جامعة الجزائر 3 إبراهيم سلطان شيبوط
كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية
قسم التنظيم السياسي والإداري

الإستراتيجية الوطنية لترقية أداء الإدارة المحلية في الجزائر وتحدياتها

أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه علوم في العلوم السياسية والعلاقات الدولية

تخصص : تنظيم سياسي وإداري .

إعداد الطالب:
عبدالكريم عيادي

الأستاذ المشرف:
أ.د /نورالدين حاروش

أعضاء لجنة المناقشة :

الأستاذ	الدرجة العلمية	الجامعة	الصفة
أ.د/ مرازقة عبدالغفور	أستاذ التعليم العالي	جامعة الجزائر 3	رئيسا
أ.د/حاروش نورالدين	أستاذ التعليم العالي	جامعة الجزائر 3	مشرفا ومقررا
أ.د/قصري فريدة	أستاذ التعليم العالي	جامعة الجزائر 3	مناقشا
أ.د/ موكيل عبدالسلام	أستاذ التعليم العالي	جامعة سعيدة	مناقشا
أ.د/ الكر محمد	أستاذ التعليم العالي	جامعة الجلفة	مناقشا
د/لغواطي ياسمين	أستاذ محاضر أ	جامعة البليدة 2	مناقشا

السنة الجامعية : 2025 / 2026

" وهو الذي جعلكم خلائف الأرض ،

ورفع بعضكم فوق بعض درجات ليّبلوكم في ما آتاكم ،

إن ربك سريع العقاب وإنه لغفور رحيم " (الأنعام : 165)

" في كل مرة نبدأ فيها بحثا ما ، نجد أنفسنا مرغمين على إبتكار منهج معين ، إني لا أؤمن بالمنهج إن هو لم يكن بالمعنى العام لقواعد مماثلة لتلك التي وضع ديكارت ، إنه يرغمنا على أن لا نهمل أيّا من الأمور "

Georges Dumézil جورج دوميزيل

"قال عالم الفيزياء ليوزيلارد مرة لصديقه هانز بيث عندما كان يفكر بتأليف يوميات : " لا أريد أن أنشرها . كل ما سأفعله هو تسجيل الحقائق من أجل إطلاع المطلع عليها " ، سأله بيث : ألا تعتقد أن المطلع عليها يعرف الحقائق ؟ أجاب زيلارد : " نعم ، يعرف الحقائق ، ولكنه لا يعرف هذه النسخة من الحقائق " .

هانز كريستيان فون بايير " ترويض الذرة ".

بيل برايسون " موجز كل شيء تقريبا ".

شـــــكر وتقديـــــــر

الحمد لله رب العالمين حمدا كثيرا طيبا مباركا فيه الذي وفقني لإنجاز هذه الأطروحة والصلاة والسلام على أشرف المرسلين ، *أما بعد :*

أتقدم بخالص شكري وبالغ إمتناني وعظيم تقديري للأستاذ القدير الدكتور

"حاروش نورالدين " على قبوله الإشراف على إنجاز الأطروحة ، وأستسمحه على وقته الثمين ، وأشكره كذلك على كل ما أسداه لي من نصائح قيمة ، لأجل أن يكون هذا العمل في حلته النهائية هاته .

كما لا يمكنني إلا أن أتقدم بأحر وأصدق التشكرات لأساتذتي الفضلاء الذين درسوني طيلة مساري الدراسي من المرحلة الابتدائية إلى غاية التخرج بشهادة الدكتوراه علوم من جامعة الجزائر 3 إبراهيم سلطان شيبوط .

إلى السادة أعضاء لجنة المناقشة أساتذتي الأفاضل والتي تعتبر مناقشتهم ومراجعتهم للأطروحة إثراء وإضافة متميزة لموضوع البحث.

والشكر موصول لمصالح وزارة الداخلية بمختلف مديرياتها المركزية والفرعية، مصالح ولاية سطيف ومديرياتها التنفيذية وبلدياتها ، إلى كل موظفي بلدية عين الروى ومنتخبيها أعضاء المجلس الشعبي البلدي للعهدة الانتخابية 2021-2026 إلى السيد الأمين العام لبلدية عين الروى حموشي جلول إلى الأمين العام السابق أحمد لوصيف إلى زملائي السادة رؤساء البلديات بولاية سطيف وعبر القطر الوطني ...

وإلى كل الذين خانني الحرف في تذكرهم:

"""" شكراً جزيلًا لكم جميعاً """"

الإهـــــــــــداء :

إلى والدي الكريمين أمي العزيزة وأبي القدير حفظهما الله وأطال في عمرهما ورزقهما المقام الزكي ويجعل الفردوس العلي مسكنهما.

إلى زوجتي العزيزة الأستاذة الدكتورة كاودون شهرزاد التي سبقتني في الحصول على شهادة الدكتوراه كعامل محفز والتي لولا ضغطها المستمر ما كنت لأنهي هذه الأطروحة ومناقشتها.

إلى أميرتي الغالية وصغيرتي الحلوة ابنتي " سما " زادها الله رفعة وسموا

إلى أخي المهندس " طاهر " الذي لولاه لما كانت هذه الأطروحة لتكتمل إخراجاً،

إلى الدكتورة "كاودون حنان" التي ساعدتني في تنسيق الأطروحة مبدئيا، إلى كل إخوتي الأعزاء وعائلاتهم " حليمة يسمينة مولود علاوة كريمة رحيمة حسيبة" إلى عائلتي الكبيرة " آل العيادي " مشرقاً ومغرباً، إلى كل عائلة زوجتي" كاودون " إلى أصدقائي في الدفعة.

إلى الكل، إلى الجميع أهدي هذا العمل المتواضع راجياً من الله التوفيق والسداد.

ملخص الأطروحة:

قدمت هذه الأطروحة تحليلا متكاملا للمركزية واللامركزية الإدارية كأشكال للتنظيم الإداري في الجزائر، وتتبعت الدراسة التطور التاريخي للإدارة المحلية إلى ما بعد الاستقلال حيث انتقلت من المركزية الشديدة إلى إدماج المقاربة التشاركية في تسيير الشأن العام المحلي، مع التركيز على إبراز دور التحولات التشريعية والتنظيمية والمؤسساتية التي تحكم سير الجماعات الإقليمية، واعتمدت الدراسة على قياس الأداء المؤسسي باستخدام أدوات منهجية علمية مثل المقارنة المرجعية وبطاقة الأداء المتوازن لقياس وتقييم مدى كفاءة الهيئات المحلية وفاعلية السياسات العمومية المنتهجة بالمنظور الإستراتيجي، كما تطرقنا إلى الآليات المتبعة التي تهدف إلى تعزيز اللامركزية الإدارية في البلديات والولايات كالديمقراطية التشاركية، والتعاون اللامركزي، ودعم المشاركة السياسية للمرأة والشباب، والحوكمة الرقمية وعصرنة الخدمات العمومية.

تشير النتائج المتوصل إليها إلى أن تحسين الأداء المحلي مرتبط بمعالجة التحديات الهيكلية والتشريعية، أبرزها إصلاح الجباية المحلية، مراجعة قانون الصفقات العمومية، وإعادة ضبط شروط الترشح للهيئات المنتخبة المجلس الشعبي البلدي والمجلس الشعبي الولائي، ودعم وتشجيع الاقتصاد والاستثمار المحلي بما يضمن ترقية أداء الإدارة المحلية تنظيميا وماليا وبشريا ورقميا، وبما ينعكس إيجابا على تحسين وترقية الإطار المعيشي للمواطن وتحقيق الحكامة والتنمية المحلية المستدامة.

الكلمات المفتاحية : الإدارة المحلية ، الجماعات الإقليمية ، اللامركزية الإدارية ، البلدية ، الولاية ، قياس الأداء المؤسسي ، بطاقة الأداء المتوازن ، المقارنة المرجعية ،الحوكمة الرقمية ، عصرنة الخدمات العمومية.

Résumé:

Cette thèse effectue une analyse approfondie des notions de centralisation et de décentralisation en tant que modèles distincts d'organisation administrative en Algérie. L'étude retrace l'évolution de l'administration locale depuis l'indépendance du pays, mettant en exergue sa transition d'un cadre principalement centralisé vers un cadre intégrant une gouvernance participative dans la gestion des affaires publiques locales. Elle met en avant l'importance des réformes législatives, réglementaires et institutionnelles qui influencent le fonctionnement des collectivités territoriales. Pour évaluer la performance institutionnelle, la recherche a utilisé des approches scientifiques, y compris le benchmarking et le Tableau de Bord Prospectif (Balanced Scorecard), afin de mesurer l'efficacité des autorités locales et l'efficience des politiques publiques dans une perspective stratégique. De plus, l'étude a examiné les méthodologies mises en œuvre pour faire avancer la décentralisation administrative aux niveaux communal et provincial (wilaya). Ces méthodologies englobent la promotion de la démocratie participative, la collaboration décentralisée, le renforcement de la participation politique des femmes et des jeunes, les initiatives de gouvernance numérique et la modernisation des services publics.

Les résultats montrent que l'amélioration de la performance locale est étroitement liée à la résolution des obstacles structurels et législatifs. Les problèmes critiques identifiés incluent la nécessité de réformes de la fiscalité locale et des finances publiques, une réévaluation du code des marchés publics et une révision des critères d'éligibilité pour les assemblées élues telles que l'Assemblée Populaire Communale et l'Assemblée Populaire de Wilaya. En outre, il est crucial de dynamiser et de soutenir l'économie et l'investissement locaux. Cette stratégie vise à améliorer la performance de l'administration locale en matière de structuration. Cette approche a pour objectif d'optimiser l'efficacité de l'administration locale en ce qui concerne la structure organisationnelle, la gestion financière, les ressources humaines et les compétences numériques, ce qui aboutit finalement à une amélioration des conditions de vie des citoyens et à la promotion d'une gouvernance ainsi qu'un développement local durable.

Mots-clés : Administration Locale, Collectivités Territoriales, Commune, Wilaya, Évaluation de la Performance Institutionnelle, Benchmarking, Tableau de Bord Prospectif, Gouvernance Numérique, Modernisation des Services Publics.

Abstract:

This thesis presents a comprehensive analysis of centralization and decentralization as forms of administrative organization in Algeria. The investigation outlines the historical development of local administration following the country's independence, illustrating its transformation from a predominantly centralized system to one that embraces a participatory model in the management of local public affairs. It emphasizes the significance of legislative, regulatory, and institutional changes that influence the operations of territorial collectivities. To assess institutional performance, the study employed scientific methodologies, including benchmarking and the Balanced Scorecard, to evaluate the efficiency of local authorities and the effectiveness of public policies implemented from a strategic standpoint. Moreover, the research explored the strategies employed to promote administrative decentralization at both the communal and Provincial (Wilaya) levels. These strategies encompass participatory democracy, decentralized cooperation, the facilitation of political engagement for women and youth, digital governance, and the modernization of public services.

The results suggest that enhancements in local performance are closely related to the resolution of structural and legislative challenges. Key issues identified include the need for reforms in local taxation and public finance, a reevaluation of the public procurement code, and a reconsideration of the eligibility criteria for elected bodies such as the Municipal People's Assembly and the Provincial (Wilaya) People's Assembly. Additionally, fostering and supporting the local economy and investment is vital. This approach will enhance the performance of local administration in terms of organizational structure, financial management, human resources, and digital capabilities, ultimately contributing to improved living standards for citizens and advancing governance and sustainable local development.

Keywords: Local Administration, Territorial Collectivities, Commune, Province (Wilaya), Institutional Performance Measurement, Benchmarking, Balanced Scorecard, Digital Governance, Modernization of Public Services.

فهرس المحتويات

مـقــدمـــة 1
الفصل الأول: الإطار المفاهيمي للدراسة..... 12
المبحث الأول: المركزية الإدارية..... 13
المطلب الأول: مفهوم المركزية الإدارية..... 13
المطلب الثاني: أركان المركزية الإدارية :..... 14
المطلب الثالث: صور المركزية الإدارية..... 15
المطلب الرابع: تقييم المركزية الإدارية 16
المبحث الثاني: اللامركزية الإدارية..... 17
المطلب الأول: مفهوم اللامركزية الإدارية..... 18
المطلب الثاني: أركان اللامركزية الإدارية..... 20
المطلب الثالث: أشكال اللامركزية الإدارية..... 23
المطلب الرابع: تقييم اللامركزية الادارية..... 24
المبحث الثالث: نشأة وتطور نظام الإدارة المحلية..... 25
المطلب الأول: نظم الإدارة المحلية في بريطانيا وفرنسا..... 26
المطلب الثاني: مفهوم الإدارة المحلية والحكم المحلي..... 28
المطلب الثالث: مستويات الإدارة المحلية..... 30
المطلب الرابع: الفرق بين نظام الإدارة المحلية والحكم المحلي 31
الفصل الثاني: تطور الإدارة المحلية في الجزائر..... 34
المبحث الأول: تطور الإدارة المحلية خلال العهد العثماني والاستعمار الفرنسي. 37
المطلب الأول : الإدارة المحلية خلال العهد العثماني (1516–1830) 37

المطلب الثاني: الإدارة المحلية في مرحلة الاستعمار الفرنسي(1830 –1962)..... 41
المطلب الثالث: التنظيم الإداري الخاص بالصحراء الجزائرية 45
المطلب الرابع : الإدارة المحلية أثناء الثورة التحريرية 1954–1962 48
المبحث الثاني : النظام القانوني للبلدية والولاية في الجزائر بعد الإستقلال 50
المطلب الأول : الإطار القانوني لتشكيل المجالس المحلية المنتخبة في الجزائر..... 51
المطلب الثاني : تطور التنظيم البلدي بعد الاستقلال:..... 53
المطلب الثالث : هيئات البلدية:..... 55
المطلب الرابع : الرقابة على المجالس المحلية المنتخبة:..... 58
المبحث الثالث: النظام القانوني للولاية في التشريع الجزائري..... 63
المطلب الأول: تشكيل وسير المجلس الشعبي الولائي..... 64
المطلب الثاني: الوالي..... 67
المطلب الثالث : الرقابة على الولاية..... 71
الفصل الثالث: قياس الأداء المؤسسي في قطاع الجماعات المحلية..... 76
المبحث الأول: ماهية قياس الأداء المؤسسي..... 78
المطلب الأول: مفهوم قياس الأداء 78
المطلب الثاني: مقتضيات قياس الأداء 80
المطلب الثالث: مستويات قياس الأداء المؤسسي..... 81
المبحث الثاني: نموذج قياس الأداء المتوازن (بطاقة الأداء المتوازن**(Balanced Scorecard BSC)** 82
المطلب الأول: النشأة والمفهوم..... 82
المطلب الثاني: تطور بطاقة الأداء المتوازن 83
المطلب الثالث: تطبيق بطاقة الأداء المتوازن على قطاع الجماعات المحلية..... 85
المبحث الثالث: نموذج المقارنة المرجعية:**Benchmarking/ L´Analyse Comparative** 91

المطلب الأول: مفهوم وتطور المقارنة المرجعية..... 91

المطلب الثاني: أنواع المقارنات المرجعية وكيفية تطبيقها في قطاع الجماعات المحلية 94

الفصل الرابع: آليات ترقية أداء الجماعات المحلية في الجزائر..... 103

المبحث الأول: الإستراتيجية الوطنية كمرادف للسياسة العامة..... 105

المطلب الأول: نشأة وتطور الاستراتيجية 105

المطلب الثاني: التخطيط الاستراتيجي المحلي **La Planification Stratégique Locale** 108

المطلب الثالث: تحول مفهوم الإستراتيجية كمرادف للسياسات العامة 111

المبحث الثاني: آليات ترقية أداء الجماعات المحلية..... 114

المطلب الأول: الديموقراطية التشاركية والعمل المشترك بين الفاعلين المحليين..... 115

المطلب الثاني: عصرنة وتبسيط الخدمات العمومية المحلية..... 122

المطلب الثالث: إدماج الشباب وتوسيع حظوظ مشاركة المرأة ضمن المجالس المنتخبة..... 129

المطلب الرابع: تكوين الموارد البشرية والمنتخبين المحليين..... 130

المطلب الخامس: التعاون والتعاون اللامركزي بين الجماعات المحلية 135

المبحث الثالث : ميكانيزمات اصلاح الجماعات المحلية 145

المطلب الأول: مفهوم ومقاربات إصلاح الجماعات المحلية والإقليمية 145

المطلب الثاني: تحديد طبيعة العلاقة بين الوصاية و البلدية كجماعة قاعدية للدولة..... 151

المطلب الثالث : التقسيم الإداري في الجزائر :..... 157

الخاتمة والتوصيات..... 164

المراجع..... 173

فهرس الجداول

الشكل رقم1: نموذج بطاقة الأداء المقترحة للبلدية 88

الجدول رقم 2: معالجة الشكاوى في البلديات..... 95

الشكل رقم 1: مستويات وأشكال اتخاذ القرار لدى ارنشتاين.....116

الشكل رقم 2: مستويات الحوكمة الرقمية.....123

مـــقـــــدمـــــة

تمهيد

تتألف الجماعات الإقليمية حسب الدستور من البلدية والولاية، وتعتبر البلدية الجماعة القاعدية، يتشكل المعنى العضوي للجماعات المحلية من الأجهزة التداولية والتنفيذية ، ممثلة في المجلس الشعبي البلدي والمجلس الشعبي الولائي كمجالس منتخبة، حيث تمثل قاعدة اللامركزية ، ومكان مشاركة المواطنين في تسيير شؤونه العمومية، ويقصد بالمفهوم الوظيفي للجماعات المحلية مختلف الأدوار المسندة لأجهزة الجماعات المحلية مهمة تحقيقها على أقاليمها وذلك من خلال الترابط الوثيق بين المنتخبين كممثلين للشعب –الذي يمارس سيادته بواسطة ممثليه المنتخبين والممثلين للإدارة التي تتكفل من خلال المجالس والأجهزة الإدارية الحكومية سواء على المستوى المركزي أو التي لها سلطة الوصاية على المستوى اللامركزي، ولا يمكن بأي حال من الأحوال تحقيق التنمية المحلية ومن ثمة التنمية المستدامة دون التوافق بين هذين الطرفين والعمل على تذليل العقبات للتسيير ما يسمح بممارسة الصلاحيات المخولة لكل طرف في إطار القانون، وهو ما يمكن من تحقيق الاستقرار، وتسيير أفضل لشؤون الإدارة المحلية في إطار اللامركزية الإدارية.

ويرى ألكسيس دي طوكفيل" **Alexis de tocqueville** " إن المجالس المحلية من أهل المدينة أو القرية هي التي تبني قوة الشعوب الحرة، واجتماعات هذه المجالس تؤدي لقضية الحرية ما تؤديه المدارس الابتدائية في العلم، فهي تذيقهم طعم الحرية عن كثب وتدربهم على التمتع بها، وحسن استعمالها".

وتعني اللامركزية الإدارية تفويض السلطات المركزية إلى جزء من إقليم الدولة جانبا من اختصاصاتها في إدارة المرافق العامة والمصالح المحلية، وهي بهذا الشكل تعتبر الرهان الاستراتيجي للديمقراطية التشاركية والتي تعني مشاركة المواطنين في تسيير شؤونهم العامة من خلال ممثليهم المنتخبين، على المستوى المحلي لأنهم الأدري بمصالحهم مع خضوعهم لوصاية ورقابة المصالح المركزية.

ويرى أحد الفقهاء أن مهمة حصر وظائف الأجهزة الإدارية هي من الصعوبة بمكان قائلا " وإذا أردنا حصر الوظائف التي قامت بها الأجهزة العامة للدولة منذ القديم إلى ظهور البلدية، نجد على رأس هذه القائمة إعلان الحرب، وفي آخر القائمة تسليم رخص الدفن، وبين الإثنين وظائف لا حصر لها. "وعليه فقد شهدت السنوات الأخيرة اهتماما متزايدا بموضوع الحكم المحلي واللامركزية بأبعادها الأساسية السياسية الإدارية والاقتصادية والمالية، مندرجا تحت إطار توسيع نطاق المشاركة السياسية للمواطنين ودورهم في عملية الحكم، وتقليص أدوار الدولة في الإنتاج والإدارة المباشرة لمؤسساتهم ومنح القطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني دورا أكبر في نطاق الديمقراطية التشاركية، كما جاء اللجوء إلى المطالبة بتوسيع صلاحيات مجالس الإدارة

الإقليمية بعد زوال الأدبيات التي كانت تنادي بانسحاب الدولة من القطاع العام والتخلي عن بعض صلاحياتها، التي كانت تتولاها في الخمسينيات والستينيات في إطار التحديات التي كان لزاما على الحكومة المركزية مواجهتها، وعليه فقد احتفظت الدولة بالقطاعات السيادية، وتخلى النظام السياسي على مستوى مركزي عن بعض الأدوار للجماعات المحلية من أجل القيام بالمهام على مستوى محلي، حيث يتم توزيع الوظائف الإدارية بين الإدارة المركزية و الجماعات المحلية في إطار اللامركزية الإدارية وفق أسلوبين أساسين هما الأسلوب الإنجليزي حيث يحدد المشرع السلطات والاختصاصات المنوطة بالأجهزة اللامركزية رغم تنوعها وتدرجها على سبيل الحصر، وما عداها فهو من اختصاصات الإدارة المركزية باعتبارها من المصالح الوطنية، بينما الأسلوب الثاني أي الفرنسي وهي أن يحدد المشرع مجالات تدخل الإدارة المركزية ، على أن تترك مجالات وميادين عمل ونشاط الوحدات اللامركزية واسعة وغير محددة، وتسعى الجماعات المحلية والإقليمية لتحقيق التنمية وهذا ما تلح عليه تقارير البنك الدولي عن التنمية تحت عناوين عديدة " تحقيق اللامركزية وإعادة التفكير "،"جعل الدولة أكثر قربا من المواطن"، التحول في المحليات"، وتعتبر اللامركزية الإدارية الآن منتشرة على نطاق دولي، ولا يمكن للجزائر أن تحيد عن الركب الدولي من خلال استعمال مختلف الأساليب الإدارية لترقية الإدارة المحلية والرفع من مستوى الخدمة العمومية وترقية المشاركة المجتمعية وذلك بتقريب الإدارة من المواطن ، في سبيل تحقيق الديمقراطية المحلية من حيث هي إدارة للوحدات المحلية.

ورغم أن المجالس الإقليمية المنتخبة تعاني من العديد من المعوقات، كقصور البناء التنظيمي والازدواج الوظيفي وعدم تكوين الرأسمال البشري، فضلا عن الرأسمال المادي الكفيل بتحقيق المشاريع التنموية، والتي أصبح على هيئات الإدارة الإقليمية الاستطلاع بأدوارها الجديدة في تشجيع الاستثمار المحلي وخلق موارد مالية بديلة وتحسين المشاركة المجتمعية في صناعة وصياغة السياسات العمومية المحلية وترقية الخدمة العمومية ووضع حد لإقصاء المواطنين من اتخاذ القرار، بغرض تحقيق الديمقراطية المحلية والتنمية المستدامة.

أولا– دوافع ومبررات اختيار الموضوع: إلى جانب أهمية الموضوع وكونه من المواضيع الجديرة بالدراسة، فإن دوافع اختيار موضوع الإستراتيجية الوطنية لترقية الآداء المتعلق بالجماعات المحلية وتحدياتها لها أسباب ذاتية وأخرى موضوعية، نجملها فيما يلي:

1. الأسباب الذاتية: تتمثل الأسباب الذاتية في النقاط التالية:

-طبيعة التخصص العلمي الذي ندرس فيه العلوم السياسية "إدارة الجماعات المحلية والإقليمية "، وصلته الوطيدة بموضوع الدراسة والبحث، ونوع التخصص الذي انتهجناه في قسم ما بعد التدرج " تنظيمات سياسية وإدارية "والرغبة في الفهم النظري والتحليل العلمي واقتراح توصيات عملية قابلة للتجسيد؛

- بصفتي رئيسا للمجلس الشعبي البلدي لبلدية عين الروى دائرة بوقاعة ولاية سطيف للعهدة الانتخابية الحالية 2021-2026 ممثلا لحزب سياسي وهو حزب جبهة التحرير الوطني ، وذلك رغبة مني في الدمج بين المعرفة النظرية و الآليات التطبيقية للتخصص ولفهم أفضل لكيفيات سير الجماعات الإقليمية في الجزائر خصوصا البلدية وعلاقتها مع الوصاية .

-الميل إلى دراسة المواضيع الحديثة والمستجدة والتي تعرف تحولات متلاحقة، باعتبارها من القضايا الراهنة أي قضية الأدوار الجديدة للإدارة المحلية، كخلق وتشجيع الاستثمار المحلي وتنويع مصادر الدخل وتثمين الممتلكات وصولا الى البلدية الاقتصادية؛

-تهيئة الأرضية للباحثين للتعمق أكثر في الموضوع وهو آليات ترقية الإدارة المحلية ، والإستراتيجية المنتهجة من طرف الدولة الجزائرية لتحقيق ذلك كالعمل على تعزيز اللامركزية وعصرنة الخدمة العمومية وتحقيق الحوكمة الرقمية؛

-التطلع إلى إدراك وفهم وتوضيح دور السياسات العامة المحلية كعملية سياسية وإدارية لها انعكاس مباشر على ترقية وتحسين الإطار المعيشي للمواطن.

- توضيح طرق قياس الأداء المؤسسي المعتمدة عالميا ومحاولة تطبيقها على البلديات والولايات في الجزائر أو بناء نموذج مستقل.

2. الأسباب الموضوعية: تتمثل أهم الأسباب الموضوعية لاختيار موضوع ترقية أداء الجماعات المحلية في الجزائر:

- التطرق للمركزية واللامركزية الإدارية كأشكال للتنظيم الإداري ، وتناول مختلف مراحل تطور الإدارة المحلية إنطلاقا من تشكل الدولة الحديثة في كل من بريطانيا وفرنسا كمهد للإدارة المحلية ،وفي الجزائر منذ العهد

التركي مرورا بالإستعمار الفرنسي ، وبعد الإستقلال ودراسة التغيرات والتطورات التشريعية والمؤسسية التي عرفتها البلدية والولاية كجماعتين إقليميتين في التنظيم الإداري المحلي ؛

– لكون الجماعات الإقليمية لها دور محوري في تجسيد السياسات العمومية الرامية إلى تحقيق التنمية المحلية المستدامة، وهو ما يجعل من مسألة تقييم أدائها ومعرفة جوانب القصور والاختلالات واقتراح حلول لمعالجة مختلف التحديات من الأهمية بمكان، خصوصا مع التوجهات الدولية الحديثة الساعية إلى تفعيل أدوات الحكم المحلي ومعالجة مختلف الفوارق التنموية بين أقاليم البلدية الواحدة والولاية الواحدة؛

– من الناحية المنهجية يعتبر الموضوع غنيا بالمراجع البحثية والمصادر القانونية ومختلف المعطيات الإحصائية التي تمكننا من اعتماد مقاربة بحثية ترتكز على مختلف المناهج العلمية ومنها المنهج الوصفي وكذا المنهج التحليلي المقارن بالإضافة إلى منهج دراسة الحالة والمنهج التاريخي لمعرفة مختلف مراحل تطور أداء الإدارة المحلية في الجزائر؛

– معرفة كيفية قياس الأداء المؤسسي من خلال الإعتماد على المقاربات النظرية كنموذج المقارنة المرجعية وبطاقة الأداء المتوازن، وكيفية تطبيقهما على البلدية والولاية من أجل معالجة مختلف الإختلالات ومواطن القصور والعمل على تثمين نقاط القوة.

ثانيا– أهداف الدراسة: تهدف هذه الدراسة إلى:

– معرفة العلاقة بين المركزية واللامركزية الإدارية كأشكال للتنظيم الإداري، وكيفية تطور الإدارة المحلية في كل من فرنسا وبريطانيا، وكيف تشكلت معالم التشريع المتعلق بالإدارة المحلية كشروط الترشح لعضوية المجالس المحلية وإختصاصات تلك المجالس؛

– التعريف بمهام الجماعات المحلية والهيئات اللامركزية في تحقيق التنمية المحلية المستدامة من خلال الرفع من درجة تكيفها ومرونتها الإستراتيجية؛

–العمل على الرفع من فعالية ودور هيئات الإدارة المحلية واهتمامها بالشأن العام ما يمكنها من هندسة أفضل للقرار على المستوى المحلي بما يستجيب لانشغالات المواطنين ويجعلها قادرة على التكيف مع المتغيرات البيئية الداخلية والخارجية؛

–الإلمام بمختلف الجوانب النظرية والتطبيقية الكفيلة بتحقيق ومواكبة الأدوار الجديدة للإدارة المحلية من خلال جمع أكبر قدر من المعرفة العلمية حول الموضوع والوصول إلى رصد أهم جوانب القصور فيها ومعرفة أهم

العوائق والتحديات والعمل على معالجتها من خلال تقديم توصيات عملية تعمل على تحقيق التنمية المحلية المستدامة؛

-التعرف على مؤشرات أداء الإدارة المحلية وكذا مؤشرات فاعليتها -تكوين الموارد البشرية، الرقمنة، خلق الثروة على المستوى المحلي، البلدية المقاولة او البلدية الاقتصادية.

ثالثا- **أهمية الدراسة:** تكمن أهمية الدراسة انطلاقا من المبررات التالية:

-تغير النظرة والاهتمام الذي توليه السلطات المركزية ومختلف الفواعل على المستوى الدولي أو عبر الحكومي للدور الهام للإدارة المحلية في تحقيق التنمية الشاملة والتي أصبحت من صلب اهتماماتها المشتركة من خلال التعاون اللامركزي والشراكات المحلية ، ومحليا تندرج ضمن التخطيط الاستراتيجي لتحقيق اللامركزية الإدارية والتي تعتبر أساس الإدارة الإقليمية؛

-اعتبار أن أهم وظيفة للجماعات المحلية والتي تتمثل في تحقيق التنمية المحلية المستدامة والتي تعتبر من أهم الوظائف الإستراتيجية التي تمكن المواطنين وفقا لمقاربة الديمقراطية التشاركية من الاندماج المجتمعي، وهذا قصد التكيف مع متطلبات البيئة الداخلية والخارجية والتي تتميز بالتغير الدائم والتجدد المستمر، مما حدا بالسلطات المركزية إلى سن نصوص قانونية تشريعية وتنظيمية وتخصيص مراكز وهياكل ومؤسسات مختصة من أجل الرفع من أداء الإدارة المحلية؛

-كونها تعالج موضوعا ذا أهمية ومرتبط ارتباطا وثيقا بالأثر الذي تحدثه السياسات العامة المركزية والمحلية في الارتقاء بأداء الجماعات الإقليمية، وذلك من خلال التطرق إلى مختلف الأدوار والمهام الجديدة التي أصبح على الإدارة المحلية التكيف معها من أجل تعميق أسلوب الإدارة الجوارية وفقا لنموذج الحوكمة المحلية القائم على مشاركة المواطن والمجتمع المدني على تلبية المطالب المجتمعية وتحقيق التنمية المحلية المستدامة.

-بناء على ما سبق سيكون مناسبا طرح تساؤل مركزي يمثل جوهر المشكلة البحثية للدراسة ومتغيراتها، لحصر العملية البحثية ومحاولة إبراز انعكاسات السياسات العامة الحكومية ودورها في ترقية أداء الإدارة الإقليمية، تدعمه أسئلة فرعية وفرضيات، وفقا للإجراءات المنهجية التالية:

رابعا-إشكالية الدراسة:

فيما تمثلت الإستراتيجية الوطنية لترقية أداء الإدارة الإقليمية في الجزائر؟ وما هي الآليات المنتهجة لتحقيق ذلك؟

الأسئلة الفرعية: للإجابة على الإشكالية الرئيسية لابد من الإجابة على التساؤلات الفرعية التالية:

-هل يساعد التنظيم الإداري المحلي على خلق تنمية محلية مستدامة؟

-هل تعتبر المقاربات التقليدية كافية للاستجابة للمدخلات البيئية، بما يكفل تحقيق الحاجات التنموية للمواطن؟

-هل يمكن إرجاع الاختلالات التي تعاني منها الإدارة الإقليمية إلى مستوى الموارد البشرية سواء من المنتخبين ضمن المجالس الإقليمية المنتخبة أو الموظفين ضمن هيئات الإدارة المحلية في البلدية والولاية أو العلاقات الوظيفية بين البلديات والوصاية؟

- هل يمكن إرجاع غياب الدور الفعال للجماعات الإقليمية لعدم تحديد الدقيق لصلاحيات المنتخب في مقابل توسع صلاحيات الإداري وممارسة الوصاية التدخلية لا الرقابية ؟

خامسا- فرضيات الدراسة:

-يعتري التنظيم الإداري المحلي بعض الاختلالات تحد من قيامه بصلاحياته المخولة؛

-أثرت التحولات السياسية والاقتصادية التي مرت بها الجزائر على الاستقلالية الإدارية والمالية لهيئات الإدارة الإقليمية بالجزائر؛

- تحديد طرق وكيفيات قياس وتقييم أداء الجماعات الإقليمية يساهم في تحقيق التنمية المحلية المستدامة؛

-تحديد اختصاصات الجماعات الإقليمية تحديدا دقيقا يساهم في تحقيقها لأدوارها الجديدة.

سادسا- أدبيات الدراسة: هناك العديد من الدراسات التي تناولت موضوع الإدارة المحلية الجزائرية ومساهمة السياسات العامة الحكومية في ترقية أداء الإدارة الإقليمية نوجزها فيما يلي:

1- أطروحة الدكتوراه الطور الثالث بعنوان " إصلاح إدارة الجماعات المحلية في الجزائر: دراسة حالة ولاية قسنطينة " للباحث جوي سعيدة، جامعة قسنطينة 3، كلية العلوم السياسية 2022-2023

انطلقت الباحث من الإشكالية التالية: ما هي السياسات الحديثة في إصلاح الجماعات المحلية في الجزائر وانعكاسات ذلك؟

وقد صاغت الباحثة جملة من الفرضيات تمثلت فيما يلي:

- هناك حلقة إرتباط بين إصلاح إدارة الجماعات المحلية والإدارة الإكترونية باعتبارها الوجه الجديد لهذا الإصلاح بخلق إدارة إلكترونية ذكية .
- يوجد إرتباط بين مفهوم إصلاح إدارة الجماعات المحلية والمصطلحات القريبة لها التي تصعب من ضبط الموضوع والتحكم فيه.

- تعتبر الجوانب القانونية والسياسية هي اللبنة الأساسية لإصلاح الجماعات المحلية لكن هذا لا يعني إغفال الجوانب الإدارية والاقتصادية والتنظيمية.
- سيؤثر تطبيق الإدارة الإلكترونية على إدارة الجماعات المحلية في ظل وجود رؤى مستقبلية لهذا المشروع.

أما النتائج المتوصل إليها فتمثلت فيما يلي:

- الأخذ بنظام الإدارة المحلية كان بسبب تزايد أعباء الدولة بالإضافة إلى شساعة الأقاليم وهو ما أدى إلى خلق وحدات محلية وتزويدها بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي والصلاحيات.
- الجماعات المحلية هي الإطار القانوني لتسيير الشأن العام المحلي، وقد تميزت بفترتين الفترة الأولى إلى غاية 1989 وميزها صدور قانون البلدية 67-24 وقانون الولاية 69-38، أما المرحلة الثانية فميزها التعددية السياسية وصدور قانوني البلدية 90-07 والقانون 11-10 وكذا قانوني الولاية 90-08 والقانون 12-07.
- إصلاح الجماعات المحلية يقصد به التكيف مع المتطلبات البيئية وتحقيق الاندماج التكنولوجي وتنفيذ السياسات العمومية وفق منطق اقتصادي.
- الإدارة الإلكترونية آلية ناجعة لتحقيق التنمية المحلية المستدامة.

2- مقال بعنوان " بطاقة الأداء المتوازن كنموذج لتقييم الأداء في البلديات الجزائرية: دراسة حالة بلدية تمزريت " للباحثين بن صافية يسمينة وكشرود بشير، المنشور في مجلة الميادين الاقتصادية المجلد 7 العدد 01 ، الصادرة عن كلية العلوم الاقتصادية جامعة الجزائر 3 .

انطلق الباحثان من الإشكالية التالية : بناء على كون البلدية مركز قرار مهم في المنظومة الوطنية التي تتكفل بانشغالات المواطنين ، فهل من الممكن تقييم أداء البلديات الجزائرية بإعتماد بطاقة الأداء المتوازن؟

أما النتائج المتوصل إليها فهي :

- بطاقة الأداء المتوازن هي نظام لتقييم الأداء، وتعتبر من أفضل نماذج قياس الأداء المتوازن والمتكامل لنشاط المنظمة وأداة فعالة لترجمة الإستراتيجية إلى أهداف تشغيلية.
- إستخدام أداة بطاقة الأداء المتوازن في بلديات الوطن يستلزم توفر جملة من المقومات.
- تعاني البلدية من مشاكل عدة تحول دون التطبيق الفعال لبطاقة الأداء المتوازن، فالتركيز على الإنشغالات الآنية بعيدا عن التخطيط الإستراتيجي وعدم تقييم المشاريع المنجزة لفائدة السكان، بالإضافة إلى إحجام البلديات عن معرفة حاجيات السكان ومدى رضاهم عن الخدمات المقدمة من طرف مصالحهم من أهم المعوقات.

- إن تصميم بطاقة أداء متوازن خاصة بالبلديات يستلزم تهيئة المناخ المناسب وتحديد رسالة ومهمة البلديات وإجراء التقييم الاستراتيجي بدل التقييم التشغيلي وترجمة الأهداف إلى أنشطة فرعية وإعتماد نموذج SWOT وتكوين المورد البشري واستعمال التكنولوجيا وتبسيط الإجراءات وتسريعها .

3- الدكتور سمارة خالد الزعبي في كتابه " تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها في نظم الإدارة المحلية في كل من المملكة المتحدة، فرنسا، يوغسلافيا، مصر، الأردن"، وفيه يوضح الدكتور مختلف الجوانب النظرية والتطبيقية المتعلقة بتشكيل المجالس المحلية والمسائل المتعلقة بها كالعضوية والعهدة الانتخابية ومهام المجالس المحلية المنتخبة وكذا اختصاصاتها.

في هذا الصدد يمكننا أن نجد مثلا الأستاذ أحمد محيو في محاضرات في المؤسسات الإدارية والأستاذ شيهوب مسعود في كتابه "أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر " والأستاذ محمد الصغير بعلي في كتبه " القانون الإداري ، تنظيم الإدارة المحلية الجزائرية"، والأستاذ عمار عوابدي في " شرح قانون البلدية، شرح قانون الولاية "، والأستاذ محمد العربي سعودي في كتابه " المؤسسات المحلية في الجزائر الولاية الجزائر 1516-1962" في عرض تاريخي لتطور التنظيم الإداري لهيئات الإدارة المحلية، والأستاذ عمار بوضياف الذين تطرقوا إلى موضوع التنمية المحلية من خلال عرضهم لصلاحيات الوحدات الإدارية المحلية عند الحديث عن المركزية واللامركزية الإدارية، حيث تعرضوا لاختصاصات البلدية كجماعة لامركزية وكأهم إدارة جوارية وقاعدة للامركزية، واختصاصات الولاية كجماعة محلية إقليمية تجمع بين المركزية واللامركزية، وتوضيح مختلف الأدوار التي وجب أن تقوم بها هيئات الإدارة المحلية والاختلالات التي تعتريها مع العمل على اقتراح بدائل وحلول لذلك، وضرورة أن ينطلق أي إصلاح إداري من البلدية كجماعة قاعدية لتحقيق التنمية والديمقراطية المحلية.

كما تم الاعتماد على العديد من القوانين العضوية والعادية على غرار قانون رقم 16-01 المؤرخ في 6 مارس 2016 المتضمن دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وكذا النصوص ذات الصلة منها قانون الجماعات الإقليمية المتضمن قانون البلدية 11-10 وقانون الولاية 12-07 والقانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية، وكذا القانون العضوي المتعلق بالانتخابات 12-01 ومختلف النصوص التنظيمية ذات الصلة التي تحكم تكوين وتشكل وطبيعة عمل وصلاحيات هيئات الإدارة المحلية الجزائرية.

سابعا- حدود الدّراسة: يمكن تحديد معالم هذه الدّراسة من خلال حصرها في الحدود والمجالات التالية:

1. الإطار الزمني: حيث سيتم حصر هذه الدراسة في الفترة الزمنية الممتدة من بداية التواجد التركي (1516–1830) إلى الإستعمار الفرنسي (1830–1962) كعرض حال ، ثم ستكون الدراسة التطبيقية بعد الإستقلال إلى بداية العهدة الانتخابية 1997– 2002 وصولا إلى العهدة الانتخابية الحالية 2021–2026 ، وهي المرحلة التي شهدت تشكيل أول مجلس إقليمي منتخب ممارس في إطار التعددية السياسية التي تم تبنيها في إطار دستور 23 فيفري 1989، ما يضمن الديمقراطية التشاركية في إطار التسيير الجواري، وهو ما يسمح للمجالس الإقليمية المنتخبة بالتكيف مع المتغيرات الدولية، حيث بات مفهوم الأدوار الجديدة للإدارة المحلية محط اهتمام الباحثين من أجل الارتقاء بدور الإدارة الإقليمية في تحقيق الديمقراطية المحلية والتنمية المستدامة في إطار الحوكمة المحلية الرشيدة.

2. الإطار المكاني: سيتم تناول الموضوع من خلال إسقاطه على البلدية والولاية كتنظيمين مستقلين وكذا على السياسة العامة – الإستراتيجية – المنتهجة في مجال ترقية أداء الإدارة الإقليمية الجزائرية، مستعرضا مختلف السياسات العامة الحكومية الرامية إلى تفعيل أدوار الجماعات المحلية.

3. الإطار الموضوعي: سينصب الموضوع في هذه الدراسة على تناول الموضوعات التالية:

–التنظيم القانوني للإدارة المحلية في الجزائر وعصرنة وترقية الخدمة العمومية / عصرنة التسيير المالي وترقية الاستثمار الاقتصادي والشراكة بين القطاع الخاص، وآليات قياس الأداء المؤسسي بإعتماد نماذج المقارنة المرجعية وبطاقة الآداء المتوازن، التعاون اللامركزي الدولي واتفاقيات الشراكة والتوأمة واقع واستشراف التنمية المحلية المستدامة بالجزائر، وآليات تحقيق الديمقراطية المحلية بالجزائر وتحدياتها؛

ثامنا–منهجية الدراسة: للإجابة عن إشكالية البحث يجب إتباع خطوات البحث العلمي القائمة على توظيف مناهج البحث والتي يتم اختيارها على أساس الأهداف الموضوعية وطبيعة الموضوع والهدف المرجو منه، ولدراسة هذا الموضوع اعتمدنا المناهج التالية:

1. المنهج الوصفي: باعتباره منهجا علميا ملائما لمثل هذه المواضيع لكونه سيسمح بإعطاء صورة شاملة عن جوانب الظاهرة محل الدراسة وتتبع جزئياتها وتحليل ما هو مجهول فيها وكشف مظاهرها والاستناد إلى المنهج التاريخي في عرض لأوجه تطور التنظيم الإداري الجزائري، واعتمدنا على المنهج الوصفي كونه لا

يهدف فقط إلى وصف الواقع وصفا مجردا كما هو بل يتجاوزه إلى محاولة الوصول إلى فهم السياسة العامة المتبعة لتطوير وترقية الهيئات المحلية، وآثاره المختلفة على أداء الإدارة الإقليمية بالجزائر؛

2. الاقتراب المؤسسي: يستخدم في دراسة العلاقة بين المؤسسات الإدارية المركزية واللامركزية كمؤسسات ذات هياكل تنظيمية وتوضيح القوانين المنظمة لسيرها، اعتمدنا الشرح والتفصيل الوصفي لهذه المؤسسات مثل وزارة الداخلية والمؤسسات المختصة، البلدية والولاية كجماعات إقليمية ... من أجل تحديد دورها المراد به عصرنة الخدمة العمومية كمخرج من مخرجات النظام السياسي، ويقصد بذلك السياسة العامة للدولة أو الاستراتيجية الوطنية ؛

3. الاقتراب القانوني: من أجل دراسة النصوص التشريعية والتنظيمية التي تحكم سير الجماعات الإقليمية، وكذا علاقتها بنظيراتها في نفس المستوى أو بالجماعات الإقليمية الأجنبية في إطار التعاون اللامركزي، وكذا علاقاتها مع المجتمع المدني في إطار الديمقراطية التشاركية

4. منهج دراسة الحالة: من خلال دراسة السياسة العامة الحكومية المنظمة من طرف وزارة الداخلية والجماعات المحلية ومختلف الوزارات لأحد مؤسسات الإدارة الإقليمية بالجزائر والتي تخص هيئتين عموميتين هامتين تتمثلان في البلدية والولاية وأعضائهم المنتخبين ومواردها البشرية ومختلف الجوانب التنظيمية، وهذا انطلاقا من العهدة الانتخابية 1997 –2002 إلى غاية العهدة الانتخابية الحالية 2021–2026.

وقد تم تناول المشكلة البحثية من خلال البناء المنهجي الآتي بيانه:

تاسعا– خطة الدراسة: استدعى موضوع الإستراتيجية التي يراد منها ترقية أداء الإدارة المحلية بالجزائر، تقسيم الدراسة إلى فصول أربعة:

1. الفصل الأول: تناولنا فيه الإطار المفاهيمي للدراسة وتم التطرق فيه من خلال ثلاث مباحث يتعلق الأول بالإطار المفاهيمي للمركزية وتبيان أركانها وأنواعها مع تقييمها، وفي المبحث الثاني مفهوم اللامركزية الإدارية وأركانها وأشكالها ثم تقييمها مع تبيان ايجابياتها وسلبياتها، وفي الثالث سيتم التطرق فيه إلى نشأة الإدارة المحلية في كل من فرنسا وبريطانيا كمهد للإدارة المحلية ؛

2. الفصل الثاني: تحت عنوان تطور الإدارة المحلية في الجزائر حيث سنتطرق إلى تطور الإدارة المحلية في العهد العثماني وفي زمن الإستعمار الفرنسي، ثم الوضع القانوني الخاص بالصحراء الجزائرية، وكذا زمن الثورة التحريرية 1954-1962، ثم التطرق إلى النظام القانوني الذي يحكم الولاية، وكذا النظام القانوني الذي يحكم البلدية بعد الإستقلال مع التركيز على ومرحلتي الأحادية والتعددية؛

3. الفصل الثالث: وفيه سنتناول قياس الأداء المؤسسي في قطاع الجماعات المحلية مع إقتراح نموذجين بطاقة الأداء المتوازن وكذا المقارنة المرجعية من حيث تناول النشأة والمفهوم والأبعاد المالي بعد العملاء وبعد العمليات الداخلية وبعد النمو والتطور بالنسبة لبطاقة الأداء المتوازن ، ودراسة أفضل الطرق والأساليب المنتهجة لدى المؤسسات المتميزة ومقارنتها بأداء الجماعات المحلية الحالي والعمل على الإستفادة منها في تطوير وترقية أدائها من خلال إستحداث نظم تسيير ، وكذا إقتراح كيفيات تطبيق أسلوبي قياس الأداء على بلديتين أو مصلحتين ؛

4. الفصل الرابع: وهو الفصل الذي يتناول الدراسة الميدانية حيث تم مباشرة برنامج عمل لترقية الأداء المحلية يرتكز على الأسس والمحاور التالية:

1.4 الديمقراطية التشاركية، وعصرنة الخدمات العمومية، وتكوين الموارد البشرية والمنتخبين، وكذا التعاون والتعاون اللامركزي، وإدماج الشباب والنساء، ومع إستعراض ميكانيزمات إصلاح الإدارة المحلية من خلال إصلاح الجباية المحلية وتنويع الاقتصاد وترقية الاستثمار المحلي، إصلاح الجباية والمالية المحليتين وتحديد شروط عضوية المجالس المنتخبة ومراجعة قانون الصفقات العمومية.

وبعد الانتهاء من المراحل العملية للدراسة الميدانية، وتحليل نتائج الدراسة، تم وضع خاتمة عامة وشاملة للموضوع تضمنت مجموعة من النتائج وكذا الإجابة عن فرضيات الدراسة مع إقتراح توصيات.

الفصل الأول:

الإطار المفاهيمي للدراسة

المبحث الأول: المركزية الإدارية

المركزية الإدارية هي أسلوب من أساليب النشاط الإداري، والحديث عن المركزية يحيلنا على الدولة التقليدية أو الدولة الحارسة التي كانت لا تهتم إلا بالدفاع الأمن والقضاء، حيث اعتمدت في بداية ظهورها على النظم المركزية، حيث يتميز بربط كل المرافق العمومية بمركز وحيد يتمثل في السلطة المركزية ودون منح صلاحيات للهيئات الإدارية المحلية.

المطلب الأول: مفهوم المركزية الإدارية

لقد قدمت العديد من التعاريف بخصوص المركزية الإدارية ومن بينها:

يعرف الأستاذ نواف كنعان المركزية الإدارية على أنها: "حصر مظاهر الوظيفة الإدارية وتركيزها في يد هيئة أو سلطة واحدة، وتوحيد أساليب ممارستها في الدولة."[1]

حيث ركز الأستاذ في تعريفه على أهم خاصية تتمتع بها المركزية الإدارية والتي تتمثل أساسا في حصر وتركيز الوظيفة الإدارية في يد جهة مركزية واحد بالاعتماد على توحيد الأساليب.

أما الأستاذ سليمان محمد الطماوي فيعرفها على أنها: "قصر الوظيفة الإدارية في الدولة على ممثلي الحكومة المركزية في العاصمة، وهم الوزراء دون مشاركة الهيئات الأخرى، فهي تقوم على توحيد الإدارة وجعلها تنبثق من مصدر واحد مقره العاصمة، ولا يعني هذا قيام الوزراء بكل صغيرة وكبيرة مما تقتضيه مختلف نواحي النشاط الإداري في الدولة فهذا مستحيل، ولكن يكون للوزير الهيمنة التامة على معاونيه في العاصمة وممثليه في الإقليم."[2]

يرى الأستاذ من خلال تعريفه للمركزية الإدارية أن السلطة المركزية تباشر شؤونها الوطنية والمحلية عن طريق ممثليها في العاصمة.

وعليه فهي تقوم على استقطاب السلطات الإدارية وتجميعها في يد شخص واحد أو هيئة واحدة، كما لا ينبغي أن يفهم من أن تركيز السلطة يعني عدم تقسيم أراضي الدولة إلى أقسام إدارية على أسس جغرافية أو اجتماعية أو تاريخية، إذ لا يمكن تصور قيام الدولة بتسيير شؤون كل أجزاء الإقليم عن طريق جهازها المركزي

[1]) نواف كنعان،" القانون الإداري " ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ط1 ،1993، ص143.

[2]) سليمان محمد الطماوي، " الوجيز في القانون الإداري دراسة مقارنة " ، دار الفكر العربي للنشر والتوزيع ، القاهرة ،1997، ص51.

وحده، بل لابد من توزيع العمل على إداراتها المختلفة ويكون هذا تحت إشراف مباشر وكامل للسلطة المركزية، كما أنها لا تتمتع بوجود ذاتي وقانوني مستقل.[1]

والمركزية تعتبر نسق إداري مؤسس على الانفراد المطلق في صياغة القرارات الإدارية وتدبير الشؤون العامة للبلاد انطلاقا من مركز العاصمة، وبهذا فهي تعني التوحيد وعدم التجزئة.

من خلال التعاريف السابقة للمركزية الإدارية نلاحظ أنها تتوفر على ثلاثة أركان أساسية وهي:

1. الحصرية أو تركيز السلطة بين أيدي الإدارة المركزية؛
2. التبعية بمعنى خضوع موظفي السلطة المركزية لنظام السلم الإداري؛
3. السلطة الرئاسية.

المطلب الثاني: أركان المركزية الإدارية :

تتمثل عناصر التنظيم المركزي في النقاط التالية:

الفرع الأول: الحصرية أو تركيز السلطة بين أيدي الإدارة المركزية

يعني هذا المبدأ أن اتخاذ القرار يكون محصورا فقط في يد السلطة المركزية بشكل والتي تكون عادة في العاصمة ويكون بشكل تسلسلي من القمة إلى القاعدة، وتكون عاصمة سياسية وإدارية، حيث يكون الرئيس هو من يتخذ القرار دون الرجوع للوحدات الإدارية المحلية التي يكون دورها فقط هو تطبيق التعليمات ومجمل القرارات الإّدارية دون الحق في التعديل أو الإلغاء.

الفرع الثاني: خضوع موظفي السلطة المركزية لنظام السلم الإداري

طالما كانت مجموع الوحدات الإدارية والمرافق مرتبطة أشد الارتباط بالإدارة المركزية خاضعة لقرارها وسلطتها ،فإن هذا الخضوع والسلطة يتجسد في سلم إداري يعلوه الوزير الذي يملك سلطة التعيين ويحتل فيه الموظف مرتبة المرؤوس أو التابع، وهذه السلطة الرئاسية من شأنها أن تجعل للرئيس هيمنة تامة على أعمال المرؤوسين فيكون له الحق في المصادقة عليها أو إلغائها أو تعديلها أو استبدالها دون أن يكون للمرؤوس حق الاعتراض، كما يملك الرئيس الإداري سلطة على الشخص المرؤوس تبدأ بتعيينه وتتواصل طوال مساره الوظيفي لتمس سلطات أخرى كالنقل والترقية والتأديب، وهو ما يجعل المرؤوس خاضعا في شخصه وأعماله للرئيس الإداري، ونتيجة لهذه السلطة المزدوجة التي يمارسها الرئيس على المرؤوس استقر قضاء مجلس الدولة الفرنسي

[1]) سليمان الطماوي ، المرجع السابق ، ص 56.

على عدم قبول دعوة الالغاء التي يرفعها المرؤوس ضد أعمال يقوم بها الرئيس الإداري واستثنى من ذلك القرارات التي تمس الجانب الوظيفي التأديب مثلا.[1]

الفرع الثالث: السلطة الرئاسية

وتعني السلطة الرئاسية مجموعة من الاختصاصات يتمتع بها كل رئيس إداري في مواجهة مرؤوسيه من شأنها أن تجعل هؤلاء مرتبطين به برابطة التبعية والخضوع، ويطلق على خضوع المرؤوس لرئيسه على هذه الصورة رابطة التبعية والدور الذي يقوم به الرئيس في هذه الرابطة هي السلطة الرئاسية، كما أن هذه الأخيرة ليست امتيازا أو حقا مطلقا للرئيس الإداري إنما هي اختصاص يمنحه القانون للرئيس الإداري لضمان حسن سير المرافق العامة، وتحقيقا للصالح العام. [2]

المطلب الثالث: صور المركزية الإدارية

تأخذ المركزية الإدارية صورتين أساسيتين، أحيانا تكون من خلال حصر السلطات بشكل مطلق وهو مل يعبر عنه الفقهاء بالتركيز الإداري وبين تخويل بعض السلطات للممثلين على مستوى أجزاء الإقليم وهو ما يعبر عنه بعدم التركيز الإداري.

الفرع الأول: التركيز الإداري

ويطلق عليه البعض بالتركيز المطلق، ويقصد به أن تتركز السلطة الإدارية في جزئياتها وعمومياتها في يد الوزراء في العاصمة حيث يجرد كل ممثلي الأقاليم والهيئات من سلطة القرار ويحتم عليها الرجوع للوزير المختص في كل شأن من شؤون الإقليم أو المرفق.[3]

الفرع الثاني: عدم التركيز الإداري

ويطلق عليه أيضا الأسلوب المركزي المبسط، ومن مقتضاه أن يخول بعض الموظفين الحكوميين سواء كانوا مقيمين في العاصمة أم في الأقاليم اختصاصات خاصة تمكنهم من إصدار قرارات نهائية في بعض المسائل دون حاجة إلى رجوع للوزير.[4]

---

[1]) عمار بوضياف، " شرح قانون البلدية " ، جسور للنشر والتوزيع ، الجزائر ، ط1 ، 2012، ص 11-12

[2]) نواف كنعان، المرجع السابق، ص146.

[3])عمار بوضياف، "الوجيز في القانون الإداري " ، دار جسور للنشر والتوزيع ، الجزائر ، ط4 ، 2017 ، ص159

[4])حسين مصطفى حسين، " الإدارة المحلية المقارنة " ، ديوان المطبوعات الجامعية،الجزائر ،ط 2 ، 1982، ص 9-10

من خلال دراسة صور المركزية الإدارية يتبين لنا أنه يستحيل إيجاد تنظيم إداري يقوم على أحد الأسلوبين دون الأخر، إذ لا يمكن أن تقوم المركزية الإدارية على تركيز إداري مطلق، أو على عدم التركيز بل على المزج بين الأسلوبين، لكن من خلال دراسة التطور التاريخي للمركزية الإدارية نستخلص أن أسلوب عدم التركيز ما هو إلا تطورا لمسار المركزية لتسهيل عملية تسيير الشؤون المحلية.

المطلب الرابع: تقييم المركزية الإدارية

إذا كان أسلوب المركزية الإدارية يعتبر ضروريا في المراحل الأولى لبناء الدولة، فإن استمرار هذه الأخيرة رهين بمدى التخفيف منه لفائدة الوحدات اللامركزية لذا فهو يتميز بمظاهر القوة ومكامن الضعف والقصور

الفرع الأول: الإيجابيات

تتمثل أهم الإيجابيات التي تتمتع بها المركزية الإدارية في النقاط التالية:

أولا– تعتبر المركزية أداة فعالة لتقوية السلطة العامة داخل الدولة، وفرض هيمنتها على جميع أنحاء البلاد على وعلى جميع المستويات القانونية والسياسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية؛

ثانيا– إشراف الحكومة المركزية على شؤون إقليمها يضمن العدالة والمساواة في تقديم الخدمات من خلال مختلف القرارات الصادرة عن السلطة المركزية، حيث هذه الأخيرة تتصف بالموضوعية إضافة إلى أنها بعيدة عن ضغط المصالح المحلية؛

ثالثا– أن تطبيق نظام المركزية يمكن الدولة المركزية من القيام بالمشاريع الضخمة التي قد تعجز عنها الوحدات المحلية؛

رابعا– كما تساهم المركزية في سرعة اتخاذ القرار بالنظر إلى وحدة المركز الصادرة عنه مختلف القرارات.

الفرع الثاني: أوجه القصور

رغم الإيجابيات التي تحظى بها المركزية الإدارية فهذا لا يعني أنها خالية من السلبيات أو أوجه القصور والتي تتمثل في التالي:

أولا– أن نظام المركزية غالبا ما يغفل عن الحاجات المحلية، وهذا بدوره يخلق لنا تفاوت بيت مختلف المناطق المحلية؛

ثانيا– أن المركزية المشددة تخلق نوعا من الطغيان والاستبداد داخل الدولة؛

ثالثا– أنه يمثل أسلوب غير ديمقراطي من خلال حصر السلطة في يد الأقلية "الوزراء"، وتحرم الكفاءات الوطنية من المساهمة في إدارة المرافق العمومية؛

رابعا– يؤدي إتباع نظام المركزية غالبا إلى ضعف التنسيق والتخطيط.

وبناء على إيجابيات وسلبيات المركزية يمكن تقييمها على النحو التالي:

تعتبر المركزية من الأساليب القديمة جدا في التنظيم الإداري، قام مع الوجود البشري وخصوصا مع الحضارة الفرعونية حيث تقوم على حصر وتركيز السلطة وصنع واتخاذ القرار في يد السلطة المركزية بالعاصمة، بحيث تخضع جميع المصالح والهيئات المحلية لها، وتنقسم إلى مركزية سياسية تهدف إلى تركيز السلطة في يد الحكومة المركزية بما يحفظ وحدة الدولة وسيادتها، ومركزية إدارية تتجسد في خضوع المرافق العامة المحلية والوطنية والجهوية للسلطة المركزية في جميع شؤونها من تنظيم وتسيير ورقابة.

وتتميز المركزية بضمان وحدة القرار وتجانس السياسات العامة على مختلف المستويات، وتقوم على تسهيل الرقابة على أعمال مختلف أشكال التدرج التنظيمي للوحدات الإدارية المختلفة، وكذا سهولة تجسيد السياسات و الأهداف الوطنية، غير أنّ ما يؤخذ عليها بطء الإجراءات وتعقيدها ثقل وكثرة الالتزامات المركزية ، وغياب السرعة في التكفل بالاحتياجات المحلية المتجددة، وتغييب روح المبادرة على مختلف المستويات المحلية، ما ينتج عنه غياب المواطن عن اتخاذ القرار، وعليه يمكن اعتبارها شكلا مهما من أشكال التنظيم الإداري ، لكن يجب أن تدعم بآليات لامركزية أكثر مرونة تسمح بمشاركة المواطن في المؤسسات التمثيلية لاتخاذ القرار وتجسيد الديمقراطية التشاركية على مستوى مختلف الوحدات المحلية، وهو ما سنتطرق له في اللامركزية.

المبحث الثاني: اللامركزية الإدارية

يقوم التنظيم الإداري في أي دولة على أساليب تنظيمية فنية من بينها اللامركزية الإدارية كسبيل لتوزيع النشاط الإداري بين مختلف الوحدات الإدارية، إذ تختلف الدول فيما بينها انطلاقا من اختلافها في الأخذ أساليب التنظيم الإداري.

إذ أن وجود اللامركزية الإدارية كان نتيجة حتمية من اجل تخفيف العبء على المستوى المركزي وتحقيق متطلبات السكان المحليين بصورة أفضل، ومن هنا أصبحت اللامركزية ضرورة يقتضيها اتساع النشاط الإداري للدولة، كما تمثل اللامركزية مدخلا هاما لتجسيد الحكم الراشد.

تميزت المجتمعات القديمة بتركيز السلطة بجميع أنواعها وجوانبها في يد واحدة ، وذلك راجع إلى معتقدات معينة منها تأليه الملك من جهة ولضمان قوة الدولة من جهة أخرى ، إلا أن الصفة التي ميزت الدول المعاصرة هي اعترافها لبعض الهيئات الإدارية بالشخصية المعنوية وبالتالي الاستقلال المالي والإداري بغرض مساعدة الدولة في أداء مهامها ، غير أن هذا لا ينفي وجود نظام المركزية الإدارية في المجتمعات القديمة وحسب ، بل لا يزال يطبق في جوانب كثيرة لمحاسنه ، وتعتمد الدول المعاصرة في تنظيمها الإداري على نظامين أساسيين وهما : النظام المركزي و النظام اللامركزي[1]

المطلب الأول: مفهوم اللامركزية الإدارية

قبل التطرق إلى مفهوم اللامركزية الإدارية يجدر بنا تناول نشأتها وتطورها من خلال التركيز على الجانب القانوني والمؤسساتي.

الفرع الأول: نشأة وتطور اللامركزية

إن اللامركزية الإدارية كفلسفة تنظيمية، موجودة مند القدم أي مند ظهور المنظمات وظهرت معها السلطة قبل آلاف السنين، حيث ترافق ظهورها مع ظهور الحضارة الأولى في العالم والتي تتمثل أساسا في الحضارة السومرية قبل 5000 سنة.

أما الحضارة الفرعونية في مصر ميزها التنظيم اللامركزي، حيث لجأ الفراعنة في إتباع الأسلوب اللامركزي لإحكام سلطة الدولة على مختلف الإمبراطوريات القديمة، فالدولة المصرية القديمة قد طبقت نظام الحكم المحلي على سائر المقاطعات في الدولة، فكان هناك حكام محليون للمقاطعات وحكام محليون للمدن والقرى يديرون شؤون المجتمعات المحلية في إطار السياسية العامة التي يرسمها صاحب السياسة العليا في الدولة والمتمثل في الفرعون.

الفرع الثاني: مفهوم اللامركزية الإدارية

قدمت العديد من التعريفات للامركزية الإدارية تختلف باختلاف وجهات نظر المفكرين ،إذ يمكن تعريفها على أنها: "طريقة تنظيم إداري داخل دولة موحدة ، تتضمن توزيع السلطة الإدارية بين السلطة المركزية وبين هيئات محلية منتخبة ، تباشر اختصاصها في هذا المجال لإشباع بعض الحاجيات المحلية تحت رقابة السلطة المركزية ".

[1]) عمار بوضياف، " التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق "، دار جسور للنشر والتوزيع،الجزائر ، 2010، ص 10.

ركز هذا التعريف على فكرة أساسية والتي تتمثل في توزيع السلطة الإدارية بين المستوى الأول والذي يتمثل أساسا في السلطة المركزية، والهيئات المحلية المنتخبة التي تمثل المستوى الثاني.

ومن خلال هذا التعريف نستشف المقومات الأساسية للامركزية الإدارية والتي تتمثل في التالي:

-وجود مصالح محلية متمايزة عن المصالح الوطنية.

