

جامعة زيان عاشور بالجلفة
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق

منوان

دور المرفق العام في القطاع الإقتصادي الجزائري

مذكرة نهاية الدراسة لاستكمال متطلبات شهادة

الماستر

من إعداد الطالبة:

جلود نعيمة

الموسم الجامعي: 2013 / 2014

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة زيان عاشور بالجلفة
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقــــــــوق

عنوان

دور المرفق العام في القطاع الاقتصادي الجزائري

مذكرة نهاية الدراسة لاستكمال متطلبات شهادة
الماستر

إشراف الدكتور الأستاذ:

حميد بن علية

من إعداد الطالبة:

- جلود نعيمة

لجنة المناقشة:

د.....صدارة محمد.....(رئيسا)

د.....بن علية حميد.....(مقرا)

د.....عباس عبد القادر.....(مناقشا)

الموسم الجامعي: 2013 / 2014



إهداء

إلى من كلله الله بالهيبة والوقار
إلى من علمني العطاء بدون انظار
إلى من احمل اسمه بكل افخار
أرجو من الله أن يمد في عمري
والذي العزيز
إلى يتبوع الصبر والأمل
إلى كل منفي الوجود بعد الله ورسوله أمة الغالية
إلى روح زوجي في جنة الخلد إن شاء الله
إلى من تحملون في عيونهم ذكريات طفولتي وشبابي
إخوتي وأخواتي
إلى من ضاقت السطور من ذكرهم فوسعهم قلبي
صديقاتي حفظكم الله جميعا

تشكرات

قال رسول الله "صلى الله عليه وسلم"

"لا يشكر الله من لا يشكر الناس"

اشكر الله سبحانه وتعالى الذي وفقني في انجاز هذا العمل

"وما توفيتي إلا بالله عليه توكلت واليه أنيب"

وبكل فخر واعتزاز أقدم بخزير الشكر وعظيم الامثان إلى الأستاذ (بن علي حميد)

على تقبله مسؤلية الإشراف علينا ، والذي لم يدخل بنوجهات ونصائحه
وملاحظاته القيمة

كما أقدم بشكر خاص إلى كل موظفين كلية (الحقوق والعلوم السياسية)
والشكر موصول إلى كل أعضاء (لجنة المناقشة والى كافة أساتذة القسم)

دون أن أنسى الزملاء والزميلات

وصلى الله على نبينا محمد وآله الطيبين الطاهرين

المقدمة

مقدمة :

لقد عرف المرفق العام le service public في الجزائر كغيره من الأنشطة تطورا ملحوظا ، لاسيما في القانون الإداري بصفة عامة وفي القانون الإداري الجزائري بصفة خاصة إذ يعد المرفق العمومي من أبرز الأنشطة التي تقوم بها الإدارة حيث يلعب دورا جوهريا وأساسيا في تحديد مجالات انطباق وبلورة معطيات وأسس نظرية القانون الإداري ، وبالتالي فالمرفق العام يحذو حذو القانون الإداري تطورا ، إذ أن في الدولة الجزائرية فكرة المرفق العمومي لم تحظى بنظام مستقرا والسبب في ذلك راجع أن الدولة الجزائرية عرفت فلسفة إيديولوجية استعمارية صعبة وذلك خلال الفترة الممتدة من 1830 إلى غاية 1962 ، وبالتالي فالدارس للقانون الجزائري الخاص بالمرافق العامة يلاحظ دون شك صور الاختلاف في مجال النصوص بين المرافق العامة سواء كانت إدارية أو اقتصادية ، وعليه فإن دراسة موضوع المرفق العمومي في الجزائر بعد الاستقلال أي بعد 5 جويلية 1962 يستدعي البحث عن إيجاد نظام قانوني آخر يتماشى وفلسفة الدولة المستقلة ويعزز مبدأ السيادة بعيدا كل البعد عن التشريع الفرنسي .

ولتأثر المرفق العام بالقطاع الاقتصادي فقد عرف الاقتصاد الجزائري منذ الاستقلال تغيرات عدة ساهمت بشكل كبير في تغيير المفاهيم الإيديولوجية وكذا الإستراتيجية وبالتالي تغيير القرارات والأنظمة ، تعتبر المرافق العامة الاقتصادية بمختلف قطاعاتها القلب النابض للاقتصاد الوطني ، بالرغم أنها كانت ولا زالت مختبرا للعديد من التجارب والأنظمة المستوردة.

إن الواقع الحالي للتسيير في الاقتصاد الجزائري يلزم علينا الرجوع إلى الحقيقة التاريخية الماضية لتفسير الوضعية المتوصل إليها حاليا ، وذلك من خلال استعراض أهم المحطات التي مرت بها المرافق العامة الاقتصادية .

وتعد المرافق العمومية الاقتصادية أو الصناعية والتجارية نوع جديد لان وظائف الدولة كانت مقصورة على الوظائف التقليدية ، حيث كان يحرم عليها إنشاء مرافق اقتصادية وان تدخل في ذلك تعتبر قد أخلت بمبدأ حرية الفرد في التجارة والصناعة .

وقد ظهرت هذه المرافق بعد أن بدأت الدولة المعاصرة تتدخل في مجالات النشاط الاقتصادي والتي كانت قبل ذلك من اختصاص القطاع الخاص ، وأيضا بفعل الأزمات الاقتصادية وتطور وظيفة الدولة .

حيث تفاعل الاقتصاد الجزائري مع الظروف التي أملت التحولات التي شاهدها كل من الساحتين الوطنية والدولية فنجدها غداة الاستقلال قد تبنت إستراتيجية وفق اشتراكية قائمة على أساس التخطيط المركزي وهيمنة القطاع العام على الاقتصاد واحتكار الدولة لمعظم النشاط الاقتصادي بالاعتماد على

التخطيط المركزي للاقتصاد من خلال المخططات التنموية وتحقيق المصلحة العامة وتدخل العامل كطرف مهما في تسيير ومراقبة المرافق العامة الاقتصادية .

إلا أن نتائج تطبيق هذا الأسلوب تظهر أنها ليست مشجعة لان القرارات كانت ولا زالت في يد الجهات الوصية وانتهى هذا النظام بالفشل وانتشار للبيروقراطية .

ففرض التسيير الرأسمالي الحر نفسه على الاقتصاد الجزائري خصوصا بعد الأزمة التي عاشها الاقتصاد الجزائري سنة 1986 والتي كانت ظاهرة خطيرة على الاقتصاد الوطني حيث انخفض سعر البترول وتدهورت قيمته بالإضافة إلى التسيير السيئ للمرافق الاقتصادية ولأجل هذه النتائج سعت الجزائر إلى البحث عن أحسن السبل لبناء اقتصاد وطني عصري وإخراج المؤسسات العمومية الاقتصادية من البيروقراطية وإعطائها الحرية اللازمة لإصدار قراراتها الخاصة لتسيير مواردها المالية والمادية ومن ثم استقلالها ،وحرية الإدارة في التصرف دون الخضوع إلى أي إجراء من الإجراءات البيروقراطية كما تحرر من مختلف الضغوطات والتدخلات المختلفة للسلطات ويترتب على ذلك تمتع هذه المؤسسات بالذمة المالية والاستقلال المالي وذلك في إطار لامركزية سلطة القرار وإعطاء المؤسسات الاقتصادية المسؤولية المباشرة في القيام بعملياتها الاقتصادية التجارية .

سارعت الجزائر إلى تطبيق مجموعة من الإصلاحات الاقتصادية كانت متعلقة بإعادة الهيكلة العضوية والمالية للمؤسسات العمومية الاقتصادية وتشجيع القطاع على الاستثمار إلا أن هذه الإصلاحات لم تتمكن من تقليص حدة الأزمة ،فاقل ما يقال عنها كانت غير مدروسة وذات نتائج سلبية على الاقتصاد الوطني لأنها اعتمدت على أساليب تقليدية لتسيير المرفق العمومي والتي كانت نتائجها بالامتياز للإيديولوجية القانونية الليبرالية ،وقد بين الرجوع القوى لمؤسسات القانون الليبرالي أن التشكيلية الاقتصادية والاجتماعية الجزائرية تمر بها تيارات متناقضة حيث أن التيار الذي يميل إلى رأسمالية الدولة والذي يعتبره البعض انه تيار بيروقراطي هو في ارتقاء مستمر وفرض نفسه حين القيام بإصلاح المؤسسة العمومية الاقتصادية بموجب القوانين المؤرخة في 12 جانفي 1988 .

في الواقع أن الصراعات والتيارات المتناقضة داخل الدولة الجزائرية لم تنقطع منذ 1962 وهي مستمرة إلى يومنا هذا ،فهي صراعات تتعلق بطبيعة الدولة ،وبالتالي فهي صراعات ذات طابع سياسي واقتصادي ،وتحديد مفهوم المرفق العمومي يعكس إحدى تصورات الدولة باعتبارها إطار تتفاعل فيه عوامل سياسية واقتصادية وبالتالي فهو مفهوم مرتبط باعتبارات سياسية اقتصادية .

وتعتبر الأساليب التقليدية لتسيير المرفق العام والتي اجتاحت الجانب الاقتصادي وبرزت من خلال تدخل الدولة في التحكم في دواليب الاقتصاد واحتكارها لذلك لم تعرف الزوال وتعايشه مع النظام الاشتراكي بأسلوبين سواء نظام التسيير الذاتي أو نظام التسيير الاشتراكي للمؤسسات تم مرحلة إعادة

الهيكلية مع بداية الثمانينات البارز في نصوصها القانونية التي أفرزتها هذه الفترة كثرة استعمال عبارة (مرفق عام) إداري أو اقتصادي .

ومع التطورات التي شهدتها العالم المعاصر في مختلف الميادين ، أدركت الدولة الجزائرية إن السير الأفضل للتنمية والنهوض باقتصادها هو الانتقال إلى تحرير الاقتصاد الوطني بإتباع سياسة السوق الحرة ورفع الدولة يدها عن العديد من الأمور الاقتصادية وإبراز نية توجيهها السياسي نحو ما يسمى باقتصاد السوق وممارستها لدورها الجديد وهو دور المتحكم في الاقتصاد والموجه سواء للقطاع الخاص أو العام .

وعلى الدولة ان تحدد دورها في اقتصاد السوق اتجاه المؤسسات العمومية إذ لم يبق دورها المتمثل في المالك و المنتج الذي اثبت فشله في المراحل السابقة .

لقد شهدت المؤسسات العمومية الاقتصادية أنماط مختلفة من التسيير جاءت نتيجة التطور السياسي لوظيفة الدولة، فبتدخل الدولة في النشاط الاقتصادي تحولت من مؤسسات عمومية إدارية إلى مؤسسات عمومية اقتصادية ، حيث تميز أسلوب التسيير بالرقابة الشديدة على المؤسسات العمومية الاقتصادية فحاولت الدولة التخفيف من هذه الرقابة في كل مرحلة جديدة للتسيير ،وعليه تم تبيان كل مرحلة وأسباب تجسيدها مع إبراز أهم الدوافع المؤدية إلى فشل الأنظمة السابقة وفي الحقيقة أن فشل كل نظام يعد في حد ذات دافعا لقيام نظام تسيير جديد نسلط الضوء من خلاله على مدى تبني الإدارة لنظام المرافق العامة ومدى تدخل الدولة في المجال الاقتصادي عبر المراحل التي شهدتها المرافق العمومية الاقتصادي منذ الاستقلال إلى يومنا هذا وبالتالي فالإشكالية العامة المطروحة في بحثنا هذا هي .

- ما مدى تدخل الإدارة الجزائرية عبر المرفق العام في القطاع الاقتصادي ؟

و التي تتفرع عنها المسائل التالية:

- 1) كيف كانت أهم المحاولات لتجسيد عملية الاستقلال الاقتصادي تدعيما للاستقلال السياسي من خلال التسيير الذاتي للمؤسسات الاقتصادية ؟
- 2) ما مدى تأثير عملية الإصلاح المؤسساتي وتبني الاشتراكية وإرساء ثوابتها عبر المرفق العام الاقتصادي في مرحلة التسيير الاشتراكي ؟
- 3) كيف حول القانون التوجيهي رقم 01/88 النظام العام للمرافق العمومية الاقتصادية ؟
- 4) ما هو الهدف من خصصة المرافق العمومية الاقتصادية ونتائج ذلك ؟

ولدراسة هذا الموضوع اقترحنا الفرضيات التالية :

- عدم استقرار مفهوم المرفق العام إثر الاستقلال يعود إلى تخبط الدولة الجزائرية في دوامة التخلي عن الإرث الاستعماري أليبرالي وتبني الإيديولوجية الاشتراكية .
- التخلي عن مفهوم المؤسسة العامة ليحل محله مفهوم الشركات الوطنية أدى إلى تراجع المرفق العام أمام هذا التحول الجديد و كسوفه الطويل وذلك لتبني الإيديولوجية الاشتراكية .
- تم رد الاعتبار للمرفق العام نتيجة ظهور مبدأ الديمقراطية في الجزائر في إطار النظام الليبرالي بشكل واضح وجلي ،وتأرجح مفهومه بين المؤسسة العامة والمؤسسات ذات طابع الصناعي والتجاري بعد صدور القانون التوجيهي للمؤسسات الاقتصادية في سنة 1988
- مرحلة الاستقلالية يمكن اعتبارها خطوة تمهيدية لدراسة إمكانية خوصصة القطاع العام و التحول نحو اقتصاد السوق والسياسة المعتمدة لتطبيقه هي أهم مبرر لإجراء الإصلاح المؤسساتي وتخلي الدولة عن المرافق الصناعية والتجارية لصالح المؤسسات الخاصة واختيارنا لهذا الموضوع كان ناتج لعدة أسباب أهمها نوع التخصص العلمي الذي اتبعناه و محاولة مزج بين القانون الاقتصادي و القانون الإداري ولدينا رغبة كبيرة وفضول علمي شديد لدراسة نقطة تقاطع القانون الإداري والقانون الاقتصادي من خلال المرافق العمومية الاقتصادية التي بها صبغة مزدوجة من التخصصين ،و الإحاطة بالتغيرات الاقتصادية الخاصة في الدولة وتطورها كونها قابلة للبحث و الدراسة والتحليل أما أهداف هذا الموضوع فتكمن في الكشف عن محتوى من الإصلاحات التي مست مختلف المرافق العمومية الاقتصادية في بلادنا لتسهيل عملية التحول و الانتقال إلى السوق والسعي الحثيث للدولة الجزائرية في تجسيد ذلك .
- وفيما يخص المنهج المستخدم تم الاعتماد على المنهج التحليلي الوصفي الذي يسمح لنا بمعرفة مختلف المراحل التي مرت بها مؤسساتها العمومية منذ الاستقلال إلى يومنا هذا .

الفصل الاول

التجربة الجزائرية لإدارة القطاع الاقتصادي عبر المرفق العام

لقد مر تنظيم القطاع الاقتصادي في الجزائر بعدة فترات متميزة ومتباينة تبعا للنصوص التشريعية والتنظيمية المتعلقة بالقطاع العام الاقتصادي، نظرا لدوره الفعال في عملية تحقيق التنمية الوطنية الشاملة.

ولقد أثبتت التجربة أن الطريق نحو التنمية الاقتصادية يمر حتما عبر المؤسسة الاقتصادية ويرتكز على التحكم في كفاءاتها الإنتاجية، لذلك وجب على إدارتها أن تبحث في العمق عن طريق أساليب تسييرها لتحقيق الاستخدام الأمثل للجهود البشرية والمادية للنهوض بالتنمية الاقتصادية. يتم ذلك من خلال تحليل جذري لعلاقة الدولة بالاقتصاد ومدى مرونة هذه العلاقة من خلال تدخل أو حياد التسيير بصفة كلية أو جزئية عبر المرفق العام.

هذا الأخير الذي خضع لتطورات متعاقبة منذ الاستقلال إلى يومنا هذا، ولم يقتصر دوره فقط على اعتباره كمعيار لتوزيع الاختصاصات بل تم إدماجه في المحيط القانوني كأسلوب للتسيير من أجل تغطية مختلف الأنشطة والأجهزة الخاضعة للدولة منها القطاع الاقتصادي نظرا لدوره الفعال في عملية تحقيق التنمية الوطنية الشاملة.

وعليه تعد المؤسسة العمومية الاقتصادية بمختلف قطاعاتها القلب النابض للاقتصاد الوطني، فقد خضعت إلى أنمطة مختلفة من التسيير جاءت نتيجة للتطور السياسي لوظيفة الدولة في النشاط الاقتصادي.

وخضعت إلى تحول من صبغة إدارية بحتة إلى صبغة اقتصادية، وعليه سنحاول التفصيل في المراحل التي مرت بها المؤسسة العمومية الاقتصادية من خلال محاولة الدولة وسعيها للتخفيف من أسلوب التسيير بالرقابة الشديدة في كل مرحلة، وإبراز أهم الدوافع المؤدية لتوالي الأنظمة عبر المراحل لاسيما مرحلة التسيير الذاتي وكذا التسيير الاشتراكي للمؤسسات العمومية الاقتصادية من خلال مبحثين:

- المبحث الأول: قانون التسيير الذاتي للمؤسسات العمومية.
- المبحث الثاني: قانون التسيير الاشتراكي للمؤسسات العمومية.

المبحث الأول: قانون التسيير الذاتي للمؤسسات العمومية

تسعى أي دولة إلى القضاء على روابط التبعية الاقتصادية من خلال إرساء قواعد الاستقلال الاقتصادي، وضمان قيام قطاع عام كبير ومؤثر يمتلك السيطرة على الموارد الاقتصادية الوطنية والذي يعتبر بدوره شرطا أساسيا لتحقيق الاستقلال الاقتصادي بالإضافة إلى نوعية السياسات العامة التي تتحكم في هذا القطاع، حيث سنتطرق في هذا المبحث إلى وضعية المؤسسة العمومية الاقتصادية من خلال التعرض إلى مرحلة التسيير الذاتي وأسباب تجسيدها وكذا عوامل فشلها والتي كانت دافعا للانتقال للمرحلة الثانية وهي مرحلة التسيير البيروقراطي أو ما يعرف بمرحلة المؤسسة العامة بشكليها، ذات طابع صناعي تجاري والشركة الوطنية¹.

المطلب الأول: مرحلة التسيير الذاتي (65/62) (المؤسسة المسيرة ذاتيا)

هذه المرحلة أعقبت الاستقلال مباشرة وامتدت إلى حوالي 1965 المؤسسة المسيرة ذاتيا: "Enterprise-autogéré". تعتبر هذه التجربة للمؤسسات الاقتصادية تكريسا لتوجهات سياسية معينة ذلك أن الأساليب والتقنيات المعتمدة لضمان التنمية الاقتصادية قد سادتها وطمخت عليها فكرة الإيديولوجية الاشتراكية.

لقد شهدت الجزائر مباشرة بعد الاستقلال أزمة متعددة الأوجه، خاصة بعد الترحال الجماعي للأوروبيين، الذي ترك شغورا في معظم المؤسسات الزراعية الصناعية والخدمية، مع وجود جهاز إداري يكاد يخلو من الإطارات القادرة على تسييره نظرا لحدثة الاستقلال، وأمام هذا الوضع قام هذا الجهاز الإداري المفروض وبطريقة تلقائية بإدارة هذه المؤسسات دون خيار ولا تردد ولم تكن تجربة التسيير الذاتي في الجزائر

¹ رشيد واضح، المؤسسة في التشريع الجزائري بين النظرية والتطبيق، دار هومة، الجزائر، ط 2003، ص 57.

تطبيقا لإيديولوجية واضحة المعالم بقدر ما كانت أمرا واقعيًا مفروضا أملتته مجموعة من العوامل والظروف².

الجزائر خلال هذه المرحلة تبنت نظاما قانونيا حاكم للمرافق العامة مستمد بصفة أساسية من النظام القانوني للمرفق العام الفرنسي، مع تحفظ واحد وهو استبعاد ما يتعارض مع سيادة الدولة، خاصة أن المستعمر الفرنسي لم يسعى لأي أهمية لإحداث التنمية الاقتصادية الفعالة حيث كان همه الوحيد هو نهب ثروات الجزائر وإحالتها إلى بؤرة تحويل غالبية الناتج القومي الجزائري إلى فرنسا، وفي ظل ذلك لم يشهد المرفق العام الجزائري في هذه الفترة تطورا مماثلا لما حدث في فرنسا حيث برز إلى الوجود العديد من أنماط المرافق العامة الاقتصادية تخضع لإدارة الأشخاص العامة، فقد بقيت المرافق العامة الجزائرية على حالها التقليدي مقتصرة على نطاق محدود وجميعها كانت محكومة بطابع التقسيم السياسي والعسكري الموروث عن السلطة العسكرية للمستعمر³.

لذلك فإن فكرة التسيير الذاتي لم تكن وليدة تفكير عميق وإنما أمر مفروض من أجل استمرار الاقتصاد الوطني من جهة والقضاء على الخلافات التي ظهرت بعد الاستقلال المتعلقة بتحديد الأسلوب الاقتصادي المتبع من جهة أخرى، كما أن الرحيل الجماعي للمعمرين خلق أزمة حادة تتمثل في فراغ الجهاز الإداري من الإطارات والأفراد القادرين على إدارة المؤسسات، فقد رحل منهم ما يقارب 95% منهم أي ما يمثل 800 ألف شخص من بينهم عدد كبير من الإطارات، وقدّر عدد الأوروبيين الناشطين بـ 300 ألف شخص أوروبي منهم 30 ألف أصحاب المنشآت و 15 ألف من الإطارات السامية وذوي المهن الحرة بالإضافة إلى 35 ألف من العمال المتخصصين⁴، ومن هنا يمكن القول أن

² رشيد واضح، المؤسسة في التشريع الجزائري بين النظرية والتطبيق، ص 59.

