جامعـــــــــة الجزائـــــر 3

كلية العلوم السياسيـــة والعلاقـــــات الدولية

قسم التنظيمات السياسية والإدارية

تأثير البيئة الاجتماعيـــة على الإدارة العامـــة الجـــزائرية

1962-2012

رسالة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم السياسية والعلاقات الدولية

تخصص : تنظيمات سياسية وإدارية .

إعداد الطالب : السعيد كليوات إشراف : د / أحمد لشهب

لجنة المناقشة :

أ.د / عبد الله رابـح سـرير ..... جامعة الجزائر 3 .....رئيـسا .

د / أحمـــــد لشـــــهب ..... جامعة الجزائر 3 ..... مقـررا .

أ.د / ســـعاد العـــــقون ..... جامعة الجزائر 3 ..... عضـوا .

د / أحمـــــد بـــــاي ..... جامعة بـــــاتنة ..... عضـوا .

د / فاطمة الزهراء بودرهم ..... جامعة المسيـلة ..... عضـوا .

د / نـــــاصر قاسمـــي ..... جامعة البلـــيدة ..... عضـوا .

2013 -2014

بسم الله الرحمن الرحيم

كلمة شـــــكـــر

في هذه الخطوات الأخيرة من إعداد هذه الأطروحة كان لزاما علينا أن نقف مع أساتذتنا الكرام الذين قدموا لنا الكثير، باذلين بذلك جهودا كبيرة في بناء جيل بعد جيل لبناء صرح هذا الوطن العظيم.

لذلك أتقدم بأسمى آيات الشكر و التقدير والعرفان إلى الأستاذ المشرف: **الأستاذ أحمد لشهب** .

كما أتوجه في هذا المقام أيضا بخالص شكري وعظيم تقديري إلى أساتذتي الكرام أعضاء لجنة المناقشة لأشكر فيهم روح التعاون وتطوعهم بجهدهم وراحتهم خدمة للبحث العلمي

الإهـــــــــــداء

بسم الله الرحمن الرحيم

﴿ وقل اعملوا فسيرى الله عملكم ورسوله والمؤمنون ﴾

قرآن كريم ، سورة التوبة ، الآية 105 .

بهذه الآية القرآنية الكريمة أهدي هذا العمل المتواضع إلى الوالدين الكريمين، وإلى كل عائلتي إخـــوة وأخوات .

خطـــــــة الدراسة

مقدمـــــــة

الفصل الأول : الإطار المفاهيمي والنظري للبيئة الاجتماعيـــة والإدارة العامـــة

المبحث الأول : الإطار المفاهيمي للبيئة الاجتماعيـــــــة والإدارة العامـــة

المطلب الأول : التأصيل العلمي للبيئة الاجتماعية في التحليل الإداري

المطلب الثاني : الإدارة العامة : النشأة والتطور

المبحث الثاني : الإطار التحليلي للبيئة الاجتماعيـــــــــة والإدارة العامـــة

المطلب الأول: النظرية البيروقراطية لماكس فيبر : Max weber

المطلب الثاني : التحليل النسقي لديفيد إستـــون : David Easton

المطلب الثالث: التحليل البيئـــي لـــفرد رجـــــز : Fred w.Riggs

خلاصة واستنتاجات

الفصل الثاني : مسار التطور والتحولات الأساسية التي طبعت الإدارة العامة في الجزائر

المبحث الأول : البيئة الاجتماعية والإدارية بالجزائر في الفترة العثمانية

المطلب الأول : المعالم الأساسية للتنظيم الإداري العثماني

المطلب الثاني : نمط العلاقة بين المجتمع الجزائري والإدارة العثمانية

المبحث الثاني : النظام الإداري الاستعماري واحتواء النسق الاجتماعي

المطلب الأول : سوسيولوجية الإدارة في دولة الأمير عبد القادر

المطلب الثاني : أنماط الإدارة الاستعمارية : بين الاحتواء والإقصاء

المطلب الثالث : طبيعة العلاقة بين الإدارة الاستعمارية و المجتمع الجزائري

خلاصة واستنتاجات

الفصل الثالث : التركيبة الاجتماعية للإدارة الجزائرية في ظل نظام الحزب الواحد

المبحث الأول : التنظيم الإداري بالجزائر في ظل نظام الحزب الواحد

المطلب الأول : المؤسسات السياسية والإدارية في المواثيق الوطنية

المطلب الثاني : من أجل البناء في الإدارة الجزائرية بعد الاستقلال

المطلب الثالث : الإصلاح القاعدي و المركزي في الإدارة الجزائرية

المطلب الرابع : منهجية الاستمرار في إصلاح الإدارة الجزائرية

المبحث الثاني : التكوينات التاريخية و الأنماط الاجتماعية للنخب الإدارية في الجزائر

المطلب الأول : تطور و حتمية التغيير في البيئة الاجتماعية الجزائرية

المطلب الثاني : اختلاف الخلفية التاريخية وأثره في تشكيل النخب الجزائرية

المطلب الثالث : الأبعاد الاجتماعية وصناعة النمط السلوكي للنخب الإدارية الجزائرية

خلاصة واستنتاجات

الفصل الرابع : البيئة الاجتماعية والإدارة الجزائرية في ظل التحول الديمقراطي

المبحث الأول : البيئة الاجتماعية و محددات البناء و الأداء في الإدارة الجزائرية

المطلب الأول : تطور البيئة السياسية والإدارية في فترة 1989 – 2012

المطلب الثاني : الأبنية الرسمية للإدارة العامة الجزائرية

المطلب الثالث : تأثير العوامل السلوكية و الاجتماعية على السمات العامة للإدارة الجزائرية

الفرع الأول : تأثير المتغيرات السلوكية

1- عامل العزلة و الفاعلية

2- عامل المصلحة الفردية و المصلحة العامة

الفرع الثاني : تأثير المتغيرات الاجتماعية

1- عامل البناء الاجتماعي و تنظيمات المجتمع المدني

2- عامل البناء التعليمي

المبحث الثاني : الإدارة الجزائرية ومبدأ التـــشاركية

المطلب الأول : تأثير العوامل التنظيمية الإدارية على مشاركة المواطنين

المطلب الثاني : تأثير السلوك التنظيمي للإدارة على مشاركة المواطنين

خلاصة واستنتاجات

الخاتمـــــــة

فهرس الملاحـــــق

قائمة المصادر والمراجـــع

فهرس الموضـــوعـــات

مقدمـــــــــــــــــة

مقدمـــــــــــــــة:

مما لاشك فيه أن البيئة و الإدارة مفاهيم ظلت لصيقة بحياة المجتمعات البشرية منذ نشأتها.

فعلى الرغم من تأكيد أدبيات الفكر الإداري على أسبقية الممارسات الإدارية بالظهور في تاريخ المجتمعات ، إلا أن ذلك لم ينف علاقتها الجدلية بالبيئة، و حتى على مستوى التأصيل المفاهيمي و النظري لتلك العلاقة ، فقد أجمع أغلب الباحثين في الإدارة و الإدارة العامة على التلازم و التكامل بين البيئة و الإدارة .

وعلى الرغم من أن العالم يعيش في زمن القرن الواحد و العشرين و ما حمله من تغيرات سريعة و متلاحقة و متنوعة في تكنولوجيا الإعلام والاتصال ، و هذا ما انعكس على ثنائية البيئة و الإدارة ، فشهدت هي الأخرى تحولات لم تعرفها من ذي قبل.

و في سياق بحثنا الذي يركز على تأثير البيئة الاجتماعية على الإدارة العامة الجزائرية نلاحظ دون شك الحقيقة الاجتماعية للإدارة الجزائرية ، و مدى أهمية و عمق العوامل السلوكية و الاجتماعية في إبراز السمات العامة لسلوك الإدارة الجزائرية.

أهمية الموضوع:

تبرز الأهمية العلمية و العملية لدراستنا في كونها قد توافقت من الناحية الموضوعية مع أغلب الاتجاهات النظرية الحديثة و المعاصرة التي تؤكد على أهمية البعد البيئي الاجتماعي في دراسة البيروقراطيات العامـــة.

وأما من الناحية العملية فلكون الدراسة تؤكد على أن كفاءة و فعالية الأجهزة الإدارية الجزائرية ، تشكل فيها البيئة الاجتماعية قيمة مركزية من حيث إبراز ملامح السلوك التنظيمي لأفرادهـــا.

أهداف الدراسة:

تهدف دراستنا من خلال التحليل و المناقشة التوصل إلى النتائج التالية:

- إبراز القيمة العلمية للنظرية البيئية و التأكيد على حضورها في شرح و تفسير الأبعاد البنائية و الأدائية لآي منظمة إدارية.
- التأكيد على الحقيقة الاجتماعية للإدارة الجزائرية في مختلف مراحل تطورها .

- كما تهدف هذه الدراسة إلى التأكيد على مدى أهمية البيئة الاجتماعية في تحديد الخصائص العامة للإدارة الجزائرية.
- التأكيد على التلازم و التكامل بين البيئة الاجتماعية و الإدارة الجزائرية من خلال مجموعة من المحددات الاجتماعية و الإدارية.

مبررات اختيار الموضوع:

وفي سياق أهداف الدراسة السابقة برزت الحاجة الماسة إلى توضيح المبررات العلمية الموضوعية و الذاتية لهذه الدراسة و التي يمكن تلخيصها فيما يلي :

أ- المبررات العلمية الموضوعية :

تمثلت المبررات العلمية الموضوعية أساسا في نقص الدراسات الأكاديمية التي تؤسس للعلاقة الجدلية بين البيئة الاجتماعية و الإدارة الجزائرية .

ب- المبررات الذاتية :

شملت المبررات الذاتية لهذه الدراسة الوصفية التحليلية رغبتي في التأكيد على أنه لا يمكن تحديد بناء و أداء الإدارة الجزائرية إلا في سياق بيئتها الاجتماعية .

أدبيات الدراسة:

و تأسيسا على الأسباب العلمية و الذاتية في اختيار دراستنا فقد تعددت الأدبيات الدراسية التي تبحث بشكل متفرق و متخصص في علاقة البيئة الاجتماعية بالإدارة ، و من جانب أخر تعددت أيضا الدراسات التي شخصت علاقة البيئة بالإدارة من كتابات أجنبية إلى عربـــية.

فبالنسبة للدراسات الأجنبية يعتبر جون جاوس :John Marriam Gaus من الأوائل الذين أسسوا لتأثير العوامل البيئية على الإدارة في كتابه : العوامل الإقليمية في التخطيط القومي في سنة 1935: The regional in National planning ، وفي سنة 1947 أكد جاوس في دراسته تأملات في الإدارة العامة : Reflections on public Administration على دور الأبعاد البيئية في التأثير على النظم الإداريـــة ، بحيث عنون الفصـــل الأول من دراسته الأخيرة ببيئة الحكومـــة : The Ecology of Governement . و على هذا الأساس اعتبر جاوس " المنظمة كائنا حيا و جزء من

النسيج الاجتماعي و لا يمكن فهمها و معرفة كيفية أدائها لوظائفها دون التعرف على علاقتها مع العوامل البيئية التي تعمل ضمنها "[1]

وفي السياق نفسه تبرز دراسة جيمس : James Fesher عن الإقلـــــيم و الإدارة في ســـنة 1949.و من أهم الدراسات الأجنبية التي بحثت بشكل متخصص العلاقة الجدلية بين البيئة و الإدارة دراسة فرد رجز: Fred Warren Riggs* عن إيكولوجية الإدارة العامة :The Ecology of public Administration في سنة 1961 و تعتبر هذه الدراسة انطلاقة حقيقية – خاصة بعد الحرب العالمية الثانية – في الاهتمام المتزايد بدراسة الإدارة العامة من منطلق الأوضاع البيئية في الدول النامية بدل التركيز على النموذج البيروقراطي لماكس فيبر: Max weber.

و من الدراسات العربية التي تناولت موضوع البيئة و الإدارة الدراسة التي قدمها الأستاذ أحمد صقر عاشور سنة 1979 بعنوان : الإدارة العامة: مدخل بيئي مقارن ، و التي أكد فيها على أهمية الخصائص الاجتماعية و السلوكية و الثقافية للمجتمع في دراسة السلوكيات و الممارسات الإدارية.

1- علي حسون الطائي ، أكرم سالم الجنابي ، **قراءات في الفكر الإداري و التنظيمي** . ط1 ، عمان : مؤسسة الوراق للنشر و التوزيع ، 2014 ، ص 205 .

* **F**red W .Riggs born in Kuling , China, in 1917 , received his doctorate in political science from Coulombia Unniversity in 1948 . He served as research Associate of the foreign policy Association during 1948-1951 , as assisstant to the director of the Public Administration clearing house in NewYork between 1951-1955.and as a member of the Department of Government Indiana University . from 1956 through 1967. Since 1967 he has been Proffessor of political science at the University of Hawaii.He has also been a senior specialist at the East West Center, University of Hawaii and a fellow of the Center for advanced study in Behavioural sciences standford. He also the first chairman of Comparative Administrative group. In political science and public administration more spesifically in comparative Administration and Development Administration Riggs has published a number of books and papers.

راجع في ذلك : D. Ravindra Prasad,V. Sivalinga Prasad,P. Satyanarāya□a, **Administrative Thinkers.** New Delhi India: Sterling publishers pvt.ltd, Thirteenth reprint 2008-2009,p234.

و بشكل عام فقد حظي موضوع البيئة الاجتماعية و الإدارة العامة في كتابات الإدارة العامة بالكثير من الاهتمام و في هذا السياق نذكر كتابات كل من:

- أحمد صقر عاشور : الإدارة العامة : مدخل بيئي مقارن.
- حسن صادق حسن عبد الله : السلوك الإداري.
- جمال سلامة علي : النظام السياسي و البناء الاجتماعي.
- محمود أحمد الخطيب : الإدارة : مدخل المنظمة.
- طارق طه : السلوك التنظيمي في بيئة العولمة و الأنترنت.
- محمد فتحي محمود : الإدارة العامة المقارنة.
- إبراهيم درويش : الإدارة العامة : نحو اتجاه مقارن.
- عمار بوحوش : البيروقراطية في النظرية و التطبيق.

كما توجد بعض الدراسات غير المنشورة التي تؤكد على العلاقة الوطيدة بين البيئة والإدارة ومنها على سبيل المثال لا الحصر دراسة الأستاذ خنيش سنوسي بعنوان : الإدارة والبيئة في النظرية والتطبيق : دراسة حالة الجزائر سنة 1997 ، حيث يرى الباحث في هذه الدراسة أن الإدارة العامـــة في الأخير " هي محصلة للبيئة التي تحدد خصائصها وخصائص المجتمع الذي تعمل فيه الإدارة العامة كما أن لكل مجتمع منطلقاته وأوضاعه ومشكلاته الإدارية التي تحددها المؤثرات البيئية المحيطة به ، والتي تؤثر في نظامه الإداري ، وهكذا يكون من الصعب إحداث تبادلات للأنظمة الإدارية بين المجتمعات والحضارات المختلفة ، حيث أنها تنبع من ظروف المجتمعات التي تنشأ فيها. والتي هي مجتمعات تختلف في أوضاعها الاجتماعية والحضارية والسياسية والاقتصادية والثقافية والتكنولوجية. الأمر الذي تتحدد معه أنماط سلوكية متميزة لكل مجتمع منهم "[1].

وهذا ما يؤسس من الناحية النظرية اهتمامي واختياري للنظرية البيئية كوسيط لفهم ودراسة العلاقة التأثيرية والتفاعلية بين البيئة الاجتماعية والإدارة العامة الجزائرية.

---

1 – خنيش سنوسي ، « **الإدارة والبيئة في النظرية والتطبيق : دراسة حالة الجزائر** » . (رسالة ماجستير ، معهد العلوم السياسية و العلاقات الدولية ، جامعة الجزائر ، 1997) ، ص ص 30-31 .

إشكالية الدراسة:

من خلال الملاحظة الدقيقة والثاقبة للنظام السياسي الجزائري نكتشف ترسانة من النظم القانونية ، والجهاز البيروقراطي المنظم ، والأطر المؤسساتية ، و المزيد من الاهتمام بالمساءلة القضائية و الشعبية ، و في الوقت نفسه نكتشف تراجعا في أداء الإدارة الجزائرية.

وهنا لابد أن نتساءل من خلال الإشكالية البحثية التالية :

- هل فعلا الإدارة الجزائرية في بنائها و أدائها تعكس حقيقة بيئتها الاجتمـــاعية ؟

أو هل الإدارة العامة الجزائرية انعكاس لبيئتها الاجتماعية ؟

ومن خلال هذه الإشكالية المركزية تسعى دراستنا في الإجابة على التساؤلات البحثية الفرعية التالية :

- ما هي العوامل السلوكية و الاجتماعية التي تفسر بناء و أداء الإدارة الجزائرية ؟
- هل الحلقات المفقودة في محدودية أداء الجهاز الإداري الجزائري تفسر في قطيعته مع المجتمع ؟
- هل ضعف الأداء في الإدارة الجزائرية يعكسه طبيعة التنظيـــم الإداري ؟
- هل سلوك الإدارة الجزائرية يعكس مفهوم تقديم الخدمات العامة للمواطنين ؟

مجال الدراسة:

سنحاول من خلال هذا الموضوع تحديد نطاق الحقل الدراسي و الذي يشمل الحدود المكانية و الزمنية لدراستنا .

أ- الحدود المكانية للدراسة :

انطلاقا من إشكاليتنا البحثية فإن نطاق دراستنا و حدودها البحثية سيتركز على تحليل البيئة الاجتماعية في الجزائر و مدى تأثيرها على بناء و أداء الإدارة العامة ، من خلال مجموعة من العوامل السلوكية و الاجتماعية بالإضافة إلى تحليل سلوك الإدارة الجزائرية و مدى تأثيره على بيئته الاجتماعية .

ب- الحدود الزمنية للدراسة :

أما عن النطاق الزمني للدراسة ، فقد حاولت تحيين المعطيات و المعلومات بما يتماشى مع الفترة الزمنية التي غطتها هذه الدراسة ، إلا أننا حاولنا تركيز الدراسة

على الفترة الزمنية الممتدة ما بين : 1989 - 2012 و هذا لاعتبارات عديدة تمثلت في :

- بالنظر إلى السياق التاريخي لبداية التحول الديمقراطي في الجزائر منذ سنة 1989.
- بالنظر إلى مشروع الإصلاحات السياسية التي أعلن عنها رئيس الجمهورية في خطابه ليوم 15 أفريل 2011 .
- بالنظر إلى صدور جملة من القوانين في فترتي : 2011 - 2012 ، و التي تتعلق بإصلاحات في مجال البيئة السياسية و الإدارية و الاجتماعية ، و من أهمها قانون البلدية :11-10 لسنة 2011 ، و قانون الولاية : 12-07 لسنة 2012 ، و قانون الانتخابات : 12-01 لسنة 2012 ، و قانون الجمعيات :12-06 لسنة 2012 ، و القانون العضوي لتمثيل المرأة في المجالس المنتخبة : 12-03 لسنة 2012 .

و تأسيسا على ذلك نلاحظ دون شك أن الاعتبارات السابقة للإصلاحات التي تمت في مجال البيئة السياسية و الإدارية ذات علاقة وطيدة ، تكاملية و تلازمية مع بيئتها الاجتماعية في إطار التأثير و التأثر المتبادل بينهما .

تحديد الفرضيات:

تشكل الفرضيات في البحث العلمي خطوة أساسية في اختيار و تفسير المتغيرات التي ينطلق منها الباحث ، لذلك ركزنا في دراستنا على فرضية عامة و مجموعة من الفروض الجزئية التـــــالية :

الفرضية العامة :

* للبيئة الاجتماعية و محدداتها المختلفة تأثير على بناء و أداء الإدارة العامة.

وذلك من خلال البحث في أهم محددات البيئة الاجتماعية ومدى تأثيرها على بناء وأداء الإدارة الجزائرية ، وفي هذا السياق أكدت الكثير من النظريات والدراسات على هذه العلاقة الترابطية بينهما وذلك ما سنراه من خلال الإطار التحليلي لهذه الدراسة .

الفروض الجزئية:

* ربما يكون لضعف الأداء في الإدارة العامة ارتباط بطبيعة التنظيم الإداري القائم .
* ربما يرتبط ضعف البناء و الأداء في الإدارة العامة بالبيئة الاجتماعية و محدداتها المختلفة .

مناهج واقترابات الدراسة:

تعتبر المناهج و الاقترابات طرائق لوصف و تحليل الظواهر الاجتماعية عموما ، و لهذا سنركز على بعض المناهج الاقترابات و التي تناسب دراستنا و منها :

أ- المنهج التاريخي :

في سياق بحثنا شكل المنهج التاريخي خطوة ايجابية في تحليل و تفسير تطور الإدارة الجزائرية عبر ثلاثة عهود ، العهد العثماني، وفترة الاحتلال الفرنسي و كذا في ظل الاستقلال ولهذا نوظف التحليل التاريخي لتطور البيئة الاجتماعية والإدارية في الجزائر.

ب- المنهج الوصفي :

كما قمت في هذه الدراسة أيضا بتوظيف المنهج الوصفي الذي يعتبر طريقة من طرق التحليل العلمي و تنظيم للظاهرة المدروسة ووصف لها و جمع للمعلومات و تحديد للمشكلة و تقييم للظاهرة.

ج- الاقتراب القانوني :

ومن أجل التحديد الدقيق لتأثير البيئة الاجتماعية على الإدارة الجزائرية قمت بتوظيف الاقتراب القانوني ، الذي يعتبر من الاقترابات الأولى التي استخدمت في دراسة الإدارة العامة ، كما يرجعه بعض الباحثين إلى ودرو ويلسون : Woodrow wilson (1856-1924) من خلال مقالته دراسة الإدارة العامة: Study of public Administration في سنة 1887.

وقد قمت باستخدام هذا المدخل من أجل فهم و دراسة الإطار القانوني و التنظيمي للإدارة الجزائرية ، و كذا مختلف الأطر القانونية التي تحدد العلاقة الجدلية بين البيئة الاجتماعية و الإدارة الجزائرية.

د- الاقتراب البيئي والبيئي المقارن :

وفي صميم دراستنا وظفت الاقتراب البيئي لأنه يؤكد على أن الأنماط الإدارية في أي دولة إنما تتأثر بالعوامل السياسية و الاجتماعية و الحضارية و الاقتصادية ، و من هذا المنطلق يبرز بشكل جوهري و أساسي أهمية البيئة الاجتماعية و دورها في نجاح او فشل النظام الإداري.

تقسيم الدراسة :

انطلاقا من الخطة البحثية التي اعتمدت عليها في هذه الدراسة فإنني سأتناول في الفصل الأول الإطار النظري للدراسة ، و ذلك من خلال البحث في أهم المفاهيم النظرية لموضوع البيئة الاجتماعية و تأثيرها على الإدارة العامة الجزائرية و من أجل ذلك قمنا بالتأصيل المفاهيمي لكل من مفهوم البيئة الاجتماعية و الإدارة العامة ، و في الوقت نفسه اعتمدت على إطار تحليلي للدراسة ، تمثل في النموذج البيروقراطي لماكس فيبر: Max weber و التحليل النسقي لدفيد إستون : David Easton و النظرية البيئية لفرد رجز : Fred w.Riggs من أجل اختبار و تفسير الفرضيات التي انطلقت منها.

وفي الفصل الثاني قمت بوصف تحليلي للإدارة الجزائرية في العهد العثماني من خلال تحديد التنظيم الإداري و السياسي و علاقته بالمجتمع الجزائري .

ومن جانب آخر بحثت في سوسيولوجية الإدارة الجزائرية عند الأمير عبد القادر.

و في ظل النظام الإداري الاستعماري عالجت أهم أشكال الإدارة الاستعماريـــة ، كما قمت بتحديد طبيعة العلاقة بين هذه الإدارة و البيئة الاجتماعية الجزائرية ، و في فصل ثالث ناقشت الأصول الاجتماعية للأجهزة الإدارية في الجزائر من خلال البحث في تطور التنظيم البيروقراطي للجزائر في فترة نظام الحزب الواحد و كذا التكوين التاريخي و الاجتماعي للنخب الإدارية في الجزائر.

وفي الفصل الأخير أثرت النقاش حول طبيعة العلاقة بين البيئة الاجتماعية و الإدارة الجزائرية من خلال مجموعة من المتغيرات السلوكية و الاجتماعية الخاصة بالبيئة الاجتماعية ، و في نفس الإطار مجموعة من المتغيرات التي تحدد سلوك الإدارة في سياق علاقتها ببيئتها الاجتماعية.

كما وضعت في الأخير خاتمة لأهم النتائج و الخلاصات و الاقتراحات التي توصلت إليها .

تحديد المفاهيم و المصطلحات:

أ- تأثير:

يشير مصطلح تأثير في اللغة العربية إلى ترك الأثر أو العلاقة في الشيء ، و من اشتقاقاته اللغوية : أثر، يؤثر، تأثيرا . لهذا فالتأثير في المعنى الواسع للكلمة " يمكن تعريفه مثل أي

شكل للفعل من قبل (أ) المؤثر يمارس بطريقة فعالة على (ب) المتأثر . ينتمي التأثير إذن إلى فئة علاقات السلطة . وأن يكون لدى (أ) تأثير كما لو كان لديه السلطة وهذا يعني بالنسبة له القدرة على تبديل الفعل (ب) في اتجاه اختاره (أ) عن قصد لأنه يعتبر التوجه الجـــديد لـــ (ب) أكثر ملائمة لمصالحه الخاصة . إن ممارسة التأثير على (ب) يعني بالنسبة لـــ (أ) جعله يتعاون عبر إقناعه أو العكس عبر ردعه"[1] .

أما من الناحية الاصطلاحية و بالمعنى الواسع لكلمة تأثير، فالتأثير على أحد الأشخاص لا يعني إكراهه عبر تقديم أو إظهار القوة التي يمكننا حشدها ضده كي يستسلم ، و إنما يعني دفع المتأثر بلطف كي يرى الأشياء بنفس منظار المؤثر . و بالتالي يمكننا اعتبار التأثير شكل خاص جدا من السلطة يكمن مصدرها الرئيسي في الإقناع .

و يمكن أن يوجد مصطلح التأثير أيضا في مسألة القيم الاجتماعية بحيث يمكن"استدعاء القيم نفسها لإضفاء الشرعية على القرارات و التوجهات الأكثر اختلافا ... ومنه يمكن أن يعرف التأثير على أنه استخدام سلطة خاصة غير مادية لتغيير اتجاه أو غيره عن طريق قوة الإقناع"[2]

ب- التفاعل:

يعود التأصيل النظري لمصطلح التفاعل إلى علم الكيمياء والذي يعني " التفاعل الكيماوي تأثير متبادل بين مادتين أو أكثر فينتج منه تغيير في طبيعة الأجسام الكيماوية ، كتفاعل الأكسجين والهيدروجين المؤدي إلى الماء "[3].

أما في العلوم الاجتماعية فالتفاعل هو العملية التي يرتبط بها أعضاء الجماعة بعضهم مع بعض عقليا ودافعيا في الحاجات والرغبات والوسائل والأهداف والمعارف . ومن أشكال هذا التفاعل الاجتماعي ، التعاون ، التنافس ، التوافق ، والصراع .

---

[1]- ر . بودون و ف . بوريكو ، **المعجم النقدي لعلم الاجتماع** . ط1 ، (تر : سليم حداد)، الجزائر : ديوان المطبوعات الجامعية ، 1986 ، ص 116 .

[2]- عادل غزالي ، **« أثر القيم الإجتماعية على التنظيم الصناعي الجزائري »** . (رسالة ماجستير ، جامعة الإخوة منتوري – قسنطينة – كلية العلوم الإنسانية و الإجتماعية ، قسم علم الإجتماع ، 2006-2007) ، ص ص12-13 .

[3]- **المنجد في اللغة والإعلام** . بيروت : دار المشرق ، د ت ، ص ص 588 – 589.

ج- البيئـــــة :

إن التأسيس العلمي لمصطلح البيئة لا يمكن أن يتم إلا ضمن الإلمام بكل العناصر التي تدخل في تعريفها ، و لذلك تشير كلمة بيئة في اللغة العربية إلى معنـــــــــــــــى" تبوأ المكان أي حله وانه لحسن البيئة أي هيئها التبوء و تبوأه أي أصلحه و هيـــــأه "[1] و في اللغة توصف البيئة أيضـــا بأنـــــها " الحالة ، الهيئة ، المترل "[2] و على هذا النحو اشتقت كلمة بيئة من الفعل الثلاثي بوأ ، و نقول تبوأ المكان أي نزله و أقام به .

ولتأكيد هذه الأهمية لمفهوم البيئة أفرد القرآن الكريم العديد من الآيات التي تركز على البعد البيئي بمفهومه الواسع حيث قال تعالى : " واذكروا إذ جعلكم خلفاء من بعد عاد و بوأكم في الأرض تتخذون من سهولها قصورا و تنحتون الجبال بيوتا فاذكروا ألاء الله و لا تعثوا في الأرض مفسدين "[3] و في موضع أخر أشار القرآن الكريم إلى مفهوم البيئة في قولـــــــــه تعالى: " و الذين آمنوا و عملوا الصالحات لنبوءنهم من الجنة غرفا "[4] .

ومن هذا الاستعراض اللغوي و القرآني يتضح لنا أن البيئة تعني النزول و الحلول في المكان ، و بذلك فهي ترتبط بالمترل و الموطن و الموضع الذي يرجع إليه الإنسان فيتخذ فيه مترله و عيشه أما " البيئة : Environment في المعاجم الانجليزية فهي تعني مجموعة الظروف و المؤثرات الخارجية التي لها تأثير في حياة الكائنات "[5].

و انطلاقا من هذا التأسيس و الاشتقاق اللغوي للبيئة فان المعنى الاصطلاحـــــي للبـــــيئة : Environment . Ecology قد تعدد و اختلف حسب الأوصاف التي أخذها في السيـــاقات المعرفية المتباينة، لذلك هناك مفهوم البيئة الطبيعة ، البيولوجية ، الوراثية ، الاجتماعية ، الريفية ، الحضارية ، المناخية ، البحرية ....

---

[1] – أبي الفضل جمال الدين محمد بن مكرم ابن منظور ، **معجم لسان العرب** . الجزء 1، ط 1، بيروت : دار الكتب العلمية ، 2003 ، ص 46 .

[2] – علي بن هادية و آخرون ، **القاموس الجديد للطلاب** . ط 7 ، الجزائر : المؤسسة الوطنية للكتاب 1991، ص 162.

[3] – قرآن كريم ، **سورة الأعراف** ، الآية 74.

[4] – قرآن كريم ، **سورة العنكبوت** ، الآية 58.

[5] – محمد عبد القادر الفقي ، **البيئة و مشاكلها و قضاياها** . مصر : الهيئة المصرية العامة للكتاب ، 1999، ص 14.

وعلى هذا الأساس يعتبر العالم الألماني إرنست هيجل Ernest Haeckel أول من اقترح وضع كلمة : Okologie و هي تشكل الأصل اللغوي لكلمة : Ecology في اللغة الانجليزية .

و بذلك عرف البيئة بأنها تعني" علاقة الحيوان مع المكونات العضوية و اللاعضوية في البيئة ، و أصل الكلمة مشتقة من المقطع اليوناني : Oikes (بمعنى بيت) و :Logos (بمعنى علم) "[1].

وفي السياق نفسه تعرف البيئة بأنها " مشتقة من الأصل الإغريقي : (Oikes) أي ما يحيط بالشيء و يصبح له بمثابة البيت أو المترل ولوجي أي العلم ، و الكلمة بشقيها تعني العلم أو الاتجاه الذي يهتم بدراسة البيت أو المحيط "[2] .

وفي سياق بحثنا الذي يرتبط بتأثير البيئة الاجتماعية على الإدارة العامـــة الجزائرية ، نجد أن إيكولوجية الإدارة العامة ترتبط بكل العمليات و المؤثرات السياسية و الاجتماعية و الثقافية و الاقتصادية و بهذا تعبر البيئة في أدب الإدارة العامة عن الأنساق البيئية المختلفة و التي تشمل البيئة السياسية و البيئة الاقتصادية و البيئة الاجتماعية و البيئة الثقافية....

و باختصار فإن الإيكولوجيا في الإدارة تقوم على أساس الفرضية العلمية القائلة بوجود علاقة عضوية بين المنظمة الإدارية و بيئتها تؤثر فيها و تتأثر بها .

د– البيئة الاجتماعية :

و لأننا خصصنا في دراستنا فصلا كاملا يتعلق بالإطار النظري للدراسة إلا أننا سنحاول تقديم بعض التعريفات لمصطلح البيئة الاجتماعية .

يشكل مصطلح البيئة الاجتماعية أهم المتغيرات التي تحدد السمات العامة لأي نظام إداري لذلك فهي تعبر عن كل " القوى و المتغيرات الاجتماعية التي تؤثر على ممارسات ونمط أداء منظمات الإدارة العامة ، ويمكن القول إن أهم العوامل الاجتماعية و الثقافية المؤثرة على الإدارة العامة ، تتمثل في السمات الاجتماعية و الثقافية للشخصية القومية في القيم الاجتماعية السائدة و مستوى التعليم و الثقافة "[3].

---

[1] – محمد حمدان أبو دية ، **علم البيئة** . ط2، عمان : دار الشروق للنشر و التوزيع ، 2003، ص 9 .

[2] – زكريا طاحون ، سهام نجيب توفيق ، **هندسة و إدارة بيئة** . مصر : د د ن ، 2004، ص11 .

[3] – نبيل الحسيني ، النجار عبد الحميد عبد الفتاح المغربي ، **الإدارة العامة : النظرية والتطبيق** . مصر : د د ن ، 1998 ، ص154.

وعلى هذا الأساس تعد الثقافة و العادات و التقاليد الاجتماعية عاملا مهما في بناء المنظمات الإدارية ، حيث تعمل تلك القيم الاجتماعية على تثبيت القيم السلوكية داخل الإدارة .

وفي هذا السياق أكد الأمريكيان لوثر جيوليك و جيمس يولوك في دراستهما للإدارة المصرية قائلين " إننا ندرك حق الإدراك أن النظم الحكومية تتكيف وفق مقتضيات المناخ الثقافي الذي توجد فيه ، و لا يمكن بحث خطط إعادة تنظيم جهاز أية حكومة أو إجراءاتها بمعزل عن التيارات العامة التي تسود حياة الأمة و المعتقدات الأساسية التي تدين بها "[1].

و في سياقات معرفية مختلفة شكل النظام الإداري فرعا من فروع النظام الكلي الذي يشمل البيئة الاجتماعية.

و في الكثير من المؤتمرات الدولية ذات العلاقة الوطيدة بمحور البيئة شكلت البيئة الاجتماعية بعدا أساسيا في النقاش ، ففي مؤتمر ستوكهولم بالسويد سنة 1972 صدرت أول وثيقة في ختام أعمال هذا المؤتمر عن البيئة الإنسانية متضمنة " مبادئ العلاقات بين الدول في شؤون البيئة وكيفية التعامل معها و المسؤولية عما يصيبها من أضرار فضلا عن خطة للعمل الدولي تضمنت 109 توصية تدعو الحكومات ووكالات الأمم المتحدة و المنظمات الدولية للتعاون باتخاذ التدبير من أجل حماية الحياة و مواجهـــة مشكلات البيئة "[2].

ووفق توصيات هذا المؤتمر اعتبرت البيئة الاجتماعية ذلك الإطار من العلاقات الذي يحدد ماهية علاقة حياة الإنسان مع غيره في تنظيم أي جماعة من الجماعات.

و في قمة الأرض بـــريودي جانيرو سنة 1992 كان الهدف منها وضع الأسس العلمية للمشاركة بين البلدان النامية و البلدان المتقدمة صنـــاعيا ، من منطلق الاحتياجات و المصالح المشتركة لضمان مستقبل هذا الكوكب و تحقيق توازن عادل و قابل للبقاء بين البيئة و التنمية.

وفي مجال البيئة أيضا شكلت قمة جوهانسبورغ سنة 2002 اهتماما متزايدا من قبل الدول بموضوع التنمية المستدامة من أجل تحقيق حياة لائقة لكل شعوب المعمورة .

---

[1] – المرجع نفسه ، ص170

[2] – عبد الفتاح دياب حسين ، **أسس الإدارة العامة : مدخل حديث** . مصر : د د ن ،1998، ص321.

و باختصار فان مصطلح البيئة الاجتماعية يرتبط بالعوامل الاجتماعية التي تتشكل من مجموع الثقافات و العادات و التقاليد المتوارثة و التراث و التاريخ ومختلف الأنساق الفرعية لها ، كما يتعلق أيضا بمؤشر التعليم من حيث مستوى التعلم العام لدى السكان ، و درجة التقدم و التخصص في النظام التعليمي ، و نسبة الأفراد الذين يملكون قدرا عاليا من التدريب المهني أو المتخصص .

ه– الإدارة العامة :

سنحاول من خلال تحديدنا لمصطلح الإدارة العامة التركيز على مختلف المنظورات الفكرية لهذا الحقل رغم الإجماع الحاصل في أدبيات الإدارة العامة على أن وودرو ويلسون هو أول من أسس لهذا العلم في مقالته الشهيرة : دراسة الإدارة العامة ، حين عرف الإدارة العامة بأنها " الجزء الأكثر وضوحا من الحكومة ، بل هي الحكومة في العمل التنفيذي"[1] .

و على هذا الأساس تمثلت المنظورات الفكرية في دراسة الإدارة العامة فيما يـــلي :

المنظور الفكري الأول: (ثنائية السياسة والإدارة)

برز هذا المنظور في فترتي :1900 – 1926 وهو ينطلق من فكرة الفصل بين السياسة و الإدارة عند كل من وودرو ويلسون و فرانك جودنو : Frank Goodnow بحيث تكون وظيفة الحكومة متمثلة في صنع السياسات ، و هي الوظيفة التي تعبر عن الإدارة السياسية للدولة ، ووظيفة تنفيذ هذه السياسات و هي مجال تختص به الإدارة العامة كما يرى نيكولاس هنري : Nicolas Henry أن هذا المنظور أدى إلى انقسام العلوم المتعلقة بالإدارة العامة إلى مجموعة علوم متخصصة مثل نظرية التنظيم ، و إعـــداد الميزانية ، و إدارة الأفراد ، بينما بقي لعلماء السياسة مجال السلوك القضائي و الحكم المحلي و مؤسسة الرئاسة.

المنظور الفكري الثاني: (مبادئ الإدارة)

تناول هذا المنظور بالشرح و التحليل مبادئ الإدارة و أكد على علمية الإدارة العامـــة، و قد زاد الاهتمام بهذا المـــنظور في فترتي : 1927 – 1937 و ذلك من خلال التركيز

---

[1] – woodrow wilson , **The Study of Administration** . Political Science Quarterly, Vol. 2, No. 2, Jun, 1887 , [http://www.jstor.org/stable/2139277] , p3 .

على فكرة وجود مبادئ علـــمية عامة تحكم الإدارة ، و في هذا السياق يعـــد ويليوبي: Willougby من الأوائل الذين كتبوا في هذا المنظور من خلال كتابه : مبـــادئ الإدارة العامة : Principles of Public Administration و من بعده ماري باركـــرفوليت :Marry Parker Follet وهنري فايول: Henryi Fayol في كتابه : الإدارة العامة والصناعة : Industrial and general management ، بالإضافة إلى كتابات و دراسات كل من جيمس دي موني و ألان ريلي : James.D.Monney and Alan Reiley و لوثر جيوليك و ليندول أورويك : Luther Gulik and Lyndall Urwik، من خلال مبادئهما السبع فـــي الإدارة و هي : التخطيط ، التنظيم ، إعداد الأفراد ، التوجيه ، التنسيق ، إعداد التقارير، إعداد الميزانية، ويقابلها على التوالي باللغة الانجليزية مصطلح: POSDCORB أي Planning، Organizing، Staffing ،Directing ، Coordinating، Reporting ، Budgeting ، وعلى الرغم من مناداة هذا المنظور بالمبادئ العلمية العامة ، إلا إن ذلك لم ينف عنه الانتقاد ، و ذلك بضرورة "أخذ عناصر الخصوصية في الاعتبار عند دراسة المنظمات ، و التركيز على شخصية الأفراد و ثقافة المنظمة و البيئة الخارجية "[1].

المنظور الفكري الثالث: (الإدارة العامة جزء من العلوم السياسية)

ظهر هذا المنظور الفكري في : 1950 – 1970 ، كرد فعل للانتقادات التي وجهت للمنظورين الفكريين السابقين ، و بذلك انطلق هذا المنظور من فرضية الإدارة العامة كجزء من العلوم السياسية و شكلت السياسات العامة حلقة الوصل بينهما .

و في هذا السياق تعد كتابات دوايت وايدو : Dwight Waldo و فيريـــــل هيدي :Ferrel Heady و فرد رجز:Fred.w.Riggs من أهم الدراسات المعبرة عن هذا المنظور من خلال مقاربة التحليل المقارن.

[1] – سلوى شعراوي جمعة ، « **حالة علم الإدارة العامة في القرن العشرين : رؤية نقدية** » . مجلة النهضة ، جـــــامعة القاهرة : كلية الاقتصاد و العلوم السياسية ، العدد 1 ، أكتوبر 1999 ، ص 69.

غير أنه و على الرغم من التطور الحاصل في هذا المنظور الفكري إلا أنه هو الأخر عرف انتكاسة بفعل استمرار التركيز في دراسات الإدارة العامة على دراسة الحالات التي ظهرت في ثلاثينيات القرن العشرين.

المنظور الفكري الرابع: (الإدارة العامة جزء من العلوم الإدارية)

تزامن هذا المنظور في الظهور مع المنظور الفكري السابق إلا أنه ركز في تحليله على الإدارة العامة كجزء من العلوم الإدارية، و الملاحظ أن هذا المنظور يناقش أزمة الهوية لعلم الإدارة العامة و محاولته الانضمام إلى العلوم الاجتماعية القريبة منه.

و بذلك طالب أنصار هذا المنظور بالتعامل مع الإدارة العامة كأحد فروع العلوم الإداريـــة – خاصة إدارة الأعمال – و باختصار فان هذا المنظور الفكري قد ركز على حركة الإدارة العامة الجديدة حتى يكتسب هذا العلم هويته و يحدد إطاره الفلسفي ، كما اهتم هذا المنظور بحركة العلم و المجتمع بحيث كان لظهور " المقررات العلمية في الجامعات الأمريكية و التي ركزت على مفاهيم مثل الديمقراطية و البيروقراطية ، و إدارة التكنولوجيا ، و السلطة الديمقراطية ، الفضل في إبراز إمكانية الحديث عن علم الإدارة العامة "[1]

المنظور الفكري الخامس: (الإدارة العامة كإدارة عامة)

على الرغم من التأثير الذي أحدثته كتابات هربرت سيمون : Herbert Simon في دراسة المنظور السابق ، إلا أن الدراسات في حقل الإدارة العامة ظلت عبارة عن دراسات وصفية تبحث في ما هو قائم و لم تتعداه إلى الاستشراف ، فعلى " مدى السنوات الأربعين الماضية ، كانت الإدارة العامة في كثير من الأحيان ضحية الخطابات "[2] ، و بذلك قام هذا المنظور الفكري في بداية سنة 1970 على تأكيد استقلالية علم الإدارة العامة عن العلوم السياسية و العلوم الإدارية من خلال كتاب : Public Administration Theory and the Separation of Power لدفيـــد روزنبلوم : David Rosemblom وبذلك شهدت هذه الفترة تزايد أقسام الإدارة العامة و بروز اختصاصات

---

[1] – المرجع نفسه ، ص71.

[2] – Anonyme , **Rethinking public administration: an overview** . [https://www.google.dz/search ? q = rethinking+public+administration] , p 211.

مثل نظرية التنظيم و تحليل السياسات العامة ، " بحيث ينتقل التركيز من الإدارة العامة التقليدية إلى الإدارة العامة الجديدة "[1] .

[1] - Anne Amar , Ludove Berthier , **the new public management : advantages and limits** . [https://www.google.dz/search?q=the new+public+management+approach+and+crisis+states++george+a.+larbi&ie] , p 12 .

الفصل الأول :

الإطار المفاهيمي والنظري للبيئة الاجتماعيـــة والإدارة العامـــة

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي والنظري للبيئة الاجتماعيـــة والإدارة العامـــة

يشكل هذا الفصل المنطلق الأساسي للدراسة وذلك لأنه يعالج مجموعة من المتغيرات يرتبط البعض منها بالجانب المفاهيمي ، وذلك من خلال البحث في التأصيل المفاهيمي للبيئة الاجتماعية والإدارة العامة وكذلك البحث في الإطار التحليلي للدراسة عن طريق توظيف مختلف الأدبيات والنظريات التي تختبر وتفسر العلاقات السببية بين متغير البيئة الاجتماعية ومتغير الإدارة العامة الجزائرية .

وفي هذا السياق شكلت النظرية البيروقراطية في الدراسة بعدا أساسيا كونها تقدم تنظيما إداريا ثابتا لمختلف النظم الإدارية ، وثانيا هي الدراسة التي قدمها فرد رجز : Fred w . Riggs و التي تعتبر ذات قيمة علمية و عملية والأقرب إلى برهنة تلك العلاقات السببية من خلال نظرية المجتمع المنشوري : Prismatic society theory .

المبحث الأول: الإطار المفاهيمي للبيئة الاجتماعيـــة والإدارة العامـــة

يعتبر مفهوم البيئة الاجتماعية و الإدارة العامة من المفاهيم ذات المعاني الواسعة الاستخدام في الكثير من الحقول المعرفية ، إلا أننا سنعكف على دراسة كل منهما في إطار الإشكالية البحثية لموضوعنا .

المطلب الأول: التأصيل العلمي للبيئة الاجتماعية في التحليل الإداري

على الرغم من كثرة استخدام لفظ البيئة وأخذها مفهوما واسعا يشمل " المنظومة البيئية بكل مكوناتها وأنظمتها سواء كانت هذه الأنظمة طبيعية أم مصنوعة "[1] ، إلا أن الرأي عندنا استقر على كل الممارسات الاجتماعية التي يقوم بها الإنسان والتي تشكل في الأساس البيئة الاجتماعية الكلية بمختلف أنساقها الفرعية ، هذه الأخيرة التي ترتبط بها تأثيرا وتأثرا .

وعلى هذا الأساس ومن أجل دراسة أكثر عمق وتوضيح لمفهوم البيئة الاجتماعية ، فإنه من الأهمية في هذا السياق البحث في الأبعاد التاريخية لموضوع البيئة الاجتماعية ، حيث يمكن

[1] – هالة محمد لبيب عنبة ، نيفين عزت الحبيشي ، **الإدارة العامة** . جامعة القاهرة : كلية التجارة ، 2008، ص459.

القول أن كونفوشيوس (501-479 ق.م) كان من الأوائل الذين تفطنوا إلى قيمة المتغيرات البيئية وأهميتها في دراسة الإدارة العامة .

وفي هذا السياق يقول " على الحكام أن يتفهموا الأحوال السائدة في بلد ما حتى يحكموه وعليهم أن يراعوا العوامل الطبيعية والأحوال الاجتماعية عند ممـــارستهم مسؤوليـــاتهم "[1] ويضيف كونفوشيوس أن الناس بالضرورة كائنات اجتماعية ، فالمجتمع صاغهم على الصورة التي هم فيها والمجتمع بالضرورة يتألف من مجموع الأفعال والسلوكيات المختلفة للأفراد ، كما أن الفرد لا يمكنه الانسحاب من المجتمع لأن ضميره الجماعي يفرض عليه تجنب هذا الفعل .

ومن هذه العلاقة بين الفرد والمجتمع تبرز العلاقات الاجتماعية عند كونفوشيوس بأطرها الخمسة وهي : " علاقة الأمير بالرعية ، وعلاقة الابن بأبيه ، والأخ الأكبر بأخيه الأصغر ، وعلاقة الزوج بزوجته، وعلاقة الصديق بصديقه "[2] .

وما يلاحظ أن هذه التعاليم الخمس لكونفوشيوس تشكل بحق نظاما اجتماعيا يبدأ بتربية الطفل وينتهي بتشكيل الدولة ، ويمتزج بالفضائل الخمـــس : " فعل الخير وهو الرغبة في العمل الصالح والاستقامة وهي أن لا تفعل للآخرين ما لا تحب أن يفعلوه لك واللباقة وهي أن تسلك مع الشعب الذي تحكمه سلوكا يتسم بالحياء والحكمة وهي أن تسترشد بالمعرفة والفهم والإخلاص وهو أن تكون مخلصا في كل ما تفعل "[3] .

ومن باب الموضوعية والإثراء و في سياق التطور التاريخي للبيئة الاجتماعية يقدم علماء الاجتماع مقاربات تاريخية و أخرى نظرية لعلاقة الإنسان ببيئته . فمن حيث المقاربة التاريخية لهذه العلاقة نرى أن علاقة الإنسان مع بيئته قد مرت بمراحل تاريخية تطورية صاحبها تدرج سلبي في حالة الوضع البيئي ، بحيث كلما تقدم التاريخ البشري نحو الأمام إلا و زادت دائرة استغلال العناصر البيئية ، و في هذا السياق تظهر لنا ثلاثة مراحل لتطور هذه العلاقة تمثلت في :

---

[1] – علي محمود المبيض وآخرون ، **الإدارة العامة** . مصر : دار شركة الحريري للطباعة ، 2008 ، ص 307.

[2] – أسعد السحمراني ، **الشنتوية الكونفوشية** . ط1 ، بيروت : دار النفائس ، 1999 ، ص79.

[3] – سليمان مظهر ، **قصة الديانات** . ط2 ، مصر : مكتبة مدبولي ، 2002 ، ص 215 .

1- مرحلة الجمع و الصيد:

كانت بداية حياة الإنسان بالجمع و الالتقاط و هي تعتبر من أقدم الحرف التي عرفها الإنسان ، فكان يسير باحثا لجمع الثمار و التقاطها من الأرض و الأشجار، وقد كان هذا العمل لا يحتاج إلى قدرات و مهارات عالية .

ثم انتقل الإنسان بعد ذلك إلى استخدام حرفة الصيد و التي بدأ فيها باستخدام بعض المهارات العقلية و بذلك اكتشف بعض أدوات الصيد و استخدام النار و قطع الأشجار و حرقها . إلا أن "اكتشاف النار كان بداية الاضطراب في العلاقة بين الإنسان و بيئته"[1].

2- مرحلة الرعي و الزراعة :

اتسمت هذه المرحلة باتساع نطاق العلاقة بين الإنسان و بيئته ، فالنمو العقلي و تطور معارف الإنسان غيرت من نمط حياته . فبعد أن كان يعيش حياة الترحال أصبح يستكين و يبحث عن الاستقرار . و بذلك أصبحت الزراعة و تربية الحيوانات مورد تحصيل غدائه .

و في هذه المرحلة يمكن أن نستخلص قدرة الإنسان في فرض ذاته على البيئة ، بحيث عمل على تطويعها من أجل الحفاظ على زراعته و ثروته الحيوانية ، و هذا ما قاده إلى استخدام مياه الأنهار في سقي زراعاته و جلود الحيوانات لصناعة ملابسه ، كما أقام المساكن و القرى . و في هذا السياق تصدق مقولة : الحاجة أم الابتكار . بحيث استطاع الإنسان في هذه المرحلة "فرض ذاته على البيئة وعمل على تطويعها من أجل الحفاظ على زراعاته و ثرواته الحيوانية"[2]

3- مرحلة الصناعة و التكنولوجيا :

من الناحية التاريخية شكلت هذه المرحلة تغييرا جذريا في علاقة الإنسان ببيئته ، هذا التغيير الذي ظهر في الأسلوب و الوسيلة و الغاية ، بحيث نرى أن الإنسان استطاع أن يستثمر

1- نوار بورزق ،« **دور مؤسسة التعليم الثانوي في نشر الوعي البيئي** ». .(رسالة ماجستير ، كلية العلوم الإنسانية و العلوم الاجتماعية ، جامعة منتوري – قسنطينة – قسم علم الاجتماع ، 2008-2009) ، ص30.

2- المرجع نفسه ، ص30.

موارد البيئة بشكل كبير، فقد اخترع الآلات الحديثة و اكتشف موارد جديدة للطاقة ، كما عمل أيضا على توظيف العلم في تسيير و إدارة حياته . بالإضافة أيضا إلى تضاعف حجم السكان و ازدياد التنافس بين الدول للنفوذ و السيطرة على مصادر الثروة المختلفة .

و باختصار فقد تطورت علاقة الإنسان ببيئته عبر التاريخ ، و ذلك من خلال الازدياد المفرط للإنسان في استغلال البيئة .

كما أن هذه العلاقة التاريخية بين الإنسان و بيئته أدت إلى خلق و ظهور أنساق و نظم اجتماعية جديدة لم يعرفها الإنسان من قبل كالأنساق السياسية و الأنساق الاجتماعية و الأنساق الاقتصادية و الأنساق الثقافية ، و بذلك تغير نمط العلاقة بين الإنسان و بيئته بمفهومها الطبيعي إلى نمط علاقات جديدة بين الأنساق الاجتماعية و الإدارة العامة التي تعد محور دراستنا .

و أما عن المقاربات النظرية لعلاقة الإنسان ببيئته فقد أخذت حيزا كبيرا من اهتمام العلماء و بذلك ظهرت آراء و مدارس و اجتهادات فكرية لتفسير طبيعة هذه العلاقة ، فهناك من اعتبرها علاقة حتمية ، و هناك من اعتبرها علاقة اختيارية ، و هناك من اعتبرها علاقة احتمالية ، و هناك من اعتبرها علاقة تفاعلية .

1- المدرسة الحتمية :

يرى أصحاب هذه المدرسة أن الظروف البيئية الطبيعية هي الأكثر تأثيرا في حياة الإنسان و في أنساقه الاقتصادية و الاجتماعية . كنا ترى هذه المدرسة أن "الحتمية البيئية هي العامل الوحيد في نشأة و تشكيل الثقافة و النظم الاجتماعية"[1] ، و بالتالي فالاختلافات بين المجتمعات الإنسانية ترجع في الأساس إلى الاختلافات في الظروف البيئية .

و في هذا السياق يبرز العلامة عبد الرحمن ابن خلدون من خلال إبرازه إلى أثر المناخ أو الهواء في أخلاق البشر و في طبائع الشعوب كما تبرز أيضا أعمال مونتسيكيو : Montesquieu حول علاقة الطبيعة البشرية بنظم الحكم البيئية ، حيث حاول

[1]- المرجع نفسه ، ص32.

مونتسيكيو في كتابه : روح القوانين" أن يخضع السلوك البشري للضوابط البيئية الطبيعية و أعطى وزنا كبيرا لتأثير المناخ و التربية على الإنسان ، و رأى أن سكان المناطق الباردة أقوى بنية و أكثر شجاعة و صدقا و أقل ريبة و مكرا من سكان المناطق الجنوبية الدافئة .2"

2- المدرسة الإمكانية :

وتنطلق من معارضة المدرسة الحتمية البيئية و مضمون فلسفتها أن الإنسان ليس مجرد مخلوق سلبي غير مفكر يخضع إلى مؤثرات البيئة الطبيعية ، ولكنه يشكل قوة إيجابية و فعالة لها القدرة على التغيير و التطور نحو الأحسن . فهو الذي يختار من الإمكانيات الطبيعية ما يلائم مكانته الحضارية و التكنولوجية و تعتمد المدرسة الإمكانية على مجموعة من الأسس تشمل ما يلي :

- الإنسان هو أحد العناصر البيئية الطبيعية الرئيسية .
- الإنسان بتأثيراته المختلفة على البيئة الطبيعية يعتبر عنصرا إيجابيا و فعالا.
- فعلا هناك تأثير للبيئة الطبيعية على الإنسان و لكن في الوقت نفسه لا يمكن الإقرار بجبرية هذه العلاقة .
- هناك دوما استجابة من طرف الإنسان لبيئته الطبيعية .

و على هذا الأساس تؤمن المدرسة الإمكانية "بحرية الإنسان في الاختيار، فالبيئة لا تحتوي على ضروريات أو حتميات و إنما تقدم للإنسان عددا من الاختيارات ، و الإنسان بمحض إرادته يختار منها ما يتلاءم مع قدراته و أهدافه و طموحاته و تقاليده "[2] .

[2] - المرجع نفسه ، ص 91 .