-هيئات محلية مستقلة ومنتخبة.

-خضوع الهيئات المحلية أثناء أداء مهامها لرقابة السلطة المركزية

-حيث سيتم التفصيل في هذه المقومات الأساسية التي تقوم عليها اللامركزية الإدارية لاحقا.

كما تعتبر اللامركزية الإدارية أحد وسائل توزيع الوظيفة الإدارية في الدولة ، حيث نجد في النظام اللامركزي سلطة إدارية واحدة تمارس الوظائف الإدارية بأسلوب مركزي بينما تؤدي اللامركزية الإدارية إلى توزيع الوظائف الإدارية بين سلطات مركزية وهيئات لامركزية تمارس بعض أنواع الأنشطة و الوظائف الإدارية في الدولة كهيئات مستقلة تحت إشراف ورقابة السلطة المركزية ، فظهور نظام اللامركزية الإدارية ليعبر ويعكس مظاهر الحياة الحديثة في الدولة المعاصرة، وأيضا لاختلاف وظائف الدولة في العصر الحديث [1]"

كما عرفتها الموسوعة السياسة لعبد الوهاب الكيالي على أنها: "أسلوب من أساليب الإدارة، من مقتضاه توزيع اختصاصات الوظيفة الإدارية في الدولة بين الحكومة المركزية الموجودة في العاصمة وبين هيئات إدارية أخرى محلية أو مصلحية تباشر سلطتها في النطاق المرسوم لها بمقتضى القانون وتحت رقابة الدولة وإشرافها دون أن تكون خاضعة لها خضوعا رئاسيا". [2]

إذ ركز الدكتور عبد الوهاب الكيالي في تعريفه على أنها أسلوب إداري يتم من خلاله توزيع الاختصاصات الوظيفية بين الحكومة المركزية وهيئات إدارية محلية بناء على ما يحدده القانون وتكون تحت رقابة السلطة المركزية.

كما يمكن تعريف اللامركزية الإدارية حسب الدكتور سليمان محمد الطماوي على:" أنها توزيع الوظائف بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين هيئات محلية أو مصلحية مستقلة ،بحيث تكون هذه الهيئات في ممارستها لوظيفتها الإدارية تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية ".[3]

[1]) مجدي مدحت النهري، "الإدارة المحلية بين المركزية واللامركزية "، مكتبة الجلاء الحديثة بالمنصورة، القاهرة ، 2001، ص 17-18

[2])عبد الوهاب الكيالي، "موسوعة السياسة"، دار الهدى للنشر والتوزيع، بيروت ، ج5، 2007 ، ص390.

[3]) سليمان محمد الطماوي،" الوجيز في القانون الإداري دراسة مقارنة"، دار الفكر العربي للنشر والتوزيع ، القاهرة ،1997 ، ص65.

أما الأستاذ عمار بوضياف في كتابه الوجيز في القانون الإداري يعرفها على أنها: " توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين هيئات محلية أو مصلحية مستقلة ".

ومن هنا يتبين لنا أن النظام المركزي يقابله تماما النظام اللامركزي إذ الأول يعتمد على ظاهرة تركيز الوظيفة الإدارية والثاني يقوم على توزيعها.

إذ خلص من خلال تعريفه أن اللامركزية الإدارية تقوم على جانبين، جانب سياسي يتمثل في تمكين الأجهزة المحلية المنتخبة من قبل الشعب من تسيير شؤونها بيدها مما يحقق مبدأ الديمقراطية الإدارية، أما الجانب القانوني فيتجسد في توزيع الوظيفة الإدارية في الدولة بين الأجهزة المركزية والهيئات المستقلة ذات الطابع المرفقي أو المصلحي.[1]

إن تجسيد اللامركزية يفرض على الدولة مراعاة مجموعة من الاعتبارات والتي تتمثل في الآتي:

أولا- نوع الوظائف والمهام: لا تخول استقلالية المجموعات المحلية الاعتراف لها ممارسة جميع الوظائف والمهام، بل هناك وظائف ومهام لا تحتاج إلى تفويض كالدفاع والأمن والقضاء والمالية أما وظائف أخرى كالتجهيز والفلاحة والنقل والتجارة وغيرها يمكن نقلها على مستوى الإقليم.

ثانيا- درجة النمو والوعي الاجتماعي: إن اللامركزية في صورتها الإقليمية تعني إن تعهد شؤون الإقليم للإدارة المحلية، وهذا يفرض كفاءة ودرجة من الوعي الاجتماعي حتى تضمن أكبر نجاح.

ثالثا- مدى توفر الخبراء الإداريين: إن عدم توفر الأعداد والنوعيات الكافية من الخبراء يجعل من الصعب اتخاذ قرار ما، وهو ما سينعكس سلبا على شؤون الأقاليم.[2]

إذ لابد من توفر هذه الاعتبارات لكي تساهم اللامركزية في تسهيل النشاط الإداري ولا تكون عبء على ذلك النشاط، حيث من خلال توفرها ستكون الهيئات المحلية المنتخبة قادرة على تسيير شؤونها وذلك تجسيدا لمبدأ الديمقراطية التشاركية.

المطلب الثاني: أركان اللامركزية الإدارية

بعد التطرق إلى مختلف التعاريف المقدمة حول اللامركزية الإدارية، نستخلص أن أغلبها أجمع على وجود أربعة أركان أساسية والتي تتمثل في التالي:

[1] عمار بوضياف، "الوجيز في القانون الإداري "، جسور للنشر والتوزيع ،الجزائر ، ط4، 2017، ص161.

[2] عمار بوضباف، " شرح قانون البلدية " ، جسور للنشر والتوزيع ، الجزائر ،2012، ط1، ص32.

الفرع الأول: وجود مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية

ويعني هذا العنصر من عناصر اللامركزية الإدارية قيام مصالح خاصة متميزة عن المصالح الوطنية ، وهذا يعني انه إذا كانت السلطة المركزية تتولى إدارة المصالح والمرافق الوطنية، وهي المصالح والمرافق التي تعمل على تقديم الخدمات وإشباع حاجات المواطنين المقيمين على أرض الدولة، فإن المصالح المحلية تقدم الخدمات وتعمل على إشباع الحاجات المحلية تحت إشراف السلطات المنبعثة عن الشعب في وحدات الإدارة المحلية[1] ، ومن أهم ما يميز بين المصالح المحلية والوطنية هو الإختصاص إي لمن تسند الصلاحيات بشكل مباشر .

أولا : الاختصاص .

إن الاتجاه السائد في هذا الصدد أن الاختصاص بتحديد تلك المصالح والشؤون من خلال تحديد صلاحيات الهيئات اللامركزية إلى السلطة التشريعية بموجب القوانين الأساسية المتعلقة بتلك الهيئات (قانون البلدية مثلا).

حيث أن إسناد مهمة تحديد المصالح المحلية المتميزة عن المصالح الوطنية القومية (أي اختصاصات الإدارة اللامركزية) إلى البرلمان، وجعله من اختصاص القانون والتشريع يمثل ضمانا حقيقيا لدعم الطابع اللامركزي، ويحمي الهيئات والوحدات اللامركزية من إمكانية تدخل الإدارة أو السلطة المركزية للتقليص والتضييق من مجال ونطاق تلك الاختصاصات بمجرد إصدار قرارات إدارية صادرة عنها دون الرجوع للبرلمان.

يتم توزيع مجالات الوظيفة الإدارية بين الإدارة المركزية والإدارة اللامركزية بناء على أسلوبين، حيث يمثل الأسلوب الأول الأسلوب الانجليزي مفاده أن يبين المشرع (القانون) السلطات والاختصاصات المنوطة بالأجهزة اللامركزية وما عدا ذلك فهو من اختصاصات الإدارة المركزية باعتبارها من المصالح الوطنية ، أما الأسلوب الثاني فهو يمثل الأسلوب الفرنسي مقتضاه أن يذكر المشرع الميادين التي تتدخل فيها الإدارة المركزية على إن تترك مجالات وميادين عمل ونشاط الوحدات اللامركزية واسعة وغير محددة ،ولقد اعتمد المشرع الفرنسي في تنظيمه للإدارة الإقليمية هذه الطريقة حينما ذكر السلطات والصلاحيات التي تتمتع بها الوحدات اللامركزية، وهو نفس الأسلوب الذي اتبعه المشرع الجزائري.[2]

[1]) نواف كنعان، "القانون الإداري " ، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان ، الكتاب الثاني ،2007 ، ص158.

[2])محمد الصغير بعلي، " القانون الإداري : التنظيم الإداري" ، دار العلوم للنشر والتوزيع،الجزائر ، 2002، ص49.

ومما يعاب على هذا الركن عدم وضوح المعالم التي يمكن على أساسها وضع معيار فاصل بين المصالح المحلية وكذا المصالح الوطنية ، أو بين الحاجيات العامة المحلية والاحتياجات العامة الوطنية فمثلا السكن يعتبر مصلحة محلية للساكنة المحلية على المستوى المحلي وللبلدية أن تنجز وحدات سكنية على إقليمها ، كما يمكن لوزارة السكن ضمن مشروع قطاعي إنجاز وحدات سكنية لمجموع المواطنين يقيمون على نفس الإقليم، وهو ما يندرج ضمن مجال السياسات العمومية الوطنية والسياسات العمومية المحلية ، ويكتنف الكثير من الغموض في معرفة الفرق بين المحلي والوطني :

أولا– تحديد اختصاصات الهيئات الإدارية المركزية؛

ثانيا– تحديد صلاحيات الهيئات المحلية؛

الفرع الثاني : قيام أجهزة محلية مستقلة ومنتخبة: حيث يعهد إلى اللامركزية الإدارية إدارة وتسيير المصالح المحلية المتميزة إلى هيئات وأجهزة محلية مستقلة عن الإدارة المركزية، وذلك من خلال إضفاء الشخصية المعنوية عليها مما يخولها الاستقلال القانوني من حيث قدرتها الذاتية على اكتساب الحقوق والالتزام بالواجبات.

كما يعتبر تشكيل الأجهزة المحلية بالانتخاب يعتبر من شروط قيام النظام اللامركزي، وعليه تعتبر عملية الانتخاب طريقة ديمقراطية تبقى من أهم الوسائل التي تدعم استقلال الوحدات اللامركزية الإدارية في مختلف الدول والأنظمة، مما أدى إلى تكريسها دستوريا كما هو وارد في المادة 16 من الدستور الجزائري حينما نصت على أن: "يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية، ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية".

إذ يمثل استقلال الهيئات اللامركزية جوهر الاختلاف بين اللامركزية الإدارية وعدم التركيز الإداري الذي يبقى فقط شكل من أشكال المركزية الإدارية وإن كان عدم التركيز يستند على فكرة التفويض في الاختصاص نظرا لارتباط المفوض(الوزير) بالمفوض به (ممثله في الإقليم) بعلاقة السلطة الرئاسية مما ينفي عنه أي مظهر لاستقلاله، فإن اللامركزية الإدارية تختلف من حيث الجوهر والطبيعة وذلك يتم من خلال تحويل ونقل مختلف الاختصاصات السلطات إلى الهيئات اللامركزية استنادا إلى نص قانوني ينظمها.

الفرع الثالث : خضوع الهيئات المحلية أثناء أداء مهامها لرقابة السلطة المركزية: بما أن اللامركزية الإدارية تمثل صورة من صور الإدارة الذاتية ، يعني ذلك تمكين الإدارة المحلية أو المرفق من تسيير شؤونه بنفسه دون حاجة الرجوع إلى السلطة المركزية ، حيث يعبر استقلال الهيئات اللامركزية بالاختصاص ليس مطلقا بل تمارسه الهيئات اللامركزية تحت إشراف الإدارة المركزية ما يعرف باسم " الوصاية الإدارية " أو الرقابة الإدارية كما يسميها بعض الفقهاء ، فالمجلس المحلية تمارس اختصاصها على نطاق السياسة العامة للدولة ،وهي

ملزمة باحترام الخطط العامة التي تضعها السلطات المركزية استنادا إلى مبدأ مركزية التخطيط لا مركزية التنفيذ، ولهذا فإن الوزراء المختصين لهم الحق في متابعة المجالس المحلية لمعرفة مدى احترامها للخطط العامة ،وهم مسئولون عن ذلك أمام البرلمان في النظم البرلمانية ، وأمام رئيس الجمهورية في النظم الرئاسية.[1]

بناء على ذلك فان الأمر يستلزم حتما قيام علاقة بين الإدارة المركزية ووحدات الإدارة اللامركزية في شكل رقابة أو وصاية إدارية تختلف في جوهرها عن السلطة الرئاسية القائمة بين الرئيس والمرؤوس في ظل النظام المركزي.

حيث حسب الأستاذ محمد الصغير بعلي تتجلى مظاهر الرقابة في النظام اللامركزي، في الرقابة أو الوصاية الإدارية المبسوطة والمنصبة أما على:

1. هيئات ومجالس الإدارة اللامركزية في حد ذاتها؛
2. أو على الأشخاص والأعضاء في تلك الهيئات؛
3. أو على الأعمال والتصرفات الصادرة عن الإدارة اللامركزية.[2]

المطلب الثالث: أشكال اللامركزية الإدارية

بعدما تم تعريف اللامركزية الإدارية على أنها توزيع الاختصاصات بين السلطة المركزية والهيئات المستقلة المحلية والمصلحية، وحسب اغلب فقهاء القانون الإداري فإنهم يميزون من حيث الواقع والتطبيق بين شكلين للنظام اللامركزي وهما اللامركزية الإقليمية واللامركزية المرفقية.

الفرع الأول: اللامركزية الإقليمية

تعرف اللامركزية الإقليمية بأنها تنظيم الجهاز الإداري في الدولة بشكل يسمح بتعدد أشخاصها الإدارية على أساس إقليمي أو جغرافي، بمعنى أن يتخصص في شؤون كل إقليم من أقاليم الدولة جهاز إداري يكون أكثر اتصالا بمجموعة الأفراد الذين يرتبطون بهذا الإقليم ، والعمل على تحقيق المصالح العامة على المستوى المحلي وتلبية حاجات المجتمع المحلي.[3]

[1]) سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق ، ص72.

[2]) محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 53.

[3])نواف كنعان، المرجع السابق، ص172.

الفرع الثاني: اللامركزية المرفقية

تتجسد اللامركزية المرفقية أساسا في انفصال مرفق معين من الدولة وتمتعه بقدر من الاستقلال ليشكل مؤسسة عامة وطنية أو محلية، حيث تقوم على منح المرفق العمومي الشخصية المعنوية قدرا من الاستقلال ويطلق عليه حينها تسمية المؤسسة العمومية.[1]

المطلب الرابع: تقييم اللامركزية الادارية

بعد التطرق إلى مجموعة من التعاريف التي قدمت بخصوص اللامركزية الإدارية وتناول أهم عناصرها تتضح لنا مجموعة من مزايا وأوجه قصور اللامركزية الإدارية والتي تتمثل أساسا فيما يلي:

الفرع الأول: مزايا اللامركزية الإدارية

هناك العديد من الإيجابيات التي تتمتع بها اللامركزية الإدارية إذ يمكن حصرها في النقاط التالية:

أولا– المشاركة في إدارة مختلف الشؤون المحلية بهدف تحقيق تنمية محلية شاملة؛

ثانيا– تقريب المواطن من خلال إشرافه ورقابته على الشؤون المحلية؛

ثالثا– تساهم بشكل كبير في تخفيف العبء عن الحكومة المركزية، وهذا ما يجعلها تتفرغ فقط للمسائل التي تهم جميع السكان؛

رابعا– إقامة وحدات محلية أكثر فهما وإدراكا لحاجات كل إقليم من الوزير المقيم بالعاصمة، حيث مجلس كل ولاية أو بلدية يعرف جيدا مدى حاجته إلى مرافق محلية وماهي النقائص التي يعاني منها أكثر من السلطة المركزية خاصة إذا كانت بعيدة جدا عن الإقليم؛

خامسا– تبسيط الإجراءات الإدارية من خلال توزيع النشاط الإداري بدلا من تركيزه في العاصمة، ما يوفر مشقة أصحاب الحاجات من سكان الإقليم في انتقالهم إلى العاصمة.

الفرع الثاني: أوجه قصور النظام اللامركزي

رغم الايجابيات التي يتمتع بها اللامركزية الإدارية إلا أنه يعاني من نقائص عديدة والتي تتمثل في التالي:

[1]) سليمان محمد الطماوي، مرجع السابق، ص65.

أولا– اللامركزية الإدارية تقوم أساسا على مبدأ الانتخاب والتي تنتهي غالبا إلى اختيار من لا يصلحون للقيام بالاختصاصات الموكلة إليهم بحكم افتقادهم للخبرة الفنية المؤهلة؛

ثانيا– نقص الموارد المالية الكفيلة بتجسيد السياسات العامة المحلية؛

ثالثا– غياب ونقص الموارد البشرية المؤهلة للتسيير ؛

رابعا– غياب التنسيق مع السلطة المركزية؛

خامسا– بما أن النظام اللامركزي من أركانه استقلال الهيئات المحلية فهذا يعتبر مساسا بالوحدة السياسية للدولة.

وبناء على إيجابيات وأوجه قصور اللامركزية يمكن تقييمها على النحو التالي:

تعد اللامركزية أسلوبا حديثا في التنظيم الإداري يقوم على منح الجماعات المحلية أو الهيئات العامة الاستقلالية في التسيير للشؤون العمومية ، مع بقاء الدولة في موقع الرقابة، وتتجسد أساساً في شكلين رئيسيين: اللامركزية الإدارية التي تمارسها البلديات والولايات ومختلف المستويات الإدارية المحلية، واللامركزية المرفقية التي تقوم بها المؤسسات العمومية المتخصصة، ومن أهم مزاياها بصفتها ديمقراطية جوارية تمكين المواطن من اتخاذ القرار من خلال عضويته في المجالس المنتخبة أو من خلال ممثليه المنتخبين، وإفساح المجال لتجسيد الديمقراطية التشاركية، وتخفيف العبء عن السلطة المركزية، إضافة إلى تحسين جودة الخدمات المحلية المقدمة ودعم التنمية، في المقابل يعاب عليها ضعف التنسيق مع السلطة المركزية، واحتمال تناقض القرارات، ونقص الخبرة والموارد المادية والبشرية على المستوى المحلي، مما قد يحد من فعاليتها، عليه يمكن القول إن اللامركزية تمثل آلية ضرورية لترسيخ الديمقراطية المحلية وتحقيق التنمية المتوازنة، غير أن نجاحها يبقى رهيناً بوجود توازن دقيق بين حرية الهيئات المحلية وسلطة الرقابة المركزية.

المبحث الثالث: نشأة وتطور نظام الإدارة المحلية

عرفت نشأة الإدارة المحلية بعد معاهدة واستقلالية ونشأة الدولة الحديثة مسارين متميزين في كل من فرنسا وبريطانيا خاصة بعد سيادة النظام الإقطاعي وغياب المؤسسات التمثيلية والمشاركة السياسية، ففي **فرنسا**

برزت الإدارة المحلية مع الثورة الفرنسية بموجب قانون 14 ديسمبر 1789[1] الذي أسس لنظام البلديات، غير أنها خضعت لفترات من المركزية الشديدة قبل أن ينظمها قانون 5 أفريل 1884 الذي أقر مبدأ الانتخاب العام لمجالسها، ليتعزز لاحقا بقوانين اللامركزية ولا سيما إصلاح 2 مارس 1982، أما في **بريطانيا** فقد نشأت الإدارة المحلية على أساس العرف والتقاليد أكثر من استنادها للنصوص القانونية، ثم تم تقنينها تدريجيا خاصة مع صدور قانون الإصلاح البلدي لسنة 1835 الذي وضع إطارا قانونيا لانتخاب المجالس البلدية، ليتطور النظام نحو تكريس ديمقراطية محلية واسعة تقوم على مبدأ الانتخاب المباشر وتعدد المستويات الإدارية على النحو التالي.

المطلب الأول: نظم الإدارة المحلية في بريطانيا وفرنسا

لمجموعة من العوامل والقواسم المشتركة يعتبر نظامي الإدارة المحلية في كل من بريطانيا وفرنسا لما يجمع بينهما من نقاط التشابه كتشكيل الهيئات المحلية المنتخبة وتحديد شروط الترشح وتحديد مستويات الإدارة المحلية فيها ، وكذا تحديد الناخبين وشروط تسجيلهم في القوائم الانتخابية ، ثم تطورت إلى وضع قوانين تحدد بدقة طبيعة العلاقة بين مختلف مستويات الإدارة المحلية وقوانين الأحزاب والإنتخابات والجمعيات والدوائر الانتخابية من مستوى محلي إلى سيادة اللامركزية كشكل من أشكال مشاركة تسيير المواطنين في تسيير شؤونهم بأنفسهم وذلك على ما سيأتي بيانه في كل من بريطانيا وفرنسا :

الفرع الأول: النظام الإنجليزي

تعود نشأة الإدارة المحلية في بريطانيا إلى قانون البلديات لسنة 1835 (**Municipal Corporations Act 1835**) الذي صدر في 9 سبتمبر 1835 الذي وضع حداً لهيمنة وسيادة التنظيم الإقطاعي وغياب التمثيل، فأنشأ مجالس بلدية منتخبة بالاقتراع المحلي المباشر، ثم جاء قانون الحكم المحلي لسنة 1888 (**Local Government Act 1888**) الصادر بتاريخ 13 أوت 1888 ليؤسس مجالس المقاطعات (**County Councils**) المنتخبة، مانحاً إياها اختصاصات واسعة ومتدرجة، ثم مع صدور قانون1894 الحكم المحلي (**Local Government Act 1894**) الصادر في 5 مارس 1894 الذي أحدث مجالس قروية وأبرشية منتخبة، مما عزز الديمقراطية المحلية، وقد أعيدت هيكلة النظام جذرياً بموجب قانون 1972 (**Local Government**

[1]) Décret du 14 décembre 1789 concernant la constitution des municipalités. In: Archives Parlementaires de 1787 à 1860 -Première série (1787-1799) Tome X - Du 12 novembre au 24 décembre 1789, Paris : Librairie Administrative P. Dupont, 1878, pp. 564-567.

Act 1972) الصادر في 26 أكتوبر 1972 الذي رسّخ نموذجاً ثنائي المستوى في الإدارة المحلية **(**بلديات ومقاطعات**)**.

يتم انتخاب أعضاء هذه المجالس عبر الاقتراع العام المباشر لمدة أربع سنوات، بالاعتماد على نظام الأغلبية البسيطة **(First Past the Post)** في دوائر فردية، حيث يفوز المرشح الحاصل على أكبر عدد من الأصوات دون حاجة للأغلبية المطلقة. وهو نفس النظام المعتمد في الانتخابات البرلمانية البريطانية، ما يعكس تجذر تقاليد الديمقراطية التمثيلية في بريطانيا.

ويتميز نظام الإدارة المحلية البريطاني بما يلي:

أولا– تحديد اختصاصات الهيئات المحلية على سبيل الحصر، وترك الاختصاصات التي لم تحدد بنصوص القانون للسلطات المركزية؛

ثانيا– ممارسة الهيئات المحلية لاختصاصاتها بقدر كبير من الاستقلال وتحت رقابة البرلمان والقضاء، مع رقابة محدودة من جانب السلطات المركزية؛

ثالثا– ترك أساليب الإدارة المحلية للهيئات المحلية، بحيث يكون لكل هيئة أسلوبها الخاص والذي يتماشى مع ظروفها الجغرافية والاقتصادية والعمرانية وتبعا لاحتياجاتها المحلية الخاصة.

وبذلك تتعدد أنماط ووسائل الإدارة المحلية في إنجلترا بتعدد الهيئات الإدارية الإقليمية والبلدية.

الفرع الثاني: النظام الفرنسي

تعود جذور الإدارة المحلية الحديثة في فرنسا إلى مرحلة الثورة الفرنسية، حين صدر قانون 14 ديسمبر 1789 الذي أسس البلديات كوحدات إدارية قاعدية، تتمتع بمجالس منتخبة[1]، ما مثل قطيعة مع النظام الملكي المركزي القديم، وفتح المجال أمام بداية التمثيل المحلي، غير أن هذا المسار شهد نكسة مع صعود نابليون بونابرت، خاصة بعد صدور قانون 28 بلومير السنة الثامنة (19 فبراير 1800)[2]، الذي أعاد هيمنة السلطة المركزية من خلال تعيين الولاة من قبل الدولة، وجعلهم ممثلين إداريين تابعين للسلطة التنفيذية، مما كرس نموذجًا إداريًا مركزيًا صارمًا.

[1]) حسب المادة 25 منه عدد أعضاء المجلس المنتخب يخضع لاعتبار عدد السكان من 6 أعضاء إلى 21 عضو في البلديات أكثر من 100 نسمة.

[2]) Loi du 28 pluviôse en VIII 17 février 1800, concernant la division du territoire de la république et l’administration.

وبالرغم من محاولات الإصلاح اللاحقة، فإن التحول الحقيقي لم يبدأ إلا مع قانون 5 أفريل 1884 [1]الذي رسخ مبدأ انتخاب العمدة أو الوالي، ومنح المجالس البلدية صلاحيات فعلية، ليُعتَبر هذا القانون الأساس في مسار تطور اللامركزية الفرنسية، وقد تعزز هذا الاتجاه لاحقا خلال الجمهورية الخامسة، خصوصًا مع قوانين 2 مارس 1982[2] و7 جانفي 1983 [3]التي نقلت صلاحيات واسعة من الدولة إلى الجماعات المحلية، وقلّصت من سلطة المحافظ كممثل للدولة، واستُكمل هذا التطور مع قانون **NOTRe**[4] لسنة 2015[5]، الذي أعاد هيكلة توزيع الصلاحيات بين البلديات، الإدارات، والجهات، وركّز السلطات التنموية في يد الجهات الكبرى، في سياق إعادة تنظيم إقليمي شامل، دون المساس بأسس التمثيل الديمقراطي المحلي.

ويتميز النظام الفرنسي في الإدارة المحلية بالخصائص التالية:

أولا– تحديد اختصاص الهيئات المحلية بقواعد عامة، وبالتالي فهي صاحبة الولاية العامة في كل ما يهم الإقليم ولا يخرج من اختصاصاتها إلا ما أستثني بنص ومنح صراحة للسلطات المركزية (وذلك على عكس النظام الإنجليزي)؛

ثانيا– تخضع الهيئات المحلية في فرنسا (رغم الاستقلال في ممارسة الاختصاصات) للرقابة الوصائية من السلطات المركزية بطريقة أكثر شدة من النظام الإنجليزي، هذا بالإضافة إلى خضوعها لرقابة المجلس التشريعي (الجمعية الوطني) ورقابة القضاء؛

ثالثا– تتميز الإدارة المحلية في النظام الفرنسي أيضا بوحدة أساليب النشاط الإداري اللامركزي، أي وضع أساليب محددة تلتزم بها كافة هيئات الإدارة المحلية على مستوى الدولة دون النظر للتنوع والاختلاف بينها وذلك بهدف تحقيق التجانس بين مختلف الوحدات والهيئات الإدارية اللامركزية ، وهذا الأمر من شأنه تحقيق سهولة الرقابة عليها وتوجيهها من جانب السلطات المركزية [6].

المطلب الثاني: مفهوم الإدارة المحلية والحكم المحلي

حسب الأمم المتحدة في وثيقة المبادئ التوجيهية الدولية بشأن اللامركزية وتعزيز قدرات السلطات المحلية سنة 2007 فإن " السلطات المحلية هي مستوى الحكم الأقرب إلى الناس، وهي مسؤولة عن تقديم الخدمات

[1]) Loi du 5 avril 1884 relative à l'organisation municipale JORF 6Avril 1884.

[2].) Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, JORF 52.

[3].) Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les departements les régions et l'État, JORF 06.

[4].) Loi portant Nouvelle Organisation Territoriale de la République, وهو يعني القانون المتعلق التنظيم الإقليمي الجديد

[5].) Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, JORF 181.

[6]) مجدي مدحت النهري، المرجع السابق، ص 22–23.

الأساسية، وضمان المشاركة، وتمثيل المجتمعات المحلية في إطار التشريعات الوطنية " 1، أما تعريف منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (**OECD**) فيشير إلى أن الحكم المحلي هو مجموعة المؤسسات والآليات والعمليات التي يستطيع من خلالها المواطنون والجماعات التعبير عن مصالحهم، وممارسة حقوقهم والتزاماتهم، والتوفيق بين اختلافاتهم على المستوى المحلي " 2، أما البنك الدولي فيرى أن اللامركزية هي "تحويل أو نقل أو تفويض مسؤولية التخطيط والإدارة وتحصيل الموارد وتخصيصها من الحكومة المركزية إلى مستويات أدنى من الحكم " [3].

يرى الأستاذ أحمد بدران الإدارة المحلية على أنها:" أسلوب من أساليب التنظيم الإداري في الدولة، يتضمن توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة وهيئات محلية منتخبة ومستقلة تمارس ما يعهد به إليها من اختصاصات تحت إشراف الحكومة المركزية، ويستهدف نظام الإدارة المحلية تحقيق عدة أهداف من أهمها المشاركة في إدارة الإقليم المحلي، وتقديم خدمات أفضل للمواطنين والنهوض بمستواهم الاقتصادي والاجتماعي والثقافي"[4] .

أما الأستاذ جعفر قاسم أبو أنس فيرى أن الإدارة المحلية تعبر عن التسيير الذاتي، وهي وسيلة فعالة لإشراك المنتخبين من الشعب في ممارسة السلطة، وهي علامة من علامات الديمقراطية في الحكم، فكلما استعانت السلطة المركزية بالإدارة المحلية ومجالسها المنتخبة، كلما كان ذلك مؤشرا على الديمقراطية [5].

ويرى الأستاذ ظريف بطرس بأنها "أسلوب إداري بمقتضاه يقسم إقليم الدولة إلى وحدات ذات مفهوم محلي يشرف على إدارة كل وحدة منها هيئة تمثل الإدارة العامة لأهلها على أن تستقل هذه الهيئات بموارد مالية ذاتية وترتبط بالحكومة المركزية بعلاقات يحددها القانون " [6]

ويرى الأستاذ الشيخلي بأنها " أسلوب من أساليب التنظيم الإداري للدولة، يقوم على فكرة توزيع السلطات والواجبات بين الأجهزة المركزية والمحلية وذلك لغرض أن تتفرغ الأولى لرسم السياسة العامة للدولة ، إضافة إلى إدارة المرافق القومية في البلاد، وأن تتمكن الأجهزة المحلية من تسيير مرافقها بكفاءة وتحقيق أغراضها المشروعة " [7].

---

[1]) UN-Habitat, *International Guidelines on Decentralization and Strengthening of Local Authorities*, United Nations, 2007, p.4.

[2]) OECD. Territorial Reviews: Decentralisation and Local Infrastructure in Italy. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development, 2001, p.22.

[3]) World Bank. *World Development Report 1999/2000: Entering the 21st Century*, Washington, DC: The World Bank, 1999, p.107.

[4]) محمد بدران، " الإدارة المحلية دراسة في المفاهيم والمبادئ العلمية "، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1986، ص3.

[5]) جعفر أنس قاسم، " أسس التنظيم الإداري والإدارة المحلية في الجزائر" ، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر ، ط 2، 1988، ص 3.

[6]) حسن مصطفى البحري، سعيد عبد الواحد نحيلي، " الإدارة المحلية " الجامعة الافتراضية السورية، سوريا، 2021، ص 20.

[7])حسن مصطفى البحري، مرجع سابق، ص 20.

عرفها عمار عوابدي بأنها: "ذلك النظام الذي يقوم ويستند على أساس تفتيت وتوزيع سلطات الوظيفة الإدارية في الدولة بين الإدارة المركزية (الحكومة) من جهة، وبين هيئات ووحدات إدارية أخرى مستقلة ومتخصصة على أساس إقليمي جغرافي من ناحية، وعلى أساس فني موضوعي- مصلحي- من ناحية أخرى، مع وجود رقابة وصائية إدارية على هذه الوحدات والهيئات اللامركزية لضمان وحدة الدولة السياسية والدستورية والوطنية والإدارية، ولضمان نجاح عملية التنسيق بين رسم السياسة العامة والخطط الوطنية وبين عملية تنفيذها وانجازها".

ويعرف الكاتب البريطاني كرام مودي (**Crime C.Modio**) الإدارة المحلية بأنها مجلس منتخب تتركز فيه سلطات الوحدات المحلية ، ويكون عرضة للمسؤولية السياسية أمام الناخبين سكان الوحدة المحلية ويعتبر مكملا لأجهزة الدولة "، أما الفقيه الفرنسي أندريه دولو بادير **André de Laubadère** فيرى بأنها إضطلاع وحدة محلية بإدارة نفسها بنفسها وأن تقوم بالتصرفات الخاصة بشؤونها " [1].

لقد عرفت الجماعات المحلية عدة تعريفات، منها أن الجماعات المحلية هي مجموعة الأجهزة التنفيذية والفنية على المستوى المحلي، تتولي إدارة الشؤون العمومية على المستوى المحلي، وتباشر اختصاصاتها عن طريق النقل أو التفويض، فهي تعني توزيع الوظيفة الإدارية في الدولة بين أجهزتها المركزية في العاصمة وهيئات محلية مستقلة عنها منتخبة أو معينة، ومن ثم فهي أسلوب من أساليب تنظيم الدولة من شأنه تحقيق اللامركزية الإدارية.

المطلب الثالث: مستويات الإدارة المحلية

يقصد بمستويات الإدارة المحلية، التنظيم أو التقسيم الإداري للوحدات المحلية المشكلة للهيئة المحلية وكذا تبين النطاق الذي تمارس فيه اختصاصاتها، ويقصد به كذلك الدرجات التنظيمية المختلفة للجماعات الإقليمية، وهو على عدة أشكال:

الفرع الأول: النظم المحلية الأحادية المستوى:

تعتمد بعض الدول على مستوى واحد يلي الحكومة المركزية (الدول البسيطة) ، أو حكومة الولاية (الدول المركبة)[2]، ففي هذا النظام لا توجد مستويات وسيطة بين الحكومة المركزية والبلديات، حيث تعتبر

[1] صالح عبد الرزاق الخوالدة، " الإدارة المحلية في المملكة الأردنية الهاشمية: دراسة تطبيقية على مجالس المحافظات والمجالس المحلية والبلدية "، دار الراية للنشر والتوزيع، ط 1، عمان، 2020، ص 39.

[2] صفوان المبيضين وآخرون، " المركزية واللامركزية في تنظيم الإدارة المحلية "، دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، عمان، 2011، ص 22.

البلدية هي الجماعة القاعدية والإقليمية الوحيدة، ونجد أمثلة تطبيق هذا النموذج في البرتغال ومالطا ولوكسمبورغ.

الفرع الثاني: النظم المحلية ثنائية المستوى:

هو شكل من أشكال التنظيم الإداري يقوم على وجود مستويين من الجماعات المحلية المنتخبة، المستوى القاعدي (البلديات/المجالس المحلية) والمستوى الوسيط (الولايات/الأقاليم/المحافظات)، ونجد أمثلة تطبيق هذا النظام في الجزائر حيث توجد البلديات والولايات كمستويين للإدارة المحلية.

الفرع الثالث: النظم المحلية ثلاثية المستوى:

هو شكل من أشكال التنظيم الإداري يقوم على وجود ثلاثة مستويات من الجماعات المحلية المنتخبة، تُمارس صلاحياتها بتدرج من المحلي إلى الإقليمي ثم الجهوي، وذلك في إطار وحدة الدولة، حيث يقوم المستوى القاعدي على (البلديات/المجالس المحلية)، والمستوى الوسيط (الأقاليم/المحافظات/الولايات) من حيث هو إطار للتنسيق بين المستوى القاعدي والمستوى الأعلى (الجهات/الأقاليم الكبرى/الكانتونات)، ونجد مثل هذه النظم في فرنسا إيطاليا إسبانيا وسويسرا.

المطلب الرابع: الفرق بين نظام الإدارة المحلية والحكم المحلي

يمكن التفريق بين مصطلحي الجماعات المحلية والحكم المحلي كون هذه الأخيرة تتولى مهام الحكومة على المستوى المحلي وتتمتع بكافة السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، بينما الجماعات المحلية أو الإدارة الإقليمية هي شخص من أشخاص القانون العام لا تتمتع بسلطة التشريع كما لا تتمتع بالسلطة القضائية، حيث ينحصر عملها في مجال الوظيفة التنفيذية بالمرافق العمومية ذات الطابع المحلي أو المؤسسات العمومية التي تنشئها بالتعاون مع الجماعات المحلية الأخرى أي البلديات، ويمكن تلخيص أهم الفوارق بين مفهوم الإدارة المحلية ومفهوم الحكم المحلي في النقاط التالية: [1]

أولا– الحكم المحلي أو اللامركزية السياسية هي أسلوب من أساليب التنظيم السياسي في الدولة في حين أن الإدارة المحلية هي أسلوب من أساليب التنظيم الإداري، لذلك فإن موضوع الحكم المحلي يدرس عادة في مادة القانون الدستوري في حين أن موضوع الإدارة المحلية يدرس في مادة القانون الإداري؛

[1]) محمد علي الخلايلة، مرجع سابق، ص56.

ثانيا– الحكم المحلي يطبق في الدول الاتحادية، بينما يمكن تطبيق الإدارة المحلية في جميع الدول البسيطة والمركبة؛

ثالثا– الحكم المحلي يقوم على أساس توسيع مظاهر السيادة الداخلية بين دول الإتحادية والدويلات الأعضاء بينما يقتصر نظام الإدارة المحلية على مجرد نقل مباشر لبعض الاختصاصات الإدارية وليس السياسية من يد السلطة المركزية إلى هيئات محلية؛

رابعا– الإدارة المحلية يتحدد اختصاصها بقانون يصدر عن البرلمان (أما بصورة عامة أو على سبيل الحص) بينما الدستور الاتحادي في الدولة المركبة هو الذي يحدد اختصاصات الولايات؛

خامسا– الولايات في دولة الاتحادية لا تخضع لرقابة وإشراف الدول الإتحادية في حين إن الهيئات المحلية تخضع لرقابة واشراف الحكومة المركزية.

فالجماعات المحلية والحكم هما تنظيمان لمشكلة واحدة، هي مشكلة اللامركزية الإقليمية في الدولة ، فإذا نظمت هذه المشكلة على أساس الاعتراف للمجالس المحلية باختصاصات واسعة فنحن نأخذ بالنظام الإنجليزي ونأخذ بما يسمى بالحكم المحلي **Local Government**، وأما اذا نظمت هذه المشكلة على أساس أن الاختصاصات الإدارية التي تتنازل عنها الدولة إلى المجالس المحلية ينبغي أن تكون في أضيق الحدود، فنكون أمام النموذج الفرنسي ليكون عندنا ما يسمى بالجماعات المحلية [1].

مما سبق تناوله في المبحث الثالث تشير الدراسات المقارنة إلى أنّ الإدارة المحلية في فرنسا قد تطورت من نظام مركزي بنظام رقابي صارم إلى لامركزية متدرجة، بدءاً بمرسوم 14 ديسمبر 1789 الذي أسّس البلديات كوحدات محلية، ثم قانون 5 أفريل 1884 الذي كرّس انتخاب المجالس البلدية ووسع صلاحيات العمدة أو الوالي، وصولاً إلى إصلاحات 2 مارس 1982 التي منحت صلاحيات موسعة للجماعات المحلية، وأخيراً قانون 7 أوت 2015 (**NOTRe**) الذي أعاد توزيع الاختصاصات بين الدولة والجماعات المحلية.

أما في بريطانيا فقد ارتكز تطور الحكم المحلي على إصلاحات متتابعة أهمها قانون البلديات لسنة 1835، وقانون الحكم المحلي لسنة 1888 الذي أنشأ مجالس المقاطعات، ثم قوانين 1894 و1972 التي أعادت تنظيم الهياكل المحلية وتوضيح صلاحياتها، وتقوم الإدارة المحلية في فرنسا على مستويات ثلاث (البلدية، الإقليم، الجهة)، بينما في بريطانيا على الأبرشية أو البلدية، المقاطعة، والسلطة الموحدة.

[1]) كمال محمد الأمين، " الوجيز في الجماعات المحلية والإقليمية "، دار بلقيس للنشر، الجزائر، 2018 ، ص 9.

خلاصة الفصل الأول

تشكل المركزية واللامركزية الإطار المرجعي لفهم طبيعة التنظيم الإداري في الدولة الحديثة، فالمركزية تعنى بتركيز سلطة اتخاذ القرار في يد الإدارة العليا أو الحكومة المركزية بالعاصمة ، حيث تُمكن الدولة من التحكم والحفاظ على وحدة القرارات والرقابة الصارمة على سير المرافق العامة، ورغم الانسجام الذي قد يحدث خلال تجسيد السياسات العمومية على المستوى الوطني ، فإنّها قد تحدّ من سرعة الاستجابة لمتطلبات المواطنين على المستوى المحلي ، وتؤدي إلى انتشار البيروقراطية والتعقيد الإداري وإضعاف الهيئات المحلية وحرمان المواطن من حق التمثيل والمشاركة في اتخاذ القرار.

أما اللامركزية كشكل من أشكال التنظيم الإداري الحديث فيقوم على توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية وهيئات محلية منتخبة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلالية المالية، وهو ما من شأنه الإسهام في تجسيد ديمقراطية القرب أو الديمقراطية الجوارية من خلال مشاركة المواطن في اتخاذ القرار سواء بشكل مباشر من خلال عضويته في المجالس المحلية المنتخبة أو من خلال ممثليه المنتخبين على مختلف مستويات الإدارة المحلية أحادي المستوى ثنائي المستوى أو ثلاثي المستوى.

ويفرق فقهاء القانون العام والعلوم السياسية بين الإدارة المحلية باعتبارها نشأت وتطورت في فرنسا بعد الثورة الفرنسية لسنة 1789 وكذا بريطانيا بعد الإصلاح الإداري في لسنة 1832 بوصفها جهازاً إدارياً لتطبيق السياسات في إطار الدولة المركزية، والحكم المحلي كآلية أوسع تدمج المشاركة الشعبية والرقابة الديمقراطية في صنع القرار المحلي ، وتلتقي الإدارة المحلية مع جل المفاهيم المشابهة لها في نقطة توزيع الصلاحيات ودور المواطن في صناعة القرار المحلي ، في حين تختلف في درجة الاستقلالية وطبيعة الصلاحيات ، إذ الإدارة المحلية تخضع لنظام الوصاية الإدارية المركزية ، في حين الحكم المحلي يتمتع باستقلالية أوسع على غرار الحكم الذاتي ، ختاما كل من الإدارة المحلية والحكم المحلي مبدأ عام يتجسد من خلال اللامركزية كآلية عملية لتطبيقه، وبعد تطرقنا للجوانب المفاهيمية لكل من المركزية واللامركزية والإدارة المحلية والحكم المحلي وإبراز كل من مزاياها وعيوبها ، وعلى اعتبار أن موضوع دراستنا هو الإدارة المحلية في الجزائر فإننا سنتطرق في الفصل الثاني إلى نشأة وتطور نظام الإدارة المحلية في الجزائر عبر المراحل الزمنية المختلفة منذ العهد العثماني سنة 1516 إلى ما بعد الاستقلال .

الفصل الثاني

تطور الإدارة المحلية في الجزائر

تمهيد

بعد تطرقنا في الفصل الأول إلى أشكال التنظيم الإداري ممثلة في المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية وعلاقة كل منهما بالإدارة المحلية وكذا نشأة وتطور الإدارة المحلية كنمط تسيير إداري حديث، سوف نستعرض في هذا الفصل تطور الإدارة المحلية بالجزائر عبر التاريخ بداية بالعهد العثماني مرورا بالاستعمار الفرنسي ثم مرحلة ما بعد الإستقلال، حيث يُظهر مسار تطور الإدارة المحلية في الجزائر انتقالها من نظام مركزي صارم إلى تنظيم لامركزي يرتكز على البلدية والولاية باعتبارهما جماعتين إقليميتين تتمتعان بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وفق ما أقرّه القانون رقم 11–10 المتعلق بالبلدية والقانون رقم 12–07 المتعلق بالولاية ، غير أنّ فعالية هذا التنظيم لا تتحقق إلا من خلال النظام الانتخابي الذي يعد الأداة الجوهرية لتشكيل المجالس الشعبية المحلية، كما نظمه القانون العضوي 21–01 المتعلق بنظام الانتخابات، بما يكرّس مبدأ الاقتراع العام ويجعل من هذه المجالس الإطار المؤسسي لمشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية على المستوى القاعدي. وهذا ما سنتطرق له في هذا الفصل من خلال:

المبحث الأول: تطور الإدارة المحلية خلال العهد العثماني والاستعمار الفرنسي.

المبحث الثاني: تطور البلدية بعد الاستقلال.

المبحث الثالث: تطور الولاية بعد الاستقلال.

تُعتبر الإدارة المحلية أساس تنظيم الدولة الحديثة ، فهي تُجسد مبدأ تقريب الإدارة من المواطن ومشاركته في تسيير شؤونه العامة من خلال ممثليه المنتخبين ، وتُبرز طبيعة العلاقة بين الإدارة المركزية والوحدات الإدارية المحلية ، وهذا ما تم تناوله في الفصل الأول ، والجزائر بحكم مسارها التاريخي والسياسي عرفت تطورًا مميزًا لنظم الإدارة المحلية، ارتبط بالتحولات التي شهدتها البلاد عبر مراحل الوجود العثماني، ثم الاستعمار الفرنسي، وصولًا إلى مرحلة بناء الدولة الوطنية بعد الاستقلال قبل وبعد التعددية الحزبية ، ففي العهد العثماني من 1516–1830 عرفت الإدارة المحلية بغياب الآليات التنظيمية ووحدة القرار المركزي ، واعتماد نظام قائم على السلطة العسكرية والدينية دون تمثيل فعلي في مؤسسات محلية ، أما خلال الفترة الاستعمارية الفرنسية من 1830 إلى غاية 1962 فقد تم إدماج الجزائر واعتبارها جزءا لا يتجزأ من المنظومة الإدارية الفرنسية ، وعرفت تطبيق النموذج الفرنسي في الإدارة المحلية ، مع نقص أو إقصاء الجزائريين من التمثيل أو تمكينهم من أدوار استشارية، وبعد الاستقلال، سعت الدولة الجزائرية إلى إعادة بناء نظام إداري محلي يجسد السيادة

الوطنية، من خلال تكريس مبدأ اللامركزية وتطوير البلديات والولايات كأدوات لتجسيد الديمقراطية التمثيلية ، فما هي أهم خصائص نظم الإدارة المحلية في الجزائر عبر المراحل الثلاث: العهد العثماني، فترة الاستعمار الفرنسي، وما بعد الاستقلال ؟ وهذا ما سنتناوله في هذا الفصل من خلال توضيح ما سبق ذكره.

المبحث الأول: تطور الإدارة المحلية خلال العهد العثماني والاستعمار الفرنسي.

مثلت الإدارة المحلية في الجزائر خلال الوجود التركي والإستعمار الفرنسي نموذجين مختلفين في البنية والوظائف ، لكنها إشتركت في كونها لا تعبر عن سلطة محلية وطنية ، هذا المسار التاريخي مهد لبروز الحاجة بعد الإستقلال إلى بناء إدارة محلية مستقلة وطنية ترتكز على تعزيز اللامركزية وإشراك المواطن وتحقيق التنمية المحلية المستدامة .

المطلب الأول : الإدارة المحلية خلال العهد العثماني (1516-1830) .

حتى يتسنى لنا بوضوح الاطلاع ومعرفة نظام الإدارة المحلية في العهد العثماني، فإن الأمر يقتضي إلقاء نظرة وجيزة عن الحكم وكيفية تنظيمه بالعاصمة، لأن هناك علاقة جدلية وثيقة بين الإدارتين المركزية والمحلية، فلا يمكن فهم ميكانيزمات عمل المؤسسات الإدارية المحلية دون معرفة طرق تنظيم وعمل المؤسسات المركزية السياسية والإدارية بالعاصمة [1].

وقد كان تنظيم الإدارة المركزية أثناء العهد العثماني، يتكون من التنظيمات والمؤسسات التالية:

- الداي؛
- الكاهية؛
- الديوان الكبير أو المجلس العام؛
- مجلس الدفاع؛
- الديوان الصغير أو مجلس الوزراء؛

بالإضافة إلى وجود هياكل ومؤسسات مركزية فنية متخصصة تتبع الحكومة[2] .

وارتبطت الجزائر بعاصمة الخلافة رسميا سنة 1519 م حيث أضحى تعيين الولاة من صلاحيات السلاطين العثمانيين وحدهم وكان خير الدين بربروس أول حاكم أقر السلطان سليم الأول تعيينه ، ولدعم مركزه وبسط سلطته على الجزائريين أرسل السلطان العثماني للوالي الجديد ألفين من جند الإنكشارية [3]، وبعد أن استتب الأمر للنظام المركزي بدار السلطان (العاصمة) وأستبعد الخطر الداهم المتمثل في التحرش الغربي

[1]) محمد العربي سعودي، " المؤسسات المحلية في الجزائر: الولاية – البلدية (1516 -1962)، ديوان المطبوعات الجامعية، ط2، 2011، ص 15.

[2]) محمد العربي سعودي، المرجع نفسه، 2011، ص 15-16

[3]) بلقاسم صديقي، عبلة بن يطو ، " الإدارة المركزية والإقليمية بالجزائر العثمانية 1519-1830" ، مجلة المفكر، جامعة الجزائر 2 أبوالقاسم سعد الله، المجلد السابع / العدد الأول، جوان ، ص 2023 ، ص 423 .

الأوروبي على الثغور والسواحل من خلال تصدي القوة البحرية العتيدة له ، فكرت حكومة الداي في بسط سلطتها على كل مناطق البلاد ، والعمل على تقسيمها إلى مقاطعات إقليمية حيث : " كانت الدولة التركية عاجزة عن وضع جميع القطر الجزائري تحت يد حاكم واحد لأن هناك من الجزائريين من هم ضد حكم الأتراك، فإذا أغفل إقليم هؤلاء سعوا في التهريج والتشويش على سلطة الإدارة العثمانية ، ما ينتج عن ذلك الفوضى والتمرد ، لهذا قسم القطر الجزائري إلى أربع ولايات إحداها تحت تصرف الباشا مباشرة والباقي ليسوا مكلفين بأمور الإدارة وحماية الولايات فحسب ، بل هم مكلفون كذلك بجباية وإدخال الضرائب لخزانة الدولة " [1].

ولقد احتفظت الادارة الجزائرية في العهد العثماني بالعمل ببعض الأنظمة الإدارية الاجتماعية التي كانت سائدة و معمول بها في الدول السابقة خلال الفترة الاسلامية بالدولة الزيانية والحفصية والمرينية و الموحدية و الفاطمية ، نظرا لتأقلمها مع الأوضاع الاجتماعية و الاقتصادية و المعيشية بالبلاد "، و من هذه التقاليد التي أبقت عليها الإدارة العثمانية نذكر وظائف المحتسب و القياد و شيخ البلدة و سلطة شيوخ القبائل والاعتراف بنفوذ مرابطي الزوايا و الطرقية .[2]

وأطلقت على كل مقاطعة اسم بايليك، ولفظ البايليك بالتركية يعني " كان يستعمل للدلالة على نوع من الإيقاع الخاص بقدماء ضباط الإنكشارية المتقاعدين ثم توسع في استعماله حتى أصبح يستعمل في الجزائر ليدل على الإقطاعيات المأخوذة منها الضرائب ، ثم انتهى به الأمر بمثابة نوع من الحكم الإداري للسلطة التركية بالبلاد " [3].

فمراحل الحكم العثماني بالجزائر قد مرت بأربع فترات مختلفة، وكل مرحلة تميزت بأسلوب معين في تسيير شؤون البلاد، وتتمثل هذه المراحل أو العصور فيما يلي:

1. عصر الباي لاربايات : 1514- 1587 م (920- 995هـ) .
2. عصر الباشوات : 1587 – 1659 م (995 – 1065 هـ) .
3. عصر الأغوات : 1659 -1671 م (1065 – 1081هـ) .
4. عصر الدايات : 1671 – 1830 م (1081 – 1246 هـ) [4].

[1] محمد العربي سعودي، المرجع السابق، ص 22- 23.

[2] غضبان خمسة، " سوسيولوجيا الفعل الإداري المحلي الجزائري"، مجلة الباحث في العلوم الإنسانية والاجتماعية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، الجزائر، المجلد 8، العدد 23، مارس 2016، ص، 134.

[3] محمد العربي سعودي، المرجع السابق، ص 23.

[4] عمار بوحوش، " التاريخ السياسي للجزائر من البداية ولغاية 1962 "، دار الغرب الإسلامي، بيروت ، ط 1 ، 1997 ، ص 57.

وكان أول تقسيم إقليمي للبلاد ، بإقتراح من حسن باشا إبن خيرالدين الذي حكم في الفترة الممتدة ما بين سنتي (1544 – 1552) ، وإنشاء هذه المقاطعات لم يكن مرة واحدة بل على مراحل ، ففي أول الأمر تم تنظيم مقاطعة العاصمة نفسها أي ابتداء من سنوات 1520 إلى حوالي 1523 ثم بايليك التيطري سنة 1540 ثم استحدثت بايليك الغرب سنة 1563، بعد ذلك تم إنشاء بايليك قسنطينة سنة 1567 ، وكانت البايليكات مقسمة بطريقة مقننة ، بحيث أن لكل مقاطعة حدودها الإقليمية المعروفة والمعلومة لا تتعدها إلى غيرها " والحد بينهم يقال له سراط "، وقد فكرت حكومة الداي إضافة ولايات جديدة، أي إجراء تقسيم إداري إقليمي جديد، ولكن استعمار فرنسا للجزائر حال دون ذلك ، بحيث كان الحكم المركزي ينوي إضافة ولايتين بالغرب، وأخرى لبايليك التيطري وأربعة بالشرق . وفي هذا يقول أحد المعاصرين لهذه المرحلة " أما وطن قسنطينة فإنه كبير جدا، حتى أن العارفين بالأرض قالوا إن وطن قسنطينة يلزمه أربع بايات"، ومن هذا يتضح مما سبق أن الحكومة كانت تنوي إعادة النظر في التقسيم الإقليمي للبلاد ، وتوسيع عدد البايليكات [1].

وباختصار فإن السلطة المركزية بالجزائر العاصمة هي التي كانت توجه دفة الأمور السياسية بالبلاد، وحسب التقسيم الإداري الموجود في عهد الدايات ، فإن الجزائر كانت مقسمة إلى أربع مقاطعات إدارية تتمثل في الآتي [2]:

أولا– دار السلطان: وهي عبارة عن مقاطعة إدارية توجد في الجزائر العاصمة ونواحيها، يوجد بها مقر نائب السلطان العثماني أو الداي، وتمتد هذه المقاطعة من مدينة دلس شرقا إلى مدينة شرشال غربا، ويحدها من الجنوب بايليك التيطري؛

ثانيا– بايليك الشرق: ويعتبر من أكبر الولايات الموجودة في الجزائر حيث أنه يمتد من الحدود التونسية شرقا حتى بلاد القبائل الكبرى غربا، ويحده من الشمال البحر الأبيض المتوسط ومن الجنوب الصحراء، وكانت مدينة قسنطينة عاصمة هذه المقاطعة؛

ثالثا– بايليك الغرب: الذي كانت عاصمته مازونة حتى سنة 1710 م، ثم مدينة معسكر، وعندما استرجعت مدينة وهران من الإسبان في سنة 1792 م صارت هي عاصمة هذه المقاطعة، وكانت هذه المقاطعة تمتد من الحدود المغربية غربا إلى ولاية التيطري شرقا، ومن البحر شمالا إلى الصحراء جنوبا، وتأتي في الدرجة الثانية من حيث المساحة بعد ولاية قسنطينة؛

[1]) محمد العربي سعودي، المرجع السابق، ص 24.

[2]) عمار بوحوش، المرجع السابق ، ص 63.

رابعا– بايليك التيطري: كانت عاصمته مدينة المدية، وهو أصغر ولايات القطر، يحده من الشمال سهل المتيجة، ومن الجنوب الصحراء.

امتد العهد التركي بالجزائر لأكثر من ثلاث قرون مرت فيها الإدارة المحلية بثلاثة مراحل هي : مرحله البايات وفيها كان النظام مركزيا مركزية مطلقة كانت فيها السيطرة المطلقة للحكام، ومرحلة الباشوات التي استمر فيها الحكم المركزي، وبرز أكثر سعي الإنكشاريين الاستقلال بالجزائر لمصلحتهم لكنهم واجهوا ذلك بالرفض من العثمانيين ومن السكان ، ثم مرحلة الآغوات الذين ينتمون الى صف الضباط الإنكشاريين الذين لم يزيدوا الإدارة إلا اضطرابا وفوضى، ثم تلتها مرحلة الدايات الذي استمرت الى عام 1830 بحيث نضجت فيها الإدارة التركية، واستقرت الأوضاع اطبق نظام الإدارة المحلية بعض الشيء بجانب وجود سلطه مركزيه وقسمت البلاد الى مقاطعات اداريه لتسهيل عمليه تسيير شؤون السكان[1].

مما سبق ومن خلال دراسة التنظيم الإداري الذي ميز فترة الحكم التركي للجزائر[2] من سنة 1516– 1830، هو سيادة اضطراب الحكم السياسي والإداري بالإضافة إلى تغير أسماء ومقامات ورتب الحكام الإداريين والسياسيين وعدم وجود تنظيم مركزي موحد في العاصمة، ما ينبئ عن غياب وحدة القرار، وعدم مشاركة الشعب في الحكم ضمن مؤسسات ووحدات إدارية منظمة، وعليه فأغلب ما يمكن أن يميز هذه المرحلة هو الغموض الشديد لمرحلة طويلة من تاريخ الجزائر الحديث من سنة 1516 إلى 1830 لمدة أكثر من ثلاثة قرون، على عكس المرحلة الاستعمارية الفرنسية من 1830إلى غاية 1962 .

منهم من يطلق عليه مرحلة التواجد العثماني ومنهم من يطلق عليه فترة الاستعمار التركي ومنهم من يطلق عليه مرحلة الحماية العثمانية ومنهم من يطلق عليه العهد العثماني أو الفترة العثمانية، فالمؤرخين أمثال أبو القاسم سعد الله وكذا مبارك الميلي وأحمد توفيق المدني يرون أنه حماية عثمانية، بينما مصطفى لشرف ومحمد الميلي يرون استعمارا لكونه اتسم بالمركزية الشديدة في يد النخبة التركية ولم يترك شكلا من أشكال الممارسة الديمقراطية للجزائريين على المستوى المحلي وهناك الموقف الحيادي الذي يراه حماية من محاولات الاستعمار الأوروبي وسيطرة عثمانية داخلية وتفوق بحري واضح على حوض المتوسط دون نسبة ذلك إلى الجزائر فموقف الأستاذ سعيدون ناصر الدين وكذا الأستاذ حمدان خوجة لا يصفونه بالاستعمار التركي، لأن هذا الوصف مستورد من الكتابات الاستعمارية الفرنسية التي حاولت تشويه صورة الأتراك لتبرير احتلالها

[1]) جعفر أنس قاسم ، "أسس التنظيم الإداري والإدارة المحلية في الجزائر "، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1988، ص 37–38 .

للجزائر، ويعتبرون أن العلاقة الإدارية كانت أقرب إلى الانتماء السياسي والديني الحضاري إلى الإمبراطورية العثمانية، ويرون بأنه كان مرحلة حكم استبدادي تقليدي تمثل في احتكار السلطة وعدم تمكين السكان الأصليين من الحكم المحلي.

المطلب الثاني: الإدارة المحلية في مرحلة الاستعمار الفرنسي(1830 -1962)

يعد تنظيم الإدارة المحلية في الجزائر خلال الفترة الاستعمارية الفرنسية محطة بالغة الأهمية في فهم مسار بناء الدولة الجزائرية الحديثة، حيث لا يمكن فهمه بمعزل عن جذوره التاريخية ، ففي العهد العثماني ساد تنظيم محلي تقليدي تغلب عليه الصبغة العسكرية والدينية المركزية الشديدة، دون قيام مؤسسات قانونية محلية مستقلة وحديثة ، أما بعد احتلال فرنسا للجزائر سنة 1830 فلم يكن الأمر مجرد نقل آليات قانونية فرنسية إلى الجزائر ، بل كان مشروعا سياسيا وإداريا وإستيطانيا في إطار حركة استعمارية عميقة ميزت القرن التاسع عشر، حيث جعلت سلطة القرار بيد المستوطنين الأوروبيين والإدارة المركزية، وحرم الجزائريون من أي مشاركة حقيقية في تسيير شؤونهم العامة، فكيف أثرت هذه التجربة في مسار الإدارة الجزائرية وبناه ومؤسساته وتنظيمه الإداري ممثلا في البلدية والولاية حتى بعد الاستقلال.

الفرع الأول: البلدية

منذ سنة 1844 أقام الاحتلال الفرنسي على المستوى المحلي هيئات إدارية عرفت " بالمكاتب العربية **Bureaux Arabes**" مسيرة من طرف ضباط الاستعمار بهدف تمويل الجيش الفرنسي والسيطرة على مقاومة الجماهير [1].

وتضاعف عدد المكاتب العربية في عام 1865 إلى 46 مكتبا ، وتوزعت في أنحاء البلاد، بحيث أنشئ 14 مكتبا وثلاث ملحقات في عمالة الجزائر، و 12 مكتبا وملحقة واحدة في عمالة وهران، و 15 مكتبا وملحقة واحدة في عمالة قسنطينة ، ثم وصل عدد المكاتب العربية في 1870 إلى 49 مكتبا ، وكان يشرف على هذه المكاتب 200 ضابط على مستوى المقاطعات الثلاث، وتقرر تنظيم مستخدمي المكاتب العربية بالمرسوم الوزاري المؤرخ في 1 فيفري 1844 ، بحيث تشكل كل مكتب في كل مقاطعة من حوالي عشرة أشخاص ، تساعدها فرقة الصبايحية، تتكون من 25 فارسا من فرسان القوات المخازنية [2].

[1]) محمد الصغير بعلي، " القانون الإداري: التنظيم الإداري – النشاط الإداري "، دار العلوم للنشر والتوزيع عنابة الجزائر، 2004، ص 131-132.

[2]) عبد الهادي حسين، " لاصاص " بين تأطير السكان المحليين وإفشال الثورة التحريرية 1954-1962 " مجلة المعارف للبحوث والدراسات التاريخية، المجلد 3، العدد 4، جامعة الشهيد حمة لخضر الوادي، الجزائر، ص 150.

وبعد الاستتباب النسبي للوضع بالجزائر عمدت السلطات الاستعمارية إلى تكييف وملائمة التنظيم البلدي تبعا للأوضاع والمناطق ، وعليه منذ سنة 1868 أصبح التنظيم البلدي بالجزائر يتميز بوجود ثلاثة أصناف من البلديات [1]:

أولا– البلديات الأهلية **Communes d'indigènes:** وجد هذا الصنف أصلا في مناطق الجنوب (الصحراء)، وفي بعض الأماكن الصعبة والنائية في الشمال إلى غاية 1880، وقد تميزت إدارة هذه البلديات بالطابع العسكري، إذ تولى تسييرها الفعلي الجيش الفرنسي بمساعدة بعض الأعيان من الأهالي تم تعيينهم تحت مسميات مختلفة؛

ثانيا– البلديات المختلطة **Communes Mixtes**[2]: وقد كانت تغطي الجزء الأكبر من الإقليم الجزائري ، حيث وجدت في المناطق التي يقل فيها تواجد الأوروبيين بالقسم الشمالي من الجزائر ، وترتكز إدارة البلدية المختلطة على هيئتين رئيسيتين:

1. المتصرف **Administrateur:** والذي يخضع للسلطة الرئاسية للحاكم أو الوالي العام من حيث التعيين والترقية والتأديب؛

2. اللجنة البلدية: ويرأسها المتصرف مع عضوية عدد من الأعضاء المنتخبين من الفرنسيين وبعض الجزائريين (الأهالي) الذين يتم تعيينهم من طرف السلطة الفرنسية، استنادا إلى التنظيم القبلي القائم أصلا على أساس مجموعة بشرية (عدة خيمات)، هي الدوار؛

ثالثا– البلديات ذات التصرف التام (العاملة) **Communes de plein exercice:** وقد أقيمت أساسا في أماكن التواجد المكثف للأوروبيين بالمدن الكبرى والمناطق الساحلية ، ولقد خضعت هذه البلديات إلى القانون البلدي الفرنسي **Code Communal** الصادر في5 أفريل 1884[3] ، والذي ينشئ بالبلدية هيئتين هما :

1. المجلس البلدي **Conseil Municipal:** وهو جهاز منتخب من طرف سكان المدينة الأوروبيين والجزائريين، حسب المراحل والتطورات السياسية التي عرفتها الجزائر، مؤثرة بذلك على الوضع الانتخابي للجزائريين سواء كناخبين أو منتخبين بنسب محدودة وله صلاحيات متعددة؛

2. العمدة **Le Maire** : ينتخبه المجلس البلدي من بين أعضائه.