³ محمد فاروق عبد الحميد، نظرية المرفق العام في القانون الجزائري بين المفهومين التقليدي والاشتراكي، ديوان

المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1987، ص 120.

⁴ قمار خديجة، مكانة المؤسسة العمومية الاقتصادية في إطار الإصلاح المؤسساتي، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، سنة

2009/2008، جامعة الجزائر، ص 9.

التجربة البلدية للتسيير الذاتي لم تكن تطبيق الإيديولوجية واضحة المعالم بل كانت نتيجة للظروف والوقائع السائدة آنذاك، فقد بقيت أساليب التسيير التقليدية بالرغم من وجود محيط سياسي إيديولوجي معادي لها، فاحتفظت بقوتها وتعايشت مع اشتراكية التسيير الذاتي في مجال أفرز وضعا غير ثابت للمرفق العام آنذاك⁵.

تبنت البلاد أسلوب التسيير الذاتي للمؤسسات بمقتضى المرسوم رقم: 95/63 المؤرخ في: 1963/03/22، حيث تقوم المؤسسة المسيرة ذاتيا على هيئات هي⁶:

- الجمعية العامة.
- مجلس العمال.
- لجنة التسيير.
- المدير.

تعتبر ظاهر الأملاك الشاغرة انعكاس للوضعية التي كانت سائدة عبر مجمل الحياة السياسية والاجتماعية، لذلك شكلت فكرة على المستوى القانوني من أجل حمايتها من انتقالها إلى الأفراد حفاظا على الاقتصاد الوطني وركيزته القطاع العام، فصدرت مجموعة من النصوص التشريعية والتنظيمية من بينها⁷:

- الأمر 20/62 بتاريخ: 1962/08/24 المتضمن تسيير وحماية الأملاك الشاغرة.

⁵ محمد أمين بوسماح، المرفق العام في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، 1995، ص 27.

⁶ محمد أمين بوسماح، المرفق العام في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، 1995، ص 52.

⁷ رشيد واضح، المؤسسة في التشريع الجزائري بين النظرية والتطبيق، دار هومة، الجزائر، ط 2003، ص 59.

- المرسوم 02/62 بتاريخ: 1962/10/22 لجان التسيير في المؤسسات الزراعية الشاغرة.

- المرسوم 38/62 بتاريخ: 1962/11/23 المتعلق بلجان التسيير في المؤسسات الصناعية الشاغرة.

- المرسوم الصادر بتاريخ: 22 و 28 مارس 1963 لتنظيم القطاع المسير ذاتيا.

- الأمر 102/66 بتاريخ: 1966/05/06 المتضمن أيلولة الأملاك الشاغرة للدولة.

إن فكرة الأملاك الشاغرة هذه شكلت سندا قانونيا لأسلوب التسيير الذاتي أيضا من مرتكزات التسيير الذاتي هو محاولة الاستفادة من الامتيازات المقدمة من طرف الحكومة الفرنسية بناء على ما تم في اتفاقيات "إيفيان".

بالإضافة إلى بروز إرادة قوية من قبل الدولة الجزائرية لفرض رقابة إدارية على النشاط الاقتصادي واحتكار الدائرة المالية ودائرة التخطيط المركزي ليس فقط لوظائف الاستثمار ولكن حتى وظائف الإنتاج والتوزيع التجاري، فالدولة هي أكبر مستثمر، أكبر مستهلك، أكبر مشغل وأول بنكي في البلاد، وفي هذا الإطار منحت الأملاك الشاغرة للجهاز الإداري وأيضا للعمال الذين يشتغلون فيها لتسييرها وإدارتها⁸.

برنامج طرابلس 1962⁹ الذي قامت بإعداده جبهة التحرير الوطني وتبناه المجلس الوطني للثورة في جوان 62 حيث نص هذا المشروع على أن التنمية الحقيقية للبلاد على المدى الطويل لوثيقة الصلة بإقامة صناعات قاعدية ضرورية لتلبية احتياجات زراعية عصرية،

⁸ محفوظ لعشب، دراسات في القانون الاقتصادي، المطلعة الرسمية، الجزائر، ص 39.

⁹ زغدي محمد لحسن، مؤتمر الصومام وتطور ثورة التحرير الوطني الجزائري 62/56، دار هومة، الجزائر، سنة

ولهذا الغرض توفر الجزائر إمكانيات ضخمة للصناعات البترولية وصناعة الحديد والصلب وفي هذا يتعين على الدولة أن توفر الشروط اللازمة لإنشاء صناعات ثقيلة¹⁰.

فمن هذا البرنامج يمكن أن نستخلص ضرورة تدخل الدولة في تحقيق تلك التنمية من خلال الإحاطة بالقطاع الاقتصادي وتسييره بأساليب تعتبر تقليدية آنذاك وليدة الإيديولوجية القانونية الليبرالية ومحاولة ملائمتها بالتوجه الاشتراكي الذي يعتبر محيط سياسي جديد ومغاير تماما¹¹، فقد تم اللجوء لتحقيق ذلك باستعمال متفاوت لجميع أساليب المرفق العمومي والمتمثلة في: الوكالة، مؤسسة عامة، شركة عمومية وإشراك الأفراد في المرفق العام.

يسعى برنامج طرابلس إلى بناء مجتمع متوازن اجتماعيا واقتصاديا وعلى هذا الأساس فإن خطوته العريضة تتمحور حول النقاط المستخلصة على النحو التالي:

- بناء إقتصاد وطني يرتكز على مبدأ التخطيط في توظيف الموارد المادية والبشرية في قطاعاته المختلفة.
- تحقيق المطامح الاجتماعية للجماهير عن طريق رفع مستوى المعيشة والقضاء على البطالة.
- محو الأمية وتطوير الثقافة الوطنية.
- انتهاج سياسة خارجية مستقلة تتمثل خطوطها العريضة في محاربة الاستعمار الإمبريالي من خلال دعم علاقات الجزائر بالبلدان الاشتراكية والتحالف مع البلدان التي نجحت في دعم استقلالها وتحررت من السيطرة الإمبريالية.

¹⁰ ناصر دادي عدون، إقتصاد المؤسسة، دار المحمدية العامة، الطبعة الأولى، الجزائر، 1998، ص 25.

¹¹ ناصر لباد، القانون الإداري (الجزء الثاني النشاط الإداري)، مطبعة دالي براهيم، الجزائر، 2004، ص 107.

• تنمية حقيقية عن طريق بناء صناعة قاعدية من خلال الموارد الطبيعية التي تزخر بها البلاد، وضرورة ربط القطاع الصناعي بالتجاري والزراعي .

• ضرورة تدخل الدولة في تحقيق تلك التنمية لعدم قدرة رأس المال الخاص على القيام بهذه المؤسسات حيث نص في هذا المضمار (يجب على الدولة أن توجه مجهوداتها في اتجاه إتقان الصناعة الحرفية وإقامة الصناعة الصغيرة محلية أو جهوية تسير من قبل مؤسساتها الاقتصادية).

• ميثاق الجزائر 1964¹² "l'ancharte d'Alger" قامت بإعداده جبهة التحرير الوطني وتبناه المؤتمر الأول لجبهة التحرير الوطني في افريل 1964 ونص هذا الميثاق على أن السياسة الاقتصادية للبلاد يمكن إدراجها في النقاط التالية:

- خلق مناصب عمل جديدة طبقا لما تسمح به الربحية العامة للمؤسسة.

- توفير مواد الاستهلاك المحلي، وهذا يعني تخفيض استيراد مواد الاستهلاك وزيادة تصدير المواد نفسها ونتيجة لهذا العمل يجب أن تظهر أيضا في تمهيد مسائل جديدة للإنتاج الفلاحي ووضع قاعدة لتطويرها.

- إقامة مجمعات جديدة كقاعدة لبناء صناعة ثقيلة بالجزائر غير أن إقامة مثل هذه المجمعات يستلزم توفير أسواق كبيرة لضمان الربحية.

إن ميثاق الجزائر اعترف بوجود قطاع عمومي إلى جانب القطاع الاشتراكي يتجسد من خلاله تدخل الدولة في الاستحواذ على القطاع الاقتصادي وتسييره من خلال أساليب تقليدية بالرغم من أنها نتاج بالامتياز للإيديولوجية القانونية الليبرالية، وهذا ما يعتبر بمثابة إصابة لمفهوم المرفق العمومي في الجزائر وخضوعه لظاهرة التقهقر وعدم الاهتمام التي

¹² محمد العربي الزبيري، تاريخ الجزائر المعاصر 1954-1962، منشورات اتحاد الكتاب العرب، ج2، سنة 1999،

أرجعها الفقه إلى سبب تدهور مفهومه في مجال المنازعات وأيضاً لكثرة النصوص القانونية المتعلقة به فتم إدماجه كأسلوب التسيير¹³.

إن الأساليب التقليدية لتسيير المرفق العمومي اعتبرت أيضاً من مرتكزات نظام التسيير الذاتي بطابعه الاشتراكي l'autogestion والتي فرضت نفسها بجدارة نتيجة الواقع الصعب الذي دفع بالقادة الجزائريين آنذاك إلى الاحتفاظ بالأجهزة والأساليب الموروثة عن العهد الاستعماري، إذن فإن المشرع الجزائري قد مدد استعمال في الجزائر مفهوم المرفق العمومي الموروث كمعيار لتحديد طبيعة المنازعات وكوسيلة لتدخل الدولة من خلال تمديده للتشريع الاستعماري ما عدا ما يتنافى والسيادة الوطنية بموجب القانون 62-157 المؤرخ في 31 ديسمبر 1962 المتضمن تمديد التشريع المعمول به إلى غاية 31 ديسمبر 1962، فقد أدخل على النظام القانوني الجزائري الجديد القانون الفرنسي بكل مضمونه التقني وأساليبه الخاصة ونظامه القانوني الاستثنائي ووسائل عمله بما فيها المرفق العمومي¹⁴.

فلم يعد المرفق العمومي الأسطورة التي تضيء المشروعية على التسيير العمومي وحلت محله الإشتراكية بالرغم من قلة اتساعها وقوتها مما كان عليه الإرث القديم¹⁵.

إن أسباب تجسيد التسيير الذاتي يرجع إلى التجربة البلادية التي أملت في حقيقة الأمر عدة أسباب وعوامل، وذلك من أجل إرساء فكرة الانتقال من الاقتصاد الاستعماري الليبرالي القائم على الاحتكار والاستغلال إلى الاقتصاد الوطني الاشتراكي القائم على السيادة والعدالة، وتم الاعتماد على محاولة النهوض من المرحلة التحتية للاشتراكية إلى المرحلة العليا لها عن طريق تضيق الخناق على أساليب التسيير الخاصة بالمرفق العام

¹³ ناصر لباد، القانون الإداري (الجزء الثاني النشاط الإداري)، مطبعة SARP، دالي براهيم، الجزائر، الطبعة 1،

2004، ص 108.

¹⁴ ناصر لباد، القانون الإداري (الجزء الثاني النشاط الإداري)، ص 107.

¹⁵ محمد أمين بوسماح، المرفق العام في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، 1995، ص 12.

التي لها طابع رأسمالي، ومحاولة إنعاش الأساليب التي تتماشى مع مبادئ المجتمع الاشتراكي، لذلك منذ 1962 كان السعي حول محاولة إنعاش المؤسسة العامة وتمحور الوضع حول التسيير الذاتي وتطبيق قواعده باعتباره أسلوباً للتسيير الاشتراكي¹⁶.

وكانت مختلف صور وأشكال تنظيم المؤسسات منذ الاستقلال تتسم بعدم الانسجام وعملت فيها الدولة على تعميم عمليات التأميم بغرض استرجاع السيادة الكاملة في إطار إستراتيجية تنمية كاملة وتحقيق المصلحة العامة، فسعت الجزائر إلى وضع نظام قانوني أساسي وإطاري ليحكم مختلف المؤسسات العامة خاصة الاقتصادية منها، وتم ذلك ابتداء من سنة 1965 حيث كلف مجلس الوزراء لجنة خاصة بوضع أمر إطاري

(Ordonnance cadre) لتوحيد النظام القانوني للمؤسسات العامة الاقتصادية، فقدمت وزارة المالية مشروعاً لتقسيم المؤسسات إلى ثلاثة أنواع:

إدارية، صناعية، تجارية، شركات وطنية¹⁷.

أيضا ظاهرة الأملاك الشاغرة التي شكلت سندا قانونيا قويا لبروز هذا النوع من التسيير والتي مست بالدرجة الأولى القطاع الفلاحي، فعمدت الدولة إلى القيام بجملة من الخطوات والمتمثلة فيما يلي¹⁸:

- تأميم أراضي المعمرين وتطبيق نظام التسيير الذاتي 1963م.
- تأميم بنك الجزائر وإصدار عملة الدينار الجزائري ، جانفي 1963م.
- تأميم البنوك الأجنبية، ماي 1966م.

¹⁶ محمد أمين بوسماح، المرفق العام في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، 1995، ص 12.

¹⁷ محمد الصغير بعلي، المؤسسات العمومية الاقتصادية في التشريع الجزائري، المعهد الوطني للدراسات، كتيب رقم:

02، 1988، ص 23.

¹⁸ رشيد واضح، المؤسسة في التشريع الجزائري بين النظرية والتطبيق، دار هومة، الجزائر، ط 2003، ص 60.

• تأمين المناجم، ماي 1966م.

• تأمين شركات التأمين والتجارة الخارجية وقطاع النقل، ماي 1966م.

أما بالنسبة للتخطيط فكان من خلال المخطط الثلاثي التمهيدي (1967م - 1969م) بقيمة استثمارات 9.2 مليار دج من أجل القضاء على التفاوت الجهوي. ويتم ذلك من خلال:

- استفادة الأراضي من المعمرين وتطبيق قانون التسيير الذاتي 1963م.

- استكمال التأمين الزراعي وإنشاء التعاونيات الاشتراكية طبقا لمرسوم الثورة الزراعية.

• إقامة صناعة وطنية وذلك بتأمين المناجم والمحروقات والمؤسسات الصناعية والمالية للانطلاق نحو التصنيع الوطني.

وموازاة مع ذلك ونتيجة للخوف من هروب رؤوس الأموال شرعت السلطات الجزائرية في الرقابة على السياسة النقدية والمالية وذلك بإنشاء البنك المركزي 1963 والدينار الجزائري 1964، وبرز نظامان في إدارة الوحدات الاقتصادية¹⁹:

• التسيير الذاتي للمزارع والوحدات الصناعية الصغيرة الحجم التي تركها المعمرين تقدر بحوالي 330 مؤسسة بمجموع 3000 عامل سنة 1964 وتخص الصناعات الغذائية، مواد البناء المحاجر وصناعة الخشب وعدد محدود من الوحدات في مجال الصناعات الحديدية والميكانيكية والكهربائية.

• إنشاء دواوين وطنية مثل الديوان الوطني للحبوب، الديوان الوطني للتجارة والديوان الوطني للإصلاح الزراعي ONRA الذي يضمن تمويل كل الأملاك المسيرة ذاتيا بمدخلات الإنتاج وتسويق منتجاتها، الديوان الوطني للتوزيع

¹⁹ عبدالقادر حليمي، جغرافية الجزائر، مطبعة الإنشاء، دمشق، سوريا، ط2، 1968، ص 233.

ONACO الذي يمثل احتكار الدولة لعملية الاستيراد لقائمة واسعة من المنتجات واحتكار التصدير لبعض المنتجات الأساسية.

• تم إنشاء شركات وطنية، سواء على أساس هياكل موجودة سابقا مثل شركة الكهرباء والغاز والشركة الوطنية لنقل وتسويق المحروقات.

إن فترة الانتظار هذه (62-65) هي فترة لم تظهر فيها الدولة بالمفهوم الاقتصادي، وتميزت السياسة الاقتصادية بالبطء وتراجع النمو الاقتصادي، فجاءت سياسة الجزائر خلال هذه الفترة منسجمة على ما يلي²⁰:

- ضمان إستمرارية الاقتصاد الوطني والمؤسسات حتى لا تتحقق الفرضية الفرنسية أن البلاد سوف تفشل في تسيير إقتصادها، وهذا خلق حافزا لدى البلاديين لتسيير هذه المؤسسات المهملة.

- محاولة إيجاد حلول لعدة تناقضات وخلافات التي كانت مؤجلة خلال الثورة داخل الحركة الوطنية والتي بدأت تظهر على السطح بعد الاستقلال مباشرة، وهذا ما دفع بالسلطة آنذاك لتقنين التسيير الذاتي تحت ضغط المعارضة من جهة ولحسب ثقة العمال والشعب من جهة أخرى.

- العمل على امتصاص البطالة وذلك بتوفير عدد كبير من مناصب الشغل.

- إيجاد حلول لعدة تناقضات من بينها التناقض بين الصفة الاستعمارية للاقتصاد الجزائري واحتياجات المواطنين.

- تشجيع الشكل التعاوني بين العمال.

²⁰ عمارة بوحوش، التاريخ السياسي للجزائر من البداية إلى غاية 1962، دار الغرب الإسلامي، لبنان، ط1، سنة

إن نمط التسيير الذاتي لم يعمر طويلا ، وعموما يمكن القول أن هذه الفترة تميزت بتعايش قطاعات ضمن الاقتصاد الجزائري والمتمثلة في قطاع التسيير الذاتي الذي يشمل مجموع وحدات انتقلت تدريجيا تحت رقابة الشركات الوطنية بعد إنشاء القطاع العام ، هذا الأخير الذي نمت ابتداء من 1966 كقطاع آخر ورث ملكياته عن المستعمر وكونته الدولة من أجل إبراز دورها القيادي في عمليات التنمية وتلازم هذا التوجه الإيديولوجي مع انتشار الأفكار الماركسية التي نادى بضرورة هيمنة الدولة على جميع مجالات الحياة الاقتصادية واستهدفت الإدارة الجزائرية توسيع القطاع العام وصارت الدولة تؤدي دورا قياديا مسيطرا على تقديم الخدمات من إسكان وتعليم وضمان صحي بأسعار منخفضة أو مجانا ضمن إطار مرافق عامة التي ظهرت كمشروع حكومي أدى إلى زيادة تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي²¹، وبالتالي أدى ذلك إلى تداعي وفشل أسلوب التسيير الذاتي وذلك بفعل قرارات التأميم التي حولت هذه الوحدات المسيرة ذاتيا إلى شركات وطنية تؤدي وظائف أساسية كالإنتاج والتوزيع والتسويق وتخضع لرقابة أجهزتها، فما هي أسباب فشل هذا النظام؟

كانت أسباب فشل نظام التسيير الذاتي ما ميز مرحلة 1962-1965 من أزمت متتالية مست المؤسسات المسيرة ذاتيا جاءت نتيجة:

- حركة احتجاج عمالية بلغ عددها سبعة عشر إضرابا مست غالبية المؤسسات المسيرة ذاتيا طالبت الحكومة بضرورة فرض رقابة عمالية حقوقية على هذه المؤسسات، وقد شكلت سياسة الأجور المنخفضة منذ 1962 تحد صعب²².
- هيمنة العمال على أجهزة المؤسسات المسيرة ذاتيا وتمتعهم بصلاحيات واسعة وكان لهم الدور الكبير في التسيير إلا أنه بالمقابل تميزوا بضعف التكوين من

²¹ ضياء مجيد الموسوي، الخصوصية والتصحيحات الهيكلية، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، ص

²² رشيد واضح، المؤسسة في التشريع الجزائري بين النظرية والتطبيق، دار هومة، الجزائر، ط 2003، ص 99.

الناحية التقنية لرفضهم الاستعانة بالخبرات الأجنبية ما عدا في بعض الحالات التقنية (الأشغال العمومية، الاتصالات) ، وكانت تكلفة ذلك عدم اكتساب الخبرة المهنية بصفة سريعة²³.

- تكريس التوجه السياسي على الأساليب والتقنيات المعتمدة لضمان التنمية والمتمثل في فكرة الاشتراكية، مما أدى إلى الحؤول دون وصول هذه المؤسسات إلى الأهداف المسطرة.

- عدم اعتماد هذا النظام على أساليب علمية تسمح بضمان التنمية الاقتصادية.

- سوء التنظيم في توزيع السلطة وتوزيع المداخل بين العمال وضعف التنسيق²⁴.

- اقتصار التخطيط قبل سنة 1965 على إعداد ميزانيات التجهيز السنوية والمخططات قصيرة المدى (قوانين المالية) وذلك بسبب نقص الإطارات الكفوءة، انعدام جهاز للإحصاء، ضعف القطاع الاقتصادي العمومي، تمركز جل القطاعات الاقتصادية في أيدي الأجانب بالإضافة إلى الأثر الواضح للدعم المالي والتقني الفرنسي، كل ذلك حال دون قيام سياسة تخطيط جادة وفعالة.

- التوجه العام نحو التخطيط الاقتصادي، دعا إلى مزيد من تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي لتأمين تنفيذ الخطط الاقتصادية، كما طرح شعار الاشتراكية سياسيا واقتصاديا لتبرير تأميم القطاع الخاص وإحكام القبضة على الاقتصاد القومي، حيث كانت الجزائر في نظام اشتراكي يعتمد على الدولة في تسيير كل المرافق العمومية

²³ قمار خديجة، مكانة المؤسسة العمومية الاقتصادية في إطار الإصلاح المؤسساتي، مذكرة لنيل شهادة ماجستير،

ص 10.

²⁴ ضياء مجيد الموسوي، الخصوصية والتصحيحات الهيكلية، ص 15.

بكل ما تحمله من أعباء، وسبب ذلك عدم وجود قطاع خاص وبرجوازية تستطيع تحمل عبء تسيير المرفق العام²⁵.