3- المدرسة الاحتمالية:

وهي مدرسة تركز و تنطلق من نوعية الإنسان في حد ذاته ففي بعض البيئات يتعاظم دور الإنسان و في بيئات أخرى يحدث العكس ، كما تولي هذه المدرسة أيضا اهتماما للدور المتبادل بين الإنسان و البيئة .

و بذلك نرى أن هذه المدرسة حاولت التوقيف و الجمع بين تصورات كل من المدرسة الحتمية و المدرسة الإمكانية .

و في هذا السياق قدم المؤرخ الإنجليزي أرنولد توينبي : أربع استجابات للعلاقة بين الإنسان و بيئته و هي :

أ- استجابة سلبية :

و هي مرحلة يكون الإنسان فيها بدائيا لا يستطيع أن يطوع البيئة لخدمته و يكون هذا في مرحلة الجمع و الصيد البدائي .

ب- استجابة التأقلم :

فعلى أساس بعض المعارف الموجودة لدى الإنسان يحاول أن يتأقلم مع ظروف بيئته الطبيعية و هذا في مرحلة الرعي و الزراعة .

ج-استجابة إيجابية :

و هي مرحلة يحاول فيها الإنسان أن يتغلب على المعوقات البيئية المختلفة لتوفير احتياجاته .

د- استجابة إبداعية :

و في هذه المرحلة لا يكتفي الإنسان بمجرد التأقلم و التقليد بل يبتكر و يبدع ليتفوق على بيئته . و تجسد هذه الاستجابة الإبداعية مرحلة الصناعة و التكنولوجيا .

4- المدرسة التفاعلية :

تنطلق هذه المدرسة من التأثير المتبادل بين الإنسان و بيئته ، و تعد هذه المدرسة "أقرب إلى الواقعية و الموضوعية . فقد أكدت على وجود علاقة تفاعلية بين الإنسان و البيئة . فالواقع يشير إلى أن إشباع احتياجات الإنسان تتم عن طريق تحويل بعض عناصر المنظومة البيئية إلى مصادر ثروة تزيد درجة إشباعه لاحتياجاته . و الإنسان يحاول جاهدا اكتشاف الجديد لمعالجة العناصر المتوفرة في هذا المحيط بتقنيات جديدة لاستخدامها"[1] .

وبعد هذا التأصيل التاريخي و النظري الذي نجده في كتابات كونفوشيوس ودراسات علماء الاجتماع نلاحظ أن مصطلح البيئة الاجتماعية يحمل الكثير من الاشتقاقات العلمية ذات الأبعاد الاجتماعية والتي تؤثر بشكل مباشر في بناء وأداء مختلف النظم الإدارية الحكومية ، وبشكل غير مباشر تمثل بعض هذه الأبعاد الاجتماعية النظم الاجتماعية والعمليات الاجتماعية.

وبناء على ذلك يبرز النظام الاجتماعي كمفهوم ليس له معنى واحد متفق عليه ، فقد أكد بعض العلماء في تعريفهم له على ارتباطه أحيانا بالقواعد وأحيانا أخرى بالأدوار التي تجسد تلك القواعد ، وهي بذلك تعبر عن الطرق التي ينشئها المجتمع ويقوم بتنظيمها لتحقيق حاجاته الإنسانية .

وهكذا نرى أن النظم الاجتماعية عبارة عن " نماذج من السلوك تتميز بالثبات والاستقرار النسبي وبالتنظيم الدقيق وهي تفرض بقوة الإلزام الرسمي في المجتمع وهي تعمل لخدمة وظائف اجتماعية محددة "[2] . كما أن النظام الاجتماعي أيضا يتكون من فكرة وبناء ، والفكرة قد تمثل رأيا أو موقفا وأحيانا سلوكا ، أما البناء فهو الجهاز الذي يحول الأفكار إلى حقائق وممارسات ، ومن هذا التفسير للنظام الاجتماعي نجد أنه يتمتع بالخصائص التالية :

- النظام الاجتماعي يتميز بالاستمرار والدوام النسبي .
- النظام الاجتماعي نظام جامد بسبب صعوبة التغير .

---

[1] - المرجع نفسه ، ص 94.

[2] - محمد الجوهري ، **علم الاجتماع** . مصر : دار المعرفة الجامعية ، 1998 ، ص165.

- للنظام الاجتماعي مجموعة من الأهداف .
- النظام الاجتماعي نظام تلقائي أي لا دخل للفرد أو الأفراد فيه ولكنه من صنع المجتمع والحياة الاجتمـــاعية .
- التداخل والترابط بين النظم الاجتماعية يؤدي بنا إلى القول بأن كل منهما يؤثر ويتأثر بالآخر .

وأما عن مفهوم العمليات الاجتماعية والتي تعتبر بدورها متغيرا أساسيا في بوتقة البيئة الاجتماعية ، فيمكن القول بداية أن أفراد المجتمع يعيشون في حالة تفاعل اجتماعي يبرز من خلاله التأثير المتبادل بين الأفراد في شكل صور وأشكال مختلفة .

ومن هذا التقديم الوجيز نرى أن العمليات الاجتماعية هي " الصورة التي يتحقق في إطارها التفاعل الاجتماعي بين الأفراد في المجتمع وتتميز العميلة الاجتماعية بالحالة الديناميكية أو المتحركة للعلاقات الاجتماعية "[1] ، وانطلاقا من هذا الاقتباس يتأكد لنا أن العلاقات الاجتماعية هي عبارة عن أنساق اجتماعية تؤدي وظائف مختلفة في المجتمع وكل نسق يجسد مجموعة من القيم ، هذه القيم التي تترجم إلى معايير أحيانا تكون مكتوبة تأخذ شكل القوانين وأحيانا غير مدونة في صورة أعراف .

ولأن البيئة الاجتماعية تمثل قيمة مركزية في بحثنا فإن النسق الاجتماعي من هذا المنطلق يشير في وظائفه المختلفة إلى جملة من الأوصاف التي قد يأخذها، ومنها على سبيل المثال لا الحصر:

- علاقات النسق :

ونلاحظ هنا أن علاقة النسق تبدأ بالبيئة من خلال ثلاثة أنماط هي :

أ- الأنساق المغلقة :

ومحور اهتمامها هي جماعة العمل كما أن العوامل النفسية داخل هذه الأنساق هي التي تحدد السلوك وتفرض الفعل على الأفراد بطريقة معينة.

[1] - إبراهيم العسل ، **الأسس النظرية والأساليب التطبيقية في علم الاجتماع** . ط1 ، بيروت : المؤسسة الجامعية للدراسات ، 1967 ، ص59.

ب- الأنساق المفتوحة جزئيا :

وهي عبارة عن المتغيرات التنظيمية التي تدخل في تحديد ميدان الدراسة .

ج- الأنساق المفتوحة :

هذا النوع من الأنساق يدخل البيئة الاجتماعية بشكل مباشر في عملية التحليل ويربطها بمشاكل النسق ككل ، كما أن تغير السلوك في هذه الأنساق يكون في ضوء المدخلات البيئية .

وتأسيسا على ما سبق فإن العمليات الاجتماعية التي يقوم فيها الأفراد بأدوار مختلفة تتراوح في طبيعتها بين التعاون والترابط أو التنافر والتفكك ، ولأن هذه العمليات الاجتماعية تعبر عن مجهودات جماعية منظمة فهي تشمـــل :

أ- التنشئة الاجتماعية :

وهي تعبر عن مجموعة من القيم الاجتماعية المتباينة يتلقاها الفرد في مراحل حياته وتجسد سلوكه لذلك فهي " عملية يتم بها انتقال الثقافة من جيل إلى جيل ، والطريقة التي يتم بها تشكيل الأفراد منذ طفولتهم حتى يمكنهم المعيشة في مجتمع ذي ثقافة معينة، ويدخل في ذلك ما يلقنه الآباء والمدرسة والمجتمع للأفراد من لغة ودين وتقاليد وقيم ومعلومات ومهارات "[1] .

وعلى هذا الأساس فالتنشئة الاجتماعية بحق عبارة عن عملية تراكمية تبدأ منذ الصغر باللغة والعادات والنظم والقيم الاجتماعية المختلفة .

ب- التكيف الاجتماعي :

وهو بدوره "عملية اجتماعية تتضمن نشاط الأفراد أو الجماعات وسلوكهم الذي يرمي إلى الملاءمة والانسجام بين الفرد والفرد وبين الأفراد وبيئتهم "[2] .

[1] - المرجع نفسه ، ص60.

[2] - المرجع نفسه ، ص61.

ويعبر التكيف الاجتماعي فعلا عن قيمة التصرفات والسلوكيات الاجتماعية للأفراد وهذا لأجل التكيف مع البيئة أو مع مختلف الظروف الاجتماعية التي قد تصادفهم ، وفي تاريخ المجتمعات الكثير من الأمثلة الدالة على ذلك ، فقد استطاع المجتمع الياباني أن يقيم الصناعات ويؤسس الأنساق الاجتماعية والثقافية والسياسية والاقتصادية والتكنولوجية بعد انهزامه في الحرب العالمية الثانية ، وهذا يعد ضربا من التكيف الاجتمـــاعي لهذا المجتمـــع .

ج- التعاون :

وهو أيضا عملية اجتماعية يقوم فيها الأفراد بأدوار وجهود جماعية مشتركة لتحقيق هدف أو أهداف جماعية ، والتعاون قد يحدث داخل الأنساق الفرعية الصغيرة كالأسرة والعائلة أو قد يكون داخل النسق الاجتماعي الكلي .

د- التنافس :

يعد التنافس من أهم العمليات الاجتماعية الايجابية إذا توفر فيه تكافؤ الفرص وعدم التعصب ، ويأخذ التنافس في العادة الشكل السلمي إلا إذا تغير الوضع وأخذ مظهر الصراع ، كما أن التنافس الاجتماعي داخل البيئة الاجتماعية هو الذي يؤدي إلى تطوير قيم هذه البيئة وتغييرها نحو ما هو إيجابي .

ه- الصراع :

تتميز هذه العملية الاجتماعية بالعنف والتدمير وهي أصعب وأعنف العمليات الاجتماعية ، وتأخذ العديد من المظاهر منها الصراع الشخصي ، الصراع السياسي ، الصراع الطبقي والصراع الدينـــي ، وعلى هذا الأساس فهو يعبر عن "عملية خطيرة تهدد الكيان الاجتماعي لاسيما إذا اتسع نطاقه "[1] .

ولأنه كان لزاما علينا من الناحية المنهجية أن نبحث في المفاهيم السابقة للبيئة الاجتماعية كمفهوم النظام الاجتماعي والعمليات الاجتماعية ، لأنها تمثل المتغيرات التي من خلالها سنحاكي مدى تأثير هذه البيئة الاجتماعية على الإدارة الجزائرية ، ولأن هذه الأخيرة تشكل نظاما فرعيا يرتبط رأسيا وأفقيا بالبناء الاجتماعي .

[1] – عبد الهادي الجوهري ، **أصول علم الاجتماع** . مصر : مكتبة نهضة الشرق ، 1997 ، ص 152 .

فإن عملية تحليل هذه العلاقة ستزيد من التعقيد الذي مرده في الأساس إلى أن تحليل البيئة الاجتماعية وما تتضمنه من نظم وظواهر اجتماعية متعددة ومعقدة وقابلة للتغير والتغيير في أي لحظة من حياة المجتمع ، يجعل من الصعوبة دراسة الإدارة الجزائرية من حيث مؤشر البناء ومؤشر الأداء ، خاصة هذا الأخير الذي يرتبط بالسلوك التنظيمي للفرد و بالسلوك الاجتماعي المتغير .

وهكذا فإن محاولة " البعض دراسة النظم الإدارية خارج سياقها الإنساني الطبيعي بمنأى عن تأثيرات الظواهر الاجتماعية سواء كان من باب الاستسهال أو بحجة الفرضية العلمية هو بمثابة تجريد يؤدي إلى مسخ الحقائق الإدارية بدلا من أن يـــؤدي إلى إيضاحها "[1] .

وإذا رجعنا إلى مفهوم البيئة الاجتماعية في سياق التنظيم الإداري يمكن القول أن النظريات الكلاسيكية في الإدارة قد أهملت كليا مدى تأثير البيئة عموما والبيئة الاجتماعية خصوصا ، بحيث لم تهتم تلك النظريات بالعلاقات المتبادلة بين المنظمات العامة والبـــيئة .

غير أن نظريات التنظيم الحديثة قد تجاوزت هذا الطرح الكلاسيكي من خلال مدخل النظم الذي تبرز المنظمات كجزء أو نظام فرعي من نظام أوسع منه هو البيئة ، وعلى هذا الأساس تعتبر البيئة " أحد المحددات الأساسية التي تؤثر في اختيار الشكل التنظيمي للإدارة والأنماط الإدارية الملائمة "[2] .

وفي السياق نفسه فقد أضاف علماء التنظيم الإداري الكثير من الإسهامات في موضوع البيئة وعلاقاتها بالإدارة فكل من عالم النفس : جـــ . م ستوكر : G M. Stalker وعالم الاجتماع : توم بيرنز : Tom Burns قدما دراستهما في كتابهما : the Management of innovation اشتملت على عشرين شركة أو منظمة بريطانية لتحديد مدى تأثير العوامل البيئية المختلفة على الهياكل التنظيمية والممارسات الإدارية .

[1] – جمال سلامة علي ، **النظام السياسي والبناء الاجتماعي** . ط1 ، القاهرة : دار النهضة العربية ، 2006 ، ص 16.

[2] – محمود أحمد الخطيب ، **الإدارة : مدخل المنظمة** . مصر : الإسراء للطباعة ، 2007 ، ص 80.

ومن خلال هذه الدراسة توصل الباحثان إلى أن هياكل المنظمات المختلفة تتوزع بين نموذجين هما النموذج البيروقراطي الآلي و هو الشكل الذي يتناسب مع البيئة المستقرة ، و النموذج العضوي الذي يتناسب مع البيئة المتغيرة ووسط هذين النموذجين توجد نماذج تنظيمية تعتمد في خصائصها على النوعين السابقين بدرجات متفاوتة و في ما يلي الخصائص العامة لكلا النموذجين :

السمات العامة للنموذج البيروقراطي الآلي :

- تجميع الوظائف في أقسام متخصصة منفصلة عن بعضها البعض .
- تحديد الوظائف مسبقا بصور ثابتة .
- التسلسل الهرمي .
- مركزية اتخاذ القرارات .
- نظام الاتصالات العمودية.

السمات العامة للنموذج العضوي :

- مساهمة جميع العاملين في الوظائف المشتركة في الأقسام .
- المرونة وإمكانية تعديل الوظائف من خلال أعضاء فرق العمل .
- القليل من التسلسل الهرمي .
- مركزية ولامركزية اتخاذ القرارات في كل أجزاء المنظمة .
- نظام الاتصالات العمودية والأفقية .

أما F.E.Emery وزميله E.L.Trist فقد أعطيـــــا تحليلا " متقدما لأربعة أنواع من البيئات : البيئة الساكنة ، البيئة الساكنة العنقودية ، البيئة المضطربة ذات رد الفعل والبيئة شديدة التغير والديناميكية "[1] .

[1] – المرجع نفسه ، ص 84 .

وباختصار فالبيئة الساكنة لا تتغير نسبيا وبالتالي فهي لا تشكل خطرا على المنظمـــة ، أما البيئة الساكنة العنقودية فتتغير بشكل تدريجي وبالتالي فالمنظمات التي توجد في هذه البيئات تكون مرتبطة بالتخطيط طويل الأجل وتميل هياكلها التنظيمية إلى المركزية .

أما التصنيف الثالث فهو أكثر تعقيدا ويتميز بسيطرة المنظمة وبالتالي فهي تمارس تأثيرا على البيئة ، أما آخر التصنيفات فهو الأكثر ديناميكية ويتصف بوجود الكثير من المتغيرات المتفاعلة والمترابطة والسريعة التغير ، ويرى كثير من رواد الفكر الإداري أن هذا النوع الأخير من البيئات هو " السائد خلال الثمانينات والتسعينات من القرن العشرين "[1] .

وبالتالي على المنظمة أن تقوم بتطوير ذاتها من خلال تحديد وتفعيل أجهزتها الإدارية وقدرات أفرادها من خلال التكوين والتدريب .

أما الدراسة الأخيرة التي قام بها Lorsch.J و Lawrence.P فهي تعتمد على المطابقة بين البيئة الداخلية للإدارة وبيئتها الخارجية ، من خلال افتراض أساسي يعتبر أن المنظمات الأكثر نجاحا وفاعلية هي التي تتصف بدرجة عالية من التطابق بين البيئتين الداخلية والخارجية مقارنة بالمنظمات الأقل نجاحا .

وبهذا نصل إلى توضيح مهم من أن البيئة بما تحمله من نظم وقوانين وعادات وتقاليد هي التي تحكم عملية تنظيم وأداء النظم الحكومية ضمن تلك البيئة ، وبالتالي يؤدي بنا هذا إلى القول أن نجاح تنظيم إداري ما في مجتمع معين لا يعني بالضرورة نجاحه في مجتمع آخر ، وذلك لأن التنظيم الإداري يعبر عن فلسفة بيئية خاصة بمجتمع دون مجتمع آخر.

وبالتالي لا يمكن تغيير المجتمع بمراسيم كما قال بذلك ميشال كـــروزيه ، بل يجب العودة والرجوع إلى المتغيرات البيئية لأنها وحدها القادرة على تفسير طبيعة أي نظام إداري وعلى تفسير حتى الأنماط السلوكية المختلفة داخل هذا النظام .

[1] – المرجع نفسه ، ص 85 .

وعلى هذا الأساس نصل إلى تحديد مفهوم البيئة الاجتماعية والتي تتعلق " بالأوضاع والعادات الاجتماعية وأنماط السلوك السائدة في المجتمع ومستويات واتجاهات التعليم "[1] ، وهناك تعريف آخر يصف البيئة الاجتماعية بأنها " كيانات تقع خارج التنظيم وتؤثر على أدائـــه "[2] .

كما قدم كذلك بعض علماء النظم مفهوما أكثر تحديدا للبيئة الاجتماعية من أنها " كل ما يحيط بالتنظيم ويمثل سياق عمله "[3] ، وينبغي هنا أن نشير إلى نقطة مهمة وهي ضرورة التفريق بين الظروف الاجتماعية والثقافية كمتغيرات بيئية مؤثرة على شكل التنظيم وأداء أفراده وبين الثقافة التنظيمية التي تمثل مجموعة القيم داخل التنظيم الإداري .

ومن هذه التعاريف للبيئة الاجتماعية يمكن أن نحدد أهم المتغيرات التي تؤثر بشكل مباشر وغير مباشر في بناء وأداء الإدارة العامة وهي تشمل :

1- البناء الاجتماعي :

وهو ينطوي على مختلف الخصائص الأساسية وعلى شكل وطبيعة تركيب التنظيمات الفرعية للمجتمع وعلى نمط العلاقات بين أفرادها ، ومما لا شك فيه أن هذا البناء الاجتماعي له من الأثر على الهياكل التنظيمية للإدارة العامة والعلاقات العامة فيها ما يعبر عن الإطار المحدد لنجاحها أو فشلـــها .

ولتحديد طبيعة هذا البناء الاجتماعي فقد أبرز رائد الدراسات الإدارية المقارنة بعد الحرب العالمية الثانية فرد رجز : Fred W.Riggs في تحليله للبناء الاجتماعي من أن هذا الأخير يحتوي على نوعين من التنظيمات الاجتماعية ، الأولية أو البدائية والتي تتكون من العائلة والقبيلة وهي تعبير عن المجتمعات التقليدية الزراعية ، والثانوية كالمنظمات الاقتصادية والنقابية والأحزاب السياسية وهي تمثل المجتمعات المتقدمة الصناعية .

---

[1] – طارق طه ، **السلوك التنظيمي في بيئة العولمة و الأنترنت** . مصر : دار الفكر الجامعي ، 2008، ص 104 .

[2] – المرجع نفسه ، ص 88.

[3] – المرجع نفسه ، ص 88.

وفي ظل هذا التصنيف نلحظ غلبة الطابع الشخصي على السلوك التنظيمي للأفراد في التنظيمات الأولية ، وكذا فرض مجموعة من القيود والقواعد الرسمية للحد من السلوكيات والممارسات الشخصية . أما في المجتمعات ذات التنظيمات الثانوية فمن المتوقع " أن تحل المعايير الموضوعية محل الطابع الشخصي ... ويقل الاهتمام بمعايير التشدد في تطبيق الإجراءات التنظيمية ، حيث يحل محلها معايير المرونة والتغيير"[1] .

2- سمات الشخصية الوطنية :

تمثل الشخصية القومية خصائص النمط السلوكي ونمط التفكير والإدراك ونمط القيم التي تميز غالبية أفراد المجتمع وفي ما يلي توضيح لهذه العناصر الثلاثة :

أ- خصائص النمط السلوكي : لقد اختلف المفكرون في تفسير دوافع السلوك لدى الأفراد ، فالبعض يرى أن إشباع حاجات الفرد يندرج وفقا لترتيب تصاعدي من حاجات دنيا إلى حاجات ورغبات عليا ، ويرى آخرون أن دافعية الفرد تفسر بمدى " إدراكه لعدالة العائد المتوقع من سلوكه والتكلفة المرتبطـــة بـــه "[2] .

وتذهب فئة أخرى إلى اعتبار سلوك الفرد مرتبط بالهدف الذي يحدده لنفسه ومدى تقاربه أو تناقضه مع هدف المنظمة ، وقد يكون سلوكا ايجابيا أو سلبيا . أما مفكر علم النفس الأمريكي ماكليلاند في كتابه : مجتمع الانجاز the achieving society فيبرز ثلاثة حوافز هي : الحاجة إلى القوة ، الحاجة إلى الانتماء والحاجة إلى الانجاز ، وتعتبر هذه الحوافز الثلاث مؤشرا أساسيا في بناء النظم الإدارية وتحديد ممارساتها .

ب- خصائص النمط الإدراكي : ويمثل السمات الذهنية للمجتمع ويتحدد الإدراك هنا في أنه عبارة عن عملية عقلية تقوم بتنظيم المعلومات التي ترد العقل من البيئة الخارجية ، وأبرز المؤشرات الدالة على هذا النمط الإدراكي هي :

---

[1] – أحمد فوزي ملوخية ، **الإدارة لرجال الأعمال والحكومات** . مصر : مركز الاسكندرية للكتاب ، 2009 ، ص141.

[2] – محمد ابراهيم درويش ، محمد محمد بدران ، **مبادئ الإدارة العامة** . مصر : دار النهضة العربية ، 2008 ، ص231.

- الاستكانة : من المجتمعات من تصل إلى حد الرضا والسعادة بالكثير من المسلمات الموروثة ، و هذا ما جعل أحد الفقهاء البريطانيين يقول إنهم يفضلون أن يحكمهم الأجداد من قبورهم ، وهناك مجتمعات أخرى تبحث عن الابتكار وايجاد الحلول لمشاكلها .
- القدرة على الابتكار : ما عرفناه من أدبيات الإدارة أنها علم وفن وهي في تطور مستمر استجابة لمختلف التغيرات التي تحدث ، غير أن هناك مجتمعات أسيرة بعادات وتقاليد تتسم بالثبات ويغلب عليها الجمود وعدم الابتكار وتأنس إلى التقليد ومحاكاة الغير فتصبح مجتمعات تقليدية ويصبح التجديد فيها ثورة على التنظيم ككل .
- التعددية والمرونة الذهنية : وفي هذا نرى أن المجتمعات المرنة ذهنيا والمؤمنة بالتعددية الفكرية تكون أكثر قدرة على تطوير ذاتها وإدارتـــها ، أما المجتمعات أحادية النظرة والتفكير " فغالبا ما يكون نمط الإدارة فيها بسيطا ولا يحمل تنوعا وتواؤما مع الواقع "[1] .
- العلم والعقلانية : تتباين المجتمعات في هذا الإطار بين من يبحث أفرادها ويترعون إلى التفكير العلمي والمنهـــــج العقلاني ، وبين من يبحثون عن الأسطورة وإنكار المنطق العلمي والتشكيك في قدرة العقل على تغيير الواقع ، ومن هذا نستنتج أن أساليب الإدارة العلمية لا يمكن لها النجاح إلا في مناخ تنظيمي قائم على العلم والعقلانية .
- المضمون والشكل : يعبر نموذج الإدارة بالأهداف عن بعد ثقافي وفكر يرتبط بالمضمون على حساب الشكل ، وهذه خاصية أساسية في النظم الإدارية المتقدمة على خلاف الاهتمام بالشكليات في بعض النظم الإدارية في الدول النامية والتركيز على التعقيدات الإدارية والرموز المكتبية وكثرة التوقيعات .

3- البناء التعليمي والثقافي :

لا شك أن للمستوى التعليمي والثقافي في أي مجتمع دور فعال وإيجابي في تحديد الملامح العامة للبيروقراطيات الحكومية ، غير أن هناك مؤشرات قد ترفع أو تنزل من نشاط تلك المنظمات العامة ، فحين تكون نسبة الأمية مرتفعة فهذا يعطي نوعا معينا من الثقافة التنظيمية على المستويات الوظيفية الدنيا ، وانتشار هذه الظاهرة يفرض على النظم الإدارية وظيفة الاتصال غير المكتـــوبة .

[1] – المرجع نفسه ، ص 239.

كما ينجر عنها أيضا نطاق الإشراف الضيق الذي يؤدي إلى تعدد مستويات السلطة التنفيذية ويصبح هيكلها التنظيمي طويـــلا .

وعلى العكس من ذلك فمؤشرات التعليم والثقافة العالية تزيد من نطاق الإشراف الواسع ، وإلى قلة المستويات الإدارية وقلة الحاجة إلى التدخل التفصيلي المباشر ، كما تزيد هذه الحاجة من " معايير اللامـــركزية ، الحوافز ، جماعية السلطة ومدى توافر أنظمة المعلومات "[1] .

وصفوة القول أن البيئة الاجتماعية تعبر عن مجموعة من القيم والمتغيرات التي تترجم في شكل سلوك اجتماعي قابل للتغير داخل بيئته ، وكذلك عن سلوك تنظيمي داخل الإدارة العامة يتراوح بين الانعزالي ، الالتقائي ، الإبداعي والمتمرد .

المطلب الثاني: الإدارة العامة : النشأة والتطور

مما لا شك فيه أن البحث في مفهوم الإدارة العامة يستدعي من الناحية المنهجية البحث في فكرة الإدارة من الناحية التاريخية وكيف تطورت حتى نصل إلى التنظير العلمي لهذه الفكرة .

وتأسيسا على ذلك فقد وجدت الإدارة كممارسة " منذ أن هبط آدم على الأرض حيث ظهرت الحاجة إلى تخطيط المستقبل وتنظيم أسلوب الحياة لإشباع الحاجات وتحقيق الأهداف المنشودة "[2] .

ومن هذا فالإدارة قديمة ولصيقة بحياة الإنسان ، ففي الحضارة المصرية القديمة تم بناء الأهرامات التي تؤكد على استخدام عمليات الإدارة المختلفة من تخطيط وتنظيم وتوجيه ورقابة، فقد تميزت تلك الحضارة بوجود حكومات محلية تعمل كوحدات إدارية في الأقاليم المختلفـــة ، وهي تتبع الحكومة المركزية كما أقامت هذه الأخيرة ثلاث نظم إدارية تمثلت في الإدارة العليا (ملاك الأراضي ، الإقطاعيين) والإدارة الوسطى (فئة الموظفين من الطبقة الوسطى ، إدارة دنيا تشمل العبيد) .

[1] – أحمد فوزي ملوخية ، مرجع سبق ذكره ، ص 142 .

[2] – عبد الله أمين جماعة ، **الإدارة المعاصرة** . مصر : دار الكتب المصرية ، 2003 ، ص 34 .

وفي الحضارة الصينية وجدت أجهزة إدارة تحت اشراف الإمبراطور وأسس للوظيفة العامة كنظام الترقية المرتبط بالاختبارات ، ولدى اليونانيين تميزت مدينتهم بالبساطة والنظام الإداري ذو الطابع الجماعي ، حيث كان يتم انتخاب خمس مائة عضو ولجان مكونة من عشرة أعضاء يختارون انطلاقا من علاقتهم بالشعب لا لكفاءتهم .

كما طبقت الدولة الرومانية فكرا إداريا على النظم الحكومية وفي تنظيم الجيوش وفي مجال القضاء ، غير أنه تميز بقلة الكفاءة نظرا لطبيعة الحكم الأوتوقراطي ، فتعيين الموظفين يأتي بقرار من الإمبراطور وعلى أساس الوراثة .

وفي الحضارة العربية الإسلامية ظهرت الأسس العلمية للإدارة من نصوص القرآن الكريم والسنة النبوية الشريفة ، لذلك وجد في هذه الحضارة تنظيم إداري محكم وسلطة منظمة، حيث قام التنظيم الإداري فيها على تقسيم الوزارات إلى وزارة تفويض ووزارة تنفيذ ويليها ترتيب الولايات إلى ولاية المظالم وولاية الحسبة ، كما عرفت أيضا أجهزة الجيش والخراج وقام الخلفاء والأئمة بتنظيم شؤون الحياة والإدارة وأمور الحكم حتى غدت الإدارة الإسلامية نموذجا مميزا .

وفي هذا السياق فالإدارة " الحكومية كنشاط وكمهنة عرفت منذ ما يقارب تسعة آلاف سنة ، إلا أن الخلفاء المسلمين هم أول من أوجد نظاما إداريا فعالا يقوم على تقدير الكفاءة الشخصية وليس على العرق أو الولاء وذلك في عملية التعيين في الخدمة وفق مبادئ وأسس ثابتة مستمدة من القرآن والسنة "[1] .

غير أنه من باب الموضوعية وجب التطرق في البداية إلى مختلف تعاريـــف الإدارة ، ثم البحث في تطور الفكر الإداري لدراسة الإدارة العامة كحقل معرفي مستقل ، وأخيرا تحديد مختلف المفاهيم العلمية للإدارة العامة .

في البداية مصطلح الإدارة في اللغة العربية من الفعل أدار بمعنى قـــاد ، وجه ، أشرف ، خدم ، وفي اللغة الإنجليزية يعني Administration وهي مشتقة من الكلمة اللاتينية ذات

[1] – محمد مهنا العلى ، **الإدارة في الإسلام** . الجزائر : ديوان المطبوعات الجامعية ، 1991 ، ص 71.

المقطعين : Ad - minstrareوتعني تقديم الخدمة للغير . غير أن لفظ الإدارة من الناحية الفنية والاصطلاحية قد تباين الفقهاء ورواد الفكر الإداري في تحديد معناه وهذا يرجع بالضرورة إلى عدة أسباب نوجزها في ما يلي :

- لأن الإدارة علم اجتماعي فهي غير محددة ومضبوطة المفهوم .
- لأن الإدارة ترتبط بمختلف الوظائف فهي متغيرة ومعقدة.
- تباين وجهات النظر بين مختلف المدارس الإدارية والاتجاهات .

ولأن الظاهرة الإدارية تتسم بالتعقيد والتداخل بين مختلف العلوم فهذا ما يجعلنا نقدم مجموعة من التعاريف ترتبط بمجالات معرفية مختلفة:

1- علماء النفس :

يرى علماء النفس أن الإدارة تتعامل بصفة خاصة مع الأفراد ، ويبدو هذا التصور صحيحا في حد ذاته غير أنه لا يمكن الأخذ به على الإطلاق حتى يشكل تعريفا جامعا ومانعا ، ووفقا لذلك يرى علماء النفس أن الإدارة هي " فن التعامل مع البشر"[1] .

2- علماء الاجتماع :

إن الإدارة كما يرى رواد المدخل النفسي – الاجتماعي هي تنظيمات اجتماعية خالصة تعبر عن الكثير من التفاعلات الاجتماعية حتى غدت " نظاما اجتماعيا هادفا يضم مجموعة من الأفراد يعملون وفقا لتحقيق هدف واحد مشترك "[2] .

3- رجال الأعمال والممارسون :

ينطلقون في تعريفهم للإدارة من الممارسة دون أن يتعلموا فنونها وعلومها في المعاهد والجامعات ، لذلك يعتبرونها " فن الرجل الموهوب وأن المدير الناجح يولد ولا يصنع "[3] .

---

[1] – محمد المحمدي الماضي وآخرون ، **أساسيات الإدارة** . ج1 ، مصر : مركز جامعة القاهرة ، 2001 ، ص13 .

[2] – المرجع نفسه ، ص 13 .

[3] – المرجع نفسه ، ص 14 .

4- علماء الإدارة :

يمكن أن نبرز في هذا الاتجاه مجموعة من التعاريف للإدارة ، فقد نظر فريدريك تايلور : F.Taylor إليها على أنها " أن تعرف بالضبط ماذا تريد ثم التأكد أن الأفراد يؤدونه بأحسن وأرخص طريقة ممكنة "[1] ، وفي تعريف آخر لهنري فايول : H.Fayol " الإدارة هي أن تدير أي أن تتنبأ وتخطط وتنظم وتصدر الأوامر وتنسق وتراقب "[2] ، وهي كذلك تعني عمل القيادة التنفيذية عند رالف ديفز :Ralph avis.

ومن التعاريف الغربية أيضا ما ذكره جون مي :John F.Mee من أنها " فن الحصول على أقصى النتائج بأقل جهد ممكن حتى يمكن تحقيق أقصى رواج لصاحب العمل والعاملين مع تقديم أفضل خدمة ممكنة للمجتمع"[3] ، وتعريف دوايت وايدو : Dwight Waldo الذي يقول " هي تنظيم و إدارة الموظفين و الموارد اللازمة لتحقيق أغراض الحكومة، أو هي فن و علم الإدارة التطبيقية لشؤون الدولة "[4]

ومن التعاريف العربية يقول الأستاذ سيد الهواري أن الإدارة " نشاط يتعلق بإتمام الأعمال بواسطة أشخاص آخرين"[5] .

غير أن هذا التعريف التقليدي للإدارة قد تجاوزه الأستاذ سيد الهواري في كتابه : الإدارة: الأصول والأسس العلمية للقرن الواحد والعشرين حيث يقول " كيف نفهم المنظمات الجديدة وكيف نعمل على زيادة فعالياتها في ضوء المتغيرات الحادثة باستمرار ولابد أن يكون لنا تصور فكـــري جديد A New Paradigm ومصطلحات جديدة للتعرف على هذه

---

[1] – طارق المجذوب ، **الإدارة العامة** . ط1 ، بيروت : منشورات الحلبي الحقوقية ، 2005 ، ص 34.

[2] – المرجع نفسه ، ص 34.

[3] – المرجع نفسه ، ص 34 .

[4] – Dwight Waldo, **the study of public administration**. 1955 , [http://archive.org/details/ studyofpublicadm00inwald] , p 2

[5] – طارق المجذوب ، مرجع سبق ذكره ، ص34 .

المخلوقات الجديـــــدة "[1] ، وفي السياق نفسه فالإدارة تعبر عن " تحقيق النتائج المرجوة عن طريق التأثير في السلوك الإنساني في نطاق بيئة مناسبة "[2] .

ونخلص في الأخير إلى أن الإدارة عمل اجتماعي إنساني ذو أهداف محددة سواء في إدارة الأعمال أو الإدارة العامة يتسم بتصورات مختلفة يستمدها من حقول معرفية متباينة ، يسعى إلى تقديم خدمات بالاستخدام الأمثل للموارد المادية والبشرية للمنظمة وفي بيئة أو مناخ تنظيمي متميز.

أما عن تطور الفكر الإداري في دراسة الإدارة العامة فالملاحظ أن هذه الأخيرة قد اتسمت في بداياتها الأولى أي في نهاية القرن التاسع عشر بالطابع القانوني ، وهدا يرجع إلى أن رجال القانون كانوا من الأوائل الذين قدموا محاولات هادفة في دراستهم للسلطة التنفيذية والتنظيم الإداري والهيئات المحلية والمسؤولية الإدارية .

ولكن رغم عدم شمولية الرؤيا في هذه الدراسات وتركيزها على قضايا الحقوق والواجبات المفروضة على الحكومة من الناحية القانونية ، فإن ذلك لم يدم طويلا بفعل عوامل التغير الاجتماعي التي صاحبت الثورة الصناعية فغدت الإدارة العامة بذلك حقلا دراسيا متميزا له فكره ونظرياته ومبادئه ومداخل دراسته .

وعلى هذا الأساس بدأت الكتابات في الإدارة العامة في " عدد من البلدان الأوربية كألمانيا والنمسا وفرنسا ، ولكن هناك إجماعا على أن أكثر الكتابات أهمية هو مقال وودرو ويلسون : Woodrow Wilson (1856 - 1924) ، الذي نشره في سنة 1887 تحت عنوان دراسة الإدارة العامة Study Of Public Administration "[3] ، ويضيف وودرو ويلسون قائلا إن وظيفة السياسة هي تقرير المهام الإدارية لا تنفيذها أم الإدارة فهي التي تقوم بالتنفيذ الدقيق والمنظم للقانون .

---

[1] – سيد الهواري ، **الإدارة : الأصول والأسس العلمية للقرن الـــ 21** . مصر : دار الجيل للطباعة ، 2002 ، ص29.

[2] – عطية حسين أفندي ، **مبادئ الإدارة** . مصر : د د ن ، 2002 ، ص 15 .

[3] – طارق المجذوب ، مرجع سبق ذكره ، ص 20 .

كما لا ننسى كذلك أنه قبل وودرو ويلسون بقليل صدر قانون بندلتون Bendelton سنة 1883 ، الذي يؤكد على ضرورة إتباع النظم القانونية من حيث نظام الجدارة في التعيين خلافا لمراحل سابقة في الممارسات الإدارية للولايات المتحدة الأمريكية .

وفي سنة 1926 كتب ليونارد هوايت :Leonard White أول كتاب عن الإدارة العامة كأحد المواضيع المستقلة تحت عنوان : مقدمة في دراسة الإدارة العامة ، وفي السياق نفسه يؤسس هربرت سيمون :Harbert Simon لدراسة السلوك التنظيمي في كتابه : السلوك الإداري سنة 1947 والذي أحدث تطورا إيجابيا في فكر الإدارة العامة .

أما روبرت دال :Robert Dahl في مقالته لسنة 1947 بعنوان : علم الإدارة العامة فإنه يعد " نقطة تحول هامة في دراسة الإدارة العامة وفي تأكيد أهمية الدراسات العامة المقارنة "[1] .

ويجمع كل من جون جاوس :John Gaus في كتابه : تأملات في الإدارة العامة لسنة 1948 ، وجيمس فيسلر :James Fesler في كتابه : الإقليم والإدارة لسنة 1949، على أهمية العوامل والمتغيرات البيئية والإقليمية في التخطيط الوطني وفي فهم طبيعة المشكلة الإدارية وأبعادها المختلفة .

وفي مرحلة لاحقة أكد كل من فرد رجز : Fred W.Riggs وفيريل هيدي : Ferrel Heady و كرايسبرج مارتن : K . Martin ، على القيمة العلمية لهذا الحقل المعرفي وما قدمه من نماذج إدارية مختلفة ساعدت كثيرا على فهم الأبعاد البيئية ، فكفاءة النظام في هذا السياق " ترتبط نسبيا بالأثر الذي تعكسه إيجابيا أو سلبيا العناصر البيئية على عناصر العملية الإدارية وفعاليتها "[2] .

[1] – محمد فتحي محمود ، **الإدارة العامة المقارنة** . ط 1 ، السعودية : مطابع جامعة الملك سعود ، 1985 ، ص 7 .

[2] – ابراهيم عبد الله المنيف ، **تطور الفكر الإداري المعاصر** . ط 1 ، د م ن ، د د ن ، 1993 ، ص 309.

وأخيرا يمكن القول أن دراسة الإدارة العامة قد تطورت من تدريب ميداني أثناء العمل إلى دراسة مرتبطة بالقانون ، ثم إلى مجال العلوم السياسية حتى استقلت أخيرا وأصبحت ميدانا متخصصا في الدراسة وحقلا معرفيا جديدا .

أما عن تحديد مفهوم الإدارة العامة فقد ثار النقاش بين رواد الفكر الإداري وفقهاء القانون الإداري حول اشكالية تعريفها لذلك سنبرز في هذا السياق ثلاث اتجاهات على النحو التـــالي:

- الاتجاه الأول : وهو اتجاه يأخذ في الحسبان العلاقة الترابطية بين الإدارة العامة وتنفيذ السياسة العامة ، وفي ذلك يقول الأستاذ ليونارد هوايت :Leonard White أن " الإدارة العامة هي كل العمليات التي تستهدف تنفيذ السياسة العامة "[1] .

ويضيف كل من روبرت بريستوس : Robert Presthus و جون فيفنر : John Phiffner تعريفا آخر ينطوي بالمعنى الواسع على " تنسيق الجهود المتعددة لقصد تحقيق السياسة العامة "[2] ، وما يلاحظ على هذه التعاريف أنها غيّبت الناحية العضوية للإدارة العامة ، لأن تحقيق السياسة العامة لا يرتبط بالإدارة الحكومية فقط بل يتعداه إلى الإدارة الخاصة التي تنجز مشروعاتها في إطار التخطيط الذي تضعه السلطات في الدولة .

- الاتجاه الثاني : يركز على دراسة العلاقة الوطيدة بين الإدارة العامة والنشاط الإداري ، ومن ذلك ما ذكره الأستاذ جلادن : E.N.Gladden حيث قال " إنها تختص بالأنشطة الإدارية الحكومية "[3] ، ولأن هذا الاتجاه يتعلق بدراسة النشاط الإداري لموظفي الحكومة ، فقد أكد هربرت سيمون :Harbert Simon في نفس المعنى السابق على أنها " النشاط الذي تقوم به الحكومة وإدارتها التنفيذية والمشروعات العامة"[4]
- الاتجاه الثالث : يعبر هذا الاتجاه عن رؤية تبناها الفقه الفرنسي تعتمد على الوصل والربط بين مفهوم الإدارة العامة ومختلف الأجهزة الإدارية لها ، بحيث يقول الأستاذ شارل

---

[1] – محمد نصر مهنا ، **تحديث في الإدارة العامة والمحلية** . مصر : مؤسسة شباب الجامعة ، 2005 ، ص 30.

[2] – المرجع نفسه ، ص30.

[3] – طارق المجذوب ، مرجع سبق ذكره ، ص 41 .

[4] – محمد نصر مهنا ، مرجع سبق ذكره ، ص 31.

دباش:Chareles Debbasch أن الإدارة العامة " جهاز إدارة الأعمال العامة وهي عبارة عن مجموعة من المرافق العامة التي يتيح حسن تسييرها تحقيق الأهداف بواسطة السلطة السياسية "[1] ، غير أن هذا الاتجاه لم يعرف الكثير من القبول لاستعماله مصطلحات تحتاج بدورها إلى توضيح و تفسير كمصطلح المرافق العامة .

ولكن رغم هذا الاختلاف الموجود بين تلك الاتجاهات، إلا أنه يمكننا أن نصل إلى تعريف للإدارة العامة يرتبط بالنشاط البشري الجماعي الذي تقوم به المنظمات العامة بهدف تحقيق السياسة العامة التي تستهدفها الدولة .

[1] – طارق المجذوب ، مرجع سبق ذكره ، ص 42 .

المبحث الثاني: الإطار التحليلي للبيئة الاجتماعيـــــــــة والإدارة العامـــــــــــة

من المعروف أن مختلف الأبحاث والدراسات العلمية الأصيلة هي التي تستند إلى نظرية أو إطار فكري ينظمها ويختبر فرضياتها ، إنه المنظور الذي يؤكد صدق أو نفي المفاهيم التي ينطلق منها الباحث .

إن النظرية في هذا السياق تعبير عن " مجموعة من المفاهيم والمبادئ التي تستخدم في وصف ظاهرة أو حقيقة في مجال معين حتى يمكن تحديد العلاقة بين مكونات هذه الظاهرة أو الحقيقة "[1] ، ولأن البحث في موضوع تأثير البيئة الاجتماعية على الإدارة الجزائرية يستدعي إيجاد أطر تحليلية تناقش أو تحاكي القيمة المركزية لبحثنا وهي البيئة الاجتماعية ، وكيف تؤثر على البناء التنظيمي للإدارة الجزائرية ، وفي الوقت ذاته كيف تعتبر مـــــن المحددات الرئيسية للسلوك التنظيمي للأفراد من خلال تأثيرها في أدائهم .

ومن خلال هذا التقديم يمكن أن نتساءل عن إمكانية إسقاط هذا الإطار التحليلي على علاقة البيئة الاجتماعية بالإدارة العامة من خلال دراسة حالة الجزائر ؟

إن هذا التساؤل يجعلنا نختبر العلاقات السببية بين الإدارة العامة وبيئتها الاجتماعية من خلال الإطار التحليلي القائم على الفرضيتين التاليتين :

أ- غياب الأداء في الإدارة العامة مفسر بطبيعة التنظيم الإداري البيروقراطي .
ب- غياب البناء والأداء في الإدارة العامة مفسر بطبيعة البيئة الاجتماعية .

إن اختيار الفرضيات السابقة يجعل العلاقة السببية بين الإدارة الجزائرية وبيئتها الاجتماعية لا تخرج عن الأنماط الإدارية التالية :

- نحو نمط ارتجالي في الإدارة .
- نحو نمط زبائني في الإدارة .
- نحو نمط غير استراتيجي في الإدارة .

[1] - محمد محمد ابراهيم ، أسامة عبد الحليم مصطفى ، **أصول ومبادئ الإدارة الحديثة** . مصر : مطابع الولاء الحديثة ، 2007 ، ص99.

– نحو نمط رشيد وعقلاني في الإدارة .

وانطلاقا مما سبق فإن الإطار التحليلي للدراسة سيتركز على النظرية البيروقراطية لماكس فيبر: Max Weber ، والتحليل النسقي لديفيد إستون ، والتحليل البيئي لفرد رجز : Fred W.Riggs.

المطلب الأول: النظرية البيروقراطية لماكس فيبر : Max weber

ولذلك سنحاول من خلال هذا الجزء الأول من الإطار التحليلي التوصل إلى الأهداف التالية :

- تقديم أهم التعاريف الاصطلاحية للنموذج البيروقراطي .
- التعرض بالشرح والتفسير إلى دراسات ماكس فيبر للبيروقراطية .
- على الرغم من وجود مسح معرفي يشير إلى انتشار النموذج البيروقراطي في أغلب الأجهزة الإدارية في العالم ، إلا أن ذلك يدعو إلى ضرورة الاهتمام بالنماذج التنظيمية الأخرى التي تبحث في علاقة التنظيم البيروقراطي ببيئته .

وتأسيسا على الأهداف السابقة فإن فرضية غياب الأداء مفسر بالتنظيم البيروقراطي الإداري ، يجعلنا نبحث في التأسيس النظري للنظرية البيروقراطية .

تعتبر النظرية البيروقراطية بحق بداية التنظيم الإداري العلمي من خلال الجهاز الإداري للمنظمات العامة ، وكيف يؤثر هذا الأخير على الأداء والسلوك التنظيمي للأفراد .

وقد قصد ماكس فيبر " بتعبير البيروقراطية أن يصف النموذج المثالي للتنظيم والذي يقوم على أساس التقسيم الإداري والعمل المكتبي "[1]، غير أن مصطلح البيروقراطية بات من المفاهيم الغامضة لما يحمله من معاني متعددة وفق الهدف من استعماله أو وفق الممارسات الإدارية المختلفة ومع ذلك " فكلمة البيروقراطية قد أظهرت قدرة كبيرة على الاستمرار في التداول"[2] .

[1] – عطية حسين أفندي ، مرجع سبق ذكره ، ص35.

[2] – فيريل هيدي ، **الإدارة العامة : منظور مقارن** . ط2 ، (تر محمد قاسم القريوتي) ، الجزائر : ديوان المطبوعات الجامعية ، 1979 ، ص42.

لذلك فمصطلح " بيروقراطية :Bureaucracy مركبة من كلمتين هما : Bureau وتعني المكتب و cracy وهي مشتقة من الأصل الإغريقي : Kratia ومعناها أن تصبح قويا : to be strong ، وبذلك تعني العبارة سلطة المكتب أو حكم المكتب "[1] .

أما في أصلها اللاتيني فتعني " Burus أي اللـــون المعتـــم غير الواضح "[2] .

لذلك فهناك تعاريف مختلفة لمصطلح البيروقراطية تأخذ الكثير من الدلالات ، فقد عرفها القاموس الأكاديمي الفرنسي بأنها " القوة والنفوذ اللذان يمارسهما رؤساء الحكومة وموظفو الهيئات الحكومية من خلال هيئـــات إدارية "[3] .

أما الأستاذ عمار بوحوش فيرى أن الجهاز البيروقراطي " يعتبر جسرا يربط بين الحكام والمحكومين ، والجهاز البيروقراطي غير منحاز في رأيه وهو أداة التنمية وتطوير الولاء للدولة ولمؤسساتها الوطنية "[4] .

وعنـــد الأستاذ كمال الغالي فالبيروقراطيـــــة تبدو " لغويا حكم المكاتب ونفوذ المكاتب"[5] .

وفي سياق آخر فالبيروقراطية في الأساس نمط معين من التنظيم الإداري " قصد منه كأي نمط آخر من التنظيم من أجل أن يكـــــون الأداة التي تحقق أفضل استخدام للموارد البشرية والمادية المتاحة من أجل الوصول إلى الأهداف المطلوب انجازها "[6]. وباختصار فالبيروقراطية هي ذلك التـــنظيم الإداري العلمي العقلاني.

- **دراسات ماكس فيبر للبيروقراطية :**

يعتبر ماكس فيبر: Max weber (1864-1920) فيلسوفا و عالم اجتماع ألماني ساهم بشكل كبير في تطوير أول نظرية كلاسيكية للإدارة العامة سميت بالنظرية البيروقراطية ،

---

[1] – عيد عريفج وآخرون ، **مبادئ في العلوم الإدارية** . عمان : دار زهران ، 2000 ، ص36 .

[2] – عبد الوهاب الكيالي ، **الموسوعة السياسية** . ج1 ، بيروت : مركز الطباعة الحديثة ، 1979 ، ص 644.

[3] – أحمد بوضياف ، **الهيئات الاستشارية في الإدارة الجزائرية** . الجزائر : المؤسسة الوطنية للكتاب ، 1989 ، ص 357.

[4] – عمار بوحوش ، « **البيروقراطية في النظرية والتطبيق** » . حوليات جامعة الجزائر ، العدد 2 ، 1987 – 1988 ، ص76.

[5] – كمال الغالي ، **الإدارة العامة** . دمشق : مطبعة الداودي ، 1979 ، ص388.

[6] – كمال نور الله ، **البيروقراطية والتغيير** . دمشق : دار طلاس للدراسات والتوجيه والنشر ، 1992 ، ص 17.

تجاوزت تحليل المشروعات الخاصة إلى البحث في تركيب المجتمع و بناء مؤسساته الإدارية ، بحيث يقول ماكس فيبر في هذا السياق " إن الشكل البيروقراطي من التنظيمات الإدارية هو الشكل الذي يتم بنـــاؤه على أساس مجمـــــوعة من القواعد و الإرشـــــادات العقلانية و الرسمية "[1] .

و لذلك تعتبر النظرية البيروقراطية الفيبرية أهم الانجازات المعرفية في ميدان العلوم الاجتماعية ، فبفضل ماكس فيبر تم وضع الأسس النظرية للمنظمات الإدارية الكبيرة ، من حيث بنائها و هياكلها التنظيمية ، و كذلك أصبحت هذه النظرية تشكل التأطير النظري و التاريخي لمختلف أبحاث و دراسات الفكر الإداري .

بحيث وضع ماكس فيبر : Max Weber نموذجه المثالي : Idéal Model للتنظيم البيروقراطي في مقابل مختلف الأشكال التنظيمية التي كانت سائدة في المجتمعات الإقطاعية ونظم الحكم الاستبدادية ، وفي ذلك يرى ماكس فيبر أن " الأنموذج التنظيمي يتسم بالكفاءة والعقلانية ويقصد بالأنموذج المثالي هنا الحالة المعيارية أو القياسية للمنظمة "[2] .

و على هذا الأساس فإن النموذج البيروقراطي الذي أتى به ماكس فيبر لم يأت به مـــن فراغ ، بل إن بداياته في ذلك كانت بدراسة تاريخ المجتمعات و البحث في كيفية تطورها و انتقالها من المجتمعات البسيطة إلى المجتمعات المعقدة كما قال بذلك إميل دوركـــايم .

و في دراسته للتنظيمات الاجتماعية برز تركيز ماكس فيبر على دراسة الجهـــاز الإداري للدولة " فالمنظمات الإدارية بصفة خاصة تسير من الغموض إلى التجريب و المعقولية ، فلقد بدأ المجتمع بسيطا غير معقد ومن ثم سادت فيه تكنولوجيات إدارية بدائية ، و حينما تعقدت الحياة الاجتماعية و ظهرت الدولة ، أفرزت نظاما قائما على العقل و الرشد ، فظهرت المنظمات البيروقراطية الحديثة ، فالأجهزة الإدارية على حد قوله في خلال تطورها الطويل

---

[1] – علي شريف ، **مبادئ الإدارة** . مصر : الدار الجامعية ، 2001 ، ص 69.

[2] – عبد الستار ابراهيم دهام ،« **التنظيم البيروقراطي إزاء الفكر الإداري المعاصر: إطار نظري** » . مجلة جامعة الأنبار للعلوم الاقتصادية والإدارية ، العدد الثاني ، 2008

[http://www.google.dz/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd] ، ص 2.

كانت تسير من منظمات إدارية بدائية بسيطة التكوين إلى أجهزة إدارية معقدة تختلف اختلافا جوهريا عن النظم الإدارية في التاريخ القديم "[1] .

إن هذا التحول و التطور في النظم الإدارية من شكلها البسيط إلى شكلها المعقد ، قد تزامن مع السياق التاريخي لتطور الدولة ذاتها ، فقبل بداية القرن السادس عشر لم تكن فكرة الدولة بالشكل الموجود في النظم السياسية المعاصرة ، بالإضافة إلى مفاهيم أخرى كتطور النظرية القانونية و خاصة في فكرة الشخصية المعنوية و نظرية الفصل بين السلطات و غيرها من النظريات و المفاهيم التي مهدت و سرعت في ظهور مفهوم الدولة القومية و بالتالي تزايد عدد المنظمات الإدارية و كبر حجمها و تعقدها .

أضف إلى ذلك أن مفاهيم الكفاءة و التخصص و تقسيم العمل و التي تزامنت مع ظهور الرأسمالية و الثورة الصناعية ، و بذلك استطاع ماكس فيبر في تحليله للمنظمات الاجتماعية المختلفة و خاصة الإدارية منها أن يقيم معايير التوظيف على أساس الكفاءة لا المراكز الاجتماعية و معايير الوراثة و القرابة العائلية .

ومن هذا المنطلق مثلت دراسات ماكس فيبر للبيروقراطية نقطة انتقال أساسية في تحليل مختلف المنظمات الإدارية على أساس معيار الكفاءة و الأداء و معيار طبيعة السلطة ، غير أن هذه الأخيرة في نظر ماكس فيبر وجب التمييز بينها و بين مفهوم القوة ، فهذه الأخيرة تعني عنده القدرة على إرغام الفرد على الطاعة دون النظر إلى مقـــاومته أو اختياراته ، أما السلطة فلها مدلول الطاعة الاختيارية للأوامر ، فالأفراد يرون في تلك الأوامر الحق في إصدارها و في واجب طاعتها .

و بذلك يؤسس ماكس فيبر في تحليله للسلطة بالتركيز على ثلاثة نماذج رئيسية لها تشمل السلطة الكارزمية و السلطة التقليدية و السلطة القانونية الرشيدة على النحو التالي :

[1] – محمد إبراهيم درويش ، محمد محمد بدران ، **مبادئ الإدارة العامة** . مصر : دار النهضة العربية ، 2008 ، ص ص 118-119.

1- السلطة الكارزمية :

و ينطلق ماكس فيبر في تحليله للسلطة الكارزمية و مدى مشروعيتها من السمات الشخصية و المميزة أو الخارقة التي يتمتع بها القـــائد أو الزعيـــم .

وبذلك يصبح مصطلح الكاريزما ذو أصول و مرجعية إغريقية ارتبطت بالأشخاص الذين يمتلكون صفات عالية و قدرة على قيادة الآخرين لا يتوفر عند بقية أفراد المجتمع .

