différentes phases de la mise en œuvre de ces politiques publiques. En effet, ces jugements peuvent être prospectif et anticiper l'action publique, on parle alors de l'évaluation ex ante qui cherche à préparer une prise de décision. Ces jugements peuvent encore être émis tout en accompagnant l'action publique, on parle dans ce cas de l'évaluation concomitante qui vise à améliorer la mise en œuvre de cette action. Enfin, ces jugements peuvent suivre l'action publique, on parle ici d'évaluation ex post visant à apprécier cette action après coup⁶.

Au moment où l'évaluation des politiques publiques est sous les feux de l'actualité est sans doute un bon moment pour clarifier les concepts et différencier les démarches proches ou les pratiques voisines de l'évaluation, car chaque dispositif se distingue par des objectifs, un référentiel et des conséquences différentes. Ainsi, les démarches proches prennent les sens ci après :

- Le contrôle consiste à vérifier la conformité de l'action administrative à un référentiel de règles écrites, à des lois ou des textes officiels. En cas de manquement, la sanction peut être un rappel à l'ordre.

⁵ Ou locale...

⁶ Publication de l'Institut de la Gestion publique et du développement économique
« Perspective gestions publiques : recherche - études - veilles » n° 28 - septembre 2008

- Le pilotage ou le contrôle de gestion consiste à suivre en temps réel l'exécution d'une action, en fonction du programme tel que défini à son début et de ses objectifs affichés, dans le but de corriger l'action si elle dérive ou d'en rectifier l'allure pour maintenir le cap.
- L'audit a pour but de réduire les risques, et son référentiel est « les bonnes pratiques de la profession ». Ses conséquences sont des recommandations pour éviter certains risques repérés.
- La prospective est une démarche qui vise à anticiper l'avenir en élaborant des scénarios sur la base de l'analyse des données disponibles : états des lieux, tendances lourdes, phénomènes émergents, analyses rétrospectives et observatoires qui tendent à se multiplier dans les domaines les plus variés que ce soient économiques, sociaux, environnementaux, humains,...
- Le contrôle interne est un ensemble de dispositifs permanents pour assurer la conformité, la régularité,...et plus généralement la qualité des services au meilleur coût
- Par contre l'évaluation consiste à mesurer la pertinence et à optimiser les résultats de l'action publique, en référence avec les besoins de la société tels que la politique publique les a définis. Pour mesurer l'écart entre les objectifs poursuivis et les résultats obtenus sur la société, il faut être capable de dire quels objectifs visait la politique publique, alors même qu'ils ne sont pas toujours explicites. Le référentiel est donc à construire chaque fois car il est différent pour chaque évaluation. Les données sont rassemblées et analysées dans un but particulier. Les conséquences de l'évaluation sont surtout d'expliquer la chaîne des causes, de rendre certains effets compréhensibles par l'analyse dans le but d'aider la prise de décision stratégique.

Parmi les obstacles qui peuvent constituer de sérieux freins pour faire aboutir cet effort ou élan allant dans le sens de l'évaluation des actions publiques on peut citer :

- Les obstacles sociopolitiques : ce sont les obstacles qui sont les plus difficiles à endiguer ou à faire évoluer car ils touchent souvent des comportements profondément ancrés dans de très fortes traditions institutionnelles ou culturelles. En effet, tout ce qui émane de la puissance publique est considéré comme quelque chose qui va toujours dans le sens de l'intérêt général. Ceci dit, de tels obstacles ont tendance à exclure ou du moins à négliger l'idée d'évaluation car tout se passe comme si tout ce qui se décide légitimement par l'autorité se trouve par nature au service effectif de l'intérêt public sans qu'il soit besoin de le soumettre à une évaluation formelle.
- Les obstacles liés à la centralisation excessive de la décision publique.
- Les obstacles administratifs liés à la faiblesse de la gestion par programme.
- L'inexistence de mécanismes formels chargés de l'évaluation au niveau de l'administration.
- L'évaluation pour l'administration se résume le plus souvent au nombre d'activités réalisées au cours d'une période de temps donnée.
- les types de compétences intellectuelles et méthodologiques requis pour l'évaluation sont également peu répandus dans l'administration algérienne.
- La méfiance des responsables administratifs vis-à-vis de nouvelles formes de contrôle ou d'évaluation.
- Les difficultés techniques de la réalisation de l'évaluation.

III- Les attentes majeures de l'évaluation des politiques publiques

Ces attentes peuvent être regroupées dans les quatre principaux objectifs assignés à toute démarche servant à l'évaluation des politiques publiques : à mesurer « objectivement » ; à améliorer les performances de l'action publique ; à comprendre, à fédérer, à utiliser un langage commun par les acteurs de l'action publique et enfin à donner du sens, de la déontologie, et de l'éthique à l'action publique.

A mesurer « objectivement » :

- Les résultats par rapport aux objectifs prédéfinis ;
- Le degré d'efficacité des pratiques ;

- La pertinence d'un dispositif décidé par plusieurs partenaires ;
- L'impact des actions sur les territoires en fonction des moyens humains et financiers alloués ;
- La satisfaction des bénéficiaires de l'action publique ;
- La performance de l'action publique.

Améliorer les performances de l'action publique

- En objectivant le processus de mise en œuvre de l'action publique ;
- En améliorant les processus ;
- En prenant les mesures correctives nécessaires ;
- En mettant en place des actions nouvelles ;
- En permettant d'ajuster certaines actions à partir d'une photographie de ce qui fonctionne ou non ;
- En éclairant les choix (ajustement et aide à la prise de décision)
- En orientant la décision ;
- En adaptant l'action en permanence ;
- En obligeant les financeurs à mieux définir les objectifs (souvent trop vagues, trop flous) ;
- En permettant de mieux mobiliser les ressources ;
- En améliorant l'économie des moyens d'une politique/action publique ;
- En mettant en œuvre, en cas d'écart, des actions correctives ;
- En anticipant le changement ;
- En innovant par de nouvelles pratiques de management ;
- En développant la culture du résultat (efficacité, efficience,...).

A Comprendre, à fédérer, à utiliser un langage commun

- Utilisation des mêmes mots par les acteurs et les partenaires de l'action publique ;
- Mise en commun des réflexions de ces acteurs et partenaires sur la manière de conduire les actions ;
- Utilisation d'un vocabulaire commun avec les termes usuels en matière d'évaluation et de pilotage de l'action publique ;
- Améliorer la compréhension réciproque par le dialogue ;
- Connaissance de la réalité du terrain ;

- Mettre en parallèle les actions avec la politique (nationale, communale,...) dans une démarche partenariale et de concertation avec les différents acteurs ;
- Renforcer les partenariats ;
- Créer et entretenir l'esprit d'équipe ;
- Connaissance opérationnelle de la politique publique ;
- Porter un regard différent sur les actions de la collectivité.

A donner du sens, de la déontologie, de l'éthique à l'action publique

- Savoir à quoi sert l'action publique ;
- Juger la valeur, l'utilité de l'action publique ;
- Elever le niveau de connaissances sur l'action publique (cognitif) ;
- Répondre de façon « juste » au public final ;
- Apporter des éléments de preuve ;
- Accroître la visibilité de l'action (faire connaître au public) ;
- Savoir quelle solidarité il s'agit de développer ;
- Prendre en compte la dimension « humaine » ;
- Mieux rendre compte (transparence) ;
- Assurer la conformité entre l'action publique et le(s) discours politique ;
- Intelligence politique et démocratie participative.

Conclusion

En guise de conclusion, on peut dire que les politiques publiques ne peuvent se soustraire au processus d'évaluation. En effet, l'effort entrepris en vue d'évaluer l'action publique s'inscrit dans le même sillage de rationalisation des décisions et des actions menées par les pouvoirs publics. L'action publique doit être en conformité avec les attentes du public tandis que l'évaluation cherche à mesurer la pertinence et à optimiser les résultats de cette action en référence avec les besoins de la société tels que la politique publique les a définis. Par conséquent, l'un ne va pas sans l'autre puisque les deux concepts ne peuvent en réalité être dissociés.

Références bibliographiques

- Besson Eric « L'évaluation des politiques publiques est devenue une nécessité » Publication de l'IGPDE / Recherche - Etudes - Veille n° 28 - septembre 2008.
- **centre.documentation@ena.fr** L'école nationale d'Administration (ENA), centre de documentation « L'évaluation des politiques publiques »
- Maty Jasik Nicolas & Barbier Jean-Claude « Évaluation des politiques publiques et quantification en France : des relations ambiguës et contradictoires entre disciplines » dossier : les politiques de quantification
- Perret Bernard « L'évaluation des politiques publiques », Collection Repères (La Découverte) I.S.B.N. 9782707154873.
- **Salmi.M** « Système de santé à l'heure de la transition plurielle : éléments pour une évaluation de la qualité des soins », thèse de doctorat soutenue à l'université Mouloud Mammeri de Tizi-Ouzou, novembre 2009.
- Société française de l'évaluation. « Présentation de la Charte de l'évaluation des politiques publiques et des programmes publics » [page internet]. 2006. En ligne : http://www.sfe-asso.fr/sfe-evaluation.php?menu_id=191
- Vermeulen Frank « Cadrage de l'évaluation des politiques publiques locales » Hôtel de la Collectivité Territoriale de Corse Ajaccio, 11 Avril 2013.

LES CONCEPTS ET LES PRATIQUES ASSOCIES A L'EVALUATION DE LA PERFORMANCE, A SA MESURE ET A SA GESTION

Mohamed AMRANI

MCB /Université Abdelhamid Ibn Badis- Mostaganem.

Résumé

Dans cette étude nous dresserons le cadre théorique de toutes les approches de l'évaluation de la performance dans la sphère publique. Est comme tous les instruments de mesure, présentent des limites, cela ne doit pourtant pas nous dissuader de les aborder. Ce qui importe avant tout, c'est de dépasser le stade de la mesure administrative pour atteindre celui de la mesure publique des services rendus à la communauté. Ce qui implique que l'on envisage l'évaluation de la performance globale du secteur public, dont l'articulation complète englobe tant l'administration que le politique.

Notre démarche méthodologique serait à juste titre: théorique, exploratoire évocateur de questionnements, mais sans ignorer d'entrevoir des repères empiriques à titre de comparaison avec notamment la France , l'Amérique du nord (le canada) et des pays africains francophones.

Mots clés:

Services publics, performance, l'évaluation, revendication citoyenne, structures de l'Etat

Ğŋđđ!f Ő5 ĞŋjĠĞZĞŋ Ā Đz İKİĞ †ŦĞP!f KĞ Ġđđ!f ! Ÿ !f ĠŦ f † !f f Nj Ő5 ĀĞ k
Ğ đđĞđ ĠİĞZ İ LJ Ÿŋ Ū f Nj LJ Ā ĞŋjĠĀĠ Ğŋj! Ġ İ!f KĴĀĠ LJ Đz Ā .ŐđĀđđz!f
Ğ İ!f Ĩ! ĀŦĀŋ! Ÿ fĠ f Ġ İ!f āĀk đz ĀĠŋk Āŋj Ő p Đŋjđđ!ĞS ŋ KİĞ Ğŋj!ĀĞ k!
YĞŦŋ! †đđđĞ !f †ZĞŋ !f Đz İk! Ġ zĠĠ Ÿ !f đz f ĀŊĴ yđžŋđđ! †đđđđđ!f † đđĀđđz!f KĞđđĠPŋ! ŐđđĀđđz!f
.Ő Ġ !fĀ Ÿ fĠ f Nj Ġz Ő5 ŐđĀđđz!f

LJđđ Ġ Ġz!f Ő Ŧ ŪP LJđđ İİ! Ā Ő5Ğ k fĀ Ÿ !f āĀk đđ!f ĨİZ pĀk Őŋŋj đđ!f Ġ Ġz đđ LJ
LJ †ŦĞP † Ġđđ!f ŪP LJđđ † İ ŦKİf Đz!Ğđđ!f Ŧz ĠS LJĀĠ Đz İk!f YĀŦĀđđ Ā KŪ Ġ Kİf
,† Ā5Ā s!f † İ 5 f LJĠĠ !fĀ (fĠ) † İĞđđ !f Ġ đđ Ġ 5

.†İĀĠf Ġ Nj LJ ŦĴĀđđ!f YİĞŦđđ Đz İk!f †ZĞŋ !f † đđĀđđz!f KĞđđĠP!f

Introduction

Hommes politiques et gestionnaires publics s'accordent aujourd'hui à vouloir faire de la satisfaction de l'utilisateur le centre des préoccupations du service public. Pour améliorer la satisfaction des usagers, les incitations à la mise en place d'outils d'évaluation se sont développées. Les travaux de recherche se sont jusqu'à présent intéressés à la relation de proximité et à l'efficacité des contrôles directs. La littérature académique insiste cependant sur l'apport du retour terrain et de la proximité avec les usagers comme moyen privilégié d'évaluation. En effet, un quart de siècle après avoir été associée à l'initiation et à la mise en œuvre des grandes réformes administratives par les gouvernements britannique et américain, la performance de (et dans) la sphère publique continue de susciter la curiosité des chercheurs et de faire parler d'elle à l'occasion de chaque initiative prise par les gouvernements et les organisations publiques eu égard aux services aux citoyens, populations et entreprises. La rhétorique, les concepts et les pratiques associées à la performance, à sa mesure, à sa gestion nous révèle des courants théoriques qui se structurent autour de l'efficacité, de l'efficience et de l'équité

Les débats institutionnels soulevés par les déficits budgétaires et démocratiques ainsi que par l'apparente tendance à l'immobilisme qui caractérise les organisations publiques se sont progressivement et essentiellement cristallisés autour de l'imputabilité des agents publics, l'optimisation des ressources disponibles et la qualité des services aux citoyens, populations et entreprises. Autrement dit, pour répondre à des exigences citoyennes et à des impératifs dictés tant par des logiques de marchés, notamment la fin de certains monopoles d'État, que par des logiques industrielles, en particulier la productivité des entreprises devenues au fil des années plus conscientes du fardeau fiscal et de la complexité des systèmes administratifs, les décideurs politiques essaient d'impliquer davantage la sphère managériale publique ; vues à travers le prisme de l'efficacité et de l'efficience, les capacités des agents publics à changer, à livrer, à comprendre et à apprendre seraient les véritables déterminants de la performance de la sphère publique

C'est d'ailleurs de ce quadruple questionnement, mené sur fond d'efficacité et d'efficience, que des liens conceptuels et pratiques sont établis entre les notions de performance et de *résultats*

Pour donner un sens à la performance de la sphère publique, s'agissait-il de nous en tenir strictement aux indicateurs de performance portant sur

les activités opérationnelles de chaque entité administrative ? Devions-nous considérer les indicateurs de performance de l'ensemble des agences, des ministères et des organismes publics ? Devions-nous englober les indicateurs de performance centralisés que d'autres locaux?

Cette communication vise ainsi à décrire et comprendre les mécanismes d'évaluation.. Nous présenterons dans un premier temps les notions clés (I), nous verrons dans un second temps l'évolution du métier de gestionnaire public puisqu'il s'agit de lui, en tant qu'adaptation des rôles et des fonctions exercés à la lumière de la notion de la performance: celle *des résultats* par opposition à celle des moyens(II). Ce faisant, nous traitons du changement que les indicateurs liés à la performance, enclenchent pour atteindre la gestion publique plus directement dans son expression professionnelle et sa valeur déstabilisatrice de l'ordre bureaucratique établi d'ou la notion de l'ère de la gestion par résultats(III). Nous concluons par évoquer de facto la nouvelle gouvernance publique marquant l'émergence de l'Etat post bureaucratique..

1. L'analyse de la littérature

1.1.Les modes d'évaluation : domaines, outils et choix

La notion d'évaluation est au cœur de la gestion publique. Cette notion est largement utilisée et conceptualisée concernant les politiques publiques. Appliquée aux suivis des prestations, elle est généralement vue et analysée comme un outil technique relevant de problème de modélisation et de raisonnement.

1.1.1. La notion d'évaluation

La notion d'évaluation s'inscrit dans l'idée que les services publics doivent rendre compte du bon usage des finances publiques. En France la réforme de la Loi Organique des Lois de Finance de 2001 (LOLF) a relancé plus récemment l'intérêt porté à l'évaluation des services publics dans une logique de gestion axée sur les résultats.

L'évaluation consiste à comparer une situation à un idéal. Il ne peut pas y avoir de jugement sans norme et sans système de valeurs. Bessire (1999) remarque que « dès lors que cette réalité implique une pluralité d'acteurs, l'évaluation mobilisera des systèmes de valeurs différents ». Bessire (1999) distingue trois dimensions à l'évaluation :

1) une dimension politique qui exprime le « pourquoi » des choses, les intentions de ceux pour qui est réalisée l'évaluation. Cette dimension

s'exprime en termes de préférences, de principes directeurs d'ordre général et qualitatif, de missions à accomplir, de vocation ou d'identité (dimension subjective);

2) une dimension stratégique qui indique le « comment » des choses et traduit le déploiement des intentions dans l'espace et le temps (dimension rationnelle) ;

3) une dimension économique ou de gestion qui s'exprime en termes de ressources consommées, d'objectifs et de progression vers ces engagements (dimension objective).

L'évaluation implique donc la prise en compte de l'ensemble de ses dimensions subjective aussi bien qu'objective et rationnelle (Bessire, 1999). Cette conception faisant de la relation acteur/outil son cœur d'analyse, tente d'enrichir les conceptions des outils d'évaluation mais n'explique pas leurs existences dans une organisation. Il faudrait voir du côté de la théorie de l'agence pour rendre compte de la configuration qui permet au principal de s'assurer que l'agent agit dans le sens souhaité.

L'évaluation a donc pour objectif de contrôler les comportements en alignant les intérêts agent-principal et mettre en correspondance les récompenses individuelles aux contributions de chacun.

1.1.2. Les modes d'évaluation dans le secteur public

Un service public n'est pas simplement un prestataire de service, il participe également à la cohésion de la société. Selon Chevallier (2005), « alors que les organisations privées sont « introverties », c'est-à-dire finalisées sur elles-mêmes, les organisations publiques sont « extraverties » c'est-à-dire mises au service d'intérêts qui les dépassent ; toute réforme administrative vise donc à une meilleure satisfaction de « l'administré » ce qui implique une certaine représentation de celui-ci. Les services publics ne sont donc pas seulement destinés à répondre aux attentes individuelles de leurs usagers, ils sont aussi l'un des instruments majeurs à la disposition des pouvoirs publics pour leur permettre d'influencer l'environnement socio-économique d'un territoire ». La différence entre public et privé se situe ainsi au niveau des finalités. Les institutions publiques sont au service de la société et contribuent à la mise en œuvre des politiques. La finalité recherchée dans la définition de l'activité publique est par conséquent d'influencer leur environnement (impact) et ne vise pas seulement à produire des prestations (résultat). L'évaluation des résultats des décisions et des actions de gestion doit donc intégrer l'analyse de l'impact des politiques et peut s'effectuer de multiples manières en fonction des objectifs assignés (Gerbaix, 2006).

L'évaluation comprend des éléments structurés formels (règles explicites, procédures, mesures des résultats, tableaux de bord, comptabilité analytique, évaluation des politiques publiques ...) et/ou informels (culture d'établissement, valeurs communes, loyauté, engagement réciproque, règles non écrites ...).

1.1.3. Le choix et les finalités des modes d'évaluation

La recherche en gestion est peu explicite sur la théorie des outils qu'elle mobilise laissant dans l'ombre le rôle des outils de gestion dans les dynamiques organisationnelles (Grimand, 2006). La question du choix des modes d'évaluation est largement dépendante de leurs finalités. Les questions de finalités, d'appropriation et de choix des outils de gestion ne peuvent donc être dissociées. Les outils d'évaluation sont habituellement analysés comme un système matériel et objectif résultant du choix de solutions techniques sur la base d'objectifs explicites. Les outils sont vus comme une chose et un objet externe au sujet qui résultent d'une conceptualisation vu comme le prolongement de la pensée, déniaient à l'outil toute matérialité et influence (Grimand, 2006).

L'efficacité de l'outil dépend ainsi de l'aptitude de l'acteur à modéliser l'action et à répliquer les objectifs en outil. Les instruments sont vus comme un moyen d'échapper à la subjectivité afin d'éviter erreurs, inexactitudes ou oublis. Cette conception ne laisse aucune place à l'émotion (Lorino, 2007).

Dans les services publics, de nombreux facteurs influencent la satisfaction. Le sentiment de satisfaction est dépendant des références sociales, culturelles et personnelles de chaque usager (France Qualité Publique, 2004). Les travaux de Laville (2005) insistent sur la dimension intersubjective de la relation entre l'usager et l'administration comme source de satisfaction. Par ailleurs, en tant que perception, la satisfaction dépend autant de l'idée que la personne se fait du service public que de la réalité du service public. La satisfaction renvoie pour l'usager à un « sentiment de justice » ou « d'injustice » c'est-à-dire à la perception d'avoir été traités « justement » ou « injustement » (Sabadie, 2003).

1.2. Qu'est-ce donc que la performance

Le concept de performance n'a que très rarement fait l'objet d'une définition étroite. Cerner la performance, dans la sphère publique, est éminemment compliqué (Thomas, 2005).

Se délimite-t-elle par l'analyse des données fournies par des services (unités administratives), par la synthèse des rapports des ministères (gouvernement)

ou par le rapport des résultats des enquêtes auprès des bénéficiaires (clientèle). En revanche, la mesure de la performance, elle, s'est trouvée définie par le menu. A ce titre, nous devons nous en tenir à la conceptualisation et à la détermination des critères, indicateurs et instruments de mesure de leur performance pour compenser le défaut de définition de cette dernière.

Ce que la performance permet d'apprécier, ce sont les critères sur lesquels repose la gouvernance que sous-tend l'imputabilité tant pour les intervenants que pour les décideurs dans la sphère publique, ce qui fait dire à certains observateurs que l'État, ou plus précisément l'appareil gouvernemental, ne manque pas d'efficacité (services rendus) mais d'efficacités. Autrement dit, ce ne sont pas les pratiques qui flanchent, mais les intentions de services (Drucker, 1995). Rappelons les principales caractéristiques de la performance mesurée :

1) transparence ; 2) responsabilisation ; 3) efficacité et efficience sur une base d'*outcomes* ; 4) diffusion de l'information ; 5) climat de confiance ; 6) tolérance, équité mais aussi durabilité ; 7) séparation des pouvoirs ; 8) minimisation de la non-participation au processus de décision ; 9) flexibilité dans l'attribution de l'espace politique, social et économique ; 10) décentralisation. (Jorjani, 1998)

2. La culture bureaucratique mise à l'épreuve des résultats

Vu dans une perspective culturelle, le caractère unique de la *mission* de l'organisation publique devrait constituer pour ses membres, gestionnaires et employés, un espace où règnent des valeurs propices non seulement à la convergence des façons de penser et des façons de faire, mais à leur évolution conjointe. En effet, l'atteinte des cibles de résultats, par les gestionnaires publics, ainsi que les retombées qu'ils peuvent attendre de celles-ci, notamment sur les plans budgétaire, institutionnel et politique contribuent au choix des pratiques nécessaires à l'accomplissement de la mission qu'ils poursuivent collectivement. Ce choix est facilité par le processus d'institutionnalisation qui a cours dans l'organisation.

Par ailleurs, si l'on admet que la culture de l'organisation est actée autant que subie, force est de concéder aux gestionnaires publics de demain, parce qu'ils auront charge de l'implantation d'un cadre de gestion par résultats (GPR), un rôle important à jouer dans le façonnement des comportements, notamment à travers le cadre de gestion et les apprentissages réalisés par l'ensemble du personnel, ce que confirmera un mode d'évaluation axé sur les résultats.

2.1. Vers une culture propice à la gestion par résultats (GPR)

L'institutionnalisation d'une gestion par résultats suppose la conjonction d'un certain nombre de facteurs qui expliquent à la fois l'efficacité, l'efficience et l'équité dans la sphère publique. Ces facteurs s'expriment en voies et moyens des intervenants (dispensateurs de services) et en voies et moyens des organisations (offrants de services). Lorsqu'on multiplie voir modele (MAAZOUZ-LECLERC,2008) les uns par les autres, soit les compétences des employés et les comportements de leurs institutions, cela détermine la performance organisationnelle.

Les compétences à la tâche renvoient aux capacités intrinsèques des acteurs au chapitre de l'organisation du travail, de l'établissement des stratégies de services, des habiletés en management des affaires publiques et de l'apprentissage professionnel (Mazouz et Rochet, 2005). Les comportements de l'institution réfèrent à des facteurs sur lesquels s'appuient les compétences à la tâche pour agir utilement sur les services offerts.

Tels facteurs comprennent notamment les missions, visions, objectifs et résultats (connaître l'organisation) ; stratégies, structures, culture, leadership, processus et projets (adapter l'intervention et l'organisation à leur environnement) ; offre, ressources, interface politico-administrative (gérer l'organisation) ; évaluation systématique du cadre de gestion et des effets du changement (aptitude à apprendre). Sont donc couvertes les fonctions qui assurent la compréhension du contexte du travail (forces et faiblesses face aux opportunités et menaces), le changement dans l'organisation du travail (ajustements de l'organisation), la production du travail (livraison des services) et l'amélioration du travail (renforcement de l'acquis, redressement des carences et élargissement des engagements). En d'autres termes, les couples voies et moyens personnels et voies et et moyens organisationnels se forgent, s'entremêlent et instituent, à travers le travail, des résultats plus probants. Qui plus est, une meilleure intégration des forces de l'organisation aide à orienter l'action dans le service. La maîtrise des stratégies, pour sa part, donne la souplesse requise pour changer les choses et permet, en somme, de gérer le service tel qu'attendu. La pratique du management fait qu'on peut livrer le service, et ce faisant servir la fin de l'organisation. Quant à l'apprentissage continu, outre qu'il stimule l'amélioration dans la prestation du service, il permet la progression du système vers la performance globale.

La performance n'est pas une lecture de mesures, mais un processus qui lie dans le temps et dans l'espace des capacités individuelles et des potentialités

organisationnelles en vue de résultats institutionnels. Ceux que l'État escompte, et ceux que les citoyens (population et entreprises) obtiennent.

2.2. Le management par la mesure de la performance (MMP)

Plusieurs préceptes ont présidé à l'élaboration, l'adoption et l'application de mesures de la performance pressenties comme idéales dans le service public. Bien que l'entendement qu'on ait de la performance optimale varie d'une culture à l'autre, selon Thomas (2005) les préceptes qui suivent la rendent possible :

1. définition patente des objectifs de service ;
2. attention égale portée aux intrants (*inputs*) et aux extrants (*outputs*) en prévision des effets/impacts (*outcomes*) ;
3. usage d'instruments restreints d'évaluation ;
4. validité, contrôlabilité et comparabilité des résultats enregistrés ;
5. informations significantes, abondantes et équilibrées ;
6. adoption de processus de décision participatifs ;
7. coordination de la planification, la mise en œuvre et l'évaluation des résultats ;
8. budgétisation des activités et des services ;
9. acceptation élargie des principes, processus et programmes par les populations desservies ;
10. approche globale à la gestion des structures de services publics.

Dès lors que les gestionnaires du service public admettent que ces ingrédients sont partie intégrante du système d'évaluation de la performance, ils souscrivent de facto au principe de mesure qui permet de la comprendre globalement. Malheureusement, les déclarations des politiques n'entraîneraient pas toujours que l'on mette les voies et moyens de l'accomplissement de la tâche à la disposition des intervenants du système que sont les fonctionnaires de l'État. Il s'ensuit une incapacité à répondre à la surenchère des gouvernements, au chapitre de leurs attentes de services, malgré la MMP.

L'approche quantitative, issue de l'orientation électorale, prime trop souvent lors de l'adoption des instruments de mesure de la performance, sans doute à cause de la précipitation des gouvernements à vouloir justifier leurs choix politiques. L'approche qualitative, issue de l'orientation clients, vers

laquelle on semble revenir aujourd'hui dans plusieurs pays, s'en est trouvée longtemps négligée. Pire, la complexité des méthodes et des calculs pour mesurer la performance a fait perdre tant et plus d'énergie aux administrations en contrôle après le fait des écarts de résultats au détriment d'une juste définition avant le fait des besoins non satisfaits des populations. Il en est résulté une moindre utilité des mesures, une déconnexion des mesures par rapport aux attentes de la société, une disparité injustifiable dans la poursuite des changements entre structures politiques et structures administratives, pour ne citer que ces ratés dans la réforme de l'appareil public d'un trop grand nombre de pays.

- Limites à l'approche MMP

Quatre domaines particuliers d'application de la méthode MMP permettent de constater certaines limites de système qui accréditent ou discréditent l'à propos de cette approche dans l'ensemble des secteurs publics. Il s'agit des problèmes techniques qu'elle suppose, des implications financières qu'elle commande, des obstacles institutionnels qu'elle soulève et des considérations politiques qui s'y rattachent (Carroll, 2003 ; Lindquist, 1998 ; English et Lindquist, 1998 ; Thomas, 2005). Voyons plus en détail chacun de ces domaines.

- **Problèmes techniques** : Malgré les avancées techniques nombreuses réalisées au cours des dernières années en vue d'améliorer les modes, méthodes et processus de mesure, il reste difficile d'associer les effets/impacts (*outcomes*) sociétaux aux services/produits (*outputs*) gouvernementaux en matière de gestion par résultats dans le service public. Peu s'entendent sur la juste définition des succès (*outcomes*) et peu souscrivent aux standards (*outputs*) applicables aux efforts consentis par les appareils d'État pour soutenir, renouveler voire ajouter aux services dispensés. Les résultats annoncés, qui devraient tenir d'indicateurs d'avancées pour la société (Alberta, 1999), sont trop souvent tenus pour des « données vides ». Qui plus est, l'uniformisation de l'information ayant été omise lors du processus de *reporting*, le public n'arrive pas plus à comparer les résultats annoncés que ne le peuvent les organismes rapporteurs entre eux (ministères, unités administratives, organismes et agences).

- **Implications financières** : Puisqu'il s'avère coûteux de produire des données exhaustives, fiables et constantes, la performance globale de la sphère publique s'en trouve diminuée. L'ordre des coûts, sans compter les frustrations des intervenants contraints de mesurer et d'exécuter les services en même temps, traduit l'exercice en routine (rituel) à court terme au lieu d'en faire un apport aux populations (contexte) à long terme, comme le

voudraient les gouvernements qui ont institutionnalisé la gestion par résultats (Eden et Hyndman, 2005). L'effort est déporté vers la communication de la mesure au détriment de sa gestion (outil de la performance) ; les résultats globaux cèdent le pas en importance aux résultats d'agence (Kettl, 1995).