- أيضا التوسع في عمليات التأميم للاحتكارات الأجنبية وخاصة في المجال الصناعي ومحاولة بعث مؤسسات وطنية بديلة واعتبارها الركيزة الأساسية للتنمية الاقتصادية والتركيز على إظهارها إلى حيز الوجود إلا أنه تم الاعتماد على الأسلوب التقليدي التلقائي في تنظيم وتسيير هذا النوع من المرافق العامة وذلك لاعتبارات تتمثل في قلة الكفاءة والتأهيل وانعدام التجربة الكافية والوضعية السياسية والاجتماعية والاقتصادية السائدة آنذاك²⁶.

المطلب الثاني: مرحلة التسيير البيروقراطي للمؤسسات الاقتصادية

والتي امتدت من سنة 1970، تعتبر هذه الفترة فترة هيمنة الدولة على القطاع العام والاستمرار في إضفاء الطابع الاشتراكي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، كما عرفت هذه المرحلة تراكمات كثيرة من التجارب والإصلاحات المتكررة في خضم سيرة التنمية الوطنية، بحيث بادرت السلطة السياسية آنذاك إلى بعث قطاع اقتصادي تابع للدولة يأخذ على عاتقه عملية البناء الاقتصادي²⁷، وتميزت هذه الفترة بخصوصية المبادرة بمجموعة من التأمينات للشركات الأجنبية العاملة بالجزائر والتي كانت فرنسية في معظمها، وباعتبار أن سنة 1965 نقطة الانطلاق والأساس، حيث تمت صياغة الأهداف المتوخاة من البناء الاقتصادي ضمن إستراتيجية تنموية تهدف إلى²⁸:

²⁵ Cherif Benbadji, Mémoire de Séminaire de la 4^{ème} année, Section administration générale (30^{ème} Promotion), la concession des services publics en Algérie, ENA, 1996/1997, P03.

²⁶ فريد النجار، إدارة مؤسسات المرافق العامة بآليات القطاع الخاص، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، مصر، ص 10.

²⁷ محفوظ لعشب، الوجيز في القانون الاقتصادي، ص 42.

²⁸ A. Bouyakoub, La Gestion de l'entreprise industrielles publique, Alger, 1987, P 03.

- العمل على استغلال الثروات الوطنية التي تزخر بها البلاد.
- قطع دابر التبعية الاقتصادية من خلال بعث قطاع صناعي قوي على كاهلة إنتاج الصناعات المختلفة.
- بعث تكامل منسجم بين القطاعات المشكلة للقطاع الاقتصادي الوطني لا سيما القطاع الصناعي والزراعي.

إن المعطيات الموضوعية التي أدت إلى إعادة التنظيم الاقتصادي الوطني كانت قد فرضت السير نحو هيمنة الدولة على القطاع الاقتصادي عن طريق القطاع العام وأمام كثافة التدخل في الميدان الاقتصادي، ونظرا للسرعة التي صاحبت عملية التأميم فإن المشرع الجزائري قد أفرغ هذا التدخل في قوالب وأشكال قانونية متعددة باعتباره الطريقة القانونية السائدة في تنظيم المؤسسات، فإنه استمر بعد ذلك في إضفاء الطابع الاشتراكي على الاقتصاد الجزائري بالطرق القانونية المألوفة في موضوع المؤسسات العامة الاقتصادية.

ولقد استقر المرفق الاقتصادي ضمن مكانة هامة جدا في النظام القانوني الجزائري نتيجة لتطبيق المبادئ الاشتراكية ونتيجة اتخاذه لفكرة الملكية لوسائل الإنتاج والتنمية الاقتصادية القائمة على أساس التخطيط الشامل أساسا جوهريا يحكم كل القواعد القانونية المنظمة لهذا النوع من المرافق العمومية²⁹.

وترتبط الصورة التي ينشأ فيها المرفق العام الاقتصادي عادة بالظروف السياسية والاقتصادية التي عاصرت نشأته، وخلال الفترة من عام 1962-1976 تاريخ استقرار صورة المرفق الاقتصادي في شكل المؤسسة الاقتصادية برزت الصور التالية³⁰:

²⁹ محمد فاروق عبد الحميد، نظرية المرفق العام في القانون الجزائري بين المفهومين التقليدي والاشتراكي، ص

³⁰ ناصر لباد، القانون الإداري (الجزء الثاني النشاط الإداري)، ص 231.

- الصنف الأول: يتضمن المؤسسات العمومية التي تأخذ الشكل القانوني الذي يخضع لقواعد القانون العمومي، فيأخذ شكل المؤسسة العمومية الصناعية والتجارية (L'établissement public industriel et commerciale (EPIC)).

- الصنف الثاني: يتضمن المؤسسات العمومية التي تأخذ الشكل القانوني الذي يخضع لقواعد القانون الخاص، فهو الشركة La société company. ومن بين المؤسسات العمومية التي كانت موجودة أو أنشئت غداة الاستقلال والتي كانت تأخذ هذين الشكلين ، نذكر على سبيل المثال³¹:

• الديوان الوطني الجزائري المهني للحبوب

Office Algérien Interprofessionnel des Céréales (OAIC) الذي أنشئ بموجب الأمر المؤرخ في: 12 جويلية 1962 في شكل مؤسسة صناعية وتجارية.

• الشركة الوطنية للسكك الحديدية الجزائرية

la société nationale des chemins de fer algériens (SNCPA) بموجب الأمر المؤرخ في: 4 فيفري 1959 في شكل شركة ذات الاقتصاد المختلط وقد استمرت بهذا النظام إلى غاية 1962.

المؤسسة العامة التجارية أو الصناعية التي أنشئت في بداية التطبيق الاشتراكي لكي تلعب دورا قياديا وتنسيقيا للقطاع العام والذي ضم إدارة وتشغيل الأموال المؤممة وقد ضمت آنذاك معظم

المصالح والإدارات والمؤسسات العامة ذات الطابع التجاري أو الصناعي ، ويدخل في عداد المؤسسات التجارية أو الصناعية ، البنك المركزي، وبنك التنمية الجزائري، وبنك

³¹ ناصر لباد، القانون الإداري (الجزء الثاني النشاط الإداري)، ص 234.

القرض القومي ومصالح OFLA , ONAT, ONACO وتتمتع هذه المؤسسات بالشخصية المعنوية بكل ما يفضي إليه ذلك من نتائج قانونية مرتبطة باستقلالها المالي والإداري³².

تعتبر المؤسسة العامة الصناعية أو التجارية أكثر الأشكال شيوعا لتدخل الدولة في الميدان الاقتصادي، وتقوم على جهازين هما: مجلس الإدارة، والمدير أحدهما للمداولة والآخر للتنفيذ.

مجلس الإدارة: يتشكل في أغلبيته من ممثلين عن السلطة ، فمن حيث التسيير تختلف المؤسسة العامة الصناعية والتجارية باختلاف أنظمتها ولوائحها، كما تختلف اختصاصات وصلاحيات مجالس الإدارة باختلاف طبيعتها ونظام نشاط المؤسسة³³، فهي مجرد اختصاصات شكلية نظرية لأن الصلاحيات الفعلية تتركز في يد جهاز التنفيذ، بل تم تعطيل البعض منها بإحداث "لجان الإدارة" وباستبعاد تمثيل العمال، تم إلغاؤها تماما وتعويضها بجهاز آخر خاصة القطاع الصناعي³⁴.

المدير: تسند إليه مهمة إدارة المؤسسة، ويتم تعيينه بموجب مرسوم ويخضع للقانون الأساسي للوظيفة العمومي³⁵، تتمثل صلاحياته في تحديد النظام الداخلي للمؤسسة وإبرام صفقاتها ورفع قراراتها إلى الجهات الوصية ويشاركه في ذلك المجالس الاستشارية.

أما بالنسبة للشركة الوطنية فقد لجأت التشريعات المختلفة إلى هذا الشكل لتنظيم المشروعات العامة إيماناً منها بصلاحيات الطرق الرأسمالية في إدارة المشروعات التجارية لأنه شكل يسمح بتطبيق القانون التجاري، وبالتالي استبعاد

³² محمد فاروق عبدالحميد، نظرية المرفق العام في القانون الجزائري بين المفهومين التقليدي والاشتراكي، ص

140.

³³ محمد الصغير بعلي، المؤسسات العمومية الاقتصادية في التشريع الجزائري، ص 15 و 17.

³⁴ رشيد واضح، المؤسسة في التشريع الجزائري بين النظرية والتطبيق، ص 63.

³⁵ محمد الصغير بعلي، المؤسسات العمومية الاقتصادية في التشريع الجزائري، ص 18.

إجراءات ومظاهر السلطة العامة المعروفة في القانون الإداري، هذا التنظيم انتشر في معظم الدول الرأسمالية من خلال صورتين شركة مساهمة وشركة وطنية، فقد احتلت الشركة الوطنية في الجزائر منذ سنة 1966 مكانة مرموقة في الاقتصاد الوطني باعتبارها الطريقة المفضلة لضمان تدخل الدولة وتأمين المشاريع والأنشطة³⁶.

إن الشركة الوطنية La Société Nationale أو شركة الدولة هي نظريا شركة ذات رؤوس أموال يحكمها القانون التجاري وتمتلك الدولة رأس مالها كليا وهي نمط تسيير ينقل ملكية المؤسسة وتسييرها للدولة مع الاحتفاظ بشكلها كشركة خاضعة للقانون الخاص وفي نفس الوقت فإن بعض قواعد القانون العمومي تظهر في تنظيمها ومراقبتها³⁷، وهي نادرا ما تقوم بنشاط يؤمن مرفق عام لأن لهدف منها هو ممارسة نشاط اقتصادي حسب قواعد القانون التجاري من أجل الحصول على أرباح لفائدة المجموعة الوطنية، وبالرغم من أنها تعمل من أجل المصلحة العامة فإنها لا تخضع للالتزامات المرفق العمومي.

لقد أصبح اللجوء إلى أسلوب الشركة الوطنية أكثر فأكثر بعد الاستقلال ابتداء من سنة 1962 وذلك لمرونتها في التدخل الإداري الاقتصادي وهذا بالرغم أن السلطات العمومية آنذاك وحسب ميثاق الجزائر اعتبرت الشركة العمومية أسلوب وقتي يناسب المرحلة الانتقالية فقط.

ومن أمثلة الشركات الوطنية التي كانت موجودة في بداية الاستقلال:

الشركة الوطنية لنقل وتسويق المحروقات (SONATRACH) التي تم اعتمادها بموجب المرسوم رقم: 63-491 المؤرخ في: 31 ديسمبر 1963³⁸.

³⁶ رشيد واضح، المؤسسة في التشريع الجزائري بين النظرية والتطبيق، ص 64.

³⁷ أحمد محيو (ترجمة محمد صاصيلا) محاضرات في المؤسسات الإدارية، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات

الجامعية، 1985، ص 33.

³⁸ ج . ر رقم: 4 لسنة 1964، ص 23 (باللغة الفرنسية).

إن هذه المرحلة من سنة 1965 إلى 1971 كانت فاصلة بين سياستين اشتراكيتين متناقضتين ولم تدخل تغييرات جذرية على الوضع القانوني القائم آنذاك.

وكانت فكرة سيطرة الدولة على الاقتصاد سببا لتطور أسلوب الشركة العمومية على حساب المؤسسة المسيرة ذاتيا إلى جانب تماشي المؤسسة العمومية أيضا، وقد تم تحويل مرفقين عموميين كبيرين

قائمين في شكل مؤسسة عمومية إلى شركتين وطنيتين هما³⁹:

الشركة الوطنية للنقل البري (SNTR) والشركة الوطنية للكهرباء والغاز (SONATRACH). وتم إنشاء العديد من الشركات ابتداء من سنة 1965، من بينها:

• الشركة الوطنية للنفط والغاز SONATRACH

• الشركة الوطنية للحديد والصلب SNS.

• الشركة الوطنية للصناعات النسيجية SONITEX

• الشركة الوطنية للتأمينات S.A.A.

ومن ناحية التنظيم الإداري والهيكلية فإن الشركة الوطنية يسيرها جهازان، جهاز تداولي وهو مجلس الإدارة والآخر للتنفيذ "المدير"، وانطلاقا من 1966 شكلت لجان مساعدة وهي لجنة التوجيه والرقابة⁴⁰.

وبهذه الطريقة تتم عملية التسيير داخل الشركة حيث يقوم المدير بتحديد النظام الداخلي ويسهر على تطبيقه، كما يتولى تمثيل الشركة على الصعيد الخارجي، أما جهاز المداولة فيتألف من أشخاص يعينون بصفة عامة من بين الموظفين السامين مع شخصيات سياسية

³⁹ محمد أمين بوسماح، المرفق العام في الجزائر، ص 353.

⁴⁰ ناصر لباد، القانون الإداري (الجزء الثاني النشاط الإداري)، ص 246.

وبعض ممثلي العمال، وقد تم العمل بهذا النظام بين 1962 و 1966 ولكنه بقي نظري لأن مجالس الإدارة تركت الجهاز التنفيذي يصبح سيد الشركة⁴¹.

لقد تبنت البلاد أسلوب الشركة الوطنية كمرحلة لاحقة للتسيير الذاتي للمؤسسات على إثر انعقاد المؤتمر الأول بحزب جبهة التحرير الوطني بتاريخ: 12 أفريل 1964 تحت عنوان ميثاق الجزائر⁴²، الذي اعتبر الشركة الوطنية الأداة التي يمكن بواسطتها القيام بالنشاطات الاقتصادية الرئيسية ولا بد على هذه الشركة أن تعمل في إطار مبادئ وقوانين الشركة الاشتراكية هدفها تحقيق الفائدة أي المصلحة العامة وليس الربح فقط⁴³.

حيث أن رفض نظام التسيير الذاتي لم يكن بموجب قرار صريح صدر من طرف الحكومة وإنما هو نتيجة لاقتران عاملين أحدهما قانوني والآخر إيديولوجي، وتجب الإشارة أولاً أن ميثاق الجزائر نفسه تضمن العناصر التي أدت بنظام التسيير الذاتي إلى الأزمة، لأنه ركز في النقطة السادسة المتعلقة بالتصنيع على أساليب أخرى للتسيير منها أسلوب الشركة الوطنية التي تعتبر مستعملة في النظام الليبرالي⁴⁴.

لقد كان الهدف من قيام الشركة الوطنية هو ممارسة النشاط الاقتصادي الذي يحتاج إلى مرونة وتقنية للتدخل الإداري في الاقتصاد أو تحقيق إستراتيجية التنمية لتلبية حاجات المواطنين والمساهمة في تحقيق الاستقرار السياسي ورفع نسبة الإنتاج.

إلا أن أسلوب الشركات الوطنية باء بالفشل لأنه تميز بمبدأ رجل الإدارة الواحد المسؤول المتمثل في الهيئة التنفيذية والذي حال دون تحقيق الأهداف التي وضعت من أجلها مما

⁴¹ أحمد محيو (ترجمة محمد صاصيلا) محاضرات في المؤسسات الإدارية، ص 304.

⁴² ميثاق الجزائر.

⁴³ محمد أمين بوسماح، المرفق العام في الجزائر، ص 15.

⁴⁴ ناصر لباد، القانون الإداري (الجزء الثاني النشاط الإداري)، مطبعة دالي براهيم، الجزائر، 2004، ص 277.

أدى إلى عرقلة عملها بالإضافة إلى عوامل أخرى أدت إلى فشل الشركة الوطنية تتمثل في:

- عدم تحديد المسؤوليات داخل الشركة.
- تكليف الشركات الوطنية بمسؤوليات خارجة عن نطاقها مما أدى إلى ضعف مردودياتها.
- ابتعاد الجهات المخططة (المركز) عن الواقع العملي للمؤسسات.
- تفشي البيروقراطية داخل الشركة.
- الحجم الكبير للشركات الوطنية وعدم التناسق بين الشركة الأم والوحدات الاقتصادية التابعة لها.
- كانت الدولة هي الجهاز المسير فأجبرت الشركات الوطنية على توظيف أعداد هائلة من الموظفين قد لا تكون الشركات بحاجة إليهم، أي تم العمل على تحقيق الفعالية الاجتماعية على حساب الفعالية الاقتصادية⁴⁵.
- تدخل الدولة في تسيير الشركات الوطنية وكانت مطالبة بأكثر من تحقيق وتلبية حاجيات المواطنين، بل أيضا تحقيق الاستقرار السياسي.
- نظام عمل المؤسسة العمومية الاقتصادية بالمعنى الذي تشغله في الميدان الشركة الوطنية والمؤسسة العمومية ذات طابع الصناعي والتجاري استمر تحت تأثير وبدون منازع للنظام القانوني الفرنسي تهيمن عليه الدولة بدون إشراك العمال ولا إشراك المنظمات الاجتماعية، فهي عبارة عن الدولة رب العمل "L'Etat pation" وحلت محل الرأسماليين الأجانب⁴⁶.

⁴⁵ رشيد واضح، المؤسسة في التشريع الجزائري بين النظرية والتطبيق، ص 64.

⁴⁶ أحمد محيو (ترجمة محمد صاصيلا) محاضرات في المؤسسات الإدارية، ص 305.

- مشكل البطالة كان أهم أحد المهام الأساسية للشركات الوطنية، فالإحصائيات تبين أن عدد العمال في القطاع العمومي قد تضاعف من سنة 1964 إلى سنة 1968.
- مشكل التمويل لأن الشركة الوطنية مرتبطة بوزارة المالية التي كانت توزع الأغلفة المالية.

المبحث الثاني: عبر قانون التسيير الاشتراكي للمؤسسات

وهي فترة الأسلوب الاشتراكي في تسيير المؤسسات، وفترة الانتقال من شكل المؤسسة العامة أو المشروع العام إلى شكل المؤسسة الاشتراكية وكان هذا بتأثير عوامل عدة أهمها اعتبار تجربة التسيير الذاتي بكل إيجابياتها وسلبياتها باعثا على ضرورة إيجاد صيغة لتجسيد المشاركة الفعالة في التسيير، وكذلك تحول تسيير المؤسسة الوطنية العمومية من الأسلوب التقليدي إلى أسلوب جديد يتخذ من العاملين عناصر نشطة تضطلع بمهام التسيير والرقابة من خلال مساهمتهم الفعلية في ذلك، إضافة إلى ذلك تتجسد المشاركة العمالية في تسيير المؤسسة الوطنية العمومية وفقا لميثاق التسيير الاشتراكي للمؤسسات من خلال مجلس منتخب يسهر على تحسين سير المؤسسة وزيادة الإنتاج والجودة وتحقيق أهداف المخطط⁴⁷.

فسعت الجزائر إلى وضع نظام قانوني أساسي وإطاري يحكم مختلف المؤسسات العامة خاصة الاقتصادية منها، حيث قررت السلطات السياسية أولا إدخال ثورة على أساليب تسيير المرافق العمومية أي عندما أصدرت الأمر رقم: 71-74 المؤرخ في: 16 نوفمبر 1971 المتعلق بالتسيير الاشتراكي للمؤسسات، ثم قررت إلغاء التشريع الاستعماري المعمول به ابتداء من 05 جويلية 1975 بموجب الأمر رقم: 73-29 المؤرخ في: 05 جويلية 1973 ويشمل هذا الإلغاء كل القانون الوضعي بمعناه الواسع .

والملاحظ هنا أن المشرع الجزائري تخلى عن الإشكالية الليبرالية مرتين وامتد أسلوب التسيير الاشتراكي الجديد بصفة تدريجية إلى المرافق العمومية الاقتصادية التي كانت تبرز في ذلك الوقت من خلال المؤسسة العامة أو الشركة العمومية، وقد اتفق الفقه على أن المؤسسة الاشتراكية تضم كلا الشكلين السابقين في قالبها العضوي⁴⁸.

⁴⁷ ضياء مجيد الموسوي، الخصوصية والتصحيحات الهيكلية، ص 31.

⁴⁸ محمد أمين بوسماح، المرفق العام في الجزائر، ص 15.

وقد ذهب المشرع إلى أبعد من ذلك وحول بعض المرافق العامة الاقتصادية بصفة شكلية إلى مؤسسات اشتراكية ذات طابع اقتصادي وأصبحت المؤسسة الاشتراكية الأسلوب الأساسي في إدارة المرافق العامة بالجزائر.

إلا أن هذه الفترة المتزامنة مع انطلاق التسيير الاشتراكي للمؤسسات بالرغم من أنها مثالية المحتوى إلا أنها احتوت تضارب بين النظامين القانونين الجديد والقديم، حيث ظهرت نقطة معاكسة أوقفت حركية التسيير الاشتراكي للمؤسسات واستبقت القانون القديم بأساليبه التقليدية للمرافق العامة التي تعايشت مع أسلوب اشتراكي لتسيير المؤسسة الاشتراكية ذات الطابع الاقتصادي⁴⁹.

المطلب الأول: مرحلة التسيير الاشتراكي 1971 - 1979.

لقد حاولت البلاد خلال هذه الفترة الاهتمام بالجانب الاجتماعي للموظفين وتحسين ظروفهم المعيشية، وذلك ما دفع بالسلطات لإتخاذ النظام الاشتراكي كنمط تسييري لمختلف نشاطات الدولة وخاصة المؤسسات وذلك من أجل التحكم في توزيع الدخل على المواطنين وفي محاولة منها لمنع ظهور الطبقة بين الأفراد، إلا أن هذا النظام لم يعمر طويلا لتأزم الوضع الاقتصادي للبلاد.

مع بداية 1971 كانت الشركة الوطنية تساهم في الإنتاج الوطني بحوالي 85% من المنتجات الصناعية وتوظف حوالي 80% من إجمالي القوة العاملة، هذا العدد الهائل من اليد العاملة كان من الأسباب التي جعلت الشركة الوطنية تغير نظام التسيير الاشتراكي الذي يقصد به مساهمة ومشاركة العمال في تسيير المؤسسة ودورها في الإنتاج من خلال ملكية المؤسسات لأدوات الإنتاج تمارس نشاطها وفق هيئة أو منظمة تتمتع بالشخصية المعنوية وذمة مالية مستقلة تكلف بالإنتاج أو التبادل أو التسويق للأموال أو الخدمات في

⁴⁹ محمد أمين بوسماح، المرفق العام في الجزائر، ص 18.