---

[1]) محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 132.

[2]) محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 132 – 133.

[3]). Loi sur l'organisation municipal, JORF)JOURNAL OFFICIEL DE LA REPUBLIQUE FRANCAISE 5avril 1884 paris ,N°96.

وبهدف قمع الجماهير ومقاومة الثورة التحريرية، دعمت السلطة الاستعمارية الفرنسية الطابع العسكري للبلديات بإحداث:

- الأقسام الإدارية المتخصصة (S.A.S)[1] في المناطق الريفية؛
- الأقسام الإدارية الحضرية (S.A.U)[2] في المدن.

وهي هيئات تقع تحت سلطة الجيش الفرنسي وتتحكم فعليا في إدارة وتسيير البلديات [3].

الفرع الثاني: الولاية – العمالة –.

في هذا الفرع سوف نتناول العمالة Province زمن الاستعمار الفرنسي، أما بعد الاستقلال فإن المشرع الجزائري اعتمد مصطلح الولاية Wilaya وفقا للتشريع الفرنسي أو النموذج الفرنسي في الإدارة المحلية الذي تم إتباعه كنهج في التسيير المحلي للوحدات المحلية في الجزائر.

أولا– الولاية: كما كان الحال سائدا بالنسبة للبلدية ، تنطلق الولاية هي أيضا من التنظيم الفرنسي ، حيث إن بداية الإدماج القانوني والتنظيمي للجزائر هو ما جاء به دستور 4 نوفمبر 1848 في مادته 109 التي تعتبر أن " إقليم الجزائر والمستعمرات أقاليم فرنسية ، وتتم إدارتها بموجب قوانين خاصة ،إلى غاية صدور إطار عام يضعها ضمن نظام هذا الدستور" ويضيف نفس الدستور بأن الجزائر جزء لا يتجزأ التراب الفرنسي " [4]، كما تم إسناد مهمة تقديم مشروع قانون متعلق بالنظام التشريعي والإداري بالجزائر وبقية المستعمرات إلى لجنة خاصة بالجمعية الوطنية " [5]، ثم صدرت بعد لك جملة من النصوص القانونية وحتى قبل هذا الدستور صدرت مجموعة من القوانين أهمها الأمر الملكي المؤرخ في 22 جويلية 1834 " ميثاق الجزائر " والذي يمكن اعتباره اللبنة الأولى لميلاد الإدارة الجزائرية في هذه المرحلة [6]، والوثيقة الرسمية الأولى المتعلقة بالجزائر حيث تنص

[1] **S.AS(Sections Administratives Spècialisées)** : الأقسام الإدارية المتخصصة وهي بديل المكاتب العربية ، تم إنشاءها بأمر صادر في 26 سبتمبر 1955 من طرف الحاكم العام للجزائر جاك سوستال **Jack Soustelle**، وحددت مهام هذه المكاتب بموجب مرسوم صادر من الرئيس الفرنسي شارل ديغول ، وهي معوضة للمكاتب العربية ومهمتها ظاهريا التسيير الإداري ، لكن في الحقيقة استخباراتي وجمع للمعلومات جمع المعلومات

[2] **SA.U Section Administratives Urbaines.** : وتكون في المناطق الحضرية الأكثر كثافة سكانية.

[3] محمد الصغير بعلي ، المرجع السابق ، ص ص 133–134 .

[4] المادة 109 من دستور 4 نوفمبر 1848 المتضمن دستور الجمهورية الفرنسية.

[5] المادة 110 من دستور الجمهورية الفرنسية لسنة 184 .

[6] محمد العربي سعودي، المرجع السابق ، ص 142–143.

المادة الأولى منه على " تسند القيادة العليا والإدارة العامة للأملاك الفرنسية في إفريقيا الشمالية لحاكم عام يمارس مهامه تحت سلطة وزير الحرب " [1].

وحسب الأمر الملكي الصادر بتاريخ 15 أفريل 1845 تم تقسيم الجزائر إلى ثلاث **Provinces** عمالات وهي عمالة الجزائر وهران و قسنطينة ، بينما كان الجنوب تحت الحكم العسكري وقد قسم تلك المناطق إلى مناطق مدنية ومناطق مختلطة ومناطق عربية ، هذا وقد مر الحكم في الجزائر بتغييرات عديدة حيث حاولت الإدارة الاستعمارية إدخال الصبغة المدنية على التسيير العسكري لإدارة الجزائر، وقد كان يسير عامل العمالة – المحافظ أو الوالي – وهو خاضع للسلطة الرئاسية للحاكم العام **Gouverneur General**، وقد كان يتمتع بصلاحيات وسلطات واسعة يمارسها بمساعدة نواب له **Sous-Préfets** في نطاق الدوائر **Arrondissements** كأجزاء إقليمية إدارية للعمالة [2]، فالمحافظ يعتبر عضوا تنفيذيا ويعين من قبل الحكومة ولا يتم انتخابه أما جهاز المداولات ويدعى المجلس العام فتساعده في عمله لجنة جهوية [3]، حيث تم إحداث هيئتين أساسيتين [4]:

1. مجلس العمالة **Conseil de Préfecture:** يمارس مهامه تحت رئاسة المحافظ وعضوية عدد من الموظفين تعينهم السلطة المركزية – الحاكم العام –وله اختصاصات متنوعة قضائية وإدارية؛

2. المجلس العام **Conseil General:** كان يتشكل في البداية وهو جمعية منتخبة بالاقتراع العام وتكمن وظيفتها بالتداول حول شؤون المحافظة تحت مراقبة سلطات الوصاية ، تكون مدة الولاية فيه 6 سنوات ، يحق الترشيح للناخب البالغ 23 سنة وأن يكون مقيما في المحافظة أو يدفع ضرائبه فيها [5]؛

3. لجنة المحافظة [6] **La Commission Départementale:** وجود هذه اللجنة هو نتيجة لحل وسط حين إعداد قانون 10 أوت 1871 في ذلك الحين كان هناك اتجاه لامركزي قوي يدعو لأن ينزع من المحافظ

---

[1] الأمر الملكي المؤرخ في 22 جويلية 1834 المتعلق بالإدارة السامية للممتلكات الفرنسية في شمال إفريقيا، الجريدة الرسمية العسكرية رقم 26، المادة الأولى.

[2] محمد الصغير بعلي، " القانون الإداري التنظيم الإداري، النشاط الإداري" دار العلوم للنشر والتوزيع عنابة، 2004، الجزائر، ص 180.

[3] أحمد محيو، " محاضرات في المؤسسات الإدارية " ترجمة محمد عرب صاصيلا، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ص 218.

[4] محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 180–181.

[5] أحمد محيو، المرجع السابق، ص 218.

[6] تتمثل أهم مهام لجنة المحافظة في:

–تعطي رأيها بخصوص كل النقاط المعروضة على المجلس.

–هي جهاز عوض عن المجلس العام، وبإمكانها اتخاذ قرارات في بعض الشؤون التي يسندها إليه المجلس أو القانون ومنها توزيع المساعدات التي تكون محل مصادقة من طرف المجلس العام –

باعتباره وكيلا معينا من السلطة المركزية وظائفه كجهاز تنفيذي لهيئة المحافظة وإعطائها لعضو منتخب، لكنه لم يتمكن من الانتصار ولكي لا يتم تجاهله أتفق على تأسيس جهاز جماعي دائم ينبثق عن المجلس العام ويناط به ممارسة بعض الرقابة على المحافظ، ويسمى هذا الجهاز لجنة المحافظة وتتشكل من 4 إلى 7 أعضاء منتخبين كل سنة، وتجتمع اللجنة وجوبا كل شهر [1] .

المطلب الثالث: التنظيم الإداري الخاص بالصحراء الجزائرية .

الفرع الأول : التنظيم الإداري من طرف الإدارة الاستعمارية الفرنسية :تميزت الصحراء الجزائرية الممتدة من الهضاب العليا إلى أقصى الجنوب في الحقبة الاستعمارية الفرنسية بوضع قانوني خاص جعلها منفصلة عن المقاطعات الشمالية، وذلك بموجب قانون 24 ديسمبر 1902 [2]الذي أنشأ ما عرف بالأقاليم الصحراوية **(Territoires du Sud)** وقد أُخضعت هذه الأقاليم بداية لسلطة عسكرية مباشرة وميزانية مستقلة [3]، حيث تولى ضباط الجيش الفرنسي مهمة تسيير شؤونها باعتبارها منطقة استراتيجية من الصعب جدا تسييرها واخضاعها، ثم تحوّل التسيير لاحقا إلى إدارة مدنية مرتبطة بوزارة الداخلية الفرنسية، وقد كرس هذا الوضع بمراسيم 1905

–هي جهاز لمراقبة المحافظ، حيث يراقب تنفيذ الميزانية ويتحقق على الخصوص من النفقات المصروفة، للمزيد يرجى مراجعة كتاب أحيو محاضرات في المؤسسات الإدارية.

[1]) أحمد محيو، المرجع السابق، ص 220.

[2]) *Loi du 24 décembre 1902, portant organisation des Territoires du Sud de l'Algérie et instituant un budget autonome et spécial pour ces régions*, Bulletin des lois de la République française, vol. 66, n° 2430, texte n° 42807.

[3]) من قانون 24 ديسمبر 1902 المتعلق الأراضي الصحراوية / **المادة الأولى:**

الأراضي الواقعة جنوب الحدود التالية: دائرة مغنية، ملحقة العريشة، ملحقة سعيدة، دائرة تيارت، ملحقة آفلو، دائرة بوقار، ملحقة شلالة (قصر شلالة حاليًا)، ملحقة سيدي عيسى، دائرة بوسعادة، ملحقة بريكة، مركز تكوت التابع لدائرة بسكرة، دائرة خنشلة، ودائرة تبسة؛ تشكل إقليمًا خاصًا يسمى "الأراضي الصحراوية.(***Territoires du Sud***) "

تُدار هذه الأراضي بنظام خاص وتُخصَّص لها ميزانية مستقلة عن ميزانية الجزائر.

[1] التي فصلت التقسيم الداخلي للصحراء (عين الصفراء، غرداية، الواحات، تقرت)[2]، وهو ما أضفى على المنطقة طابعا إداريا وعسكريا استثنائيا، غير أن صدور قانون 20 سبتمبر 1947 [3]، المسمى **Statut de l'Algérie**، أحدث قطيعة مع هذا النظام، حيث نصّ على وحدة الجزائر الترابية ودمج الأراضي الصحراوية ضمن التنظيم العام[4]، ليصبح تسييرها من اختصاص وزارة الداخلية الفرنسية عبر هياكلها الإدارية، بدل الحاكم العام، فمن الناحية القانونية، جسّد هذا النظام ازدواجية واضحة: فهو من جهة أقرّ الصحراء كجزء من التراب الفرنسي الخاضع للسيادة الكاملة، لكنه من جهة أخرى عومل كوحدة إدارية خاصة تسمح بفرض رقابة مشددة وتسيير مغاير يراعي المصالح الاستعمارية وشساعته، وقد تمثل ذلك عمليًا في تركيز السلطة بيد الحاكم العام الفرنسي وممثليه العسكريين، وحرمان السكان الأصليين من المشاركة الفعلية في تسيير شؤونهم، خلافًا للمستوطنين الأوروبيين الذين تم منحهم امتيازات واسعة في التمثيل وإتخاذ القرار .

---

[1]) المرسوم المؤرخ في 14 أوت 1905تطبيقا لأحكام المادة 3 من قانون 24 سبتمبر 1902

نصّ على تقسيم "الأراضي الصحراوية" إلى أربع وحدات إدارية رئيسية:

- إقليم عين الصفراء**(Territoire d'Aïn-Sefra)**
-إقليم غرداية**(Territoire de Ghardaïa)**
-إقليم الواحات **– (Territoire des Oasis)** عاصمته ورقلة
-إقليم تقرت**(Territoire de Touggourt)**

.ترك تحديد الحدود الدقيقة لكل إقليم لمرسوم لاحق.

-المرسوم المؤرخ في 12 ديسمبر 1905 تطبيقا لأحكام المادة 3 من قانون 24 سبتمبر 1902

جاء ليُفصّل حدود كل إقليم على حدة:

-**إقليم عين الصفراء** :يضم دوائر مثل مشرية، عين الصفراء، بني ونيف، كولومب بشار (بشار اليوم)، بني عباس، الأبيض سيدي الشيخ.
-**إقليم غرداية** :يضم وادي ميزاب ومناطق الشعانبة.
-**إقليم الواحات** :عاصمته ورقلة، يضم وادي ريغ وأعماق الطاسيلي.
-**إقليم تقرت** :يضم المناطق الشرقية من وادي سوف والزاب.

[2]) Décret du 14 Aout 1905 Portant Division des Territoires du Sud de L'Algérie en Quatre Circonscriptions, JORF .14 Aout 1905, Page 4901.
1)Decret du 12 December 1905 Fixant Les Limites et L´Orgqnisations de Territoires d´Ain Sefra Ghardaia des Oasis et de Touggourt, JORF .3 Dec1905, P.P 7201-7202.

[3]) Loi n*47-1853 du 20 septembre 1947 Portant Statut Organique de L'Algérie ¸ JORF .21 septembre 1947.page 9261-9273.

[4]) حيث تنص المادة 50 على أن النظام الخاص للأراضي الصحراوية (Territories du Suds) يُلغى، وتُعتبر هذه الأراضي بموجب القانون أقسامًا (departments)، كما تنص على أن ميزانية الأراضي الصحراوية تُدمَج في ميزانية الجزائر اعتبارًا من 1 يناير 1948 . كما تنص المادة 51 على التصديق على المراسيم التي صدرت بين فترة دستور 27 أكتوبر 1946 وسريان هذا النظام، التي طبّقت أو عدّلت القوانين لتصبح نافذة في الجزائر.

الفرع الثاني: منطقة بني يزقن –بني ميزاب– والاستعمار الفرنسي .

منذ احتلال فرنسا الجزائر في عام 1830، مرت علاقة المجتمع المزابي بهذا الاحتلال بمراحل متفاوتة، بداية، تميزت بإهمال القوات الفرنسية الصحراء الجزائرية والتركيز على إخضاع المراكز الحضارية الكبرى، لذلك بقي المجتمع المزابي بمأمن جزئي خلال هذه الفترة. لكن هذا الوضع لم يدم؛ إذ غير الاحتلال استراتيجيات تعامله مع هذه المناطق، وخصوصا بعد إدراك الدور التجاري المهم الذي تقوم به بين الصحراء والشمال، وبين تونس والمغرب، ما دفع المستعمر إلى فتح جبهات صحراوية، تمكن من خلالها احتلال بسكرة في عام1844 والاغواط في عام 1852[1]، وكانت المرحلة الموالية إخضاع مزاب من خلال التذرع بهروب الثائر محمد بن عبد الله نحو مدينة ورغلة، وتمكن المزابيين من تكوين مجموعة من الممثلين لمقابلة الماريشال جاك لوويس راندون Jacques Louis Randon حاكم الجزائر منذ عام 1851 وتقديم طلب ينص على تمكين مزاب من الحكم الذاتي، كما كانت الحال مع الوجود العثماني، ووافقت السلطة الاستعمارية على هذا الطلب في مقابل مجموعة من الشروط، تتمثل في:

أولا– إغلاق السوق المزابية أمام الثوار وعدم مدهم بالسلاح والمؤونة؛

ثانيا– منع الشجارات الدائرة بين الصفوف المزابية التي قد تعكر صفو المناطق الأخرى؛

ثالثا– ضبط غرامة سنوية تقدر ب 45 ألف فرانك، وغرامة على المنتجات الموردة من تونس والمغرب الأقصى؛

بذلك أصبحت قرى مزاب خاضعة سياسيا واقتصاديا لسلطة الاستعمار الفرنسي، لكنها بقيت تحافظ على مؤسساتها المحلية وعلى استقلالية هذه المؤسسات بحسب اتفاق الحكم الذاتي المبرم في عام 1853 : ما ساهم في تعميق الإشكاليات داخلي المجتمع المزابي والاختلافات بين من انتفع بهذا الاتفاق ومن لحق به منه ضرر اقتصادي في الأساس[2].

ألحق مزاب إداريا بالمناطق المحتلة منذ عام 1882، ونتج من هذا الإلحاق مجموعة من التغيرات البنيوية في المجتمع المزابي تمثلت أساسا في بناء الطرق، وبعث المتطوعين الفرنسيين، وخصوصا من الآباء البيض

[1]) صوفيا حنازلة ، " مؤسسات السلطة الدينية : العرفية والمدنية في مزاب بالجزائر " ، مجلة أسطور ، العدد 13 ، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات ، يناير 2021 ، ص 121 .

[2]) صوفيا حنازلة ، المرجع السابق ، ص 121 .

و تكوين مدارس ونظام تعليمي ملحق بهم، والكهرباء، والسيارة، والهاتف، واكتشاف النفط في عام 1956، أضف إلى ذلك الكثير من الوسائل التقنية المتطورة التي ساهمت في تغيير وجه مزاب الحضاري منذ أواخر القرن التاسع عشر وبدايات القرن العشرين. وبالنسبة إلى الجانب المؤسساتي، وضع الاستعمار الفرنسي تقسيما خاصا للصحراء الجزائرية والمؤسسات الحاكمة فيها، محاولا فرض سلطته التامة على هذه الأقاليم البعيدة. وفي قرى مزاب، كانت السلطات الفرنسية متمثلة من خلال هيئة تنفيذية مكونة من جنود فرنسيين «معنيين بالجانب المدني والقضائي والعسكري تعاضدها هيئة أخرى تتكون من المسؤول المدني الفرنسي وسبعة قادة إباضيين وثلاثة قادة مالكية وشيخ الطائفة اليهودية، ويمثل كل قصر من قصور مزاب بمجلس الضمان: "تحت رئاسة القائد الذي تعينه السلطات الفرنسية، من بين ثلاثة أشخاص ترشحهم لها جماعة الضمان". وأصبح اختيار الضمان يتم من عشائرهم، أو بالأحرى من أعيان العشائر وخاصتهم، مدة ثلاث سنوات، ويصدق على ذلك الوالي العام للجزائر [1].

لكن النضال الحقيقي بدأ منذ صدور قانون التجنيد الإجباري سنة 1912 ، ولما تأسس نجم شمال إفريقيا إلتحق به عدد من النشطاء المزابيين ، وبحلول سنة 1930 أصبح للمزابيين وجود بارز خاصة ما تعلق بالوضعية الإدارية والقانونية لمنطقة وادي مزاب ، كما شكلت انتخابات المجلس الجزائري سنة 1948 تدافعات وتوجهات داخل المجتمع المزابي ، ونتيجة للوعي السياسي تشكل تيارين لهما موقف العضوية في المجلس الجزائري ، وقد خلصت الانتخابات إلى مطالبة الشيخ بيوض رسميا من داخل المجلس الجزائري بإنهاء الحكم العسكري وتعويضه بالحكم المدني ، كما رافع لإلحاق منطقة وادي ميزاب بالشمال الجزائري ، فحارب فكرة الفصل قبل ظهورها على مكاتب الساسة الفرنسيين [2].

المطلب الرابع : الإدارة المحلية أثناء الثورة التحريرية 1954-1962 .

عرف تنظيم الإدارة المحلية إبان الثورة التحريرية الكبرى في الجزائر مرحلتين شهدتا تطورا بنيويا ، حيث اعتمدت جبهة التحرير الوطني منذ إندلاع الثورة التحريرية تنظيما إقليميا يشمل خمس ولايات تاريخية وهي : الولاية الأولى : الأوراس –النمامشة– ، الولاية الثانية : الشمال القسنطيني ، الولاية الثالثة : منطقة القبائل ،

1) صوفيا حنازلة، المرجع السابق ، ص 121.

[2]) محمد بوسعدة ، " دور مزاب في الحركة الوطنية الجزائرية والثورة التحريرية 1930–1962 م " ، المنارة للبحوث والدراسات التاريخية والأثرية ، مجلد 1 عدد 1 ، ديسمبر 2024 ، جامعة غرداية ، ص ص 78–79 .

الولاية الرابعة : الجزائر – الوسط – ، والولاية الخامسة ممثلة في الغرب الجزائري ، وكان ذلك بهدف التحكم في الميداني وتنسيق العمل العسكري والسياسي .

وقد إستمر هذا التقسيم إلى إلى غاية إنعقاد مؤتمر الصومام في 20 أوت 1956 الذي شكل منعطفا تنظيميا مهما وحاسما في مسار الثورة ، إذ أقر إعادة هيكلة التنظيم الإقليمي على أسس أكثر دقة ، من خلال تكريس الإدارة الجماعية والقيادة الجماعية كمرتكز في التسيير [1] وكذا إتباع التدرج التنظيمي أو نظام المستويات الرباعي (ولاية ، منطقة ، ناحية ، قسمة) ، إلى جانب إستحداث الولاية السادسة الصحراء نظرا لموقعها وأهميتها الإستراتيجية والعسكرية .

ومن أهم ما نتج عن المؤتمر إنشاء المجالس ، إضافة إلى المجلس الوطني للثورة ، الذي يعتبر الهيئة العليا في التنظيم ، حيث يقوم بإدارة " حركة الثورة سياسيا وعسكريا وإجتماعيا ، كما أوجد رابطة لم تكن موجودة من قبل بين كل العناصر الموجودة في الثورة ، كذلك أنشأ المجالس الشعبية لتنظيم الشعب ، مما تتطلبه ضرورة الحرب ، وحسب الواجبات الاجتماعية والثقافية التي يتطلبها كل شعب حر ، ومن أجل تحقيق هذا الهدف ، جعلت مجالس الشعب في كل "دوار " ومهما يكن عدد السكان فإن لهم الحق في إنتخاب خمسة نواب يكونون المجلس الشعبي للدوار أو الحي ويشرف على الانتخابات المفوض السياسي ، والمجلس يتصل بعد ذلك بالسلطة المركزية لجبهة التحرير ، بواسطة لجنة إتصال تتكون من ثلاثة أعضاء [2] ،

يكون المجلس مسؤول على تسيير جميع الشؤون التي تهم السكان كما يقوم بالإحصاء المدني ويسهر على الأمن ، ويجمع الضرائب ، ويتلقى المعلومات اللازمة عن تنقلات القوات الإستعمارية ، ويشرف على تحصين وسائل معيشة الشعب ، ويفصل في النزاعات ، ويقوم بجميع المهام التي تقوم بها البلدية من إيجاد مخازن للحبوب ، وبناء المدارس والبحث عن ينابيع المياه [3] .

وقد جاء في جريدة المقاومة الجزائرية ، عن المجالس الشعبية ما يلي : " والآن بعد مضي اكثر من نصف عام على مؤتمر الثورة نجد أن هذه المجالس قد انتخبت بالفعل وتم تنصيبها في كامل نواحي القطر الجزائري " ، أما توزيع المسؤوليات بين أعضاء المجلس الشعبي ، فهو قيامهم بالمهام الآتية [4]:

---

[1]) محمد لحسن زغيدي ، "مؤتمر الصومام وتطور ثورة التحرير الوطني الجزائرية 1956–1962 " ، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع ، الجزائر ، 2009 ، ص 159 .

[2]) محمد لحسن زغيدي ، المرجع نفسه ، ص ص 156–157 .

[3]) محمد لحسن زغيدي ، المرجع السابق ،ص 156 .

[4])محمد لحسن زغيدي ، المرجع نفسه ، ص 157 .

1- العناية بأحوال السكان المدنية والشؤون الشرعية والإسلامية .
2- المالية .
3- الإستعلامات والدعاية والتنظيم العمومي .
4- الشرطة والأمن .
5- وتتوزع لجان عن المجلس لتساعد كل مسؤول في مهمته .

كما تم إبتداء من تاريخ إنعقاد المؤتمر إستبدال مصطلح كلمة منطقة (ZONE) وعوضت بكلمة ولاية ، وكلمة (Région) تصبح منطقة ، وكلمة (Secteur) أي قسم تصبح ناحية (Région)[1].

المبحث الثاني : النظام القانوني للبلدية والولاية في الجزائر بعد الإستقلال .

هذا وتميزت الإدارة المحلية الفرنسية في الجزائر إبان فترة الاحتلال من سنة 1830-1962 بصدور كم كبير جدا من النصوص التشريعية والتنظيمية التي اتسمت بطابعها الاستعماري القائم على مبدأ إدماج الجزائر كأقاليم فرنسية بموجب المرسوم الملكي الصادر في 1845 وكذا قانون 1884 حيث تم إنشاء وحدات إدارية محلية على شكل عمالات حيث قسمت الجزائر إلى ثلاث عمالات بموجب الأمر الملكي الصادر سنة 1845 عمالة الجزائر قسنطينة ووهران يرأس كل عمالة والي يعينه وزير الداخلية الفرنسي تحت إشراف وزير الحرب ويمثل السلطة المركزية، حيث يتمتع الوالي بصلاحيات واسعة في مجالات الأمن، المالية، الإشراف على البلديات وسلطات حتى قضائية، ويساعد الوالي مجلس عام بصفة استشارية يسيطر عليه المعمرون الأوروبيون ،ويكون عدد أعضاء المجلس العام في حدود 30 عضوا لعهدة انتخابية مدتها 6 سنوات، فمثلت العمالات امتدادا للتنظيم الإداري المحلي الفرنسي المركزي مع تغييب الجزائريين من التسيير والتمثيل، أما بخصوص البلديات فالتنظيم اعتمد على ازدواجية قانونية:

فمن جهة أنشأ البلديات كاملة الصلاحيات، وهي التي تخضع للقانون البلدي الفرنسي، وتمنح صلاحيات واسعة للمعمرين الأوروبيين، ومن جهة أخرى البلديات المختلطة التي تخضع مباشرة للوصاية الإدارية الفرنسية من الوالي أو الحاكم العام، يرأسها إداري فرنسي وتقتصر مشاركة الأهالي فيها على دور استشاري محدود، بينما عدد أعضاء البلديات من 9 إلى 36 عضو حسب الكثافة السكانية لعهدة انتخابية مدتها أربع سنوات، ومنه نصل إلى خلاصة مؤداها أن نظام الإدارة المحلية جسد المركزية في التصرفات القانونية رغم وجود

[1]) رئاسة الجمهورية ، النصوص التأسيسية للجمهورية الجزائرية ، " مؤتمر الصومام 1956 " ، موقع https://www.el-mouradia.dz/ar/algeria/texts/soummam-conference ، تم التصفح بتاريخ 18 مارس 2023 .

المجالس المحلية كشكل من أشكال اللامركزية الإدارية التي كانت أساسا في خدمة مصالح الفرنسيين والمعمرين وليس كهيئات عمومية تجسد الخدمة العمومية، الإدارة العثمانية في الجزائر تميزت بالطابع التقليدي وعدم الوضوح في نمط التسيير المحلي، حيث اعتمدت على البايليكات والأعراف المحلية دون تنظيم قانوني دقيق، بينما الاستعمار الفرنسي وكونه مهد الإدارة المحلية مع بريطانيا وبترسانة من النصوص التشريعية والتنظيمية تميز بنظام إداري مركزي واضح ومفصل، التي جعلت من الإدارة المحلية وسيلة مباشرة لترسيخ سلطته وهيمنته، وسيتم تناول في هذا المبحث الإطار القانوني لتشكيل المجالس المحلية المنتخبة في الجزائر ، والأطر القانونية للتنظيم البلدي في الجزائر وكذا التطرق لهيئات البلدية .

المطلب الأول : الإطار القانوني لتشكيل المجالس المحلية المنتخبة في الجزائر.

يشكل النظام الانتخابي الإطار القانوني الذي يمكن المواطنين من اختيار ممثليهم في المجالس المحلية المنتخبة، وفي مقدمتها المجلس الشعبي البلدي والمجلس الشعبي الولائي، ويستند هذا النظام في الجزائر إلى أحكام القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات (القانون 21-01)، الذي يحدد شروط الناخب والترشح، ومراحل العملية الانتخابية وأشكال الاقتراع، وإجراءات الفرز والفصل في المنازعات الانتخابية ، وبذلك يُعتبر النظام الانتخابي آلية ضامنة لتجسيد مبدأ الديمقراطية التمثيلية على المستوى المحلي، وضمان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية من خلال هيئات محلية منتخبة ، وهو ما سيأتي تفصيله فيما يلي :

وبما أن المجلس الشعبي البلدي والولائي يتشكلان عن طريق آلية الانتخاب ومن مجموع المواطنين فإنه يجب أن تتوفر فيهم الشروط القانونية على النحو التالي:

الفرع الأول : الناخب (Electeur): يعتبر ناخبا كل جزائري وجزائرية حسب الشروط المنصوص عليها في المادة 50 من الامر 21-01 المتعلق بالقانون العضوي لنظام الانتخابات، وهي بلوغ 18 سنة كاملة يوم الاقتراع، وكذا التمتع بالحقوق المدنية والسياسية، وعدم تواجده في أحد حالات فقدان الأهلية، والتسجيل في القائمة الانتخابية محل الإقامة الناخب – الموطن – حسب تحديد المادة 36 من القانون المدني [1] *؛

الفرع الثاني : المنتخب (المترشح **Candidat):** لذا فحق الترشح مكفول لكل من استوفى الشروط القانونية العامة وهي :

[1]) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الأمر رقم 75-58 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 المتضمن القانون المدني المعدل والمتمم بالقانون رقم 05-10 المؤرخ في 20 جوان 2005، الجريدة الرسمية رقم 44.

*المادة 36 من القانون المدني: يعتبر موطن كل جزائري هو المحل الذي يوجد فيه سكنه الرئيسي، وعند عدم وجود سكنى يقوم محل الإقامة العادي مقام الموطن، ولا يجوز أن يكون للشخص أكثر من موطن واحد في نفس الوقت.

- بلوغ 23 سنة كاملة يوم الاقتراع؛

- الجنسية الجزائرية؛

- إثبات الوضعية القانونية تجاه الخدمة الوطنية (الأداء أو الإعفاء أو الإرجاء)؛

- أن لا يكون محكوما عليه نهائيا بعقوبة سالبة للحرية لارتكابه جناية أو جنحة، ولم يرد اعتباره باستثناء الجنح غير العمدية؛

- أن لا يكون قد صدر في حقه حكم قضائي نهائي بسبب الإخلال بالنظام العام أو تهديده؛

- أن يثبت وضعيته تجاه الإدارة الضريبية؛

- أن لا يكون معروفا لدى المواطنين بصلته مع أوساط المال والأعمال المشبوهة، حيث يمكن يؤثر ذلك بطريقة مباشرة أو غير مباشرة على الاختيار الحر للناخبين وحسن سير العملية الانتخابية.

كما يشترط لقبول الترشيح وفضلا عن الشروط الأخرى التي يقتضيها القانون ، يجب أن تزكى صراحة القائمة المذكورة في المادة177 من هذا القانون العضوي بالنسبة للانتخابات المحلية من طرف حزب أو عدة أحزاب سياسية [1] أو مقدمة بعنوان قائمة حرة [2]، وأن لا يكون في أحد حالات عدم القابلية للانتخاب [3] أو

[1]) اعتماد الترشح من طرف الأحزاب السياسية التي تحصلت خلال الانتخابات المحلية الأخيرة على أكثر من 4% من الأصوات المعبر عنها في الدائرة الانتخابية المترشح فيها.

-أو من طرف الأحزاب التي تتوفر على الأقل على عشرة 10 منتخبين في المجالس الشعبية المحلية للولاية المعنية ؛

-وفي حال تقديم قائمة مترشحين تحت رعاية حزب سياسي لا يتوفر على الشرطين السابقين ، او تحت رعاية حزب سياسي يشارك لأول مرة في الإنتخابات أو في حال تقديم قائمة بعنوان قائمة حرة ، فإنه يجب أن يدعمها على الأقل بخمسين 50 توقيعا من ناخبي الدائرة الإنتخابية المعنية ، فيما يخص كل مقعد مطلوب شغله؛

-ولا يمكن لناخب أن يوقع على أكثر من قائمة ، كما لا يمكنه الترشح ضمن أكثر من قائمة او في أكثر من دائرة انتخابية ؛

-كما لا يمكن تسجيل أكثر من مترشحين ينتميان إلى أسرة واحدة سواء بالقرابة أو المصاهرة من الدرجة الثانية؛

-كما يجب أن تتضمن القوائم الإنتخابية للمترشحين ضمن المجالس الشعبية البلدية والولائية عددا من المترشحين يزيد عن عدد المقاعد المطلوب شغلها بثلاثة (03) في الدوائر الإنتخابية التي يكون عدد مقاعدها فرديا ، و إثنين (02) في الدوائر الإنتخابية التي يكون عدد مقاعدها زوجيا ؛

-كما يتعين على القوائم المتقدمة للإنتخابات تحت طائلة رفض القائمة ، مراعاة مبدأ المناصفة بين النساء والرجال، وأن تخصص على الأقل نصف (2/1) الترشيحات للمترشحين الذين تقل أعمارهم عن أربعين (40) سنة ، وأن يكون لثلث (3/1) مترشحي القائمة، على الأقل مستوى تعليمي جامعي ، غير أن تطبيق مبدأ المناصفة لا يمكن أن يطبق في البلديات التي يساوي أو يقل عدد سكانها عن عشرين ألف (20.000) نسمة، وعندما ينتج عن الثلث عدد غير صحيح ، فإن هذا العدد يجبر إلى العدد الصحيح الأعلى لصالح المترشحين ذوي المستوى الجامعي.

[2]) المادة 178 من قانون الانتخابات العضوي 21-01.

[3])حالات عدم القابلية للانتخاب :Cas d´inéligibilité يعتبر غير قابلين للانتخاب خلال ممارستهم وظائفهم ولمدة سنة بعد التوقف عن العمل ، في دائرة الاختصاص حيث يمارسون أو سبق لهم أن ما رسو فيها وظائفهم :

-اعضاء السلطة المستقلة وأعضاء امتداداتها؛

-الوالي؛

حالات عدم التنافي حيث تبرز هذه الحالات بعد الإعلان عن نتائج الاقتراع، أين يلزم من يحتلون مراكز نفوذ وتأثير إما الاستقالة من مناصبهم الوظيفية أو التخلي عن عضويتهم بالمجلس الشعبي البلدي المنتخب، حسب ما تفرضه القوانين الأساسية الخاصة بهم؛[1]

الفرع الثالث : العملية الانتخابية: يجسد انتخاب كل أعضاء المجلس البلدي والمجلس الشعبي الولائي الديمقراطية المحلية، ويحدد القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات 21-01 مراحل العملية الانتخابية، التي تبدأ من إعداد القائمة الانتخابية من طرف قائمة حرة او حزب سياسي، وتنتهي بإعلان القوائم الفائزة ومجموع اعضاء المجلس المنتخب المحلي؛

الفرع الرابع : المنازعات الانتخابية: وهي من الضمانات الرئيسية المتعلقة بنزاهة وشفافية العملية الانتخابية، حيث تسمح لكل ناخب أو مترشح سواء ضمن قوائم حزبية أو قوائم حرة حق الطعن خلال مختلف مراحل العملية الانتخابية أثناء إعداد القوائم الانتخابية أو خلال سير عملية الاقتراع أو عند إعلان النتائج، ويفصل القضاء الإداري في صحة الطعون ضمن آجال محددة قانونا احتراما للشرعية الانتخابية وحفظا للإرادة الشعبية.

المطلب الثاني : تطور التنظيم البلدي بعد الاستقلال:

حيث سيتم تناول التطور التاريخي لنظام الإدارة المحلية في الجزائر، وسنتناول أولا البلدية التي تعتبر الوحدة الأساسية أو الجماعة الإقليمية القاعدية ومكان ممارسة المواطنة وتجسيد الديمقراطية المحلية على ما يأتي بيانه:

-الأمين العام للولاية؛
-الوالي المنتدب؛
-رئيس الدائرة؛
-المفتش العام للولاية؛
-عضو مجلس الولاية؛
-المدير المنتدب بالمقاطعة الإدارية ؛
-القضاة ؛
-أفراد الجيش الوطني الشعبي؛
-موظفو أسلاك الأمن؛
-أمين خزينة البلدية ؛
-المراقب المالي للبلدية؛
-الأمين العام للبلدية.

[1]) محمد الصغير بعلي،" الإدارة المحلية الجزائرية " ، دار العلوم للنشر والتوزيع ،الجزائر ، 2013، ص 62 .

حيث بعد الاستقلال تميز التنظيم الإداري في الجزائر بتطبيق نظام بلدي صورة طبق الأصل عن النظام الإداري للمستعمر الفرنسي ، فتم خفض عدد البلديات إلى 676 بلدية وإلغاء البلديات المختلطة، وهذا مراعاة للوضع الاقتصادي للدولة المستقلة وبالتالي تخفيض النفقات الناجمة عن التسيير والتجهيز للجماعات المحلية آنذاك، مع إنشاء جهاز للتسيير البلدي تمثل في المندوبيات الخاصة، وهذا لصعوبة أو استحالة تنظيم انتخابات بلدية في تلك الفترة الحرجة من تاريخ الجزائر المستقلة خصوصا مع هجرة الأوروبيين ونقص الكفاءات القادرة على التسيير المحلي، وهذا ما يتماشى و قانون التشريعات النافذة رقم 62-157 المؤرخ في 31 ديسمبر 1962 الذي مدد إلى أجل غير محدد التشريع المعمول به إلا ما يتعارض والسيادة الوطنية.

كما يعتبر دستور 1963[1] المكرس للمكانة الأساسية للبلدية حيث يعتبر أن الجمهورية تتكون من مجموعات إدارية يتولى القانون تحديد مداها واختصاصاتها ، كما يوضح المشرع أن البلدية تشكل أساس المجموعة الترابية والاقتصادية والاجتماعية[2] .

ثم جاء الأمر رقم 24/67 المتضمن القانون البلدي الذي يحكم سير وتنظيم البلدية في الجزائر ما بعد الاستقلال ،حيث يعتبرها " [3]الجماعة الإقليمية السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية الأساسية، والتي تحدث بموجب قانون " [4]، أما قانون 90-08 فالبلدية هي الجماعة الإقليمية الأساسية [5] وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وتحدث كذلك بموجب قانون [6]، وهو نفس تعريف المادة الأولى من قانون 11-10 المتعلق بالبلدية غير أنه غير مصطلح الأساسية بالقاعدية.

كما تعرف البلدية على أنها: "القاعدة الإقليمية للامركزية ، ومكان لممارسة المواطنة ، وتشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية [7]" وهي تجسيد للنص الدستوري الذي ينص على أن المجلس

---

[1]) دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الصادر بتاريخ 10 سبتمبر 1963، الجريدة الرسمية رقم 64.

[2]) المادة 9 من دستور 1963.

[3]) أمر رقم 67-24 المؤرخ في 18 يناير 1967 المتضمن القانون البلدي، المادة 1، الجريدة الرسمية رقم 6.

[4]) وتم تعديل الأمر المتضمن القانون البلدي في مرات عديدة بما يستجيب والتغيرات الحاصلة والمطلوبة في التسيير البلدي حيث في سنة 1976 تم تعديله بموجب الأمر 76-85، حيث تضمن التعديل عقوبات تأديبية في حق المنتخب البلدي – تعديل المادة 92 في الأمر 67-24، وكذلك عدل سنة في سنة 1979 بموجب القانون 79-05، والذي جعل مدة العضوية في المجلس البلدي خمس سنوات بعد أن كانت أربعة سنوات في الأمر رقم 67-24 المتضمن القانون البلدي.

[5]) أما القانون 11-10 المؤرخ في 22 يونيو 2011 في مادته الأولى فيرى أنها الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة وتحدث كذلك بموجب القانون ج ر رقم 25.

[6]) قانون رقم 90-08 المؤرخ في 7 أفريل 1990 المتعلق بالبلدية، المادة 1، الجريدة الرسمية رقم 15.

[7]) المادة رقم 2 من القانون 11-10 المتعلق بالبلدية.

المنتخب قاعدة اللامركزية ، ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية [1]، وعلى أنه ذلك الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته ويراقب عمل السلطات العمومية [2]".

المطلب الثالث : هيئات البلدية:

تختلف بنية الهيئات المسيرة للإدارة البلدية والكفيلة برسم السياسة العامة المحلية من بلد إلى آخر وذلك حسب أسلوب التنظيم الإداري الذي تتبعه كل دولة وحسب نموذج اتخاذ القرار المحلي، وهو ما سنأتي على بيانه فيما سيأتي:

تنص المادة 15 من قانون البلدية 11-10 على أن هيئات البلدية تتمثل في:

-هيئة مداولة: المجلس الشعبي البلدي؛

-هيئة تنفيذية: يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي؛

-إدارة ينشطها الأمين العام للبلدية : تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي[3].

الفرع الأول : تشكيل وسير المجلس الشعبي البلدي: وتعتبر المجالس المنتخبة تجسيدا للديمقراطية المحلية أو ديمقراطية القرب ، وقد ظهر الاهتمام التشريعي بالمجالس الشعبية البلدية في فترة الأحادية من خلال دستور 1963، وذلك من خلال نص المادة التي تضمنت الإشارة إلى البلدية باعتبارها قاعدة اللامركزية ، واللبنة الأساسية للنظام السياسي ، كان هذا توجها لإعطاء صلاحيات كبيرة ومكانة متميزة لها ،إلا أن الصراعات التي ظهرت في تلك الفترة والمرتبطة بتجميد العمل بالدستور استنادا للمادة 59، في ظل هذه الظروف لم تعد للمجالس المحلية أية أهمية ، ولم يظهر الاهتمام من جديد بها إلا سنة 1967 أي سنتين بعد انقلاب 19 جوان 1965، وهو تاريخ إجراء أول انتخابات محلية في تاريخ الجزائر المستقلة ويظهر ذلك ظاهريا اهتماما بهذه المؤسسة الإدارية لاعتبارها القاعدة الأولى، وهذا سر بدء المسار الانتخابي بها، ويتعاظم هذا الاهتمام الظاهري من خلال تقنين الندوة الوطنية لرؤساء المجالس الشعبية البلدية التي تحولت إلى هيئة استشارية تعقد اجتماعات سنوية منتظمة؛ [4]

[1]) المادة 19 من المرسوم الرئاسي 20-442 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020 المتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية رقم 82.

[2]) المادة 16 الفقرة 2 من المرسوم الرئاسي 20-442 المتضمن التعديل الدستوري.

[3]) المادة 15 من القانون 11-10 المتضمن قانون البلدية.

[4]) عمر فرحاتي، "مكانة المجالس الشعبية البلدية في الجزائر"، مجلة الاجتهاد القضائي، المجلد 5، العدد 6، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر،2010، ص 9.

ويتشكل المجلس الشعبي البلدي من 13 إلى 43 عضوا حسب عدد السكان الناتج عن عملية الإحصاء العام للسكان والإسكان الأخير[1]، وينتخب لمدة خمس سنوات بطريقة الاقتراع النسبي على القائمة المفتوحة وبتصويت تفضيلي دون مزج، بطريقة الاقتراع النسبي على القائمة المفتوحة وبتصويت تفضيلي دون مزج [2]، لعهدة انتخابية من 5[3] سنوات حيث توزع المقاعد المطلوب شغلها بين القوائم بالتناسب حسب عدد الأصوات التي تحصلت عليها كل قائمة مع تطبيق قاعدة الباقي الأقوى والمعامل الانتخابي [4] ، وهو هيئة تداولية تجتمع في ست –06– دورات عادية علنية في السنة، وتكون مغلقة في الحالات التأديبية المتعلقة بالمنتخبين والمسائل ذات العلاقة بالأمن والنظام العموميين ، وله أن يجتمع في دورة غير عادية بناء على طلب من رئيسه أو ثلث أعضائه أو الوالي، ولا تصح اجتماعاته إلا بحضور أغلبية أعضائه الممارسين ، ومن أجل أداء مهامه خول له المشرع من حق إنشاء لجان متخصصة دائمة ومؤقتة ، وتنتهي فترة عضوية أعضائه المنتخبين بإحدى حالات الاستقالة، أو الوفاة أو الإقصاء في حال الإدانة النهائية على أن يجري استخفافهم بناء على قرار من الوالي في أجل شهر ، أو الإقالة في حالة عدم القابلية للانتخاب أو تعتريه حالة من حالات التنافي ، وهذا حسب المواد من 37 إلى 45 من القانون 11–10.

أولا : صلاحيات المجلس الشعبي البلدي: يمارس المجلس الشعبي البلدي صلاحياته في المجالات المخولة له بموجب القانون حيث يساهم مع الدولة بصفة خاصة في تهيئة وإدارة الإقليم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والأمن وكذا المحافظة على الإطار المعيشي والأمن ، ويجب على البلدية لزاما التأكد من توافر

---

[1]) المادة 187 من القانون 21–01 المتضمن نظام الانتخابات

[2]) المادة 169 من الأمر 21–01 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات.

[3]) مدة العضوية في المجالس الإقليمية المنتخبة.

تقتضي القواعد العامة القانونية أن يكون التمثيل داخل المجالس المنتخبة محددا في الدساتير أو في قوانين الإدارة الإقليمية حتى تضمن صدق تمثيلها للناخبين وتكرس مبدأ السيادة الشعبية وولاء الأعضاء لها ، وتتفاوت فترة العضوية من دولة لأخرى إضافة إلى تفاوتها داخل الدولة الواحدة ، ونميز بين فترتين من العضوية :

–فترة العضوية القصيرة : وهو ما يضمن مشاركة المواطنين في تسيير السياسات العمومية وتحسين طرق التسيير المحلي من أجل تحقيق الديمقراطية المحلية ويسمح للمواطنين بفرصة المشاركة من منطلق حق تساوي جميع المواطنين في تولي الوظائف العامة ، وهو ما يضمن عدم تغول الفساد المحلي من خلال تكوين مراكز قوى مؤثرة في صناعة القرار المحلي ، وهو ما يجعل عضو المجالس المحلية أكثر حرصا وإهتماما بالمصالح العمومية ، وعليه فإن إجراء الإنتخابات دوريا يساعد على خلق روح جديدة داخل المجالس الإقليمية المنتخبة وهو ما ينتج مجالا لتبادل الأفكار الإيجابية لخدمة الصالح العام وتحقيق التنمية

–فترة العضوية الطويلة: إن طول مدة العضوية لها مزايا تتمثل في إستقرار سياسة المجلس طوال فترة العهدة الانتخابية، وبالتالي تؤدي إلى إمكانية القيام بتخطيط طويل المدى وتنفيذ مشاريع تتطلب سنوات عدة لإنجازها، هذا بالإضافة للخبرة التي يكتسبها الأعضاء من خلال ممارستهم لمهامهم في المجلس، ما يعود بالفائدة على المنطقة المحلية في شكل خدمات، ويرى الأستاذ الزعبي أن أفضل فترة للعضوية هي ثلاث سنوات في الدول المتقدمة على أن يجدد المجلس كليا مع التجديد النصفي كل سنتين ، وأربع سنوات للدول النامية مع التجديد لثلاث مرات فقط.

[4]) المواد 171 –172 من الأمر 21–01 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات.

الاعتمادات المالية أجل تقرير كل تصرف قانوني ينتج عنه أثر مالي تحت طائلة الرفض وعدم المصادقة أو الإلغاء لقراراتها ومداولاتها من الوصاية ، وحفاظا على توازناتها المالية [1].

وعلى المجلس الشعبي البلدي أن يشكل لجانا دائمة من 3 إلى ست لجان حسب عدد أعضاء المجلس المنتخب تكلف بدراسة المسائل المتعلقة بمجال اختصاصها في المجالات التالية:

-الاقتصاد والمالية والاستثمار ؛

-الصحة والنظافة وحماية البيئة؛

-تهيئة الإقليم والتعمير والسياحة والصناعات التقليدية؛

-الري والفلاحة والصيد البحري؛

-الشؤون الاجتماعية والثقافية والرياضية والشباب؛

وله أن ينشئ لجانا خاصة أي باقتراح من رئيس المجلس عن طريق مداولة يصادق عليها أغلبية أعضائه، على أن تقدم اللجنة هاته نتائج أعمالها لرئيس المجلس الشعبي البلدي، ويجب أن يحدد الغرض من إنشاء اللجنة وتاريخ انتهاء مهمتها.

الفرع الثاني : رئيس المجلس الشعبي البلدي: يشكل الهيئة التنفيذية للمجلس الشعبي البلدي ، ينتخب من طرف القائمة التي حازت أغلبية المقاعد في أجل ثمانية أيام من تاريخ إعلان النتائج [2]، ومن أجل أداء مهامه يساعده من نائبين إلى ست نواب حسب عدد أعضاء المجلس ، وتستمر مدة عضويته في المجلس طيلة العهدة النيابية . وتنتهي مهامه بالاستقالة عن طريق إعلانها أمام المجلس وإخطار الوالي بذلك، وتصبح سارية بعد شهر من تقديمها أو بسحب الثقة باقتراع علني بأغلبية ثلثي أعضائه حسب نص المادتين 54 و 55، ويكلف بتنفيذ مداولات المجلس الشعبي البلدي ، وله اختصاصات في مجال تمثيل الدولة ، وأخرى في مجال تمثيل الشعب[3].

كما له الحق ان يصدر قرارات تنظيمية ذات طابع عام تهدف إلى ضبط النظام العام المحلي في ميادين الأمن والسكينة والصحة والنظافة العمومية، وقرارات فردية تتعلق بتسيير شؤون الموظفين والصفقات والعقود وتنفيذ مداولات المجلس، وتخضع هذه القرارات لمبدأ المشروعية، حيث يمكن للسلطة الوصية مراقبتها إداريًا، كما يمكن الطعن فيها أمام القضاء الإداري ضمانًا لاحترام القانون وحماية حقوق الأفراد.

---

[1]) المادة 3-4 من قانون البلدية 11-10.

[2]) الأمر رقم 21-13 الموافق ل 31 غشت 2021 يعدل ويتمم بعض أحكام القانون 11-10 المتعلق بالبلدية، المادة 64، 64 مكرر والمادة 65، ج ر رقم 67.

[3]) المواد من 77-95 من قانون 11-10 المتعلق بالبلدية.

لا تصبح قرارات رئيس المجلس الشعبي البلدي قابلة للتنفيذ إلا بعد إعلام المعنيين بها عن طريق النشر إذا كان محتواها يتضمن أحكاما عامة، أو بعد إشعار فردي بأي وسيلة قانونية في الحالات الأخرى، و تسجل هذه القرارات حسب تاريخ إصدارها في السجل البلدي المخصص لهذا الغرض، و يتم إلصاقها في المكان المخصص لإعلام الجمهور بعد إرسالها إلى الوالي و صدور وصل الاستلام بذلك ، و يتم إدراجها في مدونة العقود الإدارية للبلدية ، وتصبح القرارات البلدية المتعلقة بالتنظيمات العامة ، قابلة للتنفيذ بعد شهر (01) من تاريخ إرسالها إلى الوالي؛[1]

الفرع الثالث: الأمين العام للبلدية: يعين بموجب مرسوم تنفيذي بناء على اقتراح من الوزير المكلف بالجماعات المحلية ، أو بناء على قرار من الوزير المكلف بالجماعات المحلية بناء على اقتراح من الوالي بالنسبة للبلديات مقر الولايات وبلديات ولاية الجزائر، وبقرار من الوالي بناء على اقتراح من رئيس المجلس الشعبي البلدي بالنسبة للبلديات التي يساوي أو يقل عدد سكانها عن 100.000 نسمة[2]، وتنهى مهامه بالشكل ذاته ، وهو يمثل المسؤول الإداري الأول على مستوى البلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي [3]، حيث يضطلع بمهام تنشيط وتنسيق سير المصالح الإدارية والتقنية، وضمان تحضير اجتماعات المجلس الشعبي البلدي ، وضمان متابعة تنفيذ مداولات المجلس الشعبي البلدي[4].

المطلب الرابع : الرقابة على المجالس المحلية المنتخبة:

تأخذ الرقابة على البلدية أشكالا عدة تشمل الرقابة الإدارية التي تمارسها السلطة المركزية أو الوصاية لضمان احترام التنفيذ الصارم للقوانين، والرقابة القضائية التي يتولاها القضاء الإداري على مستوياته للفصل في مشروعية القرارات، والرقابة المالية الهادفة إلى متابعة تسيير الأموال العمومية بشفافية، إضافة إلى الرقابة الشعبية من خلال المشاركة والمساءلة الديمقراطية.

الفرع الأول: الرقابة الإدارية: الرقابة الإدارية تعد إحدى صور الوصاية الإدارية وهي آلية قانونية تمارسها السلطة المركزية على الجماعات المحلية، وتهدف أساسًا إلى التأكد من مشروعية قراراتها وأعمالها، فهي آلية

[1]) المواد من 69–99 من القانون 11–10 المتعلق بالبلدية.

[2]) المادة 20–21، المرسوم التنفيذي رقم23–63 المؤرخ في 5 فبراير 2023 يعدل المرسوم التنفيذي رقم 16–320 والمتضمن الأحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام للبلدية، الجريدة الرسمية رقم 07 .

[3]) المادة 15 من القانون 11–10 المتعلق بالبلدية.

[4]) المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 16–320.

قانونية توازن بين استقلالية البلدية في إدارة شؤونها المحلية وبين وضمان احترام القوانين والتنظيمات، وتأخذ ثلاثة أشكال:

أولا : الرقابة على المجلس الشعبي البلدي كهيئة: عن طريق الحل والتجديد كليا بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير من وزير الداخلية وهذا للأسباب التالية:

-خرق الأحكام الدستورية؛

-إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس؛

-الاستقالة الجماعية لأعضاء المجلس؛

-عندما يكون المجلس في حال بقاءه مصدر اختلالات خطيرة، أو من شأنه المساس بالمصالح العامة؛

-عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة، في حال تطبيق الأحكام العامة للعضوية؛

-سوء التسيير الناجم عن الاختلافات الخطيرة بين أعضاء المجلس وعدم الاستجابة لإعذار الوالي؛

-تقسيم بلدي جديد إما عن طريق استحداث بلديات جديدة أو تجزئتها؛

-الظروف الاستثنائية التي تحول دون تنصيب المجلس المنتخب. [1]

على أن تجرى انتخابات تجديد المجلس الشعبي البلدي في أجل ستة أشهر بداية من تاريخ الحل، ولا يمكن بأي حال من الأحوال إجراؤها في السنة الأخيرة ، وتنتهي عهدة المجلس المحلي الجديد وعضوية الأعضاء المنتخبون الجدد بمجرد انقضاء الفترة المتبقية للمجالس الشعبية البلدية ، كما يمكن أن لا تكون مدة حياة المجلس البلدي المنتخب معلومة في حال الظروف الاستثنائية ويعين في هاته الحالة متصرف يتولى مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي ، على أن تنظم انتخابات بمجرد توافر الظروف المناسبة .[2]

ثانيا : الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي البلدي: مدة العضوية المتعلقة بأعضاء المجالس الشعبية البلدية تبدأ من تاريخ إعلان النتائج، وتستمر لكل المدة النيابية للمجلس، وتزول صفة المنتخب بالوفاة أو الاستقالة أو الإقصاء أو حصول مانع قانوني، ويقر المجلس المنتخب ذلك بموجب مداولة، ويخطر الوالي بذلك وجوبا، وهذا حسب نص المادة 40 من القانون الانتخابات، على أن يتم استخلافه وهنا تنتهي مدة عضويته على أن تبدأ مدة عضوية المنتخب المستخلف، وهذا وفق الإجراءات التالية:

[1])المواد 46، 47 من قانون البلدية 11-10.

[2]) المواد 49، 50، 51 من قانون البلدية 11-10.

أ. الاستقالة: تقدم وفق الرغبة الشخصية للمنتخب، وترسل لرئيس المجلس الشعبي البلدي، ويثبتها المجلس الشعبي البلدي بمداولة في أول دورة وهذا حسب المادة 42 من قانون البلدية 11-10؛

ب. التوقيف: يتم توقيف عضوية المنتخب المحلي مؤقتا أو نهائيا إلى غاية صدور الحكم القضائي النهائي وذلك بسبب ارتكاب جنحة أو جناية ذات علاقة بالمال العام أو جرائم مخلة بالشرف، أو محل تدابير قضائية تعيق المنتخب عن ممارسة مهامه وفقا للمادة 43 من قانون البلدية 11-10؛

ج. الإقصاء: في حال صدور الحكم القضائي النهائي ذو صلة بالأسباب الموضحة في المادة 43؛

د. الاستقالة التلقائية: وهذا في حال غياب المنتخب المحلي لأكثر من ثلاث دورات من غير تبري، وهذا ما تنص عليه المادة 45، ويتم استخلاف المنتخب في مدة شهر بقرار من الوالي بالمترشح الذي يليه مباشرة في نفس قائمة الترشح.

ثالثا : الرقابة على الأعمال: وتأخذ صور المصادقة (الصريحة والضمنية) والإلغاء (المطلق والصريح) وفقا للحالات التالية:

أ. المصادقة: وتعني موافقة الوصاية على محتوى المداولة ومطابقتها للشروط القانونية، وهي على صفتين :

-المصادقة الصريحة: تنص المادة 57 من قانون البلدية على أن بعض المداولات لا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها من طرف الوالي، وهي:

- الميزانيات والحسابات؛
- قبول الهبات والوصايا الأجنبية؛
- اتفاقيات التوأمة؛
- التنازل عن الأملاك العقارية البلدية.

غير أن المشرع ومن أجل ضمان السير الحسن للمرافق العمومية المحلية، وبعد إخطار الوالي قصد المصادقة على المداولات المنصوص عليها في نص المادة 57، وإذا لم يصادق عليها في أجل 30 يوما فإنها تعتبر مصادقا عليها.

-المصادقة الضمنية: تصبح مداولات المجلس الشعبي البلدي قابلة للتنفيذ بقوة القانون بعد مرور 21 يوما من تاريخ إيداعها بالولاية.

رابعا : الإلغاء أو البطلان **Annulation**: يعني الإلغاء أو البطلان عدم التصديق من طرف الوصاية على محتوى المداولة، نظرا لعدم احترام أو تقيد المجلس الشعبي المنتخب على المستوى المحلي بأحكام القانون وهو على صورتين البطلان المطلق والبطلان النسبي.

أ. البطلان المطلق: حسب المادة 59 من القانون 11-10 تبطل بقوة القانون مداولات المجلس الشعبي البلدي بقرار من الوالي لأحد الأسباب التالية:

- المتخذة خرقا للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات؛

- التي تمس برموز الدولة وشعاراتها؛

- غير المحررة باللغة العربية.

ب. البطلان النسبي: تنص المواد 60-61 من القانون 11-10 المتعلق بالبلدية على الأحكام التفصيلية لبطلان مداولات المجلس الشعبي البلدي نسبيا وذلك وفقا:

-لا يمكن أن يحضر رئيس المجلس الشعبي البلدي أو أي عضو من المجلس يتواجد في وضعية تعارض مصالحه مع مصالح البلدية، بأسمائهم الشخصية أو أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو كوكلاء، تحت طائلة بطلان المداولة؛

-إلزام كل عضو مجلس شعبي بلدي يكون في وضعية تعارض مصالح بالتصريح بذلك لرئيس المجلس الشعبي البلدي؛

-إما إن كان رئيس المجلس الشعبي البلدي هو الذي يتواجد في وضعية تعارض مصالح متعلقة به، يجب عليه إعلان ذلك للمجلس الشعبي البلدي؛

-يثبت بطلان هذه المداولة بقرار معلل من الوالي؛

-وبعد إثبات بطلان المداولة بتعليل من طرف الوالي، إن ارتأى المجلس عدم وجود سبب لإبطال المداولة، لرئيس المجلس الشعبي البلدي أن يرفع إما تظلما إداريا، أو دعوى قضائية أمام الجهات المختصة ضد قرار الوالي الذي يثبت بطلان أو رفض المصادقة على مداولة.

الفرع الثاني : الرقابة القضائية: الرقابة القضائية على البلدية هي رقابة لاحقة يمارسها القضاء الإداري على تصرفات وقرارات المجالس الشعبية البلدية ورؤسائها، بقصد التحقق من مدى مشروعيتها وانسجامها مع القواعد القانونية والتنظيمية النافذة. وتتمثل في تمكين الأفراد والهيئات من الطعن فيها أمام القضاء المختص بطلب الإلغاء بسبب تجاوز السلطة أو المطالبة بالتعويض عن الأضرار الناجمة عنها، وبذلك تشكل هذه الرقابة وسيلة قانونية لحماية الحقوق وصون مبدأ المشروعية دون المساس باستقلالية البلدية في تسيير شؤونها المحلية؛

الفرع الثالث : الرقابة المالية: تتجلى الرقابة المالية على البلدية في صورتين أساسيتين: رقابة سابقة يمارسها المراقب المالي عند التأشير على الالتزامات والنفقات قبل تنفيذها، بهدف التأكد من وجود الاعتمادات ومطابقة العمليات للقواعد القانونية والمحاسبية، ورقابة لاحقة تتولاها هيئات مختصة مثل مجلس المحاسبة وأجهزة

التفتيش المالي بعد التنفيذ، قصد فحص العمليات المالية والكشف عن التجاوزات، واقتراح الحلول قصد الوقوف على التسيير الرشيد للمال العمومي؛

كما أن أمين الخزينة يلعب دورا محوريا في التسيير المالي للبلدية، إذ يتولى الرقابة المحاسبية على العمليات المالية باعتباره المحاسب العمومي، وتشمل مهامه تحصيل الإيرادات، تنفيذ النفقات بناءً على أوامر الدفع الصادرة عن الآمر بالصرف (رئيس البلدية)، ومسك السجلات المحاسبية بدقة ،كما يتحقق من صحة الوثائق والمستندات قبل الدفع، مما يجعل دوره ضمانًا أساسياً لمشروعية العمليات المالية.

الفرع الرابع : الرقابة الشعبية: ويقصد بها مختلف الآليات والوسائل التي تمكن المواطنين من متابعة ومساءلة المجلس الشعبي ورئيسه بخصوص كفاءة وفاعلية التسيير العمومي ومدى الاستجابة لانشغالات المواطنين وتأخذ عدة أشكال:

أولا : الرقابة المباشرة: من خلال الانتخابات المحلية وغيرها من الاستحقاقات الانتخابية، العرائض والشكاوى لمختلف الإدارات العمومية كرئيس الدائرة والوالي ووسيط الجمهورية ومصالح الوزارة الأولى وكذا وزارة الداخلية ومختلف المنصات، وكذا الطعن في القرارات سواء كان إداريا أو قضائيا؛

ثانيا : الرقابة غير المباشرة: كاستعمال مختلف وسائط الإعلام والاتصال على مختلف المنصات المسموعة المرئية والمكتوبة، وكذا إسهام المجتمع المدني في إعداد مختلف الخطط والبرامج التنموية وضمان التسيير المحلي الرشيد وإبراز الدور التشاركي للمواطنين ومختلف الفواعل ضمن المجالس الاستشارية كتجسيد للديمقراطية أو المقاربة التشاركية.

ثالثا : الرقابة بالمشاركة: من خلال تطبيق النصوص الناظمة كتعليق مشروع جدول أعمال مداولات المجلس الشعبي في أماكن إعلام الجمهور أو ضمان النشر لمختلف الصفقات والاستشارات العمومية وبمختلف الوسائل تمكينا لمبدأ الشفافية والوصول إلى الطلب العمومي تكريسا لمبدأ المساواة بين المتعاملين الاقتصاديين.

مما سبق تناوله ضمن هذا المبحث تعتبر البلدية الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة الجزائرية ، وقد مرّت بتطورات تشريعية متعاقبة عكست انتقالها من جهاز إداري منفذ للسياسات المركزية إلى هيئة محلية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، ويتُشكَّل المجلس الشعبي البلدي بالانتخاب العام المباشر لمدة خمس سنوات باعتباره هيئة تداولية تعبّر عن إرادة المواطنين على أن يكون عدد أعضائه من 13إلى 43 حسب آخر إحصاء للسكان و الإسكان الأخير وفقا لشروط شكلية وموضوعية محددة في نص القانون العضوي 21-01 المتعلق بنظام الانتخابات ، بينما يتولى رئيس المجلس المنتخب من بين أعضائه تمثيل البلدية أمام الشعب وأمام الدولة، وله أن يصدر قرارات ، ويساعده في ذلك الأمين العام للبلدية تحت سلطته حيث يكلف بتسيير مصالح البلدية الإدارية والمالية، وضمان تنفيذ المداولات واستمرارية سير المرفق العام وتقديم الخدمة العمومية.

