

الاتجاهات النظرية في تحليل السياسات العامة:

- دراسة تحليلية - تقويمية للحالة الجزائرية -

أ. العيد بوخنفر<sup>(\*)</sup>

ملخص

يتناول المقال موضوع الاتجاهات النظرية في تحليل السياسة العامة، بهدف فهم الرهانات العلمية التي تحيّد الحقل والإحاطة بتطوّراته البحثية، واستيعاب طبيعة الصعوبات التي تعترضه في الجزائر. وقد تجلّى أنّ مختلف الاتجاهات النظرية للحقل تستمّد أسسها المعرفية من منبع مزدوج، يتراوح بين الأعمال العلمية الأنجلوسكسونية القائمة -أساساً- على الإسهامات اللاسويلية (نسبة إلى لازويل)، وعلى الإسهامات الأوروبية وبالخصوص الفرنسية التي ركّزت على التحليل السوسولوجي للسياسات العامة. وقد ساعد تنوّع الاتجاهات النظرية التي تحورت حول نظريات الدولة وتفسير النشاط الحكومي وتقييم آثار السياسات إلى إنتاج قاعدة نظرية وعلمية متميّزة ومعقّدة، تُعبر عن الأهمية المولّاة للحقل في البيئة العلمية الغربية وخصوصيتها. وفي المقابل نجد أنّ عملية تطوير الحقل في الجزائر تعاني من إشكاليات عديدة، ترتبط بطبيعة النظام السياسي، ما جعل الحديث عن اتجاه نظري جزائري غير وارد في هذه المرحلة التي لاتزال فيها دراسات السياسة العامة محدودة علمياً -بحثياً- وعملياً.

الكلمات المفتاحية: الاتجاهات النظرية، تحليل السياسة العامة، تفسير النشاط

الحكومي، تقييم السياسات العامة، حقل السياسات العامة في الجزائر.

مقدمة

إنّ إدراك أهمية حقل السياسة العامة في البيئة الأكاديمية العربية عموماً والجزائر خصوصاً، لم تواكبه عملية التقصي العلمي الكافية للتعريف بأهميته في المنظومة العلمية والبحثية والعملية أيضاً. فلا يزال الحقل في مرحلة الاستيعاب العلمي، ما أثار على عملية توجيه الحقل لدعم عملية إصلاح سياسات الدولة وترسيدها، باعتبار أنّ حقل تحليل السياسات العامة يعبر عن فكر أزمة، بمعنى أنّ أهميته برزت نتيجة الأزمة التي هزّت أركان دولة الرفاه (Etatprovidence<sup>1</sup>)، التي

(\*) أستاذ - باحث بكلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر3 - الجزائر.

أصبحت عاجزة عن حل تلك المشاكل التي استفحلت بداية من النصف الثاني للقرن العشرين في العالم الغربي، وبالأخص المشاكل الاقتصادية كأزمة الكساد والتضخم والبطالة، ما جعل تطوير الحقل كأداة علمية للاستجابة لهذه المشاكل الاجتماعية، ودعمها لمساعدة صناع القرار على تفعيل تسيير شؤون المجتمع.

من الغموض الأنف الذكر الذي يعترى دراسة السياسات العامة، تبرز دوافع المقال التي تهدف إلى تسليط الضوء على الاتجاهات الكبرى التي بني عليها حقل تحليل السياسات العامة في ظلّ الفضاء المعرفي الذي أنتجه، بغية إدراك ماهيته في إنتاج معرفة ذات قيمة علمية تقيد المجتمع وتتيح له أدوات عملية لمعالجة مشاكله الإستراتيجية، ولإستيعاب التحوّلات النظرية والمنهجية التي أفرزها، وإبراز أهميته في تعديل النسق التسييري الدولاتي، وتمكين الدولة من التغلب على الأزمات المتولدة عن ظاهرة التغيير الاجتماعي، فحسب تعبير **روبرت أكسلرود (Robert Axelrod)**؛ يعدّ حقل السياسة العامة بمثابة الطب الاجتماعي الذي يعالج الأمراض الاجتماعية بغية تحقيق الصحة الاجتماعية.

وتنحصر إشكالية الموضوع في محاولة استيعاب البنية المعرفية للإتجاهات النظرية في السياسة العامة التي ساهمت في بلورة الإطار العلمي لتحليل السياسات العامة وبروزه كحقل علمي حديث متميّز، والصعوبات التي تعترض هذا الحقل في الجزائر.

## المنهج المتبع

ومن خلال اعتمادنا على المنهج الوصفي الذي يلائم طبيعة الموضوع باعتباره ذو صبغة نظرية بالدرجة الأولى سبباً لإضافة إلى محاولة تقديم دراسة تحليلية لواقع الحقل أكاديمياً وعملياً في التجربة الجزائرية-، **سنعالج الإشكالية** عبر أربع محاور أساسية؛ حيث يتناول المحور الأول للدراسة تحديد وتقدير مفهوم لتحليل السياسات العامة، مع الإشارة إلى أهم مقترحات تحليل السياسات العامة استناداً لنظريات الدولة، بينما يتعرّض المحور الثاني إلى أهم المناهج التحليلية التي تركز على النشاط الحكومي، في حين يعالج المحور الثالث تقييم آثار السياسات العامة كاتجاه آخر مهم للتحليل، وفي الأخير يعالج المحور الرابع حالة الحقل في الجزائر من منظور تحليلي تقويمي.

## المحور الأول. تحليل السياسات العامة وفق نظريات الدولة.

قبل تناولنا لأهم الأطر النظرية التي تقوم عليها المنهجية العلمية في حقل تحليل السياسات العامة، لا بد من الإشارة أولاً، إلى مفهوم تحليل السياسات العامة، والتي تعددت وتباينت

تعريفاتها من مفكر لآخر، كل حسب زاوية نظره وتوجهاته الفكرية، لا سيما وأنَّ هذه الأخيرة -عملية تحليل السياسة العامة- تعتبر من أهم الأسس والخطوات العلمية التي تقوم عليها صياغة السياسات العامة، كتحشُّص علمي يعني بدراسة عمل الدولة وتحليل وظائفها، وذلك بغرض تحسين أداء عمل النظام السياسي أثناء إدارته لشؤون الدولة والمجتمع على المستويين المحلي والخارجي، حيث يعرف **ويليام دان (William Dunn)** عملية تحليل السياسة العامة على أنَّها: "بحث علمي يبرز نحو تطبيق العلم الاجتماعي، من خلال استخدام المناهج المتعددة في البحث، لإنتاج المعلومات الأساسية ذات العلاقة بسياسة عامة معيَّنة، ومن شأن هذه المعلومات ضمن سياقات سياسية متعددة، أن تؤدي إلى معرفة السلوكيات المرتبطة بالفعل السياسي، من حيث الفاعلين والمؤثرين، وتقويم الآثار المترتبة عن ذلك"<sup>(1)</sup>.

ذلك بمعنى أنَّ عملية تحليل السياسات العامة؛ هي عملية منهجية تقنية تعتمد على استخدام المناهج والأدوات والأساليب العلمية الدقيقة في دراسة وتحليل المعلومات المتعلقة بمعالجة القضايا والمشكلات العامة، بطريقة علمية تسمح لصناع القرار بوضع حلول وبدائل أكثر عقلانية ورشادة، بأقل تكلفة وفي أسرع وقت ممكن.

فعملية تحليل السياسات العامة تعتمد أساساً على استخدام المنهج العلمي في عقلنة وترشيد العمل الحكومي، ذلك كون أنَّ هذه الأخيرة تقوم على الفصل بين الحقائق (Facts) والقيم (Values)، وكذا التعرف على الآثار الاقتصادية للسياسات والبدائل المتاحة، ومن ثم معالجة المشاكل الاجتماعية بشكل عقلاني<sup>(2)</sup>.

وبالرجوع إلى الإطار النظري -التحليلي- لحقل السياسات العامة وفق نظريات الدولة، فإن عملية التحليل حسب بعض المهتمين والدارسين لهذا الإتجاه وفي مقدمتهم **كنوفيل (Knoepfel)** الذي يعتبر أنَّ الإتجاه القائم على التحليل وفق نظريات الدولة (les théories de l'Etat)، هو أول إتجاه إهتم بتحليل السياسات العامة، حيث تناول أصحابه دراسة السياسات العامة كدالات لاستيعاب وفهم ماهية النشاط الحكومي، ومعرفة دور الدولة في المجتمع. وقد إستمد الإتجاه إطاره المعرفي من العلوم السياسية التي تربط السياسة العامة بالفلسفة السياسية.