الميدان الاقتصادي (الصناعي أو التجاري)⁵⁰ أما مفهوم التسيير الاشتراكي كأسلوب أو كمنط للتسيير هو "طريقة من التسيير ترمي إلى الاستجابة إلى الأهداف السياسية للتخطيط الاقتصادي ليست لا تسييرا ذاتيا ولا تسييرا مشتركا، بل هو مبادرة العمال في التسيير ومراقبة المؤسسات العمومية فهو تغير ظروف العامل

من أجبر ليصبح منتجا مسيرا"، تصبح له سلطة اقتصادية داخل المؤسسة من أجل أعمال التنمية المحددة من طرف الحكومة⁵¹.

المؤسسة الاشتراكية تمثل الشكل النهائي الذي أخذه المرفق الاقتصادي الجزائري بمقتضى ميثاق التنظيم الاشتراكي للمؤسسات والمشروعات العامة الاقتصادية والأمر الصادر في 16 نوفمبر 1972 بشأن التسيير الاشتراكي للمشروعات الاقتصادية، فأصبحت الصورة الموحدة للمرفق الاقتصادي سواء مؤسسة تجارية وصناعية أو شركة وطنية وإن احتفظ كلاهما بسماهما الشكلي الظاهري إلا أنه تم خضوعها لنظام قانوني موحد يكرس ويبلور تحقيق مشاركة العمال في إدارة هذه المرافق وبالتالي يقلل من سيطرة السلطة المركزية تجنباً لمخاطر التعقيد البيروقراطي والتقني على أعمالها⁵².

تتمتع المؤسسة الاشتراكية بالشخصية المعنوية المستقلة استقلال مالي وإداري بقدر معين يحده قيذان هما: السلطة الوطنية والولائية وقيد التخصص بحيث تنشط في إطار أهدافها الاقتصادية المكلفة بها فقط.

وضعت الجزائر نظام قانوني يحكم مختلف المؤسسات العامة الاقتصادية، فوضع المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي ميثاقاً للمؤسسة العامة في شكل تقرير اعتمده لجنة

⁵⁰ رشيد واضح، المؤسسة في التشريع الجزائري بين النظرية والتطبيق، ص 70.

⁵¹ محمد فاروق عبد الحميد، نظرية المرفق العام في القانون الجزائري بين المفهومين التقليدي والاشتراكي، ص

157.

⁵² محمد فاروق عبد الحميد، نظرية المرفق العام في القانون الجزائري بين المفهومين التقليدي والاشتراكي، ص

141.

القانون الأساسي النموذجي منطلق عمل لها تمكنت بفضلها في الأخير تنظيم المؤسسات أساسا مع الديمقراطية⁵³ وبعدها عمد مجلس الوزراء آنذاك إلى تشكيل "لجنة إصلاح وطنية" انكبت على دراسة وتحليل مختلف المشاريع السابقة انتهت من عملها في شهر أكتوبر سنة 1970 بتقديم مشروع تمهيدي للتنظيم الاشتراكي للمؤسسات، لنتوج العملية فيما بعد بصدور ميثاق وقانون التسيير الاشتراكي للمؤسسات بموجب الأمر رقم: 71-74 المؤرخ في: 16 نوفمبر 1971 ، حيث نصت المادة الأولى منه: "تطبق أحكام هذا للأمر على تنظيم وتسيير المؤسسة الاشتراكية التي تهدف إلى القيام بنشاط إقتصادي أو اجتماعي أو ثقافي باستثناء القطاع الفلاحي المسير ذاتيا أو القطاع التعاوني"⁵⁴.

أما من الناحية الإيديولوجية فميثاق التنظيم الاشتراكي وميثاق الجزائر تم تبني من خلالهما تطوير المرافق العامة، فقد أشارت مقدمة الميثاق الوطني إلى تطوير المرافق العامة بما فيها الاقتصادية، وقد خصص بابه الأول لبناء المجتمع الاشتراكي واعتبار الاشتراكية قاعدة جوهرية لحكم مسار البلاد السياسي والاقتصادي، وفي البند الثامن من الباب الأول وضع المبادئ الأساسية لبناء الاشتراكية من بينها إعطاء الأولوية لتلبية الحاجات الأساسية للجماهير الشعبية لتحقيق التنمية الاقتصادية.

أما في مجال الثورة الصناعية ذكر الميثاق: "تدرج الثورة الصناعية ضمن منظور اشتراكي يعطيها مدلولها العميق وأبعادها السياسية... ذلك أن الاختيار الاشتراكي في الجزائر ينبع من مفهوم الاستقلال الوطني ويستلزم الاستقلال الاقتصادي... ومما يترتب على انتهاج هذه السياسة هو تأكيد الاختيار الاشتراكي"⁵⁵.

⁵³ رشيد واضح، المؤسسة في التشريع الجزائري بين النظرية والتطبيق، ص 65.

⁵⁴ ناصر لباد، القانون الإداري (الجزء الثاني النشاط الإداري)، ص 242.

⁵⁵ محمد فاروق عبد الحميد، نظرية المرفق العام في القانون الجزائري بين المفهومين التقليدي والاشتراكي، ص

وفي مجال تحديد أساليب التسيير حدد الميثاق مفهوم المؤسسة الاشتراكية باعتبارها "البنية الملائمة لما تقوم به الدولة في بناء الاشتراكية، أن المؤسسة الاشتراكية باعتبارها وحدة تابعة لملكية الدولة التي تشرف عليها مباشرة هي الأداة الأكثر ملاءمة لتجسيد أهداف الثورة في مجال تحقيق اشتراكية وسائل الإنتاج... وتشكل زيادة عن ذلك إحدى الأدوات المباشرة لنشاط الدولة في المجال الاقتصادي... وتعزز القطاع الاشتراكي في الجزائر بنوعين جديدين من المؤسسات: مؤسسة الولاية ومؤسسة البلدية بحيث أصبحت كل من الولاية والبلدية أرضية جديدة لدعم وتوسيع نطاق القاعدة الاقتصادية الاشتراكية في الجزائر".

وأكد الميثاق بعد ذلك اعتماد إدارة المؤسسة أسلوب التسيير الإشتراكي الذي يشارك فيه العمال بدور فعال وبارز وذلك بهدف القضاء على ظاهرة البيروقراطية وتمكن الدولة وهياكل التسيير على إحداث التحسينات الداخلية بأجهزتها.

إن الجزائر اختارت الإشتراكية طريقا لتحقيق أهدافها وآمالها في التقدم والتنمية الاجتماعية والاقتصادية وكسبيل لدعم واستقرار الإستقلال الوطني، وقد برزت أهمية المرفق العام كأداة لتنفيذ سياسة الدولة الخدمية والاقتصادية، حيث جعلت الإدارة من تطوير وتدعيم المرافق العامة واحدا من أهم الأهداف الكبرى للتنمية بالجزائر⁵⁶.

هناك عدة دوافع أدت بالدولة نحو التغيير من أسلوب التسيير السابق نذكر منها:

- اتجاه النظام السياسي القائم عقب اتفاقية التصحيح الثوري 1965/06/19 إلى ضرورة إقامة دولة تقوم على مؤسسات عصرية ديمقراطية قادرة على إنجاز متطلبات عملية التنمية الشاملة عبر تنفيذ المخططات.

⁵⁶ ضياء مجيد الموسوي، الخصوصية والتصحيحات الهيكلية، ص 91.

- تجريب التسيير الذاتي والشركة الوطنية بكل إيجابياتها وسلبياتها كانت باعنا على ضرورة إيجاد صيغة لبعث المشاركة العمالية في التسيير والرغبة في التوجيه أشكال المشروعات العامة، للحد من المصاعب والنتائج السلبية المترتبة على تعدد الأشكال القانونية في إدارة النشاط الاقتصادي في دولة واحدة وذات نظام اشتراكي.

إن الانتقال إلى شكل مؤسسة اشتراكية يتلاءم تماما مع المبادئ الكبرى لتوزيع السلطة واللامركزية⁵⁷، وتعتمد المؤسسة الاشتراكية في تسييرها على أدوات معينة وهي:

المدير: يعين بموجب مرسوم رئاسي بناء على اقتراح من السلطة الوصية يعتبر تهيئة تنفيذية يختص بالسلطات التقريرية يترأس مجلس الإدارة.

مجلس العمال: يتكون عن طريق الانتخاب بشروط: عدد أعضائه من 7 إلى 25 حسب حجم المؤسسة⁵⁸، يتمتع بصلاحيات واسعة حيث يمكن له الاطلاع على مجمل تسيير المؤسسة، كما أنه يدخل في تشكيلة مجلس الإدارة ويشارك في ميادين التوظيف والتكوين ووضع النظام الداخلي والمساهمة في تنظيم وتسيير الخدمات الإجتماعية والثقافية.

مجلس الإدارة: يضم ممثلين من مجلس العمال والمدير كرئيس، نواب المدير يعمل على السهر على تنفيذ مخطط المؤسسة، ومتابعة نشاطها والمساهمة في إعداد القانون الأساسي للمؤسسة المستخدمة⁵⁹.

اللجان الدائمة: تحدث داخل المؤسسة وتتبع سواء من مجلس العمال أو مناصفة بينه وبين مجلس المديرية، تختص بتقديم آراء استشارية وهي⁶⁰:

⁵⁷ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، دار الرياضة، الجزائر، 1999، ص 15.

⁵⁸ رشيد واضح، المؤسسة في التشريع الجزائري بين النظرية والتطبيق، ص 68.

⁵⁹ رشيد واضح، المؤسسة في التشريع الجزائري بين النظرية والتطبيق، ص 69.

⁶⁰ رشيد واضح، المؤسسة في التشريع الجزائري بين النظرية والتطبيق، ص 70.

- لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية.
- لجنة الشؤون الاجتماعية والثقافية.
- لجنة الشؤون المستخدمين والتكوين.
- لجنة الشؤون حفظ الصحة والأمن.

يقوم التسيير الاشتراكي على مبادئ لضمان حسن تطبيقه على جميع المؤسسات بما فيها المؤسسة الاقتصادية ذات طابع الاقتصادي فهو يقوم على:

مبدأ شمولية التطبيق : فبمقتضى نص المادة الأولى من الأمر رقم: 74/71 يطبق هذا النمط من التسيير على جميع المؤسسات ذات الطابع الاقتصادي والاجتماعي والثقافي وذلك لإقامة نظام موحد وتجنب تعدد أنظمة المؤسسات.

مبدأ المنتج المسير: وذلك من خلال مجلس العمال، الذي يخوله المساهمة في تنظيم وتسيير المؤسسة⁶¹.

ولقد كان الهدف الرئيسي لنظام التسيير الاشتراكي ليس فقط وضع نظام موحد لجميع المؤسسات بمختلف قطاعات نشاطاتها وإنما يسعى كذلك إلى:

- جعل العمال المساهمين في التسيير "مصدر إلهام" وقوة تنفيذ" للقرارات وجعلهم يعملون باستمرار لإرضاء المجتمع.
- وباعتبار أن المؤسسة أو الوحدة هي ملك للعمال، تعمل لتنمية حسم السياسي وقدراتهم من أجل مساهمة فعلية بكل مسؤولية في تسيير المؤسسة، فهو يعتبر المؤسسة مدرسة تكوينية للعمال.

⁶¹ ناصر لباد، القانون الإداري (الجزء الثاني النشاط الإداري)، ص 255.

- وعن طريق لا مركزية وديمقراطية التسيير فالمؤسسة بذلك تقضي على سوء التفاهم أو المشاكل التي كانت تسود الإدارة المركزية، وإرساء روح التفاهم والتعاون بين العمال والإدارة للوصول بالمؤسسة نحو تحقيق المردودية المرجوة منها والارتقاء بها في ظل قوانين الديمقراطية والاشتراكية.

- هذه المشاركة العمالية بما تؤدي إليه من تزايد كبير في مسؤوليات العمال المنتجين سيكون من نتائجها إزالة من الأساس كل نية لسيطرة البيروقراطية والتقنوقراطية، وعليه فإن المؤسسة الاشتراكية يجب أن تعمل إذن وفي نفس الوقت على أساس التوجيه المركزي للاقتصاد وحرية المبادرة التي يمارسها بصفة مشتركة ومنسجمة مجلس العمال والمديرية.

لقد كان عدد الشركات الوطنية سنة 1971 أي عشية تطبيق التسيير الاشتراكي 50 شركة وطنية منها ما هو تجاري ومنها ما هو إنتاجي بالإضافة إلى عدد قليل من الدواوين المتخصصة في المجال التجاري ومؤسسات بنكية⁶².

وفي سنة 1972 طبق نظام التسيير الاشتراكي الذي قام بدمج المؤسسة العمومية والشركة الوطنية، لأن المؤسسة الاشتراكية لها القابلية للتوسع إلى كل النشاطات العمومية خاصة منها الاقتصادية، ويعتبر هذا التطور لقانون المؤسسات العمومية قد نتج عنه تغيير في اتجاه مفهوم المرفق العمومي حيث أصبح كل شيء في الجزائر مرفقا عموميا، باعتبار أن المؤسسات العمومية قد كلفت أولا وقبل كل شيء جعل الاقتصاد في خدمة المجتمع.

ومن بين الهياكل المؤطرة للتسيير الاشتراكي للمؤسسات، اللجنة العملية الوطنية (CNO)، واللجنة الوطنية للتسيير الاشتراكي للمؤسسات (CNGSE) التي أصدرت قرارات عملت على امتداد التسيير الاشتراكي بصفة تدريجية إلى المرافق العمومية

⁶² محمد أمين بوسماح، المرفق العام في الجزائر، ص 28.

الاقتصادية التي كانت تعمل في ذلك الوقت في إطار مؤسسة عمومية أو شركة وطنية ونذكر على سبيل المثال⁶³:

- البنك المركزي الجزائري BCA.
- الصيدلية المركزية الجزائرية PCA.
- الشركة الوطنية للكهرباء والغاز SONEGAS.
- الشركة الوطنية لتوزيع مياه الشرب والمياه الصناعية SONAD.

لذلك تجب الإشارة أنه باستثناء النشاط الذي يؤمن عن طريق التسيير المباشر La Régie فإن المرفق العمومي مهما كان نوعه يأخذ فقط شكل المؤسسة الاشتراكية أي أن المؤسسة الاشتراكية هي المعبر الذي يجب أن يمر عنه المرفق العمومي⁶⁴.

إلا أن هذا الشكل من التسيير كان يقابله الفشل ذلك أن عملية تطبيق هذا النظام أفندت في الواقع عدة صعوبات ومشاكل ساهمت في إرتفاع النزاعات داخل المؤسسات وأدت إلى تعطل في الإنتاج على إثر الإهمال أو التوقفات عن العمل، ففي المرحلة ما بين 1974 و 1978 بلغ عدد العمال إلى 202012 عامل و 794 وحدة، أما المؤسسات فوجدت حوالي 55 مؤسسة وهناك من يرجع هذه الاضطرابات إلى:

- عدم تحديد دقيق لوظائف الأطراف المعنية باتخاذ القرارات داخل المؤسسة.
- وجود فراغ قانوني نشأ عن غموض العلاقة بين مجلس العمال ومجلس الإدارة.
- غياب هياكل تضمن على الأقل عدم خروج مجلس العمال والإدارة معا عن الإطار العام المحدد وعن أهداف المؤسسة، لأن ما وقع عمليا هو ظهور صراع شديد دائم

⁶³ ناصر لباد، القانون الإداري (الجزء الثاني النشاط الإداري)، ص 259، 260.

⁶⁴ محمد الصغير بعل، المؤسسات العمومية الاقتصادية في التشريع الجزائري، ص 19.

بين الإدارة ومجلس العمال، حتى أصبح أمرا شخصيا في بعض الأحيان، وهذا بالطبع لا يخدم مصلحة المؤسسة لأن من الأهداف الأساسية لأي أسلوب تسييري هو محاولة إزالة التناقضات الموجودة بين أفراد المؤسسة حتى يتفرغوا لتحقيق أهدافها.

- كما أن طبيعة ونوعية بعض الأمور المتعلقة بالتسيير اليومي للمؤسسة الاشتراكية تتطلب نوعا من التخصص والحرفية، لا يمكن طرحها للمناقشات العامة أو للتصويت عليها من طرف كل العمال.

- إن كبر حجم المؤسسات الاشتراكية وتعدد مراكز اتخاذ القرار فيها ونقص التأطير، وغياب الكفاءات الوطنية دون الأخذ بعين الاعتبار متطلبات الاقتصاد الوطني، وطبيعة المواطن الجزائري أظهرت أن تجربة التسيير الاشتراكي للمؤسسات الوطنية سادها الطابع البيروقراطي، مما أدى إلى عدم نجاعة الاشتراكية كنمط تسييري في البلاد.

- ومن أهم الأسباب التي حطت نظام التسيير الاشتراكي أزمة القطاع العام، فمنذ الاستقلال عمدت الدولة إلى السيطرة على القطاع العام والتحكم فيه واستخدامه كوسيلة من أجل تحقيق الاستقرار السياسي والتنمية الاقتصادية، حيث كانت الدولة تعتمد على الجباية البترولية كمصدر أساسي لتمويل هذا القطاع وتغطية عجزه⁶⁵.

فبالرغم من كل التسهيلات التي قدمت لمؤسسات القطاع العام بقيت ميزانياتها تعاني من اختلالات مالية، وعجز دائم أكدته عملية السحب على المكشوف التي قدمتها البنوك بشكل مستمر، وعدم قدرتها على تسديد قروضها طويلة الأجل، كل هذه المعطيات تؤكد عجز القطاع العام وعدم قدرته على الاستمرار من وجهة نظر اقتصادية، بحيث عجزت الدولة عن تغطية الخسائر لهذا القطاع كما كانت تفعل من قبل لأن الوضع تزامن مع الأزمة

⁶⁵ ضياء مجيد الموسوي، الخصوصية والتصحيحات الهيكلية، ص 15.

العالمية التي بدأت في منتصف الثمانينيات وتأثرت بها البلدان المصدرة للبترول، مما أدى إلى إعادة النظر في الدور الذي تلعبه المؤسسات العامة⁶⁶.

- توقيف حركية التسيير الاشتراكي للمؤسسات والاستمرار في العمل بالقانون القديم الذي جاء نتيجة ظاهرتين متكاملتين هما ركود أسلوب التسيير الجديد والقيام بصفة منهجية على تقليص مواقعها، بحيث تم برمجة إدخال التسيير الاشتراكي للمؤسسات في الميدان الصناعي والتجاري بصفة بطيئة وغير شاملة ولا سريعة وغطت القطاع العمومي الوطني دون المحلي ولم تطبق في ميدان المحروقات⁶⁷.

- بقاء فن التفكير القانوني الليبرالي أو بقاء بعض الأساليب التقنية مثل المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري التي توسع استعمالها للمرافق العمومية الاقتصادية المحلية ثم امتدت إلى قطاعات أخرى على المستوى الوطني مثل (الإعلام، الثقافة، الطاقة...).

إن النظام الثلاثي الذي اتخذته الدولة في مجال الاقتصاد والمتمثل في كونها (مالكة ومسيرة، وقوة عمومية) قد عرقل عمل المؤسسة الاشتراكية كمؤسسة حقيقية بما تستلزمه من متطلبات لتصبح ناجحة على اعتبار أنها مرفق عمومي مملوك بنص الدستور للدولة ويخضع للتخطيط المركزي وخطة الدولة العامة من ناحية، وهو يدار بأسلوب التسيير الاشتراكي وبمشاركة العمال والتنظيمات السياسية الجهوية بعيدا عن تحكم البيروقراطية للسلطة المركزية⁶⁸، وإن الدولة ما فتئت تذكر بأنها مالكة فقد حاولت دون بروز ثقافة مؤسساتية إلى تسييس المسار الاقتصادي والاستحواذ عليه تدعيما للجانب الإيديولوجي الذي تنتهجه مما أدى إلى إعادة النظر في الدور الذي تلعبه هذه المؤسسات حيث أصبح على الإدارة أن تتماشى مع الوضع الجديد، فقررت الجهات المسؤولة تغيير الأسلوب

⁶⁶ علي زغود، المؤسسات الاشتراكية ذات الطابع الاقتصادي في الجزائر، ش و ن ت/ الجزائر، 1982، ص 21.

⁶⁷ ناصر لباد، القانون الإداري (الجزء الثاني النشاط الإداري)، ص 267.

⁶⁸ علي زغود، المؤسسات الاشتراكية ذات الطابع الاقتصادي في الجزائر، ص 24.

