

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية



بحث علمي للمشاركة في المسابقة الرابعة عشرة للمنظمة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية
والمحاسبة

المتعلق بموضوع تقييم البرامج والسياسات العمومية

أفضل التجارب والممارسات

تجربة مجلس المحاسبة الجزائري في تقييم السياسة
الوطنية لحماية الساحل وتثمينه
(للفترة الممتدة ما بين سنوات 2019-2023)

من إعداد:

السيد صالح الدين بوكعباش
قاضي بمجلس المحاسبة الجزائري

سنة 2024

ملخص الدراسة:

تكتسي عملية تقييم السياسات العمومية أهمية بالغة لدى مختلف فواعل رسم السياسة العمومية، باعتبارها وسيلة لقياس مدى نجاحها في تنمية شعور المواطن بالرضا عن الحكومة وتأبيدها بصفة عامة، وعن الخدمات العمومية المقدمة بصفة خاصة.

ومن ثمة، تشكل عملية تقييم السياسات العمومية آلية فعالة في تحسين مؤشرات الأداء الحكومي في إيجاد الحلول للمشاكل المجتمعية.

لهذا، تهدف الدراسة إلى التعرف أكثر على واقع عمليتي تنفيذ وتقييم السياسات العمومية في الجزائر باعتبارهما من مراحل صنع السياسة العمومية، حيث يعمل التنفيذ على تحويل السياسات العمومية من حالتها الإعلانية إلى حالتها التطبيقية، وذلك بتجسيد الأهداف المخطط لها.

أما بالنسبة لعملية التقييم فهو بمثابة وسيلة للتأكد من صحة مختلف الإجراءات المتبعة وكيفية استخدامها كقاعدة تبنى عليها عملية صنع القرار مستقبلا.

ولمعالجة هذا الموضوع، تم الاعتماد على المنهج الوصفي التحليلي، وذلك من أجل سرد جميع المفاهيم المتعلقة بعناصر البحث ووصفها بشكل يساعد على توضيح وتبسيط محددات الموضوع.

ولمقتضيات الدراسة تم كذلك، استخدام المنهج الإحصائي بهدف جمع وتحليل المعطيات الإحصائية قصد وضع تفسيرات مناسبة للنتائج المتحصل عليها.

كما تم تسليط الضوء في هذه الدراسة، على إسهامات مجلس المحاسبة الجزائري في تقييم السياسة الوطنية لحماية الساحل وتثمينه، من خلال تبيان الآليات والخطوات المنتهجة من طرف المجلس أثناء قيامه بعملية التقييم بما يتوافق مع معايير الدولية والوطنية، وهذا بغية صياغة توصيات بناءة تساهم بقدر كبير في حل مشاكل البيئة البحرية، تحقيقا لأهداف التنمية المستدامة.

وعليه، فمن النتائج التي تم التوصل إليها، في إطار عملية تقييم السياسة الوطنية لحماية الساحل، نجد ما يلي:

- غياب رؤية استراتيجية موحدة بين مختلف القطاعات المتدخلة في تنفيذ السياسة الوطنية لحماية الساحل،
- ضعف دور ومكانة المحافظة الوطنية للساحل في تنفيذ السياسة الوطنية لحماية الساحل، رغم كونها الأداة الرئيسية لتسيير الساحل،

- ضعف التنسيق بين مختلف المتدخلين في تنفيذ السياسة الوطنية لحماية الساحل، لاسيما مع الجماعات المحلية وفعاليات المجتمع المدني باعتباره شريك استراتيجي في تنفيذ السياسة الوطنية لحماية الساحل،
- نقص مصادر تمويل المشاريع المرتبطة بحماية الساحل، لاسيما بعد غلق حساب التخصيص الخاص،
- عدم قدرة القانون الحالي المتعلق بحماية الساحل على مواكبة التطورات الحاصلة،
- عدم فعالية الآليات الوقائية والردعية قصد توفير الحماية اللازمة للساحل الجزائري،
- غياب نظام وطني للمعلومات الجغرافية للساحل.

الكلمات المفتاحية: تقييم السياسة العمومية، السياسة الوطنية لحماية الساحل، مجلس المحاسبة، البيئة البحرية، أهداف التنمية المستدامة.

مقدمة:

تشكل السياسات العمومية أداة للنظام السياسي وقدرته على حل المشكلات المجتمعية، أي قدرته على وضع وتنفيذ سياسات في شتى الميادين الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والبيئية على الصعيدين الداخلي والخارجي، حيث تعكس هذه السياسات إدراك النخبة الحاكمة للمشكلات المجتمعية وتصورها للحل باعتبار أن هذه المشكلات التي يواجهها النظام السياسي عديدة، متنوعة ومتجددة ومن بين هذه السياسات نجد السياسة البيئية وعلى وجه الخصوص السياسة الوطنية لحماية الساحل وتثمينه.

وعليه، يعتبر الساحل الجزائري مكسبا طبيعيا هاما، يمكن استغلاله بصفة مستدامة تحقيقا للتنمية محلية على مستوى المناطق الساحلية، وهذه الأهمية يمكن ملاحظتها من خلال كون معظم المبادلات التجارية للجزائر تتم من خلال الموانئ المطلة على حوض البحر الأبيض المتوسط، كما أنه يحتضن أكبر التجمعات الحضرية للبلاد.

فضلا عن ذلك، تزخر هذه المناطق على شواطئ ومناظر طبيعية خلابة، ما جعلها قطبا سياحيا بامتياز يتيح للدولة تنويع مداخيلها من العملة الصعبة كبديل للريع البترولي، علاوة على امتلاكها الثروة السمكية يمكنها المساهمة بشكل كبير في تحقيق الأمن الغذائي وموردا هاما للدخل الوطني والفردى.

بالمقابل، يواجه هذا المجال الحيوي جملة من التحديات الراهنة والمستقبلية، على غرار التلوث، الاستغلال المفرط للثروات الطبيعية الساحلية، الاعتداء على العقار الساحلي، والتغيرات المناخية الحاصلة.

وأمام هذه التحديات تبنت الدولة الجزائرية رؤية جديدة تركز على مبدأ التنمية المستدامة، تماشيا مع التزاماتها الدولية، حيث تم إعداد أول استراتيجية للتسيير المدمج للمناطق الساحلية سنة 2015 والتي تم تحديثها سنة 2020، حددت من خلالها عشرة (10) محاور استراتيجية.

كما تساهم هذه الاستراتيجية في إعادة تنظيم وتكييف تدخل الدولة في حماية البيئة الساحلية لضمان التنفيذ الكامل والمتناسق للنصوص القانونية والسياسات القطاعية ذات الصلة بالمناطق الساحلية.

لهذا الغرض، قام مجلس المحاسبة في إطار برنامج التعاون الثنائي المبرم مع مجلس التدقيق الهولندي بتسجيل مهمة رقابية لسنة 2023، والمتعلقة بتقييم السياسة الوطنية لحماية الساحل وتثمينه.

إن الهدف المتوخى من هذه المهمة هو معالجة مختلف الإشكالات التي تواجه حماية الساحل وكذا تقييم الآليات المتبعة في ذلك، من خلال التأكد من مدى نجاعتها في تحقيق تنمية مستدامة للمناطق الساحلية وللدولة ككل، مواكبة لمقتضيات حماية البيئة في إطار أهداف التنمية المستدامة، لاسيما الهدف 14: **حفظ المحيطات والبحر والموارد البحرية واستخدامها على نحو مستدام لتحقيق التنمية المستدامة.**

أولاً: الإشكالية:

على ضوء المقدمة السابقة يمكن صياغة الإشكالية التالية:

ما مدى فعالية ونجاعة السياسة الوطنية لحماية الساحل التي تبنتها الدولة الجزائرية في سبيل تحقيق أهداف التنمية المستدامة؟

يندرج ضمن هذه الإشكالية بعض الأسئلة الفرعية، والمتمثلة فيما يلي:

- ✓ ما هو الإطار العام للسياسة الوطنية لحماية الساحل وفيما تتمثل أدوات تنفيذها؟
- ✓ فيما تتمثل معوقات تنفيذ السياسة الوطنية لحماية الساحل؟
- ✓ ما هو الإطار القانوني لمجلس المحاسبة كآلية دستورية لتقييم السياسات العمومية؟
- ✓ فيما تتمثل الممارسات الفضلى التي انتهجها مجلس المحاسبة في تقييم السياسة الوطنية لحماية الساحل؟

ثانياً: فرضيات الدراسة:

تتمثل فرضيات الدراسة كالاتي:

- ✓ كلما كان دور مجلس المحاسبة أكثر فعالية، كلما كان تقييم السياسة الوطنية لحماية الساحل دقيقاً.
- ✓ نجاح السياسة الوطنية لحماية الساحل في تحقيق أهدافها المرجوة يعود إلى التقييم الصحيح لمجلس المحاسبة.
- ✓ مجلس المحاسبة يؤثر في صناعة وتنفيذ السياسة الوطنية لحماية الساحل.

ثالثاً: أهمية الموضوع:

إن موضوع تقييم السياسات العمومية من أهم الدراسات والموضوعات التي تبنى عليها عملية اتخاذ القرار فهي آلية جوهرية من شأنها المساهمة في ترشيد السياسات العمومية. كما تمكنا هذه الدراسة من تسليط الضوء على مدى فاعلية مجلس المحاسبة في أداء مهامه المنوطة به ومعرفة مدى مساهمته في تقييم التدخلات العمومية (السياسات والبرامج العمومية) في ظل احترام المبادئ الأساسية التي تسيّر نشاطاته، لاسيما منها الاستقلالية وسرية التحقيق والعمل الجماعي والإجراءات الحضرورية.

رابعاً: أسباب اختيار الموضوع:

هناك جملة من الأسباب، التي كانت أساس اختيار هذا الموضوع وتنقسم بين أسباب ذاتية وأخرى موضوعية.

1- الأسباب الذاتية:

الرغبة الشخصية في الاطلاع المعمق على هذا الموضوع ومعرفة إسهامات مجلس المحاسبة في تقييم السياسات العمومية باعتباره أحد أهم الآليات الدستورية بغية تحقيق أهداف المصلحة الوطنية، وكذا محاولة الوصول إلى التأصيل العلمي والمنهجي للموضوع.

2- الأسباب الموضوعية:

تكمن فيما يطرحه الموضوع من إشكالات حول الدور الذي يؤديه مجلس المحاسبة في تقييم السياسات العمومية، لاسيما السياسة الوطنية لحماية الساحل وتنميته كونها تحظى باهتمام بالغ الأهمية خصوصاً في السنوات الأخيرة، وهذا تحقيقاً لأهداف التنمية المستدامة.

خامساً: الإطار المنهجي للدراسة:

فيما يخص الإطار المنهجي للدراسة، فقد تم الاعتماد على منهجين وهما المنهج الوصفي التحليلي والمنهج التاريخي أما بالنسبة للمقترح فتم التركيز على المقترح القانوني والمؤسسي، وذلك على النحو الآتي:

❖ المناهج:

1/ المنهج الوصفي التحليلي: استناداً إلى طبيعة الموضوع، وحتى نتمكن من معالجة الإشكالية المطروحة والإلمام بمختلف الجوانب المحيطة بها، اتبعنا في دراستنا المنهج الوصفي التحليلي، وذلك من أجل سرد جميع المفاهيم المتعلقة بعناصر البحث ووصفها بشكل يساعد على توضيح وتبسيط محددات الموضوع.

2/ المنهج التاريخي: تم الاعتماد على هذا المنهج لأنه يتناسب مع البحث من خلال معرفة المراحل التاريخية لتطور مجلس المحاسبة، ومعرفة مختلف الأحداث والتطورات التي مرت بها الجزائر من الناحية السياسية، الاقتصادية والاجتماعية، ومحاولة تحليل تلك التطورات وتوضيح دورها في بلورة مجلس المحاسبة.

3/ المنهج الإحصائي: يساعد المنهج الإحصائي على جمع وتحليل المعطيات الإحصائية قصد وضع تفسيرات مناسبة للنتائج المتحصل عليها.

❖ الإقتربات:

1/ الإقترب القانوني: استخدام هذا الإقترب من خلال الرجوع إلى النصوص التشريعية والتنظيمية المتعلقة بالدراسة.

2/الاقتراب المؤسساتي: وذلك بهدف معرفة تنظيم وتشكيل مجلس المحاسبة لتحديد مدى فاعليته في تقييم السياسات العمومية وقوة تأثيره عليها.

سادسا: أهداف الدراسة:

في كل دراسة علمية يتم تحديد مجموعة من الأهداف والمتمثلة في العناصر التالية:

- محاولة إثراء المجال العلمي والعملية لموضوع تقييم السياسات العمومية بصفة عامة والسياسة الوطنية لحماية الساحل بصفة خاصة؛
- تحديد الدوري المحوري لمجلس المحاسبة في عملية تقييم السياسات العمومية، والكشف عن العلاقة بين هذه الهيئة الدستورية وصانعي السياسة الوطنية لحماية الساحل ومدى تأثيرها في توجيه تلك السياسة؛
- تسليط الضوء على التحديات الراهنة التي يواجهها الساحل الجزائري؛
- تقديم التوصيات من أجل تحقيق أهداف السياسة الوطنية لحماية الساحل.

سابعا: أدبيات الدراسة:

لا يمكن إنجاز أية دراسة، دون الاعتماد والارتكاز على الدراسات السابقة التي تصب في نفس المجال، لذلك تم الاستناد على بعض الأدبيات التي تخدم موضوع الدراسة أو لها علاقة به، ومن أهمها نجد ما يلي:

1. رسالة ماجستير بعنوان مجلس المحاسبة نظامه ودوره في الرقابة على المؤسسات الإدارية مقدمة من طرف الطالب أمجوج نوار: حيث تعرض فيها إلى الإطار القانوني لمجلس المحاسبة، مبينا مراحل تطوره وتنظيمه وكذا أشكال الرقابة التي يمارسها على الهيئات والمؤسسات العمومية.
2. رسالة ماجستير بعنوان مؤسسة مكافحة الفساد في الجزائر ما بين 1999-2012 مقدمة من طرف الطالب باديس بوسعيدود: تناول فيها خطورة الفساد وآثاره الوخيمة على الدول والمجتمعات، كما بين أهمية مؤسسة مكافحة الفساد في الجزائر في تعزيز الشفافية والنزاهة.
3. مذكرة ماستر بعنوان اختصاص مجلس المحاسبة في مجال مراقبة الميزانية العامة للدولة مقدمة من طرف الطالبة زينب حديدان: تطرقت فيها إلى تنظيم وتسيير مجلس المحاسبة بالإضافة إلى اختصاصاته في مجال الرقابة التي يمارسها على تنفيذ الميزانية العامة للدولة.
4. مذكرة ماستر بعنوان حماية الساحل في التشريع الجزائري مقدمة من طرف الطالبان بن سي أحمد مراد وعثمان أبو بكر: استعرض فيها مدى فعالية النظام القانوني الذي يكفل توفير الحماية اللازمة للساحل.

ثامنا: هيكلية الدراسة:

استدعت هذه الدراسة ضرورة تقسيم البحث إلى جانب نظري يتضمن فصل واحد، وجانب تطبيقي يحتوي على فصلين، كما هو مبين أدناه:

1- الجانب النظري:

الفصل الأول: تطرق هذا الفصل إلى التأصيل النظري للدراسة، وذلك من خلال المبحث الأول الذي يتضمن المدلول العام للسياسة العمومية، وصولا إلى المبحث الثاني الذي يتمحور حول الإطار العام لتقييم السياسات العمومية.

2- الجانب التطبيقي:

الفصل الثاني: استعرض هذا الفصل من خلال مباحثه إسهامات مجلس المحاسبة في عملية تقييم السياسات العمومية، مبينا الممارسات الفضلى للمجلس التي تتوافق مع المعايير الدولية والوطنية المرتبطة بمجال التقييم.

الفصل الثالث: يبين هذا الفصل من خلال مباحثه الأربع واقع وتحديات الساحل الجزائري، تقييم أدوات تنفيذ السياسة الوطنية لحماية الساحل وتثمينه خلال الفترة الممتدة ما بين سنوات 2019-2023 والمتمثلة أساسا في أدوات التسيير وأدوات التدخل، بالإضافة إلى الآليات (الوقائية والردعية) الرامية إلى حماية البيئة البحرية.

1- الجانب النظري:

الفصل الأول: التأسيس النظري والمفاهيمي للسياسة العمومية

تعتبر عملية تقييم السياسات العمومية عملية أساسية لتنوير صانعي ومنفذي السياسات العمومية، وهذا من خلال توفير عناصر التحليل والمتمثلة في تشخيص وقياس نتائج وآثار السياسة للتوصل إلى معرفة ما تم إنجازه من أهداف وما ترتب عنها من أثر على الفرد والمجتمع. وعليه، فإن عملية تقييم السياسات العمومية تكتسي أهمية بالغة، باعتبارها أداة لمعرفة مدى نجاح أي سياسة عامة، ومن ثمة فهي تشكل آلية فعالة في تحسين مؤشرات أداء العمل الحكومي لإيجاد حلول للمشاكل المجتمعية.

المبحث الأول: المدلول العام للسياسة العمومية

خصص هذا المبحث لإعطاء لمحة مختصرة عن السياسة العمومية، من خلال استعراض مطالبه الأربعة المرتبطة بتعريفها، أنواعها، الأطراف الفاعلة في رسم السياسة العمومية، وكذا مختلف المراحل التي تمر بها.

المطلب الأول: تعريف السياسة العمومية

تتمتع السياسة العمومية بتعدد وتنوع التعاريف المتعلقة بها، وهذا لاختلاف رؤى الباحثين الناتج عن عدة عوامل، والمتمثلة في الأساس إلى البيئة التي يعيشون فيها والأسس الفكرية والعلمية التي انطلقوا منها، بالإضافة إلى الزاوية التي ينظرون منها إلى السياسة العمومية، ومن بين هذه التعاريف، نذكر ما يلي:

1- تعريف السياسة العمومية من منظور الحكومة:

يميل بعض المفكرين إلى تعريف السياسة العمومية على أنها وظيفة أصيلة بالحكومة، ومن هؤلاء المفكرين نجد جارد روز الذي عرفها بأنها: سلسلة من الأنشطة الحكومية المترابطة قليلا أو كثيرا، وعلى أن نتائجها تؤثر على من تهمهم مستقبلا وليست قرارات منفصلة¹.

بينما يعرفها توماس داي على أنها العلاقة بين الوحدة الحكومية وبيئتها، فهي تعبير عن كل شيء تقوم به الحكومة أو هي تقرير أو اختيار حكومي للفعل أو عدم فعل.

¹جيمس أندرسون، صنع السياسة العامة، تر: عامر الكبيسي، ط1، عمان: دار الميسرة، 1999، ص 15

2- تعريف السياسة العمومية من منظور القوة:

من بين الباحثين الذين تبناوا هذا المنظور، نجد **هارولد لاسويل** الذي عرف السياسة العمومية على أنها من يحوز على ماذا؟ ومتى؟ وكيف؟ من خلال نشاطات تتعلق بتوزيع الموارد والمكاسب والقيم والمزايا المادية والمعنوية وتقاسم الوظائف والمكانة الاجتماعية، بفعل ممارسة القوة والنفوذ والتأثير بين أفراد المجتمع من قبل المستحوزين على مصادر القوة².

3- تعريف السياسة العمومية من منظور تحليل النظام:

في هذا المقام عرفها **ديفيد إيستون** على أنها توزيع القيم (الحاجات المادية والمعنوية في المجتمع) بطريقة سلطوية أمره، من خلال القرارات والأنشطة الإلزامية الموزعة لتلك القيم، في إطار عملية تفاعلية بين المدخلات والمخرجات والتغذية الرجعية³.

بالرغم من تنوع تعاريف السياسة العمومية، فإنها تميل إلى التركيز إما على الفاعلين المخولين لممارسة السلطة العمومية أو على المشكلات المجتمعية التي يجب حلها، أو على الإجراءات المتخذة من طرف الدولة.

ومن خلال استعراض هذه التعاريف، يمكن استخلاص تعريف جامع وهو أن السياسة العمومية هي نشاط حكومي هادف، مرتبط بتوزيع مختلف الموارد والمكاسب والقيم والمزايا بطريقة سلطوية أمره في إطار عملية تفاعلية بين المدخلات والمخرجات والتغذية الرجعية.

المطلب الثاني: أنواع السياسة العمومية

يمكن تقسيم أنواع السياسات العمومية إلى أربعة (4) أنواع رئيسية وهي:

1- السياسة العمومية الاستخراجية⁴:

يتمثل هذا النوع من السياسة العمومية في استخراج مختلف الموارد المتاحة، نذكر منها على سبيل المثال الضرائب باعتبارها أكثر أنواع الاستخراج انتشارا في الدول المعاصرة.

²فهمي خليفة الفهداوي، السياسة العامة منظور كلي في البنية والتحليل، عملن: دار الميسرة، 2000، ص 40

³فهمي خليفة الفهداوي، مرجع سابق، ص 34

⁴فهمي خليفة الفهداوي، مرجع سابق، ص 79

2- السياسة العمومية التوزيعية وإعادة التوزيع⁵:

تتمثل في توزيع مختلف الثروات بين أفراد المجتمع كالسلع، الأموال والخدمات، كما ترتبط سياسة التوزيع بسياسة إعادة توزيع الدخل على الفئات الهشة من المجتمع تحقيقا للعدالة الاجتماعية.

3- السياسة العمومية التنظيمية⁶:

يقصد بها ممارسة النظام السياسي لعمليات الضبط والرقابة لمختلف الأنشطة والسلوكيات، بدواعي المصلحة العامة وتطبيق القانون بما يضمن تنظيم المجتمع.

4- السياسات الرمزية:

تهدف هذه السياسات إلى تعبئة الجماهير والرفع من حماسهم الوطني، من خلال خطابات القادة السياسيين عن أمجاد وبطولات الأمة والقيم الديمقراطية والوعود المستقبلية⁷.

المطلب الثالث: الأطراف الفاعلة في رسم السياسة العمومية

تقع عملية صنع السياسة العامة على عاتق مجموعة من الفواعل تتبع من النظام السياسي للدولة ويحددها الدستور، الأمر الذي يجعل هذه الفواعل تختلف من دولة إلى أخرى بحسب طبيعة تكوينها وفلسفتها.

وعلى هذا الأساس، تنقسم الفواعل إلى قسمين رئيسيين هما:

1- الفواعل الرسمية:

من أهم الفواعل الرسمية المسؤولة عن رسم السياسة العمومية⁸ ما يلي:

أولاً: السلطة التشريعية:

تعتبر السلطة التشريعية الجهة التي تقوم بثلاث (3) وظائف رئيسية وهي:

- وظيفة التشريع من خلال سن القوانين،

- الوظيفة المالية والمتمثلة في إقرار الميزانية العامة للدولة،

⁵ هشام عبد الله، ترجمة السياسة المقارنة في وقتنا الحاضر، عملن: دار الأهلية، 1997، ص 99

⁶ جيمس أندرسون، مرجع سابق، ص 164

⁷ هشام عبد الله، مرجع سابق، ص 199

⁸ جيمس أندرسون، مرجع سابق، ص ص، 60-56

- الوظيفة الرقابية التي تقوم بها السلطة التشريعية بموجبها بمراقبة ومتابعة أداء الحكومة.

بحيث، لا يقتصر عمل هذه السلطة على التشريع ورقابة التنفيذ فقط، بل يتعداه إلى كونها جهة صنع السياسة العمومية الأصلية التي تقوم الحكومة بتنفيذها، الأمر الذي تفتقده الكثير من الدول النامية التي يكون دور برلماناتها رقابيا أكثر من كونه صانعا للسياسة العمومية وهذا نتاج احتكار السلطة التنفيذية على هذا الدور.

ثانيا: السلطة التنفيذية:

السلطة التنفيذية هي الجهة التي يقع على عاتقها مهمة تنفيذ القوانين التي تصدرها السلطة التشريعية واتخاذ مختلف التدابير والإجراءات اللازمة لحفظ الامن وإدارة جميع مؤسسات ومصالح الدولة.

وهذه السلطة يختلف تكوينها وتشكيلها من دولة إلى أخرى بحسب النظام السياسي المعتمد، فنجد النظام الرئاسي يركز على أحادية السلطة التنفيذية والمتمثلة في مباشرة رئيس الدولة للسلطات الفعلية، في حين يستند النظام البرلماني والشبه رئاسي على ثنائية السلطة التنفيذية المكونة من رئيس الدولة ورئيس الوزراء، أما في الدول ذات نظام الجمعية النيابية فإن السلطة التنفيذية تكون بيد هيئة مكونة من عدة أشخاص منتخبين من قبل الجمعية النيابية ويخضعون لها بشكل تام.

ثالثا: السلطة القضائية:

تتجسد السلطة القضائية في المجالس والمحاكم القضائية، ومهمتها الأساسية تفسير النصوص القانونية والتأكد من مدى مطابقة القوانين، الأنظمة واللوائح مع دستور الدولة الساري المفعول، علاوة على الفصل في المنازعات وإصدار الأحكام في جميع المخالفات المرتكبة.

وعليه، تمارس السلطة القضائية دورا مؤثرا في عمليات صنع السياسة العمومية، وإن كان بدرجات متفاوتة بحسب نوع النظام السياسي القائم.

رابعا: الجهاز الإداري:

يختلف الجهاز الإداري من حيث درجة الحجم والتعقيد والاستقلالية من دولة إلى أخرى، بحيث ينعكس ذلك على مساهمته في رسم السياسة العمومية بطريقتين إحداهما مباشرة والأخرى غير مباشرة.

تتمثل الطريقة المباشرة بتقديم الاقتراحات حول سياسات معينة أو مشاريع قوانين إلى السلطة التشريعية، أو المطالبة بتعديل أو تغيير السياسة.

في حين تتجسد الطريقة غير المباشرة في توجيه السياسة العمومية أثناء عملية الإعداد والتنفيذ، باعتبار هذا الجهاز هو المرجع الأساسي للكثير من المعلومات المتعلقة بالسياسة العمومية.

2- الفواعل غير الرسمية:

لا تقتصر عملية رسم السياسة العمومية على الفواعل الرسمية فقط، بل تتعداه لتشمل فواعل أخرى لا تنتمي إلى السلطات الثلاث في الدولة⁹، وهي:

أولاً: الأحزاب السياسية:

يعتبر الحزب السياسي مجموعة منظمة من الناس تقوم على مبادئ وأهداف مشتركة وتعمل بالوسائل السياسية الديمقراطية لتحقيق برامج محددة تتعلق بالشؤون السياسية والاجتماعية والاقتصادية للدولة، ويعرف أيضاً بأنه تنظيم سياسي يمارس الأفراد من خلاله نشاطهم ويسعى للوصول إلى السلطة بهدف المشاركة في الحكم وتحقيق مبادئه وأهدافه.

كما تختلف أدوار وعلاقات الأحزاب السياسية بالسياسات العمومية من دولة إلى أخرى، وهذا بحسب نوع النظام الحزبي المعتمد وكذلك مكانة الحزب السياسي من حيث وجوده في السلطة أو في المعارضة.

ثانياً: جماعات المصالح أو الضغط:

يقصد بجماعة المصلحة بانها جماعة أو فئة لها مصالح أو توجهات مشتركة، ويغلب أن يكون لها عمل أو مهنة واحدة تسعى إلى التأثير في السياسات العمومية حفاظاً على مصالحها أو التأكيد على توجهاتها، وليس من أهدافها تحمل المسؤولية مباشرة في الحكم.

ثالثاً: الرأي العام:

يعرف الرأي العام على أنه اتجاهات ومواقف الناس إزاء موضوع يشغل بالهم، شرط أن تكون الجماهير على مستوى اجتماعي واحد.