- **Obstacles institutionnels** : Souvent, les structures administratives ne disposent pas des capacités requises, techniques et humaines, pour analyser correctement, à temps et complètement, les données relatives aux services rendus. L'apport nécessaire des correctifs, que présupposaient les *outcomes* attendus par les citoyens, se fait attendre. Le leadership ministériel n'est pas toujours prégnant et le syndrome de « l'annonce de mauvaises nouvelles » (Thomas, 2002) est source d'embûches nuisant au dévoilement des résultats sur des bases comparables année après année. La crainte du non-renouvellement des crédits freine les ministres et les sous-ministres dans leur élan de mesure comparée des rendements de l'État, programme par programme et agence par agence (Alberta, 2003). La construction d'avantages comparatifs institutionnels n'est pourtant pas incompatible avec la gestion par résultats (Moreau-Desfarges, 2003).

- **Considérations politiques** : La tendance à la non-uniformisation des processus de *reporting* tient souvent aux intérêts divergents des responsables de programmes, tant les élus que les gestionnaires professionnels. L'insistance à déplacer les programmes, les agences et les ministères, d'un cabinet à l'autre, rend le processus de mesure aléatoire au mieux et inutile au pire. Alors que l'objectif ultime de l'exercice devrait tendre vers l'amélioration continue des *outcomes*, au profit de la société, la publication des résultats devient un concours de popularité à l'avantage des décideurs de programmes (Alberta, 2004). L'intérêt public est relégué au second rang par les visées politiques des décideurs, alors que la gestion par résultats se veut un instrument d'amélioration du service public. L'arène politique étant constituée autour des concepts de rivalité, de dénégation et de prétention, la théâtralité que cela suppose se marie mal avec le sérieux et la complexité d'un réarrangement du service public en vue de son amélioration globale (Thomas, 2005).

Au total, le MMP pourrait très honorablement servir sa fin première d'instrument d'amélioration, au lieu du cynisme et du scepticisme qu'il soulève trop souvent (Alberta, 1999a ; Rouillard, 2003). Il suffirait d'ajouter aux *inputs* (matières premières) et aux *outputs* (services dispensés) les *outcomes* (progrès de société), comme partie intégrante du système de mesure étroite, comparée et orientée vers le changement qualitatif et

quantitatif des services publics attendus, offerts et comptabilisés. Ce que chacun attend, c'est moins une relance de la mesure qu'un recentrage du principe de mesure de la performance dans l'ensemble de l'appareil public. Moins de mesures subjectives, plus de mesures globales et surtout plus de suivis sur les mesures, voilà qui rallierait les attentes du plus grand nombre (Speers, 2005).

3. À nouvelle gouvernance, nouveaux rôles pour le gestionnaire public

Dans une perspective de GPR, s'ils visent à améliorer les services rendus aux citoyens, les gestionnaires publics doivent moins voir dans ces contraintes des limites à leur imagination que des conditions à leur pouvoir de disposer des capacités administratives de l'État. En somme, il s'agit là d'une forme de contrôle institutionnel de l'appareil public, plus que d'une défense opérationnelle d'agir au mieux des situations dans la prestation des services. D'ailleurs, il n'y aurait pas lieu de discuter d'imputabilité à l'endroit des gestionnaires publics, si tout ce qu'ils faisaient pouvait être réalisé à leur discrétion entière tant en nombre qu'en valeur de services rendus aux populations bénéficiaires. L'État, et c'est là l'objectif de la réforme de son mode de gouvernance, tend vers une optimisation de ses ressources disponibles. De cette obligation lui vient celle de rendre imputables les équipes managériales. Le gouvernement affecte des fonds et des ressources humaines à ses différentes fonctions, d'où la potentialité qu'il a de servir des clientèles publiques. Mais il ne peut gérer, selon les besoins exprimés, l'utilisation des fonds consentis dans le service. En somme, il contrôle un budget au départ, et attribue des enveloppes à chacun de ses ministères, organismes et projets. Mais il ne gère pas les tâches lors de la prestation des services, bien qu'il contrôle les coûts lors de l'évaluation de leur performance. Le processus de sa gestion financière se trouve compliqué du fait du nombre élevé de recoupements que suppose une offre de services variés à de mêmes clientèles (citoyens), mais à titres divers (bénéficiaires) et par des canaux différents (ministères, organismes, projets) avant, pendant comme après le service rendu. De cette quasi-redistribution des rôles entre élus, administrateurs centraux et gestionnaires d'organisme émerge une dualité relationnelle somme toute profitable à l'ensemble du système.

3.1. La dualité des relations entre élus, hauts fonctionnaires et gestionnaires publics

La dualité relationnelle entre les élus politiques, les administrateurs et les gestionnaires des organismes publics existe. Elle vient du départage des

rôles dans l'appareil d'État : d'une part, les détenteurs du pouvoir de décision, les élus ; d'autre part, les détenteurs du pouvoir exécution des services publics.

Ce qui est moins évident, dans cette répartition des rôles, c'est l'émergence du gestionnaire public qui doit concilier la conception et la mise en œuvre des services aux citoyens. D'un côté, les élus (gouvernement) répondent à une demande politique d'ajustement, sans égard aux coûts des services lors de leurs engagements électoraux.

D'un autre côté, les administrateurs tentent de tenir les promesses des élus aux électeurs en ajustant les voies et moyens qui assureront la capacité requise de service de leurs organisations respectives. Finalement, ce sont les gestionnaires publics qui doivent satisfaire la demande effective telle qu'elle se présente et d'où qu'elle vienne, et ce à compter d'engagements politiques souvent changeants et rarement ajustés à leur contexte organisationnel. Un processus dont les maillons se succèdent mal dans la logique de responsabilisation élargie, se conjuguent peu ou prou dans une perspective de coûts contenus et se renforcent rarement dans une attente de résultats supérieurs dans l'organisation publique. Les intentions ne suffiront pas à redresser une situation où, à l'évidence, l'inconsistance prévaut dans la gestion globale de l'appareil public. Des formules plus ajustées d'interactions fonctionnelles s'imposent, qui n'auront pas l'effet de priver les élus de leur rôle politique.

La continuité de l'État doit venir d'un resserrement des liens entre les élus et les hauts fonctionnaires dans les ministères, mais par une meilleure compréhension du partage des rôles. Ce qui veut dire que les élus cesseront de gérer en coulisse les services, s'engageront dans des voies (projets) plus conséquentes par rapport à l'atteinte d'une meilleure performance de l'appareil d'État.

L'efficacité, issue de la conciliation des dualités entre les différents intervenants de l'appareil d'État, viendra d'un choix de services plus conséquent, c'est-à-dire d'une stratégie de positionnement des services de l'administration publique dont ne sont pas complètement coupés les gestionnaires publics. L'efficacité, elle, viendra de la qualité de la gestion au quotidien de l'appareil de services publics qu'est l'Administration publique.

3.2. De nouveaux rôles au gestionnaire public dans la finalité de l'État

Malgré les nouvelles avenues empruntées ici et là pour réformer la gouvernance publique, dont les cas d'instrumentation managériale observés

dans maints pays de l'OCDE, De l'avis de plusieurs auteurs, la tendance veut que « *les gestionnaires doivent gérer* » dans le cadre d'orientations et de politiques publiques. L'imputabilité, qui implique la responsabilité des actes, demeure une formule creuse sur le plan stratégique des choix de services, alors qu'elle est explicite sur le plan des structures d'exécution de la tâche. La reddition de comptes, comme mode de confirmation de la performance, a l'aspect d'une prévention politique contre l'excès dans la dépense publique engagée bien plus que d'une stimulation à l'amélioration des conditions des services dans la communauté d'implantation.

On calcule encore et toujours en *outputs*, sans compter les *outcomes* qui doivent découler des services publics rendus pour que le bien public soit collectif. Ce qui donne à penser que, dans la sphère publique, la réforme aura rendu imputables *des* structures d'offre de services, mais laissé intactes *des* personnes de qui dépendaient moins l'administration que le choix des services (les élus). La gestion de la performance, comprise ainsi, n'enlève rien à la responsabilité des actes posés par les gestionnaires, mais limite sérieusement leur volonté d'innover dans le service public. Or, s'il est une attente que la *bonne gouvernance* a suscitée partout, c'est bien celle d'une efficacité doublée d'une efficience publique accrue dans le service aux populations. Responsabiliser n'est donc pas tout : il faut aussi qualifier la performance. En termes plus clairs, il faut ajouter de la valeur au service public rendu, en assurant non seulement un meilleur contrôle de l'acte (dépenses courantes), mais un rendement supérieur de la prestation (investissement dans l'apport capital à la société).

L'État, et partant sa gouvernance, aura à encourager, dans son milieu, les transformations que requièrent ces revirements de la situation éconómico-sociale. L'Administration publique aura à se transformer non seulement dans sa structure mais aussi dans sa stratégie. Autrement dit, il faut que l'État puisse répondre autrement aux attentes qui lui viennent de sa communauté d'implantation. Ses décideurs politiques et ses agents administratifs doivent se rendre à l'évidence : les anciennes *façons de penser* et *de faire* sont inappropriées au contexte d'une société actualisée. Les dirigeants des organismes publics devront devenir des innovateurs et de fins stratèges, et non plus de simples propagateurs d'idées ou exécutants de services publics (Maltais et Mazouz, 2004 ; Castells, 1999).

Conclusion

L'avènement d'une approche axée sur les résultats plutôt que sur les moyens dans la sphère publique fait partie du changement qui s'impose à toutes ses

organisations. Parce qu'elle questionne de manière profonde les croyances et les valeurs à la base même des attitudes des employés de la sphère publique et façonne leur comportement au travail, l'institutionnalisation du cadre de gestion par résultats.

La gestion par résultats, en management public, n'a donc d'utilité pour la communauté qui en assume les coûts, que si la pertinence du service rendu (*outcomes*) est arrimée, à travers l'exercice d'évaluation du rendement du système d'offre lui-même, à la pertinence des voies et moyens de services (*inputs* et *outputs*). L'approche quantitative d'évaluation de la performance des dernières années, dans la sphère publique, tendrait alors à céder le pas à l'approche qualitative comme ordre de mesure des services rendus. Ce passage obligé ne peut se faire à l'aveuglette. D'où l'impérieux besoin d'adopter des mécanismes de contrôle utiles, évolutifs et concurrentiels comme jauges de la performance réelle mais aussi globale de la sphère publique

Si l'on veut que les efforts de réforme aboutissent et aient une quelconque utilité à terme pour les populations, les entreprises et l'État, et non pas que pour l'Administration publique comme système d'offre de services, ils doivent viser la consolidation des capacités professionnelles, des compétences

et des habiletés des gestionnaires. Pour ce faire, la revue des rôles et des fonctions à confier aux gestionnaires publics ne doit pas s'effectuer dans un rappel *managérialiste*, mais dans un appel à la *managérialité*, dans l'appareil public tout entier. Bien sûr, il ne s'agit pas de calquer le métier de gestionnaires de l'entreprise privée. Certains concepts ayant fait leur preuve en gestion des affaires, qui ont cours dans le monde de l'entreprise privée, doivent être adaptés aux conditions mais surtout aux valeurs de l'appareil public avant d'y être implantés. Toutefois, les gestionnaires publics, à travers le rôle et les fonctions qu'ils exercent dans l'organisation publique, auraient tort de se réfugier derrière les notions de bien commun, de bien public et d'intérêt général pour échapper aux pressions croissantes de l'économie de marché et de la concurrence que suppose le caractère unique et spécifique de ses services. Des choix de stratégies nouvelles aux tactiques audacieuses de positionnement de l'offre, en passant par l'organisation du travail, sans oublier les mécanismes d'intégration des personnes aux processus de prise de décision et de partage des avantages dans l'organisation, bien des progrès peuvent être accomplis en s'inspirant du travail des managers de l'entreprise privée... surtout si l'on cherche à

partager avec eux des mandats de production et de prestation de services (les partenariats publics-privés).

Bibliographie

- Archier, G. et Sérieyx, H. (1984). *L'entreprise du 3e Type*, Paris, Seuil.
- Bennis, W. et Nanus, B. (1985). *Diriger : Les secrets des meilleurs leaders*, Paris, InterÉditions. Traduction de « Leaders » par Christine Durieux.
- bennis, W. et Nanus, B. (1985). *Leaders*, New York, Harper Collins Publisher.
- Chanlat, J.-F. et Séguin, F. (1987). *L'analyse des organisations*, tome 2 : Les composantes de l'organisation, Montréal, Gaétan Morin, 508 p.
- de bettignies, H.C. (1989). *Kaizen : La clé de la compétitivité japonaise*. Préface de l'ouvrage de Masaaki Imai, Paris, Édition Eyrolles.
- D'iribarne, P. (2004). « Face à la complexité des cultures, le management interculturel exige une approche ethnologique », *Management international*, vol. 8, no 3, p. 11..
- Godelier, E. (2006). *La culture d'entreprise*, Paris, La Découverte, 121 p. -
- HELMS, M.M. (2000). *Encyclopedia of Management*, 4e éd., Détroit, Gale Group.
- Iazykoff, V. (1990). *Science humaine et qualité totale. Traité de la qualité totale de Vincent Laboucheix*, Paris, Dunod Entreprise.
- Imai, M. (1989). *Kaizen : La clé de la compétitivité japonaise*, Paris, Éditions Eyrolles.
- Lawler III, E. (1986). *High-Involvement Management*, San Francisco, Jossey-Bass Publishers.
- Maltais, D. Et Mazouz, B. (2004). « À nouvelle gouvernance, nouvelles compétences », *Revue internationale de gestion*, vol. 29, no 3, septembre, p. 82-92.
- Mazouz, B. Et Leclerc, J. (2008), *La gestion intégrée par résultats. Comment concevoir et gérer la performance dans l'Administration publique*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 478 p.
- Mazouz, B., Tremblay, B. et Facal, J. (2005). « Au cœur du renouveau administratif : l'engagement institutionnel. Quelques enseignements empiriques tirés de l'expérience québécoise », *Revue française de l'administration publique*, no 115, novembre.
- Moreau-Desfarges, P. (2003). *La gouvernance*, Paris, Presses universitaires de France, coll. « Que sais-je », p. 127.
- Lacasse, F. et Verrier, P.-É. (dir.) (2005). *30 ans de réforme de l'État, expériences françaises et étrangères : stratégies et bilans*, Paris, Dunod, p. 145-175.
- Trosa, S. (2003). *L'évaluation des politiques publiques*, Paris, Institut de l'entreprise

L'IMPACT DE LA QUALITE DES PROCEDURES ET DES DEMARCHES ADMINISTRATIVES SUR LA COMPETITIVITE DES ENTREPRISES: QUEL CONSTAT ET QUELLES PERSPECTIVES POUR LES ENTREPRISES ALGERIENNES ?

NASSER BOUYAHIAOUI
Bouyahiaoui@yahoo.com

KAHINA CHERROU
cherrou.kahina@hotmail.com

Université Mouloud Mammeri de Tizi-Ouzou, Algérie

Résumé

L'objet de cette étude est d'analyser l'environnement des affaires en Algérie, tout en étudiant l'impact de la qualité des procédures sur la compétitivité des entreprises algériennes, à travers des études effectuées par les organismes internationaux à l'instar des indicateurs d'attractivité de la banque mondiale, et de la compétitivité globale du *world economic forum*. Tout en s'inspirant des études empiriques et théoriques, notre contribution sera d'expliquer en quoi le renforcement des capacités de l'administration publique procure une amélioration de la compétitivité des entreprises dans une première partie, ensuite d'effectuer une analyse fondée sur des comparaisons internationales portant sur l'environnement des affaires en termes de qualité de procédures et de veille institutionnelle pour trois pays, dans une deuxième partie, afin d'analyser le cas de l'Algérie dans une troisième partie.

Mots clé: Environnement des affaires, attractivité, simplification des procédures administratives, veille institutionnelle, compétitivité des entreprises.

المخلص

يهدف هذا المقال لتحليل مناخ الأعمال في الجزائر، وذلك من خلال دراسة أثر نوعية الإجراءات الإدارية على تنافسية المؤسسات الجزائرية واعتمدنا في بحثنا على الدراسات التي قامت بها العديد من الهيئات الدولية مثل مؤشرات جاذبية الاستثمار التي يعدها البنك العالمي ومؤشرات التنافسية الشاملة التي يعدها المنتدى الاقتصادي العالمي.

تتمثل مساهمتنا من خلال هذا البحث أولا في محاولة شرح وتحليل أهمية وجدوى تحسين أداء الإدارة العمومية من أجل تحسين تنافسية المؤسسات وثانيا القيام بالتحليل المستند على المقارنات الدولية لمناخ الأعمال على مستوى نوعية الإجراءات والمؤسسات لثلاثة بلدان ، لنصل في المرحلة الثالثة لتحليل حالة الجزائر .

الكلمات المفتاحية

مناخ الأعمال، الجاذبية، تبسيط الإجراءات الإدارية، اليقضة المؤسساتية، تنافسية المؤسسات.

Introduction

Dans un contexte de plus en plus concurrentiel, la compétitivité des entreprises devient plus que nécessaire pour leur survie. Ayant modifié en profondeur l'environnement d'affaires, la mondialisation amène bon nombre d'entreprises algériennes à être compétitives. Mais relever ce défi n'est pas aisé, vue les défis auxquels elles se heurtent.

L'Algérie a fait de l'amélioration de son climat des affaires un choix stratégique visant à bâtir une économie solide et en mesure de faire face aux défis de la productivité, de l'amélioration continue de la performance et de la compétitivité internationale. Le but de cet article étant d'étudier certaines expériences réussies, en matière d'amélioration de la qualité des procédures administratives, dans le but d'en prendre leçon, mais surtout de réfléchir à un modèle pour les administrations publiques algériennes. Notre propos sera de répondre à la problématique suivante : Quel est l'impact de la qualité des procédures administratives sur la compétitivité des entreprises en général et des entreprises algériennes en particulier ? , quels enseignements peut-on tirer de ces expériences ? Et quelle est l'importance d'une veille institutionnelle dans l'amélioration de la qualité des procédures administratives?

Afin d'apporter des éléments de réponse, nous tenterons d'analyser l'environnement des affaires de trois pays, qui tirent en partie leur compétitivité de la qualité des procédures administratives. Notre travail de recherche consistera à analyser l'expérience américaine, Singapourienne et celle de l'Allemagne, afin de tirer des enseignements qui peuvent éclairer des décideurs de notre pays après avoir présenté les conditions et les obstacles à la compétitivité en Algérie.

I. Rôle et importance de la qualité de l'environnement des affaires

L'environnement des affaires est un facteur stratégique de compétitivité des entreprises, sa qualité reste un défi permanent. Sa mauvaise qualité constitue un frein à la compétitivité des entreprises et un obstacle à l'attrait des Investissements.

1. Compétitivité versus attractivité

Le terme «compétitivité», dont l'origine latine « *competere* » évoque l'idée de « rechercher ensemble » et désigne l'aptitude à affronter des situations de concurrence et à rivaliser avec autrui. Fréquemment employée par les économistes, la notion a été initialement définie et appréhendée au niveau de l'entreprise, puis transposée au plan macroéconomique, au niveau d'un secteur d'activité ou d'un pays¹. Aussi bien dans sa définition que dans son analyse, le concept de compétitivité est sujet à des interprétations divergentes et même contradictoires². Le nombre de dimensions comprises dans l'évaluation de la compétitivité est un reflet de la complexité du concept, mais il est aussi une source d'ambiguïté³.

Vouloir renforcer la compétitivité nationale dans la globalisation exige aussi de faire de l'attractivité de l'économie la première des priorités. Mais à condition, de sortir des sentiers battus et de ne pas la restreindre à une politique en faveur des investissements étrangers exclusivement ⁴, ce qui explique qu'une meilleure qualité de

¹ Encyclopédie universalis, site web: <http://www.universalis.fr>, date de consultation: 16/07/13.

² Krugman (1994) et le débat qui s'est ensuivi dans la revue Foreign Affairs. Buckley et al. (1992) et Markusen (1992) pour des revues générales des définitions économiques du concept de la compétitivité.

³ Eckhard Siggel, « *international competitiveness and comparative advantage: A survey and a proposal for measurement* », Montreal, Quebec, Canada, H3G 1M8, 2007, p.8.

⁴ Charles Albert MICHALET, « Globalisation, attractivité et politique industrielle », Edition HACHETTE, paris, 1993, P.135.

l'environnement des affaires est un facteur stratégique de compétitivité des entreprises et des pays, à cet effet, les administrations publiques jouent un rôle crucial dans l'amélioration de ce dernier.

L'attractivité d'une nation ou d'un territoire n'est pas une notion statique, elle doit être conçue dans une perspective dynamique, car elle est finalement le résultat, d'une part, de la demande des firmes, d'avantages de localisation qui leur permettront de renforcer leur compétitivité (de part de marché) sur le marché mondial, d'autre part, elle est le résultat de l'offre partielle ou intégrale de ces avantages pas les différents territoires⁵. Tout comme la compétitivité, l'attractivité est un concept multidimensionnel, dès lors les facteurs d'attractivité concourent à la compétitivité que ce soit d'une entreprise, d'un secteur ou d'une économie.

2. Indicateurs d'appréciation du climat des affaires

Le climat des affaires est apprécié sur la base d'un ensemble d'indicateurs⁶. Nous avons retenu un deux indicateurs pour notre étude, qui sont « *ease of doing business* » de la banque mondiale et le « *Global competitiveness index* » du forum économique mondial.

2.1 Climat des affaires: l'indice « *Ease of doing business* » de la banque mondiale

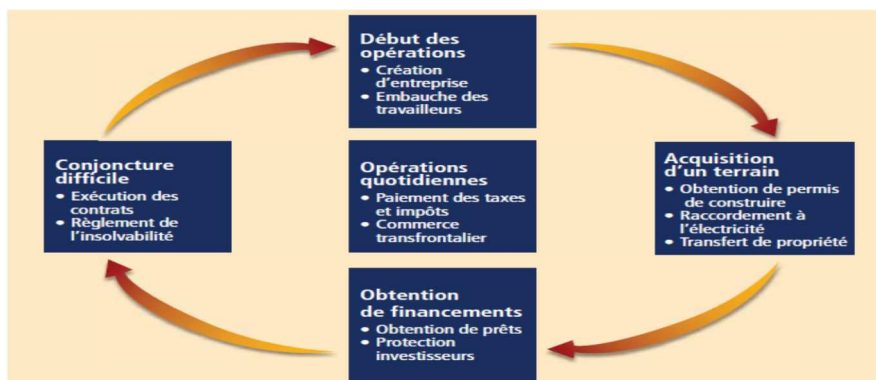
L'indice « facilité de faire des affaires » est publié annuellement, classe les pays en fonction de la qualité du climat des affaires qui y règne, il est apprécié et évalué sur la base d'une série d'indicateurs qualitatifs et quantitatifs mesurables pour faciliter la comparabilité. Le but recherché par cette évaluation est de donner des informations sur l'état général et sur des aspects spécifiques d'un environnement donné: un pays, une région, un marché... Ces informations portent aussi bien sur des aspects politiques qu'économiques, sociaux et réglementaires.

⁵ C.A. MICHALET, « La séduction des nations: ou comment attirer les investissements directs étrangers», édition ECONOMICA, paris, 1999, p.49.

⁶ La Banque mondiale, le FMI, le Forum économique de Davos, l'IIMD de Lausanne, le Forum des chefs d'entreprises algériennes, l'Observatoire européen des réformes nous fournissent annuellement ou trimestriellement des rapports sur le climat des affaires.

Il se base sur des études et des bases de données assez sérieuses et crédibles pour évaluer les pays selon dix critères, comme l'illustre la figure suivante :

Figure. N°1: Les réglementations évaluées par la banque mondiale



Source: *Doing business*, « comprendre les réglementations pour les petites et moyennes entreprises », 2014, 11^{ème} édition, p.2

2.2 Le « Global competitiveness index » du world economic forum

Le "Global Competitiveness Index" (GCI) compare la productivité et l'efficacité des pays, il met en évidence leurs avantages comparatifs et l'opportunité d'investir en eux. Comme il examine l'efficacité des différents secteurs de l'économie nationale et leur contribution à la productivité du pays, il identifie les forces et les faiblesses de l'économie nationale. Le GCI, est basé sur 12 piliers reflétant la compétitivité d'un pays, qui sont eux-mêmes répartis en trois facteurs. Les données utilisées dans la construction du GCI sont ensuite normalisées sur une échelle de 1 à 7, afin de pouvoir les aligner sur les résultats de l'enquête d'opinion.

3. Apport de la veille institutionnelle à la compétitivité

La mise en place d'une veille dans le secteur public, va permettre de développer des capacités d'anticipation par rapport à l'environnement et

aux besoins des entreprises, afin d'améliorer la performance globale (en termes d'efficience et de qualité du service). La mise en place d'un tel dispositif devrait permettre à chaque institution de saisir les signaux faibles des changements qui s'opèrent dans l'environnement économique, normatif, scientifique, technique, concurrentiel, sociétal et culturel. Cet outil permettra de maîtriser les statistiques, suivre les marchés, leur évolution et les mutations aux niveaux local et international, ainsi que les renseignements stratégiques à haute valeur ajoutée et la préservation de l'indépendance économique du pays ainsi que le renforcement de la puissance économique de l'Etat.

4. Simplification des procédures administratives

La modernisation de l'action publique vise à rendre les services publics plus simples et plus lisibles pour tous, mais également pour chacun. Simplifier le service public, c'est aussi le rendre plus accessible.

Une meilleure transparence et la simplification administrative des procédures de l'Etat servent à produire un environnement plus simple pour les usagers de formalités de l'Etat et à améliorer la compétitivité d'une économie en modernisant le flux de travail des agents de l'Etat et des communes.

Les efforts en matière de simplification administrative, de transparence et de réglementation intelligente auprès de l'Etat sont donc une affaire de toutes les personnes œuvrant pour le bien public, qu'il s'agisse des milieux politiques, de la presse, d'organisations professionnelles ou des agents de l'Etat. Il faudrait même aller encore plus loin : le succès d'une modernisation de l'Etat et des communes dépend de l'intérêt que lui porte le grand public⁷.

II. Expériences internationales de la qualité de l'environnement des affaires

⁷ Rapport du gouvernement du grand Duché de Luxembourg, « Transparence et simplification administrative des procédures et formalités de l'Etat » 2013, p.17

Nous allons retracer dans cette partie, des exemples de pays compétitifs (voir annexe, p. 15) dont la qualité de l'environnement des affaires a joué un rôle crucial, en l'occurrence les Etats-Unis, l'Allemagne et le Singapour.

1. Qualité de l'environnement des affaires: l'expérience américaine

Les Etats-Unis (USA) jouissent d'un climat des affaires excellent, ce qui leur permet d'être parmi les économies les plus compétitives et même leader dans les classements en matière de compétitivité. Leur progression dans le classement du WEF est due à une amélioration perçue des marchés financiers et une plus grande confiance vis-à-vis des institutions publiques.

L'administration publique aux Etats-Unis est soumise au contrôle, par exemple, la cour des comptes doit non seulement apprécier la fiabilité des rapports financiers émis par les organismes publics, mais également évaluer, pour le compte du Congrès, le souci d'économie, l'efficacité et l'efficacité des activités de l'organisme considéré et vérifier que ces activités sont conformes aux lois et règlements en vigueur⁸.

Il existe aux Etats-Unis un grand marché de professionnels de l'information au service des entreprises pour assurer des services de renseignement des affaires et des services d'influence et de lobby. Cette activité est facilitée par l'existence d'agences de production et de diffusion de l'information technique et commerciale. Parmi celles-ci, figurent l'office gouvernemental chargé des publications officielles, la Bibliothèque du Congrès, le Département de la Défense, la *National Aeronautics and Space Administration* (NASA), l'Agence chargée de la protection de l'environnement et la fondation nationale de la science.

⁸ OCDE «Le contrôle de gestion dans les administrations publiques modernes », Documents SIGMA, No. 4, Éditions OCDE, 1996, p.139.

2. L'expérience Singapourienne

Le Singapour reste l'une des économies les plus ouvertes et les plus orientées vers le marché au monde. Elle est aussi considérée comme le pays où il est le plus facile de faire des affaires (voir l'annexe, tableau n°02, p 15.). Singapour encourage activement l'investissement par le biais d'un ensemble de mesures d'incitation fiscales et non fiscales. Celles-ci ont pour but, entre autres choses, d'encourager les entreprises locales à se développer et à internationaliser leur production, à investir dans la recherche-développement et la formation, et à profiter des possibilités de marchés publics. D'autres mesures d'incitation ont pour objet d'encourager les entreprises à établir leur siège mondial ou régional à Singapour, de promouvoir les transferts de technologies et de connaissances, et de renforcer l'attrait de Singapour en tant que pôle de services.

3. L'expérience allemande en matière de modernisation des procédures administratives

L'Allemagne est également un modèle très intéressant, qui a continué de faire preuve du volontarisme en menant une action ambitieuse en faveur de l'environnement des affaires. Elle dispose d'un dispositif qui fonctionne sur le principe de l'unité stratégique des différents centres de décision : entreprises, banques, assurances, régions (landers) et Etat. Le réseau ainsi constitué distille une culture collective de l'information⁹, ce qui rend les procédures administratives en Allemagne plus souples qu'en France. Par exemple en décembre 2012: la loi allemande dite « Micro BilG » prévoit un allègement des formalités administratives de comptabilité pour les petites entreprises.

⁹ Philippe CLERC, « Intelligence économique : enjeux et perspectives », Université de Paris II, France, p.332

III. L'environnement des affaires en Algérie : quel constat ?

Nous avons constaté que l'Algérie essaye de rattraper le retard, notamment dans l'industrie, un secteur qui ne participe qu'à hauteur de 5% au PIB et d'améliorer l'image de marque du pays à l'égard des institutions internationales et des investisseurs étrangers, cependant selon l'indicateur « *Ease of doing business* » de la banque mondiale le climat des affaires reste mauvais et se dégrade d'une année à une autre.

1. Les causes de la détérioration du climat des affaires en Algérie

En plus des contraintes que les entreprises subissent du fait de leurs caractéristiques intrinsèques, les entreprises algériennes devraient répondre à d'autres types de contraintes liées notamment à l'environnement des affaires du pays. Ces contraintes expliquent en partie leurs difficultés de relever le défi de la compétitivité à l'étranger.

Tableau N°1 : Rang de l'Algérie selon les dix critères de la BM

Critères/ Rang de l'Algérie	2012	2013
	150	152
Création d'entreprise	155	156
Octroi de permis de construire	137	138
Raccordement à l'électricité	161	165
Transfert de propriété	172	172
Obtention de prêts	152	129
Protection des investisseurs	79	82
Païement des impôts	165	170
Commerce transfrontalier	128	129
Exécution des contrats	125	126
Règlement de l'insolvabilité	60	62

Source : **Compilation des données collectées des rapports de *doing business*, ite consulté: www.doingbusiness.org.**

Ce tableau nous renseigne sur la facilité ou la difficulté pour qu'un entrepreneur démarre et exploite une petite ou moyenne entreprise conformément à la réglementation en vigueur au moyen d'indicateurs de comparaison.