السابق ولهذا الغرض شكلت لجنة مؤقتة في 1979 على مستوى اللجنة المركزية لجبهة التحرير الوطني وانطلاقاً من هذا الوضع ظهر المرسوم رقم: 242/80 المؤرخ في 1980/10/04 والمتعلق بإعادة الهيكلة.⁶⁹

المطلب الثاني: مرحلة إعادة الهيكلة (1980 - 1988) (الإصلاحات) GRA

تميزت مرحلة التسيير الاشتراكي بضخامة المؤسسات العمومية وغياب التخصص في نشاطها، مما أدى إلى تفكير السلطات في الحد من الوضع المتأزم عن طريق إعادة الهيكلة لتجنب الإختلالات والانحرافات التي واجهت المؤسسات العمومية، والعنصر الجوهري الذي جاءت به إعادة الهيكلة هو تجزئة المؤسسات الكبرى إلى مؤسسات عمومية صغيرة.⁷⁰

فمن خلال الآثار التي خلفتها المؤسسة العمومية في ظل التسيير الاشتراكي للمؤسسات والعراقيل التي شهدتها تم الوصول إلى نقطة استوجبت اتخاذ القرار والحلول العاجلة للخروج من المشاكل التي أصبحت تتخبط فيها، فاتخذت إجراءات منذ بداية الثمانينيات لتطبق ابتداءً من الخطة الخماسية الأولى (1980-1984)، تدعى بإعادة الهيكلة العضوية والمالية واستمرت حتى نهاية الثمانينيات، لتبدأ بعدها إصلاحات أخرى، فلقد تفاقم العجز المالي في المؤسسات العمومية خاصة والذي بلغ سنة 1978 حوالي 180 مليار دينار، إلى ضرورة مراجعة نظام التسيير باعتماد نظام الاستقلالية والاحتكام إلى قانون السوق في العمل الاقتصادي.⁷¹

فماذا نعني بأسلوب إعادة الهيكلة للتسيير؟

⁶⁹ رشيد واضح، المؤسسة في التشريع الجزائري بين النظرية والتطبيق، ص 74.

⁷⁰ محمد بلقاسم بهلول، الجزائر بين الأزمة الاقتصادية والأزمة السياسية، منشورات دحلب، الجزائر، 1993، ص

169.

⁷¹ محمد بلقاسم بهلول، الجزائر بين الأزمة الاقتصادية والأزمة السياسية، ص 171.

وما هو المنتظر من هذا النمط الجديد؟

إن عملية إعادة الهيكلة كانت نتاج الوضع الذي آلت إليه البلاد خلال الأزمة العالمية وانخفاض أسعار النفط، فتحت على المسؤولين إعادة النظر في وجهة المؤسسات العمومية وتحديد أهدافها في إعادة الهيكلة التي ترمي إلى تحقيق التحكم في تسيير المؤسسات مع إعادة توزيع وتأطير المهارات حسب ما تقتضيه مواجهة حاجيات البلاد⁷².

إعادة الهيكلة هو عبارة عن عملية لإعادة التوازن إلى المؤسسة ومن خلال مفهومها الإستراتيجي يعرفها الكاتب "مارك أوليفي" على أنها مجموعة بدائل اختارتها السلطة لتصحيح مسار التنمية الهدف منها فك العزلة عن المناطق النائية أو المحرومة عن طريق اللامركزية للتوظيف والتصنيع⁷³.

وقد تمثلت إعادة الهيكلة في نقطتين أساسيتين هما إعادة الهيكلة العضوية والمالية العمومية وإعادة تشكيل الإطار القانوني لهذه المؤسسات من أجل تدعيمها باستقلالية أكبر.

ويقصد بإعادة الهيكلة العضوية هي عملية تجزئة المؤسسات الكبرى التي تعاني من صعوبة التسيير إلى وحدات أو مؤسسات عمومية صغيرة الحجم يمكن للمسؤولين التحكم في تسييرها وتحسين مردوديتها المالية والاقتصادية.

وقد تمت إعادة الهيكلة العضوية بموجب المرسوم رقم 242/80 المؤرخ في 1980/10/04 والتي تم على إثرها تفتيت المؤسسات الكبرى والتي عددها (70) إلى مؤسسات أصغر وصل عددها حوالي 450 مؤسسة⁷⁴.

وأهم أسباب ودوافع إعادة الهيكلة العضوية يمكن تلخيصها فيما يلي⁷⁵:

⁷² رشيد واضح، المؤسسة في التشريع الجزائري بين النظرية والتطبيق، ص 77

⁷³ محمد الصغير بعلي، المؤسسات العمومية الاقتصادية في التشريع الجزائري، ص 37.

⁷⁴ محمد بلقاسم بهلول، الجزائر بين الأزمة الاقتصادية والأزمة السياسية، ص 182.

⁷⁵ رشيد واضح، المؤسسة في التشريع الجزائري بين النظرية والتطبيق، ص 80 و 81.

- تكامل المؤسسات الوطنية وتركيزها أدى إلى الاستغلال السيئ لطاقتها وصعوبة التحكم في التكنولوجيا وانعدام المتابعة الحقيقية لنشاطات المؤسسة إذ نجد 1165 وحدة أساسية تجمع ضمن 19 مؤسسة وطنية، فشكل ذلك ضعف في هيكلها ونقص في التسيير، وصعوبة مراقبتها وانعدام المتابعة الحقيقية لنشاطات هذه الوحدات من قبل المؤسسة الأم.

- عدم التخصص حيث نجد أن هذه المؤسسات تقوم بمجموع من النشاطات الإنتاجية المتمحورة حول موضوع معين دون تخصيص.

- ضعف نظام التوجيه الاقتصادي وثقله يعد من أهم الصعوبات التي واجهت المؤسسة الاقتصادية في هذه المرحلة، وذلك بتكليف الرقابة الخارجية عليها والضغط عليها عن طريق فرض إجراءات معقدة وطويلة لا بد للمؤسسة من إتباعها فنتنتج عن ذلك عدة مشاكل.

- اتجاه المؤسسة الاقتصادية إلى نشاطات اجتماعية بتلبية الحاجات الإجتماعية للعمال.

- ابتعاد الوحدات عن المركز وضعف الاتصال فيما بينها.

- بيروقراطية الأعمال الإدارية والتسيير الذي تتصف به معظم المؤسسات العمومية الاقتصادية.

- ضعف نظام المراقبة، نظام الحوافز، سياسة الأسعار التي تتبعها الدولة إضافة إلى عدم القيام بالدراسات الخاصة بالتسويق.

لقد كانت الانطلاقة الفعلية لعملية إعادة الهيكلة بصدور المرسوم رقم: 242/80 في: 04 أكتوبر 1980 المتعلق بإعادة هيكلة المؤسسات لتترجم وتجسد الأهداف المرسومة في العملية.

وقد تم في سبيل تحقيق ذلك تتصيب اللجنة الوطنية لإعادة الهيكلة بتاريخ 15 نوفمبر 1980 بالإضافة إلى لجان أخرى وزارية وأيضاً لجان بين القطاعات، حيث تم اتخاذ عدة قرارات من طرف هذه اللجان وعلى رأسها اللجنة الوطنية لإعادة الهيكلة وذلك ضمن مجال زمني مقسم لمرحلتين⁷⁶:

المرحلة الأولى: من بداية 1981 إلى نهاية 1982 تم فيها تحديد وفحص التنظيمات البيانية لإعادة الهيكلة للمؤسسات وانتهت بإنشاء 348 مؤسسة جديدة.

المرحلة الثانية: من بداية 1982 تتعلق بمتابعة تطبيق إعادة الهيكلة لمختلف المؤسسات وتحضير ظروف نشاط عادية وفق مبادئ محددة مسبقاً.

سارت عملية إعادة الهيكلة للمؤسسات الاقتصادية نحو تحسين التسيير والتحكم أكثر في نشاطات المؤسسات وتحقيق الأهداف التي سطرت مسبقاً، إلا أن سوء التسيير خاصة المؤسسات التي أعيدت هيكلتها حال دون ذلك لأن المركز سرعان ما كان يتدخل في الإدارة الداخلية للمؤسسة عن طريق المخططات أو بشكل بيروقراطي مكثف، ولم تعطي الفرصة للعمال للالتفاف حول الإدارة لخدمة المؤسسة.

إن الحديث عن المشاكل والصعوبات المسجلة في تنظيم المؤسسات الاقتصادية خاصة، خلال فترة التسيير الاشتراكي للمؤسسات وبعدها فترة إعادة الهيكلة، والتي تعتبر فترة انتقالية يؤدي البحث والحديث عن أزمة تسيير الاقتصاد من طرف الإدارة المركزية لأن المؤسسات بقيت تشكو من نفس العراقيل والمشاكل حتى بعد تطبيق إعادة الهيكلة⁷⁷، لأن هذه الأزمة كانت وليدة محيط سياسي اقتصادي واجتماعي وقانوني ناتج عن تطبيق النصوص القانونية المرتبطة بالمؤسسات، إذ بالرجوع إلى الميثاق الوطني لسنة 1976

⁷⁶ ناصر دادي عدون، اقتصاد المؤسسة، ص 192.

⁷⁷ رشيد واضح، المؤسسة في التشريع الجزائري بين النظرية والتطبيق، ص 87.

ودستور نفس السنة، اعتبرت المؤسسة الوطنية آنذاك ملكا للدولة⁷⁸، والدولة هي أعلى شكل للملكية الجماعية، فلا يجوز بيعها ولا التصرف فيها، جعلت من المؤسسة أداة في يد الدولة لتطبيق السياسات الاقتصادية في إطار إيديولوجي معين.

من بين أهم النتائج التي طرحت عن عملية إعادة الهيكلة نجد أن:

- تجزئة المؤسسات الوطنية إلى مؤسسات صغيرة جردها من عدة مزايا كانت تتمتع بها فيما سبق.

- نتج عن إعادة الهيكلة العضوية صعوبات كثيرة في التطبيق منها ما يتعلق بالمقرات غير المهياة أو القديمة.

- غلق العديد من المؤسسات أبوابها وذلك للتسيير السيئ لنشاطها بالإضافة إلى الوضعية المالية السيئة وللكتير من الوحدات بلدية وولائية وذلك سنة 1986.

- زيادة تدخل الإدارة في تسيير وفرض أسعار غير اقتصادية على الإنتاج والخدمات بدعوى تغليب الاعتبارات الاجتماعية ومتطلبات التنمية السريعة.

أما بالنسبة لإعادة الهيكلة المالية فإنها تقوم على مبادئ كما تسعى إلى تحقيق أهداف معينة، حيث تتمثل هذه العملية في اتخاذ مجموعة من الإجراءات تهدف إلى تحسين الهيكل المالي للمؤسسة العمومية، وذلك قصد تمكينها من التكيف مع وضعها الجديد، وقد تمثلت هذه الإجراءات في إدخال عدد من التقنيات الحديثة كالحساب الاقتصادي وأساليب تسيير حديثة كالبرمجة الخطية للوصول إلى تحقيق أهدافها⁷⁹.

إن الوضعية التي آلت إليها المؤسسات الوطنية سواء قبل أو بعد إعادة الهيكلة مباشرة توحي بل وتؤكد وجود أزمة فعلية في التسيير الاقتصادي للبلاد، إذ رغم النصوص

⁷⁸ المادة 13 من دستور 1976.

⁷⁹ عماري أحمد، النظام القانوني للوحدات الاقتصادية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1984، ص

القانونية المؤطرة للمؤسسة والمحددة لأهدافها، بقيت المؤسسات تشكو من نفس المشاكل والعراقيل على مختلف المستويات، وأزمة التسيير للمؤسسات الوطنية لها أسباب مختلفة، ويمكن ربطها إلى نوعين ، أحدهما يعود إلى النصوص القانونية المرتبطة بالمؤسسات، والثاني يتعلق بالمحيط السياسي والاجتماعي والاقتصادي لها.

لقد كانت البلاد ذات التنظيم الاقتصادي المخطط تستعمل الحزب الواحد وهيئات أخرى ذات صلة مباشرة به، من أجل الوصول إلى تحقيق أغراض التنمية وتحقيق مشروع المجتمع الوطني، إلا أن الحزب الواحد قد فشل في أداء دوره، وقد يعود ذلك إلى هشاشة منظومة الحزب وعدم الانسجام الداخلي فيه، واتجاه كثير من المسؤولين على مستوى القاعدة إلى تحقيق رغباتهم ومصالحهم الشخصية مما جعل هناك انقسامات بين الاتجاهات المختلفة للمصالح وازدادت تناقضاتها فعرقل ذلك تسيير الاقتصاد الوطني، سواء في المركز أو المؤسسات⁸⁰.

أما بالنسبة لأسباب فشل عملية إعادة الهيكلة من الناحية القانونية فتتمحور في نقطة أزمة الملكية للمؤسسة الوطنية، أي علاقة الدولة بالمؤسسات الوطنية والتي تنحصر في ملكية الدولة لهذه الأخيرة حسب دستور 1976 يقتضي عدم التصرف في هذه المؤسسات وعدم بيعها لذلك تبقى كأداة في يد الدولة لتطبيق السياسات الاقتصادية في إطار إيديولوجي معين، ولقد أنشئت لتكون مراكز قرار مستقلة بل لتؤدي دورا معيناً تحت قيادة تعيينها الدولة أو تتدخل إلى حد كبير في تعيينها وتخضع إلى حد كبير إلى سلطاتها ومراقبتها⁸¹.

وكخلاصة يمكن القول بأنه بالرغم من فشل مرحلة إعادة الهيكلة إلا أنها حققت بعض النتائج الإيجابية، حيث ساهمت في زيادة إجمالي الناتج الوطني، حيث بلغ عدد المؤسسات

⁸⁰ رشيد واضح، المؤسسة في التشريع الجزائري بين النظرية والتطبيق، ص 87.

⁸¹ عماري أحمد، النظام القانوني للوحدات الاقتصادية في الجزائر، ص 91.

المهيكلة في سنة 1985 حوالي 610 مؤسسة، أما في سنة 1985 بلغت 1270 مؤسسة مهيكلة⁸².

كما أن النصوص القانونية الخاصة بالمؤسسات جاءت بشكل يوحى بالابتعاد عن الأشكال السابقة لإعلان القطيعة مع طرق التسيير وتوزيع السلطة فيها، لكنها أتت بأشكال من المؤسسات أكثر غموضا وتعقيدا خاصة وأن تطبيق سياسية الحزب الواحد آنذاك حالت دون تحقيق أغراض التنمية⁸³.

⁸² رشيد واضح، المؤسسة في التشريع الجزائري بين النظرية والتطبيق، ص 88.

⁸³ ناصر لباد، القانون الإداري (الجزء الثاني النشاط الإداري)، ص 280.

الفصل الثاني

استقرار تدخل الإدارة في الاقتصاد عن طريق المرفق العام

إن النتائج التي تترتب من عملية إعادة الهيكلة العضوية والمالية أدت إلى التفكير في إصلاح اقتصادي آخر يتماشى مع التغيرات العالمية الجديدة والخروج من الأزمة التي يتخبط فيها الاقتصاد الجزائري بصفة عامة، والمؤسسات العمومية الاقتصادية بصفة خاصة، رتب إتباع سياسة منح الاستقلال للمؤسسات العمومية والاقتصادية كبداية للدخول في هذه المرحلة⁸⁴.

فكان الهدف هو بناء نظام قانوني موحد ينظم إدارة وتسيير القطاع الاقتصادي من جهة وعلاقاته وتصرفاته من جهة أخرى من خلال توحيد الأشكال التنظيمية لكل مؤسسات القطاع الاقتصادي حتى تؤدي إلى تحقيق التكامل بين جميع الفروع الاقتصادية⁸⁵، ويؤمن لتنسيق هيكلها التنظيمية.

أيضا من الأهداف الأساسية التي أرادت الدولة تكريسها في قوانين هذه المرحلة هو تكريس استقلالية تسيير المؤسسات العمومية، مع ما يترتب على هذا المبدأ من نتائج خاصة منها خضوع المؤسسة العمومية لآليات إقتصاد السوق وهذا من حيث المردودية والمعاملات التجارية والرقابة الممارسة عليها وقواعد المنافسة، وبالتالي القضاء على البيروقراطية التي تربط الدولة بالمؤسسات العمومية⁸⁶.

وفي هذا السياق تجسدت فكرة استقلالية المؤسسات من خلال القانون التوجيهي للمؤسسات الوطنية والذي صدر بشأنه مرسوم 01-88 المؤرخ في: 12/01/1988 المتعلق باستقلالية المؤسسات والذي لم الليبرالية، الذي يقال عنه أنه تيار بيروقراطي فهو في

⁸⁴ بوهزه محمد، الإصلاحات في المؤسسة العمومية الجزائرية بين الطموح والواقع، الملتقى الدولي "اقتصاديات

الخصوصية والدور الجديد للدولة"، دورة تدريبية حول أساليب الخصوصية وتقنياتها، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة فرحات عباس، سطيف، الجزائر، 2004، ص 5.

⁸⁵ عماري أحمد، النظام القانوني للوحدات الاقتصادية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1984، ص

89.

⁸⁶ محفوظ لعشب، الوجيز في القانون الاقتصادي، د م ج، الجزائر، 1993، ص 87.

تتامي كبير بحيث أنه سيفرض نفسه أثناء الإصلاحات المتعلقة بالمؤسسة العمومية⁸⁷، أي الإصلاحات التي تجسدت في إطار القانون رقم: 01-88، وهذا ما نبينه من خلال المبحث الأول، ثم مرحلة الخوصصة التي جاءت كتمهيد لاحق للمرحلة السابقة والتي فرضتها العولمة من خلال الفروقات التي وضعت من طرف المنظمات العالمية المتخصصة (صندوق النقد الدولي، البنك الدولي للإنشاء والتعمير) وهو ما سوف نتطرق إليه من خلال المبحث الثاني.

⁸⁷ محمد أمين بوسماح، المرفق العام في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، 1995، ص 27.

المبحث الأول : غموض قانون المؤسسات العمومية الاقتصادية :

نظرا لأهمية القطاع العام الاقتصادي بالنسبة للجزائر، فإن التحول الذي اختارته البلاد يرافقه إصلاح عميق على مستوى تطور نظرة المؤسسة وطرق التسيير، فكانت التغييرات التي شرعت فيها الدولة منذ 1988 والتي تتواصل إلى يومنا هذا، الهدف منها الانتقال من اقتصاد مخطط أو مركزي إلى اقتصاد السوق⁸⁸.

وتعتبر فترة التسيير الاشتراكي وفترات إعادة الهيكلة في الثمانينيات تمهيدا واستعدادا لعملية استقلالية المؤسسات العمومية بداية بإصلاحات الدخول في اقتصاد السوق بطريقة مكثفة ومتسارعة، رغم أن الحقيقة غير ذلك، لأن المؤسسات بصورة عامة كانت في وضعية حرجة، فظهرت محاولات أكثر جدية من سابقتها للابتعاد عن الاقتصاد الموجه الذي تشرف عليه الدولة بشكل مباشر بدءا بإعادة هيكلة المؤسسات الوطنية لإرجاعها وإعادتها إلى مسارها كوحدة أساسية في النسيج الاقتصادي الوطني⁸⁹، لأنها بدأت تفقد هويتها وتصبح امتداد للإدارة من خلال خضوعها للمركز.

فكان من الضروري إحياء هوية المؤسسة العمومية حتى تتكفل مباشرة بأعمالها وتسيير شؤونها من خلال مخططاتها.

وبظهور مجموعة دراسات وتحاليل أجريت ابتداء من سنة 1986 كان من الضروري إعادة النظر الكلي في هذا النظام الاقتصادي، أي بالخروج من اقتصاد موحد إلى اقتصاد أكثر حرية وطلاقة، فسمح للمؤسسة العمومية ابتداء من سنة 1988 بتحقيق نوع من الاستقلالية في إطار الإصلاحات وذلك بالمصادقة على مجموعة من قوانين استقلالية المؤسسات بتاريخ 1988/01/12 التي صاحبها إصلاحات على المستوى الإداري

⁸⁸ رشيد واضح، المؤسسة في التشريع الجزائري بين النظرية والتطبيق، دار هومة، الجزائر، ط 2003، ص 88.

⁸⁹ محفوظ لعشب، دراسات في القانون الاقتصادي، المطبعة الرسمية، الجزائر، ص 37.

والسياسي للدولة للخروج من تسيير اقتصادي مركزي اشتدت أزمته خاصة بعد التعامل مع صندوق النقد الدولي والاعتراف بصعوبة الوضعية التي آلت إليها الجزائر.

المطلب الأول: النظام القانوني للمؤسسات الاقتصادية بموجب قانون 01/88

تجب الإشارة أولاً، أنه يقصد بالإصلاح مجموع الإجراءات المتخذة في إطار القوانين المؤرخة في 12 جانفي 1988، وهذه القوانين هي⁹⁰:

- القانون رقم 01-88 المؤرخ في 12 جانفي 1988 المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية.
 - القانون رقم 02-88 المؤرخ في 12 جانفي 1988 المتعلق بالتخطيط.
 - القانون رقم 03-88 المؤرخ في 12 جانفي 1988 يتعلق بصناديق المساهمة.
 - القانون رقم 04-88 المؤرخ في 12 جانفي 1988 يعدل ويتم الأمر رقم 59-75 المؤرخ في 26 ديسمبر 1975 والمتضمن القانون التجاري ويحدد القواعد الخاصة المطبقة على المؤسسات العمومية الاقتصادية.
 - القانون رقم 05-88 المؤرخ في 12 جانفي 1988 يعدل ويتم القانون رقم 84-17 المؤرخ في 07 جويلية 1984 المتعلق بقوانين المالية.
 - القانون رقم 06/88 المؤرخ في 12 جانفي 1988 المتعلق بنظام البنوك والقرض. بالإضافة إلى نصوص أخرى لها علاقة مباشرة في عملية إصلاح المؤسسة العمومية.
- ومن الأهداف الأساسية التي كرستها هذه القوانين المؤرخة في 12 جانفي 1988 ولا سيما القانون رقم 01-88 استقلالية تسيير المؤسسات العمومية *l'autonomie de gestion des entreprises publiques* ، التي بدورها تعمل على التمييز بين الدولة كسلطة عمومية ليس لها دخل في تسيير المؤسسات أو الدولة المساهمة أو الدولة مالكة

⁹⁰ ناصر لباد، القانون الإداري (الجزء الثاني النشاط الإداري)، مطبعة دالي براهيم، الجزائر، 2004، ص 277.

رأس المال لها حق النظر على المؤسسات وهذا عن طريق ما يسمى بصناديق المساهمة التي تدير الأسهم التي تعتبر ملك للدولة.