خالد عطا الله، دور التخطيط في رسم السياسة العامة للتنمية الاقتصادية، دراسة حالة: الجزائر (199-2012)، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، تخصص: السياسات المقارنة، كلية العلوم السياسية، جامعة قسنطينة 3، 2013-2014، ص 35-38

ويمكن أن يؤثر الرأي العام على رسم السياسات العمومية، من خلال طريقتين هما:

الطريقة الأولى: ما يفرضه الرأي العام على النشاطات والاعمال الحكومية من قيود على رسم وتنفيذ السياسات العمومية.

الطريقة الثانية: تتمثل في تخوف عدد من صانعي السياسات العمومية ومنفذيها من اتخاذ قرارات أو مواقف لا تحظى بتأييد ومساندة الرأي العام.

رابعا: وسائل الإعلام:

تؤدي وسائل الإعلام دورا مهما في عملية رسم السياسة العمومية، وهذا من خلال اهتمامها بمطالب المواطنين وإيصالها إلى السلطة، حيث تمتلك القدرة على ترتيب أولويات الجماهير وتوجيه الرأي العام وبلورة وتوحيد خطابه لتشكيل قوة ضاغطة على صانعي السياسة العمومية.

خامسا: مراكز الدراسات والبحوث:

تعتبر مراكز الدراسات والبحوث، منظمات بحثية هدفها الأساس هو توفير دراسات وأبحاث المرتبطة بالقضايا والسياسات العامة للدولة أو المجتمع، وتحاول أن تكون مشاركا بفعالية ومؤثرة في نقاشات القضايا العامة والسياسات العمومية.

سادسا: فعاليات المجتمع المدني:

تعد منظمات المجتمع المدني بمثابة النسق الثالث أو القوة الثالثة أو القطاع الثالث بعد الحكومات والقوى السياسية كما تصنفها هيئة الأمم المتحدة، كونها حلقة وصل بين الدولة وفراد المجتمع، من خلال تقديم المبادرات والمقترحات الرامية إلى بلورة السياسات العمومية.

علاوة على قدرة المجتمع المدني في سد ثغرات الحكومة في عدد من السياسات، ولعل أبرزها السياسات الصحية والتعليمية والاجتماعية والبيئية.

سابعا: الظروف والأوضاع الخارجية:

أدت التطورات الحاصلة التي شهدها العالم أو بما يعرف بنظام العولمة، إلى حدوث تغيير في مفهوم السيادة، وبالتالي أضحت الدولة غير قادرة على أن تعيش بمعزل عن الظروف والأوضاع الخارجية، نظرا

إلى كون العلاقات الدولية مبنية على الاعتماد المتبادل، كل ذلك منح للقوى العظمى أو المنظمات الدولية الفرصة في التأثير في رسم السياسات العمومية للدولة.

المطلب الرابع: مراحل رسم السياسة العمومية

تحتوي عملية رسم السياسات العمومية مجموعة من الخطوات والمراحل المترابطة والمنسجمة فيما بينها، وبناء على ذلك يمكن إيجازها على النحو التالي¹⁰:

1- تحديد المشكلة والتعرف عليها:

قد تتعرض الدولة أو النظام السياسي إلى حدوث مشكلة مهما كانت طبيعتها سياسية، اقتصادية أو اجتماعية، مما يتطلب معالجتها من خلال فهم أبعادها وإخضاع الموقف إلى التحليل والاختبار والتقييم، وذلك على ضوء المتغيرات والعوامل سواء كانت داخلية و/أو خارجية.

2- إدراج السياسة العمومية في الأجندة الحكومية:

عادة ما تقوم الحكومة بصناعة سياسة معينة قصد علاج مشكلة مجتمعية وتقديم حلول بشأنها، لذا فإن صنع هذه السياسة مرهون بالنجاح في إدراجها ضمن أجندة الحكومة، تعبيرا عن الالتزام بمحاولة حلها.

3- جمع المعلومات والبيانات حول مشكلات السياسة العمومية:

يؤدي توفر المعلومات الكافية والمناسبة إلى الكشف بشكل جيد على أسباب المشكلات وإمكانية تحديد نقاط الضعف والخلل في أي نظام سياسي، حيث تساهم عملية جمع وتحليل المعلومات في بلورة التصورات والتوجهات التي يفكر بها صانعو السياسات العمومية والتي ستكون بمثابة بدائل لحل المشاكل الراهنة.

4- طرح البدائل واختيار أفضل بديل:

تعد هذه المرحلة الاتجاه الفاعل نحو إيجاد حل للمشكلة المطروحة، من خلال وضع حلول ومقترحات أولية، المبنية على المعلومات المقدمة في المرحلة السابقة.

¹⁰ حليلة رحمانى، صنع السياسة العامة المحلية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماستر في العلوم السياسية، تخصص: إدارة محلية، جامعة الدكتور طاهر مولاى، سعيدة، 2018-2019، ص ص، 13-14

وعليه، تتطلب هذه المرحلة دراسة وتحليل عميقين لمختلف البدائل المتاحة لاختيار الأفضل منها، بناء على أسس ومعايير موضوعية وعلمية، ويرجع الدور الرئيسي في ذلك إلى كفاءة وخبرة محلل السياسة العمومية.

5- صياغة وتنفيذ السياسة العمومية:

تتضمن صياغة السياسة العمومية بلورة المقترحات الأولية لبرامج العمل اللازمة لمواجهة المشكلة المجتمعية، من خلال اتخاذ كل ما يلزم القيام به من أعمال قصد تحقيق الأهداف المرجوة، ومن ثمة العمل على تنفيذها وفق ما تم التوصل إليه من نتائج واستنتاجات، لكن هذه المرحلة قد لا ينتج عنها قانون مقترح أو أمر بتنفيذ مشروع معين، فربما صانعو السياسة العمومية يصرون على عدم التحرك إزاء قضايا معينة، بعبارة أخرى فإن وجود مشكلة على الأجندة الحكومية لا تعني بالضرورة أن السياسة العمومية ستتخذ بشأنها.

المبحث الثاني: الإطار العام لتقييم السياسات العمومية

يتناول هذا المبحث التأصيل النظري والمفاهيمي لتقييم السياسات العمومية من خلال مطالبه الأربع، المشتملة على مفهوم تقييم السياسة العمومية، أنواع تقييم السياسة العمومية، ضوابط تقييم السياسة العمومية والصعوبات التي تعترض هذه العملية.

المطلب الأول: مفهوم تقييم السياسة العمومية

إن التطرق لمفهوم تقييم السياسات العمومية يؤدي بنا إلى تعريف تقييم السياسات العمومية وكذا إظهار أهمية هذه العملية في سبيل تحسين الأداء لتحقيق الأهداف المرجوة.

الفرع الأول: تعريف تقييم السياسة العمومية

تعرف عملية تقييم السياسات العمومية وفق معجم المصطلحات الأساسية على أنها تقدير منهجي موضوعي لمشروع أو برنامج أو سياسة (جارية أو مكتملة) بهدف تحديد ملاءمة الأهداف وتحققها.

كما عرفها خيرى عبد القوي بأنها إتباع أساليب علمية هدفها الحكم على ما إذا كانت سياسات الحكومة وبرامجها التنفيذية تحقق الأهداف المطلوبة بالقدر المرغوب فيه من الفعالية والكفاءة والاقتصاد.

ومن جانب آخر تعرف عملية تقييم السياسات العمومية بأنها نشاط منظم يستند لمنهجية علمية تهدف للتعرف على طبيعة العمليات المرتبطة بالسياسات العمومية وآثارها والبرامج الفعلية المرتبطة بالتنفيذ، إذ لا بد من معرفة علمية ودقيقة للانعكاسات السلبية والإيجابية المترتبة على وضع وتنفيذ السياسة العامة ومخرجاتها وتأثيراتها ومدى كفاءتها وفعاليتها في تحقيق الأهداف المسطرة.

أما المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة (الإننتوساي)¹¹ فقد عرفت على أنها الدراسة المنجزة بهدف تقدير قيمة هذه السياسة من حيث الأهداف وطرق تنزيلها على أرض الواقع ونتائجها وآثارها الاقتصادية والاجتماعية، وقياس مستوى الأداء، وذلك كله من أجل تقدير مدى وجاهة هذه السياسة.

وعليه، يمكن القول بأن عملية تقييم السياسات العمومية هي وسيلة فعالة لتقييم التدخلات العمومية بناء على نتائجها وتأثيراتها والاحتياجات التي تهدف إلى تلبيتها، وهذا من خلال الاعتماد على عدة معايير منها الانسجام، الفعالية، النجاعة، الملاءمة، التأثير واستدامة التأثير بهدف تحسين مؤشرات الأداء.

الفرع الثاني: أهمية تقييم السياسات العمومية

تكمن أهمية تقييم السياسات العمومية باعتبارها وسيلة وأسلوب علمي وعملي لقياس درجة الآثار والنتائج الناجمة عن تنفيذ السياسة العمومية والتأكد من مدى تجسيد الأهداف المسطرة على أرض الواقع.

لذا، فإن تحقيق أفضل النتائج مرهون بالتحديد الدقيق لأهداف عملية التقييم والتي تنقسم إلى أهداف سياسية، بيروقراطية وموضوعية.

فبالنسبة للنوع الأول من الأهداف يراد به قياس مدى نجاح السياسة في الوصول مثلا إلى تحقيق التوزيع العادل للثروات، أما الأهداف البيروقراطية، فإن الجهاز المسؤول عن التنفيذ يعتمد على التقييم كأداة للحكم على ما حققه تنفيذ السياسة العمومية من زيادة أو نقصان في التأييد الشعبي والحكومي للجهود المبذولة من طرفه، في حين تركز الأهداف الموضوعية على صلب وموضوع السياسة العمومية من حيث تحقيقها للأهداف المسطرة مسبقا ومدى نجاحها في حل المشكلات المجتمعية.

¹¹ دليل 9020، الإننتوساي، 2019، ص 8

المطلب الثاني: أنواع تقييم السياسة العمومية

لعملية تقييم السياسات العمومية ثلاث (3) أنواع، مقسمة على النحو الآتي¹²:

5- التقييم السابق للتنفيذ:

يعتبر تقييماً أولياً، يحدث في بداية تنفيذ السياسة العمومية، أين تبادر الجهة القائمة بالتقييم بإجراء دراسة استشرافية تسمح بالتنبؤ فيما يخص الآثار التي من المحتمل أن تنجم أثناء التطبيق، آخذاً بعين الاعتبار جميع العوامل الداخلية والخارجية المؤثرة.

وعليه، يستند هذا التقييم على إعداد دراسة جدوى السياسات العمومية نفسها، وذلك قبل أن يتم تنفيذها قصد التأكد من نجاعتها وانسجامها.

6- التقييم الآني أو الملازم للتنفيذ:

يوكب هذا النوع من التقييم عملية تنفيذ السياسات العمومية، بحيث أنه لا يرتبط بمرحلة معينة من مراحل رسم السياسات العمومية وتنفيذها، هذا ما أكده المفكر السياسي جيمس أندرسون حين قال: إن تقييم السياسة يمكن بل يجب أن يتحقق من خلال عمليات الرسم والصنع والصياغة والتطبيق، وليس كنشاط لاحق وكمرحلة أخيرة.

7- التقييم اللاحق للتنفيذ:

يهدف هذا النوع من التقييم للتحقق من مدى نجاح السياسات المنجزة من خلال التأكد من تحقيق الأهداف المحددة لها، حيث يسمح للجهة المشرفة على التقييم إلى فحص ودراسة مختلف الآثار والنتائج المترتبة على تنفيذ السياسة العمومية، وذلك على المديين المتوسط والبعيد.

ولعل من إيجابيات هذا النوع، كونه يعطي للجهة المكلفة بالتقييم صورة متكاملة وواضحة عن الكيفية التي تمت بها عمليات تنفيذ السياسات العمومية.

عيد الرحمان تسابت، تقييم السياسات العمومية في الجزائر، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية، جامعة مصطفى اسطنبولي،
¹²معسكر / 2015-2016، ص 76

المطلب الثالث: معايير تقييم السياسة العمومية

تتمثل معايير التقييم في الوسائل المعتمدة للتأكد من مدى وصول السياسات العمومية إلى أهدافها، كما تلعب دورا مهما في عملية تقييم السياسات العمومية، لقياس مؤشرات الأداء، فالبعض منها مشترك مع رقابة الأداء والبعض الآخر تنفرد به، ومن بين هذه المعايير ما يلي¹³:

الفعالية: قياس مدى تحقق الأهداف المسطرة، من خلال مقارنة الأهداف المحددة عند تصميم السياسة العمومية مع النتائج المحققة عند نهاية تنفيذ السياسات العمومية.

النجاعة: استغلال الموارد المتاحة بشكل أمثل (تعظيم العلاقة بين الوسائل والنتائج).

الاقتصاد: تقليل التكاليف (علاقة الأهداف بالوسائل).

الملاءمة: التوفيق بين أهداف السياسة العمومية والحاجيات التي كانت وراء اعتمادها.

الجدوى: مدى التقارب بين أثر السياسة والحاجيات التي تسعى للاستجابة إليها.

التناسق: فحص مدى التناسق أهداف السياسة مع بعضها البعض (تناسق داخلي) وكذا أهداف السياسة العمومية مع باقي التدخلات العمومية الأخرى (تناسق خارجي).

الاستدامة: تقييم مدى استمرارية النتائج والآثار على المدى المتوسط والطويل.

المطلب الرابع: صعوبات تقييم السياسة العمومية

بالرغم من الأهمية البالغة التي تكتسيها عملية تقييم السياسات العمومية في إطار تحسين أداء الخدمة العمومية الرامية إلى تلبية احتياجات الفرد والمجتمع ككل، غير أن هذه العملية تعترضها جملة من الصعوبات الآتي ذكرها:

✓ عدم القدرة على تحديد أهداف السياسة العمومية، وهذا عندما تكون غير واضحة أو مشوشة أو

متشعبة كما هو الحال في غالب الأحوال،

✓ آثار السياسة العمومية متفرقة، فقد تشمل السياسة أفراد وشرائح غير المعنيين بها، مما يصعب

من عملية قياس تلك الآثار،

¹³ دليل 9020، الإنتوساي، 2019، ص 9

- ✓ عندما يكون التقييم غير مؤثر بسبب عدم دقته وشموليته أو عندما تهمل نتائجه،
- ✓ رغبة الجهات الحكومية في الإبقاء على الأوضاع كما هي، من خلال تجنب أية محاولة لتقييم الأداء،
- ✓ تجنب التكاليف المادية التي تتطلبها عملية التقييم ومحاولة الإقناع بأنه من الأولى تخصيصها للإنفاق على المجالات ذات أولوية.

2- الجانب التطبيقي:

الفصل الثاني: إسهامات مجلس المحاسبة في تقييم السياسات العمومية

يعتبر مجلس المحاسبة مؤسسة دستورية حديثة النشأة نسبيا، حيث تم إنشاؤه بموجب المادة 190 من دستور 1976 ونصت عليه المواد 160 من دستور 1989 و 170 من دستور 1996، يتولى مجلس المحاسبة مهمة الرقابة البعدية على الأموال العمومية. وقد كرس الدستور 2016 في مادته 192 ودستور الجديد لسنة 2020 في مادته 199 استقلالية المؤسسة وعزز دورها في مجال الرقابة على الأموال العمومية وخولها مهمة المساهمة في تطوير الحكم الراشد للمال العام وترقية الشفافية في التسيير العمومي.

المبحث الأول: التطور القانوني لمجلس المحاسبة

لقد مرت الجزائر بمرحلتين مهمتين بعد الاستقلال بحيث كانت التوجهات السياسية تفرض واقع قانوني يستلزم مواكبة الظروف المحيطة به، وانطلاقا من هذا، يقسم بعض فقهاء القانون المراحل التي عرفها مجلس المحاسبة إلى ثلاث مراحل أساسية، وهذا حسب الفترة الزمنية التي شهدتها تطبيق كل نظام قانوني، وأما الأستاذ مسعود شيهوب فقد أوجد تقسيما آخر يركز فيه على القانون الذي صدر سنة 1995، بحيث قسم المراحل التي عرفها مجلس المحاسبة إلى مرحلة ما قبل صدور قانون سنة 1995 وهي المرحلة التي شملها تطبيق كل من القانون الذي مازالت أحكامه سارية المفعول إلى غاية الوقت الحاضر.

إذ مرت وهذا جعل من الهيئات والمؤسسات الدستورية تعرف مرحلتين واضحتين من حيث النظام القانوني، وكذا مجلس المحاسبة الذي تأثر نظامه القانوني بين المرحلة الأولى (المطلب الأول) وهي المرحلة التي واكبت الأحادية الحزبية والنظام الاشتراكي، ومرحلة التعددية (المطلب الثاني) (وفتح صلاحياته على أغلب الأصعدة، حيث وبعد صدور دستور 1989 انفتحت المؤسسات الدستورية من النظام المغلق وتقييد صلاحياتها لصالح التوجهات الاشتراكية نحو الديمقراطية والرقابة الشاملة.

المطلب الأول: مجلس المحاسبة في ظل الأحادية الحزبية

يتفق فقهاء القانون الدستوري في الجزائر على تحديد مرحلة الأحادية الحزبية بتلك الفترة التي سبقت صدور دستور سنة 1989، وهي الفترة التي شملها تطبيق أحكام دستورين رئيسيين، وهما دستور 1963

ودستور 1976. بالنسبة لدستور سنة 1963، فإنه لم ينص على إنشاء مجلس للمحاسبة يتولى الرقابة المالية اللاحقة، ومع ذلك فإن هذه الفكرة كانت واردة في بعض النصوص التنظيمية التي صدرت في تلك الفترة، ولكنها بقيت بدون تجسيد فعلي، أما دستور سنة 1976 فقد نص صراحة على إنشاء هذا الجهاز في المادة 190 منه «متأثراً بفرنسا رغم التوجه الاشتراكي»، ولم يتحقق ذلك على أرض الواقع إلا بعد مرور أربع سنوات تقريبا، أي بصدور القانون رقم 80-05 السالف ذكر¹⁴.

1- مجلس المحاسبة في ظل دستور 1963:

إن أول نص قانوني أشار إلى مجلس المحاسبة، يتمثل في المرسوم رقم 63 - 127 المؤرخ في 19 أبريل 1963، المتضمن تنظيم وزارة المالية، حيث نص على إنشاء مجلس المحاسبة كعضو لوزارة، كان نظام الرقابة المالية المطبق في الجزائر قبل الاستقلال يشكل امتدادا للنظام الفرنسي.

حيث كانت مختلف الهيئات العمومية تخضع في تسييرها المالي لرقابة مجلس المحاسبة الفرنسي، ولم تنشأ بعد الاستقلال مباشرة أي هيئة لتحل محل مجلس المحاسبة الفرنسي، كذلك بالنسبة لدستور سنة 1963 لم يتضمن إلا على مادتين فقط تتعلقان بوظيفة الرقابة التي تمارسها السلطة التشريعية، حيث أقر في المادة 28 منه بصلاحيات الرقابة التي تتمتع بها الجمعية الوطنية على نشاط الحكومة بشكل عام، بينما حددت المادة 38 منه الوسائل التي تتمتع بها هذه الهيئة لممارسة الوظيفة الموكلة إليها، والمتمثلة في حق الاستماع إلى الوزراء وحق توجيه السؤال الكتابي والسؤال الشفهي.

أما بالنسبة لوظيفة الرقابة المالية، فإنه لم يرد في هذا الدستور إطلاقا ما يفيد وجودها كيفية ممارستها، ويستخلص من هذا السكوت، أن المشرع ترك مسألة تنظيم وممارسة الرقابة المالية إلى الجهاز التنفيذي، أما من حيث التنظيم، فإن المرسوم 127-63 في 19 أبريل 1963 المتعلق بتنظيم مصالح وزارة المالية نص في المادة 03 منه على إنشاء هيئات عديدة تابعة مباشرة لوزير المالية تختص بممارسة وظيفة الرقابة المالية، وهي مجلس المحاسبة، المفتشية العامة للمالية، الوكالة القضائية للخبزينة، وهيئة المراقبة المالية للنفقات العمومية وكذلك لجنة مراقبة المؤسسات الاقتصادية العمومية¹⁵.

لكن فكرة إنشاء مجلس للمحاسبة التي وردت في هذا النص بقيت بدون تجسيد فعلي، وتم التخلي عنها فيما بعد بصدور المرسوم رقم 71 - 259 المؤرخ في 19 أكتوبر 1971 الذي ألغى أحكام المرسوم السابق وأعاد تنظيم المصالح المركزية لوزارة المالية، وقد تم بموجبه إلحاق كل من الوكالة القضائية

¹⁴ مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، 2005، ص 23

¹⁵ الجريدة الرسمية، العدد 23، سنة 1963، ص 53

للخزينة، وهيئة المراقبة المالية للنفقات العمومية والمفتشية العامة للمالية بوزارة المالية ولم يتطرق هذا المرسوم الأخير إلى وضعية مجلس المحاسبة ولجنة مراقبة المؤسسات العمومية¹⁶.

أما من حيث الممارسة، فقد ظهرت في تلك الفترة بوادر أولى لممارسة الرقابة المالية اللاحقة تمثلت في تلك الرقابة التي كان يمارسها المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي خلال الفترة الممتدة بين سنة 1968 إلى غاية 1976 على حسابات الشركات الوطنية.

2- مجلس المحاسبة في ظل دستور 1976:

انطلاقاً من المبادئ التي تضمنها دستور الميثاق الوطني¹⁷، والذي يعتبر الرقابة وظيفة أساسية لبناء الدولة الاشتراكية وضمان السير الحسن والمتناسق لأجهزتها وتشكل كذلك لحماية المجتمع وثرواته، ولقد أعطى دستور سنة 1976 أهمية بالغة لوظيفة الرقابة.

وخصص لها فصلاً كاملاً لتحديد كيفية تنظيمها وبالنسبة لوظيفة الرقابة المالية، فقد تضمن على عدة مواد تعكس التصور الذي أوجده المؤسس الدستوري في كيفية ممارسة هذه الوظيفة، حيث أقر في المادة 187 بالزامية تقديم الحسابات من طرف الحكومة إلى المجلس الشعبي الوطني، حول كيفية تنفيذ ميزانية الدولة مع نهاية كل سنة مالية، وهذا عن طريق التصويت على قانون ضبط الميزانية¹⁸.

وفي نفس هذا السياق، نجد المادة 190 من نفس هذا الدستور، تنص على إنشاء مجلس للمحاسبة لمراقبة النفقات العمومية للدولة، الحزب، الجماعات المحلية والمؤسسات الاشتراكية بجميع أنواعها، ولكنه لم يقدر لهذا الجهاز أن يرى النور إلا بعد فترة زمنية طويلة، أي بعد صدور القانون 80 - 05 المؤرخ في 01 مارس 1980، ولقد كان مجلس المحاسبة في ظل هذا القانون، يمارس رقابة مالية تشمل جميع الهيئات التي تستعمل في نشاطها أموالاً عمومية، وهذا مهما كانت طبيعة النشاط الذي تمارسه، ويتمتع فيها بصلاحيات قضائية وأخرى إدارية أما من حيث طريقة تنظيمه وتسييره، وكذا الأعضاء الذين يتشكل منهم، يظهر مجلس المحاسبة كهيئة ذات طبيعة قضائية.

تماشياً مع طبيعة النظام السياسي الذي أوجده دستور سنة 1976، والذي كان يقوم على مبدأ دمج السلطات، فقد كان مجلس المحاسبة في ظل قانون رقم 80 - 05 يرجع نشاطه لسلطة رئيس الجمهورية¹⁹، إلا أن المادة 11 من نفس القانون تنص على استقلالية مجلس المحاسبة من ناحية التسيير

¹⁶ الجريدة الرسمية، العدد 90، سنة 1971

¹⁷ الميثاق الوطني لسنة 1976

¹⁸ أحمد محيو، المنازعات الإدارية، تر: فائز أنجو وبيوض خالد، ط6، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005، ص 59

¹⁹ محمود عباس محرز، اقتصاديات المالية العامة، ط5، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2012، ص 280

وهو أمر تقتضيه طبيعة اختصاصاته، أما تنظيمه الداخلي في ظل هذا القانون يتم بناء بموجب مرسوم بناء على اقتراح من رئيس مجلس المحاسبة²⁰، لكن رقابته كانت واسعة جدا بحيث تشمل أموال الدولة والحزب والجماعات المحلية وكذلك المؤسسات الاشتراكية.

كما تشمل رقابته كذلك، أي هيئة تستفيد من أموال الدولة أو من أموال الجماعات المحلية أو من أموال أي هيئة عمومية في شكل إعانات مالية أو مساهمات في رأس المال، أو حتى في شكل تسبيقات وقروض أو ضمانات مالية²¹.

وقد خول المشرع لمجلس المحاسبة صلاحيات قضائية هامة، حددتها المادة 39 من القانون السابق الذكر كالتالي:

- مراجعة الحسابات الإدارية التي يقدمها الآمرون بالصرف ويختمها بواسطة التصريح بالتطابق.
- يصفى حسابات المحاسبين العموميين والفعالين ويوافق على حسابات محاسبي المؤسسات الاشتراكية. يفصل في المسؤولية المالية للمحاسبين المشكوك في تسييرهم.
- يصرح بالتسيير الفعلي.
- يدين المتقاضين المخطئين بدفع غرامات مالية.
- يبيث نهائيا في الطعون المقدمة ضد القرارات التي يصدرها وضد القرارات الوزارية المتضمنة تسديد باقي الحسابات المستحقة أو ضد القرارات ختم الحسابات المصفاة من طرف أجهزة إدارية.

²⁰ علي زغود، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006، ص 164

²¹ منصور الهادي، مجلس المحاسبة في التشريع الجزائري، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر حقوق، تخصص: قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم

السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2014 - 2015، ص ص 6-7

المطلب الثاني: مجلس المحاسبة في ظل التعددية الحزبية

بعد الأحداث التي مر بها الواقع السياسي والاجتماعي في الجزائر، الأمر الذي أدى إلى انتهاج سياسة الانفتاح وفقا للتوجه العالمي الجديد والاستغناء عن المبادئ الاشتراكية، نشأ في خضم المعطيات الظرفية دستور 1989 الذي تناول مجلس المحاسبة كهيئة مستقلة تمارس الرقابة اللاحقة على الأموال العمومية. وهو نفس التصور الذي أقره فيما بعد دستور 1996، لكن مع وجود بعض الاختلاف في الصياغة التي تضمنتها الفقرة الثالثة من المادة 170، وكذا دستور 2016 الذي وسع آلية تقديم التقرير السنوي للسلطة التشريعية، ليأتي بعدها الدستور الجديد لسنة 2020 ليقصر من خلاله تقديم التقرير السنوي لرئيس الجمهورية فقط، إضافة إلى تحديد عهدة رئيس مجلس المحاسبة بعهدتين لا غير. أما من جانب التشريع، فقد شهدت هذه المرحلة صدور قانونين أساسيين، يتعلقان بتنظيم وتسيير مجلس المحاسبة، يختلفان من حيث الظروف السياسية التي صدر فيها كل نص، وهو ما انعكس عنه تباين في الرؤية التي تبناها المشرع في تحديد الطبيعة القانونية لمجلس المحاسبة، وفي تنظيم وظيفة الرقابة المالية التي أسندها الدستور لهذا الجهاز.

ففي ظل قانون رقم 90 - 32 رؤية المشرع كانت ضيقة في تحديد الطبيعة القانونية لمجلس المحاسبة، وفي طبيعة الرقابة المسندة إليه حيث جرد أعضائه من صفة القاضي وحد من صلاحيات رقابية، ليوسع صلاحيات مجلس المحاسبة في مجال الرقابة المالية وإرجاع صفة القاضي لأعضائه بموجب قانون سنة 1995.