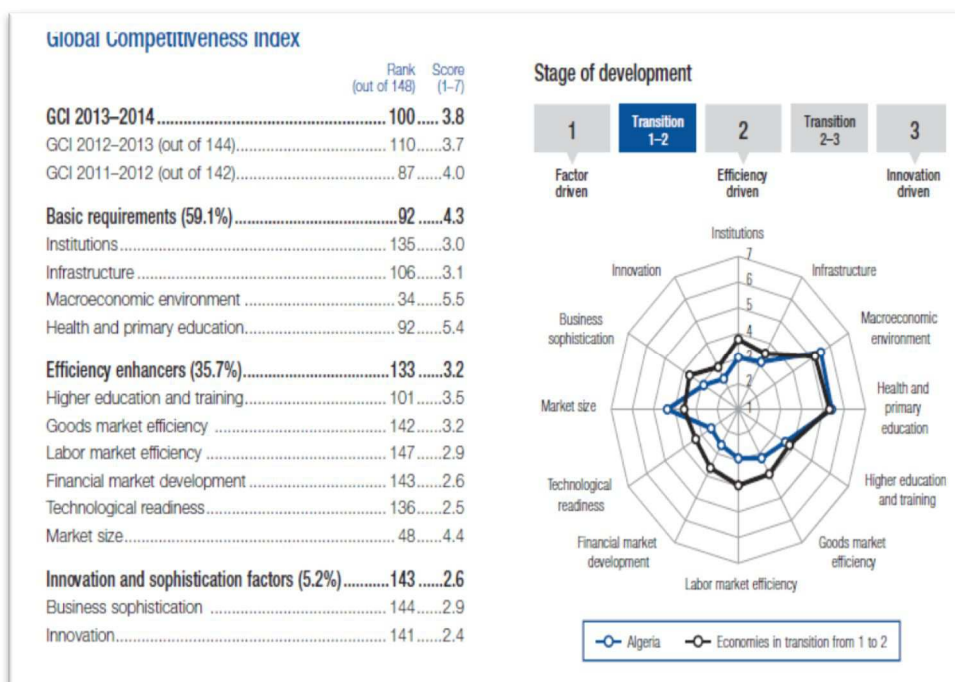
Parmi les procédures qui entravent le climat des affaires en Algérie, nous avons:

- le niveau de création d'entreprises en Algérie est encore loin de répondre aux besoins du pays.
- Parmi les obstacles à l'investissement, on retrouve notamment le non-respect des délais d'enregistrement et de publication de l'acte de propriété une fois le contrat signé par les parties. Le délai d'enregistrement sur le bulletin officiel des annonces légales est officiellement de 48 heures, mais, en pratique, ce délai peut dépasser les 2 mois.
- Une lourde bureaucratie pour les opérations à l'export, et la corruption généralisée au sein des institutions et des administrations publiques.

1.1 . Climat des affaires non propice au développement du secteur privé

D'après le GCI, l'Algérie étant en retard dans la compétitivité, se trouve en recul dans le classement de cet organisme, soit 87^{ème} sur 142 pays en 2011 elle se retrouve 100^{ème} en 2013.

Figure N°2: La compétitivité globale de l'économie algérienne d'après l'indicateur GCI



Source: In Klaus Schwab, “the global competitiveness report 2013/2014”, p.102

Deux principaux facteurs ont contribué au recul de l'Algérie dans le classement mondial de compétitivité économique des Etats. Il s'agit de la corruption qui gangrène l'économie et les institutions du pays, où l'Algérie est classée 135 sur 148 pays. Ainsi que la nouvelle donne sécuritaire qui exige aux entreprises des coûts importants à même de garantir la sécurité des installations et des personnes.

Certains services financiers ne sont pas disponibles, sinon coûteux. Le pays se classe 143^{ème} sur l'indicateur mesurant la solidité des banques. Certains aspects positifs capables de placer l'Algérie sur une trajectoire de croissance, tel que l'environnement macroéconomique, où elle est classée 34^{ème}. Bien que le pays fonctionne mal sur la plupart des aspects

économiques, il dispose d'un bon nombre d'avantages qui soutiennent le potentiel de l'Algérie à l'avenir.

L'Algérie se classe 141^{ème} en matière d'innovation, ceci ne peut être expliqué que par les faibles dépenses en matière de Recherche et Développement, qui représentent moins de 1% du PIB. Cette faible part s'explique en grande partie par la faiblesse du secteur privé dans l'investissement en recherche.

1.2. Faiblesse des capacités de l'administration publique

La réalisation efficace de l'ample programme d'investissements publics (PIP 2010-2014), d'environ 286 milliards USD, exige une administration performante capable à gérer de manière efficace les ressources publiques. Or, la faiblesse institutionnelle, de la planification stratégique, des démarches et orientations stratégiques, de l'évaluation et du pilotage des projets, qui demeurent des conditions *sine qua non*, sont encore présents, pour que ce programme réalise ses objectifs.

En effet, les calendriers initiaux établis pour l'exécution des grands projets ne sont pas généralement respectés. Le nombre important des acteurs impliqués dans la réalisation du programme d'investissements publics constitue, pareillement, un grand problème pour l'administration algérienne. Dans ce cadre, les pouvoirs publics devront, continuer leurs efforts pour améliorer et renforcer les capacités de l'administration concernant la coordination de politiques publiques ainsi que de conception et de mise en œuvre du programme d'investissements publics.

1.3. Perspectives

Le climat des affaires en Algérie constitue l'une des entraves majeures qui empêchent le développement du secteur privé. A cet effet, il faut examiner plus en profondeur les réformes pour doter l'Algérie d'un climat des affaires propice à l'initiative privée. Il s'agit surtout de poursuivre la mise à niveau et le développement des infrastructures, d'accroître l'efficacité de certains services publics (justice, impôts,

douanes, etc.), d'améliorer les procédures administratives et de faciliter les conditions d'accès des entreprises algériennes au financement.

L'Algérie possède une panoplie d'opportunités de croissance et de développement économique soutenable. L'apport d'une veille institutionnelle sera d'une contribution cruciale à l'amélioration de la position compétitive de l'Algérie. Cette dernière, va lui permettre une prise de décision pertinente et une stratégie économique éclairée pour l'Etat.

Conclusion et recommandations

En guise de conclusion, nous pouvons dire que les entreprises allemandes, Singapouriennes et américaines ont bénéficié du soutien de leurs administrations respectives même si les modalités de celles-ci ont revêtues des formes très diversifiées. L'impact de la qualité des procédures administratives sur l'environnement des affaires est double :

D'un coté, une bonne qualité des procédures administratives favorise un meilleur environnement et de ce fait améliore la compétitivité et la performance des entreprises et du pays en question. D'un autre coté, une mauvaise qualité des procédures administratives à l'enregistrement des sociétés, incertitude sur la protection des sociétés, incertitude sur la protection des droits de propriété et l'application des contrats, corruption, réglementations provoquant des distorsions sur les marchés, manque d'institutions intermédiaires, manque de dialogue entre secteur public et privé, sont autant de facteurs qui font obstacle à la création d'entreprises, à l'entrepreneuriat et au développement des entreprises dans un environnement défavorable. Cependant, les entreprises de nombreux pays en développement souffrent de cet environnement à l'instar de l'Algérie.

C'est pour y remédier à ces défauts que l'Etat doit mettre en place structure de veille institutionnelle, capable de détecter les problèmes et les menaces afin de réagir au moment opportun. Correctement mise en œuvre, la veille institutionnelle contribue à la compétitivité et la performance des entreprises et du pays.

L'environnement des affaires en Algérie n'est pas favorable à la création d'entreprises, le problème de la réglementation des procédures administratives et des contrôles est très complexe, ce qui impose une modernisation de l'administration publique, en termes de procédures et d'institutions, à cet effet : L'Etat algérien doit mettre en place un dispositif de veille institutionnelle afin d'alerter et d'aider à éviter et/ou limiter l'impact des vulnérabilités interne et externes, mais aussi faciliter l'implantation et le développement des entreprises étrangères en Algérie.

Annexe

Tableau N°01: Les pays les plus compétitifs d'après le World économique forum

Les pays les plus compétitifs (Indicateur : GCI)			
2001-2002	2007- 2008	2012- 2013	2013-2014
1. Finlande	1. Etats-	1. Suisse	1. Suisse
2. Etats-Unis	Unis	2. Singapour	2. Singapour
3. Canada	2. Suisse	3. Finlande	3. Finlande
4. Singapour	3. Danemark	4. Suède	4. Allemagne
5. Australie	4. Suède	5. Pays-Bas	5. Etats-Unis
6. Norvège	5. Allemagne	6. Allemagne	6. Suède
7. Taiwan	6. Finlande	7. Etats-Unis	7. Hongkong
8. Pays-Bas	7. Singapour	8. Royaume-	8. Nouvelle
9. Suède	8. Japon	Unis	Zélande
10. Nouvelle Zélande	9. Royaume-	9. Hongkong	9. Japon
20. France	Uni	10. Japon	10. Royaume-
	10. Pays-Bas	21. France	Uni
	18. France		23. France

Source: Adaptée des rapports annuels publiés par le forum économique mondial: 2001/2002, 2007/2008, 2012/2013, 2013/2014.

Tableau N°02 : **Evolution historique du classement IMD, allant de 2007 à 2014**

	Classement des pays selon l'indicateur « Ease of doing business »							
Pays	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Etats-Unis	03	03	03	04	04	04	04	04
Singapour	01	01	01	01	01	01	01	01
Allemagne	21	20	25	25	22	19	20	22

Source: *Adapté des rapports annuels de la banque mondiale « doing business » : 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014.*

Références bibliographiques

- Charles Albert MICHALET, « Globalisation, attractivité et politique industrielle », Edition HACHETTE, paris, 1993.
- Encyclopédie universalis, site web: <http://www.universalis.fr> , date de consultation: 16/07/13.
- Eckhard Siggel, « *international competitiveness and comparative advantage: A survey and a proposal for measurement* », Montreal, Quebec, Canada, H3G 1M8, 2007.
- Klaus Schwab, "the global competitiveness report 2013/2014".
- Krugman (1994) et le débat qui s'est ensuivi dans la revue Foreign Affairs. Buckley et al. (1992) et Markusen (1992) pour des revues générales des définitions économiques du concept de la compétitivité.
- Rapports annuels de *doing business*, site consulté: www.doingbusiness.org.

LES ORGANISMES CENTRAUX DANS LA GOUVERNE DES ÉTATS DE DROIT.

Pr. RÉMY TRUDEL

**École nationale d'administration publique (ENAP) du Québec
Ministre du gouvernement du Québec (1996-2003)**

Les États de droits et les gouvernements idoines pour en administrer l'accès et l'exercice ont conduit au développement d'une panoplie de ministères et d'organismes pour assurer une emprise réelle de la règle de droit. Leur multiplication a rapidement eu pour effet de créer d'importants problèmes organisationnels. Chaque unité, chaque ministère ou organisme pouvant agir à sa guise pour répondre à la volonté du législateur ou de l'Exécutif

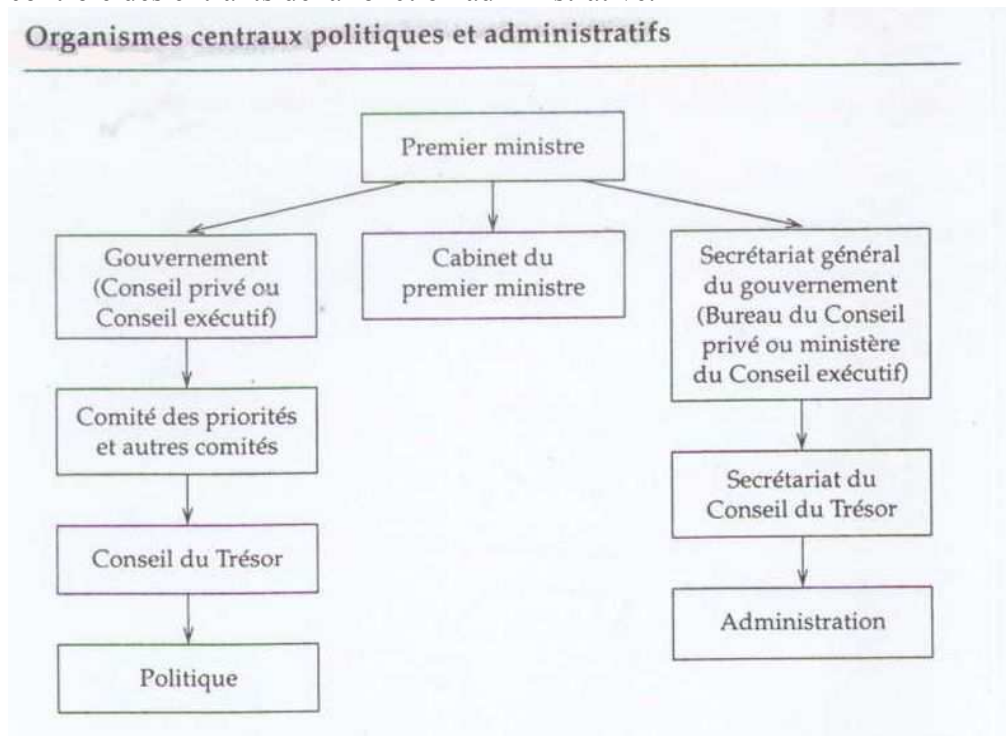
Les gouvernements ont très rapidement compris que pour assurer une certaine cohérence, il leur faudrait créer des organismes centraux qui auraient pour responsabilité de « réguler » l'action de ses ministères et organismes chargés d'appliquer les décisions. Cette fonction d'organismes manomètres est apparue essentielle pour garder le contrôle de l'immense appareil de l'État-providence et de ses différentes ramifications.

Les organismes centraux dans les gouvernements deviendront très rapidement de par leur nature même, des instruments très puissants. Ils seront même à l'origine de nombreux conflits avec les différents ministères et organismes. Ceux-ci n'accepteront que très difficilement l'obligation d'obtenir les approbations nécessaires avant de se présenter devant le législateur ou pire encore l'obligation d'une autorisation supplémentaire avant d'enclencher la mise en application d'une décision prise par le législateur.

La volonté politique d'infléchir l'action de l'État dans telle ou telle direction ne peut que difficilement se réaliser si le gouvernement du jour ne contrôle pas un certain nombre de passages obligatoires.

1- LES ORGANISMES CENTRAUX. DES EXEMPLES AU CANADA ET AU QUÉBEC

Dans un régime parlementaire de type britannique le chef de la majorité parlementaire élue au parlement sera appelé à former un Conseil des ministres, le gouvernement, pour assurer la fonction gouvernementale selon les termes de Bergeron¹. Cette opération nous a été présentée par Gilbert Charland dans son chapitre. Pour notre part, nous allons analyser les outils dont dispose la fonction gouvernementale selon les termes de Bergeron¹ pour exercer ce contrôle des extrants de la fonction administrative.



Tremblay Pierre P. et al. , l'État administrateur, modes et émergences, PUQ, Québec, p. 42.

¹ BERGERON, Gérard. L'État en fonctionnement. Paris, L'Harmattan/Sainte-Foy, Presses de l'Université Laval, 1993. (Logiques politiques). 170 p

1.1 Le Ministère de Conseil exécutif

Pour s'assurer d'une unité de direction de l'action gouvernementale, deux organismes sont constitués pour « réguler » les activités des ministères et organismes. D'abord, et comme cela a été analysé au chapitre 8, on a mis en place un véritable ministère, le Ministère du Conseil exécutif, avec à sa tête le Premier ministre pour diriger l'action du gouvernement et ses différents ministères. Le ministère de Conseil exécutif – au niveau fédéral, le Bureau du Conseil privé – est le tout premier de ces organismes centraux dans tout gouvernement de droit. Le sous-ministre qui le dirige est aussi le Secrétaire général du gouvernement à Québec ou le Greffier du Conseil privé à Ottawa. Une des tâches premières de ce premier haut fonctionnaire de l'État sera de diriger l'équipe des sous-ministres des différents ministères pour s'assurer de l'application cohérente de la volonté gouvernementale.

Tout projet de décision doit d'abord recevoir son imprimatur avant de se rendre au Conseil des ministres ou à l'Assemblée nationale selon le cas. C'est à ce ministère du Premier ministre que s'effectueront les analyses nécessaires quant à l'acceptabilité sociale ou sociétale d'un projet présenté par un ministre sectoriel.

Le ministère du Conseil exécutif assure également la coordination de différents secteurs clefs de l'action gouvernementale. Les affaires autochtones, les affaires constitutionnelles et intergouvernementales, la jeunesse et les emplois supérieurs dans les ministères et organismes font l'objet d'une coordination au plus haut niveau. L'autorité ultime dans ces domaines est formellement assuré par le premier ministre et est assisté en cela de secrétariats avec à leur direction un sous-ministre.

1.2- Le Secrétariat aux affaires autochtones.

Le Secrétariat aux affaires autochtones est chargé de s'assurer de la cohérence des actions

des différents ministères et organismes gouvernementaux à l'égard des onze nations autochtones reconnues par l'Assemblée nationale. Le soutien au développement des ces nations et l'exercice de leurs droits ancestraux font partie de la mission de coordination de ce Secrétariat. Le Québec n'ayant pas de responsabilité constitutionnelle formelle à l'égard des nations autochtones vivant sur son territoire, c'est le premier ministre lui-même qui coordonne l'action gouvernementale. Il est souvent assisté par un ministre délégué qui tire son autorité du chef du gouvernement. Les ententes, à tous égards, en

matière d'affaires autochtones seront dès lors conclues entre les chefs de « nation à nation ».

1.3- Le Secrétariat aux affaires intergouvernementales canadiennes.

Le Secrétariat aux affaires intergouvernementales canadiennes coordonne toutes les actions relatives aux positions constitutionnelles du Québec. Toute intervention sectorielle qui pourrait avoir des effets sur les relations avec le gouvernement fédéral et les autres gouvernements de la fédération canadienne fait l'objet d'une coordination serrée.

Il va de soi aussi que ce Secrétariat veille à ce que les champs de compétence du Québec soient respectés. De plus, la participation ministérielle à toute rencontre fédérale-provinciale est strictement encadrée par ce Secrétariat et fait toujours l'objet d'une décision formelle du Conseil des ministres sur proposition du premier ministre et son ministère du Conseil exécutif.

1.4- Le secrétariat à la jeunesse.

Le Secrétariat à la jeunesse coordonne l'action du gouvernement en pareille matière. Accompagné du Conseil permanent de la jeunesse, un organisme consultatif rattaché directement au premier ministre et qui lui fournit des avis périodiques. Le Secrétariat voit non seulement à assister le premier ministre mais s'assure également que le Conseil des ministres soit formellement informé de l'impact de ses éventuelles décisions à l'égard de la jeunesse.

1.5- Le Secrétariat aux emplois supérieurs

Les bases mêmes du modèle de Westminster tel qu'exposé par Bourgault et al² trouvent ici leur application. Le gouvernement du jour doit s'assurer que ministères et organismes de l'État interviennent dans le sens des objectifs et des façons de faire qu'adopte le gouvernement élu. En conséquence il lui importe de s'assurer que les compétences de l'appareil d'état vont contribuer à la mise en œuvre de ses orientations et politiques.

Le Secrétariat aux emplois supérieurs sera chargé au sein du ministère du Conseil exécutif de soutenir le premier ministre dans la réalisation de cette tâche. Toute nomination à un emploi supérieur au sein de l'appareil gouvernementale fera en conséquence l'objet de vérification et d'analyse avant d'être soumise au premier ministre et éventuellement au Conseil des ministres.

² BOURGAULT, Jacques, DEMERS, Maurice et WILLIAMS, Cynthia (éd.). Administration publique et management public : expériences canadiennes. Québec, Publications du Québec, 1997. 430 p.

Cette nécessaire coordination est d'autant plus importante qu'elle permet également des vérifications de sécurité essentielles pour la protection du gouvernement. D'aucuns affirment qu'il s'agit là d'un processus de coordination qui permet de filtrer aussi les opinions politiques. L'expérience des dernières décennies montre plutôt une coordination efficace des ressources humaines et vise bien davantage à maximiser l'utilisation optimale des compétences technocratiques³ présent dans le secteur public en particulier.

1.6- Le secrétariat à l'allègement réglementaire et administratif.

Au cours des années les lois adoptées par l'Assemblée nationale ont donné naissance à une panoplie de règlements d'application qui alourdissent le fonctionnement des organismes ou des entreprises privés. Cette situation a même donné naissance à différents groupes de travail pour conseiller le gouvernement à l'égard du phénomène. Les gouvernements ont alors pris la décision de mettre en place un filtre central chargé d'examiner en amont du processus d'adoption de toute loi, les règlements qui devront être mis en place advenant sa ratification.

Le Secrétariat à l'allègement réglementaire et administratif agit ainsi de façon centralisé pour tout projet de loi en provenance des ministères sectoriels. Son champ d'action implique qu'un projet pourra être retourné dans le ministère concerné pour obliger un allègement réglementaire avant d'être à nouveau soumis pour adoption au Conseil des ministres. Les consultations permanentes du Secrétariat pourront également conduire à des demandes d'allègements réglementaires à l'égard de l'application de certaines lois existantes.

En réponse aux réclamations des petites et moyennes entreprises, le fardeau réglementaire a été réduit. On a procédé en débutant par l'examen systématique du corpus réglementaire du gouvernement, puis on a proposé l'abolition de certains de ces règlements pour alléger le poids ainsi que la redondance et les recoupements pouvant se présenter. Dans un deuxième temps, il y a eu regroupement de plusieurs règlements en provenance de lois ou ministères différents et qui visaient les mêmes objectifs.

³ Mercier, Jean, *L'administration publique : de l'École classique au nouveau management public*, Québec, PUL, c2002, p. 435

Un organisme central comme le Secrétariat à l'allègement réglementaire et administratif devient un chien de garde contre l'omniprésence de l'État dans toutes les sphères d'activités de la société et des individus puisque plusieurs de ces interventions peuvent mettre en cause la liberté et la responsabilité individuelle. Au surplus, le travail du Secrétariat permet souvent d'atteindre les objectifs visés sans contraintes réglementaires et en minimisant les coûts afférents.

2.- LE CABINET DU PREMIER MINISTRE

Bien que le sujet ait été abordé plus en détail dans un chapitre précédant, nous ne pouvons passer sous silence le Bureau ou Cabinet du Premier ministre en tant qu'organisme central. Outil d'abord politique, mais sous certains aspects aussi, administratifs, il permet au responsable ultime de l'action gouvernementale, le Premier ministre, de s'entourer d'une équipe de conseillers chevronnés. Le Cabinet du Premier ministre et non le ministère du Conseil exécutif, devient alors un autre organisme central par où doivent transiter toutes les questions avant que ne soit prise toute décision majeure. Il en va de même de tous les projets de loi soumis au Conseil des ministres pour présentation aux législateurs.

Le rôle essentiel du Cabinet est de s'assurer de la cohérence politique des actions prises par les différentes composantes du gouvernement. Le Cabinet du Premier ministre a aussi pour rôle de contrôler l'imagination parfois un peu débordante de certains ministres qui oublient momentanément qu'ils sont membres d'une équipe dirigée par le premier ministre et la nécessité de travailler de concert. On verra plus loin que cela peut conduire à certaines frustrations et à des rapports parfois corsés pour le moins que l'on puisse dire. C'est ce ministère qui fera également une recommandation au Premier ministre d'aller de l'avant avec le projet présenté ou recommandera que « le ministre concerné poursuive plus loin sa réflexion et revienne plus tard avec son projet de décision », selon l'expression consacrée.

3 - LE CONSEIL DU TRÉSOR.

Au cours des dernières décennies, l'État a pris une place importante dans la vie collective, contribuant parfois jusqu'à plus de 50% du PIB. Cette simple statistique nous indique l'ampleur du flux financier qu'implique l'action gouvernementale. Dès lors, est apparue la nécessité de compter sur un organisme central chargé de policer la puissance financière que constitue le gouvernement et, on le verra plus tard, d'assumer aussi le rôle d'État-employeur.

Le Conseil du Trésor est l'organisme central auquel tous les ministères et les autres organismes gouvernementaux qui font partie du périmètre gouvernemental sont soumis en matière de gestion budgétaire et de ressources humaines⁴. Le Conseil du Trésor est en fait un comité du Conseil des ministres ou du Cabinet et est dirigé par un ministre, le président du Conseil du trésor. Ce comité est appuyé par un important secrétariat qui, au quotidien, assure le contrôle sur les dépenses de tous les ministères et organismes du gouvernement tout comme les façons de dépenser suite aux autorisations données par l'Assemblée nationale ou la Chambre des communes.

Le Conseil du trésor voit également à la surveillance du rythme de dépenses des centres de coûts tout comme il surveille aussi le rythme des intrants financiers au Ministère des finances de façon à contraindre ministères et organismes dans leurs dépenses s'il y a lieu. La surveillance des équilibres financiers de l'état est ainsi soumise à une veille continue. Tout écart significatif est signalé au gouvernement pour une prise de décision conséquente.

Le point de départ des toutes opérations du Conseil du Trésor est fixé au 1^{er} avril de chaque année, date qui marque le début de l'année financière du gouvernement. En prévision de cette date, le ministre-président du Conseil du Trésor dépose, pour approbation par l'Assemblée nationale, les prévisions de dépenses de tous les ministères et organismes pour l'année à venir. Dès le dépôt de ces crédits, l'Assemblée ou la Chambre des communes adopte une autorisation de dépenses allant jusqu'à 25% afin qu'il n'y ait pas de rupture dans la continuité des opérations. Le gouvernement dispose ainsi de la marge de manœuvre voulue pour poursuivre ses opérations et fournit au législateur le temps nécessaire pour étudier et éventuellement approuver l'ensemble des demandes de crédits financiers pour l'année à venir.

Le Conseil du Trésor exerce donc un contrôle sur le rythme de dépense des ministères et organismes. Ce rôle de « police financière » peut parfois être source de conflits et même se rendre jusqu'au bureau du Premier ministre pour arbitrage. L'issue de ces arbitrages sera plus souvent

⁴ Le périmètre gouvernemental définit le pourtour de tous les organismes et ministères qui sont inclus dans le bilan financier du gouvernement. Ainsi Hydro-Québec n'est pas inclus dans le périmètre financier du gouvernement. Au contraire la RAMQ y est inclus. L'inclusion dans ce périmètre signifie que vous êtes soumis à la Loi sur l'administration financière du gouvernement.

qu'autrement en faveur du Conseil du Trésor qui assure ainsi au Premier ministre et au gouvernement une quiétude quant à l'application des décisions ou autorisations du législateur relativement aux budgets de l'État.

Le Conseil du trésor a aussi la responsabilité de valider et d'approuver tous les contrats d'achat de biens et de services pour lesquels le gouvernement s'engage. C'est également à lui que revient la responsabilité d'assurer l'équité et la transparence dans l'octroi de ces contrats, tout comme il devra s'assurer que les biens et services livrés à l'État sont conformes aux devis d'octroi desdits contrats.

À Québec, le Conseil du Trésor sera aussi responsable de l'application de l'Accord de commerce intérieur (ACI) au Canada, en matière d'appels d'offres sur tout le territoire canadien en ce qui concerne les demandes de biens ou de services du Québec. Il sera par ailleurs responsable de s'assurer que les fournisseurs québécois aient un accès égal aux demandes de biens et de services des autres provinces canadiennes.

Depuis plusieurs années, plusieurs gouvernements ont mis au point des formules de partenariat avec le secteur privé (PPP) pour livrer des services aux citoyens à un moindre coût dit-on. C'est le gouvernement britannique qui, au cours des deux dernières décennies, a particulièrement utilisé cette formule. Les finances publiques de nombreux pays ne suffisant plus pour rencontrer les demandes formulées auprès des gouvernements, cette formule des partenariats avec le privé est devenue une tendance lourde dans les orientations idéologiques des gouvernements. Au Québec c'est au Conseil du Trésor que l'on confiera l'autorisation de lancer des projets en PPP et également d'approuver les contrats à long terme liant les promoteurs privés et le gouvernement pour réaliser ces interventions.

3.1. L'action préventive du Conseil du Trésor

Le Conseil du Trésor n'est pas seulement un organisme qui s'assure que les fonds attribués par le législateur sont dépensés de la bonne façon, en suivant les règles définies. Il joue également un rôle de conseiller du gouvernement avant que celui-ci ne prenne une décision à incidence financière. En effet, toute prise de décision soumise à l'attention du Conseil des ministres doit faire l'objet d'une analyse approfondie et d'une recommandation motivée par le Conseil du Trésor sur des bases économiques et financières.

Le Secrétariat du Conseil du Trésor est doté d'une équipe de professionnels qui vont analyser tout projet pour s'assurer qu'il soit en concordance avec la direction générale adoptée par le gouvernement. Un avis

négalatif de la part du Conseil du Trésor signifie, à toutes fins pratiques, l'arrêt de mort du projet concerné. Le ministre responsable du dossier devra faire peaufiner le dossier par son propre ministère avant de le soumettre à l'ordre du jour de la réunion du Conseil des ministres. Le ministre pourra aussi choisir d'aller plaider sa cause devant les membres du Conseil du Trésor. S'il réussit alors à infléchir la direction prise par l'avis, il pourra présenter sa demande à la table du Conseil des ministres. Cette occurrence constitue toutefois une exception. Il arrivera en conséquence à des ministres de contester la puissance du Secrétariat du Conseil du Trésor par rapport à la position du ministre élu qui, à ses propres yeux, dispose à cet égard d'une légitimité supérieure.

Le Conseil du Trésor ayant une mission de gestion de l'avoir gouvernemental selon des règles définies, seul le Premier ministre ou le Conseil des ministres pourraient, en théorie, le contraindre. En théorie seulement puisque toute décision contraire affaiblirait le Conseil et élèverait sensiblement les dangers de dérapages incontrôlés, un risque qu'aucun gouvernement ne souhaite courir. Ainsi, l'avis émis par le Secrétariat du Conseil du Trésor va toujours prévaloir sur tout autre avis au sein du Conseil de ministres et même sur les avis du ministère concerné par la question et les solutions proposées. .

L'action préventive du Conseil du Trésor consiste également à surveiller les dépenses dans chacun des ministères et des organismes du gouvernement. À cet égard, il informera le gouvernement à intervalles réguliers du rythme des dépenses dans tous les secteurs du gouvernement. Toute déviation fera alors l'objet de mesures de redressements. On peut imaginer facilement que la double pression qui s'exercera sur les déviants, autant à partir du Secrétariat du Conseil du Trésor qu'à partir des ministères appelés à écoper pour financer les écarts.

C'est également le Conseil du Trésor qui gère les éventuels surplus ou dépassements de fin d'année financière ainsi que l'état du fonds consolidé du gouvernement. Là aussi, le Conseil du Trésor pourra déclencher une gestion proactive des surplus dans un ministère ou un organisme. En vertu du principe de l'annualité des crédits alloués l'on ne peut conserver ceux-ci pour une autre période financière. Ces crédits sont alors dits périmés et retournés au fonds consolidé. Il arrive aussi que l'on restreigne dès le début de l'année financière les dépenses sur les crédits alloués parce que l'on anticipe des dépassements ailleurs et qu'il faudra les financer pour assurer l'équilibre budgétaire de l'ensemble du gouvernement.