و في كثير من الأدبيات السياسية الحديثة و المعاصرة قادة و زعماء سياسيين و عسكريين ألهموا مقدرة عالية و صفات خارجة في قيادة مجتمعاتهم و حتى جيوشهم في وقت الحروب و الأزمات.

غير أن ماكس فيبر يرى أن الإشكالية في هذا النوع من السلطات أنها غير مستقرة و دائمة ، فارتبـــاط المنظمات الاجتماعية المختلفة بالقائد الملهم عادة ما تحدث قطيعة بعد وفاة هذا القائد أو مرضه ، و بالتالي تدخل تلك المنظمات الاجتماعية المختلفة في مرحلة انتقالية أو مرحلة البحث عن قائد جديد .

و بالمقابل تظهر السلطة الكارزمية في المنظمات الإدارية على أساس معيار الإتباع للقائد الإداري الملهم ، ولا توجد الإجراءات و القواعد الإدارية المكتوبة القائمة على معايير السلطة و المسؤولية و الكفاءة و التعيين و الترقيه ...، و بالتالي فبعد الزوال التدريجي للسلطة الكارزمية تتحول السلطة في المجتمع إلى سلطة قائمة على أساس التقاليد و الأعراف.

2- السلطة التقليدية :

إن نمط علاقات السلطة في هذا النوع من السلطات يقوم عند ماكس فيبر على أساس التقاليد و الأعراف ، و بالتالي فإن واجب الطاعة و مسألة الحقوق و الواجبات تخضع إلى معيار العادات و الأعراف ، و التي أخذت صفة الإلزام بعد أن توارثتها الأجيال جيلا عن جيل .

و على هذا الأساس تصبح القيادة الإدارية في مختلف المنظمات الإداريـــــة تستند إلى الأعراف ، و بالتالي يوضح ماكس فيبر شكلين من التنظيم الإداري في هذا النوع من السلطات:

أ- التنظيم الإداري ذو الشكل الوراثي : و هو التنظيم الإداري الذي يصبح الموظف فيه تابعا لقائده تبعا للسلطة التي يتوارثها عنه و عن أبائه .

ب- التنظيم الإداري ذو الشكل الإقطاعي : و يرى ماكس فيبر أن هذا الشكل من التنظيم الإداري نتج عن العلاقة التي قامت بين الحاكم أو سلطة الكنيسة و رجال الإقطاع في أوربا ، و الذين عملوا على استئجار العبيد أو رق الأرض في خدمة المزارع و كذا من يقومون بالوظائف الإدارية .

و يماثل هذا النوع من السلطات السلطة الكارزمية من حيث معايير التعيين و التوجيه التي تخضع إلى صلة الوراثة و القرابة .

3- السلطة القانونية الرشيدة :

لقد شكلت السلطة القانونية الرشيدة كثيرا من الاهتمام في دراسات ماكس فيبر ، فالسلطة عنده توجد داخل التنظيمات و الوحدات الإدارية من خلال الشكل البيروقراطي للتنظيم ، و هذه السلطة تتماشى و التطور الذي وصلت إليه مختلف المؤسسات في المجتمعات الحديثة و المعاصرة ، حيث أن " الشرعية أو قانونية السلطة يمارسها القائد من خلال مجموعة من القواعد و الإجراءات ، و هذه المجموعة التي تمارس من خلال المراكز التي تشغلها المستويات الإدارية المختلفة في التنظيمات الضخمة الحديثة هي التي أطلق عليها فيبر كلمة بيروقراطية "[2] .

[2] - عطية حسين أفندي ، مرجع سبق ذكره ، ص 37.

بالإضافة إلى هذا فإن النظام الإداري في إطار هذا النموذج للسلطة " يقوم على إتباع التوجيهات النابعة من المراكز الأعلى ، فالنظام يقوم على فكرة التسلسل الرئاسي و التي هي عماد النظام الإداري "[1] .

وعلى هذا الأساس فإن السلطة في هذا النموذج بعيدة كل البعد عن المعايير الشخصية ، فهي منوطة بحكم القانون الذي يحدد حدودها أو كما قال مونتسيكيو السلطة تحد من السلطة، و بالتالي فالقواعد القانونية المجردة و العامة هي التي تعطي الأوصاف و المعاني لمبدأ السلطة و المسؤولية ، و فكرة تدرج السلطة ، و مسالة الحقوق و الواجبات في كل من النظام الإداري و النظام السياسي .

و إلى هنا يمكن تحديد أسس و مقومات الأجهزة الإدارية في نموذج السلطة القانونية الرشيدة في العناصر التالية :

أ- الهيكل الهرمي التسلسلي الرشيد المتخصص : يقوم الجهاز البيروقراطي على مـــــــبدأ " التخصص و تقسيم العمل و تحديد السلطة و المسؤولية بصورة رسمية ذات شكل قانـــوني "[2] .

و بناء على ذلك يتم تقسيم النشاط الإداري إلى أنشطة فرعية بحسب تشابهها ، بالإضافة إلى معيار التخصص في اختيار الموظفين ، و هذا من أجل تحقيق الكفاءة و القدرة على أداء الوظائف ، كما يتم أيضا ترتيب الوظائف في شكل هرمي تدرجي وفق مستويات إدارية مختلفة، و من باب التحليل المقارن يبدو " الإختلاف واضحا بين الدراسات الفيبرية و الإدارة العامة الجديدة من حيث تقسيم الوظائف بين السياسيين و الإداريين ، و التي ترتبط في الإدارة الفيبرية بالوضوح و في الإدارة العامة الجديدة بالتداخل "[3] .

---

[1] – عبد العزيز صالح بن حبتور ، **أصول و مبادئ الإدارة العامة** . عمان : الدار العلمية الدولية للنشر و التوزيع ،2000 ، ص 86 .

[2] – فاخر أحمد فريد ، **الإدارة** . د م ن : مطابع الشرطة للطباعة و النشر و التوزيع ، 2002 ، ص65.

[3] – Anne Amar , Ludové Berthier, **The New Public Management : Advantages and Limits** . [https://www.google.dz/search?q=Le+Nouveau+Management+Public+:+Avantages+et+Limites] , p 3.

ب- اختيار الموظفين وفق معايير علمية واضحة : و يعبر هذا المبدأ عن اختيار الموظفين و تعيينهم وفق معيار السلطة العليا ، و على أساس معيار الكفاءة العلمية و الفنية عن طريق وضع الاختبارات أو بالنجاح في البرامج التدريبية ، و يؤكد ماكس فيبر في هذا السياق على أن " النموذج البيروقراطي هو أرشد الوسائل لرقابة الموظفين و أكثرها كفاءة في تحقيق أقصى درجة من الكفاية ، و ينتج ذلك من تفوقه على غيره من حيث الدقة و الاستقرار و الانضباط و بالتالي لا يمكن الاستغنـــاء عنه "[1] .

ج- مجال العلاقات الوظيفية : يرتبط الموظف هنا بالسلطة الإدارية بناء على فكرة الحقوق و الواجبات داخل النظام الإداري ، أما عدا ذلك فالموظف كامل الحرية خارج مجال العمل ، و بذلك يختلف نمط علاقات السلطة بين الرئيس و المرؤوس في نموذج السلطة القانونية الرشيدة عن مختلف أشكال نمط علاقات السلطة التاريخية الأخرى كالعلاقة بين السيد و العبد و الإقطاعي و رق الأرض و التي تمتد لتشمل حتى الحياة الخاصة للموظف .

د- الوظيفة ليست ملكا للموظف : و هذا معناه أن النموذج البيروقراطي كان على النقيض من الأنظمة السابقة التي كانت تبيع و تهدي و تورث الوظائف ، و بالتالي بني النموذج البيروقراطي في هذا السياق على حق السلطة العليا في الجهاز الإداري في فصل الموظف أو إحالته على الاستيداع وفق الشروط القانونية .

هـــ- " ثبات المرتب و دوام الوظيفة "[2] : حيث يتم مكافأة الموظف في النظام البيروقراطي بتقديمه أجرا نقديا يتناسب مع الوظيفة التي يؤديها .

و- اعتماد التنظيم البيروقراطي على نظام من السجلات المكتوبة الرسمية: إن فكرة الحقوق و الواجبات داخل المنظمات الإدارية تخضع في الأساس إلى مجموعة من القواعد و الإجراءات التي تنظمها ، و بذلك تصبح كل التصرفات و الأعمال الإدارية و مختلف عمليات الاتصال و تبادل المعلومات مرتبطة بسجلات مكتوبة ملزمة للكل يمكن الرجوع إليها عند الحاجة .

---

[1] - محمد إبراهيم درويش ، محمد محمد بدران ، مرجع سبق ذكره ، ص121.

[2] - فاتن أحمد أبو بكر ، **نظم الإدارة المفتوحة** . ط1 ، مصر : إيتراك للنشر والتوزيع ، 2001 ، ص22.

ز- الرقابة على أعمال الموظف : يتم مراقبة سلوك الموظف عند أدائه لوظائفه وفق قواعد قانونية رشيدة من أجل تنظيم الجهاز الإداري ورفع كفاءته .

ح- البعد عن العوامل الشخصية : إن فكرة الرشد و العقلانية في أداء الوظائف داخل التنظيم البيروقراطي إنما الهدف منها الابتعاد عن العوامل الشخصية و عدم شخصنة السلطة ، و بالتالي يصبح مصدر السلطة تلك النظم القانونية الموجودة داخل النظام الإداري .

وإضافة إلى هذه الأسس التي يقوم عليها النموذج البيروقراطي لماكس فيبر ، فهناك أيضا من ينظر إليها على اعتبار أنها سمات للتنظيم البيروقراطي تتحدد من خلال زاوية العلاقات الداخلية للجهاز الإداري وزاوية علاقة الجهاز الإداري بالمواطنين وذلك على النحو التالي:

أولا : العلاقات الداخلية للجهاز الإداري : وهي تشمل :

أ- " الحرفية : professionnalisation : وتعني ممارسة الأعمال الإدارية بواسطة أفراد متخصصين يمتلكون مؤهلات محددة بحيث تكون الوظيفة العامة مهنة تتطلب معرفة متخصصة "[1] وهي تتميز بالخصائص التالية :

- ديمومة وثبات الوظيفة وحصانتها القانونية وفق الحقوق والواجبات والمكافئات والعقوبات و حيادها عن الحياة السياسية .
- التخصص والتأهيل : أي أن يكون اختيار الموظفين عن طريق إجراء الاختيارات ووفقا للإجراءات القانونية وكذلك بالاعتماد على عنصر التدريب.

ب- التسلسل الهرمي : hiérarchie : وذلك في أن يسود العلاقات الداخلية نظام تسلسلي هرمي تكون عملية الاتصال فيه عمودية من الأعلى إلى الأسفل ، والأوامر والقوانين كذلك من الأعلى إلى الأسفل ، ويمكن القول أن لهذا التسلسل الهرمي ما يبرره ففي الجانب الفني يتماشى ذلك مع مبدأ وحدة الأوامر وضرورة التنسيق من الأعلى إلى الأسفل، وكذلك هناك مبرر قانوني ينطلق من اعتبار الجهاز الإداري جهاز خاضع إلى منظومة قانونية موضوعة بشكل تسلسلي هرمي .

[1] - عبد الستار ابراهيم دهام ، مرجع سبق ذكره ، ص 7 .

ج-الوحدة الإدارية ومركزية اتخاذ القرار : وذلك اعتبارا من أن جميع الأجهزة الإدارية البيروقراطية قائمة على الاتجاه العمودي المركزي في فرض الأوامر والقوانين إما وفق أساس وظيفي كالوزارات وتقسيماتها المختلفة أو على أساس جغرافي كالمقاطعات الإدارية وتقسيماتها ، واتجاه ثاني أفقي قائم على التكامل والتنسيق ووحدة الجهاز الإداري .

ثانيا : علاقة الجهاز الإداري بالمواطنين : تتميز علاقة الجهاز الإداري البيروقراطي في إطار علاقته بالمواطنين بالسمات التالية :

أ- التحفظ : وذلك في أن تكون هناك " مسافة فاصلة بين الجهاز الإداري والمواطنين لمنع أي تدخل في سير الأعمال الوظيفية الداخلية لتأمين حالة الاستقلال في عملية اتخاذ القرار وإصدار الأحكام دون تأثيرات خارجية طبقا لإجراءات قانونية محددة مسبقا بحيث يكون المواطن غير قادر على التدخل للتأثير في مضامين القرارات التي تخصه "[1] .

ب- السرية والغموض : فلكي يتجنب الجهاز الإداري البيروقراطي مختلف الضغوط الخارجية عليه ويبقى بعيدا عنها عليه أن يعتمد على مبدأ السرية والغموض .

ج- الهيمنة و الخضوع : وهي نتيجة منطقية لمبدأ التحفظ بحيث يعمل الجهاز الإداري البيروقراطي على خلق نظام داخلي قائم على جملة من الأوامر والقوانين تلزم كل المواطنين بالخضوع إليها ، وبذلك يجد مبدأ الهيمنة والخضوع شرعيته في النصوص القانونية التي يضعها الجهاز الإداري البيروقراطي .

وتأسيسا على ما سبق ذكره فإن نموذج ماكس فيبر الذي يوصف بالنموذج المثـــالي ، نلاحظ من خلال الخصائص و المبادئ التي قام عليها أن المنظمات العامة أو البيروقراطيات العامة كلها قد تقترب أو تبتعد بدرجات متفاوتة من تلك المبادئ التي وضعها ماكس فيبر ، و هذا بحسب طبيعة الأجهزة البيروقراطية للدول المختلفة و علاقتها بأنظمتها السياسية ، و

[1] - المرجع نفسه ، ص ص 7- 8 .

بالعوامل البيئية المختلفة التي قد تزيد أو تضعف من كفاءة و فعالية تلك النظم الإدارية ، و هذا لأن " مشكلات الإدارة عميقة مثل مشاكـــل المجتمع ككل "[1].

أضف إلى ذلك أن " القواعد البيروقراطية إذا تم استخدامها بشكل جيد في إدارة الشؤون العامة ، فهي التي تحمي المواطن من التعسف و الاستبداد "[2].

وباختصار فإن النموذج البيروقراطي الذي وضعه ماكس فيبر يتراوح بين الايجابيات والسلبيات التالية :

أ- الايجابيات :

- يرى ماكس فيبر أن نموذجه المثالي يمكن أن يطبق على كافة المنظمات .
- هو عبارة عن نموذج يتجاوز مختلف الممارسات الإدارية التي كانت موجودة في النظم الإقطاعية الاستبدادية .
- نموذج ماكس فيبر نموذج قائم على مبدأ الشرعية القانونية والعقلانية والموضوعية والرسمية .
- فكرة الحقوق والواجبات تستند إلى القانون لا إلى رغبات الأشخاص والأساليب الارتجالية.
- وأخيرا يرى : Robbins Stephen أن " القوة الرئيسية للبيروقراطية هي قدرتها على أداء الأنشطة المعيارية بكفاءة عالية وأن التأكد على وضع التخصصات المتشابهة بأقسام وظيفية نتج عنه الاستفادة من اقتصاديات الحجم والتقليل من الازدواجية في الأفراد العامليـــن والمعدات "[3] .

ب- السلبيات :

على الرغم من الايجابيات التي عرف بها النموذج البيروقراطي إلا أن التطورات السريعة التي يعرفها العالم في البيئة المعاصرة أو مختلف النماذج النظرية الحديثة تؤكد على أن الواقع التطبيقي يبرز وجود جملة من السلبيات لهذا النموذج تمثلت في :

---

[1] - *Peter W . Rodman , **Development Administration : Obstacles , Theories , and Implications for Planning** . [https://www.google.dz/search?q=development+administration] , p 43 .*

[2] - Ludwing von mises , **Bureaucracy**.[https://mises.org/etexts/Mises/bureaucracy.asp], p 122.

[3] – عبد الستار ابراهيم دهام ، مرجع سبق ذكره ، ص 8 .

- التطور الذي حدث في الفكر الإداري حمل مفاهيم ونظريات جديدة مثل النظريات السلوكية والعلاقات الإنسانية في الثلاثينات من القرن العشرين حيث برزت دراسات هاوثورن التي أجراها إلتون مايو : Elton Mayo في مصانع وسترن إلكتريك بالولايات المتحدة الأمريكية في فترة (1927 – 1932) .
- تم انتقاد النظرية البيروقراطية انطلاقا من إهمالها للمتغيرات النفسية والاجتماعية والعلاقات الإنسانية بفعل التسارع الذي حدث في المجتمعات الغربية أصبح حقل الإدارة حقلا معرفيا تتجاذبه مختلف العلوم كعلم النفس وعلم الاجتماع وعلم السياسة ، بالإضافة إلى ظروف أخرى كالتحول الذي عرفته المجتمعات الغربية في نظمها السياسية وتعدد وتنوع المنظمات وظهور نقابات العمال كجماعة ضاغطة للدفاع عن حقوق العاملين ، ...

وأخيرا وحتى ننتقل إلى الإطار التحليلي المرتبط بالنظرية البيئية لا بد من الإشارة إلى أن النموذج البيروقراطي أهمل بشكل كلي البيئة الخارجية ودورها المؤثر على الإدارة العامة واعتبار هذه الأخيرة نظما مغلقة لا تتفاعل مع البيئة الخارجية ، وبذلك أصبح واضحا منذ الخمسينيات من القرن العشرين أهمية متغير البيئة الخارجية من خلال التطور الذي حصل في الفكر الإداري عن طريق تفكير الكثير من الباحثين في إيجاد اقترابات ونظريات جديدة تتماشى مع المتغيرات الحاصلة في البيئة وتستجيب لها .

المطلب الثاني : التحليل النسقي لديفيد إستون : David Easton

لقد أخذ "الاقتراب النظمي فكرته الأساسية من النظرية العامة للنظم ، التي تعد المنطلق النظري التحليلي لجميع المستخدمين لمفهوم النظام في تحليلاتهم الاجتماعية و الاقتصادية و السياسية "[2] .

ومن هذا المنطلق برز مفهوم النسق أول ما برز في العلوم الفيزيائية و تحديدا في علم الميكانيكا ، حيث تم اقتباس" فكرة المنتظم السياسي من مجال الهندسة الميكانيكية و علوم الطبيعة و الأحياء ، حيث اقتبست فكرة الترابط و التتابع الآلي لمجموعة من العناصر في نسق معين"[1] .

---

[2] – محمد شلبي، **المنهجية في التحليل السياسي**.ط4،الجزائر : مطبعة دار هومة،2002،ص130.

وفي هذا السياق كان العالم البيولوجي لودفين فان بيرتالانفي : Ludving van Bertalanffy أول من ابتدع كلمة نسق : system ، وأول من اقترح استخدام أسلوب النسق كطريقة بحث علمية جديدة .

وبهذا عُرّف النسق بأنه عبارة عن ترابط بين مجموعة من العناصر في شكل علاقات ، حيث أنه إذا حدث تغيير في إحدى هذه العناصر يؤدي إلى التغيير في بقية العناصر .

وعلى هذا الأساس فالنسق هو" الكيان المتكامل الذي يتكون من أجزاء و عناصر متداخلة تقوم بينها علاقات تبادلية من أجل أداء وظائف و أنشطة تكون محصلتها النهائية بمثابة الناتج الذي يحققه النظام كله "[2].

و يضيف لودفين فان بيرتالانفي: Ludving van Bertalanffy في تعريفه للنسق من أن بين " البنى المتشابهة أو المختلفة تماثلا ينبع من كونها نظما أو مجموعة من العناصر المتفاعلة فيما بينها " [3].

و بصفة عامة تجاذبت مختلف الحقول المعرفية كالفيزياء و البيولوجيا و الاقتصاد و السياسة فكرة النسق ، لذلك انطلق الفيزيائيون في استخدام مفهوم النسق كأداة لفهم و تفسير العلاقات التي تجري عليها الأجسام في الطبيعة ، و على أساس أن أية مجموعة من مجموعات الأجسام في الطبيعة هي مجموعة من قوى – حيث يعد كل جسم في عالم الطبيعة قوة في ذاته ، فتتفاعل هذه القوى فيما بينها بعامل قانون الفعل ورد الفعل تفاعلا ميكانيكيا ، فتتبادل التأثير و التأثر فيما بينها على وضع يهيئ لحالة الاتزان الكلي لهذه المجموعة .

و من هنا فإن الأصل في كلمة نسق أنها تعني بمدلولها المنهجي الحالة التي عليها علاقات أية مجموعة من الوحدات في الطبيعة كالمجموعة الشمسية أو في الحياة الاجتماعية كالنسق السياسي و التي يتحقق بها استمرار تلك العلاقات ككل في شكل يحقق الاتزان .

---

[1] – نظام بركات و آخرون، **مبادئ علم السياسة**.ط3،الرياض:مكتبة العبيكات، 2003 ،ص ص179-180.

[2] – علي السلمي، **تحليل النظم السلوكية** . القاهرة: دار غريب للطباعة، النشر و التوزيع1994، ص32.

[3] – جيمس دورتي ، روبرت بالستغراف، **النظريات المتضاربة في العلاقات الدولية** . ط1(تر:وليد عبد الحي)، المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر و التوزيع1985، ص101.

ثم بعد ذلك نقل مفهوم النسق إلى العلوم البيولوجية من خلال مقارنته بالكائن الحي ، ثم إلى الدراسات الأنتربولوجية و التاريخية في إطار دراساته للحضارات و النظم القديمة ، و تاريخ التجمعات البشرية من حيث كيفية تشكلها و أفولها مرورا بدورة حضارية كنظرية ابن خلدون مثلا . ثم إلى مجال العلوم الاجتماعية حيث استخدم النسق في القرن التاسع عشر في التحليل الاجتماعي و الاقتصادي كدراسات كارل ماركس في تحليله للنظم ثم متأخرا في حقل العلوم السياسية على يد ديفيد إستون: David Easton ، حيث حدد هذا الأخير مفهومه لتحليل النظم بأخذه للنظرية العامة الموجودة في الحقول المعرفية الأخرى و قام " بملئها بالمحتوى السياسي طبقا للتعريف الذي قدمه لعلم السياسة ، فاعتبر النظام في التحليل السياسي نسقا أو مجموعة من المتغيرات المعتمدة على بعضها البعض و المتفاعلة فيما بينها ، و التي يتم من خلالها التخصيص السلطوي للقيم في المجتمع "[1] .

و بهذا يعرف ديفيد إستون النظام السياسي بأنه " تلك الظواهر التي تكون في مجموعها نظاما هو في الحقيقة جزء من مجموع النظام الاجتماعي و لكنه تفرع عنه بقصد البحث و التحليل ... و يتكون النظام السياسي من تلك العناصر المتصلة بالحكم و تنظيماته و بالجماعات السياسية و السلوك السياسي "[2] و بذلك استمد ديفيد إستون :David Easton اقتراب التحليل النسقي من النظرية العامة للأنساق و التي هي "خلاصة لكل الأبحاث التي قامت في هذه الميادين و في ميادين الديناميك الحرارية ، و علم الوراثة ، و علم التنظيمات و هي خلاصة قادته إلى إقامة ما أصبح يعرف بالنظرية العامة للأنساق "[3].

و تأسيسا على هذا بنيت النظرية العامة للأنساق على مجموعة من الافتراضات تمثلت في :

- يفترضون أن صلب الحياة السياسية هو القوة كمفهوم أساسي في التحليل السياسي . وهم بذلك متأثرون بأبعاد هذا المفهوم في العلوم الفيزيائية ، ومفهوم القوة في علم السياسة هو قدرة فرد أو مجموعة أو هيئة على التأثير في أفعال و سلوكيات الآخرين ،

[1] – نصر محمد عارف، **إبستومولوجيا السياسة المقارنة** . ط1، بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر و التوزيع،2002،ص263.

[2] – محمد زاهي بشير المغيربي ، **قراءات في السياسة المقارنة**. ط2، بنغازي دار الكتب الوطنية،1998،ص147.

[3] – جان بياركوت، جان بيار مونيي، **من أجل علم اجتماع سياسي**. ط1،(تر:محمد هناء)،الجزائر:ديوان المطبوعات الجامعية، 1985، ص68.

و بفضل القوة يتحقق انسجام و تكامل المجتمع الكلي نتيجة احتكار أدوات ووسائل الإكراه المادي المشروع من طرف القوة المهيمنة .

- إن وحدة التحليل الرئيسية هي النسق السياسي ، أي النظر إلى الحياة السياسية على أنها مجموعة من علاقات القوى المتساندة و المتفاعلة على وضع يتحقق به سيرها سيرا متزنا. (أي النظر إلى الحياة السياسية على أنها جهاز ميكانيكي) .
- إن هناك تفاعلا ديناميكيا بين وحدات و أجزاء النسق السياسي ، أي أن هناك تفاعلا بين الجهاز السياسي و بيئته الكلية يقوم على فكرة الاعتماد المتبادل ، أي أن التغير في البيئة يؤثر على الجهاز ككل ، و أن أفعال و قرارات الجهاز تؤثر في بيئته سواء الداخلية أو الخارجية ، وهذا ما يسمى بالنظم المفتوحة التي ترتكز عليها النظرية العامة للأنساق . و بذلك تصبح هذه النظم تتفاعل مع بيئتها فتؤثر و تتأثر بها من خلال قانون الفعل و رد الفعل .
- نسبية الحدود الفاصلة بين النسق السياسي و بيئته و هذا معناه أنه لا يوجد هناك فصل بين النسق السياسي و بيئته في تفاعلها ، حيث أن النسق يتلقى مصادره و موارده و معلوماته من بيئته وله في الوقت ذاته مخرجاته إلى البيئة من خلال قراراته و أفعاله .
- إن الحياة السياسية هي عالم حركي ديناميكي لا يعرف السكون ولا الثبات، ذلك أن عملية تحويل المدخلات إلى مخرجات تتم عبر مجموعة من النشاطات و العمليات داخل النسق السياسي و تتبلور إلى قرارات سياسية و التي بدورها تحدث تغييرات على تلك البيئة التي يعيش فيها النسق السياسي . و على هذا الأساس يتحقق للنسق حركيته و للمجتمع توازنه الكلي .
- إن عملية صنع القرار تتم بشكل تحكمي مركزي ، و أنها تتم بشكل ميكانيكي من خلال تفاعل الجهاز السياسي مع قوى بيئته الفعلية غير الرسمية (الأحزاب ، جماعات المصالح و الضغط) .

وتأسيسا على هذه الافتراضات نلحظ كيفية انتقال مفهوم النسق من العلوم الفيزيائية إلى العلوم السياسية ، بحيث استخدمت كلمة نسق كأداة ذهنية لفهم و تفسير و تحليل الحياة السياسية من جانب علماء و مفكري و منظري علم السياسة على أن واقع الحياة السياسية هو مجموعة من العناصر أو المتغيرات متميزة و لكنها متساندة و متفاعلة ، أي أنهم ارتبطوا في تفسيرهم للحياة السياسية بمفهوم النسق ليتصوروا به واقع تلك الحياة السياسية على أنها مجموعة من القوى المتساندة و المتفاعلة ، و بهذا وضعوا نظرياتهم على أساس فكرتي : النسق و الاتزان بحيث يصعب الفصل بينهما و ذلك لأن مفهوم الاتزان لدى هؤلاء يقوم على فكرتين أساسيتين هما :

الفكرة الأولى: أن شتى عناصر الحياة السياسية هي عناصر متساندة وظيفيا.

الفكرة الثانية: أن هذه العناصر متفاعلة فيما بينها على وضع يسمح للنسق ككل بتحقيق اتزانه و من ثم استقراره و استمراره .

و انطلاقا مما سبق نستنتج أن المعنيين بالنظرية السياسية المعاصرة يتصورون أن الحياة السياسية عبارة عن جهاز شبه ميكانيكي يتحقق سيره بتساند أجزائه و تفاعلها تفاعلا متزنا أي بتحقيق التوازن بين مختلف القوى و جماعات المصالح المتباينة و ضغط الجماعات الأخرى المتواجدة في بيئة النسق .

ومنه فالنسق السياسي لديهم هو تصور للحالة التي تسير عليها مؤسسات الدولة السياسية الرسمية و ليس على مقتضى القواعد القانونية و النصوص الدستورية التي تحكمها (النظرة القانونية التقليدية لعالم السياسة) وبالتالي فهي تتأثر في ذلك بالقوى السياسية الفعلية غير الرسمية لمجتمعها الكلي (البيئة) وتؤثر فيها في نفس الوقت .

ومنه فعالم السياسة هو عالم متعدد القوى و ما السلطة السياسية فيه إلا مجرد قوة كغيرها من القوى . ولكنها تتميز عن هذه القوى فيما تنفرد به من احتكار شرعي لاستعمال أدوات العنف و الإكراه المادي المشروع الذي يتحقق به الانتظام أو ميزان القوى .

أهمية التحليل النسقي :

وقد اعتمدت نظرية الأنساق العامة بصفة خاصة على " الأفكار التي صاغها تلكوت بارسونز Barsons حول الأنساق العامة و التي بدأ استخدامها في الخدمة الاجتماعية ، حيث ذهب جوردن هيرن Gordan Hearn بأن نظرية الأنساق العامة كأداة للبناء المعرفي تتلاءم مع طبيعة الخدمة الاجتماعية في تفسيرها للعلاقة بين الأنساق البيئية "[1].

لذلك تكمن أهمية التحليل النســـقي في الإجابة على سؤالي العلم : لماذا و كيف؟ (لماذا يكون هناك تباين في السياسات العامة للمجتمعات رغم تشابههما في الملامح العامة و درجات التركيب في نظمها السياسية ؟ و كيف يكون ذلك ؟. كما أنه يقدم تفسيرا علمي لديناميكية الحياة السياسية من ناحية ، و من ناحية أخرى يستخدم مفهوم النسق كوحدة أساسية للتحليل العلمي المقارن بين المجتمعات السياسية المعاصرة ، حيث تتمثل مادة المقارنة هنا هي الحياة السياسية ، و لكن رغم ذلك فالتحليل النسقي يؤخذ عليه ما يلي :

- إن التحليل النسقي هو تحليل غائي أي أنه يهدف إلى المحافظة على الوضع القائم و التحيز له كوضع أمثل يجب إبقاؤه و استمراره ، و في ذلك هناك ارتباط بالقيم الليبرالية و الدفاع عنها لأنه يسعى إلى إيجاد حالة من الاستقرار و الاتزان للمجتمع ككل .
- تصور افتراضات التحليل النسقي من واقع المجتمعات الليبرالية المعاصرة ، و بالتالي لا نستطيع تعميمه أو تعميم النتائج المتوصل إليها على كل المجتمعات الإنسانية .
- التوازن الآلي و التلقائي لسير النسق أي أنه خاضع في تفسيره لذلك إلى منطق مدرسة الاقتصاد الحر (النظرية الكلاسيكية الاقتصادية) التي ترى أن قانون العرض و الطلب هو الذي يحقق التوازن في السوق و يتحكم فيه بصورة آلية .

[1]. جمال شحاتة حبيب ، **السلوك الإنساني و البيئة الإجتماعية** . مصر:المكتب الجامعي الحديث ، 2010 ، ص 314 .

نموذج دافيد إستون :David Easton في التحليل النسقي:

لقد بنى إستون نموذجه للتحليل النسقي انطلاقا من تصوره للحياة السياسية على أنها نظام أو نسق من السلوك موجود في بيئة يتفاعل معها أخذا و عطاء من خلال فتحتي المدخلات و المخرجات (نسق مفتوح على البيئة) ، و هذا النموذج النظري قدمه على مرحلتين رئيسيتين من خلال أبحاثه التي تتعلق بتحليل النسق السياسي و مكوناته و طرق عمله و تفاعلاته و كيفية أداء وظائفه ، بحيث استهدف تقديم تفسير لاستمرارية النسق وذلك من خلال قدرته للاستجابة على الضغوط الواردة من بيئته ، أي أنه حاول الإجابة على الأسئلة التـــــالية :

كيف أن النسق السياسي في ديناميكية دائمة من أجل المحافظة على بقائه ؟

كيف يحافظ النسق السياسي على وجوده و استمرار يته ؟

و ما هي الكيفية التي يمكن بها للنسق السياسي من البقاء و الاستمرار في ظروف تتميز بالضغط و التأثير و التغير؟

ولتحقيق ذلك وضع ديفيد إستون مخططا للتفاعلات يصور فيه الإطار التحليلي للنسق السياسي كدائرة متكاملة ذات طابع ديناميكي من التفاعلات السياسية الموجهة أساسا نحو بث القيم بثا سلطويا أي ترجمة قيم و مبادئ المجتمع في صورة قواعد عمل من خلال قوانين و قرارات و لوائح بصورة ملزمة باستخدام الإكراه المادي المشروع ، و تمر هذه الدائرة الديناميكية أو تبدأ بالمدخلات و تنتهي بالمخرجات ، و تقوم عملية التغذية العكسية بالربط بين نقطتي البداية و النهاية .

و قد اعتمد ديفيد إستون في بناء نموذجه النظري هذا على مجموعة من المفاهيم التي أدخلها إلى العلوم السياسية و التي تعينه في دراسة الأنساق السياسية و هي:

مفهوم النسق: و ينظر إليه على أنه مجموعة من العناصر المتفاعلة و المترابطة وظيفيا مع بعضها البعض بشكل منتظم وهذا النسق مفتوح على بيئة يعيش فيها و يتحرك و يتبادل التأثير معها .

البـــــــيئة : يعيش النسق السياسي في بيئة و التي تعني كل ما هو خارج مكوناته غير أن كل منهما يؤثر في الآخر وفقا لعملية الفعل ورد الفعل ، و هذه البيئة يقسمها إستون إلى :

البيئة الداخلية: و تتمثل في الأنساق الفرعية المؤثرة على النسق ككل و هي :

الأنساق الاجتماعية ، الأنساق الاقتصادية ، الأنساق الثقافية ، الأنساق الإيكولوجية ...

البيئة الخارجية : و هي الخارجة عن المجتمع و تشكل هي الأخرى ضغوطا و تأثيرا على النسق السياسي و تشمل كذلك الأنساق الدولية الاجتماعية ، الاقتصادية ، الثقافية ، و بذلك

فهما يشكلان البيئة الكلية للنسق السياسي و يتبادلان التأثير و التفاعل .

الحدود: و هي الحدود النسبية التي يتصورها التي تفصل بين النسق و بيئته وهذه الحدود تختلف من مجتمع لآخر وتبعا و تأثرا بالقيم والظروف الاجتماعية ، الاقتصادية ، الثقافية .

المدخلات: " يطلق استون اسم المدخلات على التغييرات التي تحدث في البيئة المحيطة بالنظام السياسي "[2] وهي كل ما يتلقاه النسق السياسي من بيئته الكلية (ضغوط ، تأثيراته ، تغيرات) وتعرف أيضا على أنها جميع المواد اللازمة لبقاء النسق و استمراره في تأدية وظائفه ، ويقسمها إستون إلى مطالب و تأييد و هي:

أ – **المطالب** : و قد عبر عنها إستون بالحاجات الاجتماعية للأفراد و المجتمع وقد تكون مطالب مادية أو أدبية ، وتقوم مختلف الأبنية و التنظيمات الاجتماعية الموجودة في البيئة على تنظيم حجم و تعدد هذه المطالب و تصنيفها حسب الأولويات مثل الأحزاب و جماعات المصلحة و الضغط و قادة الرأي ووسائل الإعلام .

[2]- محمد زاهي بشير المغيربي ، مرجع سبق ذكره ، 150 .

كما أن المطالب قد تعبر عن " مجموع الطلبات الموجهة للنظام السياسي ، إنها تتميز بأنها يجب أن تصاغ من أجل أن توجد ، فعدم الرضى المنتشر في الجسم الاجتماعي ليس من الطلبات ، و بالمقابل فإن الطلبات ليست بحاجة لأن تعبر عن نفسها بعبارات دقيقة "[1] .

وعموما تأتي هذه المطالب من البيئة الداخلية أو الخارجية، كما يمكن أن تأتي من داخل النسق السياسي ذاته .

ب– التأييد: وتعني كل ما يدعم النسق السياسي لمواجهة هذه المطالب (الضغوط) أي القوى التي تعطي الدعم و السند للنسق قصد المحافظة على بقائه ، و هذه الدعائم إما مادية أو معنوية ، كما يأخذ التأييد شكلين حسب إستون: التأييد الصريح و التأييد الضمني .

التحويل: و هي مجموعة النشاطات و العمليات و التفاعلات التي يقوم بها النسق السياسي قصد تحويل مدخلاته (مطالب ، تأييد ، موارد) إلى مخرجات (قرارات ، سياسات ، أفعال) ، و هذه النشاطات المتعلقة بالتحويل تقوم بها أبنية و أجهزة النسق السياسي بعد أن تقوم بعملية التصفية و الترتيب و التقديم . و من هنا نلاحظ أن إستون قد أهمل ما يجري داخل النسق السياسي .

المخرجات: وهي نواتج النسق السياسي التي ترتبط كما و كيفا بأهداف النسق نفسه و تتمثل عموما المخرجات في مجموعة الأفعال و القرارات والسياسات التي يخرجها النسق السياسي استجابة للمطالب التي وردت إليه من البيئة الكلية في شكل ردود أفعال للنسق على أفعال البيئة وهي بمثابة وسيلة التفاعل بين النسق و بيئته .

التغذية العكسية: و يقصد بها مجموعة ردود أفعال البيئة على مخرجات النسق إما بطريقة إيجابية أو سلبية .

غير أن ما يؤخذ على نموذج دافيد إستون أنه:

[1] – جان ماري دانكان، **علم السياسة** . (تر:محمد عرب صاصيلا)،بيروت:المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر والتوزيع،1997،ص ص143-144.

- ذو نزعة محافظة و متحيزة للوضع القائم من خلال إعطاء قيمة كبيرة جدا للاستقرار لأن هذه الأخيرة هي غاية النسق السياسي .
- افتراض أن هذه النماذج عامة لفهم و تحليل الحياة السياسية في كل المجتمعات ، لكن هذا غير صحيح لأن هذا النموذج النسقي لإستون لا يصلح إلا لتفسير الحياة السياسية في الولايات المتحدة الأمريكية .
- من جانب آخر لم يتحرر إستون من القيم كي يصل إلى الموضوعية فكل تحليله مرتبط بالقيم الليبرالية التي وضعها بأنها إنسانية و حضارية .
- عدم اهتمام إستون بالمتغير الثوري بما يعنيه من تحول جذري شامل للنسق السياسي ، إذ يضع كل اهتمامه على مقومات النسق و طرق دعمه و يكشف عناصر الاستمرار و الاستقرار فيه .
- ينظر إستون إلى الحياة السياسية نظرة ميكانيكية بسيطة بتجاهل تعقيداتها و خصائصها المميزة .
- يتجاهل إستون التاريخ علما أن الظاهرة السياسية ليست مقطوعة الصلة بالماضي .
- يتجاهل إستون دراسة النسق السياسي بذاته (العلبة السوداء) و اهتم فقط بالعلاقات التي يقيمها النسق مع بيئته .
- صعوبة وضع مؤشرات موضوعية تجعل من مفاهيم التحليل (النسق ، الاتزان ، المدخلات ، المخرجات ،...) خاضعة و قابلة للملاحظة و التحليل الكمي .

و باختصار فإن النسق السياسي يتأثر بالمحيط الداخلي الذي يعمل فيه كما يتأثر بالمحيط الخارجي ، وعليه " فالمنتظم السياسي يتأثر بثقافة المجتمع و تقاليده و نشاطه الاقتصادي و مفاهيم أفراده المختلفة ، كما يتأثر بالبنيات الاجتماعية و الاقتصادية الموجودة فيه "[1] .

المطلب الثالث: التحليل البيئي لفرد رجز : Fred w.Riggs

يمكننا في هذا الإطار التحليلي أن ننطلق من الافتراض السابق والقائل أن غياب البناء والأداء في الإدارة الجزائرية مفسر بطبيعة البيئة الاجتماعية، هذا الافتراض يجعلنـــــا نتساءل :

[1] – نظام بركات و آخرون ، **مبادئ علم السياسة** . ط 3 ، الرياض : مكتبة العبيكات ، 2003 ، ص 181.

- هل يتأثر الجانب التنظيمي للإدارة بالبيئة الاجتماعية ؟
- هل يتأثر الأداء بالبيئة الاجتماعية ؟

إن هذه التساؤلات تجعلنا نبحث في فلسفة النظرية البيئية من حيث البدايات الأولى لها وخلفيات هذه النظرية وأهم الأطر التحليلية التي اعتمدتها.

في البداية ترجع النظرية البيئية في أصولها إلى فلسفة المدخل البيئي ، فجذور هذا الأخير ضاربة أوصالها في الحضارة الصينية ، عندما أكد الحكيم كونفوشيوس على ضرورة دراسة العوامل الاجتماعية والاقتصادية والتاريخية التي تحدد السمات والصفات الحقيقية للحكومة والنظام الإداري .

ومن باب الموضوعية فقد أشار العلامة عبد الرحمن ابن خلدون (732 – 808 هـ ، 1332 – 1406 م) كذلك إلى أثر الطبيعة على الأفراد والمجتمعات ، " فالبيئة الطبيعية تؤثر بقوة في المجتمع الإنساني إذ أن هذه الأخيرة تحدد طبيعته إلى حد كبير ، فالأرض وموقعها ودرجة خصوبتها ... تحدد نوع حياته الثقافية "[1] .

لذلك فأبعاد هذا المدخل البيئي تتلخص في أن " التنظيمات الإدارية هي نتاج البيئة التي توجد فيها ، وبالتالي فإن النواحي السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والعادات والتقاليد التي توارثها المجتمع المعين ، لابد أن تؤثر في التنظيمات العاملة فيه وتتأثر بها "[2] .

وتبدو فلسفة المدخل البيئي إلى حد بعيد صحيحة فالمحاولات المتكررة لاستقطاب ونقل النماذج الإدارية من دولة إلى أخرى قد شابها الفشل ، وهذا يعطينا فكرة واضحة عن ضرورة قيام النظام الإداري من البيئة التي تمارس فيها الإدارة .

وما يؤكد ذلك أيضا هو الدراسة التي قدمها الأستاذ : روبرت دال: Robert Dahl " عندما كان يناقش إمكانية تطوير نظريات علمية في الإدارة العامة تصلح للتطبيق في البيئات كلها بالرغم من اختلافها ، فانتهى إلى قرار عدم إمكان تطوير مثل هذه النظريات العامة "[1].

[1] – زينب محمود الخضيري ، **فلسفة التاريخ عند ابن خلدون** . بيروت : دار التنوير للطباعة والنشر والتوزيع ، 2006 ، ص 101.

[2] – علي شريف ، **إدارة المنظمات الحكومية** . مصر : الدار الجامعية ، 1999 ، ص 114.

غير أن الحقيقة تشير إلى أن الدراسات التي قدمها الأستاذ : جون جاوس : John Gaus في إبراز الدور المؤثر للبيئة في الإدارة العامة ، هي من البدايات الأولى للإدارة العامة في الولايات المتحدة الأمريكية ، حيث شكلت الدراسة التي قدمها مع بعض زملائه والمعنونة : بالعوامل الإقليمية في التخطيط القومي سنة 1935 ، محورا أساسيا لفلسفته الإدارية وبناء لفكره .

وفي سنة 1947 جاء كتاب جون جاوس :John Gaus : تأملات في الإدارة العامة إثراء للدراسات البيئية في الإدارة العامة موضحا " العلاقة بين المصادر الأولية ومتغيرات البيئة وعناصرها مثل الاتجاهات الثقافية والعادات ، والتجارة والأشغال وغير ذلك ، وبين الإدارة العامة باعتبارها أداة تحقيق وعلاج لما سبق وما ينتج عنه مـــن مشـــاكل "[2] .

وفي السياق نفسه يضيف جيمس فيسلر: James Fesler في كتابه : الإقليم والإدارة سنة 1949 مفهوم البيئة ودورها المؤثر في بناء وأداء النظم الإدارية .

لذلك نؤكد أن الإدارة العامة رغم ضخامة مؤسساتها وتعقيدها وتشعب مهامها وكثرة ارتباطاتها الرسمية وغير الرسمية إلا أنها من أكثر المؤسسات الإدارية تأثيرا بالبيئة وتغلغلا بالقيم الاجتماعية .

أما إذا أتينا إلى الإطار التحليلي الذي انطلقنا منه ، فالنظرية البيئية أو الإيكولوجية تعبر عن محاولة علمية هادفة لتفهم الإدارة العامة واستيعاب إطارها التنظيمي والأدائي في فلسفة بيئية خاصة .

إن النظرية البيئية التي اخترناها كإطار مفسر لتأثير البيئة الاجتماعية على الإدارة العامة الجزائرية ، هي نظرية أمريكية لرائدها فرد رجز : Fred w.Riggs ويعد هذا الأخير من فلاسفة الفكر الإداري في الولايات المتحدة الأمريكية بعد الحرب العالمية الثانية ، ورئيس جماعة الإدارة المقارنة : (C . A . G) Comparative Administrative Group ،

---

[1] – عبد العزيز صالح بن حبتور ، **الإدارة العامة المقارنة** . ط1 ، عمان : الدار العلمية الدولية للنشر والتوزيع ، 2000 ، ص 138

[2] – ابراهيم درويش ، **الإدارة العامة : نحو اتجاه مقارن** . مصر : المطبعة العالمية ، 1974 ، ص86 .

وقد تميز إنتاجه الفكري بالتنوع نظرا لتجاربه الميدانية في العديد من الدول المتقدمة منها والنامية، محاولا بذلك فهم وتفسير الأوضاع البيئية في الدول النامية مع تكييفـــــها لنظمها الإدارية .

وأهم الدراسات التي قدمها فرد رجز : Fred w.Riggs في هذا الإطـــار كتابه :" إيكولوجية الإدارة العامة : Ecology Of Public Administration سنة 1961 ، وكتابه : الإدارة في الدول النامية : Administration In Developing Countries سنة 1962 ، وكتابه : نظرية المجتمع المنشـــوري : The Theory Of Prismatic Society سنة 1964 ، وكتابه : مراجعة المجتمع المنشوري : The Prismatic Society Revisited سنة 1973 "[1] .

وما يؤكد على قيمة هذه النظرية البيئية هو كذلك دراسات كل من ياوشي : Yao-Chi King في كتابه : رجز : إيكولوجية الإدارة العامة : Riggs :The Ecology Of Public Administration سنة 2007 ، ودراسة وين شين : Wen - Shien Peng في كتابه : إيكولوجية الإدارة العامة : The Ecology Of Public Administration سنة 1988 .

وتأسيسا على ما سبق فإن فرد رجز : Fred w.Riggs ينطلق في تحليله للبيئة الاجتماعية من التحليل الكلي عن طريق وضع نماذج إدارية للمجتمعات في صورة تعميمات ، ولذلك فقد قسم المجتمع إلى قسمين ، مجتمع زراعي تقليدي ومجتمع صناعي متقدم معتمدا في ذلك على المعيار الاقتصادي ، ومن هذا التحديد للمجتمع يبرز رجز النماذج الإدارية للدول وخصوصية كل نموذج .

فالإدارة العامة في المجتمع الزراعي التقليدي ذات جهاز إداري بسيط قائم على غياب التخصص ، اختيار الموظفين يغلب عليه الطابع الشخصي ، غياب الكفاءة ، الارتباط بالمراكز

---

[1] - Wen – Shien Peng , **A Critique Of Fred W. Riggs', Ecology Of Public Administration**. International public management review – electronic journal at: [http: //www.ipmr.net.volume 9 issue 1 , 2008] , pp 224-225.

لا بالسياسات العامة ، التداخل في ممارسة الوظائف، الهياكل التنظيمية لا تؤدي نفس الوظائف، ومن هذا المنطلق نكتشف " المتغيرات الاجتماعية التي تشمل العادات والتقاليد والنظم الاجتماعية والقيم السائدة في المجتمع والتي تنعكس على الإدارة وتؤثر في مدى فاعليتها "[1] .

أما الإدارة في المجتمع الصناعي المتقدم فلها سمات ضخامة الجهاز الإداري ، التخصص ، المهارة والكفاءة ، التدريب ، التوسع في المستويات التعليمية ، الموظفون لا يعتبرون رجال سلطة بل هم في موقع الخدمة العامة ، وأخيرا الارتباط بوضع السياسات العامة لا بالمراكز .

وفي تحليل رجز للإدارة العامة في المجتمع الزراعي التقليدي يرى أن هـــذا الأخير يتميز " بالتماسك والقوة الاجتماعية ، ونظام الحكم فيه يقوم عادة على أسس دينية أو وراثية ... والوظائف الحكومية تشغل عادة في المجتمع الزراعي على أساس شخصي ويدل في ذلك اعتبارات المولد والقربى والثروة والتعليم والطبقة الاجتماعية "[2] .

كما يرى رجز أيضا أن البناء التعليمي في هذه المجتمعات يتسم بارتفاع نسبة الأمية ، وهذا ما يجعل عملية الاختيار في الوظائف العامة محصورة على نطاق ضيق .

وعن التأثير القوي للبيئة الاجتماعية في الإدارة العامة في هذه المجتمعات ، فالمـــلاحظ أن " ولاء الموظفين للأسرة والبيئة قويا وذلك لارتباطهم الشديد بها ، ويتأثرون بكل المؤثرات الخاصة والشخصية ويخلطون بين أشخاصهم ووظائفهم وبين ذاتهم وبين مهنتهم "[3] .

إن هذه المتغيرات الاجتماعية وغيرها تجعل من الموظف في النموذج الإداري للمجتمع التقليدي عديم الاهتمام بتقدير قيمة الوقت ، وبالتالي عديم الاهتمام بتقدير عملية التخطيط كعملية إدارية أساسية ، ونقص الكفاءة الذي يؤدي إلى شيوع ظاهرة الفساد الإداري والتداخل بين مختلف الوظائف ، واتجاه الفرد الموظف إلى إتباع قواعد وإجراءات شخصية في المخاطبة والتعامل مع المواطنين .

---

[1] – موفق حديد محمد، **الإدارة العامة** . عمان : دار الشروق ، 2000 ، ص47.

[2] – عبد الكريم درويش ، ليلى تكلا ، **أصول الإدارة العامة** . ط2 ، مصر : مكتبة الأنجلو المصرية ، 1972 ، ص152.

[3] – المرجع نفسه ، ص 153.

ومن زاوية التحليل المقارن يبدو المجتمع الصناعي المتقدم على النقيض من ذلك في نظمه الإدارية والسلوكيات التنظيمية لأفراده .

غير أن ما يؤكد البعد العلمي لنظرية رجز البيئية هو تلك الدراسات التي قدمها الأستاذ إسماعيل صبري مقلد حين قال " إن بيئة الإدارة الحكومية أو ما يطلق عليه إيكولوجية الإدارة بكل ما يتفاعل في محيطها من قيم إنسانية وأدبية وأخلاقية وتقاليد وأعراف اجتماعية وأنماط ثقافية وحضارية وتجارب تاريخية "[1] ، هو الذي يحدد السمات العامة للإدارة .

وعند تحليل رجز للبيئة الاجتماعية في النماذج السابقة يضع لنا تصنيفا للمجتمع حسب أربعة معايير :

- معيار المنطقة الجغرافية : الثروة ، الزراعة ، النفوذ ، ....
- معيار السلوك : اللغة ، الدين ، العادات ، التقاليد ، الأعراف ، ....
- معيار اتجاه الجماعة : السلوكيات ، المواقف المختلفة ، ....
- معيار الوراثة : اللون ، الجنس ، الوزن ، ....

ويلاحظ رجز في هذا التصنيف غلبة المعايير الشخصية في المجتمعات الزراعية التقليدية ، وانسجام المجتمعات الصناعية المتقدمة مع المعايير البيروقراطية الفيبرية .

ومن تحديده لمعايير البناء الاجتماعي يستنتج رجز إطارا تحليليا لدراسة إيكولوجية الإدارة العامة قائما على خمسة أبعاد هي البعد الاقتصادي ، الاجتماعي ، الرمزي ، الاتصالي والسياسي .

وانطلاقا من السياقات المعرفية لهذه النظرية البيئية ، يصف رجز دراسته بنظرية المجتمع المنشوري : Prismatic Society Theory ، وهي نظرية قائمة على استعارة بعض الاشتقاقات اللغوية ككلمة الموشور أو المنشوري : * Prismatic مستخدما فيها تقنية

---

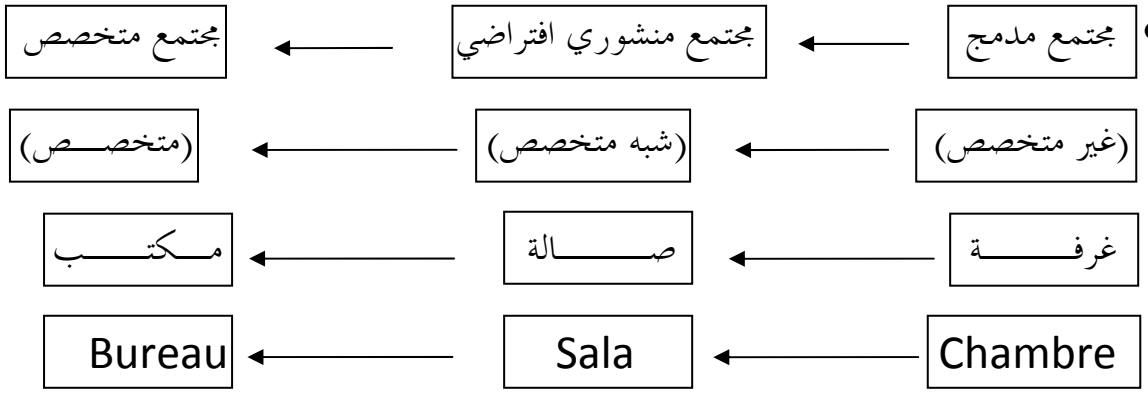
[1] – إسماعيل صبري مقلد ، **مقدمة الإدارة العامة** . مصر : د د ن ، 2000 ، ص9.

* **Prismatic** : pris·mat·ic , [priz-mat-ik] , adjective أنظر في ذلك :
[http://dictionary.reference.com/browse/prismatic]
و منه فالمنشور يمكن استخدامه لكسر الضوء إلى ألوان الطيف (ألوان قوس قزح) ، وبهذا فالمنشور يمكن استخدامه ليعكس الضوء أو لتقسيم الضوء إلى مكونات مختلفة .

الضوء ، حيث يشير رجز إلى أن الضوء في حالته الطبيعية أبيض اللون ، ولكنه سرعان ما يتحلل إلى عدة ألوان باستعمال الموشور الزجاجي ، وهذه الظاهرة الفيزيائية استعارها رجز ليوضح أن الضوء الأبيض يشير إلى عملية الدمج والتداخل في الوظائف التي تعرفها الإدارة في المجتمعات التقليدية الزراعـــية ، أما تحلل وانتشار الضوء إلى عدة ألوان فإنه يشير إلى عملية التخصص في الوظائف الإدارية التي تعرفها المجتمعات الصناعية المتقدمة .

ومن الناحية الاصطلاحية يرى الأستاذ فيريل هيدي : Ferrel Heady أن " النموذج المنشوري هو أكثر النماذج تمثيلا لواقع الدول النامية "[1] ، فهو يشمل تصورا نظريا للحالة التي ينتقل فيها المجتمع الزراعي التقليدي إلى مجتمع صناعي متقدم .

إن التحليل الكلي الذي اعتمده رجز في دراسة إيكولوجية الإدارة العامة جعله يحدد ملامح الإدارة العامة في النماذج التي وضعها ، انطلاقا من معيار التخصص وبذلك يقدم لنا في بداية تحليله صيغة تقليدية لأنماط الإدارة العامة في الدول المختلفة تمثلت فيما يلي :



إن هذه الأنماط الإدارية التي وضعها رجز في هذا المخطط التوضيحي تشير إلى أن دراسته للمجتمعات من المنظور الكلي جعلته يضع تعميمات عنها ، فالإدارة في المجتمع الزراعي التقليدي غير متخصصة ومختلف العمليات والممارسات الإدارية مداخلة في بعضها البعض في صورة مدمجة .

[1] – محمد فتحي محمود ، مرجع سبق ذكره ، ص 133.