1- مجلس المحاسبة على ضوء القانون رقم 90-32:

لم يحتفظ مجلس المحاسبة في ظل القانون 90 - 32 إلا بمجال ضيق للرقابة والذي كان يشمل فقط الهيئات التي تخضع في تسييرها المالي لقواعد المحاسبة العمومية، حيث تنحصر المهمة العامة لمجلس المحاسبة في القيام بالرقابة اللاحقة لمالية الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية وكل هيئة تخضع لقواعد القانون الإداري والمحاسبة العمومية حسب المادة 4 من قانون رقم 90 - 32، والتي تنص أيضا بشكل صريح وواضح، على أنه لا تخضع لاختصاص مجلس المحاسبة العمليات الخاصة بالأموال التي يتم تداولها طبقا لقواعد القانون المدني والقانون التجاري والمؤسسات العمومية الاقتصادية.

أولا: تضيق مجال رقابة مجلس المحاسبة وتجريده من صلاحياته القضائية:

وهذا التضيق في المجال الذي تمارس فيه الرقابة، قابله تضيق مماثل في صلاحيات مجلس المحاسبة والذي أصبح لا يتمتع بسلطة توقيع الجزاءات بنفسه ولم يكن بوسعها إلا تقديم عريضة أمام المحاكم الجزائية، بعد أن يتم توجيه إنذارات إلى المعنيين بذلك أو إبلاغ وزير المالية.

ثانيا: تكريس الطابع الإداري في تنظيم مجلس المحاسبة وفي تشكيلته:

لقد أصبح مجلس المحاسبة في ظل قانون سنة 1990، هيئة ذات طبيعة إدارية من حيث تنظيمه وتشكيلته، فقد أصبح يتكون من أقسام وقطاعات وليس من غرف وأعضاؤه أصبحوا لا يتمتعون بصفة قضاة، ويخضعون لقانون أساسي خاص بهم وليس للقانون الأساسي للقضاء²².

وحتى صيغة اليمين التي يؤديها أعضاء مجلس المحاسبة، أصبحت تختلف عن صيغة اليمين التي يؤديها القضاة، وقد جاءت صياغتها على الشكل التالي " أقسم بالله العلي العظيم أن أقوم بأعمالي بأمانة وصدق وأحافظ على السر المهني وأراعي في كل الأحوال الواجبات المفروضة علي وأن أسلك السلوك النزيه ".²³

ويلاحظ في هذه الصياغة حذف عبارة " أن أسلك سلوك القاضي النزيه " الواردة في اليمين التي يؤديها القضاة واستبدالها بعبارة " أن أسلك السلوك النزيه " فقط، أي بحذف كلمة " القاضي " وهي صفة لم يكن المشرع يرغب في إضافتها على أعضاء مجلس المحاسبة، وهذا التصور يتأكد بشكل جلي في المادة 71 من القانون السالف الذكر، والتي تنص : " إن أعضاء مجلس المحاسبة الذين يتمتعون بصفة القضاة في النظام القضائي في تاريخ إصدار هذا القانون، يمكنهم أن يختاروا خلال الثلاثة أشهر الموالية بين إعادة إدماجهم بحكم القانون في سلكهم الأصلي أو ممارسة صفة عضو مجلس المحاسبة ".²³

بالمقارنة مع القانون السابق، يمكن القول أن المشرع تبنى مواقف متباينة انتقل فيها من النقيض إلى النقيض، ففي قانون سنة 1980 أراد تجسيد نموذج نظام رقابة مالية وليد بيئة ليبرالية ليطبقه في ظل الأحادية، وفي قانون رقم 90 - 32 حاول تجسيد رقابة مالية ذات طبيعة إدارية في ظل نظام سياسي تعددي يقوم على مبدأ الفصل بين السلطات وأصبح فيه القضاء سلطة مستقلة²³.

²²محمد مسعي، المحاسبة العمومية، دار الهدى للطباعة والنشر، الجزائر، 2003، ص 150
²³المواد 57 إلى 65 من القانون 90-32 المؤرخ في 04 ديسمبر 1990 والمتعلق بمجلس المحاسبة

2-مجلس المحاسبة في ظل الأمر رقم 95-20:

بصدور الأمر رقم 95 - 20 المؤرخ في 17 جويلية 1995، أراد المشرع تنظيم مجلس المحاسبة، بشكل يكرس الطبيعة القضائية لهذا الجهاز، حيث أصبح في ظله يتمتع باختصاصات قضائية شاملة، كما تبنى تصورا واسعا في كيفية ممارسة الرقابة المالية يتعدى رقابة المطابقة، ليشمل كذلك تقييم نوعية التسيير المالي للهيئات العمومية وفق معايير اقتصادية، وتحقق في ظل هذا القانون توزيع جديد لاختصاصات مجلس المحاسبة، بإنشاء غرف إقليمية إلى جانب الغرف الوطنية، تختص بالرقابة على أموال الجماعات المحلية والهيئات التابعة لها²⁴.

أولاً: استرجاع مجلس المحاسبة لصلاحياته القضائية وتوسيع اختصاصاته:

إن أهم ما يميز مجلس المحاسبة في ظل الأمر رقم 95 - 20 المشار إليه أعلاه، هو استرجاعه لصلاحياته القضائية في مراجعته لحسابات المحاسبين العموميين ورقابته للتسيير المالي للأمرين بالصرف، وأصبح يملك سلطة توقيع الجزاءات بنفسه، دون اللجوء إلى الجهات القضائية حسب ما كان معمول به في ظل القانون السابق، حيث أصبح يتمتع باختصاص إداري وقضائي في ممارسة المهام الموكلة إليه، كما يتمتع بالاستقلال الضروري ضمانا للموضوعية والحياد.

إضافة إلى ذلك، عمل المشرع في ظل هذا الأمر، على تبني تصور واسع لمفهوم الرقابة المالية التي يمارسها مجلس المحاسبة، يتعدى إطار رقابة المطابقة التي كرسها القانون السابق ليشمل كذلك الرقابة على الأداء والتسيير، أي تقييم نوعية تسيير الأموال العمومية على أساس عناصر أساسية مستوحاة من نمط التسيير المالي للوحدات الاقتصادية هي الفعالية والنجاعة والاقتصاد.

وهذا التحول يعكس رغبة المشرع في أن تساير الرقابة المالية، تلك التطورات السياسية والاقتصادية التي تعرفها الدولة، والتي كانت تستدعي خلق إدارة عمومية عصرية قادرة على التكيف مع المعطيات الجديدة، وبإمكانها ضمان الشفافية اللازمة في تسيير شؤون المجتمع، وبما يحقق الاستعمال الأمثل للموارد العمومية.

²⁴ رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2004، ص 233

ثانياً: إنشاء غرف إقليمية لمراقبة أموال الهيئات المحلية:

يتمثل في التطور الثاني الذي عرفه نظام الرقابة المالية في ظل الأمر 95 - 20 التوزيع الجديد لاختصاصات مجلس المحاسبة، والذي يقوم على أساس التفرقة بين أموال الدولة و أموال الجماعات المحلية، حيث تختص كل غرفة وطنية بمراقبة قطاع أو أكثر من القطاعات العمومية، الهيئات الوطنية، الوزارات والمصالح التابعة لها بينما تختص الغرف الإقليمية بمراقبة أموال الجماعات المحلية البلديات والولايات والهيئات والمرافق والمؤسسات العمومية ذات الطابع المحلي، الواقعة في دائرة اختصاصها الإقليمي، ويقترب نسبياً هذا التوزيع للاختصاصات من نظام الرقابة المالية المطبق في فرنسا، والذي تسند فيه وظيفة الرقابة المالية اللاحقة على الجماعات الإقليمية والمؤسسات التابعة لها إلى الغرف الجهوية لمجلس المحاسبة²⁵.

المبحث الثاني: التنظيم العام لمجلس المحاسبة

لقد تضمن تنظيم مجلس المحاسبة المرسوم الرئاسي رقم 95 - 377 المؤرخ في 20 نوفمبر 1995، والذي تناول طرق تسييره وتنظيمه وحدد هيكله الإدارية من فروع وغرف، والأجهزة التي تنطوي ضمنه وهذا ما سنحاول شرحه من خلال المطالب الثالث.

المطلب الأول: غرف وتشكيلات مجلس المحاسبة

يتكون مجلس المحاسبة من ثماني (08) غرف ذات اختصاص وطني، وتسع (09) غرف أخرى ذات اختصاص إقليمي، ويعقد مداوالاته للفصل في القضايا المطروحة عليه في شكل تشكيلات مختلفة.

1- غرف مجلس المحاسبة:

حسب المادة 9 من النظام الداخلي لمجلس المحاسبة، يتكون مجلس المحاسبة من ثماني (08) غرف ذات اختصاص وطني، وتسع (09) غرف ذات اختصاص إقليمي.

وتشير المادة 12 من النظام الداخلي إلى تقسيم كل غرفة إلى أربعة فروع لكن القرار المؤرخ في 16 جانفي 1996 الذي أصدره رئيس مجلس المحاسبة والمتضمن تحديد اختصاصات الغرف، اقتصر على إنشاء فرعين فقط بكل غرفة.

²⁵ رشيد خلوفي، مرجع سابق، ص 234

أ-الغرف الوطنية:

يحتوي مجلس المحاسبة على ثماني غرف، يكون الاختصاص لكل غرفة على حدى مراقبة وزارة أو مجموعة من الوزارات المتقاربة من حيث الاختصاص، ولقد حددت المادة 10 من النظام الداخلي لمجلس المحاسبة، المجالات الرئيسية التي يتم على أساسها توزيع الاختصاصات بين مختلف هذه الغرف، وعلى الشكل التالي²⁶:

- المالية.
- السلطات والهيئات العمومية.
- الصحة والشؤون الاجتماعية والثقافية.
- التعليم والتكوين.
- الفلاحة والري.
- المنشآت القاعدية والنقل.
- التجارة والبنوك والتأمينات.
- الصناعة والمواصلات.

وتطبيقا لذلك، فقد حدد القرار المتعلق بمجالات تدخل غرف مجلس المحاسبة سابق الذكر اختصاص الغرف وفروعها، على الشكل التالي²⁷:

- **الغرفة الوطنية للمالية:** تختص بفرعيها بمراقبة مصالح وزارة المالية.
- الغرفة الوطنية للسلطة العمومية والهيئات الوطنية:** يراقب الفرع الأول منها مصالح رئاسة الجمهورية ومصالح رئاسة الحكومة، ووزارة الدفاع الوطني، ووزارة الداخلية والجماعات المحلية وكذلك الهيئات الوطنية، ويختص الفرع الثاني بمراقبة رقبة وزارة العدل ووزارة الشؤون الخارجية
- الغرفة الوطنية للصحة والشؤون الاجتماعية والثقافية:** يراقب الفرع الأول منها وزارة الصحة والسكان، ووزارة العمل والشؤون الاجتماعية، ووزارة التكوين المهني، ووزارة المجاهدين، ويراقب الفرع الثاني وزارة الاتصال، ووزارة الثقافة ووزارة الشبيبة والرياضة.
- **الغرفة الوطنية للتعليم والتكوين:** يراقب الفرع الأول وزارة التربية ووزارة الشؤون الدينية، ويراقب الفرع الثاني وزارة التعليم العالي والبحث العلمي.
- **الغرفة الوطنية للفلاحة والري:** يختص الفرع الأول بمراقبة وزارة الفلاحة والغابات، ويراقب الفرع الثاني وزارة الري والصيد البحري.

²⁶المرسوم الرئاسي رقم 95-377 المؤرخ في 20 نوفمبر 1995 المحدد للنظام الداخلي لمجلس المحاسبة

²⁷المادتان 1 و2 من القرار المؤرخ في 16 جانفي 1996، يحدد مجالات تدخل غرف مجلس المحاسبة ويضبط انقسامها إلى فروع، جريدة رسمية عدد 6، المؤرخة في 24 جانفي 1996، معدل ومتمم.

- **الغرفة الوطنية للهياكل القاعدية والنقل:** يراقب الفرع الأول وزارة الأشغال العمومية، وزارة البناء والتعمير والتهيئة العمرانية، ويراقب الفرع الثاني وزارة النقل.
- **الغرفة الوطنية للتجارة، البنوك ومؤسسات التأمين:** يراقب الفرع الأول وزارة التجارة، والفرع الثاني يراقب البنوك ومؤسسات التأمين وشركات المساهمة.
- **الغرفة الوطنية للصناعة والاتصالات:** يراقب الفرع الأول وزارة الصناعة ووزارة الصناعات الصغيرة والمتوسطة، وزارة السياحة والحرف التقليدية ويراقب الفرع الثاني وزارة الطاقة ووزارة البريد والمواصلات.
- ب- **الغرف الإقليمية:**
- إضافة إلى الغرف الوطنية، يضم مجلس المحاسبة أيضا تسع غرف إقليمية تختص بالرقابة المالية للجماعات الإقليمية الولايات والبلديات التابعة لمجال اختصاصها الإقليمي. كما يمكنها أن تراقب حسابات وتسيير الهيئات العمومية التي تتلقى إعانات من الجماعات الإقليمية.
- يوجد مقر هذه الغرف في عواصم الولايات، وتم تحديد المجال الإقليمي لاختصاص كل غرفة بموجب أحكام القرار المتضمن تحديد اختصاصات غرف مجلس المحاسبة سالف الذكر، على الشكل التالي²⁸:
- **الغرفة الإقليمية للجزائر:** تحتوي على فرعين، الفرع الأول يراقب ولاية الجزائر والفرع الثاني ولاية تيبازة.
- **الغرفة الإقليمية لوهران:** تحتوي على فرعين، يراقب الفرع الأول ولايات وهران ومستغانم والفرع الثاني يراقب ولايات غليزان، معسكر وسعيدة.
- **الغرفة الإقليمية لقسنطينة:** تحتوي على فرعين، يراقب الفرع الأول ولايات قسنطينة، ميلة، جيجل، والفرع الثاني يراقب ولايات باتنة، بسكرة، سطيف، خنشلة.
- **الغرفة الإقليمية لعنابة:** تحتوي على فرعين، يراقب الفرع الأول ولايات عنابة، سكيكدة، الطارف، والفرع الثاني يراقب ولايات قالمة، سوق أهراس، أم البواقي وتبسة.
- **الغرفة الإقليمية لتيزي وزو:** يراقب الفرع الأول ولايات، تيزي وزو، بجاية، بومرداس والفرع الثاني يراقب ولايات مسيلة، برج بوعريريج، البويرة.
- **الغرفة الإقليمية لتلمسان:** يراقب الفرع الأول ولايات تلمسان، سيدي بلعباس، والفرع الثاني يراقب ولايات عين تموشنت، تيارت والنعام.
- **الغرفة الإقليمية للبليدة:** يراقب الفرع الأول ولايات البليدة، عين الدفلى، المدية والفرع الثاني يراقب ولايات الشلف، الجلفة وتسيمسليت.
- **الغرفة الإقليمية لورقلة:** يراقب الفرع الأول ولايات ورقلة، غرداية، الأغواط ويراقب الفرع الثاني ولايات إليزي، وادي سوف وتمنراست.

²⁸القرار المؤرخ في 16 جانفي 1996، السالف الذكر

- الغرفة الإقليمية لبشار: يراقب الفرع الأول ولايتي بشار وتندوف، ويراقب الفرع الثاني ولايتي أدرار والبيض.

ثانيا: تشكيلات مجلس المحاسبة:

يعقد مجلس المحاسبة جلساته ضمن تشكيلات مختلفة، حيث تتشكل على طبيعة الحالة المعروضة أمامها، وهذا ما تضمنته المادة 47 من الأمر رقم 95-20 التي تنص على وجود أربع أنواع من التشكيلات: "كل الغرف مجتمعة برئاسة رئيس مجلس المحاسبة، الغرف بفروعها، غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية، لجنة البرامج والتقارير²⁹."

1-تشكيلة كل الغرف مجتمعة:

تعتبر هذه التشكيلة أعلى التشكيلات القضائية في مجلس المحاسبة حيث يترأسها رئيس مجلس المحاسبة بحضور نائبه ورؤساء الغرف وقاضي عن كل غرفة يختار من بين رؤساء الفروع ومستشاري الغرف. يتم تجديد إنشاء هذه التشكيلة كل سنة بأمر من رئيس مجلس المحاسبة، ويعين أعضاها من بين رؤساء الفروع والمستشارين المؤهلين للمشاركة في هذه التشكيلة ويتم اقتراحهم من طرف رؤساء الغرف التي يمارسون فيها عملهم، أما مقرري هذه التشكيلة فيتم تعيينهم بأمر من رئيس المجلس، كما يحضر الناظر العام جلسات تشكيلة الغرف مجتمعة، وله الحق في المشاركة ومناقشة مختلف القضايا المطروحة أمام هذه التشكيلة، إلا أنه لا يمكنه المشاركة في المداولات أو المسائل ذات الاختصاص القضائي بالإضافة إلى كل ما سبق فإنه لا تصح مداولات هذه التشكيلة إلا بحضور نصف أعضائها على الأقل.

2- تشكيلة الغرف وفروعها:

بناء على نص المادة 50 من الأمر 95-20 والمادة 35 من المرسوم الرئاسي رقم 95-377، "تتكون الغرفة المجتمعة في تشكيلة مداولة على الأقل رئيس الغرفة ورئيس الفرع المعني والمقرر المراجع. يتكون الفرع المجتمع في تشكيلة مداولة على الأقل من رئيس الفرع، وحسب الحالة من المقرر المراجع وقاضي من الفرع أو من قاضيين اثنين في غياب المقرر المراجع، حيث يشارك المقرر المراجع في جلسات التشكيلات دون أن يتمتع بحق التصويت. تتكون التشكيلات المداولة بأمر من رئيس الغرفة ولا يمكن أن يتجاوز عدد القضاة المدعويين للمشاركة في الجلسة سبعة قضاة تفصل هذه التشكيلة في النتائج النهائية للتدقيقات والتحقيقات التي تخص المسائل التي تدخل في نطاق اختصاصاتها.

²⁹لأمر رقم 95-20، المتعلق بمجلس المحاسبة، السالف الذكر

3- غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية:

تتكون غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية من رئيس الغرفة وستة مستشارين على الأقل، يعينهم رئيس مجلس المحاسبة لمدة سنتين قابلة للتجديد ويكون ذلك بموجب أمر. يتم اختيار تشكيلة هذه الغرفة من القضاة المصنفين خارج السلم أو القضاة المصنفين في الرتبة الأولى، ولا تصح مداوات هذه الغرفة إلا بحضور أربعة قضاة على الأقل زيادة على رئيس الغرفة³⁰. كما تختص هذه الغرفة بالنظر في القضايا التي تتعلق أساسا بالعمليات المالية، التي تشكل خرقا لقواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية والمحددة في المادتين رقم 88 و 91 من الأمر رقم 95-20.

4- لجنة البرامج والتقارير:

إلى جانب هذه التشكيلات القضائية السالفة الذكر، يحتوي المجلس على لجنة البرامج والتقارير، يرأسها رئيس مجلس المحاسبة وتتشكل من نائب رئيس المجلس والناظر العام ورؤساء الغرف، أما الأمين العام للمجلس فيحق له حضور جلسات هذه اللجنة دون أن يتمتع بحق المشاركة في المداوات، ويمكن أن توسع اللجنة إن اقتضت الحاجة إلى المقررين العامين المصنفين خارج السلم والمشرفين على الأقسام التقنية لمجلس المحاسبة.

تكلف هذه التشكيلة بالتحضير والمصادقة على ما يأتي:

- ✓ التقرير السنوي الموجه إلى رئيس الجمهورية،
- ✓ التقرير التقييمي للمشروع التمهيدي لقانون ضبط الميزانية،
- ✓ مشروع البرنامج السنوي لنشاط مجلس المحاسبة³¹.

المطلب الثاني: النظرة العامة وكتابة الضبط

إلى جانب الغرف السالفة الذكر، يحتوي مجلس المحاسبة على نظارة عامة تتولى مهام النيابة العامة وكتابة ضبط ننتاولهم في العنصرين التاليين:

³⁰المواد 48 إلى 52 من الأمر رقم 95-20، السالف الذكر

³¹المادتين 53 و 54 من الأمر 95-20، السالف الذكر

1-النظارة العامة:

لم ينص المشرع في قانون سنة 1980 على وجود نظارة عامة، لكنه نص على وجود منصب ناظر عام وأوكل له مهمة النيابة العامة، ويساعده في ذلك نظار مساعدين، وفي قانون سنة 1990 أوجد تسمية أخرى وهي " المراقب العام " وأسند له نفس المهام التي تضمنتها المادة 19 من القانون السابق. أما في الأمر رقم 95-20 والمرسوم الرئاسي رقم 95-377 أطلق عليها اسم النظارة العامة كجهاز في مجلس المحاسبة يمارس مهام النيابة العامة يشرف عليها الناظر العام³².

2-كتابة الضبط:

يضم مجلس المحاسبة كتابة ضبط مسندة إلى كاتب ضبط رئيسي يقوم بتحضير جلسات كل الغرف مجتمعة كما يتولى مهام التحضير المادي لجلسات هذه التشكيلة، كذلك يمسك السجلات والدفاتر والملفات وكذا تدوين القرارات التي تتخذ أثناء الجلسات، ويساعده العديد من كتاب الضبط معينون على مستوى الغرف الأخرى ولهم نفس المهام، لا يتمتع كتاب الضبط العاملون بمجلس المحاسبة بقانون خاص بهم، فلم يخضعهم المشرع للقانون الأساسي لكتاب الضبط، وإنما يطبق عليهم إلى غاية الوقت الحالي نفس النصوص التي تحكم الأسلاك المشتركة للهيئات والإدارات العمومية، هذا ما حددته المادة 34 من المرسوم الرئاسي رقم 95 - 377 المحدد للنظام الداخلي لمجلس المحاسبة.

³²المادة 33 من الأمر رقم 95-20، السالف الذكر

المطلب الثالث: أجهزة الدعم لمجلس المحاسبة

بالإضافة إلى الهياكل القضائية السابقة، يضم مجلس المحاسبة كذلك أجهزة تدعيم مختلفة تعمل على توفير الظروف الملائمة لعمل قضاة المجلس وتسهل لهم أداء مهامهم، وتتمثل هذه الهياكل أساسا في المصالح التالية:

1- الأمانة العامة:

يترأسها أمين عام وهو الأمر بالصرف الرئيسي، يلحق به مكتب للتنظيم العام ومكتب آخر للترجمة، تقوم الأمانة العامة باتخاذ كل التدابير من أجل وضع الوسائل والخدمات الضرورية تحت تصرف هياكل كل المؤسسة وأجهزتها من أجل أداء أعمالها على أحسن وجه، كما تسهر على تنفيذ التدابير المناسبة لأمن الممتلكات والأشخاص داخل المؤسسة، كذلك تسهر على حسن استخدام الوسائل الموضوعة تحت تصرف مجلس المحاسبة، بالإضافة إلى هذه المهام تتأكد الأمانة العامة لمجلس المحاسبة من مساهمة الأقسام التقنية في تحقيق مهام المجلس تحقيقا فعالا في تحسين أدائه³³.

2- الأقسام التقنية:

يضم مجلس المحاسبة كذلك أقسام تقنية ومصالح إدارية تعمل تحت سلطة الأمين العام للمجلس وهي:

أ- قسم تقنيات التحليل والرقابة: يتمثل دوره في توفير المساعدة التقنية لقضاة المجلس وذلك للقيام بعمليات التدقيق والتحقق، وتوفير دلائل الفحص والأدوات المنهجية اللازمة ووضع المقاييس والمؤشرات الضرورية لإنجاز أعمال الرقابة، يعمل هذا القسم كذلك على تحضير برامج لتكوين القضاة ومستخدمي المجلس لتحسين مستواهم وتقييم ذلك بصفة دورية وهذا بالتنسيق مع الأمين العام.

ب - قسم الدراسات ومعالجة المعلومات: يتولى هذا القسم إعداد دراسات في الميادين الاقتصادية، المالية والقانونية التي تهم نشاط مجلس المحاسبة، وتسيير بنك المعلومات حول المؤسسات والهيئات التي تخضع لرقابته، كذلك تكوين وتسيير الرصيد الوثائقي الذي يفي بحاجات المجلس، إضافة إلى ذلك يقوم هذا القسم بإعداد وتوزيع منشورات مجلس المحاسبة وأحكامه القضائية.

ج- مديرية الإدارة والوسائل: تتفرع هذه الأخيرة إلى 4 مديريات فرعية وتهتم بتسيير شؤون المستخدمين، وكذلك تسيير الشؤون المالية للمجلس، بالإضافة إلى الوسائل والشؤون العامة والإعلام الآلي.

إلى جانب كل ما سبق، يلحق برئيس مجلس المحاسبة ديوان يشرف عليه رئيس ديوان ويضم مديريين للدراسات، يتولى مهام مختلفة تتعلق أساسا بمتابعة علاقات المجلس مع الأجهزة العمومية المركزية، وكذلك علاقاته مع مختلف المؤسسات الأجنبية للرقابة المالية والمنظمات الجهوية والدولية التي يعتبر مجلس المحاسبة عضوا فيها، ويتبع كذلك لرئيس مجلس المحاسبة مكتب المقررين العامين للجنة البرامج والتقارير.

³³ الهادي منصور، مجلس المحاسبة في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة ماستر في الحقوق، تخصص: قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2014-2015، ص 24

المبحث الثالث: آليات مجلس المحاسبة في تقييم السياسات العمومية

يتمثل الهدف المبتغى من عملية تقييم السياسات العمومية في تنوير صانعي القرار، من خلال توفير عناصر التحليل بخصوص التنمية الاقتصادية والاجتماعية، إذ يتمتع مجلس المحاسبة، في هذا الصدد، بالصلاحيات القانونية اللازمة لإجراء تقييم للسياسات والبرامج العمومية، لاسيما بمقتضى أحكام المادة 72 من الأمر رقم 20-95 السالف الذكر، كما يتم تنفيذ هذه العملية عن طريق وضع مجموعة من الآليات.

المطلب الأول: تحديد الشروط المسبقة لمهمة التقييم

إن الشروط التي يجب توفيرها لممارسة التقييم من طرف مجلس المحاسبة هي شروط ذات طبيعة قانونية وتنظيمية ومعيارية، ولكنها تتعلق أيضا بالموارد البشرية وبرمجة عمليات الرقابة³⁴.

1- القاعدة القانونية والمعيارية:

يعتبر تقييم السياسات العمومية أحد أنشطة المجلس بموجب النصوص التشريعية والتنظيمية التي تسري عليه، كما يدخل هذا النشاط ضمن الصلاحيات الإدارية، بحيث يخضع لـ:

- الأحكام العامة والقواعد المشتركة التي تطبق على جميع أنواع الرقابة،
- المعايير المهني التي اعتمدها المجلس سنة 2014،
- القواعد الخاصة بنطاق التقييم، لاسيما الخطوط التوجيهية الخاصة بالإنترساي.

2- الموارد البشرية:

يتطلب لإجراء عملية التقييم توافر الموارد البشرية التي ينبغي أن تتحلّى في الوقت نفسه بالكفاءة اللازمة بخصوص معرفة طرق التقييم وبالقدرة على إتقان الموضوع محل الرقابة.

3- برمجة عمليات الرقابة:

تدرج مهام التقييم في البرامج السنوية وفقا للإجراء المعمول به على مستوى المجلس، يراعى من خلالها ما يلي:

- ضرورة تخصيص ميزانية زمنية كافية لمهام التقييم،
- ضرورة تسطير الهدف المبتغى من العملية.