Cette opération de crédits périmés est particulièrement active au gouvernement du Québec en raison de sa situation fiscale. Malgré un PIB per

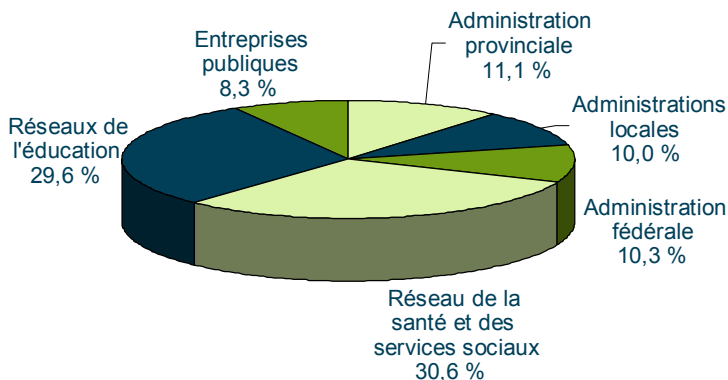
capita inférieur de quelques 25% par rapport à l'Ontario par exemple, le Québec doit assurer des services au moins égaux et, à certains égards, supérieurs à ceux fournis par ses voisins continentaux notamment afin d'assurer la pérennité de son unicité sur le continent nord-américain. À chaque année, un déficit fiscal doit être assumé pour en arriver à un budget équilibré. C'est pourquoi, depuis 30 ans, les différents ministres des finances, avec le concours du Conseil du Trésor, ont dû récupérer environ 2 milliards \$ de dépenses à chaque exercice. La gestion des crédits périmés réels ou programmés par le Conseil du Trésor fait partie des outils budgétaires utilisés par atteindre cet objectif année après année.

3.2. Le Conseil du Trésor et l'État employeur

Un autre rôle fondamental pour un organisme central comme le Conseil du Trésor c'est celui d'assurer et d'assumer un des rôles clef de l'État moderne, celui d'État employeur. C'est au Conseil du Trésor que sont centralisées toutes les décisions relatives à l'organisation du travail et la vie professionnelles de centaines de milliers de personnes. L'on comprend très facilement, eu égard au poids budgétaire et au nombre de personnes touchées, que cela exige une coordination et une direction fermes et planifiées en terme de gestion des ressources humaines. Ces décisions concernant la main d'œuvre sont cruciales pour tout gouvernement étant donnée la visibilité du secteur public. Tout échec de l'État employeur peut entraîner l'échec d'un gouvernement qui pourrait avoir besoin d'un long moment pour s'en remettre.

À l'égard des ressources humaines, un premier rôle pour le Conseil du Trésor est d'approuver les plans d'effectifs pour tous les ministères et organismes qui relèvent directement d'un ministre ou d'un ministère. Ce contrôle des plans d'effectifs ne s'appliquera cependant pas dans le secteur parapublic notamment dans le réseau de la santé qui a lui seul compte trois fois plus d'effectifs (201,715,138 équivalent à temps complet, ETC) que celui de l'administration gouvernementale (67,138) sur un grand total 407,383 ETC pour tout le secteur public.

L'effectif public du Québec en 2007



Moyenne Source : Statistique Canada, E-STAT, Tableau 183-0002, Emploi du secteur public en équivalent personne et en annuelle calculée, au 17 juillet 2008

Encore ici, l'on comprendra facilement qu'il s'agit d'un instrument de contrôle budgétaire essentiel. Dans le secteur public, au Québec, la main d'œuvre représente 80% des coûts. Le contrôle à cet égard du nombre de salariés est un enjeu de taille. C'est notamment ce qui explique que, depuis une dizaine d'années, tant au niveau du gouvernement canadien que du gouvernement québécois et l'on pourrait même évoquer les intentions du gouvernement français, on ait adoptée une politique de remplacement partiel des effectifs quittant le secteur public.

Si la politique de gestion des ressources humaines est un outil d'importance, ce n'est pas la seule qui soit à la disposition du Conseil du Trésor. C'est par le biais d'un autre volet, sa politique salariale, que le Conseil du Trésor agira aussi avec fermeté en vue de rencontrer les objectifs financiers du gouvernement.

3.3 - Le Conseil du Trésor et la politique salariale dans le secteur public

Cet outil a une portée plus large que la précédente puisqu'il englobe la politique salariale pour l'ensemble des employés des secteurs public et parapublic. L'État laisse une marge de manœuvre aux institutions décentralisées de négocier ce que l'on pourrait appeler les conditions locales de l'organisation du travail en tenant compte des particularités du milieu

concerné. Il en va tout autrement en ce qui concerne les clauses à incidences monétaires et budgétaires puisqu'en ces matières, aucune marge de manœuvre n'est laissée aux administrateurs locaux. Cela peut parfois créer des situations très dures à vivre pour les administrateurs locaux qui peuvent se faire accuser de ne pas être responsables de leur politique envers les ressources humaines, mais plutôt à la solde d'un Conseil du Trésor aussi incontournable qu'inflexible.

Il existe toutefois quelques exceptions à cette loi d'airain. Ainsi, c'est le cas des conventions collectives de travail convenues avec la Sûreté du Québec de même que des ententes signées avec les nombreux corps policiers municipaux répartis sur le territoire québécois. L'arbitrage obligatoire et exécutoire s'applique à tous ces corps policiers municipaux à l'égard de leurs conditions de travail et surtout de leurs conditions salariales. Le Conseil du Trésor a néanmoins réussi à baliser ces arbitrages obligatoires.

La définition de la politique salariale du gouvernement revient donc ultimement au Conseil du Trésor après qu'il ait reçu son mandat de négociation, marge de manœuvre incluse, de la part du Conseil des ministres. Le président du Conseil du Trésor s'engagera alors à revenir devant le Conseil si besoin est. Le Conseil du Trésor joue alors un rôle clef parmi tous les organismes centraux du gouvernement en incarnant le rôle d'État employeur.

En exerçant ce rôle, le Conseil du Trésor, doit tenir compte d'un certain barème inspiré de la pratique établie dans de nombreuses entreprises du secteur privées. Ainsi, s'il existe une trop grande distance par rapport aux conditions salariales versées dans le secteur privé, il pourrait survenir soit une difficulté de recrutement, soit un effet inflationniste sur les conditions de travail. Le Conseil du Trésor devient donc responsable d'informer le gouvernement de ces écarts et surtout d'en prévoir les impacts.

3.4 – L'interface avec le ministère des Finances

Dans son rôle économique, le Secrétariat du Conseil du Trésor travaille de pair avec le ministère des Finances. Celui-ci énonce la politique budgétaire et financière du gouvernement et agit à titre de conseiller financier. Il définit donc les paramètres à partir desquels le Conseil du Trésor doit opérer. Dans ce rôle conseil auprès des ministères, ministres et organismes, certaines zones de friction vont parfois apparaître. Le ministère des Finances est le gardien de l'orthodoxie de la politique financière du gouvernement. Le Conseil du Trésor lui vient en appui pour exercer le contrôle nécessaire sur les dépenses gouvernementales et pour rappeler à l'ordre le déviant ou le contraindre dans ses approbations de dépenses.

Le ministère des Finances entretient donc avec le Conseil du Trésor une relation organique très étroite. En effet, la préparation des prévisions de dépenses de chacun des ministères et organismes du gouvernement doit respecter les grandes orientations qui ont été énoncées par le ministre des Finances et dont le Conseil des ministres a été informé. Le Conseil du Trésor tiendra compte de ces orientations dans les différentes phases de préparation et sera accompagné par le ministère des Finances pour ce faire. La loi de Wagner (1910)⁵ sur la croissance constante des dépenses publiques dans les États de droit invite à une veille qui n'a jamais cessé afin de ne pas dépasser les limites permises par les résultats fiscaux possibles et prévus par les Finances. De plus, le ministère des Finances est aussi en quelque sorte un ministère « payeur », un répartiteur des sources de revenus en provenance des monopoles étatiques qui ont été mis en place au cours des années. Tant au gouvernement du Canada qu'au gouvernement du Québec, les revenus que procurent des Sociétés d'État constituent une part importante de la capacité de dépenser des gouvernements. Le ministère des Finances est l'administrateur de ces sommes en provenance des entités que Bernier et Farinas

explorent dans leur chapitre. Encore ici, le lien entre « le Trésor » et « les Finances » est étroit puisque c'est aussi le Conseil du Trésor qui fournira les avis invitant parfois le ministre des Finances à hausser le niveau d'attente de résultats financier de ces entités pour l'année à venir.

4 – LES DÉFIS

Le survol que nous avons effectué à date ne saurait être complet sans l'exploration d'une dimension prospective incontournable. En effet, dans le contexte contemporain de l'administration publique, les organismes centraux doivent faire face à un certain nombre de défis qu'il est utile d'explorer pour en comprendre les impacts et pour évaluer les grands enjeux auxquels le secteur public est confronté. Sans constituer une liste exhaustive, il est possible d'établir que ces défis posés aux organismes centraux comprennent leur force d'analyse et d'influence, la décentralisation, les facteurs de contrôle et le nouveau cadre législatif dans lequel ils sont appelés à contribuer.

⁵ La loi de l'économiste allemand Wagner (1892) postule que la croissance des dépenses publiques ou des besoins financiers des États est en croissance continue. Voir Gaudemet, Paul Marie et Molinier, Joël, *Les finances publiques*, Tome I, 7^e Édition, Paris, Montchrestien, 1992

4.1. La force d'analyse et d'influence des organismes centraux

Comme leur nom l'indique les organismes centraux jouent un rôle névralgique au sein de l'État et du gouvernement. Leur capacité d'influence est énorme. La somme de connaissances et de savoirs que recèlent ces organismes leur confère une capacité d'influence qui dépasse souvent la capacité de décision des élus pour qui ils sont à l'œuvre. Ces organismes centraux sont mis en place pour assurer la cohérence et le caractère univoque de la règle de droit de l'État. Ils fournissent une formidable capacité d'analyse qui est un des fondements de base de la continuité historique de l'État. L'ampleur des rôles de ces organismes laisse même apparaître une domination de ceux-ci par rapport aux émanations du corps législatif. En effet, il ne sera pas rare d'observer que des volontés politiques clairement et publiquement manifestées s'effondrent sur le mur de la raison et de l'analyse administrative. En d'autres termes, l'on dira souvent que la machine administrative a eue raison de la volonté des élus lorsqu'est venu le moment d'examiner les conséquences de l'adoption d'une politique dont les effets bénéfiques peuvent être loin derrière ses impacts négatifs. Plusieurs s'étonneront de constater leur place prépondérante dans l'appareil gouvernemental et la défense continuelle de l'espace qu'elle occupe. Nous entrons ici au cœur de la relation que Claude Morin analyse de façon éloquente dans son chapitre.

La raison de cette dichotomie est simple. C'est la force d'analyse des organismes centraux qui détermine la capacité d'influence dans l'appareil politico-administratif de l'État du modèle de Westminster quant aux rôles du politique et de l'administration publique. Cette dernière devient alors un élément essentiel pour soutenir la prise décision politique. Il importe donc aux organismes centraux de maintenir cette capacité. Car, dans les faits, c'est la compétence de l'analyse de l'administration publique qui finit par peser dans la balance et assurer la qualité de la décision à prendre.

En contrepartie, un troisième défi existe en lien avec cet équilibre entre fonction législative, fonction gouvernementale et fonction administrative. Les professionnels qui forment la capacité d'analyse des organismes centraux sont eux-mêmes à risque d'occulter l'intention du législateur en fournissant des analyses qui pourraient la tuer. La domination sur les élus par le savoir et la capacité d'analyse peut ainsi conduire à un abus d'influence dans le processus de décision. Cet élément de risque est d'autant plus réel qu'aucun comité de pairs ne sera appelé à juger l'argumentation soumise et les conclusions suggérées par cette analyse. Il reviendra alors aux élus,

particulièrement ceux et celles qui participent au travail et guident les organismes centraux de démasquer les biais de l'analyse et de rétablir les équilibres nécessaires.

4.2. Une décentralisation qui se heurte aux organismes centraux

Déjà dans deux chapitres (ceux de Pierre Bernier et de Luc Bernier et Luc Farinas), il a été question de décentralisation. Il est utile d'aborder à nouveau la question, mais cette fois sous l'angle des défis que la décentralisation pose aux organismes centraux. Le vocabulaire pour décrire ces réalités les met déjà en opposition et laisse entre voir des questions qu'il est nécessaire d'élucider.

Ainsi, dans le contexte du Québec et du Canada, l'ampleur du territoire et la répartition de la population exigent une décentralisation qui ne fait aucun doute, mais qui soulève continuellement une foule de questions lorsque vient le temps de l'appliquer au point de vue opérationnel. De par leur nature même, les organismes centraux sont généralement des obstacles à cette volonté périodiquement manifestée et énoncée par la fonction gouvernementale. La rationalité qui est à la base des politiques et des règles de ces organismes les conduit à adopter des positions qui sont d'abord guidées par une culture du résultat observable et mesurable. À travers cette façon d'aborder les politiques publiques, sont également abordées les notions d'équité et de justice. Pour ces organismes centraux, l'unité de direction et de commandement est une garantie d'atteindre ces objectifs. Ce qu'ils appelleront souvent une dilution du pouvoir dans les régions, par exemple, leur apparaît souvent comme trop d'occasions de déviance et de précédents qui finissent par créer une spirale inflationniste sur les coûts et la multiplication des critères de décision, ce qui, au final, pourrait laisser place à trop d'arbitraire.

Les organismes centraux ont généralement une culture de la territorialité qui se limite à s'assurer que tous peuvent avoir accès aux services et politiques de l'État. Tout au plus accepteront-ils une déconcentration du travail à réaliser sans pour autant aborder une quelconque décentralisation. La décentralisation implique un pouvoir de décision plus diffus et des contrôles qui soient davantage axés sur les résultats que sur les moyens pour y arriver. Les différents organismes centraux, pour eux-mêmes ou pour les ministères et organismes qui tombent sous leur coupole, ne privilégieront généralement pas cette direction.

C'est à la fonction gouvernementale que reviendra la responsabilité de proposer des mesures que les législateurs vont adopter pour assurer une

décentralisation de certains pouvoirs. Un exemple concret de cette décentralisation qui amène des processus différents nous est donné, au niveau canadien, où l'on a mis sur pied les agences régionales de soutien au développement et à la diversification économique au Canada atlantique, au Québec, en Ontario et dans l'Ouest. Ces organismes se voient dotés de règles qui leur évitent d'être soumis à des normes nationales uniformes. Au Québec, on a même créé un ministère des régions et des postes sous-ministériels dans chacune des régions administratives. De plus, on a fait notamment obligation pour la présentation d'une loi, d'un décret ou d'un règlement d'indiquer quels seront les impacts de la décision sur les régions et d'y inclure une clause d'application territoriale le cas échéant.

Ce qui est en cause ici, le défi à relever, c'est d'harmoniser la volonté d'un gouvernement de décentraliser ses foyers de décision alors que l'appareil n'est pas prévu pour fonctionner ainsi.

4.3 -Les facteurs de contrôles

Bien qu'un chapitre complet de cet ouvrage traite des contrôles, nous ne pouvons négliger le défi que cette fonction représente pour les organismes centraux, défi lié au rôle qui est le leur dans le système politico-administratif. Tel que nous l'avons déjà évoqué, les organismes centraux assurent la continuité des États de droit, l'application de la règle de droit et la continuité des institutions.

Les facteurs de contrôle des organismes centraux participent à la fois à cette nécessaire unité de l'action des gouvernements, mais aussi à une protection des individus et des organisations contre une utilisation abusive, sans être illégale, de cette règle de droit.

Le rôle « manomètre » des organismes centraux prévient les explosions de bonnes intentions, les effets pervers de lois intempestives ou encore d'un fonctionnement désordonné d'un État soumis aux humeurs du jour ou encore aux apparences de tempête montées de toute pièce par une presse devenue très habile à créer une réalité qui va le devenir en l'exposant au public.

Au plan financier, l'État est devenu au cours des ans très vulnérables aux variations financières, comme aux autres types de catastrophes possibles. Par exemple, une pandémie de grippe par exemple peut amener, à elle seule, une catastrophe financière pour un gouvernement. C'est pourquoi le Conseil du Trésor pourra aller jusqu'à demander à plusieurs ministères et organismes de présenter des plans de contingence et des ressources nécessaires pour y faire face. Tout comme le Conseil agira comme paratonnerre avant l'adoption

de tout projet de loi qui, dans son application, pourrait entraîner des dérives financières propres à compromettre les équilibres budgétaires prévus.

Les organismes centraux en général vont aussi souvent exercer une mission de protection de l'action gouvernementale, y compris contre elle-même. Ainsi, il faut savoir se prémunir contre les pressions politiques issues de la volonté d'intervenir pour donner satisfaction à des groupes particuliers, afin d'éviter des dérapages néfastes.

Par ailleurs, ce sont ces organismes centraux qui vont largement assurer la bonne transition et la continuité des actions d'un nouveau gouvernement. Cette continuité est un élément essentiel pour la reconnaissance extérieure des autres pays, gouvernements ou milieux financiers et industriels. En effet, tous ces milieux doivent instinctivement poser le diagnostic que peu importe le nouveau gouvernement en place, la règle de droit va primer. Qui plus est, au-delà de la règle de droit, ces acteurs externes doivent avoir confiance que tout ne sera pas chambardé. S'il va de soi que de nouvelles orientations seront prônées et mises de l'avant, il est nécessaire que l'État assure sa pérennité.

4.4 - Le nouveau cadre législatif

L'administration publique doit aussi composer avec un défi plus intangible, mais tout aussi exigeant. En effet, au-delà des organismes centraux qui assurent la régulation de l'État, il existe aussi dans les États de droit des lois qui font office de « mécanisme central » pour tout l'appareil d'État. C'est particulièrement le cas lorsque ce cadre de référence est modifié, que les nouveaux défis se posent.

4.4.1 - La Loi sur l'administration financière

La *Loi sur l'administration financière* sert de repère pour tous les administrateurs et gestionnaires ou même aux intervenants qui livrent les services. Cette loi est le pilier fondamental sur lequel vont s'appuyer ministères et organismes qui sont compris dans le périmètre comptable du gouvernement. Elle a pour objet d'établir le cadre de gestion des ressources financières des ministères et organismes et des entreprises du gouvernement. Elle prévoit les moyens par lesquels le gouvernement rend compte de sa gestion et précise l'information qui doit être fournie à cette fin à l'Assemblée nationale. Les règles établies pour la gestion budgétaire des ministères, organismes et entreprises du gouvernement sont ainsi définies par la loi. À cet égard leur application et leur portée universelle confèrent à la loi un caractère

« central » autant qu'elle ne souffre d'aucune interprétation qui pourrait être divergente.

Cette loi édicte également les fondements de la trésorerie du gouvernement et ses organismes et entreprises soumises. Le principe fondamental du fonds consolidé du revenu énonce que tous revenus de quelques sources que ce soit et sur lesquelles le Parlement a droit d'allocation, est toujours perçu par ministère des Finances. Cette disposition financière centrale correspond au principe que l'État forme un tout et que les autorisations de dépenses sont toujours accordées à des fins spécifiques par le législateur qui sera ainsi en mesure de demander des comptes et de contrôler.

Cet aspect de la *Loi* fait l'objet de très nombreuses contestations de la part des ministères et organismes « producteurs » de revenus et qui voient les autres unités « dépensières » de leurs efforts de production ne pas se soucier, en apparence, des efforts des autres pour produire ces revenus. De plus, cette conception du compte unique du gouvernement soulève un enjeu conceptuel fondamental pour les unités de production de services qui sont, elles, de plus en plus souvent tarifées. Puisque le ministère ou l'organisme en question fixe des taux pour les utilisateurs, ne serait-il pas normal que le résultat financier puisse être conservé par l'unité concernée pour de meilleurs ou d'autres services? S'il en était ainsi, le principe central du fonds unique pour tout le gouvernement s'en trouverait alors atteint et favoriserait ainsi un morcellement du gouvernement en plusieurs unités autonomes disparates.

La *Loi sur l'administration financière* prévoit cependant que de tels fonds à fin déterminée peuvent exceptionnellement exister sur autorisation du Conseil du Trésor. Au moment où se pose de plus en plus la question du « lien » entre les tarifs imposés et l'affectation des contributions recueillies, il existe une forte pression pour que toute contribution spécifique pour un service spécifique soit affectée à une fin non moins spécifique et visible pour le contribuable. Cette tendance lourde, héritée de l'école américaine du « public choice » en administration publique répond également d'un très fort courant d'individualisme au niveau des gouvernements. L'individualisme des fonds à fin déterminée correspond à cet égard à une certaine perte du sens collectif des administrateurs publics élus de ne pas faire de choix pour plutôt les laisser entre les mains des contribuables qui paient et qui souhaitent un retour tout aussi individuel sur leur contribution.

Ce grand débat entre les tenants d'un fonds unique avec autorisation spécifique de dépenses et les militants des fonds dédiés à fin déterminée correspond à des écoles de pensée en administration publique et en science politique. Ainsi, en réponse à une société qui fonde son développement sur la

dynamique des lois du marché, plusieurs énoncent cependant qu'il ne faut justement pas céder à la création d'une « société de marché ». Pour ces derniers la responsabilité de l'État n'est pas uniquement de soutenir la création de la richesse mais aussi d'en assumer la responsabilité correspondante, soit celle de la répartition de cette richesse. Des lois comme celle sur l'administration financière, constituent une assise incontournable pour assumer cette responsabilité.

4.4.2 - La Loi sur l'administration publique

La *Loi sur l'administration publique* adoptée en 2000 fixe des bornes uniformes à appliquer pour tous les ministères et organismes du gouvernement en matière de gestion et de reddition de comptes pour la prestation de services aux citoyens et aux entreprises. Cette loi impose donc un cadre de gestion uniforme axé sur les résultats et le respect du principe de la transparence dans la prestation de services, d'où son caractère central. Dans un État de droit qui a multiplié sa présence dans à peu près tous les secteurs d'activités de la vie collective, il va de soi qu'un cadre devait s'imposer pour assurer à la fois l'accès réel aux droits définis par le législateur et aussi une façon d'administrer qui permet d'en mesurer l'efficacité et la qualité.

Cette *Loi sur l'administration publique* constitue le manuel de base qui est imposé à toutes les unités du gouvernement quant à la façon d'opérer dans l'appareil gouvernemental. Ce cadre d'opération est fondé sur la notion de résultats observables et mesurables. Il détermine de ce fait des objectifs de performance pour l'évaluation des services rendus. Il rend aussi imputables les dirigeants d'unités quant aux contrôles relatifs à la gestion axée sur les résultats. La loi assure finalement à l'Assemblée nationale que toute l'information pertinente lui sera fournie quant aux activités de l'administration gouvernementale.

La *Loi sur l'administration publique* détermine également les paramètres applicables aux conditions de travail de ses dizaines de milliers d'employés. L'organisation bureaucratique et systématique du travail à réaliser dans ce modèle d'État peut cependant être aussi conditionnée par des mesures de souplesses organisationnelles applicables selon d'autres règles. Ce cadre universel de gestion gouvernementale applicable à tous fait aussi appel à la notion de devoirs pour les cadres et gestionnaires dans la prestation de services aux citoyens.

Les enjeux soulevés par cette loi cadre et son application dépassent la simple notion de prestation de services à rendre. Elle implique une nouvelle façon de faire sur des bases redéfinies qui sont directement inspirées du

secteur privé. Les notions de performance, d'entente de gestion et même de contrat de performance sont des notions et des principes importés de l'administration privée. Ces notions induisent la nécessité de développer des indicateurs de performance pour pouvoir mesurer, évaluer voire comparer. Cela ne peut toutefois se faire de façon mécanique puisque, dans le contexte nord-américain, l'État québécois par exemple doit assumer des responsabilités liées à sa spécificité qui ne se retrouvent pas ailleurs. Il devient alors plus difficile de comparer tous les aspects de la performance avec celle d'autres États aux dimensions fortes différentes, notamment aux plans de la culture et des choix sociaux et économiques.

Le Québec n'est pas le seul État à s'être doté d'une telle loi. Toutefois, une chose demeure, la *Loi sur l'administration publique* constitue au Québec, une pierre d'assise qui nous instruit sur la nature et le type de services que le gouvernement offre aux citoyens et aux entreprises. Pour quiconque veut saisir la vraie nature d'un État, sa loi sur l'administration publique donne le substrat de son rayonnement et lève le voile sur sa façon d'aborder les questions d'administration dans le secteur public, dans toute sa complexité.

CONCLUSION

Les organismes centraux jouent donc un rôle essentiel pour assurer la continuité et le respect des principes fondamentaux de l'administration publique dans les états de droit. Tant au niveau de la législation que la politique financière du gouvernement ou encore le respect des équilibres prévus, les organismes centraux sont des piliers qui témoignent de la rigueur et de la continuité des fondements de l'État. Pour tout acteur extérieur, cette garantie est essentielle au développement d'un lien de confiance quelque soit le gouvernement du jour.

Tout comme l'honnêteté et la probité des ressources humaines œuvrant en administration publique, les organismes centraux et les grandes Lois d'encadrement du fonctionnement de l'État jouent un rôle essentiel pour assurer l'intégrité des différents rôles de l'État. Le respect des règles qui assurent une bonne gestion des ressources humaines et financières permet également d'assurer une imputabilité et une reddition de compte non moins essentielles à la crédibilité de l'État.

La confiance qui doit émaner des institutions publiques dans les États de droit pose en effet de nouveaux défis aux administrateurs publics de tous les

niveaux. Tout comme le sont également les questions relatives à l'éthique qui se soulèvent au niveau des pratiques administratives pour les prochaines années. Les principes et les règles formelles de gestion étant bien établies et gérées au niveau des organismes centraux en particulier, il convient dorénavant d'aborder le vaste domaine de l'éthique pour s'assurer que l'État de droit affiche un visage qui inspire la confiance.

Les taux alarmant de non-participation aux élections générales témoignent de davantage qu'un simple malaise passager. C'est là aussi un champ de connaissance de l'administration publique qui interpelle les acteurs et les spécialistes du savoir de tous les horizons.

BIBLIOGRAPHIE DE RÉFÉRENCE

Bourgault, Jacques, Administration publique et management public : expériences canadiennes, Québec, Les publications du Québec, 1997, 430 p.

Bergeron, Gérard, L'État en fonctionnement, Paris, L'Harmattan, c1993, Québec, PUL, 170 p.

Borgeat et al., L'administration québécoise, organisation et fonctionnement, PUQ, Québec 1982, 268 p

Bauer, Julien in Tremblay P. et al., Les administrations centrales : la jonction du politique et de l'administratif, PUQ, Québec, 1997, 423 p.

Fortin, Luc, Les organismes centraux : leurs rôles, Ottawa, Bibliothèque du Parlement, service de recherche, 1989, 1 v.

Gélinas André, L'administration centrale et le cadre de gestion : les organisations, les agences, les appareils centraux, Québec, PUL, 2003, 724 p.

Gow, J. I., Introduction à l'administration publique, Boucherville, G. Morin, 1993, 322 p

GROUPE DE TRAVAIL SUR LES VALEURS ET L'ÉTHIQUE DANS LA FONCTION PUBLIQUE, « De solides assises », rapport du groupe de travail, Ottawa, centre canadien de gestion, 996, (réimpression en 2000).

Mercier, Jean, L'administration publique : de l'École classique au nouveau management public, Québec, PUL, c2002, 518p.

Rouillard, Christian, L'innovation managerielle et les organismes centraux au Québec, Québec, nnam v.2, 2003, p.209-226.

Schwartz, Herman, M., Public choice theory and public choices, Bureaucrats and State reorganization in Australia, Denmark, New-Zealand and Sweden in the 1980' Administration and Society, vol. 26, mai 1994, p. 48-77

LA CONTRACTUALISATION EXTERNE DANS LES HOPITAUX PUBLICS EN ALGERIE : ENJEUX ET PERSPECTIVES.

CHEURFA Taous (Doctorante)
Pr KAÏD TLILANE Nouara
Université de Bejaïa

Résumé

L'objet de ce travail est d'analyser les enjeux de la mise en œuvre de la contractualisation dans les hôpitaux en Algérie et les perspectives de son développement. De plus, nous tenterons de répondre à ces deux questions : Quel est le rôle de la contractualisation externe dans la performance des hôpitaux ? La contractualisation peut-elle aidée à une meilleure maîtrise des dépenses de santé ?

Mots clés : hôpital public, contractualisation, performance, dépenses de santé, Algérie.

الملخص

يهدف هذا العمل إلى تحليل رهانات تطبيق النظام التعاقدي في المستشفيات الجزائرية وأفاق تطويرها ، ونهدف كذلك للإجابة على سؤالين رئيسيين يتمثل السؤال الأول في : ماهو دور النظام التعاقدي الخارجي في تحسين أداء المستشفيات؟ ويتمثل السؤال الثاني في : هل يساعد النظام التعاقدي في تحسين التحكم في نفقات الصحة؟

الكلمات المفتاحية

المستشفيات العمومية ، التعاقدية، الأداء، نفقات الصحة، الجزائر

Introduction

L'hôpital public est une administration qui offre des services de soins à la population. Il est basé sur le principe de l'intérêt général. Les hôpitaux ont longtemps été des institutions vivant en circuit fermé. Aujourd'hui, la technicité et la complexité des établissements hospitaliers s'est considérablement accrue, les besoins évoluent et l'hôpital doit s'adapter et se moderniser. Cette nécessité d'adaptation et de modernisation se traduit dans les réformes successives qui touchent les pays développées qu'en développement. La contractualisation est apparue comme un des outils au service de ces réformes. En effet, elle permet à l'hôpital de donner un cadre formel aux relations qu'il développe avec ses interlocuteurs.

En effet, les établissements hospitaliers cherchent à développer des liens avec leurs fournisseurs et prestataires de services intermédiaires. Ils souhaitent également mieux négocier avec leurs clients ou leurs représentants que sont l'État ou les systèmes de protection sociale. Ils souhaitent également développer des relations avec les autres prestataires de services de santé: autres hôpitaux mais également prestataires de services sociaux dans une approche globale de la santé.

Le recours à la contractualisation par les hôpitaux pour formaliser ces relations est de plus en plus fréquent. Ces relations contractuelles sont toutefois de nature très diverse selon les caractéristiques de leurs partenaires; les modalités d'établissement des relations contractuelles auront aussi des incidences sur le type de relation qui s'installera.

En Algérie, la contractualisation est l'un des outils fondamentaux de la réforme hospitalière. Elle est ainsi un véritable outil de gestion pour les établissements hospitaliers. En effet, le contrat est un support technique permettant un redéploiement important des activités et des services.