وتخضع البلدية لجملة من آليات الرقابة ، فالوالي يمارس الرقابة الإدارية على أعمال المجلس في إطار الوصاية من خلال المصادقة والإلغاء ،وكذا الرقابة على أعضاء المجلس المرتبط بمدة العضوية من خلال

التوقيف الإقصاء والرقابة على المجلس كهيئة من خلال سلطة الحل والتجديد ، وتخضع مالية البلدية لرقابة مزدوجة مسبقة من طرف المراقب المالي ولاحقة عبر أمين الخزينة ومجلس المحاسبة ، كما تخضع قرارات رئيس المجلس الشعبي البلدي للطعن القضائي أمام القضاء الإداري، هذا بالإضافة إلى الرقابة الشعبية التي تجسدها مشاركة الناخبين في متابعة ومساءلة المنتخبين من خلال تقييم حصيلتهم وتجديد الثقة فيهم أو انتخاب ممثلين آخرين في استحقاقات محلية قادمة ،وعليه فالبلدية تجسد ديمقراطية القرب وتسعى إلى تحقيق الرشادة في التسيير المحلي من خلال الديمقراطية التشاركية .

المبحث الثالث: النظام القانوني للولاية في التشريع الجزائري

نص المشرع الدستوري على أن الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية ، وكما أشرنا سابقا نص على أن البلدية هي الجماعة القاعدية ، فالولاية هي الجماعة الإقليمية للدولة ، وهي الدائرة الإدارية غير الممركزة للدولة ، حيث تشكل بصفتها غير الممركزة فضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية والتشاورية بين الجماعات الإقليمية والدولة ، كما أنها تساهم مع الدولة في كل مجالات الاختصاص المخولة لها وعلى الخصوص إدارة وتهيئة الإقليم ، وتحقيق التنمية بمختلف أشكالها الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ، وتعمل على حماية البيئة ، وتعمل كالبلدية على حماية وترقية الإطار المعيشي للمواطنين [1]، ولها ميزانية خاصة لتحقيق ذلك ، بعد مصادقة المجلس الشعبي الولائي ، خصوصا تلك المتعلقة بما يلي:

-التنمية المحلية ومساعدة البلديات؛

-تغطية أعباء تسييرها؛

-المحافظة على أملاكها وترقيتها[2].

أما بالنسبة للتنظيم وفقا للأمر رقم 74 -69[3] المتعلق بإصلاح التنظيم الإقليمي للولايات ، وطبقا لهذا الأمر الذي يستهدف تعريف الإطار الإقليمي والذي يوضح أنه طبقا لمبادئ اللامركزية وتوزيع السلطات ولضرورة تكييف القاعدة الإقليمية الطبيعية والجغرافية والسياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية بالنسبة لكل ولاية مع الاختيارات الأساسية للثورة الجزائرية وأهداف تنمية البلاد والترقية الاجتماعية للفرد [4]،

[1]) المادة 1 من القانون 12-07 المؤرخ في 21 فبراير 2012 المتعلق بالولاية.

[2]) المادة 3 من القانون 12-07 المؤرخ في 21 فبراير 2012 المتعلق بالولاية.

[3]) أمر رقم 74-69 المؤرخ في 2 يوليو 1974 المتعلق بإصلاح التنظيم الإقليمي للولايات، الجريدة الرسمية رقم 55.

[4]) المادة 1 من الأمر 74-69.

يتكون التنظيم الإقليمي من 31 ولاية [1]، ويتأتى ذلك من خلال :

-إنشاء ولايات جديدة تنتج عن ضم ولايتين أو عدة ولايات أو عن تقسيم ولاية واحدة؛
-إعادة تهيئة الحدود الإقليمية لبعض الولايات على أساس فصل أو إضافة بلديات بين ولايتين أو أكثر؛
-إعادة تهيئة حدود بعض الدوائر الحالية [2].

كما تم رفع عدد الولايات إلى 48 ولاية و 1540 بلدية [3] وفقا للقانون رقم 84-09 المتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد ، وتم زيادة عشر ولايات جنوبية حيث أصبح العدد 58 ولاية و 1541 بلدية [4].

المطلب الأول: تشكيل وسير المجلس الشعبي الولائي

وللولاية هيئتان هما :

- المجلس الشعبي الولائي ؛
- الوالي [5].

وسنأتي على ذكر هيئتي الولاية بالتفصيل من حيث التشكيل والتسيير والصلاحيات بالنسبة للمجلس الشعبي الولائي، والتعيين وانتهاء المهام وصلاحيات الوالي بصفته ممثلا للولاية وبصفته ممثلا للدولة .

الفرع الأول: المجلس الشعبي الولائي: هيئة المداولة

يعتبر المجلس الشعبي الولائي هيئة المداولة على مستوى الولاية ، ويعبر عن صورة اللامركزية على مستوى الولاية ، وإذ يمارس أشغاله بصفته تلك فهو يتشكل من أعضاء منتخبين من طرف جميع الساكنة المحلية للولاية بنظام الاقتراع النسبي على القائمة المفتوحة ، وبتصويت تفضيلي دون مزج ، ، وتكون مدة العهدة الانتخابية للمجلس خمس (05) سنوات [6]، وتجرى انتخابات تجديد المجلس الشعبي الولائي بنفس

[1]) المادة 4 من الأمر 74-69.
[2]) المادة 2 من الأمر 74-69.
[3]) المادتين 3 و4 من الأمر رقم 19-12 المؤرخ في 4 فبراير 2019 الذي يتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد، الجريدة الرسمية رقم 6.
[4]) المادة 3 من الأمر رقم 19-12 المؤرخ في 11 ديسمبر 2019 الذي يعدل القانون رقم 84-09 المتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد.
[5]) المادة 2 من القانون 12-07 المتعلق بالولاية.
[6]) كانت العهدة الانتخابية محددة ب أربع (04) سنوات وذلك وفقا لنص المادة 23 من القانون 69-38 المتضمن قانون الولاية.

إجراءات المجلس الشعبي البلدي أي في الثلاثة (03) أشهر الأخيرة التي تسبق انقضاء العهدة الانتخابية الجارية ، ويعتمد في تشكيله على الانتخاب الذي يهدف إلى :

أولا– تجسيد وترسيخ الديمقراطية المحلية، وضمان التداول السلمي على السلطة وأخلقة الحياة السياسية؛

ثانيا– وكذا ضمان مشاركة المواطنين والمجتمع المدني ، لاسيما الشباب والمرأة في الحياة السياسية ، وضمان اختيار حر بعيدا عن أي تأثير مادي [1].

وهو هيئة تداولية تجتمع وجوبا في أربع –04– دورات عادية علنية في السنة ، ، وله أن يجتمع في دورة غير عادية بناء على طلب من رئيسه أو ثلث أعضائه أو الوالي ، و تصح اجتماعاته بالأغلبية البسيطة لأعضائه الحاضرين أو الممثلين عند التصويت ، ومن أجل أداء مهامه خول له المشرع من حق إنشاء لجان متخصصة دائمة ومؤقتة ، وتنتهي فترة عضوية أعضائه المنتخبين بإحدى حالات الاستقالة، أو الوفاة أو الإقصاء أو حصول مانع قانوني على أن يجري استخفافهم بناء على قرار من وزير الداخلية في أجل شهر من المرشح الذي يليه مباشرة في نفس القائمة ، أو الإقالة في حالة عدم القابلية للانتخاب أو تعتريه حالة من حالات التنافي على أن يقر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة ويقر وزير الداخلية ذلك .

وتنهي مدة حياة المجلس الشعبي الولائي بانتهاء العهدة الانتخابية أو بحل رئيس الجمهورية للمجالس المحلية المنتخبة بموجب مرسوم رئاسي قبل نهاية العهدة الانتخابية وفقا لما يراه متماشيا مع المصلحة الوطنية ويجسد السياسات العمومية المحلية أفضل، وإعطاء ديناميكية أفضل لسير المجالس المنتخبة وتجسيد الديمقراطية التشاركية وفقا للمبدأ الدستوري القاضي بدعم التسيير التشاركي على مستوى الجماعات المحلية.

يتغير عدد أعضاء المجالس الشعبية الولائية حسب تغير عدد سكان الولاية الناتج عن عملية الإحصاء العام للسكان والإسكان الأخير، وضمن الشروط الآتية:

1. خمس وثلاثون (35) عضوا في الولايات التي يقل عدد سكانها عن 250.000 نسمة؛
2. تسع وثلاثون (39) عضوا في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 250.000 و650.000 نسمة؛
3. ثلاث وأربعون (43) عضوا في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 650.001 و950.000 نسمة؛
4. سبعة وأربعون (47) عضوا في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 950.001 و1.150.000 نسمة؛

[1]) المادة الأولى من الأمر 21–01 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات.

5. واحد وخمسون (51) عضوا في الولايات التي يترواح عدد سكانها بين 1.150.001 و1.250.000 نسمة؛

6. خمسة وخمسون (55) عضوا في الولايات التي يساوي أو يفوق عدد سكانها 1.250.001 نسمة [1].

مع الأخذ في عين الإعتبار تمثيل المرأة ضمن المجالس المنتخبة، وذلك في حدود النسب التالية:

1. 30% عندما يكون عدد المقاعد من 35إلى 49 مقعدا؛
2. 35 % عندما يكون عدد المقاعد من 51 إلى 55 مقعدا [2].

وله أن يشكل لجانا دائمة في مجال اختصاصه أو لجانا خاصة أو لجان تحقيق في كل ما يهم الولاية وتنتهي بنفس الأشكال التي شكلت بها أو لانتفاء الغرض الذي أنشأت من أجله.

الفرع الثاني: انتخاب رئيس المجلس الشعبي الولائي:

يشكل رئيس المجلس الشعبي الولائي الهيئة التداولية للمجلس الشعبي الولائي ، ينتخب في جلسة علنية وبتأطير من مكتب مؤقت من طرف القائمة التي حازت أغلبية المقاعد في أجل ثمانية أيام من تاريخ إعلان النتائج ، وله أمانة دائمة ، ومن أجل أداء مهامه يساعده من نائبين إلى ست نواب حسب عدد أعضاء المجلس، وتستمر مدة عضويته في المجلس طيلة العهدة النيابية ، وعليه أن يتفرغ لأداء مهامه هو ونوابه ورؤساء اللجان، وتنتهي مهامه بالاستقالة وتصبح سارية من تاريخ تقديمها أمام المجلس المجتمع حسب نص المادة 65 ، وله اختصاصات في مجال تمثيل المجلس الشعبي الولائي في جميع المراسيم التشريفية والتظاهرات الرسمية [3].

الفرع الثالث: صلاحيات المجلس الشعبي الولائي:

يقوم المجلس الشعبي الولائي باعتباره هيئة مداولة بمعالجة الشؤون التي تدخل ضمن مجال اختصاصه المخولة له بموجب القوانين و التنظيمات ، و كذا القضايا التي تهم الولاية والتي ترفع إليه بناء على اقتراح من ثلث(3/1)أعضائه أو رئيسه من خلال مشروع جدول الأعمال الذي يقدم أثناء الدورات أو الوالي ، عن طريق

[1]) المادة 12 من القانون 69-38 المتضمن قانون الولاية ، الجريدة الرسمية رقم 44 ، أما في نص القانون 90-08 فلم يأت ذكر عدد الأعضاء بل أسنده إلى القانون العضوي رقم 97-09 المؤرخ في 6 مارس 1997 المتعلق بنظام الانتخابات المادة 99 حيث أبقت على نفس عدد الأعضاء تناسبا مع عدد السكان ، الجريدة الرسمية رقم 12 ، ونفس الأمر مع القانون العضوي رقم 16-10 المؤرخ في 25 أوت 2016 المتعلق بنظام الانتخابات ، المادة 82 الجريدة الرسمية رقم 50 ، ونفس عدد الأعضاء وفقا للمادة 189 من الأمر رقم 21-01 المؤرخ في 10 مارس 2021 ، الجريدة الرسمية رقم 17 .

[2]) المادة 2 من القانون العضوي 12-03 المؤرخ في 12 يناير 2012 المتعلق بتحديد كيفيات توسيع حظوظ تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة ، ج ر 01 .

[3]) المواد من 58 إلى 72 من القانون 12-07 المتعلق بالولاية .

المداولة ، وهي تندرج ضمن مجالات التنمية على المستوى المحلي ، كتحقيق التنمية الاقتصادية والاهتمام بالفلاحة والري ، وكذا الهياكل القاعدية الاقتصادية وتجهيزات التربية والتكوين المهني والنشاط الاجتماعي والثقافي والسكن ، وهو ما تناولته المواد من 37 إلى المادة 101 من قانون الولاية 12-07 على النحو الآتي:

-الصحة العمومية وحماية الطفولة والأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة؛

-السياحة؛

- الإعلام والاتصال؛

-الفلاحة والري والغابات؛

-الهياكل القاعدية والاقتصادية؛

-التربية و التعليم العالي و التكوين؛

-الشباب و الرياضة و التشغيل؛

-السكن والتعمير وتهيئة إقليم الولائي؛

-التجارة والأسعار والنقل؛

-التضامن ما بين البلديات لفائدة البلديات المحتاجة والتي يجب ترقيتها؛

-التراث الثقافي المادي وغير المادي التاريخي؛

-حماية البيئة؛

-التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية؛

-ترقية المؤهلات النوعية المحلية [1].

المطلب الثاني: الوالي

يعتبر الوالي من الإطارات السامية للدولة، ويعين وتنهى مهامه وفقا لأطر قانونية معينة، وفقا لما يلي:

الفرع الأول: التعيين: لم يفصل قانون الولاية صراحة في كيفيات تعيين وإنهاء مهام الوالي ، غير أن المادة 92 [2]من الدستور تمنح لرئيس الجمهورية حق التعيين في العديد من الوظائف والمهام ومن بينها الوظائف

[1])المادة 77 من القانون 12-07 المتعلق بالولاية.

[2]) مرسوم رئاسي رقم 20--442 المؤرخ في 30ديسمبر 2020، المتعلق بإصدار التعديل الدستوري، ج ر 82.

المنصوص عليها في الدستور ، وكذا الوظائف المدنية والعسكرية في الدولة وكذا الولاة ، ويعتبر الوالي من الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة بعنوان الإدارة والمؤسسات والهيئات العمومية [1]، حيث تتضمن الوظائف العليا للإدارة المحلية حسب المرسوم 90-30[2] كلا من الوالي والكاتب العام للولاية ورئيس الدائرة ، ويعين الولاة من بين:

-الكتاب العامين للولايات؛

-رؤساء الدوائر؛

-غير أنه يمكن أن يعين 5% من تعداد سلك الولاة خارج الأمناء العامين للولايات ورؤساء الدوائر [3]. ويعين رئيس الجمهورية الوالي بناء على مرسوم يصدره رئيس الجمهورية في مجلس الوزراء بناء على اقتراح من وزير الداخلية [4] وفقا لعدة شروط [5].

---

[1]) المرسوم التنفيذي 90-227 المؤرخ في 27 يوليو 1990، الذي يحدد قائمة الوظائف العليا في الدولة بعنوان الإدارة والمؤسسات والهيئات العمومية، ج ر 31.

[2]) المرسوم التنفيذي 90-30 المؤرخ في 25 يوليو 1990 يحدد أحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب والوظائف العليا في الإدارة المحلية، ج ر 31 .

[3]) المادة 13 من المرسوم التنفيذي 90-30.

[4]) المادة 14 من المرسوم التنفيذي 90-30.

[5]) وما تجدر الإشارة إليه أن التعيين في منصب الوالي يتطلب توافر عدة شروط عامة وخاصة متعلقة بالمركز القانوني، غير أنه لا يوجد نص قانوني يتضمن تلك الشروط أو ما يسمى بالقانون الأساسي الخاص بالوالي لأنه يعتبر ممثلا سياسيا وإداريا ما يجعل من إمكانية وضع قانون خاص بالوالي من الصعوبة والتعقيد بمكان، ويمكن إجمالا ذكر تلك الشروط الواجب توفرها فيما يلي:

1. الشروط العامة: وهي الشروط المطلوب توافرها لتولي المهام والوظائف العامة في الدولة وهي:

الجنسية الجزائرية : دون سواها كشرط لتولي المسؤوليات العليا في الدولة والوظائف السياسية[5] ومن بينها منصب الوالي ، ولا يشترط المشرع أن تكون الجنسية أصلية أو مكتسبة .

أ. التمتع بحقوقه المدنية والسياسية والخلق الحسن: أن لا يكون محكوما عليه بحكم متعلق بجنحة أو جناية وأن لا يكون سيء السلوك وذا صلات مشبوهة، حيث تنص المادة 13 من المرسوم 90-226 على أنه " يجب على العامل الذي يمارس وظيفة عليا أن يتحلى ولو خارج ممارسة مهامه بسلوك يناسب أهمية تلك المهام ويمتنع عن أي موقف يشوه كرامة المهام المسندة إليه "

ب. السلامة الجسدية واللياقة البدنية والذهنية: التي تتطلب منه القدرة على العمل وتنسيق العمل على مستوى الولاية لمدة ساعات كافية قد تطول خلال اليوم، والقدرة على التكيف ومواجهة وتحمل الضغوطات المجتمعية المتأتية من البيئة نتيجة لانشغالات الساكنة المحلية.

ج. وأن يكون مسويا لوضعيته تجاه الخدمة الوطنية سواء أداء أو إعفاء.

2. الشروط الخاصة: وهي التي تضمنتها المادة 21 من المرسوم التنفيذي الذي يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم، حيث لا يعين من لا يتمتع بشروط الكفاءة والنزاهة في المناصب العليا، ويجب أن يتوفر فيه ما يلي:

أ. استيفاء الشروط العامة للالتحاق بوظيفة عمومية،

ب. أن يثبت تكوينا عاليا أو مستوى من التأهيل مساويا لذلك،

الفرع الثاني : إنتهاء المهام: ويتم إنهاء مهام الوالي تطبيقا لقاعدة توازي الأشكال [1].

الفرع الثالث : الصلاحيات: صلاحيات الوالي كثيرة ومتنوعة ولا يعتبر قانون الولاية فقط مصدرا لها، بل إلى جانب ذلك هناك قانون البلدية وقوانين أخرى كثيرة ، كقانون الأملاك الوطنية وقانون الانتخابات وقانون الحالة المدنية وقانون الإجراءات الجزائية وقانون الضرائب وقانون العمل والقوانين العقارية وغيرها، بل هناك عديد النصوص التنظيمية أشارت لبعض صلاحيات الولاة من ذلك على سبيل المثال لا الحصر المرسوم الرئاسي 10-236 المعدل والمتمم المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية [2].

يعد الوالي حلقة الوصل بين السلطة المركزية ممثلة في الحكومة والسلطة اللامركزية ممثلة في البلدية والولاية، إذ يتمتع بازدواجية التمثيل، حيث يعد ممثلا للولاية وممثلا للدولة.

أولا :صلاحيات الوالي بصفته ممثلا للولاية: للوالي شكلين بهذه الصفة حيث هو هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي، كما يمثل الولاية، وذلك على النحو التالي:

أ. الوالي هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي: من خلال:

ج. أن يكون قد مارس العمل مدة خمس (05) سنوات على الأقل في المؤسسات أو الإدارات العمومية أو في المؤسسات والهيئات العمومية [5] ، وهذا وفقا لأحكام مادة 21 من المرسوم التنفيذي 90-226 المؤرخ في 25 يوليو 1990 الذي يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم، ج ر 31 .

معنى هذا أن شاغل الوظيفة العليا يجب أن تتوافر فيه الشروط العامة للالتحاق بالوظيفة العامة، وكذلك بعض الشروط المرتبطة بالوظيفة العليا على غرار التكوين الإداري والتأهيل والخبرة المهنية في مناصب العليا للإدارة المحلية كرئيس للدائرة أو كاتبا عاما للولاية.

[1]) تنهي مهام أي عامل يمارس وظيفة عليا بإحدى الطريقتين التاليتين:

- بمبادرة من السلطة المخولة صلاحية التعيين ،
- بطلب من المعني.

ويقع على السلطة التي قررت إنهاء مهام الإطار الذي يشغل وظيفة عليا إعلامه بذلك، كما لا يجوز لمن يشغل وظيفة عليا ترك وظيفته أو إعفاءه منها قبل تبليغه بالقرار الفردي الذي ينهي مهامه.

ويشتمل القرار الفردي على البيانات التالية:

- إستدعاء المعني لشغل وظيفة عليا أخرى؛
- الإحالة على التقاعد؛
- إعادة إدماج شاغل الوظيفة العليا في رتبته الأصلية؛
- بناء على طلب المعني بإنهاء مهامه؛
- وفاة المعني؛
- في إطار أحكام المادة 32 ، أي إلغاء الوظيفة العليا التي يشغلها أو تم إلغاء الهيكل المستحدث ، ويترتب على الأمر إنهاء مهام الإطار الدائم في الوظيفة العليا المرتبطة بهذا الهيكل.

وإذا لم يتضمن القرار الفردي لإنهاء المهام أحد هته البيانات فإن شاغل الوظيفة العليا يوضع في عطلة خاصة .

[2]) عمار بوضياف، المرجع السابق ، ص 308.

-تنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي العادية والاستثنائية.

-الإعلام : وذلك من خلال:

- نشر مداولات المجلس الشعبي الولائي في أماكن إعلام الجمهور ومقر الولاية والبلديات التابعة لها، وتنفيذ التوصيات الصادرة عن المجلس الشعبي الولائي، وتقديمه تقريرا عن مدى تنفيذ تلك التوصيات، كما يقوم بتقديم تقرير سنوي على نشاط القطاعات غير الممركزة بالولاية.

ب. تمثيل الولاية: في جميع أعمال الحياة المدنية والسياسية وأمام القضاء؛

ج. إعداد مشروع الميزانية وتنفيذها بعد المصادقة عليها من طرف المجلس الشعبي الولائي؛

د. السهر على حسن سير المصالح الولائية.

ثانيا: صلاحيات الوالي بصفته ممثلا للدولة: يعتبر الوالي ممثلا للدولة على مستوى الجماعات الإقليمية البلدية والولاية وهو مفوض الحكومة، وتحت هذه الصفة فإن له اختصاصات مختلفة أهمها:

أ. التمثيل: كما سبق وأوضحنا فإن الوالي يختص بتمثيل الدولة على مستوى الجماعات الإقليمية ، وهو مفوض الحكومة أي ممثل جميع أعضاء الطاقم الوزاري المشكل للحكومة ، وينشط وينسق ويراقب نشاط المصالح غير الممركزة للدولة المكلفة بمختلف قطاعات النشاط في الولاية [1].

ب. التنفيذ: يسهر الوالي على تنفيذ مختلف النصوص القانونية الصادرة عن الهيئة التشريعية وكذا الأوامر والمراسيم التنفيذية، وهذا بعد انقضاء 24 ساعة من وصول الجريدة الرسمية إلى مقر الدائرة، وفقا لنص المادة 4 من القانون المدني، حيث يصدر قرارات، وتسجل ضمن مدونة القرارات الإدارية الخاصة بالولاية، كما يمكن الوالي تفويض إمضائه، كما يقوم بالحفاظ على رموز الدولة وشعاراتها على إقليم الولاية.

ج. الضبط: يمارس الوالي سلطة الضبط كحلقة وصل بين السلطة التنفيذية المركزية والسلطة القضائية لضمان حماية النظام العام وتطبيق سلطة القانون على صورتين:

[1]) غير أنه يستثنى بعض مجالات النشاط التي تستدعي بقاء ارتباطها المباشر بالإدارة والمصالح المركزية للوزارات، وهي:

أ-العمل التربوي والتنظيم في مجال التربية والتكوين والتعليم العالي والبحث العلمي؛

ب-وعاء الضرائب وتحصيلها؛

ت-الرقابة المالية؛

ث-إدارة الجمارك؛

ج- مفتشية العمل؛

ح-مفتشية الوظيفة العمومية؛

خ-المصالح التي يتجاوز نشاطها بالنظر إلى طبيعته أو خصوصيته إقليم الولاية.

-الضبط الإداري: يمارس الوالي اختصاصات الشرطة الإدارية العامة في حدود إقليمه، وله أن يصدر قرارات تنظيمية (مراسيم ولائية) أو فردية (رخص، أوامر) لضمان ذلك.

-الضبط القضائي: بصفته ضابط شرطة قضائية، يمارس الوالي صلاحيات في مجال البحث والتحري عن الجرائم تحت إشراف النيابة العامة.

المطلب الثالث : الرقابة على الولاية

تعتبر الولاية الجماعة الإقليمية للدولة الجزائرية، وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلالية المالية، غير أن استقلاليتها تلك تبقى مقيدة بمختلف أشكال الرقابة مثل البلدية وهي عدة أشكال:

الفرع الأول : الرقابة الإدارية: الرقابة الإدارية تعد إحدى صور الوصاية الإدارية وهي آلية قانونية تمارسها السلطة المركزية على الجماعات المحلية، وتهدف أساسًا إلى التأكد من مشروعية قراراتها وأعمالها، فهي آلية قانونية توازن بين استقلالية البلدية في إدارة شؤونها المحلية وبين وضمان احترام القوانين والتنظيمات، وتأخذ ثلاثة أشكال:

أولا : الرقابة على المجلس الشعبي الولائي كهيئة: عن طريق الحل والتجديد كليا بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير من وزير الداخلية وهذا للأسباب التالية:

-في حالة خرق أحكام دستورية؛

-في حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس؛

-في حالة استقالة جماعية لأعضاء المجلس الشعبي الولائي؛

-عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدرا لاختلالات خطيرة تم إثباتها أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم؛

-عندما يصبح عدد المنتخبين اقل من الأغلبية المطلقة وذلك رغم تطبيق أحكام المادة 41 التي تنص على الاستخلاف للعضو الذي يقع تحت طائلة الوفاة أو الاستقالة النهائية أو الإقصاء أو حصول مانع قانوني؛

-في حالة اندماج بلديات أو ضمها؛

-في حال حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس الشعبي الولائي.

ويتم حل المجلس الشعبي الولائي وتجديده بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير من الوزير المكلف بالداخلية، الذي يعين بناء على اقتراح من الوالي، مندوبية ولائية خلال العشرة (10) أيام التي تلي حل المجلس، وتمارس صلاحياتها إلى غاية تنصيب المجلس الشعبي الولائي المنتخب الجديد، وتجرى انتخابات تجديد المجلس

الشعبي الولائي الذي تم حله في أجل أقصاه ثلاثة (03) أشهر ابتداء من تاريخ الحل، إلا في حالة المساس الخطير بالنظام العام، ولا يمكن بأي حال من الأحوال إجراؤها خلال السنة الأخيرة من العهدة الجارية.

ثانيا : الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي الولائي: تبدأ العهدة الانتخابية من يوم إعلان النتائج وتنتهي بإحدى هذه الحالات: الوفاة، الاستقالة النهائية، الإقصاء، أو ثبوت المانع القانوني، على أن يتم استخلاف قانونا في أجل شهر بالمترشح الذي يليه في القائمة، غير أن الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي الولائي تكون وفقا للأشكال التالية:

-الاستقالة : تتم بنفس إجراءات المنتخب البلدي، على أن يقر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة، مع وجوب تبليغ الوالي [1]؛

-الاستقالة التلقائية (التخلي عن العهدة): وهذا في حال الغياب غير المبرر لثلاث دورات عادية خلال السنة، ويقرها المجلس الشعبي الولائي؛

-الإقصاء: في حال وجود عضو المجلس الشعبي الولائي تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب أو محل إدانة نهائية لذات السبب، أو في أحد حالات التنافي غير أن هذا الإقصاء يمكن أن يكون محل طعن أمام مجلس الدولة؛

-التوقيف: توقف عضوية المنتخب الولائي بموجب قرار معلل من وزير الداخلية نظرا لوقوعه تحت طائلة المتابعة القضائية وذلك بسبب ارتكابه لجنحة أو جناية لها صلة بالمال العام أو جريمة مخلة بالشرف.

وتستمر عضوية المنتخب في حال صدور حكم نهائي بالبراءة .[2]

ثالثا : الرقابة على الأعمال: وتخضع إجراءات المصادقة والإلغاء على أعمال المجلس الشعبي الولائي لجملة من الأحكام على شكلين:

-المصادقة: وهي على صورتين :

- المصادقة الصريحة : لا تنفذ إلا بعد مصادقة الوزير المكلف بالداخلية في أجل أقصاه شهران (2) مداولات المجلس الشعبي الولائي التي تختص ب[3] :
  - الميزانيات والحسابات؛
  - التنازل عن العقار واقتناءه أو تبادله؛
  - اتفاقيات التوأمة؛

[1]) وهذا حسب نص المادة 42 من قانون الولاية 12-07.

[2])المواد من 40 إلى 46 من قانون الولاية 12-07.

[3]) المادة 55 من القانون 12-07 المتعلق بالولاية .

- الهبات والوصايا الأجنبية.

- المصادقة الضمنية : تصبح مداولات المجلس الشعبي الولائي نافذة بقوة القانون بعد مرور واحد وعشرين (21) يوما من إيداعها بالولاية [1].

- البطلان أو الإلغاء: ويكون على صورتين:

  - البطلان المطلق: وتبطل مداولات المجلس الشعبي الولائي من طرف المحكمة الإدارية بعد دعوى من الوالي بقوة القانون تلك التي تشكل خرقا للدستور وتمس برموز الدولة وشعاراتها وغير محررة باللغة العربية أو تناقش أمورا تتجاوز صلاحياتها أو تنعقد خارج مقر المجلس.
  - البطلان النسبي: ويكون بسبب وضعية تعارض المصالح [2].

الفرع الثاني : الرقابة القضائية: وهي رقابة لاحقة يمارسها القضاء الإداري على تصرفات وقرارات الوالي، بقصد التحقق من مدى مشروعيتها وانسجامها مع القواعد القانونية والتنظيمية النافذة، وتتمثل في تمكين الأفراد والهيئات من الطعن فيها أمام القضاء المختص بطلب الإلغاء بسبب تجاوز السلطة أو المطالبة بالتعويض عن الأضرار الناجمة عنها.

الفرع الثالث : الرقابة المالية: تتجلى الرقابة المالية في عدة مستويات:

أ. الرقابة الداخلية من طرف أعضائه من خلال مناقشتها بابا بابا والمصادقة عليها ومتابعة مدى تنفيذها؛

ب. رقابة وصائية من طرف وزارة الداخلية من خلال المصادقة على مداولات الميزانية؛

ج. رقابة مالية سابقة قبل التنفيذ من طرف المراقب المالي للولاية ورقابة لاحقة من طرف أمين خزينة الولاية كمحاسب عمومي؛

---

[1]) المادة 54 من القانون 12-07 المتعلق بالولاية.

[2]) وفقا للأشكال التالية:

- لا يمكن لرئيس المجلس الشعبي الولائي أو أي عضو من المجلس في وضعية تعارض مصالحه مصالح الولاية سواء بالصفة الشخصية أو بالقرابة الشخصية كأزواج أو الأصول والفروع إلى الدرجة الرابعة أو كوكيل حضور المداولة تحت طائلة البطلان ،
- يلزم كل عضو مجلس شعبي ولائي يكون في وضعية تعارض مصالح بالتصريح بذلك لرئيس المجلس الشعبي الولائي ،
- في حالة كون رئيس المجلس ذاته متواجدا في وضعية تعارض مصالح متعلقة به ، يجب عليه التصريح بذلك للمجلس الشعبي الولائي ،
- في حالة كان رئيس المجلس أو أحد أعضاء المجلس حاضرين في مداولة وهم في وضعية تعارض مصالح فإن الوالي يثير بطلان المداولة خلال الخمسة عشر (15) يوما التي تلي إختتام دورة المجلس المتخذة خلاله المداولة ،
- كما يمكن المطالبة بإبطال المداولة من قبل كل منتخب أو مكلف بالضريبة في الولاية له مصلحة في ذلك ، في أجل خمسة عشر (15) يوما بعد إلصاق المداولة في أماكن إعلام الجمهور ومقر الولاية ومقرات بلديات الولاية ، حيث يرسل ذلك الطلب برسالة موصى بها إلى الوالي مقابل وصل إستلام ،
- ويتخذ الوالي دعوى أمام المحكمة الإدارية دعوى قصد الإقرار ببطلان المداولات التي إتخذت خرقا لأحكام المادة 56 .

د. رقابة قضائية محاسبية لاحقة من طرف مجلس المحاسبة.

الفرع الرابع : الرقابة الشعبية: ويقصد بها مختلف الآليات والوسائل التي تمكن المواطنين من متابعة ومساءلة المجلس الشعبي ورئيسه بخصوص كفاءة وفاعلية التسيير العمومي ومدى الاستجابة لانشغالات المواطنين، وهي رقابة غير مباشرة ومكملة وتأخذ عدة أشكال:

أ. الرقابة المباشرة: من خلال الانتخابات المحلية وغيرها من الاستحقاقات الانتخابية وهي رقابة دورية ومرتبطة بالأداء خلال العهدة الانتخابية، العرائض والشكاوى لمختلف الإدارات العمومية كرئيس الدائرة والوالي والمجلس الشعبي الولائي وسيط الجمهورية ومصالح الوزارة الأولى وكذا وزارة الداخلية ومختلف المنصات، وكذا الطعن في القرارات سواء كان إداريا أو قضائيا.

خلاصة الفصل الثاني

يتضح من خلال دراسة وتتبع مسار تطور الإدارة المحلية في الجزائر أن هذا النظام الإداري خضع لتطور تاريخي تدريجي ، وعليه فهو انعكاس مباشر للظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي مرّت بها الجزائر عبر محطاتها التاريخية الكبرى ، ففي فترة الوجود العثماني، لم تعرف الجزائر نظاما محليا بالمعنى القانوني والمؤسسي الحديث، بل اتسمت الإدارة المحلية آنذاك بتركيز السلطة في يد ممثل السلطان (الباي أو الداي) واعتماد تنظيمات تقليدية يغلب عليها الطابع العسكري والديني، مع غياب المشاركة الشعبية في تسيير الشؤون المحلية.

أما في ظل الاستعمار الفرنسي، فقد تم فرض منظومة إدارية محلية هجينة استمدت من النموذج الفرنسي، لكنها لم تكن أداة لخدمة المجتمع الجزائري، بل وسيلة لتكريس التبعية والتمييز بين السكان الأوروبيين "المواطنين" والجزائريين "الأهالي". وقد أدى ذلك إلى نشوء هياكل محلية ظاهرها ديمقراطي لكن مضمونها إقصائي، حيث حُرمت الأغلبية الجزائرية من أي فعالية في إدارة شؤونها.

بعد الاستقلال دخلت الجزائر مرحلة إعادة بناء الدولة، حيث أُنشئت البلديات والولايات كركائز أساسية للإدارة المحلية، لكن الطابع المركزي ظل مهيمنا، إذ اعتبرت الجماعات المحلية امتداد للسلطة التنفيذية المركزية أكثر من كونها فضاء لتجسيد اللامركزية، وظلت هذه الوضعية قائمة إلى غاية مطلع التسعينيات، أين أدى تكريس التعددية السياسية والتوجه نحو الإصلاحات الدستورية إلى إحداث نقلة نوعية في تسيير الشأن المحلي، وذلك من خلال تعزيز صلاحيات المجالس المنتخبة، وتوسيع نطاق مشاركة المواطنين عبر أحزاب سياسية ومنظمات مجتمع مدني، وعليه فإن الإدارة المحلية في الجزائر مرت بمراحل متباينة: من الطابع العسكري والديني في العهد العثماني، إلى الطابع الاستعماري الإقصائي خلال الاحتلال الفرنسي، وصولًا إلى الطابع المركزي الصارم بعد الاستقلال، ثم الانفتاح التدريجي بعد إقرار التعددية السياسية ،ومع ذلك يبقى التحدي القائم هو تحقيق توازن فعلي بين مقتضيات المركزية كضمان لوحدة الدولة، ومقتضيات اللامركزية كآلية لإشراك المواطن في تسيير الشأن العام وتحقيق التنمية المحلية المستدامة، وهو ما سنراه في الفصل الثالث حيث سندرس كيفيات تحقيق ذلك من خلال مؤشرات كمية ونظم تسيير ونماذج قياس أداء الإدارة المحلية متبعة في العالم ومحاولة تطبيقها في الجزائر.

الفصل الثالث:

قياس الأداء المؤسسي في قطاع الجماعات المحلية

تمهيد:

شهدت العلوم الإدارية وبخاصة المنظمات في العقود الأخيرة سواء في القطاع العام أو القطاع الخاص تطورات عديدة متسارعة في ظل بيئة متغيرة وتنافسية إلى حد كبير، وذلك بفعل العولمة وتطور تكنولوجيات الإعلام والاتصال، وانفتاح المؤسسات والمنظمات الدولية على خلق وابتكار نماذج للتسيير أكثر سلاسة ومرونة للتكيف مع المتغيرات البيئية.

وبعد أن تناولنا في الفصل الثاني تطور التنظيم الإداري المحلي في الجزائر خلال المرحلة العثمانية مرورا بالاستعمار الفرنسي وإلى مرحلة ما بعد الاستقلال ، ولنجاح الجماعات الإقليمية في القيام بمهامها واختصاصاتها الموكلة لها يجب عليها إتباع نظم تسيير تتميز بالفعالية والكفاءة والنجاعة ، وهو ما برز في نموذج بطاقة الأداء المتوازن وكذا نموذج المقارنة المرجعية الذي يقوم على مقارنة الأداء بين المنظمات داخليا أي بين المصالح وخارجيا بين نفس الجماعة الإقليمية ونظيرتها وبين الجماعات الإقليمية من نفس المستوى ومستوى آخر وهو ما سنتناوله في هذا الفصل الثالث حيث سنتطرق إلى مفهوم القياس ومفهوم الأداء ومفهوم قياس الأداء المؤسسي ومتطلباته ثم إيراد مفهوم بطاقة الأداء المتوازن وكذا نموذج المقارنة المرجعية ، وذلك على النحو الذي سيأتي بيانه:

- المبحث الأول: قياس الأداء المؤسسي.
- المبحث الثاني: نموذج بطاقة الأداء المتوازن.
- المبحث الثالث: نموذج المقارنة المرجعية.

المبحث الأول: ماهية قياس الأداء المؤسسي

يعتبر قياس الأداء المؤسسي من المتطلبات الأساسية التي ترتكز عليها الحوكمة الحديثة في القطاع العام وكذا القطاع الخاص، خصوصًا على مستوى الجماعات المحلية، حيث تفرض متطلبات الشفافية والمساءلة وفعالية الخدمة العمومية، تبني نظم تقييم علمية تستند إلى مؤشرات كمية ونوعية دقيقة ، حيث يتضمن المفهوم ثلاثة مصطلحات رئيسية الأداء حيث يربط بين مفاهيم الكفاءة والفاعلية والملائمة [1] كما يقصد به الجمع بين النتائج المحققة والوسائل المستخدمة للوصول إليها ، أي ليس فقط بلوغ النتائج النهائية، بل أيضا الطريقة أو الكيفية التي تم بها تحقيق تلك النتائج ، ومن هذا المنظور يهتم الأداء بالوسائل المستعملة والنتائج المحصلة والقدرة على التفكير في كيفية تحسين الموارد البشرية والمادية والمعلوماتية للوصول إلى الأهداف المرسومة بأفضل فعالية ممكنة [2]،و القياس حيث يقصد به تحويل الجهد المبذول أو مختلف السياسات المتبعة على مؤشرات قابلة للقياس و الأداء المؤسسي ويقصد به كل قياس أثر كل سلوك تنظيمي أو سياسة عمومية منتهجة أو إستراتيجية تتم في إطار تنظيمي ويمكن معرفة مخرجاتها.

المطلب الأول: مفهوم قياس الأداء

ويقصد بالأداء حسب احمد صقر عاشور" السلوك والأفعال المتعلقة بأهداف المنظمة المطلوبة، فالسلوك هو ناتج التفاعل بين خصائص الشخصية وبيئة العمل، وهذا السلوك قد يكون ظاهرا محسوسا أو قد يكون مستترا يتميز بالطابع الذهني، " كما يقصد به " قدرة المنظمة على تحقيق الأهداف الموضوعة "، كما يقصد بالأداء " المخرجات أو الأهداف التي تسعى المنظمة إلى تحقيقها من خلال مجموعة من الوسائل " [3].

يتطلب الأداء المؤسسي التركيز على مجموعة من العناصر الفريدة التي تميز المؤسسة عن غيرها من المؤسسات الأخرى، والتي تكون محورا للتقييم وتركز هذه على الجوانب الملموسة وغير الملموسة ، ويعرف الأداء المؤسسي بأنه منظومة متكاملة لأعمال المنظمة تتفاعل مع بيئة المنظمة الداخلية والخارجية، ويركز

---

[1]) الكفاءة حيث يقصد بها النسبة بين الوسائل والجهد المبذول وبين النتائج المحققة، والفعالية حيث يقصد بها النسبة بين النتائج المتحصل عليها والأهداف المحددة مسبقا، والملائمة حيث يقصد بها قياس نسبة توافق الوسائل التي بحوزة المؤسسة والأهداف المسطرة والمراد بلوغها، وهذا حسب الباحث حياة قريشي " تقييم أداء إدارة التوريد باستخدام بطاقة الأداء المتوازن "، أطروحة دكتوراه الطور الثالث علوم التسيير، جامعة محمد بوضياف المسيلة، 2023.

[2]). Le Dictionnaires encyclopédique d'administration publiques, Bibliothèque et Archives de Canada, 2012, (en ligne), www.dictionnaire.enap.ca, Daniel Maltais, PERFORMANCE ET GESTION DE LA PERFORMANCE

[3]) عبد الرحيم محمد وعبد الرحيم حسانين، " المقارنة المرجعية كمدخل لتطوير الأداء المؤسسي في المنظمات العامة: رؤية مقترحة "، المجلة العربية للعلوم ونشر الأبحاث، مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية والقانونية، العدد الثامن، المجلد الثاني، ماي 2018، كلية المجتمع قسم الإدارة العامة، قطر، ص 139.

الأداء المؤسسي على ثلاثة أبعاد وهي أداء الأفراد في إطار وحدتهم التنظيمية المتخصصة، وأداء الوحدات التنظيمية المتخصصة، وأداء الوحدات التنظيمية في إطار السياسات العامة للمنظمة ، وأداء المنظمة في إطار البيئة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية [1].

ويقصد بالأداء **Performance** في قطاع الجماعات المحلية: هو مدى قدرتها على تقديم خدمات عمومية نوعية وذات فعالية وجودة، وذلك باستخدام الموارد المتاحة لديها بكفاءة على أن تستهدف رضا العميل الذي يقصد به المواطن، وذلك من خلال تلبية احتياجاته ومعالجة انشغالاته عبر انتهاج سياسات عمومية ناجعة، أي مستوى بلوغ الأهداف المسطرة ضمن آجال زمنية محددة بمشاركة جميع الفواعل المحليين ومدى جودة المخرجات ممثلة في جودة الخدمات المقدمة ومدي الوصول إلى رضا المواطن وتحقيق الحوكمة المحلية.

أما قياس الأداء **Performance Measurement:** هو عملية منهجية تقوم على جمع وتحليل المعلومات بالاعتماد على مؤشرات كمية ونوعية لقياس مدى تحقيق البرامج الحكومية وتجسيد السياسات العمومية المحلية مرتكزة على معيار الكفاءة **Efficience** وهي العلاقة بين الموارد والإمكانيات المسخرة والنتائج أو الأهداف المحققة، ومعيار الفعالية **Effectiveness**ويقصد به مدى تحقيق مختلف مستويات الإدارة المحلية لأهدافها.

والأداء المؤسسي: عبارة عن المحصلة النهائية لأداء الأفراد ضمن وحداتهم التنظيمية وأداء الوحدات التنظيمية ضمن الإستراتيجية العامة للمنظمة وأداء المنظمة ضمن بيئتها الاجتماعية والاقتصادية والسياسية وبيئة العمل، ويجب أن يركز الأداء المؤسسي على الكفاءات والعوامل التي تميز المنظمة عن غيرها من المنظمات المنافسة ، كما يعرف الأداء المؤسسي بأنه القدرة التي تمتلكها المنظمة في تحويل المدخلات على مخرجات من خلال العمليات والاستفادة من التغذية العكسية " [2].

وعليه فالأداء المؤسسي في المنظمات العامة هو النظرة الشاملة لما تقوم به المنظمة في تنفيذ خطتها الإستراتيجية من خلال تركيزها على تحقيق التكامل بين عناصر الأداء في المنظمة لتوجيه جميع الجهود نحو تحقيق الأهداف الإستراتيجية للمنظمة [3].

[1]) عبد الرحيم محمد عبد الرحيم حسانين، المرجع سابق، ص 139.

[2]) عبد الرحيم محمد عبد الرحيم حسانين، المرجع السابق، ص 139.

[3]) عبد الرحيم محمد عبد الرحيم حسانين، المرجع السابق، ص 140.

المطلب الثاني: مقتضيات قياس الأداء

يتطلب تطبيق نظام جيد لقياس وتقييم الأداء في البلديات تهيئة البيئة المناسبة لذلك، من حيث ما يلي [1]:

الفرع الأول: تغير الثقافة التنظيمية، بحيث تكون مشجعة على المقارنة المرجعية وعلى قبول إدخال أساليب جديدة في العمل، كما يجب تأهيل الإدارات المحلية وتوجيهها نحو تلبية احتياجات المواطنين أو المنتفعين، ويضاف إلى ذلك ضرورة تنمية ثقافة التعلم بين العاملين داخل البلدية وتشجيعهم على التعلم المستمر من خبرات الآخرين، وبصفة عامة، يجب أن تتوافر في البلديات سمات الصرامة والجدية والسرعة والدقة في إنجاز الأعمال وتقديم الخدمات؛

الفرع الثاني: التأكيد على أهمية نشاط الأبحاث والتطوير، والبعد عن تأجيل او توفير التكاليف المترتبة، سواء على البحث عن منظمات مماثلة ناجحة وتبني أفضل الممارسات بها أو تدريب العاملين على الطرق والأساليب الجديدة، بل يجب أن يحل محل ذلك قيمة أنه عن طريق تعلم وتبني أفضل الممارسات بها أو تدريب العاملين على الطرق والأساليب الجديدة، بل يجب أن يحل محل ذلك قيمة أنه عن طريق تعلم وتبني أفضل الممارسات والتدريب عليها يمكن من توفير النفقات ومواجهة المسائل والقضايا الملحة بشكل أكثر كفاءة وفعالية؛

الفرع الثالث: تشجيع روح المبادرة، وقبول القيم والأفكار الجديدة، وعدم النظر إلى التجديد باعتباره عبئا ومشكلة كبيرة وعدم الخوف من الفشل؛

الفرع الرابع: التركيز على إرضاء المواطن المحلي: إذا كان تقييم الأداء المؤسسي وقياسه يهدف إلى جعل المنظمة أو البلدية في القمة وحائزة على رضا المواطنين أو الزبائن، فإنه لابد أن تضع البلديات في اعتبارها، وهي تواجه تحديات المنافسة ضرورة العمل على إرضاء المواطن الذي يتلقى الخدمة أو السلعة التي تقدمها؛

الفرع الخامس: إعداد العنصر البشري وتحفيزه: لما كانت عملية قياس وتقييم الأداء المؤسسي تحتاج إلى استخدام أساليب معينة مثل حل المشكلات والرسوم البيانية، وتحليل البيانات، والسبب والأثر، والعصف الذهني، وخرائط المتابعة وسلسلة الإجراءات، فإنه لابد من تدريب العاملين لإكسابهم المعلومات اللازمة وتنمية المهارات الفنية الضرورية لذلك، بما يمكنهم من إجراء المقارنات، كما يجب تقديم وسائل التحفيز المادي والمعنوي لتشجيع

[1]) باديس بن حدة، " الاتجاهات الحديثة لتطوير الإدارة المحلية في الوطن العربي: دراسة مقارنة لنماذج مختارة "، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة الجزائر، 2011-2012، ص 98.

العاملين على المشاركة والإسهام في إيجاد الحلول وفي وضع إستراتيجيات الجودة بطريقة خلاقة، من خلال طرح التساؤلات حول الطرق الأفضل لعمل الأشياء وكيفية الارتقاء إلى مستويات الأداء الأفضل؛

الفرع السادس: توفير الموارد والإمكانيات والمعلومات: تتطلب عملية قياس وتقييم الأداء المؤسسي ضرورة توفير الموارد والوقت والأدوات الحديثة للقيام بها، فضلا عن أهمية بناء قاعدة حديثة للمعلومات؛

الفرع السابع: دعم والتزام القيادات الإدارية العليا: يتطلب تقييم الأداء المؤسسي في البلديات أن تكون هناك قناعة والتزام من قبل القيادات الإدارية العليا بذلك، ويتعين على هذه القيادات أن تتحلى بصفات القيادة وبالشجاعة في اتخاذ القرارات، خاصة تلك المتعلقة بإحداث التغيير المطلوب لخلق ثقافة الجودة، وأن تتخلى عن أساليب وطرق الإدارة التقليدية التي تتسم بالبيروقراطية؛

الفرع الثامن: توافر نظم معلومات وبيانات دقيقة: يحتاج تطبيق نموذج جيد لقياس وتقييم الأداء المؤسسي إلى نظم معلومات وبيانات دقيقة ، حتى تكون هناك معايير مقارنة موضوعية للخدمات المختلفة [1]، ويتطلب ذلك أيضا الاتفاق على الفترة الزمنية التي يتم جمع المعلومات عنها وتحديد السنة التي يتم على أساسها جمع البيانات، وعلى الرغم من دخول تكنولوجيا المعلومات وانتشار استخدامها بالبلديات ، إلا أن التطبيقات الحالية لهذه التكنولوجيا لا تتناسب مع الاحتياجات الفعلية لتطوير هذه الوحدات ، وبشكل عام فإن مستوى الاستفادة من الطاقات الحالية مازال منخفضا جدا بالمقارنة مع الإمكانيات المتاحة، ولذلك يتعين أن يكون هناك تطوير للقوى البشرية، والهياكل التنظيمية وما يتعلق بها من أنظمة وقوانين وتشريعات، وكذلك طرق وأساليب العمل، وأخيرا أنظمة تجميع البيانات وأوعيتها المختلفة.

المطلب الثالث: مستويات قياس الأداء المؤسسي

رغم توافر تعاريف متعددة، لا يزال موضوع قياس الأداء واسعًا ومعقدًا من حيث التطبيق والمفاهيم. ولذلك، يتم التركيز على القضايا المرتبطة بتصميم أنظمة قياس الأداء، حيث يقدم نيلي إطارا تحليليًا من ثلاث مستويات لفهم النظام:

[1]) باديس بن حدة، المرجع السابق، ص 98–99.

1. المؤشرات الفردية للأداء؛
2. مجمّع المؤشرات كوحدة متكاملة؛
3. العلاقة بين نظام القياس والبيئة التنظيمية التي يعمل ضمنها[1].

كما تم اعتماد العديد من نظم قياس الأداء المؤسسي في القطاعين العام والخاص حسب مقتضيات وضرورات وظروف كل مرحلة مرتبطة بمختلف مستويات الإدارة المحلية والتي تخضع لها النظم السياسية ونذكر منها نظم إدارة الجودة الشاملة**(TQM)** ، وميزانية الأداء، وأنظمة التخطيط الاستراتيجي المحلي، نظام قياس الأداء المتوازن، والمقارنة المرجعية نظرا لقدرة هذه النماذج على ربط الخطط بالنتائج، وتمكين البلديات من المساءلة أمام المواطن والوصاية على حد سواء.

المبحث الثاني:نموذج قياس الأداء المتوازن (بطاقة الأداء المتوازن Balanced Scorecard) BSC

تعد بطاقة الأداء المتوازن من أهم الأدوات التي تعتمدها المؤسسات لقياس مستوى التحسن في أدائها ما يجعلنا نتطرق في هذا المبحث لمفهوم هذه الأداة نشأتها وتطورها بالإضافة إلى تطبيقها على قطاع الجماعات المحلية.

المطلب الأول: النشأة والمفهوم

ظهرت بطاقة الأداء المتوازن **Balanced Scorecard** لمواجهة القصور في أنظمة الرقابة المالية التقليدية، حيث رأى البعض أن الرقابة المالية التقليدية توقفت عن التطور منذ عام 1925، ونتيجة لذلك كان تركيز الإدارة على التكاليف بشكل أكبر من تركيزهم على الجوانب الأخرى للأداء.

ثم تطورت عوامل التغيير وازداد التعقيد بعد الحرب العالمية الثانية، وتأثرت القرارات الإدارية بشكل كبير بالمقاييس المالية، ولكنها أخفقت في التوجه المطلوب للاسترشاد به استراتيجياً على المدى البعيد، وعليه حمل عقد الثمانينات معه عدداً من المفاهيم والأدوات مثل إدارة الجودة الشاملة **TQM**، والكايزن **Kaizen**، وإعادة هندسة العمليات، وغيرها [2].

[1]) Andy Neely, Mike Gregory and Ken Plats¸ Performance measurement system design A literature review and research agenda¸ International Journal of Operations & Production Management, Vol. 15 No. 4, 1995¸ MCB University Press, p 81.

[2]) عبدالرحمن الجاموس، " بطاقة الأداء المتوازن "، موقع الجاموس www.aljamous.com، تم التصفح بتاريخ 22أكتوبر 2022.

ويعرف البعض بطاقة قياس الأداء المتوازن بأنها: أول عمل نظامي حاول تصميم نظام لتقييم الأداء يهتم بترجمة إستراتيجية المنظمة إلى أهدافا محددة ومقاييس ومعايير مستهدفة ومبادرات للتحسين المستمر، كما أنها توحد جميع المقاييس التي تستخدمها المنظمة، إن فكرة قياس الأداء المتوازن تركز على وصف المكونات الأساسية لنجاح المنظمة وأعمالها، وذلك بمراعاة الاعتبارات التالية [1]:

الفرع الأول: البعد الزمني: تهتم عمليات قياس الأداء بثلاثة أبعاد زمنية هي الأمس واليوم وغدا.

الفرع الثاني: البعد المالي وغير المالي: حيث تراقب النسب الرئيسية المالية وغير المالية بصورة متواصلة.

الفرع الثالث: البعد الإستراتيجي: تهتم عمليات قياس الأداء بربط التحكم التشغيلي قصير المدى برؤية وإستراتيجية المنشأة طويلة المدى.

الفرع الرابع: البعد البيئي: تهتم عمليات قياس الأداء بكل من الأطراف الداخلية والخارجية عند القيام بتطبيق المقاييس.

عرف **Ho & McKay** القياس المتوازن للأداء بأنه نظام إدارة إستراتيجي وقياس للأداء يترجم رؤية وإستراتيجية المنظمة إلى مجموعة متوازنة من مقاييس الأداء المتكاملة، ويعتبر القياس المتوازن للأداء إطاراً متكاملاً لقياس الأداء الإستراتيجي، من خلال تكامل مجموعة مركزة من مقاييس الأداء المالية وغير المالية كمقاييس للمخرجات، وأيضاً لمسببات أداء هذه المخرجات، بمؤشراتها المستقبلية الأساسية إلى جانب المؤشرات التاريخية والحالية، ضمن إطار سلسلة مترابطة من العلاقات السببية بين الجوانب الأربعة متمثلة بالأداء المالي، العلاقات مع العملاء، العمليات التشغيلية الداخلية، الجوانب الخاصة بالتعلم والنمو والابتكار [2].

المطلب الثاني: تطور بطاقة الأداء المتوازن

وتطورت بطاقة الأداء المتوازن عبر أجيال ثلاثة بخصائص مختلفة وصولا لنموذج متكامل على النحو التالي:

---

[1]) بومدين يوسف، " الملتقى الدولي حول: الإبداع والتغيير التنظيمي في المنظمات الحديثة: دراسة وتحليل تجارب وطنية ودولية "، عنوان الورقة البحثية: " بطاقة الأداء المتوازن مقاربة فكرية ومنهجية حديثة في مجال التغيير التنظيمي "، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة سعد دحلب البليدة، ص 12.

[2]) عبد الرحمن الجاموس، المرجع نفسه، ص 13.

الفرع الأول: الجيل الأول **1st Generation**: ويصف بطاقة الأداء المتوازن كمصفوفة تقوم بشكل متوازن على أربعة منظورات لقياس الأداء، دون ترابط فعّال لعلاقات السبب والنتيجة بين الأبعاد ومقاييسها المختلفة.

الفرع الثاني: الجيل الثاني 2nd Generation: جاء نتيجة للمشاكل التي رافقت تطبيق الجيل الأول[1]، وركزّ على الربط بين الأهداف وعملية اختيار المقاييس الأكثر ترابطاً مع الأهداف، وعانى من نقطة ضعف واضحة تتعلق بمن يقوم بتحديد الأهداف الإستراتيجية.

وتم ترجمة هذه المنظورات بسؤال أولي يعطي رؤية لكيفية اختيار القياسات الملائمة ضمن كل منظور وهي [2]:

أولا– للنجاح ماليا كيف يجب ان نظهر أمام المنافسين وحملة الأسهم (المنظور المالي)؟

ثانيا– لتحقيق رؤية منظمة الأعمال، كيف يجب أن تظهر المنظمة أمام عملائها (منظور العملاء)؟

ثالثا– لتحقيق رضا العملاء، ما هي العمليات الداخلية التي يجب أن تتميز بها منظمة الأعمال (بعد العمليات الداخلية)؟

رابعا– لتحقيق رؤية منظمة الأعمال، ما هي سبل المحافظة على قدرات المنظمة للتحسين (منظور التعلم والنمو)؟

الفرع الثالث: الجيل الثالث 3rd Generation: وهو جيل الخرائط الإستراتيجية، على أساس أنه لا يمكن تطبيق مقياس الأداء المتوازن باعتباره أداة لإدارة إستراتيجية دون خرائط إستراتيجية، باعتبارها وصف لإستراتيجية نابعة من رؤية ورسالة واضحة لتنظيم الأعمال[3].

ويمكن تلخيص المكونات الرئيسية للجيل الثالث من بطاقة الأداء المتوازن بما يلي [4]:

---

[1]) من أهم المشاكل: – التركيز على قياس الأداء أكثر من الحرص على الإدارة والتخطيط الاستراتيجي، أي أنه يمنح مؤشرات قياس، ويقترح تصورات وحلول لمشاكل المنظمات؛

- عدم تناسق وغياب الترابط بين المحاور البعد المالي، والعمليات الداخلية والعملاء والتطور والنمو وتم تصويرها كوحدات مستقلة ويغيب عنها العلاقات السببية بين المحاور؛
- صعوبة التطبيق في المؤسسات الحكومية والخدمية مع غياب واضح للقيم المستهدفة؛
- عدم وجود آليات دقيقة للمتابعة والتقييم، حيث كان كل التركيز منصبا على وضع مؤشرات كمية وكيفية استنباطها دون ارتباط او رؤية إستراتيجية لأهداف المنظمة وإهمال البعد البيئي.

[2]) مزريق عاشور، " بطاقة الأداء المتوازن كمنهج لقياس وبناء ثقافة الأداء الإستراتيجي المتميز لمنظمات الأعمال "، مجلة علوم الاقتصاد والتسيير والتجارة، العدد 8، المجلد 4، 2013، جامعة الجزائر 3، ص 57.

[3]) عبدالرحمن الجاموس، " بطاقة الأداء المتوازن "، موقع الجاموس **www.aljamous.com**، تم التصفح بتاريخ 22أكتوبر 2022.

[4]) مزريق عاشور، المرجع السابق ، ص 57–58.

أولا- بيان الاتجاه: والذي يوضح شمولية القرارات وتنظيم الأنشطة وليس الدخول في تفاصيل وضع الأهداف قبل وصف دقيق وصحيح لهذا الاتجاه؛

ثانيا- الأهداف الإستراتيجية: والتي تبين مساهمة الاتجاه العام بإعطاء وضوح لتقاسم الرؤية الشمولية للعمل في المنظمة ووضع أهداف إستراتيجية مترابطة في إطار نظام من التفكير المنهجي وعلاقات السبب والنتيجة بين هذه الأهداف التي تتسم بالوضوح؛

ثالثا- نموذج الربط الاستراتيجي والمنظورات: يبين أن تحديد الأهداف الإستراتيجية يتم بشكل منفصل عن المنظورات الأربعة، وهنا يتم الفصل بين نوعين من المنظورات، الأول يركز على المنظور الداخلي للبطاقة والمتمثل بمنظور العمليات الداخلية ومنظور التعلم والنمو، فيم يركز الثاني على المنظور الخارجي للبطاقة والمتضمن كل من منظور العملاء والمنظور المالي؛

رابعا- المقاييس والمبادرات: وهذه تبين أنه عندما يتم الاتفاق على الأهداف وتصبح القياسات محددة لتدعيم قدرة الإدارة العليا في فحص ومراقبة تطور المنظمة باتجاه تحقيق الأهداف يتم بتحديد المبادرات اللازمة لتحقيق هذه الأهداف.

المطلب الثالث: تطبيق بطاقة الأداء المتوازن على قطاع الجماعات المحلية

تجدر الإشارة إلى أن أول بطاقة أداء متوازن استخدمت في شركة **Analog Devices** عام 1987، وقد أضيف جوانب أخرى خاصة، مثل سرعة التسليم للعميل، جودة العمليات، وفاعلية تطوير الخدمات الجديدة، بالإضافة إلى المقاييس المالية، وشكل هذا النظام بداية ظهور أنظمة القياس المتوازنة، وخاصة المبتكرة من قبل كل من **(Norton,1992 & Kaplan)** [1].

فنظام قياس الأداء يهدف إلى ترجمة استراتيجية المؤسسة إلى أهداف ومؤشرات أداء قابلة للقياس من خلال أربعة أبعاد رئيسية مترابطة هي: البعد المالي، بعد العملاء، بعد العمليات الداخلية، بعد التعلم والنمو التنظيمي[2]، ويعرفان بطاقة قياس الأداء المتوازن على أنه أشبه بعقد صفقة في قمرة قيادة الطائرة من حيث كونها تزود المدراء بمعلومات معقدة في وقت قياسي وعليهم اتخاذ القرار بناء على اعتبارات عديدة، كما تعني التركيز على الإستراتيجية في المقام الأول ، كما أنها تعني كيفية تحقيق النتائج مع مراعاة تكلفة ذلك والوقت

[1]) عبد الرحمن الجاموس، " بطاقة الأداء المتوازن"، موقع الجاموس www.aljamous.com، تم التصفح بتاريخ 22 أكتوبر 2022.

[2]) Kaplan, R. S., & Norton, D. P¸"The Balanced Scorecard: Measures That Drive Performance, Boston, MA: Harvard Business Review¸January-February 1992, p 72.

المخصص لها [1]، وهي نظام شامل لقياس الأداء من منظور إستراتيجي، حيث يتم ترجمة إستراتيجية المنظمة إلى أهداف إستراتيجية واضحة (**Strategic Objectives**)، ومقاييس (**Measures**) وقيم مستهدفة (**Targets**) وخطوات إجرائية تمهيدية واضحة(**Initiatives**) [2]، حيث يبين كل عنصر بالتطبيق على سياق الجماعات الإقليمية ما يلي:

الفرع الأول: الأهداف Objectives: التي تسجل فيها الأهداف الخاصة بالبطاقة، مثل بلوغ مستوى معين من التزويد بالمياه الصالحة للشرب استنادا إلى الحاجة الملحة ومراعاة الاعتمادات المالية المخصصة.

الفرع الثاني: المؤشرات أو المقاييس Measures: التي تسجل فيها المؤشرات التي ستستخدم لقياس كل هدف، وهو ما يتبع في العالم أي المتوسط مثل عدد الأطباء المتكفلين بكل 1000 مواطن وهذا للوصول إلى هدف الأمن الصحي، أو عدد الأساتذة لكل تلميذ من تحقيق هدف نوعية وجودة التعليم.

الفرع الثالث: المستهدف أو القيم المستهدفة Target: التي تسجل فيها القيمة المستهدفة للمؤشر في نهاية الفترة، أو النتائج التي تحدد الإدارة بلوغها لتقييم مدى نجاحها، وهو مترابط تماما باستراتيجية المنظمة وأهدافها ومقاييسها فستهدف الجماعة الإقليمية القضاء على نظام الدوامين في المدارس الابتدائية الواقعة تحت إقليم اختصاصها من خلال إنجاز مجمعات مدرسية واقسام توسعة لبلوغ هدف 25 تلميذ في كل حجرة دراسية، ضمن مدة زمنية معينة مقدرة بثلاث سنوات وهل تم تحقيق ذلك خلال عهدة انتخابية أو ضمن برنامج قطاعي، أو مثلا تقليص مدة معالجة الشكاوى إلى 5 أيام حيث القيمة الحالية 17 يوم ، فالقيم المستهدفة توضح بشكل جلي المتوسط المراد تحقيقه مع مراعاة الهدف والمؤشرات المتبعة ، كما تساعد على تقييم الأداء الحقيقي ومعرفة الاختلالات ومواقع القصور والتحسين المستمر بناء على ذلك واتخاذ القرارات الصحيحة.