³⁴ دليل المنهجي لتقييم السياسات العمومية، مجلس المحاسبة، ص 5-6، دون سنة النشر

المطلب الثاني: حدود تدخل مجلس المحاسبة

لا يتدخل مجلس المحاسبة في رسم السياسة العامة، وبالتالي لا يقوم بالتقييم المسبق لها، بل تدخله يكون عند الانتهاء من صياغتها وتنفيذها، وهذا قصد تقديم التوصيات الضرورية الرامية إلى تحسين مؤشرات الأداء.

المطلب الثالث: إشراك الأطراف الفاعلة في مهمة التقييم

على عكس الأنواع الأخرى من الرقابة التي يحتكرها المجلس بشكل فعلي، لاسيما فيما يتعلق بالمهام القضائية، يستدعي تقييم السياسات العمومية تدخل العديد من الفاعلين على غرار الخبراء وفعاليات المجتمع المدني، إذ تعتبر هذه المشاركة ضرورية لتحليل السياسة من حيث الملاءمة والفعالية بالإضافة إلى تحديد سلم الأهداف والأولويات والنتائج التي يجب بلوغها.

المطلب الرابع: سير عملية التقييم

تحتوي عملية التقييم على مجموعة من القواعد، بحيث تنقسم إلى قسمين هما:

1- القواعد المشتركة:

يجب أن يكون تنفيذ التقييم وفقا لمعايير تطبيق الرقابة وإعداد التقارير بشكل كاف وفعال، مع إيلاء أهمية قصوى للمبادئ التالية:

- إجراء التقييم بطريقة محايدة ومستقلة سواء بالنسبة لإعداد التحليلات أو التوصيات؛
- امتلاك أعضاء فريق التقييم مجموعة من الكفاءات والمهارات اللازمة لإجراء التقييم من خلال القدرة على صياغة الأسئلة، جمع المعلومات، تحليل النتائج وصياغة التوصيات،
- شرح النهج بوضوح في المرحلة الأولية للأطراف الفاعلة كعرض الأهداف، وإعداد الجدول الزمني، وتحديد المنهجية المتبعة ومراحل سير العملية؛
- يجب أن يعتمد التقييم على الشفافية والموضوعية؛
- توثيق عملية التقييم؛
- رقابة جودة عملية التقييم؛
- إعطاء التقييم بعدا مرجعيا من خلال صياغة توصيات مفيدة لتحسين مؤشرات الأداء.

2- القواعد الخاصة:

علاوة على ما تم ذكره من القواعد المشتركة، هناك بعض القواعد الخاصة التي تحكم عملية تنفيذ التقييم والمتمثلة فيما يلي:

✓ إعداد مذكرة دراسة الجدوى:

يعد إنجاز مذكرة دراسة الجدوى إحدى خصوصيات التقييم مقارنة مع الاختصاصات الأخرى للمجلس، باعتبارها مرحلة إلزامية لكل نشاط متعلق بالتقييم، فمن المهم بشكل خاص إجراء فحص في البداية لرؤية ما إذا كان تحديد آثار السياسة العمومية وقياسها وتصنيفها ممكناً أو على الأقل، قابلاً للبلوغ، وبناء على ذلك، يتعين على مذكرة دراسة الجدوى أن تسمح بـ:

- تحديد أهداف ورهانات ونطاق التقييم؛
- تحديد مجموعة أسئلة تقييمية؛
- تقدير الصعوبات واقتراح الحلول من أجل تخطيها (المهارات المطلوبة من المقررين، تدخل الخبراء)؛
- إعداد منهجية التقييم؛
- تحديد مصادر الوثائق والمعطيات المتاحة والناقصة الضرورية للتقييم؛
- تتبع سلسلة الأهداف (اللوجيزرام أو المخطط المنطقي للأثر) النشاط العمومي الذي سيتم تقييمه؛
- تحديد الأطراف الفاعلة في السياسة العمومية الخاضعة للتقييم وتحديد درجة التشاور والمشاركة في التقييم؛
- تخطيط المراحل المختلفة للتقييم؛
- تقدير الوسائل اللازمة لتنفيذ التقييم بنجاح.

وبالتالي، يجب أن تمكن مذكرة الجدوى من الحكم على قابلية تقييم السياسة العمومية من عدمها.

✓ تعيين لجنة المرافقة:

يتميز التقييم بنهج الشراكة مع الأطراف الفاعلة في السياسات العمومية الخاضعة للتقييم، لكونه أداة للحوار تهدف إلى وضع حصيلة مشتركة للسياسة العمومية والتفكير التشاوري بشأن سبل الإصلاح المستقبلية مع مراعاة حقائق كل منها.

لهذا الغرض، يتم إنشاء لجنة خاصة ذات الطابع الاستشاري تتألف من فريق التقييم ومن رئيس الغرفة أو رئيس الفرع، كما تجمع ممثلي الهيئات الرئيسية التي لها مصلحة في السياسة العمومية (صناع القرار السياسيين، مسؤولي السياسات العمومية، فعاليات المجتمع المدني، الخبراء، وما إلى ذلك)، كما يجب أن تنحصر في عدد معقول من الأعضاء (حوالي 15 عضو على الأكثر)، مما يسمح للجميع بإجراء حوار ثري خلال الاجتماع قصد تبادل المعلومات الضرورية.

الفصل الثالث: تقييم أدوات تنفيذ السياسة الوطنية لحماية الساحل وتثمينه

يحتل الساحل الجزائري مكانة هامة، وهذا بما يملكه من إمكانيات ومؤهلات تجعله قادرا على إحداث التنمية المستدامة، بالمقابل تمارس عليه مجموعة من الضغوطات والإكراهات من أبرزها النمو الديمغرافي، التلوث، التعمير العشوائي وغيرها.

ومن أجل المحافظة على هذه الثروة الطبيعية، وفي إطار تنفيذ السياسة الوطنية لحماية الساحل، تم وضع مجموعة من الأدوات وهذا تطبيقا لأحكام القانون رقم 02-02 المؤرخ في 5 فبراير سنة 2002، والمتعلق بحماية الساحل، بحيث يتوقف نجاح مسار تنفيذ هذه السياسة على مدى ملاءمة الآليات التي تم وضعها لضمان القيادة والتنسيق والمتابعة والتي تنقسم بدورها إلى قسمين أدوات التسيير وأدوات التدخل.

المبحث الأول: واقع وتحديات الساحل الجزائري

من خلال هذا المبحث سيتم التعرف على مفهوم الساحل وكذا طبيعته القانونية، علاوة على استعراض أهم المؤشرات المتعلقة به، بحيث تعطي للقارئ رؤية شاملة عن حجم المخاطر التي تهدد مستقبله.

المطلب الأول: تعريف الساحل الجزائري

يشمل الساحل حسب مفهوم قانون رقم 02-02 المؤرخ في 05 فيفري 2002 السالف الذكر، ما يلي:

منطقة نوعية تكون موضوع تدابير حماية وتثمين، تدعى المنطقة الشاطئية، وتضم:

- الشاطئ الطبيعي، جميع الجزر والجزيرات؛
 - المياه البحرية الداخلية، سطح البحر الإقليمي وباطنه.
- وكذا شريطا تريايا بعرض أقله 800 م، على طول البحر، ويضم:
- سفوح الروابي والجبال المرئية من البحر، وغير المفصولة عن الشاطئ بسهل ساحلي؛
 - السهول الساحلية التي يقل عمقها عن 3 كم ابتداء من أعلى نقطة تصل إليها مياه البحر؛
 - كامل الأجمات الغابية، الأراضي ذات الوجهة الفلاحية؛
 - كامل المناطق الرطبة، وشواطئها التي يقع جزء منها في الساحل؛
 - المواقع التي تضم مناظر طبيعية وتحمل طابعا ثقافيا أو تاريخيا.

المطلب الثاني: الطبيعة القانونية للساحل الجزائري

يشكل الساحل الجزائري جزءاً لا يتجزأ من الأملاك الوطنية العمومية البحرية التابعة للأملاك العمومية الطبيعية، والمتكونة من عدة عناصر منها عناصر بحرية يحكمها التشريع الدولي، وعناصر برية يسري عليها التشريع الوطني.

إلا أن المشرع الجزائري لم ينص صراحة على الساحل في قانون الأملاك العمومية الوطنية، وإنما أشار فقط إلى الشاطئ الذي يعتبر من مكونات الساحل.

المطلب الثالث: الساحل الجزائري رأسمال طبيعي يشكل في الآن ذاته فرص وتحديات

يتميز الساحل الجزائري باعتباره نافذة للدولة الجزائرية على حوض البحر الأبيض المتوسط، بمجموعة من المؤهلات نذكر من بينها طول الشريط الساحلي، التنوع البيولوجي وكذا المناظر الطبيعية الخلابة، تجعل منه عامل من عوامل تحقيق التنمية المستدامة، لكن بالمقابل تواجهه العديد من التحديات والمتمثلة فيما يلي:

1- تمركز السكان على طول الشريط الساحلي:

يقدر عدد سكان الولايات الساحلية بحوالي 17 مليون نسمة من مجموع عدد سكان الجزائر المقدر بنحو 45 مليون نسمة وفق بيانات الديوان الوطني للإحصاء وهو ما يمثل نسبة 37.77 % من مجموع سكان البلاد وهذا ما يدل على استمرار عدم التوازن في توزيع السكان على جميع مناطق البلاد ما يشكل ضغطاً على التنوع البيولوجي للساحل.

يمتد الساحل الجزائري على 14 ولاية من الطارف شرقاً إلى ولاية تلمسان غرباً على طول 2148 كلم، تتركز ثلاثة من أربعة المدن الكبرى على المستوى الوطني في الساحل وهي الجزائر العاصمة، وهران غرباً وعنابة شرقاً والتي تسجل فيها الكثافة السكانية أعلى نسب الكثافة السكانية، تمثل مساحات الولايات الساحلية 42700 كلم² أي ما يعادل نسبة 1.78 % من مساحة الجزائر التي تبلغ 2.381.741 كلم² إلا أن ثلث 3/1 سكان الجزائر يتركز في هذه الولايات الساحلية.

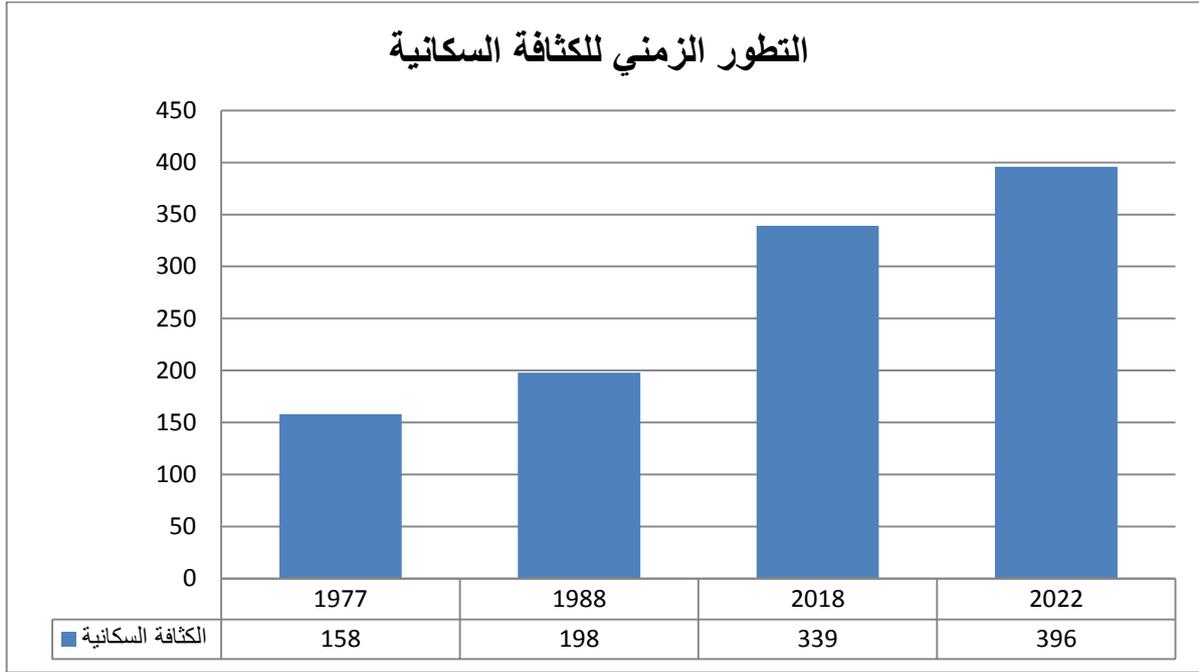
جدول بياني لكثافة السكانية للولايات الساحلية

| رقم | الولاية | المساحة كلم ² | النسبة % من مساحة الجزائر | عدد السكان | الكثافة السكانية (عدد السكان في الكلومتر المربع) |
|-----|------------------|--------------------------|---------------------------|------------|--|
| 01 | ولاية تلمسان | 9061 | 0.38 | 1157753 | 128 |
| 02 | ولاية الشلف | 4791 | 0.20 | 1380847 | 288 |
| 03 | ولاية سكيكدة | 4026 | 0.17 | 1153260 | 286 |
| 04 | ولاية الطارف | 3339 | 0.14 | 503325 | 151 |
| 05 | ولاية بجاية | 3268 | 0.14 | 1046013 | 320 |
| 06 | ولاية تيزي وزو | 2958 | 0.12 | 1270633 | 429 |
| 07 | ولاية جيجل | 2577 | 0.11 | 903378 | 350 |
| 08 | ولاية عين تموشنت | 2379 | 0.11 | 542964 | 228 |
| 09 | ولاية مستغانم | 2175 | 0.09 | 948114 | 436 |
| 10 | ولاية تيبازة | 2166 | 0.09 | 781424 | 361 |
| 11 | ولاية وهران | 2121 | 0.09 | 1867928 | 881 |
| 12 | ولاية بومرداس | 1591 | 0.07 | 1076876 | 677 |
| 13 | ولاية عنابة | 1439 | 0.06 | 703151 | 489 |
| 14 | ولاية الجزائر | 809 | 0.03 | 3597558 | 4447 |
| | المجموع | 42700 | 1.78 | 16933224 | 396 |

المصدر: من إعداد مجلس المحاسبة بناء على معطيات الديوان الوطني للإحصاء لسنة 2022

وهو ما يدل على استمرار الكثافة السكانية الساحلية في النمو سريعا بالمقارنة بالكثافة المسجلة على المستوى على الوطن وذلك راجع لانخفاض المساحة الساحلية المتاحة للسكان بسبب التوسع العمراني حيث ارتفعت الكثافة السكانية المسجلة بالساحل طبقا للرسم البياني التالي:

الوحدة (النسمة/ بالكيلومتر²)



المصدر: من إعداد مجلس المحاسبة بناء على معطيات الديوان الوطني للإحصاء لسنة 2022

إن النمو السريع لعدد السكان في المناطق الساحلية يشكل تحديا لجميع القطاعات لتوفير مختلف الخدمات المتنوعة لاسيما الحفاظ على التوازن البيئي لهذه منطقة الساحل.

2- التوسع العمراني:

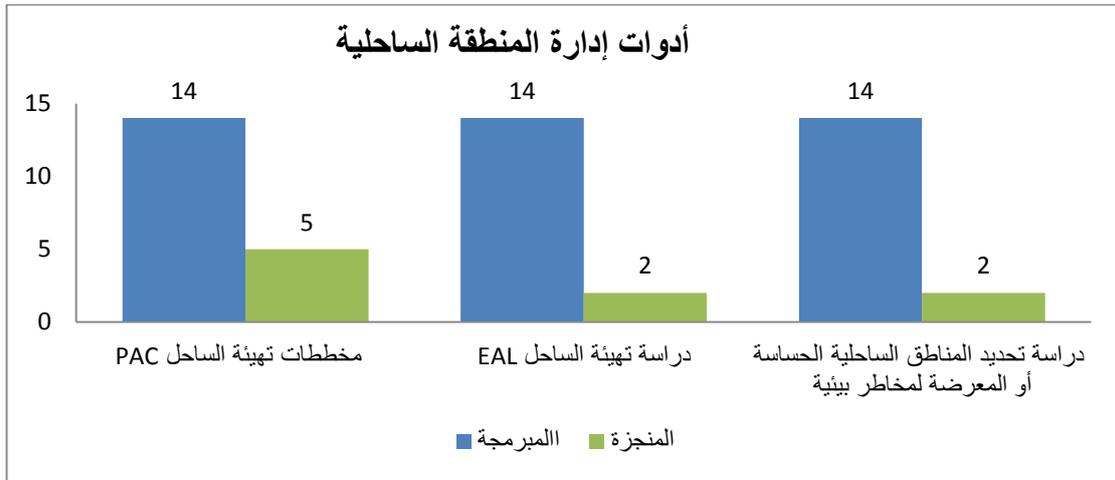
يقدر مساحة المجال الساحلي بحوالي 400.000 هكتار من إجمالي البلديات الساحلية وفقا لنظام المعلومات الجغرافي الساحلي، حيث يعتبر 32% من الطول الساحلي متغيرا اصطناعيا بطول قدره حوالي 687 كلم وتسجل ولايات الجزائر العاصمة وهران أعلى النسب من حيث التغير المقدر بـ 70% و50% والذي يشمل التوسع العمراني من التجمعات السكانية وإضافة لذلك المنشآت القاعدية الطرقات، الموانئ، المطارات...، إلا أن نحو 68% من الخط الطولي للساحل لا يزال محفوظا.



ويتم التحكم في التوسع العمراني بواسطة أدوات إدارة المنطقة الساحلية التي أقرها القانون وهي:

- مخططات تهيئة الساحل التي نص عليها المرسوم التنفيذي رقم 09-114 المؤرخ في 07 أفريل 2009 الذي يحدد شروط إعداد مخطط تهيئة الساحل ومحتواه وشروط تنفيذه.
- دراسة تهيئة الساحل التي ينص عليها المرسوم التنفيذي رقم 07-206 المؤرخ في 30 جوان 2007 الذي يحدد شروط وكيفيات البناء وشغل الأراضي على الشريط الساحلي وشغل الأجزاء الطبيعية المتاخمة للشواطئ وتوسيع المنطقة موضوع منع البناء عليها.
- دراسة تحديد المناطق الساحلية الحساسة أو المعرضة لمخاطر بيئية المذكورة في المرسوم التنفيذي رقم 06-424 المؤرخ في 22 نوفمبر 2006 الذي حدد تشكيل المجلس التنسيق الشاطئي وسيره.

لاحظ المجلس التأخر في إعداد مختلف المخططات والدراسات حيث الاقتصار على إنجاز خمسة مخططات لتهيئة الساحل دراستين لتهيئة الساحل أما بالنسبة لدراسة تحديد المناطق الساحلية الحساسة أو المعرضة لمخاطر بيئية فتم إنجاز دراستين فقط كما هو موضح في المخطط البياني:



المصدر: وزارة البيئة والطاقة المتجددة

إن التأخر في إنجاز مختلف المخططات ينتج عليه عدم التحكم في التوسع العمراني وما يترتب عليها من عدم احترام لمعايير، شروط ومساحات إنجاز البناءات والمشاريع الاستثمارات.

3- تآكل السواحل والغمر البحري

يعتبر الغمر البحر يتقدم البحر على حساب اليابس في مناطق التقائهم وهو ما سيؤدي إلى خسائر كبيرة للمنطقة الساحلية المنخفضة منها على وجه الخصوص إذ لم تتخذ التدابير اللازمة لحمايتها وقد تسبب الغمر البحري للساحل الجزائري خسائر في الكثبان الرملية في زموري ولاية بومرداس، الجزائر العاصمة وبواسماعيل ولاية تيبازة، كما عرفت السواحل الجزائرية خلال الثلاثة عقود الأخيرة ظاهرة التآكل السواحل، وهذا راجع لعدة عوامل سواء كانت نشاطات بشرية أو نتيجة التغيرات المناخية منها:

- استخراج الرمال من الشواطئ والوديان بصفة قانونية لغرض استعمالها في مختلف المشاريع.
- انتشار ظاهرة نهب وسرقة الرمال.
- عدم فعالية أدوات التخطيط في المنطقة الساحلية.
- الاضطرابات الجوية القوية.
- ارتفاع مستوى البحر.
- إنجاز منشآت وحواجز لحماية الساحل والتي لا توفى بالغرض.

شرق خليج الجزائر



بالنسبة للمناطق الأكثر تضررا من تآكل الساحل الجزائري والتي عرفت تضررا ملموسا في شواطئها شرق ولاية الجزائر حيث فقدت مساحة مقدرة بحوالي 10 هكتار بين سنة 1959 و 2017 لا سيما شواطئ الضفة الخضراء، الباخرة المحطمة وشاطئ إسطنبولي.

أما في ولاية جيجل فوصلت نسبة التراجع الخط الشاطئي على المستوى المحلي إلى حوالي 30 متر بين سنتي 1973 و 1988 في منطقة واد زهور، رأس المؤذن ورأس أم شيش.

4- الفيضانات

يعتبر الساحل الجزائري من المناطق الأكثر عرضة لمخاطر الفيضانات، لا سيما في المناطق ذات الكثافة السكانية العالية بسبب التوسع العمراني ما يسبب أضرارا بشرية ومادية والتي قد تكون جسيمة مثلما حدث فيباب الوادي ولاية الجزائر نوفمبر سنة 2001 وفي فوكه ولاية تيبازة جوان 2023.

في 2014 أجريت دراسة عن الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفيضانات التي تهدف إلى وضع خطة عمل للوقاية من الفيضانات وضمان سلامة المواطنين والحد من أثرها على البنى التحتية وعلى جميع الأضرار، كما تم تحديد المناطق المعرضة للخطر وتشخيصها.

وفي إطار تنفيذ برنامج الاتحاد الأوروبي المياه II أجريت دراسة حول تشخيص المناطق المعرض للفيضانات حيث تم تحديد 690 منطقة معرضة لخطر الفيضانات حوالي 3/1 الثلث يقع في المناطق الساحلية.

وفي هذا الخصوص صدر القانون رقم 04-20 المؤرخ في 25 ديسمبر سنة 2004 والمتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة والتي قامت بتعريف الخطر الكبير بأنه كل تهديد محتمل للإنسان والبيئة قد يحدث بفعل طارئ طبيعي استثنائي وأو بفعل نشاط الإنسان ومن بين هذه الأخطار الفيضانات كما أنه تم عرض هذا القانون أمام غرفة البرلمان لغرض تعديله ليتماشى مع الاتفاقيات الدولية إدماج أخطار جديدة لاسيما تلك المرتبطة بالتغير المناخي.

5- توسع المناطق السياحية:

إن السياحة الساحلية جزء مهم من النشاط السياحي في الجزائر نظرا للبعد الاقتصادي والاجتماعي التي تكتسيه، إضافة لكون ساحل البحر الأبيض المتوسط منطقة جذب سياحي كبير لما توفره من منتجعات ومناظر طبيعية حيث تبلغ عدد المؤسسات الفندقية الساحلية لسنة 2022 بـ 283 فندق بقدرة استيعابية قدرها 37.586 سرير³⁵.

تطور القدرة الاستيعابية للساحل بين 2019 و2022

| السنة | عدد الفنادق في الجزائر | عدد الفنادق الساحلية | عدد الأسرة الساحلية |
|-------|------------------------|----------------------|---------------------|
| 2022 | 1576 | 283 | 37586 |
| 2021 | 1502 | 258 | 33588 |
| 2020 | 1449 | 253 | 32971 |
| 2019 | 1417 | 252 | 32926 |

وتمثل عدد الفنادق الحضرية، إضافة إلى الساحلية أغلبية عدد الأسرة على المستوى الوطني بحوالي 91% من قدرة الاستيعاب الوطني كما هو مبين في الرسوم البيانية أدناه:



المصدر: إحصائيات وزارة السياحة والصناعات التقليدية

ترتكز حوالي نصف من القدرة الاستيعابية للمؤسسات السياحية في الولايات الساحلية تشمل الفنادق الحضرية والفنادق الساحلية وتلتها يقع في ولاية الجزائر العاصمة وولاية وهران، وتشكل السياحة الشاطئية حوالي 50% من عدد الليالي السياحية على المستوى الوطني.

³⁵ إحصائيات وزارة السياحة والصناعة التقليدية لسنوات 2018، 2019، 2020، 2021، 2022، 2023

يبلغ عدد مناطق التوسع السياحي 249 منطقة وقدّر مجموع مساحتها حوالي 57.872,20 هكتار سنة 2022 وترتكز في الولايات الساحلية كما هو مبين في الجدول البياني التالي:

| رقم | المناطق | العدد | النسبة | المساحة (هكتار) | النسبة |
|-----|---------------|-------|--------|-----------------|--------|
| 01 | الساحلية | 165 | 66.26 | 38510,90 | 66.54 |
| 02 | الهضاب العليا | 55 | 22.08 | 8983,08 | 15.52 |
| 03 | الجنوب | 29 | 11.64 | 10378,21 | 17.93 |
| | المجموع | 249 | 100 | 57872,20 | 100 |

المصدر: إحصائيات وزارة السياحة والصناعات التقليدية

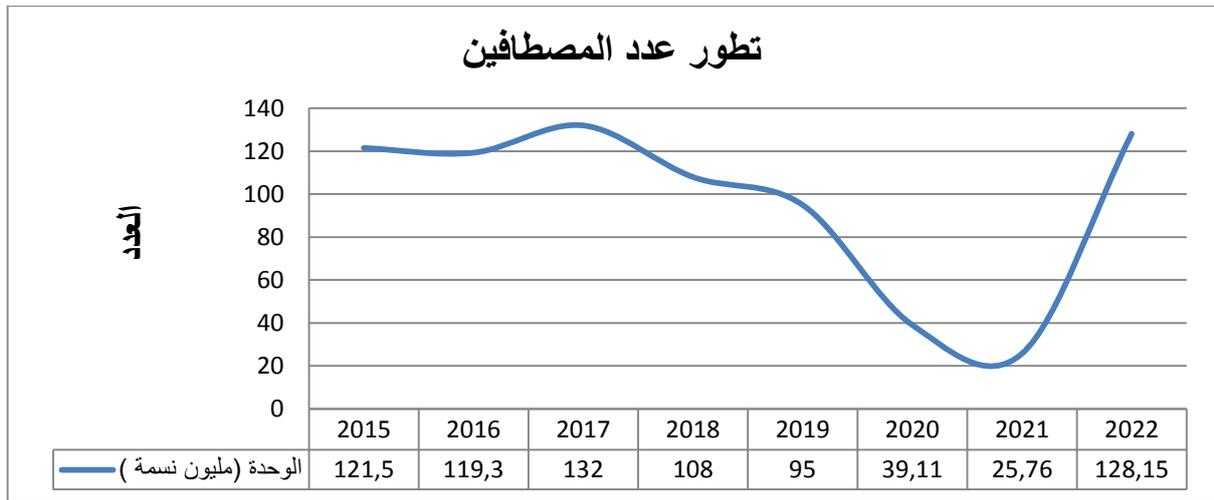
يبلغ عدد مناطق التوسع السياحي الساحلية 165 منطقة و التي تمثل حوالي ثلثي (3/2) من عدد المناطق الإجمالي على المستوى الوطني تبلغ مساحتها حوالي 38510.90 هكتار و تمثل ولايات جيجل ، مستغانم ، الطارف و بومرداس حوالي 50 % من إجمالي المساحة مما يشكل ضغطا على الشريط الساحلي نتيجة توافد الكبير للسياح سواء من داخل الوطن أو من الخارج.

صورة من القمر الصناعي لمنطقة التوسع السياحي تمنارت - ولاية سكيكدة



المصدر: الوكالة الفضائية الجزائرية

كما تشير إحصائيات تردد السياح على الشواطئ إلى الضغط التي يتعرض إليه الساحل خلال موسم الاصطياف حيث بلغ عدد المصطافين سنة 2022 حسب إحصائيات وزارة السياحة والصناعات التقليدية 128154865 مصطاف بزيادة قدرها 500% مقارنة بسنة 2021 وهو راجع لتداعيات جائحة كورونا (كوفيد 19).