وتتمثل كتابات كل من **ماكس فيبر (Max Weber)**<sup>(\*)</sup>، و**دوركايم (Durkheim)**، و**ماركس (Marx)** المنبع الأساسي للإتجاه، لحد اعتباره إتجاهاً خاصاً بالأدبيات الأوروبية وبالأخص المدرسة الفرنسية، التي كانت تركز في تحليلها على الدولة باعتبارها كوحدة أساسية للتحليل السياسي، ويجد داخل هذا الإتجاه ثلاثة نماذج نظرية كل منها له طريقته في تحليل السياسات العامة، وهي متمثلة في ما يلي<sup>(3)</sup>:

**1. دولة الشباك (d'état au guichet) :** حسب هذا التيار فإنّ السياسات العامة هي عبارة عن إستجابة للاحتياجات والمطالب الإجتماعية ، لذلك وجب على السلطات العمومية العمل دائماً على تحسين الخدمات المقدمة للمواطنين ، عن طريق تحسين قراراتها ، ويكون لها ذلك عبر عقلنة سلوكات البيروقراطيين . ويتصدر هذا التيار أصحاب الخيار العام (public choose) الذين تأثروا بنظرية العقلانية المحدودة .

فنظرية الخيار العام تنطلق من مسلمة أساسية ، مفادها أنّ الخيارات السياسية تبنى على أساس تعظيم المصالح الشخصية للأفراد ، فالنشاطات العمومية ترتبط بالشخص ، هذا الأخير الذي يستطيع أن ينتسب إلى جماعة معيّنة إذا وجد أنّها تحقق له منافع ومصاحه الشخصية . فحسب أصحاب الخيار العام لا يمكننا نعمت الحكومة بالحيادية ، كونها مركز رهان معقد ومتعدد التفاعلات والمساومات بين البيروقراطيين والسياسيين الذين يبحثون عن تعظيم مكاسبهم ومفائهم الشخصية<sup>(4)</sup> .

**2. الدولة كوسيلة للخدمة :** يرى أصحاب هذا الإتجاه أنّ الدولة هي عبارة عن أداة لخدمة طبقة معيّنة ، قد تكون طبقة إجتماعية حسب تصوّر الماركسيين الجدد أو جماعات خاصّة حسب تصوّر أصحاب مدرسة المناجمنت الجدد المتشبعين بفكر علم إجتماع التنظيم . وحسب هذا التيار فإنّ الدولة هي حبيسة المصالح الخاصّة ، كون أنّ المشاكل العامة تتحدّد وفق مصالح الجماعات الإقتصادية والنخب المسيطرة .

ونجد بذلك أنّ الماركسية الجديدة ، هي أحسن مقترح يجسد هذا الإتجاه . حيث تنفرع الماركسية الجديدة إلى إتجاهين أساسيين في التحليل ، أولهما ، إتجاه **الرواسليين** (Instrumentaliste) الذي يرى أنّ الدولة تخدم الطبقة الرأسمالية بسبب العلاقات القوية الموجودة بين النخبة السياسية والبيروقراطيين ، ورجال الأعمال . وأما الإتجاه الثاني ، فيتجسد في إتجاه **الشيويين** (Structuraliste) الذي يؤكّد على انقسام الطبقة الرأسمالية إلى عدّة أصناف (رأسمالية مالية ، رأسمالية صناعية ...) . وهذا ما يجعل الحكومة مستقلة نسبياً عن الخدمة المباشرة والآلية للطبقة الرأسمالية . إلا أنّها ستعمل على حماية المصالح الرأسمالية في المدى البعيد<sup>(5)</sup> .

**وأما التيار الثالث ،** فيركّز أصحابه على كيفية توزيع السلطات والتفاعلات الموجودة بين الفواعل التي قد تتحدّد عن طريق تأطير وتنظيم المطالب ، وتمثيلها وفقاً للمصالح الخاصّة قد تكون محلية أو طبقية ، وذلك عن طريق الضبط القانوني والمؤسّساتي ، ومن أبرز المقترحات في هذا الإطار نجد **المؤسّساتية الجديدة** التي تبلورت مع أعمال كل من **جون أولسن** (Johan Olsen) و**جيمس مارش** (James March) لتنتوّر فيما بعد مع أبحاث

**بيتر هال** (Hall peter)<sup>(6)</sup>، والتي ترى أن للمؤسسات وخيارات الماضي تأثيراً ودوراً كبيراً في بلورة وصنع السياسات العامة.

### **المحور الثاني، تفسير عمل النشاط الحكومي .**

يركز أصحاب هذا الاتجاه على تفسير النشاط الحكومي، قصد البحث عن النموذج الأمثل لتفعيل أداء الدولة من خلال عقلنة قراراتها وهذا من خلال فهم الميكانيزمات والمحددات المحيطة بمختلف السياسات العامة، وعليه فأصحاب هذا الاتجاه يركزون على الهدف الأساسي لتحليل السياسات العامة، الذي يكمن في إيجاد آليات وقواعد تزيد من فعالية السياسات الحكومية.

ويستمد هذا الاتجاه أفكاره من الأسس الفكرية الأمريكية التي برزت في سنوات الخمسينيات والستينيات على يد بعض المفكرين أمثال **هارولد لاسويل** (H.Lassawelle) الذي يعتبر من المؤسسين الأوائل للحقل، حيث دعا في كتابه **المعنون بعلوم السياسات** إلى ضرورة خلق تخصص مستقل يهتم بدراسة النشاط الحكومي من خلال استغلال منهجية العلوم الاجتماعية التي شهدت تطوراً كبيراً ما بين الحربين العالميتين، وهذا بهدف تطوير الأداء الحكومي وترقيته بما يضمن رفاهية المجتمع<sup>(7)</sup>.

بالإضافة إلى **تشارلز لندبلوم** (C.Lindblom) الذي يعدُّ مؤسس مصطلح التراكمية في السياسات العامة، **فلندبلوم** يقر من خلال تحليله للسياسات العامة في الولايات المتحدة الأمريكية أن خيارات القواعد السياسية تصاغ بطريقة تدرجية وبطئ. وبيني **لندبلوم** نموذج التحليلي على مسلمات العقلانية المحدودة، فهو يعتبر الحلول المقدمّة لحل المشاكل العامة من طرف الحكومة لا تعطي أفضل الحلول، بل هي تفضيلات ترتبط بمحاولة ضمان الإستمرارية من طرف متخذي القرارات السياسية<sup>(8)</sup>. وهناك من يرى أن نموذج **لندبلوم** يقيدنا أكثر في تفسير ميكانزمات عملية اتخاذ القرار.

كما نجد أيضاً إسهامات **دايد إيستون** في هذا المجال، فبالرغم من أن **دايد إيستون** لم يقصد بنموذجه تحليل السياسة العامة، إلا أن مرونة تحليله يُمكن من إسقاطه على تحليل السياسات العامة. فقد اعتبر **إيستون** النظام السياسي بمثابة علبة سوداء (Boite noire)، وأن هذا الأخير يستقبل المطالب والمعلومات والموارد من بيئته ليحوّلها بعد ذلك لسياسات حكومية للتأثير على المجتمع، لتحديد هذه السياسات عن طريق عملية التغذية العكسية المتمثلة في المطالب الخارجية على النظام السياسي<sup>(9)</sup>.

وبالرغم من المساهمة الكبيرة التي قدمها إيستون لتحليل السياسات العامة إلا أنَّ تحليله هذا يحتوي على بعض النقصان. حيث نجد أنَّ هذا الأخير لم يفسر لنا ما هي حوافز القرارات الحكومية. كما أنَّ المقترَب النسقي-النظمي- يقر بعقلانية صانع القرار الذي يعمل من أجل حل المشاكل العامة وهو الأمر الذي جعل هذا المقترَب عرضة للنقد من قبل العديد من الباحثين خصوصاً مع تبلور فكرة العقلانية المحدودة.