وفي مقابل ذلك يظهر المجتمع الصناعي المتقدم في شكل إدارة متخصصة ، بينما تكون الإدارة في المجتمع الانتقالي الافتراضي شبه متخصصة آخذة بعض سمات الإدارة من النظم الإدارية في الدول النامية وبعض سمات الإدارة من النظم الإدارية في الدول المتقدمة .

وفي سنة 1973 قام رجز بتعميق دراسته للمجتمعات في الانتقال من المنظور الكلي في التحليل إلى المنظور الجزئي ، محاولا في ذلك فهم طبيعة البناء الاجتماعي وتمييزه داخل المجتمع الواحد للكثير من الجماعات التي أطلق عليها تسمية : الجماعات المنشورية .

ومن هذا المنطلق يعتمد رجز في كتابه : مراجعة المجتمع المنشـــوري : The Prismatic Society Revisited على أنماط جديدة للإدارة العامة منطلقا في ذلك من معيار متكامل وغير متكامل ليعطينا صيغة جديدة لهذه الأنماط الإدارية على النحو التالـــــي:

- شبه المتخصص البدائي ← شبه المتخصص ← المتخصص الجديد

(المنشوري البدائي) ← (المنشوري النموذجي) ← (المنشوري الجديد)

ومن هذا التصنيف الجديد الذي قدمه رجز لأنماط الإدارة العامة نلاحظ أن المجتمعات المتخصصة هي مجتمعات متكاملة وفق معيار متكامل ، والمجتمعات المنشورية هي مجتمعات غير متكاملة ومتنافرة وفق معيار غير متكامل ، وتتميز بخاصية عدم التجانس بين النظم الإدارية وممارساتها المختلفة ، وبخاصية الشكلية بين الإطار الرسمي للإدارة وبين ما يقوم من تنفيذ فيها ، وبخاصية التداخل بين السلوك الإداري الذي يخضع إلى المعايير الاجتماعية الشخصية لا إلى المعايير التنظيمـــية الإدارية.

ولكي نتجاوز الافتراض القائل بأن الأساليب والوسائل الإدارية الحديثة قابلة للتطبيق في الدول النامية دون إدراك لتأثير البيئة المحيطة بها ، نجد أن الإطار التحليلي الذي انطلقنا منه يعبر فعلا عن " الدراسات التطبيقية التأصيلية البيئية "[1] .

[1] – حمدي أمين عبد الهادي ، **الإدارة العامة المقارنة** . ج1 ، ط1 ، بغداد : مطبعة المعارف ، 1970 ، ص 18.

وإذا كانت المقاربة البيئية لرجز تنطلق من البحث في تأثير الأبعاد البيئية المختلفة على الإدارة العامة ، فإن المقاربة النسقية لدفيد استون : David Easton مفيدة أيضا في هذا السياق ، لأنها تعتبر الحياة السياسية نسق من السلوك موجود في بيئة يتفاعل معها أخذا وعطاء من خلال فكرة المدخلات والمخرجات .

لهذا فالإدارة العامة كنسق إداري مفتوح – نتيجة للعلاقة التقليدية بين السيـــاسة والإدارة ، ونتيجة لتطور العلاقة بين الإدارة والمجتمع – أصبحت تؤثر على المجتمع بمخرجاتها وتتأثر في المقابل بمدخلاته كعلاقة متبادلة من حيث التأثير والتأثـــر .

خلاصة واستنتاجات :

لقد خلصنا في هذا الفصل النظري إلى مجموعة من المتغيرات المهمة التي ترتبط إما بالجانب المفاهيمي للدراسة وإما بالجانب التحليلي لها ، ومن أجل ذلك توصلنا إلى أن كلا من مفهوم البيئة الاجتماعية ومفهوم الإدارة العامة هي مفاهيم لا بد من البحث في معانيها اللفظية والاصطلاحية حتى نتمكن من تحديد العلاقة الجدلية بينهما والتي تتمثل في مدى تأثير البيئة الاجتماعية على الإدارة العامة .

ومن أجل ذلك اعتبرت البيئة الاجتماعية مجموعة الممارسات الاجتماعية المختلفة التي ترتبط بالإنسان من خلال التأثيرات المتبادلة لأنساقها الفرعية في إطار علاقة التأثير والتأثر.

كما يبرز أيضا من خلال هذا الفصل النظري الأبعاد التاريخية لفكرة البيئة الاجتماعية والتي ارتبطت بالحضارات القديمة ومنها الحضارة الصينية ، حيث كان لكونفوشيوس دور كبير ومهم في توضيح المتغيرات البيئية المختلفة ودورها في دراسة الإدارة العامة وذلك من خلال تعريفه للعلاقات الاجتماعية في إطار أبعادها الخمسة والتي تشمل علاقة الأمير بالرعية ، وعلاقة الابن بأبيه ، وعلاقة الأخ الأكبر بأخيه الأصغر ، وعلاقة الزوج بزوجته ، وعلاقة الصديق بصديقه .

كما تم التأكيد أيضا في هذا السياق على أهمية النظام الاجتماعي سواء ارتبط بالقواعد التي يـــضعها أفراد المجتمع أو بالأدوار المختلفة لهؤلاء الأفراد في تجسيدهم لتلك القواعد ، و في عنصر ثالث توصلنا إلى أن العمليات الاجتماعية تعبر عن ذلك التفاعل الاجتماعي لمختلف أفراد المجتمع في إطار مجموعة من العلاقات الديناميكية أو المتحركة .

و باعتبار البيئة الاجتماعية هي المتغير المستقل في دراستنا فقد خلصنا إلى أن النسق الاجتماعي يتميز بمجموعة من الأوصاف : علاقات النسق والتي تشمل : الأنساق المغلقة ، الأنساق المفتوحة جزئيا ، الأنساق المفتوحة .

كما أن العمليات الاجتماعية تشمل بدورها العناصر التالية : التنشئة الاجتماعية ، التكيف الاجتماعي ، التعاون ، التنافس ، الصراع .

كما خلصنا أيضا إلى أن دراسة الإدارة العامة خارج بيئتها الاجتماعية يؤدي بنا إلى عدم فهم الظاهرة الإدارية ، ولذلك نجد أن نظريات الإدارة الكلاسيكية قد ابتعدت وأهملت كليا دور الأبعاد البيئية وخاصة البيئة الاجتماعية ، وهذا على النقيض من نظريات التنظيم الإداري الحديثة التي تؤسس لتأثير البيئة في اختيار الشكل التنظيمي الملائم للإدارة .

وفي سياق دراستنا التي ترتبط بالبيئة الاجتماعية ومدى تأثيرها على الإدارة العامة خلصنا إلى وجود مجموعة من المتغيرات التي تؤثر بشكل مباشر وغير مباشر في بناء وأداء الإدارة العامة والتي تشمل البناء الاجتماعي ، مميزات الشخصية القومية هذه الأخيرة التي تحتوي بدورها على عناصر كخصائص النمط السلوكي ، خصائص النمط الإدراكي والذي بدوره يشمل العناصر التالية : الاستكانة ، القدرة على الابتكار ، التعددية والمرونة الذهنية ، العلم والعقلانية ، المضمون والشكل ، وأخيرا يوجد متغير البناء التعليمي والثقافي .

وأما عن مفهوم الإدارة العامة فقد توصلنا إلى أن فكرة الإدارة قد ارتبطت بحياة الإنسان منذ بداية الحضارات ، بحيث وجدت عناصر التخطيط والتنظيم والتوجيه والرقابة وهي مبادئ للإدارة .

كما خلصنا أيضا إلى أنه من الناحية الموضوعية والمنهجية قد تعددت التعاريف التي أخذتـــها الإدارة والإدارة العامة بحسب تطور الفكـــر الإداري ، ولذلك تعددت تعاريف الإدارة بحسب المنظورات الفكرية المختلفة وفي هذا السياق يوجد منظور علماء النفس ، منظور علماء الاجتماع ، ومنظور علماء الإدارة .

وأما عن مفهوم الإدارة العامة فقد توصلنا إل أنها ارتبطت كحقل معرفي مستقل بثلاثة اتجاهات، اتجاه يؤسس لعلاقتها بالسياسة العامة ، واتجاه ثاني يربط الإدارة العامة بالنشاط الإداري ، واتجاه ثالث يربط بين الإدارة العامة ومختلف الأجهزة الإدارية التابعة لها .

وأما عن الإطار التحليلي للدراسة فقد خلصنا إلى مجموعة من الاستنتاجات التي تؤكد في بدايتها على أن مختلف الدراسات العلمية يجب أن تستند إلى نظرية أو إطار فكري ينظمها ويختبر فرضياتها ومن أجل ذلك انطلقنا في دراستنا من فرضية عامة و فرضيتين جزئيتين على النحو الآتي :

❖ للبيئة الاجتماعية و محدداتها المختلفة تأثير على بناء و أداء الإدارة العامة .

* ربما يكون لضعف الأداء في الإدارة العامة ارتباط بطبيعة التنظيم الإداري القائم .

* ربما يرتبط ضعف البناء و الأداء في الإدارة العامة بالبيئة الاجتماعية و محدداتها المختلفة.

وبناء على هذه الفرضيات سنتوصل إلى أن العلاقة السببية بين الإدارة الجزائرية وبيئتها الاجتماعية ربما تتحدد وفق أحد الأنماط الإدارية التالية :

- نحو نمط ارتجالي في الإدارة .
- نحو نمط زبائني في الإدارة .
- نحو نمط غير استراتيجي في الإدارة .
- نحو نمط رشيد وعقلاني في الإدارة .

وتأسيسا على ما سبق خلصنا إلى أن الإطار التحليلي للدراسة سيتركز على البحث في كل من النموذج البيروقراطي و التحليل النسقي و النظرية البيئية ، وبذلك توصلنا إلى أن النظرية البيروقراطية هي البداية الحقيقية للتنظيم الإداري العلمي ، حيث قصد ماكس فيبر بتعبير البيروقراطية أن يصف النموذج المثالي للتنظيم القائم على أساس التقسيم الإداري والعمل المكتبي، لذلك كان اختيارنا لهذه النظرية من أجل اختبار فرضية أنه قد يكون لضعف الأداء في الإدارة الجزائرية ارتباط بطبيعة التنظيم الإداري القائم .

وأما عن التحليل النسقي و النظرية البيئية اللذين اخترناهما كإطار تحليلي لدراستنا و اللذين انطلقنا فيهما من فرضية قائمة على أساس أنه ربما يرتبط ضعف البناء و الأداء في الإدارة العامة بالبيئة الاجتماعية و محدداتها المختلفة ، لذلك توصلنا إلى أن التحليل النسقي مفيد في دراستنا

من حيث أنه يبحث في علاقة التأثير و التأثر بين البيئة و الإدارة من خلال متغيري المدخلات و المخرجات ، أما النظرية البيئية فترجع في أصولها وبداياتها الأولى إلى فلسفة المدخل البيئي الذي يؤكد على أن التنظيمات الإدارية هي نتاج بيئتها الاجتماعية ، وأن كل المتغيرات السياسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية والعادات والتقاليد التي توارثها المجتمع لا بد أن تؤثر في الإدارة العامة وتتأثر بها .

لهذا فإنه عند الربط بين الإطار النظري والتطبيقي للدراسة من خلال الفصل الأول نلاحظ أن التحليل الفيبري ينطلق من البناء الرسمي للنظم الإدارية ، وطبعا هذا غير كاف لفهم عملية التفاعل والتأثير والتأثر التي تربط البيئة الاجتماعية الجزائرية بالإدارة العامة .

وعلى هذا الأساس وظفنا التحليل النسقي لدفيد استون لبحث التفاعل والتأثير بين متغيري البيئة الاجتماعية والإدارة العامة . وهذا على اعتبار أن الإدارة العامة نظام فرعي من البيئة الاجتماعية للمجتمع الجزائري .

كما كان أيضا للنظرية البيئية لفرد رجز دور أساسي ومركزي في تحليل العلاقة بين الإطار النظري والتطبيقي ، وذلك لأن هذه النظرية قد بحثت في الأوضاع الاجتماعية والثقافية والاقتصادية والسياسية لبعض الدول في جنوب شرق آسيا ومنها الهند ، تايلندا ، الفيليبين ، وذلك بتقسيم هذه المجتمعات على أساس المعيار الاقتصادي إلى مجتمعات زراعية تقليدية متخلفة في مقابل المجتمعات الصناعية المتقدمة . وعلى أساس المعيار السياسي من حيث أنها مجتمعات غير متكاملة نظرا للتداخل بين الوظائف الإدارية والسياسية فيها ، وعلى هذا الأساس نلاحظ أن المجتمع الجزائري قد مر في تاريخه بهذه الأوضاع والظروف عبر ثلاثة عهود تاريخية مضت وهذا ما سنلاحظه في الفصل الثاني .

الفصل الثاني :

مسار التطور والتحولات الأساسية التي طبعت الإدارة العامة في الجزائر

الفصل الثاني: مسار التطور والتحولات الأساسية التي طبعت الإدارة العامة في الجزائر

يشكل هذا الفصل بداية دراسة حالة الجزائر من خلال التطرق إلى طبيعة العلاقة بين البيئة الاجتماعية و الإدارة العامة الجزائرية ، و ذلك من خلال البحث في التطور الذي عرفته الإدارة الجزائرية من عهد العثمانيين إلى عهد الاحتلال الفرنسي ، مؤكدين في نفس السياق على طبيعة العلاقة بين هذه الإدارة و المجتمع الجزائري .

المبحث الأول: البيئة الاجتماعية والإدارية بالجزائر في الفترة العثمانية

ما هو معروف أن الحماية العثمانية في بلاد المغرب الإسلامي لم تتم بنفس الطريقة التي تمت بها في المشرق ، فتوسعات العثمانيين في الشرق جاءت عن طريق حروبـــهم ضد دولتي الصفويين والمماليك ، أما في الجزائر وغيرها من المناطق المغربية فكانت بناء على "استنجاد السكان المحليين بهم من الغزو الاسباني ... وبعد أن خضعت الجزائر بفضل جهود الأخوين عروج وخير الدين للحكم العثماني ، أصبحت تدار باعتبارها ولاية من ولايات الدولة العثمانية المترامية الأطراف "[1] .

ومن هذا المنطلق سنحاول البحث في كل من التنظيم السياسي – الإداري للجزائر في هذه الفترة العثمانية .

المطلب الأول: المعالم الأساسية للتنظيم الإداري العثماني

لا ينبغي لأي باحث حصيف وهو يعالج موضوع التنظيم الإداري الجزائري في المرحلة العثمانية أن يتناسى التنظيم السياسي لهذه المرحلة ، فالعلاقة بين السياسة والإدارة علاقة تاريخية وتقليدية في أي نظام سياســـي .

إن التواجد العثماني في الجزائر بكل ما حمله من محاسن ومساوئ مرحلة من غير حق نسيانها ، وفي هذا السياق تقول الأستاذة عقيلة ضيف الله " والشيء الذي ينبغي أن لا يغيب عن الأذهان هو أن الجزائر قبل احتلالها من طرف فرنسا قد كان لها تنظيـــــم سياسي –

[1] – أمين محرز ، **الجزائر في عهد الأغوات (1659–1671)** . الجزائر : دار البصائر ، 2011 ، ص19 .

إداري أرست قواعده الدولة العثمانية خلال الفترة التي حكمت فيها الجزائر ، وهذا ينفي نفيا قاطعا أن الجزائر لم تعرف أسلوب التنظيم السياسي – الإداري إلا في عهد الاحتلال الفرنسي ، وأن الجزائر كانت تعيش قبل ذلك في فراغ إداري – سياسي "[1] .

لهذا فقد اتسم التنظيم السياسي الذي عرفته الجزائر في العهد العثماني بتعاقب عدة أنظمة سياسية عبر مراحل تاريخية محـــددة ، كانت بدايتها حكم الباي لارباي أو أمير الأمراء (1518 – 1588) ، فقد كان النظام في هذه المرحلة مركزيا ميزه الاستقرار بفضل الأخوين عروج وخير الدين بربروسا .

أما المرحلة الثانية فهي مرحلة الباشوات (1588 – 1659) ، استمر الحكم فيها مركزيا مع التفكير في وضع تنظيم إداري محكم .

وفي المرحلة الثالثة حكم الأغوات في الفترة (1659 – 1671) ، واتسم حكمهم بنظام ذو طابع عسكري وبالاضطراب الإداري .

وفي المرحلة الرابعة والأخيرة ساد حكم الدايات (1671 – 1830) ، وتعد مرحلة زمنية طويلة اتصفت بالاستقرار والتنظيم المركزي والمحلي المحكم ، والملاحظ أن الجزائر في هذه المرحلة قد عرفت " مقومات السياسة وتمتعت بالاستقلال الفعلي عن الدولة العثمانية دون الرجوع إلى الباب العالي "[2].

وبداية من هذه المرحلة برزت معالم أجهزة الدولة المركزية في التنظيم السياسي التالي :

أ– الداي :

يحتكر جميع السلطات العامة في الدولة وبيده السلطة التنفيذيـــة ، وهو الذي يعكف على تطبيق القوانين المدنية والعسكرية والإشراف على حصون المدينة وتنظيم الجيوش

---

[1] – عقيلة ضيف الله ، « **التنظيم السياسي – الإداري الفرنسي في الجزائر: من بداية الاحتلال (1830) إلى بداية الثورة الجزائرية (1954)** » . المجلة الجزائرية للعلوم السياسية والإعلامية ، جامعة الجزائر : مطبعة دار هومة ، العـــــدد الأول ، 2001-2002 ، ص69.

[2] – ناصر الدين سعيدوني ، الشيخ المهدي بوعبدلي ، **الجزائر في التاريخ : العهد العثماني** . الجزائر: المؤسسة الوطنية للكتاب ، 1984 ، ص 14.

ومراسلة القبائل المختلفة . فلقد كان الداي بحق رئيس السلطة التنفيذية المحافظ على الاستقرار في كل ربوع المدينة ، فكان يعمل على " التهدئة والمحافظة على الأمن العام "[1] .

ب– الديوان الخاص :

كان هذا الديوان يساعد الداي في أداء وظائفه الإدارية ، من خلال تنفيذ الأوامر والتعليمات الصادرة عن الداي ، وهو يتشكل من موظفين سامين يكاد يشبه مجلس الوزراء في عصرنا الحالي .

ج– الديوان الكبير :

يتولى أعمال السلطة التشريعية ويتكون من الموظفين السامين في الدولة والقضاة والفقهاء الكبار وكتاب الدولة ، وهو لا يجتمع إلا بشأن القضايا الهامة كالحرب والسلم ، وكان ينتخب من بين أعضاء هذا المجلس رؤساء المقاطعات المحلية التي كانت موجودة في ذلك الوقت .

إضافة إلى كل ذلك فقد عرف التنظيم السياسي العثماني في الجزائر دواوين أخرى ، كديوان البحر الذي يجتمع تحت رئاسة وكيل الحرج أي وزير البحرية .

أما الوزراء فكانوا على النحو التالي :

- الخزناجي : يماثل وزير المالية في النظم السياسية الحديثة والمعاصرة.
- آغا العرب : بيده قيادة الجيش البري ووظيفة الشؤون الأهلية .
- خوجة الخيل : يماثل وزير النقل حاليا .
- بيت المالجي : ينظر في الأملاك المصادرة ويراقب الأموال الآتية من البايات .

وإلى جانب هذه الدواوين والوزارات فقد عرفت الجزائر في العهد العثماني وظائف أخرى ذات أهمية ، كوظيفة الخوجات أو الكتاب وهم يتعددون بحسب المناصب التي يتولونها ، فخوجة الأسواق كان يتجول في الأسواق حاملا الميزان لمعاينة كمية ونوعية المعروضات في

[1] – حمدان بن عثمان خوجة ، **المرآة** . (تقديم وتعريب وتحقيق : محمد العربي الزبيري) . ط2 ، الجزائر : الشركة الوطنية للنشر والتوزيع ، 1982 ، ص 125 .

الأسواق ، ضابطا المكاييل والموازين فهو الذي " يراقب كل ما يباع في الأسواق والدكاكين من مأكول ومشروب وملبوس ومصنوع "[1].

أما وظيفة القُوّاد فكان صاحبها يتمتع بصلاحيات إدارية واسعة النطـــاق ، فقائد الفحص مثلا كان يتولى إدارة شؤون المدينة فهو الـــذي " يتولى حراسة ضواحي المـــدينة "[2] .

وإلى جانب هذا التنظيم السياسي كان هناك تنظيم إداري يتكون من " ثلاثة بايلكات ومقاطعة دار السلطان الذي يعتبر مقرا مركزيا للولاة والدايات الذين حكموا الأيالة "[3] ، و وفقا لذلك كان التنظيم الإداري على النحو التالي :

أ- دار السلطان :

تشمل مدينة الجزائر والساحل وسهل متيجة ، وهي خاضعة لسلطة رئيس السلطة التنفيذية (الداي) مباشرة ، حيث يقوم هذا الأخير بحماية المناطق التابعة له .

ب- بايلك الشرق :

يمثله إقليم قسنطينة وعاصمته مدينة قسنطينة ، يتصف بعدم تحكم الحكومة المركزية فيه ومرد ذلك إلى رؤساء القبائل الذين كانوا يحرسون المواطنين حتى لا يقومون بالتمرد والثورات ضد الحكم المركزي .

ج- بايلك الغرب :

يشمل إقليم وهران وكانت عاصمته مدينة مزونة ثم مدينة معسكر ، وبعد تحرير مدينة وهران من الاسبان سنة 1792 أصبحت هي العاصمة ، وقد تميز بطابع الحكم العسكري .

---

[1] – ناصر الدين سعيدوني ، الشيخ المهدي بوعبدلي ، مرجع سبق ذكره ، ص 19.

[2] – أبو القاسم سعد الله ، **محاضرات في تاريخ الجزائر الحديث : بداية الاحتلال** . ط3 ، الجزائر : الشركة الوطنية للنشر والتوزيع ، 1982 ، ص 51.

[3] – سيار الجميل ، **بقايا وجذور التكوين العربي الحديث** . ط1 ، عمان : الدار الأهلية للنشر والتوزيع ، 1997 ، ص311 .

د- بايلك التيطري :

يعد أقل أهمية وعاصمته مدينة المدية ، وهو إقليم ضعيف نظرا لقربه من الإدارة المركزية وقلة موارده الاقتصادية من جهة أخرى ، لذلك كان الديوان الكبير هو الحاكم الفعلي فيه .

وفي السياق نفسه نجد البايلك يتكون من " تنظيمات إقليمية إدارية أقل حجما من الأولى وهي البلدة (البلدية) ، أما مستوياته فهي : الباي ، ديوان الباي ، المجلس الاستشاري ، المصالح الإدارية "[1] .

ونستنتج هنا أن هذا التنظيم الإداري الخاص بكل إقليم شبيه بالإدارة الموجودة على المستوى المركزي ، فالخزناجي مثلا يقابله الخزندار في إدارة الإقليم و آغا العرب هو الخليفة وبيت المالجي هو ذاته في إدارة الإقليم .

أما مدينة الجزائر وتنظيمها فهي تعود إلى سلطة شيخ البلدة الذي يقابله رئيس البلدية اليوم ، فقد كان يشرف على الاستقرار العام للمدينة وفي الوقت نفسه يساعده مجلس بلدي في أداء مهامه ، وقد كان الحاكم في كل إقليم يختار من بين الأسر الشريفة التي يتصل نسبها بأحد المرابطين ، وإذا حدث أمر هام فإن الحاكم يجمع في بيته شيخ البلدة وسائر الأمناء التابعين له ويقومون باتخاذ التدابير اللازمة .

فقد ذكر حمدان بن عثمان خوجة* أن هؤلاء كانـــوا " ينظمون شؤون المدينة ويحافظون على الأمن في أوساط مختلف الطبقات العاملة ، ويراقبون الشرطة المحلية والنظافة والقنوات "[2] .

---

[1] – ناجي عبد النور ، « **دور الإدارة المحلية في تحقيق التنمية المحلية : تجربة البلدية الجزائرية** » . مجلة النهضة ، مصر: جامعة القاهرة ، المجلد العاشر ، العدد 4 ، 2009 ، ص101 .

* هو حمدان بن عثمان خوجة ينتمي إلى أسرة جزائرية عريقة ، كان والده فقيها وأمينا عاما للأيالة (مكتباجي) . ولد سنة 1773 في عهد الداي محمد عثمان باشا ، الذي حكم الجزائر مدة ستة وعشرين سنة ابتداء من سنة 1766 .

نبغ حمدان بن عثمان خوجة في التاريخ والطب والفلسفة ، ومن مؤلفاته : المرآة ، اتحاف المنصفين والأدباء في الاحتراس من الوباء . للمزيد راجع كتابه : المرآة .

[2] – حمدان بن عثمان خوجة ، مصدر سبق ذكره ، ص 126.

ومما سبق ذكره يمكن أن نستنتج السمات العامة للتنظيم السياسي – الإداري للإدارة الجزائرية في العهد العثماني فيما يلي :

- كان النظام الإداري وسيلة فعالة مكنت الأقلية العثمانية من التصرف في أمور الجزائر ، وفي وقت أصبحت فيه الجزائر تتمتع بكيان معترف به دوليا وتمارس استقلالا حقيقيا في نطاق الرابطة العثمانية التي قوامها المصلحة المتبادلة والروابط الروحية " وهذا ما أوقع كثيرا من الكتاب في الخلط بين طبيعة الجهاز الإداري الذي كان في صالح الأقلية التركية وبين وضعية الجزائر الدولية ، فذهب بهم الأمر إلى حد اعتبار الجزائر مستعمرة وهذا خلاف الحقيقة والصواب "[1] .
- إدارة محافظة ومتماسكة بالتقاليد الاجتماعية والدينية وهي تقوم على نظام طبقي يبدأ بالعبد وينتهي بالوجق (العثماني الارستقراطي) مارا بطبقة وسطى يمثلها العرب الحضريون (تجار ، صناع ، أصحاب حرف ، خوجات) .
- وجود أجهزة إدارية مرنة وفعالة ، مرنة من حيث بساطة تنظيماتها وفعالة من حيث إجراءاتها العملية .

ويمكن القول في الأخير أن " التنظيم السياسي – الإداري في العهد العثماني قد كان قويا، رشيدا وفعالا ... من حيث تنظيمها السياسي – الإداري الشوري الداخلي أو من حيث تنظيمها السياسي – الإداري الخارجي الدبلوماسي "[2] .

المطلب الثاني: نمط العلاقة بين المجتمع الجزائري والإدارة العثمانية

إن هذه العلاقة المنهجية بين المجتمع الجزائري والإدارة العثمانية تجعلنا نلجأ إلى قراءة التاريخ ، للبحث في مختلف المعطيات السوسيولوجية والثقافية وحتى الاقتصادية التي كانت وراء تشكل البنى الإدارية للإدارة الجزائرية في هذه المرحلة من تاريخها .

[1] – عقيلة ضيف الله ، مرجع سبق ذكره ، ص 70.

[2] – المرجع نفسه ، ص 71 .

غير أن هذه التوليفة بين المجتمع الجزائري والإدارة العثمانية ، تجعلنا في البداية نبحث في التركيبة الاجتماعية لسكان مدينة الجزائر والتي تميزت بتنوعها العرقي والديني وبشكل عام فقد " انقسم مجتمع المدينة إلى عدة مجموعات مختلفة ضمت الأتراك العثمانيين والأعلاج والكراغلة إضافة إلى الأندلسيين والبلدية والبرانية واليهود والأسرى الأوربيين "[1] .

لقد اتصف الأتراك العثمانيين باحتلالهم لقمة الهرم الاجتماعي مسيطرين في ذلك على القوة العسكرية والسياسية للأيالة ، لذلك جاءت مختلف الوظائف الإدارية في جهاز الدولة امتيازا لهم ، كما كانوا ينحدرون أيضا من أصول اجتماعية مختلفة كالأتراك ، البشناق ، الأكراد ، الإغريق ... ، كما تتسم هذه الفئة من الأتراك العثمانيين بانفتاحها الاجتماعي .

أما الكراغلة فهم أبناء الأتراك وتواجدت هذه الفئة خاصة في المدن الهامة مثل بجاية ، تلمسان ، عنابة ، قسنطينة ... ، وهم ذوو وضعية اجتماعية متميزة نظرا لانتسابهم إلى الأصل التركي ، وبذلك تقلدوا مناصب عالية في الجيش والإدارة .

وأما الأعلاج فكانت لهم أيضا نفس صلاحيات الأتراك ، وكذلك كان لهم تواجد كبير في صفوف الانكشارية وبالتحديد في السيطرة على صف القياد كما يشكل هؤلاء " جماعة متنفذة تجلت مكانتها في عدد الولاة الذين تولوا سدة الحكم ، ففي الفترة الممتدة من 1537 إلى 1656 تعاقب ستة وثلاثون واليا عثمانيا على حكم الجزائر، تسعة منهم كانوا أعلاجا "[2] .

وعن البلدية فهم جماعة الحضر من سكان المدينة الأصليين وما انضم إليهم من مهاجري الأندلس والحواضر الأخرى ، وشكلت هذه البلدية أول مجموعة سكانية في الجزائر من حيث التعداد السكاني لها ، والذي بلغ حوالي 12.500 نسمة في سنة 1580 . ويمكن القول أن البلدية قامت بدور متميز على المستوى المحلي في تسيير المدينة والإشراف على مؤسسة مشيخة البلد .

[1] – أمين محرز ، مرجع سبق ذكره ، ص 141 .

[2] – المرجع نفسه ، ص 148 .

إضافة إلى هذا فقد شكل الأندلسيون المهاجرون بدورهم جماعة حضرية بعد فرارهم من الاضطهاد الاسباني بعد سقوط غرناطة .

كما اتصفت أيضا التركيبة الاجتماعية لسكان الجزائر آنذاك بتواجد فئة البرانية التي نزحت من مناطق جغرافية مختلفة إلى المدينة للعمل فيها ، كما تخصصت كل جماعة من البرانيين بعمل معين في مدينة الجزائر .

أما اليهود فكانوا يشكلون أقلية في مجتمع مدينة الجزائر ويعتمدون على التنظيم الطائفي بقيادة شيخ أو مقدم اليهود ، الذي يجمع الجزية و المغارم من أفراد الطائفة لصالح البايلك . وعن الأسرى الأوربيين فقد شكلوا مزيجا من مختلف الأمم الأوربية .

و إثراء للموضوع يمكن تقسيم المجتمع الجزائري في العهد العثماني إلى مجموعتين هما :

أ- سكان المدن : و هم " الذين كانوا يمارسون المهن المختلفة و التجارة ، و بعض الوظائف الإدارية "[1] .

ب- سكان الأرياف : و حسب معيار المكانة الاجتماعية و علاقتهم بالسلطة الحاكمة فهم أربع فئات هي : " فئة قبائل المخزن ... القبائل المتحالفة أو المتعاونة ... القبائل القاطنة في المناطق الجبلية و الصحراوية ... القبائل المقيمة في أراضي الدولة و التي تعرف بقبائل الرعية "[2] .

ج- وفي تقسيم آخر يرى الأستاذ شويتام أرزقي أن " التقسيم الأنسب للمجتمع الجزائري في المدن خلال العهد العثماني ، و الذي يعبر بصدق عن الواقع آنذاك ، هو تقسيمه إلى جماعات تتألف من المسلمين ، الأهالي (الحضر) ، الذين ينحدرون من أصول عربية و أمازيغية ، و الأندلسيين ، و الأتراك العثمانييـــن ، و الكراغلة . و من المسحيين ، الذين يتفرعون إلى أحرار ، و أسرى ، و من اليهود "[3].

---

[1] - شويتام أرزقي ، **نهاية الحكم العثماني في الجزائر و عوامل انهياره 1800-1830** . ط1 ،الجزائر : دار الكتاب العربي ، 2011 ، ص 81

[2] - المرجع نفسه ، ص ص 82-83 .

[3] – شويتام أرزقي ، **المجتمع الجزائري و فعالياته في العهد العثماني** . ط 1 ، الجزائر : دار الكتاب العربي ، 2009 ، ص 76 .

إن التركيبة الاجتماعية للمجتمع الجزائري في العهد العثماني وعلاقتها بالتنظيم السياسي – الإداري ، تجعلنا نتساءل عن شرعية الحكم العثماني والتنظيم الإداري والتركيبة السوسيولوجية وعلاقتهم التأثيرية بالمجتمع الجزائري .

وانطلاقا من هذا فشرعية الحكم العثماني في الجزائر قد بدأت بمواجهة الغزات الاسبان وطردهم من كل المدن التي تمكنوا من احتلالها ولو جزئـــيا ، وكذلك كان الحكم العثماني في حاجة إلى شرعية سياسية " مصدرها مركز الخلافة في الباب العالي وذلك منذ إعلان خير الدين بربروس ولاءه للخليفة في اسطنبول وحصوله منه على التعيين بلقب بايلرباي أي باي البايات أو أمير الأمراء "[1].

إن هذه الشرعية في الحكم جعلت من رياس البحر قادة للتحالف السياسي ، وأصبح يقوى ويتوسع ليشمل حتى قوى فاعلة في المجتمع الجزائري في مختلف المناطق .

وما يؤكد سيطرة الأتراك العثمانيين على مقاليد الحكم والإدارة في الجزائر هي طائفة الانكشارية العسكرية التي كانت تسمى بالأوجاق ، لقد أرسل الباب العالي " ألـــفي إنكشاري أسسوا أوجاق الجزائر ... وكانت السيطرة في الجزائر وفي باقي البايليكات للانكشـــارية ، فقد كانت لهم الأولوية على كل التشكيلات المسلحة في العمليات الحربية والدفاعية وفي حفظ الأمن "[2] .

غير أن هذه السيطرة للإنكشاريين لم تدم طويلا ، بحيث دخلوا في صراع مع " مؤسسة القراصنة (طائفة الرئيس) ... ففي العام 1671 أخذت الطائفة على عاتقها إزالة مركز باشا الولاية وانتخاب داي بدلا منـــه . وكانت هذه الحركة تعني جعل مدينة الجزائر أكثر استقلالا عن القسطنطـــينية "[3] .

---

[1] – مصطفى هميسي ، **من بربروس إلى بوتفليقة : كيف تحكم الجزائر** . الجزائر : دار هومة ، 2011 ، ص83 .

[2] – المرجع نفسه ، ص ص 83 – 84 .

[3] – مغنية الأزرق ، **نشوء الطبقات في الجزائر** . (تر : سمير كرم) ، بيروت : مؤسسة الأبحاث العربية ، 1980 ، ص ص 34-35 .

ومن الملاحظ أن " الأتراك حكموا الجزائر دون محاولة ربط هذا المجتمع بحكمهم ، وأن العلاقة مع السكان كانت نفعية بحتة دون أي محاولة للتوحيد السياسي "[1] ، وما يؤكد هذه الهوة بين المجتمع الجزائري والإدارة العثمانية ، من حيث العلاقات التأثيرية المتبادلة هي دراسات الباحث سيار الجميل عندما قال " لقد ازداد نفوذ الحكم الإقليمي المطلق وفاعلية النمطية الأوليغارية بقوة في إيالة الجزائر التي تمتعت بنظام عسكري اقترب كثيرا من النظام المعاصر للجمهورية العسكرية "[2] .

لذلك فالأيالة الجزائرية منذ سنة 1711 أصبحت تنتخب حكامها العسكريين من مؤسسات ثلاث لها جذورها التاريخية العثمانية في البنية الجزائرية (الديوان ، الأوجاق ، طائفة الرياس) .

وعلى هذا الأساس فالمرجعية السوسيولوجية لدايات الجزائر على امتداد قرن أو يزيد كانوا ولاة منتخبين من قبل القوى العسكرية المهيمنة التي تتألف من الأرستقراطية العسكرية والبحرية .

والجدير بالذكر أيضا أن نظام الحكم العثماني في الجزائر قد كان قائما على الثنائـــــية " فالثنائية الأولى هي النظامان العمودي والأفقي ، العمودي يتمثل في الأجهزة السياسية المعبرة عن البايليك ، الداي ، البـــاي ، الحاكم ، القايد ، ويسيطر عليهم الأتراك بشكل كامل في بعض البايليكات أو شبه كامل في بايلك الشرق "[3] ، أما الأفقي فيعبر عن علاقات تدار بآلية خاصة وهي العلاقة مع القبائل .

و أما ثنائية الريف والمدينة فتتجسد من خلال تقسيم الريف إلى مجموعات قبائل ، كقبائل المخزن ، قبائل متحالفة ، قبائل الرعية ، وقبائل ممتنعة ، أما المدينة فقد قسم فيها الجزائريون إلى مجموعات منظمة تنظيما جغرافيا يرأس كل مجموعة أمين ولكل مهنة آغا ، إن هذا التقسيم والتنظيم " يعكس بشكل أو بآخر العلاقة بين أجـــهزة الدولة المركزية والمجتمع ... وكيف

[1] – محمد عبد الباقي الهرماسي ، **المجتمع والدولة في المغرب العربي** . ط3 ، بيروت : مركز دراسات الوحدة العربية ، 1999 ، ص29 .

[2] – سيار الجميل ، مرجع سبق ذكره ، ص 194 .

[3] – مصطفى هميسي ، مرجع سبق ذكره ، ص 101.

كان التمييز قائما على تراتبية اجتمـــاعية "[1] ، وما يؤكد هذا المعنى هي تلك المناصب مركزية كانت أو محلية التي لم يكن يقابلها راتب أو أجر كما هو معروف ، بل بالعكس فلكل منصب سعر يدفعه المترشح وهذا ما يؤدي بنا إلى القول بوجود انفصال سوسيولوجي بين المجتمع والإدارة في العهد العثماني .

وفي هذا السياق يقول الأستاذ عمار بوحوش " بأن الدولة الجزائرية في العهد العثماني كانت عبارة عن جمهورية عسكرية تربطها بتركيا علاقات دينية واتفاقات شكلية "[2] .

وإلى هنا نستنتج أن الإدارة العثمانية في الجزائر كانت في خدمة الطبقة الحاكمة ، أما الشعب الجزائري فكان يعيش تحت سيطرة الجهاز البيروقراطي المستبد الذي وظف لتحقيق مصالح ومنافع الحكام . فلا عجب من هذا المنطلق أن تكون الأجهزة الإدارية متسمة " بالضعف من ناحية التسيير والتنظيم والمراقبة ، ويرجع سبب هذا الضعف إلى افتقاد تلك الأجهزة لعنصر الشعب وانعزالها عنه "[3] .

وبالتالي نخلص إلى علاقة القطيعة والتنافر بين الأجهزة البيروقراطية المنغلقة على نفسها ، والمجتمع الجزائري بعيد التأثير على تنظيمه السياسي – الإداري ، فالإدارة التركية آنذاك كانت " أقرب إلى الإدارة العسكرية منها إلى الإدارة المدنية ، وذلك لغطرستها وتعاليها على الشعب والاهتمام بخدمة مصالحها ومصالح الداي وحاشيته "[4] .

---

[1] المرجع نفسه ، ص 101.

[2] – عمار بوحـــوش ، **التاريخ السياسي للجزائر من البداية ولغاية 1962** . ط 1 ، بيروت : دار الغرب الاسلامي ، 1997 ، ص62.

[3] – علي سعيدان ، **بيروقراطية الإدارة الجزائرية** . الجزائر : الشركة الوطنية للنشر والتوزيع ، 1981 ، ص 58 .

[4] – المرجع نفسه ، ص 59 .

المبحث الثاني: النظام الإداري الاستعماري واحتواء النسق الاجتماعي

في هذه المرحلة التاريخية من نشأة وتطور الإدارة العامة في الجزائر برز هناك تنظيم سياسي وإداري وعسكري بقيادة الأمير عبد القادر وهذا في مقابل إدارة الاحتلال الفرنسي التي شكلت هي الأخرى نموذجا مغايرا للإدارة العثمانية في الجزائر ، سواء تعلق الأمر بمختلف أشكال الإدارة ، أو بالممارسات الإدارية التي لم تعرفها الجزائر من ذي قبل، ناهيك عن القطيعة السوسيولوجية لهذه الإدارة الاستعمارية مع البيئة الاجتماعية للمجتمع الجزائري .

المطلب الأول: سوسيولوجية الإدارة في دولة الأمير عبد القادر

على الرغم من بساطة التنظيم السياسي والإداري لحكومة الأمير عبـــــد القـــادر (1808 - 1883) ، إلا أنه استطاع تأسيس إدارة محلي قائم على نظام الشورى حيث انبثقت الدولة عنده من " إرادة شعبية وبيعة شرعية في عهد كانت فيه الدولة في العالم الإسلامي تعيش على السلطانية والحكم الموروث والتقاليد "[1] .

فالأتراك " خلال الثلاثة قرون من احتلالهم للبلاد كانوا قد اقتصروا على تكريس النظام القبلي الذي وجدوه ، و ذلك بتقسيمه إلى قبائل مخزن تشيعوا لها ، و كلفوها بجـــباية الضرائب من القبائل الرعـــية "[2] .

ولذلك وضع الأميرعبد القادر على عاتقه مهمة إزالة العلاقات القديمة القائمة على مبدأ الثنائية و التي كانت تهدف إلى استغلال الفلاحين .

و من هذا المنطلق أقام الأمير عبد القادر تنظيما سياسيا و إداريا للدولة مبني على المبادئ التالية :

---

[1] – منصور بلرنب ، « **استراتيجية التنمية الإدارية في الجزائر** » . (أطروحة دكتوراه ، معهد العلوم السياسية والعلاقات الدولية ، جامعة الجزائر، 1988) ، ص 23.

[2] – عبد القادر بوطالب ، **الأمير عبد القادر و بناء الأمة الجزائرية : من الأمير عبد القادر إلى حرب التحرير** . الجزائر : منشورات دحلب ، 2009 ، ص 83.

- مساواة الجميع أمام القانون تطبيقا لشروط البيعة و استبعادا لكل أشكال المحاباة و الامتيازات الشخصية .
- وضع الأميرعبد القادر على عاتقه توحيد العشائر المتفرقة عن طريق الشريعة السمحة العادلة و الاجتماعية .
- اختيار الرجال وفق شعار الرجل المناسب في المكان المناسب .

وتأسيسا على هذه المبادئ تضمن التنظيم السياسي و الإداري لدولة الأميرعبد القادر مايلي:

1- الحكومة المركزية :

أسس الأمير عبد القـــادر ديوانا كان مقره في معسكر وأحيانا فـــي المديـــة ، و في أحيان أخرى ينقل حسب الظروف الاستثنائية لتلك المناطق ، وقد تميز هذا الديوان بمركزية شديدة في اتخاذ قراراته .

أما التركيبة التنظيمية للحكومة فقد تشكلت من وزير أول و يساعده في أداء مهامه ثلاث كتاب ترتبط وظائفهم بالحبـــوس و الشؤون الخارجـــية ، بالإضافة إلى الخزينتان العامة و الخاصة ، و كذلك مجلس استشاري (مجلس الشورى) وهو يتكون من أحد عشر عضوا تحت رئاسة قاضي القضاة .

2- التقسيم الإداري للدولة :

قسمت الدولة عند الأمير عبد القادر إلى ثماني ولايات يترأس كل ولاية خليفة ، و قد تميزت ولاية معسكر بأنها أكثر الولايات أهمية عند الأمير عبد القادر و كان خليفتها مصطفى بن تهامي ، غير أنه كان يفضل ولاية تلمسان نظرا لماضيـــها التاريخي و لخصال خليفتها بوحـــميدي ، و لكن رغم ذلك فإن " أمير المؤمنين عبد القادر لم يسعه أمام ما تتسم به مدينتاه الرائعتان معسكر و تلمسان من قلة المناعة إلا أن يبني قلعة حصينة قرب كل مدينة "[1].

[1] – الأميرة بديعة الحسني الجزائري ، **الأمـــير عبد القادر : حقائق ووثائق بين الحقيقة و التحريف** . الجزائر : دار المعرفة ، 2008، ص 29 .

أما بقية التقسيم الإداري عند الأمير فقد شمل ولاية التيطري تحت قيادة محمد البركاني ، ولاية مليانة بقيادة محمد بن علال ، ولاية سباو بقيادة بن سالم ، ولاية مجانة في الشرق بقيادة بن عبد السلام ، ولاية الصحراء و هي مقسمة إلى جزئين ، الشرقيـــــة (المزاب و الزيبان) تحت سلطة بن عزوز ، و الغربية بقيادة عبد الباقي .

و قد كانت كل ولاية " مقسمة إلى مناطق يديرها آغا ، و كانت كل واحدة منها مقسمة إلى قيادات و هذه الأخيرة مقسمة بدورها إلى شيخات "[1] .

3- معايير التعيين في وظائف الدولة :

لم يكن موظفو الدولة يمتون بصلة إلى الأمير عبد القادر، فأغلبهم تتميز تركيبتهم الاجتماعية بأنهم ينحدرون من المرابطين و الأجواد (أهل السيوف) ، وكذلك لكفاءتهم و إخلاصهم و درجة قبولهم عند السكان .

لذلك فقد كان يتم اختيار و انتقاء موظفي الدولة من " الأرستقراطية الدينية ... حيث كانت القبائل توقر شيوخ الزوايا أو أفراد عائلاتهم لإخلاقهم و استقامتهم و تربيتهم الحميدة و تقواهم ، و أحسن مثال على ذلك يعطيه محمد بن علال الذي كان ينتمي إلى العائلة المرابطية لسيدي علي مبارك في القليعة ، و كان نموذجا حقيقيا للأرستقراطي الفخور بأصوله "[2] .

وفي الوقت نفسه لم يكن كل موظفي الدولة ينتمون إلى الأرستقراطية الدينية فقد عين الأمير عبد القادر محمد الخروبي كاتبا للوزير الأول نظرا لنزاهته و خبرته الإدارية على الرغم من أنه كان كاتبا قديما لبايات وهران .

وأما عن الصلاحيات التي كان يتمتع بها هؤلاء الموظفين من أعلى موظف في الدولة و هو الخليفة إلى أدناه و هو الشيخ ، فكانوا يمتلكون كل الصلاحيات الإدارية و العسكرية و المالية .

---

[1] – عبد القادر بوطالب ، مرجع سبق ذكره ، ص95.

[2] – المرجع نفسه ، ص96.

و لذلك نجد الخليفة يمثل الأمير في ولايته بحيث يقوم بتوجيه و مراقبة آغات و قياد و شيوخ ولايته ، بالإضافة إلى الفصل في قضايا الاستئناف ضد أحكام و قرارات الآغات ، كما يجمع إلى جانب ذلك تحصيل الضرائب و قيادة جيش ولايته في وقت الحرب .

و الملاحظ على هذا الهيكل التنظيمي الذي وضعه الأمير عبد القادر أنه هيـــــكل هرمي ، بحيث يخضع إلى مبدأ التدرج في السلطة و المسؤولية ، فالخليفة يشرف على أعمال الآغات الذين بدورهم كانوا يعملون على مراقبة نشاط القادة و الشيوخ في مناطقهم و قبائلهم.

إن هذا التدرج الذي وضعه الأمير عبد القادر بني على أساس اختيار القياد من الشيوخ الأكثر أهلية و استحقـــاقا و من الطبقات الميسورة الحال في المجتمع .

أما السلطة القضائية فكانت تتمتع بالانفصال و الاستقلال عن السلطة التنفيذية ، فبالرغم من أن الأمير عبد القادر هو الذي كان يعين القاضي ، إلا أن هذا الأخير كان واسع الصلاحيات في نظام الأحوال الشخصية ومسائل الميراث و مختلف العقارات و المصادقة على مختلف العقود الإدارية الشرعية التي كان يحررها الكاتـــــب الشرعي .

أما عن الجذور الاجتماعية و الثقافية للقضاة فهم يختارون من ذوي الأخلاق و الخصال الرفيعة في المجتمع من العلماء المشهورين أو عن طريق إجراء الامتحانات .

أما مجلس الشورى فكان يتشكل من أحد عشر عضوا يختارون من العلماء الأجلاء في الدولة ، و وظيفتهم الفصل و تدقيق الطعون الواردة على قرارات القضاة ، و في مقابل هذا المجلس تأسست اللجان المحلية تحت وصايته ، فكان القاضي يترأس هذه اللجان التي كان أعضاؤها يختارون بالانتخاب ، و قراراتهم تتخذ بالاقتراع و تسجل في الدفاتر الخاصة بمحاضر الجلسات .

أما في مجال الإدارة الدولية فقد استطاع الأمير عبد القادر عقد أول معاهداته مع فرنـــسا و المتمثلة في معاهدة دا ميشال* ، و التي شملت دبلوماسيين معتمدين عند كلا الطرفين.

و من أهم موادها " يتوقف النزاع بين الافرنسيين و العرب ابتداء من اليوم ، ويبذل القائد العام للقوات الافرنسية و أمير المؤمنين جهدهما كل من جهته ، لإحلال الود و الإخلاص بين شعبين حكم الله عليهما أن يعيشا تحت نفس السلطة . و لهذا الغرض ، سيرسل أمير المؤمنين ثلاثة قناصل من جهته ، أحدهم إلى وهران ، و ثانيهم إلى أرزيو ، وثالثهم إلى مستغانم، و سيرسل الجنرال من جهته أيضا القناصل إلى معسكر لمنع النزاع بين الافرنسيين و العرب "[1].

و بذلك كانت وظيفة الدبلوماسيين عند الأمير عبد القادر تتمـــــــــــثـــــل في " السهر على التطبيق الدقيق للمعاهدة و تبادل أصحاب الجنح و الجنايات و الفارين من الجيش و تطبيق الأحكام الصادرة في كلا المنطقتين "[2] .

و أخيرا و في المجال الثقافي و التعليمي الذي يشكل بعدا أساسيا في بناء الدولة و تنظيمها ، فقد استطاع الأمير عبد القادر منذ توليه زمام الدولة أن يقيم نظاما تعليميا متميزا ينطلق من الأرياف والمـــدن ، فإلى جانب تخطيط و تدريس القرآن وعلومه المختلفة ، كانت القراءة و الكتابة و الحساب من الأولويات في ذلك ، بحيث تم إقامة نظام تعليمي و تربوي مجاني و يوازي هذا التعليم تعليم أعلى يتم تلقينه في الزوايا و المساجد .

بالإضافة إلى البناء التعليمي أقام الأمير عبد القادر مكتبة كبيرة تحتوي على الكتب و المخطوطات ، و في الوقت ذاته كان الأمير عبد القادر يعطي أوامر صارمة و دقيقة بشأن صيانة الكتب و المحافظة عليـــها ، و كذا توقـــيع العقوبات على كل من قام بتمزيقها و اتلافها .

---

* عقدت في 26 فيفري 1834 راجع في ذلك : أديب حرب ، **التاريخ العسكري و الإداري للأمير عبد القادر الجزائري** . ط3 ، الجزائر : دار الرائد للكتاب ، 2007 ، ص 119 .

[1]-بسام العسلي ، **الأمير عبد القادر الجزائري** . بيروت : دار النفائس للطباعة و النشر و التوزيع ، 2010 ، ص 165

[2] – عبد القادر بوطالب ، مرجع سبق ذكره ، ص99.

و في هذا السياق يذكر الأستاذ مولود قاسم نايت بلقاسم أن الأمير عبد القادر" رجل دولة تولى القيادة السياسية و العسكرية ... و جعل دولته مكونة من وزراء و خلفاء و قادة محليين ، و لم يضع السلطة المطلقة بيده ، و إنما جعلها معززة بمجلس شورى و فتوى لضبط الخطط و القوانين "[1] .

وباختصار فقد ترك الأمير عبد القادر إرثا سياسيا وإداريا لا يستهان به ، فرغم محدودية الزمن و محدودية الوسائل المتواضعة التي كان يمتلكها و قسناها مع ما حققه من انجازات في بضع سنين فإننا نستطيع دون مبالغة أن ندرج الأمير في عداد كبار رجالات الدولـــة في عصـــره "[2] .

أضف إلى ذلك فالأميرعبد القادر جعل الكثير يتحدثون عنه وخاصـــــة دي توكفيل : De Tocqueville قائلا " إن حكومة عبد القادر كانت أكثر مركّزة وتحركا وقوة ، كما لم تكن عليه يوما دولة الأتراك ... فيجب عمل كل شيء من أجل عدم تركه ينهي هذا العمل الخطير "[3] .

المطلب الثاني: أنماط الإدارة الاستعمارية : بين الاحتواء والإقصاء

عُرف الخلاف والصراع بين صفوف السلطة الاستعمارية بخصوص سياستها تجاه الجزائر حول نظريتين ، فهناك اتجاه أخذ على عاتقه مبدأ الإدماج الكلي للجزائر من خلال إقامة تنظيم مماثل لما هو موجود في فرنسا ، واتجاه آخر لا مركزي انطلق من ضرورة إقامة نظام لا مركزي فيه نوع من الخصوصية من حيث التنظيم الإداري ، وهذا الأخير هو الذي تم الأخذ به وتطبيقه في المرحلة الاستعمارية .

ولكن يا ترى ما هي انعكاسات هذا النظام أو الأشكال الإدارية الاستعمارية على البنية الاجتماعية للجزائر ؟

---

[1] – الأميرة بديعة الحسني الجزائري ، مرجع سبق ذكره ، ص 29.

[2] – المرجع نفسه ، ص94 .

[3] – محمد عبد الباقي الهرماسي ، مرجع سبق ذكره ، ص ص 30-31.

في البداية يقول الباحث هشام شرابي " من السهل نسبيا التعرف إلى الآثـــــار الاجتماعية – الاقتصادية لكل نظام . ففي الدول الواقعة تحت الحكم الاستعماري المباشر تغيرت البنية الاجتماعية بصورة جذرية . فخلال فترة قصيرة نسبيا جرى تجريد السكان من ممتلكاتهم ، ثم اُقتلعوا ونزّحوا عن أماكن وجودهم الأصلية ، وأخضعوا للسيطرة الكاملة للنظام الاستعمـــــاري "[1].

ولتأكيد هذا القول فقد بينت الأستاذة عقيلة ضيف الله أن " أول شيء فكرت فرنسا في القيام به عندما وقع احتلالها للجزائر عام 1830 هو إحداث تغييرات جذرية في التنظيم السياسي – الإداري العثماني تمكنها من بسط هيمنتها على الجزائريين وخلق أجهزة سياسية – إدارية تخدم مصالحـــها أولا ، ثم مصالح الجالية الأوربية واليهودية ثانـــيا "[2].

وتأسيسا على ذلك فقد قسمنا أشكال الإدارة الاستعمارية من الناحية المنهجية الشكلية إلى مرحلتين ، مرحلة النظام العسكري (1830 – 1870) ومرحلة النظام المـــــــــدني (1870 – 1954) .

1– مرحلة النظام العسكري :

لقد أسندت السلطة في الجزائر في بداية الأمر إلى الجيش تحت قيادة جنرال بمثابة القائد الأعلى لقوات الاحتلال ، غير أنه وفي سنة 1834 صدر الأمر الملكي في الثاني والعشرين من شهر جويلية ، والذي يقضي في مادته الرابعة على ضرورة خضوع الممتلكات الفرنسية في شمال إفريقيا إلى الأوامر التي تصدر عن الملك .

وانطلاقا من ذلك التاريخ أصبحت الجزائر رسميا تحت إدارة حاكم عام تعينه وزارة الدفاع الفرنسية ، وقد أوكلت إليه مهمة إعداد الأوامر والإجراءات التي يراها ضرورية لفرض سيطرته على الجزائريين بمساعدة الإدارة التابعة له .

---

[1] – هشام شرابي ، **النظام الأبوي وإشكالية تخلف المجتمع العربي** . ط4 ، الجزائر : دار الغرب للنشر والتوزيع ، 2002 ، ص 118.

[2] – عقيلة ضيف الله ، مرجع سبق ذكره ، ص 71.

لذلك قام الاستعمار الفرنسي بتقسيم الجزائر إلى ثلاث مقاطـــعات (شرق ، غرب ، وسط) ، ولإحكام سيطرته على الجزائريين قام الاستعمار الفرنسي في يوم " 18 أفريل 1845 بتقسيم البلد إلى ثلاثة مناطق ، مدنية، مختلطة ، عربية ، وكانت الأقاليم المدنية هي تلك التي يسكنها أغلبية أوربية ، أما الأقاليم المختلطة فكان يشار بها إلى المناطق التي يشكل السكان الأوربيون فيها أقلية ، أما الأقاليم العربية فضمت المناطق التي لم يكن يعيش فيها غير العرب "[1] .