كما بلغ إجمالي الشواطئ على مستوى الساحل الجزائري 602 شاطئ خلال سنة 2022 وارتفعت عدد الشواطئ المسموحة للسباحة لتبلغ 432 شاطئ كما هو مبين في المنحنى التالي:

| السنة | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| عدد الشواطئ | 579 | 590 | 608 | 611 | 581 | 588 | 585 | 602 |
| المسموحة للسباحة | 382 | 382 | 398 | 404 | 426 | 362 | 409 | 432 |

تكتسي السياحة في السواحل الجزائرية أهمية بالغة نظرا لأبعادها المرتبطة بأهداف التنمية المستدامة سواء كانت اقتصادية اجتماعية أو بيئية، والتي لها أثر سلبي مباشر على البيئة من خلال إزالة الغطاء النباتي، الأشجار والكثبان الرملية لغرض تهيئة البنية التحتية لاستقبال السياح كالفنادق، المنتجعات والمطاعم ومختلف المنشآت القاعدية والطرق والموانئ، مما يولد ضغطا على القدرة الاستيعابية للمنطقة الساحلية بزيادة مخلفات السياح من قمامة و النفايات سواء المنزلية الصلبة أو مياه الصرف الصحي التي ترجع لزيادة الاستهلاك في الساحل، من شأن ذلك أن ينتج عنه تلوثا يؤثر على البيئة الإيكولوجية و الحياة البرية للساحل ويهدد التوازنات الإيكولوجية و الأنظمة البيئية لا سيما في المناطق الحساسة إلا أنه لا يعني أن للسياحة أثر سلبي فقط، بل لها أيضا أثر إيجابي على المنطقة الساحلية من خلال التعريف بالبيئة الإيكولوجية و كيفية حمايتها وما يطلق عليه السياحة البيئية أو الخضراء كون أساس السياحة حماية البيئة، أما بالنسبة للبعد الاقتصادي والاجتماعي فتأثيره إيجابي نوعا ما من خلال خلق فرص العمل و التوظيف و يعتبر مصدرا مهما لدخل الاقتصاد الوطني .

6- المنشآت القاعدية الساحلية:

نظرا لكون أغلبية عمليات الشحن البحري للسلع في العالم وعلى المستوى البحر الأبيض المتوسط تتم بواسطة النقل البحري إضافة إلى نقل المسافرين، يتواجد على مستوى الساحل الجزائري خمسة وأربعين (45) ميناء في الخدمة تشمل:

- 11 ميناء تجاريا مزدوج الخدمة (التجارة، النقل، الصيد والمواد النفطية). تمت هيئة الموانئ وتجهيزها للسماح بالعبور والتعامل مع العبارات والسفن البحرية للشحن والتفريغ وسفن الحاويات وناقلات النفط وكذلك لضمان مرور جميع أنواع البضائع.
- 02 ميناء يختص بالمواد النفطية (سكيدة شرق وبطيو) باعتبار الجزائر من المصدرين للغاز والبتروول.
- 31 ميناءً ومأوى الصيد، 06 منها داخل الموانئ التجارية.
- 01 مرفأً استجمام بسيدي فرج.
- 200 إشارة ضوئية بحرية.³⁶

هذه المنشآت أدت إلى تغير اصطناعي للمناظر الطبيعية للساحل، كما أن زيادة حركة الملاحة على مستوى الموانئ وفي الساحل الجزائري باعتبار البحر الأبيض المتوسط ممر رئيسي من شأنه زيادة التلوث الناجم عن حركة السفن لاسيما ناقلات النفط من تسرب للنفط والزيوت والمخلفات الأخرى التي تعتبر سامة للبيئة البحرية والحيوانات البرية ويؤثر مباشرة على التنوع البيولوجي والمناخي ويقلل من جودة مياه البحر، وفي الأخير على صحة المواطن باعتباره آخر حلقة.

7- تحلية مياه البحر:

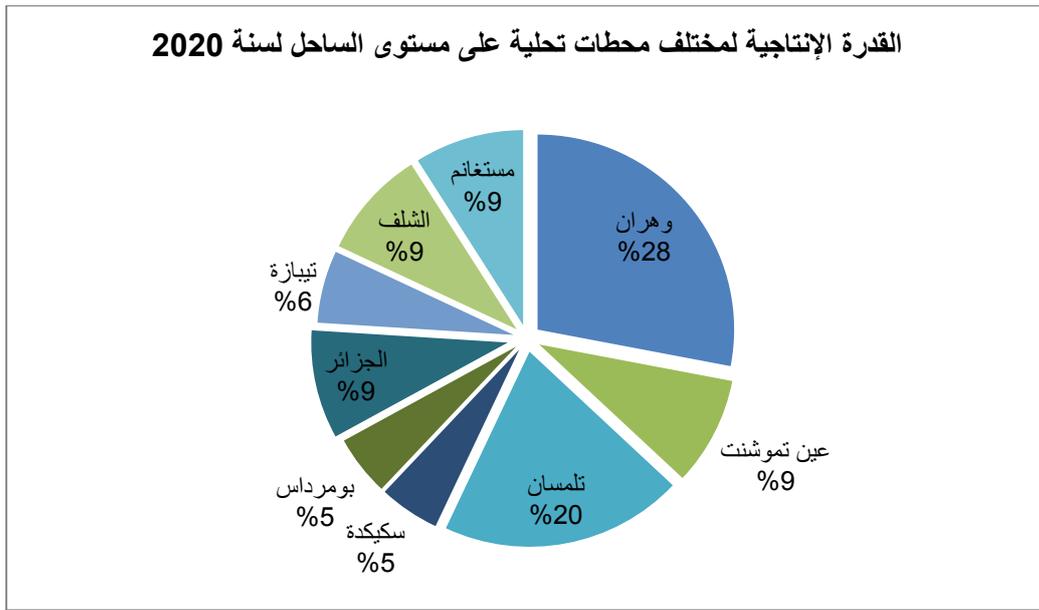
نظرا لشح تساقط الأمطار في السنوات الأخيرة وعدم امتلاء السدود على المستوى الوطني لاسيما غرب ووسط البلاد وحتى تتمكن السلطات العمومية من تلبية الطلب المتزايد على المياه الصالحة للشرب، اعتمدت هذه الأخيرة على استراتيجية تحلية مياه البحر، حيث بلغت عدد محطات تحلية مياه البحر 21 محطة أحادية الكتلة إلى غاية 2020³⁷ بقدرة إنتاجية من المياه الشروب تبلغ 57.500 متر³/اليوم. كما تم إنجاز 13 محطة كبيرة لتحلية مياه البحر، تبلغ القدرة الإنتاجية لـ 11 محطة منها حوالي 2.110.000 متر³/اليوم والهدف الوصول في حدود سنة 2024 إلى 22 محطة.

³⁶الموقع الإلكتروني للوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري

³⁷المصدر الاستراتيجية الوطنية لتسيير المدمج للمناطق الساحلية (وزارة البيئة والطاقة المتجددة)

يتراوح متوسط درجة ملوحة البحر بين 30 إلى 45 غ/ل وقد سجل طول الساحل الجزائري إلى غاية 2022 نسب تتراوح بين 32 غ/ل كأدنى درجة و37.2 كأعلى درجة وفقا للجدول التالي:

إن مخلفات عملية التحلية من محلول ملحي مركز الذي يزيد في كمية الأملاح في البحر وبالمواد الكيميائية المستخدمة في عملية التحلية يؤثران سلبا على الحياة البحرية، النظام الإيكولوجي، كما أن التغيير الاصطناعي للساحل بإنجاز هذه المنشآت التي تتطلب مساحة ولمكان ضخ المياه إلى وحدة التحلية يمس أيضا بقطاع صيد الأسماك وتربية المائيات وعلى المدى البعيد على المواطن.



المصدر: الاستراتيجية الوطنية لتسيير المدمج للمناطق الساحلية

8- حموضة مياه البحر:

نص المرسوم التنفيذي رقم 93-164 المؤرخ في 10 جويلية 1993 الذي يحدد النوعية المطلوبة لمياه الاستحمام على معدل حموضة يتراوح بين 06 و08، وقد سجلت السواحل الجزائرية معدل مقبول مع تسجيل بعض حالات تجاوز للحد الأقصى لدرجة الحموضة كما هو مبين في الجدول القابل، ان انخفاض أو زيادة درجة الحموضة عن المعدل من شأنه أن يزيد في خطر وجود معادن سامة في ماء البحر وهو ما يؤثر سلبا على البيئة البحرية.

كما تؤثر درجة حموضة المياه على نسبة الأكسجين المذاب في البحر والتي نظمها المشرع الجزائري في المرسوم التنفيذي رقم 93-164 المؤرخ في 10 جوان 1993 الذي يحدد النوعية المطلوبة لمياه الاستحمام بنسبة تتراوح بين 80% و120%، حيث سجلت أعلى نسبة تم قياسها لسنة 2022 على مستوى ولاية تيبازة بـ 160% وتم تسجيل نسبة 89% كأقل نسبة.

| حموضة البحر (PH) | | | | | |
|------------------|------|------|------|------|------------------|
| 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | الولاية الساحلية |
| 7,21 | 6,5 | 7,45 | 6,86 | 6,88 | الطارف |
| 7,5 | 6,5 | 6,92 | 6,76 | 6,79 | عنابة |
| 8 | 8 | 8 | 8 | 8 | سكيكدة |
| 7,9 | 7,8 | 7,9 | 7,9 | 7,54 | جيجل |
| 7,01 | 7,4 | 7,1 | 8,24 | 8,5 | بجاية |
| 7,1 | 8,01 | 7,92 | 8,08 | 8,32 | تيزي وزو |
| 7,56 | 7,8 | 8,16 | 8,1 | 8,21 | بومرداس |
| 7,4 | 7,56 | 7,9 | 7,6 | 9,26 | الجزائر |
| 7,89 | 7,46 | 7,8 | 8,08 | 8,25 | تبيازة |
| 7,9 | 7,39 | 7,97 | 7,96 | 8,25 | شلف |
| 6,9 | 8,23 | 6,87 | 7,39 | 7,62 | مستغانم |
| 7 | 7 | 7,92 | 7,6 | 8,09 | وهران |
| 8,02 | 7 | 7,39 | 7,5 | 8,32 | عين تموشنت |
| 7,87 | 7,98 | 8,09 | 8,2 | 8,13 | تلمسان |

المصدر: المرصد الوطني للبيئة والتنمية المستدامة

9- الغابات:

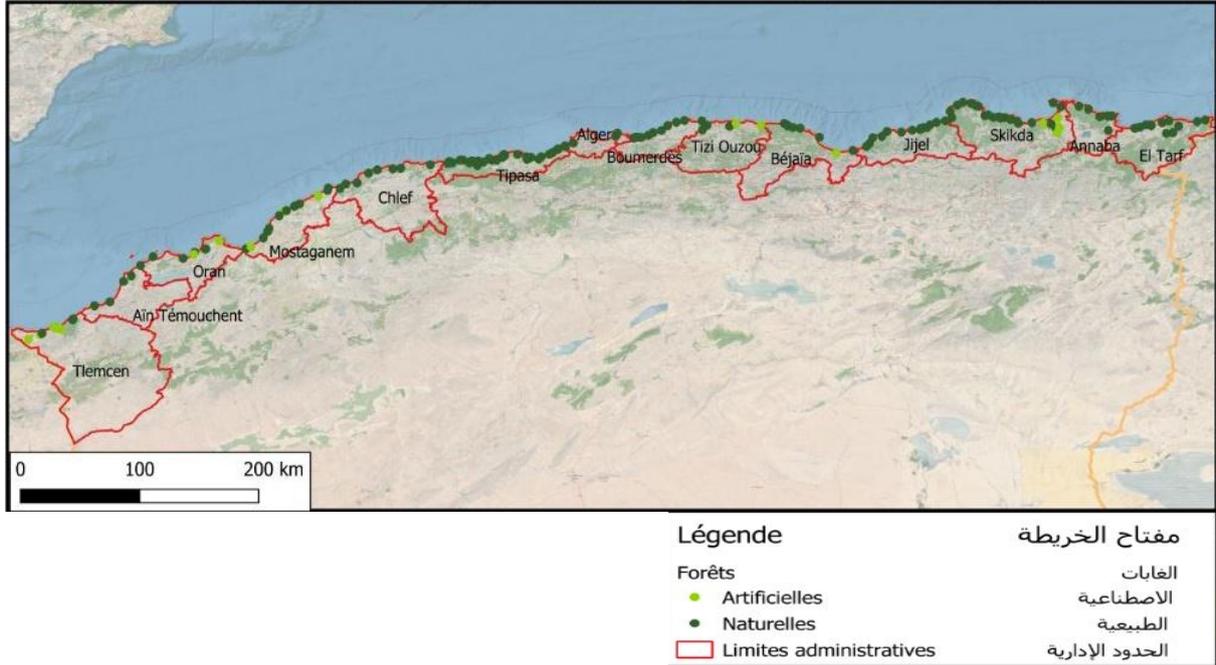
يتواجد في الساحل الجزائري 158 غابة منها 141 غابة طبيعية و 17 غابة اصطناعية، كما هو مبين في الجدول التالي:

| رقم | الولاية | عدد الغابات الطبيعية | عدد الغابات الاصطناعية | عدد الغابات |
|-----|------------|----------------------|------------------------|-------------|
| 01 | الطارف | 13 | 0 | 13 |
| 02 | عنابة | 06 | 0 | 06 |
| 03 | سكيكدة | 20 | 04 | 24 |
| 04 | جيجل | 14 | 0 | 14 |
| 05 | بجاية | 07 | 01 | 08 |
| 06 | تيزي وزو | 03 | 02 | 05 |
| 07 | بومرداس | 10 | 0 | 10 |
| 08 | الجزائر | 05 | 0 | 05 |
| 09 | تبيازة | 31 | 0 | 31 |
| 10 | شلف | 09 | 0 | 09 |
| 11 | مستغانم | 10 | 03 | 13 |
| 12 | وهران | 06 | 02 | 08 |
| 13 | عين تموشنت | 04 | 0 | 04 |
| 14 | تلمسان | 03 | 05 | 08 |
| | المجموع | 141 | 17 | 158 |

تبلغ مساحة الغابات في المنطقة الساحلية حوالي 1.3 مليون هكتار³⁸، والتي تشكل حوالي 30 % من مساحة الغابات الوطنية وتتركز حوالي 60 % من مساحات الغابات الساحلية على مستوى 04 أربعة ولايات ساحلية وهي: تلمسان، جيجل سكيكدة والطارف كما يتم إجراء عملية التشجير بصفة مستمرة على مستوى الغابات الساحلية.

³⁸ وزارة الفلاحة والتنمية الريفية – المديرية العامة للغابات - 2018

موقع الغابات في الساحل الجزائري



المصدر: المحافظة الوطنية للساحل

تتعرض الغابات الساحلية على غرار باقي الغابات إلى خطر الحرائق حيث تبلغ ذروتها خلال فصل الصيف مما يؤدي إلى تعرية التربة ويعرضها للعوامل الطبيعية قد يؤدي إلى تدهورها وتعرض الغابات الساحلية على وجه الخصوص لظاهرة اندلاع الحرائق بصفة عمدية أو غير عمدية مقارنة من باقي ولايات الوطن بين سنتي 2010 إلى غاية 2020 والتي تمثل حوالي 50 % من إجمالي الحرائق على المستوى الوطني مما أدى بالسلطات لاتخاذ إجراءات ردعية لمواجهة هذه الظاهرة.

المبحث الثاني: تقييم أدوات تسيير الساحل

من بين أهم أدوات تسيير الساحل المنصوص عليها في القانون رقم 02-02 المؤرخ في 5 فبراير 2002 والمشار إليه أعلاه، نجد المحافظة الوطنية للساحل ومخططات تهيئة الشاطئ، غير أن هذه الأدوات تعاني من بعض النقائص، الأمر الذي صعب من عملية تنفيذ السياسة الوطنية للساحل بشكل الأمثل.

المطلب الأول: دور ومكانة المحافظة الوطنية للساحل في تنفيذ السياسة الوطنية لحماية الساحل

كشفت عملية التقييم عن وجود بعض القصور أثرت سلبا على مكانة ودور المحافظة الوطنية للساحل في تنفيذ السياسة الوطنية لحماية الساحل، ومن أسباب ذلك ما يلي:

1- ضرورة تكيف الطابع القانوني للمحافظة:

استحدثت المحافظة الوطنية للساحل بمقتضى أحكام المادة 24 من القانون رقم 02-02 المؤرخ في 5 فبراير 2002، وذلك من أجل السهر على تنفيذ السياسة الوطنية لحماية الساحل وتثمينه على العموم والمنطقة الشاطئية على الخصوص.

كما تضطلع هذه الهيئة بإعداد جرد واف للمناطق الشاطئية، سواء فيما يتعلق بالمستوطنات البشرية أم بالفضاءات الطبيعية، علاوة على المناطق الجزيرية التي تحظى بعناية خاصة.

وبالرجوع إلى نص المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 04-113 المؤرخ في 13 أبريل 2004، السالف الذكر، تكلف المحافظة بما يأتي:

- السهر على صون وتثمين الساحل والمناطق الساحلية والأنظمة الإيكولوجية التي توجد فيها،
- تنفيذ التدابير التي يملئها التنظيم المعمول به لحماية الساحل والمناطق الساحلية،
- تقديم كل مساعدة تتعلق بميادين تدخلها للجماعات المحلية،
- صيانة وترميم وإعادة تأهيل الفضاءات البرية والبحرية الفذة أو الضرورية للمحافظة على التوازنات الطبيعية من أجل المحافظة عليها،
- ترقية برامج تحسيس الجمهور وإعلامه بالمحافظة على الفضاءات الساحلية واستعمالها الدائم وكذا نوعها البيولوجي.

وعليه، أظهرت عملية تقييم المهام القانونية المنوطة بالمحافظة بأن هذه المهام يغلب عليها الطابع العلمي والتقني، مما يستوجب عليها التنقل والتواجد الميداني بصفة دائمة على طول الشريط الساحلي.

لهذا السبب، فإن الطابع القانوني الإداري الحالي لهذه المؤسسة لا يتماشى مع الأهداف المرجوة التي أنشئت من أجلها، والمتمثلة أساسا في تنفيذ السياسة الوطنية لحماية الساحل.

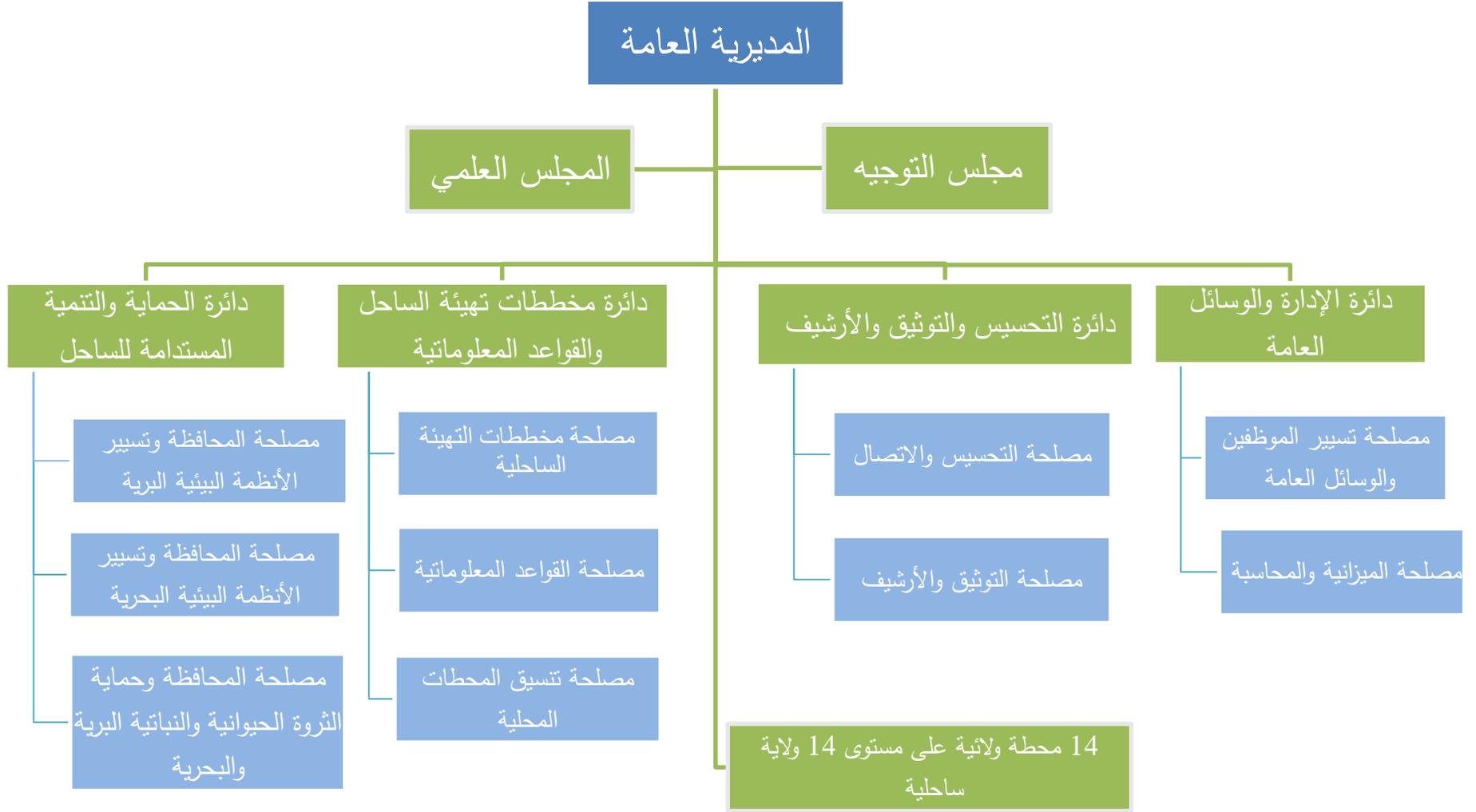
2- تنظيم هيكله لا يتوافق مع متطلبات تنفيذ السياسة الوطنية لحماية الساحل:

حدد التنظيم الإداري للمحافظة الوطنية للساحل بموجب القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 14 يناير 2006، وهذا تطبيقاً لأحكام المادة 6 من المرسوم التنفيذي رقم 04-113 المؤرخ في 13 أبريل 2004 والمذكور أعلاه، قصد ضمان السير الحسن لمختلف المصالح التابعة لهذه المحافظة تنفيذاً للسياسة الوطنية لحماية الساحل.

يدير المحافظة مدير عام بصفته ممثلاً للجهاز التنفيذي ويعتبر الأمر بالصرف لها، كما تتمتع بمجلس توجيه يعتبر بمثابة جهاز تداولي يتشكل من مختلف ممثلي القطاعات التي لها علاقة بالساحل وهو المسؤول عن سيرها إذ يتداول، على الخصوص، فيما يأتي:

- التنظيم وسير العام للمحافظة وكذا نظامها الداخلي،
- المخططات والبرامج وكذا حصائل النشاط،
- مشروع ميزانية المحافظة،
- قبول الهبات والوصايا وتخصيصها،
- اقتراح أي تدبير يهدف إلى تحسين نشاط المحافظة.

كما تزود المحافظة بمجلس علمي الذي يعتبر بمثابة جهاز استشاري مكون من خبراء وعلميين وجامعيين يمثلون مختلف الهيئات والجامعات ومراكز البحث المتخصصة التي ترتبط تخصصاتها بنشاط المحافظة، كما هو موضح أدناه:



غير أن، الهيكل التنظيمي الحالي للمحافظة يشوبه بعض الاختلالات والمتمثلة أساسا فيما يلي:

- غياب دائرة الشبكات وأنظمة الإعلام الجغرافي للساحل، التي تعنى بتسيير نظام الوطني للمعلومات،

- غياب التوافق والانسجام بين مصلحتي التحسيس والأرشيف،

- عدم تحيين القرار الوزاري المشترك السالف الذكر لمواكبة مختلف التطورات الحاصلة،

- غياب هيكل تنظيمي للمحطات الولائية³⁹.

ومن الآثار المترتبة على عدم وجود هيكل تنظيمي قادر على الاستجابة لمتطلبات تنفيذ السياسة الوطنية لحماية الساحل في ظل التحديات الراهنة، نذكر ما يأتي:

- ضعف التنسيق بين مختلف الدوائر والمصالح وكذا المحطات الولائية التابعة للمحافظة،

- عدم القدرة على التكيف مع حجم الوظائف والمهام الجديدة لاسيما وظيفة الإعلام الآلي،

- صعوبة التحديد الواضح للأدوار والمسؤوليات.

3- حاجة المحافظة لتحقيق الاستقرار:

إن عدم الاستقرار الذي شهده قطاع البيئة لاسيما منذ سنة 2015 أثر سلبا على السير الحسن لمختلف المصالح التابعة للوزارة بما فيها المحافظة الوطنية للساحل، التي عرفت بدورها عدة تغييرات على مستوى التأطير، بحيث تم خلال فترة وجيزة نوعا ما والمقدرة بـ 11 سنة⁴⁰، تعيين وإنهاء مهام عدة مديرين عامين بصفتهم مكلفون بالتسيير، وذلك منذ سنة 2012 إلى غاية 2023، أي بمعدل مدير عام لكل سنتين تقريبا.

إن استمرار هذه الوضعية الغير مستقرة ستتعرض سلبا على أداء المحافظة في تنفيذ السياسة الوطنية لحماية الساحل، وبالتالي عدم القدرة على تحقيق الأهداف المسطرة في الاستراتيجية الوطنية للتسيير المدمج للمناطق الساحلية 2020-2030.

³⁹على مستوى الولايات الساحلية الأربع عشرة (14): عنابة، تيبازة، وهران، الطارف، سكيكدة، جيجل، بجاية، تيزي وزو، بومرداس، الجزائر العاصمة، الشلف، مستغانم، عين تموشنت وتلمسان.
⁴⁰حدث آخر تغيير خلال مهمة المجلس(في نهاية سنة 2023).

4- عدم احترام مجلس التوجيه والمجلس العلمي لقواعد سير الاجتماعات:

الأصل أن مجلس التوجيه يجتمع في دورة عادية بناء على استدعاء من رئيسه مرتين (02) في السنة على الأقل ويمكن استدعاؤه في دورة غير عادية بناء على اقتراح من الرئيس أو بطلب من أعضائه⁴¹.

بعد فحص محاضر اجتماعات مجلس التوجيه تبين أنه لم يجتمع سوى مرة واحدة في السنة في دورة عادية خلال السنوات 2020-2021-2022 واجتمع مرتين سنة 2023 في دورة عادية وأخرى استعجالية بناء على طلب من رئيسه، وبالتالي عدم احترام قواعد سير الاجتماعات ما يؤثر حتما على سير وتنظيم المحافظة.

✓ غياب تام للمجلس العلمي:

يعتبر المجلس العلمي أداة مهمة للمحافظة حتى يكون تدخلها فعالا في حماية الساحل نظرا لطابعه العلمي وتركيبته العضوية، فيجتمع مرتين (02) في السنة على الأقل في دورة عادية باستدعاء من رئيسه، لكن المجلس العلمي للمحافظة لم يجتمع منذ سنة 2018، وبالتالي غياب تام لدور المجلس العلمي الذي هو بمثابة جهة استشارية لمجلس التوجيه وللمدير في المسائل العلمية التي تدخل في مجال اختصاصه.