ويختلف هذا الإتجاه عن الإتجاه الأول في كون أنَّ أصحاب هذا الإتجاه لا يركِّزون على الدولة كفاعل أساسي ووحيد في السياسات العامة، وإثماً كنظام سياسي-إداري معقد ومتشابك- كما نجد في هذا الإتجاه عدَّة نماذج ومقاربات لتحليل السياسات العامة، والتي يمكننا تحديثها في ما يلي:

-التحليل الإستراتيجي المستوحى من علم اجتماع التنظيم لميشال كروزوي (M.Crozier) وفريدبيرغن (Friedberg).

-التحليل وفق مقاربة الإقتصاد السياسي بالتركيز على الأدوات والوسائل للتدخل العمومي، ومدى فعاليتها في تحقيق أهداف السياسة الإقتصادية.

-مقاربة ثالثة ترتبط كثيراً بالفكر الإداري، بحيث تركز على الإصلاحات الإدارية وطبيعة بنى وأشكال المؤسسات الإدارية العمومية.

-المقاربة المعرفية والتي استمدت أسسها النظرية من علم الاجتماع السياسي، بحيث تهتم بأهمية الأفكار وتصورات الفواعل في تشكيل المشاكل العامة التي تتحول إلى سياسات عامة تتبناها الحكومة.

### المحور الثالث. تقييم آثار السياسات العامة.

يركز أصحاب هذا الإتجاه على نتائج السياسات العامة وتأثيرها على المجتمع من خلال دراسة التأثيرات التي تحدث بين النصوص التشريعية وعملية التنفيذ. وتعتبر عملية تقييم السياسات العامة حسب المختصين جد مهمة لأنها تساعد على ترشيد القرارات من خلال تشريح مراحل السياسة العامة وتبسيطها لصانعي القرار.

فتقييم السياسات العامة يهدف بالأساس إلى إنتاج معرفة آثار السياسة العامة ونتائجها، بالإستناد على مجموعة من المعايير كالفعالية، النجاعة، الجودة، بما يسمح بقيادة وترشيد النشاط الحكومي. كما أنَّ التطوُّر الملحوظ الذي تعرفه عملية تقييم

السياسات العامة يعبر عن رغبة الدول (OCDE) بأن توفر للمواطن إطاراً واضحاً للدراية بمشروعية الأعمال التي تقوم بها الإدارة من خلال التعرف على النتائج المنتظرة منها<sup>(10)</sup>.

بعد هذا الملخص الموجز لأهم الاتجاهات التي تقوم عليها عملية تحليل السياسات العامة، يتجلى لنا ذلك التنوع والتعدد الكبير للنماذج والمقاربات والمداخل التي يقوم عليها علم تحليل السياسات العامة، ذلك نظراً لطبيعة منهجيته التي تفتقر من مختلف الأدوات والمناهج والأساليب العلمية للمنهجية العلمية المستخدمة في معالجة الظواهر الاجتماعية المختلفة والمتعددة الاتجاهات بما فيها -العلوم السياسية في حد ذاتها، العلوم الاقتصادية، وعلم الاجتماع... الخ-، وبغية تبسيط الإطار العام الذي يقوم عليه علم تحليل السياسات العامة وفهم منهجيته العلمية، ارتأينا تلخيص **نموذج سالامون** الذي يعطي لنا تصوراً دقيقاً لأهم الأبعاد التي تقوم عليها عملية تحليل السياسات العامة، وأهم الأسئلة التحليلية التي تحيّد مركّزات تحليل السياسة العامة، كما هو موضح في الجدول التالي :

جدول (رقم 01) مركّزات تحليل السياسات العامة<sup>(11)</sup>.

الأثار	الفعالية	ماهي آثار السياسة المدروسة على المشاكل المستهدفة؟
	العدالة	ما هي الأثار غير المرغوبة من هذه السياسة؟
	التكاليف	ما هي أثارها على مختلف الجماعات المعنية؟
التطبيق	التكاليف	ما هي التكاليف المالية لهذه السياسة؟
	الإجاز	هل هذه السياسة من الناحية التقنية يمكننا إنجازها؟
	القبول	هل الأطراف المشاركة في السياسة موافقة على مضمونها؟

المصدر :

(Sylvie Trosa, l'évaluation des politiques publiques Institut de l'entreprise, 2003, p 09)

فحسب نموذج سالامون الموضح في الجدول (01)، نلاحظ أنّ عملية تحليل السياسات العامة تخضع لمتغيرين هما<sup>(12)</sup> : أثار السياسة وتطبيق السياسة .

**فالمتغير الأول**، يتضمّن ثلاث مؤشرات هي : الفعالية، الأثار غير المرتبقة، العدالة. والتي يمكن إنجازها كما يلي :

1- **الفعالية** : والتي تعتبر مؤشراً أساسياً لتقييم نجاح السياسة العامة، فالفعالية تعبر عن مدى تحقيق السياسة لأهدافها المسطرة، بحيث يمكن أن تكون نتائج وأثار سياسية ما

عكسية، بمعنى أنها تفرز أثراً سلبية تزيد من حدة المشكلة بدل معالجتها. ويمكننا قياس فعالية الفعالية بمقارنة الآثار السلبية والآثار الإيجابية للسياسة المدروسة.

2- **الآثار غير المرتقبة**: وهي الآثار التي تنجر عن السياسة العامة المنتهجة من دون أخذها في الحسبان، وقد تكون هذه الآثار سلبية أو إيجابية. وتظهر الآثار غير المرتقبة نتيجة صياغة السياسات العامة في أنظمة معقدة تتميز بتعدد المسارات.

3- **العدالة**: ترتبط فكرة العدالة في تحليل السياسات العامة بمفهوم إعادة التوزيع لمنافع السياسة العامة بين مختلف الشرائح المعنية مع مراعاة العوامل المميزة لها (كالسن، النوع، العوامل السوسيواقتصادية... الخ).

أما فيما يخص **المشير الفاني - تطبيق السياسة -**: فهو كذلك يتضمن ثلاث مؤشرات ممتثلة في: التكاليف، الإنجاز، والقبول. والتي يمكن التفصيل فيها كما يلي:

1- **التكاليف**: حيث نركز في هذه النقطة على التكاليف المالية المترتبة عن تنفيذ سياسة ما، بحيث يمكن أن تكون النفقات سلبية إلا أن العائد يكون موجباً وذلك نظراً لحل مشكلة قد ينجر عنها في المستقبل عواقب وخيمة مثل مشكلة التلوث. كما أنّ السياسة العامة تستطيع أن تحتوي على تكاليف رمزية أو سياسية مثل خسارة حزب ما للانتخابات جراء اتخاذ سياسة عامة غير مرغوبة من طرف الشعب.

2- **الإنجاز**: تتأثر فكرة الإنجاز بطبيعة النظام السياسي من حيث نوعية التشريعات (هل السياسة محل الدراسة لا تتعارض مع المبادئ العامة لسياسة النظام وفلسفته). بالإضافة إلى مدى التداخل الذي ستحدثه السياسة محل الدراسة بين مختلف القطاعات الحكومية. كما نهتم أيضاً في هذه النقطة بمدى توفر الأجهزة الإدارية اللازمة. إذ أنّه في بعض الحالات يتطلب تنفيذ سياسة ما إنشاء أجهزة إدارية جديدة. وهذا في حد ذاته ما يطرح صعوبة لتخذي القرار.

3- **القبول**: نهتم هنا بكيفية رؤية الجماعات المعنية بالسياسة العامة لهذه الأخيرة (أصحاب القرار، الوزارات، الرأي العام، المختصون، المؤسسات المصولة، الإعلام، المنظمات السياسية... الخ).

فكل سياسة عامة تهدف إلى إحداث نوع من التوازن بين مختلف الفواعل، وبغض النظر عن فعالية السياسة العامة يعتبر غياب القبول بين فواعل السياسة العامة عائقاً كبيراً لبلورة هذه الأخيرة. ذلك أنّ القبول يعتبر من الأبعاد الجد معقدة في تحليل السياسات



العامّة، فمن ناحية لا بد من التركيز على نظرة الفواعل للسياسة المستهدفة ومن جهة أخرى نجد أنّ هذه السياسة تُتخذ وفق توقع كل فاعل من سلطة القرار والقوة والنفوذ.