De ce fait, l'objet de ce travail est d'analyser la contractualisation externe dans les hôpitaux publics en Algérie. A cet effet, notre travail est envisagé en deux axes :

- Cadre conceptuel de la contractualisation.
- La contractualisation dans les hôpitaux publics en Algérie.

I. LE CADRE CONCEPTUEL DE LA CONTRACUALISATION DANS LES HOPITAUX

Cette partie a pour objectif de définir quelques concepts de base de la contractualisation dans les hôpitaux publics.

1. Définition de la contractualisation

Le mot contractualisation provient du mot contrat. Ce dernier puise son origine dans le mot latin "*contractus*", qui signifie engagement des personnes. Selon le code civil, il est défini comme un accord de volonté destiné à produire des effets de droit, et plus particulièrement des obligations¹.

Les définitions de la contractualisation ou un arrangement contractuel sont très nombreuses. Jean Perrot (OMS) définit la contractualisation comme suit : « un arrangement contractuel est une alliance volontaire de partenaires indépendants ou autonomes qui s'engagent avec des devoirs et des obligations réciproques et qui attendent chacun des bénéfices de leur relation »².

2. La contractualisation dans les hôpitaux

Nous distinguons deux types de contractualisation dans les hôpitaux : contractualisation interne et contractualisation externe.

2.1. La contractualisation externe

La contractualisation externe concerne toutes les relations contractuelles qu'un hôpital développe avec des acteurs externes à l'hôpital. Elle peut être présentée selon deux axes : Un axe vertical et un axe horizontal.

¹ Mahoui Y. : « Etude juridico- économique de la contractualisation dans le système de soins ».Thèse doctorat en système de soins hospitalier. Université Paris VII Denis Diderot, 2003, p 179.

²OMS : Vade-mecum de la contractualisation dans le secteur de la sante, préparé par Perrot J.,GENEVE DISCUSSION PAPER, NUMERO 1 – 2007. P4.

2.1.1. La contractualisation externe verticale

La contractualisation externe verticale place l'hôpital soit en position de *principal* (en aval) soit en position d'*agent* (en amont).

❖ La contractualisation verticale en aval

Afin de réaliser la production de ses services, l'hôpital doit combiner un certain nombre d'inputs³:

- **Inputs matériels :** par des contrats d'approvisionnement, l'hôpital il s'assure de disposer de matériels médicaux et chirurgicaux, consommables divers (eau, électricité, téléphone, produits d'entretien).
- **Les services intermédiaires :** des relations contractuelles peuvent être s'établir entre l'hôpital et les prestataires spécifiques. Elles peuvent concerner différents aspects à savoir :
 - **Prestations non médicales:** l'hôpital peut ainsi passer contrat avec un ou des prestataires extérieurs pour l'entretien des locaux, pour la maintenance du matériel (médical ou non médical), pour la restauration des malades. Ces contrats de services sont maintenant nombreux.
 - **Prestations de services médicaux:** Il s'agit de la sous-traitance de certains médicaux (examens de laboratoires ou la radiologie) plutôt que l'hôpital les assure avec ses propres moyens. De plus, l'hôpital peut également recourir, par contrats, certains praticiens⁴.
 - **Gestion de l'hôpital:** l'instar des petites entreprises, l'hôpital peut déléguer la gestion à un prestataire extérieur.

³ Perrot J, De Roodenbeke E. : « Le rôle de la contractualisation dans les systèmes de santé : pour une utilisation efficace et appropriée », éd KHARTALA, Paris, 2005, P 246.

⁴ L'hôpital qui ne dispose pas de certains spécialistes peut contracter avec des établissements où exercent des spécialistes qui lui font défaut;

❖ La contractualisation verticale en amont

L'hôpital se situe comme un agent qui est en relation avec divers principaux: la tutelle (Ministère de la Santé, collectivités locales), les institutions de financement (assurances maladie), les usagers (associations de consommateurs ou de malades)⁵.

Chacune de ces institutions vont négocier leurs relations avec cet agent qu'est l'hôpital. Ce dernier exécute pour elles une prestation de services de santé qu'il convient de définir⁶.

2.1.2. La contractualisation externe horizontale

En plus des contrats dans le domaine de la formation et de recherche, l'hôpital peut signer d'autres contrats avec d'autres organismes de santé que ce soit au niveau national ou international.

2.2. La contractualisation interne

La contractualisation interne est le fait qu'au sein même d'un hôpital des contrats d'objectifs et de moyens soient établis entre les services et la direction⁷.

La contractualisation interne conduit les différentes composantes d'une même entité à dialoguer et à préciser les modalités de leurs relations. De plus, elle responsabilise les différentes composantes qui ne peuvent plus s'abriter derrière une décision hiérarchique unilatérale.

II. LA CONTRACTUALISATION EXTERNE DANS LES HOPITAUX PUBLICS EN ALGERIE

Les différentes lois de finances depuis 1992, disposent que « la contribution des organismes de sécurité sociale aux budgets des

⁵ Perrot J, De Roodenbeke E. : Op.cit., p254

⁶ Idem.

⁷ Rivaldi Lydie, Quelle place peut investir le cadre de santé dans le processus de contractualisation interne ?, Recherche en soins infirmiers, 2006/2 N° 85, p. 77-85.

établissements publics de santé doit être mise en œuvre sur la base des rapports contractuels ». Elles précisent par ailleurs, que les dépenses de prévention, de formation, de recherche médicale et les soins prodigués aux démunis non assurés sociaux sont à la charge du budget de l'Etat⁸.

1. La logique de la contractualisation en Algérie

La contractualisation en Algérie est limitée en achat de services. Ainsi, la contractualisation externe ne concerne que des relations entre les établissements publics de santé, les organismes de sécurité sociale (détenteurs de fonds) et les DAS. L'objet de ces relations contractuelles concerne principalement les modalités de financement des prestations prodiguées aux assurés sociaux.

En effet, les caisses de sécurité sociale achètent de services de soins en nom de ses assurés. Les hôpitaux publics facturent aux organismes de sécurité sociale et au ministère de la solidarité les prestations servies aux assurés sociaux et aux personnes démunies. Le paiement de ces prestations s'effectue avec un forfait hospitalier.

En effet, depuis 1974 et en vertu de l'institutionnalisation de la médecine gratuite en Algérie, la sécurité sociale est sollicitée par la loi à contribuer au financement des budgets de fonctionnement des établissements publics de santé à travers une participation forfaitaire fixée annuellement dans le cadre de la loi de finances. Cette disposition budgétaire appelée « forfait hôpitaux » est une obligation financière supposée venir en compensation des prestations de santé servies aux assurés sociaux et leurs ayants droit.

⁸ Article 128 du journal officiel de la république algérienne n° 04.

Tableau 01 : Evolution du forfait hôpitaux en Algérie en milliers de Dinars.

Année	Montant	Année	Montant
1974	199	1992	9500
1975	225	1993	9983
1976	245	1994	10050
1977	300	1995	13551
1978	475	1996	16576
1979	714	1997	17972
1980	1126	1998	19652
1981	1410	1999	19872
1982	1800	2000	20540
1983	2102	2001	21500
1984	2055	2002	24000
1985	4000	2003	25000
1986	5000	2004	27000
1987	6500	2005	35000
1988	7545	2006	35000
1989	9200	2007	38000
1990	8600	2008	38000
1991	9500	2009	38000

Source : le séminaire sur le financement de la sécurité social, Alger, le 31 Aout 2008.

Le montant du forfait hospitalier est en progression continue d'environ 6 % en moyenne par an. En effet, le montant du forfait hospitalier a été augmenté de 19% en 1984, de 50% en 1994, de 135% en 2004 et enfin de près 175% en 2008. Néanmoins, nous constatons une stabilisation du montant du forfait ces dernières années. Donc, les caisses d'assurances ont pris en considération cette évolution du forfait hospitalier d'où la problématique du financement des structures de soins publiques.

❖ Pour la sécurité sociale

Les forfaits hospitaliers constituent une charge qui peut provoquer un déséquilibre financier pour les organismes de la sécurité sociale. Cette situation est dû à l'augmentation continue de ces forfaits d'une part et à l'absence d'autres sources de financement d'autre part. Cette préoccupation

est accompagnée par la non-satisfaction des caisses d'assurance du niveau de la prestation fournie aux assurés⁹.

❖ Pour les hôpitaux

Le montant des forfaits hospitaliers est souvent considéré insuffisant. Cela est dû au nombre important des patients assurés qui sont pris en charge. Ce problème découle principalement de la non identification de la catégorie des patients (assurés social, démunis, autres). Actuellement, tous les patients sont considérés comme « assuré social ». De ce fait, l'augmentation soutenue des dépenses des hôpitaux devient une charge à supporter par les hôpitaux¹⁰.

A cet effet, la contractualisation s'impose comme un outil pour faire face à cette problématique, qui se base principalement sur les modalités de financement des hôpitaux par la sécurité sociale.

2. Le processus de la contractualisation en Algérie

Contractualisation des rapports entre régulateur, payeurs, et prestataires est à l'ordre du jour dans de nombreux pays engagés dans la réforme de leurs systèmes de santé comme en Algérie. Cinq phases sont identifiées depuis 1993. Une phase d'appropriation et de prise de conscience entre 1993 et 1997; une phase de structuration de la réflexion et d'expérimentation de 1997; une phase de mise en œuvre des premières recommandations et une phase de coordination interministérielle dès 2002. Depuis 2007, une cinquième étape est engagée avec l'installation des commissions de la nomenclature et de la tarification des actes médicaux.

⁹ Ahmed Zaid-Chertouk M, Amiri Dalila : « Le rôle de la sécurité sociale dans le financement des hôpitaux : application au secteur sanitaire de LARBAA NAIT IRATHEN, communication présentée lors du colloque international sur la santé et l'environnement dans les pays en développement, TIZI OUZOU le 17.18 janvier 2010. In : Foudi B.: « La contractualisation dans les systèmes de santé algérien et marocain : Etat des lieux », mémoire de magister en science économique, Université A/Mira de Béjaïa, 2011.P134.

¹⁰ Foudi B.: « La contractualisation dans les systèmes de santé algérien et marocain : Etat des lieux », mémoire de magister en science économique, Université A/Mira de Béjaïa, 2011. P 134.

2.1. La Une phase d'appropriation et de prise de conscience entre 1993 et 1997

Une phase d'appropriation et de prise de conscience de l'approche contractuelle entre les financeurs et les prestataires de soins de santé.

Ainsi, suite aux conclusions du conseil interministériel du 21 mars 1995 un comité interministériel chargé de la contractualisation a été installé le 10 Avril 1995. Ce comité était composé de représentants suivants :

- Du ministère de la santé et de la population.
- Du ministère du travail et de la protection sociale.
- Du ministère des finances.
- De la caisse nationale de sécurité sociale des nos salariés (CASNOS).
- De la caisse nationale des assurances sociales (CNAS).
- De gestionnaires d'établissements publics de santé.

2.1. Phase de structuration de la réflexion et d'expérimentation de 1997

Cette phase est celle de structuration de la réflexion et du début de l'expérimentation. A cet effet, un ensemble de mesures ont été envisagées dont la mise en place une cellule CNAS pour contrôler la qualité d'assuré social ou d'ayant-droit et de vérifier à partir des dossiers médicaux la conformité des prestations reportées dans la facturation des frais d'hospitalisation. De plus, il est demandé d'impliquer les organes consultatifs et les professionnels, de renforcer les capacités des personnels des bureaux des entrées au niveau des établissements de santé¹¹.

2.3. Phase de mise en œuvre des premières recommandations

C'est la phase de mise en œuvre des premières recommandations. Les travaux du comité ont porté essentiellement sur l'élaboration et la mise en place de support d'information et d'évaluation, de réhabilitation du « bureau

¹¹ Chougrani Saada et Kaddar Miloud, Expérience de la contractualisation dans le secteur de la santé en Algérie, Journal de gestion et d'économie médicale, 2010/5 Volume 28, p. 179-193.

des entrées » au niveau des établissements publics de santé et de la définition des procédures d'admission et de délivrance de la prise en charge des patients.

Des actions de formation et de sensibilisation des professionnels de la santé ont été organisées en directions de six établissements pilotes pour la phase « test ». En effet, le 09 septembre 1997, il y a eu l'officialisation de la mise en œuvre d'un processus d'expérimentation du système de gestion du dossier médico-administratif du patient au niveau de six structures publiques de santé¹²:

- CHU : Mustapha et Tizi Ouzou
- EHS : Ait Idir, El Kettar et CPMC
- Secteur sanitaire de Médéa

Le développement du processus sur le terrain, s'est heurté à quatre difficultés majeures:

- La suppression, et dans certains cas, l'abandon des fonctions essentielles du « bureau des entrées » et des organismes de sécurité sociale, supports abandonnées avec l'instauration de la médecine gratuite dès 1974.
- Le manque de coopération et motivation des personnels chargés de renseigner les supports d'information et documents mis à leur disposition notamment, au niveau des établissements de santé.
- La non actualisation de la « Nomenclature Générale des Actes Professionnels et la Tarification » qui n'a pas été révisée depuis 1987.
- La non identification des démunis non assurés sociaux.

Malgré toutes ces difficultés, les principales recommandations du comité interministériel ont été suivies d'effet, à savoir :

- Réhabilitation du « bureau des entrées » au niveau de l'ensemble des établissements publics de santé;

¹² Chaouche A.: Symposium sur le mouvement mutualiste en Algérie, Alger, 15 -16 octobre 2009.

- La mise en place et la généralisation des supports d'information standardisés (demande d'hospitalisation, bulletin d'admission, fiche navette...);
- L'informatisation progressive des fonctions et procédures du « bureau des entrées ».

Les premiers résultats de cette expérimentation ont conduit à la réalisation d'une étude sur le budget de l'Etat, confiée au CENEAP début 1998, qui remet son rapport final en juin 1999. Les conclusions de cette étude ont principalement confirmé les décisions et appuis les recommandations du comité interministériel¹³.

En 2000, une étude réalisée par le bureau d'étude SOFNAL. Au terme de cette étude, ce bureau a proposé le maintien du « forfait hôpitaux » comme mode de financement des établissements publics de santé, mais il a insisté sur l'introduction de paramètre plus précis quant à l'allocation des ressources. Cette allocation des ressources sera traduite par la répartition de l'enveloppe financière arrêtée par région et par wilaya¹⁴.

2.4. Phase de coordination interministérielle dès 2002

En 2002, le comité interministériel a envisagé de développer de nouvelles modalités de financement dont le but ultime est de préserver l'équité et l'accès aux soins pour toute la population. Ces modes de financement sont le prix moyen de la journée d'hospitalisation et le forfait par pathologie.

❖ Prix moyen de la journée d'hospitalisation

La facturation selon ce mode de paiement serait opérée sur la base d'un prix moyen de la journée d'hospitalisation par type d'établissement et par groupe de spécialités homogènes. (Cf. tableau 02).

¹³ Chaouche A.: OP.cit.

¹⁴ Foudi B. : « La contractualisation dans les systèmes de santé algérien et marocain : ... »,op.cit. P 136.

Tableau 02 : les prix moyens de la journée d'hospitalisation (PMJH) en (DA).

G.S.H	CHU	EHS	Secteur sanitaire
Médicale	6000	5000	4000
Chirurgicale	8000	7000	6000
Maternité	7000	7000	7000
Psychiatrique	2000	2500	2000
couteuses	15000	15000	11000

Source : Ministère de la Santé; « mise en œuvre de la contractualisation », 2003.

Par ailleurs, la nécessité d'évaluation périodique de ce mode de paiement devra permettre de mieux connaître et de normaliser à travers l'ensemble des établissements publics de santé la durée moyenne de séjour. Ce paramètre permettra aussi d'apprécier la performance des établissements de santé et d'établir des comparaisons entre les différentes structures en vue d'une émulation vers l'efficacité et l'efficacéité.

❖ Le forfait par pathologie

Il s'agit d'une démarche dont la réalisation exigera plus de temps. Elle nécessite en effet le recours à des travaux d'experts devant aboutir à l'élaboration de consensus thérapeutiques par pathologie. Ce mode de financement a pour base de calcul des références médicales consensuelles fondées sur des critères scientifiques professionnels objectifs. Les schémas diagnostiques et thérapeutiques arrêtées par les groupes d'experts, serviront à l'évaluation des forfaits par pathologie auxquels s'ajouteront les forfaits d'hôtellerie et de restauration.

Le rapport 31 décembre 2002 propose l'engagement d'une première phase de mise en œuvre par une simulation de la facturation basée sur le coût moyen de la journée d'hospitalisation par type d'établissement et par groupe de spécialités homogènes. dix établissements de santé sont retenus :

-CHU : Constantine, Mustapha, Blida

-EHS : El Bouni, Erriadh

-Secteurs Sanitaires : Médéa, Arzew, Ain Turk et Ouargla.

Par ailleurs, le groupe de travail a exigé de faire appel aux représentants du Ministère de l'Emploi et de la Solidarité Nationale pour déterminer avec rigueur et précision la partie des patients démunis pour qu'ils puissent bénéficier des subventions et l'aide de l'Etat, et écarter de cette partie ceux qui ne sont ni assurés ni démunis à travers l'application rigoureuse de l'identification du statut du patient.

Ainsi, le programme d'action 2004 porte sur :

- La généralisation de l'opération à l'ensemble des établissements publics de santé, en ce qui concerne, notamment, les supports de gestion standardisés et validés.
- La définition et mise en œuvre d'un programme de formation en direction de l'ensemble des personnels impliqués dans ce processus.
- La généralisation de l'utilisation de l'outil informatique dans les différentes étapes du processus.
- L'intégration au comité interministériel d'un représentant du Ministère de l'Intérieur et des Collectivités Locales, en vue d'accélérer et faciliter l'identification des démunis, mission en grande partie à la charge des APC.

Par ailleurs, il y a la publication du Décret exécutif n°04/101 du 01 avril 2004. Il porte sur les modalités de contribution financière des organismes de sécurité sociale au financement des établissements publics de santé¹⁵. Les Dispositions principales de ce décret sont :

- Les organismes de sécurité sociale procéderont au versement de leur contribution financière annuelle aux budgets des établissements publics de santé par tranche trimestrielle, sur la base des informations communiquées par ces derniers. Ces informations portent sur l'identification des assurés sociaux ou de leur ayants droits hospitalisés, le service, la durée du séjour, la nature et le montant des prestations fournies.

¹⁵ Décret exécutif N°04-101 du 01 avril 2004.

- L'intervention du contrôle médical par les organismes de sécurité sociale.
- L'obligation pour les organismes de sécurité sociale de mettre en place des "services hôpitaux cliniques"¹⁶ destinés à faciliter la reconnaissance de l'ouverture du droit à la prise en charge.
- L'organisation de campagnes d'information et de sensibilisation en direction de la population sur le contenu et les objectifs de la démarche par les secteurs concernés.

2.5. Phase de l'installation des commissions de la nomenclature et de la tarification des actes médicaux

Depuis 2007, une cinquième étape est engagée avec l'installation des commissions de la nomenclature et de la tarification des actes médicaux. Ainsi, la nouvelle nomenclature comporte près de 8000 actes soit plus de 400 % d'augmentation du nombre d'actes médicaux, chirurgicaux et d'imagerie.

De plus, en 2007, le ministère chargé de la sécurité sociale a conçu et mis en circulation la carte « CHIFFA ». Cette dernière est une carte à puce permettant d'identifier l'assuré ainsi que ses ayants droits au moment de bénéficier des prestations de la sécurité sociale. Ainsi, les bénéficiaires du système tiers payant peuvent ainsi présenter la carte chez le médecin, le dentiste, les pharmacies, les hôpitaux et les différents établissements de soins pour bénéficier des soins ainsi que des médicaments sans paiement.

Par contre, les autres catégories d'assurés peuvent depuis le premier aout 2011, prétendre aux avantages de la carte CHIFFA et ne payeront que 20% du montant de la prestation ou de l'ordonnance.

La carte CHIFFA est une nouvelle forme de relation des relations entre la sécurité sociale, les assurés et les prestataires de soins.

¹⁶ Le service hôpitaux cliniques procède, le cas échéant, en liaison avec le centre d'affiliation de l'assuré, à l'identification des malades qui n'ont pu être identifiés au niveau du bureau des entrées et consulte quotidiennement les logiciels SIGAS et SIGCM. Comme, il procède à la validation des titres de perception concernant les assurés sociaux ou ayants droit d'assurés sociaux relevant des autres wilayas.

Une autre initiative en préparation par le ministère chargé de la sécurité sociale est le conventionnement entre les caisses de sécurité sociale et les médecins traitants, prémisse d'une nouvelle forme de relation entre le prestataire-le payeur et l'assuré, ou ayant-droit, bénéficiaire des soins¹⁷.

3. Les objectifs de la contractualisation en Algérie

La contractualisation est un axe fondamental de la politique du pays et de la réforme hospitalière. Les objectifs visés par la contractualisation sont les suivants :

- Connaître de façon rigoureuse le statut des personnes admises dans le système de soins pour mieux cibler l'aide de l'Etat vers les personnes nécessiteuses.
- Une plus grande transparence dans les relations entre les bailleurs de fonds et les prestataires de soins. Les organismes de sécurité sociale pourront connaître de façon au plan quantitatif et qualitatif les soins fournis aux assurés sociaux.
- Une meilleure maîtrise des dépenses de santé de sécurité sociale;
- Une plus grande efficacité dans le fonctionnement du système public de soins et des organismes de sécurité sociale, permettant une utilisation rationnelle des ressources. Rétablit le rôle de l'Etat arbitre (arbitrage entre les établissements de santé et les organismes payeurs);
- Rétablir les vertus de la négociation, de la concertation et de la transparence (optimisation des ressources - concurrence);
- Rétablir les responsabilités des financeurs et des gestionnaires (rationalisation des ressources).

La contractualisation permet le contrôle de l'allure des dépenses de santé pour préserver les équilibres financiers des organismes de sécurité sociale.

¹⁷ Chougrani Saada et Kaddar Miloud, Expérience de la contractualisation dans le secteur de la santé en Algérie, Journal de gestion et d'économie médicale, 2010/5 Volume 28, p. 179-193.

Conclusion

Les hôpitaux publics sont soumis à des contraintes qui leur imposent de développer le mode gestion. En effet, le renforcement des contraintes économiques, les mutations technologiques et l'évolution des besoins des patients leur exigent de mieux maîtriser leur performance. Dans ce contexte, la contractualisation constitue une opportunité pour mettre en œuvre les outils et les méthodes permettant de réaliser cet objectif.

En Algérie, la contractualisation est un nouveau mode de régulation pour freiner la croissance rapide de ses dépenses de soins. Elle est ainsi conçue pour revoir les modalités de financement des structures publiques de soins (Hôpitaux publics) par les bailleurs de fonds (sécurité sociale). Il s'agissait effectivement d'une révision d'une partie du financement du système de santé, à savoir l'achat des services de soins par les organismes de sécurité sociale.

Le mécanisme de la contractualisation est encore inopérant. Les obstacles qui bloquent cette réforme résident dans les modalités et les instruments de la mise en œuvre. En effet, il y a la lenteur dans l'application des différentes étapes de la mise en place notamment l'identification du statut des patients et la révision de la nomenclature des actes professionnels. De plus, il y a une absence de volonté réelle des acteurs d'accomplir cette transition de manière transparente et concertée.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Brahamia B. : « La contractualisation, moyen de la rationalisation des dépenses de santé », cours présenté à l'université de Béjaïa. En faveur des étudiants en première année PG en économie de la santé, 2008.
- Chaouche A.: Symposium sur le mouvement mutualiste en Algérie, Alger, 15 -16 octobre 2009.
- Chougrani Saada et Kaddar Miloud, Expérience de la contractualisation dans le secteur de la santé en Algérie, Journal de gestion et d'économie médicale, 2010/5 Volume 28, p. 179-193.
- Décret exécutif N°04-101 du 01 avril 2004.

- Foudi B.: « La contractualisation dans les systèmes de santé algérien et marocain : Etat des lieux », mémoire de magister en science économique, Université A/Mira de Béjaïa, 2011.
- Journal de gestion et d'économie médicale, 2010/5 Volume 28, p. 179-193.
- Kaid Tlilane N : « L'environnement conceptuel et les formes de la contractualisation », communication présentée à la 11ème journée nationale de la gestion Hospitalière de SFAX, Tunisie sous le thème : « la contractualisation interne et externe dans le secteur de la santé », mai 2008.
- Lamri L. : « Le système de sécurité sociale en Algérie : une approche économique », Office des Publications Universitaires, Alger, 2004.
- Mahoui Y. : « Etude juridico- économique de la contractualisation dans le système de soins ».Thèse doctorat en système de soins hospitalier. Université Paris VII Denis Direpot, 2003, p 179.
- Ministère de la Sante, de la population et de la réforme Hospitalières : « Mise en oeuvre de la contractualisation : des relations entre les établissements publics de santé, les organismes de sécurité sociale et les directions de l'action sociale des wilayas », Alger, 2003.
- OMS : « La contractualisation dans les systèmes de santé des pays de l'OCDE » discussion paper No 4, 2006.
- OMS : « Le rôle de la contractualisation dans l'amélioration des systèmes de santé » discussion paper numéro 1, 2004.
- OMS : « Une politique nationale de contractualisation : Guide pour son élaboration et son suivi » discussion paper No 2, 2007.
- OMS : Vade-mecum de la contractualisation dans le secteur de la sante, préparé par Perrot J.,GENEVEDISCUSSION PAPER, NUMERO 1 – 2007. P4.
- Perrot J, De Roodenbeke E. : « Le rôle de la contractualisation dans les systèmes de santé : pour une utilisation efficace et appropriée», éd KHARTALA, Paris, 2005,
- République algérienne démocratique et populaire. Décret exécutif n°07-140 du 19 mai 2007portant création, organisation et fonctionnement des établissements publics hospitaliers et des établissements publics de santé de proximité. Journal officiel de la république algérienne démocratique et populaire, n°33 du 20/05/2007.
- Rivaldi Lydie, Quelle place peut investir le cadre de santé dans le processus de contractualisation interne ?, Recherche en soins infirmiers, 2006/2 N° 85, p. 77-85.

FAIRE DE LA QUALITE DANS LE SERVICE PUBLIC

GUEDECHE KHALED

Université Mouloud Mammeri de Tizi Ouzou

GUE.KHALED@YAHOO.FR

Résumé

Des efforts considérables sont déployés par l'Etat dans le cadre de la réhabilitation du service public et de son développement. Ce qui va se traduire par un ensemble d'action qui doivent être apporté au niveau des structures notamment par la consécration de moyens financiers important afin d'assurer des prestations de service de qualité et rapprocher l'administration du citoyen.

Nonobstant ces efforts, le constat établi aujourd'hui fait ressortir une crise dans la gestion des services publics tant au plan de la gestion de la relation administration et citoyen, qu'au plan du fonctionnement même des services publics qui connaît plusieurs dysfonctionnements et insuffisances voir même la propagation d'attitudes et de comportements incompatible avec la notion de service public elle-même.

Conscient de cette situation, les pouvoirs publics se sont engagés dans un ambitieux programme de modernisation et de mise à niveau des différentes structures chargées de la gestion des services publics.

Notre problématique se concentre sur la place de la qualité de service dans la gestion de l'interface administration publique/ usager. C'est précisément, dans ce cadre là que nos collectivités locales sont appelées à repenser leurs infrastructures organisationnelles selon une approche stratégique, avec un accent particulier sur le développement de nouveaux modes de prestations de services et l'établissement de rapports de confiance et de progrès avec le citoyen. En effet et comme nous allons le montrer à travers cet article, l'action publique centrée sur la question de la qualité trouvera son expression dans la maîtrise des processus de servuction et l'implication du personnel de base.

Mots clés

Qualité de service, système de servuction, marketing des services, administration publique, communication et personnels en contact.

Introduction

Aujourd'hui, l'administration publique ne doit se limiter à la maîtrise du processus de fabrication de ces services. Une des tâches primordiales consiste en la gestion de la relation avec les citoyens et assurer par la communication le suivi de la satisfaction de ces derniers. Prendre connaissance des doléances et bien informer par l'orientation et le conseil sont des conditions nécessaires mais communiquer c'est aussi et surtout établir des relations harmonieuses entre le front-office d'une administration (personnels en contact) et les usagers. L'établissement de ces relations passe par l'écoute réciproque, le dialogue, la considération et la reconnaissance.

La prise en compte par l'administration publique de la qualité du service rendu au citoyen a engendré une transformation importante de ses modes d'organisation et de travail, ce qui va la conduire dans l'amélioration de ces relations avec les usagers et ainsi bien gérer cet interface.

En effet, l'étendue du rôle que peut jouer l'agent d'état civil au profit d'un citoyen se présentant au guichetier pour se faire délivrer un acte d'extrait de naissance va au-delà de la simple prise en charge de ce dernier. Car, en sa qualité de personnels en contact entre l'administration publique et le citoyen, il assume une mission à double tranchant : d'un côté, il se charge d'effectuer une série de tâches d'ordre technique et administratif. De l'autre côté, il représente l'Etat auprès du citoyen, et ainsi, il s'engage à mener à bonne fin l'opération de service en pourvoyons aux besoins du public en matière d'information et en assurant la consommation du service dans de meilleures conditions.

Choix et intérêt du thème

Notre motivation trouve son origine dans le fait, que malgré tous les efforts déployés par l'Etat dans le cadre de la réhabilitation du service, le constat établi aujourd'hui fait ressortir une crise dans la gestion des services publics tant au plan de la gestion de la relation administration et citoyen.

De ce fait, la qualité de service fournis par un agent peut influencer sur l'image de marque de l'administration publique et affecter sa capacité à satisfaire la population. L'administration publique a donc tout intérêt à concevoir le service du personnel en contact qui le représente de sorte à ce qu'il détient les atouts lui permettant d'offrir un service de qualité à la communauté.

Objet de l'article

L'objet de cette réflexion est donc, de démontrer la place de la qualité de service dans la gestion de l'interface administration publique/usager. C'est précisément, dans ce cadre là que nos collectivités locales sont appelées à repenser leurs architectures organisationnelles selon une approche stratégique, avec un accent particulier sur le développement de nouveaux modes de prestations de services et l'établissement de rapports de confiance et de progrès avec le citoyen.

A- La nécessité d'une politique de service

Aujourd'hui, notre administration publique est désormais appelée à rendre ses services à des populations de plus en plus exigeantes et informées de leurs droits et obligations. Son activité ne doit pas donc se limiter à la diffusion d'attitude passive et la gestion des comportements régaliens.

Avec l'évolution des rythmes de vie, des structures familiales, la relation des citoyens à l'administration s'est transformée. Les usagers attendent des services plus proches, des démarches plus simples, plus rapides et des réponses qui tiennent compte de leur situation personnelle. Désormais, l'administration doit s'adapter à l'utilisateur et non plus lui imposer des procédures qu'il ne maîtrise pas. Cela signifie passer d'une logique administrative traditionnelle à une approche centrée sur le partenariat.