5- ضعف الوسائل البشرية والمادية المسخرة:

أ. تسيير الموارد البشرية:

يدير المحافظة الوطنية للساحل مدير عام ويساعده في أداء مهامه رؤساء الدوائر على المستوى المديرية العامة ورؤساء المحطات الولائية على المستوى المحلي، إضافة إلى المستخدمين الموزعين حسب الجدول الآتي:

⁴¹المادة 11 من المرسوم التنفيذي 04-113 السابق الذكر.

توزيع المستخدمين حسب الهياكل (2019-2022)

| 2022 | 2021 | 2020 | 2019 | الهياكل | | |
|------|------|------|------|-----------------|-----|------------------|
| 27 | 28 | 31 | 29 | المديرية العامة | | |
| 03 | 03 | 03 | 03 | الطارف | شرق | المحطات الولائية |
| 01 | 02 | 02 | 02 | عناية | | |
| 03 | 03 | 03 | 03 | سكيكدة | | |
| 04 | 05 | 05 | 04 | جيجل | | |
| 04 | 04 | 04 | 04 | بجاية | | |
| 09 | 09 | 08 | 08 | تيزي وزو | وسط | |
| 03 | 03 | 04 | 04 | بومرداس | | |
| 02 | 02 | 01 | 01 | الجزائر | | |
| 15 | 15 | 15 | 13 | تبيازة | غرب | |
| 02 | 03 | 03 | 03 | شلف | | |
| 06 | 05 | 04 | 04 | مستغانم | | |
| 10 | 11 | 11 | 11 | وهران | | |
| 01 | 01 | 01 | 02 | عين تموشنت | | |
| 01 | 01 | 01 | 01 | تلمسان | | |
| 91 | 95 | 96 | 92 | المجموع | | |

المصدر: المحافظة الوطنية للساحل

تتكون المحافظة الوطنية للساحل من مستخدمين منتمين للأسلاك المشتركة يخضعون للمرسوم التنفيذي رقم 04-08 المؤرخ في 19 جانفي 2008 والمتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك المشتركة في المؤسسات والإدارات العمومية المعدل والمتمم، ومستخدمين منتمين للأسلاك الخاصة يخضعون للمرسوم التنفيذي رقم 08-232 المؤرخ في 22 جويلية 2008 والمتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين إلى الأسلاك الخاصة بالإدارة المكلفة بالبيئة وتهيئة الإقليم.

تتكون المحافظة من واحد وتسعون (91) مستخدم إلى غاية 31 ديسمبر 2022، مكونة أساسا من مستخدمين تقنيين⁴²، إداريين ومتعاقدين، موزعين بين المديرية العامة وأربعة عشر (14) محطة متواجدة على مستوى الولايات الساحلية بنسبة 30% و70% على التوالي كما هو مبين في الجدول أعلاه، ونظرا لطابعها التقني الذي يتطلب منها توظيف مهنيين ذوي مهارات وكفاءات تتوافق مع هذا النمط، إذ يحتل " مهندسي البيئة ومهندسي تهيئة الإقليم " التعداد الأكبر من المستخدمين، موزعين حسب الطبيعة كما هو مبين في الجدول أدناه:

⁴² يتألف بشكل أساسي من مهندس رئيسي (16)، مهندس دولة (06)، مفتش (01)، تقني سامي في مجال البيئة (01)، ومهندس رئيسي في تهيئة الإقليم (08).

توزيع المستخدمين حسب الطبيعة للسنوات (2019-2022)

| 2022 | 2021 | 2020 | 2019 | طبيعة المستخدمين |
|------|------|------|------|--------------------------|
| 43 | 44 | 45 | 43 | التقنيين |
| 18 | 18 | 19 | 18 | الإداريين |
| 30 | 33 | 32 | 31 | المتعاقدين ⁴³ |

المصدر: المحافظة الوطنية للساحل

لم يعرف تعداد المستخدمين التقنيين تطورا ملحوظا خلال الفترة المعنية بالتقييم، حيث بقي ثلاثة وأربعون (43) مستخدم من 2019 إلى غاية 2022، كذلك بالنسبة للمستخدمين الإداريين الذين لم يتجاوز عددهم ثمانية عشر (18) مستخدم، أما بالنسبة للمتعاقدين فيمثلون نسبة 33% من إجمالي مستخدمي المحافظة إن هذا التعداد من المستخدمين التقنيين يبقى ضعيف جدا مقارنة مع حجم المهام الموكلة للمحافظة للقيام بها ولتغطية مختلف النشاطات المتعلقة بالساحل على طول الشريط الساحلي الذي يبلغ 2148 كم وعلى امتداد 14 ولاية ساحلية باعتبارها أداة رئيسية لتسيير الساحل ومكلفة بالسهر على تنفيذ السياسة الوطنية لحماية الساحل.

بالرجوع إلى الجدول المتعلق بتوزيع المستخدمين حسب الهياكل لسنوات (2019-2022)، نلاحظ أن المحطة الولائية بسكيكدة مثلا لا تضم سوى ثلاث (03) مستخدمين تقنيين، إن هذا التعداد يبقى غير كاف ينظر الشاسعة الشريط الساحلي للولاية، إذ يعتبر الأطول مقارنة بالشريط الساحلي للولايات الأخرى، فضلا عن ذلك يعتبر ميناء الولاية من بين أهم الموانئ البلاد، كذلك بالنسبة لولاية عنابة وجيجل ويرجع هذا أساسا إلى تجميد عمليات التوظيف المنتهجة من طرف السلطات العمومية منذ سنة 2015.

هذا الضعف في تعداد المستخدمين يقابله ارتفاع مهم في تعداد المناصب المالية الشاغرة، كما يبينه الجدول التالي:

⁴³ حيث يشغل بعضهم مناصب تقنية و/أو إدارية.

المناصب المالية المشغولة والشاغرة للسنوات (2019-2022)

| 2022 | 2021 | 2020 | 2019 | السنوات |
|------|------|------|------|--------------------------|
| 91 | 95 | 96 | 92 | المناصب المالية المشغولة |
| 30 | 26 | 25 | 29 | المناصب المالية الشاغرة |

المصدر: المحافظة الوطنية للساحل

ونتيجة لذلك، فقد سجلنا غياب شبه تام لمناصب رؤساء المصالح، كما هو الحال لمنصب رئيس دائرة التحسيس والتوثيق الذي بقي شاغرا لمدة أربع (04) سنوات منذ 2019 إلى غاية 2022.

ومن الآثار المترتبة عن ضعف الوسائل البشرية المسخرة للمحافظة، نذكر ما يلي:

- زيادة ضغط العمل على الموظفين الحاليين،
- انخفاض أداء الموظفين، وبالتالي عدم قدرة المحافظة على تحقيق الأهداف المرجوة.

ب. الوضعية المالية:

✓ الإيرادات:

تتلخص وضعية تطور إيرادات المحافظة الوطنية للساحل للسنوات المالية (2019 - 2022)، حسب الجدول المبين أدناه كما يلي:

جدول يلخص تطور إيرادات المحافظة للسنوات (2019 - 2022)

الوحدة: دج

| 2022 | 2021 | 2020 | 2019 | السنة |
|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------------|
| 73 000 000.00 | 72 000 000.00 | 72 000 000.00 | 80 000 000.00 | إعانات الدولة |
| 8 653 027.02 | 9 450 217.24 | 8 661 417.02 | 8 645 642.34 | نتائج السنة السابقة |
| 1 222 148.75 | 1 151 424.93 | 1 622 877.82 | 1 350 266.95 | إيرادات أخرى ⁴⁴ |
| 82 875 775.77 | 82 601 642.17 | 82 284 294.84 | 89 995 909.29 | المجموع العام للإيرادات |

المصدر: المحافظة الوطنية للساحل

تتمثل إيرادات المحافظة في الإعانات الممنوحة من قبل الدولة، وكذا الإيرادات المتنوعة المتأتية أساسا من عملية الخصم من راتب للموظفين التابعين لها.

⁴⁴ تتألف أساسا من الاقتطاعات على رواتب موظفي المحافظة الوطنية للساحل.

عرفت الإعانات الممنوحة للمحافظة تباث واستقرار نسبي خلال الفترة المعنية بالتقييم، فخلال جائحة كوفيد 19 انخفضت بـ 8 مليون دينار جزائري أي بنسبة 10% تقريبا، لتنتقل من 80 مليون دينار جزائري سنة 2019 إلى 72 مليون جزائري سنة 2022 وبرصيد غير مستهلك قدره 9 مليون دينار جزائري من كل سنة، أما بالنسبة للسنة المالية 2022 فقد شهدت ارتفاعا طفيفا مقارنة مع السنوات السابقة، وهذا بنسبة 1% أي بمبلغ قدره 73 000 000 دج.

✓ النفقات:

تتلخص وضعية تطور نفقات المحافظة الوطنية للساحل للسنوات المالية (2019 - 2022)، وفق الجدول المبين أدناه:

جدول يلخص تطور نفقات المحافظة للسنوات (2019 - 2022)

الوحدة: دج

| السنة | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|-----------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| نفقات المستخدمين | 64 312 311.61 | 67 669 067.14 | 68 859 488.91 | 73 353 669.93 |
| نفقات تسيير المصالح | 5 550 725.19 | 2 196 496.52 | 5 089 126.24 | 4 590 422.30 |
| المجموع العام للنفقات | 69 863 036.80 | 69 865 563.66 | 73 948 615.15 | 77 944 095.23 |

المصدر: المحافظة الوطنية للساحل

بلغ إجمالي نفقات المحافظة الوطنية للساحل لسنة 2019 مبلغ 69.863.036,80 دج، منه 64.312.311,61 دج تخص الفرع الأول نفقات المستخدمين بنسبة تقدر بـ 92% من إجمالي النفقات، و 5.550.725,19 دج متعلقة بالفرع الثاني نفقات تسيير المصالح والتي تمثل 8% من إجمالي النفقات.

أما سنة 2020 فقد بلغ إجمالي النفقات مبلغ 69.865.563,66 دج، منها 67.669.067,19 دج تخص نفقات الفرع الأول بنسبة تقدر بـ 97% من إجمالي النفقات، و 2.196.496,52 دج تخص نفقات الفرع الثاني ممثلة بنسبة 3% من إجمالي النفقات.

بخصوص سنة 2021 فقد بلغ إجمالي نفقات المحافظة مبلغ 73.948.615,15 دج بزيادة قدرها 5.84 % مقارنة بسنة 2020، وبمبلغ قدره 68.859.488,91 دج يخص الفرع الأول نفقات المستخدمين

بنسبة قدرها 93 % من المجموع الكلي للنفقات، و 5.089.126,24 دج نفقات الفرع الثاني متعلقة بنفقات تسيير المصالح بنسبة 7% من إجمالي النفقات.

وفي سنة 2022 تم تسجيل زيادة في النفقات الإجمالية بنسبة 5.4% مقارنة بسنة 2021، بحيث بلغ إجمالي نفقات سنة 2022 مبلغ قدره 77.944.095,23 دج منها 73.353.669,93 دج تخص نفقات المستخدمين أي بنسبة 94% من المجموع الكلي للنفقات، وبمبلغ قدره 4.4590.422,30 دج نفقات تسيير المصالح أي بنسبة 6% من المجموع العام للنفقات.

إن تقييم الوضعية المالية للمحافظة يبين أنها تعاني من شح في مصادر التمويل، الأمر الذي لا يسمح لها بتنفيذ السياسة الوطنية للساحل على أكمل وجه.

✓ ملكية المباني:

أظهرت عملية التقييم بأن المديرية العامة للمحافظة الوطنية للساحل لا تمتلك مقر تابع لها، حيث تعود ملكية المبنى التي تتواجد فيه حالياً، والكائن ببلدية القبة، ولاية الجزائر إلى وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، فضلاً عن غياب مقرات تابعة للمحطات الولائية، باستثناء مبنى واحد تمتلكه المحطة الولائية بتيبازة.

هذه المعوقات تؤثر بشكل كبير على أداء المحافظة، وتحول دون قدرتها على القيام بالدور الذي تم تكليفها به بشكل كامل، ففي ظل هذه الظروف لا يمكن للمحافظة الوطنية للساحل تنفيذ مهامها على أحسن وجه كونها الأداة الرئيسية لتسيير الساحل.

6- ضرورة إقامة جسور قانونية لإقامة التعاون المشترك بين المحافظة والجماعات المحلية:

تكلف المحافظة بموجب أحكام المادة 4 من المرسوم رقم 04-113 المؤرخ في 13 أبريل 2004¹ بتقديم كل مساعدة تتعلق بميادين تدخلها للجماعات المحلية، لكن دون تحديد طبيعة هذه المساعدة وكيفية تنفيذها، على الرغم من الحاجة الملحة للجماعات المحلية لها، لاسيما البلديات باعتبارها النواة القاعدية لتحقيق التنمية المستدامة على المستوى المحلي، وذلك من أجل توحيد الجهود لضمان تسيير فعال للمناطق الساحلية.

حيث سجل المجلس غياب النصوص القانونية وكذا اتفاقيات الشراكة بين وزارة الداخلية والجماعات المحلية ووزارة البيئة والطاقات المتجددة لتنظيم وتأطير العلاقة بين المحافظة والجماعات المحلية من خلال تبيان شكل وطرق تنفيذ هذه المساعدات.

ومن الآثار المترتبة عن غياب العلاقة بين المحافظة والجماعات المحلية ما يلي:
غياب التنسيق بين الطرفين في سبيل تنفيذ السياسة الوطنية لحماية الساحل، وبالتالي عدم القدرة على تحقيق الأهداف المسطرة.

كما أظهرت نتائج الاستفتاءات الموجه للجماعات المحلية (البلديات المجاورة للبحر)⁴⁵، فيما يخص علاقة المحافظة بهذه الأخيرة، وهذا من خلال استغلال البيانات المتحصل عليها عن طريق الاستبيانات المعدة من طرف أعضاء الفرقة الرقابية، أنه لم يتم اتخاذ أي مبادرة لتأسيس جسور التعاون بين الطرفين في مجال حماية الساحل، كما هو موضح في الرسم البياني أدناه:



المصدر: من إعداد مجلس المحاسبة.

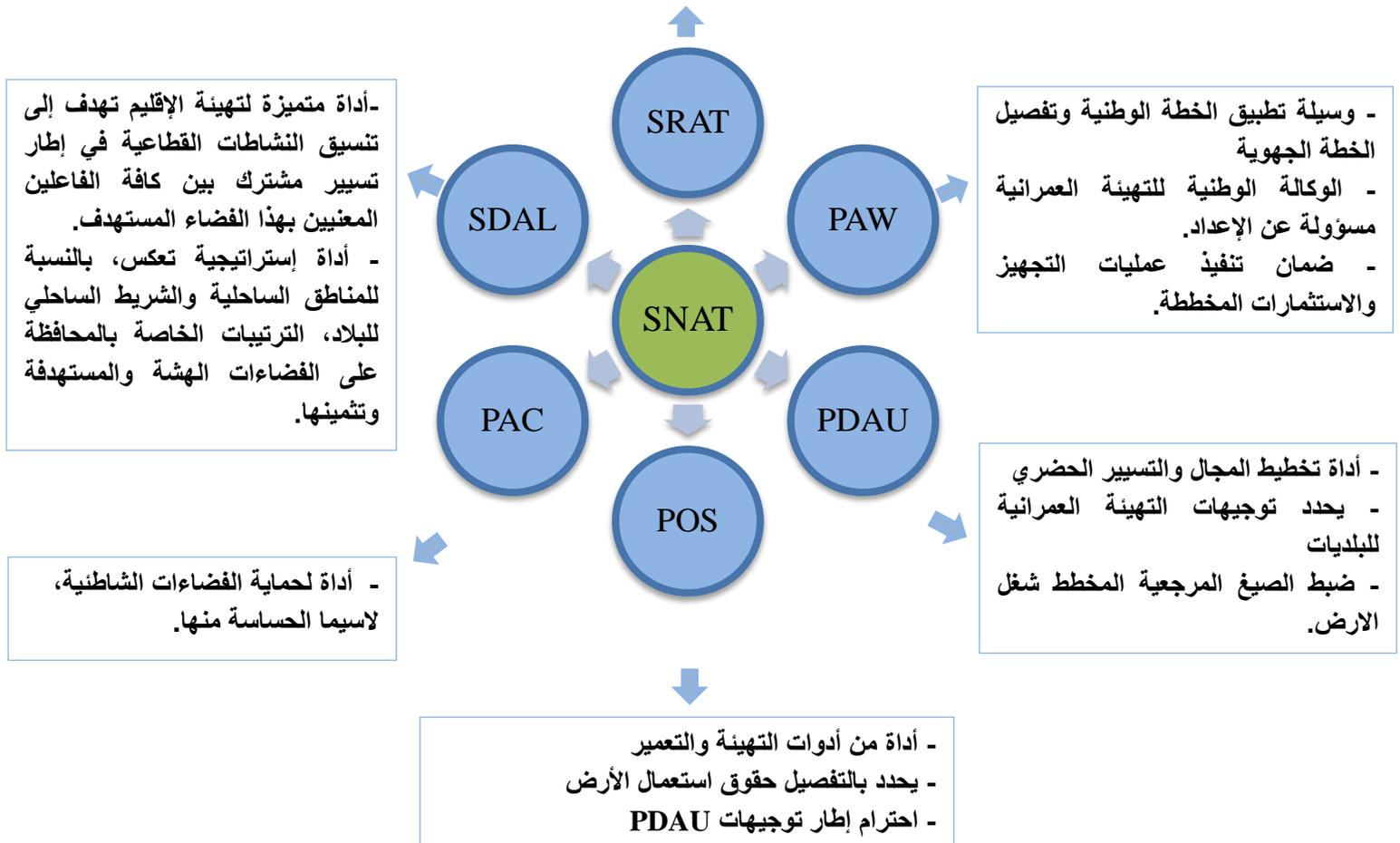
⁴⁵ من بين 80 بلدية ساحلية التي تم استجوابها من طرف المجلس، 55 بلدية قامت بإرسال استبياناتها مكتملة، أي بنسبة 69%.

المطلب الثاني: مخطط تهيئة الشاطئ كآلية للتخطيط البيئي

تهدف السياسة الوطنية لتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة إلى تنمية مجموع الإقليم الوطني تنمية منسجمة على أساس خصائص ومؤهلات كل فضاء جهوي.

لهذا الغرض، قامت الدولة الجزائرية بوضع مجموعة من أدوات تهيئة الإقليم وتنميته المستدامة المنبثقة من المخطط الوطني لتهيئة الإقليم الذي يترجم بالنسبة لكافة التراب الوطني التوجيهات والترتيبات الاستراتيجية الأساسية فيما يخص السياسة الوطنية لتهيئة الإقليم وتنميته، والمتمثلة فيما يلي:

- محاولة خلق تكامل بين الجهات والتقليل من التفاوتات.
- خلق توازن والدقة في تحديد الاختيارات.
- تبسيط وتكييف الخطة الوطنية مع معطيات المنطقة.



المصدر: من إعداد مجلس المحاسبة.

أما فيما يخص مخطط تهيئة الشاطئ باعتباره آلية للتخطيط وأداة لحماية الفضاءات الشاطئية، لاسيما الحساسة منها، والذي تم إنشاؤه بموجب المرسوم التنفيذي رقم 09-114 المؤرخ في 07 أفريل سنة 2009، يحدد شروط إعداد مخطط تهيئة الشاطئ ومحتواه وكيفية تنفيذه، وذلك تطبيقا لأحكام المادة 26 من القانون رقم 02-02 المؤرخ في 05 فبراير سنة 2002 المشار إليه أعلاه.

حتى الآن، تم إنجاز خمس (5) مخططات من أصل 14 مخطط مقرر حسب عدد الولايات الساحلية، ويتعلق الأمر بكل من ولايات التالية:

- ✓ مخطط تهيئة شاطئ ولاية بجاية: أنجز في ظرف 9 أشهر وسلم في ديسمبر 2020،
- ✓ مخطط تهيئة شاطئ ولاية الشلف: أنجز في ظرف 9 أشهر وسلم في ديسمبر 2020،
- ✓ مخطط تهيئة شاطئ ولاية عين تموشنت: أنجز في ظرف 9 أشهر وسلم في أفريل 2014،
- ✓ مخطط تهيئة شاطئ ولاية تيبازة: أنجز في ظرف 9 أشهر وسلم في أفريل 2014،
- ✓ مخطط تهيئة شاطئ ولاية الطارف: أنجز في ظرف 9 أشهر وسلم في جوان 2013.

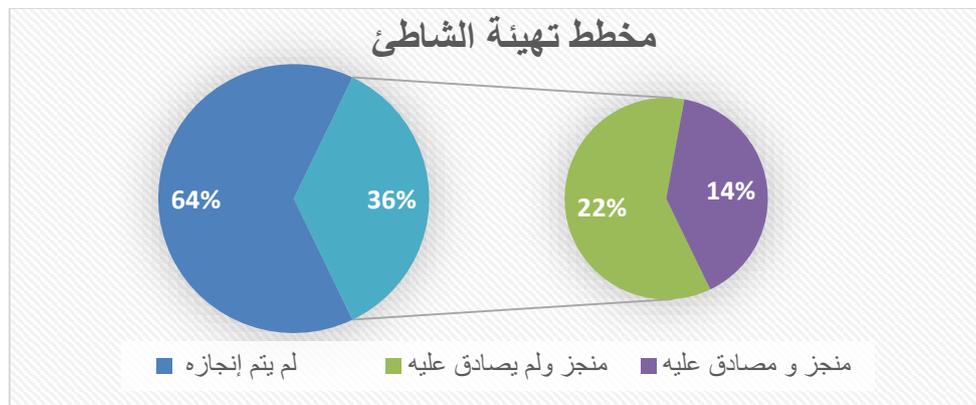
غير أنه، لم تتم المصادقة سوى على مخططي تهيئة الشاطئ لولايتي الشلف وبجاية من قبل اللجنة الوزارية المشتركة المكلفة بالدراسة والمصادقة على هذا المخطط.

ومن بين الأسباب التي ساهمت في تأجيل المصادقة على مخططي تهيئة الشاطئ لولايتي بجاية والشلف بمرسوم تنفيذي نذكر ما يلي:

- وجود فراغ قانوني في المرسوم التنفيذي رقم 09-114 المؤرخ في 07 أفريل سنة 2009، المذكور أعلاه، الراجع في الأساس إلى كيفية تعيين أعضاء اللجنة الوزارية المشتركة،
- امتناع بعض أعضاء اللجنة الوزارية المشتركة عن التوقيع على محاضر الاجتماع،
- نهاية عهدة أعضاء اللجنة الوزارية المشتركة وتجديد أعضائها بموجب القرار المؤرخ في 01 ديسمبر 2021، الأمر الذي أدى إلى إعادة برمجة عرض مخطط تهيئة الشاطئ لولاية بجاية بتاريخ 28 جوان 2022
- غياب بعض ممثلي القطاعات الوزارية المعنية عن حضور اجتماعات اللجنة الوزارية المشتركة.

أما بالنسبة لعدد الدراسات التي لم تتجز بعد، والمقدر عددها بتسع (9) والمتعلقة بالولايات الساحلية لعنابة، جيجل، الجزائر العاصمة، بومرداس، تيزي وزو، سكيكدة، مستغانم، وهران وتلمسان، كانت موضوع مناقصات ثلاث مرات على التوالي لسنوات 2011، 2012 و 2013 والتي أعلنت كلها غير مجدية.

لهذا السبب، تم تكليف المرصد الوطني للبيئة والتنمية المستدامة بصفته صاحب المشروع المفوض بتولي مسؤولية إطلاق هذه الدراسات عن طريق المناقصة.



المصدر: من إعداد مجلس المحاسبة.

ومن بين أهم العرافيل التي ساهمت في تأخر إنجاز الدراسات والمصادقة عليها وكذا المصادقة على مشروع مخطط تهيئة الشاطئ، نذكر ما يأتي:

- عدم استقرار قطاع البيئة منذ سنة 2015 بسبب كثرة التعديلات الوزارية مما أدى إلى اختلالات في التسيير الإداري والمالي للملفات (تسوية الملفات، دفع الفواتير، الموافقة على مشاريع الملاحق، منح الأمر بوقف الأشغال واستئنافها وكذا تبليغ محاضر الاستلام المؤقت في آجالها المحددة)؛
- توقف أشغال اللجنة القطاعية للصفقات العمومية من تاريخ 10 أوت 2021 إلى غاية 06 أبريل 2021 بسبب إحالة رئيس اللجنة على التقاعد وتعيين رئيس آخر، مما أدى إلى التأخر في إبرام ملاحق تغيير تسمية المتعاقدين والضمانات؛
- بطء إجراءات المصادقة على الدراسات من مختلف القطاعات، بسبب غياب الأعضاء في

الاجتماعات، التغييرات المتكررة لممثلي القطاعات، عدم رد بعض القطاعات على المراسلات،
تغيير الولاية؛

- صعوبة تحيين المعلومات من قبل مكاتب الدراسات التقنية (بطء أخذ التحفظات بعين الاعتبار).

إن هذه الوتيرة في الإعداد والمصادقة على مخططات تهيئة الشاطئ من شأنها أن تؤثر على مسار التخطيط وعملية اتخاذ القرار لشغل الفضاءات الساحلية، وبالتالي التأثير على الاستغلال العقلاني للموارد الطبيعية للمناطق الساحلية.

المبحث الثالث: تقييم أدوات التدخل في الساحل

تتمثل أدوات التدخل في الساحل التي جاءت بها أحكام القانون رقم 02-02 والمؤرخ 5 فبراير سنة 2002 والمتعلق بحماية الساحل وتثمينه، فيما يلي:

1. مخططات التدخل المستعجل،
2. مجلس التنسيق الشاطئي،
3. الصندوق الوطني للبيئة والساحل،

غير أن هذه الأدوات تعاني من بعض النقائص، أثرت بشكل سلبي على عملية تنفيذ السياسة الوطنية لحماية الساحل.

المطلب الأول: مخططات التدخل المستعجل وسيلة فعالة لتسيير الأزمات والأخطار المرتبطة بالتلوث البحري

تعتبر مخططات التدخل المستعجل وسيلة فعالة لتنظيم مكافحة تلوث البحر الناجم عن حادث بحري أو بري أو جوي يتسبب في تسرب كثيف في البحر من المحروقات أو أي منتجات أو مواد أخرى قد تشكل خطراً جسيماً و/أو وشيكاً أو يلحق أضراراً بالوسط البحري وبأعماق البحار وعلى السواحل وبالمصالح المرتبطة بذلك.

من أجل هذا الهدف، تم إنشاء بموجب المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 14-264 المؤرخ في 22 سبتمبر 2014¹ لجان، المبينة على النحو التالي:

1-لجان ولائية تل بحري يرأسها الوالي المختص إقليميا ويعين أعضاؤها بموجب قرار صادر من طرفه، كما تكلف هذه اللجان، على وجه الخصوص، بإعداد وتنفيذ مخططات تل بحر الولائية على مستوى الولايات ذات الواجهة البحرية، تقديم تقرير سداسي يرفع للجنة الجهوية تل بحر حول أنشطتها وإرسال نسخة منه إلى الأمانة الدائمة،

2-ثلاث (3) لجان جهوية تل بحر تتوافق مع الواجهات البحرية الثلاث الوسطى والشرقية والغربية، يرأسها قائد الواجهة البحرية المعنية ويعين أعضاؤها بموجب قرار من الوزير المكلف بالبيئة بناء على اقتراح من السلطات التي ينتمون إليها، كما تكلف هذه اللجان، على وجه الخصوص، بإعداد وتنفيذ مخططات تل بحر الجهوية، إعداد تقرير تقييمي للتدريبات والتدخلات في حالة حدوث تلوث بحري عرضي وتقرير سداسي يرفعان للجنة الوطنية تل بحر حول أنشطتها وإرسال نسخة منهما إلى الأمانة الدائمة،

3-لجنة وطنية تل بحر يرأسها الوزير المكلف بالبيئة أو ممثله تكلف بتنسيق أعمال مختلف الدوائر الوزارية والهيئات في مجال تحضير مكافحة تلوث البحر والقيام بذلك على المستوى الوطني، لاسيما من خلال:

- إعداد برنامج سنوي لمختلف النشاطات ومتابعة إنجازها،
- إعداد وتنفيذ مخطط تل بحر الوطني،
- تقديم تقرير سنوي للوزير الأول حول وضعية تحضير مختلف مخططات تل البحر وحول أنشطة اللجان.