## المحور الرابع. إشكاليات حقل تحليل السياسة العامّة في الجزائر-دراسة

تحليلية تقويمية-

في ظلّ ذلك التطوّر الهائل الذي أصبح يميّز حقل الدراسات السياسية بما فيها ميدان السياسات العامّة في الدول الغربية، لا يزال هذا الأخير وفي العديد من دول العالم الثالث مرهون بتأثيرات البيئة الخارجية سواء من حيث التنظير أو من حيث الممارسة، ذلك بالنظر لعدّة عوامل مرتبطة أساساً بطبيعة البيئة الكلية للأنظمة السياسية في هذه الدول، فحقل صنع السياسات العامّة وتحليلها بقي وإلى اليوم يراوح مكانه، على الرغم من توفر بعض المؤهلات التي بإمكانها جعل هذا الأخير يضاهي إنجازات الدول الغربية الحديثة في هذا الإطار سواء من حيث الطرح الأكاديمي أو من حيث الفعل السياسي، أو ما أصبح يعرف ويصطلح عليه اليوم بالعمل العام. هذا بنفس النظر عن تداعيات الخصوصية البيئية للأنظمة السياسية وعلى اختلاف أشكالها وإدولوجياتها المتباينة، وما يترتّب عنها من انعكاسات وأثار مباشرة على محتوى السياسات العامّة وما تحدّته هذه الأخيرة أيضاً من آثار فعلية في بيئتها الخاصّة بها<sup>(13)</sup>.

وفي خضم ذلك فإنّ تسليط الضوء على دراسة حالة حقل تحليل السياسات العامّة في التجربة الجزائرية إن صح القول، لا يختلف كثيراً عن باقي حالات وتجارب الدول النامية الأخرى، إذ أنّ من أهم ما يصادف الباحث والدراس مثل هذه الحالات هو ذلك الفموض والمبلس الذي يشوب هذه الظاهرة، فسرعان ما يجد هذا الأخير نفسه أمام عدّة متناقضات وحوارج متعدّدة الأبعاد تجعله يتساءل تارة عن حقيقة الوضع من جهة، ومن جهة ثانية غالباً ما يتيه الباحث مرة أخرى أثناء محاولته ضبط وتحديد متغيّرات دراسة الظاهرة التي تُشتم بعدم الثبات والوضوح، ومن ثم صعوبة التشخيص وعدم القدرة على تقديم الحلول الملائمة لتقويم مواطن العجز، سعياً نحو تحقيق الأهداف المحدّدة من منطلق تكريس مبدأ الفعالية في الأداء، وما يترتّب عن ذلك من ضمان لاستقرار الأنظمة المنوطة بصياغة السياسات العامّة وقدرتها على التكيف مع بيئتها الكلية.

وبالنظر لخصوصية هذا الحقل صنع السياسات العامّة وتحليلها في الحالة الجزائرية، اقتضت طبيعة وخصوصية حالة الدراسة معالجة هذا الموضوع وفق الخطوات المتهجية التالية:

### أولاً، المقاربة القانونية لحقل تحليل السياسات العامّة في الجزائر

قبل الخوض في تناول المقاربة القانونية لحقل تحليل السياسات العامّة في الحالة الجزائرية لا بد أولاً من الإشارة إلى محتوى أو مضمون الإطار المفاهيمي الذي هو في الأصل

امتداد مباشر لمفاهيم هذا الحقل الذي أسست لوجوده الأدبيات الغربية الحديثة، إذ أنه حتى وإن اختلفت المسميات والمصطلحات المحددة لهذا الأخير **حقل تحليل السياسات العامة** إلا أن معنى أو مضمون الإطار الفكري لهذا الحقل بقي محافظاً على معناه الأصلي سواء من حيث المفهوم أو من حيث الفعل معاً، أو بمعنى آخر حتى وإن بقي المفهوم على حاله إلا أن الفعل لم يرق بعد إلى ما يجب أن يكون عليه في الواقع.

وفي حقيقة الأمر لم يحظ حقل تحليل السياسات العامة في الحالة الجزائرية بتلك الأهمية الكبرى التي يحظى بها هذا الأخير في الدول الغربية، إذ أنه وبالرجوع إلى أهم القوانين التي صاغها المشرع الجزائري، وفي مقدمتها الدستور، باعتباره الوثيقة الأسمى في الدولة والتي على أساسها تُبنى وتصاغ القاعدة العامة لسيرورة العملية السياسية للنظام السياسي، الذي يسعى أساساً إلى صياغة سياسات عامة ناجحة سمّتها الرئيسية العقلانية والرشد، ذلك باعتبار هذه الأخيرة آلية ضرورية أو إحدى أهم الوظائف الحيوية التي يعنى النظام السياسي بأدائها ضماناً للتكثيف والاستقرار ضمن تفاعله الدائم والمستمر مع بيئته الكلية، وحفاظاً على بقائه فيها لأطول وقت ممكن.

فمعظم الدساتير الجزائرية والنصوص القانونية والتشريعات المختلفة منذ الاستقلال وإلى اليوم نصّت وفي معظم الأحيان، على وجود حقل صياغة السياسات العامة وتحليلها ضمن إطار العمل الحكومي أو الفعل السياسي الرسمي؛ إمّا بشكل مباشر من خلال الإقرار بوجود مؤسسات استشارية متخصصة في تحليل وتوجيه وترشيد العمل العام، من منطلق مساعدة صناع القرار على اتخاذ قرارات عقلانية من خلال تزويدهم بالتقارير المختلفة بخصوص العمل العام وفي عديد المجالات، أو بشكل غير مباشر من خلال ترك الحرية الكاملة لصناع القرار في بعض المجالات من حيث الاستعانة ببعض الخبراء والمختصين أثناء صياغتهم للسياسات العامة في عديد مجالات الحياة العامة لأفراد المجتمع.

وذلك ما يتّضح أكثر من خلال عرضنا لأهم ما تضمّنته مختلف الدساتير الجزائرية في هذا الإطار منذ الاستقلال، حيث أشار إلى ذلك دستور 1963 إشارة ضمنية من حيث الإقرار بوجود هذه الوظيفة (الاستشارية) التي يستعين بها صناع القرار أثناء ممارستهم لمهامهم في مختلف المؤسسات والأجهزة الحكومية، ومن بينها المجلس الوطني الذي كان يعتمد في ممارسة مهامه على الاستعانة بالخبراء والمختصين في مختلف الميادين واستشارتهم حول مختلف القضايا أثناء صياغته ومعالجته لمختلف مشاريع القوانين في مجالات متعددة من قبل لجانه المكلفة بهذه المهام، وذلك ما نصّت عليه الفقرة الثانية من (المادة 36) من دستور 1963، كما نصّت (المادة 64) من دستور 1963 على أن من أهم الوظائف والمهام التي يمارسها المجلس الدستوري هي الوظيفة الاستشارية.

من أجل الفصل في دستورية القوانين والأوامر التشريعية وذلك بطلب من رئيس الجمهورية . في حين نصّت (المادتين 68 و70) من دستور 1963 على التوالي أنّ من بين مهام المجلس الأعلى للدفاع هو تقديم الاستشارة في الشؤون العسكرية، بينما تتمثل مهام المجلس الأعلى الاقتصادي والاجتماعي في تقديم الاستشارة في جميع مشروعات ومقترحات القانون ذات الطابع الاقتصادي والاجتماعي . ويمكنه الاستماع إلى أعضاء الحكومة<sup>(14)</sup>، كما أنّ الوظيفة الإستشارية (تحليل السياسات العامة) لم تقتصر فقط على هذه المؤسسات بل كانت تشمل معظم المؤسسات السياسية العليا في البلاد بما فيها مؤسستي الرئاسة والحكومة ومختلف القطاعات الوزارية والأجهزة الإدارية التابعة لها . والتي تعتمد في ممارسة مهامها على الاستعانة بالمستشارين والخبراء المختصين في مختلف المجالات التي تخص الحياة العامة لأفراد المجتمع .