واستنادا على هذا فإن المؤسسة العمومية تتمتع بالشخصية المعنوية وتسري عليها قواعد القانون التجاري أي تصبح تدير وفق الشركات التجارية⁹¹.

فالمؤسسة العمومية كمسيرة للمرفق العام الاقتصادي تعتبر شخص معنوي عام، الهدف من إنشائها هو التسيير المستقل والمتخصص للمرفق العام، إلى جانب الدولة والمجموعات المحلية أي المجموعات الإقليمية، فإن تسيير المرفق العام قد يعهد به إلى أشخاص عمومية أخرى، والتي أطلق عليها اسم المؤسسة العمومية، لذلك يمكن تعريف المؤسسة العمومية على أنها:

المؤسسة هي طريقة وسطى لتسيير المرفق العمومي بين التسيير المباشر "les règies" وتفويض التسيير⁹².

المؤسسة العمومية شخص عمومي يقوم بنشاط متخصص، وتعتبر كأداة اللامركزية التقنية (مرفقية)، والسبب في اللجوء إلى المؤسسة العمومية لتسيير المرفق العام هو البحث عن تحسين الخدمة العمومية بمنحها نوع من الاستقلالية القانونية والإدارية والمالية، تعطيتها نوعا من الحرية في التصرف.

ويمكن تعريف المؤسسة العمومية كما يلي: على أنها شخص معنوي خاضع للقانون العام وهي مكلفة بتسيير مرفق عام⁹³.

بالنسبة لمفهوم المؤسسة العمومية الاقتصادية فإنه تنص المادة 2 من القانون رقم 88-01 "المؤسسات العمومية الاقتصادية هي مؤسسات اشتراكية تكتسي الأشكال القانونية التي

⁹¹ ناصر لباد، القانون الإداري (الجزء الثاني النشاط الإداري)، ص 279.

⁹² ناصر لباد، القانون الإداري، ص 182.

⁹³ محمد أمين بوسماح، المرفق العام في الجزائر، ص 02.

ينص عليها هذا القانون والقوانين الخاصة التي تسري على الإعلام وعلى نمط تقويم الثروات الوطنية ولا سيما تلك المتعلقة بالمحروقات⁹⁴.

وتضيف المادة 5: "المؤسسات العمومية الاقتصادية هي شركات مساهمة أو شركات محدودة المسؤولية تملك الدولة أو الجماعات المحلية فيها مباشرة أو بصفة غير مباشرة جميع الأسهم أو الحصص".

ويتوقف الاختيار بين أحد الشكلين المنصوص عليها أعلاه على ميدان عملها وأهميته في التنمية الاقتصادية.

وزيادة على ذلك، وباستثناء الإستثمار في شكل المساهمة في مؤسسة عمومية اقتصادية وطنية، فإن إنشاء الجماعات المحلية للمؤسسات يكتسي عموماً شكل شركات ذات مسؤولية محدودة.

وقد نصت المادة 6: "يكون للمؤسسة الاقتصادية رأس مال، تكتتبه أو تدفعه حسب الحالة، بصفة مباشرة أو غير مباشرة الدولة أو الجماعات المحلية أو مؤسسات عمومية اقتصادية أخرى"⁹⁵.

يجوز للأشخاص المعنوية من القانون العام أو المؤسسات العمومية الاقتصادية دون سواها كسب أسهم أو حصص في رأسمال المؤسسة العمومية الاقتصادية وذلك مع احترام النسب المنصوص عليها في القوانين الأساسية.

وقد نصت المادة 2/3 من نفس القانون: "... تتمتع المؤسسة العمومية بالشخصية المعنوية التي تسري عليها قواعد القانون التجاري إلا إذا نص صراحة على أحكام قانونية خاصة"⁹⁶.

⁹⁴ ناصر لباد، القانون الإداري، ص 281.

⁹⁵ ناصر لباد، القانون الإداري (الجزء الثاني النشاط الإداري)، ص 282.

⁹⁶ رشيد واضح، المؤسسة في التشريع الجزائري بين النظرية والتطبيق، دار هومة، الجزائر، ط 2003، ص 90.

وفي هذا الإطار، فقد نصت المادة 07: "تتمتع المؤسسة العمومية الاقتصادية بالأهلية القانونية الكاملة، فتشترط وتتعاقد بكيفية مستقلة بواسطة أجهزتها المؤهلة لهذا الغرض بمقتضى قانونها الأساسي، طبقا لقواعد التجارة والأحكام التشريعية المعمول بها في مجال الالتزامات المدنية والتجارية"⁹⁷.

أيضا جاء في نص المادة 10: "يجب أن يبين بدقة القانون الأساسي للمؤسسة العمومية الاقتصادية الذي يعد حسب الشكل المنصوص عليه في القانون التجاري".

كما تجب الإشارة أن المادة 4 من نفس القانون قد نصت أن: "تتميز المؤسسة العمومية الاقتصادية في مفهوم هذا القانون عن:

- المؤسسات العمومية بصفتها أشخاصا معنوية خاضعة للقانون العام ومكلفة بتسيير المرافق العمومية.

- الجمعيات والتعاونيات والتجمعات الأخرى.

وتم إدخال تغييرات في الميدان التجاري بموجب القانون رقم 88-04 المؤرخ في 12 جانفي 1988 الذي يعدل ويتم الأمر رقم: 75-59 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 المتضمن القانون التجاري ويحدد القواعد الخاصة المطبقة على المؤسسات العمومية الاقتصادية⁹⁸.

إن لهذا القانون دلالة تتمثل في الرجوع والعمل بالنظام التقليدي للشركة التجارية، وهو نظام طبق في مرحلة ما من حياة المؤسسة العمومية الاقتصادية، وأيضا ألغى النظام القانوني للمؤسسة الاشتراكية ذات الطابع الاقتصادي وألغى علاقتها مع إدارات الدولة التي كانت تمارس عليها الرقابة والتوجيه بموجب الأمر رقم: 75-76 المؤرخ في 21

⁹⁷ ناصر لباد، القانون الإداري (الجزء الثاني النشاط الإداري)، ص 283.

⁹⁸ عماري أحمد، النظام القانوني للوحدات الاقتصادية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1984، ص

نوفمبر 1975 المتضمن تحديد العلاقات الرئيسية بين المؤسسة الاشتراكية وسلطة الوصاية والإدارات الأخرى التابعة للدولة⁹⁹.

وقد أنشأ القانون رقم 88-01 المؤرخ في 12 جانفي 1988 المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، المؤسسة العمومية الاقتصادية (EPE) L'entreprise publique économique ، والمؤسسة الجديدة أي المؤسسة العمومية الاقتصادية على ضوء القانون الجديد أي القانون رقم: 88-01 والقانون رقم 88-04 أصبحت تعرف إما أنها شركة مساهمة Société par action (SPA) ، إما أنها شركة ذات مسؤولية محدودة Société a responsabilité limitée (SARL) مع ما يترتب على هذا الشكل من نتائج يحددها صراحة القانون التجاري¹⁰⁰.

فلقد نصت المادة 2 من القانون رقم: 88-04 أن "المؤسسات العمومية الاقتصادية أشخاص معنوية تخضع لقواعد القانون التجاري وتؤسس هذه المؤسسات في شكل شركة مساهمة أو في شكل شركة محدودة المسؤولية"¹⁰¹.

وأيضا من خلال نص المادة 3 و 4 من نفس القانون فإنه للمؤسسة العمومية الاقتصادية حقوق وواجبات بصفة مستقلة ولها الحق في إكتساب الملكية وحقوق عقارية أخرى وحق التقاضي¹⁰².

وبالتالي يعتبر هذا القانون نقطة انطلاق لفصل الذمة المالية للمؤسسة العمومية الاقتصادية عن الذمة المالية للدولة، إذ تمنح استقلالية للمؤسسة العمومية الاقتصادية في تسيير ذمتها المالية واكتسبت بذلك طابع تجاري، وقد أكد كذلك على هذا الطابع التجاري للمؤسسات

⁹⁹ رشيد واضح، المؤسسة في التشريع الجزائري بين النظرية والتطبيق، دار هومة، الجزائر، 2003، ص 92.

¹⁰⁰ ناصر لباد، القانون الإداري (الجزء الثاني النشاط الإداري)، مطبعة دالي براهيم، الجزائر، 2004، ص 284.

¹⁰¹ ناصر لباد، القانون الإداري (الجزء الثاني النشاط الإداري)، ص 285.

¹⁰² عمري أحمد، النظام القانوني للوحدات الاقتصادية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1984، ص

العمومية الأمر رقم 01-04 المؤرخ في 20 أوت 2001 المتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها وخصصتها¹⁰³.

أما فيما يتعلق بأجهزة المؤسسة العمومية الاقتصادية وتدعيما لطابع المتاجرة فإن المشرع اقتبس نفس التنظيم الإداري الذي تبنى عليه الشركة التجارية الخاصة وذلك للعمل قدر الإمكان على تطبيق ميكانيزمات القانون التجاري¹⁰⁴.

فإستلزم ذلك تغيير أساليب التسيير المنصوص عليها في الأمر رقم 74/71 المتعلق بالتسيير الاشتراكي للمؤسسات وتكريس أسلوب جديد يتماشى مع مفهوم الأجهزة التي تسيير الشركات التجارية.

لذلك يتولى إدارة المؤسسة العمومية الاقتصادية مهما كان شكل الشركة الذي أفرغت فيه الأجهزة التالية¹⁰⁵:

- الجمعية العامة.
- مجلس الإدارة.
- المدير العام أو المسير.

حسب القانون التجاري فإن المساهمين في رأس مال الشركة سواء أخذت شكل الشركة ذات المسؤولية المحدودة أو أخذت شكل شركة مساهمة يجتمعون دوريا في شكل هيئة تسمى الجمعية العامة L'assemblée générale كما يمكنهم أيضا الاجتماع في إطار جمعية عامة استثنائية.

أما بالنسبة للأجهزة الإدارية هناك تمييز بين شركة المساهمة والشركة ذات المسؤولية المحدودة.

¹⁰³ رشيد واضح، المؤسسة في التشريع الجزائري بين النظرية والتطبيق، دار هومة، الجزائر، ط 2003، ص 92.

¹⁰⁴ ناصر لباد، القانون الإداري (الجزء الثاني النشاط الإداري)، ص 286.

¹⁰⁵ ناصر لباد، القانون الإداري (الجزء الثاني النشاط الإداري)، ص 286.

وفيما يخص المدير العام أو المسير فقد نصت المادة 3 من القانون 88-01 بناء على قاعدة وحدة الإدارة يشرف بصفة شخصية وحسب الحالة على المديرية العامة للمؤسسة العمومية الاقتصادية المدير العام أو المسير أو المسيرين.

كما يمكن للعمال المشاركة في التسيير وذلك حسب نص المادة 32 من نفس القانون وطبقا لأحكام الأمر رقم: 71-74 المؤرخ في 16 نوفمبر 1971 من خلال أجهزة تقنية ملائمة ومكيفة تحدد بموجب قانون خاص¹⁰⁶.

وتتمثل الطبيعة القانونية لنشاط وعمل المؤسسة العمومية الاقتصادية حسب نص المادة 3/14 من القانون رقم 88-01: "تنشأ المؤسسة العمومية الاقتصادية بموجب:

- قرارات مشتركة صادرة عن مؤسسات عمومية اقتصادية أخرى تتخذها الأجهزة المؤهلة لهذا الغرض طبقا لقوانينها الأساسية الخاصة بها وضمن الأشكال المشترطة قانونا."

وحسب المواد 16 و 19 فإن للمؤسسة العمومية الاقتصادية رأسمال تأسيسي مكتسب ومدفوع بكامله حسب الأشكال التي نصت عليها قواعد القانون التجاري، ويتم تسييرها المالي والحاسبي وفق الشكل التجاري ويتولاه محاسب يعينه المدير العام تحت مسؤوليته الخاصة¹⁰⁷.

وتكون الممتلكات التابعة لتلك المؤسسات العمومية الاقتصادية قابلة للتنازل عنها والتصرف فيها وحجزها حسب القواعد المعمول بها في التجارة ما عدا جزء من الأصول الصافية التي تساوي مقابل قيمة الرأسمال التأسيسي للمؤسسة¹⁰⁸.

¹⁰⁶ محمد فاروق عبد الحميد، نظرية المرفق العام في القانون الجزائري بين المفهومين التقليدي والاشتراكي، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1987، ص 135.

¹⁰⁷ ناصر لباد، القانون الإداري (الجزء الثاني النشاط الإداري)، ص 290.

¹⁰⁸ عماري أحمد، النظام القانوني للوحدات الاقتصادية في الجزائر، ص 92.

تتمتع المؤسسة العمومية الاقتصادية بالشخصية المعنوية التي تسري عليها قواعد القانون التجاري إلا إذا نص صراحة على أحكام قانونية خاصة ومنه يبرز الفرق بين المؤسسة العمومية (EP) والمؤسسة العمومية الاقتصادية (EPE) من خلال خضوع هذه الأخيرة لأحكام القانون التجاري بما فيها قواعد الإفلاس عكس المؤسسة العمومية التي لا تخضع لهذا الإجراء¹⁰⁹.

هناك عدة أسباب اجتمعت لتجسيد المؤسسة العمومية الاقتصادية على أرض الواقع هي¹¹⁰:

- أسباب اقتصادية تمثلت في الحاجة الماسة لإعادة بعث الاقتصاد وإقامة دولة تسعى إلى تحقيق الاكتفاء الذاتي ومعالجة المخلفات الاستعمارية وذلك باسترجاع الأملاك العمومية عن طريق التأمينات وتحقيق أهداف التنمية الاقتصادية.
- أسباب سياسية دعت إلى وجود هذا النوع من المؤسسات من أجل تحقيق الأمن والاستقلالية عن طريق إقامة مؤسسات تابعة للدولة ذات طابع اقتصادي.
- أسباب اجتماعية برزت من خلال السعي إلى تحقيق وتوفير الخدمات ذات المنفعة العامة بواسطة استغلال بعض القطاعات.

وقد تدخلت الدولة لشراء المؤسسات الخاصة التي تستطيع الصمود اقتصاديا وماليا مثل قطاع البنوك وقطاع النقل ، لتفادي وقوع اضطرابات باعتبارهم عاملين أساسيين في الاقتصاد.

ومن كل ما سبق ذكره يمكن القول أن الهدف من إصدار القانون رقم 01/88 هو إعادة ترتيب ممارسة السلطة داخل المؤسسة الاشتراكية والتي أصبحت تسمى المؤسسة العمومية ، أما من الناحية الشكلية فإن القانون رقم 01/88 كان واضحا في هذا بحيث اعتبر أن المؤسسة العمومية من حيث الشكل تعتبر شركة وتأخذ شكل إما شركة ذات

¹⁰⁹ رشيد واضح، المؤسسة في التشريع الجزائري بين النظرية والتطبيق، ص 93.

¹¹⁰ ناصر دادي عدون، اقتصاد المؤسسة، دار المحمدية العامة، الطبعة الأولى، الجزائر، 1998، ص 201.

مسؤولية محدودة أو شركة مساهمة، إذن فهي مؤسسة عمومية من حيث تنظيم السلطة بين مختلف الأطراف المشاركة في عملية الإنتاج وهي شركة من حيث الشكل¹¹¹.

المطلب الثاني: واقع المؤسسة العمومية الاقتصادية في ظل الاستقلالية.

إن الحديث عن واقع المؤسسات العمومية الاقتصادية في ظل الاستقلالية سيخضع هذه المؤسسات إلى جملة من الإجراءات التي تحدد المحيط الاقتصادي للمؤسسة وأهدافها، حيث تميزت هذه الإجراءات بـميزتين أساسيتين:

- محاولة تحرير وديمقراطية اقتصادية أكثر والفصل بين مفهوم ملكية الدولة وتصرف المؤسسة فيها¹¹².

يقصد بمحاولة التحرير، تحرير المؤسسة الاقتصادية الوطنية من القيود التي كانت تخضع لها في السابق لتخرج من وضعية التدهور والخمود وذلك من خلال دراسات متأنية قامت بها لجان مختصة، تكفلت بحوصلة المشاكل واقترح الحلول لتظهر في شكل قوانين خاصة باستقلالية المؤسسات¹¹³.

وصاحب هاته القوانين إصلاحات على المستويين السياسي والإداري للدولة تم فيها الفصل بين السلطات الثلاث، وذلك بالإضافة إلى إحداث تغييرات على هرم الدولة بين رئاسة الجمهورية ورئاسة الدولة، وإحداث مؤسسات دستورية¹¹⁴.

فكانت الإصلاحات الاقتصادية المعلن عنها في بداية 1988 نتيجة منطقية لتغييرات وإصلاحات سياسية وإدارية من أجل تحقيق التغيير الجذري للمجتمع الجزائري، والاتجاه نحو الديمقراطية والانفتاح الاقتصادي فتحرر المؤسسات في إدارتها وتسييرها.

¹¹¹ ناصر لباد، القانون الإداري (الجزء الثاني النشاط الإداري)، ص 291.

¹¹² محفوظ لعشب، دراسات في القانون الاقتصادي، المطبعة الرسمية، الجزائر، ص 41.

¹¹³ رشيد واضح، المؤسسة في التشريع الجزائري بين النظرية والتطبيق، ص 95.

¹¹⁴ عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، دار الرياحنة ، الجزائر، 1999، ب ط ، ص 72.

وأصبح القانون يفصل بين حق ملكية رأس المال من طرف المؤسسة ، وصلاحيات الإدارة والتسيير فيها، إذ أصبح للمؤسسة الاقتصادية شخصية معنوية متميزة عن الدولة، أي أن الدولة أصبحت مالكة ومساهمة في رأسمال المؤسسة لكنها لا تسييرها¹¹⁵.

تعتبر عملية استقلالية المؤسسات ماليا وإداريا انقطاعا عن مرحلة التسيير الإداري لهذه المؤسسات خلال فترة سابقة ومنعظا هاما لبداية مرحلة انتقالية تتأقلم فيها المؤسسة مع الظروف الاقتصادية والاجتماعية الجديدة تسمح لها بتحقيق الأهداف المسطرة في الإصلاحات الاقتصادية وذلك بتوزيع المهام بين مختلف المتعاملين الاقتصاديين¹¹⁶.

إن الاستقلالية التي تتمتع بها المؤسسات تسمح لها بالحركة وحرية المسؤولية لذلك ومن خلال التنظيم الجديد للمتعاملين المباشرين مع المؤسسة العمومية الاقتصادية، عملت المؤسسة في أول الأمر وبشكل مباشر في الإطار الجديد مع صناديق المساهمة كوسيط جديد بين الدولة مالكة رؤوس أموال المؤسسات.

يعتبر صندوق المساهمة شركة مساهمة عمومية وقد أنشئت صناديق المساهمة بموجب القانون 03/88 المؤرخ في 12/01/1988 بلغ عددها في شهر جوان 1988 ثماني صناديق مع تخصيص مشاركة مهيمنة لكل واحدة منها في أحد القطاعات.

ويعد صندوق المساهمة ضامنا لمقابل القيمة في الأسهم والحصص والسندات والقيم الأخرى التي تقدمها الدولة والجماعات المحلية¹¹⁷، ويقوم بمراقبة المؤسسات وتوجيهها، وذلك بالتدخل في إعداد ومتابعة تنفيذ مخططاتها، ويلعب دور المراقبة الإستراتيجية بشكل يسمح بضمان الحفاظ على حصص الدولة، إلا أنه لا يمكنه التدخل في إدارة وتسيير المؤسسات الاقتصادية العمومية¹¹⁸.

¹¹⁵ ناصر لباد، القانون الإداري (الجزء الثاني النشاط الإداري)، ص 292.

¹¹⁶ ناصر لباد، القانون الإداري (الجزء الثاني النشاط الإداري)، ص 293.

¹¹⁷ المادة 12 من القانون 01/88 التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية.

¹¹⁸ المادة 58 من القانون 01/88 المذكور أعلاه.

لقد عملت مختلف القوانين الصادرة في إطار مرحلة استقلالية المؤسسات على ترك حرية أكثر للمؤسسة العمومية للقيام بنشاطاتها وإبقاء العلاقات مع الإدارات التابعة للدولة في إطار جد محدود، إلا أن تدخل الدولة في جميع المجالات دون استثناء وتداخل الصلاحيات بين مختلف الأجهزة الإدارية التابعة للدولة وغياب المراقبة الشعبية وضعف جهاز المعلومات المستعمل لدى المصالح المرتبطة بالإدارة¹¹⁹ جعل صناديق المساهمة تنحرف عن تحقيق الأهداف وتعرق عملية الإصلاحات الاقتصادية. لأن الطابع التجاري للمؤسسة الاقتصادية يستدعي السرعة والمرونة والفعالية ويخضعها لشروط تنافسية وسوق حرة.

وتجب الإشارة أن صناديق المساهمة قد تم إلغاؤها بموجب الأمر رقم 25/95 المؤرخ في 25 سبتمبر 1995 يتعلق بتسيير رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة، وعوضت بما يسمى الشركات القابضة العمومية، أي نظام الهولدينغ Les holdings publiques.¹²⁰

الشركات العمومية القابضة عرفها القانون التجاري الجزائري في المادة 731 فقرة 5 على أنها تسمى الشركة التي تراقب شركة أو عدة شركات وبالتالي، فالشركة القابضة هي الشركة التي يرجع مراقبتها إلى الرأس المال العمومي، كما تنص المادة 5 فقرة 1 من الأمر رقم 95-26: "تتولى الشركة القابضة العمومية تسيير رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة وإدارتها".

وتم إلغاؤها بموجب الأمر رقم 01-04 المؤرخ في 20 أوت 2001 المتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها وخصصتها، وحل محلها ما يسمى شركة تسيير المساهمات la société de gestion des participations (SGP) التي تعتبر مثلها مثل الشركة القابضة وصندوق المساهمة.