بالرغم، من الأهمية البالغة لمخططات التدخل الاستعجالية، لاحظ المجلس تأخر في الإعداد والمصادقة على مخططات تل بحر الولائية، التي تمت المصادقة عليها من قبل اللجان بين سنتي 2021 و 2023. وهذا راجع إلى العوامل التالية:

- التأخر الكبير الذي شهده صدور المرسوم التنفيذي رقم 14-264 المؤرخ في 22 سبتمبر 2014، المذكور أعلاه،
- عدم تصيب اللجان الولائية تل البحر إلا بحلول سنة 2014، باستثناء اللجنة الولائية لتيزي وزو، التي نصبت سنة 2002،

- وجود فراغ قانوني في المرسوم التنفيذي رقم 14-264 المؤرخ في 22 سبتمبر 2014، المذكور أعلاه، والمتعلق على وجه الخصوص بكيفية تعيين ممثلي مختلف القطاعات المعنية كأعضاء في اللجنة الوطنية، والتي تتم على أساس التعيين الشخصي بدل التعيين حسب طبيعة الوظيفة، مما نجم عنه حدوث تغييرات كثيرة مست أعضاء هذه اللجنة.

إضافة إلى اللجان السابقة، أقرت المادة 3 من ذات المرسوم التنفيذي، استحداث أمانة دائمة تل بحر توضع لدى الوزير المكلف بالبيئة ويسيرها الأمين الوطني برتبة مدير مركزي.

تتولى الأمانة الدائمة تطبيقا لأحكام المادة 19 منه، على وجه الخصوص، بما يأتي:

- إعداد اجتماعات اللجنة الوطنية تل بحر،
- نشر المعلومات التي من شأنها تدعيم تنظيم تل بحر على لجان تل بحر،
- التنسيق بين مختلف لجان تل بحر
- وضع وتحيين المواصفات النوعية والكمية للوسائل الوطنية لمكافحة تلوث البحر بالتنسيق مع لجان تل بحر
- إنشاء بنك معلومات يرتبط بمجال نشاطها.

على الرغم من المهام القانونية المخولة لهذه الأمانة، سجل المجلس الملاحظات التالية:

- عدم صدور القرار المحدد لتشكيلة الأمانة الدائمة تل بحر وسيرها المنصوص عليه في المادة 21 من المرسوم التنفيذي رقم 14-264 المذكور آنفا،
- غياب المورد البشري الضروري.

إن الوضعية الراهنة التي تعرفها الأمانة الدائمة أثر سلبا وبشكل كبير على أداء المهام الموكلة لها، لاسيما عملية التنسيق بين مختلف اللجان، في ظل المخاطر الكبرى التي تهدد مجموع الفضاءات البحرية والساحلية، وهذا باعتبار الجزائر من الدول المنتجة للمحروقات والمصدرة لها عبر مختلف الموانئ البحرية، وكذا محطات تكرير المحروقات المتواجدة على مستوى ميناء الجزائر، أرزيو وسكيدة، إضافة إلى موقعها الجغرافي الاستراتيجي، هذا الأمر من شأنه زيادة نسبة وقوع التلوث الناجم عن تسرب المحروقات في البحر، وبالتالي عدم القدرة على مواجهته بشكل فعال.

المطلب الثاني: مجلس التنسيق الشاطئي كفضاء للتعاون المشترك بين مختلف المتدخلين في تنفيذ السياسة الوطنية للساحل

تأسس مجلس التنسيق الشاطئي بموجب المرسوم التنفيذي رقم 06-424 المؤرخ في 22 نوفمبر 2006⁴⁶ الذي يهدف إلى تهيئة مجموعة من الوسائل المطلوبة لحماية المناطق الساحلية أو الشاطئية الحساسة أو المعرضة لمخاطر بيئية خاصة.

وبناء على أحكام المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 06-424 المؤرخ في 22 نوفمبر 2006 المشار إليه آنفا، يتكون المجلس الذي يرأسه الوالي المختص إقليميا، من ممثلي مختلف القطاعات الوزارية غير المركزية، إضافة إلى رئيس أو رؤساء المجالس الشعبية البلدية المعنية، كما يمكن للمجلس أن يستعين بكل شخص طبيعي أو معنوي لمساعدته في أعماله.

يجتمع هذا المجلس بموجب المادة 5 من ذات المرسوم في دورة عادية مرتين (2) في السنة بناء على استدعاء من رئيسه من أجل تقييم وسائل التنفيذ ونتائج استعماله، ويجتمع في دورة غير عادية بطلب من رئيسه عندما تتطلب الوضعية ذلك.

غير أن، نشاط مجلس التنسيق الشاطئي عرف حصيلة شبه منعدمة، لا ترقى لمستوى التطلعات والأهداف التي من أجلها تم إنشاؤه، بحيث لم يتم إجراء سوى دراسات تحديد المناطق الساحلية أو الشاطئية الحساسة أو المعرضة لمخاطر بيئية خاصة لولايتي سكيكدة والطارف فقط.

هذه الوضعية مخالفة للأحكام التي جاء بها المرسوم التنفيذي رقم 06-424 المؤرخ في 22 نوفمبر 2006، المذكور أعلاه، لاسيما عدم احترام كفاءات سير مجلس التنسيق الشاطئي، فمنذ تأسيسه لم يجتمع سوى مجلس التنسيق الشاطئي المنصب على مستوى ولاية سكيكدة الذي عقد اجتماعين فقط آخرها كان بتاريخ 14 ديسمبر 2022، الأمر الذي يؤدي إلى عدم قدرة السلطات المعنية على تحديد المناطق الساحلية أو الشاطئية الحساسة أو المعرضة لمخاطر بيئية خاصة، من أجل اتخاذ التدابير اللازمة لمعالجتها تحقيقا لأهداف التنمية المستدامة.

⁴⁶ المرسوم التنفيذي رقم 06-424 المؤرخ في 22 نوفمبر 2006 الذي يحدد تشكيلة مجلس التنسيق الشاطئي وسيره.

المطلب الثالث: الصندوق الوطني للبيئة والساحل مصدر لتمويل الأنشطة البيئية

تسير وزارة البيئة والطاقات المتجددة حساب التخصيص الخاص رقم 302-065 الذي عنوانه: "الصندوق الوطني للبيئة والساحل"، حيث تم بموجب المادة 128 من القانون رقم 19-14 المؤرخ في 11 ديسمبر 2019 والمتضمن قانون المالية لسنة 2020، تعديل المادة 128 من القانون رقم 17-11 المؤرخ في 27 ديسمبر 2017 والمتضمن قانون المالية لسنة 2018، الذي أضاف السطر الثاني كما يلي:

▪ السطر الأول: البيئة والساحل.

▪ السطر الثاني: الطاقات المتجددة غير الموصولة بالشبكة الكهربائية الوطنية.

كما تنص المادة 2 من القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 25 أكتوبر 2020، الذي يحدد قائمة الإيرادات والنفقات لحساب التخصيص الخاص رقم 302-065 الذي عنوانه "الصندوق الوطني للبيئة والساحل"، قائمة إيرادات الحساب والمتمثلة في:

- الرسم على الأنشطة الملوثة أو الخطيرة على البيئة،
- الرسوم الخاصة المحددة بموجب قوانين المالية،
- حاصل الغرامات المحصلة بعنوان المخالفات للتشريع المتعلق بحماية البيئة،
- الهبات والوصايا الوطنية والدولية،
- التعويضات بعنوان النفقات لإزالة التلوث العرضي الناجم عن تفريغ مواد كيميائية خطيرة في البحر وفي مجال الري العمومي والطبقات المائية الباطنية وفي التربة والجو،
- المخصصات المحتملة لميزانية الدولة،
- كل المساهمات أو المواد الأخرى.

تتلخص الوضعية المالية لحساب التخصيص الخاص الموقوفة في 2020/12/31 فيما يلي:

| العمليات المسجلة والممولة | | إيرادات سنة 2020 | الرصيد الإيجابي في 2019/12/31 |
|---------------------------|-------------------|-------------------------------------|-------------------------------|
| النسبة % | مبلغ العمليات | طبيعة العمليات | 5.160.165.835,45 |
| 20 % | 7.346.000.000,00 | العمليات المسجلة والممولة لسنة 2020 | 31.223.291.565,44 |
| 0.5 % | 167.317.370,00 | العمليات التي تم تسويتها | |
| الرصيد في 2020/12/31 | إجمالي نفقات 2020 | | إجمالي إيرادات 2020 |
| 28.870.140.030,89 | 7.513.317.370,00 | | 36.383.457.400,89 |

أما بالنسبة لحصيلة نشاط الحساب، فقد تم خلال سنة 2020 تخصيص مبلغ إجمالي يقدر بـ: 7.513.317.370,00 دج، منه مبلغ 7.346.000.000,00 دج لأجل تمويل (51) عملية تم

تسجيلها سنة 2020، ومبلغ 167.317.370,00 دج لأجل تسوية (13) عملية ممرضة كانت مسجلة ضمن حسابي التخصيص الخاص المغلقين خلال الفترة الممتدة من سنة 2012 إلى غاية 2015⁽⁴⁾.
لكن بالرغم، من الأهمية التي يكتسبها الصندوق الوطني للبيئة والساحل، باعتباره مصدر من مصادر تمويل الأنشطة البيئية، فقد تم إقفاله بموجب أحكام قانون المالية لسنة 2021 الأمر الذي أثر سلبا على عملية تمويل مختلف المشاريع المرتبطة بحماية الساحل.

المبحث الرابع: تقييم الآليات المتبعة في حماية الساحل

تكتسي البيئة الساحلية أهمية بالغة في تحقيق أهداف التنمية المستدامة على مستوى المناطق الساحلية، لهذا الغرض، وضعت الدولة الجزائرية مجموعة من الآليات قصد توفير الحماية اللازمة لها، بحيث تنقسم هذه الآليات إلى قسمين هما:

المطلب الأول: الآليات الوقائية

تعتبر الآليات الوقائية وسيلة قبلية لحماية الساحل الجزائري، وعلى هذا الأساس تلعب هذه الآليات دورا فعالا في الرقابة المسبقة على جميع الأنشطة المضرة بالبيئة الساحلية، والمتمثلة فيما يلي:

أ. التأخر في رقمنة نظام رخصة استغلال المؤسسة المصنفة:

تعد رخصة استغلال المؤسسة المصنفة، التي تهدف إلى تحديد تبعات النشاطات الاقتصادية على البيئة والتكفل بها، وثيقة إدارية تثبت أن المنشأة المصنفة المعنية تطابق الأحكام والشروط المتعلقة بحماية وصحة وأمن البيئة المنصوص عليها في التشريع والتنظيم المعمول بهما.

حيث يسبق كل طلب رخصة استغلال مؤسسة مصنفة حسب الحالة وطبقا لقائمة المنشآت المصنفة ما يأتي:

- دراسة أو موجز التأثير على البيئة يعدان ويصادق عليهما، حسب الشروط المحددة في التنظيم المعمول به،
- دراسة خطر تعد ويصادق عليها، حسب الشروط المحددة في التنظيم المعمول به،
- تحقيق عمومي يتم طبقا للكيفيات المحددة في التنظيم المعمول به.

كما يتم تسليم رخصة الاستغلال، وفق ما جاءت به أحكام المادة 20 من المرسوم التنفيذي رقم 06-198 المؤرخ في 31 مايو 2006 حسب الحالة:

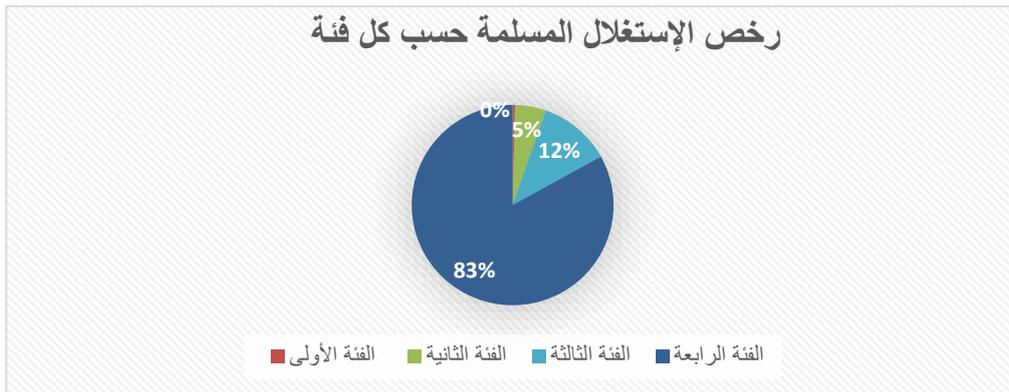
- بموجب قرار وزاري مشترك بين الوزير المكلف بالبيئة والوزير المعني بالنسبة للمؤسسات المصنفة من الفئة الأولى،
- بموجب قرار من الوالي المختص إقليميا بالنسبة للمؤسسات المصنفة من الفئة الثانية،
- بموجب قرار من رئيس المجلس الشعبي البلدي المختص إقليميا بالنسبة للمؤسسات المصنفة من الفئة الثالثة.

إضافة، إلى نظام التصريح باستغلال المؤسسة من الفئة الرابعة، الذي يرسل إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي المختص إقليميا قبل (60) يوما على الأقل من بداية استغلال المؤسسة المصنفة.

كما أظهرت نتائج الاستفتاءات الموجهة لمديري البيئة للولايات الساحلية، فيما يخص حصيلة رخص الاستغلال المسلمة، حسب كل فئة، وهذا من خلال استغلال البيانات المتحصل عليها عن طريق الاستبيانات المعدة من طرف أعضاء الفرقة الرقابية، على الأرقام التالية:

| الفئة الرابعة | الفئة الثالثة | الفئة الثانية | الفئة الأولى | رخص الاستغلال |
|---------------|---------------|---------------|--------------|----------------|
| 12161 | 1752 | 749 | 105 | عددها |
| 14767 | | | | العدد الإجمالي |

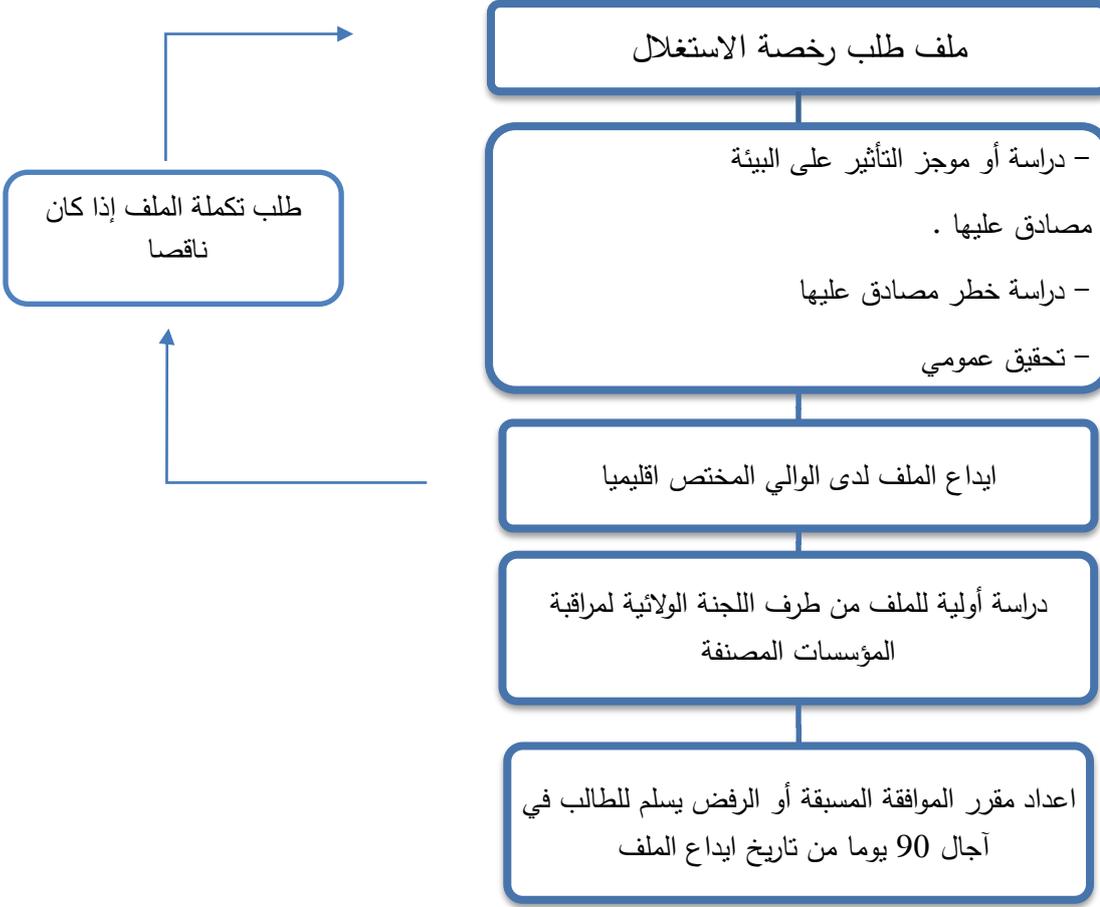
المصدر: المديرية الولائية للبيئة



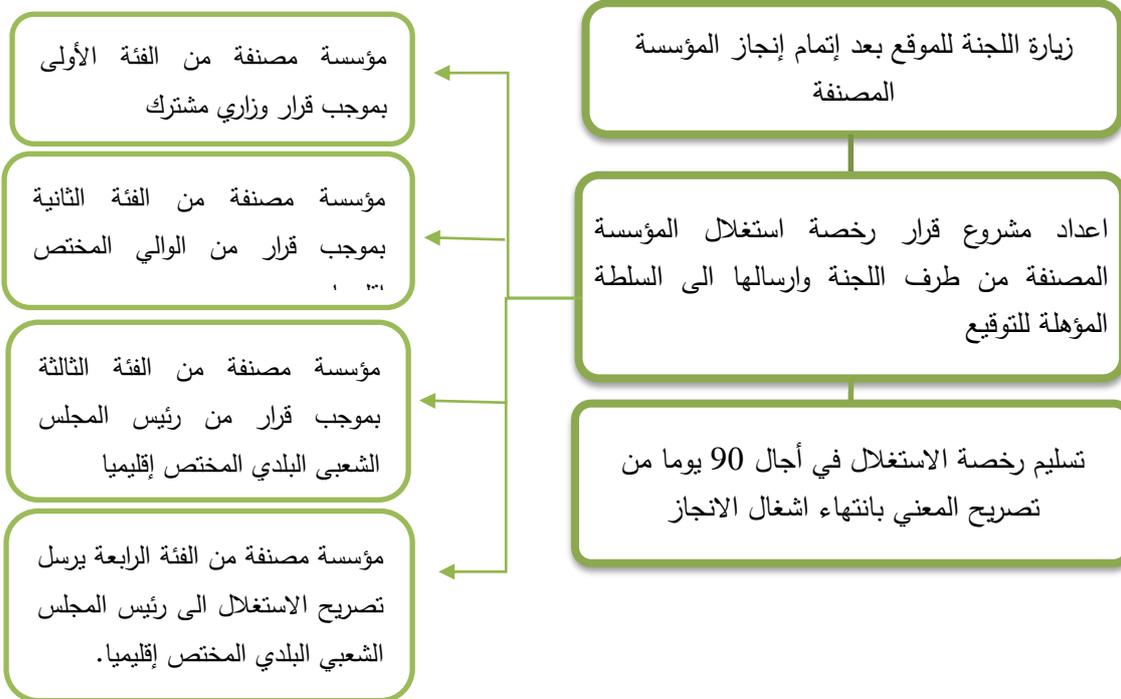
المصدر: من إعداد مجلس المحاسبة بناء على معطيات وزارة البيئة والطاقة المتجددة.

وطبقا لأحكام المادة 6 من المرسوم التنفيذي رقم 06-198 المؤرخ في 31 مايو 2006 المبين أعلاه، تمنح رخصة استغلال المؤسسة المصنفة إثر الإجراء المتضمن المراحل الآتية:

المرحلة الأولى لإيداع الطلب



المرحلة النهائية لتسليم الرخصة



لكن، بالرغم من الأهمية التي يكتسبها نظام رخص استغلال المؤسسة المصنفة، كآلية للرقابة المسبقة على الأنشطة الاقتصادية، تحقيقاً للتوازن بين الأبعاد الثلاثة التي تركز عليها التنمية المستدامة والمتمثلة في البعد الاقتصادي، الاجتماعي والبيئي، إلا أنه يتسم بنوع من الثقل والتعقيد في الإجراءات المعمول بها والمتعلقة في الأساس بملف إيداع الطلب والحصول على الرخصة في ظل غياب الرقمنة، التي تهدف إلى توطيد العلاقة بين الإدارة والمواطن وتسهيل التعاملات والإجراءات الإدارية عن طريق ضمان تقديم خدمات عمومية نوعية مؤمنة وسريعة بأقل تكلفة.

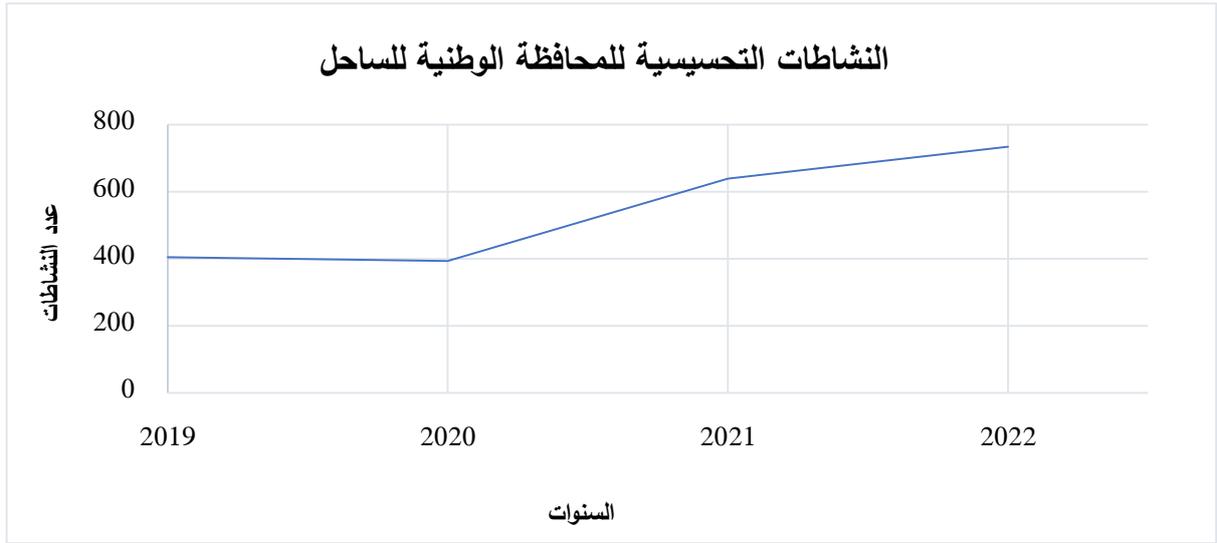
إن التأخر في تجسيد برنامج التحول الرقمي، سيؤثر سلباً على آجال إنجاز المشاريع الاستثمارية، وبالتالي تعطيل عجلة التنمية على مستوى المناطق الساحلية وعلى البلد ككل.

ب. برامج التحسيس مهمة رئيسية لم ترق لمستوى التطلعات:

تكمن أهمية برامج التحسيس والتربية في مجال البيئة الساحلية في ترقية حس المواطنة البيئية، وهذا من خلال النقاط التالية:

- توعية أفراد المجتمع بضرورة وأهمية المحافظة على البيئة بإكسابهم مجموعة من القيم التي تغير سلوكهم نحو حماية البيئة الساحلية،
- تشجيع أفراد المجتمع للمشاركة في تقديم المقترحات التي تساعد على حلحلة المشكلات البيئية،
- مساعدة أفراد المجتمع على معرفة وفهم البيئة التي يعيشون بها بإكسابهم الثقافة البيئية.

من أجل ذلك، تسهر كلا من وزارة البيئة والطاقات المتجددة والمحافظة الوطنية للساحل على وضع وتنفيذ برامج التحسيس والتربية في مجال البيئة الساحلية، كما أظهرته الإحصاءات المتحصل عليها، والمبينة على النحو الآتي:



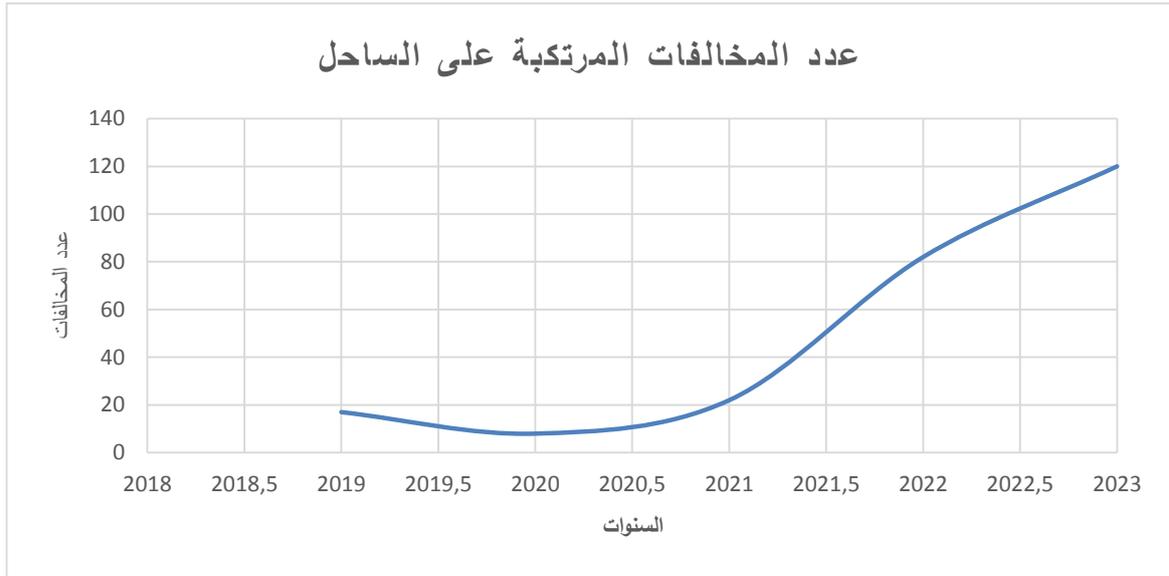
المصدر: من إعداد مجلس المحاسبة بناء على معطيات المحافظة الوطنية للساحل.

غير أن ذلك، لم يكن كافيا للقضاء على السلوكيات والممارسات السلبية للأشخاص، بالنظر إلى وضعية الساحل الجزائري المتدهورة نوعا ما والارتفاع المستمر لنسبة المخالفات المرتكبة.