وأما القسم الجنوبي من الجزائر فقد أخضع إلى نظام الحكم العسكري، و لم يكتف الاستعمار الفرنسي بهذا التقسيم ، فقد قام بتقييد الحريات العامة للجزائريين فكانت الإدارة التي أنشأها ذات طبيعة عسكرية من أجل تحقيق أمن الجيش الفرنسي والأوربيين عن طريق قمع أفراد الشعب الجزائري وزجهم في السجون والمعتقلات ، وفي هذا السياق يقول الأستاذ يحي بوعزيز " لقد اتبع الاستعمار الفرنسي أسلوب الأرض المحروقة وطارد السكان من مناطق سكناهم وأحرق عشرات القرى وقطّع آلاف الأشجار "[2] .

ومن سياسات الاستعمار أيضا عمليات التهجير والاستيطان للعنصر الأوربي من فرنسا إلى الجزائر ، ولإحكام سيطرته على البلاد جراء الاضطراب الإداري الموجود صدر الأمر الملكي في أواخر فيفري من سنة 1844 الذي ينص على " إنشاء وظيفة مدير الشؤون العربية "[3] من أجل إدارة المصلحة العامة للشؤون العربية تحت سلطة الحاكم العام في كل منطقة وناحية .

وانطلاقا من هذا الأمر الملكي تأسست المكاتب العربية بصفة رسمـــية ، وكلفت بمهام استخلاص الضرائب والغرامات وحماية المصالح الفرنسية .

كما كان لثورة 1848 الفرنسية أيضا آثار على إدارة الجزائر ، فقد عرف نظام المكاتب العربية بالجزائر ضعفا بسبب إلحاقه ببعض المناطق العسكرية بالسلطة المدنية .

---

[1] – مغنية الأزرق ، مرجع سبق ذكره ، ص 51 .

[2] – يحي بوعزيز ، **كفاح الجزائر من خلال الوثائق** . **الجزائر** : المؤسسة الوطنية للكتاب ، 1986 ، ص 131 .

[3] – المرجع نفسه ، ص 179 .

وفي الفترة ما بين سنة 1852 و 1860 تم إنشاء وزارة الجزائر والمستعمرات ، حيث كان الوزير يقيم ويحكم من باريس ويدير في الجزائر، غير أن ذلك لم يدم طويلا فقد ألغيت هذه الإدارة .

أما في السابع جويلية 1864 فقد تم تعويض المكاتب العربية بنظام الحكم العربي العسكري في إطار السياسة الجديدة للإمبراطور نابليون الثالث .

وعن أشكال التنظيم الإداري المحلي في هذه الفترة ، فقد جعل الدستور الفرنسي لسنة 1848 في مادته 109 الجزائر مقاطعة من المقاطعات الفرنسية ، وبالتالي قسم الشمال إلى ثلاث عمالات (الجزائر ، وهران ، قسنطينة) ، وكل عمالة أو ولاية مقسمة إلى نوعين من البلديات التالية :

أ- البلديات المختلطة :

تضم غالبية جزائرية وأقلية أوربية وهي تخضع في تسييرها إلى إداري فرنسي تساعده لجنة بلدية مكونة من الأوربيين وبعض الأعوان الأهالي ، وقد كان الإداري الفرنسي يتمتع بسلطات مطلقة كالتعسف في استعمال السلطة وإدانة الجزائريين دون تهمة .

وتجدر الإشارة هنا إلى أن هذا النوع من البلديات ظهر تدريجيا سنة 1868 في المناطق العسكرية وبقي الوضع كما هو عليه حتى مرحلة النظام المدني ، حيث أصبح " الجزائريون يخضعون إداريا لسلطة البلدية ، ويتولى إدارة العلاقة بينهم والسلطة الإدارية القياد ورؤساء القبائل وأعوانهم "[1].

ب- البلديات الأوربية :

تضم التركيبة الاجتماعية لهذه البلديات الأوربية المعمرين والأوربيين ، وهي تخضع إلى النظم والقوانين السارية المفعول في فرنسا .

[1] - مصطفى هميسي ، مرجع سبق ذكره ، ص 146 .

وأما الجنوب فبقي خاضعا للقوانين العسكرية و السمات العامة فيه هي القمع العسكري، ولو أننا نجد الأمر سيّان في طبيعة الاستعمار الفرنسي ، فهو لم يميز بين الشمال والجنوب في فرض سيطرته على كافة الأراضي الجزائرية وعلى إخضاع جميع الجزائريين له .

2- مرحلة النظام المدني :

بعد سقوط حكم الإمبراطور نابليون الثالث سنة 1870 شهدت فرنسا مـــــيلاد الجمهورية الثالثة ، هذه الأخيرة التي تزامن معها " نمو العداء ضد الإدارة العسكرية سواء في فرنسا أو بين صفوف أوربيي الجزائر "[1] الذين كانوا ينازعون تلك الإدارة العسكرية السيطرة على الجزائريين واستغلالهم .

وبذلك انتقلت السلطة من الجيش إلى المدنيين ، كما تم تعديل التنظيم الإداري للجزائر حيث استعاد الحاكم العام كل سلطاته على الدوائر المدنية وأصبح موظفا مدنيا يتبع وزارة الداخلية الفرنسية وينفذ كل أوامرها .

وما يلفت النظر هنا هو أن تبديل النظام العسكري الزجري في قوانينه وإجراءاته بنظام مدني مرن في قوانينه وإجراءاته لم يغير شيئا ، فلقد أباح النظام المدني للمعمرين فرصة السيطرة التامة على السلطة الخاصة بالجزائريين فكانوا " يمارسون بحرية سياسية القهر والإذلال بشكل أكثر بكثير من السابق "[2] ، وبذلك تمكنوا من فرض النظام الذي يخدم مصالحهم عن طريق نقل كل وسائل الإنتاج إلى المعمرين ومصادرة الكثير من الأراضي الزراعية الخصبة .

أما على مستوى البـــــيئة الاجتماعية فقد تم تفكيك البنية الاجتماعية التقليدية للمجتمع الجزائري ، بحث قسمت الأعراش والقبائل المتجانسة إلى وحدات إدارية متناثرة ومتنافرة .

والجدير بالذكر أن مرحلة النظام المدني تم تقسيم الجزائر فيها إلى إقليمين كبيرين ، إقليم الجنوب الذي بقي خاضعا إلى النظام العام العسكـــري ، والإقليم الثاني أُسس به ثلاث

---

[1] – أحمد محيو ، **محاضرات في المؤسسات الإدارية** . (تر : محمد عرب صاصيلا) . الجزائر : ديوان المطبوعات الجامعية ، 1969 ، ص ص 125-126 .

[2] – علي خنوف ، **السلطة في الأرياف الشمالية لبايلك الشرق الجزائري : نهاية العهد العثماني وبداية العهد الفرنسي** . الجزائر : مطبعة العناصر ، 1999 ، ص 77.

عمالات (الجزائر ، وهران ، قسنطينة) ، وهذه العمالات بدورها تم تقسيمها إلى دوائر يشرف عليها نائب الوالي ، الذي كان يقوم بوظيفة إرسال التقارير المتعلقة بحالة السكان إلى والي العمالة ومنه إلى الحاكم العام .

وبشيء من التفصيل يذكر الأستاذ مصطفى هميسي شكل الإدارة العامة بعد سنة 1870 على النحو التالي :

أ- " المجلس الأعلى للحكومة :

كان يتكون في بداية تأســـــــيسه من المسؤولين الرئيسيين للمصالح الحكومية ومندوبي المجالس العامة ، و لم يكن في تركيبته أي مسلم جزائري إلى غاية صدور مرسوم 23 أوت 1898 الذي سمح بتعيين مستشارين من الجزائريين "[1] .

ب- **المفوضيات المالية :**

عبارة عن برلمان يمثل المعمرين ودافعي الضرائب ، تم تأسيسه وفق مرسوم 23 أوت 1898 وقد حدد هذا المرسوم ثلاث لجان :

- اللجنة المالية للمستوطنين .
- اللجنة المالية لغير المستوطنين من الفرنسيين .
- اللجنة المالية الخاصة بالأهالي .

ج- المجالس العامة :

كان في كل عمالة مجلس عام يحدد تشكيلته مرسوم 23 سبتمبر 1875 ومرسوم 24 سبتمبر 1908 ، وهي تضم ممثلين عن الأوربيين وعن الأهالي الجزائريين .

وفي السياق نفسه أقيم تنظيم إداري محلي للبلديات بناء على التقسيم الخاص بالدوائر على النحو التالي :

[1] - مصطفى هميسي ، مرجع سبق ذكره ، ص 146 .

أ- بلديات تامـــــــــــــــة :

أقيمت بالمناطق التي يقطنها عدد كبير من الأوربيين وتطبق فيها القوانين المتبعة في فرنسا .

ب- بلديات مختلطة :

تواجدت في الأماكن والجهات التي يقل فيها عدد الأوربيين ، وكانت تحت الرقابة المباشرة لإداريين فرنسيين يملكون سلطات وصلاحيات واسعة ويساعدهم نواب جزائريون كما يحكمون تلك البلديات بواسطة القياد .

والملاحظ أن متصرفي البلديات المختلطة كانوا يمارسون " الزجر الإداري "[1] بالقرى والمدن الجزائرية ومن أمثلة ذلك " الكلام المجاهر به تدنيسا لعرض فرنسا "[2] ، وقد كانت هذه الإجراءات الزجرية مقننة ومن صلاحيات البلديات المختلطة ، ناهيك عن التجاوزات الأخرى التي يقوم بها المتصرفون وأعوانهم وكذا القياد ، كالضرب بالسياط الجلدي والشتم والحبس .

ومن القوانين الإدارية التي ظهرت كذلك بعد إقامة النظام المدني ، قانون الأهالي*: Code de l'indigénat صدر في 26 جوان 1881 و قد شكل مجموعة نصوص قانونية ظالمة أعطت الإدارة الاستعمارية صلاحيات واسعة أهمها :

-حق الحاكم العام في توقيع كل أنواع العقوبات بلا محاكمة .
-السجن أو التغريم أو حتى مصادرة الممتلكات بسبب المخالفات المرتكبة.

ومن الملاحظ أن السياسة الاستعمارية لم تتغير فقد كانت تتمـــاشى مع كل تنظيم سياسي - إداري للمراحل المتلاحقة ، فمع مجيء نظام سنة 1947 وصدور قانون 20 سبتمبر 1947 الذي تضمن التنظيم الأساسي للجزائر من أجل إعادة تنظيمها سياسيا وإداريا،

---

[1] - علي خنوف ، مرجع سبق ذكره ، ص 81 .

[2] - المرجع نفسه ، ص 82 .

* يشكل قانون الأهالي مجموعة من النصوص القانونية الاستثنائية التي فرضت على الشعب الجزائري منذ سنة 1847 ، حيث يقتضي منه أن يظهر الطاعة العمياء للمستوطنين ، و بقي ساري المفعول حتى سنة 1944 . راجع في ذلك : صالح فركوس ، **المختصر في تاريخ الجزائر** . الجزائر : دار العلوم للنشر و التوزيع ، 2002 ، ص226 .

كان من الواضح أن هذا التنظيم الجديد أبقى على الحاكم العام ممثلا للسلطة الرئيسية وممارسا للسلطة التنظيمية .

ووفق التنظيم السابق تأسست الجمعية الجزائرية المؤلفة من 120 عضوا ، نصفهم أوربيين ونصفهم الآخر مسلمين جزائريين ، وهي جمعية إدارية ومالية ظلت حبيسة اليد الاستعمارية وحلفائهم من الجزائريين .

وأما بخصوص التنظيم المحلي للجزائر فالمادة 53 من القانون السابق نصت على أن المجموعات المحلية الجزائرية هي البلديات والمحافظات وهذا معناه إلغاء البلديات المختلطة وكذا النظام الخاص بأراضي الجنوب .

غير أن الواقع بين عكس ذلك فتلك التدابير والإجراءات التنظيمية لم تطبق وبقي التنظيم المحلي في الجزائر على ما هو عليه حتى سنة 1954، حيث كانت هناك ثلاث محافظات ومجلس عام وثلاثة أنواع من البلديـــات هي :

أ- بلديات كاملة الحق :

يطبق عليها القانون البلدي الفرنسي الصـــــــادر في 5 أفريل 1884 ، وهي البلديات " الآهلة بالسكان الأوربيين والتي تخضع لأحكام القانون الصادر في 5-04-1884 ، وهو القانون الذي تحصلت بمقتضاه الجالية الأوربية على ميزات سياسية واقتصادية واجتماعية وثقافية . وقد بلغ عددها في إحصائيات عام 1902 ، 292 بلدية عامة يقطنـــها 2 مليـــون نسمة " [2] .

ب- بلديات مختلطة :

عرفت في مناطق تواجد الجزائريين والأوربيين ويطبق عليها المرسوم الصادر سنة 1919 ، ويديرها إداري مدني تعينه السلطة المركزية وله أعوان ولجنة بلدية مختلـــطة ، كما يساعده عدد من القياد يتولى كل واحد منهم تنظيم الدوّار .

---

[2] - منصور بلرنب ، مرجع سبق ذكره ، ص 33 .

ج- المراكز البلدية :

تم تأسيسها سنة 1937 وقد تكونت هذه الأخيرة داخل البلديات المختلطة وهي تقتـــصر على المناطق الشمالية فقط ، وقد بلغ عددها 164 مركز بلدي ، وأما مناطق الجنوب فبقيت خاضعة للحكم العسكري ولها تنظيـــم خاص بهـــــا .

وعلى إثر قيام ثورة الفاتح من نوفمبر 1954 ، وفي ظل الظروف الاستثنائية قامت السلطات الاستعمارية بحل الجمعية الجزائرية ونقل كل صلاحياتها إلى الحاكم العام .

ومن هذا المنطلق حاولت الإدارة الاستعمارية تقديم إصلاحات إدارية هدفها تهدئة الشعب الجزائري ، وذلك عن طريق إصدار قانون 20 جانفي 1958 ، الهادف إلى تقسيم الجزائر إلى خمسة أقاليم على رأس كل منها السلطات التالية :

أ- ممثل للسلطة المركزية (الحكومة الفرنسية) .
ب- جمعية إقليمية منتخبة من قبل هيئة انتخابية واحدة عن طريق التصويت العام .
ج- حكومة إقليمية .
د- مجلس إقليمي .

وإضافة إلى هذا التنظيم يوجد أيضا مجلس إتحادي ومحكمة تحكيمية على رأس تلك السلطات ، أما عن السلطات المركزية فكانت ممثلة بالمندوب العام ممثل حكومة الجمهورية الفرنسية في الجزائر ، وهو وريث الحاكم العام والجمعية الجزائرية من حيث التمتع بالسلطات والصلاحيات ، كما يساعده في أداء وظائفه أمين عام وأمينان عامان مساعدان .

وفي الإدارة العامة المركزية يوجد هناك المحافظون ونواب المحافظين والتنظيمات البوليسية الإدارية العديدة ، كالأقسام الإدارية الخاصة : S.A.S ، والأقسام الإدارية المتمركزة في المدن : S.A.U ، وكان الهدف من هذه التنظيمات الإدارية مضاعفة حصار الشعب الجزائري ومراقبته من قبل القوات الاستعمارية .

وفي سياق حديثنا عن هذه المرحلة من الإدارة الاستعمارية في الجزائر، فقد أدت إصلاحات 28 جوان 1956 إلى ارتفاع عدد المحافظات من تسعة إلى ثلاثة عشر محافظة ، وفي المرسوم الذي صدر في 7 نوفمبر 1959 ضبطت المحافظات نهائيا بخمسة عشر محافظة كإجراء هدفه إحكام السيطرة على جميع التراب الوطني .

وبخصوص إصلاح البلديات الذي كان يرمي إلى المشاركة الظاهرية و الشكلية للمسلمين الجزائريين في " عملية الانتخابات التي جرت في الفترة الممتدة من 19 إلى 25 أفريـــــــل 1959 ، وبمقتضى هذه القوانين الجديدة تم إلغاء 78 بلدية مختلطة و 158 مركز بلدي وتعويض ذلك بـــ 1107 بلدية تخضع للقانون البلدي الفرنسي ، ثم ارتفع العدد ليصبح 1484 بلدية موزعة على منطقة الجزائر بـــ 425 بلدية ، ومنطقة وهران بـــ 424 بلدية ، ومنطقة قسنطينة بـــ 635 بلدية "[1] .

وفي الأخير يمكن أن نستخلص أن هذا التنظيم الإداري المركزي والمحكم الذي وضعته السلطات الاستعمارية كان الهدف منه التحكم في الجزائريين وإبقائهم تحت سيطرتها .

المطلب الثالث: طبيعة العلاقة بين الإدارة الاستعمارية و المجتمع الجزائري

مهما تغيرت أشكال الإدارة الفرنسية و تسمياتها ، ومهما تعددت و تكاثرت النصوص القانونية التي جاء بها المستعمر الفرنسي ، إلا أن أنماط العلاقة بين هذه السلطة الاستعمارية و البيئة الاجتماعية الجزائرية لم تتغـــــير.

فالمنطلق العلمي في أدبيات الإدارة العامة يؤكد دائما على تلك العلاقة التأثيرية بين الإدارة و بيئتها .

و في هذا السياق المرتبط بالبيئة الاجتماعية للمجتمع الجزائري في المرحلة الاستعمارية و مدى تأثيرها على الإدارة العامة نجد أن " نوعية الاستعمار الاستيطاني الطويل الذي كان من

[1] – المرجع نفسه ، ص 36 .

نتائجه المباشرة تحطيم البنى الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للمجتمع التقلـــيدي ، و بناء مجتمع كولونيالي" [1] في مقابل مجتمع جزائري هش و ضعيف و مضطرب.

و إذا كان للإدارة الاستعمارية في الجزائر قاعدتها الاجتماعية التي قامت بتشكيلها من تركيبة فرنسية و أوربية ، شكلت هذه الأخيرة نخبا إدارية استعمارية و نظاما اجتماعيا بسيطا فيما بعد على البنية الاقتصادية الجزائرية من خلال " مراسيم و تشريعات منذ 1932 إلى ما بعد الحرب العالمية الثانية و كان هدفها في بداية الأمر تصفية الطابع الجماعي لملكيات الأراضي، حيث في أول الأمر أراضي القبائل الثائرة ، ثم انتقلت إلى أراضي الرعي و البور التابعة لأراضي العرش "[2] .

و الجدير بالذكر هنا أن تلك التركيبة الاجتماعية من الفرنسيين و الأوروبيين التي استولت على الأراضي الجزائرية ، كانوا من " خريجي السجون أو المرشحين لدخولها ، قدموا للجزائر و هم لا يحملون أية ثقافة تذكر ، فأغلبهم أمي لا يعرف لا القراءة ولا الكتابة "[3] .

وتشير الباحثة مغنية الأزرق للعلاقة الجدلية بين الإدارة لاستعمارية و البيئة الاجتماعية الجزائرية ، من خلال البحث في البنى الاقتصادية و علاقتها بالبنى الاجتماعـــية ، والدليل على ذلك هو الزيادة الرهيبة في مبيعات الأراضي " فبين العام 1885 و العام 1889 جرت في المتوسط 187 عملية بيع شرعية و 343 عملية بيع بالإباحة و 666 عملية استيلاء"[4].

والملاحظ أن هذه القوانين قد حققت أهدافها بتسليمها أراضي الأهالي إلى السوق الفرنسية ، و قيامها بعملية تدمير لبنية المجتمع الجزائري بسبب التغيير الجذري في بنية الملكية الاقتصادية الجزائرية .

---

[1] – عبد الناصر جابي ، **الدولة و النخب** . الجزائر : منشورات الشهاب ، 2008، ص14.

[2] – نور الدين زمام ، **السلطة الحاكمة و الخيارات التنموية بالمجتمع الجزائري 162– 1998** . ط1، الجزائر : دار الكتاب العربي ، 2002 ، ص 48.

[3] – مصطفى هميسي ، مرجع سبق ذكره ، ص 148- 149 .

[4] – مغنية الأزرق ، مرجع سبق ذكره ، ص 57 .

وهكذا استطاعت الإدارة الاستعمارية أن تغيب تماما الأبعاد الاجتماعية للإدارة الجزائرية بواسطة إجراءات إدارية هدفها استبدال قبائل تربط بينها علاقة الدم بقبائل تربط بينها علاقات الموقع .

و بذلك استطاع الاحتلال الفرنسي أن ينشئ دواويرا من قبائل مختلفة وأحيانا تشتيت القبائل تحت سلطات إدارية مختلفة ، و هكذا تم تفكيك البنية التقليدية و الوحدة الإقليمية و الإدارية للقبيلة .

و ما أبعد الاستعمار هنا عن مفهوم تفكيك المجتمع الأبوي في شكليه التقليدي و الحديث في دراسات الباحث هشام شرابي .

وقد نتج عن تفكيك بنية الملكية الجزائرية ظهور و تكوين جماعات اجتماعية جديدة كانت تشكل القبائل .

ومن المفيد و المهم في بحثنا هي طبيعة هذه النخب أو الجماعات لأنها هي التي تحدد فيما بعد أنماط العلاقة مع الإدارة الاستعمارية .

في البداية شكلت كل من الأرستقراطية الدينية و أرستقراطية المخزن نمطان مختلفان من الجماعات ، فالأولى كانت تحارب إلى جانب مقاومة الأمير عبد القادر، و أما الثانية فقد حاربت إلى جانب الاستعمار الفرنسي .

و الجدير بالذكر هنا أن الإدارة العسكرية في بداية احتلالها للجزائر حاولت إعادة بناء الإدارة التركية ، محافظة في ذلك على نفس الجماعات الاجتماعية لرجال القبائل المتعاونين و مساعديهم و أصحاب المناصب الإشرافية في الأجهزة الإداريـــة (المكاتب العربية) ، و خاصة المترجمين و المحررين و المحامين الإسلاميين ، غير أن صلاحيات هذه النخب تبدو محدودة في نظر المستعمر.

و أما جماعات القادة الجدد فكانوا من " الأشخاص الأميين الذين يتلقون دخلا ضئيلا ولا يتمتعون بأي أمان و ظيفي "[1] ، فكانت الإدارة الاستعمارية تعينهم و تفصلهم في أي وقت تشاء ، و الملاحظ أن هؤلاء لم يشكلوا أرستقراطية صاعدة لأنهم كانوا تحت سيطرة مستخدميهم ، و بالتالي يعتبرون مرآة عاكسة لضعف و فشل الحكم الاستعماري في الجزائر .

ويدخل أيضا ضمن الجماعات الاجتماعية " فئتان اجتماعيتان هما المزارعون و العمال المأجورون "[2] ، و هما فئتان تنتميان إلى فئة العمال الريفيين وهنا يبدو أن الإدارة الاستعمارية قد أدخلت مؤسسة الزراعة كبديل أكثر اقتصادية عن نظام المشاركة في المحصول .

وما يلفت النظر هنا هو النزعة الاستيطانية في السياسة الاستعمارية للجزائر التي امتدت حتى إلى الأرياف " لتحدث انقساما بين المجتمع البدوي الذي اعتبرته خصمها الأول ، ولذلك خاضت معه صراعا عنيفا ، و بين المجتمع المستقر وكان ينظر إلى هؤلاء المستقرين باعتبارهم أصدقاء يحتاجون إلى الحماية و المساندة "[3] .

غير أن ما يؤكد منطلق الاستثناء الذي تعاملت به الإدارة الاستعمارية مع البيئة الاجتماعية الجزائرية هو عملية التأثير السلبي التي نلحظها من خلال قانون الأهالي الذي صدر سنة 1871 و تدعم سنة 1881 و سنة 1897 ، و قد شكل هذا القانون مجموعة عقوبات مجتمعة أعطت للإدارة الاستعمارية صلاحيات استثنائية واسعة أهمها :

- حق الحاكم العام و الإدارة في توقيع كل أنواع العقوبات بلا محاكمة.
- الأخذ بمبدأ المسؤولية الجماعية فتعاقب القبيلة أو الحي بمثابة فرد واحد .
- السجن أو التغريم أو حتى مصادرة الممتلكات .
- ضرورة الحصول على رخصة تنقل خارج قراهم .

لقد كانت الغاية من قانون الأهالي جعل المتصرفين الإداريين المدنيين يحتفظون بسلطاتهم الإدارية القمعية في مواجهة القبائل غير الخاضعة بشكل تام.

---

[1] – المرجع نفسه ، ص61.

[2] – المرجع نفسه ، ص63.

[3] – محمد نجيب بوطالب ، **سوسيولوجيا القبيلة في المغرب العربـــي** . ط2، بيروت : مركز دراسات الوحدة العربية ،2009، 102.

ولأن فاعلية البيئة الاجتماعية و تأثيرها على الإدارة العامة تنطلق من ضرورة وجود نخب اجتماعية ذات تكوين مقبول ، فقد عمدت الإدارة الاستعمارية إلى حرمان الجزائريين حرمانا شبه كلي من التعليم العام و التعليم القرآني .

وعلى النقيض من ذلك " قررت إجبارية التعليم الابتدائي على أبنائها ابتداء من عام 1882 و ذلك فيما بين السنة السادسة و السنة الثانية عشرة " [1] .

والجدير بالذكر أن هذا القانون لم يطبق على الجزائريين رغم أن فرنسا كانت تعتبرها جزء لا يتجزأ منها ، و لم يتوقف الأمر إلى هذا الحد ، فحتى المستوطنون الأوربيون عملوا على عـــــــدم تطبيق فانون إجبارية التعليم على أبناء الجزائر قصد إبقائهم يعانون من الجهل و الأمية .

و عموما أدت السياسة الفرنسية الثقافية و الاجتماعية في الجزائر إلى نتائج عديدة تمثلت فـــي :

- استفحال ظاهرة الجهل و الأمية .
- القضاء على الأوقاف الإسلامية .
- استشهاد الكثير من حملة رايات العلم .
- تحويل المساجد و الزوايا إلى كنائس و ثكنات .
- منع فتح المدارس العربية إلا برخصة .

وعندما تأسست الجامعة الجزائرية سنة 1909 كانت مناهجها و لغتها وإطاراتها فرنسية ، و كانـــــت متشددة في قبول الطلبة الجزائريين وظلت تتوجس من تعليمهم خوفا على مصالحها، و مع ذلك فقد وصل عددهم سنة 1954 إلى 558 طالبا من أصل 4130 طالبا. معظمهم من الأوروبيين .

ويؤكد الباحث الجزائري أبو القاسم سعد الله على أن " التعليم العالي الذي تمثله جامعة الجزائر الوحيدة كان يقدم البرهان على وجود سياسة مدروسة لتجهيل شباب الجزائر"[2] .

---

[1] – رابح تركي ، **مشكلة الأمية في الجزائر** . الجزائر : الشركة الوطنية للنشر و التوزيع ، ص10.

[2] – أبو القاسم سعد الله ، **تاريخ الجزائر الثقافي : 1954 – 1962** . ط1، الجزء العاشر ، بيروت : دار الغرب الإسلامي ، 2007 ، ص52 .

وهكذا يتضح لنا أن البيئة الاجتماعية و الثقافية للمجتمع الجزائري كانت بعيدة كل البعد عن أجهزة الإدارة الاستعمارية ، ذات النظام البيروقراطي المبني على التمييز العنصري بين الفرنسيين و الأوربيين من جهة و الجزائريين الأهالي من جهة ثانية .

و بالتالي نستنتج التغييب شبه الكلي للمجتمع الجزائري و مدى تأثـــــــيره في الإدارة .

و إذا كان الهدف من مختلف أشكال الإدارة التي وضعها الاحتلال الفرنسي هو إحكام السيطرة على الجزائريين ، فإنه من باب الموضوعية كان لزاما علينا أن نتطرق إلى حقيقة الإدارة الجزائرية و تنظيمها خلال سنوات الثورة التحريرية كإدارة موازية للإدارة الاستعمارية ، لذلك كان للانتفاضات الشعبية التي شملت مناطق واسعة من القطر الجزائري أثرها الايجابي في اندلاع الثورة التحريرية .

و في السياق نفسه شكل النضال السياسي للحركة الوطنية الجزائرية تحت قيادة حزب الشعب الجزائري منطلقا أساسيا للثورة فيما بعـــد .

والجدير بالذكر في هذا السياق أن " فكرة الكفاح المسلـــح قد ولدت ... في أذهان مناضلي الحركة الوطنية الذين لجأوا لتكوين المنظمة الخاصة التي اهتم المشرفون عليها بتدريب أعضائها عسكريا ، و بتكوينهم سياسيا و عقائديا لمجابهة الاستعمار الفرنسي في جميع الميادين "[1] .

لقد عهد إلى المنظمة الخاصة التي أسستها حركة الانتصار للحريات الديمقراطية سنة 1947 " بأمر الإعداد لثورة مسلحة مقبلة رغم أن الظروف في ذلك الوقت لم تكن ملائمة لمثل تلك المغامرة الخطيرة ، لأن الشعب خرج من الحرب منهوك القوى و محطما و الحزب نفسه يعاني من إرهاب الاستعمار و التنكيل بأعضائه و أنظمته الشرعية بصفة مستمرة و بقية الأحزاب الأخرى لم تكن تؤمن بمنطق الثورة المسلحة ، بل إن البعض منها كان يعادي و يقاوم بشدة هذا الاتجاه الثوري وأصحابه "[2]

---

[1] – محمد العربي زبيري ، **الثورة الجزائرية في عامها الأول** . الجزائر : المؤسسة الوطنية للكتاب 1984 ، ص ص117-118 .

[2] – يحيى بوعزيز ، **ثورات الجزائر في القرنين التاسع عشر و العشرين : ثورات القرن العشرين** . الجزائر : دار البصائر للنشر و التوزيع 2009 ، ص 109.

غير أن النزاع و الصراع داخل حزب حركة الانتصار للحريات الديمقراطية في بدايات سنة 1954 - بين طرفي اللجنة المركزية و مصالي الحاج و جماعته من جهة ثانية - أدى إلى تشكيل طرف ثالث تمثل في اللجنة الثورية للوحدة و العمل التي تأسست في أفريل 1954، كخلف للمنظمة الخاصة السرية .

و على الرغم من المساعي الحميدة التي " كان يقوم بها محمد بوضياف ضمن اللجنة الثورية للوحدة و العمل لتوحيد صفوف حزب الشعب المنقسم بين المركزيين والمصاليين "[1] و التي باءت بالفشل ، إلا أنه قرر فيما بعد الاتصال بعدد من مناضلي الحزب التابعين للمنظمة الخاصة و إعطائهم موعدا لاجتماع عام يقع بحي المدنية بمدينة الجزائر .

و فعلا تم الاجتماع في 25 جوان 1954 بحضور المناضلين الاثنين و العشرين ، و تعيين مصطفى بن بولعيد بالإجماع رئيسا للاجتماع الذي تمخضت عنه النتـــائج التاليـــة :

- " تعيين منسق للثورة على أن المبدأ الذي يجب أن تسير عليه الثورة هو القيادة الجماعية و الابتعاد عن الزعامة الفردية .
- الاتصال بكريم بلقاسم و جماعة القبائل الذين لم يحضروا الاجتماع لإقناعهم بالانضمام إلى الثورة .
- تحديد تاريخ اندلاع الثورة "[2] .

غير أنه و في اجتماع بولوغين في شهر أكتوبر1954 تم عقد اجتماع الستة في مـــترل " بوقشورة بحي (pointe pescade) رايس حميدو حاليا ، بعد أن تم الاتصال بكـــــريم بلقاســـــم و موافقته على الانضمام إلى الجماعة للقيـــــام بالثـــورة "[3] .

وقد تم الاتفاق في هذا الاجتماع على الخروج بالنتائج و القرارات التالية:

1- تعيين محمد بوضياف منسقا للثورة .

---

[1] - زهير إحدادن ، **المختصر في تاريخ الثورة الجزائرية :1954-1962**. الجزائر : مؤسسة إحدادن للنشر و التوزيع ، 2003 ، ص 9.

[2] - المرجع نفسه ، ص10.

[3] - المرجع نفسه ، ص10.

2- تعيين رؤساء المناطق و نوابهم على النحو التالي :

أ- المنطقة الأولى : الأوراس ، النمامشة بقيادة مصطفى بن بولعيد و بمساعدة كل من شيهاني بشير ، عباس لغرور ، عجيل عجول .

ب- المنطقة الثانية : الشمال القسنطيني بقيادة ديدوش مراد بمساعدة كل من لخضر بن طوبال ، عمار بن عودة .

ج- المنطقة الثالثة : القبائل بقيادة كريم بلقاسم بمساعدة أعمر أوعمران .

د- المنطقة الرابعة : الجزائر الوسطى بقيادة رابح بيطاط بمساعدة الزبير بوعجاج ، سويداني بوجمعة ، بوشعايب أحمد .

ه- المنطقة الخامسة : وهران بقيادة العربي بن مهيدي بمساعدة عبد الحفيظ بوصوف ، عبد المالك رمضان ، الحاج بن علا .

أما المنطقة السادسة و هي منطقة الصحراء فأجل تعيين المسؤول عنها إلى ما بعد .

غير أن ما تجدر الإشارة إليه في هذا السياق هو أنه بعد أن انطلقت الشرارة الأولى للثورة في الفاتح من نوفمبر سنة 1954*، تكاتفت جميع جهود الأعضاء " ففريق تولى الشؤون الداخلية أي تنشيط العمالات عسكريا و سياسيا ، و فريق آخر تولى مهمة الشؤون الخارجية

---

* - لوثيقة بيان أول نوفمبر أهمية كبيرة حيث تضمنت " برنامج عمل واضح أساسه الكفاح المسلح الذي لا يتوقف إلا بعد إقامة الدولة الجزائرية ، أما المفاوضات مع الاحتلال الفرنسي فلا تكون إلا على أساس الاعتراف بالشعب الجزائري بحق تقرير مصيره ". راجع في ذلك : عقيلة ضيف الله ، **التنظيم السياسي والإداري للثورة 1954 . 1962** . ط 1 ، الجزائر : دار البصائر الجديدة للنشر والتوزيع ، 2013 ، ص 177.

وبهذا تضمنت وثيقة بيان أول نوفمبر ما يلي :

- أن هذا البيان موجه للشعب كافة وللمناضلين خاصة .
- إقامة الدولة الجزائرية الديمقراطية الاجتماعية ذات السيادة ضمن إطار المبادئ الإسلامية .
- احترام جميع الحريات الأساسية دون تمييز عرقي أو ديني.
- التطهير السياسي لإعادة الحركة الوطنية إلى نهجها الحقيقي والقضاء على جميع مخلفات الفساد وروح الإصلاح التي كانت عاملا هاما في تخلفنا الحالي.
- جمع وتنظيم جميع الطاقات السلمية لدى الشعب الجزائري لتصفية النظام الاستعماري .

راجع في ذلك : **وثيقة بيان أول نوفمبر 1954**.

المتعلقة بالجانب الدبلوماسي و العسكري المتمثل في التأييد السياسي و تدويل القضية الجزائرية مع توفير الأسلحة و الذخيرة من الخارج "[1] .

و بذلك بقي العمل الثوري بهذه الطريقة حتى انعقاد مؤتمر الصومام[*] " في 20 أوت سنة 1956 ، والذي تمخض عنه ما يعرف ببرنامج الصومام الذي شكل أول برنامج سياسي شامل مكتمل ثوري ، هو ما يتمثل في مقررات مؤتمر الصومام الذي انعقد في 20 أوت من سنة 1956... هذا المؤتمر العظيم الذي هو فعلا ميثاق وطني مركز ، مسطر، مخطط ، محكم ، لم يكد يغادر شيئا إلا ذكره من الخطوط العامة للدولة الحديثة ، فقد خطط للإدارة ، و الجيش، و السياسة العامـــة ، و الدبلوماسية و التسيير و التنظيم بالداخل "[2] .

و قد شكلت قرارات مؤتمر الصومام وثائق الثورة التحريرية الهامة من خلال تنوعها إلى قرارات عسكرية و سياسية تمثلت في ما يلي :

أولا : الهيئات التابعة لجبهة التحرير الوطنـــي :

1- تأسيس المجلس الوطني للثورة الجزائرية :

يتشكل من 17عضوا دائمين و 17 عضوا آخرين نوابا و هو يعتبر هيئة أو جهازا أعلى للثورة يعمل على توجيه السياسة العامة لجبهة التحرير الوطني في الداخل و الخارج ، كما يعتبر أيضا " بمثابة البرلمان في الجزائر ، فهو الضامن للسيادة الوطنية و حارسها خلال فترة الحرب ضد العدو، و يعتبر هذا المجلس أعلى سلطة في التنظيم السياسي - الإداري للثورة ، حيث أنه يتولى رسم و توجيه السياسة العامة الداخلية و الخارجية لجبهة التحرير الوطني من

---

[1] - منصور بلرنب ، مرجع سبق ذكره ، ص39.

[*] - فكر قادة الثورة الجزائرية في عقد مؤتمر و الإعداد له من خلال الاتصالات المختلفة بين مسؤولي و قادة الولايات ، و الجدير بالذكر أن فكرة عقد المؤتمر كانت تتجه نحو المنطقة الثانية : الشمال القسنطيني ، غير أن الظروف صعبت من عقده هناك ، و حتى في جبال سوق أهراس أو جبال الأوراس ، و حتى عندما تقرر عقده بالمنطقة الرابعة تأجل لأن أخبار مكانه و زمانه شاعت الى السلطات الاستعمارية .
و في الأخير تم الاتفاق على عقده في منطقة وادي الصومام بالقبائل الصغرى بالمنطقة الثالثة في قرية إفري بأوزلاقن داخل غابة جبل أكفادوا الكثيفة فوق مدينة أقبو . (راجع في ذلك : يحي بوعزيز ، **ثورات الجزائر في القرنين التاسع عشر و العشرين : ثورات القرن العشرين** .الجزائر : دار البصائر للنشر و التوزيع ،2009)

[2] - عبد المالك مرتاض ، **دليل مصطلحات ثورة التحرير الجزائرية : 1954- 1962**. الجزائر : منشورات المركز الوطني للدراسات و البحث في الحركة الوطنية و ثورة أول نوفمبر1954 ،2001، ص20 .

أجل تحقيق الاستقلال ، و يحدد خطط عملها ، ويوزع جميع سلطات اتخاذ القرارات و المراقبة على أجهزتها "[1] .

بالإضافة إلى هذا يقع على عاتـــق المجلس الوطني للثورة الجزائرية تعيين القيادات والموافقة على القرارات الهامة كإصدار الأوامر بوقف إطلاق النار أو مواصلة الحرب .

و من اختصاصاته أيضا " تولي مهمة تعيين الهيئة التنفيذية ، التي تقوم بتنفيذ خطته العسكرية و السياسية ... كما أنه هو الذي يمنح الحكومة ثقته و ينصبها بأكثرية الثلثين من أعضائه الحاضرين أو الممثلين "[2] .

و هم على النحو التـــــــــالي :

- " رمضان عبان ، مكلف بالشؤون السياسية و المالية .
- العربي بن مهيدي ، مكلف بالعمل الفدائي على مستوى مدينة الجزائر.
- كريم بالقاسم ، مكلف بالتنسيق بين الولايات و قائد الولاية الثالثة .
- بن خدة بن يوسف ، مكلف بالاتصال باتحادات الطلبة و العمال ، و بإدارة شؤون مدينة الجزائر .
- سعد دحلب ، مسؤول عن صحيفة المجاهد و الدعاية "[3].

2- لجنة التنسيق و التنفيذ :

أطلقت عبارة لجنة التنسيق و التنفيذ على الهيئة السياسية التي كانت تتألف من خمسة أعضاء يعملون داخل الجزائر ، و قد كان يتم اختبار أعضائها من بين الأعضاء المشكلين للمجلس الوطني للثورة الجزائرية ، و هي عبارة عن قيادة جماعية للثورة تقوم بمهام و شؤون الثورة في فترات ما بين انعقاد المجلس .

كما تعمل لجنة التنسيق و التنفيذ على تنظيم و توجيه جميع فروع الثورة و أجهزتها العسكرية و السياسية و الدبلوماسية .

---

[1] - عقيلة ضيف الله ، **التنظيم السياسي و الإداري للثورة 1954-1962** . ط 1 ، الجزائر : البصائر الجديـــدة للنشر و التوزيع ، 2013 ، ص ص 306-307 .

[2] - المرجع نفسه ، ص307.

[3] - المرجع نفسه ، ص309.

و بذلك أصبحت لجنة التنسيق و التنفيذ أو الهيئة التنفيذية " تقوم مقام الحكومة ، أي أنها تمثل السلطة التنفيذية في حين يمثل المجلس الوطني للثورة الجزائـــرية السلطة التشريعية "[1] .

غير أنه في 19 سبتمبر1958 تم تشكيل الحكومة الجزائرية المؤقتة تحت رئاسة فرحات عباس و بمساعدة نائبين أحدهما وزيرا للدفاع و الآخر من القادة التارخيين ، و تسعة وزراء و ثلاثة كتاب دولة بالإضافة الى القادة التارخيين الخمسة المسجونين .

و في فترة لاحـــقة " تلتها الحكومة المؤقتة الثانية بطرابلس في الفترة ما بين 16 ديسمبر إلى 18 يناير 1960، حيث تقلص عدد أعضائها من 19 إلى 13 عضوا فقط . في حين الحكومة المؤقتة الثالثة و الأخيرة التي انعقدت بطرابلس بتاريخ 09- 08-1961، و التي كان على رأسها السيد بن يوسف بن خدة ، فتقلص عدد أعضائها من 13 الى 12 عضوا فقـــط "[2] .

ثانيا : الولايات :

لقد شمل التقسيم الإداري أو التنظيم الاداري للثورة من خلال مؤتمر الصومام ، وضع أو تحديد ستة ولايات بعدما كانت تسمى مناطق في المراحل الأولى من انطلاق الثورة ، وقد تمثلت هذه الولايات الستة في :

1- الولاية الأولى : الأوراس ، النمامشة ، شملت حدودها شمالا صدارتة ، القرزي ، سطيف، و جنوبا الصحراء القسنطينية ، و غربا برج بوعريريج ، المســـــــيلة ، بوسعادة ، أولاد جلال ، و شرقا الحدود التونسية .

2- الولاية الثانية : الشمال القسنطيني ، و حددت حدوده شمالا بالقـــالة ، سوق الاثنين ، و جنوبا سطيف ، طريق الجزائر، قسنطينة إلى القرزي و تمتد الى حدود تونس مرورا بمقاوس ، و غربا سطيف ، خراطة ، سوق الاثنين ، وشرقا الحدود التونسية .

[1] - عبد المالك مرتاض ، مرجع سبق ذكره ، ص71.

[2] - منصور بلرنب ، مرجع سبق ذكره ، ص40.

3- الولاية الثالثة : بلاد القبائل و حدودها شمالا سوق الاثنين ، كوربي مارين ، و جنوبا سطيف ، برج بوعريريج ، المسيلة ، بوسعادة ، وغربا كوربي مارين ، ثنية بنـــي عيشة ، الأخضرية ، البويرة ، عين بسام ، سور الغزلان ، سيدي عيسى ، بوسعادة ، و شرقا سطيف ، خراطة ، سوق الاثنين .

4- الولاية الرابعة : الجزائر العاصمة وما حولها و حدودها شمالا كوربي مارين، تنس ، و جنوبا البويرة ، عين بسام ، بئر أغبالو، قصر البخاري ، تيارت ، و غربا حدود عمالة وهران ، و شرقا كوربي مارين ، ثنية بني عيشة ، باليسطرو، تير، البويرة ، عين بسام .

5- الولاية الخامسة : و تشمل عمالة وهران بحدودها السابقة .

6- الولايـــة السادسة : تشمل الصحراء الجزائرية محددة شمالا ببودو ، قصر البخاري ، البرواقية ، بئر أغبالو ، عين بسام ، سور الغزلان ، بوسعادة ، أما بقية الجهات فهي حدود الصحراء الجزائرية .

ثالثا : الأقسام المختلفة للولايات الستة و قد تمثلت في الأقسام و القيادات التالية :

أ- تم تقسيم كل ولاية من الولايات الستة الى مناطق و كل منطقة مقسمة الى عدة نواح و كل ناحية مقسمة بدورها الى عدة قسمـــات .

ب- كل ولاية كانت تحت قيادة قائد ذو رتبة صاغ ثاني بمساعدة ثلاث نواب برتبة صاغ أول و كاتب برتبة ملازم ثاني .

ج- كل منطقة تحت قيادة قائد ذو رتبة ضابط ثاني و يساعده ثلاث نواب برتبة ضابط أول و كاتب برتبة ملازم ثاني .

د- الناحية و يتولاها قائد ذو رتبة ملازم ثاني و يساعده ثلات نواب برتبة ملازم أول و كاتب برتبة عريف .

ه- القسمات يتولاها قائد ذو رتبة مساعد و يساعده ثلاث نواب برتبة عريف أول و كاتب برتبة جندي أول .

رابعا : المفوضون السياسيون :

ينحصر دورهم في تنظيم الشعب عن طريق اللجان الثلاثة التي توجد في كـــل قرية ، و التي هدفها تنظيم خلايا جبهة التحرير الوطنـــي ، و هذه اللجان الثلاثة " هي التي يطلق عليها اسم المنظمة السياسية الإدارية، و تؤسس في كل قرية و دوار و مدينة و ينطوي تحتها الشباب و الشيوخ و النساء و الفتيات ، و يتبعها المسبلون رأسا .

وفي هذا السياق يقوم المفوض السياسي بإرشاد هذه اللجان و إبلاغها أخبار الثورة و تعليماتها ، و تتولى هي جمع أعضاء الخلية للمفوض السياسي ليلقي عليهم الإرشادات و التعليمات ... و على المفوض السياسي أن لا يحدث تصادم على السلطة بين هذه اللجان الثلاثة و بين اللجان المنتخبة – مجالس الشعب – "[2] ، وذلك عن طريق تحديد الاختصاصات لهذه اللجان .

و باختصار فقد استطاعت قيادة الثورة أن توجد تنظيما سياسيا و إداريا و عسكريا على المستويين المركزي و المحلي في مواجهة مختلف أشكال و أساليـــب الإدارة الاستعمارية.

[2] – يحي بوعزيز ، مرجع سبق ذكره ، ص 161 .

خلاصة واستنتاجات:

لقد حاولنا من خلال الفصل الثاني المعنون بالإدارة في الجزائر : من العثمانيين إلى الاحتلال الفرنسي أن نؤسس للتطور الذي عرفته الإدارة الجزائرية في كل من الفترة العثمانية وفي عهد الأمير عبد القادر وفي عهد الاحتلال الفرنسي .

ولذلك كانت دراستنا في هذه المرحلة من التاريخ الإداري للجزائر قائمة على البحث في مختلف الأشكال الإدارية للفترات الثلاث ، وفي السياق ذاته ربط تلك الأشكال الإدارية بالبيئة الاجتماعية للمجتمع الجزائري .

ومن أجل ذلك خلصنا إلى أن الإدارة الجزائرية في العهد العثماني قد تميزت بجملة من الخصائص تمثلت في :

- وجود نظام إداري فعال مكن الأقلية العثمانية من التصرف في أمور الجزائر.
- وجود إدارة محافظة ومتمسكة بالتقاليد الاجتماعية والدينية .
- وجود أجهزة إدارية مرنة وفعالة من حيث بساطة تنظيماتها وإجراءاتها العملية .

وأما عن علاقة الإدارة العثمانية بالمجتمع الجزائري في هذه الفترة فقد خلصنا إلى أن الإدارة العثمانية في الجزائر كانت موجهة إلى خدمة الطبقة الحاكمة أما المجتمع الجزائري فكان يعيش تحت سيطرت الأجهزة البيروقراطية العثمانية ، ومنه نستنتج أن الأجهزة الإدارية في تلك المرحلة كانت ضعيفة من ناحية التنظيم والتسيير الإداري ومن ناحية الرقابة وهذا راجع إلى عزلتها وانعزالها عن المجتمع الجزائري .

ولذلك نستنتج علاقة القطيعة بين هذه الأجهزة الإدارية المنغلقة على نفسها والمجتمع الجزائري الذي كان بعيد التأثير على التنظيم السياسي والإداري في هذه المرحلة من التاريخ الإداري للجزائر .

وأما عن سوسيولوجية الإدارة عند الأمير عبد القادر فقد خلصنا إلى أن الأمير عبد القـــادر استطاع أن يقيم تنظيما سياسيا وإداريا قائما على البساطة ومجتمعا يعتمد على نظام الشورى ، لذلك تأسست الدولة عنده من إرادة شعبية وبيعة شرعية .

كما استنتجنا أيضا أن الهيكل التنظيمي الذي وضعه الأمير عبد القادر لدولته كان قائما على مبدأ الهرمية بحيث يوجد هناك تدرج في السلطة والمسؤولية حيث كان يشرف الخليفة على أعمال الآغات ، الذين بدورهم يشرفون على مراقبة نشاط القادة والشيوخ في مناطقهم وقبائلهم .

وأخيرا توصنا إلى أن الأمير عبد القادر استطاع أن يقيم دولة قائمة على إرث سياسي وإداري رغم محدودية الزمن والوسائل المتواضعة التي كان يمتلكها .

وفي الجزء الثالث من هذا الفصل توصلنا إلى أن أشكال الإدارة الاستعمارية في الجزائر قد قسمت إلى مرحلتين ، مرحلة النظام العسكري (1830 – 1870) ومرحلة النظام المدني (1870 – 1954) .

غير أنه وعلى الرغم من التباين الشكلي بين مرحلة النظام العسكري ومرحلة النظام المدني إلا أن أشكال الإدارة الاستعمارية وأساليبها المختلفة لم تتغير في كل مراحلها . لذلك نستنتج أن التنظيم الإداري المركزي والمحكم الذي وضعته السلطات الاستعمارية كان الهدف منه التحكم في الجزائريين وإبقائهم تحت سيطرتها .

كما يمكن أن نستخلص في الأخير أن البيئة الاجتماعية والثقافية للمجتمع الجزائري قد كانت بعيدة كل البعد عن أشكال الإدارة الاستعمارية ذات النظام البيروقراطي المبني على فكرة التمييز العنصري بين الفرنسيين والأوربيين من جهة والجزائريين الأهالي من جهة ثانية .

ومن باب الموضوعية توصلنا أيضا إلى أن الإدارة الجزائرية وتنظيمها خـــلال سنوات الثورة التحريرية كإدارة موازية للإدارة الاستعمارية استطاعت بفضل قيادة الثورة أن توجد تنظيما سياسيا وإداريا وعسكريا على المستويين المركزي والمحلي في مواجهة مختلف أشكال وأساليب الإدارة الاستعمارية.

وباختصار يمكن القول أن البيئة الاجتماعية في العهد العثماني بالجزائر قد أنتجت إدارة محددة ، أما البيئة الاجتماعية في العهد الفرنسي فقد أنتجت إدارة خاصة ، بحيث أدت السياسة الاستعمارية التي انتهجتها فرنسا في الجزائر إلى تكوين مجتمعين ، مجتمع أهلي أمي و متخلف وفقير ومجتمع كولوني متعلم غني ومهيمن ونظامين سياسيين ، نظام الكولون والحركة والوطنية.

كم يمكن القول كذلك أن التركيبة الاجتماعية التي تكونت منها الإدارة الجزائرية في الحقبة الاستعمارية كانت تتكون من فئتين القيادة أو النخبة وأغلبهم من العنصر الأوربي . ومن الفئة التابعة التي تتكون من عنصر الأهالي المهمشين والذين ليس لهم سلطة أو تأثير على صنع القرار و هذا ما أنتجته البيئة الاجتماعية في العهدين العثماني والفرنسي .

الفصل الثالث :

التركيبة الاجتماعية للإدارة الجزائرية

في ظل نظام الحزب الواحد

الفصل الثالث: التركيبة الاجتماعية للإدارة الجزائرية في ظل نظام الحزب الواحد

غـــداة الاستقلال أصبحت البنى الدستورية و الإدارية للجزائر بلا أفق فقد تدخل الجيش ليحسم الموقف ، ناهيك عن استقالة الحكومة المؤقتة ، و عدم اجتماع مجلس قيادة الثورة الجزائرية CNRA ، و هذا كله في انتظار أن يستقر الوضع السياسي ويستتب الأمن الداخلي.

وأمام هذا الوضع تم تشكيل المكتب السياسي في مؤتمر طرابلس من أجل التمهيد لانتخاب الجمعية التأسيسية و الإشراف على الوزارات و الإدارات .

أما الأجهزة الإدارية التي هي من بقايا الاستعمار فقد تم الاحتفاظ بها لتقديم الخدمات الإدارية العامة .

ومن هذا المنطلق يمكن أن نتساءل في هذا الفصل عن مشروع بناء مؤسسات الدولة الجزائرية من خلال المواثيق الوطنية ، و كذا التطور الذي عرفه التنظيم البيروقراطي للجزائر في ظل نظام الحزب الواحـــد ، و من جانب آخر سنبحث في التكوينات التاريخية و الأنماط الاجتماعية للنخب الإدارية في الجزائر . و ذلك من خلال مطلب تطور و حتمية التغيير في البيئة الاجتماعية الجزائرية و مطلب اختلاف الخلفية التاريخية وأثره في تشكيل النخب الجزائرية و مطلب الأبعاد الاجتماعية وصناعة النمط السلوكي للنخب الإدارية الجزائرية .

المبحث الأول: تطور التنظيم الإداري للجزائر في ظل نظام الحزب الواحد

سبق الحديث في الفصل الثاني عن التطور الذي مرت به مختلف المؤسسات الإدارية في الجزائر من العهد العثماني إلى مرحلة الاحتلال الفرنسي ، وفي السياق نفسه أثرنا العلاقة بين هذه الأشكال الإدارية و مدى تأثير البيئة الاجتماعية للمجتمع الجزائري فيها .

غير أننا من خلال هذا المبحث الأول سنحاول تحديد معالم التنظيم البيروقراطي للجزائر في ظل نظام الحزب الواحد ، معتمدين في ذلك على تقسيم منهجي شكلي يتحدد من خلال أربعة مطالب ، خصص فيها المطلب الأول لدراسة المؤسسات السياسية والإدارية في المواثيق

الوطنية ، و المطالب الثلاثة الباقية لدراسة تطور التنظيم البيروقراطي في الجزائر من خلال العناصر التالية :

أ- من أجل البناء في الإدارة الجزائرية بعد الاستقلال.

ب- الإصلاح القاعدي و المركزي في الإدارة الجزائرية.

ج- منهجية الاستمرار في إصلاح الإدارة الجزائرية.

المطلب الأول: المؤسسات السياسية و الإدارية في المواثيق الوطنية

على الرغم من التوافق أو عدم التوافق في التوجهات التي حملتها المواثيق الوطنية فيما يتعلق بمرحلة من مراحل تاريخ الجزائر- وذلك وفق رؤية الفئة الاجتماعية التي صاغت تلك المواثيق و الظروف التي أحاطت بها- إلا أنها شكلت رؤية نظرية و عملية . أما فيما يتعلق بانطلاق الثورة التحريرية في الفاتح من نوفمبر 1954 فقد وضع تنظيم هذه المرحلة بيان أول نوفمبر1954، أو من حيث التنظيم السياسي و الإداري و العسكري للثورة الذي جسده ميثاق مؤتمر الصومام في 20 أوت 1956، أو من خلال ميثاق طرابلس لسنة 1962 الذي شكل هو الآخر قيمة و بعدا أساسيا في بناء مؤسسات الدولة الجزائرية المستقلة.

أما في ظل نظام الحزب الواحد فقد كان لميثاق الجزائر لسنة 1964 و الميثاق الوطني لسنة 1976 دورهما البارز في استكمال بناء و إرساء المؤسسات العامة للدولة.

غير أنه من الناحية المنهجية و دون الإطناب في هذا الجزء من الدراسة ينبغي التذكير أن كلا من وثيقة بيان أول نوفمبر و ميثاق مؤتمر الصومام قد تم التطرق إليها من خلال الفصل الثاني المرتبط بنشأة و تطور الإدارة العامة في الجزائر. لذلك سيتم التركيز على ميثاق طرابلس و ميثاق الجزائر و الميثاق الوطني لسنة 1976.

في البداية شكل ميثاق طرابلس 1962 أحد مواثيق الثورة الجزائرية المهمة ، و تأتي أهمية و قيمة ميثاق طرابلس بالنظر إلى المرحلة الزمنية التي انعقد فيها ، فقد عقد في فترة انتقالية جاءت بعد وقف إطلاق النار و بداية تحول المجتمع الجزائري و انتقاله من مرحلة استعمارية إلى مرحلة أخرى ستعرف عملية بناء مؤسسات الدولة الجزائرية المستقلة .