Le client est à la base de la demande, l'administration doit s'efforcer de bien le connaître pour mieux le comprendre et le satisfaire en réalisant ses objectifs. L'administration publique doit impérativement marquer le passage de la politique de l'offre de service à celle fondée sur la demande. Le marketing doit donc permettre d'adapter les services publics aux besoins des usagers.

L'effort de l'administration ne va pas se porter seulement en externe mais doit être focalisé aussi en interne et cela par l'établissement du service

à ceux qui vont le fournir aux usagers. Le marketing des services est selon Christopher Lovelock et Denis Lapert « une coopération étroite entre les marketeurs, les managers opérationnels et les ressources humaines, justifiant ainsi la nécessité d'une certaine transversalité dans les activités accomplies par chacun au sein de l'entreprise »¹.

Le succès d'une organisation prestataire de service dépend de sa capacité à établir des relations permanentes et satisfaisantes entre son système d'organisation interne, son personnel en contact et ses clients.

L'interaction entre de ces éléments constituent le néologisme servuction proposé par Eglie et Langeard, qui est le résultat de la contraction des termes service et production. Ce qui va se vérifier par la définition donnée par ces deux auteurs du marketing des services en ce qui concerne le processus de servuction et qui selon eux « l'organisation systématique et cohérente de tout les éléments physiques et humains de l'interface client, entreprise nécessaire à la réalisation d'une prestation de service, dont les caractéristiques commerciales et les niveaux de la qualité ont été déterminées »².

C'est la spécificité du service qui fait du marketing des services un marketing différent de celui des biens tangibles.

Pierre Yve Leo, rappelle que « traditionnellement quatre dimensions fondamentales du service sont identifiées par les auteurs du marketing : l'intangibilité, coproduction du service, hétérogénéité de la qualité et la non sociabilité »³.

Les services sont immatériels donc difficile à présenter et à représenter. Ils ne peuvent être stocké et implique la participation du client et du personnels en contact dans l'élaboration. Le système de production d'un service ne fonctionne pas de la même façon que celui d'une production d'un bien. La principale différence, tient dans le fait que le service est fabriqué et

¹ Lovelock.Cristopher et Lapert Denis « marketing des services », Edition publi-union, Paris 2002, p 10.

² Eglie.Pierre et Langeard. Eric « la servuction, le marketing des services », Edition McGraw-Hill, Paris, 1981, p15.

³ Jean Marc Lehin « l'encyclopédie du marketing », édition d'organisation, Paris 2004, p729

consommé simultanément dans le cadre d'une relation directe entre l'organisation et le client. On parle plus de production mais de servuction. Ce terme de servuction désigne selon COUSSERGUES Sylvie « *le processus de fabrication d'un service qui résulte de l'interaction de trois éléments : un support physique, du personnel et un client* »⁴.

La servuction au niveau de l'administration publique se traduit par l'organisation systématique et cohérente de tous les éléments physiques et humains (service, l'utilisateur, matériels et guichetier) nécessaires à la réalisation de la prestation de service dont le niveau de qualité a été préalablement déterminé. Ces quatre grandes interactions, combinée les uns aux autres, permettent de poser la définition du système de servuction de l'administration publique. Par ailleurs, le service offert par l'administration publique (état civil) a deux grandes finalités :

- Finalité tangible, c'est-à-dire, le résultat physique et visible (acte de naissance).
- Finalité intangible, c'est-à-dire, le résultat immatériel (service).

Le processus de servuction demande beaucoup d'énergie (ressources humaines), d'attention ou de suivi, une efficacité sans faille de l'organisation interne, des moyens matériels conséquents et surtout la participation et la contribution du client à la servuction. « La gestion de la qualité de service nécessite donc la présence de certains éléments aptes à satisfaire les besoins des clients tout au long du processus de prestation de service »⁵.

1- L'utilisateur/ client

Il est l'élément primordial dans le processus de servuction car, il intervient dans presque l'ensemble des étapes constituant la fabrication du service. Son intervention porte sur la définition du service en exprimant ses besoins

⁴ COUSSERGUE Sylvie « Gestion de la banque », édition Dunod, Paris 2002, p204.

⁵ COMPIN. Vincent « Qualité et organisation, comment améliorer la qualité de la formation », EFMA documentation n°9549, Edition Paris, 1993, p 21.

et attentes qui serviront comme élément de réflexion à l'organisation mais également, son intervention s'inscrit aussi lors de la phase de distribution du service et cela en demandant puis en fournissant des éléments qui vont lui permettre de réaliser la prestation.

La présence de l'utilisateur est absolument indispensable car sans lui, le service ne peut exister.

2- Le personnel de l'entreprise

Il regroupe l'ensemble de personnes employées et dont le travail nécessite un contact direct avec les usagers. Il est l'élément le plus important dans une organisation de service et cela par son niveau de contact.

Il représente l'enseigne de l'organisation, ce qui fait qu'il doit être constamment motivé pour donner de son mieux et assurer une bonne prestation de service. Ce personnel en contact a une position critique dans l'organisation car il doit jouer un rôle relationnel et opérationnel.

« Son rôle essentiel dans la régulation du fonctionnement global de l'agence et dans l'articulation entre les différentes fonctions conseil, administratif, technique et accueil »⁶. Ce rôle n'est efficace que s'il est bien perçu par le client usager car ce dernier se focalise sur trois niveaux d'appréciation à savoir :

- Le visuel (propreté, ordre, état du support physique)
- Le gestuel (disponibilité, sourire, mettre à l'aise le client/ usager)
- Le verbal (le professionnalisme, la politesse et les expressions verbales).

L'activité accueil des usagers au sein des administrations doit être valorisée en mettant l'accent sur la dimension relationnelle de l'activité.

« L'accueil peut intervenir à plusieurs moments de la relation avec le public.

- Il intervient lors de l'orientation du public dans l'administration ou, dans le cas d'un appel téléphonique, lors de l'orientation vers le service concerné.

⁶ Bobillier Chaumon, Dubois Michel et Retour Didier « relation de service », édition Deboeck, Paris 2010, p 146.

- Il intervient également au début et tout au long de la relation par une écoute attentive du client et enfin dans la réponse à la demande, en vérifiant bien que le client a eu satisfaction, et en concluant la relation »⁷.

L'agent d'accueil doit savoir tout à la fois :

- Observer, écouter, comprendre les publics et les situations rencontrées.
- Mettre en confiance les usagers/clients et créer une relation de qualité.
- Informer utilement les usagers/clients, fournir des explications et obtenir leur adhésion quand le service doit être co-construit.
- S'ajuster à l'imprévisibilité des situations et des demandes et trouver des solutions originales pour répondre de façon satisfaisante.
- Gérer les mécontentements et les conflits.
- Suivre en permanence les changements d'organigramme, de procédures ou d'organisation.

Les situations d'accueil appellent ainsi tout un ensemble de savoirs en action (savoir, savoir faire et savoir être) exigeant un réel apprentissage et non pas seulement de simples qualités de courtoisie et d'hospitalité.

Toute démarche d'amélioration de l'accueil doit être tributaire de la sensibilisation du personnel aux différents objectifs de l'entreprise dans ses relations avec la clientèle. Elle doit obtenir l'engagement des responsables concernés par l'accueil, mobiliser le personnel et les différents partenaires internes et externes de l'entreprise et enfin, informer régulièrement l'ensemble des stakeholders (usagers, personnel, partenaires.) de l'avancement du projet et des résultats obtenus.

La mise en place de système de gestion de file d'attente permettant la distribution de tickets indiquant aux usagers leur numéro d'ordre dans la file.

Ce système a ainsi l'avantage d'éviter aux usagers de devoir attendre debout devant les guichets : ils peuvent soit s'asseoir dans la salle, soit revenir un peu plus tard en fonction du temps d'attente indiqué. En outre, en fournissant une connaissance précise de la répartition des flux en temps réel, ce qui facilitera la gestion des clients et l'évacuation de la pression.

⁷ Hermel Laurent « L'accueil client », édition afnor, Paris 2004, p 07.

3- Le support physique

Il est constitué de l'ensemble d'instruments nécessaires au service matériel et de l'environnement matériel où se passe le service. « Il a pour caractéristique principale d'être ambivalent c'est-à-dire qu'il a un côté fonctionnel mais en même temps, il apporte par son esthétique et sa décoration une importante contribution à l'atmosphère et à l'ambiance qui va régner dans l'unité »⁸.

Les instruments nécessaires au service sont constitués par tous les objets meubles ou machines mis à la disposition du personnel en contact / ou client usager. Leur utilisation par l'un ou l'autre permettra la réalisation de ce service.

L'utilisation du support physique dans le domaine du service répond à des objectifs différents mais complémentaires à savoir rendre les administrations plus attractives pour les clients usagers, faciliter et rendre l'accueil plus agréable, l'attente, le conseil et d'une manière générale la circulation de la clientèle au sein de l'administration, améliorer la qualité et les conditions de vie et de travail du personnel.

Bien qu'ils ne soient pas explicitement formulés, ces objectifs figurent dans les souhaits de tous managers d'administration publique.

Le support physique nous permet d'atteindre un certain nombre d'objectifs à savoir :

- ✓ L'aménagement de l'espace au sein duquel évolue la clientèle revêt une grande importance car il peut faciliter ou au contraire contrarier la libre circulation des usagers. Cet aménagement de l'agence en terme de disposition des différents espaces de service doit être basé sur les orientations de développement de l'administration c'est-à-dire sur les structures et les besoins et non sur des principes architecturaux rigides c'est parce qu'une administration est avant tout une surface de service, d'accueil, d'information et de conseil et c'est dans cette optique qu'elle doit être aménagée.

La décoration et l'animation est le domaine dans lequel les administrations publiques doivent consentir des efforts et cela en

⁸ Eglier Pierre « Marketing et stratégie des services », édition economica, Paris 2004, p47.

transformant les points de service en points d'accueil. Ils sont des moyens de l'action commerciale et qu'elles peuvent jouer un rôle de communication et de distribution en contribuant à donner une bonne image de l'administration.

La réorganisation de l'accueil physique au niveau des administrations publique doit se traduire par la suppression des vitres des guichets qui séparaient les agents d'accueil des usagers et leur remplacement par des bureaux larges (suffisamment pour éviter que le geste violent d'un usager puisse atteindre l'agent) et l'aménagement d'espaces ouverts derrière les bureaux permettant aux agents de communiquer entre eux et de ne pas se sentir trop isolés face aux usagers.

B- La gestion de la qualité de service

La qualité des organisations publique est devenue un important souci pour les gestionnaires et le personnel qui procurent les services mais surtout pour les citoyens qu'ils les financent. A cette fin l'administration publique doit s'intéresser à l'amélioration des rapports entre administration / personnel de contact et les usagers. La qualité pour l'organisation, est donc une politique qui va prendre en charge la mobilisation permanente de tous ses membres et cela pour améliorer le service, le fonctionnement, les objectifs, en relation avec l'évolution de son environnement. Dans cet esprit, le manager est le moteur de cette politique.

1- La notion de qualité

La qualité est définie par plusieurs auteurs et spécialistes, selon JOSEPH JURAN, la mission fondamentale de toutes entreprises de service est de fournir un service qui répond aux besoins de ses clients, cette mission essentielle (satisfaire les besoins de la clientèle) nous donne une première définition de la qualité. « La qualité est donc une aptitude à l'emploi »⁹.

⁹ JURAN (J). « *La qualité de service dans les entreprises* », éd d'organisation, Paris, 2001, P11

Elle est aussi définie comme « la satisfaction globale que prouve l'ensemble des services élémentaire proposés par l'entreprise aux clients et qui déterminent le niveau de performance »¹⁰.

L'efficacité de l'administration se mesure donc par l'appréciation de la qualité des prestations offertes au public. L'élaboration d'un programme de modernisation peut être arrêté autour des volets que sont l'allégement des procédures administratives, l'amélioration de la communication interne (entre les services administratifs) et externe avec les usagers, l'amélioration de la gestion des ressources humaines et l'introduction de technologies nouvelles.

1-1 L'allégement des procédures administratives

Afin de répondre aux attentes des citoyens/ usagers, le gouvernement s'est engagé à moderniser son cadre législatif et réglementaire des textes et décrets pour faciliter l'accès au service public et mieux insérer l'Algérie dans la société de l'information. Il annonce dans ce cadre qu'un décret sur l'état civil est en cours d'étude au niveau du gouvernement visant la réduction du nombre de documents de l'état civil exigés par l'administration aux citoyens de 36 à 10 documents mais également, il décide de confectionner un seul numéro d'identification en ce qui concerne les fichiers administratifs (passeport, carte d'identité, carte grise, casier judiciaire etc.). D'ailleurs, le ministre des collectivités locales a précisé que dans un peu de temps, le citoyen pourra se faire délivrer, ou qu'il soit, son acte de naissance et autres documents d'état civil de la commune la plus proche sans se déplacer au lieu de sa résidence. L'Etat doit donc renoncer à exiger des pièces non indispensables dans un dossier administratif et substituer autant que faire se peut, au remplissage de formulaires et au rapport écrit, le transfert de données informatisées. En matière de création d'entreprise par exemple, la complexité des procédures est souvent perçue comme une entrave au développement des entreprises et comme un frein à la croissance des investissements.

L'engagement du gouvernement d'œuvrer à garantir au citoyen un service tourné vers la satisfaction du public, doit viser la limpidité et la

¹⁰HARMEL (L). « la qualité de service », ed Saint-Denis, 2005, P 82

rapidité en matière de ses décisions. Aujourd'hui, « la concertation doit remplacer la décision unilatérale et autoritaire, il faut passer au stade de l'utilisateur-partenaire, en lui permettant de se prononcer franchement sur la marche des services publics et prendre ses propositions en considération »¹¹

Les nouvelles technologies de l'information sont le moyen efficace pour simplifier les procédures et réduire les dysfonctionnements résultant de la complexité de la centralisation excessive.

1-2 L'amélioration de la communication

Aujourd'hui, l'organisation évolue dans une sphère où la communication est désormais considérée comme un facteur clé de succès. « Communiquer consiste donc à mettre en commun des informations, des messages, des pratiques mais aussi des sensibilités, des modes de pensée et des visions du monde ». ¹²

« Le fait de communiquer étant celui de transmettre des informations dans le but d'obtenir de la part du destinataire une modification du comportement ou d'attitudes »¹³.

La définition et la mise en œuvre d'une politique de communication est l'objectif de toute organisation qui veut favoriser une compréhension mutuelle entre elle et ses publics.

L'objectif premier de la communication publique doit être l'écoute de l'environnement, soit pour devancer les aspirations, soit pour rectifier le tir et ou soit pour justifier une situation. En effet, pour gérer des préoccupations sociales, il est essentiel de prendre en compte les données

¹¹ Driss Alaoui Ismaili « revue Idara de l'école nationale d'administration », volume 2, n°1-1992, p39.

¹² AMOUREUX (Guy), *Diriger et motiver*, édition d'Organisation, Paris, 1997, P73.

¹³ Helfer et Orsoni « marketing », édition Vuibert, 1995, p 219.

qui émanent des publics ; cet objectif peut être atteint en faisant recours aux études de marché, sondage d'opinion et attitudes qui sont des moyens nous permettant d'organiser une relation directe avec l'utilisateur.

Le deuxième objectif est la recherche d'un dialogue permanent avec le public. Ceci implique la création d'une cellule d'orientation et d'information confiée à des cadres compétents afin de pouvoir renseigner, expliquer et orienter les citoyens/ usagers. Entreprendre une telle actionne veut aucunement dire que l'organisation va créer un bureau pour dire ou se trouve monsieur tel ou tel, mais de vous dire ou se trouve la solution à tel ou tel problème car ce qui est répugnant pour un usager c'est de se faire renvoyer d'un bureau à un autre. Le rôle d'une administration est d'aller au devant de son public, l'accueillir, l'écouter et le consulter pour favoriser non seulement sa sympathie et son adhésion mais aussi la mise en œuvre d'une politique de changement.

En ce qui concerne les mesures d'amélioration, il convient de mettre en place un système de boîte à idées interne et installer une commission chargée d'étudier les suggestions et les avis émis par le personnel de l'organisation mais également, définir les critères d'intéressements des agents dont les idées seraient retenues. L'engagement de l'équipe dirigeante doit être inscrit dans un cadre de management participatif créant l'événement par une communication forte et faciliter la compréhension des acteurs. « L'accent doit être mis sur l'actualisation et le développement des compétences de leurs collaborateurs, encourageant chacun à s'exprimer et à prendre des responsabilités »¹⁴.

Sur le plan externe, une plus grande importance devra être accordée aux vœux, suggestions, et réclamations des usagers dans la prise de décision grâce à des mesures telles que :

- L'installation de boîtes à idées pour recueillir toutes les suggestions sur le fonctionnement des services et cela en matière d'accueil, procédures, information.

¹⁴ Leboyer Claude Lévy « remotiver au travail », Edition d'organisation, Paris 2007, p 143.

- Confection d'un guide de l'utilisateur pour mieux l'orienter vers les services dont il a besoin et l'informer sur ce qui lui revient de droit et ce qu'il devra accomplir en matière d'obligation.

1-3 L'amélioration de la gestion des ressources humaines

Les usagers doivent être assurés de rencontrer dans l'administration des interlocuteurs capables de comprendre leurs difficultés et soucieux de les aider à les résoudre. Chaque agent public doit se sentir personnellement responsable des tâches qu'il doit accomplir et savoir exactement ce que l'Etat et le citoyen attendent de lui et sur quelle base sera apprécié son travail.

Le constat établi aujourd'hui est que « l'administration, demeure largement sous encadrée et sous qualifiée : pour la commune, par exemple, le taux d'encadrement est de 5.2% ; près de 90% du personnel sont des agents d'exécution ; près de 40% sont des agents temporaires (contractuels et vacataires) »¹⁵. Il est important à ce que les autorités centrales mettent en place une véritable politique du personnel.

La richesse de notre administration doit résider essentiellement dans la qualité de ses ressources humaines. La qualification de ces ressources, leur motivation et leur capacité d'exprimer dans le travail quotidien toutes leurs possibilités, constituent un gage fondamental de l'efficacité des services publics.

A cet égard, il est manifeste que les politiques de gestion des ressources humaines demeurent dans l'ensemble incohérentes et inadaptées. Sur ce plan, l'objectif doit viser la mise en place d'une véritable stratégie de valorisation du potentiel humain de notre Administration.

A cet effet, il convient de mettre en place au sein des administrations publiques une gestion prévisionnelle moderne et performante des effectifs, des emplois et des carrières de nature à garantir une cohérence entre l'évolution des missions de l'administration et les qualifications du personnel et la mobilité de ce dernier.

¹⁵ Article de Taib Said sur l'administration locale algérienne « revue du cread », N°25, année 2002, p 80

Par ailleurs, la formation continue et le perfectionnement du personnel doivent jouer pleinement leur rôle d'instruments privilégiés de valorisation des ressources humaines et de garantie de leur rendement et de leur performance.

Aussi, importe-t-il de déterminer dans chaque collectivité publique les priorités et les objectifs dans ce domaine à partir d'une réflexion sur l'évolution des missions et des fonctions et de l'analyse des besoins exprimés par les fonctionnaires et agents eux-mêmes.

En outre, des formations- actions orientées vers des objectifs pratiques et des transformations concrètes de situations de travail doivent être développées en fonction des besoins. Enfin, toute politique crédible de valorisation des ressources humaines ne saurait négliger la nécessité d'une motivation réelle et appropriée de ces ressources sur la base d'une politique cohérente et rationnelle de promotion professionnelle, de rémunération équitable et de participation au processus de prise de décision dans le cadre d'un système adéquat de responsabilisation et de délégation.

La motivation et l'implication des salariés, le développement et la mobilisation des ressources et compétences contribuent à la création de la valeur.

Aujourd'hui, « la fonction ressources humaines occupe une place importante dans l'organisation et les problèmes humains viennent au centre des préoccupations de tous les managers »¹⁶.

En ce qui concerne les mesures d'amélioration, il convient d'insister sur le rôle primordial de l'encadrement dans la promotion du facteur humain. « Cette promotion revêt plusieurs aspects que nous énumérons brièvement »¹⁷ :

- L'appel aux cadres multidisciplinaires et de haut niveau.

¹⁶ F.Bianchet et Wacheux.F : concilier l'économique et le social « revue de gestion des ressources humaine », numéro 57, Juillet-Aout-Septembre, 2005, édition ESKA, p 3.

¹⁷ Driss Alaoui Ismaili « revue Idara de l'école nationale d'administration », volume 2, n°1-1992, p42.

- Le renforcement de la formation initiale des cadres et des agents grâce au programme d'insertion des cadres, aux séminaires, journées d'études, stages et aux missions d'information effectuées aux services extérieurs.
- Responsabilisation des cadres grâce à l'élaboration de programme d'action concertée.

La nouvelle approche de l'action administrative suppose le façonnement d'un agent de type nouveau débarrassé de ses reflexes conservateurs, avec des habiletés et des attitudes orientée vers la créativité et l'esprit d'initiative.

La rénovation du service public doit trouver son expression dans l'aptitude de l'administration à analyser d'abord ses forces et ses faiblesses, à s'inscrire dans le dépassement d'attitude hiérarchique et évaluer le potentiel humain par rapport à la finalisation de l'activité de service.

1-4 L'introduction de technologies nouvelles

Avec le développement des nouvelles technologies de l'information et des communications (NTIC), l'amélioration du service public devient une nécessité impérieuse pour toute organisation soucieuse de fournir une prestation de qualité au citoyen /usager. L'utilisation de ces technologies, engendrera une transformation importante des modes d'organisation et de travail, ce qui va favoriser la décentralisation de l'information et l'amélioration de la qualité du processus de prise de décision.

L'informatisation de la gestion présente des particularités qui sont loin d'être négligeables, ce qui nous assure des gains de temps considérable que procurent la saisie et le contrôle instantanés des données mais également une constance totale dans les traitements.

L'informatisation de la gestion va nous conduire à la manipulation d'un nombre important d'information en un temps record et va rendre facile l'exécution des travaux administratifs, ce qui nous permettra d'éviter les déviations, les fantaisies, les gestes inutiles et involontaires.

2- Renforcement de la complémentarité front office/ back office

L'amélioration de l'accueil et de la qualité du service va être effectif que si on arrive à mettre fin à l'opposition qui existe entre le front office et le back office.

La mission du management est donc de créer l'osmose entre les services assurant le processus de servuction et les services au contact du public mais également, garantir l'articulation. Ceci veut dire, que la complémentarité front office/ back office est en effet la condition nécessaire permettant d'atteindre une performance globale.

Le management doit donc constamment veiller à favoriser les relations et la circulation de l'information de l'un à l'autre.

L'effort de l'entreprise se concentrera dans « l'intégration d'une coopération étroite entre marketeurs, managers opérationnels et les ressources humaines, justifiant ainsi la nécessité d'une certaine transversalité dans les activités accomplies par chacun au sein de l'entreprise ».¹⁸

Les frontières entre le front office et le back office, matérialisée dans l'architecture des bureaux (Modèle verticaux), tend à devenir de plus en plus mouvante du fait des technologies de l'information et de la communication. L'emploi des NTIC peut faciliter la communication entre les deux parties, par l'intermédiaire des intranets et des bases de connaissances.

L'articulation entre les services du front office et du back office interpelle la direction dans son ensemble. L'énoncé d'une politique et d'objectif clair est un signal qui doit venir du plus haut niveau. L'engagement de la direction doit être inscrit dans le cadre de management participatif créant l'événement par une communication forte et faciliter la compréhension des acteurs.

Le personnel à tous les niveaux constitue l'essence même d'une organisation et leur implication permet de mettre leurs compétences au service de l'organisation. Il s'agit de faire comprendre à tous le personnel son rôle et son importance dans l'organisation et fixer avec eux des objectifs motivants en les responsabilisant.

¹⁸ Levelock Christopher et Lapert Denis « marketing des services », édition publi-union, Paris 2002, p 10

Il est notamment important de faire régulièrement un bilan de compétence et de proposer un plan de formation afin de faire évoluer chacun dans son métier. L'organisation ne peut obtenir des fonctionnaires une adhésion à ces différentes missions qu'à travers le concept d'implication qui décrit les attitudes des salariés vis-à-vis d'elle. En effet, l'implication met l'accent sur la relation qui s'est tissée entre la personne et son travail.

La répartition des responsabilités, l'affectation des moyens et la définition des pratiques internes détermine directement l'efficacité de l'organisation et le niveau qualité de son offre.

la qualité relève donc de la responsabilité de la direction, de l'encadrement, elle concerne également tout acteur dont le droit et le devoir consistent à accomplir un travail bien fait dans le but de répondre aux attentes des clients, ce qui implique que chacun du personnel de l'organisation réfléchisse sur ses activités quotidiennes afin de se donner les moyens d'autocontrôler directement les différents aspects de ses activités et de chercher les améliorations et modifications potentielles.

CONCLUSION

La modernisation de la gestion du service public a pour objectif de mieux répondre aux aspirations des fonctionnaires, des agents et aux attentes des citoyens. L'attention du gouvernement doit se porter non pas seulement sur l'allégement des procédures mais aussi sur l'introduction et l'application du marketing dans la sphère non marchande et cela en raison de la participation personnelle du client dans la création du service qui lui est offert.

Les clients/usagers sont indispensables à la survie de l'entreprise. C'est pourquoi l'amélioration de la qualité et de la productivité est un objectif permanent qui ne doit souffrir d'aucun compromis. L'importance des enjeux fait que la qualité ne peut pas être considérée comme une heureuse retombée du respect des procédures de fabrication ou de conception. La qualité doit être gérée en tant que telle, c'est-à-dire qu'elle doit être pensée et pilotée pour dégager un résultat

Mettre en place une démarche qualité dans les administrations passe nécessairement par l'engagement des dirigeants mais aussi et surtout par la

formation et l'implication des employés qui sont la force motrice de cette démarche.

Evaluer la qualité du service public, c'est essayer de mesurer la qualité perçue par les clients/ usager, par rapport à la qualité réalisée par le prestataire de service. Il est donc essentiel pour l'organisation d'agir sur les moyens disponibles pour réussir et développer la qualité des services.

Bibliographie

Ouvrages

- AMOUREUX (Guy), *Diriger et motiver*, édition d'Organisation, Paris, 1997
- Bobillier Chaumon, Dubois Michel et Retour Didier « relation de service », édition Deboeck, Paris 2010
- COUSSERGUE Sylvie « Gestion de la banque », édition Dunod, Paris 2002
- Eiglier.Pierre et Langeard. Eric « la servuction, le marketing des services », Edition McGraw-Hill, Paris, 1981
- HARMEL (L). « la qualité de service », ed Saint-Denis, 2005
- Helfer et Orsoni « marketing », édition Vuibert, 1995
- Hermel Laurent « L'accueil client », édition afnor, Paris 2004
- JURAN (J). « *La qualité de service dans les entreprises* », éd d'organisation, Paris, 2001, P11
- Leboyer Claude Lévy « remotiver au travail », Edition d'organisation, Paris 2007
- Levelock Christopher et Lapert Denis « marketing des services », édition publi-union, Paris 2002

Articles et revues publiés

- Bianchot. F et Wacheux.F : concilier l'économique et le social « revue de gestion des ressources humaine », numéro 57, Juillet-Aout-Septembre, 2005, édition ESKA
- COMPIN. Vincent « Qualité et organisation, comment améliorer la qualité de la formation », EFMA documentation n°9549, Edition Paris 1993
- Driss Alaoui Ismaili « revue Idara de l'école nationale d'administration », volume 2, n°1- 1992
- Jean Marc Lehin « l'encyclopédie du marketing », édition d'organisation, Paris 2004
- Taib Said : l'administration locale algérienne « revue du cread », N°25, année 2002

L'ADMINISTRATION PUBLIC PAR L'ARCHIVAGE ELECTRONIQUE ; ENTRE LES IMPERATIFS DE LA MODERNISATION ET LES OBSTACLES REGLEMENTAIRES

HOUARI MAGHNIA et **Malika SLIMANI**
Université de Saida Université de Mascara

Résumé :

L'importance croissante que prend la société de l'information a entraîné des changements des attentes des citoyens ainsi que des structures, des cultures et des méthodes de travail. Afin de rester réceptives aux besoins des citoyens, les administrations vont devoir suivre le rythme et adopter la société de l'information. L'impact de celle-ci au niveau le plus large est simplement une meilleure administration, étant donné qu'elle permet d'obtenir de meilleurs résultats, des services de meilleure qualité

Les enjeux de l'administration électronique sont multiples : vecteur d'amélioration de la relation administration / citoyen car elle permet le développement d'une offre de services publics plus performants ; elle est aussi au cœur de la problématique de la modernisation de l'administration elle-même, dans ses procédures mais également ses coûts de fonctionnement.

Et l'archive électronique avec ses qualités de non amortissable et partageable est devenu un impératif de modernisation de l'administration public ; et l'Objectif **est de** connaître les notions de base, les concepts et les problématiques principales liées à l'archivage électronique, découvrir l'environnement technique et normatif, l'environnement bureaucratique ou réglementaire, et les arguments en faveur de l'administration publique par l'archivage électronique.

Présentation de deux exemples: service extrait de naissance n°12 direction communal de sidi bel abbés et les services judiciaires du tribunal a sidi belle abbés.

Mot clés : administration publique, administration électronique, archivage électronique, modernisation, la qualité des biens publics.

الملخص:

لقد أدى التطور الجلي لمجتمع المعلومات إلى تغيرات في التوقعات العامة للمجتمع، و في ثقافتهم ونمط عملهم، و للحرص على تلبية حاجات المواطن ينبغي على الإدارة العمومية مواكبة تطور مجتمع المعلومات و تبنيه، و سيؤثر هذا على النتائج بطريقة ايجابية تمكن الحصول على نتائج أفضل وخدمات أكثر جودة .

والتحديات التي تواجه الإدارة الإلكترونية كثيرة، و هي تتمثل في تحسين العلاقة مابين الإدارة والمواطن، لأنها تسمح بتوفير خدمات عمومية أكثر كفاءة، كما أنها تتواجد في صميم إشكالية تحديث الإدارة العمومية في حد ذاتها، من خلال ما تحويه من إجراءات، و تكاليف التشغيل.

و الأرشفة الإلكترونية مع خاصيته المتمثلة في المشاركة و عدم قابليته للإهلاك، أصبح حتمية لتحديث الإدارة العامة، والهدف من ذلك هو معرفة الأساسيات والمفاهيم والقضايا الرئيسية المتعلقة بالأرشفة الإلكترونية،و استكشاف البيئة التقنية والتنظيمية، والبيئة البيروقراطية ، والايجابيات الممكنة من خلال الإدارة العامة و الأرشفة الإلكترونية.