الفرع الرابع: المبادرات / الخطوات أو الإجراءات التمهيدية Initiatives: التي تسجل فيها المبادرات أو الخطوات الإجرائية أو السياسات التي سنقوم بها لتحقيق الهدف، وهذا يعني الإستراتيجية المتبعة من الاقتراح إلى التجسيد عبر أنساق مختلفة وسياسات عمومية متنوعة ومترابطة ، مثل إصلاح شبكة الطرق أي إحصاء كل الطرق الموجودة على أقاليم البلدية والولاية وتحديد مجالات تدخل البلدية ، مديرية الأشغال العمومية أو وزارة الاشغال العمومية، ثم دراسة وضعية الطرق جيدة ، متوسطة ، بحاجة لتدخل عاجل، ومن ثم تخصيص اعتمادات مالية وإنشاء برامج في قسم التجهيز ومتابعتها إلى غاية التنفيذ، فالهدف هنا هو الحفاظ على البنية

[1]) OP CIT ,p71.73.79 Kaplan, R. S, & Norton, D.P.

[2]) يسمينة بن صافية، بشير كشرود، " بطاقة الأداء المتوازن كنموذج لتقييم الأداء في البلديات الجزائرية: دراسة حالة بلدية تيمزريت "، مجلة الميادين الاقتصادية، المجلد 07، العدد 01، 2024، جامعة الجزائر 3، ص 380–381.

التحتية ممثلة في شبكة الطرق البلدية الولائية والوطنية وتسهيل حركة المرور، وفك الضغط على المحاور الرئيسية ، مع مراعاة الهدف الرئيسي وهو ترقية وتحسين الإطار المعيشي للمواطن.

كما أن بطاقة الأداء المتوازن هي إجابة على أربعة أسئلة وفقا للنموذج التالي [1]:

أولا– البعد المالي **Financial Perspective**: كيف ننظر إلى المساهمين والشركاء؟
ثانيا– بعد العميل **Customer Perspective**: كيف يرانا العملاء؟
ثالثا– بعد النمو والتطور **Innovation Perspective**: كيف نستمر في التحسن وخلق القيمة المضافة؟
رابعا– بعد العمليات الداخلية:**Internal Business Process** في ماذا يجب أن نتميز؟

وفيما يلي سنقوم بإيراد جدول قائم على العديد من الدراسات والنماذج المتبعة في عديد دول العالم ، إذ أضحت بعض البلديات في العالم تستهدف الوصول إلى البلدية الإلكترونية والبلدية الرقمية والمدن الذكية ، حيث طبق نموذج بطاقة الأداء المتوازن في مؤسسات عالمية رائدة كمؤسسة تويوتا اليابانية ، كما طبق في النظم الصحية الخاصة والعامة لمتابعة جودة الرعاية الصحية ، ودراسة وقت الإنتظار المخصص للمرضى ، وكذا سرعة الإستجابة والتكفل بالحالات الصحية المستعجلة ، مع إستخلاص قيم عملية ومؤشرات أداء وإتخاذ إجراءات تمهيدية لتحسين جودة الخدمة المقدمة والرفع من مستوى مواردها البشرية ، كما تم إتباع النظام في قطاعات كالموارد المائية ، المديريات المكلفة بالصحة والنظافة وجمع النفايات ، كما طبق أيضا في قطاع النقل والمواصلات من خلال دراسة إلتزام الناقلين بالأوقات المحددة لهم ودراسة شكاوى المواطنين ومعدل رضا المواطنين عن الخدمات المقدمة من طرف الناقلين ، وعدد المشاريع التي تم إنجازها من أجل تحسين الخدمة العمومية من طرف الناقلين ومن طرف مستأجري مختلف المحطات النقل البري الجوي والبحري ، وعليه فبطاقة الأداء المتوازن تركز على الجودة ومستوى مواردها البشرية ومختلف الإجراءات المتبعة وذلك مراعاة للأهداف الاستراتيجية المرسومة ومؤشرات الأداء والقيم المستهدفة ، وبناء عليه قمت من خلال كل ما سبق بتصميم نموذج يراعي كل تلك الأبعاد على أن يكون قابلا للتعميم على كل البلديات وفق المخطط التالي :

[1]) Kaplan, R. S, & Norton, D.S¸Op cit p 72.

الشكل رقم**1**: نموذج بطاقة الأداء المتوازن مقترحة للتطبيق على البلديات

البعد Perspective	الأهداف الإستراتيجية Objectives	المؤشرات Measures	القيم المستهدفة Target	الإجراءات التمهيديةlitiatives
البعد المالي Financial Perspective	-ترشيد النفقات . -تعزيز الشفافية والحوكمة المالية . -تنويع وإستدامة وتعزيز الإيرادات الذاتية . -رفع فعالية التحصيل الجبائي. -تقليص العجز المالي . - الموازنة بين نفقات التسيير والتجهيز والاستثمار .	-نسبة الإعتمادات المالية المخصصة للخدمة . -مدة غلق المشاريع ونشرها بشفافية . -تحصيل الرسوم والضرائب التي تعود عائداتها بشكل كلي أو جزئي للبلديات .	-تخفيض نسبة تكلفة الخدمة إلى 20% في حدود 3-5 سنوات . -زيادة نسبة التحصيل الجبائي في حدود 60%. -تحقيق فائض في حدود على الأقل 10%في ميزانية البلدية واستدامة تلافي العجز . - نشر البيانات المالية الدقيقة خصوصا المتعلقة بالنفقات الإجبارية والحساب الإداري عبر كل الوسائط الممكنة .	- تشكيل فريق عمل متخصص تحت رئاسة الأمين العام للبلدية ورئيس مصلحة المالية والمحاسبة ورئيس المصلحة التقنية لمتابعة إنجاز وغلق المشاريع وإستهلاك الإعتمادات المالية المخصصة . -تحديد SWOTلمعرفة الوضع المالي الحقيقي للبلدية .

بعد المواطن (العميل) Customer Perspective	-تقريب الإدارة من المواطن . - تحسين جودة الحياة . -تعزيز اللامركزية والديمقراطية التشاركية . -سهولة الولوج إلى الخدمات العامة . - عصرنة الخدمات العمومية المحلية .	-درجة رضا المواطنين على الخدمات المقدمة . - متوسط معالجة ملفات التسوية ومختلف الرخص لدى الشباك الموحد . - سرعة معالجة نفس الشكاوى . -مستوى التغطية بمختلف خدمات البنية التحتية .	- تحديد نسبة مئوية 60% مثلا في تقديم الخدمات لقياس رضا المواطن من خلال الإستجابة لإنشغالاته في مدة زمنية محددة 3 أيام أسبوع شهر ... - تقليص نسبة الشكاوى المكررة حول نفس الخدمة إلى حدود الثلث ، وسرعة معالجة الشكاوى المستجدة. -تنظيم اللقاءات الجوارية في إطار الديمقراطية التشاركية .	-إجراء تقارير مفصلة من طرف مكتب الجمعيات حول نتائج ومخرجات الاجتماعات التشاورية والتشاركية من أجل المشاركة في رسم وصياغة سياسات عمومية ناجعة تعبر عن الرضا ووضع مؤشرات لقياسه . - تنظيم دورات تكوينية في تقنيات الإتصال المؤسساتي والاتصال والعلاقات المامة لفائدة موظفي ومنتخبي البلدية .
بعد العمليات الداخلية **Internal Process Perspective**	-تطوير وتحديث البنية التحتية الإلكترونية والرقمية . -تعزيز الإستدامة البيئية . -تعزيز الشفافية والحوكمة الداخلية من خلال آليات الرقابة . -زيادة التنسيق بين مختلف المصالح الإدارية المحلية .	- نسبة التحول الرقمي للخدمات. -نظام متابعة وتدقيق داخلي . -	-رفع نسبة التعاملات الالكترونية والرقمية في حدود 80% في غضون 3-5 سنوات . - الإعتماد على الإستدامة البيئية	-تضمين دفاتر الشروط شرط إقصائي لكل متعامل إقتصادي لا يمتلك شهادة حسن تنفيذ تراعي المقتضيات البيئية وزيادة عدد نقاط

	–التحديد الدقيق لصلاحيات لكل الموظفين والمصالح . –وضع خطط فعالة لإدارة المخاطر .		في الصفقات العمومية لتفادي المخاطر . –بناء ثقافة مؤسسية من خلال تعزيز المشاركة المجتمعية وتكريس قيم الشفافية .	المتعامل المتعاقد في تقييم وترتيب العروض من طرف لجنة فتح وتقييم العروض . –
بعد التعلم والنمو **Learning and Growth Perspective**	–تنمية الرأسمال البشري من خلال الرفع من كفاءة الموظفين والمنتخبين من خلال التكوين. – تعزيز الإبتكار المؤسسي –الإرتقاء ببيئة العمل الداخلية . –تعزيز الشراكات والتعاون . –دعم التحول الرقمي وتطوير نظم المعلومات . – سهولة الوصول إلى المعلومات .	–نسبة الموظفين الذين شملهم التكوين السنوي . –عدد الأفكار المبتكرة التي تساعد على الارتقاء بجودة الخدمة العمومية المقدمة . –عدد الإجتماعات الدورية التي تخصص لمراجعة وتقييم الأداء واقتراح حلول عملية مبتكرة . –معدل حصول الموظفين لى شهادات تعليمية وتكوينية متخصصة جديدة . – درجة رضا الموظفين عن بيئة العمل .	– توقيع اتفاقيات تكوين تشمل كافة الموظفين والمنتخبين مع مراكز التكوين المتخصصة وبشكل دوري . – ابرام اتفاقيات توأمة وتعاون لامركزي . –بلوغ نسبة 75 %من أرشفة الملفات الرقمية . –دورية الإجتماعات مرة كل أسبوعين . –	–تكوين الموظفين وابرام اتفاقيات تعاون بين الجماعات الإقليمية حول تقنيات التسيير التقليدي والرقمي . –الإعتماد على المنصات الرقمية لحل إنشغالات المواطنين ووضع نظم متابعة لتطور الموظفين ورصد مدى استيعابهم لنظم التكوين والعمل بها وادماجها ضمن نظم العمل.

ظهرت بطاقة الأداء المتوازن سنة 1992 وفقا لمقترب كابلان ونورتون نتيجة قصور المقاييس المالية، وتطورت لاحقا عبر أجيال ثلاثة للتحول من مقاربة نظرية وأداة قياس إلى نظام إدارة إستراتيجية متكامل، وأصبحت تطبق كإستراتيجية وخطة عمل على نطاق واسع في قطاع الجماعات المحلية والمؤسسات الحكومية على المستوى الدولي، بينما هناك مقاربة أخرى تعتمد على مقارنة السياسات والإستراتيجيات المتبعة من مختلف المنافسين لبلوغ الأهداف الإستراتيجية للمنظمات وهو المقارنة المرجعية وهو ما سيتم استعراضه في المبحث التالي.

المبحث الثالث: نموذج المقارنة المرجعية:Benchmarking/ L´Analyse Comparative

المطلب الأول: مفهوم وتطور المقارنة المرجعية

في مجال العلوم الإدارية وعلوم السياسات العامة المقارنة المرجعية تتكون من اصطلاحين المقارنة **Comparing** أي تتبع المنهج المقارن بين جماعتين إقليميتين او مستويين من مستويات الإدارة المحلية وفهم خصائصهما المشتركة ونقاط الاختلاف، والمرجعية أي اعتماده كمرجع **Reference** في التسيير من خلال معالجة نقاط الضعف، واستغلال نقاط القوة وكذا التقييم مع النماذج المشابهة وغير المشابهة واتخاذ القرار.

أشتق مصطلح المقارنة المرجعية من علم المساحة فالمعنى الأصلي لها **Land Surveying Where Mark** أو المركز المعروف، ويعتبر مرجعا لأخذ المقاييس قياسا عليه ، فهذا المصطلح كان يستخدمه المساحون في مسح الأرض من خلال تحديد علامات أو إشارات **Benchmarks**تكون نقاط مرجعية أو دلالة معينة **Reference Points** لمواضع محددة مسبقا تقوم استنادا إليها النقاط الأخرى [1].

ترجع جذور المقارنة المرجعية إلى عام 1810 عندما قام الصناعي الإنجليزي فرانسيس لويل **Francis Lowell** بدراسة أفضل الأساليب المستخدمة في معامل الطحين البريطانية للوصول إلى أكثر التطبيقات نجاحا في هذا المجال ، وفي أعقاب الحرب العالمية الثانية كانت اليابان من أولى الدول التي تطبق المقارنة المرجعية على نطاق واسع في بداية الخمسينيات من القرن الماضي [2]، وترجع أولى الإصدارات الموثقة في مجال مقاييس الأداء إلى عام 1938 عندما نشرت الجمعية الدولية لإدارة المدن (**ICMA**) دراسة ميدانية بشأن مقاييس أداء

[1]) عبد الرحيم محمد، المقارنة المرجعية مفهومها وأهمية تطبيقها "، مجلة دراسات أمنية، العدد 7، ديسمبر 2012، وزارة الداخلية قطر.

[2]) دليل المقارنات المرجعية في البرامج الأكاديمية "، عمادة التطوير والجودة، جامعة القصيم، السعودية، 2019، ص 4.

الخدمات المحلية، وانتقلت تطبيقات هذا الأسلوب إلى الولايات المتحدة الأمريكية ، حيث تعتبر شركة **(Xerox)**[1] هي الرائدة في هذا المجال في عام 1979 استجابة إلى الأزمة التنافسية، وفي منتصف السبعينيات أصدر المعهد الحضري بالتعاون مع الجمعية الدولية لإدارة المدن مجلدين في عامي 1974 والثاني في عام 1977، وفي الثمانينيات اتسع مفهوم مقاييس الأداء ليشمل أفكار ومبادئ الجودة ورضا العميل والإدارة بالأهداف، وفي أوائل التسعينيات تجدد الاهتمام بتقويم أداء الحكومة الذي تضمن الاستفادة في مجال القطاع العام من تطبيق المقارنة المرجعية في مجال القطاع الخاص [2].

تم تطوير عملية المقارنة المرجعية المعيارية أو التحليل المقارن، كعملية رسمية لتحسين الأداء، في عالم الأعمال في أواخر السبعينيات وأوائل الثمانينيات، وقد أجريت العديد من الدراسات التجريبية في البلدان المتقدمة والنامية فيما يتعلق بتنفيذ مفاهيم المقارنة المعيارية في مختلف القطاعات الصناعية، ووفقا لكامب ركز التحليل المقارن في البداية على فحص تكاليف تصنيع الوحدة ومقارنتها بتكاليف المنافسين من حيث القدرات التشغيلية والخبرة الفنية، ومنذ ذلك الحين، توسع التطبيق الناجح للمقارنة المرجعية تدريجيًا ليشمل عمليات أخرى ومستويات متعددة[3].

عرف المركز الدولي الأمريكي للجودة الإنتاجية المقارنة المرجعية على أنها " عملية قياس منتظمة ومستمرة لمقارنة أداء مؤسسة ما بأداء المنظمات الرائدة في أي مكان في العالم ، بهدف التعرف على أساليب العمل والحصول على معلومات يمكن أن تساعد المؤسسة على اتخاذ ما تراه من إجراءات لتحسين أدائها، أما روبرت كامب **Robert Camp** فيعرفها على أنها " عملية إيجاد أفضل الممارسات التي تزيد مستويات التحسين من خلال توفير أرقى النماذج ، وتحقيق غايات التحسين "[4].

كما تم تعريفها على أنها " عملية منظمة ومستمرة لتقييم أداء المنظمة أو أحد جوانب هذا الأداء من خلال المقارنة بنموذج سواء في داخل أو خارج هذه المنظمة للتعرف على أسباب الفجوة وعمل على معالجتها والوصول إلى الأداء الأفضل، كما أنها أحد أدوات التقييم والتطوير وتحسين الأداء من خلال تحديد الفجوة في

[1]) شركة زيروكس **Xerox Corporation** :هي شركة عالمية متخصصة في مجال إدارة المستندات، أنشأت سنة 2006، والتي تصنع وتبيع عدد من طابعات الألوان والأبيض–أسود، والأنظمة متعددة الوظائف، وآلات التصوير الضوئي، بالإضافة إلى خدمات استشارية ذات علاقة.

[2]) دليل المقارنات المرجعية في البرامج الأكاديمية "، مرجع سابق، ص 4.

[3]) LABIAD Naima et Dattousaid Aimad, Benchmarking et apprentissage organisationnel Cas de l'industrie des composants automobiles en Algérië, El-Bahith Review Vol : 22(1) / Décembre 2022, Université de Djilali Liables, (Algérie), p 17

[4]) حنان حسن الغامدي، شدى إبراهيم فرج، " تصور مقترح لتفعيل المقارنة المرجعية في الأقسام العلمية بجامعة الطائف في ضوء نموذج كامب روبرت Camp Robert "، مجلة ديالى، لعدد 87، العراق، 2021، ص 439.

الأداء بين الوحدات أو الأقسام المختلفة والعمل على تعزيز النواحي الإيجابية التي تتميز بها، وتحديد النواحي السلبية والعمل على تجنبها، وذلك لبلوغ أفضل التطبيقات في الأداء "

ويعرفها كيرو **Kyro**" تقييم وتحسين أداء وتكنولوجيا وعمليات ومهارات و/أو استراتيجية منظمة أو وحداتها أو شبكة ضمن نطاق جغرافي محدد، من خلال التعلم من و/أو مع وحدتها الخاصة، أو منظمة أخرى أو شبكة تُعرف بأنها تتبع أفضل الممارسات في مجالها، كمنافس، أو كعامل في نفس الصناعة أو المجموعة أو القطاع، أو في سياق أوسع ضمن نطاق جغرافي محدد" [1].

قياسا على ما سبق يقصد بالمقارنة المرجعية في قطاع الجماعات الإقليمية هي عملية منهجية ومستمرة، كما هي آلية من الآليات الحديثة المعتمدة في التسيير في أغلب مستويات الإدارة المحلية حيث تهدف إلى رفع كفاءة الهيئات الإدارية المحلية والرفع من جودة الخدمات العمومية المقدمة، كما تعمل على تحديد نقاط الضعف والقوة والتهديدات والمخاطر والفرص (**SWOT**) في التسيير المحلي، وتستخدم لمقارنة أداء بلدية مع بدية حدودية مجاورة لها او ولاية مع أخرى من نفس الإقليم أو حتى ولاية أجنبية، وحتى داخل وحدات الهيئة المحلية نفسها بين المصالح والمكاتب ، هذا ويعتمد نموذج روبرت كامب على خمس خطوات وهي التخطيط والتحليل والتكامل والتنفيذ والنضج ، بينما يضع هاريننجتون 20 خطوة يجب تطبيقها بحيث تسمح بتحقيق التميز المؤسسي أو الأداء العالي[2].

---

[1]) ABIAD Naima et Dattousaid Aimad¸" Benchmarking et apprentissage organisationnel Cas de l'industrie des composants automobiles en Algérië¸ El-Bahith Review Vol : 22(1) / Décembre 2022¸ Université de Djilali Liabes, (Algérie), p 17.

[2]) تتمثل الخطوات العشرين التي اقترحها هارينجتون في المقارنة المرجعية مع الإسقاط على الجماعات المحلية في

1- الإعداد ويشمل:

- تحديد العمليات والمصالح والمديريات والوظائف التي تحتاج على تطوير ؛
- الحصول على دعم الوصاية لتنفيذ المشاريع والخطط التنموية؛
- جمع وتحليل البيانات عن القدرات الداخلية وقدرات الجماعات الإقليمية المنافسة وغير المنافسة؛
- تشكيل فرق عمل متخصص يضم موظفين ومنتخبين وفاعلين مجتمعيين؛
- تحديد الأهداف القابلة للتحقيق والقياس عبر مؤشرات ومعايير دقيقة؛
- وضع آجال زمنية وخطة عمل مفصلة لتحقيق إستراتيجية البلدية والولاية.

2- جمع وتحليل البيانات وتشمل:

- تحديد معايير الأداء الرئيسية () القابلة للقياس؛
- اختيار البلديات والولايات ومختلف الأطر المؤسسية القابلة للمرجعية؛
- بناء بنك معطيات دقيق حول المنافسين والشركاء وحول الجماعة الإقليمية ذاتها بلدية أو ولاية؛
- تحديد آليات وطرق العمل (استبيانات، تقارير، زيارات ميدانية، دراسات حالة ...)؛
- تحليل جميع المعطيات دون إغفال للوقوف على تحديد أوجه القوة لدى البلديات والولايات وتثمينها ومعرفة أوجه القصور ومعالجتها.

المطلب الثاني: أنواع المقارنات المرجعية وكيفية تطبيقها في قطاع الجماعات المحلية

تتبع العديد من دول العالم المقارنة المرجعية كأسلوب لقياس أداء الوحدات المحلية من خلال المقارنة المرجعية الداخلية والخارجية بأشكالها التنافسية والتعاونية وكذا الوظيفية والاستراتيجية، وسنقوم بإسقاط ذلك على البلدية والولاية في الجزائر عبر إتباع التسلسل التالي:

الفرع الأول: المقارنة المرجعية الداخلية

المقارنة المرجعية الداخلية **Benchmarking Interne:** وهي ما يتم داخل النسق ذاته ، أي في نفس البلدية ، أو في نفس الولاية ، أو بين بلديتين أو ولايتين ، حيث تتم المقارنة هنا بين سير ووظائف كل مصلحة من المصالح (المصلحة التقنية ومصلحة المالية والمحاسبة)[1] أو مديرية من المديريات أو فرع من فروعها أو مختلف وحداتها التنظيمية، في فترة زمنية محددة أو متباعدة بهدف تحديد وفهم سبب الفوارق والفجوات ومختلف جوانب القصور واستباط أفضل طرق العمل والتنسيق الاداري بين رؤساء المصالح ورؤساء المكاتب وموظفي المصالح ذاتهم واتخاذها كأسلوب للتميز من أجل الارتقاء بالأداء المؤسسي داخل الجماعة الإقليمية الواحدة البلدية والولاية على نحو بلدية (أ) والبلدية (ب)، وسيتم إيراد ثلاثة أمثلة تفصيلية في مجال معالجة الشكاوى بين بلديتين ، ونظافة المحيط وجودة الحياة ، والمقارنة المرجعية بين مصالح داخل بلدية واحدة وذلك على النحو التالي:

أولا– معالجة الشكاوى: ويتم في هذا المعامل التركيز على عدد الشكاوى المودعة على مستوى أمانة رئيس المجلس الشعبي البلدي أو المكتوبة في سجل الشكاوى الممضى من طرف الوالي والمراقب من طرف هيئة وسيط الجمهورية أو التي يتم إيداعها عبر المنصات الرقمية في مدة ثلاثة أشهر وأجال معالجتها أو الرد عليها والتكفل بها، وفقا للجدول التالي:

الجدول رقم 2: معالجة الشكاوى في البلديات[1]

الموضوع	البلدية (أ)	البلدية (ب)	الملاحظة التحليلية
عدد الشكاوى المودعة في المنصات الرقمية	45	92	البلدية (أ) تم إيداع شكاوى أقل ما يعني التكفل والمراقبة وضعف الاستجابة للبلدية (ب)
عدد الشكاوى المودعة في أمانة رئيس المجلس	12	26	
عدد الشكاوى المكتوبة في سجل الشكاوى	5	16	
وسيلة استقبال الشكاوى واستظهارها	المنصات مفتوحة + سجل الشكاوى متاح للجميع + تسجيل واستلام كل العرائض المودعة من طرف المواطنين .	سجل الشكاوى غير متاح ويتم طلبه مع التشديد على عدم إتاحته + رفض استلام عرائض المواطنين .	- المرونة والشفافية في التعامل مع المواطنين في البلدية (أ) -وعدم التجاوب مع انشغالات المواطنين في البلدية (ب).
طرق الاستجابة للشكاوى	-الرد الكتابي	- غياب الرد الكتابي.	- بلدية رقمية تعتمد تكنولوجيا الاتصال

[1]) تم إقتراح بلدية وهي التي تمثل بالبلدية (ب) كجماعة إقليمية ذات كثافة سكانية مرتفعة في تجمعات حضرية جديدة وهو ما يجعل من نسبة الانشغالات والمطالب والشكاوى تكون مرتفعة ، مقارنة بالبلدية (أ) ذات الكثافة السكانية المنخفضة والمبعثرة على أوساط ريفية .

	–الرد الإلكتروني عبر البريد والمنصات الرقمية –الرد عن طريق الهاتف	الرد عن طريق المنصات الرقمية في آجال مطولة .	وتعتمد الأطر التقليدية، بينما لا تعتمد البلدية (ب) قنوات الاتصال التقليدية.
آجال معالجة والرد والبت في الشكاوي	03 أيام في الشكاوى المودعة لدى أمانة رئيس المجلس للرد كتابيا أو التدخل لحل الإشكال ، أما العرائض المدونة في سجل الشكاوى والمنصات الرقمية فيتم الرد والتدخل فور تبليغها للبلدية .	تماطل كبير وعدم الاستجابة والتفاعل مع الشكاوى إلا بعد تدخل وتحذير الوصاية والصحافة ومواقع التواصل وتكنولوجيات الإعلام والاتصال .	كفاءة تنظيمية عالية ، وتقدير للمواطنين وأعراضهم.
نسبة معالجة الشكاوى	%83	%37	سرعة استجابة عالية

قنوات الرد والاتصال	وجود خلية إصغاء ومتابعة تتشكل من منتخبين وموظفين بلديين ذوي مستوى ،تكلف بفرز طبيعة الطلبات وتوجيهها ومتابعة حلها وتقديم تقارير مفصلة عنها إلى رئيس المجلس .	لا توجد خلية متخصصة بل يتم الرد عنها في حدود ضغط الوصاية وطلب المواطنين الملح .	الاتصال المؤسساتي عال في البلدية (أ)
مستوى ثقة ورضا المواطنين عن الخدمات المقدمة –*جودة الخدمة *	%73	%22	درجة كفاءة وجودة عالية في تقديم الخدمة العمومية وتقريب الإدارة من المواطن، في مقابل تذمر وغياب ثقة في البلدية (ب).

المصدر: من اعداد الباحث

تحليل المقارنة المرجعية بين جماعتين إقليميتين من نفس المستوى يوضح أن الجماعة الإقليمية (أ) تتميز بكفاءة تنظيمية عالية وذلك يرجع إلى: وجود خلية إصغاء ومتابعة دقيقة تقدم تقارير دورية لرئيس المجلس الشعبي البلدي عن مدى نجاعة وفاعلية التكفل ومعالجة والبت في الشكاوى المودعة من طرف المواطنين على مستوى أمانة رئيس المجلس أو المكتوبة في سجل الشكاوى أو التي يتم إيداعها عبر مختلف المنصات الرقمية التي تم تخصيصها للغرض، واعتماد نظام تغذية راجع **Feedback** يساعد المواطن على متابعة مآل شكواه ومعرفة الرد وكيفية وسرعة التدخل والتكفل ، بينما تتميز الجماعة الإقليمية (ب) بعدم وجود لجان متخصصة لمعالجة الشكاوى وطول مدة الرد والتكفل بالانشغالات وعدم رضا المواطن عن الخدمات المقدمة.

وعليه يستخلص من المقارنة المرجعية التي تمت بين الجماعة الإقليمية (أ) و (ب) تمكننا من:

1. تشخيص فعالية أساليب الاتصال المؤسساتي المحلي وأهمية تخصيص فرق عمل متخصصة تتكون من منتخبين وموظفين وإشراك الفاعلين المحليين تكون مهمتها العمل على فرز الطلبات والبت فيها وتقديم تقارير دورية مفصلة لرئيس الجماعة الإقليمية مع تحديد أوجه القوة والضعف والتهديدات والفرص؛

2. تبادل الخبرات في مجال سرعة الاستجابة لانشغالات المواطن وكيفيات تقريب الإدارة من المواطن؛

3. إشراك المواطن في تقييم جودة الخدمة العمومية هو إشراك في تسيير الشؤون العمومية والاندماج المحلي.

ثانيا– في مجال نظافة المحيط وجودة الحياة: حيث تتم المقارنة بين بلديتين (أ) و (ب) لهما نفس الخصائص الديمغرافية والعمرانية، حيث يجب مراعاة :

1. عدد الآليات المسخرة لجمع وكنس النفايات ورفعها وإيصالها إلى المافرغ العمومية المراقبة و/أو إلى مراكز الردم التقني؛

2. عدد العمال المسخرين وتواقيت جمع النفايات في الوسط الحضري وشبه الحضري والوسط الريفي والمناطق المبعثرة؛

3. معدل جمع النفايات اليومي (الوحدة الطن)

4. ومدى توفر حاويات جمع القمامة المنزلية؛

5. والعمال المكلفين بالتنظيف والتطهير وهل هم في حماية تامة ومؤمنين من أعراض الأمراض المتنقلة والمعدية خلال عملهم؟

6. هل البلدية متعاقدة مع مؤسسات للتنظيف وتدفع مستحقاتها أم هي مدينة لها؟

7. نظام المراقبة والتقييم؛

8. شكاوى المواطنين المسجلة شهريا والتي تمت معالجتها.

حيث نصل بعد مقارنة ذلك إلى: أن البلدية (أ) أفضل في عدة مجالات من حيث تسخير أعوان التنظيف والتطهير بشكل أكبر مع خضوعهم لتكوين متخصص ولديها حظيرة متنوعة من آلات التنظيف الشاحنات الضاغطة –آلات الرص القلابة – ذات أحجام مختلفة 2.5 طن و 5 طن و 12 طن، واعتمادها على نظام مراقبة دقيق وصارم بشكل دوري مع تدوين وكتابة أي ملاحظات وإصدار تعليمات ملزمة التطبيق من أجل جودة الخدمة ، في حين أن البلدية (ب) تعاني من اختلالات وسائل جمع القمامة أقل شاحنات ...، نقص اليد

العاملة المؤهلة أعوان التنظيف والتطهير حيث يؤثر على انتظام تجميع القمامة العمومية ، وضعف المتابعة الميدانية، وعدم رضا المواطنين على نوعية الخدمة وهي عوامل ساهمت في تدني وأثرت على فعالية الخدمة العمومية في مجال رفع النفايات حيث يجب عليها تعزيز حظيرتها من الشاحنات وآلات الرص القلابة بمختلف أحجامها ، وضبط برنامج رقابة يومي صارم، وإطلاق استشارة اقتناء حاويات تجميع القمامة و ثبات البرنامج اليومي ونصف الشهري لجمع النفايات وذلك من أجل تحسين جودة الخدمة العمومية البيئية واستدامتها على المستوى المحلي.

ثالثا- المقارنة المرجعية بين مصلحتين ضمن بلدية واحدة: يتم ضبط المقارنة المرجعية الداخلية بين المصلحة التقنية ومصلحة المحاسبة من خلال متابعة إعداد البطاقات التقنية المضبوطة بالتنسيق مع المصالح التقنية للولاية ثم مباشرة الإجراء عن طريق الإعلان في حال الاستشارة أو عقد لجنة الصفقات في حال الصفقة وإعلان طلب العروض الوطني المفتوح أو اشتراط قدرات دنيا ثم مباشرة الإعلان في جريدتين وطنيتين ناطقتين باللغة العربية والفرنسية والحرص على منح واستلام الصفقة في آجالها التعاقدية من طرف المتعامل المتعاقد، ثم يأتي دور مصلحة المالية والمحاسبة والأجور لتسديد وضعيات الأشغال لفائدة المصلحة المتعاقدة دون أخطاء وذلك من أجل استهلاك الاعتمادات المالية المرصودة ضمن مختلف الميزانيات والبرامج التنموية من أجل تحصيل مشاريع، ففي حال سارت العمليات التنموية ضمن الأجلال التعاقدية مع الالتزام التام ببنود دفاتر الشروط فإن أداء المصلحتين هنا ناجع وفعال، وفي حال التأخر من طرف أحد المصلحتين فإن ذلك يعود بالسلب على البلدية كمؤسسة تنظيمية وقاعدة ادارية للدولة الجزائرية من حيث تقدم إنجاز البرامج التنموية والأثر الإيجابي على ترقية وتحسين الإطار المعيشي للمواطن واستهلاك الاعتمادات المالية المرصودة للبلدية ضمن مختلف البرامج وتشجع باقي مصالح البلدية على الإبداع وبذل جهد أكبر من أجل تحقيق الحوكمة المحلية الرشيدة .

الفرع الثاني: المقارنة المرجعية الخارجية External Benchmarking

هي عملية منهجية أو آلية عمل تستهدف مقارنة أداء جماعة إقليمية من نفس المستوى أو مستوى مغاير او حتى مؤسسة من القطاع الحكومي العام مع مؤسسة من القطاع الخاص أو مؤسسات الأعمال، وذلك بغية اكتشاف أوجه القصور في أدائها المحلي ومعرفة أوجه التميز في المؤسسة المنافسة من نفس المستوى الإداري المحلي ونقل خبراتهم ومهاراتهم من خلال تكوين موظفيها وتحسين مستواهم وتجديد معلوماتهم ونقل معارفهم بما ينعكس على الأداء الداخلي ، كما يجدر التذكير أنه لا يصح لجماعة إقليمية في إطار المقارنة المرجعية

أن تطلب معطيات هي نفسها لا تسمح بتبادلها أو لا يسمح لها بذلك ، وينقسم هذا النوع كما حدده براغ **Bragg** إلى:

أولا– المقارنة التنافسية Competitive Benchmarking: يعنى هذا النوع من المقارنة بإجراء المقارنة النوعية بين الجماعات الإقليمية ذاتها –البلديات والولايات – كمنافسين في تقديم الخدمات العمومية للمواطنين وليس في فقط بالتركيز على الهيكل التنظيمي وإنما من حيث فهم آليات وعلاقات العمل التي تميز كل وحدة إدارية، والسياسات العمومية والإستراتيجيات المنتهجة من أجل الحفاظ على وضع تنافسي ومؤسسي ريادي؛

ثانيا– المقارنة الوظيفية Functional Benchmarking: وهي التي تحدث بين الوحدات الإدارية المحلية ذاتها سواء كانت مماثلة أو غير مماثلة كأن تتم المقارنة بين بلدية وأخرى متجاورتين أو بين بلدية صغيرة الحجم وأخرى كبيرة الحجم أو بين بلدية وولاية، على أن تتم المقارنة في هذا الشكل بين الوظائف مثل تسيير المستخدمين أو سير مصلحة الحالة المدنية ، أو التكفل بالإنارة العمومية او التزويد بالمياه الصالحة للشرب على ان لا تكون المقارنة هنا تنافسية؛

ثالثا– المقارنة التعاونية Coollaborative Benchmarking : وهي ما يندرج ضمن مجال التعاون المركزي واللامركزي بين مختلف الجماعات الإقليمية المحلية والوطنية وحتى الدولية، ويكون الهدف منها تبادل الخبرات والمعطيات والتنسيق المشترك بين مختلف الوحدات المشكلة للإدارة المحلية كالمصالح والمكاتب والفروع ومقارنة أدائها ونظيراتها من أجل التعرف والتكيف مع وسائل التسيير والحديثة ومعرفة طرق قياس جودة الخدمات العمومية المحلية وجعلها قابلة للنمذجة للتكميم وفقا لمؤشرات دقيقة قابلة للقياس، ودعم ومرافقة الهيئات المحلية وتشجيعها على التميز؛

رابعا– المقارنة المرجعية الإستراتيجية Starategic Benchmarking: هي عملية تقييم وتحليل منهجية شاملة تهدف إلى مقارنة مختلف السياسات العمومية المحلية ومطابقتها للخطة الإستراتيجية الوطنية أو السياسة العامة الوطنية، كأن تقوم بلدية ما في إطار المقاربة التعاونية ببرمجة إنجاز أقسام توسعة أو مدارس ابتدائية على أن تقوم مديرية التربية أو مديرية التجهيزات العمومية ببناء مطعم مدرسي على أن تقوم مديرية الإدارة المحلية بتجهيز أقسام التوسعة والمطاعم المدرسية والابتدائية ذاتها بمختلف الاحتياجات، وهي مقارنة تكاملية تشمل تناسق أساليب التخطيط المحلي وسياسات التنمية المحلية الاقتصادية والاجتماعية عبر مختلف البرامج التنموية المبرمجة ضمن مختلف الميزانيات البلدية الولائية والقطاعية وذات الأهداف الإستراتيجية، كما تهدف إلى معرفة توجهات كل بلدية ومراعاتها لخصوصياتها، وتحديد أوجه القوة والقصور في تلك السياسة المنتهجة، وتثمين

السياسات العمومية الفعالة والناجعة، وتحقيق تكامل بين السياسات المحلية والوطنية، كما تمكن من تبني مقاربات مستحدثة في التسيير التي تهدف إلى تحقيق الحوكمة المحلية والتنمية المستدامة.

خلاصة الفصل الثالث :

تناولنا في هذا الفصل قياس الأداء المؤسسي من حيث كونه مفهوم يعبر عن عملية منهجية تهدف إلى تحقيق المؤسسة أو التنظيم الإداري المحلي لأهدافه عبر إستراتيجيات ممثلة في السياسات العمومية المحلية، حيث يتم استخدام نموذج **SWOT** أي التعرف على نقاط القوة في المنظمة ونظيراتها وتثمينها والتعرف على الاختلالات ونقاط القصور ومعالجتها ، ومعرفة التهديدات والفرص التي تمكن من الارتقاء بأدائها من أجل تحقيق الحوكمة المحلية الرقمية وتحسين الخدمة العمومية المقدمة للمواطن.

ومع تطور المقاربات الإدارية، ظهرت مجموعة من المقاربات والنماذج الفعالة لتقييم الأداء أبرزها بطاقة الأداء المتوازن **Balanced Scorecard** التي طورها كل من كابلان ونورتون منذ سنة 1992 عبر أجيال ثلاثة، وتهدف إلى ترجمة الإستراتيجية إلى مؤشرات قابلة للقياس من خلال التركيز على أربعة محاور أساسية البعد المالي وبعد العملاء (الزبائن / المواطنين)، وبعد العمليات الداخلية وبعد التعلم والنمو، كما برز نموذج المقارنة المرجعية **Benchmarking** كأداة تسمح بمقارنة أداء المؤسسة مع أفضل الممارسات والسياسات داخل نفس القطاع أو مع قطاعات أخرى ذات نشاط مختلف، وذلك بغية التعرف على مختلف أشكال القصور والتعرف على نقاط الاختلالات والقصور ، وهو ما مكن قطاع الجماعات المحلية في الجزائر بمستوييه من إيجاد آليات تسمح بالرفع من أدائها بالمقارنة مع نفس المستوى البلديات والولايات ، وهو ما سيمكننا من الانتقال إلى الفصل الأخير التطبيقي الذي سنتناول فيه آليات ترقية الإدارة المحلية وتحدياتها على ما سيأتي ذكره .

الفصل الرابع

آليات ترقية أداء الجماعات المحلية في الجزائر

تمهيد

بعد أن تناولنا في الفصل الأول الإطار النظري للتنظيم الإداري ممثلا في المركزية واللامركزية، ثم تطرقنا في الفصل الثاني إلى تطور الإدارة المحلية في الجزائر عبر مختلف المراحل التاريخية والسياسية التي مرت بها مرورا بالمرحلة التركية ثم الاستعمار الفرنسي الى ما بعد الاستقلال، نصل في هذا الجزء إلى الشق التطبيقي والإصلاحي الذي تمثل في تبني الدولة الجزائرية لعدة إستراتيجيات وطنية تهدف إلى ترقية أداء الإدارة المحلية.

ومن هذا المنطلق قد أدركت السلطات العمومية، مع بداية الألفية الثالثة وتماشيا مع ذلك فالتنمية المحلية لا يمكن تحقيقها إلا من خلال إدارة محلية فعالة تتبنى مبادئ الحوكمة والشفافية والرقمنة وتستجيب لتطلعات المواطنين وتحديات العصر الرقمي.

ومن هنا برزت الإستراتيجية الوطنية لترقية أداء الإدارة المحلية كإطار شامل للإصلاح الإداري يهدف إلى تحسين كفاءة التسيير المحلي وتعزيز اللامركزية في الجماعات الإقليمية، غير أن تنفيذ هذه الإستراتيجية لم يكن خاليا من العقبات، إذ واجهت الإدارة المحلية جملة من التحديات التي حدت من فعاليتها سواء كانت تنظيمية مالية أو بشرية، بالإضافة إلى التحديات الرقمية والتكنولوجية التي فرضتها التحولات الجديدة في أساليب التسيير وتماشيا مع الأدوار الجديدة للجماعات الإقليمية، وعليه ارتأينا أن يكون الفصل الرابع على النحو التالي:

المبحث الأول: في مفهوم الإستراتيجية الوطنية كمرادف للسياسة العامة.

المبحث الثاني: آليات ترقية أداء الجماعات الإقليمية في الجزائر.

المبحث الثالث: ميكانيزمات إصلاح الإدارة المحلية في الجزائر.

المبحث الأول: الإستراتيجية الوطنية كمرادف للسياسة العامة

سنتناول في هذا المبحث تطور الاستراتيجية من مفهوم عسكري إلى مفهوم إداري وانعكاس ذلك السياسات العمومية وذلك على النحو التالي:

المطلب الأول: نشأة وتطور الاستراتيجية

تطورت الاستراتيجية عبر مراحل عديدة من قيادة الجيش إلى إشراك المواطن في تسيير الشؤون العمومية:

الفرع الأول: الإستراتيجية في الفكر العسكري – الإستراتيجية العسكرية –.

الاستراتيجية عسكريا تعد الأصل الأول للمفهوم فقد استخدم الإغريق كلمة **(stratēgia)** المشتقة من **(stratēgos)** أي "قيادة الجيش، للدلالة على فن القيادة وتوجيه وتنظيم الجيوش في الحرب ومن هنا عرفت الاستراتيجية على أنها "**l'art de conduire la guerre**" أي فن قيادة أو إدارة الحرب.

يعرف كلاوزفيتز الحرب والإستراتيجية على أنها " ليست سوى امتداد للسياسة بوسائل أخرى " [1]ففي الفكر الشرق الأدنى وبالضبط في الإمبراطورية الصينية يرى سون تزو في كتابه " فن الحرب " الفصل الثالث تحت عنوان " الإستراتيجية الدفاعية **LA STRATÉGIE OFFENSIVE** " أنك إذا كنت تعرف عدوك وتعرف العدو فلا حاجة لك للخوف من مائة معركة ، أما إذا عرفت نفسك ولم تعرف العدو ، فكل نصر تحرزه سيقابلها هزيمة تلقاها ، أما إذا كنت لا تعرف لا نفسك ولا العدو فستهزم في كل معركة ، علمك بعدوك يوريك كيف تهاجم ، فالهجوم هو سر الدفاع ، والدفاع هو التخطيط للهجوم "[2] .

تعريف جوميني للاستراتيجية في طبعة مشروع غوتنبرغ هي " فن خوض الحرب على الخريطة، وتشمل كامل مسرح العمليات، كما يرى أنها فن التوجيه السليم لكتل القوات على مسرح الحرب، سواء في حالة الدفاع أو الهجوم، بما يشمل جميع عمليات الحملة، هي فن تركيز معظم قوات الجيش على النقطة الحاسمة ".

ويرى أن التكتيك الكبير هو فن نشر القوات على ساحة المعركة وفقا لطبيعة الأرض، وإدخالها في القتال، أي فن القتال على الأرض مقابل التخطيط على الخريطة، أما اللوجستيك فيشمل الوسائل والترتيبات التي تحقق

[1]) كارل فون كلاوزفيتز " عن الحرب "، ترجمة سليم شاكر الإمامي، المؤسسة العربية للدراسات والنشر، ط1، 1997، الأردن، ص 121.

[2]) Sun Tzu ¸ L'art de la guerr¸ Paris: Flammarion Éditeur, 1972¸ P 31-32 .

عمليا خطط الاستراتيجية والتكتيك، فالاستراتيجية تقرر أين نعمل، واللوجستيك يأتي بالقوات إلى ذلك المكان، أما التكتيك الكبير فيحدد كيفية التنفيذ واستخدام القوات. [1]

ويرى أن الاستراتيجية تتضمن النقاط ال 13 التالية:

أولا– اختيار مسرح الحرب، ومناقشة مختلف الاحتمالات التي يسمح بها؛

ثانيا– تحديد النقاط الحاسمة في هذه الاحتمالات، وتعيين الاتجاه الأكثر ملاءمة للعمليات؛

ثالثا– اختيار القاعدة الثابتة ومنطقة العمليات؛

رابعا– اختيار النقطة الهدف، سواء كانت هجومية أو دفاعية؛

خامسا–الجبهات الاستراتيجية، وخطوط الدفاع، وجبهات العمليات؛

سادسا– اختيار خطوط العمليات التي تقود إلى النقطة الهدف أو الجبهة الاستراتيجية؛

سابعا– تحديد أفضل خط استراتيجي لعملية معينة، والمناورات المختلفة اللازمة لتغطية جميع الحالات الممكنة؛

ثامنا– القواعد المؤقتة للاعتماد عليها والاحتياطات الاستراتيجية؛

تاسعا– مسيرات الجيوش باعتبارها مناورات؛

عاشرا– العلاقة بين مواقع المستودعات ومسيرات الجيش؛

احدى عشر– الحصون باعتبارها وسائل استراتيجية، وكملجأ للجيش، وكعقبة أمام تقدمه: الحصارات التي ينبغي القيام بها أو تغطيتها؛

اثنا عشر– النقاط المخصصة للمعسكرات المحصنة ورؤوس الجسور؛

ثلاثة عشر– عمليات الإلهاء الكبيرة والانفصالات اللازمة.[2]

[1]. BARON DE JOMINI ¸THE ART OF WAR . Translated from the french by G.H Mendell & W.P.Craighili , 1862 .The Project Gutenberg eBook of The Art of War, p 69-70.

[2]. BARON DE JOMINI¸ Op cit 79.

الفرع الثاني: الإستراتيجية في الفكر الإداري – الإستراتيجية الإدارية –:

بعد عرضنا لمفهوم الإستراتيجية في المجال العسكري كمنطلق بحثي أساس، سنتطرق إلى مفهوم الإستراتيجية في الفكر الإداري، على النحو التالي:

فحسب بورتر فإن الإستراتيجية تتثمل في اختيار موقع فريد من السوق عبر مزيج متميز من الأنشطة، قائم على التنازلات و الاختيارات، والملائمة بين الأنشطة حيث تتكامل لدعم موقعها التنافسي ضمن بيئتها "[1]، بينما يرى الاستراتيجية على أنها " تحدد الاتجاه طويل المدى للمؤسسة، من خلال تكييف مواردها في بيئة متغيرة لتحقيق الميزة التنافسية، من خلال تلبية احتياجات السوق ودراسة الطلبات والتوقعات والمنافسين" [2]

أما منتزبرغ يرى أن الاستراتيجية ليست شيئا واحدا بل يمكن أن تفهم من زوايا متعددة، وقد لخص ذلك في ما يعرف بـ "**5 Ps of Strategy**" [3]، وهي:

أولا–الخطة **PLAN:** الاستراتيجية كخطة محددة مسبقا لتوجيه العمل؛

ثانيا– النمط **Pattern:** الاستراتيجية كنسق متكرر من الأفعال والقرارات والسلوكيات التنظيمية؛

ثالثا– الموقع **Position:** الاستراتيجية كموقع تختاره المؤسسة في السوق أو في البيئة التنافسية؛

رابعا– المنظور **Perspective :** الاستراتيجية كرؤية أو طريقة في التفكير تميز المؤسسة؛

خامسا– المناورة **Ploy :** الاستراتيجية كمناورة أو تكتيك محدد لخداع المنافسين أو التأثير عليهم.

الاستراتيجية عند هنري منتزبرغ هي مفهوم متعدد الأبعاد يختصر في 5 **Ps:** الخطة، النمط، الموقع، المنظور، ومناورة، فهي ليست مجرد خطة مكتوبة، بل عملية ديناميكية تجمع بين ما يرسم مسبقا وما يتشكل فعليا، وما يضمن البقاء للمؤسسة ضمن خطة متسلسلة مبنية على خطوات عدة ومعرفة بالمنافسين واستشراف المستقبل.

[1]) Porter E Michael ,What is Strategy? Harvard Business Review , 74, no. 6 (November–December 1996): 61–78.
[2]) Porter, op cit, p 61-78.
[3]) 2. Henri Minteberg, The Strategy Concept I: Five Ps For Strategy, California Management Review,1987,Volume 30,Issue 1 .

المطلب الثاني: التخطيط الاستراتيجي المحلي La Planification Stratégique Locale

قبل التطرق لمفهوم التخطيط الإستراتيجي المحلي وبعد أن تناولنا مفهوم الإستراتيجية وكذا مفهوم الجماعات المحلية يجدر بنا ذكر مفهوم التخطيط من أجل تنسيق أفضل للمفهوم، حيث يقصد بالتخطيط دراسة وتحليل حقائق الوضع السابق والراهن، ومن ثم استخلاص النتائج واستشراف المستقبل بهدف وضع خطة قابلة للتنفيذ في حدود الإمكانيات والموارد القابلة للاستثمار، وذلك ينصرف إلى العناصر التالية:

– التنبؤ بما يكون عليه المستقبل القريب.

–السعي لتحقيق أهداف قصيرة الزمن.

–التعامل مع حقائق الموقف السابق والراهن [1].

الفرع الأول: أنواع التخطيط الاستراتيجي: توجد عدة أنواع للتخطيط الاستراتيجي وهي كالتالي:

أولا– التخطيط القومي **National Planning:** يتسع نطاق التخطيط القومي ليشمل كافة قطاعات الاقتصاد وجميع مناطق الدولة؛

ثانيا– التخطيط الإقليمي **Regional Planning:** وهو التخطيط المطبق على مستوى الإقليم، والإقليم هنا يشمل منطقة اقتصادية تتميز عن غيرها من المناطق بطبيعة بنيتها الاقتصادية وبمستوى تطور قواها المنتجة وبخصائص مواردها وثرواتها، ويهدف التخطيط الإقليمي إلى تحقيق التوازن في التنمية بين الأقاليم المختلفة للدولة؛

ثالثا– التخطيط المحلي **Local Planning:** يقوم على مستوى المجتمعات المحلية والوحدات الإنتاجية بغرض تطويرها وتحقيق الاستخدام الأمثل للموارد لتلبية الاحتياجات المحلية[2].

كما يقصد به " بناء رؤية مشتركة وتوافقية بين الفاعلين المعنيين – الجماعات المحلية ، المجتمع المدني، القطاع الخاص والشركاء الخارجيين – ووضع خطط عمل منسجمة ، بهدف تحديد وتحقيق أهداف مشتركة ومتفاوض بشأنها ، ضمن إطار زمني وجغرافي محدد "[3]، هذا وقد عرف التخطيط التنموي الإستراتيجي

[1]) نور الأقرع، " أثر التخطي التنموي الاستراتيجي في تعزيز جودة الخدمات المقدمة من الهيئات المحلية في محافظات شمال الضفة الغربية "، مجلة جامعة فلسطين التقنية للأبحاث، جامعة القدس المفتوحة، فلسطين، المجلد 12، العدد 3، 2024، ص 46.

[2]) المعهد العربي للتخطيط، " التخطيط الاستراتيجي، الكويت، 2022، ص 20.

[3]) Laurent Chazee¸ Melanie Requier-Desjardins, Najoua Ghouat, Rita Debs ¸La planification locale¸outil de durabilité environnementale : le cas des zones humides méditerranéennes¸ New Medit¸ñ1/2017¸ p 64.

على أنه مجموعة من الإجراءات المرحلية المقصودة والمنظمة والمشرعة التي تنفذ في فترة زمنية وعلى مستوى أو عدة مستويات مكانية وبجهد جماعي تعاوني جاد، تستخدم فيه أدوات ووسائل متعددة تحقق استغلال أمثل للموارد الطبيعية والبشرية الكامنة والمتاحة، وبشكل يعمل على إحداث التغيير المطلوب والمرغوب في المجتمع، مع توجيه وضبط ومتابعة لإحداث هذا التغيير في جوانب الحياة المختلفة لمنع حدوث أي أثار سلبية ناتجة عنه وإبقاءه ضمن دائرة المرغوب والمنشود [1]"

الفرع الثاني: مراحل التخطيط الاستراتيجي: بينما يرى البنك الدولي أن التخطيط الإستراتيجي هو المرحلة الأساسية في استراتيجية تنمية المدينة (**CDS**)[2]، حيث يشارك جميع أصحاب المصلحة بشكل فعّال في العملية للمساهمة في استراتيجية المدينة ، حيث أن الانخراط القوي من قبل أصحاب المصلحة سيساعد على تحقيق نهج أكثر تكاملاً وشمولاً عبر القطاعات المختلفة ، وتتضمن هذه الإستراتيجية المراحل التالية [3]:

أولا– بناء عملية تطوير استراتيجية تشاركية، يتم من خلالها اتخاذ القرارات بشأن الإجراءات التي ستقود إلى تحقيق الرؤية المشتركة التي حددها أصحاب المصلحة؛

ثانيا– تقييم الإطار التمويلي جنبًا إلى جنب مع الاستراتيجية والأولويات المتفق عليها (الخيارات الاستراتيجية)؛

ثالثا– بناء وعي قوي وتوافق واسع بين أصحاب المصلحة حول الخيارات التي تعزز أهداف مجتمعهم، وحيّهم، ومدينتهم؛

رابعا– إرساء عملية تطوير استراتيجية مستمرة بالتعاون مع المؤسسات المعنية؛

خامسا– تعزيز وترويج الاستراتيجية والتواصل بشأنها، وربطها ببرامج المانحين الدوليين والمساعدات الفنية، بالإضافة إلى مواءمتها مع أولويات التنمية الوطنية.

وعليه فيقصد بالتخطيط تلك المنهجية التي يراد منها تحديد الأهداف والغايات بناء على تحديد الوضع الراهن ، وتحديد الإجراءات والموارد الكفيلة بتحقيقها ، ويتبع التخطيط مرحلية قائمة على تحديد الأهداف وتحليل بيئة اتخاذ القرار، ورسم السياسات الكفيلة بتحقيق ذلك ورصد الموارد المالية والبشرية، ثم وضع خطة زمنية

[1]) نور الأقرع، المرجع نفسه، ص 46.

[2]) City Développement Strategy هو اختصار يعني إستراتيجية تنمية المدينة وتحمل معنى التخطيط الاستراتيجي ومن المفاهيم التي تحمل نفس المعنى.

[3]) Daphne Frank (GIZ) in collaboration with Sara Hoeflich (UCLG) Jean-Christophe Adrian (UN HABITAT) Cecilia Njenga (UNEP) Soraya Smaoun (UNEP) Douglas McCallum, City Development Strategy: A Conceptual Framework, The World Bank, The Cities Alliance, August 2011 Paper, No. 1. P 5.

وتنفيذها ومراقبتها وتقييمها، كما يقصد بالتخطيط الإستراتيجي المحلي أو التنموي أنه "عملية تشاركية تندرج في إطار الحوكمة الإقليمية بين مختلف مستويات الإدارة المحلية البلدية والولاية والفاعلين المحليين، انطلاقا من التشخيص الإقليمي الذي يسمح بتحديد الأولويات التنموية لإقليم معين (مناطق حدودية ، مراكز حضرية ذات كثافة عمرانية مرتفعة ، مناطق ريفية ذات كثافة سكانية قليلة بتوزيع سكني مبعثر ، مناطق تمر عليها مقاطع من طرق وطنية ذات كثافة مرورية مرتفعة ،مراعاة تصنيف البلديات : بلديات حضرية وشبه حضرية وريفية...)، وصياغة الأهداف الإستراتيجية وفقا لرؤية تنموية على المدى المتوسط والمدى الطويل ، وتحديد مختلف السياسات والخطط الكفيلة لتحقيقها برامج صندوق الضمان والتضامن للجماعات المحلية ، برنامج دعم التنمية الاقتصادية والاجتماعية للبلديات ومختلف البرامج القطاعية ...، مع مراعاة الموارد المتاحة ومختلف القيود المحلية – نقاط القوة والضعف، ثم متابعة التنفيذ من خلال التقييم واللجوء إلى تعديل الإستراتيجية في حال الاقتضاء خلال مرحلة التنفيذ.

الفرع الثالث: خطوات التخطيط الاستراتيجي: فالمنطق الاستراتيجي في الجزائر يفرض على الجماعات المحلية التوجه من خيار التطوير الاقتصادي وضمان الموارد المالية الجبائية إلى ترقية محيط ومجال عمل مشجع للاستثمار، كما يعني رسم وترسيم المسارات المستقبلية للبلدية ، باتباع الخطوات التالية [1]:

أولا– تحديد الغايات الكبرى للبلدية وللمنتخب خلال العهدة الانتخابية؛

ثانيا– تشخيص السياق الخارجي أو تشخيص المحيط لمعرفة مختلف الفرص والمخاطر التي قد تتاح أو تقف حائلا دون تجسيد استراتيجيات البلدية، فضلا عن تشخيص احتياجات السكان؛

ثالثا– تحليل السياق الداخلي لمعرفة نقاط القوة والضعف الموجودة على الصعيد الداخلي؛

رابعا– تحديد الأهداف الاستراتيجية؛

خامسا– ترتيب الأولويات؛

سادسا– حصر البدائل الإستراتيجية المتاحة؛

سابعا– اختيار الاستراتيجيات المناسبة؛

[1]) وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، " دليل تكويني مقياس: التخطيط الاستراتيجي"، الجزائر، 2017، ص 7.

ثامنا– إعداد الخطط والسياسات العملية؛

تاسعا– إعداد البرامج التنفيذية؛

عاشرا– التقييم والمتابعة.

المطلب الثالث: تحول مفهوم الإستراتيجية كمرادف للسياسات العامة

في أواخر خمسينيات القرن العشرين وأوائل الستينيات انعكس المفهوم وتحول إلى علم السياسات العامة خاصة مع بروز الثورة السلوكية وازدهارها، ظهر مفهوم السياسة العامة الذي عد منذ ظهوره أحد المفاهيم الكبرى واكتسح مجال علم السياسة، مشيرا بذلك إلى التحول الجوهري من دراسة "السلطة" أو "السلطة الشرعية " أو النظام السياسي"، إلى دراسة القضايا والشؤون المجتمعية العامة ومجالاتها، التي تتمثل بالحاجات والقضايا والمشكلات[1] ففي الفكر الغربي يعرف توماس داي **Thomas Dye** السياسة العامة على أنها " كل ما تقرر الحكومات أن تفعله أو لا تفعله "، وهو تعريف يُبرز دور و إسهام الدولة في اتخاذ القرارات وتحديد مجالات التدخل واتخاذ القرار من عدمه، وهو تعريف يمكن القبول به لكون كل السلوكيات والأفعال والتصرفات التي يقوم بها النظام السياسي هو جوهر السياسة العامة أو العملية السياسية ، بينما يرى ويليام جنكنز **William Jenkins** أن السياسة العامة [2]هي " مجموعة من القرارات المترابطة التي تتخذها جهة سياسية لها سلطة، تتعلق باختيار الأهداف والوسائل لتحقيقها ضمن بيئة معينة " [3] ، وهو تعريف يركز على الطابع المنهجي والمؤسسي في صنع القرار، أما جيمس أندرسون فيرى أن السياسة العامة هي " العلاقة بين الوحدة الحكومية وبيئتها، ويضيف هي برنامج عمل هادف يعقبه أداء فردي أو جماعي في التصدي لمشكلة أو لمواجهة قضية أو موضوع " [4] ، أما ديفيد إيستون فيرى أن علم السياسة هو " التوزيع السلطوي للقيم في المجتمع "[5]، أي أن مخرجات النظام السياسي هي ما يشكل السياسات العامة.

---

[1]) حاجي عبدالحليم، " السياسة العامة: قراءة في المفهوم"، مجلة البيبان للدراسات القانونية والسياسية، جامعة البشير الإبراهيمي برج بوعريريج، المجلد 6، العدد 1، 2021، ص 62.

2) Public policy is a set of interrelated decisions taken by a political actor or group of actors concerning the selection of goals and the means of achieving them within a specified situation".

[3]) Policy Analysis: A Political and Organisational Perspective., William L.Jenkins ST Martin Press New York .1978. p. 15

[4]) جيمس أندرسون، " صنع السياسات العامة "، ترجمة عامر الكبيسي، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، ص 14–15 .

[5]) Easton, D. A Framework for Political Analysis. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall¸1965, p. 21

أما السياسة العامة حسب الأستاذ خليفة الفهداوي تكون وفقا للمنظورات الفكرية الحديثة وهي منظور ممارسة القوة ، ومنظور تحليل النظام ومنظور الحكومة من حيث هي " تلك المنظومة الفاعلة (المستقلة والمتغيرة والمتكيفة والتابعة) التي تتفاعل مع محيطها والمتغيرات ذات العلاقة من خلال استجابتها الحيوية (فكرا وفعلا) ، بالشكل الذي يعبر عن نشاط مؤسسات الحكومة الرسمية وسلطاتها المنعكسة في البيئة الاجتماعية المحيطة بها بمختلف مجالاتها، عبر الأهداف والبرامج والسلوكيات المنتظمة، في حل القضايا ومواجهة المشكلات القائمة والمستقبلية، والتحسب لكل ما ينعكس عنها، وتحديد الوسائل والموارد البشرية والفنية والمعنوية اللازمة وتهيئتها، كمنطلقات نظامية هامة لأغراض التنفيذ والممارسة التطبيقية ومتابعتها ورقابتها وتطويرها وتقويمها ، لما يجسم أو يجسد تحقيقا ملموسا للمصلحة العامة المشتركة، المطلوبة في المجتمع " [1]

تعرف السياسة العامة على أنها: " الإطار العام الذي تنتهجه الدولة من أجل تحقيق أهدافها العامة في مختلف قطاعات النشاط، وهي سلسلة من القرارات والعمليات والإجراءات، تتخذها السلطات العامة أو الفاعلون السياسيون، بهدف معالجة قضايا عامة وحل مشكلات مجتمعية على شكل مدخلات، وتعمل على توزيع الموارد والقيم داخل المجتمع، واستباق التحديات المستقبلية ".

الاستراتيجية الوطنية: هي المخطط الشامل طويل المدى الذي تضعه الدولة لتحقيق مصالحها العليا وأهدافها الأساسية في مختلف قطاعات النشاط، عبر توظيف كلي لمواردها المادية والبشرية والرقمية، وهي تمثل إطارًا مرجعيًا موجها للسياسات العامة، حيث تحدد الأولويات الكبرى، وتنسق بين مؤسسات الدولة المركزية واللامركزية، وتستبق المخاطر الكبرى من خلال التخطيط الاستراتيجي بعيد المدى، والتكيف مع التحديات الداخلية والخارجية، على أن يكون الهدف الأسمى ترقية وتحسين الإطار المعيشي للمواطن.

وهي برنامج عمل دوري ومستمر وملزم للحكومة ، حيث يجب على الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، أن يقدم سنوياً إلى المجلس الشعبي الوطني بياناً عن السياسة العامة، على أن يعقب ذلك مناقشة عمل الحكومة ، كما يمكن أن تُختتم هذه المناقشة بلائحة ، كما يمكن إيداع ملتمَس رقابة من طرف المجلس الشعبي الوطني [2].

فالاستراتيجية نشأت كمصطلح عسكري يشير إلى فن قيادة الحرب وتوجيه القوات على مستوى العمليات الكبرى—اختيار مسرح العمليات، تحديد الأهداف الأساسية، وتركيز الكتل القتالية على النقاط الحاسمة—ثم

[1]) فهمي خليفة الفهداوي، " السياسة العامة منظور كلي في البنية والتحليل "، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، 2001، ص 38.
[2]) المادة 11 من دستور 2020.

تطورت بفعل تحولات تاريخية وفكرية لتأخذ مدلولات أوسع، و في القرن التاسع عشر صاغت المدرسة الفرنسية (جوميني) إطارًا تقنيًا يركّز على التخطيط التكتيكي–الاستراتيجي والحركة على الخريطة مرتبطا بثلاث عشرة عنصرا بين التكتيك والاستراتيجية واللوجستيك والتكتيك الكبير ، بينما ربطت المدرسة البروسية (كلاوزفيتز) بين الحرب والسياسة فوسّعت البعد الفلسفي للمفهوم.