لذلك بدأت التحضيرات الأولية لعقد اجتماع طرابلس " في أواخر شهر أفريل 1962 دعوة المجلس الوطني للاجتماع تجد تأييدا لها ، فكان أن أيدها كل من بيطاط و محمد خيضر عضوا الحكومة المؤقتة ، وقرر آيت أحمد مساندة الاقتراح الداعـــي إلى انعقاد المجلس لإنقاذ الوحـــدة ، و كان ذلك قد أعطى دعما لبن بيللا الداعي إلى عقد اجتماع للمجلس ، إذ بدأت الدعوة تجد من يؤيدها و كسب بذلك بن بيللا الأغلبية المؤيدة لانعقاد المجلس "[1] .

والجدير بالذكر في هذا السياق أنه خلال فترة ماي 1962 ظهر هناك تباين و اختلاف في الآراء بين مختلف الأعضاء ، إذ وجد هناك طرف مؤيد لعقد مؤتمر طرابلس بقيادة الثورة و طرف آخر على النقيض في آرائه لعقد هذا المؤتمر .

غير أنه في نهاية الأمر خضع الجميع إلى قرار عقد هذا المؤتمر العام ، بحيث تم تلقي مكتب المجلس الوطني للثورة الجزائرية رسالة من الحكومة المؤقتة تتضمن طلب دعوة المجلس إلى الانعقاد.

وهكذا تقرر عقد الاجتماع بمدينة طرابلس الليبية يوم 27 ماي 1962، و انطلاقا من هذا القرار تم تشكيل لجنة مشتركة ضمت تركيبتها " عضوين من الحكومة : بن بلة و يزيد محمد ، و أعضاء من المجلس الوطني للثورة الجزائرية : بن يحي ، الأشرف ، رضا مالك ، محمد حربي ، عبد المالك تمام "[2] ، و قد عكفت هذه اللجنة على إعداد " مشروع ميثاق طرابلس كوثيقة عمل حظيت بدراسة و إعداد مركزين ، وأعدت قبل المؤتمر بالحمامات في تونس

[1] – عامر رخيلة ، **التطور السياسي و التنظيمي لحزب جبهة التحرير الوطني 1962–1980**. الجزائر : ديوان المطبوعات الجامعية ،1993، ص106.

[2] – المرجع نفسه ، ص106.

لتكون جاهزة للإثراء و المصادقـــة ، و قد تناولت هذه الوثيقة توجه الجزائر بعد الاستقلال ، و هي الوثيقة التي أطلق عليها (ميثاق طرابلس أو برنامج طرابلس"[1] .

و الملاحظ أن وثيقة طرابلس قد تناولت النقاط التالية :

-تحديد طبيعة الثورة الجزائرية.
-وضع مشروع برنامج للسياسة الاقتصادية و الاجتماعية و رسم خطوط السياسة الخارجية.
-بناء الحزب .

وانطلاقا من هذه المحاور الكبرى التي عكف الحاضرون في مؤتمر طرابلس على مناقشتها من أجل تحديد أسس بناء الدولة الجزائرية الجـــديدة ، بدأت أشغال المجلس الوطني للثورة الجزائرية بإثارة النقاش بين الحاضرين حول مسألة الاشتراكية و طبيعتها ، و في هذا السياق تباينت الآراء حول من قال بأنها " شيئا لا يختلف عن الشيوعية ، و فريق آخر كان يرى أن تطبيق الاشتراكية الإسلامية هو المطلوب و لا حاجة تدعو إلى أكثر من تطبيق تعاليم الإسلام ، و هناك فريق ثالث كان يريد تطبيقا متطرفا للاشتراكية العلمية على أساس أن الاشتراكية واحدة "[2].

غير أن هذه التباينات و الاختلافات لم تؤدي في الأخير إلا إلى اتفاق الحاضرين بالإجماع على مبدأ تأميم الشركات .

و الملاحظ أيضا في مؤتمر طرابلس أن قـــــــادة الثورة قد انقسموا إلى تيارين هما :

أ- تيار الحكومة المؤقتة (دون الزعماء الخمسة) وأنصارها تحت رئاسة بن يوسف بن خدة ، و عضوية كريم بلقاسم ، و الأخضر بن طوبال ، و عبد الحفيظ بوصوف وآخرون ، وأكثر مسؤولي الولايات الثانية و الثالثة و الرابعة ، و فيدرالية جبهة التحرير بفرنسا ، و قد نظر هؤلاء إلى ضرورة أن تستمر مؤسسات الثورة و المتمثلة في المجلس الوطني للثورة و الحكومة المؤقتة و هيئة الأركان ، و هذا إلى غاية انتخاب مجلس تأسيسي تنبثق عنه القيادة الجديدة .

[1] – إدريس فاضلي ، **حزب جبهة التحرير الوطني عنوان ثورة و دليل دولة** . الجزائر : ديوان المطبوعات الجامعية 2004، ص130.
[2] – عامر رخيلة ، مرجع سبق ذكره ، ص106.

ب- تيار يمثله الزعماء الخمسة الذين تم الإفراج عنهم وهم بن بلة ، محمد بوضياف ، محمد خيضر ، آيت أحمد ، رابح بيطاط ، بالإضافة إلى هيئة أركان جيش التحرير ، و هذا بمساندة قادة الولايات الأولى و الخامسة و السادسة ، وكان اقتراحهم تعيين هيئة تنفيذية أو مكتب سياسي للإشراف على الحكومة المؤقتة ، و هذا إلى غاية انتخاب المجلس الوطني التأسيسي و تعيين أول حكومة للجزائر المستقلة ، و قد انتصر هذا الرأي لتمتع أصحابه بقوة عسكرية منظمة ممثلة في جيش الحدود بقيادة العقيد هواري بومدين .

وعن التركيبة الاجتماعية التي شاركت في مؤتمر طرابلس 1962 فقد تمثلت في كل من أعضاء الحكومة المؤقتة ، و قادة جيش التحرير ، وقادة الولايات ، و الزعماء الخمسة ، " وبعد مناقشات حادة توصل المجتمعون إلى تكوين لجنة من أعضاء المجلس الوطني للاتصال بالأعضاء المشاركين في الاجتماع للاتفاق على قائمة المترشحين لعضوية المكتب السياسي ، وقد أسفرت الاتصـــالات على ترشيح المجلس لكـــل من : بن بلة ، محمد خيضر ، رابح بيطاط ، آيت أحمد ، محمد بوضياف ، بن عللا الحاج ، محمدي السعيد "[1] .

وفي المقابل اقترح كريم بلقاسم قائمة تضم تسعة مرشحين هم : السجناء الخمسة ، كريم بلقاسم ، عبد الحفيظ بوصوف ، لخضر بن طوبال ، سعد دحلب .

غير أنه بعد التصويت لم تنل أية قائمة الأغلبية المطلوبة ، بحيث "صادق المجلس على قائمة أعضاء المكتب السياسي بـــ 33 صوتا بنعم مقابل 31 صوتا بلا و امتناع كريم بلقاسم "[2] .

كما يلاحظ أيضا في سياق المؤتمر أن أشغاله قد اضطربت بسبب مسألة وكالات التصويت باسم المتغيبين التي وظفها التيار الثاني لصالحه بطريقة غير قانونية ، فصار يشكل أغلبية عملت على مواصلة أعمالها بعد انسحاب الحكومة المؤقتة و أنصارها (دون الزعماء الخمسة) مساء السادس جوان ، و أصدرت بداية من يوم الغد محضر تقصير ضد الحكومة جمعت له توقيع 39 عضوا من مجموع 68، و قامت بوضع أسماء أعضاء المكتب السياسي للجبهة التي أصبحت حزبا وحيدا في الجزائر و وضعت برنامج طرابلس .

[1] – المرجع نفسه ، ص108.

[2] – المرجع نفسه ، ص108.

وفي نفس السياق غادر رئيس الحكومة المؤقتة بن يوسف بن خدة الاجتماع و التحق به العديد من أعضاء الحكومة و بعض أعضاء المجلس الوطني للثورة .

والملاحظ أن بن خدة " غادر المؤتمر و قرر الذهاب إلى مدينة الجزائر كي يثبت فيها وجود حكومته ، و كانت في نظر بن بيلا أمينة على السيادة الوطنية إلى حين تسليمها سلطاتها إلى ممثلين منتخبين حسب الأصـــول "[1] .

وفي خضم هذه الظروف قامت الحكومة المؤقتة بعزل هيئة الأركان التي كان يقودها العقيد هواري بومدين حليف بن بلة في 30 جوان ، و رد عليها الطرف المقابل بإعفائها هي من مهامها في نفس اليوم .

وبعد أن انتهى دور الحكومة المؤقتة للجمهورية الجزائرية " تضامن بن بيلا مع هيئة أركان الجيش في الجبهة الغربية و شكل في تلمسان مكتبا سياسيا يتولى مقاليد الأمور في الجزائر، و مع ذلك فإن بن خدة الذي هتف له الناس بحماسة في مدينة الجزائر قبل إجراء مفاوضات مع المكتب السياسي في تلمسان ، و بذلك تسبب في تشكل مجموعة ثالثة أقل تساهلا سميت جماعة تيزي – وزو (كريم بلقاسم ، بوضياف) استعانت بالشعب الجزائري ضد انقلاب جيش التحرير الوطني ، غير أن تسوية تمت لصالح قيام مكتب سياسي موسع ، و كان هذا بالفعل نصرا لابن بيلا "[2] .

وعلى الرغم من التباين في الآراء و المواقف و حدة النقاشات و مختلف الظروف و الملابسات التي ميزت مؤتمر طرابلس 1962 ، إلا أنه " بمقتضى البرنامج الجديد الذي وضع في طرابلس فإن الثورة الديمقراطية الشعبية يجب أن يقودها الفلاحون ، و العمال و المثقفون الثوريون على حساب الإقطاعية و البرجوازية الجزائريتين اللتين قد تكون إيديولوجيتهما مهدا للاستعمار الجديد "[3] .

---

[1] – شارل روبير أجيرون ، **تاريخ الجزائر المعاصرة** . (تر : عيسى عصفور) ، ط1، بيروت : منشورات عويدات ،1982، ص189–190.

[2] – المرجع نفسه ، ص190.

[3] – المرجع نفسه ، ص190.

ومن هذا المنطلق شملت قرارات مؤتمر طرابلس 1962 مايلي :

1- القرارات السياسية و العسكرية :

لقد كان برنامج طرابلس " يعكس رؤيا قومية و شعبوية تقدس الشعب و ترفعه إلى مقام المثل الأعلى ، و تؤله الدولة في الوقت ذاته"[1].

وعلى هذا الأساس تمت المصادقة على برنامج طرابلس من قبل المجلس الوطني للثورة بالإجماع ، و بذلك شكل هذا البرنامج بداية التأسيس الدستوري للدولة الجزائرية ، ففيه تم تحويل جبهة التحرير الوطني إلى حزب جبهة التحرير الوطني ، بالإضافة إلى الاختيار الاشتراكي كأساس في بناء الدولة الجزائريـــة .

لذلك جاءت قرارات برنامج طرابلس على النحو الأتي :

- تشكيل مكتب سياسي مهمته الإشراف على تسيير المرحلة الانتقالية ، و في هذا السياق قام بن بلة و أعضائه في قيادة الأركان بإعداد قائمة ترشيحية تتضمن الزعماء الخمسة بالإضافة إلى العقيد محمدي السعيد و المناضل بن عللا الحاج .

- على إثر وقف إطلاق النار تم تشكيل اللجنة التنفيذية المؤقتة و التي تكونت من عبد الرحمان فارس ، محمد بن تفتيفة ، الشيخ بيوض ، شوفي مصطفاي ، الدكتور حميدو، عبد السلام بلعيد، عبد الرزاق شنتوف ، محمد الشيخ ، محمد حصار ، و قد عكفت هذه اللجنة على تنظيم و تسيير الإدارة ، كما بذلت أيضا جهودا فيما يخص عملية سير الاستفتاء على تقرير المصير .

- تركيز برنامج طرابلس على البعد الديمقراطي الاشتراكي من خلال إقراره بالمبادئ الاشتراكية .

- تمت الموافقة و التصويت بالأغلبية الساحقة على برنامج مؤتمر طرابلـــس ، و الذي شكل فيما بعد الوثيقة الأساسية التي تحدد بناء الدولة الجزائرية .

1- محمد حربي، **جبهة التحريرالوطني:الأسطورة و الواقع** .ط1 ،(تر: كميل قيصر داغر) ، بيروت:مؤسسة الأبحاث العربية، 1983، ص273.

- تطوير جيش التحرير الوطني والذي يمثل المنظمة العسكرية لجبهة التحرير الوطني ، و ذلك عن طريق التكوين حتى يبقى نواة الجيش الوطني الذي مهمته الحفاظ على الاستقلال الوطني ووحدته الترابية .

- بناء الحزب و في هذا السياق " أقر مؤتمر طرابلس ... تحويل جبهة التحرير إلى حزب سياسي ، اعتبارا لكون الجبهة أصبحت غير مؤهلة لما فيها من نقائص لضمان استمرارية الثورة ... ذلك أن أمر إصلاحها بات ضروريا "[1] ، و لذلك فأهداف الحزب ستكون عميقة في المستقبل عن طريق عملية التكوين الاجتماعي لمختلف شرائح المجتمع من فلاحين و عمالا و شبابا و المثقفين الثوريين .

و في نفس السياق أكد ميثاق طرابلس على ضرورة الاعتماد على عامل التكوين السياسي للمناضل عبر مراحل مستمرة عن طريق تلقين النهج السياسي و برنامج الحزب و تبادل الآراء و هذا حتى يتابع و يساير التطور السياسي الوطني و الدولي .

و في سياق آخر يذكر الأستاذ محمد العربي زبيري أنه أثناء صياغة برنامج طرابلس وقع الخلاف بين الحاضرين فيما يتعلق بمستقبل جبهة التحرير الوطني كتنظيم ، بحيث هناك من " نادى بها كمنظمة جماهيرية تتشكل صفوفها من الفلاحين و العمال و الطلبة و الشباب و المثقفين الثوريين ، و هناك من دعا إلى جعلها حزبا طلائعيا يضم في صفوفه فقط العناصر الواعية و المؤمنة بمهام الثورة الديمقراطية الشعبية و محاورها الكبرى "[2] .

وبهذا ورد التعريف للحزب في برنامج طرابلس بصورة غير واضحة و غير معبرة عن المضمون الإيديولوجي له ، و لذلك تم إضافة ملحق إلى الوثيقة الأساسية لبرنامج طرابلس تتضمن الحزب، حيث جاء فيه " لتحقيق أهداف الثورة الديمقراطية الشعبية لابد من حزب جماهيري قوي وواع "[3] .

---

[1] – إدريس فاضلي ، مرجع سبق ذكره ، ص144.

[2] – محمد العربي زبيري ، **تاريخ الجزائر المعاصر (1942–1992)** . ج2، الجزائر : دار هومة للطباعة و النشر و التوزيع ، 2000،ص257.

[3] – المرجع نفسه ، ص 258.

وهكذا فقد أضاف برنامج طرابلس قيمة جديدة على " الحياة السياسية الجديدة للجزائر المستقلة القائمة على التحليل العلمي المتبصر للواقع الاجتماعي الجديد ، و الذي يمثل انقلابا هاما في البنية الاجتماعية للشعب الجزائري ، مما يستوجب معه إقامة نظام سياسي جديد ، و هذا بدوره يتطلب خلق فكر سياسي جديد "[1] .

2- القرارات الاقتصادية :

في هذا المجال قيم برنامج طرابلس مختلف الظروف الاقتصادية و الاجتماعية للجزائر خلال فترة الاستقلال ، و خلص الى أن الاقتصاد الجزائري كان استعماريا تحت سيطرة الاستعمار الفرنسي ، لذلك عمل على تحديد أبعاد السياسة الاقتصادية للدولة الجزائرية من خلال التركيز على :

- بناء اقتصاد وطني ضد الهيمنة الأجنبية و الليبرالية الاقتصادية .
- التركيز على سياسة التخطيط ضمن مشاركة العمال في السلطة الاقتصادية .

ومن أجل ذلك شملت هذه القرارات الاقتصادية مايلي :

أ- الإصلاح الزراعي و الفلاحي :

وذلك عن طريق إزالة و إلغاء البنى و الهياكل الاقتصادية التي أوجدها الإقطاع و تعويضها بهياكل و مؤسسات جديدة ، و ذلك عن طريق تحويل القطاع التقليدي و زيادة حجم الإنتاج بتوزيع التقنيات الحديثة على مجال أوسع .

ب- تطوير المنشآت :

و ذلك عن طريق تأميم و سائل النقل و تحسين و تجديد شبكات الطرق و السكك الحديدية ، و إقامة مواصلات برية بين الطرق الكبرى .

ج- تأميم الثروات المعدنية :

حيث اعتبرها برنامج طرابلس عملية مهمة و تحتاج إلى مدة طويلة الأجل .

[1] - إدريس فاضلي ، مرجع سبق ذكره ، ص136.

د- التصنيع :

وذلك بإنشاء صناعات قاعدية تكون أساسا للتنمية الحقيقية ، و هذا عن طريق توسيع القطاع العمومي الموجود ليشمل المناجم و المصانع .

3- القرارات الاجتماعية و الثقافية :

-توجه الاهتمام في برنامج طرابلس إلى ضرورة تحسين الظـــروف المعيشية للمواطنين ، و القضاء على البطالة و محاربة كل مظاهر الترف و الإسراف و تبذير أموال الدولة .

-الصحة العمومية و ذلك عن طريق التأميم الطبي و المنشات الصحيـــة ، و حتى يكون ناجحا لابد من عملية التكوين السريعة للإطارات في هذا المجال ، و كذا ضمان مجانية العلاج .

-في المجال الثقافي أشار برنامج طرابلس إلى التأكيد على سياسة محو الأمية و تطوير الثقافة الوطنية من خلال تعلق الشعب بقيمه الوطنية التي تمت صياغتها في إطار الحضارة العربية الإسلامية .

-في مجال السكن " أوكلت إلى الحزب مهمة اتخاذ التدابير الملائمة و الإجراءات المستعجلة لإسكان المواطنين الذين نكبتهم الحرب ، و من أثار الحرب أن أصبح يتزاحم على أبواب المدن قرابة المليونين من الفلاحين ، لذلك بات من المستعجل تنظيم إسكان هؤلاء ، و الشروع في البناء حسب مخطط مدروس "[1] .

-نشر الوعي بين أوساط الجماهير الشعبية حتى تتم عملية البناء و التشييد بشكل جماعي يضم جميع فئات المجتمع من فلاحين و عمالا و شبابا و مثقفين و ثوريين .

و باختصار فإنه على الرغم من المواقف المتباينة و النقاشات الحادة التي ميزت مؤتمر طرابلس ، إلا أن المجتمعين فيه استطاعوا الخروج بوثيقة تميزت عن الوثائق الإيديولوجية للثورة الجزائرية في تتويجها لحصيلة و نشاط إيديولوجي امتد على مدى الحقبة الاستعمارية في الجـــزائر، بالإضافة إلى شمولها مختلف المجالات ، من حيث القرارات السياسية و العسكرية و كذا القرارات الاقتصادية و القرارات الاجتماعية و الثقافية التي جاءت فيها .

[1] - المرجع نفسه ، ص143.

و بالتالي شكلت هذه الوثيقة – رغم النقائص و الاختلافات في المواقف و الآراء أثناء عقد المؤتمر – قيمة و بعدا أساسيا في بناء مؤسسات الدولة الجزائرية المستقلة .

أما الميثاق الوطني لسنة 1964 فقد انعقد بمدينة الجزائر في 16 أفريل 1964 تحت شعار"لا ثورة بالتفويض الكل بالشعب و الكل من أجل الشعب". وقد كان عدد المشاركين في هذا المؤتمر 190 مندوب. وقد ترأس أشغال المؤتمر البشير بومعزة و نائبا الرئيس :" اسويح الهواري و معزوزي محمد السعيد ، و الكتاب: جرمان ، وزقان ، بن حمودة ، بوبكر قاضي"[1]، و حسب محاضر جلسات المؤتمر فقد تمت الموافقة بالجماع على المكتب المقترح.

غير أن ما يمكن أن نلاحظه في هذا المؤتمر هو عدم الاتفاق على بعض النقاط كانت أهمها:

- "مسألة الميليشيات الشعبية التي كان ابن بلة متحمسا لها.
- مسألة الضباط الجزائريين الذين كانوا في الجيش الفرنسي و التحقوا بالثورة"[2]

و بغض النظر عن مراحل سير أشغال المؤتمر إلا أن مختلف النقاشات و التدخلات قد ذكرت بالمراحل التي مرت بها الثورة منذ اندلاعها و التركيز على المستقبل من خلال "أهمية المؤتمر في حل المشاكل العالقة و تحديد آفاق المستقبل تحديدا واضحا منادين بضرورة الوحدة الثورية، و التأكيد على الخط الاشتراكي للثورة، و الاستقرار السياسي"[3].

و باختصار فقد كانت وثيقة ميثاق الجزائر إطارا سياسيا و إيديولوجيا تحددت من خلالها الأبعاد النظرية للبناء الاشتراكي، وذلك بتحديد الوضعية الاقتصادية و الاجتماعية التي ورثتها الجزائر عن الاستعمار، كما حددت الوثيقة أهم الانجازات بعد سنتين من الاستقلال، بالإضافة إلى الرؤية المستقبلية في هذا الميثاق.

[1] – عامر رخيلة،مرجع سبق ذكره،ص150.
[2] – إدريس فاضلي،مرجع سبق ذكره،ص161.
[3] – عامر رخيلة،مرجع سبق ذكره،ص156.

و أما عن محتوى الوثيقة فقد تناولت في فصلها الأول الجوانب التاريخية لنضال الحركة الوطنية و العمل المسلح و المقاومة الشعبية و كذا الأسس العقائدية للثورة الجزائرية.

أما في الفصل الثاني فقد تناول الميثاق مشاكل المرحلة الانتقالية و مهام البناء و ذلك بتحديد الجانب النظري للرأسمالية و خصائصها و مظاهر نموها و مدى انعكاس ذلك على المجتمع الجزائري.

و هذا للانتقال إلى ثورة اشتراكية تنطلق من الأساس الرئيسي الذي يمثله التسيير الذاتي.

وفي هذا السياق نص الميثاق على أنه" في هذه العملية سيصبح دور العمال الحضريين و الريفيين المشتركين في التسيير الذاتي أكثر حسما لأن الأساس الاجتماعي للسلطة الثورية لا يمكن إلا أن يكون جماهير العمال المتحالفين مع فقراء الفلاحين في القطاع التقليدي و مع المثقفين الثوريين"[1].

و أما بالنسبة للمهام الاقتصادية للبناء الاشتراكي فقد أكد الميثاق على أنها ستدرس وفقا للاعتبارات التالية:

- وحدة السياسة ووحدة البناء الاشتراكي.
- ضرورة تحسين استعمال الإمكانيات الاقتصادية و البشرية.
- اختيار طرق التمويل و التنمية و الرعاية الملائمة مع الخيار الاشتراكي.

و في الفصل الثالث من الميثاق تطرق المؤتمرون إلى وسائل البناء و التي تمثلت في الحزب و الدولة. حيث حدد المؤتمر التنظيم الهيكلي للحزب و الذي يتكون من خلايا الحي إلى اللجنة المركزية على النحو التالي:

أ- الخلية بالنسبة لكل حي أو قرية.

[1] – المرجع نفسه ،ص50.

ب-القسمة بالنسبة للدائرة.

ج- الاتحادية المحافظة بالنسبة للولاية.

أما على المستوى المركزي في تنظيم الحزب فهو يتكون من:

أ- المؤتمر الوطني:يمثل الهيئة العليا للحزب.

ب-اللجنة المركزية:تمثل الجهاز الأعلى للحزب فيما بين انعقاد مؤتمرين و من مهامها مسؤولية تنفيذ قرارات المؤتمر.

ج- المكتب السياسي: ومن مهامه:

- تنفيذ و تطبيق القرارات المتخذة من طرف اللجنة المركزية التي يعد مسؤولا أمامها.
- يسير الحزب فيما بين انعقاد دورتين من دورات اللجنة المركزية.

وأما بالنسبة لمفهوم الدولة في ميثاق الجزائر فإنه يمكننا أن نستل على ذلك من خلال دستور الترشيح لرئاسة الجمهورية يكون من قبل الحزب الواحد قائد البلاد، و كذلك ترشيح و سحب الثقة من النواب"[1]. لذلك تمثلت مؤسسات الدولة التي نص عليها دستور 1963 فيما يلي:

أ- السلطة التشريعية: "السيادة الوطنية للشعب يمارسها بواسطة ممثلين له في مجلس وطني، ترشحهم جبهة التحرير الوطني و ينتخبون باقتراع عام مباشر و سري لمدة خمسة سنين"[2]

ب-السلطة التنفيذية: حول دستور1963 لرئيس الجمهورية صلاحيات واسعة فيما يتعلق بتحديد سياسة الحكومة و توجيهها و تسيير و تنسيق السياسة الداخلية و الخارجية، لذلك فهو ينتخب لمدة خمس سنوات و هذا بعد اقتراحه من قبل الحزب.

[1] - سعيد بو الشعير، **النظام السياسي الجزائري** . ط2 ، الجزائر : دار الهدى للطباعة و النشر و التوزيع ، 1993، ص50.

[2] - **الدستور الجزائري1963**،المادة27.

ونظرا لسيطرة رئيس الجمهورية على السلطة التنفيذية و مشاركة المجلس الوطني في التشريع، فإن ذلك ساعده على تركيز السلطة و تشخيصها في شخصه.

و لهذا نجد أن مفهوم الدولة في ميثاق الجزائر عبارة عن أداة تسيير، فالحزب هو الذي ينظم و يوجه و يراقب و هو الذي يضمن سيرها الحسن و الفعال.

و من هذا نستنتج أن كلا من دستور 1963 و ميثاق الجزائر1964 قد أعطيا أولوية للحزب على الدولة من خلال إقامة المؤسسات السياسية المركزية مع التنسيق بين هذه المؤسسات و بين الحزب.

وأما الميثاق الوطني لسنة1976 فإنه يشكل هو الآخر خطوة نوعية و لبنة أساسية في بناء الدولة الجزائرية و في تحديد طبيعة العلاقة بينها و بين الحزب.

من أجل هذا كان " للخطاب الذي ألقاه رئيس مجلس الثورة و الحكومة يوم 19 جوان1975 البداية الأولى الرسمية لإعداد مشروع الميثاق الوطني، فقد جاء فيه بأن السلطة الثورية ستعد ميثاقا يعرض على الشعب لمناقشته و إبداء الرأي فيه بكل حرية "[1].

و انطلاقا من هذا الخطاب تم تشكيل اللجنة السامية للميثاق لإعداد المشروع التمهيدي الذي قدم للمناقشة ثم إلى اللجنة الفنية على مستوى الرئاسة و ذلك لحصر الملاحظات و الاقتراحات، ثم عرض بعد ذلك على الشعب في 27 جوان 1976 للتصويت عليه.

ومن هنا نستنتج أن الميثاق الوطني شكل رؤية مخالفة للمواثيق السابقة من حيث أنه لم يقم بالإعداد له مجلس الثورة أو الحكومة أو الحزب و إنما عرض على الشعب للتصويت عليه و إقراره، و من هذا المنطلق أصبح"الميثاق الوطني هو المصدر الأساسي لسياسة الأمة و قوانين الدولة. و هو المصدر الإيديولوجي و السياسي المعتمد لمؤسسات الحزب و الدولة على جميع المستويات"[2].

---

[1] – سعيد بوالشعير،مرجع سبق ذكره،ص110.

[2] – **الدستور الجزائري1976**،المادة6.

لهذا حدد الميثاق الوطني 1976 مفهوم الدولة في "غايتها الاجتماعية و في محتواها الإيديولوجي لذلك فإن المحتوى و الغاية يتجليان في الجزائر من خلال التحولات الكبرى التي تشهدها البلاد"[1].

لذلك " تستمد الدولة سلطتها من الإرادة الشعبية. و هي في خدمة الشعب وحده:و تستمد علة وجودها، و فاعليتها من تقبل الشعب لها"[2]. و على هذا الأساس فهي دولة ذات طابع ديمقراطي في أهدافها و في تسيرها، و هي تنتمي إلى التغيير الجذري للمجتمع على أسا مبادئ التنظيم الاشتراكي.

و بهذا وضع دستور1976 فيما بعد انطلاقا من الميثاق الوطني 1976 الوظائف شملت الوظيفة السياسية،الوظيفة التنفيذية،الوظيفة التشريعية،الوظيفة القضائية،وظيفة المراقبة و الوظيفة التأسيسية.

و انطلاقا من هذه الوظائف التي تمثل هرم الدولة كان لزاما علينا بحث طبيعة العلاقة بين الحزب و الدولة. فإذا كان ميثاق الجزائر1964 قد أعطى أولوية للحزب على الدولة،من حيث أن الحزب هو الذي يخطط و ينظم و يواجه و يراقب. فإن نظام 19 جوان1965 قد أعطى أولوية للدولة على الحزب و ذلك من خلال بناء مؤسسات الدولة المركزية و الشروع في بناء الدولة من القاعدة من خلال قانون البلدية لسنة 1967 و قانون الولاية لسنة 1969.

أما الميثاق الوطني 1976 فقد نص على أن " العلاقات بين أجهزة الحزب و أجهزة الدولة خاضعة لأحكام الدستور"[3]. و انطلاقا من هذا النص الدستوري فقد كانت علاقة الحزب بالدولة غداة الاستفتاء على الميثاق الوطني تتميز بأولوية واضحة للدولة على الحزب.

---

[1] – مصطفى همسي،مرجع سبق ذكره،ص383.

[2] – **الدستور الجزائري1976**،المادة26.

[3] – **الدستور الجزائري1976**،المادة103.

لهذا حدد الميثاق الوطني العلاقة بينهما من حيث الاختصاص، بحيث تعمل كل من أجهزة الحزب و الدولة كل في نطاق اختصاصاته دون التداخل في الوظائف بينهما. فحزب جبهة التحرير الوطني هو" القوة الطلائعية لقيادة الشعب و تنظيمه من أجل تجسيم أهداف الثورة الاشتراكية "[1].

أما دور الدولة فيتجسد من خلال :

- الحرص على أن لا يكون الاقتصاد الوطني محتكرا لصالح فئة معينة.
- التحكم في الاقتصاد و توجيهه في نطاق التخطيط الاشتراكي.
- تأمين الرقي الاجتماعي و الثقافي و ضمان الصحة لكل المواطنين.

غير أنه و من باب التحليل المقارن فإن الميثاق الوطني 1986 لا يقل أهمية عن الميثاق الوطني 1976 ، ذلك أن كليهما قد تطرقا إلى مفهوم الدولة و الحزب . ففي الميثاق الوطني 1976 نجد مفهوم الدولة هو" الدولة الاشتراكية الديمقراطية، لا بالنسبة لأهدافها فحسب ، بل بالنسبة لتسييرها أيضا "[2]. أما الميثاق الوطني 1986 فإن مفهوم الدولة فيه يرتبط في " غايتها الاجتماعية و في محتواها الإيديولوجي ... في إطار تجسيد إيديولوجية حزب جبهة التحرير الوطني "[3] .

و في نفس السياق فإن تعريف الحزب في الميثاق الوطني 1976 يدل على" حزب طلائعي ، تنظيم يظم العناصر الواعية التي تصبو كلها إلى تحقيق هدف واحد "[4] . أما الميثاق الوطني 1986 فإنه لم يختلف من الناحية الموضوعية عن الميثاق السابق في تحديد مفهوم الحزب إلا ما تعلق بالصياغة الشكلية .

غير أن الاختلاف بين الميثاقين – فيما يتعلق بالدولة و الحزب – يظهر في أن الميثاق الوطني 1976 يتحدث عن مفهوم الحزب و الدولة في بابه الثاني ، أما الميثاق الوطني 1986 فيذكر

---

[1] – **الدستور الجزائري1976**،المادة97.

[2] – **الميثاق الوطني 1976** ، ص70 .

[3] – **الميثاق الوطني 1986** ، ص199 .

[4] – **الميثاق الوطني 1976** ، ص57 .

في الباب الثاني مفهوما جديدا هو المؤسسات الوطنية من خلال تخصيص فصل أول للحزب و فصل ثاني للدولة . و هكذا نستنتج ذلك النضج و التحول المنهجي في تطوير المفاهيم من ميثاق وطني إلى آخر .

و باختصار فإن المواثيق الوطنية قد شكلت تراكما معرفيا و عمليا في بناء الدولة الجزائرية على فترات زمنية و في ظروف اختلفت من مرحلة إلى أخرى . و هذا من أجل تقديم تصور تنموي ينتقل بالدولة من حالة التخلف و التبعية إلى حالة التنمية عن طريق البرامج التنموية المختلفة .

المطلب الثاني: من أجل البناء في الإدارة الجزائرية بعد الاستقلال

من المعروف في جل الدراسات الأكاديمية التي تحدثت عن تاريخ الجزائر في هذه المرحلة أنها بينت بالتفصيل كيف أن الجزائر قد ورثت غداة استقلالها نظاما إداريا هشا و ضعيفا ، و مرد ذلك يعود إلى التخريب الإداري و الاقتصادي و حتى الاجتماعي الذي طالته أيدي الاستعمار .

لقد شكلت هذه الفترة في تاريخ الإدارة الجزائرية هروب الإطارات الأوربية التي كانت تشرف على تسيير الإدارة العامة ، و هناك اعتبارات أخرى تمثلت في غياب النخب الإدارية الجزائرية القادرة على تنظيم هذه المرحلة .

ويرجع هذا الغياب للإطارات الجزائرية إلى " عدم تدريب الجزائريين نتيجة سياسة التجهيل المقصودة ، و كذا قلة الموارد المالية لاستعادة مكانة الدولة الجزائرية ، و لظروف الحرب التي خرجت منها "[1].

ولتأكيد ذلك يرى الأستاذ عامر رخيلة أن الوضعية الاقتصادية و الاجتماعية للجزائر عند الاستقلال كانت تتميز" بغياب الأمن و انتشار البطالة و تفشي الأمية و تفاقم الآفات

[1] – أرزقي أبرباش ، « **النظرية العامة للتنظيم الإداري و مدى تطبيقها على البلدية الجزائرية** » . (رسالة ماجستير في القانون العام ، معهد الحقوق و العلوم الإدارية ، جامعة الجزائر ، 1976) ، ص145 .

الاجتماعية ، و انتشار الفوضى و الاضطراب إلى جانب تداعي و تصدع الهياكل و المؤسسات الموروثة "[1].

وما تجدر الإشارة إليه من هذه الوضعية للمؤسسات الجزائرية ، أن عمليات التخريب التي قام بها الاستعمار لم تقتصر على الإدارة المركزية ، بل امتدت حتى لتشمل التنظيم الإداري المحلي .

لذلك كان من الطبيعي أن تواجه الجزائر بعد الاستقلال وضعية صعبة تميزت بما يلي :

أ- " نسبة مرتفعة من الأمية قدرت بأكثر من 80% ، أما الخمس الباقي فجله من أنصاف المتعلمين الذين صنعهم الاستعمار على عجل ليكونوا امتداده الطبيعي الذي يعتمد عليه في مواصلة عملية المسخ و التشويه والتزييف "[2].

ب- انتشار الإسلام المشوه الذي ميزته الخرافات و الدروشة و لم يبق منه إلى العبادات.

ج- السمات العامة للبيئة الاجتماعية اتصفت "بتقاليد و عادات و نمط حياة و سلوكيات يومية لا علاقة لها بشخصيتنا الوطنية"[3]. بالإضافة إلى العلاقات الاجتماعية المفككة.

د- " إدارة معظم إطاراتها فطموا على لبن الاستعمار الجديد الذي بدأ يستعد للمرحلة التالية من السيطرة ، و تعلموا أن فنون التسيير التي قد تأتي من غير الوطن الأم لا يمكن أن تكون في المستوى الحضاري الذي استولى على عقليتهم"[4] ، بالإضافة إلى هذا يبقى الموظفون ذوو المستوى التعليمي المحدود غير قادريين على تسيير مرحلة الاستقلال، فهم أدركوا جيدا أن همجية المستعمر الفرنسي قد أوقعتهم في فخ من حالة التخلف الدائم.

ه- غياب الهياكل الاقتصادية القادرة على تسيير مرحلة الاستقلال،فالأراضي الجزائرية الخصبة قد تحولت إلى مساحات خصصت لزراعة الكروم لتعطي الخمور التي سيتم تصديرها لتغطي جزء كبير من الخمور الفرنسية و تحسن جودتها.

---

[1] - عامر رخيلة ، مرجع سبق ذكره ، ص 96.

[2] - محمد العربي زبيري، مرجع سبق ذكره ، ص 288.

[3] - المرجع نفسه ، ص 288.

[4] - المرجع نفسه ، ص 289.

و- وبسبب طبيعة و ظروف مرحلة الاستقلال انتشرت البطالة التي زاد من تفاقمها قلة التنظيم و الإهمال الاقتصادي .

غير أنه وعلى الرغم من العجز الموجود على مستوى الإدارة العامة و المحلية ، فإنه كان لزاما عليها أن تتخذ جملة من الإجراءات الاستعجالية اللازمة لضمان الحد الأدنى و الضروري من الخدمات ، و كذا حماية أموال ومكتسبات المجتمع من عمليات النهب و الاستغلال .

وفي الفترة التي تلت توقيف القتال - قبل صدور دستور 1963- أصدرت الحكومة الفرنسية انطلاقا من اتفاقيات إيفيان مرسوما بتاريخ 19 مارس1962 ، ينص على أن الهيئة التنفيذية المؤقتة هي التي تباشر مهمة الشؤون العامة للجزائر .

غير أنه و بتاريخ 31 ديسمبر1962 صدر القانون الذي أجاز استمرار العمل بالتشريعات السابقة على عهد الاستقلال حتى يصدر تشريعا جديدا مستثنيا في ذلك مجموعة النصوص القانونية المخالفة للسيادة الوطنية .

و على مستوى التنظيم الإداري المحلي استدعت الظروف تدخل الدولة مركزيا " لتحل محل البلديات بقصد تزويد الجماعات المحلية بالتجهيزات الاجتماعية الأولى ، و تحقيق التجهيزات الأساسية التي تستهدف تحسين المستويات "[1].

ولاعتبارات عديدة منها اتساع و وظائف الدولة و عدم قدرتها على تغطية كل المستويات ، فقد تم اتخاذ عدة إجراءات إدارية على مستوى الإدارة المحلية بهدف ضمان السير الحسن لهذه الجماعات المحلية .

لذلك قامت الحكومة الجزائرية بحل الكثير من البلديات التي كان عددها 1536 بلدية، و تم تقليص عددها إلى 676 بلدية بموجب المرسوم الصادر بتاريخ 16 ماي 1963، و الأمر الصادر بتاريخ 28 أكتوبر1963 و الأمر الصادر بتاريخ 2 ديسمبر1963 ، و الملاحظ أن تلك البلديات كانت عاجزة عن إدارة نفسها بشريا و ماليا و تقنيا ، لذلك تم تعيين مفوضين

[1] - جعفر أنس قاسم ، **أسس التنظيم الإداري و الإدارة المحلية بالجزائر** . ط2 ، الجزائر : ديوان المطبوعات الجامعية 1988 ، ص 49.

لتسيير شؤون البلديات و لذلك " نصبت على البلدية أحد هؤلاء المفوضين الذي يدعى شيخ البلدية "[1] ليتولى وظيفة إدارة الشؤون المحلية للبلدية .

ونظرا للبعد العميق الذي تحظى به البلدية في شتى المجالات ، فان المواثيق الجزائرية بداية من ميثاق طرابلس 1962 قد لفتت الاهتمام إلى البلدية كقاعدة محلية أساسية .

فميثاق طرابلس مثلا أشار إلى ضرورة انتخاب أعضاء البلدية بالانتخاب المباشر من حيث أن " تولي السلطة و الحكم في الجزائر يجب أن يتم بصورة واضحة و نظيفة "[2] .

كما أشار الدستور الجزائري الصادر بتاريخ 10سبتمبر1963 إلى أن البلدية هي القاعدة الإقليمية الإدارية و الاقتصادية و الاجتماعية ، و يتأكد الدور المميز للبلدية كذلك من خلال ميثاق الجزائر لسنة 1964 ، الذي اعتبر أن اختيار الاشتراكية كوسيلة للتنمية أمر يوجب اعتبار البلدية القاعدة الأساسية للتنظيم الإداري المحلي .

و أما على مستوى التنظيم الإداري المركزي فقد أعطى الدستور الجزائري الصادر في 10 سبتمبر1963* السلطة التنفيذية لرئيس الجمهورية ، حيث نص على أن " رئيس الجمهورية يتولى تنفيذ القوانين "[3] ، و " يمارس السلطة التنظيمية "[4] ، و قد مارس رئيس الجمهورية هذه السلطات عن طريق إصداره للمراسيم و اللوائح التنظيمية ، فكان يشرف على تطبيق القوانين و على تعيين المسؤولين في مختلف المناصب المدنية و العسكرية .

---

[1] – أرزقي أبرباش ، مرجع سبق ذكره ، ص 145.

[2] – أويحي العيفا ، **النظام الدستوري الجزائري** . ط1، الجزائر : د د ن ، 2002 ، ص 59.

[3] – **الدستور الجزائري 1963** ، المادة 52.

[4] – **الدستور الجزائري 1963** ، المادة 53.

* أعلنت الجمعية الوطنية التأسيسية في لائحة لها عن ميلاد الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية في يوم 25 سبتمبر 1962 ، كما صادقت الجمعية التأسيسية على مشروع الدستور في 28 أوت 1963 قبل عرضه على استفتاء الشعب في 8 سبتمبر 1963، في هذا السياق راجع : أويحي العيفا ، **النظام الدستوري الجزائري** . ط1، الجزائر : د د ن ،2002.

والملاحظ هنا أن الدستور " قد أعطى سلطات واسعة لرئيس الجمهورية ، فبعد أن ألحق بالرئاسة المجلس الأعلى للتخطيط الاقتصادي و المجلس الزراعي ، فان تولي رئيس الجمهورية صلاحية ضمان تنفيذ القوانين و ممارسة سلطة إصدار الأحكام بأنظمة "[1].

ونستشف هنا شخصانية السلطة ، و التي أثرت حتى على أداء النظم الإدارية و بذلك أراد الرئيس الراحل أحمد بن بلة " أن يمارس صلاحيات عديدة بنفسه معتمدا على جماهير الحزب بدون الاستناد على مساندة أشخاص النظام نفسه ، و لذلك أصبح في موقف الضعف في مجابهة مهام الأجهزة السياسية و الإدارية المتعددة "[2] .

و في إطار الوصف التحليلي للتنظيم الإداري المركزي ، يجدر بنا بحث العلاقة بين الحزب الواحد و الإدارة العامة ، فقد كان الحزب الواحد هو المحرك و الإدارة العامة بمختلف مستوياتها هي المنفذ للسياسة العامة التي يضعها الحزب ، فهذا الأخير كان يقوم بمختلف العمليات الإدارية من رقابة وتسيير و تنظيم ، فهو يقوم بدور أساسي في " ترشيح و في متابعة ومراقبة المسؤولين، فهي عملية مستمرة لا تنتهي بعملية الانتخاب "[3].

غير أن ميثاق طرابلس 1962 أكد على أنه " لكي لا تبتلع الدولة الحزب يجب أن يكون الانفصال و التمييز بينهما واضحا "[4] .

لذلك نجد أن هذا الانفصال و التمييز في الصلاحيات يؤكد على أولوية الحزب الواحد على الدولة ، و يتجسد ذلك في قيام الحزب الواحد في الجزائر بدور" مخطط و منشط و موجه و مراقب للسياسة العامة في الدولة الجزائرية "[5] .

و باختصار فقد تميزت هذه الفترة من التاريخ الإداري للجزائر غداة الاستقلال بوجود هياكل إدارية موروثة عن النظام الاستعماري ، و التي لا تتماشى مع البيئة الاجتماعية و الثقافية لبلد يمر بمرحلة انتقالية .

---

[1] – حسان محمد شفيق العاني ، **المبادئ النظرية لتحليل النظم السياسية في الجزائر و إيطاليا و فرنسا** . بغداد : مطبعة التعليم العالي ، 1988، ص 65.

[2] – المرجع نفسه ، ص 67.

[3] – المرجع نفسه ، ص64.

[4] – عامر رخيلة ، مرجع سبق ذكره ، ص 318.

[5] – عمار عوابدي ، **دروس في القانون الإداري** . الجزائر : ديوان المطبوعات الجامعية ، 1979، ص 13.

وبالتالي تميزت هذه الفترة بوجود مؤسسات سياسية و إدارية متواضعة و أحيانا غير مستمرة خاصة في حكوماتها ، حيث عرفت الجزائر في تلك المرحلة " تشكيـــل ثلاث حكومات الأولى في 26 سبتمبر 1962 ، والثانية في 19 سبتمبر1963، والثالثة في 2 ديسمبر 1964 "[1] .

المطلب الثالث : الإصلاح القاعدي و المركزي في الإدارة الجزائرية

لقد ميز هذه المرحلة من التاريخ السياسي للجزائر و جود مؤسسات سياسية و إدارية اختلفت كثيرا عن سابقتها ولاحقتها من المؤسسات ، فقد اعتبر الرئيس الراحل هواري بومدين و قيادته الثورية أن الوضع يزداد سوء و انحرافا ، فالرئيس أحمد بن بلة قد انفرد كثيرا في اتخاذ القرارات و من أجل ذلك كان لابد من " مقاومة الانحراف ليعيد الشرعية و مبادئها الشعبية و بسيادتها فليس هذا انقلابا عسكريا و إنما هو ممارسة ثورية لمسؤولياته قبل الشعب "[2] .

و من باب الموضوعية لابد من الإشارة هنا إلى اختلاف وجهات النظر بين رجال القانون و السياسة حول موقفهم من نظام 19جوان 1965.

غير أننا بالرجوع إلى التنظيم السياسي و الإداري لهذه المرحلة نجد أنه بعد أن أوقف العمل بدستور 1963 لم تعرف الإدارة المحلية في ظل الدستور الجديد – أمر 10جويلية 1965– أية تشريعات تنظمها فقد بقيت خاضعة للنصوص السابقة على الاستقلال و هذا تماشيا مع ما نص عليه قانون 31 ديسمبر1962.

أما على مستوى التنظيم الإداري المركزي فإن نظام 19 جوان 1965 قد جاء بمؤسسات جديدة تمثلت في :

1– مجلس الثورة :

تشكل مجلس الثورة في 6 جويلية 1965 من 26 عضوا بقيادة الرئيس هواري بومدين و أقرب مساعديه من قادة الجيش وقائد الأركان العامة و بعض الوزراء و قادة الثورة و مسؤولي أجهزة الأمن ، لذلك :

[1] – حسين بورادة ، **الإصلاحات السياسية في الجزائر** . الجزائر : د د ن ، 1996، ص 29.

[2] – سعيد بو الشعير، مرجع سبق ذكره ، ص63.

- اتخذ مجلس الثورة على عاتقه تسيير المؤسسات في هذه المرحلة باعتباره يشكل السلطة العليا في البلاد ، لذلك أوكلت له اختصاصات مؤسسات الدولة ، كالمجلس الوطني و رئاسة الجمهورية ، و هياكل الحزب كاللجنة المركزية و المكتب السياسي ، و بذلك صار يمثل السلطة المطلقة .
- و رغم أن مجلس الثورة لا يمارس جميع الاختصاصات بنفسه و إنما عن طريق الحكومة ، فهذه الأخيرة قد " منحت السلطات اللازمة و الضرورية لسير أجهزة الدولة و ضمان حياة الوطن "[1] .
- وتضيف المادة السادسة من الأمر10جويلية 1965 أن " التدابير التي تتخذها الحكومة تصدر حسب الكيفية على شكل أوامر ومراسيم "[2] .
- غير أن مجلس الثورة كان يمارس وظيفة الرقابة على الحكومة عن طريق تعديلها جزئيا أو كليا وفق أوامر مجلسية ، و تقديم توجيهات عامة لها في شكل لوائح مجلسية .

2- الحكومة :

إن الوظيفة الأصلية للحكومة هي التنفيذ ، غير أن التركيبة الاجتماعية لها تشير إلى احتوائها على جزء من أعضاء مجلس الثـــورة ، و بالتالي فوض لها هذا الأخير مهمة التشريع ، و أبقى لنفسه الوظيفة السياسية متمثلة في القيـــــادة و التوجيه و المراقبة السياسية ، و انطلاقا من هذا تمارس الحكومة وظيفة التشريع بالأوامر ووظيفة التنظيم بالمراسيم .

وعلى النقيض من الفترة السابقة ، فقد عرفت الجزائر في ظل نظام 19 جوان 1965 بناء الدولة من القاعدة عن طريق التنظيم الإداري المحلي الجديد .

فقد صدر قانون البلدية في 18 جانفي 1967، و من بعده قانون الولاية في 23 ماي 1969، و يعتبر هذان النصان محاولة جادة للأخذ بالأسلوب اللامركزي في مجال التنظيم الإداري و بداية حسنة في إرساء أسس الإدارة المحلية بالجزائر .

---

[1] - **أمر 10جويلية 1965**، المادة 5 .

[2] - **أمر 10جويلية 1965**، المادة 6.

في البداية تشكل المقاربة القانونية في هذا السياق الاقتراب الأكثر دقة في تقديم الوصف التحليلي لطبيعة التنظيم الإداري المحلي الذي عرفته الجزائر في هذه المرحلة و ما عرفه من إصلاحات إدارية فيما بعد .

لقد شكلت البلدية في 18 جانفي 1967 البداية الحقيقية للبنى الإدارية المحليـــة ، و ما يؤكد ذلك هو دستور1963 و ميثاق الجزائر و ميثاق طرابلس الذين كان لهم " بالغ الأثر في إبراز مكانة البلدية على المستوى الرسمي و الاعتراف بدورها الطلائعي"[1] و يعود ذلك إلى اعتبارات عديدة منها :

- إن الهياكل الإدارية المحلية الموجودة تتماشى و النظام القانوني الفرنسي .
- القطيعة مع فلسفة الدولة الاستعمارية و تبنى فلسفة جديدة تمثلت في الاتجاه الاشتراكي .
- بحكم الأهمية الكبيرة للإدارة المحلية تم التفكير سريعا في تنظيم النصوص القانونية لها .

و تأسيسا على ذلك عمل المكتب السياسي على إعداد مشروع قانون البلديـــة ، الذي تمت الموافقة عليه في مجلس الثورة ، و قد اتسم هذا القانون بخاصية إطلاقه الاختصاص للبلديات في المسائل التنظيمية ، و هذا راجع إلى التأثر بالعامل الاستعماري ، كما تأثر هذا القانون أيضا بالنموذج اليوغسلافي نظرا للفلسفة الاشتراكية الواحدة .

ومن هذا المنطلق أكدت المادة الأولى من الأمر المتضمن قانون البلدية لسنة 1967، على أن البلدية جماعة إقليمية سياسية و إدارية و اقتصادية و اجتماعية و ثقافية .

ورغم المرجعية الفرنسية و اليوغسلافية التي تأثر بها المشرع الجزائري في صياغة مشروع قانون البلدية لسنة 1967، إلا أن ذلك لم يمنعه من صياغته وفق خصوصية المجتمع الجزائري و ظروفه في تلك المرحلة .

ولأن الجزائر كانت تمر بمرحلة انتقالية ، و مرحلة بناء مؤسسات سياسية و إدارية من القمة إلى القاعدة ، فمن الطبيعي أن يكون التنظيم الإداري البلدي تنظيما فتيا و جديدا ، يكتسب

[1] – عمار بوضياف ، **الوجيز في القانون الإداري** . الجزائر : دار ريحانة ،2000، ص 136.

سماته التنظيمية و استقلاليته المالية مع مرور الوقت ، لذلك تشكلت البلدية مـــن الهياكل الإدارية التالـــية :

1 – المجلس الشعبي البلدي :

عبارة عن هيئة منتخبة بالاقتراع العام المباشر و السري من طرف جميع الناخبين للبلدية و قد منحه الأمر67-24 اختصاصات واسعة تساير الطرح الاشتراكي ، و في هذا السياق أكد ميثاق الجزائر 1964 على أن " الخيار الاشتراكي و السير المنسجم للتسيير الذاتي و ضرورة إعطاء الجماعات المحلية سلطات تتطلب مراجعة إدارية جذرية هدفها أن تجعل من مجلس البلدية قاعدة التنظيم السياسي و الاقتصادي و الاجتماعي للبلاد"[1] .

2– المجلس التنفيذي البلدي :

ينتخب المجلس الشعبي البلدي ، و يضم رئيس المجلس الشعبي البلدي و عددا من نوابه .

3– رئيس المجلس الشعبي البلدي :

ينتخب من قبل أعضاء المجلس الشعبي البلدي ، و يتمتع بصلاحيات مزدوجة ، من حيث تمثيله للدولة و تمثيله للبلدية من جهة ثانية .

و لأن المرحلة التي تمر بها الجزائر هي مرحلة إصلاحات إدارية ، فقد جاء الإصلاح القانوني الخاص بقانون البلدية في السابع من شهر جويلية 1981 ليشكل لبنة تأسيسية جديدة في النظام اللامركزي ، و تكملة للأمر السابق .

و استكمالا للإصلاحات الإدارية السابقة ، فقد أكد الميثاق الوطني 1976 على دور المجالس الشعبية كأجهزة رئيسية لسلطة الدولة و تجسيد إرادة الشعب ، و بذلك تشكـــــــل تلك المجالس " أشكال التمثيل الشعبي و الإتقان الذي يجب أن يتحلى به عمل المجالس و تكييف صلاحياتها مع التطور العام للمجتمع"[2] .

---

[1] – **ميثاق الجزائر 1964**، ص ص117– 118 .

[2] – **الميثاق الوطني 1976** ، ص71.

وعلى الرغم من الأهمية التي يحظى بها التنظيم الإداري البلدي كقاعدة للامركزية ، من خلال اختيار البلدية " المجموعة الإقليمية السياسية و الإدارية و الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية في القاعدة "[1] ، إلا أن ذلك لا ينف مختلف الصعوبات و المعوقات التي تواجه البلدية من ناحية الأداء ، فالإصلاحات الإدارية التي ضمت جملة من التشريعات القانونية و النصوص التنظيمية الخاصة بالتنظيم الإداري البلدي ، لم تكن وحدها كفيلة بتحقيق التنمية المحلية دون أن يصحبها تكوين و تدريب للموارد البشرية .

وفي هذا السياق يذكر الأستاذ منصور بلرنب أنه في مجال التكوين الإداري " أصدرت الدولة عدة قرارات لإنشاء مراكز التكوين الإداري بهدف توفير الإطارات الوسطى ، ثم إنشاء المدرسة الوطنية للإدارة لتكوين الإطارات العليا ، إلى جانب إنشاء المراكز المهنية و المدارس و الثانويات و تحسين الجامعات "[2] .

ومن أجل البناء الكلي للهياكل الإدارية القاعدية ، بادر المشرع الجزائري إلى إصدار العديد من الأوامر و المراسيم و من جملتها تلك التشريعات التي أدت إلى إيجاد نظام إداري جديد للولاية سنة 1969 متجاوزة النظام الإداري الموروث عن الاستعمار، والذي لا يتماشى مع المتغيرات الاجتماعية في بلد اشتراكي .

لكن و من باب الموضوعية فقد شهدت المرحلة السابقة على إصدار قانون الولاية ، فراغا إداريا على مستوى العمالات (الولايات) أدى ذلك اتخاذ إجراءات إدارية مركزية تمثلت في :

- تأسيس " لجان التدخلات الاقتصادية و الاجتماعية "[3] بمرسوم 9 أوت 1963، و المتكونة من خمسة أعضاء تحت رئاسة العامل ، و قد أوكلت لها مهمة تداول مقترحات البرامج الخاصة بتسيير المؤسسات الصناعية ذات الفائدة المحلية .

---

[1] – **الدستور الجزائري 1976** ، المادة 36.

[2] – منصور بلرنب ، مرجع سبق ذكره ، ص 44 .