في حين أشار دستور 1976 إلى الوظيفة الإستشارية ضمن العديد من موادّه ونصوصه القانونية، ومن أهمها (المادتين 148 و149) والتي أشارتا إلى تقديم الحكومة لمشاريع القوانين إلى مكتب المجلس الشعبي الوطني . كما أشارتا إلى أنّه لا يمكن أن تقبل أية إقتراحات بشأن مشاريع القوانين ما لم تكون هذه الأخيرة مرفوقة بتدابير (استشارات وأراء، حلول) تستهدف رفع مداخل الدولة... وهي إشارة ضمنية إلى اعتماد المجلس الشعبي الوطني أثناء ممارسة مهامه على الوظيفة الإستشارية -تحليل السياسة العامة- وما لها من أهمية كبيرة في عقلنة وترشيد مستوى أداء الوظيفة التشريعية . وبخصوص الوظيفة القانونية فقد أقر دستور 1976 بوجود هيئة استشارية مختصة في تقديم الآراء والإستشارات المختلفة بشأن هذه الأخيرة، والتي هي ممثلة في المجلس الأعلى للقضاء، وذلك ما نصّت عليه (المادتين 180 و182) بالأخص على أنّه: تتولى هذه الهيئة تقديم رأي استشاري لرئيس الجمهورية قبل ممارسته لحق العفو . وبالإضافة إلى ذلك فقد أشار دستور 1976 ضمن الفقرة الثانية من (المادة 190) منه بخصوص الوظيفة الرقابية على أنّ هذه الأخيرة يمارسها مجلس المحاسبة في شكل رأي استشاري لرئيس الجمهورية من خلال إعداده وتقديمه لتقارير سنوية خاصة بذلك<sup>(15)</sup> .

وتزامناً مع الإصلاحات السياسية الكبرى التي شهدتها الجزائر أواخر ثمانينيات القرن الماضي، وعلى الرغم من أهمية هذه التحولات السياسية الهامة، إلا أنّ الوظيفة الإستشارية -تحليل السياسة العامة- لم تحظ بأهمية كبيرة من قبل المشرع الجزائري -صانع القرار- . ذلك كون أنّ هذا الأخير حافظ تقريباً على نفس الإطار أو المجال المحدّد لهذه الوظيفة التي بقيت على حالها . إذ أنّ نفس المهام والوظائف الإستشارية التي كانت تعتمد عليها السلطة التشريعية خلال تلك الفترة أثناء ممارستها لمهامها بقيت كما تمّت الإشارة إليه سابقاً -دستور 1976- . وذلك ما نصّت عليه (المادة 141) من دستور 1989 . وكذلك بالنسبة لما يتعلّق بهذا الإطار ضمن مهام المجلس الأعلى

للقضاء وهو ما أشارت إليه (المادة 147) من الدستور الجديد 1989. وبالإضافة إلى ذلك أيضاً ما حدّده الدستور الجديد في (المادة 155) منه بالنسبة للمهام الإستشارية للمجلس الدستوري كتقديمه مثلاً لرأيه بشأن دستورية القوانين الداخلية وكذا المعاهدات الدولية لرئيس الجمهورية.

غير أنّ أهم ما يلاحظ على دستور 1989 هو أنّه أقر صراحة بوجود الوظيفة الإستشارية -تحليل السياسة العامة- في طابع مؤسساتي تجسد ضمن محتوى الفصل الثاني من الباب الثالث للدستور الجديد آنذاك (23 فيفري 1989) والذي أقر مبدأ التعددية السياسية في البلاد منذ الإستقلال 1962. وفي هذا الإطار فقد نص الدستور الجديد 1989 ضمن (المادة 161) منه على أنّه: "يؤسس لدى رئيس الجمهورية مجلس إسلامي أعلى... لم يحدد دوره إلا أنّه ضمناً يهدف (إلى تقديم رأيه الإستشاري بشأن القضايا الدينية والشؤون الإسلامية في البلاد)، بينما نصّت (المادة 162) من نفس الدستور على أنّه: "يؤسس مجلس أعلى للأمن يرأسه رئيس الجمهورية. مهمته تقديم الآراء إلى رئيس الجمهورية في كل القضايا المتعلقة بالأمن الوطني"<sup>(16)</sup>.

وفيما يتعلّق بأهم التعديلات التي جاء بها دستور 1996 فيما يخصّ تنظيم الوظيفة الإستشارية -تحليل السياسة العامة-، يتّضح مما نصّ عليه هذا الأخير في هذا الإطار أنّ دستور 1996 بقي محافظاً تقريباً على نفس الإطار التنظيمي السابق المحدّد لهذه الوظيفة ما عدا فيما يتعلّق بممارسة هذه الأخيرة على مستوى السلطة التشريعية، فقد أصبح لا يؤخذ بالأراء المتعلقة بشأن مشاريع القوانين المختلفة ما لم تخضع للمناقشة والإستشارة والتعديل من قبل أعضاء الغرفتين (المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة) المختصين في ذلك وهو ما نصّت عليه المادة (120) من دستور 1996. وفي حالة وجود خلاف بين أعضاء غرفتي البرلمان بشأن مشروع قانون معين حول الصياغة النهائية لهذا الأخير. تجتمع لجنة برلمانية متساوية الأعضاء (أعضاء من الغرفتين) بطلب من رئيس الحكومة بفرض معالجة الأحكام التي وقع الخلاف بشأنها. وبعد ذلك يتّجه عرض هذا القانون على الغرفتين للمصادقة عليه كما هو دون إجراء أي تعديلات على مضمونه. وذلك ما نصّت عليه الفقرة الرابعة من نفس (المادة 120) من دستور 1996. وبخصوص الوظيفة الإستشارية التي يقدمها المجلس الأعلى للقضاء حول إقرار رئيس الجمهورية للعفو فقد بقيت هذه الأخيرة على حالها، وذلك ما نصّت عليه (المادة 156) من نفس الدستور. وفيما يتعلّق بممارسة هذه الوظيفة على مستوى الأجهزة الرقابية فقد نصّ دستور 1996 على أنّه: من بين المهام التي يؤدّيها المجلس الدستوري هو تقديم رأيه الإستشاري لرئيس الجمهورية بشأن دستورية القوانين وذلك وفقاً لما نصّت عليه (المادة 165) من نفس الدستور. كما هو الحال أيضاً بالنسبة للمهام الإستشارية التي يمارسها مجلس المحاسبة من خلال تقديمه لتقارير سنوية لرئيس الجمهورية، كذلك المتعلقة بمراقبة صرف المال العام مثلاً، وذلك ما جاء ضمن (الفقرة الثانية من المادة 170) من دستور 1996.

وفيما يتعلّق بالمهام الإستشارية التي منحها المشرع الجزائري للمجلس الأعلى للأمن ، فقد بقيت هذه الأخيرة على حالها كما تمت الإشارة إليه سابقا ، وذلك ما نصت عليه المادة (173) من دستور 1996 ، وبخصوص المهام الإستشارية للمجلس الإسلامي الأعلى والتي لم يتم تحديدها سابقا في دستور 1989 ، فقد تمّ تحديدها ضمن (المادة 171) من دستور 1996 ، وهي متمثلة في (الحث على الإجتهد وترقيته ، وإبداء الحكم الشرعي فيما يعرض عليه ، بالإضافة إلى رفع تقرير دوري عن نشاطه إلى رئيس الجمهورية)<sup>(17)</sup> .

وفيما يتعلّق بالتعديلات الدستورية الأخيرة التي طرأت على الدستور الجزائري خلال سنتي 2002 و2008 ، فإنّ هذه التعديلات لم تتعرّض إلى إحداث أية تغييرات على مضامين النصوص التنظيمية للوظيفة الإستشارية -تحليل السياسة العامة- التي بقيت محافظة على نفس إطارها التنظيمي المحدد لها<sup>(18)</sup> ، ضمن ما نص عليه دستور 1996 كما تمت الإشارة إليه سابقا .

غير أنّه وعلى العكس ممّا سبق ذكره بخصوص تطوّر مسار الوظيفة الإستشارية ومن ورائه - **واقع تحليل السياسة العامة في الحالة أو التجربة الجزائرية** - ، فإنّ هذا الحقل قد حظي بأهمية كبيرة من قبل المشرع الجزائري الذي خصّ هذا الإطار بإعطائه مجالا أوسع مما كان عليه سابقاً ، وذلك ما نصّ عليه الدستور الجديد 06 مارس 2016 ضمن العديد من موادّه المتعلّقة بتنظيم الوظيفة الإستشارية ، وكذا فيما يتعلّق بفتح المجال أمام حرية الرأي والتعبير وتداول المعلومات ونقلها ، وبالأخص تشجيع الإهتمام بتطوير البحث العلمي والرفع من مستواه ، بما يحقّق التنمية يفهومها الواسع ، والمساهمة في خدمة الصالح العام ثقافياً والمتطلبات المجتمعية الراهنة بالحوازاة مع التطوّر العلمي والتكنولوجي الحاصل في عصر العولمة .