ومع نشأة الدولة الحديثة وتطور الثورة الصناعية أصبح مفهوم الاستراتيجية يستخدم في الإدارة والمؤسسات العمومية والخاصة كأداة لتحديد الرؤية الطويلة الأمد، وكمحدد لتوزيع الموارد، واكتساب مزايا تنافسية ، ومع توسع نطاقه أكثر في القرن العشرين اندمج في مجال علم الإدارة وعلم السياسة لينتج عنه مفهوم السياسة العامة ليصير آلية لتعبئة الموارد الوطنية العسكرية والاقتصادية والدبلوماسية وحتى الثقافية من أجل تحقيق أهداف محلية وطنية وقومية في إطار الاندماج الدولي، وبهذا المعنى تحولت الاستراتيجية من أجل الانتصار والتغلب على العدو بانتهاج مختلف التكتيكات إلى إطار تخطيطي–سياسي منظّم يجمع بين الرؤية، القرار، والوسائل على امتداد المجالات العامة والخاصة وهذا كله مرتبط بالتخطيط قصير متوسط وطويل المدى، وله معنى التخطيط والسياسة العامة.

فالمقصود **بالإستراتيجية الوطنية في الجزائر** في بحثنا هذا هي الخطة المتبعة من طرف الجزائر على مختلف مستوياتها الإدارية الحكومة البلدية والولاية والتي يطلق عليها السياسة العامة في مدة زمنية محددة مسبقا ومعلومة سواء لمتخذ القرار أو لمنفذه ، فإن كانت طويلة تسمى رؤية ، وهي كذلك مرتبطة باتخاذ القرار وبجهة إصدار القرار – أي الفاعل الرئيسي – وبمدة القرار وبالأثر الذي تتركه تلك السياسة العامة وبالاعتماد المالي المخصص ، فنقول مثلا برنامج دعم التنمية الاجتماعية والاقتصادية للبلديات [1]فيجب أن يجسد في أجل أقصاه سنة مالية مرحلة ، يتخذ القرار بمداولة بالأغلبية المطلقة من طرف أعضاء المجلس الشعبي البلدي وتكريسا لمبدأ الديمقراطية التشاركية يتم إشراك فواعل المجتمع المدني ، ثم يتم المصادقة على القرار والغلاف المالي من طرف مصالح الوصاية وهو ما يسمى بعملية التسجيل ، ثم يأتي التجسيد من طرف المتعامل الاقتصادي كمتعامل متعاقد والبلدية كمصلحة متعاقدة إلى غاية غلق العملية ، ويجب أن تكون العملية التي تجسد هنا السياسة العامة المحلية متوافقة مع مدونة العمليات المتعلقة بالبرنامج ، وبصلاحيات جهة اتخاذ

[1]) .ADSEC وهو ما كان يطلق عليه سابقا البرنامج البلدي للتنمية PCD Programme Communal du Development

القرار، فلا يمكن مطلقا أن تتدخل البلدية في صلاحيات المدرسة الابتدائية البيداغوجية [1]، فصلاحياتها حسب القانون محددة في تسيير المطعم المدرسي [2]وضمان العمال وأمن المدرسة والتزويد بمختلف الخدمات من مياه وتموين بالتغذية والتدفئة المدرسية، أما الصلاحيات البيداغوجية فهي من اختصاص مديرية التربية.

أما الإستراتيجية الوطنية المتبعة لترقية أداء الجماعات المحلية فيقصد بها مجمل أو مجموع السياسات المنتهجة من طرف السلطات المركزية للدولة الجزائرية ومن طرف الهيئات المحلية كالمجلس الشعبي الولائي، والوالي ومن طرف المجلس الشعبي البلدي ورئيس المجلس الشعبي البلدي كهيئات محلية عبر الآليات المختلفة لاتخاذ القرار من أجل ترقية أداء البلدية والولاية، والذي يتخذ عادة في خلال سنة مالية وفي أحد قطاعات النشاط بموافقة أغلبية أعضاء المجلس وبعد مصادقة الوالي بالنسبة للمجلس الشعبي البلدي ومصادقة وزارة الداخلية بالنسبة للمجلس الشعبي الولائي ، ويجب أن يدخل في إطار صلاحياتها وان تكون متوافقة مع مدونة العمليات الممولة في إطار إعانات التجهيز والاستثمار لصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية.

المبحث الثاني: آليات ترقية أداء الجماعات المحلية

بعد عرضنا لتطور مفهوم الإستراتيجية وانتقاله من المجال العسكري إلى مجال علم السياسة وكذا مجال علم الإدارة العامة كمجال مشترك لاتخاذ القرار وفقا لعلاقة تأثير وتأثر بين عدة فواعل على شكل مدخلات ومخرجات، وذلك وفقا لعدة طرق، فإننا سنستعرض في هذا المبحث آليات ترقية أداء الإدارة المحلية في الجزائر متبعين منهجية تركز على ذكر الآلية المنتهجة من طرف الدولة الجزائرية وطرق تجسيدها وكذا التحديات التي تعرفها تلك الإستراتيجية واقتراح التوصيات العملية الكفيلة بمعالجة الاختلالات ونقاط القصور وذلك على النحو التالي:

[1]) المرسوم التنفيذي 16-226 المؤرخ في 25 غشت 2016 الذي يحدد القانون الأساسي النموذجي للمدرسة الابتدائية، ج ر رقم 51، حيث تنص المادة 3 منه على أن المدرسة الابتدائية توضع تحت الوصاية المشتركة للوزير المكلف بالتربية الوطنية والوزير المكلف بالداخلية والجماعات المحلية، حسب نص المواد 19-22 من ذات المرسوم.

[2]) المرسوم التنفيذي 18-03 المؤرخ في 15 يناير 2018 المتعلق بتحديد الأحكام المطبقة على المطاعم المدرسية، ج ر رقم 02، حيث تنص المادة 8 منه على أن الطعم يخضع لنظام داخلي يعده مدير المدرسة بالتنسيق مع مجلس التنسيق والتشاور ويعرض على مدير التربية للمصادقة عليه، كما تنص المادة 9 على أن إنجاز المطاعم المدرسية من اختصاص البلدية، كما نجد في ذات المرسوم تقسيم يحدد مجالات تدخل كل من البلدية ومجال تدخل مدير المدرسة الابتدائية وكذا مجال تدخل مجلس التنسيق والتشاور.

المطلب الأول: الديموقراطية التشاركية والعمل المشترك بين الفاعلين المحليين

تعد الديمقراطية التشاركية امتدادا فكريا وتطبيقيا لمبدأ المشاركة المواطِنة الذي أسس له المفكر الفرنسي ألكسيس دو توكفيل في كتابه «الديمقراطية في أمريكا»[1]، حيث اعتبر أن المجالس المحلية والجماعات البلدية تمثل المدرسة الأولى للمواطنة ، لأنها تمكن الأفراد من ممارسة الحرية والمسؤولية والمبادرة في تسيير الشؤون العامة، بما يضمن توازن السلطة ويحمي المجتمع من هيمنة المركزية السياسية، هذا التصور الذي ربط بين المشاركة المحلية وترسيخ الحرية كان الأساس النظري لما أصبح يعرف لاحقا بـ الديمقراطية التشاركية، التي برزت معالمها الحديثة خلال ستينيات القرن العشرين في الولايات المتحدة الأمريكية في سياق الحركات الطلابية والحقوقية المطالبة بتوسيع المشاركة الشعبية في القرار العمومي والتي وجهت انتقادات بسبب تزايد الفجوة بين المواطنين وممثليهم، ثم تطورت في فرنسا وأوروبا الغربية خلال السبعينيات بفضل إسهامات مفكرين مثل كارول باتمان وشيري آرنشتاين اللذين بلورا مفهوم المشاركة باعتبارها ركيزة أساسية للديمقراطية المعاصرة .

[1]) كتاب الديمقراطية في أمريكا (De la Democratie en Amerique) للكاتب الفرنسي Alexis de Tocqueville در على جزئين سنة 1835 الذي يركز على المؤسسات السياسية والقيم الاجتماعية والجزء الثاني سنة 1840 والذي يتمحور حول الآثار الاجتماعية والثقافية للديمقراطية.



الشكل رقم 1: مستويات وأشكال اتخاذ القرار لدى ارنشتاين

وعليه فالديمقراطية التشاركية مرحلة انتقالية بين الديمقراطية التمثيلية القائمة على التفويض والديمقراطية التداولية القائمة على التشاور والحوار، باعتبارها آلية مكملة للنظام التمثيلي ترسخ التواصل بين الممثلين وهم المنتخبين أعضاء المجالس المحلية ، والمُمثَّلين وهم المواطنين وتمنح المواطن دورا مهما في صناعة واتخاذ القرار ورسم السياسات العمومية ، وقد تطورت مع بروز تجارب رائدة في أمريكا اللاتينية وأوربا أسست لمفهوم الديمقراطية التشاركية كمفهوم عملي ، حيث اعتمدت مدينة بورتو أليغري الميزانية التشاركية سنة 1989، أما

في أوروبا فاعتمدت ميثاق الحكم المحلي الأوروبي[1] (**European Charter of Local Self-Government**) سنة 1985 وهو ما مثل نقطة تحول في تطور الحكم المحلي وتعزيز اللامركزية والديمقراطية التشاركية في أوروبا حيث يعمل على تعزيز التمثيل الانتخابي المحلي[2]، وتشجيع الشفافية والمساءلة [3]وفتح المجال أمام مشاركة المجتمع المدني والمواطنين لصياغة السياسات العمومية المحلية [4]، واستمر انعقاد المؤتمرات والبحث في سبل تطوير مبدأ المشاركة حتى مؤتمر اللجنة الأوروبية للأقاليم لسنة 2023 تحت عنوان فصل جديد للديمقراطية التشاركية في أوروبا [5] **A New Chapter for Participatory Democracy in Europe** حيث كان الهدف منه تمكين المناطق والمدن والبلديات الأوروبية من تعزيز أدوات المشاركة المباشرة للمواطنين في صناعة القرار، وربطها بشكل وثيق مع بمستويات القرار الأوروبي ،وتحليل تجارب دولية والنظر في كيفية الاستفادة منها وتثمين التجارب المحلية وربطها بالسياسات الأوروبية الكبرى .

وفي الجزائر، تم تبني مبادئ الديمقراطية التشاركية ضمن مسار إصلاح الحوكمة المحلية، حيث نص دستور 2020 على أن «الدولة تشجع الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية ، لاسيما من خلال المجتمع المدني »6، كما أقرّ القانون رقم 11–10 المؤرخ في 22 جوان 2011 والمتعلق بالبلدية آليات تشاركية تتيح للمواطنين المساهمة في إعداد وتنفيذ برامج التنمية المحلية عبر الاستشارة والتشاور، وهكذا أصبحت الديمقراطية التشاركية في الجزائر إطارا دستوريا ومؤسساتيا يهدف إلى ترسيخ الشفافية والمساءلة وتعزيز مشاركة المواطن في اتخاذ القرار العمومي المحلي، بما يكرس حوكمة محلية رشيدة تقوم على التفاعل والتكامل بين الدولة والمجتمع وتضمن انتقالا من منطق "الحكم من الأعلى" إلى " الحكم بالمشاركة ".

---

[1]) ميثاق الحكم المحلي الأوروبي اتفاقية دولية أوروبية اعتمدها مجلس أوروبا في 15 أكتوبر 1985 في مدينة ستراسبورغ بفرنسا، ودخل حيز التنفيذ في 1 سبتمبر 1988، انضمت إليه جميع دول أوروبا الأعضاء، ويتضمن 14 مادة، ويجب على كل دولة تنضم للاتفاقية أن تصدق على الأقل على 10 مواد من الميثاق.

[2]) تنص المادة 7 من الاتفاقية على أنه يجب أن تضمن الحرية الكاملة للمنتخبين المحليين أثناء ممارسة مهامهم، ويجب أن يمنحوا تعويضا ماليا مناسبا، على ان يحدد نص تنظيمي كيفيات تطبيق ذلك.

[3]) تنص المادة الثامنة من الميثاق على أن نشاطات السلطات المحلية لا تخضع للرقابة الإدارية إلا وفقا لإجراءات وحدود يحددها الدستور أو القانون، ويجب أن تتوافق مع المصلحة العامة، كما يحق لها الطعن في أي قرار يمس استقلاليتها وفقا لنص المادة 11 من الميثاق.

[4]) تنص المادة 10 على أن السلطات المحلية ان تتعاون فيما بينها لأداء المهام المشتركة ولها أن تنشئ جمعيات أو اتحادات لحماية مصالحها، ولها أن تكون عضوا في المنظمات الدولية والإقليمية.

[5]) انعقد هذا المؤتمر أو المبادرة من قبل اللجنة الأوروبية للأقاليم (CoR) بالشراكة مع مؤسسة Bertelsmann Stiftung، حيث تأتي بعد سلسلة من اللقاءات والمؤتمرات الأوروبية انطلاقا من مؤتمر الاتحاد الأوروبي حول الديمقراطية التشاركية سنة 2004 إلى مختلف نشاطاته الدورية التي تنظمها مختلف المسارات المكملة داخل الاتحاد ومنها. اللجنة الأوروبية للأقاليم (CoR)، مركز الكفاءة للممارسات التشاركية في المفوضي(JRC CoP) ، اللجنة الاقتصادية والاجتماعية الأوروبية(EESC) .

[6]) المادة 16 الفقرة 3 من الدستور.

الفرع الأول: صور الديمقراطية التشاركية في الجزائر: قبل التفصيل في صور وآليات تجسيد الديمقراطية التشاركية في الجزائر سنقوم بعرض موجز للإستراتيجية الوطنية للديمقراطية التشاركية المحلية القائمة على المبادئ التالية:

– الشراكة مع الحركة الجمعوية[1] وتعزيز دورها الاقتصادي والاجتماعي والتضامني؛

–الميزانية المرتكزة على مشاركة المواطنين (الميزانية التشاركية)؛

–إحصاء الهيئات التشاركية المحلية وتحديد كيفيات سيرها وتنظيمها؛

–متابعة وتقييم حق الاطلاع على مستخرجات مداولات المجالس الشعبية البلدية والقرارات المحلية؛

–متابعة وتقييم فضاءات الحوار بين الولاة والمرصد الوطني للمجتمع المدني [2].

ومن أهم صور مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية ما نص عليه قانون البلدية 11–10 حيث تشكل البلدية الإطار المؤسساتي لممارسة الديمقراطية على المستوى المحلي والتسيير الجواري ، ويتخذ المجلس الشعبي البلدي [3]جملة من التدابير من أجل التكريس الدستوري لمبدأ المشاركة على النحو التالي:

أولا–إعلام المواطنين بشؤونهم واستشارتهم: حول خيارات وأولويات التهيئة والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية من خلال استخدام كل الوسائط الرقمية وتكنولوجيا الإعلام والاتصال واستخدام الموقع الرسمي للبلدية وصفحة البلدية على مواقع التواصل الاجتماعي، واستعمال الوسائط التقليدية كالملصقات في أماكن إعلام الجمهور ويتعلق الأمر خصوصا بمستخرجات مداولات المجلس وكذا القرارات البلدية الصادرة عن رئيس المجلس الشعبي البلدي [4]؛

ثانيا–عرض نشاط سنوي: سواء بشكل مفتوح أمام المواطنين وفعاليات المجتمع المدني أو عبر الوسائط التكنولوجية وبحث انشغالات المواطنين وترتيبها حسب الأولوية والعمل من أجل برمجتها في مختلف البرامج

---

[1]) يقصد بالحركة الجمعوية ذلك النسق المنظم من المبادرات التطوعية ذات أثر في المجتمع ، يمارسه المواطنون المنخرطون عبر تنظيمات تنشأ وفقا للقانون 12–06 المتعلق بالجمعيات وتكون ذات طابع وصبغة محلية أو وطنية أو اجتماعية أو ثقافية أو رياضية أو بيئية ، حيث تهدف إلى التشجيع على المشاركة في جهود التنمية المحلية تعزيز المشاركة المواطنة والتنسيق وتحقيق التكامل مع الجماعات المحلية خصوصا في رسم السياسات العمومية المحلية .

[2]) و زارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، مديرية الحكامة المحلية، " الديمقراطية التشاركية على المستوى المحلي: فرص وتحديات "، سبتمبر 2025، الجزائر، ص 5.

[3]) تم استثناء المجلس الشعبي الولائي من التجسيد الفعلي للديمقراطية التشاركية، غير أنه يمكن أن نجد بعض الإشارات الدالة على ذلك مثل علانية الجلسات، وحضور ممثلي الشعب ضمن المجالس الشعبية البلدية، وممثلي المجلس الأعلى للشباب، ولم ترد نصوص صريحة ضمن قانون الولاية 12–07 تدعو إلى الديمقراطية أو يتضمن القانون بابا كاملا تحت عنوان المشاركة في تسيير الشؤون العمومية.

[4]) المرسوم التنفيذي رقم 16–190 المؤرخ في 30 يونيو 2016، الذي يحدد كيفيات الاطلاع على مستخرجات مداولات المجلس الشعبي البلدي والقرارات البلدية، ج ر رقم 91.

التنموية وتخصيص أغلفة مالية لها هذا ما من شأنه أن يدعم المبدأ ويدعو إلى الاندماج في تسيير الشأن العام بشكل فردي أو تنظيمي؛

ثالثا–دعم المبادرات المحلية: من خلال دعم الجمعيات المحلية ماليا وتنظيميا وتوفير مقرات لها ومساعدتها في تعبئة الشباب ومختلف فئات المجتمع على الاندماج والمشاركة في تحقيق التنمية المحلية، وكذا المشاركة السياسية سواء كناخبين أو منتخبين للمساهمة بشكل مباشر في رسم السياسات العمومية المحلية وتفعيل مبدأ الرقابة؛

رابعا–تعيين مستشارين وخبراء وممثلي الجمعيات: منح قانون البلدية رئيس المجلس الشعبي البلدي أن يستعين بصفة استشارية كلما اقتضت شؤون البلدية ذلك بصفة استشارية لا بصفة إلزامية للحفاظ على سلطة استقلالية القرار، بكل شخصية محلية أو خبير أو ممثل جمعية محلية [1] يرى أنها من شأنها ان تقدم أو تسهم في السير الحسن لأشغال المجلس أو لجانه سواء بصفتهم الوظيفية والمجتمعية او بحكم مؤهلاتهم العلمية والميدانية أو طبيعة نشاطهم الذي يوائم مع طبيعة صلاحيات البلدية أو اختصاصات رئيس المجلس ، كما يمكن للبلدية أن تلجأ إلى خدمات خبراء ومستشارين عن طريق التعاقد من أجل إنجاز مهام ظرفية [2] وهذا ما من شأنه تكريس التشاور ووضع سياسات عمومية ناجعة تلبي احتياجات المواطنين وتستجيب لانشغالاتهم؛

خامسا– الحصول والاطلاع على مستخرجات مداولات المجلس الشعبي البلدي: وكذا القرارات البلدية، ويمكن ذلك لكل شخص ذي مصلحة الحصول على نسخة كاملة أو جزئية على نفقته وهذا متعلق فقط بالجلسات العلنية، ويمكن أن يستثنى من ذلك مستخرجات الجلسات المغلقة، كما يتم تعليق مشروع جدول الأعمال والمداولات في أماكن إعلام الجمهور والملصقات وباستخدام كل الوسائط التكنولوجية والإعلامية؛

سادسا– حضور جلسات المجلس الشعبي البلدي والولائي: بناء على طلب يقدم لرئيس المجلس الشعبي قبل انعقاد الجلسة ، تطبيقا لمبدأ العلنية حيث تكون مفتوحة لكل مواطني البلدية ، على أن يلتزم بالنظام الداخلي [3] للجلسة والحفاظ على سيرها الحسن ، ونفس الأمر بالنسبة لدورات المجلس الشعبي الولائي [4].

الفرع الثاني : آليات تجسيد الديمقراطية التشاركية في الجزائر .

تجسدت الديمقراطية التشاركية في آليتين أو نموذجين وهما نموذج كابدال [5] CapDeL ، وكذا نموذج أديل ADIL

1– برنامج كابدال CapDeL : هو مصطلح مكون من 3 كلمات مختصرة وهي Cap وتعني capacités وكذا كلمة De وتعني Développement وكلمة L والتي تعني Locale وبالجمع قدرات و تطوير و

[1]) المادة 13 من القانون 11–10

[2]) المادة 132 من القانون 11–10 المتعلق بالبلدية

[3]) المرسوم التنفيذي رقم 13–105 المؤرخ في 17 مارس 2013، المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي، ج ر رقم 15.

[4]) المرسوم التنفيذي رقم 13–217 المؤرخ في 18 يونيو 2013 المتضمن بالنظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي الولائي، ج ر رقم 32 .

[5]) وهي مختصر برنامج دعم قدرات الفاعلين في التنمية المحلية وهي إختصار

محلي، لكن وفقا لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي PNUD [1]" فإنها تعني برنامج دعم قدرات الفاعلين في التنمية المحلية " Programme de Renforcement des Capacités des Acteurs du Développement Locale، بتمويل مشترك من وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية بثلاث (03)ملايين يورو وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي وكذا الإتحاد الأوروبي بمبلغ ثمانية (08) ملايين يورو ، وقد تم إطلاقه سنة 2017 ، ويشمل ثمان -08- بلديات [2]وهي بابار (خنشلة) ، جانت (جانت) ، جميلة (سطيف)، الخروب (قسنطينة) ، الغزوات (تلمسان) ، مسعد (الجلفة) ، أولاد بن عبدالقادر (الشلف) ، تيميمون (تيميمون) .

كما أنها تعبر عن توجه نحو مقاربة التسيير العمومي الجديد بمبادئه التي تتضمن : التخطيط الإستراتيجي ، التسيير التشاركي ، إعتماد تكنولوجيات الإعلام والإتصال ، إدارة الجودة ورقابة التسيير [3] .

حيث تم مباشرة برنامج عمل لترقية الأداء المحلية يرتكز على الأسس والمحاور التالية:

أولا : تخفيف الإجراءات الإدارية وعصرنة خدمات المرافق العمومية الإدارية .

ثانيا : تحفيز التنمية المحلية .

ثالثا: إعادة التنظيم الإداري للجماعات المحلية، وذلك بخلق ديناميكية عامة للإصلاح لإعادة تنظيم مصالح الإدارة المحلية والتنظيم العام على المستويين المركزي والمحلي.

رابعا : تنمية المورد البشري .

2- برنامج دعم التنمية المحلية المندمجة أديل ADIL: وبالنص APPUI AU DEVELOPPEMENT INTEGRE LOCALE ، حيث يتولى تنفيذه إتحاد البلديات الهولندية [4] VNG International، وتقدر الميزانية الإجمالية المخصصة للبرنامج بـ 21.8 مليون يورو، ساهم فيها الاتحاد الأوروبي بمبلغ 20 مليون يورو، فيما بلغت مساهمة مملكة هولندا 1.8 مليون يورو، على أن يتم تنفيذ البرنامج خلال الفترة الممتدة من نوفمبر 2024 إلى جويلية 2027.

وقد تم اختيار عدد من البلديات ضمن أربع ولايات كنماذج للتنفيذ على النحو التالي:

ولاية مستغانم: وتضم كل من بلديات سيدي لخضر، أولاد بوغالم و خضرة .

ولاية تبسة: وتضم كلا من بلديات الشريعة، بئر العاتر وبلدية الونزة .

ولاية تيارت: وتضم بلديات تيارت، زمالة الأمير عبد القادر و مدروسة .

---

[1]) https://www.undp.org/fr/algeria/publications/capdel-chartes-communales-citoyennes-des-communes-de-djemila-djanet-messad-timimoun-el-khroub-ghazaouet-et-ould-ben-abdelkader تم التصفح 15 ماي 2024 .

[2]) كانت بداية الأمر عشر (10) بلديات وإنسحبت بلديتا بني معوش (بجاية) ، تيقزيرت Tigzirt(تيزي وزو) ، لكون هذا البرنامج لا يسمح بتحقيق الديمقراطية التشاركية ولكون المجالس الإستشارية المشكلة تشكل مجالس موازية وتعيق تحقيق التنمية المحلية .

[3]) صالحي بن صالح ، نورالدين حاروش ، " (كابدال كبرنامج نموذجي لتجسيد الديمقراطية التشاركية للتنمية المحلية في الجزائر " ، مجلة العلوم القانونية والسياسية ، المجلد 10 ، العدد 1 ، أفريل 2019 ، ص 1371 .

[4]) VNG International وهي إتحاد البلديات الهولندية .(Association des municipalités néerlandaises)

ولاية بسكرة: وتضم بلديات القنطرة، مشونش وسيدي عقبة .

كما تم مباشرة برنامج عمل لترقية الأداء المحلية يرتكز على الأسس والمحاور التالية:

أولا : دعم تبني مناهج جديدة في الحكامة المحلية والتسيير التشاركي.

ثانيا : تعزيز اللامركزية ودعم الاقتصاد المحلي

ثالثا : دعم المجتمع المدني ومختلف الفاعلين المحليين.

رابعا : إدماج الشباب والمرأة[1].

يعتبر هذين النموذجين آليتان فعالتان لتكريس الحكامة المحلية وتعزيز اللامركزية والديمقراطية التشاركية في الإدارة المحلية الجزائرية ، لكن ما يؤاخذ عليها هو محدوديتها وعدم شموليتها لجميع وحدات الإدارة المحلية، بحيث لا يفهم سبب إختيار هذه البلديات دون سواها ، وعدم نشر تقارير تبين مدى تحقيق هته البرامج لأهدافها، ولا حتى الأثر الذي ينتج عن تطبيقها في هته البلديات ، وهل تلك البلديات يمكن أن تصبح نماذج في التسيير المحلي والحكامة التشاركية ، كما لا تعتمد هذه البرامج على الإعلام الإلكتروني لتسهيل حصول سواء المواطنين أو المختصين أو الممارسين على مستوى الجماعات الإقليمية الجزائرية على إحصائيات ومدى تقدمها وكذا إندماجها في نماذج التسيير الدولي .

الفرع الثاني: تحديات تطبيق الديمقراطية التشاركية في الجزائر

تتمثل هذه التحديات في النقاط التالية :

أولا– عدم وجود نص تشريعي أو تنظيمي يحدد طبيعة العلاقة بين المجالس المحلية المنتخبة ومختلف هياكل الإدارة العامة على مستوى الولاية حول كيفيات تطبيق نص المادة 16 من الدستور [2]، وكذا التطبيق العملي على مستوى البلديات للديمقراطية التشاركية؛

ثانيا– ضعف المبادرات المحلية التي تكون نتيجة التنسيق مع فواعل المجتمع المدني والجماعات المحلية، وكذا تأثير الوصاية على مبادرات البلديات، وهذا راجع إلى محدودية مواردها المالية خصوصا؛

ثالثا– التمثيل الهش للمجتمع المدني محليا ووطنيا وعدم وضوح الإطار القانوني المنظم لدوره ضمن المجالس المنتخبة وعلى السياسات العامة الوطنية، غيب تأثيره على جداول الأعمال مؤسسات اتخاذ القرار، هذا بالإضافة إلى التنسيق غير الكافي والمتضارب بين مستويات الإدارة المحلية؛

رابعا– محدودية الموارد المالية وغياب إطار قانوني ملزم جعل من مبدأ الشمول يؤثر على المشاركة الفعالة للشباب والنساء خصوصا في التجمعات الحضرية الكبرى والأحياء الهشة ومشاركة ذوي الاحتياجات الخاصة محولا إياه إلى انسحاب مجتمعي؛

---

[1] https://www.eeas.europa.eu/delegations/algeria/lancement-du-programme-adil-en-soutien-au-d%C3%A9veloppement-local-et-%C3%A0-la-d%C3%A9mocratie-participative-en_fr?s=82 تم التصفح 19 جويلية 2025 .

[2] المادة 16 الفقرة 3 من دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 2020.

خامسا– عدم تمكن الفواعل من التحكم في المنصات الرقمية يجعل المبادرات التي تقترحها سواء فعاليات المجتمع المدني او الجماعات المحلية بسبب قلة الاطلاع والمتابعة الدورية إقصائية؛
سادسا– وجود هيئات دستورية كالمرصد الوطني للمجتمع المدني وكذا المجلس الأعلى للشباب، وتنظيمية كمديرية الحكامة المحلية والمديرية العامة للجماعات المحلية على مستوى وزارة الداخلية والتي لا تملك سياسة عمل واضحة وملزمة تعمل على الربط بين مخرجات المشاركة لفعاليات المجتمع المدني في الاجتماعات التنسيقية الدورية وقصور آليات التتبع والتقييم ومؤشرات الأداء وغياب مأسسة طويلة الأمد.

الفرع الثالث: آليات تطوير الديمقراطية التشاركية على المستوى المحلي

أولا– لتكريس الدستوري للجماعات المحلية من خلال مراجعة قانوني البلدية 11–10 وقانون الولاية 12–07 ووضع نصوص تشريعية وتنظيمية وتعزيز صلاحيات المجالس المحلية المنتخبة وادراج آليات واضحة وملزمة لمشاركة المواطنين ومختلف فعاليات المجتمع المدني في إعداد السياسات العمومية خاصة المحلية؛
ثانيا– عقد لقاءات دورية من خلال المجالس الاستشارية المحلية لمناقشة خطط التنمية وتعميم تجربة الميزانية التشاركية مع التأكيد على حرية المبادرات ودعم الجماعات المحلية بالموارد المالية الكفيلة بتحقيق مخرجات تلك الاجتماعات، وهو ما من شأنه أن يدعم مشاركة المواطن وفواعل المجتمع المدني في رسم السياسات العمومية المحلية خصوصا مع تحسين آليات الإعلام والاتصال المحلي الرقمي؛
ثالثا– تكوين المنتخبين المحليين وإطارات الإدارة العامة على مستوى الولاية وعلى المستوى المركزي في مجال الحوكمة التشاركية وعلى غرس والقدرة على تبني ثقافة المشاركة وتشجيع مبادرات المجتمع المدني والشباب من خلال تعزيز الثقة بين المواطن والمرفق العام من خلال الرد على انشغالاته والتكفل بها؛
رابعا– إنشاء مرصد وطني أو آلية تعنى بمتابعة تنفيذ الإستراتيجية الوطنية للديمقراطية التشاركية على المستوى المحلي، ووضع معايير دقيقة لقياس الأداء التشاركي وتعزيز الرقابة المجتمعية والإعلامية من خلال الاتصال العمومي ونشر البيانات للرأي العام عن مدى التقدم المحرز.

المطلب الثاني: عصرنة وتبسيط الخدمات العمومية المحلية

ويقصد بها إدخال الأساليب والتقنيات الحديثة لتكنولوجيات الإعلام والاتصال في تسيير الشؤون العمومية المحلية ، حيث يكون الهدف منها تكريس التحوّل الرقمي، وتبسيط الإجراءات، وترسيخ مبادئ الحوكمة الرشيدة، وترتكز على جملة من المبادئ، أبرزها: الحكومة المفتوحة (**Open Government**)، التسيير بالنتائج (**Gestion par resultants**)، والمواطنة الرقمية ، كما تقوم على إعادة صياغة العلاقة بين الدولة والمواطن من خلال المجالس المحلية المنتخبة، والتسيير القائم على أساس الشفافية، والمساءلة، والنجاعة، مما يجعلها محوراً أساسياً في بناء الحوكمة المحلية الرشيدة وترقية الأداء المؤسساتي للبلدية والولاية في الجزائر.

إن الاستراتيجية الوطنية للتحول الرقمي وفقا للمحافظة السامية للرقمنة تقوم على خمسة (05) محاور إستراتيجية، محوران منها يعدان القاعدة الأساسية لنجاح التحول الرقمي في بلدنا، متعلقان "بالبنية التحتية الأساسية" و المتمثلة أساسا في شبكات الاتصال عالي الجودة ومراكز البيانات، وكذا "الموارد البشرية والتكوين والبحث والتطوير"، أما المحاور الثلاثة الأخرى فتستهدف مكونات الدولة والمتمثلة في السلطات العمومية التي تحكم وتسير من خلال محور "الحوكمة الرقمية"، والاقتصاد الذي يخلق الثروة من خلال محور "الاقتصاد الرقمي"، والمجتمع المدني لبلوغ الشمول الرقمي من خلال محور "المجتمع الرقمي"، ويشمل كل محور مجموعة من الأهداف الاستراتيجية، بمجموع خمسة وعشرين (25) هدفا استراتيجيا، لكل هدف منها غاية نعمل على بلوغها في الفترة الممتدة من 2025 إلى 2030 [1] ، حيث تهدف إلى : تحسين جودة الخدمات العامة، تطوير البنية التحتية الرقمية ، تعزيز الاقتصاد الرقمي ، وتطوير المهارات الرقمية من أجل تحقيق التنمية المستدامة ، والمخطط البياني التالي من توضيح المحافظة السامية للرقمنة حول الاستراتيجية الوطنية للتحول الرقمي:



الشكل رقم 2: مستويات الحوكمة الرقمية.

[1]) رئاسة الجمهورية، المحافظة السامية للرقمنة، " الإستراتيجية الوطنية للتحول الرقمي: من أجل جزائر رقمية 2030 "، نسخة أوت 2024.

وفي الباب الثالث تحت عنوان " الحوكمة الرقمية " يتم تجسيدها على المستوى المحلي من خلال المحاور التالية:

-إطلاق المنصات المحلية الرقمية للخدمات البلدية: ومنها وثائق الحالة المدنية، مختلف الرخص – البناء، الهدم، ...، تقديم مختلف العرائض والشكاوى، الضرائب المحلية؛
-تعميم استخدام التوقيع الإلكتروني والمعالجة الرقمية للملفات: في مقرات الولايات والبلديات؛
-إرساء نظام مراقبة رقمية للمشاريع المحلية: (Dashboard des projets locaux)؛
- تكوين الإطارات المحلية في التسيير الرقمي: بالتعاون مع وزارة الداخلية؛
-إرساء الربط المعلوماتي بين البلديات والدوائر والولايات: عبر شبكة حكومية مؤمنة (Intranet administratif national).

الفرع الأول : صور عصرنة الخدمات العمومية على المستوى المحلي : وتتجلى العصرنة في قطاع الجماعات المحلية في الجزائر من خلال الاستخدام الرقمي لمختلف الخدمات العمومية على شكل منصات رقمية أو روابط إلكترونية ومن أبرزها:

أولا: البوابة الإلكترونية الرسمية لعرائض المواطنين "تشكي": في إطار تحسين الخدمة العمومية وبهدف التكفل بانشغالات المواطنين وتقريب الادارة منهم من خلال استعمال التكنولوجيات الحديثة في تسيير مختلف الملفات والتواصل الرقمي، وهي فضاء رقمي موضوع تحت تصرف المواطنين و المتعاملين يمكنهم من توثيق عرائضهم و شكاويهم لدى مختلف مصالح وزارة الداخلية و الجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، على الموقع التالي : https://nechki.interieur.gov.dz

ثانيا: البوابة الإلكترونية للعرائض " وسيط: لقد أنشئ وسيط الجمهورية بموجب المرسوم الرئاسي رقم 20-45 المؤرخ في 15 فبراير 2020 ، وهو هيئة طعن غير قضائية تساهم في حماية حقوق المواطنين وحرياتهم وفي قانونية سير المؤسسات والإدارات العمومية ، ولوسيط الجمهورية صلاحيات المتابعة والرقابة العامة التي تسمح له بتقدير حسن علاقات الإدارة بالمواطنين ، ويتم إيداع مختلف العرائض على الموقع التالي: https://wassit.dz

ثالثا: فضاء المواطن: وهو فضاء رقمي تحت وصاية وزارة الداخلية يتيح الولوج لمختلف الخدمات التي يمكن للمواطن الاستفادة منها وهي الاستمارات (البناء والهدم والتقسيم وترقيم المركبات...)، و إجراءاتي الإدارية (الحالة المدنية نقل الجثامين ، الحياة الجمعوية ...) ، طلبات وشكاوي، أجانب في الجزائر، بلديتي، أمني، الاتصال بالمفتش العام ، إجراءاتي ، معلومات خاصة بالمهاجرين، التطبيق الخاصة بالمراقبة، وذلك كله على الموقع التالي: https://www.interieur.gov.dz/index.php/ar

رابعا: خدمة الشباك عن بعد: وهي فضاء رقمي تحت وصاية وزارة الداخلية يسمح للمواطن بالاختيار بين المستويات الإدارية الإدارة المركزية ، الولايات البلديات والدوائر ، ويمكن ذلك من خلال رقم بطاقة التعريف البيومترية والرقم التعريفي الوطني ، وفتح حساب واختيار الخدمة، على الرابط التالي: https://prestations.interieur.gov.dz/guichet/home

خامسا: الحالة المدنية عن بعد: وهي تسمح للمواطن عبر هذا الفضاء الرقمي تحت وصاية وزارة الداخلية باستخراج شهادة الميلاد وعقد الزواج وشهادة الوفاة دون التنقل إلى البلديات ومصالح الحالة الرقمية، وهو ما يسهل الولوج للخدمات العمومية بشكل أسرع، على الرابط التالي : https://etatcivil.interieur.gov.dz

سادسا: منصة " نظيف": نظيف" هو تطبيق صديق للبيئة بادرت به الوكالة الوطنية للنفايات اين يمكن للمستخدمين التعبير عن أنفسهم والتصرف تجاه بيئتهم ، يتيح هذا التطبيق للمواطنين فرصة للتفاعل مباشرة مع الوكالة الوطنية للنفايات من خلال التبليغ عن كافة التجاوزات المتعلقة بالنفايات سوآء الخاصة بالمفارغ العشوائية، النقاط السوداء، التأخر في عملية جمع ورفع النفايات أو نقص الحاويات. يمكن للمواطن استعمال هذا التطبيق عبر ارسال صور لمكان تواجد النفايات عبر التراب الوطني بفضل **Géolocalisation** التي تسمح بالكشف عن الموقع الجغرافي للشكوى ، وبعدها تقوم الوكالة الوطنية للنفايات بنقل شكاوى المواطنين أوتوماتيكيا الى الجماعات المحلية للتكفل بها وهذا ما يجعلها وسيط بين الطرفين ، وذلك عبر تطبيق نظيف **NDIF** أو على موقع الوكالة الوطنية للنفايات الذي هو تحت وصاية وزارة البيئة وجودة الحياة .

سابعا: موقع ومنصة " طريقي " **TARIKI**: وهي منصة رقمية تحت وصاية وزارة الدفاع الوطني ، تسيير قيادة الدرك الوطني ، وتندرج في إطار تعزيز النشاطات الجوارية تجاه المواطنين عامة ومستعملي الطريق خاصة، وهي متعلقة بالوقاية والأمن المروري ، وقد تم استحداث المنصة الرقمية سنة 2017 ، والصفحة على مواقع التواصل الاجتماعي سنة 2019 حيث تهتم ب: عرض معلومات حول حالة شبكة الطرقات وكذا الأحوال الجوية، ووضع قناة اتصال إضافية للوصول إلى المعلومة المرورية وجعلها في متناول المواطنين ، وإشراك المواطنين في الوقاية والأمن المروري من خلال مشاركة المعلومات التي تخص حالة الطرقات ، كما تقوم بالتنسيق مع مختلف مستويات الإدارة المحلية من أجل التدخل وإزالة كل العراقيل والعقبات التي تهدد السلامة المرورية.

الفرع الثاني : تحديات عصرنة الخدمات العمومية : تم عرض هذه الخدمات لكونها ذات علاقة مباشرة بمستويات الإدارة المحلية خاصة البلدية كونها الجماعة القاعدية للدولة، وكون أغلب هذه المنصات الرقمية تتدخل لدى مصالح البلدية عبر مختلف قنوات التنسيق لحل مختلف الإشكالات اليومية والآنية المتعلقة بتحسين

وترقية الإطار المعيشي للمواطن. تواجه الإدارة المحلية في الجزائر جملة من التحديات التي تعيق التطبيق الفعلي لسياسات عصرنة الخدمة العمومية، رغم الجهود المبذولة في مجال التحول الرقمي وتحديث آليات التسيير. ومن أبرز هذه التحديات:

أولا– ضعف البنية التحتية الرقمية في العديد من البلديات خصوصا بالفروع الإدارية والمندوبيات البعيدة عن مقرات البلديات مما يحد من تبادل المعلومات بين المصالح الإدارية البلدية ويؤدي إلى تعطيل مصالح المواطنين وزيادة الأعباء على البلدية المقر؛

ثانيا– نقص التمكين الرقمي لدى موظفي البلديات والولايات وعدم خضوعهم لتكوين متخصص في مجال تكنولوجيا المعلومات، يجعل السرعة في تقديم الخدمة العمومية الإلكترونية صعبا للغاية، ويجعل مواكبة تطور المجتمعات أمرا في غاية الصعوبة؛

ثالثا– سيادة الثقافة التنظيمية المؤسسية التقليدية القائمة على الورق لا على الوسائط الرقمية وعدم تشديد السلطة المركزية على وضع مخطط زمني تتقيد به جميع الإدارات والمؤسسات العمومية من أجل التكيف مع التغيرات التكنولوجية الحديثة في مجال تقديم الخدمة العمومية من أجل بلوغ الحوكمة الرقمية؛

رابعا– غياب التنسيق الرقمي بين الإدارات المحلية والمركزية، مما يؤدي إلى التضارب في المعلومات والتداخل بين صلاحيات ومهام مختلف الإدارات، وهو ما يعد من العراقيل البيروقراطية وتأخرا على مواكبة التقدم الرقمي؛

خامسا– محدودية الموارد المالية للبلديات خصوصا أثر على عاملين مهمين العامل الأول تكوين الموارد البشرية في المجال الرقمي وكيفية استخدام الوسائط المتطورة في مجال تكنولوجيات الإعلام والاتصال، أما العامل الثاني فهو التأثير على إمكانية خلق بيئة رقمية بين مختلف مستويات الإدارة المحلية حيث لا يمكن لبلدية عاجزة ماليا أن تمول مشروع الربط بشبكة الأنترنت أو الأنترنت الداخلية أو شبكة الألياف البصرية والتي تعتبر تكلفتها غالية مقارنة بباقي الخدمات، حيث لا يمكن إنجازها دون تمويل مركزي؛

سادسا– قصور الإطار القانوني والتنظيمي على مواكبة التطورات التقنية، خصوصًا في مجالات التوقيع الإلكتروني وتفويض التوقيع الإلكتروني، حماية المعطيات الشخصية، وحرية وانسيابية التعاملات الرقمية؛

سابعا– الإقبال المحدود للمواطنين على استخدام المنصات الرقمية، وصعوبة الولوج إليها، وعدم إلزامية التعامل الرقمي بين المواطن والإدارات العمومية، وعدم استخدام ال QR كآلية للولوج الرقمي؛

ثامنا– غياب إستراتيجية ملزمة أو مخطط زمني واضح وملزم يكون بمثابة العقد الملزم لكل الإدارات دون استثناء بالاندماج في التحول الرقمي من أجل تقديم كل الخدمات الرقمية عن بعد واعتماد سياسة صفر ورق، وكذا اعتماد إدارات نموذجية مع اتخاذ إجراءات عقابية ورادعة للإداريين غير المتكيفين مع الإستراتيجية الحكومية الهادفة إلى تحقيق الحوكمة الرقمية؛

تاسعا– بطء الإصلاح التنظيمي: الناجم عن تأخر مراجعة النصوص القانونية التي تحكم الخدمة العمومية، يجعل بعض المبادرات الرقمية غير قابلة للتطبيق

الفرع الثالث : آليات تطوير وعصرنة الخدمة العمومية :

بناء على العرض المقدم لأبرز التحديات التي تحول دون تحقيق الحوكمة الرقمية في قطاع الجماعات المحلية في الجزائر نقترح جملة من التوصيات العملية الكفيلة بتعزيز فعالية التحول الرقمي، وتدعيم الإطار القانوني والمؤسساتي لضمان تحسين الأداء وهي:

1. **تعميم الرقمنة:** على المستوى المحلي من خلال توسيع مشروع البلدية الإلكترونية ليشمل كل الجماعات المحلية، وتوحيد المنصات الرقمية بين البلديات والولايات بحيث تكون شاملة لكل الخدمات؛

2. **تحسين البنية التحتية الرقمية:** عبر تدعيم الربط بشبكات الألياف البصرية وتوفير تجهيزات معلوماتية حديثة، واعتماد الملف الرقمي للمواطن وتعزيز أمن المعلومات والأمن السيبيراني؛

3. **تأهيل الموارد البشرية المحلية:** من خلال إدماج التكوين في المجال الرقمي وتكنولوجيا المعلومات ضمن برامج تدريب الموظفين، لتطوير قدراتهم على استعمال الأنظمة الإلكترونية بفعالية؛

4. **تعزيز الأمن السيبراني وحماية البيانات:** لضمان سرية المعاملات الإلكترونية وزيادة ثقة المواطنين في المنصات الرقمية؛

5. **إشراك المواطن:** في تقييم وتحسين الخدمات العمومية عبر فضاءات ومنصات رقمية تفاعلية تُمكّنه من تقديم المقترحات والانشغالات ومتابعة الردود؛

6. **تشجيع الشراكة بين القطاعين العام والخاص:** في المجال الرقمي لدعم الابتكار وتطوير حلول تقنية موجهة لتسهيل الخدمات العمومية المحلية؛

7. **إرساء الحوكمة المحلية الرقمية:** من خلال تطبيق مبادئ الشفافية، المساءلة، والكفاءة والنجاعة في تسيير الشأن العام المحلي والوطني؛

8. **وضع مؤشرات دقيقة لقياس أداء وجودة الخدمات العمومية المقدمة:** من خلال إنشاء آلية لتقييم دوري لمدى تقدم مشاريع الرقمنة على المستويين المحلي والمركزي، وكذا إشراك فواعل المجتمع المدني وكذا المؤسسات البحثية في الرقابة والتقييم؛

9. **تعزيز الثقافة الرقمية للمواطن:** عبر حملات توعية وتشجيع استعمال التطبيقات والمنصات الإدارية الإلكترونية.

10. **مراجعة الإطار القانوني للخدمة العمومية:** بما يتلاءم مع متطلبات الرقمنة والتحول الرقمي؛

11. **تخصيص اعتمادات مالية ثابتة:** ضمن مختلف الميزانيات السنوية للجماعات المحلية من أجل دعم التحول الرقمي، واستحداث صندوق وطني أو حساب تخصيص خاص على غرار صندوق الهضاب العليا وصندوق الضمان والتضامن للجماعات المحلية؛

12. **ترقية التكوين الإلكتروني** : المباشر (e-learning) والتكوين المتنقل(m-learning)؛

13. **إنشاء هيئة وطنية مختصة** : مكلفة بالإشراف ومتابعة تجسيد السياسة الوطنية في مجال عصرنة الإدارة والمرافق العمومية e-Gouvernement.

تعد عصرنة الخدمات العمومية في قطاع الجماعات المحلية خيارا استراتيجيا انتهجته الدولة الجزائرية ضمن مسار الإصلاح الإداري أملته تطورات تكنولوجيات الإعلام والاتصال على المستوى الدولي، ويجسد هذا التوجه من خلال تنفيذ الاستراتيجية الوطنية للتحول الرقمي2025–2030، التي تهدف إلى رقمنة الإجراءات الإدارية، وإنشاء البلدية الإلكترونية، وتطوير فضاء المواطن وتعزيز البنية الرقمية التحتية ، والشباك الوحيد وعديد المنصات الرقمية ك نظيف وطريقي و تنسيق كآليات قانونية وتقنية لتقريب الإدارة من المواطن وتحسين جودة الخدمة العمومية ، كما يتطلب نجاح هذا المسار دعم الإطار التشريعي والتنظيمي المتعلق بالتحول الرقمي وأمن المعلومات وحماية المعطيات الشخصية والأمن السيبراني، مع تعزيز التنسيق بين السلطات المركزية والمحلية وتأهيل الموارد البشرية في المجال الرقمي وفي ضوء ذلك، فإن ترقية أداء الجماعات المحلية رهين بوضع مؤشرات دقيقة لقياس الأداء الرقمي وتخصيص اعتمادات مالية لذلك ضمن الميزانيات السنوية

بترسيخ مبادئ الشفافية، والحوكمة المحلية الرقمية، والمشاركة المواطِنة، بما يسهم في تحقيق تنمية محلية مستدامة ويعزز الثقة المتبادلة بين المواطن والدولة. على مختلف مستوياتها.

المطلب الثالث: إدماج الشباب وتوسيع حظوظ مشاركة المرأة ضمن المجالس المنتخبة

وقد تم ذلك في إطار القانون العضوي 12-03 الذي يحدد كيفيات توسيع حظوظ المرأة ضمن المجالس المنتخبة[1]، وكذا القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات 21-01 ، وذلك حسب الأشكال التالية:

-بالنسبة للمرأة: ضمن المجالس المنتخبة فتم تدعيمه بضمانات قانونية تتعلق بالنسبة وحتى الدعم بالموارد المالية، حيث يشترط المشرع وجوب أن تكون نسبة شغل المقاعد 30 % في المجالس الشعبية الولائية أقل من 47 مقعدا ونسبة 35% بالنسبة لأكثر من 51 مقعدا ، أما بالنسبة للمجالس الشعبية البلدية فيجب أن تكون نسبة 30 % بالبلديات مقرات الدوائر والتي يزيد عدد سكانها 20.000 نسمة، ويجب أن لا يقل عدد النساء عن ذلك تحت طائلة رفض القائمة ، وفي كل حالات الاستخلاف فيجب أن يستخلف بالمترشح الذي يليه من نفس الجنس ، كما يمكن للأحزاب السياسية ودعما لمبدأ إشراك المرأة ضمن المجالس المنتخبة أن تحصل على إعانات مالية تتوافق وعدد منتخباته ضمن المجالس المنتخبة.

-أما بالنسبة للشباب فيلزم المشرع ضرورة إشراك الشباب في الاستحقاقات الانتخابية ، حيث ينص القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات[2] على وجوب أن تتضمن القوائم المقدمة للانتخابات تحت طائلة الرفض مراعاة مبدأ المناصفة ½ بين النساء والرجال ، وأن تخصص على الأقل نصف الترشيحات للمترشحين الذين تقل أعمارهم عن 40 سنة ، وأن يكون ثلث 3/1 مترشحي القائمة يحوزون على مستوى تعليمي جامعي ، غير أن شرط المناصفة هذا يطبق في البلديات التي يساوي أو يزيد عن 20.000 نسمة ، وعندما يكون ناتج شرط الثلث عددا غير صحيح يجبر إلى العدد الصحيح الأعلى الذي يليه.

الفرع الأول: تحديات مشاركة المرأة ضمن المجالس المنتخبة في الجزائر

أولا- هيمنة الذكورية والنظرة التقليدية النمطية لدور المرأة ضمن الفضاء العام وتأثير العادات والتقاليد والعرف المجتمعي الذي يرفض رفضا غير قابل للنقاش مشاركة المرأة ضمن المجالس المنتخبة؛

[1]) القانون العضوي 12-03 المؤرخ في 12 جانفي 2012 الذي يحدد كيفيات توسيع حظوظ المرأة في المجالس المنتخبة، ج ر رقم 01.

[2]) المادة 176 من الأمر 21-01 المؤرخ في 10 مارس 2021 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، ج ر رقم 17.

ثانيا– غياب الدعم من الأحزاب السياسية وعدم إدماجهم ضمن القوائم الانتخابية لمختلف الاستحقاقات وحتى ضمن المناصب القيادية، وعدم وجود مؤسسات تكوينية لدى الأحزاب السياسية وعدم تكوينهن وتحضيرهن للتمكين في التسيير والقيادة؛

ثالثا– رغم وجود القانون العضوي 12–03 الذي يحدد كيفيات تمثيل المرأة ضمن المجالس المنتخبة، فإن التطبيق الفعلي لذلك قد تواجهه صعوبات تنظيمية كقلة التكوين السياسي وثقافية ممثلة في رفض مشاركة المرأة سواء من طرفها أو من طرف أوصيائها ومالية كعدم القدرة على تمويل الحملات الانتخابية، وهذا ما يفسر العدد القليل جدا في مراكز القرار بصفتهن رئيسات للمجلس الشعبي الولائي أو رئيسات للمجالس الشعبية البلدية على المستوى الوطني.

الفرع الثاني: توصيات وأفاق مشاركة المرأة والشباب ضمن المجالس المنتخبة

أولا– إدماج البعد الجندري – النوع الاجتماعي – في صياغة مختلف السياسات العمومية المحلية والوطنية وليس فقط ضمن المجالس المنتخبة وتطبيق المبدأ الدستوري القاضي بالمناصفة وبمساواة الجزائريين أمام القانون وبالالتحاق بالوظائف العامة، وكذا إلزام الأحزاب السياسية على ترقية النساء ضمن الهياكل التنظيمية القيادية في الحزب، على أن يكون صندوق خاص لتشجيع مشاركة المرأة ضمن الفضاء العام، كما يلزم القانون على ضرورة اقتراح النساء المنتخبات للتسيير ضمن هياكل المجلس سواء كرؤساء لجان أو نواب الرئيس؛

ثانيا– التوعية والعمل على تغيير النمطية التي تحصر دور المرأة في الالتزامات الأسرية دون المجتمعية والسياسية، وتربية النشء والمجتمع على تقبل ذلك كقيمة من قيم المواطنة؛

ثالثا– وضع آليات متابعة دورية تتكفل بها السلطات المركزية التي لها صلاحية التشريع مع مراكز البحوث المتخصصة لرصد كيفيات تطبيق القانون العضوي المتعلق بتوسيع حظوظ مشاركة المرأة في المجالس المنتخبة، وكذا الاختلالات، والعمل على معالجتها من خلال اقتراح توصيات من شأنها أن تعمل على تعزيز الإطار القانوني والتنظيمي على مستوى الجماعات المحلية.

المطلب الرابع: تكوين الموارد البشرية والمنتخبين المحليين

ويقصد به " –عملية – مجموعة النشاطات المنظمة الموجهة للمنتخبين المحليين على مستوى الإدارة الإقليمية الجزائرية تستهدف وحدات تغييرات سلوكية لديهم وكيفية خلق إستراتيجية تنموية شاملة تستجيب لمتطلبات البيئتين الداخلية والخارجية، بما يمكن من تحسين الأداء وترقية العمل عبر المجالس المنتخبة وكذا مواكبتها للعصرنة وصولا للتنمية المحلية المستدامة وتحقيق الديمقراطية المحلية ".

كما يقصد بها مجموعة الأنشطة والعمليات والبرامج التي تنظمها الجماعات الإقليمية أو مختلف المؤسسات ذات الصلة وزاة الداخلية، المدرسة الوطنية للإدارة ، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي ، وزارة

التعليم والتكوين المهنيين ،وكذا المراكز الوطنية لتكوين مستخدمي الجماعات المحلية وتحسين مستوياتهم وتجديد معلوماتهم[1]، وكذا البرمج التكوينية التي تكون بالتعاون مع منظمات دولية كبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي[2] والاتحاد الأوروبي وكذا اتفاقيات التوأمة تهدف إلى رفع كفاءة العاملين بمؤسسات وهيئات الجماعات الإقليمية وتحسين مستواهم وتجديد معلوماتهم مع أجل أداء مهامهم والاختصاصات الموكلة إليهم بموجب القانون ، كما تهدف إلى تحسين جودة الخدمات العمومية المقدمة للمرتفقين ، وتحقيق النجاعة والفعالية الإدارية ومواكبة والاندماج من أجل تحقيق الحوكمة الرقمية وتعزيز الانتماء المؤسسي لدى منتسبيها.

أما فيما يتعلق بالإدارة الإقليمية فلا نجد نصوصا أو قانونا خاصا ينص سواء على برمجة دورات تكوينية للمنتخبين على المستوى المحلي سواء بالنسبة لأعضاء المجالس الشعبية الولائية أو أعضاء المجالس الشعبية البلدية، باستثناء مادة وحيدة من قانون البلدية يلزم المنتخبين المحليين أعضاء المجالس المحلية المنتخبة بضرورة متابعة دورات التكوين وتحسين المستوى المرتبطة بالتسيير البلدي المنظمة لصالحه [3]، كما نجد المادة 131 من ذات القانون تنص على أن يستفيد مستخدمو المصالح والمؤسسات البلدية من التكوين وتحسين المستوى داخل وخارج الوطن [4]، على أن يحدد ذلك عن طريق التنظيم وهو ما نص عليه المرسوم التنفيذي 20-194 المتعلق بتكوين الموظفين والأعوان العموميين وتحسين مستواهم في الإدارات والمؤسسات العمومية وكذا المرسوم الرئاسي رقم 14-196 المؤرخ في 6 يوليو 2014 المتعلق بتنظيم التكوين وتحسين المستوى في الخارج وتسييرهما [5]، كما ينص الأمر 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية على أن للموظف الحق في التكوين وتحسين المستوى والترقية في الرتبة خلال حياته المهنية [6]

الفرع الأول: مراحل العلمية التكوينية: ومن أجل الوصول إلى مستوى أداء مقبول، يجب مراعاة مرحلية العملية التكوينية التي تتضمن:

[1]) المرسوم التنفيذي رقم 23-178 المؤرخ في 27 أفريل 2023، المتضمن تعديل القانون الأساسي للمراكز الوطنية لتكوين مستخدمي الجماعات المحلية وتحسين مستوياتهم وتجديد معلوماتهم، ج ر رقم 31.

[2]) المرسوم التنفيذي 20-194 المؤرخ في 25 جويلية 2020 المتعلق بتكوين الموظفين والأعوان العموميين وتحسين مستواهم في الإدارات والمؤسسات العمومية، ج ر 43.

[3]) المادة 39 من القانون 11-10 المتعلق بالبلدية.

[4]) مرسوم رئاسي رقم 14-196 المؤرخ في 6 يوليو 2014 المتعلق بتنظيم التكوين وتحسين المستوى في الخارج وتسييرهما، ج ر رقم 42.

[5]) تنص المادة 7 الفقرة 3 من المرسوم 14-196 على ان يستفيد من التكوين الإقامي في الخارج مستخدمو الإدارات والمؤسسات العمومية المرسمون والحائزون على الأقل، شهادة الطور الأول أو التدرج أو شهادة معترفا بمعادلتها.

[6]) المادة 38 من الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 يوليو 2006 المتعلق بالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج ر رقم 46.

أولا– تخطيط عملية التكوين وهي عملية مهمة وتشمل تحديد الاحتياجات التكوينية التي تم التعبير عنها بالمعادلة التالية : القصور أو العجز في الأداء = الأداء المطلوب –الأداء الفعلي ، بحيث تضبط كل مؤسسة أو إدارة عمومية مخططا للتكوين وتحسين المستوى ، يمكن أن يكتسي طابعا سنويا أو متعدد السنوات، على أن يحقق الأهداف المسطرة في مخطط تسيير الموارد البشرية [1]القطاعي [2] ؛

ثانيا– تنظيم البرنامج التكويني : بحيث يجب أن يندرج ضمن إطار التسيير التقديري للموارد البشرية من خلال مخططات تسيير الموارد البشرية ، والمخططات القطاعية السنوية والمتعددة السنوات[3] للتكوين وتحسين المستوى[4] ، كما يمكن أن يكتسي طابعا قطاعيا أو غير ممركز أو لا مركزيا ؛

ثالثا– تنفيذ برنامج التكوين حسب الأطر المحددة : بحيث يجب أن يشمل التكوين المتخصص والتكوين التحضيري لشغل منصب [5].

رابعا– متابعة – رقابة – وتقييم محتوى برنامج التكوين، من خلال استخدام عدة أدوات كالاستبيان، الاختبارات، وكذا تقنية المقابلة، والملاحظة، وطريقة تحليل المشكلات، ومراجعة التقارير الدورية ومختلف مصادر المعلومات، وأخيرا تقويم الأداء، وذلك في إطار سياسة التكوين [6]وتحسين المستوى كما حددها المجلس الأعلى للوظيفة العمومية[7]

---

[1]) المادتين 21، 22 من المرسوم 20–194.

[2]) يحدد مخطط التكوين حسب المادة 23 من المرسوم التنفيذي 20–194 ما يلي:

1– نوع دورات التكوين وتحسين المستوى؛

2– الرتب المعنية بدورات التكوين وتحسين المستوى؛

3– عدد المناصب المالية المخصصة للتكوين وعدد المقاعد البيداغوجية الموجهة لتحسين المستوى؛

4– عدد الموظفين والأعوان العموميين المعنيين بالتكوين وتحسين المستوى؛

5– مدة دورات التكوين وتحسين المستوى؛

6– المؤسسة أو المؤسسات التي تضمن دورات التكوين وتحسين المستوى؛

[3]) وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية ، " المرافق في عمليات التكوين " ، المديرية العامة للموارد البشرية والتكوين والقوانين الأساسية ، مارس 2021 ، ص 14 .

[4] . المادة 5 من المرسوم التنفيذي 20–194.

[5] . المادة 7 من المرسوم التنفيذي 20–194.

[6]) تندرج سياسة التكوين وفقا للمجلس الأعلى للوظيفة العمومية حسب المادة 59 من الأمر 06–03 في النقاط التالية:

1– ضبط المحاور الكبرى لسياسة الحكومة في مجال الوظيفة العمومية؛

2– تحديد سياسة تكوين الموظفين وتحسين مستواهم؛

3– دراسة وضعية التشغيل في الوظيفة العمومية على المستويين الكمي والنوعي؛

4– السهر على احترام قواعد أخلاقيات الوظيفة العمومية؛

5– اقتراح كل تدبير من شأنه ترقية ثقافة المرفق العام؛

6– كما يمكن استشارته في كل مشروع نص تشريعي ذي علاقة بقطاع الوظيفة العمومية؛

[7]) المادة 3 من المرسوم التنفيذي 20–194.

الفرع الثاني: أهداف التكوين: ويهدف التكوين بشكل عام إلى:

أولا– رفع كفاءة المنتخبين والمستخدمين المحليين من خلال تشجيعهم على التمكن فهم الأطر القانونية أجل ترقية أداء الجماعات الإقليمية؛

ثانيا– تثمين الموارد البشرية من خلال تطوير المعارف والمهارات في مجالات التسيير الإداري والمالي والتخطيط الاستراتيجي المحلي؛

ثالثا– تعزيز اللامركزية وإرساء مبادئ الحوكمة المحلية الرشيدة كالشفافية والمساءلة وإدماج مقاربة مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية عبر آليات قانونية ملزمة؛

رابعا– مواكبة التحول الرقمي والإداري والاقتصادي لعصرنة الخدمات العمومية المحلية؛

خامسا– تشجيع التسيير المبتكر والفعال وكذا التركيز على النتائج والأداء وتعزيز التنسيق والاتصال، واعتماد الحلول الرقمية والتكنولوجية

الفرع الثالث: أنواع التكوين: وحسب المرسوم 20–194 يكون الهدف منها تحسين مؤهلات موظفيها والأعوان العموميين وتحضيرهم للترقية المهنية وممارسة مهام جديدة ، وكذا زيادة مردودية وأداء مصالحها وتحسين نوعية خدمات المصالح العمومية [1]، ينقسم التكوين حسب المرسوم التنفيذي 96–92 [2] إلى ثلاث أنواع تتكفل بما يلي :

أولا– التكوين المتخصص: وهو تكوين يتلقاه الموظف الذي يشغل منصبا عموميا للمرة الأولى، أو الموظفين الموجودين في وضعية خدمة من أجل الترقية في الدرجة، أو من أجل التحضير للمسابقات والامتحانات المهنية؛

ثانيا– تحسين المستوى: وهو التكوين الموجه للمتواجدين في وضعية الخدمة من الإطارات والكفاءات المهمة في المنظمة من أجل إثرائها وضبطها وتعميقها؛

ثالثا– تجديد المعلومات: نظرا للتغيرات البيئية الناتجة عن تطور الوسائل والتقنيات تم برمجة هذه العملية من أجل التكيف مع عمل المنظمة وتحقيق أحسن أداء [3]؛

[1]) المادة 2 من المرسوم 20–194 المتعلق بتكوين الموظفين والأعوان العموميين وتحسين مستواهم في المؤسسات والإدارات العمومية.

[2]) المرسوم التنفيذي رقم 96–92 المؤرخ في 3 مارس 1996 المتعلق بتكوين الموظفين وتحسين مستواهم وتجديد معلوماتهم، المادة 2، ج ر رقم 16.

[3]) المرسوم التنفيذي رقم 20–194 المؤرخ في 25 يوليو 2020، المتعلق بتكوين الموظفين والأعوان العموميين وتحسين مستواهم في الإدارات والمؤسسات العمومية، ج ر عدد 43.