¹¹⁹ ناصر دادي عدون، اقتصاد المؤسسة، دار المحمدية العامة، ص 205.

¹²⁰ رشيد واضح، المؤسسة في التشريع الجزائري بين النظرية والتطبيق، ص 94.

ويمكن استنتاج صلاحياتها من خلال صلاحيات الجمعية العامة لشركة تسيير المساهمات والتي تشبه تماما صلاحيات الشركة القابضة العمومية.

فالمؤسسة العمومية المستقلة انطلاقا من قوانين الإصلاحات هي الخلية الأساسية في وجود واستمرار المجتمع من خلال تحقيق التنمية في مختلف مجالات الحياة، لذا أعطى القانون التوجيهي للمؤسسات الاقتصادية العمومية مفهوما جديدا لها من خلال تعريفها وذكر أنواع مستوياتها وطرق إنشائها، إذ اعتبرها شركات مساهمة أو شركات محدودة المسؤولية¹²¹.

وهي تعتبر عون اقتصادي تؤسس وتعمل من أجل ضمان إنتاج سلع وخدمات وتبادلها مع أعوان اقتصاديين آخرين: وفي إطار القانون التوجيهي لها فهي تشكل الوسيلة المفضلة لإنتاج المواد والخدمات وتراكم رأس المال وتعمل هذه المؤسسة في خدمة الأمة والتنمية وفق الدور والمهام المنوطة بها¹²².

لقد واجهت المؤسسة العمومية الاقتصادية عدة مشاكل أثناء فترة التسيير السابق وهذه العراقيل صعبت على المؤسسة تأدية عملها على أكمل وجه وحالت دون تحقيق هذه المؤسسات أهدافها في إطار التنمية الاقتصادية.

ففيما تتمثل المشاكل والعراقيل التي واجهتها المؤسسة العمومية الاقتصادية؟

وما هي الأسباب التي أدت إلى فشل هذه المؤسسة؟

إن الأسلوب الذي اعتمده المنظومة التشريعية السابقة في تسيير هذا النوع من المؤسسات انطلقا من أسلوب التسيير الذاتي وصولا إلى مرحلة إعادة الهيكلة بالرغم من النتائج التي حققتها إلا أنها اتسمت بعدة مشاكل جدية وخطيرة، أدت إلى ارتفاع النزاعات داخل المؤسسة، الذي أدى بدوره إلى التأثير السلبي في عملية الإنتاج، مما جعلها تنهار تدريجيا

¹²¹ رشيد واضح، المؤسسة في التشريع الجزائري بين النظرية والتطبيق، ص 95.

¹²² ضياء مجيد الموسوي، الخصوصية والتصحيحات الهيكلية، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، ص

في مختلف مراحل تواجدها، وهذا راجع للصعوبات التي واجهتها المؤسسة العمومية الاقتصادية والمتمثلة في¹²³:

- ضعف نظام التسيير من خلال صعوبة تحديد المناصب وصعوبة تصنيف وتقسيم العمال.
- تدهور الوضعية المالية للمؤسسة وذلك راجع للسيطرة المركزية والتدخل الحكومي المفرط، مما أثقل كاهل هذه المؤسسات بالديون سواء من الخزينة العمومية أو البنوك ودفع بالدولة إلى الاقتراض من الخارج.
- غياب المنافسة ونقص الفعالية خصوصا أن الحكومة تلجأ إلى تطبيق أسعار المنتجات أقل من تكلفة إنتاجها.
- وجود فائض من اليد العاملة داخل المؤسسة باعتبار أن توظيف العمال يكون وفق قرارات مركزية ويغلب عليها طابع اجتماعي ، وأمام هذا العدد الهائل عجزت المؤسسة عن تغطية الأجور فلجأت إلى الاقتراض مما أدى إلى تفاقم الأزمة.
- ضعف تكوين العمال وضعف التكامل الاقتصادي بين الصناعات واتجاه المؤسسة إلى تلبية الحاجات الاجتماعية للعمال وترجيح الجانب الاجتماعي.
- ضغط الإدارة المركزية ومختلف الهيئات الإدارية للرقابة وبقاء القرارات الإدارية الداخلية غير مستقلة، كما لعبت الوصاية دورا مهما في الخروج عن خط الأهداف المسطرة لسياسة التسيير وهذا يعتبر أيضا من نتائج البيروقراطية التي تحكم تنظيم الاقتصاد الموجه الذي يجعل المؤسسات بين ضغط الإدارة المركزية وضغط العمال من جهة أخرى.
- وعلى إثر ذلك تعرض القطاع العام ومؤسساته العمومية في بعض مشاريعه إلى الخسارة والسرقة والمحسوبية.

¹²³ رشيد واضح، المؤسسة في التشريع الجزائري بين النظرية والتطبيق، ص 86.

بالإضافة إلى عدة عوائق تتعلق بالظرف السياسي والتي كان لها تأثير سلبي بحيث شهدت الفترة الأخيرة لا سيما التي أعقبت أحداث أكتوبر 1988 وابتداء من سنة 1990 تحولات جذرية في السياسة الداخلية للجزائر لم تشهدها من قبل عصفت بالساحة السياسية الوطنية وأملت توجهها مخالفا للتوجهات السابقة ومارست أثرا سلبيا على أداء الاقتصاد الوطني من حيث تفاقم نتائجه السلبية لانشغال أجهزة الدولة بالجوانب السياسية، وإغفال الجوانب الاقتصادية خوفا من انفجار اجتماعي لا تحمد عقباه¹²⁴.

حملت الظروف السياسية الجديدة رؤى وأفكار وطروحات جديدة تناقضت واختلفت في نمط تسيير شؤون الدولة، هذه الأخيرة سجلت لحد الآن تعاقب عشرة حكومات في مدة لم تتجاوز 15 سنة، أي بمعدل أقل من سنتين للحكومة الواحدة، مدة قصيرة لا يمكن الحديث فيها عن أداء جهاز حكومي لعب فيه دوره في إحداث استقرار أو توخي الانتعاش الاقتصادي¹²⁵.

ونجم عن هذا الوضع إفراز ترسانة من القوانين شملت كافة المجالات وعلى رأسها المرافق العمومية التي تسيير اقتصاد البلاد والتي تناقضت في كثير من الأحيان.

كما حمل المحيط السياسي في الجزائر عوائق ومقيدات وقفت أمام المؤسسات العمومية الاقتصادية، تتعلق بالإيديولوجية التي سادت البلاد منذ الاستقلال تلك المتشعبة بالفكر الاشتراكي الذي تجسد في أنماط تسيير الاقتصاد في السابق، جعلت من متخذي القرار يرون في كل تحول عن ذلك مساسا بثوابت الأمة¹²⁶.

لقد حققت إصلاحات بداية الثمانينيات بعض التقدم من حيث النتائج، غير أن هذا لا يمكن أن يخفي ضعف الاقتصاد الوطني في مواجهة التغييرات التي يمكن أن تحدث على

¹²⁴ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مطبعة هومة، طبعة 2000، ص 24.

¹²⁵ أم السعد بن زيادة، المؤسسة العمومية الاقتصادية في ظل القانون التوجيهي رقم 01/88، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، 2003، ص 15.

¹²⁶ أم السعد بن زيادة، المؤسسة العمومية الاقتصادية في ظل القانون التوجيهي رقم 01/88، ص 22.

المستوى العالمي خاصة وأن الإدارة اعتمدت على نفس المؤسسات في ظل نفس التوجه وإن أدخلت بعض المرونة فيها، وهذا ما أثبتته الأزمة التي تعرض لها الاقتصاد العالمي في منتصف الثمانينيات والتي انعكست نتائجها مباشرة على الاقتصاد الجزائري، مما أدى بالسلطات إلى إعادة النظر في سياستها الاقتصادية¹²⁷.

وبالتالي الوصول إلى مرحلة التخلي عن القطاع العام بعد تأكد الدولة الجزائرية من أن الأزمة التي تعرض لها الاقتصاد الجزائري هي أزمة هيكلية وليست وقتية، ومن أجل هذا فضلت الدولة سياسة التدرج في الانتقال إلى الاقتصاد الحر بما في ذلك من الانسحاب التدريجي من الحياة الاقتصادية، ويمكن استنتاج أهم مظاهر هذا الانسحاب للدولة من القوانين التالية¹²⁸:

- صدور قانون 70/86 للترقية العقارية يسمح بموجبها إنشاء السكنات من طرف الخواص.
- صدور القانون 13-86 المعدل والمكمل لقانون 13-82 المتعلق بتأسيس وتشغيل مؤسسات الاقتصاد المختلط.
- صدور القانون 19-87 الذي يقضي بتحرير القطاع الزراعي.
- صدور قانون 26-87 ينشئ المجلس الوطني للتخطيط، ويلغي وزارة التخطيط.
- قانون 29-88 يخفف من احتكار الدولة للتجارة الخارجية.
- نشر نص الدستور الجديد يوم 05 فيفري 1989 يقر التعددية الحزبية ، وعدم الاعتماد على الاشتراكية كمرجع.

¹²⁷ حفوظ لعشب، دراسات في القانون الاقتصادي، ص 60.

¹²⁸ ناصر لباد، القانون الإداري (الجزء الثاني النشاط الإداري)، ص 276.

وعليه يمكن اعتبار سنة 1989 بالسنة التي تم فيها التراجع الصريح عن التوجه الاشتراكي والانتقال إلى مرحلة الانفتاح والدخول إلى اقتصاد السوق، وتؤكد ذلك بلجوء الدولة إلى المؤسسات المالية الدولية لإعادة جدولة ديونها¹²⁹.

لقد شهدت فترة 1989-1994 إمضاء ثلاث اتفاقيات تدور مجملها حول السياسة النقدية من خلال الحد من الدينار والوصول إلى قيمته الحقيقية، والحد من التضخم النقدي وأيضاً القضاء على العجز في الميزانية من خلال تقليص النفقات العمومية سواء نفقات التجهيز أو تثبيت كتلة أجور الوظيف العمومي وأيضاً رفع إيرادات الخزينة من المردود الضريبي من جهة أخرى¹³⁰.

نالت نتائج هذه القرارات رضى الصندوق الدولي، مما جعله يوافق على خضوع الجزائر لبرنامج التصحيح الهيكلي تلتزم بتنفيذه خلال الفترة (1988/1985) والذي يتضمن مجموعة من السياسات الاقتصادية والمالية¹³¹.

وكنتيجة نجد أن معدل النمو الاقتصادي قد ارتفع خصوصاً بعد إعادة توزيع الأدوار بين القطاعين العام والخاص وفتح المجال لهذا الأخير للاستثمار، وانسحاب الدولة من بعض الأنشطة الاقتصادية وتخليها عن بعض المرافق العامة الاقتصادية¹³².

هذا ما وضع قرار الدولة وبشكل رسمي الشروع في تنفيذ سياسة الخصخصة باعتبارها جزءاً لا يتجزأ من برنامج الإصلاح الاقتصادي مع توفر الظروف التي أدت إلى ذلك بدءاً

¹²⁹ بوهزه محمد، الإصلاحات في المؤسسة العمومية الجزائرية بين الطموح والواقع، الملتقى الدولي "اقتصاديات الخصخصة والدور الجديد للدولة"، ص 21.

¹³⁰ بوهزه محمد، الإصلاحات في المؤسسة العمومية الجزائرية بين الطموح والواقع، الملتقى الدولي "اقتصاديات الخصخصة والدور الجديد للدولة"، ص 26.

¹³¹ بوهزه محمد، الإصلاحات في المؤسسة العمومية الجزائرية بين الطموح والواقع، الملتقى الدولي "اقتصاديات الخصخصة والدور الجديد للدولة"، ص 30.

¹³² ضياء مجيد الموسوي، الخصخصة والتصحيحات الهيكلية، ص 18

بفشل القطاع العام وتحمل الدولة تكاليف تشغيله وخسائره المتتالية إلى غاية الخضوع إلى برنامج التصحيح الهيكلي الذي بموجبه أصبحت الدولة مجبرة على تنفيذ الخصوصة¹³³.

¹³³ ضياء مجيد الموسوي، الخصوصة والتصحيحات الهيكلية، ص 20.

المبحث الثاني: الخصوصية كخطوة ثانية للإصلاح المؤسسي

بدأت فكرة الخصوصية تفرض نفسها بقوة مع سنوات السبعينيات تحت تأثير عامل سياسي المتمثل في الإشكالية القائمة بين النظام الاشتراكي والنظام الرأسمالي من جهة ومن جهة أخرى عامل اقتصادي المتمثل في تحويل الملكية العامة إلى ملكية خاصة والإصلاحات الهيكلية وعدم التكيف مع التحولات الاقتصادية.

هذا الصراع جعل من مكانة المرفق العام تتأرجح دون استقرار ولا ثبات خاصة في المجال الاقتصادي إلى غاية تفوق النظام الرأسمالي ودخول قانون السوق خاصة وأن الأساليب التقليدية لتسيير المرفق العام أبرزت تحدي بكل طاقتها للهجمات المتوالية دفاعاً عن قلعة منيعة وهي المؤسسات العامة الصناعية والتجارية¹³⁴ في المجال الاقتصادي.

هذا كله أدى إلى تجسيد فكرة الخصوصية التي لجأت إليها بلادنا، لأنها تعتبر وسيلة انفتاح رسمي على الإستثمارات والتي تركز على القطاع الخاص بدل القطاع العام بتنشيط المراكز الاقتصادية من أجل تنمية اقتصادية شاملة التي تسمح بدخول البلاد إلى اقتصاد السوق وتطبيق قوانينه.

وقد سلطنا الضوء في هذا المبحث على دراسة وتحليل هذه المرحلة من الإصلاح المؤسسي للمرافق العامة الاقتصادية والتي غيرت واقع هذه المرافق من خلال معرفة مفهوم الخصوصية وإطارها القانوني والتنظيمي وأيضاً آليات الخصوصية للمؤسسات العمومية الاقتصادية وصولاً إلى الخصوصية والمرفق العمومي.

المطلب الأول: مفهوم خصوصية المؤسسة العمومية الاقتصادية

سنوضح في هذا الإطار ، الإطار القانوني للخصوصية ثم تعريفها وسياسة تنفيذها ومعرفة دوافع الخصوصية ومعايير تطبيق طرق الخصوصية للمؤسسات العمومية الاقتصادية إلى

¹³⁴ محمد أمين بوسماح، المرفق العام في الجزائر، ص 18.

غاية التطرق للتحديات التي واجهت هذه العملية وإبراز العراقيل الاقتصادية والمالية والسياسية والاجتماعية

لم تكن عبارة الخوصصة la privatisation حرة الاستعمال في الجزائر، ولم تصبح فكرة متداولة وموضوع جدال إلا مع مجيء الإصلاحات في بداية التسعينيات، بحيث أن التجسيد القانوني لفكرة خوصصة المؤسسات العمومية الاقتصادية ولأول مرة بدأت مع صدور قانون المالية التكميلي لسنة 1994 أي المرسوم التشريعي رقم 94-08 المؤرخ في 26 ماي 1994 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 1994¹³⁵، ولا سيما من خلال المادة 24 منه، بحيث فإن المادة 24 الأخيرة والمرسوم التنفيذي رقم 94-415 المؤرخ في 28 نوفمبر 1994 الذي يحدد كيفية تطبيق المادة 24 من المرسوم التشريعي رقم 94-08 المؤرخ في 26 ماي 1994 والمتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 1994، قد أدخلت إمكانية التنازل لأكثر عارض جزء من المقولة العمومية أو كلها¹³⁶.

وقد نصت المادة 24 من المرسوم التشريعي رقم 94-08 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 1994 ما يلي: "تعديل أحكام المادة 20 من القانون رقم 88-01 المؤرخ في 12 يناير 1988 والمتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية وتحرر كما يلي¹³⁷:"

المادة 20: تعد الأملاك التابعة للممتلكات الخاصة بالمؤسسات العمومية الاقتصادية قابلة للبيع والتجديد والحجز حسب القواعد المعمول بها في الميدان التجاري باستثناء أملاك التخصيص وأجزاء من الأملاك العمومية التي تستغل عن طريق الإنتفاع.

أما المرسوم التنفيذي رقم 94-415 المؤرخ في 28 نوفمبر 1994 الذي يحدد كيفية تطبيق المادة 24 من المرسوم رقم 94-08 المؤرخ في 26 ماي 1994 والمتضمن قانون

¹³⁵ الجريدة الرسمية رقم 33، ص 3.

¹³⁶ ناصر لباد، القانون الإداري (الجزء الثاني النشاط الإداري)، ص 311.

¹³⁷ ناصر لباد، القانون الإداري (الجزء الثاني النشاط الإداري)، ص 312.

المالية التكميلي لسنة 1994: لقد جاء في المادة الأولى منه (يحدد هذا المرسوم شروط و كيفية بيع الأملاك التابعة للممتلكات الخاصة بالمؤسسات العمومية الاقتصادية لصالح أي شخص طبيعي أو معنوي باستثناء الأملاك العمومية التي تستغل عن طريق الانتفاع).

أيضا من خلال نص المادة 2 و 3 من نفس المرسوم فإن الأملاك المادية أو غير المادية منقولة أو عقارية التابعة للمؤسسات العمومية الاقتصادية المنفصل بعضها عن بعض أو المجموعة في حصص يمكن أن تكون نشاطا اقتصاديا مستقلا وقد ترخص بيع عناصر الأصول المنفصل بعضها عن بعض بناء عن تقرير مجلس إدارتها¹³⁸.

أما المادة 7 من نفس المرسوم التنفيذي، فتتص (يجري بيع الأصول عن طريق مناقصة غير أنه في حالة تساوي العروض، يستفيد عمال المؤسسة الراغبون في ممارسة نشاط مستقل من حق الأفضلية ومن تخفيض بنسبة أقصاها 10% من سعر السوق المحدد شريطة أن يتعهدوا باستعمال الأصول المحصل عليها التي تبقى غير قابلة للبيع خلال مدة عامين)¹³⁹.

وفي شهر أوت 1995 صدر الأمر رقم 95-22 المؤرخ في 26 أوت 1995 المتعلق بخصوصية المؤسسات العمومية، وهو أول نص يتعلق بخصوصية المؤسسات العمومية، وفي سنة 2001 صدر الأمر رقم 04/01 المؤرخ في 20 أوت 2001 يتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية و خوصصتها¹⁴⁰.

¹³⁸ سهام عبورة، الخصوصية الجزئية بنقل ملكية رأسمال المؤسسة العمومية، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، ص 25.

¹³⁹ سهام عبورة، الخصوصية الجزئية بنقل ملكية رأسمال المؤسسة العمومية، مذكرة ماجستير، ص 27.

¹⁴⁰ نعيمة أوقاسي، المؤسسة العمومية الجزائرية والخصوصية، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، معهد العلوم

الاقتصادي، 2001، ص 45

بالنسبة لتعريف الخوصصة فقد ميز الباحثين بين مفهومها وبين بعض المفاهيم الأخرى مثل انسحاب الدولة، أو إزاحة الاحتكار أو الرجوع عن التأميم¹⁴¹.

أما الخوصصة فقد عرفت المادة 13 من الأمر رقم 01-04 على النحو التالي:¹⁴² (يقصد بالخصوصية كل صفقة تتجسد في نقل الملكية Le transport de Propriété إلى أشخاص طبيعيين أو معنويين خاضعين للقانون الخاص من غير المؤسسات العمومية وتشمل هذه الملكية:

- كل رأس مال المؤسسة la capital Social de l'entreprise أو جزء منه تحوزه الدولة مباشرة أو الأشخاص المعنويين الخاضعون للقانون العام، وذلك عن طريق التنازل عن أسهم أو حصص اجتماعية أو اكتتاب لزيادة في الرأسمال.
- الأصول Les actifs التي تشكل وحدة استغلال مستقلة في المؤسسات التابعة للدولة.

وتعتبر الخوصصة صفقة تتضمن تحويل تسيير المؤسسات العمومية إلى أشخاص طبيعيين أو معنويين تابعين للقانون الخاص وذلك بواسطة صيغ تعاقدية يجب أن تحدد كميّات تحويل التسيير وممارسته وشروطه¹⁴³.

إذن فإن المقصود من الخوصصة هو ذلك التحول في الأنشطة والممتلكات من الحكومة (القطاع العام) إلى القطاع الخاص مع تقليص دور الحكومة في خلق الأسواق، بعبارة أخرى فإن عملية الخوصصة تتمثل في تحويل مؤسسات الدولة إلى مؤسسات خاصة ونقل وظائف حكومية إلى القطاع الخاص¹⁴⁴.

¹⁴¹ نعيمة أوقاسي، المؤسسة العمومية الجزائرية والخصوصية، مذكرة ماجستير، ص 51.

¹⁴² نعيمة أوقاسي، المؤسسة العمومية الجزائرية والخصوصية، مذكرة ماجستير، ص 52.

¹⁴³ ضياء مجيد الموسوي، الخصوصية والتصحيحات الهيكلية، ص 61.

¹⁴⁴ ناصر لباد، القانون الإداري (الجزء الثاني النشاط الإداري)، 2004، ص 310.