إذ تكمن تلك المكانة التي أولها الدستور الجديد للوظيفة الإستشارية -حقل تحليل السياسة العامة- في كون أن هذا الأخير خصّ ضمن نصوصه وفصوله القانونية فصلا كاملا (الفصل الثالث المؤسسات الإستشارية- ضمن الباب الثالث والأخير من الدستور الجديد والمعنون بـ: الرقابة ومراقبة الانتخابات والمؤسسات الإستشارية-) والذي حدد ونظم من خلاله المشرع الجزائري الإطار العام لممارسة هذه الوظيفة ، وهو ما سنتناوله بالتفصيل لاحقا .

وبخصوص ممارسة الوظيفة الإستشارية -تحليل السياسة العامة- على مستوى السلطة التشريعية (مكتبي الفرقتين للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة أثناء مناقشة اللجان البرلمانية لمشاريع القوانين) فإنّ الدستور الجديد 06 مارس 2016 لم يأت بالشئ الجديد بل حافظ على نفس الإطار التنظيمي لهذه الوظيفة كما نصّ عليه سابقاً دستور 1996 ، ما عدا بعض التعديلات الطفيفة المتعلّقة بالفترة الزمنية المحددة لأجال مناقشة الفرقتين لمشاريع القوانين القائم الخلاف

بشأنها وكيفية تدخل الحكومة للفصل في ذلك وهو ما نصّت عليه (المادة 138) من الدستور الجديد .

أما فيما يتعلّق بتنظيم هذه الوظيفة على مستوى السلطة القضائية ممثلة في المجلس الأعلى للقضاء فقد حافظ الدستور الجديد ضمن (المادة 175) منه على نفس المهام الإستشارية التي يمارسها هذا الجهاز لدى رئيس الجمهورية كما نصّ عليه دستور 1996 سابقاً فيما يتعلّق بإبداء رأي هذا الأخير حول حق العفو ، الذي يحول القانون ممارسته من قبل رئيس الجمهورية .

كما نصّ أيضا الدستور الجديد 06 مارس 2016 ضمن (المادة 186) منه على ممارسة الوظيفة الإستشارية من قبل المجلس الدستوري الذي له الحق في إبداء رأيه وجوباً بشأن دستورية القوانين بعد إخطاره من قبل رئيس الجمهورية ، وكذلك بالنسبة لمجلس المحاسبة الذي يؤدّي نفس الوظيفة لدى رئيس الجمهورية ورئيسي غرفتي البرلمان والوزير الأول وفقاً لما نصّت عليه (المادة 192) من نفس الدستور ، وذلك على العكس ممّا كان عليه هذا الأخير سابقاً من حيث تقديمه لتقاريره السنوية لرئيس الجمهورية فقط ، وفقاً لما نصّ عليه دستور 1996 وتمّت الإشارة إليه سابقاً .

ولعلّ من أهم ما نصّ عليه الدستور الجديد 06 مارس 2016 أيضا بخصوص ممارسة الوظيفة الإستشارية هو ما نصّت عليه (المادة 194) من الدستور الجديد ، فيما يتعلّق بإنشاء هيئة رقابية عليا مستقلة لمراقبة الإنتخابات ، بالإضافة إلى الدور الرقابي الذي تمارسه هذه الهيئة ، فهي كذلك من ناحية أخرى تمارس وظيفة استشارية من خلال تقديمها لاقتراحات وتوصيات ترفع للهيئات العليا في البلاد وفي مقدمتها رئيس الجمهورية ، بشأن تحسين النصوص التشريعية والتنظيمية التي تحكم العمليات الإنتخابية وذلك ما نصّت عليه الفقرة السادسة من نفس المادة .

وأما فيما يتعلّق بتنظيم المؤسسات الإستشارية التي خصّص لها المشرع الجزائري فصلا كاملا ضمن الدستور الجديد كما سبقّت الإشارة إليه سالفاً ، فإنّه وبالإضافة إلى المهام الإستشارية التي يمارسها كل من المجلس الإسلامي الأعلى ، والمجلس الأعلى للأمن كل حسب اختصاصه ؛ فقد بقيت هذه الأخيرة على حالها كما نص عليها دستور 1996 سابقاً ، إلا أنّ الشيء الجديد بالنسبة للمؤسسات الإستشارية التي حدد ونظم إطارها التنظيمي الدستور الجديد 06 مارس ؛ 2016 فتتمثّلت في :

**أولا . تأسيس مجلس وطني لحقوق الإنسان ،** والذي يسهر بالإضافة إلى إطلاع على ظروف وأوضاع حقوق الإنسان في البلاد على رفع تقرير سنوي إلى كل من رئيس الجمهورية والبرلمان والوزير الأول ، حيث يبدي المجلس من خلال تقريره السنوي في هذا الإطار ؛ آراء واقتراحات

وتوصيات تتعلّق بترقية حقوق الإنسان وحمايتها وذلك وفقاً لما نصّت عليه (المادتين 198 و199) من الدستور الجديد .

**ثانياً ، إحداث مجلس أعلى للشباب** باعتباره هيئة استشارية لدى رئيس الجمهورية ، ومن بين مهامه تقديم آراء وتوصيات حول المسائل المتعلقة بحاجات الشباب وازدهاره في مختلف المجالات وذلك ما نصت عليه المادتين (200 و201) .

**ثالثاً ، تأسيس هيئة وطنية للوقاية من الفساد ومكافحته** . حيث تعمل هذه الأخيرة بالإضافة إلى عدّة مهام أخرى على رفع تقرير سنوي لرئيس الجمهورية بشأن تقييم النشاطات المتعلقة بالوقاية من الفساد ومكافحته ، والنقائص المسجلة في هذا المجال ، وكذا تقديم توصيات وإقتراحات حول هذا الإطار عند الإقتضاء وفقاً لما نصّت عليه (المادتين 202 و203) من الدستور الجديد .

**رابعا ، بالإضافة إلى المهام التي كان يؤديها المجلس الوطني الاقتصادي والإجتماعي سابقاً** ضمن ما نصّ عليه دستور 1996 ، أصبح هذا الأخير ؛ بمثابة هيئة استشارية مستقلة لدى الحكومة (مستشار الحكومة) ، إذ أنّه من أهم المهام والوظائف الإستشارية الموكلة لهذا الأخير ؛ هو "السيهر على تفعيل الحوار والنقاش الوطني مع الشركاء الإجتماعيين والإقتصاديين حول مختلف المسائل الوطنية المتعلقة بتحقيق التنمية المستدامة" ، كما يسهر هذا المجلس على رفع تقرير يتضمّن تقديم إقتراحات وتوصيات للحكومة بشأن مختلف القضايا العامة لأفراد المجتمع وذلك ما نصّت عليه (المادتين 204 و205) من الدستور الجديد 06 مارس 2016 .

**خامساً ، وأوّل مرة منذ الإستقلال فقد نصّ الدستور الجديد على إحداث مجلس وطني للبحث العلمي والتكنولوجيات** ، حيث يسهر هذا الأخير على ممارسة بعض المهام الإستشارية في سبيل رفع وتحسين مستوى البحث العلمي والتكنولوجي قصد تحقيق التطوّر والتنمية المستدامة في كافة المجالات التي تخصّ أفراد المجتمع ، من خلال تقييمه لفعالية الأجهزة الوطنية المتخصصة في تشمين نتائج البحث لفائدة الإقتصاد الوطني ، بناء على تقديم هذا الأخير للإقتراحات والتدابير الكفيلة بتنمية القدرات الوطنية في مجال البحث والتطوير ، وفقاً لما نصّت عليه (المادتين 206 و207) من الدستور الجديد 06 مارس 2016<sup>119</sup> .

غير أنّ أهم ما يلاحظ على هذه النصوص التشريعية المتعلقة بتنظيم الوظيفة الإستشارية -تحليل السياسات العامة في الجزائر- ، (وبغض النظر عن الفروق الموجودة بين الطرح الفكري لمصطلح الوظيفة الإستشارية وبين مصطلح تحليل السياسة العامة لا سيما في الحالة الجزائرية) ، هو أنّ هذه الأخيرة تشير إلى عملية تحليل السياسات العامة من زاوية العمل أو الوظيفة الإستشارية فحسب وليس كمهنة أو وظيفة إلزامية لعملية صنع القرار وصياغة السياسة العامة .