الفرع الرابع: تحديات تكوين الموارد البشرية على مستوى الجماعات الإقليمية

أولا– غياب إستراتيجية وطنية للتكوين واضحة خاصة بالنسبة للمنتخبين المحليين إذ تشمل فقط رؤساء المجالس الشعبية وأحيانا رؤساء المجالس الشعبية الولائية، وتغييب تام لرؤساء اللجان خصوصا لجنة المالية و الاقتصاد والاستثمار على مستوى المجلسين، وكذا باقي أعضاء المجالس وهو الأمر الذي يمكن أن ينعكس سلبا على الأداء العام للمرفق العمومي؛

ثانيا– ضعف هيكلة منظومة التكوين مؤسساتي، وضعف التنسيق بين الفواعل المعنية وغياب برنامج واضح ومحدد خاصة بالنسبة للمنتخبين؛

ثالثا– عدم موائمة برنامج التكوين مع المقتضيات العملية والخصوصيات المحلية، كونها في الغالب نظرية وتفتقد للمقاربة الميدانية، وقلة اللجوء إلى استخدام الوسائط الحديثة لتكنولوجيا الإعلام والاتصال، وغياب معايير التقييم والمراقبة والمتابعة في إدارة التكوين لقياس الأثر الناتج من خلال منصة رقمية، وعدم الاستفادة من التجارب الدولية المقارنة؛

رابعا– وهناك عامل سياسي مرتبط بالأحزاب السياسية وهو اختيار منتخبين غير مؤهلين لتسيير الشأن العام، ما يجعل من عمليات التكوين المنظمة لصالحهم تبدو بأثر أقل.

الفرع الخامس: آفاق التكوين ضمن هيئات الجماعات الإقليمية

أولا– شمولية التكوين: فإضافة إلى المواضيع التقليدية يجب أن يشمل التكوين الآليات الجديدة للحوكمة المحلية كإدارة المشاريع المحلية، الشراكة بين القطاعين العام والخاص، إعداد الميزانيات التشاركية الرقمية، استخدام الوسائط التكنولوجية الحديثة في التسيير، واستخدام الوسائط الرقمية في فهم والرد والاستجابة لانشغالات المواطنين وتعزيز الاتصال المؤسساتي وتسيير المخاطر الكبرى؛

ثانيا– إدراج مؤهلات وكفاءات معينة للتعيين ضمن المناصب النوعية والوظيفية: وإدراج مبدأ الخضوع للتكوين قبل التعيين أو بعده مباشرة وهذا من شأنه أن يعزز الاستقرار المؤسساتي والوظيفي للموارد البشرية في البلدية والولاية؛

ثالثا– الانتقال من التكوين التقليدي إلى التكوين الرقمي: وتشجيع e–learning وتوسيع الجهات المتدخلة في التكوين المتخصصة في التكنولوجيات الحديثة للإعلام والاتصال، والتكوين المشترك بين المنتخبين المحليين وموظفي الجماعات الإقليمية من أجل التنسيق والتكامل في صياغة وتنفيذ السياسات العمومية المحلية؛

على الأحزاب السياسية أن تقدم مترشحين ذوي كفاءات علمية ووظيفية، أو أن يتم استصدار نص تشريعي أو تنظيمي يلزم بحيازة المستوى الجامعي على الأقل ليسانس وخبرة وظيفية لا تقل عن 10 سنوات، والتحكم في الوسائط التكنولوجية وكذا الاتصال المؤسساتي لشغل منصب رئيس هيئة منتخبة وكذا نائب الرئيس ورؤساء اللجان تعديل شروط الترشح ضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات؛

رابعا– إنشاء منصة رقمية لمتابعة مدى التنفيذ الدقيق والصارم لبرامج التكوين وشموليتها وقياس الأثر الناتج عن ذلك وتقييمها والعمل على معالجة مختلف الاختلالات، والعمل على تطوير المنصة ومحتوى البرامج التكوينية .

المطلب الخامس: التعاون والتعاون اللامركزي بين الجماعات المحلية .

الفرع الأول : نشأة وتطور التعاون اللامركزي : ظهرت بدايات التعاون اللامركزي في أعقاب الحرب العالمية الثانية ، مع توأمة المدن ، ووفقا للجان **Jean Bareth**[1] حيث يرى أنها أتحاد بلديتين من أجل توحيد جهودهما لمعالجة الإشكاليات التنموية بينهما وبناء علاقات صداقة وثيقة على نحو متزايد وإيجابي [2]"، وتطورت مع صدور قانون اللامركزية في فرنسا سنة 1982[3] ، إذ تنص المادة 65 منه على أنه يمكن للبلديات والولايات والمناطق أن تبرم فيما بينها اتفاقيات لأغراض التعاون ، كما يمكنها القيام بأعمال تعاون مع الجماعات الإقليمية الأجنبية وفقا للشروط التي يحددها القانون " ، حيث كانت توأمة المدن بمثابة علامة على الانفتاح الأوروبي والدولي على البلديات في سياق الحرب الباردة ونهاية الاستعمار، حتى أصبح اليوم آلية مؤسسية لتنمية الشراكات الدولية بين الجماعات المحلية ، حيث تقوم على تبادل الخبرات وتحقيق التنمية المستدامة محليا وعالميا **.** ويطلق عليه مفاهيم متعددة كالثنائية **Twining**، التعاون بين المدن **City to city cooperation** ، علاقات المدن **City link** [4]، أو التوأمة **Jumellage**وأخيرا ظهر مصطلح جديد وهو التعاون المحلي الدولي والتعاون الإقليمي أو دبلوماسية الأقاليم **Diplomatie des collectivités territoriales**والتعاون عبر الحدود **Coopération transfrontalière** .

[1]) مؤسس وأول أمين عام لمجلس البلديات الأوروبية.

[2]) Solange Hernandez ¸"Coopération décentraliséë ¸Encyclopédie du management public¸edited by Manel Benzerafa-Alilat et al.Institut de la gestion publique et du développement économique Paris ¸2022 ¸p207 .

[3]) Loi n°82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes des départements et des régions¸JORF¸pp 730-752.

[4]) عليان رادي ، " التعاون اللامركزي في الجزائر : واقع وتحديات " ، المجلة الجزائرية للأمن الإنساني ، العدد الثاني جويلية 2016 ، ص 185 .

وقد عرفه سيزار نوازات **César Noiset** " بروز رغبة الجماعات المحلية لدول مختلفة بإبرام علاقات فيما بينها والتي تبدأ من توأمة بسيطة إلى تعاون لامركزي ، مع إمكانية إدماج هذه الأخيرة بعض الشركاء الاقتصاديين والاجتماعيين في أعمالها وذلك لخلق علاقات أكثر اتحادا وقربا فيما بينها مقارنة بتلك التي تتم بين دولة وأخرى [1].

وقد ساعد على ظهور التعاون اللامركزي كاتفاق إطار للتعاون والتنسيق المشترك بين الجماعات الإقليمية على الصعيد الدولي خصوصا بعد التحولات التي عرفها العالم منذ النصف الثاني من القرن العشرين – بعد الحرب العالمية الثانية – جملة من الأسباب تمثلت فيما يلي:

–عدم قدرة المركزية الإدارية على تحقيق أهداف التنمية المحلية المستدامة ومقتضيات الحكم الرشيد وتوسيع مبدأ اللامركزية الإدارية، وخاصة في فرنسا التي عرفت نقل صلاحيات متزايدة إلى الجماعات المحلية.

–بروز مفهوم الدبلوماسية الإقليمية **Diplomatie des Territoires** [2]: يُشير إلى أحد فروع الدبلوماسية الحديثة التي تُمارسها الجهات دون الدولة مثل الأقاليم، المقاطعات، الولايات، أو المدن الكبرى، وذلك ضمن إطار ما يُعرف بـ"الدبلوماسية الموازية" أو الدبلوماسية دون الوطنية.**(Subnational Diplomacy)** ، وهي على أنواع ثلاثة :

–دبلوماسية المدن أو الدبلوماسية الحضرية **(City Diplomacy)**؛

–دبلوماسية الولايات أو المقاطعات **(Provincial Diplomacy)**؛

–دبلوماسية المجموعات الإقليمية **(Regional Blocs Diplomacy)**؛

ومن امثلة ذلك **C40** وهي اختصار لـ **C40 Cities Climate Leadership Group"**، و **UCLG** الذي يعني أي المدن والحكومات المحلية المتحدة. **United Cities and Local Governments**

Metropolis - World Association of the Major Metropolises والتي تعني شبكة المدن الكبرى والعواصم الإقليمية وغيرها كثير في قارات العالم الخمس والتي تهدف إلى العمل الثنائي والتنسيق المشترك؛

الحاجة الملحة إلى دعم التنمية المحلية: من خلال الشراكات التقنية والمالية، وكذا نقل الخبرات والاستفادة من التجارب الناجحة وجلب الاستثمارات وتشجيع السياحة والتبادل التكنولوجي وزيادة جاذبية الأقاليم؛

[1]) عليان رادية، نفس المرجع، ص 184.

[2]) للمزيد من المعلومات حول موضوع الدبلوماسية الإقليمية يرجى مراجعة مقال: Cornago, N. (2010). On the normalization of sub-state diplomacy. The Hague Journal of Diplomacy, 5

دعم أجندة التنمية المستدامة 2030 والبرامج الدولية للتنمية: من حيث محورية الجماعات الإقليمية في تحقيق هذه الأهداف لكونها الجماعات القاعدية والأساس في تنفيذ ونجاح إستراتيجيات التنمية طويلة قصيرة ومتوسطة المدى؛

الفرع الثاني : التعاون اللامركزي في الجزائر :تطبيقا لأحكام قانون البلدية 11-10 [1]وقانون الولاية 12-07 [2] الذي ينص على ضرورة الحصول على الموافقة المسبقة للوزير المكلف بالداخلية على المداولة[3] بعد أخذ رأي الوزير المكلف بالشؤون الخارجية ، ويقصد به كل علاقة شراكة قائمة بموجب اتفاقية بين جماعة إقليمية جزائرية أو أكثر وجماعة إقليمية أجنبية [4]أو أكثر ، بهدف تحقيق مصلحة متبادلة في إطار صلاحياتهما المشتركة ، يمكن أن تكون في شكل علاقات صداقة أو توأمة أو برامج أو مشاريع التنمية أو تبادلات تقنية أو ثقافية أو علمية أو رياضية أو غيرها من أشكال الشراكة طبقا للتشريع والتنظيم [5].

أما اتفاقية التعاون اللامركزي فهي " كل وثيقة موقعة بين جماعة إقليمية جزائرية أو أكثر من جهة وجماعة إقليمية أجنبية أو أكثر ، تقوم بموجبها علاقة تعاون لامركزي وتتضمن تصريحات أو إعلان نية وتحدد

---

[1]) تنص المادة 106 من القانون 11-10 على أن " تخضع توأمة بلدية ما مع بلدية أو أي جماعة إقليمية أجنبية أخرى إى الموافقة المسبقة للوزير المكلف بالداخلية بعد أخذ الوزير المكلف بالشؤون الخارجية.

[2]) تنص المادة 8 من القانون 12-07 على أن " الولاية تستطيع أن في حدود صلاحياتها إقامة علاقات مع جماعات إقليمية أجنبية قصد إرساء علاقات تبادل وتعاون في ظل احترام القيم والثوابت الوطنية.

وتتطلب إقامة هذه العلاقات وجود مصلحة عمومية وطنية ومحلية مؤكدة ويجب ان لا تكون بأي حال من الأحوال مصدر إفقار للولاية.

تندرج علاقات تعاون الولاية مع الجماعات الإقليمية الأجنبية ضمن الاحترام الصارم لمصالح الجزائر والتزاماتها الدولية.

ويصادق على الاتفاقيات المتعلقة بذلك بموجب مداولة يوافق عليها الوزير المكلف بالداخلية بعد اخذ رأي الوزير المكلف بالشؤون الخارجية.

تحدد كيفيات تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم – التنظيم هو نص المرسوم التنفيذي 17-329 –.

[3]) كما تنص المادة 57 من القانون 11-10 المتعلق بالبلدية على أن لا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها من الوالي :

- الميزانيات والحسابات؛
- اتفاقيات التوأمة؛
- قبول الهبات والوصايا الأجنبية؛
- التنازل عن الأملاك العقارية البلدية.

كما تنص المادة 55 من القانون 12-07 المتعلق بالولاية على أن لاتنفذ إلا بعد مصادقة الوزير المكلف بالداخلية في أجل أقصاه شهران (02) مداولات المجلس الشعبي الولائي المتضمنة ما يأتي:

- الميزانيات والحسابات؛
- التنازل عن العقار أو اقتناءه أو تبادله؛
- اتفاقيات التوأمة؛
- الهبات أو الوصايا الأجنبية.

[4]) يقصد بالجماعة الإقليمية الأجنبية كل جماعة أو هيئة تمارس وظائف إقليمية ومعترف بها كجماعة إقليمية بموجب القانون الداخلي للدولة التي تنتمي إليها الفقرة 3 من المرسوم التنفيذي 17-329

[5]) المادة 2 الفقرة 1 من المرسوم التنفيذي رقم 17-329 المؤرخ في 15 نوفمبر 2017 الذي يحدد كيفيات إقامة علاقات التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والأجنبية، ج ر رقم 68.

الحقوق والواجبات الملزمة لكل طرف موقع ، وكذا مجالات التعاون والكيفيات التقنية والمالية لتنفيذها[1] ، كما يجب أن يتم ذلك في إطار احترام القيم والمكونات الأساسية للهوية الوطنية ، وكذا في ظل الاحترام الصارم للمصالح والالتزامات الدولية للجزائر وكذا مراعاة الأمن وسلامة ووحدة التراب الوطني ومقتضيات النظام العام ، وان يكون الغرض منها وجود منفعة عمومية وطنية أو محلية مؤكدة على الجماعة الإقليمية المعنية ، ويجب أن لا تحيد هذه العلاقات عن هدفها لتحقيق غايات شخصية أو حزبية أو سياسية ، كما يجب أن تندرج في إطار الصلاحيات التي تتمتع بها البلدية أو الولاية، ويجب فقط أن تكون متعلقة بالبلدية والولاية دون إلزام هيئات أخرى خاضعة للقانون العام أو القانون الخاص دون الموافقة المسبقة من طرفها ، كما يجب عطفا على ما سبق الموافقة المسبقة للوزير الأول والتعبير عنها عبر القناة الدبلوماسية ، مع ضرورة مساهمة المراكز الدبلوماسية والقنصلية في ترقية التعاون اللامركزي من خلال إشراك الجالية الوطنية المقيمة في الخارج ، وهو عدة أنواع :

أولا: في إطار التعاون اللامركزي: تُقيِّم وزارة الداخلية والجماعات المحلية وتجسّد، لصالح الفاعلين المعنيين، علاقات تعاون لامركزي تخصّ الجماعات المحلية، كما تشرف على تدعيم وترقية التبادلات والشراكة، ويتجسد هذا التعاون في اتفاقيات التعاون والتوأمة الموقعة بين الجماعات المحلية الوطنية والأجنبية

ثانيا: التعاون الجهوي والدولي: بالإضافة إلى ذلك، تقيم وزارة الداخلية والجماعات المحلية علاقات تعاون مع المنظمات الأجنبية الإقليمية والدولية، نذكر منها:

1- التعاون في إطار الجمعية الإقليمية والمحلية الأورومتوسطية: تعد الجمعية الإقليمية والمحلية الأورو متوسطية هيئة استشارية للمنتخبين المحليين والإقليميين لبلدان الاتحاد الأوروبي و البحر المتوسط. تهدف إلى إشراك السلطات المحلية في عملية تجسيد الشراكة الأورو متوسطية والمشاركة في التنمية الإقليمية والمحلية. يبلغ عدد المقاعد الممنوحة للجزائر 04 أربع مقاعد من مجموع 42 مقعدا؛

2- التعاون في إطار الندوة الإفريقية حول اللامركزية والتنمية المحلية : تمثل الندوة الإفريقية حول اللامركزية والحكامة المحلية والتنمية منظمة إفريقية حكومية للوزارات المعنية بالوصاية الإدارية، المالية والتقنية للجماعات المحلية ، تأسست سنة 2000 بناميبيا، ومعروفة باعتبارها لجنة تقنية متخصصة تابعة للاتحاد الإفريقي(قرار الجمعية العامة للاتحاد الإفريقي الذي تم تبنيه بتاريخ 2000/07/11)؛

[1]) المادة 2 الفقرة 2 من المرسوم التنفيذي 17-329.

3- لتعاون في إطار منظمة المدن والحكومات المحلية المتحدة : تشكل منظمة المدن والحكومات المتحدة المنظمة العالمية الرئيسية للمدن والمدن التوأمة تأسست في ماي 2004. تشارك الجزائر في المنظمة من خلال ثماني مجالس شعبية محلية أنظمت إليها وهي: أدرار، الجزائر الوسطى، عنابة، الأبيار، حيدرة، سيدي أمحمد، سطيف وتيزي وزو؛

4- التعاون في إطار منظمة المدن والحكومات المتحدة الإفريقية: تعتبر منظمة المدن والحكومات المحلية المتحدة الإفريقية هيئة فتية والنهج الموحد لتمثيل الجماعات المحلية الإفريقية. تشكل الرئاسة التمثيل السياسي الرئيسي للمنظمة متكونة من رئيس ونوابه؛

5- يعين المجلس الإفريقي نواب الرئيس من أعضاء اللجنة التنفيذية، التي تترأس الخمس أقاليم الفرعية الإفريقية :إفريقيا الشمالية، أفريقيا الغربية، إفريقيا الشرقية ،إفريقيا الجنوبية وإفريقيا الوسطى[1].

الفرع الثالث: أهداف التعاون اللامركزي: يهدف التعاون اللامركزي إلى تشجيع المبادرات التي تتيح على الخصوص:

أولا- دفع ودعم حركة التنمية المحلية؛

ثانيا- تحسين الإطار المعيشي للمواطنين؛

ثالثا- ترقية تبادل الخبرات والمهارات بين الجماعات الإقليمية؛

رابعا- المساهمة في تلبية حاجيات الساكنة ومطالبها ذات الأولوية؛

خامسا- تمتين الصداقات بين الشعوب وتعزيز الديمقراطية التساهمية واللامركزية والحكامة المحلية [2].

الفرع الرابع: ميادين ومجالات التعاون اللامركزي: يجب أن يندرج كل مشروع تعاون لامركزي ضمن المجالات التالية [3]:

أولا- التنمية والتهيئة والهندسة الحضرية؛

ثانيا- النقل والمواصلات؛

ثالثا- حماية البيئة؛

---

[1]) التعاون الدولي، موقع وزارة الداخلية والجماعات المحلية https://www.interieur.gov.dz/index.php/ar، تم التصفح بتاريخ 17 أكتوبر 2023.

[2]) المادة 11 من المرسوم التنفيذي 17-329.

[3]) المادة 12 من المرسوم التنفيذي 17-329.

رابعا– الطاقات المتجددة؛

خامسا– الموارد المائية والري؛

سادسا– المرفق العمومي وعصرنة إدارة الجماعة الإقليمية؛

سابعا– التربية والتعليم العالي والتكوين المهني؛

ثامنا– النظافة والصحة والحماية الاجتماعية؛

تاسعا– الثقافة والشباب والرياضة؛

عاشرا– التنمية الاقتصادية والاجتماعية؛

احدى عشر– الفلاحة والغابات والصيد البحري؛

اثنا عشر– السياحة والصناعات التقليدية؛

ثلاثة عشر– تحسين مستوى موظفي الجماعة الإقليمية وتكوين النواب المحليين؛

أربعة عشر– كل نشاط يندرج في إطار صلاحيات الجماعات الإقليمية وفقا لنص المادة 7 من المرسوم 17–329 وكذا مواد قانون البلدية 11–10 وقانون الولاية 12–07 .

الفرع الخامس: مراحل إبرام الاتفاقيات المتعلقة بالتعاون اللامركزي: تتم بموجب عدة مراحل مرتبطة على النحو التالي :

أولا– الاستكشاف: حيث يمتد من البحث عن الجماعة الإقليمية الأجنبية الشريكة إلى غاية تحديدها، ويجب أن ترفق كل مبادرة بمشروع تمهيدي للاتفاقية حيث يضبط نشاطات التعاون والتنمية المقصودة حسب الأولوية؛

ثانيا– الاتصال: بالجماعة الإقليمية الأجنبية وتحديد مجالات التعاون؛

ثالثا– المفاوضات: مع الجماعة الإقليمية الأجنبية حول فرص ومجالات التعاون، حيث يقوم الوزير المكلف بالداخلية والجماعات المحلية بدراسة المشروع التمهيدي للاتفاقية بالتشاور مع الوزير المكلف بالشؤون الخارجية قبل إرساله إلى الى الجماعة الإقليمية الأجنبية عبر القناة الدبلوماسية، حيث يشرع الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي بمرافقة وزير الداخلية والجماعات المحلية في المفاوضات قصد تحديد أهداف وميادين التعاون وكذا التدابير التقنية والمالية والإدارية لتنفيذها؛

رابعا– إعداد مشروع الاتفاقية: حيث يجب أن يعد مشروع الاتفاقية وفق مشروع اتفاقية نموذجي يحدد بموجب قرار مشترك بين الوزير المكلف بالداخلية والجماعات المحلية والوزير المكلف بالشؤون الخارجية ،

ويجب أن يحرر هذا المشروع باللغة العربية ولغة الجماعة الإقليمية الأجنبية، كما يجب أن يتحدد فيها بدقة ما يلي: الأطراف والأهداف من الاتفاقية، والتزامات الأطراف وكيفيات التنفيذ ، وكيفيات التمويل ، وكيفيات مراقبة المشاريع ومتابعتها وتقييمها ، كيفيات دخولها حيز النفاذ والتعديلات وإنهاء العمل ، حل الخلافات، مدة الاتفاقية، صفة الموقعين؛

خامسا– توقيع الاتفاقية: بعد استكمال إجراءات إعداد مشروع الاتفاقية وموافقة الوزير المكلف بالداخلية والجماعات المحلية بعد الأخذ برأي الوزير المكلف بالشؤون الخارجية، وهذا بعد المصادقة على مداولة المجلس الشعبي الولائي و/أو المجلس الشعبي البلدي حسب الحالة، حيث يوقع الاتفاقية الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي ويجب أن تعلق اتفاقية التعاون اللامركزي على مستوى مقر الجماعة الإقليمية وفي أماكن إعلام الجمهور، ويجب أن يخضع أي تعديل أو ملحق أو أي إضافة أخرى إلى نفس إجراءات اتفاقية التعاون اللامركزي؛

سادسا– كيفيات تسيير نشاطات التعاون اللامركزي: تنشأ لجنة للتعاون اللامركزي بقرار من الوزير المكلف بالداخلية والجماعات المحلية على مستوى البلدية أو الولاية، تتشكل من منتخبين ومسؤولين محليين وموظفين ، ويمكنها الاستعانة بمستشارين وخبراء ،تكون مهمتها تشجيع وترقية التعاون اللامركزي من أجل تجسيد أهداف التنمية المحلية ، وتتأتى مصادر تمويل مشاريع التعاون اللامركزي من الموارد الخاصة بالبلدية أو الولاية وإعانات الدولة وكذا المساهمة المالية للجماعة الشريكة وأية موارد أخرى ، على أن يخضع تسيير وصرف تلك الاعتمادات المالية إلى قواعد المحاسبة العمومية، على أن تندرج تلك النفقات في ميزانية البلدية والولاية؛

سابعا– تنفيذ الاتفاقية: ويقصد بها المرحلة التي تلي توقيع الاتفاقية إلى غاية إنهاء علاقة العمل، وذلك من خلال إعداد مخطط سنوي ومتابعته وتقييمه بانتظام على أساس تقدير نوعية الأعمال المنجزة واقتراح توصيات لتحسينها، وإلزام تقديم البلدية أو الولاية حصيلة سنوية عن ذلك ، كما يجب على الوالي أن يرفع تقريرا سنويا عن حالة تنفيذ المشاريع ، كما يمكن الجماعة الإقليمية الجزائرية إنهاء العمل بناء على تقرير مسبب بعد مداولة المجلس الشعبي الولائي أو المجلس الشعبي البلدي من طرف الوالي إلى الوزير المكلف بالجماعات المحلية بعد الأخذ برأي الوزير المكلف بالشؤون الخارجية؛

ثامنا– التعاون اللامركزي المشترك بين الجماعات الإقليمية البلدية والولاية في الجزائر: يمكن بلديتين متجاورتين أو أكثر أن تشترك قصد التهيئة أو التنمية المشتركة لأقاليمها و/أو تسيير او ضمان مرافق عمومية

جوارية ، وذلك من خلال تعاضد وسائلها وإنشاء مصالح ومؤسسات عمومية مشتركة ، وتنجز عن طريق اتفاقية أو عقد والتصويت عليها بمداولة ، حيث يكون الهدف من وراء ذلك ترقية فضاء الشراكة والتضامن بين بلديتين متجاورتين أو أكثر تابعة لنفس الولاية أو لعدة ولايات [1] أما في مجال التعاون بين الولايات فلا نجد أن قانون الولاية قد تطرق لها او أشار لها وهذا ما يحد تحديا يجب العمل عليه لمعالجة كل الاختلالات التنموية خصوصا في المناطق الحدودية بينهما.

الفرع السادس: تحديات التعاون اللامركزي: يواجه التعاون والتعاون اللامركزي العديد من الصعوبات التنظيمية والمالية والمتعلقة بالموارد البشرية وعدم تكيفها من المقتضيات والظروف البيئية التي تحد من فعاليته ونجاعته، ومن أهمها:

أولا– الصلاحيات المحدودة ماليا وإداريا للجماعات الإقليمية في الجزائر –البلدية والولاية – في عقد وتنفيذ اتفاقيات التعاون والتعاون اللامركزي مع نظيراتها الأجنبية، حيث يتسنى غالبا للبلديات الغنية فقط إبرام اتفاقيات تعاون دون البلديات ذات الميزانيات الضعيفة المدعمة مركزيا وهو ما يحد من استقلالية قرارها ويرهن فعاليات تعاونها وشراكاتها، أما البلديات التي تعاني ميزانياتها عجزا فلا يتسنى لها حتى تجسيد خطتها التنموية للعهدة الانتخابية وليس من الوارد أن تفكر حتى في إمضاء شراكات.

ثانيا– غالبا ضعف تكوين وتمكن المنتخبين المحليين وكذا الإداريين في التحكم وإعداد مشاريع التعاون اللامركزي على المستوى الدولي وكذا الرقمنة والتخطيط الاستراتيجي، وإشكالية البحث على الجماعة الإقليمية الأجنبية وطول مسار التفاوض معها تحت عدة عوائق كاللغة والثقافة واختلاف الهويات والأهداف والتعقيدات الإدارية والرقابية التي تتطلب موافقات مركزية قبل توقيع الاتفاقية بحيث يشترط موافقة الوزير المكلف بالداخلية بعد الأخذ برأي الوزير المكلف بالخارجية؛

ثالثا– ضعف التنسيق بين القطاعات الوزارية والجماعات المحلية في مجال التعاون الدولي، أي بين السلطات المحلية والحكومة المركزية حيث كان يجب على الحكومة وزارة الداخلية والجماعات المحلية التنسيق مع عديد الوزارات بخصوص مجالات النشاط وصلاحيات البلديات ومعرفة نظيراتها الأجنبية والربط بين هما يحقق تنمية وتطور البلديات كجماعات قاعدية ثم الولايات في تبادل الخبرات وتقنيات التسيير وحوكمة التسيير المحلي؛

[1]) المواد 215، 216، 217 من القانون 11–10 المتعلق بالبلدية.

رابعا– غياب آليات متابعة وتقييم فعالة بالإضافة إلى طول مسار التفاوض مع تغير المنتخبين خلال التعهدات الانتخابية واختلاف البرامج الانتخابية للقوائم الانتخابية يجعل من الاعتماد على التعاون اللامركزي خصوصا الدولي كخطة إستراتيجية طويلة المدى إشكالية تحتاج إلى إعادة نظر ومراجعة.

الفرع السابع: توصيات من أجل تعاون لامركزي فعال: من أجل ترقية أداء الجماعات الإقليمية المحلية مع نظيراتها الوطنية وكذا الجماعات الإقليمية الأجنبية يجب على المشرع التقيد ب :

أولا– وضع إطار قانوني وتنظيمي متكامل يعدل المرسوم التنفيذي 17–329 حيث يتضمن تبسيط الإجراءات والأطر القانونية للتعاون اللامركزي للجماعات الإقليمية الجزائرية مع الجماعات الإقليمية الأجنبية ومع البلديات والولايات داخل نفس الإقليم، كما يحدد بوضوح صلاحيات الجماعات المحلية في عقد الشراكات الدولية وآليات التقييم الدقيقة؛

ثانيا– تعزيز اللامركزية المالية عبر تمكين البلديات والولايات من موارد مستقلة لتمويل مشاريع التعاون اللامركزي الدولي والتضامن المحلي والوطني؛

ثالثا– تكوين وتأهيل وتمكين المنتخبين المحليين والموارد البشرية لقطاع الجماعات المحلية في مجالات التسيير الدولي الرقمي وإعداد المشاريع والتفاوض والشراكة لتحدي حواجز اللغة والثقافة وخصوصيات نظيراتها الأجنبية؛

رابعا– إنشاء آليات تنسيق تضم عدة وزارات ووضع مؤشرات دقيقة تحدد البلديات والولايات المؤهلة لعقد اتفاقيات شراكة وتعاون دولي وتحديد نظيراتها الأجنبية ذات المؤهلات والخصوصيات نفسها مما يقلل من وقت البحث عن الشريك الأجنبي؛

خامسا– تشجيع التعاون المحلي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية ذاتها لتبادل الخبرات قبل الانفتاح على الشراكات الأجنبية لمراكمة خبرة ، حيث يجب على الأقل كل بلدية أن تتعاون بموجب اتفاقيات متداول عليها مع بلديات الدائرة خصوصا في مجال التسيير المالي والمحاسبي ومتابعة تنفيذ المشاريع الممولة في مختلف البرامج ، وإنجاز برامج مشتركة بينهما خصوصا لمعالجة مشاكل التنمية للمناطق الحدودية المشتركة بينهما كالتزود بالمياه الصالحة للشرب وإنجاز شبكات الطرق خصوصا في الطرق البلدية التي تربط بينهما ونفس الأمر بالنسبة للولايات .

سادسا– دعم الجماعات الإقليمية للاستفادة من برامج الشراكة الممولة من طرف البنك الدولي والإتحاد الأوروبي ومختلف المنظمات الدولية، والانخراط في المنظمات العالمية للبلديات والمدن للاستفادة من خبرات نظيراتها الأجنبية والتحكم في تقنيات التسيير المحلي الرشيد والفعال.

يمثل التعاون اللامركزي إحدى الآليات الحديثة لدعم قدرات الجماعات المحلية من خلال إقامة شراكات بين مختلف مستويات الإدارة المحلية من خلال إقامة شراكات بين البلديات والولايات ومختلف صور الجماعات المحلية ، سواء داخل الدولة أو مع نظيرتها الأجنبية ، ويستند هذا التعاون اللامركزي على مبدأ الإستقلالية الإدارية والقدرة على المبادرة المحلية ، بما يسمح بتبادل الخبرات ونقل المعارف وتنفيذ برامج تنموية مشتركة في مجالات حيوية عدة كالتخطيط الحضري ، تسيير الخدمات العمومية ، حماية البيئة ، تطوير البنى التحتية، التبادل التكنولوجي والرقمي ، وقد تعزز هذا التوجه دوليا ابتداء من ثمانينيات القرن الماضي ، خاصة في أوروبا بعد الإصلاحات التي تهدف إلى تعزيز اللامركزية الإدارية خصوصا في فرنسا مع قانون 1982 المتعلق باللامركزية ، حيث سمح للجماعات المحلية بالتعاون وفي أن تكون فاعلا أساسيا في التنمية عبر شبكات وبرامج تعاون تحت وصاية الإتحاد الأوروبي ك URBACTو هو برنامج تعاون أوروبي تكون مهمته تطوير المدن وتبادل الخبرات والتجارب الناجحة في مجال التنمية الحضرية المستدامة وتطوير سياسات حضرية فعالة ، وتركز على أيجاد حلول لاكتظاظ المدن كتنظيم النقل ، مراعاة الجانب البيئي ، التسيير الحضري لحركة المرور والاعتماد عل شبكة الطرق والمواصلات الذكية .INTERREG الذي يعنى بالتنمية الإقليمية المشتركة وتشجيع مشاريع حدودية بين دولتين لهما حدود مشتركة او اكثر في مواضيع كالنقل ، الحوكمة ومشاريع الصحة والاستثمارات المشتركة .

أما في الجزائر ، فقد أصبح التعاون اللامركزي Coopération Décentraliséeأداة مهمة متضمنة في المرسوم التنفيذي 17–329 الذي يعتبر من إصلاحات الإدارة المحلية الرامية إلى تحسين الأداء والرفع من جودة الخدمات العمومية وتبادل البرامج التنموية ، وهي حسب ذات المرسوم كل وثيقة موقعة بين جماعة إقليمية جزائرية أو أكثر من جهة وجماعة إقليمية أجنبية أو أكثر ، تقوم بموجبها علاقة تعاون لامركزي وتتضمن تصريحات أو إعلان نية وتحدد الحقوق والواجبات الملزمة لكل طرف موقع ، وكذا مجالات التعاون والكيفيات التقنية والمالية لتنفيذها ، غير ان التعاون اللامركزي تعترضه العديد من التحديات ومنها طول مسار التفاوض وتوقيع اتفاقية اتعاون اللامركزي وتعقيدها وعدم وجود أو وضوح آليات تقييم نجاح أو فشل مثل هاته المبادرات ، كما أنه لا يوجد خطة عمل أو خارطة طريق أو إستراتيجية محددة تلزم عددا معينا من البلديات

في الانخراط في هذا المسار الدولي المتميز للتعاون خلال كل عهدة انتخابية ، مع الصلاحيات المحدودة إذ كان يكفي أن تقوم الجماعة الإقليمية بإخطار وزارة الداخلية والوزير المكلف بالخارجية ، وهذا ما يجنب وزارة الداخلية عناء البحث عن جماعة إقليمية أجنبية للتوأمة معها .

المبحث الثالث : ميكانيزمات اصلاح الجماعات المحلية.

يعد إصلاح الجماعات المحلية في الجزائر أحد المرتكزات الجوهرية لتحديث منظومة الإدارة العمومية وتعزيز نجاعتها على المستوى القاعدي، بالنظر إلى الدور المحوري الذي تؤديه البلدية والولاية في التنمية المحلية وعصرنة الخدمات العمومية، ويستند هذا الإصلاح إلى مجموعة من الميكانيزمات المتكاملة، ومن أهمها على سبيل المثال لا الحصر إصلاح الجباية المحلية بما يكفل توسيع الوعاء الجبائي ورفع كفاءته وفاعليته، من أجل تقليص التبعية للتمويل المركزي، كما يشمل دعم أطر تنويع الاقتصاد المحلي وتشجيع الاستثمار المنتج عبر تذليل العقبات الإدارية وتوفير مناخ أعمال محلي محفز .

هذا وتكتسي طبيعة العلاقة بين البلدية كجماعة إقليمية قاعدية وبين سلطة الوصاية أهمية خاصة لضمان توازن حقيقي بين الولاية والدائرة كسلطة مباشرة تسمح التفريق بين الوصاية الإدارية والمالية والاستقلالية الحقيقية في اتخاذ القرار ، كما يبرز ضرورة إصلاح قانون الصفقات العمومية بما يسمح للمبادئ الثلاثة حرية الوصول على الطلب العمومي ، الشفافية والمنافسة بتكريس حوكمة الإجراءات وإنجاز وغلق البرامج التنموية ضمن الآجال المحددة ، كما يتطلب الإصلاح جملة من النقاط التنظيمية والتشريعية التي سيتم التفصيل فيها في ثنايا البحث ، وذلك على النحو التالي :

المطلب الأول: مفهوم ومقاربات إصلاح الجماعات المحلية والإقليمية.

سنستعرض في هذا المطلب مفهوم إصلاح الجماعات المحلية والإقليمية ، والتطرق لمختلف أبعاده مع التركيز على عاملين مهمين مؤثرين وهما استقلالية تسيير الجماعات المحلية ودراسة مدى فعالية التقسيم الإداري الجزائري ، واقتراح آليات عملية تسهم في ترقية أداء الإدارة المحلية والتغلب على مختلف تحدياتها .

الفرع الأول : إصلاح الجماعات الإقليمية .

تبدو الجماعات المحلية من حيث المبدأ ، ممثلة لمجموع سكان إقليمها ، طالما أن هيئاتها التداولية تنتخب بالاقتراع العام المباشر ، غير أنها قد لا تكون مختصة في معالجة جميع شؤون تلك الجماعة او الوحدة

المحلية طالما أن بعض هذه الشؤون ليست محفوظة لها لوحدها بل لهيئات عمومية أخرى ، وهذا ما يدفع إلى إعادة النظر في مفهوم الجماعات الإقليمية ذاتها باعتبارها أشخاصا عموميين إقليميين ، وينحو جان كلود دوينس **Jean-Claude Douence** هذا المنحى قائلا [1]: " إن الجماعة المحلية تمثل بشكل عام ، النموذج المكتمل للشخصية المعنوية ذات الطابع الإقليمي ، فالاستقلالية المحلية لا تعني ان الجماعة تتصرف بحرية مطلقة ، فهي محدودة بطبيعة الحال بالاختصاصات الممنوحة لها من قبل النصوص المنشأة لها ، غير أن اختصاصها يظل من حيث المبدأ مرتبطا بالنظر في المصالح العامة المشتركة لأعضاء الجماعة " .

إن الوظيفة العامة للجماعات المحلية كما تعترف بها النصوص القانونية والاجتهاد القضائي، ترتكز على فكرة المصالح المحلية ذات الطابع العام التي ينبغي على الجماعة التكفل بها، ثم إن نجاح الجماعات الإقليمية يتطلب ألا تتحول إلى مجرد "نواد " قانونية "، ومن غير المعقول أن على سبيل المثال أن تتبع المؤسسات العمومية الاستشفائية للبلديات لأنها تؤدي مهام محددة وإلا فقدت بذلك خصوصياتها [2].

إن إلغاء بند الاختصاص العام La suppression de la clause générale de compétence يؤدي بالتالي إلى منع الجماعات الإقليمية من إدارة مجمل المصالح الجماعية للمواطنين، وفي هذه الحالة ستصبح بعض الجماعات الإقليمية وبخاصة المحافظات (الولايات) والجهات (المناطق) هيئات إقليمية فحسب ، ولم تعد جماعات محلية [3].

فإصلاح الجماعات المحلية والإقليمية هو عملية أو سياسة عامة أو إستراتيجية شاملة تستهدف تحديث الهياكل التنظيمية وتعزيز الآليات القانونية والإدارية والمالية الكفيلة بتحقيق الأهداف والغايات المتمثلة في تحقيق التنمية المحلية المستدامة وضمان استقلالية المجالس المنتخبة ، وعصرنة الخدمات العمومية ، وتكريس الحكامة المحلية الرقمية والتشاركية ضمن نطاق الوحدة المحلية بلدية أو ولاية عبر الاستغلال الأمثل لكافة الموارد المتاحة والمؤهلة ضمن نطاق زمني معين .

الفرع الثاني: مقاربات إصلاح الجماعات المحلية : ترتكز مقاربات إصلاح الجماعات الإقليمية على تحقيق الفعالية والنجاعة لهيئات الإدارة المحلية المنتخبة عبر إعادة الصلاحيات بدقة والتوضيح الدقيق

[1]) Laetitia Janicot, Le territoire des collectivités territoriales dans la réforme territoriale. Brèves observations sur les évolutions affectant les liens entre collectivités territoriales et territoire, Civitas Europa 2015/2 N° 35
IRENEE / Université de Lorraine, Pages 136. ,

[2]) Laetitia Janicot,op cit , p 136 .

[3]) Laetitia Janicot,op cit , p 136 .

للاختصاصات بين البلديات والولايات والسلطات المركزية ، كما تستهدف هذه المقاربات تعزيز التعاون اللامركزي بين الجماعات المحلية ذاتها داخليا وخارجيا وضمان استقلاليتها المالية وترسيخ آليات دقيقة للتقييم والمراقبة ، حيث تشمل هذه المقاربات ما يلي :

أولا : المقاربة القانونية او اقتراب الإصلاح التشريعي: ويشمل :

- تحديث الأطر التشريعية من خلال إدخال تعديلات دقيقة متعلقة بالبلديات والولايات ضمن الدستور، بحيث يخصص فصل أو باب كامل متعلق بتنظيم السلطات المحلية وإعادة تعريف الاختصاصات، مع إصدار نص مستقل متعلق بالديمقراطية التشاركية وإلغاء سلطة الحلول .
- تعديل جملة النصوص التشريعية والتنظيمية المتعلقة بالبلدية والولاية كالقانون العضوي المتعلق بالانتخابات والقانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية وكذا قانون الجمعيات وقانون الصفقات العمومية وإصدار نص تنظيمي يحدد بدقة طبيعة العلاقة بين الجماعة الإقليمية وفعاليات المجتمع المدني ومصالح الوصاية .
- مراجعة قانون الصفقات العمومية : إذ تعتبر الجزائر الوحيدة التي يحكم نظام صفقاتها نصين قانونيين أحدهما تشريع وهو قانون 23–12 [1]الذي يحدد القواعد العامة المتعلقة بالصفقات العمومية والآخر تنظيم وهو المرسوم الرئاسي 15–247 [2]المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام وهو ما من شأنه أن يؤدي إلى تشتت المرجعية القانونية واختلاف التفاسير ، كما يؤاخذ عليه عدم صدور النصوص التنظيمية مما يعيق تنفيذ أحكام القانون ويخلق فراغا تنظيميا يؤثر على شفافية وإجراءات إبرام الصفقات ، كما يلاحظ غياب نظام داخلي نموذجي يحكم سير لجان الفتح والتقييم ، وعدم وجود دفتر شروط نموذجي وهو ما يفتح الباب واسعا أمام الفساد [3]، حيث يمكن لبلدية في مشروع إنجاز خزان مائي سعة 1000 متر مكعب أن تشترط في اللجنة البلدية للصفقات العمومية أن يكون المتعهدون لهم الدرجة الخامسة فما فوق وذلك يفسر على طريقتين يمكن أن يكون توجيها لمتعامل اقتصادي معين كما يمكن أن تبريرها أن اشتراط شروط محددة يسهم في سرعة إنجاز الأشغال وكلاهما

[1]) القانون رقم 23–12 المؤرخ في 5 غشت 2023 الذي يحدد القواعد العامة المتعلقة بالصفقات العمومية ، الجريدة الرسمية رقم 51 .

[2]) المرسوم الرئاسي 15–247 متعلق بتنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام ، الجريدة الرسمية رقم 50 .

[3]) القانون 06–01 المؤرخ في 20 فبراير 2006 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته ، الجريدة الرسمية رقم 14 .

صحيح لكن وجود دفتر شروط نموذجي يقلص المجال أمام الفساد ويجعلهم في غنى عن الاجتهاد وتعدد التفسيرات للنص القانوني .

- تفادي الإحالة إلى التنظيم أو إصداره مباشرة مع القانون في الجريدة الرسمية ذاتها ، إذ لا يمكن تعزيز اللامركزية في التسيير المحلي وقانون البلدية 11-10 له 11أحد عشر إحالة على التنظيم لم تصدر إلى غاية اليوم .

ثانيا : اقتراب الإصلاح الإداري : ويشمل العناصر التالية :

- احترام مبدأ الفصل بين السلطات على المستوى البلدي (رئيس المجلس الشعبي البلدي ، الأمين العام للبلدية ، الوالي) .

- ضرورة الاهتمام بالعنصر البشري في الادارة الإقليمية عن طريق التأطير والتأهيل وتنمية المهارات والتدريب على أساليب التسيير العصرية وتوفير الحوافز المادية والمعنوية مما يساعد على جذب واستقطاب الكفاءات المؤهلة .

- ترقية التعاون والتنسيق والعلاقات بين البلديات في ميادين الاستثمار التنمية والعمل الإداري .

- إعادة تنظيم الهيكل التنظيمي للبلدية والدائرة والولاية وترقية المؤسسة المحلية إلى مستوى المؤسسة العصرية القادرة على تقديم الخدمات بكفاءة وفعالية [1].

- ترقية الاتصال المؤسساتي والعمل على توفير كافة المعطيات المتعلقة بالتسيير المحلي لفائدة المواطنين.

ثالثا : اقتراب الإصلاح المالي : حيث يسعى هذا الاقتراب إلى إصلاح الجباية المحلية ، تنويع مصادر التمويل ، دعم استقلالية الميزانية المحلية ،وتعديل قانون الصفقات العمومية ، وذلك على النحو التالي:

أ- **الرسم المحلي للتضامن TLS :** بعد إلغاء الرسم على النشاط المهني TAP [2] حيث يقترح تعويض الانخفاض على أن تحدث في قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة الرسم المحلي للتضامن

[1] جوي سعيدة ، " إصلاح إدارة الجماعات المحلية في الجزائر : دراسة حالة ولاية قسنطينة " ، أطروحة دكتوراه الطور الثالث ،كلية العلوم السياسية ، جامعة صالح بوبنيدر قسنطينة 3 ، 2022-2023 ، ص 159 .

[2] القانون العضوي 23-22 المؤرخ في 24 ديسمبر 2023 المتضمن قانون المالية لسنة 2024 ، المادة 14 ، الجريدة الرسمية رقم 86

يوزع لفائدة الجماعات المحلية كما يلي 66% لفائدة البلدية ، 29 % لفائدة الولاية ، 5 % لفائدة صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية [1].

ب-ضرورة إيجاد نظام جبائي محلي: وهذا يعني أن يكون للجماعات المحلية نظام جباية مخصص ومنفصل عن النظام الجبائي للدولة ، وبالتالي خلق جباية محلية فعلية وفك الارتباط مع النظام الجبائي للدولة ، مما يؤدي إلى تحقيق نظام عصري للجباية المحلية وحسن توزيع الموارد بينهما، بحيث يتوافق وفكرة اللامركزية الإقليمية أي ما يجبى محليا ينفق محليا ، وهذا ما من شأنه أن يحقق الاستقلالية المالية .

بحيث لا يمكن الحديث عن لامركزية محلية أو إستقلالية للجماعات الإقليمية من دون إستقلالية مالية لهذه الجماعات عن الدولة ، إذ كلما تم الإستغناء عن إعانات الدولة باللجوء على مصادر ذاتية كلما إستقل القرار المحلي ، كما يعتبر إستغناء هذه الكيانات المحلية عن مالية الدولة بمثابة إمكانية لتخفيض الإنفاق العام ، الذي يعتبر الآن بمثابة الهاجس الأساسي للدولة الحديثة ، فهي بمثابة فرصة لإهتمام الدولة بقطاعات أخرى في ظل شح موارد الميزانية ، مع أزمات مالية متوالية ، بسبب إضطرابات أسواق النفط العالمية [2].

ت-تثمين ممتلكات الجماعات المحلية : وذلك من خلال نشاط اللجنة البلدية والولائية لمتابعة وتقييم عملية تسجيل الأملاك من خلال إحصائها وحصرها وجردها[3] في سجل الممتلكات والجدول العام للأملاك الوطنية [4] ، وهذا من أجل تحسين موارد ميزانياتها والتخفيف من اعتمادها على إعانات الدولة وصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ، وهو ما يكون متضمنا الملحق رقم 29 [5] ، وعلى عكس الموارد الجبائية ويكون تثمين ممتلكات البلدية من خلال :

---

[1]) حيث تنص المادة 14 منه : " تلغى أحكام المواد من 217 إلى 231 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة " .

[2]) منير إسعادي ، " تعزيز اللامركزية كمقاربة لإصلاح الإدارة المحلية في الجزائر " ، أطروحة دكتوراه الطور الثالث في العلوم السياسية ، جامعة الحاج لخضر باتنة 1 ، 2023/2022 ، ص 341 .

[3]) المرسوم التنفيذي 91-455 المؤرخ في 23 نوفمبر 1991 المتعلق بجرد الأملاك الوطنية ، الجريدة الرسمية رقم 60 .

[4]) تعليمة وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية رقم 744 المؤرخة في 18 جويلية 2023 المتعلقة بمسك وتحيين سجلات الأملاك العقارية للجماعات المحلية .

[5]) الملحق 29 موجود في التعليمة c1 كنموذج ، يسمى سجل أملاك البلدية وبالفرنسية sommier de consistance ، وهي أول ملف تطلع عليه لجان التفتيش لما لديه من أهمية حيث يعاقب القانون كل إهمال في عملية تحيينه أو متابعة تسجيل الأملاك ضمنه.

1- التطبيق الصارم لمبدأ المزايدات في تأجير العقارات.

2- تحيين أسعار الإيجار وتقييمها [1]بما يتماشى والقيمة الحقيقية للعقار، إذ لا يعقل أن يؤخر سكن وظيفي بمبلغ 500 دج وقيمته الإيجارية 15000 دج ، ويكون ذلك من خلال التنسيق مصلحة التقييمات العقارية بمديرية أملاك الدولة أو من خلال تحديد السعر الافتتاحي بشكل حر بموجب مداولة على المحلات ذات الاستعمال المهني والتجاري .

3- اعتماد الوكالة القانونية من أجل تحصيل حقوق و ورسوم التوقف في الأسواق وحق الذبح في المسالخ واللوحات الإشهارية .

4- تحصيل حقوق الإيجار المترتبة على كراء السكنات الوظيفية أو الأسواق الجوارية أو الملاعب البلدية وفضاءات اللعب وكل ما من شانه أن يدر دخلا في خزينة البلدية ، مع فسخ العقد مع كل متقاعس أو متأخر عن السداد وتضمين ذلك في دفاتر الشروط مع المتابعة القضائية لتحصيل حقوق البلدية المترتبة عن الايجار وعن التأخر في سداد الايجار وعدم استغلاله .

5- إدراج المواد أو المعدات الضائعة أو المتلفة موضوع تقرير أو محضر يعد طبقا للملحق رقم 35 من التعليمة C1 .

6- اختيار كيفية التسيير والاستغلال الأمثل المناسب للجماعات المحلية من خلال الاعتماد على مبدأ المزايدة لمنح تسيير الأملاك المنتجة للمداخيل ، وتفادي التراضي وتجديد عقود الإيجار.

7- إعذار الهيئات التي ألحقت أضرارا بالطريق العام أو ملحقاته ولم تقم بإعادته إلى حالته الأصلية ، وعند الرفض يتعين على البلديات القيام بإصلاحها وإعداد سند تحصيل إجباري ضدها .

و تسجل فيه كل الأملاك المنتجة للمداخيل والغير منتجة للمداخيل والهبات والوصايا ، والأملاك العقارية قيد الإنجاز ،ويجب أن يحمل كل ملك للبلدية رقما في السجل ثابت وغير متغير .

[1]) تعليمة وزارة الداخلية والجماعات المحلية رقم 96 المؤرخة في 10 مارس 2016 المتعلقة بتثمين أملاك الجماعات المحلية .

8- اعتماد الرخص في شكل اتفاق عند كل استعمال مؤقت للملك البلدي العمومي (شرف المقاهي ، معروضات المنتجات الغذائية على قارعة الطريق ...) .

رابعا: الدور الاقتصادي للجماعات المحلية وتنمية الاقتصاد المحلي: بحكم جوارية السلطات المحلية وارتباطها المباشر بالمواطنين والمتعاملين الاقتصاديين ، يتم مساءلتها بصفة خاصة حول الرهانات ومدى نجاح السياسات الوطنية لإعادة تنشيط الاستثمارات ، يتعلق الأمر في الواقع بالمبادرات المحلية لتثمين ومضاعفة الإمكانات والثروات التي تمتلكها الجماعات المحلية .

وفي هذا الإطار تشكل الوكالات العقارية وبامتياز أداة بين أيدي الجماعات المحلية يمكنها أن تلعب دورا رئيسيا في تطبيق وتجسيد الإستراتيجية الوطنية لبعث الاستثمار خاصة من خلال استغلال العقار الموجود خارج المحيط الحضري واختيار أراضي تابعة للأملاك الخاصة للجماعات المحلية أو للوكالة العقارية لإنشاء مناطق نشاط جديدة .

كما يجب على كافة البلديات استغلال البرنامج الإلكتروني المتعلق بتسيير الأملاك المحلية على مستوى كافة البلديات مع تمديد التسجيل إلى غاية 31 ديسمبر 2025 بموجب قانون المالية لسنة 2025 ، والسماح بإرسال معطيات موثوق بها من خلال امتلاك سجل عقاري وإحصائي حقيقي محين بترقيم نهائي ، وهو ما يسهم في تعزيز حوكمة الأملاك العمومية والخاصة ، وترشيد تسيير الموارد المحلية ، كما يضفي عليها الحجية القانونية ويمنع أي نزاع عقاري بشأنها مستقبلا ، كما يعد شرطا أساسيا لإدراج هذه الأملاك في العمليات المالية الشفافة مثل عقود الاستغلال ، التأجير ، عمليات الاستثمار المحلي ، أو إبرام شراكات محلية مع القطاع الخاص ، كما يسمح التسجيل كذلك بتحسين عملية الجرد والتصنيف لكافة الأملاك العقارية داخل ملاحق الميزانية ، مما يساعد على التقييم الدقيق للقيمة الاقتصادية واستغلالها في تحصيل الموارد وتمويل مشاريع التنمية ، ومن منظور التسيير العمومي الحديث يعتبر التسجيل النهائي أرضية ضرورية لرقمنة الأملاك العمومية ودمجها في البرنامج الالكتروني المتعلق بتسيير الأملاك المحلية .

المطلب الثاني: تحديد طبيعة العلاقة بين الوصاية والبلدية كجماعة قاعدية للدولة.

يعتبر المشرع الدستوري أن البلدية هي الجماعة القاعدية للدولة ، وهي مكان ممارسة المواطنة ،وبناء على المتابعة الدقيقة لسير الشؤون العمومية يلاحظ أن هناك العديد من الاختلالات التشريعية والتنظيمية التي تحد من استقلالية البلدية وجعلها عاجزة عن التصرف بحرية أمام مصالح الوصاية بداية من رئيس الدائرة إلى

الوالي إلى السلطات المركزية ، وهو ما يبرر الحاجة إلى مراجعة جذرية لقانوني البلدية والولاية وقانون الانتخابات والأحزاب العضويين ، وكذا قانون الجمعيات كما قانون الصفقات العمومية من خلال إشراك جميع الفاعلين الحقيقيين من أجل الارتقاء بالعمل المحلي ، وتبرز تلك الاختلالات على النحو التالي :

1- **انتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي :** يتم تنصيب رئيس المجلس الشعبي البلدي بناء على استدعاء من الوالي خلال الثمانية (08) أيام يوما التي تلي إعلان نتائج الانتخابات النهائية من طرف السلطة المستقلة للانتخابات ، بينما تنص المادة 65 جوهر الإشكال على أنه يعلن رئيسا للمجلس الشعبي البلدي متصدر القائمة التي تحصلت على أغلبية أصوات الناخبين حيث تم تعديلها بموجب الأمر 21-13 [1]حيث يقدم المترشح للانتخاب لرئاسة المجلس الشعبي البلدي من القائمة الحائزة على الأغلبية المطلقة للمقاعد ، وفي حال عدم حصول أي قائمة على الأغلبية المطلقة للمقاعد ، يمكن القائمتين الحائزتين على 35 %من الأصوات من المقاعد تقديم مرشح ، وفي حال عدم حصول أي قائمة على 35 %على الأقل من المقاعد يمكن جميع القوائم تقديم مرشح عنها ، حيث يكون الانتخاب سريا ، ويعلن رئيسا للمجلس الشعبي البلدي المترشح الذي تحصل على الأغلبية المطلقة للأصوات .

وإذا لم يحصل مترشح على الأغلبية المطلقة للأصوات ، يجري دور ثان بين المترشحين الفائزين الحائزين على المرتبة الأولى والثانية ، ويعلن مترشحا المتحصل على أغلبية الأصوات ،وفي حال تساوي الأصوات المحصل عليها يعلن فائزا المترشح الأكبر سنا .

كما تنص المادة 169 [2]من القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات على أن ينتخب أعضاء المجلس الشعبي البلدي والمجلس الشعبي الولائي لعهدة مدتها خمس (05) سنوات بطريقة الاقتراع النسبي على القائمة المفتوحة ، وبتصويت تفضيلي دون مزج . وهذا النمط من التصويت يطرح جملة من الإشكاليات التي تحتاج إلى حل في أي تعديل متعلق سواء بالقانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات او قانون البلدية أو الولاية ، لعل من أهمها على سبيل المثال لا الحصر:

[1]) أمر رقم 21-13 المؤرخ في 31 غشت 2021 ، يعدل ويتمم بعض أحكام القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 يونيو 2011 المتعلق بالبلدية ، الجريدة الرسمية رقم 67 .

[2]) أمر رقم 21-01 المؤرخ في 10 مارس 2021 ، المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات ، الجريدة الرسمية رقم 17 .

إذا كان رئيس المجلس الشعبي البلدي يتم انتخابه بما يشبه نظام الدورتين حيث يتم انتخابه بمراعاة المعامل الانتخابي الذي تحصلت عليه قائمته ، وفي حالة عدم حصوله على الأغلبية المطلقة للأصوات يتم إجراء دور ثان بين الحائزين على 35 %من الأصوات ، وفي حال عدم حصول أي قائمة على 35 %يمكن لكل القوائم تقديم مرشح ، ويمكن في هذه الحالة أن يحصل مترشح في قائمة حرة أو حزبية تحصل على 10 %من الأصوات بينما لا يفوز أو لا يعلن رئيسا المتحصل على 34.99 %من الأصوات ، فكيف يمكن تبرير هذا ؟ وما جدوى اعتماد التصويت التفضيلي والقائمة المفتوحة ، أضف على ذلك في حال التساوي لماذا يعلن الأكبر سنا رئيسا للمجلس الشعبي البلدي وليس الأصغر سنا بما أن إستراتيجية رئيس الجمهورية والدولة الجزائرية قائمة على دعم وإدماج الشباب والمرأة ضمن العمل السياسي كان يجب على المشرع أن يعين الأصغر سنا ، واعتبارا على أن الأكبر سنا فستشجع الأحزاب السياسية ترشيح ذوي الأعمار العالية وإقصاء الشباب أو منحهم فقط النسبة القانونية وهو ما يتنافى وجوهر المشاركة السياسية ، كما يواجه نظام انتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي عدة انتقادات حيث أن الرئيس غالبا ما يتم انتخابات لعديد الاعتبارات قبل يوم التنصيب ويكون ذلك نتيجة للتحالفات السياسية بين مختلف القوائم المترشحة وهذا يفرغ العملية الانتخابية من محتواها ، كما قد يقرر الحزب أو القائمة الحرة من سيترشح لمنصب الرئيس وقد لا يكون فائزا المتحصل على أكبر عدد من الأصوات ، كما ينتج عن الأمر يوم الانتخاب أو من يوم إعلان النتائج تكتلات بين مختلف القوائم قد تؤدي بالمجلس إلى الانسداد بعد التنصيب أو تشكل كتلة معارضة من نفس القائمة الفائزة وتستمر طيلة العهدة الانتخابية وهو ما يؤثر على العملية التنموية ، كما يبرز هنا التأثير المحدود للكتلة الناخبة على اختيار المسؤول التنفيذي الأول بالبلدية فقد ينتخبون المترشح (أ) ويفوز المرشح (ب) الحائز على عدد أقل من أصوات منافسه .

كما يمكن أن تأثر الضغوط السياسية على أداء المجلس وعلى التوجهات التنموية الواجبة التجسيد وفقا لمبدأ الأولوية ، كما أن انتخاب الرئيس من طرف أعضاء المجلس يجعل بقية أعضاء المجلس يتصرفون كذوي فضل وهو ما لا يمكنه من العمل بحرية ويجعله مقيدا في اتخاذ القرار ، كما أن نظام التحالفات سواء بصفة القائمة الحرة أو بالتصور الحزبي يجعله مقيدا بتعيين نواب متفق عليهم مسبقا ، كما يمكن أن يصل لرئاسة المجلس ذوي المستوى المحدود الذي يعتبر غير متمكن من أبسط أبجديات التسيير المحلي ، **وعليه أقترح أن يكون رئيسا للمجلس الشعبي البلدي المتحصل على أكبر عدد من الأصوات من ضمن القائمة الفائزة بغض النظر عن النسبة المتحصل عليها أو الأصوات المعبر عنها .**

2- **إعادة النظر في شروط الترشح لعضوية المجالس المنتخبة :** يشترط القانون العضوي 21-01 المتعلق بنظام الانتخابات ان يكون المترشح لعضوية المجالس الشعبية البلدية مسجلا في القائمة الانتخابية للبلدية المعنية وأن يكون في عمره 23 سنة يوم الاقتراع وأن يترشح ضمن قائمة انتخابية وأن لا يكون تحت أحد حالات التنافي أو عدم القابلية للانتخاب ، وان تكون ثلث القائمة مستوى جامعي وأن يراعى مبدأ المناصفة بين الرجال والنساء والمناصفة في أقل من 40 سنة ، غير أن المشرع لا يشترط الشروط ذاتها في كل المترشحين ضمن القائمة وانما يحصرها في النصف بالنسبة للبلديات اكثر من عشرون (20.000) ألف نسمة ، كما لا يشترط التمكين والخبرة ، وعليه سيكون من الأنسب من أجل فعالية أكبر في التسيير المحلي أن تكون القائمة الانتخابية كلها من حملة الشهادات الجامعية ، وأن يكون المترشح ذا خبرة إدارية في منصب إداري لمدة عشرة (10) سنوات على الأقل ، وأن يكون متمكنا في تقنيات الاتصال المؤسساتي ، ومتحكما في تقنيات الإعلام والاتصال ومختلف التكنولوجيات الرقمية ، كما يجب ان يكون متحكما ومتقنا للأمور التقنية والمالية والمحاسبية سواء عن طريق الدراسة أو عن طريق التكوين بشهادة معتمدة او بحكم الأقدمية في العمل.

3- **تشكيل المجلس الشعبي وسيره:** ضمن هذه النقطة الإشكالية هناك العديد من النقاط التي تخل وتمس بمبدأ استقلالية هيئات المجلس الشعبي البلدي ، ونذكر منها :

أ-سبب عدم وضوح العدد المبالغ فيه من الأعضاء: على الرغم من عدم وضوح سبب تحديد عدد أعضاء معين من المنتخبين كأعضاء ضمن المجالس المنتخبة ،ولا مبررا واضحا لعدد اللجان ولا لعدد نواب الرئيس[1] إلا أنني لا أجد مبررا لتعيين العدد الكبير من المنتخبين حيث أن أغلبهم لا يتولى مهاما محددة وجوبا وهو ما من شانه أن يؤثر على فعالية التسيير المحلي ، حيث يمكن أن يشكل عبئا ويخلق تضخما في تركيبة المجلس ما يفتح المجال واسعا للصراعات والتكتلات ، أو يجعل تمثيل المواطنين ضمنه محدودا بما لا يسمح بتمثيل

[1]) إذ تنص المادة 69 من القانون 11-10 على أن رئيس المجلس الشعبي البلدي يساعده نائبان أو عدة نواب يكون عددهم كما يأتي :

- نائبان (02) للبلديات ذات م ش ب المتكون من (11) عضوا ،
- ثلاثة (03) نواب للبلديات م ش ب المتكون من أحد عشر (11) مقعدا .
- أربعة (04) نواب بالنسبة للبلديات ذات المجلس الشعبي البلدي المتكون من 15 عضوا .
- خمسة (05) نواب للبلديات ذات المجلس الشعبي البلدي المتكون من ثلاثة وعشرين (23) مقعدا .
- ستة (06) نواب بالنسبة للبلديات ذات المجلس الششعبي البلدي المتكون من 33 عضوا .

واسع وفعال داخل هياكل المجلس المنتخب ، فالمشرع لم يحدد مهاما واضحة لنواب الرئيس المساعدين أو حتى لرؤساء اللجان وأعضاء اللجان ، ما يجعل دورهم هامشيا وغير ملزم وغير ذا جدوى ، وهو ما من شانه أن يسهم في ضعف أداء المجلس أو تراكم الأعمال والصلاحيات على رئيس المجلس وإدارة البلدية التي ينشطها الأمين العام للبلدية .

ب–التداول على أساس 50+1 (الأغلبية المطلقة) :المشرع يتعمد جعل عدد الأعضاء محددا بدقة لضمان نسبة التصويت (نواب الرئيس ورؤساء اللجان وأعضاء الهيئة التنفيذية ومندوبين بلديين في بلدية مثلا ذات 15 عضوا مقسمين على النحو التالي : رئيس المجلس + أربعة نواب للرئيس + ثلاثة رؤساء لجان وهو العدد الكافي للتصويت بالأغلبية على السياسة العامة وخطة المجلس الشعبي البلدي التنموية .