[3] – عبيد لخضر ، **التنظيم الإداري للجماعات المحلية** . الجزائر : ديوان المطبوعات الجامعية 1987، ص 31 .

- مجالس التنمية الاقتصادية و الاجتماعية التي تأسست بأمر19 أكتوبر1967، وهي تتكون من ممثل الحزب و نقابة الجيش و رؤساء المجالس الشعبية البلدية للعمالة (الولاية) .

واستمرارا لهذه التجربة الإصلاحية ، فقد عرفت كل من ولاية الأوراس (باتنة) و ولاية تيزي وزو تغيرات تنظيمية في اختصاصات الوالي و هيكلته بالنسبة لمصالح الدولة في هذه الولايات وفقا للمراسيم الصادرة في 24جويلية 1963.

و من هذا المنطلق فقد شكل الأمر23 ماي 1969 مصدرا تاريخيا للتنظيم الإداري الولائي في الجزائر ، فقد اعتبرت الولاية " جماعة عمومية إقليمية ذات شخصية معنوية و استقلال مالي ، و لها اختصاصات سياسية و اقتصادية و اجتماعية و ثقافية و هي تكون أيضا منطقة إدارية للدولة "[1] .

و لحرص المشرع الجزائري على الأهمية البالغة لهذا الإصلاح الإداري الجديد ، فقد أكدت ديباجة ميثاق الولاية على اعتبارها " جماعة لامركزية و دائرة حائزة على السلطات المتفرعة للدولة تقوم بدورها على الوجه الكامل ، و تعبر على مصالح سكانها و تحقيقها ، لها هيئتان خاصة بها أي مجلس شعبي و هيئة تنفيذية فعالة "[2] .

و تأسيسا على ذلك تضمن التنظيم الإداري الولائي ثلاثة أجهزة رئيسية :

- المجلس الشعبي الولائي : عبارة عن هيئة منتخبة مثلما هو الحال في المجلس الشعبي البلدي .

- المجلس التنفيذي للولاية : يتشكل تحت سلطة و إدارة الوالي ، بالإضافة إلى مديري مصالح الدولة على مستوى الولاية .
- الوالي : يعينه رئيس الدولة و يعتبر سلطة رئيسية في الولاية ، مكلف بتطبيق القوانين و الأنظمة ، كما يعمل على إعداد مختلف التقارير التي تخص الولاية و المجال السياسي و الإداري و الاقتصادي و الاجتماعي و الثقافي .

---

[1] – ج . ج . د . ش ، الأمر رقم :69- 38، المتضمن **قانون الولاية** ، الجريدة الرسمية ، العدد44 ، الصادر في 23 ماي 1969 ، المادة1.

[2] – ج .ج . د . ش ، الأمر رقم :69- 38، المتضمن **قانون الولاية** ، الجريدة الرسمية ، العدد44، الصادر في 23 ماي 1969 ، (ديباجة ميثاق الولاية ، ص513) .

- و لأن الإصلاح الإداري هو عملية تواصلية ، فقد اعتبر دستور 1976 الولاية من المجموعات الإقليمية الأساسية لبناء الإدارة المحلية .
- لذلك وسع النطاق الإقليمي للإدارة المحلية من خلال التقسيم الإداري لسنة 1974 بحيث رفع عدد الولايات منها 15 ولاية إلى 31 ولاية وفقا للأمر الصادر في 20 جوان 1974 ، و بذلك شمل التنظيم اللامركزي غالبية ولايات الوطن .

غير أن ما يلفت النظر في هذه المرحلة من التاريخ الإداري للجزائر تلك العلاقة الترابطية بين الحزب و الإدارة العامة ، و التي تحولت من علاقة تأثير الحزب على الإدارة العامة في ظل المرحلة الانتقالية للدولة الجزائرية إلى علاقة أصبح التأثير فيها للمؤسسة التنفيذية أحيانا ، و أحيانا أخرى تميزهما علاقة الانفصال و التكامل بين أجهزة الحزب و أجهزة الدولة .

لذلك أقر دستور 1976 على أنه " لا يمكن أن تتداخل اختصاصات كل منهما أو تختلط ببعضها بحيث يقوم التنظيم السياسي للبلاد على التكامل في المهام بين أجهزة الحزب و أجهزة الدولة "[1] .

المطلب الرابع: منهجية الاستمرار في إصلاح الإدارة الجزائرية

لقد أدى الأخذ بالنظام الاشتراكي في الجزائر إلى توسيع المجالات السياسية و الأهداف العامة للدولة ، و بذلك توسع النشاط الإداري للإدارة العامة على المستوى المركزي في مختلف مستوياتها و لم تتوقف الإصلاحات الإدارية بل امتدت لتشمل حتى الإدارة المحلية من خلال التعديلات القانونية التي جاءت سنة 1981.

و لتأكيد هذا الدور المتزايد للدولة بعد تبنيها للنظام الاشتراكي ، ذكر الميثاق الوطني لسنة 1986 على أن النجاح في تطبيق " مبادئ الاشتراكية تستلزم معرفة تامة بالقوى الاجتماعية المتفاعلة في الميدان ، و بطبيعة العلاقات القائمة بينها ، و هذا يقتضي وجود إستراتيجية للثورة قائمة على المعطيات الملموسة للمجتمع ... والواقع أن المجتمع الجزائري يتميز اليوم بتحولات

[1] – **الدستور الجزائري ، 1976** ، المادة 101.

كبيرة ، فالجماهير الشعبية من عمال و فلاحين ، قد أخذ يتسع دورها الاقتصادي و الاجتماعي، و تزداد أهمية وزنها السياسي "[1] .

واعتبارا من هذا فقد شكلت تلك التشريعات المتواصلة و المتعلقة ببناء هياكل الإدارة المركزية و المحلية عملية تطويرية مستمرة من بداية بناء الدولة بعد الاستقلال مباشرة .

لذلك تم إنشاء مديرية الإصلاح الإداري إلى جانب مديرية الوظيفة العمومية ، و تواصل الإصلاح على مستوى الإدارة العامة المركزية من خلال إنشاء محافظة الإصلاح و التجديد الإداري سنة 1984، من أجل تحسين و تطوير الإدارة و ذلك من خلال النظر في تنظيم هياكل الإدارة اللامركزية و مختلف مستوياتها الإدارية و توزيع الوظائف القيادية فيها .

وتجدر الإشارة في هذا السياق إلى أن توزيع الوظائف هو الآخر تم تنظيمه بقوانين الوظيفة العامة ، فبعد صدور القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية في المرحلة السابقة سنة 1966، أكد المشرع الجزائري على العلاقة الوطيدة بين القطاع الخاص و المؤسسات العامة الاقتصادية من خلال إثراء نظام الوظيفة العامة بالقانون الأساسي العام للعامل سنة 1978.

و تماشيا مع التحولات المختلفة للجزائر إدارة و مجتمعا ، أكد القانون الأساسي النموذجي للمؤسسات و الإدارات العمومية سنة 1985 على مسايرته لطبيعة المرحلة و تجاوزه لمرحلة الدولة الانتقالية بعـــد الاستقـــلال .

وانطلاقا من طبيعة التنظيم الإداري المحلي في هذه الفترة ، فقد شكل الميثاق الوطني لسنة 1986، المرجع الإيديولوجي و السياسي الأول للنظام السياسي الجزائري ، و بذلك أكد على أن اللامركزية " لا تشكل مجرد عملية تحويل للمشاكل من مستوى إلى مستوى آخر ، و لكن يستهدف منح المجموعات كل الوسائل و المسؤولية التي تؤهلها للقيام بنفسها بمهام تنمية المنطقة التابعة لها "[2] .

---

[1] – **الميثاق الوطني 1986**، ص 169.

[2] – ناصر محمد الصائغ ، **الإدارة العامة و الإصلاح الإداري في الوطن العربي** . ط1، عمان : منشورات المنظمة العربية للعلوم الإدارية ، 1986، ص ص352-353 .

وبذلك جاءت الإصلاحات الإدارية المحلية لتعميق و تفعيل دور البلدية و الولاية من خلال التشريع الولائي لسنة 1981- الذي يعدل و يتمم الأمر رقم : 69- 38 المتضمن قانون الولاية – حيث أكد هذا القانون على ضرورة " تدعيم و إعادة هيكلة صلاحيات هيئات الولاية تبعا للتحولات الهامة التي تمت في الوطن من 1969 تاريخ صدور هذا القانون ، و خاصة التنظيم الاشتراكي للمؤسسات ، الثورة الزراعية ، المدرسة الأساسية ... "[1] .

وفي نفس السياق تم تعديل التقسيم الإداري لسنة 1974 من خلال تقسيم إداري جديد في 4 فيفري 1984، بحيث رفع هذا القانون عدد الولايات من 31 ولاية إلى 48 ولاية ، و 1541 بلدية ، و742 دائرة .

وصفوة القول من خلال هذه الدراسة الوصفية التحليلية نلاحظ أن الجزائر قامت ببناء مؤسساتها السياسية و الإدارية منذ فترة الاستقلال إلى غاية سنة 1977، و في هذا السياق يذكر الأستاذ صالح بلحاج أن " هندسة المؤسسات الجزائرية و ضعت في فتـــــــــرة 1965-1977 ، فالفترة التي سبقتها و مدتها أقل من ثلاث سنوات ، من سبتمبر 1962 حتى جوان 1965 كانت فترة مضطربة و قصيرة غير كافية لبناء مؤسسات و توطيدها "[2] .

[1] – عبيد لخضر، مرجع سبق ذكره ، ص47 .

[2] – صالح بلحاج ، « **إصلاح الدولة : مكانة التجربة الجزائرية من التجارب الأجنبية** » . المجلة الجزائرية للسياسات العامة ، جامعة الجزائر 3 ، مخبر دراسات و تحليل السياسات العامة في الجزائر ، العدد الأول ، سبتمبر 2011 ، ص 14.

المبحث الثاني: التكوينات التاريخية و الأنماط الاجتماعية للنخب الإدارية في الجزائر

يعتبر مفهوم النخب أو الصفوات من المفاهيم التي شكلت اهتمام علماء الاجتماع عموما و علماء الاجتماع السياسي خاصة ، و ذلك بوصفها " جماعة من الأفراد معروفة اجتماعيا ، و لها خصائص و سمات ذات قيمة معينة ، كالقدرة العقلية ، أو الوضع الإداري المرموق ، أو القوة العسكريـــة ، وهي خصائص ترتبط بدرجة عالية من الهيمنة والنفوذ "[1] .

وانطلاقا من هذا التعريف برز في الدراسات النظرية للصفوة اتجاهات عديدة ، فقد شكل جيتانو موسكا و روبرت ميشلز الاتجاه التنظيمي ، و يعتبر موسكا من أبرز منظري هذا الاتجاه حيث " يرى أن حكم النخبة يعتمد بشكل أساسي على مدى امتلاكها للقدرات التنظيمية الضرورية لتسيير دفة الحكم ... ففي أي نظام سياسي بصرف النظر عن شكله أو طبيعته يحتوي على طبقتين : الأولى تتكون من النخبـــة أو القلة الحاكـــمة ، و الثانية تتكون من الكثرة المحكومة ، و أن نجاح أي نظام سياسي يعتمد على قدراته في تجديد النخبة من خلال تجديد العناصـــر الموهـــوبة في المجتمـــــع "[2] .

و يعتمد موسكا في هذا الاتجاه التنظيمي على ضرورة اكتساب فكرة القوة لدى النخب من خلال مكانة النخبة و قوة تأثيرها السياسي ، و بالتالي فافتقار الجماهير إلى عنصر التعليم يجعل من النخبة السبيل الوحيد للسيطرة على تلك الجماهير .

وأخيرا يميز موسكا بين النظم السياسية التي يقول أنها جميعا نظم نخبوية من خلال اتجاه تدفق السلطة في المجتمع ، ففي النظم الأوتوقراطية يتحدد اتجاه السلطة من الأعلى إلى الأدنى عن طريق النخبة السياسية ، و العكس في النظم الديمقراطية حيث تتدفق السلطة في المجتمع من المستويات الدنيا إلى المستويات العليا ، فالمجتمع هو الذي يفرز و يحدد النخبة السياسية .

أما الاتجاه الثاني بقيادة فلفريدو باريتو و أتباعه فينطلقون من الخصائص النفسية في تحديد قوة النخبة ، فكل ما تتمتع به النخبة من خصائص و قدرات سيكولوجية يجعلها تتميز

---

[1] – محمد السويدي ، **علم الاجتماع السياسي مبادئه و قضاياه** . الجزائر : ديوان المطبوعات الجامعية ، 1990 ، ص 60.

[2] – حسن نافعة ، **مبادئ علم السياسة** . ط2 ، مصر : مكتبة الشروق الدولية ، 2006 ، ص 398 .

عن غيرها من أفراد المجتمـــــع ، و في هذا السياق يرى باريتو أن هناك نخبا حاكمة تشارك في عملية صناعة و اتخاذ القرارات و نخبا غير حاكمة لا تشارك بصفة مباشرة في المجال السياسي و لكن بخبرتها الفنية تستطيع إدارة المجتمع والدولة .

وغير بعيد عن هذا التحليل يعود باريتو ليقول في تصنيف آخر أن النخب نوعين ، نوع يحتل مكانة قيادية تترع إلى التأمل في مكونات الأشياء و هي تستخدم الإقناع كوسيلة للسيطرة، أما الثانية فهي نخب تحكمها غريزة الاستمرارية في تكوين المواقف ، و بين هذين النوعين من النخب تصنف الأنظمة السياسية .

و أما الاتجاه الاقتصادي فتبرز فيه دراسات عالم الاجتماع الأمريكي جيمس برنهام ، من خلال اعتماده على قوة النخبة في سيطرتها و امتلاكها للموارد الاقتصادية ، و أن السياسة في جوهرها تعبر عن صراع السلطة و الثروة بين العـــــديد من فئات المجتمع المختلفة .

غير أنه ينطلق من سياقات معرفية ماركسية عندما يقول أن سلطة النخب الحاكمة تبدأ في الضعف عندما تظهر نخب جديدة تبدأ في السيطرة و امتلاك وسائل الإنتاج و " بحلول النخبة الإدارية التكنوقراطية محل النخبة الرأسمالية التي ستختفي "[1] ، و في اتجاه آخر بقيادة رايت ميلز و هو الاتجاه المؤسسي أو النظامي ، يرى ميلز أن إشكالية القوة في الاتجاه الاقتصادي يقودنا إلى ظهور المنظمات الضخمة العسكرية ، الشركات الاقتصادية الكبرى ، ...

وعلى هذا الأساس يتفق ميلز مع جيمس برنهام في الاتجاه الاقتصادي لكنه يختلف معه في جوهر و طبيعة القوة في المجتمع التي يرجعها ميلز إلى القوة المرتبطة في النظام الرأسمالي بالتحالف الذي يحدث بين المؤسسة العسكرية و الشركات الكبرى و كبار رجال الإدارة ، و أخيرا يرى ميلز أن " النخبة التي تحكم و تتحكم في المجتمع الأمريكي تتكون من القادة السياسيين و العسكريين و مديري الشركات الكبرى"[2] .

[1] – المرجع نفسه ، ص 400 .

[2] – المرجع نفسه ، ص 401.

وأخيرا يبرز اتجاه الثقافة السياسية من خلال دراسات جابريال ألموند وفربا عن النخبة في كل من الولايات المتحدة الأمريكية و بريطانيا و ألمانيا و إيطاليا و المكسيك ، حيث توصل هؤلاء إلى ما يسمى بالنموذج المثالي للثقافة الديمقراطية القائم على التناقضات في مجتمعات تحكمها قلة سياسية ناشطة و فاعلة و أغلبية ذات نزعة سلبية .

المطلب الأول : تطور و حتمية التغيير في البيئة الاجتماعية الجزائرية

في البداية علينا من الناحية المنهجية و الموضوعية البحث في طبيعة البيئة الاجتماعية للمجتمع الجزائري في المرحلة الاستعمارية ، و هذا لما لهذه المرحلة من تأثيرات سلبية في تطور المجتمع الجزائري في مرحلة الاستقلال و المراحل التي تلتها .

لقد بدأ الاحتلال الفرنسي مباشرة بعد دخوله الجزائر في تطبيق مختلف سياساته الاستعمارية ، وفي هذا السياق عمد إلى تطبيق سياسة الاستيطان الجماعي منذ البدايات الأولى ، فبعد أن احتل مدينة الجزائر تجاوزها إلى المتاجرة بالمباني في المدن و كذا احتكار الأراضي و قطع الغابات.

وعلى هذا الأساس عملت أولى الجماعات التي استقرت بالجزائر على شراء أراضي الجزائريين بأثمان بخسة من أصحابها الفارين من وحشية و ضغط المستوطنين حتى تتواصل بعدها مختلف طرق وسياسات الاستيلاء . لذلك "سنت السلطة الاستعمارية قوانين مختلفة استهدفت كلها الاستحواذ على الأراضي، فاستولت على ممتلكات الأتراك وصادرت ممتلكات القبائل الثائرة و استحوذت على الأراضي الوقفية ، و أراضي العرش، فكان من شأن هذه السياسات و الممارسات أن جردت السكان من أراضيهم ، فتدفق سكان الأرياف بأعداد كبيرة اتجاه المدن الجزائرية"[1] .

ومن هذا المنطلق عكفت سلطات الاحتلال الفرنسي على تفكيك البناء الاجتماعي للريف الجزائري ، ولأن الزراعة كانت هي النشاط الرئيسي في البيئة الاجتماعية للمجتمع

[1]. رشيد زوزو ، « **الهجرة الريفية في الجزائر الظاهرة القديمة الجديدة** ». مجلة علوم الإنسان و المجتمع ، العدد 6 ، جوان 2013 ، ص 153.

الجزائري ، فقد كانت السياسات الفرنسية منصبة على ضرورة إعادة بناء و تشكيل هذا القطاع بما يتماشى و مصالحها الاقتصادية .

و اعتبارا من أن الاحتلال الفرنسي للجزائر كان استعمارا استيطانيا، فقد بنيت السياسة الاستعمارية على " توفير الحماية والدعم للمستوطنين من جهة والحيلولة دون رجوع المواطنين الأصليين إلى أراضيهم ، وتتضح خطورة هذه السياسة أكثر إذا علمنا أنه عندما اتسعت مناطق الاستيطان بدأ المستوطنون يطالبون السلطات الفرنسية بتكوين فرق عسكرية منهم ، وذلك لمساعدة القوات النظامية المسلحة " [1] .

وفي هذا السياق التاريخي برزت العديد من السياسات الاستعمارية لتفكيك بيئة المجتمع الجزائري منها :

أولا: السياسات الاستعمارية الموجهة لتفكيك بيئة و بنية المجتمع الجزائري:

1- سياسة التشريع العقاري :

لقد أدت سياسة التشريع العقاري في الجزائر إبان المرحلة الاستعمارية إلى انتزاع الملكية العقارية و مصادرة الأراضي و توزيعها على ملاك جدد قدموا من مناطق أوروبية مختلفة .

والجدير بالذكر في هذا السياق أن تلك التشريعات العقارية قد انبثقت عن السياسة الاستعمارية الفرنسية من خلال تفكيك بنية الريف الجزائري اجتماعيا وتحويله من نظام القبيلة إلى نظام الدواوير وفق تركيبة اجتماعية غير متجانسة . وهذا ما أدى إلى تفكيك بنية الاقتصاد الوطني عن طريق انشاء ملكيات عقارية فردية جديدة ، وعلى هذا الأساس برزت أشهر القوانين المصادرة لأراضي الجزائريين ومن بينها :"مرسوم 1834 ، مرسوم 1856 ، قانون فارينـــيي 1873 Varnier والقاضي بضم الأراضي إلى التشريع الفرنسي"[2].

---

[1] – محمد السويدي ، **مقدمة في دراسة المجتمع الجزائري : تحليل سوسيولوجي لأهم مظاهر التغيير في المجتمع الجزائري المعاصر** . الجزائر : ديوان المطبوعات الجامعية ، 1990 ، ص ص 117 – 118 .

[2] – بلقاسم نويصر ، « **التنمية والتغير في نسق القيم الاجتماعية** » . (أطروحة دكتوراه ، قسم علم الاجتماع كلية العلوم الاجتماعية والعلوم الإنسانية ، جامعة منتوري – قسنطينة – 2010 -2011) ص 149 .

والملاحظ هنا أن هذه المراسيم والقوانين قد أدت إلى :

- مصادرة أراضي القبائل
- مصادرة أراضي الأوقاف .
- مصادرة أراضي القبائل الرحالة .

ومن هنا نستنتج أن هذه القرارات المجحفة قد أخلت بتوازن المجتمع الجزائري مما ترتب عنه استيلاء المعمرين على أكثر من 2700000 هـــكتار . و هذا النهب الكبير زاد من طمع الاستعمار الهادف إلى فرنسة كل الأراضي . إضافة إلى تزايد الاهتمام بالاستثمار في القطاع الصناعي و التوجه نحو هذا القطاع .

وهذا ما يوضحه الجدول الإحصائي للسياسة الفرنسية في نهب و اغتصاب الأراضي الخصبة على مدى مائة سنة [1] :

السنة	المساحة(بالهكتار)
1850	**115.000**
1870	**765.000**
1900	**1982.000**
1930	**2324.000**
1940	**2720.000**
1951	**1727.000**

1- محمد السويدي ، **مقدمة في دراسة المجتمع الجزائري : تحليل سوسيولوجي لأهم مظاهر التغيير في المجتمع الجزائري المعاصر** ، مرجع سبق ذكره ، ص 119 .

2- سياسة تعميم الملكية العقارية الفردية :

إن استهداف جميع القوانين العقارية تكوين الملكية العقارية تمخض عن تخلي الجزائريين عن عقاراتهم لصالح المستعمرين لقاء بعض المال.

وفي هذا السياق اعتبر الفرنسيون أن الملكية المشتركة تشجع على انتشار الشيوعية في الأذهان ... و أنها خطر على الجزائر و على فرنسا نفسها و لهذا فرض الاحتلال على الجزائريين أن يقوموا بتوزيع الأراضي و تقسيمها لتحقيق هدفين:

الهدف الأول : هو إنهاك الروح الجماعية بين الجزائريين كون توزيع الأرض وسيلة للقضاء على وحدة القبيلة .

الهدف الثاني : هو جعل قضية توزيع الأراضي طريقة لنقل هذه الأراضي إلى أيدي المعمرين الأوروبيين .

ومن هنا تحولت البيئة الاجتماعية الجزائرية إلى مجتمع كولونيالي جراء هذا القرار.

3- سياسة تفكيك القبائل و إنشاء الدوار :

لقد أدرك الاستعمار الفرنسي أن " الريف الجزائري كان يقوم على النظام العشائري ، و كان للعامل الطبيعي أهميته في تحديد موقع المدينة ، و مدى تأثيرها في المناطق الريفية المجاورة، كما كانت مرتبطة في تطورها و نموها بتطور النظام السياسي و تدهوره "[1].

لذا عمل الاستعمار على تشكيل الدوار الذي يتألف من بقايا قبائل مفككة ومن شأنه أن يكون بديلا لنظام القبيلة التي كانت تمثل " الكيان الاجتماعي ، و السياسي ، و الاقتصادي الذي يلتف حوله الشعب . حيث كانت القبيلة تضطلع على الأمور الاقتصادية و الاجتماعية ، إضافة إلى دورها كمصدر للضبط الاجتماعي . و بالتالي اتجهت الإدارة الفرنسية إلى ضرب القبيلة بموجب قرار مجلس الأعيان لعام 1863 "[2] . و انطلاقا من هذا القرار

[1]- المرجع نفسه ، ص80 .

[2]- بلقاسم نويصر ، مرجع سبق ذكره ، ص148 .

استطاعت السلطات الفرنسية أن تقسم القبائل إلى تجمعات سكانية جديدة تسمى بالدوار ، و هذا ما أدى إلى تفكيك البيئة الاجتماعية و الاقتصادية للمجتمع الجزائري ، و منها على سبيل المثال لا الحصر :

- **تدمير الصناعات التقليدية :**

لقد عمل الاستعمار الفرنسي منذ احتلاله الجزائر إلى إعادة هيكلة الاقتصاد الجزائري المبني على الصناعات التقليدية وفق " هيكلة متناسقة سياسيا ، اقتصاديا ، اجتماعيا ، ثقافيا ... فكان الاقتصاد مقسما إلى اقتصاديين متباينين شكلا و مضمونا ، أحدهما عصري مرتبط بقطاع التصدير و مندمج تماما في الاقتصاد الفرنسي و الثاني متخلف لم يكن يتمتع بدرجة استعداد كافية لتفاعله مع الاقتصاد الأول "[1] . و لهذا أدت هذه السياسات الاستعمارية سلب الموارد الأولية الجزائرية و تصديرها نحو فرنسا ، و هذا ما أدى إلى تراجع دور الصناعة التقليدية الجزائرية .

ثانيا:الآثار الاجتماعية و الاقتصادية للسياسة الاستعمارية :

انتهج الاستعمار الفرنسي سياسة القمع و القتل و التمييز العنصري و التهميش تجاه الأهالي للاستيلاء على الأراضي الخصبة و بذلك انقسم القطاع الفلاحي في الجزائر إلى قطاعين:

أ- القطاع الزراعي التقليدي : زراعة تقليدية يملكها الأهالي .

ب- قطاع خاص بالجزائريين و يضم ما تبقى من الملكيات الفردية .

ج-القطاع الزراعي الحديث : زراعة حديثة يملكها الكولون و هو يضم المساحات التي سلبها المعمرون . فحسب إحصائيات 1951، هناك 8500 مالك يحوزون على 1688000 هكتار أي 1.2% من الملاك يحوزون 25 % من الأراضي "[2] .

غير أن المتأمل في التركيبة الاجتماعية للأرياف الجزائرية يدرك استحواذ ملكية الأرض من طرف:

---

[1] - محمد زوزي ، « **تجربة القطاع الصناعي الخاص و دوره في التنمية الاقتصادية في الجزائر** » .(أطروحة دكتوراه ، قسم العلوم الاقتصادية ، كلية العلوم الاقتصادية و التجارية و علوم التسيير ، جامعة قاصدي مرباح – ورقلة – 2009- 2010) ، ص93

[2]- المرجع نفسه ، ص105 .

1- البرجوازية العقارية الأوروبية :

أ- البرجوازية العقارية الكبرى:

ويشكلون الفئة المسيطرة اقتصاديا و سياسيا .

ب- البرجوازية الوسطى:

- وتضم الملاكين الأوربيين أو المستأجرين و بعض الملاكين الجزائريين الموالين لفرنسا .
- الفلاحين الموسميين و الخماسين و عمال الأرض الأهالي .

ج- البرجوازية الصغيرة:

و هي تتشكل من البرجوازية الصغيرة الأوربية و البرجوازية الصغيرة الجزائرية . و بما أن فئة التجار هي المسيطرة هذا ما أدى نزع الملكية و الخضوع للكولون .

2- الجماهير الكادحة :

أدى نزع ملكية الفلاحين إلى ظهور الفقراء ، المتسولين ، الخماسين ، العمال الموسميين و النازحين . كما تزايد عدد الخماسين الذين احتلوا موقعا خاصا كونهم الأكثر خضوعا للاستغلال و لتشكيلهم الشريحة الأكبر عددا .

و بهذا كان للسياسة الاستعمارية آثارا عديدة مثل عدم الاهتمام بالجانب الصناعي ، و ندرة العمل و زيادة نسبة الهجرة ، ففي سنوات 1920-1924 " تمت هجرة ما يقرب من 200000 جزائري نحو فرنسا ، و أصبح عددهم 763000 شخص ما بين 1949-1954 "[1] .

و بالتالي نستنتج أن السياسة الاستعمارية قد عمدت إلى تفكيك بنية المجتمع الجزائري ، من خلال تفكيك القبائل إلى دواوير ، و إلى تفكيك بنية الاقتصاد الجزائري و تقسيمه إلى اقتصاد حديث يملكه الكولون ، و اقتصاد تقليدي بيد الأهالي .

[1]- المرجع نفسه ، ص105 .

ثالثا:بيئة المجتمع الجزائري غداة مرحلة الاستقلال :

بعد استقلال الجزائر في 5 جويلية 1962 و ذلك بعد كفاح طويل ضد الاستعمار الفرنسي و الذي تكبدت الجزائر فيه خسائر مادية و بشرية ، و اضطرابات في البيئة الاجتماعية و الاقتصادية و الزراعية ، و في سياق هذه الظروف عملت الجزائر على الأخذ بسياسات تنموية للخروج من تلك المرحلة المتأزمة .

أولا:السياسات التنموية بعد الاستقلال :

إذا كانت برامج و مواثيق الجزائر قد مثلت " القاعدة التصورية و الفكرية للمسار التنموي في الجزائر آنذاك ، فإن مخططات التنمية الجزائرية كانت بمثابة الأسلوب العقلاني لتجسيد هذه التصورات "[1] . لذلك كانت السياسات التنموية التي أخذت بها الجزائر بعد الاستقلال تمثل المنطلقات الأساسية للتنمية في مختلف المجالات و هذا لتحقيق الأهداف التالية :

- " دعم الاستقلال الوطني .
- إقامة مجتمع متحرر من استغلال الإنسان للإنسان .
- ترقية الإنسان و توفير أسباب تفتح شخصيته و ازدهارها "[2] .
- بناء دولة ذات سيادة .
- التحرر الوطني الشامل .

الجزائر– انتهاج سياسة تنموية في إطار الاشتراكية ، و قد جسدتها مختلف التصورات النظرية لميثاق طرابلس 1962 و ميثاق الجزائر 1964 و دستور 1963 .

غير أنه و على الرغم من الآثار السلبية التي خلفتها السياسة الاستعمارية في مختلف المجالات ، إلى أنه كان للسياسات التنموية بعد الاستقلال دور إيجابي في النهوض بالاقتصاد الوطني . و قد شملت هذه السياسات التنموية مايلي :

---

[1]– طاهر محمد بوشلوش ، **التحولات الاجتماعية و الاقتصادية و آثارها على القيم في المجتمع الجزائري (1967 –1999)** . ط1، الجزائر : دار بن مرابط للنشر و الطباعة ، 2008 ، ص181.

[2]– صبرينة بودريوع ، « **الحياة الاجتماعية في ظل النظام الاشتراكي بالجزائر : المرحلة البومدينية نموذجا (1965–1978)** » . (رسالة ماجستير ، جامعة منتوري قسنطينة ، كلية العلوم الإنسانية و العلوم الاجتماعية ، قسم التاريخ و الآثار ، 2010–2011) ص 83.

1- تجربة التسيير الذاتي في القطاع الفلاحي :

بعد الشغور الذي أحدثته الهجرة الجماعية للكولون بحوالي 850 ألف الذي تركوا البلاد مباشرة بعد إعلان الاستقلال في 5 جويلية 1962 ، بهدف افشال العملية الإدارية من طرف الدولة الفنية . انتهجت الجزائر نظام التسيير الذاتي الذي اعتمد على الفلاحين و العمال و الكادحين و حتى معطوبي حرب التحرير لإدارة شؤون المجتمع في الزراعة و الصناعة و حتى الخدمات بداية من سنة 1963 . و ذلك رغم قلة الخبرة و الكفاءة و الحيلة لدى هؤلاء .

و لهذا يشير مصطلح التسيير الذاتي إلى" التسيير الذاتي أو الإدارة الذاتية ... و يعرف التسيير الذاتي في ضوء التجربة الجزائرية بأنه تسيير العمال الديمقراطي للمنشآت و المستثمرات التي هجرها الأوروبيون أو تم تأميمها "[1].

و بهذا قام أسلوب التسيير الذاتي في الجزائر بصورة تلقائية ، إذ بعد الهجرة الجماعية للأوربيين و التي أحدثت فراغا كبيرا كان يمكن أن يهز البيئة الاجتماعية و الاقتصادية للدولة الجزائرية ، لذلك جاءت مبادرة العمال الزراعيين في مواصلة العمل و إحلال محل هؤلاء الأوروبيين حيث ظهر في الجزائر تسيير في ظل ظروف صعبة في فترة تاريخية متميزة و ذلك استجابة للضرورة الملحة بعد المغادرة الجماعية للمعمرين مما جعل العمال يتصدون لكل التحديات في بداية الاستقلال .

و بذلك يمكن القول أن مرحلة التسيير الذاتي في الجزائر لم تظهر كفكرة إلا أثناء مؤتمر طرابلس جوان 1962 ، فجاءت هذه التجربة كحل للإشكال القائم حيث كانت هذه الخيارات تتمثل في :

أ- بيع أو تأجير المزارع الشاغرة للجزائريين ، و لكن لوحظ أن هذا لا يخلو من مخاطر سياسية و اقتصادية و اجتماعية لأنه يفتح الباب أمام توسيع الرأسمالية العقارية .

---

[1] - محمد السويدي ، **مقدمة في دراسة المجتمع الجزائري : تحليل سوسيولوجي لأهم مظاهر التغيير في المجتمع الجزائري المعاصر** ، مرجع سبق ذكره ، ص ص 120-121 .

ب- توزيع الأراضي على الفلاحين الفقراء و لكن ذلك أدى إلى تسجيل عقبات فنية و اقتصادية علاوة على تقسيم المزارع الكبرى.

ج-التسيير الجماعي تحت إشراف الدولة ، و نتيجة لتلك المخاطر تم تجسيد خيار إقامة نظام التسيير الذاتي .

لقد كان نظام التسيير الذاتي وسيلة لتغيير بيئة المجتمع الجزائري الريفي و أداة لتطويره وانتقال هذا المجتمع من الريف إلى الحضر ، فبعد أن كان "مجتمعا انتقاليا أي أنه يجتاز فترة التحول و الانتقال من المجتمع التقليدي و الثقافة التقليدية إلى المجتمع"الازدواجية" أو "الثنائية" الحديث و الثقافة الحديثة"[1] .

و بهذا قام نظام التسيير الذاتي في الجزائر على مبادئ رئيسية تمثلت في :

أ- أنه تنظيم سياسي و اقتصادي و اجتماعي يؤدي مضمونه الإيديولوجي إلى النظام الاشتراكي .

ب- مبدأ الملكية الجماعية لوسائل الإنتاج .

ج- اللامركزية في التسيير .

أما فيما يتعلق بهياكله و أجهزته فهي :

أ- الجمعية العامة : وتضم جميع عمال المزرعة .

ب- مجلس العمال : و ينتخب من طرف الجمعية العامة .

ج- لجنة التسيير: وهي هيئة منتخبة .

د-رئيس المزرعة : يعين من طرف وزارة الفلاحة .

[1]- إيتسام كوشي ، « **المضامين الثقافية للمجالات الاجتماعية و علاقتها بتشكيل و إعادة تشكيل هوية البطالين** » . (رسالة ماجستير ، جامعة قاصدي مرباح – ورقلة – كلية العلوم الإنسانية و الاجتماعية ، قسم العلوم الاجتماعية ، 2012-2013) ، ص77.

و إذا كانت تجربة التسيير الذاتي قد تم تبنيها من طرف السلطة ، فقد خلقت لدى الكثير من الفئات الاجتماعية مشاكلا وأدى ذلك إلى تبلور المصالح الطبقية ، فالأعضاء البرجوازيون في الحكومة منهم من استقال و منهم من انتقل إلى المعارضة .

ويمكن القول أن الوضع الزراعي في الجزائر غداة نيل الاستقلال قد أدى إلى الصراع بين فئات بورجوازية و بين جماهير الفلاحين الذين يقترحون سياسة التأميم و التسيير الذاتي .

وهذا ما أدى إلى ظهور الآثار السلبية كانخفاض الإنتاج وعدم التحكم في التنظيم و تفشي ظاهرة اللامبالاة .

2- الثورة الزراعية:

إذا كانت تجربة التسيير الذاتي قد نمت في الأراضي الخصبة و في مساحة تتعدى المليوني هكتار فإن ما يسمى بالقطاع التقليدي بقي في الجبال ، و نتيجة لتلك الأوضاع جاءت الثورة الزراعية كحل للقضاء على الاختلالات .

و بهذا تضمن ميثاق الثورة الزراعية ما يلي :

أ- أهمية الثورة الزراعية:

لقد أكد ميثاق الثورة الزراعية على أنها ضرورة فرضتها عدة ظروف وعوامل كانت على النحو التالي:

- التوزيع غير المتساوي للأرض:

على الرغم من إقرار الحكومة الجزائرية في 18 مارس 1963 " بإنشاء الإدارة الوطنية للإصلاح الزراعي . و في نفس الشهر قررت الحكومة الجزائرية تأميم 2400000 هكتار من الأراضي التي هجرها كبار المعمرين الأجانب "[1] ، و ذلك بهدف تطبيق نظام التسيير الذاتي ، إلا أن هناك مساحات كبيرة بقيت تحت سلطة أشخاص لا يمارسون مهنة الفلاحة . و لكن

[1]- عمار بوحوش ، **تطور النظريات و الأنظمة السياسية** . ط2 ، الجزائر : المؤسسة الوطنية للكتاب ، 1984 ، ص394 .

رغم ذلك نلاحظ بداية التحول في البيئة الاجتماعية الجزائرية و الانتقال نحو نظام اشتراكي و التخلي عن النظام الرأسمالي الذي طبقه الاستعمار .

- تركـــة الاستعمار:

إن الخلل في توزيع الأراضي يعود إلى الاستعمار الاستيطاني ، و كيف كانت عمليات المصادرة و البيع تحت الضغوط و الفقر و ما قام به بعض عملاء الاستعمار من الاستحواذ على الممتلكات بطرق غير مشروعة ، و عليه فإنه من العدالة إعادة هذه الأراضي إلى الفلاحين كأصحابها الشرعيين .

- الظروف غير المستقرة في عملية استغلال الأرض:

لقد نتج عن المرحلة الاستعمارية في الجزائر وجود قطاعات مسيرة بواسطة العمال مع وجود القطاع الخاص في المجال الصناعي والفلاحي والتجاري. وتعتبر هذه "العملية أول مسيرة تصحيحية للاقتصاد بعد الاستقلال رغم عدم وضوح النموذج الوطني للتنمية الاقتصادية . لذلك قامت السلطات الجزائرية بتأميم الأراضي الزراعية سنة 1963"[1] .

ب- أهداف الثورة الزراعية:

إن الثورة الزراعية ليست مجرد عملية تأميم و توزيع ولا مجرد عملية تجديد التقنيات بل تستهدف :

أ- إحداث التغيير الجذري و التحويل العميق للبيئة الاجتماعية للريف الجزائري .

ب- إعادة توزيع الأراضي و تنظيم المزارعين ووضع شروط ترقيتهم و إدماجهم في السياسات التنموية للبلاد.

ج- تغيير الأوضاع السائدة للملكية العقارية الواسعة و ضمان حقوق المستغلين الصغار ووضع حد لحالات الإهمال .

د- تصفية الاستعمار و القضاء على أشكال الاستغلال و العمل على أساس مبدأ الأرض لمن يخدمها .

---

[1] - بغداد كربالي ، « **نظرة عامة على التحولات الاقتصادية في الجزائر**». مجلة العلوم الإنسانية ، جامعة محمد خيضر – بسكرة – العدد 8 ، جانفي 2005 ، ص 2

ج- سيرورة الثورة الزراعية :

ينبغي التذكير في البداية أن " ما يقارب 50 % من الفلاحين كانوا لا يملكون أية قطعة من الأرض و إنما يعملون في مزارع أناس آخرين ، و زيادة على ذلك فإن نسبة الذين لا يملكون قطعا صغيرة من الأرض يشكلون أكثر من نصف الفلاحين في القطاع الخاص "[1] .

لهذا فقد تم تطبيق الثورة الزراعية عبر مراحل ، حيث انطلقت في شهر جانفي من سنة 1972 في مرحلة أولى ، لتشمل عمليات الإحصاء و تصنيف الملكيات الزراعية و إنشاء الأجهزة و الهيئات ، وتواصلت في سبتمبر من نفس السنة لتتناول إجراءات التأميم و التوزيع على المستفيدين و إنشاء التعاونيات المختلفة .

و بهذا " قررت الجزائر تقديم المساعدات المالية و التقنية لعمال مزارع التسيير الذاتي بحيث يستفيدون من المزارع التي أممتها الدولة و يساهمون في رفع مستوى الإنتاج "[2]. و هكذا نتج عن هذه العملية ميلاد ما يقرب من 5000 تعاونية إنتاجية تتربع على مساحة 110000هكتار من الأراضي الصالحة للزراعة و إقامة العديد من هياكل الدعم .

وقد استفاد منها ما يقرب من 100000 مستفيد ، إلا أن هذا العدد لم يستمر حتى بدأ يتناقص ليصل إلى 80000 مستفيد مع نهاية سنة 1981 .

و صفوة القول تبين أن إصلاحات الثورة الزراعية لم تكن في مستوى المتطلبات نظرا للصعوبات و الضغوطات التي كان يعانيها الفلاحون ، إضافة إلى ذلك خضوعها لإرادة السلطة لا لرغبة الفلاحين و كذا افتقادها لعنصر التمليك.

[1]- عمار بوحوش، مرجع سبق ذكره ، ص396 .

[2]- المرجع نفسه ، ص397 .

د–تنظيم القطاع الزراعي:

لقد بقيت السياسات التنموية لقطاع الزراعة خلال العشريتين لما بعد الاستقلال تهدف إلى إنشاء هياكل ووحدات مختلفة في إطار من نظام و توجه واضح المعالم ، أما المراحل التي أعقبتها فتوجهت بعمق نحو الهياكل و مدى فعاليتها في سياق الواقع الجديد . وهنا عرف القطاع الزراعي عدة إصلاحات تمثلت في إعادة هيكلته في عملتين ، تمثلت العملية الأولى في إعادة النظر في القطاع المسير ذاتيا و الثانية في قطاع الثورة الزراعية .

و بهذه السياسات تم تفكيك المزارع الاشتراكية البالغ عددها 3429 مزرعة إلى ثلاثة أشكال تنظيمية هي :

أ– "مستثمرات فلاحية جماعية وعددها 22356 مستثمرة .
ب– مستثمرات فلاحية فردية و عددها 5677 مستثمرة .
ج– مزارع نموذجية وعددها 199 مزرعة نموذجية "[1].

وكل هذه الإجراءات بسبب معاناة القطاع المسير ذاتيا ومحاولة تطهير الوحدات و تحديد مساحتها ، ومن جهة أخرى إعادة هيكلة قطاع الثورة الزراعية بغية تطويره و تشجيع مبادرة المنتجين .

ه– تشجيع القطاع الزراعي الخاص :

لم يكن القطاع الزراعي وليد الاستعمار الفرنسي بل تمتد جذوره إلى أعماق التاريخ كون الفلاح الجزائري يعرف الملكية العقارية الفردية منذ أن عرف الاستقرار .

إلا أن المرحلة الاستعمارية أحدثت تغييرات جذرية في تركيبة البيئة الاقتصادية كما في ذلك تركيب الزراعة و التي ميزها وجود نمطين زراعيين هما :

أ– قطاع زراعي تقليدي يستغله الجزائريون .
ب– قطاع زراعي حديث يسيطر عليه الكولون .

[1]- محمد بلقاسم حسن بهلول ، **الجزائر بين الأزمة السياسية و الأزمة الاقتصادية** . الجزائر : منشورات دحلب ، 1993، ص 162.

ورغم سيطرة القطاع الخاص على أكثر من أربعة ملايين هكتار إلا أنه لم يساهم في تحقيق فائض اقتصادي لأنه يتكون من حيث تشكيلة البيئة الاجتماعية و الاقتصادية من قطاع متطور في قواه الإنتاجية تحت سيطرة الكولون و قطاع زراعي متخلف في درجة قواه الإنتاجية .

و الجدير بالذكر في هذا السياق هو ظهور عدة مشاريع منها مشروع الإصلاح الزراعي لسنة 1964 الذي وضع على عجلة و الهادف إلى توزيع الأراضي على الأفراد و تشكيل تعاونيات فيما بينهم ، و بذلك تم فعلا تأميم بعض الأراضي الخاصة .

و تماشيا مع هذه السياسات نلاحظ أنه في سنة 1974 قد استفاد " ما لا يقل عن 75000 فلاح و شرعوا في استغلال 1160000 هكتار من الأراضي الخصبة منها 680000 هكتار من أراضي الدولة ، و 480000 هكتار من الأراضي الخاصة التي تخلى عنها السكان لإخوانهم الفلاحين "[1] .

ومع بداية الثمانيات بدأ القطاع الخاص يسترجع مكانته ضمن البيئة الريفية و لعل أبرز ذلك هو تخصيص دورة كاملة للجنة المركزية لحزب جبهة التحرير الوطني لدراسة وضعية القطاع و بعدها جاء دستور 1989 ليحدد العلاقة بين الدولة و الاقتصاد و أقر حق الملكية الخاصة دون عراقيل ولا يمكن انتزاعها إلا في إطارها القانوني .

و- تجربة الاستصلاح كجزء من الإصلاحات الزراعية:

جاءت هذه التجربة في وقت مبكر حيث ورد في الميثاق الوطني لسنة 1976 من أن الثورة الحقيقية في جنوب البلاد لا تكمن فقط فيما يدخره باطن الأرض من ثروات بترولية ، بل و كذلك فيما سينفتح أمامها من آفاق للزراعة و بالتالي التمكين للإنسان الذي يستطيع استصلاح الأراضي بفعل عمله و مهاراته.

[1]- عمار بوحوش ، مرجع سبق ذكره ، ص402 .

إضافة إلى ذلك صدور القانون المتضمن الحيازة على الملكية العقارية الفلاحية بواسطة الاستصلاح الزراعي خلال صيف 1983 ، وانطلقت العملية ببطء خلال سنة 1984 و توسعت بسرعة بعد ذلك لتشمل معظم مناطق الجنوب و السهوب بل و حتى بعض المناطق الشمالية من الوطن هادفة إلى :

أ- زيادة القدرة الإنتاجية و المساهمة في توفير المواد الغذائية الضرورية .

ب- إتاحة الفرصة للزراعة الحديثة باستغلال الحيازات الكبرى ، كما تتيح للعامل المجال لإظهار قدراته في زيادة الإنتاج و تطويره .

ج- توفير فرص عمل جديدة للمواطنين .

د- تطوير البيئة الاجتماعية الريفية .

ه- إيقاف النـــزوح الريفي نحو المدن .

و- توفير ظروف الاستقرار للبدو و تحويلهم إلى مزارعين .

وعلى مدى عشر سنوات فقد كانت الحصيلة منح 271277 هـــكتار من الأراضي استفاد منها 45413 مستصلحا ليتم بعد ذلك استصلاح 78161 هكتار.

و الملاحظ أن المساحات المستصلحة بقيت دائما ضئيلة بالنسبة للمساحات الممنوحة و هذا راجع إلى :

أ- النقص المسجل في تعبئة الموارد المائية و الناجم عن ضعف الوسائل المادية و المالية .

ب- قلة القروض و ضعف استخدامها .

ج- عدم توفير تجهيزات الفلاحة و الري بالصورة المطلوبة .

و الملاحظ أن هذه النقائص أدت إلى ركود نسبي مما استدعى فتح المجال أمام المستثمرين في المجال الزراعي بتبني تقنية الامتياز كأداة للاستصلاح و التزام الدولة بالمساهمة في الأشغال الكبرى الأساسية و هي :

أ- استخراج المياه .

ب- التزود بالطاقة الكهربائية .

ج- شق الطرق .

ز- تنمية القطاع الزراعي :

في ظل التحولات التي عرفتها البيئة الاجتماعية و الاقتصادية و التوجه نحن اقتصاد السوق ، عرفت المسألة الزراعية عدة تغييرات واتخذت السلطة إزاءها إجراءات و سياسات هـــــي:

أ- التخلي عن قانون و تجربة الثورة الزراعية ، لأنها عجزت عن التحول إلى ثورة خضراء ، فقد فتح دستور 23 فيفري 1989 المجال أمام الملكية الخاصة ، و جاء القانون المتعلق بالتوجيه العقاري لسنة 1990 ليخصص حيزا كبيرا للعقار الفلاحي و ليتجاوز نقائص الثورة الزراعية ، وذلك بما تضمنه من إرجاع الأراضي المؤممة لملاكها الأصليين .

و إذا كانت عملية رد الأراضي جاءت على عجلة و غير مخططة إلا أنها كانت ضرورية لأنها جاءت متماشية مع التغيرات الحاصلة في البيئة الاجتماعية و الاقتصادية و السياسية ، خاصة فيما يتعلق بالتخلي عن الخيار الاشتراكي و التحول نحو اقتصاد السوق .

ب-إنعاش القطاع الزراعي وذلك انطلاقا من قناعة مؤداها أن الجزائر بلد زراعي يملك قدرات كبيرة على تحقيق الاكتفاء الذاتي ومن خلاله الأمن الغذائي .

ولتحقيق هذا الهدف فقد وضعت الدولة مخططا وطنيا للتنمية الفلاحية يستهدف إصلاح القطاع الفلاحي وذلك من خلال :

- تنمية المنتجات الزراعية.
- تكثيف أنظمة الاستغلال في المناطق الجافة و شبه الجافة لصالح الأشجار المثمرة .
- تشجيع الاستصلاح عن طريق عقود الامتياز .

ونظرا لارتفاع النفقات المالية للدولة إلا أنها خصصت لهذا المخطط أكثر من 520 مليار دينار ليتم توزيعها على الآلاف من المستفيدين .

و باختصار فان الملاحظ لتطور " تجربة التسيير الذاتي الزراعي يلاحظ أنها تعرضت ، في سنواتها الأولى ، لعدة مصاعب تمثلت أهمها في نقص الآلات الزراعية الكافية و تعقيدات إجراءات التسويق ، و نقص الإطارات الوطنية القادرة على التسيير ... "[1] .

و بالتالي فالقراءة الأولية و الموضوعية لأهداف الثورة الزراعية تبرز ضعف النتائج المحققة بسبب العوامل الطبيعية من جهة ، و عوامل البيئة الاجتماعية و الاقتصادية من جهة أخرى و التي كان أولها انتشار الذهنيات البيروقراطية التي تفضل المضاربة و المصالح الخاصة على العمل المنتج .

3- التنمية الصناعية :

إن حالة التخلف و التبعية الذين عرفتهما الجزائر غداة الاستقلال ، جعل سياسة التصنيع هي السبيل الذي سيخلق قوة ديناميكية لها القدرة على تحريك عجلة التطـــور في البيئة الاقتصادية و الاجتماعية و من ثم كافة قطاعات المجتمع .

و لذلك فالتصنيع هو حركية تقوم الصناعة الجديدة من خلالها بإحداث نوع من الاستقطاب فتؤثر على كافة الأنشطة الاقتصادية الراكدة التي تمثل أقطاب نمو أو أقطاب تنمية من صناعة محركة أو صناعات أساسية يرافقها نمو و ازدهار صناعات أخرى .

و إذا كان هذا المشروع قد انطلق مع المخططات التنموية فكيف كانت البدايات الأولى للتجربة الصناعية .

1- محمد السويدي ، **مقدمة في دراسة المجتمع الجزائري : تحليل سوسيولوجي لأهم مظاهر التغيير في المجتمع الجزائري المعاصر** ، مرجع سبق ذكره ، ص 130 .

***تجربة التسيير الذاتي في القطاع الصناعي :**

لقد تمت إقامة نظام التسيير الذاتي في الصناعة كما حصل في الزراعة لمواجهة رحيل المعمرين و تركهم لمنشآتهم ، فكان رد العمال الانتظام في تعاونيات مسيرة ذاتيا لمواصلة النشاط في تلك الوحدات ، إلا أن هذه التجربة بدأت تتناقص تدريجيا حتى تلاشت ، و سبب ذلك يعود إلى ضعف البنية التحتية التي خلفها الاستعمار ، حيث لم تتعد سنة 1964 ، 330 مؤسسة صغيرة يعمل بها حوالي 3000 عامل فقط ، ذلك أن الشركات الأجنبية الكبرى لم تغادر عموما الجزائر سنة 1962، بل بقيت محافظة على ممتلكاتها ، أما التي غادرت و تركت ممتلكاتها للتسيير الذاتي فهي مؤسسات المعمرين المقيمين في الجزائر.

و للتدليل على هذا التناقص نلاحظ الجدول التالي المتعلق بتناقص العمالة في القطاع الصناعي المسير ذاتيا :[1] .

الاستخدام/السنة	1969	1970	1971	1972	1973
عدد العمال	18492	16927	12202	10763	9903
الاستخدام الصناعي%	12.8	10.1	9.1	5.8	4.7

و الملاحظ أنه في سنة 1973 لم يعد يمثل أكثر من 1.7 من الاستخدام غير الزراعي و أقل من 0.3 من الاستخدام الإجمالي الجزائري .

أ- الثورة الصناعية:

انطلاقا من تلك الأوضاع المتردية التي ميزت الاقتصاد الوطني غداة الاستقلال و طيلة سنوات المرحلة الانتقالية 1962-1965 ، كان على السلطة التي قامت بما عرف بالتصحيح

[1]- عبد اللطيف بن اشنهو ، **التجربة الجزائرية في التخطيط و التنمية** . الجزائر :ديوان المطبوعات الجامعية ، 1982 ، ص28 .

الثوري في 19جوان 1965 أن تضع مخططا لمشروع وطني يخرج البلاد من حالة التخلف و التبعية ، و أن تعمل على تغيير أوضاع البيئة الاجتماعية و الاقتصادية .

لذلك كان واقع الصناعة الجزائرية حتى سنة 1966 هو ذلك التعايش بين أربعة قطاعات هي:

1-قطاع التسيير الذاتي .

2-قطاع أجنبي و يتمثل في المؤسسات المحلية التابعة للمؤسسات الفرنسية أو المتعددة الجنسيات .

3-قطاع خاص يملكه الجزائريون .

4-قطاع الدولة و هو في طور التكوين .

وانطلاقا من هذه البنية الهيكلية للبيئة الاقتصادية المختلطة القطاعات ، كان على الدولة ضرورة القيام بعمل لنقل البلاد نقلة نوعية ، فكان أن رأت في الصناعة عموما و الصناعة الثقيلة خصوصا السبيل إلى تحديث البيئة الاقتصادية و الاجتماعية للمجتمع .

و انطلاقا من سنة 1967 تشكلت الإستراتيجية الصناعية حيث وضع برنامج واسع للنهوض بالصناعة .

و قد كانت الانطلاقة فيه بالإصلاحات في مجال البيئة الاقتصادية الأساسية و تمثلت أولى الإجراءات في التأميمات المختلفة :

أ- "تأميم المؤسسات المنجمية سنة 1966 .

ب-إنشاء ثلاثة بنوك : البنك الوطني الجزائري والبنك الخارجي الجزائري والقرض الشعبي الجزائري سنة 1969 .

ج- تأميم شركات توزيع الغاز بين سنتي : 1968-1970 .

د- تأميم 13 شركة صناعية فرنسية سنة 1968

هـــ - تأميم 14 فرعا لشركات أجنبية سنة 1969 .

و- تأميم مجمعات الغـــاز الطبيعي و 51% من ممتلكات الشركات البترولية الفرنسية في 24 فيفري 1971".[1]

[1] - عبد العالي دبلة ، **الدولة الجزائرية الحديثة** . القاهرة : دار الفجر للنشر و التوزيع ، 2004 ،ص ص 88-89.

و موازاة مع هذه الإجراءات التأميمية كانت الدولة تقوم باستثمارات كبرى ، حيث أقيم مصنع الحجار للصلب بعنابة ، و مركب المحركات و الجرارات بقسنطينة ، و بحلول سنة 1975 أصبح للجزائر 49 شركة وطنية في المجال الصناعي و تشييد البنوك و المراكز المالية .

و مع بداية سنة 1980 انخفضت حصة الاستثمارات بشكل كبير، و الجدول التالي يوضح تطور هيكل الاستثمارات ما بين سنوات : 1967-1990:[1]

القطاع/المخططات	1979-1967	1984-1980	1989-1985	1990
الزراعة	%8.8	%9.9	%11.42	%9.3
الصناعة	%50.50	%28	%23.10	%25.4
القطاع الثالث	%40.7	%62.1	%65.48	%65.3

غير أنه على الرغم من التطور الكمي الحاصل إلا أن مسيرة التصنيع واجهتها مصاعب عدة و عانت من مشاكل أهمها :

أ- كبر المؤسسات وضخامتها وتركيزها ، حيث تقوم الواحدة بإنتاج أغلب العناصر أو كلها ، فأدى ذلك إلى هدر الطاقات و ضعف استغلالها .