كما أنّ المشرع الجزائري لم يتناول ولا في أية مادة منه الإشارة إلى وجود -عملية تحليل السياسات العامة- كوظيفة منظمة ومحدّدة قانوناً، ذلك على الرغم من وجودها كممارسة فعلية في العديد من المؤسسات والأجهزة الإدارية المختلفة المعنية بصياغة السياسات العامة، ومن جهة ثانية فقد أغفل المشرع الجزائري الإشارة إلى وجود أية جهة -هيئة- معيّنة مستقلة أو شخص مختص (مستقل) في تحليل السياسات العامة في معظم النصوص والوائح التنظيمية المؤطرة لعملية صياغة السياسات العامة في الجزائر، إذ أنّه لم يرد ذلك لا في الدستور ولا في قانون الوظيفة العامة، كما هو الحال أيضاً بالنسبة للعديد من المؤسسات والأجهزة الإدارية التي وفي معظم الأحيان تحتوي على مكاتب فنية متخصصة في تقديم رؤى استشارية لصناع القرار، غير أنّ هذه الأخيرة ليست مستقلة بل هي متداخلة مع باقي الأجهزة الإدارية الأخرى لذات التنظيم، بل أنّه وفي غالب الأحيان نجد أنّ هذه الأجهزة المختصة (مؤسسات، أشخاص) في تحليل السياسات العامة تتخضع لسلطة صانع القرار، وذلك ما يجعل من عملها غير مستقل ولا يؤدي الغرض المطلوب كما هو الحال مثلاً بالنسبة للمجلس الوطني الإقتصادي والإجتماعي<sup>(20)</sup>.

### ثانياً. المقاربة الممارساتية - المهنية - لحقل تحليل السياسات العامة في الجزائر

على الرغم من الأهمية الكبرى التي تحظى بها عملية تحليل السياسات العامة في عقلنة وترشيد سلوك الفاعلين السياسيين، ذلك بالنظر لما تركزت عليه هذه الأخيرة من أدوات وأساليب علمية يهدف من ورائها محلل السياسات العامة، إلى تنوير الرأي لدى صناع القرار من خلال تزويدهم بالمعارف والمعطيات اللازمة والكافية وفي الوقت المناسب، أثناء مواجهتهم للمشكلات العامة وتسييرهم للشأن العام، إنّ أنّ مستوى الإهتمام بعملية تحليل السياسات العامة في الحالة الجزائرية لم يرق بعد إلى ذلك المستوى الذي تحتله هذه الأخيرة في معظم الدول الغربية من مكانة ودور بارز من حيث التأثير الإيجابي على طبيعة العمل العام فيها.

ومن أهم ما يميّز عملية تحليل السياسات العامة في الجزائر، سواء من حيث الجوانب المتعلّقة بالظروف البيئية المحيطة بهذه الأخيرة من جهة، أو ما يتعلّق بطبيعة جهة التحليل (هيئة مختصة، شخص)، وما لذلك من انعكاسات مباشرة على وظيفة تحليل السياسات العامة في الجزائر، هو وجود حالة من الغموض والنشبتات الفكرية فيما يتعلّق بضبط وتحديد هذه الظاهرة، ذلك كون أنّ أهم ما يميّز العملية السياسية في الجزائر هو إهمال صانع القرار لأهمية تحليل السياسات العامة وما لها من دور كبير في ترشيد وعقلنة العمل الحكومي، هذا بالإضافة إلى كون أنّ عمل محلل السياسات العامة في الجزائر لا يتجاوز مجرد الوصف لظاهرة المدروسة وتقديم الرؤى والملاحظات بشأنها فحسب لصانع القرار، الذي يكتفي



وفي معظم الأحيان بدور محلل السياسات العامة في جزئيات معينة فقط من مسار أو مراحل معينة من مراحل صنع السياسة العامة، وبالتالي فدور المحلل يقتصر من حيث مشاركته في صياغة السياسات العامة على المرحلة الأولى منها فقط؛ من خلال تحديده للمشكلة وتقديمه للتقرير الأولي حولها، بينما يغيب دور هذا الأخير وبشكل شبه كلي فيما يتبقى من مراحل أخرى كالتنفيذ والمتابعة والتقييم، وكذا وضع الحلول الملائمة لتسديد وتقويم العجز الذي قد يعيق من السير الحسن للسياسات العامة التي تم تنفيذها على أرض الواقع<sup>(21)</sup>.

وإذا لا شك فيه هو أن غياب التأسيس القانوني ومن ثم غياب الإرادة السياسية في تكريس عملية تحليل السياسة العامة وجعلها إحدى الركائز الأساسية التي تقوم عليها عملية صنع القرار السياسي في الجزائر من جهة، وكذا غياب ضبط وتطوير الإطار الفكري (الأكاديمي) لهذه الوظيفة التي هي بحاجة إلى ضرورة العمل على تحسين مستوى كفاءة وأداء هؤلاء المعنيين بها من جهة ثانية، هو الأمر الذي جعل من واقع تحليل السياسات العامة في الجزائر لا يرقى إلى ما يجب أن يكون عليه هذا الأخير في الواقع.

وبالتالي فإن ذلك القصور الذي يميز عملية تحليل السياسة العامة في الحالة الجزائرية على الرغم من توفر عديد المعطيات التي من شأنها المساهمة في فعالية هذا الحقل، على المستويين الأكاديمي والعملية -الممارساتي- معا، يمكن إرجاعه عموماً إلى مجموعة من العوامل المتعددة، والتي من أهمها نذكر:

- غياب الإرادة السياسية من قبل صانع القرار في تفعيل دور ومكانة محلل السياسات العامة، وجعله عنصراً أساسياً في عملية صنع السياسة العامة عبر جميع مراحلها، وهو الأمر الذي جعل من هذا الأخير غالباً ما يحتل دوراً هامشياً في صياغة السياسة العامة في الدولة.
- احتكار المعلومة من قبل صانع القرار وعدم فتح المجال للباحث (المحلل) من أجل الإطلاع الجيد على المعلومات والمعطيات الهامة بشأن مختلف الظواهر والمشكلات الاجتماعية التي يقتضي حلها توفر كم هائل من المعلومات الضرورية اللازمة والكافية بشأنها؛ بهدف معالجتها على أعلى درجة من العقلانية والرشد.
- سيطرة طابع الإرتجالية وطغيان التفكير الأحادي -الضيق- على ذهنية صانع القرار في صياغة السياسة العامة، فغالبا ما يتم اتخاذ قرارات سياسية هامة تنسم بغياب الموضوعية وطغيان اعتبارات أخرى على حساب التحليل العلمي للمشكلات الاجتماعية، كتغليب المصلحة الخاصة مثلا في صنع السياسة العامة (توجه فردي، قبلي، جهوي، حزبي سياسي، محبوي اقتصادي...)، وذلك ما يتضح أكثر ضمن محتوى السياسة العامة في الواقع، والذي هو في الأصل تعبير حقيقي عن طبيعة التوجه الإيديولوجي للطبقة الحاكمة المسيطرة على عملية صنع القرار.

- تراجع مستوى البحث العلمي في الجامعة الجزائرية، وكذا غياب الدور الفعلي لمخابر البحث ذلك بالموازاة مع الغياب شبه التام للمراكز البحثية الأكاديمية المتخصصة الحكومية أو الخاصة<sup>(22)</sup>، ومن ثم ضعف مستوى أداء البحث العلمي الذي هو أساس التقدم والتطور للدول، لا سيما في ظلّ تزايد التطور العلمي والتكنولوجي العالمي الذي فرضه ازدياد وتنامي الحاجيات الإجتماعية المتباينة في عصر العولمة.

ومن ثم يمكن القول أنّ كل تلك العوامل السابقة الذكر قد ساهمت وبشكل كبير في غياب المنهج العلمي أثناء تحليل الظواهر والمشكلات الإجتماعية في الحالة الجزائرية، وذلك نتيجة عدم توفر المعلومة بالكيفية والككم اللازم -إن لم نقل انعدامها- حول مختلف الظواهر الإجتماعية التي تُعَسَم بالفموض في معظم الأحيان، بالإضافة إلى نقص الخبرة لدى محللي السياسات العامة، لا سيما في ظل خضوع هذه الأخيرة (صياغة السياسة العامة) في الحالة الجزائرية إلى اعتبارات سياسية واقتصادية بالدرجة الأولى من جهة، ومن جهة ثانية فإنّ أهم العوامل والمسببات التي ساهمت في تعميق فشل حقل تحليل السياسات العامة في الجزائر، هي ما تعلق بوجود شرح واسع وهوة كبيرة بين محتوى البحوث العلمية التي تنتجها الجامعة ومراكز البحوث والمخابر المتعددة (على الرغم من تواضع مستواها ومحدودية وقلة عددها) وبين صانع القرار الذي لا يولي أدنى اعتبار لهذه الأخيرة، على الرغم مما لها من أهمية كبيرة في عقلنة وترشيد عملية صنع السياسات العامة في الدولة<sup>(23)</sup>.