ج – نصاب الانعقاد يكون بأغلبية الأعضاء الحاضرين: دون وكالات وهو ما يجعل مسألة الانسداد قائمة منذ تنصيب المجلس وإلى غاية نهاية عهدته الانتخابية ، فبمجرد غياب عضو واحد في حال تشكل المعارضة 49% من المجلس فيجعل من إمكانية انعقاد الدورة غير ممكن ، ومع التأجيل يمكن أن يحل الوالي محل المجلس او أن يعين مندوبا لتسيير شؤون البلدية ، وهذا هو جوهر الإشكالية، وعليه أقترح أن يتم حصر تعيين أو انتخاب عدد أعضاء محدد وبصلاحيات واضحة تماما بمؤهلات معينة إذ من غير الممكن أن نجد رئيسا للجنة المالية والاقتصاد والاستثمار وهو غير متمكن في تقنيات التسيير المالي والمحاسبي .

د– **وجوب انعقاد 6 دورات عادية في السنة** : بين كل دورة عادية شهرين ، إذ لا يمكن تحقيق ذلك نظريا ، وهو ما يجعل مسألة الانعقاد في حد ذاتها غير مجدية ، فالأصل في دورات المجلس الشعبي البلدي هو الاستعجال ، وذلك لكثرة الاختصاصات التي تتطلب ذلك ، إذ من غير الممكن لمجلس الشعبي البلدي أن يعقد دورات استثنائية كل ما اقتضى الأمر ذلك ، ثم يلزمه المشرع بأن يعقد دورة عادية حيث المدة بين إرسال الاستدعاء و انعقاد الدورة هو 10 أيام كاملة ، وفي حال عدم بلوغ النصاب في الجلسة الأولى تنعقد وجوبا بعد الاستدعاء الثاني بخمسة (05) أيام مهما كان عدد الحاضرين ، كما لا يمكن تصور عدم حضور الأعضاء في الاستدعاء الأول وحضورهم في الاستدعاء الثاني وعدم التصويت بالموافقة على مشروع جدول الأعمال ، وهو ما يجعل الجلسة لاغية بعد استدعائيين مدتهما عشرون (20) يوما ، وهو ضياع لوقت كبير كان يمكن في حال تسجيل اعتماد مالي في قسم التسيير أو التجهيز يتأخر دون مبرر ، وتتأخر معه العملية التنموية ككل أو تؤثر على انتظام سير المرفق العمومي وتقديم خدماته ، وعليه أقترح أن يكون حضور دورات المجلس

الشعبي البلدي والولائي إجبارية ، وأن يكون التصويت سواء بالموافقة أو بالرفض معللا إذ لا يمكن تبرير التصويت بالرفض على فتح اعتماد مالي في قسم التسيير يخص دفع أتعاب خدمات الكهرباء والغاز أو دفع أجور موظفين أو العملية التضامنية المتعلقة بشهر رمضان ، وأن تعفى جملة من العمليات المتعلقة بالتسيير من التصويت ويبقي المشرع فقط على الأمور المتعلقة بالميزانية وببرمجة المشاريع التنموية ضمن ميزانية البلدية وصندوق الضمان والتضامن للجماعات المحلية وكذا مشاريع دعم التنمية الاجتماعية والاقتصادية للبلديات للمجلس للتداول والبت فيها ، وأن يكون الأمين العام للبلدية آمرا بالصرف في باقي المسائل .

هـ-إلغاء سلطة الحلول : تبرز الدعوة إلى إلغاء سلطة حلول الوالي باعتبارها خطوة ضرورية لترسيخ اللامركزية الفعلية وتعزيز استقلالية البلديات ، إذ أن استمرار هذا الإمتياز الاستثنائي للوالي يمنح الإدارة المركزية قدرة واسعة على التدخل في المهام والاختصاصات الحصرية للبلديات ، مما يحد من حرية التسيير ومبادرة المنتخبين المحليين ويجعلهم في موقع ضعف امام منتخبيهم ، كما أن سلطة الحلول تدفع المواطنين على العزوف عن المشاركة السياسية سواء كناخبين أو مترشحين لعضوية المجالس المحلية المنتخبة ، كما أن سلطة الحلول بصيغتها الحالية تبقي العلاقة بين الوالي والمجلس الشعبي البلدي في إطار وصائي غير متوازن يقيد ويحد من حرية اتخاذ القرار ويعيق تبني برامج تنموية تستند إلى الخصوصيات المحلية ، لذلك يعد إلغاؤها أو تضييق نطاقها أو تحديد ذلك في مجالات دقيقة جدا لا تخل بسير المجلس الشعبي البلدي وبضمان استمرارية تقديم الخدمة العمومية ،ومن شأن ذلك ان يشكل نقطة انطلاق لتكريس الحوكمة التشاركية والتخلي عن الوصاية الإدارية المباشرة والمقيدة ، حيث يتم استبدال سلطة الحلول بآليات دعم وتوجيه ومرافقة ومراقبة بعدية تضمن احترام نص وروح التشريع المحلي دون المساس باستقلالية البلديات.

هـ-توقيف المنتخبين أثناء عهدتهم الانتخابية : من المسائل التي تمس باستقلالية المجالس المنتخبة الرقابة الوصائية خصوصا على المجلس الشعبي البلدي من خلال توقيف أي عضو منتخب محلي إذا تعرض لمتابعة قضائية بتهمة جناية أو جنحة تتعلق بالمال العام ، او لأسباب تمس بالشرف أو إذا كانت هناك تدابير قضائية تمنعه من أداء مهامه بشكل صحيح ، يستمر هذا الإيقاف حتى صدور حكم نهائي من الجهة القضائية المختصة ، فإذا صدر حكم لصالحه فإنه سيعود لممارسة مهامه تلقائيا ، وإذا لم يصدر حكم لصالحه فإنه سيبقى موقفا ، للعلم فقط تقطع عليه كل التعويضات في حال كان منتدبا ، وهو أمر لا يشجع على المشاركة السياسية ، كما يلاحظ أن التوقيف فقط يشمل منتخبي المجالس البلدية تحديدا رؤساء المجالس البلدية بحكم الصفة دون سواهم من أعضاء المجالس الشعبية الولائية ، وعليه أقترح عدم متابعة أي منتخب محلي إلى غاية

نهاية العهدة الانتخابية وهو ما من شأنه أن يسهم في ترقية أداء المجالس المنتخبة وبالنتيجة ترقية أداء الإدارة المحلية في الجزائر .

المطلب الثالث: التقسيم الإداري في الجزائر

يقصد بالتقسيم الإداري اشكال أو مستويات التنظيم الإداري التي يتم فيها تقسيم النشاط الإداري للدولة ويكون على عدة مستويات مثل الولايات والبلديات والمحافظات والمناطق ، ولكل دولة معايير محددة لتقسيم وحداتها المحلية حيث يكون ذلك بناء على عدة معايير .

الفرع الأول : معايير التقسيم الإداري : يستند التقسيم الإداري إلى مجموعة من المعايير أو الأبعاد المتداخلة التي تهدف إلى ضمان التوازن الإقليمي وتحقيق التنمية المحلية المستدامة وتعزيز اللامركزية في التسيير ،ولعل أهمها المعيار الديمغرافي المرتبط بعدد السكان وكثافتهم وتطورهم المستقبلي ، والمعيار الجغرافي الذي يراعي مساحة الإقليم وخصائصه الطبيعية ، والبنية التحتية بما فيها شبكة الطرق ، والاتصالات وشبكات المياه والصرف الصحي والمؤسسات التعليمية ومختلف القطاعات الخدمية ، كما يجب أن يتم مراعاة المعيار الاقتصادي المتعلق بمجموع الموارد المحلية وقدرة الوحدة المحلية على تحقيق الاستقلالية المالية وضمان مصادر دخل كافية لتمويل نفقات التجهيز والتسيير والاستثمار ضمن مختلف البرامج ، وكذا المعيار الاجتماعي – الثقافي للحفاظ على مختلف المقومات الثقافية المميزة لها وضمان تماسك النسيج والروابط الاجتماعية ومختلف القيم المجتمعية ،ويضاف إليها المعيار الإداري والأمني من حيث توفر الموارد البشرية المؤهلة والهياكل الكفيلة بضمان استمرارية تقديم الخدمة العمومية ، وتقريب الإدارة من المواطن ، ويضاف إليها معيار القدرة على حماية المناطق الحدودية وتنميتها والحفاظ على خصوصياتها الثقافية والاقتصادية ومكافحة الجريمة المنظمة وضبط الحركية الاقتصادية من وإلى الوحدات المحلية الحدودية ، وأخيرا المعيار القانوني وهو الاستناد إلى نص تشريعي أو تنظيمي يحدد الحدود الإقليمية لكل وحدة محلية بلدية أو ولاية أو محافظة أو إقليم .

الفرع الثاني : تطور التقسيم الإداري في الجزائر : أعيد النظر في التقسيم الإداري بالجزائر مباشرة بعد الاستقلال، في ديسمبر 1965، فجعل عدد الوحدات الإدارية البلدية والولائية في الجزائر 15 ولاية، 91 دائرة، 676 بلدية، وفي سنة 1974 [1]ارتفع عدد الولايات إلى 31 ولاية وعدد الدوائر إلى 160 دائرة وعدد البلديات

[1]) أمر رقم 74–69 المؤرخ في 2 يوليو 1974 المتعلق بإصلاح التنظيم الإقليمي للولايات ، المادة 4 ، ج ر رقم 55 .

إلى 704 بلدية، وفي سنة 1984 [1]حدث تعديل آخر على الخريطة الإدارية للجزائر ليرفع عدد الولايات إلى 48 ولاية 1541 بلدية و742 دائرة[2] .

في سنة 1997 عززت الخريطة الإدارية للجزائر بنظام إقليمي جديد هو نظام المحافظة[3]، وبذلك نظمت[4] العاصمة في إطار محافظة الجزائر الكبرى[5]، 809,19 كم**²**، بها 28 بلدية حضرية تسمى الدوائر الحضرية و29 بلدية عادية، لكن بعد صدور قرار من المجلس الدستوري المؤرخ في 27 فبراير 2000، والمتضمن عدم دستورية الأمر (رقم97-15) المؤرخ في 31 ماي سنة 1997 المحدد للقانون الأساسي الخاص لمحافظة الجزائر الكبرى، تم إلغاء هذا النظام بموجب قرار[6] من رئيس الجمهورية الراحل عبد العزيز بوتفليقة في مارس سنة 2000، وبالتالي العودة بالجزائر العاصمة إلى نظام الولاية [7].

من خلال القانون رقم 19–12 المؤرخ 11 ديسمبر 2019 [8]الذي يعدل ويكمل القانون رقم 84–09 المؤرخ في 4 فبراير 1984، المتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد[9]، أصبح التنظيم الإقليمي للجزائر يضم 58 ولاية[10] بدلاً من 48 ولاية، بعدما ترقية المقاطعات الإدارية العشر التي تم إستحداثها بموجب المرسوم الرئاسي 15–140 إلى ولايات ، [11]بينما سيبقى عدد البلديات دون تغيير، أي 1541 بلدية .

كما اقترح رئيس الجمهورية في اجتماع مجلس الوزراء بتاريخ 16 نوفمبر 2025 ترقية 11 مقاطعة إدارية من ولايات منتدبة إلى ولايات كاملة الصلاحيات ، عبر مناطق الهضاب العليا وجنوب البلاد ، ويتعلق الأمر بكل من: آفلو، بريكة، قصر الشلالة، مسعد، عين وسارة، بوسعادة، الأبيض سيدي الشيخ، القنطرة، بئر العاتر،

---

[1]) القانون رقم 84–09 المؤرخ في 4 فبراير 1984 المتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد ، الجريدة الرسمية رقم 06 .

[2]) طاوس زمورة ، " تقسيم إداري جديد " ، جريدة أخبار الوطن ، عدد 14 يوليو 2024 ، السنة 4 ، العدد 1317 ، تم التصفح 30اوت 2025 .

[3]) الأمر رقم 97–14 المؤرخ في 31 مايو 1997 المتعلق بالتنظيم الإقليمي لولاية الجزائر ، الجريدة الرسمية رقم 38 .

[4]) المرسوم الرئاسي رقم 97–292 المؤرخ في 2 غشت 1997 الذي يحدد التنظيم الإداري لمحافظة الجزائر الكبرى ، الجريدة الرسمية رقم 51 .

[5]) أمر رقم 97–15 المؤرخ في 31 مايو 1997 الذي يحدد القانون الأساسي الخاص لمحافظة الجزائر الكبرى ، الجريدة الرسمية رقم 38 .

[6]) مرسوم رئاسي رقم 2000–45 المؤرخ في 1 مارس 2000 المتضمن تعديل المرسوم الرئاسي رقم 97–292 الذي يحدد التنظيم الإداري لمحافظة الجزائر الكبرى ، الجريدة الرسمية رقم 09 .

[7]) طاوس زمورة ، نفس المرجع .

[8]) القانون رقم 19–12 المؤرخ في 11 ديسمبر 2019 الذي يعدل ويتمم القانون 84–09 المؤرخ في 4 فبراير سنة 1984 والمتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد ، الجريدة الرسمية رقم 78 .

[9]) قانون 84–09 المؤرخ في 4 فبراير 1984 المتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد ، الجريدة الرسمية رقم 06 .

[10]) الولايات الجديدة المضافة هي : تيميمون ، برج باجي مختار ، بني عباس ،أولاد جلال ، إن صالح ، إن قزام ، توقرت ، جانت ، المغير و المنيعة .

[11]) المرسوم الرئاسي رقم 15–140 المؤرخ في 27 ماي 2015 ، يتضمن إحداث مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات وتحديد القواعد الخاصة المرتبطة بها . الجريدة الرسمية رقم 29 .

قصر البخاري، العريشة ، هذا وأسدى رئيس الجمهورية، عقب الموافقة من طرف مجلس الوزراء على المقترح تعليماته بمباشرة استكمال الإجراءات الإدارية مع غرفتي البرلمان .

الفرع الثالث: أهم التحديات التي تواجه التنظيم الإقليمي للبلديات والولايات :

مما سبق يتضح أن عدد البلديات لم يتغير منذ التقسيم الإداري لسنة 1984 ، بينما زاد عدد الولايات من 48 ولاية إلى 58 ولاية ، حيث تم ترقية البعض من دوائر او بلديات مباشرة إلى مصاف ولايات منتدبة ومنها من تمت ترقيتها مباشرة إلى ولاية ، غير ان التنظيم الإداري لوحدات المحلية تعترضه بعض التحديات نذكر منها :

أولا : عدم وضع معايير عامة وشاملة تحكم التقسيم الإداري : حيث عدم وضوح المعايير التي تحكم إحداث التقسيم الإداري يعد من أبرز التحديات البنيوية ، إذ غالبا ما تتخذ قرارات إنشاء البلديات أو ترقية الدوائر والولايات دون اعتماد منهجية دقيقة تراعي الأبعاد الديمغرافية والجغرافية والاقتصادية ، حيث يضعف من نجاعة التخطيط الإقليمي ويشكل عقبة أمام توازن قدرات الوحدات المحلية ، إذ باستثناء الأمر رقم 74-69 الذي يوضح في باب عرض الأسباب المبررات والمتطلبات الداعية إلى إصدار تنظيم إقليمي ، فإن كل النصوص التشريعية التي أتت بعده على غاية القانون 19-12 الذي استحدث فيه المشرع 10 ولايات جديدة فلا نجد عرضا مفصلا لأسباب ذلك ، حيث يجب أن يكون كل تقسيم إداري مسبقا بمقدمة تمهيدية توضح عرض الأسباب والمعايير والمبررات الداعية إلى إحداثه .

ثانيا :عدم مراعاة المعايير الاقتصادية : إذ تتم بعض التقسيمات الإدارية مع تجاهل المعايير الاقتصادية الواضحة المرتبطة أساسا بحجم الدخل والنشاط الاقتصادي والتحصيل الجبائي وكذا مناطق النشاطات والمناطق الصناعية والقدرة على خلق مناصب الشغل ، وعدم مراعاة المتطلبات التنموية للإقليم المستحدث في شكل ولاية أو بلدية عاجزة ماليا مع ما ينتج عنه عدم القدرة على تمويل المشاريع التنموية وعدم ضمان استمرارية تقديم خدمات المرفق العام ، ويجعل تحقيق التنمية المحلية المستدامة رهين التمويل المركزي .

ثالثا : تنمية المناطق الحدودية : تعد المناطق الحدودية أحد أبرز تحديات كل التقسيمات الإدارية منذ الاستقلال ، ولا تعني المنطقة الحدودية فقط الحيز الجغرافي الواقع بين دولة وأخرى فقد يعني المنطقة الواقعة بين بلديتين من نفس الولاية او بلديتين ضمن ولايتين مختلفتين ، ويرجع ذلك إلى اتساع الشريط الحدودي بينهم وضعف البنية التحتية لديهما ، إذ يمكن ملاحظة تزويد قرية (أ) ضمن بلدية (أ) مزودة بشبكة المياه الصالحة

للشرب وافتقارها لشبكة الكهرباء أو الغاز ، بينما القرية المجاورة لها مزودة بشبكة الغاز الطبيعي وتفتقد لشبكة المياه الصالحة للشرب ، وكان يمكن تلافي ذلك لو كان قانون الصفقات العمومية يسمح بذلك ،كما يمكن ملاحظة وبشكل جلي انعدام الاستثمارات العمومية والخاصة ، وهو ما يتطلب تنظيما إداريا خاصا أو وضعا خاصا يقلص الفوارق الإقليمية في مجال التنمية والاندماج .

رابعا : العدد الكبير للبلديات ضمن كل ولاية : توجد بعض الولايات على المستوى الوطني يتعدى فيها عدد البلديات 50–60 بلدية كولاية سطيف وباتنة وتيزي وزو ، دون أن يشملها التقسيم الإداري ولو حتى على شكل ولايات منتدبة –مقاطعات إدارية – ، فالكثرة من الوحدات المحلية تؤدي على زيادة أعباء التنسيق والإشراف على مستوى الولاية ، ويحد من قدرة المديريات التنفيذية والمديريات الفرعية على مستوى الدوائر على المتابعة الدقيقة لبرامج التنمية وسير المشاريع على المستوى المحلي وهو ما من شانه أن يرفع مدة الإنجاز ويطيل من غلق المشاريع او التأثير حتى على جودة الأشغال ، كما ينتج عن هذا التصنيف بلديات ضعيفة الموارد وأخرى غنية ويخلق الفوارق التنموية الواضحة ضمن إقليم البلدية الواحدة .

ومن شأن العدد الكبير من البلديات أن يفرغ العمل التنموي من قيمته المضافة فعندما تكون الاعتمادات المالية المخصصة لفائدة بلديات الولاية بعنوان صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية وبرنامج دعم التنمية الاجتماعية والاقتصادية للبلديات ولنفترض 300 مليون دينار وعدد البلديات 60 بلدية ، فإن تراخيص البرامج التي ستمنح في حدود خمسة (05) مليون دينار جزائري لكل بلدية ، وهي اعتمادات لا تسمح بالاستجابة لكافة الانشغالات المحلية ، ويمكن تلافي ذلك في حال كان عدد البلديات أقل ففي حال عشرة بلديات فإن الاعتمادات المخصصة كتراخيص برامج سيكون في حدود 30 مليون دينار جزائري وهو اعتماد مالي يسمح بتجسيد برامج تنموية ذات أثر مباشر على ترقية وتحسين الإطار المعيشي للمواطن .

الفرع الرابع : آليات وميكانيزمات إصلاح التنظيم الإداري في الجزائر :

أولا : استحداث ولاية وبلدية رقمية : الاعتماد على أحد الولايات المستحدثة ضمن التقسيم الإداري الأخير أن تعتمد على عصرنة الخدمات العمومية الرقمية من أجل الوصول وبلوغ الإستراتيجية الوطنية للتحول الرقمي آفاق 2030 وبلوغ الحوكمة الرقمية ويتجسد ذلك في حل انشغالات المواطنين والبت فيها والاستجابة لها ، والاعتماد على الشباك الوحيد لدراسة والموافقة على كل الرخص خصوصا العمرانية والاستثمارية ، وذلك

من خلال الاعتماد على بنك معطيات ولائي يكون مشتركا بين كل المديريات التنفيذية على مستوى الوحدة المحلية بلدية كانت أم ولاية .

ثانيا : اعتماد معايير علمية في التقسيم : مراعاة المعطيات الدقيقة التي تشمل النمو الديمغرافي والتكامل الجغرافي ، والحركية الاقتصادية خصوصا البنية التحتية وتوفر الإطار البشري المؤهل وعدد البلديات ضمن كل تنظيم إداري يتعلق باستحداث البلديات ، ترقية الدوائر إلى ولايات منتدبة وكذا الولايات الجديدة .

ثالثا : زيادة أكبر عدد ممكن من البلديات : لم يتغير عدد البلديات وذلك منذ القانون 84-04 المتعلق بالتنظيم الإقليمي في مقابل زيادة عدد الولايات على 58 ولاية ، وهو ما يقتضي زيادة عدد البلديات ضمن كل ولاية مع منحها الحرية التامة لممارسة اختصاصاتها وصلاحياتها في التسيير وعدم ممارسة الرقابة الوصائية ، حيث من شأن ذلك أن يكرس بشكل دقيق مفاهيم الديمقراطية التشاركية فالبلدية ذات المساحة الصغيرة تكون كفيلة بتنويع مصادر الدخل والتميز في عناقيد اقتصادية وتجسيد البرامج بناء على مشاركة فعلية لفواعل المجتمع المدني والمواطنين ومن شأن ذلك الاستجابة الفورية لمختلف الانشغالات كإصلاح الإنارة العمومية والتدخل لمعالجة مختلف اختلالات المياه الصالحة للشرب والصرف الصحي وغيرها من الخدمات ، مع تصنيف البلديات بناء على الموارد الاقتصادية كحجم الدخل والنشاط الاقتصادي التجاري .

مما سبق تشير عملية إصلاح الجماعات المحلية في الجزائر إلى ضرورة إتباع مراجعة شاملة للآليات القانونية والتنظيمية والمالية التي تحكم عمل البلدية والولاية ، بهدف تعزيز فعاليتها التنظيمية ورفع قدرة الهيئات المحلية على الاستجابة لانشغالات المواطنين التنموية ، وقد تناولنا المقاربات الحديثة للإصلاح الإقليمي ضمن ثلاثة أبعاد رئيسية : المقاربة القانونية التي تركز على تحديث الإطار التشريعي والتنظيمي المنظم لسير البلدية والولاية والعلاقات الوظيفية بينهما بما يضمن الاستقلالية الفعلية للبلدية وضمان عدم تدخل الوصاية ، والمقاربة الإدارية المتعلقة بتكوين الموارد البشرية وتأهيلهم ، ثم المقاربة المالية التي تسعى لخلق البلدية الاقتصادية التي تعمل على تعزيز مواردها الذاتية وتثمين ممتلكاتها واستغلال الرسم المحلي للتضامن وتشجيع الاستثمار المحلي.

كما يعد تكريس استقلالية البلدية من خلال عدة خطوات كانتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي وفق مبدأ الحائز على أكبر عدد من الأصوات من القائمة الفائزة بغض النظر عن ترتيب باقي القوائم ، وتنظيم دورات انعقاد المجلس ، وإلغاء سلطة الحلول كآلية للوصاية التقليدية ، والتشديد في شروط تولي عضوية المجالس المنتخبة ، إضافة على عدم توقيف المنتخبين المحليين إلى غاية نهاية العهدة الانتخابية ، وتعد هته

مع ضرورة وضع معايير دقيقة للتقسيم الإداري للوحدات المحلية ، واستحداث جماعات إقليمية رقمية نموذجية وزيادة خلق عدد كبير من البلديات ضمن نطاقات جغرافية ضيقة ، يعد كل ما سبق من أبرز مداخل إصلاح الجماعات المحلية الهادفة إلى ترسيخ الحوكمة المحلية وعصرنة الخدمة العمومية ، ومن أهم آليات ترقية أداء البلديات والولايات في الجزائر ، وختاما تحسين وترقية الإطار المعيشي للمواطن .

خلاصة الفصل الرابع:

تم التطرق في الفصل الرابع إلى آليات ترقية الإدارة الإقليمية في الجزائر، حيث تطرقنا إلى مفهوم الإستراتيجية وكيف أنه انتقل من المجال العسكري إلى المجال الإداري، وكيف أنه مرتبط بمدة القرار وبآلية اتخاذه والمستهدف منه ومراعاة البعد المالي أو الاعتماد المالي المخصص للبرامج التنموية ضمن مختلف الميزانيات البلدية الولائية صندوق الضمان والتضامن للجماعات المحلية وكذا برامج دعم التنمية الاجتماعية والاقتصادية للبلديات، وأصبح مرادفا لمفهوم السياسات العمومية، وعليه فقد تطرق هذا الفصل إلى السياسات العمومية المنتهجة لترقية أداء الإدارة المحلية ومنها إدماج مشاركة الشباب والمرأة ، وإدماج المقاربة التشاركية في تسيير الشأن العام المحلي وعصرنة الخدمات العمومية والحوكمة الرقمية والتعاون اللامركزي .

كما تم التطرق إلى التحديات التي تعترض تحقيق التنمية المحلية المستدامة ومنها عدم إصدار نصوص تنظيمية وقلة موارد الجباية المحلية وضعف الميزانيات المحلية وحاجة قانون الصفقات العمومية للمراجعة، وكذا مراجعة شروط الترشح ومساعدة البلديات على خلق مناطق صناعية أو مناطق نشاط مصغرة، ومنح البلديات خصوصا موارد مالية تمكنها من الممارسة الحقيقية لصلاحياتها واختصاصاتها وتحقيق الاستقلالية في التسيير كونها شخص إقليمية معنوي عام.

تم التطرق في المبحث الأخير إلى ميكانيزمات إصلاح الجماعات الإقليمية في الجزائر ومختلف المقاربات المتعلقة بالإصلاح، ودراسة مدى استقلالية الجماعات الإقليمية ومدى تحكمها في صلاحياتها التامة في إقليمها.

الخاتمة والتوصيات

الخاتمة:

يعد التنظيم الإداري في شكليه المركزي أو اللامركزي أحد المحاور الجوهرية لفهم ديناميات الإدارة العامة ،وفي حين ترتبط المركزية بسيطرة الدولة على عملية اتخاذ القرار أو حصر الوظيفة الإدارية بيد شخص معنوي عام هو الدولة وتتميز بتركيز الوظيفة الإدارية حيث يشرف الوزراء من العاصمة على جميع أوجه ذلك النشاط وهو ما يسمى بالسلطة الرئاسية ، فإن اللامركزية تفتح المجال أمام تفويض الصلاحيات للهيئات المحلية وهي النظام الإداري الذي يقوم على توزيع السلطات والوظائف الإدارية بين الإدارة المركزية ، وهيئات ووحدات إدارية أخرى إقليمية أو مصلحية أو مرفقية تتمتع بالاستقلالية بمقتضى إكتسابها للشخصية المعنوية، مع خضوعها لرقابة السلطة المركزية مع تميزها بوجود مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية ، وهو ما يشكل منطلقا لفهم العلاقة الوظيفية بين أنماط التنظيم الإداري ومفهوم الحكم المحلي، الذي يشترك في الدلالة مع مفاهيم أخرى كالحكم الراشد أو الحوكمة المحلية والتنمية المستدامة والديمقراطية الرقمية ، لكنه يتميز بتركيزه على تمكين الفاعلين المحليين والمواطنين من تسيير شؤونهم من خلال مشاركتهم في المجالس المنتخبة سواء كناخبين بصفة الرقابة الشعبية أو كمنتخبين متخذي قرار محلي الذي يترجم في شكل سياسات عمومية محلية

وفي السياق الجزائري، فإن الإدارة المحلية شهدت تطورا تاريخيا معقدا، إذ ارتبطت بداية بمنظومة الدولة العثمانية التي كانت تقوم على النظم التقليدية، ثم عرفت تحولا جذريا خلال الحقبة الاستعمارية الفرنسية التي فرضت نموذجا إداريا مركزيا صارما ذا طابع بيروقراطي، قبل أن تنتقل، بعد الاستقلال، إلى محاولات متدرجة لإرساء دعائم اللامركزية وتعزيز دور الجماعات المحلية في التنمية.

شهد تطور الإدارة المحلية في الجزائر مراحل تاريخية متعاقبة تعكس التحولات السياسية والاجتماعية والثقافية والتاريخية التي مرت بها الدولة الجزائرية ، فخلال العهد العثماني (1518-1830)، حيث إعتمد التنظيم الإقليمي على تقسيم البلاد إلى بايلكات (الجزائر، الشرق، الغرب، والتيطري)، مع سلطة الداي كممثل مركزي يدير الشؤون الإدارية والعسكرية، مما أرسى أسسا للحكم الإقليمي اللامركزي النسبي ، أما في فترة الاستعمار الفرنسي (1830-1962)، فقد فرضت منظومة إدارية محلية هجينة مستنبطة من النموذج الفرنسي، لكنها لم تكن أداة لخدمة المجتمع الجزائري، بل وسيلة لتكريس التبعية والتمييز بين السكان الأوروبيين "المواطنين" والجزائريين "الأهالي". وقد أدى ذلك إلى نشوء هياكل محلية ظاهرها ديمقراطي لكن مضمونها إقصائي، حيث حرمت الأغلبية الجزائرية من أي دور في إدارة شؤونهم ، فقد فرضت المركزية الاستعمارية تقسيما إداريا يعتمد على ثلاثة أقاليم عسكرية (وهران، الجزائر، قسنطينة) ثم مدنية، مع فصل بين الشمال (تحت السلطة المدنية)

والجنوب (تحت الحكم العسكري)، مما أدى إلى استنزاف الموارد المحلية وتقييد المشاركة السياسية ، أما بعد الاستقلال (1962)، سعى النظام إلى توحيد التشريعات المتعلقة بالتنظيم الإقليمي من خلال المرسوم 63-189 الذي أنشأ 15 ولاية، ثم تطور إلى 48 ولاية وتم إستحداث 10 ولايات جديدة بموجب تعديل القانون 84-09 المتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد لتصبح 58 ولاية حاليا مع إستحداث مقاطعات إدارية بموجب المرسوم الرئاسي 15-140 داخل بعض الولايات وذلك تماشيا مع مقتضيات تقريب الإدارة من المواطن ، مع برمجة إصلاحات شملت قانون الولاية 90-09 وقانون البلدية 90-08 سنة 2011 مع صدور القانون 11-10 المتعلق بالبلدية والقانون 12-07 المتعلق بالولاية ، والذي يعتبر هو الآخر بحاجة إلى إصلاح لتعزيز اللامركزية الإدارية ودعم التنمية المحلية، رغم التحديات الموروثة من الاستعمار والمستحدثة والمستجدة حاليا خصوصا مع ظروف البيئة الداخلية والتطور الذي تشهده البيئة الدولية.

وفي هذا الإطار، يبرز مفهوم الاستراتيجية الوطنية الذي تطور من مفهوم عسكري ثم إنتقل إلى مجال العلوم السياسية والعلوم الإدارية كمرادف حديث لـ السياسات العمومية، سواء على المستوى المحلي أو الوطني، حيث تمثل أداة توجيهية لضبط الرؤية الشاملة وأولويات التدخل العمومي ، وتترجم هذه الاستراتيجية من خلال مجموعة من الآليات المندمجة، من أبرزها :تكوين الموارد البشرية وتأهيل المنتخبين المحليين، واعتماد استراتيجيات التحول الرقمي 2025-2030 ، وإستراتيجية عصرنة الخدمة العمومية، وكذا إستراتيجية تعزيز مشاركة النساء والشباب، فضلًا عن ترسيخ آليات التخطيط الاستراتيجي المحلي، وبرامج الشراكة والتعاون الدولي لدعم قدرات الجماعات المحلية.

ومن أجل معرفة مدى تجسيد أهدافها يتم الاعتماد على قياس الأداء المؤسسي من حيث كونه مفهوم يعبر عن عملية منهجية تهدف إلى تحقيق المؤسسة أو التنظيم الإداري المحلي لأهدافه عبر إستراتيجيات ممثلة في السياسات العمومية المحلية ، حيث يسمح نموذج **SWOT** بالتعرف على نماذج القوة في المنظمة ونظيراتها وتثمينها والتعرف على مختلف الاختلالات ونقاط القصور ومعالجتها، ومعرفة التهديدات والفرص التي تمكن من الارتقاء بأدائها من أجل تحقيق الحوكمة المحلية الرقمية وتحسين الخدمة العمومية المقدمة للمواطن .

ومع تطور المقاربات الإدارية ، ظهرت مجموعة من المقاربات والنماذج الفعالة لتقييم الأداء أبرزها بطاقة الأداء المتوازن **Balanced Scorecard** التي طورها كل من كابلان ونورتون منذ سنة 1992 عبر أجيال ثلاثة ،وتهدف إلى ترجمة الإستراتيجية إلى مؤشرات قابلة للقياس من خلال التركيز على أربعة محاور أساسية البعد المالي وبعد العملاء (الزبائن / المواطنين) ، وبعد العمليات الداخلية وبعد التعلم والنمو ، كما برز نموذج

المقارنة المرجعية **Benchmarking** كأداة تسمح بمقارنة أداء المؤسسة مع أفضل الممارسات والسياسات داخل نفس القطاع أو مع قطاعات أخرى ذات نشاط مختلف ، وذلك بغية التعرف على مختلف أشكال القصور والتعرف على نقاط الاختلالات والقصور ، وهو ما مكن قطاع الجماعات المحلية في الجزائر بمستوييه من إيجاد آليات تسمح بالرفع من أداءها بالمقارنة مع نفس المستوى البلديات والولايات وحتى في برامج التوأمة تمكن من استنساخ نماذج تسيير دولية ذات مؤشرات حكامة مرتفعة .

تواجه البلديات والولايات جملة من التحديات البنيوية والوظيفية تعيقها عن أداء أدوارها بفعالية وكفاءة خصوصا الأدوار الجديدة منها كدعم الاستثمار المحلي وتنويع الاقتصاد المحلي وإنشاء مؤسسات تساعد على خلق الثروة ، إذ لاتزال تعاني من ضعف اللامركزية وذلك بسبب هيمنة الوصاية وتجاوز دورها الرقابي إلى التدخلي إداريا وماليا من خلال تقييد الدعم المالي المركزي والموجه ، وعدم منح صلاحيات حقيقية للمنتخب ضمن المجالس المحلية وتغييب دور رئيس المجلس الشعبي وأعضاء هيئته التنفيذية في خلق مبادرات وخنق روح المبادرة ،وعدم إعطائهم صلاحيات حقيقية في نص التشريع إذ لا تزال كل الصلاحيات بيد رئيس المجلس ما يجعل دورهم فقط شكل وتداولي أي التصويت بنعم على المداولات وفقط ، وتقاضي تعويضات تعتبر بالنسبة لهم أجورا لكون أغلب أعضاء المجالس المنتخبة بطالين ودون تأمين وهو ما يطرح مسألة تعديل القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات في جزئية شروط الترشح ، إذ كيف يعقل لرئيس مجلس شعبي بلدي بمستوى تعليمي محدود بصفته يملك سلطة التسيير والتعيين أن يوجه أو يرسم سياسة عامة محلية أو يمثل الدولة أو الشعب في مختلف المناسبات أو أن يسير إطارات ذوي مستوى عال كمتصرف مستشار أو مهندس رئيسي ، هذا بالإضافة إلى القيود المالية وضعف الجباية المحلية حيث تعتمد على التحويلات والإعانات المركزية وهو ما يحد من تجسيد إستراتيجية المجلس المنتخب في تنفيذ مخططه التنموي وتمويل مشاريع تنموية مستدامة.

كما يلاحظ نقص مزمن وحاد في الموارد البشرية خصوصا منذ سنة 2014 بسبب تجميد التوظيف في البلديات والولايات خصوصا في تسيير الحظائر وصيانة وحراسة المدارس الابتدائية ، إذ لا أجد مبررا بالمطلق لإسناد تسيير البلديات بالاشتراك مع مديري المدارس الابتدائية ، بينما تمنح الصلاحية المطلقة لمدير المتوسطة أو الثانوية في التسيير ، وبسبب قلة الاعوان يضطر الأمين العام تحت إشراف رئيس المجلس الشعبي البلدي إلى التقليل من المناصب الضرورية كالحراس الليليين وجعل أماكن الحراسة شاغرة ما يعرض أمن المدارس التربوية خصوصا للخطر ، أو توجيه أعوان التنظيف والتطهير لخدمات أخرى ما يجعل مسألة نظافة المحيط

مسألة بحاجة إلى إعادة نظر إسناد تسيير صيانة وحراسة المدارس الابتدائية لفائدة المديرين وإنشاء الديوان الوطني للمدارس والمطاعم المدرسية .

كما يضاف إلى ذلك تحدي ضعف البنية التحتية الرقمية وضعف التنسيق بين الفاعلين المحليين ذاتهم وبين الفاعلين المحليين والمركزيين ، وغياب برامج تعاون فعلية بين الجماعات الإقليمية ، كما يضاف لذلك مسألة تنمية المناطق الحدودية ، وكيفية تكييف كل ذلك والعمل عليه من اجل إحداث التوازن بين الاعتمادات المالية المرصودة وضغط الانشغالات الملحة وذات الأولوية للمواطنين خصوصا شبكات الطرق والتزويد بالمياه الصالحة للشرب وإنجاز شبكات الصرف الصحي والإنارة العمومية ، إذ لا يعقل لبلدية عاجزة عن توفير شبكة صرف صحي أو مصب نهائي ان تندمج في الأنماط الجديدة للتسيير العمومي والحكامة المحلية ، وهو ما يتطلب إصلاحات هيكلية مالية وبشرية ضمن إستراتيجية وطنية شاملة تستهدف ترقية الأداء المحلي وتحسين وترقية الإطار المعيشي للمواطن .

خلصت هذه الأطروحة إلى تأكيد صحة الفرضيات المطروحة ، إذ أظهرت أن التنظيم الإداري المحلي في الجزائر ما يزال يعاني من اختلالات هيكلية وتنظيمية تحد من الممارسة الفعلية للصلاحيات المخولة للجماعات الإقليمية ، كما بينت أن التحولات السياسية والاقتصادية التي عرفتها الجزائر أثرت سلبا على مستوى الاستقلالية المالية والإدارية لهذه الهيئات ، بما انعكس على أدائها وفعاليتها ، وفي المقابل أكدت النتائج أن اعتماد آليات واضحة وموضوعية لقياس وتقييم أداء الجماعات الإقليمية يشكل مدخلا أساسيا لتحقيق التنمية المحلية المستدامة ، إلى جانب أن التحديد الدقيق لاختصاصاتها ، مع الحد من التداخل مع السلطة المركزية، يعد شرطا جوهريا لتمكينها من الاضطلاع بأدوارها الجديدة في إطار الإستراتيجية الوطنية لترقية أداء الإدارة المحلية في الجزائر وتجاوز التحديات المطروحة .

ختاما في الوقت الذي يعرف فيه مفهوم الإقليمية وإصلاح الإدارة الإقليمية وتعزيز اللامركزية والرفع من مدى استقلالية وترقية أداء البلديات والولايات خطابا متناميا وسياسات عامة مختلفة على المستويين الإقليمي والدولي ، إلا أن المشرع يعمل على المساس بجوهر التسيير المحلي فإذا كانت البلدية هي الجماعة القاعدية للدولة الجزائرية فحري بها أن تمارس الاختصاص العام على كامل الإقليم دون التداخل مع المصالح الخارجية للدولة الممركزة وغير الممركزة وتحولها الى مجرد مجال لتنفيذ البرامج المركزية ، كما أن توسع سلطة الوالي والرقابة الدقيقة المسبقة يحد من قدرة المجالس المنتخبة في التصرف في إقليمها وهذا ما لا يمنحها استقلالية تامة في التسيير المالي والإداري والاقتصادي ضمن هيئاتها المنتخبة ، وينتج نفس المفارقة خطاب رسمي

يعتقد انه يعمل على تعزيز اللامركزية ومشاركة المواطن في تسيير شؤونه العمومية مقابل ترسانة من النصوص التشريعية والتنظيمية التي تقيد البلديات والولايات وتفرغ مبدأ الارتباط العضوي بين الوحدة المحلية وإقليمها ومواطنيها .

التوصيات :

انطلاقا من النتائج المتوصل إليها في هذه الدراسة ومن أجل قيام البلديات والولايات بالأدوار والصلاحيات والاختصاصات التقليدية المسندة إليها، وكذا التغلب على مختلف التحديات التي تم إيرادها في الفصل الثالث والرابع، وجب اقتراح توصيات تمكن من معالجة نقاط الضعف ومعالجة مختلف التهديدات على المستوى التنظيمي والبشري والمالي وذلك للتمكن من معالجتها بما يسمح لها بالاضطلاع بأدوارها الجديدة التي أسندت لها، وذلك على النحو التالي:

1-وضع نص تشريعي – قانون أو قانون عضوي –متعلق حصرا بالديمقراطية التشاركية، بحيث يكون مدعما بآليات ملزمة ومحددة بدقة لطبيعة العلاقة بين هيئات الإدارة العامة والمنتخبة وفعاليات المجتمع المدني وإدماج الشباب والمرأة، وأن يحدد بدقة صلاحيات واختصاصات كل طرف، وتدعيم ذلك بالاعتمادات المالية الكفيلة بالاستجابة لمخرجات الاجتماعات التنسيقية والتشاورية وتكريس مبدأ التشاركية على شكل مشاريع تنموية ما من شأنه أن يحقق الحكامة المحلية وينعكس بشكل مباشر على ترقية وتحسين الإطار المعيشي للمواطن.

2-ترقية أداء الإدارة المحلية مرهون بوضع مؤشرات دقيقة لقياس ومعرفة مدى تطور الأداء الرقمي، وكذا تخصيص اعتمادات مالية سنوية قارة مخصصة لتطوير البنية التحتية الرقمية وكذا تكوين الموارد البشرية والمنتخبين في فنيات استخدام الوسائط الرقمية وتكنولوجيات الإعلام والاتصال وكذا الاتصال المؤسساتي وذلك من أجل تحقيق الحوكمة المحلية الرقمية.

3-إصلاح نظام الوصاية وجعله رقابيا لا تدخليا.

4-تشجيع التعاون المحلي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية ذاتها لتبادل الخبرات قبل الانفتاح على الشراكات الأجنبية لمراكمة الخبرة ، حيث يجب على الأقل على كل بلدية أن تتعاون بموجب اتفاقيات متداول عليها مع بلديات الدائرة او الجهة أو من نفس الخصائص كالمساحة أو عدد المواطنين او حتى حجم الميزانية خصوصا في مجال التسيير المالي والمحاسبي ومتابعة تنفيذ المشاريع الممولة في مختلف البرامج ، وإنجاز برامج مشتركة بينهما خصوصا لمعالجة مشاكل التنمية للمناطق الحدودية المشتركة بينهما كالتزود بالمياه الصالحة للشرب وإنجاز شبكات الطرق خصوصا في الطرق البلدية التي تربط بينهما ونفس الأمر بالنسبة للولايات ، ثم الانفتاح على التجارب الخارجية كالتعاون اللامركزي .

5-الإنتقال من التكوين التقليدي إلى التكوين الرقمي : وتشجيع e-learning وتوسيع الجهات المتدخلة في التكوين المتخصصة في التكنولوجيات الحديثة للإعلام والاتصال من خلال دلائل عملية وعلمية تستجيب لمتطلبات الحوكمة الرقمية ، والتكوين المشترك بين المنتخبين المحليين وموظفي الجماعات الإقليمية من أجل التنسيق والتكامل في صياغة وتنفيذ السياسات العمومية المحلية .

6-على الأحزاب السياسية أن تقدم مترشحين ذوي كفاءات علمية ووظيفية، أو أن يتم استصدار نص تشريعي أو تنظيمي يلزم بحيازة المستوى الجامعي على الأقل ليسانس وترجيح الدرجة العلمية الأعلى في حال التساوي، واشتراط خبرة وظيفية لا تقل عن 10 سنوات، والتحكم في الوسائط التكنولوجية وكذا الاتصال المؤسساتي لشغل منصب رئيس هيئة منتخبة وكذا نائب الرئيس ورؤساء اللجان – تعديل شروط الترشح ضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات –.

7-إدماج البعد الجندري – النوع الاجتماعي – في صياغة مختلف السياسات العمومية المحلية والوطنية وليس فقط ضمن المجالس المنتخبة وتطبيق المبدأ الدستوري القاضي بالمناصفة وبمساواة الجزائريين أمام القانون وبالالتحاق بالوظائف العامة، وكذا إلزام الأحزاب السياسية على ترقية النساء ضمن الهياكل التنظيمية القيادية في الحزب، على أن يكون صندوق خاص لتشجيع مشاركة المرأة ضمن الفضاء العام ، كما يلزم القانون على ضرورة اقتراح النساء المنتخبات للتسيير ضمن هياكل المجلس سواء كرؤساء لجان أو نواب الرئيس.

8-تعميم الرقمنة على المستوى المحلي من خلال توسيع مشروع البلدية الإلكترونية ليشمل كل الجماعات المحلية، وتوحيد المنصات الرقمية بين البلديات والولايات بحيث تكون شاملة لكل الخدمات، وإتاحة حرية الدخول لجميع القطاعات المعنية إذ لا يعقل أن تتم المراسلات الإدارية بين مختلف الإدارات العمومية في زمن الثورة الرقمية، والاستجابة لانشغالات المواطنين عبر هاته المنصات دون عناء التنقل إلى مقرات الهيئات المنتخبة أو أي إدارة عمومية أخرى ذات صلة.

9-تحسين البنية التحتية الرقمية: عبر تدعيم الربط بشبكات الألياف البصرية وتوفير تجهيزات معلوماتية حديثة، واعتماد الملف الرقمي للمواطن وتعزيز أمن المعلومات والأمن السيبيراني، وتخصيص اعتمادات مالية قارة توجه حصرا لتطوير وزيادة وتحقيق متطلبات الأمن الرقمي.

10-وضع مؤشرات دقيقة لقياس أداء وجودة الخدمات العمومية المقدمة: من خلال إنشاء آلية لتقييم دوري لمدى تقدم مشاريع الرقمنة على المستويين المحلي والمركزي، وكذا إشراك فواعل المجتمع المدني وكذا المؤسسات البحثية في الرقابة والتقييم.

11-التكريس الدستوري للمشاركة السياسية على مستوى الجماعات المحلية من خلال مراجعة قانون البلدية 11-10 وقانون الولاية 12-07 ووضع نصوص تشريعية وتنظيمية وتعزيز صلاحيات المجالس المحلية المنتخبة وادراج آليات واضحة وملزمة لمشاركة المواطنين ومختلف فعاليات المجتمع المدني في إعداد السياسات العمومية خاصة المحلية، (إصدار 11 إحالة إلى التنظيم دون صدورها إلى تاريخ اليوم في قانون البلدية 11-10.

12-إصلاح المالية والجباية المحليتين من خلال إصدار نص قانوني ملزم بدعمها ماليا بما يسمح للجماعات الإقليمية خصوصا البلديات من تسيير شؤونها والتكفل بتلبية الاحتياجات التنموية للمواطنين، وإلا فما جدوى كتابة أنها جماعات مستقلة ومنتخبة، إذ لا يعقل لبلدية لا تمتلك اعتمادات مالية مستقلة أن تستجيب لتطلعات الساكنة المحلية، وهو ما يجعل مبدأ الاستقلالية نسبيا ومفرغا من أي معنى.

المراجع

قائمة المراجع:

1/ الكتب

أ- باللغة العربية :

1. البحري حسن مصطفى ، نحيلي سعيد عبد الواحد ، " الإدارة المحلية " الجامعة الافتراضية السورية، سوريا، 2021.
2. بدران محمد ، " الإدارة المحلية دراسة في المفاهيم والمبادئ العلمية "، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1986.
3. بعلي محمد الصغير ، " القانون الإداري : التنظيم الإداري" ، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر ، 2002.
4. بعلي محمد الصغير ، " القانون الإداري: التنظيم الإداري – النشاط الإداري "، دار العلوم للنشر والتوزيع عنابة الجزائر، 2004 .
5. بعلي محمد الصغير ، " الإدارة المحلية الجزائرية " ، دار العلوم للنشر والتوزيع ، الجزائر ، 2013.
6. بوحوش عمار، " التاريخ السياسي للجزائر من البداية ولغاية 1962 "، دار الغرب الإسلامي، بيروت ، ط 1 ، 1997 .
7. بوضياف عمار ، " التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق "، دار جسور للنشر والتوزيع،الجزائر ، 2010 .
8. بوضياف عمار ، "شرح قانون البلدية" ، دار جسور للنشر والتوزيع،الجزائر ، ط1 ، 2012.
9. بوضياف عمار ، " الوجيز في القانون الإداري " ، الجزائر ، ط 4، 2017 .
10. جيمس أندرسون، " صنع السياسات العامة "، ترجمة عامر الكبيسي، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان .
11. حسين مصطفى حسين، "الإدارة المحلية المقارنة "، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، ط2 ، 1982.

12. الخوالدة صالح عبد الرزاق ، " الإدارة المحلية في المملكة الأردنية الهاشمية: دراسة تطبيقية على مجالس المحافظات والمجالس المحلية والبلدية "، دار الراية للنشر والتوزيع ، عمان ، ط 1، 2020.

13. زغيدي محمد لحسن ، "مؤتمر الصومام وتطور ثورة التحرير الوطني الجزائرية 1956-1962 " ، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع ، الجزائر ، 2009 .

14. سعودي محمد العربي، " المؤسسات المحلية في الجزائر: الولاية – البلدية (1516 -1962)، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر ، ط2، 2011.

15. الطماوي سليمان محمد ، " الوجيز في القانون الإداري دراسة مقارنة " ، دار الفكر العربي للنشر والتوزيع ، القاهرة ،1997 .

16. قاسم جعفر أنس ، " أسس التنظيم الإداري والإدارة المحلية في الجزائر" ، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر ، ط 2، 1983.

17. قاسم جعفر أنس ، "أسس التنظيم الإداري والإدارة المحلية في الجزائر "، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1988.

18. كارل فون كلاوزفيتز " عن الحرب "، ترجمة سليم شاكر الإمامي، المؤسسة العربية للدراسات والنشر،عمان ، ط1، 1997.

19. كمال محمد الأمين، " الوجيز في الجماعات المحلية والإقليمية "، دار بلقيس للنشر، الجزائر ، 2018 .

20. كنعان نواف ،" القانون الإداري " ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ط1 ،1993.

21. كنعان نواف ، "القانون الإداري " ، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان ، الكتاب الثاني ،2007 .

22. الكيالي عبد الوهاب ، "موسوعة السياسة"، بيروت، دار الهدى للنشر والتوزيع، ج5 ، 2007 .

23. النهري مجدي مدحت ، "الإدارة المحلية بين المركزية واللامركزية "، مكتبة الجلاء الحديثة المنصورة،القاهرة ، 2001 .

ب-الكتب باللغة الأجنبية :

Books:

1. BARON DE JOMINI, "THE ART OF WAR", Translated from the French by G.H Mendell & W.P. Craighili, 1862. The Project Gutenberg eBook of The Art of War.
2. Easton, D., "A Framework for Political Analysis", Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1965.
3. Sun Tzu, "L'art de la guerre", Paris: Flammarion Éditeur, 1972.
4. William L. Jenkins, "Policy Analysis: A Political and Organisational Perspective", St Martin Press, New York, 1978.

Articles :

1. Andy Neely, Mike Gregory, and Ken Platts, "Performance Measurement System Design: A Literature Review and Research Agenda", International Journal of Operations & Production Management, Vol. 15, No. 4, 1995, MCB University Press.
2. Daphne Frank (GIZ) in collaboration with Sara Hoeflich (UCLG), Jean-Christophe Adrian (UN HABITAT), Cecilia Njenga (UNEP), Soraya Smaoun (UNEP), Douglas McCallum, "City Development Strategy: A Conceptual Framework", The World Bank, The Cities Alliance, August 2011, Paper No. 1.
3. Kaplan, R. S., & Norton, D. P., "The Balanced Scorecard: Measures That Drive Performance", Boston, MA: Harvard Business Review, January–February 1992.
4. Laetitia Janicot, "Le territoire des collectivités territoriales dans la réforme territoriale. Brèves observations sur les évolutions affectant les liens entre collectivités territoriales et territoire", Civitas Europa N° 35, 2015/2, IRENEE / Université de Lorraine.
5. Porter, E. Michael, "What is Strategy?", Harvard Business Review, 74, no. 6 (November–December 1996).

2- المقالات العلمية :

المقالات باللغة العربية :

1) بن صافية يسمينة و كشرود بشير، "بطاقة الأداء المتوازن كنموذج لتقييم الأداء في البلديات الجزائرية: دراسة حالة بلدية تمزريت"، مجلة الميادين الاقتصادية، المجلد 07، العدد 01، 2024، جامعة الجزائر 3.

2) بومدين يوسف، "الملتقى الدولي حول: الإبداع والتغيير التنظيمي في المنظمات الحديثة: دراسة وتحليل تجارب وطنية ودولية"، عنوان الورقة البحثية: "بطاقة الأداء المتوازن مقاربة فكرية ومنهجية حديثة في مجال التغيير التنظيمي"، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة سعد دحلب البليدة.

3) حاجي عبدالحليم، "السياسة العامة: قراءة في المفهوم"، مجلة البيبان للدراسات القانونية والسياسية، جامعة البشير الإبراهيمي برج بوعريريج، المجلد 6، العدد 1، 2021.

4) غضبان خمسة، "سوسيولوجيا الفعل الإداري المحلي الجزائري"، مجلة الباحث في العلوم الإنسانية والاجتماعية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، الجزائر، المجلد 8، العدد 23، مارس 2016.

5) حسن الغامدي حنان، إبراهيم فرج شدى، "تصور مقترح لتفعيل المقارنة المرجعية في الأقسام العلمية بجامعة الطائف في ضوء نموذج كامب روبرت **Camp Robert**"، مجلة ديالى، العدد 87، 2021، العراق.

6) عليان رادي، "التعاون اللامركزي في الجزائر: واقع وتحديات"، المجلة الجزائرية للأمن الإنساني، جامعة باتنة الجزائر، العدد الثاني، جويلية 2016.

7) محمد عبد الرحيم و حسانين عبد الرحيم، "المقارنة المرجعية كمدخل لتطوير الأداء المؤسسي في المنظمات العامة: رؤية مقترحة"، المجلة العربية للعلوم ونشر الأبحاث، مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية والقانونية، المجلد الثاني، العدد الثامن، ماي 2018، كلية المجتمع قسم الإدارة العامة، قطر.

8) محمد عبد الرحيم، "المقارنة المرجعية مفهومها وأهمية تطبيقها"، مجلة دراسات أمنية، العدد 7، ديسمبر 2012، وزارة الداخلية، قطر.

9) مزريق عاشور، "بطاقة الأداء المتوازن كمنهج لقياس وبناء ثقافة الأداء الإستراتيجي المتميز لمنظمات الأعمال"، مجلة علوم الاقتصاد والتسيير والتجارة، العدد 8، المجلد 4، 2013، جامعة الجزائر 3.

10) نور الأقرع، "أثر التخطي التنموي الاستراتيجي في تعزيز جودة الخدمات المقدمة من الهيئات المحلية في محافظات شمال الضفة الغربية"، مجلة جامعة فلسطين التقنية للأبحاث، جامعة القدس المفتوحة، فلسطين، المجلد 12، العدد 3.

11) عبد الهادي حسين، "لاصاص بين تأطير السكان المحليين وإفشال الثورة التحريرية 1954-1962"، مجلة المعارف للبحوث والدراسات التاريخية، جامعة الشهيد حمة لخضر الوادي، الجزائر، المجلد 3، العدد 4، مارس 2017.

12) وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، مديرية الحكامة المحلية، " الديمقراطية التشاركية على المستوى المحلي: فرص وتحديات "، سبتمبر 2025، الجزائر .

13) رئاسة الجمهورية، المحافظة السامية للرقمنة، " الإستراتيجية الوطنية للتحول الرقمي: من أجل جزائر رقمية 2030 "، نسخة أوت 2024.

النصوص القانونية :

القوانين باللغة العربية :

1. الدستور

2. دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الصادر بتاريخ 10 سبتمبر 1963، الجريدة الرسمية رقم 64.
3. المرسوم الرئاسي 20-442 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020 ، المتضمن التعديل الدستوري ، الجريدة الرسمية رقم 82 .

القوانين

4. القانون رقم 06-01 المؤرخ في 20 فبراير 2006 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، الجريدة الرسمية رقم 14.
5. المادة 38 من الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 يوليو 2006 المتعلق بالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية رقم 46.

6. القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 يونيو 2011 المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية رقم 25.
7. القانون العضوي 12-03 المؤرخ في 12 جانفي 2012 الذي يحدد كيفيات توسيع حظوظ المرأة في المجالس المنتخبة، الجريدة الرسمية رقم 01.
8. القانون رقم 84-09 المؤرخ في 4 فبراير 1984 المتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد، الجريدة الرسمية رقم 06.
9. القانون رقم 90-08 المؤرخ في 7 أفريل 1990 المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية رقم 15.
10. القانون رقم 19-12 المؤرخ في 11 ديسمبر 2019 الذي يعدل القانون رقم 84-09 المتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد، الجريدة الرسمية رقم 78.
11. القانون رقم 19-12 المؤرخ في 11 ديسمبر 2019 الذي يعدل ويتمم القانون 84-09 المؤرخ في 4 فبراير 1984 والمتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد، الجريدة الرسمية رقم 78.
12. القانون رقم 23-12 المؤرخ في 5 غشت 2023 الذي يحدد القواعد العامة المتعلقة بالصفقات العمومية، الجريدة الرسمية رقم 51.

الأوامر

13. الأمر رقم 67-24 المؤرخ في 18 يناير 1967 المتضمن القانون البلدي، الجريدة الرسمية رقم 6.
14. الأمر رقم 67-24 مؤرخ في 18 يناير سنة 1997 المتضمن القانون البلدي، الجريدة الرسمية رقم 06.
15. أمر رقم 74-69 المؤرخ في 2 يوليو 1974 المتعلق بإصلاح التنظيم الإقليمي للولايات، الجريدة الرسمية رقم 55.
16. أمر رقم 74-69 المؤرخ في 2 يوليو 1974 المتعلق بإصلاح التنظيم الإقليمي للولايات، المادة 4، الجريدة الرسمية رقم 55.
17. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الأمر رقم 75-58 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 المتضمن القانون المدني المعدل والمتمم بالقانون رقم 05-10 المؤرخ في 20 جوان 2005، الجريدة الرسمية رقم 44.
18. أمر رقم 21-01 مؤرخ في 26 رجب عام 1442 الموافق لـ 10 مارس سنة 2021، يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، الجريدة الرسمية رقم 17.

19. أمر رقم 21-02 مؤرخ في 02 شعبان عام 1442 الموافق لـ 16 مارس سنة 2021، يحدد الدوائر الانتخابية وعدد المقاعد المطلوب شغلها في انتخابات البرلمان، الجريدة الرسمية رقم 19.
20. أمر رقم 97-15 المؤرخ في 31 مايو 1997 الذي يحدد القانون الأساسي الخاص لمحافظة الجزائر الكبرى، الجريدة الرسمية رقم 38.
21. الأمر رقم 97-14 المؤرخ في 31 مايو 1997 المتعلق بالتنظيم الإقليمي لولاية الجزائر، الجريدة الرسمية رقم 38.

المراسيم الرئاسية

22. المرسوم الرئاسي 15-247 متعلق بتنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، الجريدة الرسمية رقم 50.
23. المرسوم الرئاسي 20-442 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020 المتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية رقم 82.
24. المرسوم الرئاسي رقم 97-292 المؤرخ في 2 غشت 1997 الذي يحدد التنظيم الإداري لمحافظة الجزائر الكبرى، الجريدة الرسمية رقم 51.
25. مرسوم رئاسي رقم 2000-45 المؤرخ في 1 مارس 2000 المتضمن تعديل المرسوم الرئاسي رقم 97-292 الذي يحدد التنظيم الإداري لمحافظة الجزائر الكبرى، الجريدة الرسمية رقم 09.
26. المرسوم الرئاسي رقم 15-140 المؤرخ في 27 ماي 2015، يتضمن إحداث مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات وتحديد القواعد الخاصة المرتبطة بها، الجريدة الرسمية رقم 29.

المراسيم التنفيذية

27. المرسوم التنفيذي 90-226 المؤرخ في 25 يوليو 1990 الذي يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم، الجريدة الرسمية رقم 31.
28. المرسوم التنفيذي رقم 13-105 المؤرخ في 17 مارس 2013، المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي، الجريدة الرسمية رقم 15.
29. المرسوم التنفيذي رقم 13-217 المؤرخ في 18 يونيو 2013 المتضمن بالنظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي الولائي، الجريدة الرسمية رقم 32.

30. المرسوم التنفيذي رقم 16-190 المؤرخ في 30 يونيو 2016، الذي يحدد كيفيات الاطلاع على مستخرجات مداولات المجلس الشعبي البلدي والقرارات البلدية، الجريدة الرسمية رقم 91.

31. المرسوم التنفيذي رقم 17-329 المؤرخ في 15 نوفمبر 2017 الذي يحدد كيفيات إقامة علاقات التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والأجنبية، الجريدة الرسمية رقم 68.

32. المرسوم التنفيذي 18-03 المؤرخ في 15 يناير 2018 المتعلق بتحديد الأحكام المطبقة على المطاعم المدرسية، الجريدة الرسمية رقم 02.

33. المرسوم التنفيذي رقم 20-194 المؤرخ في 25 جويلية 2020، المتعلق بتكوين الموظفين والأعوان العموميين وتحسين مستواهم في الإدارات والمؤسسات العمومية، الجريدة الرسمية رقم 43.

34. المرسوم التنفيذي رقم 23-178 المؤرخ في 27 أفريل 2023، المتضمن تعديل القانون الأساسي للمراكز الوطنية لتكوين مستخدمي الجماعات المحلية وتحسين مستوياتهم وتجديد معلوماتهم، الجريدة الرسمية رقم 31.

35. المرسوم التنفيذي رقم 96-92 المؤرخ في 3 مارس 1996 المتعلق بتكوين الموظفين وتحسين مستواهم وتجديد معلوماتهم، المادة 2، الجريدة الرسمية رقم 16.

التعليمات

36. تعليمة وزارة الداخلية والجماعات المحلية رقم 96 المؤرخة في 10 مارس 2016 المتعلقة بتثمين أملاك الجماعات المحلية.

القوانين الأجنبية :

1. Loi du 28 pluviôse en VIII, 17 février 1800, concernant la division du territoire de la république et l'administration.
2. Loi du 5 avril 1884 relative à l'organisation municipale, JORF, 6 avril 1884.
3. Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, JORF 52.
4. Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État, JORF 06.

5. Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, JORF 181.
6. Loi ṅ 47-1853 du 20 septembre 1947 portant Statut Organique de l'Algérie, JORF, 21 septembre 1947, pages 9261-9273.
7. Décret du 14 août 1905 portant division des Territoires du Sud de l'Algérie en quatre circonscriptions, JORF, 14 août 1905, page 4901.
8. Décret du 12 décembre 1905 fixant les limites et l'organisation des Territoires d'Ain Sefra, Ghardaia des Oasis et de Touggourt, JORF, 3 décembre 1905, pp. 7201-7202.
9. Décret du 14 décembre 1789 concernant la constitution des municipalités, In: Archives Parlementaires de 1787 à 1860 - Première série (1787-1799), Tome X - Du 12

تقارير :

1. OECD, "Territorial Reviews: Decentralisation and Local Infrastructure in Italy", Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development, 2001.
2. UN-Habitat, "International Guidelines on Decentralization and Strengthening of Local Authorities", United Nations, 2007.
3. World Bank, "World Development Report 1999/2000: Entering the 21st Century",

المواقع :

1–رئاسة الجمهورية ، النصوص التأسيسية للجمهورية الجزائرية ، " مؤتمر الصومام 1956 " ، موقع https://www.el-mouradia.dz/ar/algeria/texts/soummam-conference ، تم التصفح بتاريخ 18 مارس 2023 .

2– عبدالرحمن الجاموس " بطاقة الأداء المتوازن " ، موقع https://www.aljamouss.com/details/68/%D8%A8%D8%B7%D8%A7%D9%82%D8%A9-%D8%A7%D9%84%D8%A3%D8%AF%D8%A7%D8%A1-%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%AA%D9%88%D8%A7%D8%B2%D9%86 ، تم التصفح بتاريخ 23 مارس 2023 .