سوف نبين مثالين حول الخدمات العمومية للمصالح المدنية بالبلدية سحب شهادة الميلاد رقم 12 و كذلك خدمات العدالة في سحب الجنسية و صحيفة السوابق العدلية.

الكلمات المفتاحية: الإدارة العمومية، الإدارة الإلكترونية، الأرشفة الإلكترونية ، جودة السلع العمومية

Introduction et problématique :

Ce travail a pour objectif d'aborder les leviers de l'amélioration de la qualité des services de l'administration publique par l'adoption de la société¹ de l'information ainsi que leur mise en œuvre de l'archivage électronique.

Nous apporterons des réponses aux questions suivantes :

- Pourquoi le management électronique permet l'amélioration de la qualité de service ?
- Sur quels points précis faut-il agir pour améliorer la qualité de service ?
- Qu'est-ce qu'une archives électronique ? et est ce qu'il peut assurer un équivalent support papier/électronique ?

Le présent travail se penche sur les principaux moteurs de l'administration électronique et l'archivage électronique, et la réforme de l'administration publique suivant l'évolution de la société de l'information.

Il étudie également le rôle de l'archivage électronique comme un élément essentiel dans l'administration électronique.

I. Définitions de l'administration électronique: L'administration électronique est un concept qui est apparu dans les administrations publiques vers la fin des années 80², est défini par la communauté européenne comme «l'utilisation des technologies de l'information et des communications (TIC) dans les administrations publiques, associée à des changements au niveau de l'organisation et de nouvelles aptitudes du personnel. L'objectif est d'améliorer les services publics, renforcer les processus démocratiques et de soutien aux politiques publiques.»

Il existe de nombreuses définitions de l'administration électronique et le terme lui-même n'est pas universellement utilisé, les différences ne sont pas seulement sémantiques et peuvent refléter certaines priorités des stratégies publiques. Les définitions se répartissent en trois catégories :

- L'administration électronique est définie comme la fourniture de services (enligne) sur l'internet et d'autres activités en rapport avec l'internet, comme la consultation électronique.
- L'administration électronique est assimilée à l'usage des **TIC** dans l'administration. Alors que la priorité est généralement donnée à la fourniture des services et au traitement, la définition la plus large comprend tous les aspects de l'activité de l'administration.
- L'administration électronique est définie comme la capacité de transformer l'administration publique au moyen des TIC ou de fait est utilisée pour décrire une nouvelle forme d'administration bâtie autour des TIC. Cet aspect est habituellement lié à l'usage de l'internet.

Définition de l'administration électronique selon l'OCDE

L'utilisation des technologies de l'information et de la communication et en particulier de l'internet en tant qu'un outil permettant de mettre en place une administration de meilleure qualité.

II. Arguments en faveur de l'administration électronique :

1. L'administration électronique contribue à améliorer l'efficacité de l'administration. Les TIC sont nécessaires pour dynamiser les réformes touchant aux modes de fonctionnement de l'administration publique. Le perfectionnement des systèmes d'exploitation internes – systèmes de financement, modalités d'achat et de paiement, communications internes et échange d'informations – et des méthodes de traitement et d'exécution des programmes peuvent être un facteur d'efficacité et améliorer la performance.

L'utilisation des TIC dans l'administration a souvent été dictée par la nécessité d'économiser les ressources, qu'il s'agisse de réduire les dépenses générales ou d'affecter les crédits à des domaines jugés plus prioritaires.

Avec la généralisation de services publics homogènes en ligne, l'efficacité devrait s'améliorer à l'avenir grâce à la multiplication des échanges de données au sein de l'administration et entre l'administration et certains d'autre secteurs d'activité, notamment les soins de santé et les services d'aide sociale. Les mesures qui permettent réutiliser les données, peuvent accroître l'efficacité en réduisant la nécessité de collecter plusieurs fois les mêmes données auprès du même usager, de rapprocher et de vérifier les données et enfin, du point de vue de l'usager, le besoin pur et simple de certains services. S'il y a des progrès à faire, ils devraient porter en priorité la protection de la vie privée et sur la nécessité d'intégrer le fonctionnement des différents organismes concernés dans un cadre commun d'interopérabilité.

Juger de l'efficacité dans les administrations est une tâche ardue. Les réalisations de l'administration sont difficiles à quantifier; comme dans les autres industries de service l'amélioration de la qualité est difficile à mesurer.

2. L'élévation de la qualité des services et la diminution des coûts : Hazlett et Hill (2003) présentent la manière d'utiliser l'Administration électronique pour mener à l'amélioration de la prestation de services offerts par le secteur public au Royaume-Uni. Ils soulignent les enjeux importants qui émergent de cette relation, à savoir le dilemme entre deux principaux

objectifs qui sont l'amélioration de la qualité de la prestation de services et la diminution des coûts. En effet, il semble y avoir peu de résultats qui confirment que l'utilisation des TIC aboutit forcément à une amélioration de la qualité de services publics et à moins de rigidité bureaucratique dans les organisations publiques. Toutefois, ces constats ajoutés au nombre important d'échecs des projets d'administration électronique au Royaume-Uni ne semblent pas réduire le développement³ de l'administration électronique dans ce gouvernement.

L'élévation de la qualité des services a été au cœur de la réforme de l'administration publique aux cours des deux dernières décennies et le meilleur fonctionnement des services apportés par l'utilisation des TIC l'une des motivations essentielles des efforts en faveur de l'administration électronique. Ainsi, le recours à l'internet a considérablement développé les services intégrés et centrés sur la satisfaction des clients, qui visent à s'affranchir de la structure de l'administration publique. On considère de plus en plus que les services en ligne s'inscrivent dans une stratégie de service plus large, avec à la clé d'importants avantages aux usagers et une efficacité sensiblement accrue. Etant donné que les usagers des services publics sont souvent obligés d'entrer en rapport avec l'administration, leur mécontentement à l'égard de la qualité de ces services peut rapidement devenir un problème politique majeur.⁴

- L'administration électronique améliore la qualité des services :

Des politiques de prestation de services spécifiques ont été développées par les gouvernements pour améliorer la qualité de leurs services destinés aux usagers. Et l'adoption d'une politique centrée sur le client visant spécifiquement à offrir aux citoyens et aux entreprises une interface cohérente avec l'administration qui reflète leurs besoins plutôt que la structure de l'administration. Cette préoccupation est présente depuis longtemps dans le grand mouvement de réforme de la gestion du secteur public et elle précède la généralisation de l'internet comme mécanisme de prestation de services.

L'introduction de services de gestion individuelle, qui rassemble des ressources de plusieurs programmes pour mieux répondre aux besoins des particuliers, relève de la même logique.

Les citoyens tirent avantage des services en ligne, puisque il peuvent prendre connaissances des changements des politiques les concernant, d'activités locales spécifiques ou de propositions au niveau local et qu'ils peuvent réaliser plus commodément certaines transactions courantes avec les services publics comme les paiements.

Parmi les initiatives en ligne spécifiques adoptées pour améliorer la qualité des services, on peut citer :

- Développement de **portails en ligne** thématique ou s'adressant à des groupes spécifiques, qui rassemblent des informations et des transactions relatives au sujet ou au group en question.

- Mécanismes permettant à des catégories d'utilisateurs de **cibler** leurs demandes par exemple faciliter l'accès à des informations par zone géographique.

- Utilisation de **listes d'adresses électroniques** pour communiquer des informations, par exemple publication par les bureaux nationaux des statistiques récentes, spécialement destinées à certaines catégories d'utilisateurs.

- Services qui permettent à **utilisateurs particuliers identifiés** d'accéder à des informations et à des services adaptés à leurs besoins. Il peut s'agir, par exemple, d'un accès à des informations ciblées ou de la possibilité de soumettre une déclaration d'impôt ou d'autre formulaire.

3. L'administration électronique accroît l'efficacité des politiques

Il est reconnu que le recours à cet instrument peut contribuer à l'obtention de résultats importants dans des domaines d'action stratégiques, comme la santé, l'éducation, la lutte contre la criminalité et la sécurité. L'apport de l'administration électronique aux résultats de l'action gouvernementale peut prendre plusieurs formes mais dans ce domaine, la réussite passe par l'exploitation des possibilités de mise en réseaux offertes par l'internet pour faire partager plus efficacement des données à un ensemble de participants dispersés.⁵

Pour augmenter l'efficacité d'un programme grâce à l'usage des TIC, il importe de veiller aux points suivants :

- Un cadre d'analyse permettant de déterminer et d'évaluer la contribution potentielle à l'objectif pertinent de l'action gouvernementale.

- Reconnaître qu'il n'est pas simple de mettre en évidence les avantages d'une meilleure circulation des informations et des réseaux en général dans des secteurs tels que la santé et l'aide sociale et que les parties prenantes devront faire preuve de patience et d'un engagement sans réserve.

- L'échange d'informations concernant des particuliers entre différents services administratifs et entre les administrations soulève des questions touchant au respect de la vie privée. L'obligation de justifier ces échanges renforce la nécessité d'expliquer clairement les avantages escomptés.

4. L'administration électronique contribue à atteindre les objectifs de politique économique :

L'administration électronique peut aider les gouvernements à faire des économies, en supprimant certains postes de dépenses.

Et les services en ligne jouent un rôle déterminant dans **l'amélioration de la productivité des entreprises** et l'aide au démarrage de nouvelles entreprises.

L'administration électronique est également considérée comme un moyen de promouvoir des politiques de plus grande portée en matière de **société de l'information** et de **commerce électronique**. Et mettre un system⁶ d'information fiscal rénové...

5. L'administration électronique en réseau facilite l'écoute au client :

Avec plus de 50% d'internautes et un développement massif de l'usage marchand et social d'internet, les réflexes d'usage et le référentiel de qualité de service ont considérablement changé⁷

- Les internautes qui utilisent les services publics ce sont aussi ceux qui utilisent Google, Youtube,...etc.
- Ils attendent du secteur public un même professionnalisme et niveau de qualité de services sur le web que dans le secteur privé
- Ils veulent une prise en charge personnalisée. l'utilisateur veut que l'administration traite son cas personnel et lui apporte une réponse globale à sa situation.
- Les usagers attendent une relation plus individualisée avec les services de l'administration; ce qui implique pour eux d'avoir une démarche centrée « clients », répondant aux attentes et aux besoins précis des citoyens. La société.

6. L'administration électronique peut contribuer à faire progresser le programme de réforme publique

L'administration électronique peut contribuer à faire progresser le programme de réforme, articulée avec des objectifs de modernisation, la mise en place de l'administration électronique peut aider les administrations à concentrer leur efforts sur les autres changements nécessaires pour relever les défis posés par la satisfaction de services et la pratique d'une bonne gouvernance. En même temps, elle fournit de précieux instruments de réforme et mobilise les hauts responsables et les employés des administrations en faveur de réalisation de ces objectifs.

Et la modernisation des structures et des procédures administratives en vue de répondre à la demande d'administration électronique aura des incidences fondamentales sur le mode de fourniture des services. Par exemple le modèle actuel d'administration publique est caractérisé par la limite d'échange d'information parce que la collecte et l'usage des données sont segmentés, à l'instar de l'administration elle-même. Toutefois, cette séparation liée aux fonctions sert aussi à protéger la vie privée des citoyens. La mise en place une administration plus cohérente entraînera, pour les pouvoirs publics l'obligation de trouver un juste équilibre entre la protection de la vie privée des citoyens et l'objectif de mieux répondre aux besoins par des services plus efficaces et plus dynamiques. Ce qui commence comme une mesure destinée à mettre au point des programmes et des services davantage axés sur les besoins des usagers se transforme en une opération de gouvernance.

7. Engagement et confiance des citoyens

Grace à l'engagement des citoyens, l'administration électronique peut améliorer la relation générale de confiance entre le gouvernement et l'administration publique. Parce qu'elle favorise les flux d'informations et encourage la participation active des citoyens, l'administration électronique est de plus en plus considérée comme un outil précieux pour renforcer la confiance entre les administrations et les citoyens.

Réaliser ces objectifs peut supposer de faire des compromis entre efficacité et efficacie, efficacité et ouverture, obligation de rendre compte et satisfaction des usagers. Lorsque c'est le cas, il faut fixer des priorités, mais il ne faut pas présumer que de tels arbitrages sont inévitables.

III. Qu'est-ce qu'une archive ?

Une archive, c'est un document ancien, et essentiellement sous forme papier, C'est un document administratif, de la "paperasse" dont on n'a plus besoin, mais qu'on est obligé de garder... Alors on le stocke.

La notion traditionnelle de document a totalement évolué depuis l'avènement de l'informatique : Un fichier texte ou un e-mail est-il un document ? Oui, si l'on se réfère à l'usage qu'on en fera, mais évidemment non dans sa forme ! Une archive n'est pas nécessairement ancienne. En fait dès lors qu'il n'est plus appelé à évoluer, un document est éligible au statut d'archive. Par exemple, une facture émise n'évoluera plus jamais. Même si elle comporte des erreurs, on émettra un avoir, ou une autre facture, mais la facture initiale ne sera pas modifiée pour autant et devra être conservée

1. Définition informelle de la notion d'archive :

Les archives sont l'ensemble des documents produits dans l'exercice d'une activité pour garder trace des actions d'une personne, ou d'une organisation publique ou privée à travers des supports variés tels des papiers, des photographies, des données électroniques... mais aussi des films sur support photographique, ou encore des données électroniques stockées sur une disquette ou sur un cédérom...

Terminologie :

Dans l'usage courant, les termes enregistrer, sauvegarder ou archiver, qui traitent du stockage de l'information, sont souvent utilisés de façon globalement équivalente. Or ces termes ont des sens bien précis dans le domaine de l'informatique⁸ :

- **Enregistrer** : action qui consiste à stocker l'information sur la mémoire de masse de son ordinateur (disque dur, disque SSD, etc.)
- **Sauvegarder** : action qui consiste à dupliquer l'information (par exemple sur un disque dur externe) afin de pouvoir la restaurer en cas de problème.
- **Archiver** : action qui consiste à conserver les données de manière fiable et fidèle dans le temps

Dans le domaine juridique, une distinction est importante par rapport au domaine de l'informatique : le stockage de l'information est un acte matériel alors que l'archivage est un acte juridique.

2. Qu'est ce que l'archivage ?

L'ensemble des actions, outils et méthodes mises en œuvre pour conserver à moyen ou long terme des informations, dans le but de les exploiter éventuellement ultérieurement.

L'archivage électronique :

- Définition de l'**AFNOR** : « Ensemble des actions, outils et méthodes mis en œuvre pour conserver à moyen et long terme des informations dans le but de les exploiter ».

- L'archivage de contenus numériques est l'ensemble des actions, outils et méthodes mis en œuvre pour réunir, identifier, classer et conserver des contenus électroniques sur un support sécurisé dans le but de les rendre accessibles dans le temps , que ce soit à titre de preuve ou à titre informatif.

Problématique

Jusqu'à une période extrêmement récente, l'archivage ne reposait que sur la conservation physique de supports documentaires. Grâce au développement des technologies de l'information, on dispose maintenant d'une alternative à ces méthodes : **l'archivage électronique**.⁹

Les motivations et finalités de celle-ci sont bien évidemment les mêmes que celles de l'archivage traditionnel, mais l'utilisation de supports numériques pose plusieurs questions :

- Techniquement, comment faire ? En particulier parce que le contenu archivé est considéré comme figé et ne doit donc pas pouvoir être modifié.
 - Les technologies utilisées évoluant très rapidement, que retrouvera-t-on dans dix ou vingt ans ?
 - L'utilisation de supports numériques permet-elle de garantir que les documents produits auront la moindre valeur de preuve ?
- De plus, la réflexion est différente selon qu'il s'agit de :
- Numériser des documents papier en vue de l'archivage.
 - Archiver des documents qui sont numériques dès leur création (mails, factures électroniques...).

3. Une obligation d'archiver pour assurer une équivalence des supports papier/électronique :

L'archivage de documents sous forme électronique est une obligation afin de se prévaloir d'une équivalence entre le support papier et la forme électronique de l'écrit.

En effet selon les termes de l'article 323 ter.(nouveau) du code civil – d'Algérie – "L'écrit sous forme électronique est admis en preuve au même titre que l'écrit sur support papier, à la condition que puisse être dûment identifiée la personne dont il émane et qu'il soit établi et conservé dans des conditions de nature à en garantir l'intégrité".

Cet article énonce donc clairement deux conditions :

- la personne dont émane l'écrit sous forme électronique doit pouvoir être dûment identifiée,
- l'écrit sous forme électronique doit être établi et **conservé dans des conditions de nature à en garantir l'intégrité.**

L'archivage électronique, lorsqu'il respecte les dispositions de la norme apporte donc des garanties qui peuvent être utilisée dans le cadre d'un contentieux pour démontrer la valeur probante d'un document.

Un SAE n'est pas une sauvegarde informatique : L'archivage n'est pas la sauvegarde informatique qui est, en réalité, une copie sécurisée. Dans un univers normatif.

Le Record Management n'est qu'une partie d'un SAE : Le Record Management organise les documents / données dans le but de satisfaire les exigences de traçabilité, d'intégrité, de sécurité et de pérennité des informations (*conservation légale*).

4. Coffre-fort électronique :

Système spécialement conçu pour gérer l'accès et la conservation des **documents électroniques à valeur légale** conservés dans l'administration, en assurant leur authenticité, leur traçabilité, leur fiabilité et leur intégrité. Le coffre-fort électronique ne doit pas être confondu avec la plate-forme d'archivage à long terme, qui a pour but de conserver les documents historiques sur le très long terme. Le coffre-fort numérique vient compléter une application de gestion des documents numériques traditionnelle¹⁰.

On trouve dans la littérature professionnelle tout un ensemble de termes liés à ces concepts ainsi qu'à la gestion du contenu et au Records Management: **ECM** (Electronic Content Management), **EDMS** (Electronic Document Management System), **ERMS** (Electronic Records Management System), **GED** (Gestion électronique des documents), **SAE** (système d'archivage électronique), **SGDA** (système de gestion des documents d'activités), etc. Nous rendons le lecteur attentif au fait que ce vocabulaire n'est pas toujours très bien fixé. Le contenu placé sous ces termes est souvent flou et fluctue en fonction des interlocuteurs.

5. Plate-forme d'archivage électronique à long terme (PAE):

Une **plate-forme d'archivage électronique à long terme** (ou plate-forme de pérennisation) est l'outil permettant de répondre aux besoins de l'archivage électronique à long terme. Les documents électroniques conservés aux **SAE** n'étant jamais détruits, la solution technique proposée doit en assurer la pérennité malgré les changements de technologie sur les plans logiciel et matériel. La norme **OAIS (ISO 14721)** définit le cadre dans lequel une telle plate-forme peut garantir la conservation des documents électroniques sur des durées de l'ordre du siècle.¹¹

La plate-forme d'archivage électronique à long terme ne doit pas être confondue avec le coffre-fort électronique, qui a pour but de gérer le partage et la conservation des documents électroniques à **valeur légale** au sein de l'administration pour leur durée d'utilité administrative et légale. On rencontre parfois ce concept dans la littérature sous l'appellation de **PAE (plate-forme d'archivage électronique)**

IV. Archives publiques :

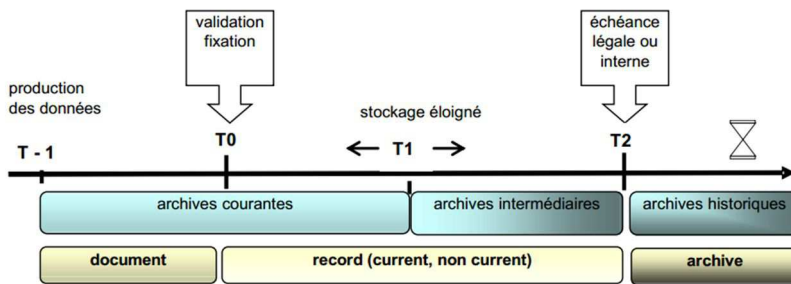
Les archives publiques de manière assez simple : constituent l'ensemble des documents produits par les collectivités et établissements publics. Selon (Article L 211-4) Le Code du Patrimoine français.

Spécificités de l'archivage public :

- les **archives courantes** qui correspondent aux documents utilisés pour le traitement quotidien des affaires dont la conservation est assurée dans le service d'origine.
- les **archives intermédiaires** qui correspondent aux documents qui, n'étant plus d'un usage courant, doivent néanmoins être conservés temporairement à proximité des services d'origine pour les besoins administratifs ou juridiques.
- les **archives définitives** qui correspondent aux documents qui sont conservés indéfiniment, pour les besoins de la gestion et de la justification des droits des personnes pour la documentation historique de la recherche. Ces archives définitives ou historiques sont constituées après tri et élimination, à partir des archives intermédiaires.

Cycle de vie : variantes terminologiques

Le cycle de vie de l'information



Source : Marie-Anne Chabin, Records management et gestion des archives, Stage¹² Archives de France, Paris, 29 novembre 2007
www.archive17.fr

V. Position de départ et besoin d'actions

Le progrès rapide des technologies de l'information exerce une influence irrésistible sur la vie privée et publique. De plus en plus, les renseignements sont échangés via e-mail et Internet, les affaires se déroulent électroniquement, les connaissances professionnelles sont stockées dans des banques de données et les documents sont élaborés et échangés sous forme numérique.

1. Les Archives se trouvent devant un nouveau défi considérable qui ne peut pas être surmonté avec les ressources disponibles.

Ce développement n'est pas sans impact direct sur l'activité des Archives publiques. Elles ont la mission, d'effectuer le choix des enregistrements dignes de conservation parmi ceux produits dans la marche des affaires des organes publics et de se préoccuper de l'accessibilité durable des enregistrements archivés. Pour qu'elles puissent remplir leur mission également dans l'environnement électronique, les Archives doivent adapter leurs méthodes et leurs moyens techniques à cette nouvelle donne. Un besoin urgent existe notamment dans trois domaines:

- La définition des métadonnées qui donnent des renseignements sur le contexte de création des données à archiver,
- Des formats qui puissent être acceptés lors de la prise en charge des données d'archives,
- La prise en charge de données des systèmes opérationnels de l'administration dans les systèmes d'archivage spécialisés.

2. L'importance grandissante des documents électroniques a aussi des effets sur l'administration dans son ensemble.

Le développement de l'électronique représente un formidable défi non seulement pour les Archives, mais pour tous les secteurs de l'administration: pour maîtriser l'abondance d'information, les processus de production et de recherche des documents doivent être optimisés, les redondances entre les différents systèmes de gestion éliminées, les ruptures entre les supports de données surmontées; de plus, des bases de connaissances explicites doivent être élaborées et des processus administratifs devront, dans de nombreux cas, être repensés.

Les possibilités d'accès et la qualité des documents administratifs sont de la plus grande importance stratégique pour le contrôle des processus administratifs. Sous le nom de Records management, cette thématique s'est développée comme une notion-clé dans la discussion actuelle autour de l'**e Gouvernement**.

3. La gestion de l'information et des connaissances se développent comme un facteur clé pour le secteur public.

Les connaissances disponibles dans une organisation sont des ressources centrales de l'entreprise. Les renseignements nécessaires doivent pouvoir être mis à disposition au moment nécessaire, en la forme nécessaire et à l'endroit nécessaire. Aujourd'hui, grâce à l'utilisation des moyens informatiques et lorsque la structure d'organisation adéquate est à disposition, ce désir est réalisable. Dans le secteur public, de nombreux projets vont émerger ces prochaines années sur le thème „management de l'information et management des connaissances“. Les premiers pas ont commencé avec l'introduction de nouveaux systèmes, en particulier sous les titres de « **Content Management** », « **Intranet** », « **Internet** », « **Knowledge-Management** », « **Workflow-Management** » ou « **Document-Management** ».

4. Bénéfices :

- Il est assuré que la mission légale peut être remplie
- Grâce à une gestion systématisée de documents, à l'utilisation de moyens informatiques appropriés et à l'attribution légale de nouvelles compétences, la productivité des Archives est augmentée.
- Au niveau national et international, des travaux préalables décisifs sont déjà effectifs et on peut profiter des expériences acquises (par ex. normes de métadonnées de l'administration fédérale, projets ELGAR et PRISMA du canton Bâle-Ville, Norme ISO 15489 pour le Records management).
- Il existe une haute disposition aux coopérations entre Archives. Cela contribue à une utilisation optimale des ressources disponibles.
- Plus rapidement des mesures seront prises, plus la quantité des documents électroniques qui devront être saisis et archivés ultérieurement sera moindre.
- Le renforcement systématique de la gestion des documents, l'utilisation des moyens informatiques les plus modernes et les nouvelles compétences professionnelles des collaborateurs ouvrent de nouvelles perspectives pour le rôle des Archives à l'intérieur de l'administration (le conseil, la collaboration dans les projets).

- Les stratégies décrites et les recommandations permettent une démarche par étapes.

5. La construction d'une infrastructure pour l'archivage électronique à long terme :

Les besoins des Archives doivent être mieux défendus dans¹³ le cadre des stratégies et des applications informatiques. Le renforcement des Archives avec les technologies informatiques commence par l'introduction d'un système d'enregistrement électronique. Celui-ci soutient la gestion interne des dossiers d'archives et le classement pré-archivistique. Par étapes successives, le système doit être étendu à toute l'administration et être relié aux systèmes opérationnels par des interfaces automatisés.

VI. L'archivage des actes d'état civil et les services judiciaires en Algérie :

La plupart des réformes engagées en faveur d'une administration ouverte ont pour objectif de renforcer la confiance du public. Les gouvernements sont de plus en plus conscients qu'ils ne parviendront pas à mettre en œuvre efficacement leurs politiques, aussi bonnes soient-elles, si celles-ci ne sont pas comprises et soutenues par les citoyens et les entreprises.

1. L'archivage des actes d'état civil

Le ministère Intérieur et des collectivités locales algérienne a Comptés plus de **un million sept cent mille certificat de naissance n ° 12** ont été extraites dans seulement trois semaines, depuis la réalisation de la mise en place du registre national de l'état civil numérique, l'autorité a assemblé une base de donnée de 1541 communes connectées à travers un réseau de débit élevé (intranet fibre optique réalisé par Algérie télécom), cette opération permet aux citoyens d'extraire plus de 135mille certificat de naissance n°12 par jour ,a travers toutes les communes d'Algérie.

Dix mille techniciens veillent sur le bon déroulement de cette opération selon la déclaration de ministre de l'intérieur.

L'archivage électronique des actes de naissance n°12 permet d'améliorer les produits de l'état civil fourni par les services communaux.

2. Les avantages de l'archivage électronique des actes d'état civil :

- l'archive électronique est non amortissable durée de vie très importante selon les normes de stockage... norme **OAIS**.

- l'archive électronique est partageable : l'accès de n'importe quelle machine identifie dans un réseau intranet de n'importe quelle commune sur le territoire algérien, ce qui mène à la décompression de la file d'attente dans les communes centrales surtout où se trouve la maternité, la possibilité de travailler en réseau à consacrer la division de travail entre les services des états civils dans la même commune (Annexes) ou entre communes, et à s'isoler les unes des autres. Pour que donner qu'un exemple.

- La commune de Sidi bel abbés seule comporte plus de 100 mille actes de naissances archivés dans des registres chaque registre contient 200 actes, c'est-à-dire plus de 500 registre qui rend la tâche d'extraire un acte de

naissance selon l'ancien méthode difficile et qui aura besoin plus de 10 personnes pour compléter la tâche. Mais avec l'archive électronique il garantir la conservation des fichiers, et diminuer les délais de traitement et de faciliter la recherche et l'accès aux fichiers grâce un système qui demande seulement la date de naissance et le n° d'acte. Et cette opération nécessite un opérateur et une machine reliée au réseau intranet.

3. L'archivage électronique des actes judiciaires et certificat de nationalité :

L'amélioration est également perceptible, avec les nouvelles technologies, dans le domaine de l'information de citoyens et du traitement de leurs demandes, lorsqu'ils ont affaire à l'institution judiciaire, notamment pour réduire le temps de traitement des dossiers.

Le ministère de justice a été le premier qui a établi le service de l'administration électronique par l'archivage public, à travers cinq centres régionaux des archives judiciaires connectés par un réseau intranet.

ANNEXE

CENTRES REGIONAUX DES ARCHIVES JUDICIAIRES

CENTRE	SIEGE	COMPETENCE TERRITORIALE
Centre régional des archives judiciaires d'Oran	Oran	Cours et tribunaux administratifs d'Oran, Tlemcen, Tiaret, Sidi Bel Abbès, Mostaganem, Mascara, Tissemsilt, Aïn Témouchent et Relizane.
Centre régional des archives judiciaires de Constantine	Constantine	Cours et tribunaux administratifs de Constantine, Oum El Bouaghi, Batna, Béjaïa, Tébessa, Jijel, Sétif, Skikda, Annaba, Guelma, Bordj Bou Arréridj, El Tarf, Khenchela, Souk Ahras et Mila.
Centre régional des archives judiciaires de Ouargla	Ouargla	Cours et tribunaux administratifs de Ouargla, Tamenghasset, Illizi, Ghardaïa, Biskra, El Oued, Laghouat et Djelfa.
Centre régional des archives judiciaires d'Alger	Alger	Cours suprême, conseil d'Etat et tribunal des conflits Cours et tribunaux administratifs d'Alger, Chlef, Blida, Bouira, Tizi-Ouzou, Médéa, M'Sila, Boumerdès, Tipaza et Aïn Defla.
Centre régional des archives judiciaires de Béchar	Béchar	Cours et tribunaux administratifs de Béchar, Tindouf, Adrar, El Bayadh, Saïda et Naâma.

Décret exécutif n° 12-409 du 24 Moharrem 1434 correspondant au 8 décembre 2012 portant création des centres régionaux des archives judiciaires et fixant les modalités de leur organisation et fonctionnement.

Art. 21. Le département de l'informatique est chargé notamment :

- de la gestion et de la conservation informatiques des archives judiciaires ;
- de garantir la conservation des fichiers, de diminuer les délais de traitement et de faciliter la recherche et l'accès aux fichiers ;
- d'administrer et de sécuriser les bases de données ;
- d'assurer la maintenance et la sécurité du réseau informatique reliant le centre aux juridictions ;
- de garantir la maintenance de tous les Equipements informatiques du centre.

Art. 22. L'organisation interne du centre est fixée par arrêté conjoint du ministre de la justice, garde des sceaux, du ministre chargé des finances et de l'autorité chargée de la fonction publique.

Le tribunal de sidi bel abbés a délivré 33227 certificats de nationalités en 2013.

Et 53997 casiers judiciaires n° 3 et 4880 casiers judiciaires n° 2 en 2013.
Avec diminution des délais de traitement et de faciliter la recherche et l'accès aux fichiers.

Conclusion

Il faut faire de l'e-gouvernement un outil pour la réforme de l'administration et un outil pour la réforme de l'Etat avec tous les impératifs de performance. Ce qui permettra de bâtir la société de demain, et d'en faire émerger la Société Algérienne du Savoir et de la Connaissance, et renforcement de l'infrastructure de télécommunication à haut débit par la mise à niveau de l'infrastructure nationale de Télécommunications.