المطلب الثاني: الآليات الردعية

للحد من التجاوزات التي ترتكب في حق البيئة الساحلية، وضع المشرع الجزائري أحكام جزائية المنصوص عليها في القانون رقم 02-02 المؤرخ في 5 فيفري 2002 وكذا في القانون رقم 03-10 المؤرخ في 19 يوليو 2003 والمذكوران أعلاه، إلا أنها لم تكن بتلك الصرامة التي من شأنها أن تساهم في الحد من كل أشكال الاستنزاف للموارد البيئية الساحلية، هذا ما جعل المخالفين لا يمتثلون إلى سلطة القانون، خاصة في مواجهة أولئك الذين تتغلب عليهم الرغبة في جني الأرباح والثروات خدمة لمصلحتهم الضيقة والخاصة.

كما أظهرت نتائج الاستفتاءات الموجهة لمديري البيئة للولايات الساحلية، فيما يخص حصيلة المخالفات المسجلة، وهذا من خلال استغلال البيانات المتحصل عليها عن طريق الاستبيانات المعدة من طرف أعضاء الفرقة الرقابية، على وجود تزايد مستمر لهذه الانتهاكات، كما هو موضح في المنحنى البياني أدناه:



المصدر: مديريات الولاية للبيئة.

الخاتمة:

وفي الأخير يمكن أن نستنتج، أنه وبالرغم من الجهود المبذولة من طرف السلطات العمومية الرامية إلى تحقيق أهداف التنمية المستدامة على مستوى المناطق الساحلية، من خلال رسم وتنفيذ السياسة الوطنية لحماية الساحل وتثمينه، تبقى هذه الجهود غير كافية، وهذا بالنظر إلى الوضعية الراهنة للفضاءات الساحلية، التي تشهد تدهورا مستمرا بسبب المخاطر الطبيعية والبشرية المحدقة بها، ومن أبرزها التغير المناخي، الزلازل، حرائق الغابات، التلوث، التوسع العمراني غير متحكم فيه، نهب الرمال وغيرها.

وعليه، فمن النتائج التي تم التوصل إليها، في إطار عملية تقييم السياسة الوطنية لحماية الساحل، نجد ما يلي:

- غياب رؤية استراتيجية موحدة بين مختلف القطاعات المتدخلة في تنفيذ السياسة الوطنية لحماية الساحل،
- نقص كبير في الموارد (البشرية والمادية) المخصصة للمحافظة الوطنية للساحل،
- ضعف التنسيق بين مختلف المتدخلين في تنفيذ السياسة الوطنية لحماية الساحل،
- نقص مصادر تمويل المشاريع المرتبطة بحماية الساحل، لاسيما بعد غلق حساب التخصيص الخاص،
- عدم قدرة القانون الحالي المتعلق بحماية الساحل على مواكبة التطورات الحاصلة،
- عدم فعالية الآليات الوقائية والردعية قصد توفير الحماية اللازمة للساحل الجزائري،
- غياب نظام وطني للمعلومات الجغرافية للساحل.

التوصيات:

وعلى ضوء النتائج المبينة أعلاه، ومن أجل تسيير فعال للمناطق الساحلية، يوصي مجلس المحاسبة، باتخاذ التدابير الآتية:

- تعزيز وترقية دور المحافظة الوطنية للساحل باعتبارها الأداة الرئيسية لتسيير الساحل، من خلال تدعيم هياكل المحافظة بالموارد البشرية والمادية الضرورية قصد تمكينها من تحقيق الأهداف التي أنشئت من أجلها،
- وضع مؤشرات متابعة وضعية الساحل تتماشى مع أهداف التنمية المستدامة لاسيما الهدف 14،

- الإسراع في تعديل القانون المتعلق بحماية الساحل ومختلف النصوص التطبيقية المتعلقة به، وذلك بما يتماشى مع التحديات الراهنة والمستقبلية،
- الرفع من وثيرة تعميم تجربة نظام المعلومات الجغرافي باعتباره أداة استراتيجية في عمليتي التخطيط واتخاذ القرار لحماية البيئة الساحلية،
- البحث عن سبل تعزيز التعاون والتنسيق بين مختلف الأطراف الفاعلة، لاسيما مع الجماعات المحلية كونها النواة القاعدية لتحقيق التنمية المستدامة على المستوى المحلي.

قائمة المراجع

أولاً: الكتب:

1. الفهداوي فهمي خليفة، السياسة العامة منظور كلي في البنية والتحليل، دار الميسرة، الأردن، 2000
2. جيمس أندرسون، صنع السياسة العامة، تر: عامر الكبيسي، ط1، دار الميسرة، الأردن، 1999
3. ثامر كامل محمد الخزرجي، النظم السياسية الحديثة والسياسات العامة، ط1، الأردن، 1994
4. خلوفي رشيد، قانون المنازعات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2001
5. زغود علي، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثانية، الجزائر، 2006 .
6. سعيد عبد العزيز عثمان، المالية العامة، الدار الجامعة للنشر، بيروت، 2008
7. شيهوب مسعود، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005 .
8. محمد الصغير بعلي ويسري أبو العلا، المالية العامة، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2003 .
9. محيو أحمد، المنازعات الإدارية، ترجمة فائز أنجق وبيوض خالد، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة السادسة، الجزائر، 2005.
10. مسعي محمد، المحاسبة العمومية، دار الهدى للطباعة والنشر، الجزائر، 2003

ثانياً: الرسائل والمذكرات:

11. أمجوج نوار، مجلس المحاسبة، نظامه ودوره في الرقابة على المؤسسات الإدارية، رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع المؤسسات السياسية والإدارية، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، 2006 - 2007
12. بوسعيد باديس، مؤسسة مكافحة الفساد في الجزائر 1999/2012، رسالة ماجستير في العلوم السياسية، تخصص التنظيم والسياسات العامة، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2015-2016

13. فريدة مكنية وعبد الحليم شويدر، دور مجلس المحاسبة في تسيير ومراقبة أملاك الدولة، مذكرة لنيل شهادة الدراسات الجامعية التطبيقية، فرع قانون الأعمال، جامعة التكوين المتواصل، مركز الجزائر، 2001 - 2002
14. حديدان زينب، اختصاص مجلس المحاسبة في مجال مراقبة الميزانية العامة للدولة، مذكرة لنيل شهادة ماستر في الحقوق، تخصص منازعات عمومية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العربي بن مهيدي، أم البواقي، 2015 - 2016
15. عبيوب إلهام، دور مجلس المحاسبة في مكافحة جرائم الفساد المالي في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة ماستر في الحقوق، تخصص قانون جنائي للأعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العربي بن مهيدي، أم البواقي، 2016 - 2017
16. منصور الهادي، مجلس المحاسبة في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة ماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2014 - 2015
17. ندى لميس فزاع، شروط التعمير في المناطق الساحلية، مذكرة لنيل شهادة ماستر في الحقوق، تخصص تهيئة وتعمير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة البشير الإبراهيمي، برج بوعرييج، 2019-2020
18. بن سي أحمد مراد، عثمان أبو بكر، حماية الساحل في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة ماستر في الحقوق، تخصص تهيئة وتعمير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة البشير الإبراهيمي، برج بوعرييج، 2021-2022

ثالثا: المجلات:

19. موساوي حليلة، دور مجلس المحاسبة في تقييم السياسات العامة في الجزائر، المجلة الجزائرية للدراسات السياسية، العدد الأول، 2018

رابعا: النصوص التشريعية والتنظيمية:

أ. الدساتير:

20. دستور 1976،
21. دستور 1989،
22. دستور 1996،
23. دستور 2016،
24. دستور 2020.

ب- القوانين:

25. القانون رقم 80-05، المؤرخ في 1 مارس 1980 يتعلق بممارسة وظيفة الرقابة المالية لمجلس المحاسبة، جريدة رسمية عدد 10، المؤرخة في 4 مارس 1980 ملغى.
26. القانون رقم 90-21، المؤرخ في 15 أوت 1990 ، المتعلق بالمحاسبة العمومية، جريدة رسمية عدد 35 ، المؤرخة في 15 أوت 1990.
27. الأمر رقم 95-20، المؤرخ في 17 جويلية 1995 يتعلق بمجلس المحاسبة، جريدة رسمية عدد 39 ، المؤرخة في 23 جوان 1995 ، المعدل والمتمم،
28. القانون رقم 01-19 المؤرخ في 27 رمضان عام 1422 الموافق 12 ديسمبر سنة 2001 والمتعلق بتسيير النفايات ومراقبتها وإزالتها،
29. القانون رقم 01-20 المؤرخ في 27 رمضان عام 1422 الموافق 12 ديسمبر سنة 2001 والمتعلق بتهيئة الإقليم والتنمية المستدامة،
30. القانون رقم 02-02 المؤرخ في 22 ذي القعدة عام 1422 الموافق 5 فبراير سنة 2002 والمتعلق بحماية الساحل وتثمينه،
31. القانون رقم 03-01 المؤرخ في 16 ذي الحجة عام 1423 الموافق 17 فبراير سنة 2003 والمتعلق بالتنمية المستدامة للسياحة،
32. القانون رقم 03-02 المؤرخ في 16 ذي الحجة عام 1423 الموافق 17 فبراير سنة 2003 الذي يحدد القواعد العامة للاستعمال والاستغلال السياحيين للشواطئ،
33. القانون رقم 03-03 المؤرخ في 16 ذي الحجة عام 1423 الموافق 17 فبراير سنة 2003 والمتعلق بمناطق التوسع والمناطق الساحلية،
34. القانون رقم 03-10 المؤرخ في 19 جمادى الأولى عام 1424 الموافق 19 يوليو سنة 2003 والمتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة.

ج- المراسيم:

35. المرسوم الرئاسي رقم 95-377 المؤرخ في 20 نوفمبر 1995 المحدد للنظام الداخلي لمجلس المحاسبة

د- القرارات:

36. القرار المؤرخ في 16 جانفي 1996، يحدد مجالات تدخل غرف مجلس المحاسبة

ويضبط انقسامها إلى فروع، جريدة رسمية عدد 6، المؤرخة في 24 جانفي 1996

خامسا: الدلائل المنهجية:

37. دليل 9020 (تقييم السياسات العمومية)، الإنتوساي، 2019

38. دليل تقييم السياسات العمومية، مجلس المحاسبة الجزائري، دون سنة النشر

سادسا: المواقع الالكترونية:

39. الموقع الالكتروني لمجلس المحاسبة <https://www.ccomptes.org.dz>

40. الموقع الرسمي لوزارة البيئة والطاقات المتجددة <https://www.me.gov.dz>

فهرس المحتويات

| | |
|---------|--|
| 1..... | ملخص الدراسة: |
| 2..... | مقدمة: |
| 7..... | 1-الجانب النظري: |
| 7..... | الفصل الأول: التأسيس النظري والمفاهيمي للسياسات العمومية. |
| 7..... | المبحث الأول: المدلول العام للسياسات العمومية. |
| 7..... | المطلب الأول: تعريف السياسات العمومية. |
| 8..... | المطلب الثاني: أنواع السياسات العمومية. |
| 9..... | المطلب الثالث: الأطراف الفاعلة في رسم السياسات العمومية. |
| 13..... | المطلب الرابع: مراحل رسم السياسات العمومية. |
| 14..... | المبحث الثاني: الإطار العام لتقييم السياسات العمومية. |
| 14..... | المطلب الأول: مفهوم تقييم السياسة العمومية. |
| 16..... | المطلب الثاني: أنواع تقييم السياسة العمومية. |
| 17..... | المطلب الثالث: معايير تقييم السياسة العمومية. |
| 17..... | المطلب الرابع: صعوبات تقييم السياسة العمومية. |
| 18..... | 2-الجانب التطبيقي: |
| 18..... | الفصل الثاني: إسهامات مجلس المحاسبة في تقييم السياسات العمومية. |
| 18..... | المبحث الأول: التطور القانوني لمجلس المحاسبة. |
| 19..... | المطلب الأول: مجلس المحاسبة في ظل الأحادية الحزبية. |
| 22..... | المطلب الثاني: مجلس المحاسبة في ظل التعددية الحزبية. |
| 25..... | المبحث الثاني: التنظيم العام لمجلس المحاسبة. |
| 25..... | المطلب الأول: غرف وتشكيلات مجلس المحاسبة. |
| 29..... | المطلب الثاني: النظارة العامة وكتابة الضبط. |
| 31..... | المطلب الثالث: أجهزة الدعم لمجلس المحاسبة. |
| 32..... | المبحث الثالث: آليات مجلس المحاسبة المتبعة في تقييم السياسات العمومية. |
| 32..... | المطلب الأول: تحديد الشروط المسبقة لمهمة التقييم. |
| 33..... | المطلب الثاني: حدود تدخل مجلس المحاسبة. |
| 33..... | المطلب الثالث: إشراك الأطراف الفاعلة في مهمة التقييم. |

| | |
|---------|--|
| 33..... | المطلب الرابع: سير عملية التقييم..... |
| 36..... | الفصل الثالث: تقييم أدوات تنفيذ السياسة الوطنية لحماية الساحل واثمينه..... |
| 36..... | المبحث الأول: واقع وتحديات الساحل الجزائري..... |
| 36..... | المطلب الأول: تعريف الساحل..... |
| 37..... | المطلب الثاني: الطبيعة القانونية للساحل الجزائري..... |
| 37..... | المطلب الثالث: الساحل الجزائري رأسمال طبيعي يشكل في الآن ذاته فرص وتحديات..... |
| 50..... | المبحث الثاني: تقييم أدوات تسيير الساحل..... |
| 51..... | المطلب الأول: دور ومكانة المحافظة الوطنية للساحل في تنفيذ السياسة الوطنية لحماية الساحل..... |
| 62..... | المطلب الثاني: مخطط تهيئة الشاطئ كآلية للتخطيط البيئي..... |
| 65..... | المبحث الثالث: تقييم أدوات التدخل في الساحل..... |
| 65..... | المطلب الأول: مخططات التدخل المستعجل وسيلة فعالة لتسيير الأزمات والأخطار المرتبطة بالتلوث البحري..... |
| 68..... | المطلب الثاني: مجلس التنسيق الشاطئي كفضاء للتعاون المشترك بين مختلف المتدخلين في تنفيذ السياسة الوطنية للساحل..... |
| 69..... | المطلب الثالث: الصندوق الوطني للبيئة والساحل مصدر لتمويل الأنشطة البيئية..... |
| 70..... | المبحث الرابع: تقييم الآليات المتبعة في حماية الساحل..... |
| 70..... | المطلب الأول: الآليات الوقائية..... |
| 74..... | المطلب الثاني: الآليات الردعية..... |
| 76..... | الخاتمة:..... |
| 78..... | قائمة المراجع:..... |
| 82..... | فهرس المحتويات:..... |
| 84..... | الملاحق:..... |

الملاحق

مذكرة دراسة الجدوى

خطة مذكرة دراسة الجدوى:

- 1- قابلية السياسة الوطنية لحماية الساحل للتقييم:
 - 1-1- تحديد وترتيب أهداف السياسة الوطنية لحماية الساحل:
 - 1-2- شجرة الأهداف:
 - 1-3- رهانات السياسة الوطنية لحماية الساحل:
 - 1-4- تحديد الأطراف الفاعلة في السياسة الوطنية لحماية الساحل (المخطط الاجتماعي):
- 2- الأسئلة التقييمية:
- 3- منهجية جمع المعلومات:
- 4- مخطط التقييم:
- 5- إنشاء لجنة المرافقة:

1- قابلية السياسة الوطنية لحماية الساحل للتقييم:

يعتمد أي تقييم، بحسب دليل تقييم السياسة العامة الذي تم إعداده من طرف مجلس المحاسبة، على إمكانية قيام فريق التقييم بما يلي:

1-1- تحديد وترتيب أهداف السياسة الوطنية لحماية الساحل:

تهدف السياسة الوطنية للساحل في إطار التنمية المستدامة على وجه الخصوص إلى ما يلي:

- تحديد المبادئ الأساسية وقواعد تسيير البيئة البحرية؛
- ترقية تنمية وطنية مستدامة بتحسين المعيشة، والعمل على ضمان إطار معيشي سليم؛
- الوقاية من كل أشكال التلوث والأضرار؛
- إصلاح الأوساط المتضررة؛
- استعمال التكنولوجيات الأكثر نقاء؛
- تدعيم الإعلام والتحسيس ومشاركة الجمهور ومختلف المتدخلين في تنفيذ السياسة الوطنية للساحل.

1-2- شجرة الأهداف:

| الأهداف التشغيلية | الأهداف الخاصة | الأهداف الاستراتيجية |
|--|--|---|
| السهر على حماية وتثمين الساحل | وضع رؤية جديدة لتحسين تسيير الساحل | تحسين وحماية الإطار المعيشي للمواطن |
| وضع التدابير اللازمة لحماية الساحل | | |
| تكثيف النشاط الوقائي والردعي مع تصحيح الأضرار البيئية من المصدر | مراقبة ومحاربة مصادر التلوث | |
| تعزيز الاقتصاد التدويري للتقليل من مخاطر التلوث | | |
| تطوير وتحسين القدرة التنافسية للمناطق الساحلية | تطوير القدرات من أجل التسيير المدمج للمناطق الساحلية | تحقيق تنمية مستدامة للمناطق الساحلية |
| البحث عن مصادر تمويل مختلفة لتنفيذ التسيير المدمج للمناطق الساحلية | | |
| تطوير نظام الوطني للرصد، المتابعة والتقييم المتكامل للمناطق الساحلية | | |
| شغل المجال الساحلي بشكل عقلاني مع المحافظة على العقارات الساحلية | إعادة تهيئة المناطق الساحلية | |
| صيانة وترميم وإعادة تأهيل للفضاءات الساحلية | | |
| ترقية وتحسين تبادل المعلومات حول تنفيذ السياسة الوطنية للساحل | دعم وتعزيز الوعي لدى الأطراف المعنية | الإعلام والاتصال وتوعية الأطراف المعنية |

1-3- رهانات السياسة الوطنية لحماية الساحل:

إن الحفاظ على البيئة بشكل عام والبيئة الساحلية بشكل خاص، في سبيل تحقيق التنمية المستدامة يقعان في صلب اهتمامات السلطات العمومية للبلاد، باعتبارهما محاور استراتيجية تساهم في بلورة رؤية جديدة للحكم الراشد، تقوم على إعادة التوازن الإقليمي، من خلال العمل على النهوض بكل مقوماتها والحفاظ على ثرواتها الطبيعية، وكذا تعزيز العمل التشاركي لمختلف المتدخلين في تنفيذ السياسة الوطنية لحماية الساحل.

ولمواجهة التحديات البيئية الكبرى، تسعى الحكومة إلى تنفيذ سياسة شاملة على المدى المتوسط والطويل، قصد تحسين نوعية حياة المواطنين، ومواصلة العمل على تحقيق أهداف التنمية المستدامة والعادلة للمناطق الساحلية.

ولتحقيق هذه الأهداف، تم وضع سياسة وطنية للساحل يتم تنفيذها من خلال أدوات التسيير والتدخل المنصوص عليها في القانون رقم 02-02 المؤرخ في 05 فبراير 2002 والمتعلق بحماية الساحل وتثمينه.

1-4- تحديد الأطراف الفاعلة في السياسة الوطنية لحماية الساحل (المخطط الاجتماعي):

يسمح إعداد المخطط الاجتماعي بالحصول على رؤية شاملة عن الأطراف الفاعلة في السياسة الوطنية لحماية الساحل وكذا وظائفها.

كما يمكن من تحديد الكيفية التي سيتم إشراك هؤلاء الأطراف في عملية التقييم، وهذا بحسب الجدول التلخيصي المبين أدناه:

| مراحل إشراكهم | دورهم في إطار التقييم | الفاعلون الذين ينبغي إشراكهم |
|---|---|--|
| مرحلة التخطيط والتنفيذ وصياغة التقرير ونشره | مصدر لجمع المعلومات والوثائق الثبوتية | وزارة البيئة والطاقات المتجددة |
| | | مدراء الولايتين للبيئة (الجزائر- تيبازة-بومرداس) |
| | | المحافظة الوطنية للساحل |
| | | الوكالة الوطنية للنفايات |
| | | المرصد الوطني للبيئة والتنمية المستدامة |
| | | الوكالة الوطنية للتعمير |
| مرحلة التنفيذ | | الجماعات المحلية |
| مرحلة التنفيذ | مصدر للمعلومة خصوصا فيما يخص المعطيات الإحصائية | الديوان الوطني للإحصائيات |
| | مصدر لجمع المعلومات | وزارة النقل |
| | | وزارة الصناعة |
| مرحلة التخطيط والتنفيذ ونشر التقرير | إبداء رأيهم حول وضعية الساحل، تحديد علاقتهم مع الوزارة المكلفة بالبيئة، مساعدة فريق التقييم في عملية توزيع الاستبيانات الوجهة للمواطنين | المجتمع المدني |
| مرحلة التنفيذ ونشر التقرير | إبداء رأيهم حول وضعية الساحل من خلال الإجابة عن الاستبيانات | المواطن |

2- الأسئلة التقييمية:

السؤال رقم 1:

إلى أي مدى تتوافق السياسة الوطنية للساحل مع توقعات المواطنين واحتياجاتهم؟ (الملائمة)

السؤال رقم 2:

إلى أي مدى تم بلوغ أهداف السياسة الوطنية للساحل من حيث الكم والنوع؟ (الفعالية)

السؤال رقم 3:

هل تم استخدام الوسائل المرصودة بشكل أمثل؟ (النجاعة)

السؤال رقم 4:

ما هي التغيرات والتحويلات التي طرأت على حياة المواطنين؟ (الآثار)

السؤال رقم 5:

إلى أي مدى تستمر الآثار الناتجة عن تنفيذ السياسة الوطنية للساحل؟ (الاستدامة)

3- منهجية جمع المعلومات:

- تم الاستعانة بمجموعة من الأساليب لجمع ومعالجة المعلومات المتحصل عليها، والمتمثلة فيما يأتي:
- الدلائل الرقابية المعتمدة من طرف الإنتوساي (دليل 9020) ومجلس المحاسبة، لاسيما دليل تقييم السياسات العمومية ودليل رقابة نوعية التسيير،
 - النصوص التشريعية والتنظيمية المتعلقة بموضوع الرقابة،
 - استغلال الوثائق الإدارية كالأستراتيجيات، الحصائل السنوية، التقارير، مخططات العمل....
 - استغلال الدراسات السابقة،
 - الزيارات الميدانية،
 - الاستبيانات،
 - استغلال وتحليل نظام المعلومات الجغرافي للساحل،
 - المقابلات الفردية والجماعية.

4- مخطط التقييم:

| نشاط الرقابة | الفاعلون الذين ينبغي إشراكهم | الميزانية الزمنية | سنة إنجاز مهمة التقييم |
|--|---|-------------------|------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> - فحص وتحليل الإطار القانوني المتعلق بحماية الساحل؛ - تقييم الاستراتيجية الوطنية للتسيير المدمج للمناطق الساحلية؛ - التأكد ما إذا كانت الوزارة تضمن بشكل فعال حماية الساحل وفق المعايير الدولية والوطنية، وكذا أجندة البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة 2030؛ - تقييم مدى الانسجام والتناسق بين نشاطات الوزارة ونشاطات المحافظة الوطنية للساحل؛ - تقييم آليات متابعة ومراقبة عملية تسيير الساحل؛ - تقييم نظام المعلومات الساحل؛ - تقييم علاقة الوزارة مع مختلف الأطراف الفاعلة في تنفيذ السياسة الوطنية لحماية الساحل؛ - تقييم آليات تمويل الأنشطة المرتبطة بحماية الساحل. | وزارة البيئة والطاقات المتجددة | 20 يوم | 2023 |
| <ul style="list-style-type: none"> - تحديد ودراسة مختلف الأنشطة المرتبطة بحماية الساحل؛ - تقييم ظروف العمل؛ - تقييم علاقة بين المديرية والمحافظة الوطنية للساحل من جهة وعلاقة المديرية بوزارة البيئة من جهة أخرى؛ - تحديد ودراسة مختلف العراقيل المرتبطة بتنفيذ السياسة الوطنية لحماية الساحل. | مديريات الولاية للبيئة (الجزائر-تبيازة-بومرداس) | 10 أيام | |
| <ul style="list-style-type: none"> - دراسة وتحليل الإطار القانوني الذي يسري على المحافظة الوطنية للساحل؛ - تحديد وتحليل مختلف الأنشطة التي تقوم بها؛ - تقييم نظام المعلومات للساحل؛ - تقييم ظروف العمل؛ | المحافظة الوطنية للساحل | 30 يوم | |

| | | | |
|--|--|---------------------------|--|
| <ul style="list-style-type: none"> - تقييم علاقة المحافظة الوطنية للساحل مع مختلف الأطراف الفاعلة في تنفيذ السياسة الوطنية لحماية الساحل، لاسيما علاقتها مع الجماعات المحلية وفعاليات المجتمع المدني والمواطن؛ - التأكد من مدى تحقيقها للأهداف المنشودة. | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> - تقييم علاقة الجماعات بالمحافظة الوطنية للساحل؛ - تقييم ظروف العمل؛ - التأكد من مدى تحقيقها للأهداف المنشودة. | <p>الجماعات المحلية(الجزائر-تيازة-بومرداس)</p> | <p>5 أيام</p> | |
| <ul style="list-style-type: none"> - الحصول على المعلومات المتعلقة بتسيير النفايات البحرية. | <p>الوكالة الوطنية للنفايات</p> | <p>يوم واحد</p> | |
| <ul style="list-style-type: none"> - تقييم الحصائل السنوية المتعلقة بعمليات تحليل مياه البحر. | <p>المرصد الوطني للبيئة والتنمية المستدامة</p> | <p>يومان</p> | |
| <ul style="list-style-type: none"> - تقييم مدى انسجام وتناسق بين مخططات التعمير ومخططات تهيئة الشاطئ | <p>الوكالة الوطنية للتعمير</p> | <p>يومان</p> | |
| <ul style="list-style-type: none"> - تقييم مستوى الشراكة والتعاون بين فعاليات المجتمع المدني، وزارة البيئة والمحافظة الوطنية للساحل في سبيل تنفيذ السياسة الوطنية لحماية الساحل؛ - مساعدة فريق التقييم في توزيع الاستبيانات على المواطنين؛ | <p>المجتمع المدني</p> | <p>طوال مرحلة التقييم</p> | |
| <ul style="list-style-type: none"> - تقييم انسجام استراتيجية وزارة الصناعة مع استراتيجية وزارة البيئة في مجال حماية الساحل؛ - تقييم مدى احترام المعايير البيئية في قطاع الصناعة. | <p>وزارة الصناعة</p> | <p>يوم واحد</p> | |
| <ul style="list-style-type: none"> - تقييم انسجام استراتيجية وزارة النقل مع استراتيجية وزارة البيئة في مجال حماية الساحل؛ - تقييم مدى احترام المعايير البيئية في قطاع النقل. | <p>وزارة النقل</p> | <p>يوم واحد</p> | |
| <ul style="list-style-type: none"> - الحصول على المعطيات الإحصائية المرتبطة بالمناطق الساحلية. | <p>الديوان الوطني للإحصائيات</p> | <p>يوم واحد</p> | |
| <p>73 يوم</p> | <p>المجموع الكلي للميزانية الزمنية</p> | | |

5- إنشاء لجنة المرافقة:

تتكون لجنة المرافقة المتعلقة بتقييم السياسة الوطنية لحماية الساحل، من الأعضاء التالية:

- ممثل عن وزارة البيئة والطاقات المتجددة (مديرية الحماية والمحافظة على التنوع البيولوجي والأنظمة الإيكولوجية وتثمينها)؛
- ممثل عن المحافظة الوطنية لحماية الساحل؛
- ممثل عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية؛
- ممثل عن وزارة الصناعة؛
- ممثل عن وزارة النقل؛
- ممثل عن وزارة الطاقة؛
- رئيس مجلس شعبي البلدي للجزائر الوسطى؛
- ممثل عن فعاليات المجتمع المدني؛
- خبير في مجال حماية البيئة.