تمثلت الدوافع المؤدية إلى تجسيد عملية الخصخصة والمبادئ التي قامت عليها فيما يلي¹⁴⁵:

- ضعف تسيير القطاع العام.
 - انخفاض مستوى الأداء الإداري.
 - التوسع السريع في قاعدة الدولة دون دراسة.
 - انعدام فعالية أجهزة المراقبة للتعقيد على مستوى الهياكل الإدارية.
 - ثقل يد البيروقراطية الإدارية وبطنها في الحركة.
 - انخفاض سعر البترول ابتداء من سنة 1986، حيث انخفض سعر البرميل من 30 دولار إلى 15 دولار، وانهارت إيرادات البلاد الخارجية من المحروقات.
 - زيادة حجم الاندماج في السوق الرأسمالية العالمية.
 - أزمة الاقتصاد العالمي وآثارها على الاقتصاد الجزائري.
 - ثقل المديونية الخارجية.
- تتم عملية تحويل الملكية من القطاع العام إلى القطاع الخاص بالاعتماد على جملة من المبادئ والتمثلة في¹⁴⁶:

- مبدأ التدرج أي أنها تتم بطريقة تدريجية بحيث أن المؤسسة القابلة للخصخصة يتم إدراجها ضمن برنامج الحكومة في تقدم بشكل مضبوط.
- مبدأ العمل على نشر ثقافة القطاع الخاص.
- مبدأ التسويق الفعال للشركة المراد خصصتها.
- مبدأ المشاركة الأجنبية.
- مبدأ أساليب البيع لتوسيع الملكية.

¹⁴⁵ سهام عبورة، الخصخصة الجزئية بنقل ملكية رأسمال المؤسسة العمومية، مذكرة ماجستير، ص 29.

¹⁴⁶ سهام عبورة، الخصخصة الجزئية بنقل ملكية رأسمال المؤسسة العمومية، مذكرة ماجستير، ص 31.

تضمن الأمر رقم 01-04 المتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية وتسييرها و خصوصتها على هيئات جديدة تمثلت في¹⁴⁷:

- مجلس مساهمات الدولة والذي يختص بتحديد الاستراتيجيات وسياسات وبرامج الخوصصة وكذا دراسة ملفاتها.
- مجلس الوزراء ويختص بالمصادقة على إستراتيجية الخوصصة وبرنامجها.
- الوزير المكلف بالمساهمات.
- لجنة مراقبة عمليات الخوصصة.

وقد نص الأمر رقم 01/04 في الفصل الخامس منه على كفاءات الخوصصة في المادة 26 منه ذكرت عدة أساليب يتم بها خوصصة المؤسسات العمومية¹⁴⁸:

- الخوصصة عن طريق السوق المالية سواء بالعرض في البورصة أو عرض علني للبيع بسعر محدد.
 - الخوصصة عن طريق المناقصات.
 - إجراء البيع بالتراضي بترخيص من مجلس مساهمات الدولة.
 - أي نمط آخر للخوصصة يهدف إلى ترقية مساهمات الجمهور.
- ونلاحظ أن المشرع قد استبعد أسلوب خوصصة التسيير الذي نص عليه الأمر رقم 95-22 وعلى العموم يمكننا التمييز بين سلسلتين من الأساليب وكل سلسلة تتطوي على عدد تقنيات لخوصصة المؤسسة العمومية وعلى الدولة الاختيار بين أحد الأسلوبين¹⁴⁹.
- إما التخلي عن الملكية "خوصصة الملكية" عن طريق بيع الأسهم .

¹⁴⁷ نعيمة أوقاسي، المؤسسة العمومية الجزائرية و الخوصصة، مذكرة ماجستير، ص48.

¹⁴⁸ نعيمة أوقاسي، المؤسسة العمومية الجزائرية و الخوصصة، مذكرة ماجستير، ص61.

¹⁴⁹ رشيد واضح، المؤسسة في التشريع الجزائري بين النظرية والتطبيق، ص111..

- أو عدم التخلي عن الملكية "خصوصة التسيير" عن طريق إبرام الدولة عقود إيجار أو عقود تسيير مع متعاملين خواص بهدف رفع الكفاءة والمردودية.
تخضع المؤسسات العمومية الاقتصادية لجملة من الطرق تخص عملية الخصخصة تتمثل فيما يلي¹⁵⁰:

- الخصخصة الكاملة للمؤسسات من خلال البرنامج الذي يهدف لبيع 249 شركة حكومية كبيرة مقسمة إلى شركات تابعة متشابهة النشاط، فقد تم عرض 88 شركة تابعة سنة 1999 وذلك عن طريق مجلس الخصخصة والذي كلف بدراسة هذه العروض الخاصة ببيع هذه المجموعة الأولى من الشركات والتي تحتوي على 20 وحدة فندقية، 23 مؤسسة مواد بناء، 12 وحدة لبيع المشروعات، 9 مؤسسات لتوزيع المواد الغذائية وكل هذا يعادل ما يمثل 17% من برنامج الخصخصة.
- الشراكة كمحيط واسع للاستثمار تتماشى مع المحيط الصناعي خاصة الشراكة الأجنبية.
- السوق المالية لجلب الاستثمارات والمدخرات طويلة الأجل والأموال للدولة.
- الخصخصة لمصلحة الأجراء كأسلوب اعتمده الدولة لبيع عدد كبير من الشركات إلى أجزاء موظفي هذه الشركات والتي يندرج معظمها تحت عنوان مؤسسة صغيرة ومتوسطة.

المطلب الثاني: تحديات خصخصة المرافق العمومية الاقتصادية

واجهت الدولة أثناء تنفيذ عملية الخصخصة عدة عراقيل منها ما هو مرتبط بالجانب المالي كصعوبة خصخصة المؤسسات العمومية الاقتصادية التي تعاني العجز المالي مما يحتم الأمر إلى تصفيتها أو تطهيرها.

¹⁵⁰ وهزه محمد، الإصلاحات في المؤسسة العمومية الجزائرية بين الطموح والواقع، الملتقى الدولي "اقتصاديات الخصخصة والدور الجديد للدولة"، دورة تدريبية حول أساليب الخصخصة وتقنياتها، ص 42.

أيضا تعتبر إعادة الهيكلة الاقتصادية والصناعية التي فتحت مجال أمام القطاع الخاص الداخلي والخارجي ثم الوطني والأجنبي قد تركزت على عمليتين هامتين، بحيث أنها استثنت المؤسسات الإستراتيجية التي تحوز فيها الدولة مجموع الرأسمال من عملية الخصخصة واستبعدتها وأخضعت المؤسسات التي ليس لديها إمكانية الاستمرار كمؤسسة عمومية، سواء لظروفها أو لاعتبارها غير إستراتيجية بالنسبة للدولة¹⁵¹.

بالنسبة للعراقيل التي واجهت المؤسسات العمومية الاقتصادية التي تخلت عنها الدولة سواء كان ذلك التخلي من ناحية تسييرها أو ملكيتها والتي تعتبر غير إستراتيجية للدولة خاصة تلك التي ليس لها طابع السيادة أو التي تشكل المنشئ الأساسي للمداخل المالية للدولة مثل شركة سونطراك وفروعها، تلك العراقيل أعطت طابع سياسي للخصخصة حسب رأي أغلب الباحثين والمعنيين ، فيمكن عرض أبرز العراقيل والتي تتمثل في¹⁵²:

- عراقيل اقتصادية تظهر من خلال العجز المالي للمؤسسات العمومية الاقتصادية في ظل انعدام الاستقرار للاقتصاد الوطني مما لا يشجع المستثمرين الخواص على المغامرة في امتلاك هذه المؤسسات وبالتالي صعوبة بيعها.
- عراقيل مالية وهيكلية تظهر أيضا من خلال عدم استقرار المسيرين وبالتالي هذا يؤثر سلبا على التسيير من حيث عدم استقرار الطاقم الإداري .
- التسيير المركزي والتقدير النسبي للمخاطر والدور المحدود للبنوك الوطنية.
- عراقيل سياسية واجتماعية بحيث يمكن حصر أهم الصعوبات التي عرقلت حسن تنفيذ عملية الخصخصة للمؤسسات العمومية الاقتصادية وحالت دون تحقق الأهداف المرجوة منها من خلال انعدام الاستقرار السياسي وتدهور الوضع الأمني السائد ومرور البلاد بأزمات سياسية وأمنية مما أدى إلى نقص الإستثمارات.

¹⁵¹ شديد واضح، المؤسسة في التشريع الجزائري بين النظرية والتطبيق، ص 100.

¹⁵² سهام عبورة، الخصخصة الجزئية بنقل ملكية رأسمال المؤسسة العمومية، مذكرة ماجستير، ص 41.

أيضا مشكل البيروقراطية الذي يقوم عليه الإطار التنظيمي داخل المؤسسات والذي نجم عنه سوء التسيير وتفشي الفساد الإداري.

أيضا ضعف المنظومة القانونية خاصة في إصدار القوانين الجديدة والمتعلقة بالخصوصة فبعد الأمر 04/01 المتعلق بخصوصة المؤسسات العمومية الاقتصادية وكيفية تسييرها لم يطرأ أي جديد في هذا الميدان بالرغم من أن الاقتصاد في تطور مستمر¹⁵³.

كل هذه العوائق أثرت سلبا على التطبيق الكامل لبرنامج الخصوصية والتي برزت علاقتها بالمرافق العمومية الاقتصادية من خلال نص المادة 16 من الأمر 04-01 أنه عندما تكون المؤسسة عمومية اقتصادية تؤمن مهمة مرفق عام موضوع الخصوصية تتكفل الدولة بضمان استمرارية المرفق العمومي¹⁵⁴.

فكان الأمر واضح بالنسبة لموفق السلطات العمومية من الخصوصية وآثارها على المؤسسات التي لها علاقة بالمرفق العمومي، بحيث أن المؤسسات العمومية التي يكتسي نشاطها طابع استراتيجي على ضوء برنامج الحكومة تخضع لنصوص قوانينها الأساسية التنظيمية المعمول بها أو لنظام خاص يحدد عن طريق التنظيم، وبالتالي فللدولة السلطة التقديرية في اختيار المؤسسات العمومية التي تخضعها لبرنامج الخصوصية لا سيما بالنسبة للمؤسسات التي تعتبر إستراتيجية بالنسبة للدولة وخاصة منها التي لها علاقة بما يسمى بالمرافق العمومية الكبرى Les grands services publics مثل القطاعات المتعلقة بالماء والكهرباء والغاز، والنقل بالسكك الحديدية والصحة¹⁵⁵.

¹⁵³ نعيمة أوقاسي، المؤسسة العمومية الجزائرية والخصوصة، مذكرة ماجستير، ص 62.

¹⁵⁴ ناصر لباد، القانون الإداري (الجزء الثاني النشاط الإداري)، ص 326.

¹⁵⁵ ناصر لباد، القانون الإداري (الجزء الثاني النشاط الإداري)، ص 327..

الخلافة

خاتمة :

عندما بدأت الجزائر المستقلة بصياغة توجهاتها الإحصائية إرادت أن تجعل منطلقاتها للتنمية والتخطيط ذات إطار شمولي يستهدف تطوير الحياة الاقتصادية والاجتماعية معن ، فعمدت على تسيير مؤسساتها ، بشكل يتناسب مع أهداف مخططات التنمية فلجأت في بادئ الأمر إلى أسلوب تسيير الذاتي مبرهنة به أنها قادرة على التسيير مؤسساتها العمومية والاقتصادية .

وكأي قطاع فان القطاع الاقتصادي في تطور مستمر الخاصة وان التطور الدولة يقاس بتطور اقتصادها يقابله تطور مؤسساتها و مقدرتها على تحقيق أهدافها ، لهذا شهدت المرافق العمومية الاقتصادية عدت أنماط تسييرية كانت تهدف إلى تقويم الاقتصاد الوطني وتدارك نقائص التسيير السابق .

ولكن بعد بداية الثمانينات وجدة البلاد نفسها تعاني من إختلالات هيكلية، فأصبح من الضروري القيام بتقويم جذري للتوجه الاقتصادي وهو ما قادها في التحول في سلسلة من الإصلاحات الهيكلية بهدف الدخول إلى الاقتصاد السوق الإنتاج إلى الاقتصاد العالمي .

فلجأت البلاد في البداية إلى إعادة الهيكلة العضوية أي إعادة تقسيم المؤسسات العمومية الاقتصادية ثم إعادة الهيكلة المالية ،وفي كل مرة لم تنجح هذه السياسات في تحقيق الكفاءة والنمو الاقتصادي .

وعلى اثر هذا الانفتاح على الاقتصاد العالمي ،وهذا التحول نحو اقتصاد السوق ، كان من الواجب على المشرع من تهيئة الأرضية المناسبة لتجسيده على ارض الواقع .

عمدة الجزائر لتجسيد التحول نحو اقتصاد القيام بجملة من الإصلاحات الاقتصادية بما فيها الإصلاح المؤسساتي وقد جاء هذا الأخير عبر مراحل تدريجية لمسايرة الوضع الاقتصادي المزري ساد تلك الفترة ولمرحلة تحضيرية لتهيئة الأرضية المناسبة للتحول الاقتصادي وتبني النهج الرأسمالي ،اعتنق البلد لتسيير مؤسساتها الاقتصادية أسلوب

الاستقلالية بإصدار القانون التوجيهي رقم 01/09 فأعطى لهذه المؤسسات مفهوم بإصدار مفهوم ومبادئ وأشكال جديدة ونظام قانوني جديد سعيًا منها لتفادي الأوضاع المتدهورة التي حطت من مردودية هذه المؤسسات، إلا أن هذا الأسلوب لم يعمر طويلا، وسرعان ما استبدل بأسلوب آخر إلا وهو أسلوب التعديل الداخلي .

وبسبب ضعف تسيير القطاع العام والتوسع السريع لتدخل الدولة من خلال مرافقها العمومية و انعدام أجهزة مراقبة فعالة على تسيير هذه المؤسسات وكذلك بسبب المديونية الخارجية والضغوط الخارجية الممارسة على الدولة بقيادة صندوق النقد الدولي، كان لابد من مسايرة العمولة الاقتصادية و التي تجسدت من خلال تبني سياسة الخصوصية وهذا بتحويل الملكية من القطاع العام إلى القطاع الخاص .

وفي هذا الإطار انطلقت من الدوافع الحقيقية التي كانت وراء تبني سياسة خصوصية المؤسسات العمومية الاقتصادية إلى غاية التحديات التي واجهت تطبيق هذه العملية ، وتم التواصل إلى أن الخصوصية هي سياسة إصلاحية في الجزائر تهدف إلى تنمية الاقتصاد الوطني .

من خلال هذا البحث المنصب على المرافق العمومية الاقتصادية تم إثبات صحة الفرضيات التي افترضها وهي أن تطور أنماط تسيير المرافق العمومية الاقتصادية يكمن في عدم انسجام السياسة مع واقع هذه المؤسسات ومرحلة الاستقلالية يكمن اعتبارها خطوة من أجل دراسة إمكانية خصوصية القطاع العام ، وأخيرا الموضوعية التي كانت تتخبط فيها المرافق العمومية الاقتصادية صعبت من تجسيد الإصلاحات بصفة فعالة وقد توصلنا إلى النتائج التالية :

1) مواصلة الدولة التخلي عن أدوارها السابقة والمتمثلة في دعم المرافق العمومية الاقتصادية وتحمل الخسائر من خلال الديون وإعادة الهيكلة المالية، حيث أصبحت

تلعب ادوار جديدة تتمثل في توجيه وإرشاد المؤسسات العمومية الاقتصادية ومراقبتها ومحاسبة مسئوليتها منذ 1989 وما بعدها .

(2) تحديث المؤسسات العمومية الاقتصادية و تطوير طرق تسييرها واقتصار دور الدولة في القيام بمهمة المستشار فقما .

(3) إشراف الدولة مرتبط بالمؤسسات الإستراتيجية ومحاولة انسحابها تدريجيا من ملكية وتسيير المؤسسات العمومية الأخرى وفتح المجال أمام القطاع الخاص الذي اثبت جدارته في تحرير آلة الإصلاحات الاقتصادية .

(4) فتح المجال أمام القطاع الخاص أدى إلى بروز المنافسة وتشجيع الدولة للاستثمار خارج نطاق المحروقات ،ودعم القدرة التنافسية للمؤسسات العمومية الاقتصادية وكذا حريتها و استقلالها من خلال مجموعة من القوانين والمراسيم .

لكن بل مقابل نرى انه من الضروري على السعي في القيام بإصلاحات اقتصادية والوصول بالمؤسسات العمومية الاقتصادية إلى الأفضل حتى ولو كلفنا ذلك الفصل بين الجانب السياسي و الجانب الاقتصادي أي تفادي تضارب بين السياسات المنهجية و الواقع الاقتصادي للمؤسسات والابتعاد كل البعد عن تسييس الاقتصاد .

قائمة المراجع

قائمة المراجع :

- 1 - أحمد محيو (ترجمة محمد صاصيلا) محاضرات في المؤسسات الإدارية، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، 1985.
- 2 - أم السعد بن زيادة، المؤسسة العمومية الاقتصادية في ظل القانون التوجيهي رقم 01/88، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، 2003.
- 3 - بوهزه محمد، الإصلاحات في المؤسسة العمومية الجزائرية بين الطموح والواقع، الملتقى الدولي "اقتصاديات الخوصصة والدور الجديد للدولة"، دورة تدريبية حول أساليب الخوصصة وتقنياتها، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة فرحات عباس، سطيف، الجزائر، 2004.
- 4 - رشيد واضح، المؤسسة في التشريع الجزائري بين النظرية والتطبيق، دار هومة، الجزائر، ط 2003.
- 5 - زغيدي محمد لحسن، مؤتمر الصومام وتطور ثورة التحرير الوطني الجزائري 62/56، دار هومة، الجزائر، سنة 1983.
- 6 - سهام عبورة، الخوصصة الجزئية بنقل ملكية رأسمال المؤسسة العمومية، مذكرة ماجستير، ص 27.
- 7 - ضياء مجيد الموسوي، الخوصصة والتصحيحات الهيكلية، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر.
- 8 - عبدالقادر حليمي، جغرافية الجزائر، مطبعة الإنشاء، دمشق، سوريا، ط2، 1968.
- 9 - علي زغدود، المؤسسات الاشتراكية ذات الطابع الاقتصادي في الجزائر، ش و ن ت / الجزائر، 1982.
- 10 - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مطبعة هومة، طبعة 2000.
- 11 - عمارة بوحوش، التاريخ السياسي للجزائر من البداية إلى غاية 1962، دار الغرب الإسلامي، لبنان، ط1، سنة 1997.
- 12 - عماري أحمد، النظام القانوني للوحدات الاقتصادية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1984.
- 13 - عماري أحمد، النظام القانوني للوحدات الاقتصادية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1984.
- 14 - عماري أحمد، النظام القانوني للوحدات الاقتصادية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1984.

- 15 - قمار خديجة، مكانة المؤسسة العمومية الاقتصادية في إطار الإصلاح المؤسساتي، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، سنة 2008/2009، جامعة الجزائر.
- 16 - محفوظ لعشب، الوجيز في القانون الاقتصادي، دم ج، الجزائر، 1993.
- 17 - محفوظ لعشب، دراسات في القانون الاقتصادي، المطبعة الرسمية، الجزائر.
- 18 - محمد الصغير بعلي، المؤسسات العمومية الاقتصادية في التشريع الجزائري، المعهد الوطني للدراسات، كتيب رقم: 02، 1988.
- 19 - محمد العربي الزبيري، تاريخ الجزائر المعاصر 1954-1962، منشورات اتحاد الكتاب العرب، ج2، سنة 1999.
- 20 - محمد أمين بوسماح، المرفق العام في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، 1995.
- 21 - محمد بلقاسم بهلول، الجزائر بين الأزمة الاقتصادية والأزمة السياسية، منشورات دحلب، الجزائر، 1993.
- 22 - محمد فاروق عبد الحميد، نظرية المرفق العام في القانون الجزائري بين المفهومين التقليدي والاشتراكي، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1987.
- 23 - محمد فاروق عبد الحميد، نظرية المرفق العام في القانون الجزائري بين المفهومين التقليدي والاشتراكي، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1987.
- 24 - ناصر دادي عدون، اقتصاد المؤسسة، دار المحمدية العامة، الطبعة الأولى، الجزائر، 1998.
- 25 - ناصر دادي عدون، اقتصاد المؤسسة، دار المحمدية العامة، الطبعة الأولى، الجزائر.
- 26 - ناصر لباد، القانون الإداري (الجزء الثاني النشاط الإداري)، مطبعة دالي براهيم، الجزائر، 2004.
- 27 - نعيمة أوقاسي، المؤسسة العمومية الجزائرية والخصوصية، مذكرة ماجستير.

الفهرس

الإهداء

تشكرت

1.....مقدمة

الفصل الأول: التجربة الجزائرية لإدارة القطاع الاقتصادي عبر المرفق العام

7.....المبحث الأول: قانون التسيير الذاتي للمؤسسات العمومية

7.....المطلب الأول: مرحلة التسيير الذاتي (65/62) (المؤسسة المسيرة ذاتيا)

19.....المطلب الثاني: مرحلة التسيير البيروقراطي للمؤسسات الاقتصادية

28.....المبحث الثاني: عبر قانون التسيير الاشتراكي للمؤسسات

29.....المطلب الأول: مرحلة التسيير الاشتراكي 1971 - 1979

39.....المطلب الثاني: مرحلة إعادة الهيكلة (1980 - 1988) (الإصلاحات) GRA

الفصل الثاني: استقرار تدخل الإدارة في الاقتصاد عن طريق المرفق العام

49.....المبحث الأول : غموض قانون المؤسسات العمومية الاقتصادية

50.....المطلب الأول: النظام القانوني للمؤسسات الاقتصادية بموجب قانون 01/88

57.....المطلب الثاني: واقع المؤسسة العمومية الاقتصادية في ظل الاستقلالية

66.....المبحث الثاني: الخوصصة كخطوة ثانية للإصلاح المؤسسي

66.....	المطلب الأول: مفهوم خوصصة المؤسسة العمومية الاقتصادية
72.....	المطلب لثاني: تحديات خوصصة المرافق العمومية الاقتصادية
76.....	الخاتمة
80.....	قائمة المصادر و المراجع

الفهرس