### خاتمة

تتعدّد وتتشعب مناهج البحث في حقل السياسة العامة، ويعود ذلك إلى تنوع مجالاته البحثية، ف نجد مثلا دراسات تركز فقط على محددات السياسة العامة، والتي تعتمد على التحليل النسقي. وهناك من يركز أكثر على عملية صنع السياسة العامة، وبذلك يكون مقترب الجماعة والنخبة أكثر استمصالا، على عكس من يسلط الضوء على مضمون السياسات، حيث يكون هنا ملزما بتوظيف المقترب المؤسساتي والقانوني. كما نجد دراسات تهتم بعملية تنفيذ السياسات والتقييم، والتي تستعين في الغالب بمقتربات يطفى عليها الجانب الاقتصادي والإحصائي.

فهناك تباين واضح بين المختصين ودارسي السياسات العامة، فيما يخص الأطر المنهجية التي يقوم عليها كل واحد منهم في تحليله للسياسات العامة، والتي تراوحت بين المنهجية الأنجلوسكسونية القائمة أساسا على إسهامات اللاسويلية، وكذا مفهوم الشبكة (Network)؛ الذي برز وتطور في أمريكا وإنجلترا منذ سبعينيات القرن الماضي، وهو ما يجسد الفكر أو المفهوم الذي يرى أنّ السياسات العامة ما هي إلا نتاج تفاعل مجموعة من الفواعل المتعددة، والتي تتمحور في الغالب حول فكرة التوازن المصلحي. وبين المنهجية الأوروبية وبخاصة الفرنسية منها التي تركز على التحليل السوسولوجي للسياسات العامة.

وعلى الرغم مما يجتله حقل السياسات العامة من أهمية كبيرة في معظم الدول الغربية ، كون أن هذا الأخير أصبح يجسد لب العملية السياسية في الدولة ، ذلك بالنظر لما تنسم به هذه الأخيرة من تعقيد وتداخل بين فواعلها ومتغيراتها وما ينتج عنها من آثار مباشرة وغير مباشرة أنية ومستقبلية ، وهو الأمر الذي استدعى ضرورة تفعيل وتطوير آليات وأدوات وكذا أساليب منهاجية لتحليل السياسات العامة . وفي ظل ذلك التطور الكبير الذي شهده هذا الحقل -تحليل السياسات العامة- ، فقد أصبح يطلق عليه اليوم مصطلح **العمل العام** في الدولة -بالنظر لطبيعة الفواعل والبيئة الكلية التي تتم فيها السياسة العامة وطبيعة الإطار العام الذي تتم فيه عموما- ، وبالرغم مما لذلك من أهمية كبيرة في تسيير الشأن العام وما حققه هذا الأخير في ظل التطور العلمي والممارستي الحاصل على مستواه ، فإن واقع الأمر في الحالة أو التجربة الجزائرية في هذا الإطار وبغض النظر عن حداثتها -تحليل السياسة العامة- لا يزال بحاجة ماسة إلى وجود إرادة سياسية حقيقية تهدف أساسا إلى تفعيل نشاط حقل صنع السياسات العامة وتحليلها ؛ من منطلق إيجاد آليات وسبل علمية وعملية معا للنهوض بهذا الحقل ، بالنظر لما له من أهمية بالغة في عقلنة وترشيد السياسات العامة المنتهجة من قبل النظام السياسي في سبيل تسيير الشأن العام على أحسن وجه ممكن ومن ثم بلوغ معنى تحسين أدائه بما يكسر مبدأ الفعالية والكفاءة في خدمة الصالح العام في الحاضر والمستقبل .

### قائمة المراجع :

- 1) فيمي خليفة الفيدراوي ، **السياسة العامة منظور كلي في البنية والتحليل** . عمان : دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة ، 2014 ، ص 95 .
- 2) محمد قاسم القريوتي ، **رسم وتنفيذ وتقييم وتحليل السياسة العامة** . عمان : مكتبة الفلاح للنشر والتوزيع ، 2006 ، ص 309 .
- (\*) بخصوص حياة أعمال ماكس فيبر . أنظر/ الوسيط في الدراسات الجامعية ، ج 4 .
- 3) Hugues Charistian, DraelantsMaroy, "l'analyse des politiques publiques: un panorama". *Revue de la littérature*, partie01, juin 2007, p06.
- 4) CelineMetivier, **Evolution des politiques gouvernementales canadienne à l'égard de l'industrie militaire 1989-1997** .(Mémoire de la maîtrise en science politique, université du Québec, octobre 1998), p05.
- 5) Ibid,p07.
- 6) Bruno Palier,YvesSurel, "les trois l et l'analyse de l'état en action ", *revue française de science politique*, vol55,N01, février 2005 , p08.
- 7) Guillaume Gourgues,OuassimHamzaoui, "**Les politique publique comme objet ou problème, le dilemme de l'école française de l'analyse des politiques publiques**", Congrè de l'association française de science politique,France,Grenoble,2009 ,p03.
- 8) Bruno Palier,YvesSurel et Al, **L'explication du changement dans l'analyse des politiques publiques**. Centre d'études Européennes, 2010, p20.

9) Stéphane Paquin et al, *L'analyse des politiques publiques*, Québec: les presses de l'université de Montréal, 2010, p13.

10) Sylvie Trosa, *l'évaluation des politiques publiques*. Institut de l'entreprise, 2003, p 09

11) Ibidem, p04.

12) Centre de collaboration nationale sur les politiques publiques et la santé, "méthode de synthèse de connaissance sur les politiques publiques", Québec, septembre 2010, pp05-11.

13) أنظر سلوى شعراوي جمعة. "تحليل السياسات العامة في القرن الحادي والعشرين". في (على الدين هلال وآخرون: تحليل السياسات العامة في الوطن العربي). القاهرة: مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، 2004. ص ص 29-43. (بتصرف).

14) دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية. *الجريدة الرسمية*. العدد 64. الصادر بتاريخ 10 سبتمبر 1963. ص 894.

15) دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية. *الجريدة الرسمية*. العدد 94. الصادر بتاريخ 24 نوفمبر 1976. ص 1325.

16) دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، *الجريدة الرسمية*. العدد 09. الصادر بتاريخ 01 مارس 1989. ص 255.

17) دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية. *الجريدة الرسمية*. العدد 76. الصادر بتاريخ 08 ديسمبر 1996. ص 31.

18) أنظر القانون رقم 03-02 المؤرخ في 27 محرم 1423هـ الموافق لـ 10 أبريل 2002. المتضمن تعديل الدستور. والمتعلق بترقية اللغة الأمازيغية إلى لغة وطنية. والقانون رقم 09-08 المؤرخ في 17 ذي القعدة 1429هـ الموافق لـ 15 نوفمبر 2008. المتضمن تعديل الدستور. والمتعلق في إحدى جوانبه بترقية الحقوق السياسية للمرأة.

19) دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية. *الجريدة الرسمية*. العدد 14. 06 مارس 2016 الموافق لـ 27 جمادى الأولى 1437 هـ. ص ص 25-36.

20) أحمد شاطر باش، "مقترحات ومناهج تحليل السياسات العامة". محاضرة أقيمت على طلبة السنة الثانية ماستر: تخصص: رسم السياسات العامة. (السداسي الثالث)، جامعة الجزائر 3، كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية، 2012-2013. ص 2.

21) أحمد شاطر باش، *فلس المرجع السابق*. ص 3.

22) سامي الخزندار، طارق الأسعد. "دور مراكز الفكر والدراسات في البحث العلمي وصنع السياسات العامة". *مجلة دفتار السياسة والقانون*. العدد السادس. جانفي 2012. (ص ص 7-8).

23) أحمد شاطر باش، *مرجع سابق*. ص 4.