- Sécurisation des réseaux.
- Qualité de service des réseaux.
 - Gestion efficace du nom de domaine « .dz ».

Références

- 1** - Charles DEBBASCH et Frédéric COLIN, administration publique, 6eme édition, Economica, Paris, 2004, page 1061.
- 2** - Christine Aïdonidis, Giorgio Pauletto, e-Administration : enjeux et facteurs clés de succès, CTI, Observatoire technologique, Version V 1.0, Département des constructions et des technologies de l'information, GENÈVE, / 2007-04-23, page 03.
- 3** - Soumaya Intissar BEN DHAOU, les capacités de changement du développement de l'administration électronique: les enseignements d'une recherche menée dans deux organismes publics canadiens, thèse du doctorat en administration des affaires, université du Québec à Montréal, 2011, page 47
- 4** - OCDE, L'administration électronique un impératif, les éditions de l'OCDE, paris France, 2004, page 38.
- 5** - OCDE, op cit, page 44.
- 6** - français JUBERTet ..., la e-administration, DUNOD, Belgique, 2005, page 94.
- 7** - Maud Franca, L'administration électronique en réseau, enjeux, réalités et perspectives, JOURNEE D'ETUDE SUR L'ADMINISTRATION ELECTRONIQUE EN RESEAU, SENAT, paris– 12 OCTOBRE 2007
- 8**- Jean-Luc Sabourin, Archiver l'information enseignant a Rochelle, UNJF, page 10.
- 9** - Jean-Luc Sabourin, Op.cit, page 10.
- 10** - Groupe gouvernance e-doc CSSI, Bonne gouvernance des documents électroniques dans l'administration, Collège spécialisé des systèmes d'information (CSSI), République et Canton de Genève , 2013, page 02.
- 11** - Groupe gouvernance e-doc CSSI, op cit, page 04.
- 12**- Source : Marie-Anne Chabin, Records management et gestion des archives, Stage Archives de France, Paris, 29 novembre 2007 www.archive17.fr. 05/02/2014.
- 13** - Association des Archivistes Suisses (AAS), Archivage des documents électroniques dans l'administration publique – Perspectives et besoin d'actions 2002–2010, Conférence des directrices et des directeurs des Archives cantonales et des Archives fédérales, ainsi que de la Principauté du Liechtenstein (CDA CH/FL), Price water house Coopers SA, Association des Archivistes Suisses (AAS); Berne 2002, http://www.vsa-aas.org/uploads/media/f_strategie_pwc_02.pdf

**CULTURE ET PERFORMANCE
DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE
ALGERIENNE : CAS DE L'APC DE LA WILAYA
DE TLEMCEEN**

**Koudid Sofiane, Maître assistant
Centre universitaire Ain-Temouchent**

**Zerrouki Mohammed Amine, doctorant
Université de Tlemcen**

Résumé

La modernisation de l'administration publique Algérienne constitue depuis près de deux ans la pierre angulaire d'une politique ambitieuse menée par le gouvernement. Dans ce contexte, la culture organisationnelle peut constituer un levier de performance et un outil de motivation des fonctionnaires de l'administration publique pour une amélioration du service rendu aux citoyens.

Dans le cadre de cet article, l'accent est mis sur les liens qui existent entre culture organisationnelle et mobilisation des énergies des fonctionnaires.

Mots-clés : Administration publique Algérienne, Culture organisationnelle, Performance, Sentiment d'appartenance, service public.

ملخص:

عصرنة الإدارة العمومية الجزائرية يعتبر منذ سنتين حجر الأساس لسياسة تعمل الحكومة علي تحقيقها. في هذا الإطار، الثقافة التنظيمية يمكن أن تمثل أداة للفعالية و تحفيز موظفين الإدارة العمومية لتحسين الخدمة المواطنين.

من خلال هذا الموضوع، سوف نحاول إلقاء الضوء علي العلاقة الموجودة بين الثقافة التنظيمية وتحريك طاقات الموظفين.

كلمات مفتاحية: الإدارة العمومية الجزائرية، الثقافة التنظيمية، فعالية، احساس بالانتماء، الخدمة العمومية.

Introduction

La modernisation de la gestion publique en général et l'administration publique en particulier constitue depuis près de deux ans la pierre angulaire d'une politique ambitieuse menée par le gouvernement. Cette politique vise la mise à niveau générale de l'administration algérienne pour qu'elle puisse jouer un rôle moteur dans la croissance et la prospérité de la nation. Relever un tel défi suppose que les responsables (sommet stratégique) ont bien compris que le succès passe avant tout par une réelle réhabilitation du fonctionnaire algérien. Il est entendu que toute organisation progresse grâce à son capital humain. Mais seule une organisation éminemment bien gérée traite l'intelligence et le potentiel humain comme ressources à développer activement et consciemment.

En effet, pour tendre vers une administration publique moderne, les responsables du projet de modernisation de l'administration publique se trouvent donc devant le défi de mobiliser chaque jour les femmes et les hommes, leur intelligence, leur cœur, leur esprit critique, leur goût du jeu, du rêve, leur talent de création, de communication, d'observation, bref leur richesse et leur diversité.

La mobilisation des énergies des fonctionnaires de l'administration publique semble être une des réponses pour améliorer le service public rendu aux citoyens. La principale conséquence de cette mobilisation est une performance supérieure au travail. Un fonctionnaire motivé ressent un lien affectif pour l'administration et qui le pousse à fournir volontairement des efforts au-dessus de la moyenne.

Parallèlement à ces grandes évolutions, on remarque que les administrations publiques dans des pays développés ne sont jamais autant intéressés sur leurs valeurs et leur culture qu'aujourd'hui pour mobiliser les énergies de leurs fonctionnaires. Avec le temps, et plus particulièrement dans la dernière décennie, les valeurs de la culture organisationnelle ont été de plus en plus reconnues à titre de fondement et de cadre de référence pour guider le comportement des individus et des organisations. Le rôle des valeurs partagées comme force d'intégration et de dynamisme au sein des organisations a été établi de manière convaincante : « les valeurs demeurent la force unificatrice des organisations à forte identité, dans de tels cas, il s'agit d'un système de valeurs auquel les employés s'identifient, en vertu duquel ils sont prêts à s'engager et dont découlera un sentiment de fierté et de loyauté envers l'organisation »¹.

Dans ce cadre, l'objet de cette communication a pour but de comprendre les liens et les croisements qui peuvent exister entre les deux variables de cette recherche, en l'occurrence, la culture organisationnelle et la mobilisation des énergies des fonctionnaires de l'administration publique dans le but d'une amélioration du service public. Ce qui nous pousse à poser la question ci-après : une culture organisationnelle forte développée dans l'administration publique Algérienne peut-elle contribuer à la mobilisation des énergies des fonctionnaires pour une amélioration du service rendu au citoyen ?

Pour répondre à cette question nous avons opté pour une approche théorique et empirique. La première partie de cette communication consiste après une étude du comportement humain au sein de l'organisation à comprendre l'importance de la culture organisationnelle dans le développement chez le fonctionnaire d'un sentiment d'appartenance et d'identification à l'administration publique qui le pousse à rendre service conformément aux normes déontologiques de la profession. La deuxième partie est consacrée à l'étude pratique réalisée au niveau de l'APC de la wilaya de Tlemcen.

1- Cadre conceptuel et formulation de l'hypothèse:

Avant d'analyser l'impact de la culture organisationnelle sur la performance de l'administration publique, il nous paraît essentiel de comprendre le processus de comportement humain au sein de l'organisation.

1-1 Comportement humain au sein de l'organisation :

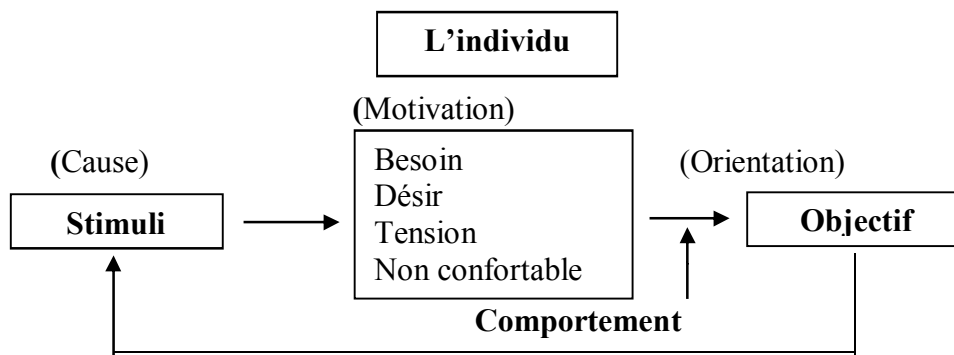
Les organisations sont composées par des individus, dont la compréhension de leurs comportements et le développement de leurs compétences constituent une activité vitale pour leur survie. Pour Thévenet, c'est être dans une impasse que de penser que le management peut agir sur les personnes pour améliorer la qualité de leur relation à l'organisation. Il faut avant tout comprendre la logique de l'individu, sa rationalité, non pas pour changer mais pour trouver des compromis et des terrains d'entente².

1-1-1 Processus de comportement :

Le comportement est défini selon Savall et Zardet comme « un ensemble de manifestations de l'homme effectivement observées et qui ont une incidence sur son environnement physique et social »³.

Selon Leavitt, les processus de comportement sont similaires pour tous les individus. Il souligne la présence de trois éléments qui sont simultanément en inter-relation : les comportements causés, motivés et orientés par les objectifs.

Figure 1 : Modèle basique du comportement⁴.



Source : B. Marcela et R. Briones:« Les enjeux de l'interaction entre les comportements et les compétences ». Thèse présenté à l'Université Jean Moulin Lyon3, P 30.

Dans la figure 1, l'auteur considère que le comportement est déterminé par la réaction aux stimuli (ou causes), lesquels sont filtrés par les besoins, les désirs, les tensions, etc.

Le processus de comportement est le même pour tous les individus, mais les processus psychologiques se différencient selon les comportements des individus, qu'ils sont influencés par des caractéristique individuelle (la personnalité, attitudes, perception) et l'environnement de travail.

1-1-2 Déterminants du comportement des individus au travail :

Une proposition fondamentale tirée des travaux de Kurt Lewin $C = f(P \cdot E)$ selon laquelle le comportement humain (C) est fonction de la personne (P) en interaction avec l'environnement (E) dans lequel elle se trouve. En modifiant le E, il est théoriquement possible d'orienter dans un sens donné des comportements de la majorité des individus vivant sous l'emprise du E.

Évidemment, l'intensité du changement des conduites individuelles variera d'un individu à l'autre, car le facteur P modulera les effets du E.

L'environnement de travail (E) regroupe un ensemble de facteurs tels que la culture d'organisationnelle, les objectifs et les politiques de l'organisation, phénomène de leadership, la structure interne des groupes, la communication. Ce sont là des facteurs importants qui peuvent se conjuguer avec la personnalité, les perceptions et les attitudes de la personne (P) et influencer le comportement de ce dernier⁵.

L'étude du comportement humain au sein des organisations invitera les managers et des chefs hiérarchiques de cerner les points par lesquels ils peuvent mieux motiver leur personnel et les impliquer dans le processus général de l'organisation dont ils sont membre. Parmi lesquelles il est important d'étudier dans cet article l'impact de la culture véhiculé dans l'administration publique sur la mobilisation des énergies des fonctionnaires dans le but d'une amélioration du service public.

1-2 Culture et performance : le nouveau souffle de l'administration publique

Chaque peuple a un mode de vie et de pensée qui le distingue des autres : ses idées, ses coutumes, ses croyances, sa langue. Chaque communauté humaine (famille, association...) présente également un ensemble de particularités.

Les entreprises, les administrations n'échappent pas à la règle, chacune d'elle est un microsome spécifique et possède une culture, même si ceux qui y travaillent ne la perçoivent pas toujours de façon consciente.

L'administration, instrument premier de la stabilité mais aussi de la transformation de nos sociétés, nous intéresse en premier lieu. Les nombreuses vagues de modernisation et de réforme, ainsi que les recherches menées sur les systèmes administratifs depuis les années 50, montrent que la culture organisationnelle est à la fois facteur de stabilité et de performance.

1-2-1 Comprendre la culture organisationnelle :

Nous avons relevé plusieurs définitions de la culture organisationnelle, c'est dire combien les vues peuvent diverger à ce sujet.

Pour Aktouf, la culture organisationnelle a été définie comme un « système de valeurs partagées et de croyances en interaction avec la population d'une

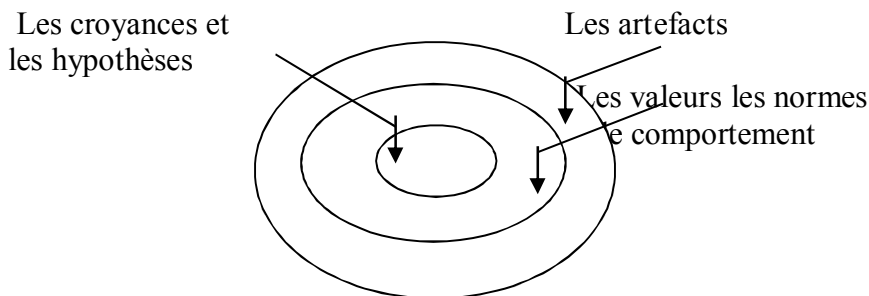
entreprise, ses structures organisationnelles et ses systèmes de contrôle pour produire de normes de comportement »⁶.

Selon Maurice Thévenet, la culture organisationnelle est « un ensemble de références partagées dans l'organisation et construites tout au long de son histoire en réponse aux problèmes rencontrés par l'entreprise. C'est aussi un mode de description de l'entreprise »⁷.

E.Schein a proposé une première définition de la culture organisationnelle, qui est considérée comme la plus aboutie dans le management. Il s'agit de « la structure des valeurs de base partagées par un groupe, qui les a inventées, découvertes ou développées, en apprenant à surmonter ses problèmes d'adaptation externe ou d'intégration interne, valeurs qui ont suffisamment bien fonctionné pour être considérées comme opérationnelles et, à ce titre, être enseignées aux nouveaux membres du groupe comme étant la bonne façon de percevoir, réfléchir et ressentir les problèmes similaires à résoudre ». Pour lui, la culture est composée de 3 niveaux :

- 1) A la surface nous trouvons les artefacts (structure de l'organisation, processus de gestion) qui matérialisent les deux autres niveaux.
- 2) En-dessous desquels reposent les valeurs et les normes de comportement : le cadre général retenu par l'organisation pour conduire son action (stratégie, objectifs de l'organisation et philosophie générale).
- 3) Au niveau le plus bas, un nœud de croyances et d'hypothèses, il dépasse la conscience des acteurs, ce qui le rend de fait invisible à l'observation directe.

Figure 2 : Modèle de culture selon Schein⁸



Source : J.C Sardas : « Comprendre et organiser: Quels apports des sciences humaines et sociales ». Ed. Harmattan, 2007, P63.

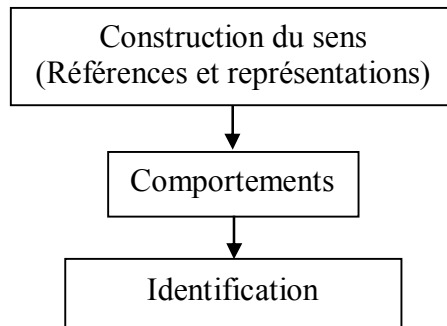
1-2-2 La relation entre culture et performance dans l'organisation

L'étude menée par Kotter et Heskett et qui a débuté au cours de l'été 1987. En l'espace de quatre ans, ils ont effectué des études qui avaient pour but de déterminer s'il existe une relation de causalité entre la culture organisationnelle et ses résultats. Les résultats déclarés par Kotter et Heskett articulés autour de deux théories qui expliquent la relation entre culture et performance.

- **Théorie 1 :** « Les cultures fortes exercent une influence positive sur les performances de l'organisation parce qu'elles permettent de motiver le personnel ».

Cette théorie associe la puissance de la culture et l'excellence des performances. Une culture organisationnelle forte c'est l'identification, la compréhension et l'exécution des valeurs, qui permet au personnel de se mobiliser et de se responsabiliser. Plus ces aspects sont explicites, plus les décisions que prend le personnel au quotidien sont en harmonie et en synergie avec l'orientation de l'organisation, ce qui amène assurément à provoquer un sentiment d'appartenance.

Dans une organisation à culture forte, les messages et les symboles rattachés à une culture se transmettent à l'individu par des moyens formels et informels qui poussent l'individu à bâtir dans son propre psychisme une image, une idée de ce qui est l'organisation. Le mécanisme d'intégration s'opère en effet par l'adhésion aux valeurs de l'organisation. Le grand avantage de ce mécanisme est que le projet individuel se confond avec le projet de l'organisation. Pour réussir et maximiser son utilité, l'individu doit tout mettre en œuvre pour servir son organisation. L'identification se manifeste donc par un profond attachement à l'organisation et par un sentiment de valorisation personnel. Cette identification constitue un facteur de motivation.

Figure3 : Processus d'identification a l'organisation⁹

Sources : M. Thévenet : « La culture d'entreprise ». Ed. Presses Université de France, 1993, P96.

- **Théorie 2 :** « La culture a pour raison d'être de motiver le personnel et d'orienter son action en tenant compte du contexte dans lequel elle s'inscrit. Le concept clé n'est plus l'intensité mais l'adaptation ». Cette théorie insiste plus sur l'adaptation de la culture à l'environnement que sur sa puissance.

Ce que véhicule la culture est plus important que sa puissance. Par contexte, il faut entendre soit la situation générale de l'organisation, soit l'objectif qu'elle cherche à atteindre. En ce sens, seule la culture respectueuse du contexte ou l'environnement dans lequel s'inscrit garantit des résultats significatifs.

John P. Kotter observe que les entreprises confrontées à un environnement concurrentiel présentent une philosophie de l'organisation et des mentalités axés sur des valeurs comme le goût du risque, la confiance, l'initiative, l'amour de l'action. Les individus associent spontanément leurs efforts pour résoudre des problèmes et mettre en œuvre des solutions. Il règne dans l'entreprise un sentiment de confiance qui donne à chacun l'assurance qu'il est capable d'affronter toutes les difficultés et de maîtriser toutes les situations qui se présentent. Et lorsque la philosophie de l'organisation autorise l'initiative à tous les échelons de la hiérarchie, cela favorise la prise de risque, l'innovation, la communication et l'implication du personnel. Ce genre de cultures fondé sur des valeurs qui permet au personnel de se mobiliser et de se responsabiliser. Et de s'adapter plus rapidement aux fluctuations de l'environnement.

Ces dernières années, certaines valeurs ont joué un rôle prépondérant dans l'évolution de l'administration publique Canadienne, il s'agit des valeurs généralement associées à l'intérêt public comme la responsabilité, l'efficacité, et la qualité du service public. Ces valeurs servent à canaliser l'énergie humaine au sein de l'administration et créer un climat où règnent vitalité et la fierté. Par le biais de ces valeurs les fonctionnaires mettent au défi de donner au public un service de premier ordre.

Cette théorie insiste sur les valeurs et les comportements qui rendent possible l'adaptation au contexte. Elle possède le mérite de compléter la première théorie

Les développements qui ont été faits, relativement aux ces deux théories de la relation entre culture et performance, sont objectivement transférables à l'administration publique.

La culture de l'administration publique s'identifiera à peu de choses près, à la culture des organisations. En ce sens qu'elle se penchera également sur la nécessité d'optimiser le rendement de l'organisation. La différence notoire entre les deux concepts se situe au niveau de la finalité du rendement qui cherche pour l'un, à satisfaire les besoins du public, et pour l'autre, à faire du profit.

Cette littérature nous conduit donc à formuler l'hypothèse suivante :

« La performance de l'administration publique Algérienne est tributaire au développement d'une culture organisationnelle forte capable de motiver le fonctionnaire et d'orienter son action ».

2- Méthodologie de la recherche :

La présente étude vise à réintroduire dans l'Administration, une culture du sens de l'intérêt général et du respect de la chose publique, à faire naître chez les fonctionnaires, la vision économique de la rentabilisation des capitaux investis, mais également le souci majeur de valorisation de l'Homme (usager ou agent public) en tant que finalité de l'action menée.

Comme terrain d'investigation, nous avons choisi de nous pencher sur l'administration de l'assemblée populaire communal (APC) de la wilaya de Tlemcen soumise ces dernières années à un processus de réforme pour modernisation.

2-1 Collecte des données

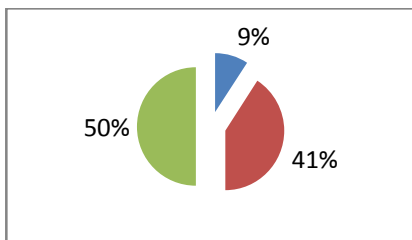
Notre recherche débute par la collecte et l'analyse des données et informations (des documents, des règlements, etc.) sur l'administration de l'APC de la wilaya de Tlemcen. On a approfondi ces informations par des rencontres avec des cadres responsables. Et comme notre recherche concernait plus la culture organisationnelle on était censé de rapprocher des différents services. Un questionnaire a été ensuite administré à un échantillon. La taille de l'échantillon que nous avons retenu, est 20 fonctionnaires soit des agents de réception, des agents de bureau ou des cadres responsables qui travaillent dans l'administration de l'APC de la wilaya de Tlemcen.

2-2 Résultats :

Les résultats du questionnaire et les entretiens avec les fonctionnaires nous ont permis d'obtenir un ensemble de faits intéressants :

- L'Administration objet d'étude se trouve emprisonnée dans un cadre de fonctionnement rigide et traditionnel où la communication interne est réduite à la transmission d'informations descendantes sous forme écrite (notes de services, directives...) en empruntant la voie hiérarchique.
- Le climat social de l'administration n'est pas sain, car nous avons remarqué un certain nombre de conflits entre les membres de l'administration qui ont eu des effets sur les relations interpersonnelles et sur la communication.

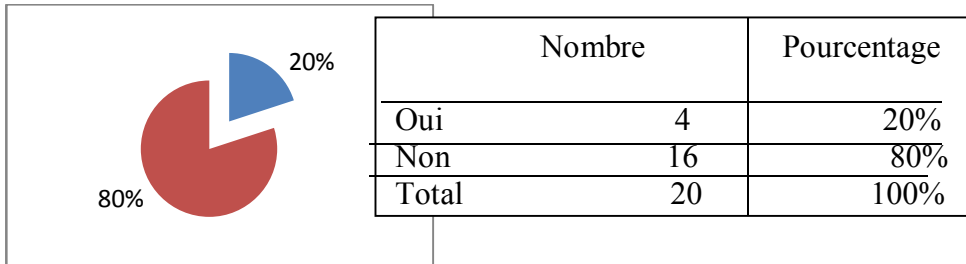
La communication qui existe dans l'APC de Tlemcen :



	Nombre	Pourcentage
Excellente	2	9%
Assez bonne	8	41%
Mauvaise	10	50%
Total	20	100%

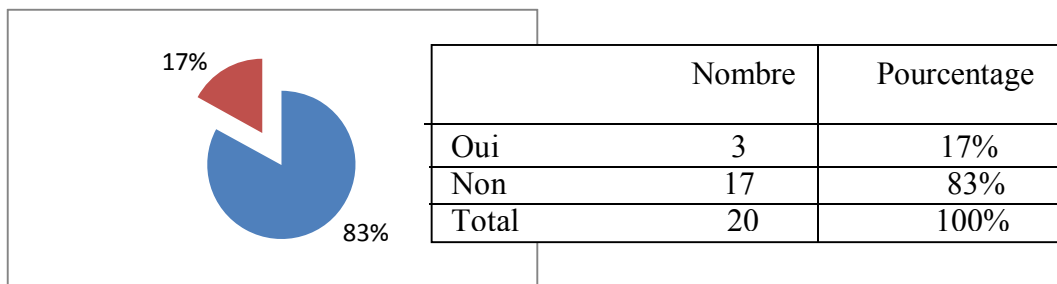
- Nous avons constaté sur le terrain et quotidiennement l'inexistence de valeurs communes partagées entre les membres de l'administration. Aucun document est adressé aux fonctionnaires afin qu'ils s'imprègnent de ces valeurs.

Connaissez-vous les valeurs de conduite de votre administration ?



- Nous avons relevé que la culture managériale de l'administration de l'APC de la wilaya de Tlemcen comme toutes les autres administrations publiques algériennes est empreint des vicissitudes du passé car l'héritage n'est pas seulement dans les formes et les normes institutionnelles mais aussi et surtout il est dans les comportements véhiculé au quotidien. Cette culture hérité du passé a contribué de façon décisive à l'émergence de certains comportements et de valeurs négatives observés dans le quotidien de la part de l'individu tel : taux d'absentéisme élevé, un certain comportement de laisser-aller, faire passer les intérêts personnels bien avant ceux de l'administration.
- L'actuel système de fonctionnement de l'administration de l'APC de la wilaya de Tlemcen ne permet plus à cette dernière de renouveler son image auprès de ses propres fonctionnaires et de ses usagers traditionnels.

L'image interne (fonctionnement global) de l'administration présente-elle pour vous un signe de motivation ?



2-3 Discussion :

L'administration moderne, n'est pas seulement un instrument de la puissance publique, elle doit être aussi et surtout au service du public, autrement dit elle doit améliorer la fourniture des prestations de service public aux usagers selon des règles d'efficacité, d'efficience et de transparence.

L'étude menée dans l'administration de l'APC de la wilaya de Tlemcen, nous a permis de constater un certain nombre d'insuffisances en matière de rendement et du service rendu au citoyen. Cela s'explique par la culture faible qui est véhiculée dans l'administration caractérisée par l'inexistence de valeurs communes et de comportements identiques entre les membres de l'administration, d'une part et le climat social mal sain qui bloque ainsi la cohésion.

Cette situation observée dans l'administration objet d'étude nuire au développement d'un sentiment d'appartenance et d'identification chez le fonctionnaire. Elle a poussé beaucoup de fonctionnaire à faire leur travail par routine sans chercher à s'améliorer et pour certains à faire passer leurs intérêts personnels bien avant ceux de l'administration.

La réalité que nous avons constatée ne permet pas à l'administration publique Algérienne de faire face aux attentes accrues des citoyens dans un environnement caractérisé par l'accroissement graduel de la mondialisation. De ce fait, la volonté de faire renforcer la culture d'organisationnelle est nécessaire pour mobiliser les ressources humaines. La réussite de cette démarche ne sera opérée que si on arrivera effectivement à :

- L'élaboration de manuels de procédures administratives, destinés à introduire de nouvelles attitudes et aptitudes managériales, et à restaurer l'orthodoxie d'un service public.

- Réfléchir aux valeurs sur lesquelles on choisira d'orienter l'administration.
- Le respect des valeurs par les fonctionnaires doit être vérifié par des actes quotidiens.
- Instaurer un climat social favorable et une communication satisfaisante entre les membres de l'administration.
- Enrayer les habitudes et les comportements négatifs décelés chez les fonctionnaires.

La concrétisation de ces actions n'est pas chose facile. L'effacement des habitudes négatives, le changement de mode de gestion et les valeurs véhiculées dans l'administration sont difficiles à réaliser car cette culture existe dans l'administration objet d'étude est ancrée dans la mémoire collective. De ce fait, l'évolution de la culture organisationnelle reste donc avant tout, conditionnée par le changement de l'état d'esprit des différents acteurs sociaux.

Alors, ce ne sera que dans le combat par la levée de ces contraintes que l'administration publique algérienne parviendra à produire une nouvelle culture conçue comme la synthèse entre l'informel et le formel. Elle aurait donc pour fonction essentielle de canaliser les comportements des fonctionnaires d'origine sociale diversifiée, dans le sens de l'amélioration du service rendu au citoyen et le respect de la chose publique.

Conclusion :

L'administration publique a toujours occupé une position particulière au sein de la société algérienne en raison de la conception même de l'État dans l'esprit des citoyens et de l'importance attachée au concept de puissance publique. Dans cette perspective, nombreux sont les défis qui attendent aujourd'hui l'administration publique Algérienne. Parmi les plus importants, il faut citer la demande de la part du public d'un plus grand nombre de réformes et de modernisation.

Pour faire face à ces défis, il faut une administration publique performante que celle d'aujourd'hui, mais qui aurait cependant besoin d'être beaucoup plus ouverte dans ses relations avec les Algériennes, et beaucoup plus souple dans son fonctionnement interne. Il faudrait parvenir à créer une mentalité axée sur le service public.

Devant cette complexité que vivent nos administrations publiques, l'implantation d'une culture organisationnelle forte va constituer un nouveau souffle. Elle permettra à canaliser l'énergie des fonctionnaires vers la réalisation des objectifs de l'administration. La dimension individuelle sera prise en compte non de façon partielle (dimension économique limitée aux salaires) mais de façon totale (dimension psychologique, culturelle). A cela, nous nous référons à ce qu'a cité Boudon « la rationalité axiologique (l'acteur agit en fonction d'un code de valeurs qui ne s'inscrit pas toujours dans le sens de ses intérêts) prenne le pas sur la rationalité utilitariste (l'acteur agit uniquement en fonction de ses intérêts matériels) dominante de nos jours »¹⁰.

La performance de l'administration publique algérienne reste donc un grand enjeu pour l'Etat dans les décennies à venir et la culture organisationnelle pourrait certainement apporter des réponses dans ce nouveau cadre de réflexion.

Références Bibliographiques :

¹ Kenneth kernaghan : « l'administration publique de l'avenir ». Ed. Institute of public administration of canada, 2001, P53

² M. Thévenet : « La culture d'entreprise ». Ed. Presses Université de France, 1993, P44.

³ F. A. Bailly, D. Bourgeois et al : «Comportements humains et management». Ed. Pearson Education France, 2006, p66.

⁴ B. Marcela et R. Briones:«Les enjeux de l'interaction entre les comportements et les compétences, et son impact sur la coopération entre les individus ». Thèse présenté à l'Université Jean Moulin Lyon3, 21 octobre 2006.www.thesebrain.univ-lyon3.fr, P96.

⁵ A. Savoie, L. Brunet: « climat organisationnelle et culture organisationnelle : apports distincts ou ordonnances ? ». Revue québécoise de psychologie, vol. 21, n° 3, 2000.www.21_179.pdf, p10.

⁶ Florence Pinot : « La mondialisation et ses effets: nouveaux débats ». Ed. Harmattan, 2006, p217.

⁷ Y. Pesqueux : «L'entreprise multiculturelle ». Harmattan, 2004, p170.

⁸ J.C Sardas : « Comprendre et organiser: Quels apports des sciences humaines et sociales ». Ed. Harmattan, 2007, P63.

⁹ M. Thévenet : « idem ». Presses Université de France, 1993, p96.

¹⁰ D. Guerid : « cultures d'entreprise ». Ed. Crasc. 1997, P17.