ب- عدم التلاؤم بين المنصب و الشاغل له للنقص في التكوين أو للتكوين غير المناسب للمنصب .

ج- درجة التكامل و الترابط الكبير بين المؤسسات الوطنية و بين المؤسسة و فروعها حتى وصل الأمر أنه حين تتوقف إحدى الوحدات تتسبب في توقف كل المركب الصناعي .

د- ضعف التكامل الاقتصادي بين الصناعات جعلها تشكو دائما من فقدان و نقص في قطع الغيار و في المواد الأولية و المنتجات نصف المصنعة .

[1]- محمد بلقاسم حسن بهلول ، مرجع سبق ذكره ، ص 50 .

هـــ- اتجاه المؤسسات الصناعية المختلفة إلى نشاطات اجتماعية و تلبية الحاجات للعمال على حساب الدور الاقتصادي المنوط بها .

ب- إصلاح المؤسسات الاقتصادية :

إن التطورات التي مرت بها المؤسسة الجزائرية و الصعوبات التي شهدتها إلى أن وصلت إلى نقطة كان فيها ضرورة اتخاذ قرارات للخروج من هذه المعيقات و تخطي العقبات التي تراكمت عبر السنين ، فكانت أولى الخطوات إعادة الهيكلة العضوية و المالية في 14 أكتوبر1979 والتي كانت تهدف إلى :

أ- تحسين شروط عمل الاقتصاد .
ب- التحكم أكثر في جهاز الإنتاج .

ج- وجوب تماشي نتائج نشاطات المؤسسة بالنظر إلى الأهداف المسندة إليها .

و لتحقيق هذه الأهداف فقد استندت العملية على المبادئ التالية :

أ- مبدأ الاختصاص في نشاط المؤسسات و الفصل بين الوظائف .
ب- مبدأ استقلالية النواة القاعدية .

ج- لا مركزية مقرات المؤسسات .

غير أن الواقع أثبت أن الأزمة أعمق فعلى مستوى التنظيم لم يؤدي التقليص من حجم المؤسسات إلى النتائج المرجوة ، حيث تشتت طاقات المؤسسات ، أما على المستوى البشري فإن سياسة الأجور الموحدة ، ثم عدم ربطها بالمردود ، أدى إلى هدر الطاقات و قتل روح المبادرة ، و بشكل عام أدى ذلك إلى وجود بيئة اقتصادية تتميز بـــ :

أ- تضخم يقدر بحوالي 30% .
ب- نسبة البطالة في حدود 25% .

ج- عدم التوازن في ميزانية الصادرات من طرف جهاز إنتاجي يعمل بنسبة 50% فقط من الناتج الداخلي الخام .

إن هذا التراجع في البيئة الاقتصادية و مؤسساتها خلق أزمة في طريقة التسيير الاقتصادي للبلاد مما يستدعي خطوة أكثر نجاعة ، فكانت عملية استقلالية المؤسسات الاقتصادية سنة 1988 و ما نجم عنها من تحرير الاقتصاد و ديمقراطية أكثر ، و الفصل بين مفهوم ملكية الدولة و تصرف المؤسسة فيها ، و القطيعة مع الطرق السابقة المسيرة للاقتصاد .

***مؤشرات تطور البيئة الاجتماعية :**

لم تحظ البيئة الاجتماعية بنفس الاهتمام التي حظيت به البيئة الاقتصادية ، لاسيما في العشريتين الأوليتين من الاستقلال ، و إن كان هذا القول فيه شيء من البالغة ذلك أن البعد الاجتماعي ظل حاضرا حتى في عمق التنمية الصناعية و الاقتصادية ، فكثيرا ما أرجعنا سبب فشل التنمية الصناعية و الاقتصادية إلى غلبة البيئة الاجتماعية على البعد و الجدوى الاقتصادية في المؤسسات الاقتصادية .

لقد بذلت الدولة جهودا كبيرة من أجل النهوض بالجانب الاجتماعي ، غاية ما في الأمر أن النتائج ظلت دون المستوى المطلوب ، لأن التركة الاستعمارية في هذا المجال ثقيلة و مسارات التنمية ظلت غير متوازنة بين القطاعات .

و تتمثل متغيرات البيئة الاجتماعية في هذا السياق فيما يلي :

أ- مؤشر السياسة التعليمية :

يشكل التعليم قيمة مركزية في كل المجتمعات ولذلك لما يقوم عليه من أدوار مختلفة في تنمية القدرات الفعلية التي تتحكم في عملية التنمية ذاتها ، و انطلاقا من هذا الدور الرائد للتعليم في التنمية الاجتماعية و الاقتصادية ركزت التجربة الجزائرية على هذا المتغير في عمليتها التنموية قياسا بالجوانب الأخرى كالسياسة الصحية و السياسة العمرانية .

غير أن الملاحظ لفترة بعد الاستقلال يدرك تلك الأمية المنتشرة لدى الأغلبية من المواطنين الجزائريين بحيث كانت "نسبة الأمية للجزائريين بين 15 – 24 سنة من العمر تبلغ 92 % عام 1954 ، 88% للذكور ، 96 % للإناث ، وتشير التقارير إلى أن هذا المعدل قد انخفض إلى 67 % بحلول عام 1966 ، 52% للذكور و82% للإناث " [1] و التعليم يكاد يكون معدوما في المناطق الريفية ، و أما في المدن الحضرية فإن الفئة المثقفة غلب عليها ذلك الانتشار للغة و الثقافة الفرنسية .

و لذلك وجدت الدولة الجزائرية نفسها أمام مشكل خطير تطلب منها التصدي للتبعية و الثقافة التغريبية و ذلك باعتماد اللغة العربية كلغة تعليم وتعامل و مثاقفة .

و على هذا الأساس كانت سياسة التعليم في الجزائر منذ البدء تستهدف :

1- الاستجابة للبيئة الاجتماعية فيما يتعلق بمطلب التربية وذلك بواسطة مجانية التعليم .

2- "ربط التعليم باحتياجات التنمية الاقتصادية وذلك بإعطاء الأولوية للمواد العلمية .

3- جعل التعليم اجتماعيا و ذلك بالتعريب"[2] .

و هكذا تمت إتاحة فرص التعليم لجميع الأطفال الجزائريين ، وعممت المدارس حتى في المناطق النائية ، ووفرت الكتب و كل ذلك كان تحت إطار مجانية التعليم في جميع الأطوار .

و في فترة الاستقلال وجدت الجزائر نفسها في وضع تعليمي كارثي ، و ذلك لقلة الأقسام و رحيل أغلب المدرسين الفرنسيين .

فكان لزاما عليها مواجهة هذا الوضع ببناء المدارس في مختلف الأطوار و بالتالي ارتفاع عدد التلاميذ المتمدرسين ، والجدول التالي يوضح المؤشرات التربوية لسنة 1964 :

[1] – عبد العالي دبلة ، مرجع سبق ذكره ، ص 105 .

[2] – المرجع نفسه ، ص 104.

المؤشرات التربوية لسنة 1964 :[1]

السنة التعليمية	الابتدائي	المتوسط	الثانوي	الديني	العالي
المجموع	1049435	74384	5823	1994	3565
نسبة الإناث	38	30	21.9	13.03	22

و على المستوى التأطيري كان عدد المعلمين سنة 1962-1963 في حدود : 20000 مؤطر، فأصبح سنة 1986 : 227882 مؤطرا أما في الجامعة فالأمر سار على نفس الوتيرة ، فقبل سنة 1966 كان هناك جامعة واحدة تضم حوالي 3718 طالبا ، و عموما فإن الجدول التالي يبين تطور التعليم العالي في الجزائر خلال فترة : 1962 – 1971[2]

السنة	طلبة التدرج			الدراسات العليا	الأساتذة في مرحلة التدرج		
	المجموع	نسبة الإناث	نسبة الأجانب	المجموع	المجموع	نسبة الأجانب	نسبة التاطير
63-62	2725	21	22	غيـــر معروف	298	72.5	9.1
66-65	6883	21	23	231	764	غير معروف	10.2
69-68	9794	23	13	289	724	غير معروف	13.9
71-70	19311	22	10	423	1718	50	14.2

[1] – صبرينة بودريوع ، مرجع سبق ذكره ، ص 67 .

[2] – المرجع نفسه ، ص 68 .

و على هذا الأساس كانت فلسفة الجزائر في ميدان التعليم العالي تتجه إلى الجانب النوعي بالاعتماد على :

1-انتشار ديوان للمطبوعات بهدف تطوير الكتاب .

2-التكوين بالخارج لتحقيق النوعية و الكفاءة .

3-الاهتمام بالفروع العلمية .

و في مجال محو الأمية فقد بلغت نسبة الأمية سنة 1954 92% لتنخفض إلى نسبة 61% بحلول سنة 1966 .

و انطلاقا من 15 أكتوبر1970 قامت الجزائر بحملة كبيرة في مجال محو الأمية و تعليم العربية و بخاصة في المناطق الحضرية .

غير أن الدراسات التي تناولت موضوع التعليم تؤكد أن نسبة التمدرس ظلت لصالح المناطق الحضرية و بقيت الأرياف الجزائرية الأقل تمدرسا .

و لكن على العموم نلاحظ أن نسبة التمدرس في المدرسة الجزائرية ظلت في تزايد مرتفع و الجدول التالي يوضح تطور عدد التلاميذ في الطور الأول و الثاني من التعليم الابتدائي و نسبة الإناث من ذلك التطور :[1]

[1]- طاهر محمد بوشلوش ، مرجع سبق ذكره ، ص 133 .

تطور عدد التلاميذ في الطور الأول و الثاني من التعليم الابتدائي و نسبة الإناث من ذلك التطور[1]

العام الدراسي	مجموع التلاميذ	عدد الإناث	نسبة الإناث
1968-1967	1.460.776	543.776	37.22
1969-1968	1.551.489	575.379	37.08
1970-1969	1.689.023	630.870	37.37
1971-1970	1.851.416	700.924	37.85
1973-1972	2.206.893	855.031	38.47
1974-1973	2.376.344	928.143	39.05
1975-1974	2.499.606	984.991	39.40
1976-1975	2.641.446	1.051.760	39.81
1977-1976	2.782.044	1.128.159	40.55
1978-1977	2.894.084	1.181.576	40.82
1979-1978	2.972.242	1.227.932	40.31
1980-1979	3.061.252	1.274.581	41.63
1981-1980	3.118.827	1.307.550	41.92
1982-1981	3.178.912	1.338.761	42.11
1983-1982	3.241.924	1.375.135	42.41
1984-1983	3.336.536	1.422.855	42.64
1985-1984	3.417.705	1.469.043	43.02
1986-1985	3.418.288	1.516.157	43.55
1987-1986	3.635.332	1.599.458	43.99
1988-1987	3.801.651	1.682.514	44.25

[1] – المرجع نفسه ، ص 133 .

و بالمقارنة مع المراحل السابقة يظهر لنا أن تطور التمدرس كان في تصاعد بنسبة كبيرة و كذا ارتفاع مستوى تعداد التلاميذ من سنة دراسية إلى أخرى.

ب- مؤشر السياسة الصحية :

بذلت الدولة جهودا كبيرة من أجل توفير الشروط الصحية الملائمة لكافة أفراد الشعب ، و يعتبر العلاج المجاني أحد المكاسب التي حققتها السياسة الجزائرية في مجال الصحة . لقد عرف هذا القطاع تطورا سواء من حيث عدد الأطباء أو عدد المستشفيات .

و الجدول التالي يوضح ذلك :[1]

التأطير	1963	1984
أطباء	1278	12082
جراحو أسنان	147	2880
صيادلة	240	1197

إلا أن الجانب النوعي ظل دون المستوى المطلوب .

إضافة إلى التوزيع السيئ للمرافق الصحية ، حيث استحوذت المدن الكبرى على أهم الإنجازات.

وإليك جدول يبين تطور المنشآت الصحية :[2]

المنشآت الصحية	1963	1984
عدد المستشفيات	149	189
عدد الأسر	20471	49680
المراكز الصحية	200	869
قاعات صحية	-	279
قاعات علاج	1013	2198

[1]. عبد العالي دبلة ، مرجع سبق ذكره ، ص 120 .

[2] - المرجع نفسه ، ص 120 .

ج- مؤشر السياسة العمرانية :

إن الظروف السكنية كانت و ما تزال المشكل العويص في الجزائر و ذلك راجع لأسباب تاريخية و ديموغرافية . فخلال الفترة الاستعمارية تم هدم الآلاف من المساكن ، و أكثر من مليوني شخص وضعوا في المحتشدات ، و أمام هذا الإرث الكبير كانت الهجرة الريفية نحو الحضر قد زادت في تعقيد معضلة السكن . و للتدليل على ذلك لدينا الجدول التالي الذي يوضح تزايد و تطور عدد سكان الجزائر من سنة 1851إلى غاية 1977 [1] :

السنة	عدد السكان
1851	2.324.000
1856	2.310.000
1861	2.737.000
1866	2.656.000
1872	2.134.000
1891	3.577.000
1911	4.741.000
1921	4.923.000
1926	5.151.000
1931	5.588.000
1936	6.202.000
1948	7.460.000
1954	8.745.000
1960	10.800.000
1966	12.018.000
1977	18.250.000

[1] - صبرينة بودريوع ، مرجع سبق ذكره ، ص 62 .

و إذا كان هذا الوضع يتطلب جهودا كبيرة للتقليل من حدته على الأقل ، إلا أن النموذج التنموي لم يعط لمؤشر السكن الأسبقية حيث لم يحظ إلا نسبة 5 % من مجموع الاستثمار خلال المخطط الرباعي الأول ، و 8% خلال المخطط الرباعي الثاني .

وهذا ما زاد في الطلب على السكن و بمعدلات عالية خاصة في المناطق الريفية ، فخلال الفترة من سنة 1966 و حتى سنة 1977 تم إنجاز 171781 فقط بعجز قدر بـــ : 358399 بسبب سوء التسيير و النقص في مواد البناء .

و إذا بقي المشكل قائما على مستوى الكم فإن المن هاجس الآخر ألا هو الإكتضاض الذي تعاني منه الأسرة الجزائرية كان أيضا يؤرق الحالة الصحية للأفراد و علاقاتهم . ومن هنا كان لزاما على الدولة و سياساتها في هذا المجال إعطاء الاهتمام للمناطق الحضرية بدل الريفية .

و خلال فترة الثمانينات أدركت الدولة الجزائرية خطورة المشكل و تأثيره على البيئة الاجتماعية فتخلت عن سياساتها السابقة و أعطت الأسبقية في المخطط الخماسي الأول لسنتي : 1980-1984 للتنمية الريفية و للسكن و بذلك حظي الريف بمشروع تشييد 580000 مسكن جديد .

و باختصار يرى الأستاذ سمير محمد عبد الوهاب أن هناك علاقة طردية بين النمو السكاني و الإدارة العامة و ذلك أن " زيادة معدل النمو السكاني ، و من ثم زيادة السكان تزيد الأعباء على المجالس المحلية ، من حيث ضرورة توفير خدمات التعليم و الصحة و السكن و مياه الشرب و الصرف الصحي و غيرها لجميع المواطنين "[1] . و على العكس من ذلك يؤدي تراجع النمو السكاني إلى انخفاض عبء الإنفاق الحكومي .

د- مؤشر سياسة التشغيل :

إن المتأمل لميدان الشغل خلال فترة الاستقلال يدرك حقيقة مدى حدة المشاكل التي يتخبط فيها من تفشي البطالة و غلبة نشاط الزراعة .

[1]- سمير محمد عبد الوهاب ، **اللامركزية و الحكم المحلي** . ط 2 ، القاهرة : مطبعة الجلال للطباعة و النشر ، 2012، ص52 .

و عليه فقط سطرت الدولة برامج اقتصادية كبيرة لتوفير الآلاف من مناصب العمل . فخلال سنوات 1965-1974 سجل خلق 600000 منصب شغل عن طريق التصنيع .

وحتى سنة 1977 كان وضع العمالة كالتالي :

تطور العمالة في الجزائر[1]

العمالة	الفرع	الحضر	الريف
القادرون على العمل	3325126	1391685	1933432
العاملون	2379129	1100193	1278931
عدد العاطلين	94593	291692	654901
النسبة	%28.4	%20.9	%33.8

***الآثار الاجتماعية و الاقتصادية للسياسات التنموية :**

إن ما يمكن استخلاصه من السياسات التنموية وما أفرزنه من آثار لاسيما على صعيد البيئة الاجتماعية و الاقتصادية بأنها أدت إلى اختلالات كبيرة بين الحاجيات الواجب تلبيتها و بين وضعية جهاز إنتاج يبدو ضعيفا ، فتجربة التسيير الذاتي و الثورة الزراعية و ما أعقبتها من إجراءات قصد خلق الظروف الأساسية لتنمية البيئة الاجتماعية و الاقتصادية ، إلا أن تلك الإجراءات لم تتمكن في معظم الحالات من تحقيق الأهداف المرجوة .

و إذا كانت تجربة التسيير الذاتي من منظور التنمية الاجتماعية قد غيرت من طبيعة العامل ، حيث أصبح يشارك في التسيير بواسطة الهيئات التي انتخبها بعد أن كان مجرد عامل أجير، فقد لازم تطبيق أسلوب التسيير الذاتي ظهور فئة استأثرت بالمزايا المادية ، و أخذت من الفلاحين كل سلطة و حولتهم إلى مجرد أدوات تنفيذية .

[1] – عبد اللطيف بن اشنهو ، مرجع سبق ذكره ، ص 38 .

ومما لاشك فيه أن العنصر البشري هو العامل الحاسم في أي تنظيم ، لذلك فإن التدابير الاجتماعية المتميزة في هذا المجال خاصة بعد سنة 1971 أدت إلى خلق نوع من الاستقرار في مجال الشغل ، إلا أنه ظل يضم اليد العاملة المسنة ، و غير المؤهلة مهنيا و بقي التأطير محدودا جدا، لأن المتخرجين من معاهد التكوين الفلاحي ظلوا يوجهون لصالح الأجهزة الإدارية للدولة.

و باختصار فإن تطبيق هذه التدابير أدى إلى تغيير في مستوى البيئة الاجتماعية و الاقتصادية و الاستفادة من بعض الرعاية العمالية ، إلا أن هذا المستوى ظل دون مستوى الفئات الأخرى المنتجة في القطاعات الأخرى .

وعلى صعيد البيئة السياسية فإن التجربة " الاشتراكية الجزائرية على غرار اشتراكيات أخرى عديدة لمختلف دول العالم الثالث التي اختارت هذا النهج للنمو، تبحث عن خصوصية لها بإمكانها صياغة تعريف نهج التنمية الذي تسلكه الجزائر"[1] .

و لذا يمكن القول أن خصوصية الوضع الزراعي في الجزائر غداة الاستقلال تميزت بأن الصراع لم يكن بين المالكين لوسائل الإنتاج و البروليتاريا ، و إنما بين فئات برجوازية تسعى للتصرف في الأملاك الشاغرة ، و بين فريق يطرح التأميم و التسيير و هذا ما خلق ثغرات تتعلق بالتسيير و التنظيم .

أما الثورة الزراعية فقد ساهمت في عملية التنمية و قضت على الاستغلال، إلا أنها ظلت قطاعا ضعيفا عاجزا عن التطور إلى إمكانياتها الحقيقية ، و أصبح المستفيدون من هذا القطاع يتناقصون من سنة إلى أخرى .

لذلك فإن القطاع الزراعي في ظل هذه التحولات عرف صعوبات كبيرة لأنه خضع لقيود بيئة اجتماعية تتميز بالذهنيات البيروقراطية السلبية ، كما كانت تنقصه الفعالية ليصل في الأخير إلى ضعف التشغيل في الأرياف و القرى و عدم تمكنه من سد الاحتياجات الوطنية في مجال الغذاء ، وهذا ما أدى إلى التبعية الغذائية للخارج .

[1]. إبتسام كوشي ، مرجع سبق ذكره ، ص 86 .

وعلى صعيد التنمية الصناعية فقد وضعت قاعدة صناعية خاصة بعد تلك الإجراءات التأميمية و التوجه نحو الصناعات المصنعة فنتج عن هذه السياسة زيادة في الإنتاج و بخاصة الحديد و الصلب و صناعة الجرارات و الكهرباء . ولكن ذلك لم يدم طويلا بسبب التركيز على قطاع المحروقات و اللجوء إلى الاقتراض الخارجي ، و مازاد الوضع صعوبة هو ظهور الخوصصة التي أدت إلى حل الكثير من المؤسسات الوطنية وخوصصتها و تسريح الآلاف من العمال .

و أما البيئة الاجتماعية فهي الأخرى رغم المجهودات المبذولة في شتى القطاعات ، كانت أثقل من أن تعالج بإقامة مصحات و بناء مدارس بسبب التركة الاستعمارية ، و هنا أتيحت الفرصة للمجتمع للقيام بهذا الدور ، إلا أن النتائج بينت العجز في مجابهة العديد من المشكلات التي أفرزتها التحولات.

المطلب الثاني: اختلاف الخلفية التاريخية وأثره في تشكيل النخب الجزائرية

إن المعضلة التي واجهت الجزائر بعد الاستقلال من خلال الغياب شبه الكلي للنخب النوعية و العددية القادرة على تسيير شؤون المجتمع في تلك المرحلة ، تجعلنا نبحث في الخلفية التاريخية لتشكل تلك النخب و توجهاتها المختلفة .

لقد أفرزت نوعية الاستعمار الاستيطاني للجزائر تخريبا مس كل المجالات من بنى اقتصادية و اجتماعية و ثقافية و الأخطر من ذلك تلك الازدواجية في الميدان الثقافي و التعليمي ، فقد كون الاستعمار الاستيطاني نخبا ذات " تعليم خاص بشهاداته و مراحله التعليمية و إيديولوجيته الخاصة ، نظام تعليم يتميز بانتقائيته الكبيرة و طابعه الكولونيالي "[1] ، و في المقابل حاولت المؤسسات الأهلية والنوادي والجمعيات الجزائرية بلورة و إنتاج نخب ذات تكوين عربي .

فقد تأسست الجمعية الرشيديه بالجزائر العاصمة سنة 1894 ، و هي تتكون من نخب تخرجت من المدرسة الغربية و حاولت نشر التعليم و إلقاء المحاضرات ، و كذا الجمعية التوفيقية سنة 1908 ، و التي دعت إلى الاهتمام بالتاريخ و مختلف القضايا الاجتماعية .

[1] – عبد الناصر جابي ، مرجع سبق ذكره ، ص 14.

بالإضافة الى جمعية وادي ميزاب بغرداية و جمعية العلماء المسلمين الجزائريين التي تأسست سنة 1931 ، كما تأسس نادي صالح باي في قسنطينة سنة 1908 ، و نادي الترقي بالعاصمة سنة 1926.

و قد كان لهذه الجمعيات و النوادي دور في إنشاء معاهد للعلوم الإسلامية و دور في التعليم و التكوين و إحياء للمناسبات الدينية و التاريخية .

و في ظل هذه الانقسامية للنخب اتسمت الفترة الممتدة من سنة 1920 إلى 1954 بالصراع الحاد بين الجزائريين و السلطة الاستعمارية .

فسياسيا احتكرت النخبة السياسية الأوربية زمام الحكم و أبعدت المسلمين الجزائريين عنها .

وفي المجال الاقتصادي سيطرت الشركات الرأسمالية على الاقتصاد الجزائري و أصبح تابعا للاقتصاد الفرنسي .

وفي الميدان الاجتماعي و الثقافي تواصلت السياسة الاستعمارية في " تنصير الجزائريين أو على الأقل إبعادهم عن الدين الإسلامي و كل هذا بهدف محو الشخصية الجزائرية "[1] .

و من باب الموضوعية برز على النقيض من ذلك في العشرينيات من القرن العشرين نخبا سياسية و مثقفة في شكل تنظيمات سياسية تبنت أطروحات مختلفة حول كيفية مواجهة النظام الاستعماري ، و من أمثلة تلك النخب الاندماجيين بقيادة بن جلول وفرحات عباس، والاستقلاليين بقيادة المصاليين ، والإصلاحيين بقيادة ابن باديس والشيوعيين . وقد قادت هذه النخب الأحزاب السياسية الأربعة التي تكونت منها الحركة الوطنية بين 1900-1954 ، ثم انصهرت جميعها قصريا في جبهة التحرير الوطني سنة 1954 .

[1] – رابح لونيسي ، **التيارات الفكرية في الجزائر المعاصرة بين الاتفاق و الاختلاف (1920–1954)** . ط1، الجزائر : دار كوكب العلوم ، 2009 ، ص 16.

غير أن ما يميز الجزائر بعد نهاية الحرب العالمية الأولى فيما يتعلق بالمرجعية التاريخية و الفكرية لتكوين النخب الجزائرية هو تلك " الاتجاهات السياسية و الاجتماعية التي سيطرت على الحياة الجزائرية حتى الاستقلال و التي كانت تتفاعل خلال العشرينات "[1] .

إن هذا التشكل للنخب الجزائرية في فترة العشرينيات من القرن العشرين ، أثرت فيه الحرب العالمية الأولى تأثيرا سياسيا و اجتماعيا و ثقافيا على الجزائريين ، و انتشار مبادئ الثورة الفرنسية سنة 1789 ، و أفكار فلسفة جان جاك روسو عن طريق خريجي المدرسة الفرنسية التي أسسها جول فيري* ، كما ساهمت الثورة البلشفية في روسيا سنة 1917 في نشر الأفكار الماركسية .

ومن جانب آخر أثرت الحرب العالمية الأولى أيضا على المشاركين فيها من الجزائريين بنقلهم للأفكار السائدة هناك .

أما في المشرق الإسلامي فأفكار الإصلاحات الدينية و الجامعة الإسلامية أدت هي الأخرى بدورها إلى التأثير في أولئك المهاجرين بعد عودتهم إلى الجزائر .

غير أنه مهما اختلفت التصورات النظرية** حول طبيعة تشكيل هذه النخب الجزائرية ، إلا أن ما يهمنا في هذا السياق هو تقديم تصنـــــيف لتلك النخب أو " التيارات الفكرية الجزائرية "[2] على النحو التـــالي :

---

[1] – أبو القاسم سعد الله ، **الحركة الوطنية الجزائرية : 1900–1930**. ج 2 ، ط 3 ، الجزائر : الشركة الوطنية للنشر و التوزيع ، 1983، ص 305 .

* جول فيري سياسي فرنسي (1832-1893).

** هذه التصورات النظرية تمثلت في رأي المؤرخ محمد حربي ، الذي يقول أن التيارات الفكرية في الجزائر منذ العشرينات هي مجرد نقل لأفكار آتية من أوربا أو من المشرق الإسلامي ، أو أن تلك التيارات الفكرية نابعة من داخل المجتمع الجزائري كما يرى آخرون . راجع في هذا السياق : رابح لونيسي ، **التيارات الفكرية في الجزائر المعاصرة بين الاتفاق و الاختلاف (1920–1954)** . ط1 ، الجزائر : دار كوكب العلوم ، 2009 ، ص ص22-23.

[2] – رابح لونيسي ، مرجع سبق ذكره ، ص23.

1- تصنيفات المؤرخين :

ويوجد ضمنها العديد من التصنيفات التي قدمها كل من سليمان الشيخ ، أبو القاسم سعد الله ، علي الكتر ، محمد حربي ، علي مراد، وجان كلود فاتان : Jean Claude vatin ، و سنحاول من خلال ذلك تقديم شرح وجيز لهذه التصنيفات على النحو التالي:

أ- تصنيف سليمان الشيخ :

حيث يصنف النخب الجزائرية إلى نخب ذات اتجاه وطني استقلالي و نخب ذات اتجاه إصلاحي ، و في هذا السياق يضع " نجم شمال إفريقيا و حزب الشعب الجزائري و الحركة من أجل الانتصار للحريات الديمقراطية "[1] ضمن الاتجاه الوطني الاستقلالي . أما الاتجاه الإصلاحي فيتمثل في نخبة " جمعية العلماء المسلمين الجزائريين و الإصلاحيين اللائكيين وهم المنتخبين و الإصلاحيين الماركسيين و هم أعضاء الحزب الشيوعي الجزائري "[2] .

ب- تصنيف الأستاذ أبو القاسم سعد الله :

وفي تصنيفه لهذه النخب يقول " أنها تتشكل من الاتجاه المحافظ الذي كان في ذلك الوقت تحت سيطرة بعض الإقطاعيين الجزائريين الذين استفادوا من الحكم الفرنسي وخدموا فرنسا بإخلاص كبير ، و الاتجاه المعتدل الذي كان تحت سيطرة قسم من جماعة النخبة بعد انقسامهم سنة 1919 ، و الاتجاه الليبرالي الذي كان يضم القسم الباقي من جماعة النخبة ، و الاتجاه الثوري الذي انبجس من هذا الأخير ، ثم الاتجاه الإسلامي العربي الذي كان تحت سيطرة العلماء ... و الاتجاهين الشيوعي و الاشتراكي أيضا "[3] .

---

[1] – المرجع نفسه ، ص24 .

[2] – المرجع نفسه ، ص 24.

[3] – أبو القاسم سعد الله ، مرجع سبق ذكره ، ص 305.

ج- تصنيف علي الكنز :

ومن خلال التصنيف الذي قدمه نجده ينطلق من المعيار اللغوي في تحديد أنواع النخب الجزائرية ، هذا التصنيف الذي " يبرز على مستوى المعتقدات و التقاليد و نظام الأفكار[1] . وهو يضم مفرنسين ، معربين ، شيوعيين وإسلاميين .

د- تصنيف محمد حربي :

إن الرؤية التي انطلق منها محمد حربي مبنية على خلفية إيديولوجية تنطلق من ضرورة اعتماد الثقافة الفرنسية للخروج من حالة التخلف.

هـــ- تصنيف علي مراد :

يعتمد تصنيفه للنخب على وجود قوتان محركتان للمجتمع الجزائري وهما النخبة ذات التكوين الفرنسي و النخبة ذات التكوين العربي .

و- تصنيف جان كلود فاتان Jean claude vatin:

و نلاحظ من خلال التصنيف الذي قدمه أنه يتماشى كثيرا مع تصنيف علي مراد القائم على النخب ذات التكوين العربي في مقابل النخب ذات التكوين الغربي .

2- تصنيفات الفاعلين :

و في هذا السياق تبرز النخب الناتجة عن تصنيفات بنيت على معيار اللغة و معيار المدرسة التي تخرجت منها هذه النخب الجزائرية ، و منها محمد السعيد الزاهري ، محمد البشير الإبراهيمي ، روبير رندو : Robert Randan ، عبد القادر فكري و أوغستين بيرك : Augustin Berque .

و على هذا الأساس يمكن تحديد هذه الاتجاهات الفكرية فيما يلي :

[1] - رابح لونيسي ، مرجع سبق ذكره ، ص26.

أ- تصنيف محمد السعيد الزاهري :

و يرى أن النخبة الفكرية في الجزائر قد انقسمت بين فئة ذات تكوين و مرجعية للمدرسة الفرنسية ، و فئة أخرى من الفقهاء تعمل على تحذير الأمة الجزائرية من خلال مواقفها السلبية من الفئة الأولى .

ب- تصنيف الشيخ البشير الإبراهيمي :

و حتى وإن كان موقفه و تصنيفه فيه نوع من الدقة إلا أنه يتماشى مع تصنيف محمد السعيد الزاهري ، لذلك يرى محمد البشير الإبراهيمي أن هناك ثقافتان تشدان الأمة الجزائرية " الأوربية و الإسلامية و ينتقد حاملي الثقافتين لأن في كلا الفريقين عيوبا و أكبر عيوب المثقفين بالثقافة الإسلامية جهل مطبق بأحوال العصر و لوازمه ، و أكبر عيوب المثقفين بالثقافة الأوربية جهل فاضح بحقائق الإسلام ... "[1] .

ج- تصنيف روبير رندو : Robert Randan و عبد القادر فكري :

في كتابهما "رفقاء البستان"[2] يوضحان الاتجاهات النخبوية من خلال الاتجاه الرافض للحضارة الغربية و الاتجاه الذي يدعو إلى الحضارة الغربية و المعجب بها ، و في اتجاه ثالث لا يرى بوجود الفروق بين الحضارة الإسلامية و الحضارة الغربية ، و هذا الاتجاه الثالث يجمع الفرنسيين و الإصلاحيين .

د- تصنيف أوغستين بيرك : Augustin Berque :

من خلال دراساته يصنف النخب الجزائرية إلى نخب تخرجت من المدرســـة الفرنسية ، و نخب تخرجت من الجامعات الإسلامية ، و إلى نخب ذات تكوين مرابطي ، و صنف رابع يتشكل من نخب ذات اتجاه روحي و عاطفي نسبة إلى الفلاسفة المسلمين .

---

[1] - المرجع نفسه ، ص27.

[2] - المرجع نفسه ، ص27.

و يمكن أن نستنتج في الأخير أن هذه الخلفية التاريخية في تكوين النخب الجزائرية – من حيث ظروف نشأتها و تركيبتها الاجتماعية و طريقة نظرتها إلى النظام الاستعماري – في الفترة الاستعمارية ، هي التي شكلت بعد الاستقلال السمات العامة للنخب الجزائرية في صراعاتها وتوافقاتها وخاصة النخبة الإدارية من حيث الأبعاد الاجتماعية في ظهورها و تكوينها .

المطلب الثالث: الأبعاد الاجتماعية وصناعة النمط السلوكي للنخب الإدارية الجزائرية

لا يخفى على الباحث الأكاديمي ولا على الذين عايشوا المرحلة الاستعمارية و ما بعدها، أن الجزائر عرفت بعد الاستقلال أوضاعا اجتماعية و سياسية و ثقافية و اقتصادية في غاية التدهور و الاضطراب " فالنظام الاستعماري البائد قد أهلك البلاد بطريقتين من أبشع الطرق التي استعملها ، و هما : الظلم و الفساد "[1] ، لذلك من المنطق أن تكون الإدارة الجزائرية في هذه المرحلة انعكاسا لذلك الواقع بحيث اتسمت بالخصائص التالية :

- " أجهزة تحت سلطة الفئات الأوربية التي كانت تحتكر مراكز القرار و الإشراف و الرقابة ، تاركة للأهالي الجزائريين وظائف التطبيق والتنفيـــــذ "[2] ، وهذا ما أدى بصانع القرار الجزائري إلى الإسراع في التفكير و اتخاذ الإجراءات اللازمة لإنشاء مدارس إدارية متخصصة و تكوين النخب الإدارية اللازمة لذلك .
- نسبة الأمية التي زادت عن السبع ملايين بسبب السياسة الاستعمارية التي كانت وراء منع الجزائريين من التعليم ، و هذا عن طريق " تصفية هذا الاستعمار سياسيا ، و متابعة الجهود لتصفية تركته السلبية التي خلفها وراءه ، و التي من أبرز مظاهرها التغرب اللغوي و الاستلاب الثقافي و الذهني "[3] .
- غياب المورد البشري الجزائري الكافي من الناحية النوعية والكمية ، وهذا ما خلق صعوبة في إيجاد النخب الإدارية ذات الكفاءة و المؤهلات العلمية و العملية .

---

[1] – مصطفى الأشرف ، **الجزائر : الأمة و المجتمع** . (تر : حنفي بن عيسى) ، الجزائر : المؤسسة الوطنية للكتاب ، 1983، ص407.

[2] – ناصر محمد الصائغ ، مرجع سبق ذكره ، ص345.

[3] – جمال قنان ، **قضايا و دراسات في تاريخ الجزائر الحديث و المعاصر** . الجزائر : المؤسسة الوطنية للاتصال و النشر و الإشهار ، 1994، ص301

وانطلاقا من هذه الازدواجية في هشاشة و ضعف الهياكل الإدارية الموروثة عن النظام الاستعماري ، و غياب الكفاءات الإدارية اللازمة لتسيير تلك المرحلة ، من البديهي أن يثار النقاش العلمي و العملي عن التداخل بين الوظائف السياسية و الإدارية مثلما حدث في الكثير من الدول النامية عقب استقلالها .

ففي التحليل النظري الذي شكل مقاربة لبحثنا يناقش فرد رجز : Fred.w. Riggs – رائد النظرية البيئية – الأوضاع المختلفـــة للدول النامية ، ومنها ذلك الدمج و التداخل الكبير بين الهياكل و الوظائف ، ففي كثير من الأحيان ما هو إداري يقرره رجال السياسة ، أضف إلى ذلك تأثير غير البيروقراطي على البيروقراطي .

و في سياق تكوين النخبة الإدارية في الجزائر و علاقتها بالسياسة ، فقد أثر الوضع السابق على الاستقلال في ذلك ، بحيث " برزت النخب القائدة في الجزائر كنخب متصارعة منقسمة و دائمة الاختلاف "[1] ، و ما يؤكد ذلك هو تلك الهوة بين الإدارة والمواطن ، بحيث لا يمكن لهذا الأخير أن يشارك في عملية صنع السياسات الاجتماعية و الاقتصادية ، ولا حتى في اختيار قياداته السياسية ، حيث يعتقد عالم الاجتماع الهواري عدي أن " أزمة النظام الجزائري تفسر بتركيزه الشديد على النخبة القائـــدة ، التي بنيت على حساب استبعاد الجماهير الشعبية"[2] .

ولأن من بين الصعوبات التي واجهت الجزائر بعد الاستقلال هي شكل الدولة الجزائرية و تنظيمها مستقبلا فقد تم الإبقاء على البنية البيروقراطية للمرحلة السابقة ، بحيث " احتفظت حكومة بن بلة بالبنية البيروقراطية التي تركها المستعمرون الفرنسيون"[3] .

وقد كانت التركيبة الاجتماعية لتلك النخب الإدارية حسب النسب المئوية التالية :

أ- " محافظون أمناء عامون ، مديرو مجالس ، إلخ : 43% .

---

[1] – رياض الصيداوي ، « **تفكك النخب الحاكمة في الجزائر** » . مجلة شؤون الأوسط ، بيروت : مركز الدراسات الإستراتيجية و البحوث و التوثيق ، العدد 65، سبتمبر1997، ص41.

[2] – المرجع نفسه ، ص42.

[3] – مغنية الأزرق ، مرجع سبق ذكره ، ص183.

ب- مشرفو مكاتب ، أفراد ذوي مهارات : 77% .

ج- كتـــــــبة : 12% .

د- ســـعاة : 3% "[1] .

و الجدير بالذكر أن هذه التركيبة الاجتماعية للنخب الإدارية لا تخلو مـــــن الموظفين الفرنسيين ، الذين بقوا كنخب مؤهلة للتعاون التقني بين الجزائر و فرنسا ، بالإضافة إلى البعثات الخاصة بالدراسة و المعلومات العلمية .

لقد كانت عملية تكوين النخب الإدارية في الجزائر غاية في الصعوبـــة ، فقد صاحبها بناء للمؤسسات السياسية و الإدارية على المستوى المركزي في مرحلة أولى ، ثم تبع ذلك إصلاحات في التنظيم الإداري المحلي للبلدية و الولاية .

و تأسيسا على ذلك فمن الواضح أن تظهر تلك الفجوة بين أهم الإصلاحات السياسية و الإدارية النظرية و الواقع الذي يفتقر إلى النخبة المؤهلة .

و انطلاقا من هذا فقد شكلت فترة (1965 - 1978) بداية إعداد القيادات و النخب الإدارية عن طريق " تخصيص برامج للتدريب و تكوين المدربين و تحسين الأوضاع و الإمكانيات في أجهزة التدريب المختلفة لكي تتمكن من إعداد أكبر قدر من المخططين و الإداريين الأكفاء "[2] .

و في إطار الاهتمام بتكوين النخب الإدارية و تدريبها ، فقد صدر في سنة 1966 القانون الأساسي للوظيفة العمومية من أجل تنظيمها و تحسين كفاءة الموظفين و ترقيتهم .

و في مرحلة لاحقة تدعم هذا التشريع بصدور القانون الأساسي العام للعامل سنة 1978 و هذا لتوحيد نظام العاملين .

---

[1] - المرجع نفسه ، ص183.

[2] - علي سعيدان ، مرجع سبق ذكره ، ص ص81-82.

و حتى تستمر عملية الإصلاح و التكوين للموارد البشرية وفق كل مرحلة صدر القانون الأساسي النموذجي للمؤسسات و الإدارات العمومية في سنة 1985 .

و لم يتوقف الأمر عند هذه التشريعات القانونية بل تعداها إلى التكوين الإداري المتخصص عن طريق تأسيس المدرسة الوطنية للإدارة سنة 1964، لتكوين النخب الإدارية في فروع مختلفة كالإدارة العامة ، الاقتصاد و المالية ، الإدارة المحلية ، الإدارة العامة للصحة ، القضاء و المحاسبة.

و موازاة مع هذه الإصلاحات الخاصة بتكوين النخب الإدارية ، شكلت المخططات الوطنية المختلفة جانبا من الاهتمام في مجال التكوين و التعليم ، فالمخطط الخماسي الأول : (1980-1984) ركز في محاوره على " تحسين التكوين و التشغيل للقضاء على ظاهرة البطالة "[1] .

كما أكد المخطط الخماسي الثاني : (1985-1989) على البعد الوطني من خلال " انسجام نظام التربية و التكوين مع المتطلبات الوطنية للتنمية ... و التقليل من اللجوء إلى الكفاءات الأجنبية "[2] .

أما الميثاق الوطني لسنة 1986 فقد أكد في نفس السياق على أن " اختيار الإطارات المؤهلة معناه كذلك استكشاف العناصر التي تتوفر فيها الكفاءات التقنية و الخبرة الضرورية ، و الدراية الحـــــقة بأساليب تنظيم الشؤون العامة و تسييرها "[3] .

و يمكن أن نستنتج في الأخير أنه إذا كانت الإدارة العامة بمختلف مستوياتها انعكاس للبيئة التي نشأت فيها من تقاليد و قيم اجتماعية ، فان الإدارة الجزائرية رغم التركة الاستعمارية التي ورثتها ، و الانقسامية التي ميزت نخبها في الفترة الاستعمارية و فترة بعد الاستقلال ، إلا أنها استطاعت أن تتجاوز تلك المرحلة بتكوين و تدريب النخب الإدارية في مدارس و مراكز متخصصة في الإدارة .

---

[1] – عمر صدوق ، **الطبيعة القانونية للمخطط الوطني** .الجزائر : ديوان المطبوعات الجامعية ، 1992، ص 28.

[2] – المرجع نفسه ، ص 29.

[3] – **الميثاق الوطني 1986** ، ص 195.

خلاصة واستنتاجات :

لقد خلصنا في هذا الفصل الثالث والذي جاء تحت عنوان التركيبة الاجتماعية للإدارة الجزائرية في عهد الاستقلال إلى مجموعة من المطالب المنهجية ، تمثلت أولا في مشروع بناء مؤسسات الدولة الجزائرية من خلال المواثيق الوطنية التي جسدت حصيلة ونشاطا إيديولوجيا استمر على مدى الحقبة الاستعمارية في الجزائر و كذا في عهد الاستقلال ، أضف إلى ذلك أن تلك المواثيق قد شملت في أهدافها كافة المجالات السياسية والعسكرية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية ، كما أضافت أيضا تلك المواثيق قيمة وبعدا أساسيا في بناء مؤسسات الدولة الجزائرية المستقلة .

كما توصلنا في المطلب الثاني من هذا الفصل إلى أن الجزائر في تاريخها الإداري قد ورثت بعد الاستقلال هياكل وأجهزة إدارية عن النظام الاستعماري ، والتي في رأينا لا تتماشى وطبيعة البيئة الاجتماعية والثقافية لبلد يمر بمرحلة انتقالية ، ولهذا استنتجنا في هذه الفترة وجود مؤسسات سياسية وإدارية بسيطة وفي كثير من الأحيان غير مستقرة .

كما توصلنا في المطلب الثالث والرابع إلى أن الجزائر قد قامت ببناء مؤسساتها السياسية والإدارية منذ فترة الاستقلال إلى غاية 1977 ، وذلك في الفترة الممتدة بين سنتي 1965 – 1977 ، وهذا اعتبارا من أن فترة سبتمبر 1962 حتى جوان 1965 كانت عبارة عن فترة مضطربة وغير مستقرة وقصيرة من الناحية الزمنية حتى يتم فيها بناء مؤسسات الدولة .

كما خلصنا أيضا في هذا الفصل إلى التطور الذي عرفته البيئة الاجتماعية الجزائرية في ظل نظام الحزب الواحد ، و كذلك إلى الخلفية التاريخية في تكوين النخب الجزائرية من حيث ظروف نشأتها وتركيبتها الاجتماعية وطريقة نظرتها إلى النظام الاستعماري ، هي التي شكلت بعد الاستقلال السمات العامة للنخب الجزائرية في صراعاتها و توافقاتها وخاصة النخب الإدارية من حيث الأبعاد الاجتماعية في ظهورها وتكوينها .

و في المطلب الأخير من هذا الفصل والمعنون بالأبعاد الاجتماعية للنخبة الإدارية الجزائرية ، خلصنا إلى أنه إذا كانت الإدارة العامة بمختلف مستوياتها الإدارية انعكاس للبيئة التي نشأت فيها من تقاليد وقيم اجتماعـــية ، فإن الإدارة الجزائرية رغم التركة الاستعمارية التي ورثتها والانقسامية التي ميزت نخبها في الفترة الاستعمارية وفترة ما بعد الاستقلال إلا أنها استطاعت أن تتجاوز تلك المرحلة بتكوين وتدريب النخب الإدارية في مدارس ومراكز متخصصة في الإدارة .

وباختصار فإن التركيبة الاجتماعية للإدارة الجزائرية في عهد الاستقلال قد تكونت من نخبتين بثقافتين ، فرنسية أو عربية ويسيطر عليهم الجيش كنخبة مهيمنة على الإدارة وعلى المجتمع وما اختلاف الشكل التنظيمي للإدارة إلا نتاج النظام السياسي المتبع . لذلك " فالبيروقراطية الجزائرية هي من الناحية الاجتماعية خليط من عناصر متنوعة "[1] .

[1]- محمد حربي ، مرجع سبق ذكره ، ص258 .

الفصل الرابع :

البيئة الاجتماعية والإدارة الجزائرية

في ظل التحول الديمقراطي

الفصل الرابع : البيئة الاجتماعية والإدارة الجزائرية في ظل التحول الديمقراطي

تعبر هذه الثنائية عن العلاقة الوطيدة بين البيئة الاجتماعية و الإدارة العامة الجزائرية من خلال البحث في التطور الذي عرفته البيئة السياسية و الإدارية في فترة : 1989-2012 ، ثـــــــم التركيز على أهم العوامل السلوكية والاجتماعية المؤثرة على عملية التنظيم الإداري المركـــزي ، و الإدارة العامة المحلية ، و كذلك عن تأثير تلك العوامل على عملية التسيير الإداري و على ثقافة السلوك المرتبطة بواقع الأداء في الإدارة الجزائرية ، و من جانب آخر سنبحث في مدى تأثير البيئة الإدارية الجزائرية على مشاركة المواطنين من خلال إبراز تأثير العوامل التنظيمية الإدارية على مشاركة المواطنين من جهة و من جهة أخرى على مدى تأثير السلوك التنظيمي للإدارة على مشاركة المواطنين .

المبحث الأول: البيئة الاجتماعية و محددات البناء و الأداء في الإدارة الجزائرية

يشكل هذا المبحث بعدا أساسيا في دراستنا و ذلك لأنه يركز أولا على التطور الذي حدث في البيئة السياسية و الإدارية في ظل التحول الديمقراطي

كما يعالج هذا المبحث أيضا التنظيم الإداري للإدارة العامة المركزية ، و التنظيم الإداري للإدارة العامة المحلية ، و هذا في سياق تأثير العوامل السلوكية و الاجتماعية على الإدارة الجزائرية .

المطلب الأول: تطور البيئة السياسية والإدارية في فترة 1989 – 2012

عرفت الجزائر بداية شهر أكتوبر سنة 1988 أحداثا و اضطرابات شملت أغلب التراب الوطني ، حيث خرجت مجموعات من الشباب إلى الشوارع العامة في مظاهرات عنيفة صاحـــــبها تخريب للممتلكات العمومية (الوزارات ، البنوك ، الخطوط الجوية الجزائرية ، أسواق الفلاح...) .

و ما يمكن أن نلاحظه عن هذه الأحداث هو بروز مظاهر تمثلت في :

- اختفاء الشرطة من الشوارع و الطرقات و لم تتدخل لوضع حد لعمليات التخريب التي تكررت مرارا .
- تخريب مقصود لكل ما هو عمومي خاصة المؤسسات .
- سرقات في وضح النهار لمخزون أسواق الفلاح .

ونتيجة لهذه الظروف تم إعلان حالة الحصار في 6 أكتوبر 1988، و انتـــقال السلطة إلى الجيش و لو أن ذلك لم يدم طويلا ففي 12 أكتوبر من السنة نفسها تم رفع حالة الحصار العسكري ، و توجه رئيس الجمهورية بخطاب للأمة " تأسف فيه عن الخسائر البـــشرية و المادية التي انجرت عن هذه الأحداث و أعلـــن عن إصلاحات دستورية "[1] .

ولقد كشفت أحداث أكتوبر عن حدة " الأزمة السياسية و الاجتماعية الناجمة عن التدهور الحاد في القدرة الشرائية للمواطن الجزائري ، و عن شعوره بخيبة أمل كبيرة بعد إهتزاز صورة الدولة الراعية التي ربط مصيره بها "[2] .

حيث شهد شهر أكتوبر 1987 " انهيارا ماليا خطيرا لم يعرفه العالم منذ الأزمة المالية الحادة في الثلاثينات ، و يبقى أن نشير إلى أن 184 بنكا قد أغلق أبوابه بسبب الإفلاس في الولايات المتحدة ... ناهيك عن عدد البنوك التي اختلست عام 1986 و التي كانت 138 بنكا "[3] و ارتفاع أسعار المواد الأولية ، ضعف الاستثمارات ، تردي المنتوج الزراعي ، تراجع مردود المؤسسات الاقتصادية ، وارتفاع في ديون الجزائر الخارجية " من واحد مليار دولار سنة 1970 إلى 19 مليار دولار سنة 1988 ، إلى 24 مليار دولار سنة 1991 " [4] .

ومن منظور البيئة الاجتماعية فإن أحداث أكتوبر تعبر عن وعي جماعي للشعب الجزائري، فالطبقات المحرومة في المجتمع الجزائري هي التي عانت ويلات الحياة الاجتماعية الصعبة ، و عاشت فترة ترد في الأوضاع الاجتماعية و الاقتصادية .

---

[1] – حسين بورادة ، مرجع سبق ذكره ، ص62 .

[2] – نور الدين زمام ، **السلطة الحاكمة و الخيارات التنموية بالمجتمع الجزائري : 1962– 1998** ، مرجع سبق ذكره ، ص 175.

[3] – مصطفى عشوي ، « **أفاق التغير التنظيمي** » . مجلة حوليات جامعة الجزائر ، الجزائر : ديوان المطبوعات الجامعية ، العدد 2، 1987– 1988 ، ص 13 .

[4] – حسين بورادة ، مرجع سبق ذكره ، ص65 .

وبالتالي كانت تلك الطبقات أكثر إحساسا من غيرها بالوضعية التي آلت إليها و بضرورة التغيير ، لذلك أبرزت أحداث أكتوبر في المجال الاجتماعي " عمق الشرخ بين السلطة الحاكمة في الجزائر و القاعدة الجماهيرية الشعبية "[1] .

و في مجال البيئة السياسية شهدت الفترة السابقة على دستور 23 فيفري 1989، تعديلات دستورية على دستور 1976، كانت الأولى " بقانون 7 جويلية 1979 وشمل ثلاث نقاط ، الأولى تخفيض المدة الرئاسية من ست إلى خمس سنين و الثانية إضافة حالة المانع المؤقت و تنظيمها فيما يتعلق بحالات الشغور في منصب رئيس الجمهورية ، والثالثة أنه بمقتضى هذا التعديل صار تعيين وزير أول واجبا دستوريا على رئيس الجمهورية بعد أن كان اختيارا قبل المراجعة "[2] .

أما التعديل الثاني فيتعلق بمجلس المحاسبة و جاء بقانون 12 جانفـــي 1980 ، وفي تعديل جاء في نوفمبر1988 حيث شكل أرضية للانتقال إلى التعددية السياسية بعد أحداث أكتوبر 1988 ، شمل مراجعة دستورية للسلطة التنفيذية متعلقة بمكانة رئيس الجمهورية و سلطاته.

وعن دستور 23 فيفري 1989 فقد أعتبر نقطة تحول في النظام السياسي الجزائري ، و ذلك لما احتوى عليه من قواعد جديدة معروفة في أنظمة الديمقراطيات الغربية ، كالفصل بين السلطات و حرية تأسيس الأحزاب السياسية و توسيع مجال الحقوق و الحريات الفردية .

كما تميز دستور 1989 بكونه يعبر عن تجربة دستورية جديدة مخالفة للتجارب بالدستورية السابقة ، من حيث إلغاء نظام الحزب الواحد وفتح المجال للتعددية السياسية ، كما حمل هذا الدستور الجديد إلغاء للنظام الاشتراكي ، و تقديم تصور للدولة مبني على علاقتـــها بالاقتصاد وبالمجتمـــع ، و ذلك من خلال توجه الدولة نحو اقتصاد السوق .

و هذا على نقيض المرحلة السابقة التي تميزت فيها البيئة السياسية الجزائرية قبل الانتقال إلى مرحلة التعددية السياسية بما يلي :

---

[1] – نور الدين زمام ، « **بناء و مسار التنمية بالجزائر : 1962 – 1990** » . مجلة الدفاتر الجزائرية لعلم الاجتماع ، عدد 1 ، 2000 ، ص 301 .

[2] – صالح بلحاج ، مرجع سبق ذكره ، ص21 .

- عدم قدرة السلطة السياسية على توجيه العملية السياسية .
- عدم قدرة الحزب السياسي على تسيير تلك المرحلة ، فالتناقضات و الصراعات الداخلية للحزب زادت من حدة الفساد السياسي و الإداري .
- غياب المشروع الاجتماعي التنموي في مرحلة الثمانينات ، أثر سلبا على فعالية الدولة .

و في السياق نفسه يمكن القول أن دستور 23 فيفري 1989 هو دستور مرحلة التعددية السياسية، الذي تبنى المبادئ التي جاء بها بيان أول نوفمبر 1954 و التي شملت بناء دولة جزائرية ذات أبعاد ديمقراطية و اجتماعية في إطار المبادئ الإسلامية و كذا احترام كل الحريات الأساسية .

و كذلك يعد الدستور الجزائري 1989 نقطة تحول في النظام السياسي الجزائري،وذلك لما احتوى عليه من قواعد جديدة عرفت في أنظمة الديمقراطيات الغربية، كالفصل بين السلطات، حرية إنشاء الأحزاب السياسية،توسيع مجال الحقوق و الحريات الفردية. كما يتميز دستور 1989 بأنه ينتمي إلى فئة دساتير القوانين و هذا على خلاف الدساتير السابقة – دستور1963، دستور 1976– التي تنتمي إلى زمرة دساتير البرامج .

و من المضامين التي جاء بها دستور 1989 تأكيده على فكرة الاقتراع العام السري و المباشر و هذا من أجل فتح المجال لمشاركة كل المواطنين المتمتعين بالحقوق المدنية و السياسية .

ومن جانب آخر نظم دستور1989 السلطة التنفيذية و التشريعية بما يتماشى و مرحلة التعددية السياسية . بحيث نجد السلطة التنفيذية يتقاسمها كل من رئيس الجمهورية و رئيس الحكومة، فرئيس الجمهورية " ينتخب عن طريق الاقتراع العام و المباشر و السري . يتم الفوز بالحصول على الأغلبية المطلقة من أصوات الناخبين المعبر عنها "[2] ، و ذلك لمدة خمس سنوات .

[2]– **الدستور الجزائري 1989** ، المادة 68 .

و يعد رئيس الجمهورية الهيئة المركزية العليا في الدولة،فهو المجسد لصورة الدولة و يظهر ذلك في أنه " يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون "[1] وذلك عن طريق أدوات تتمثل في المراسيم الرئاسية .

أما عن رئيس الحكومة فقد أقر دستور1989 إزدواجية السلطة التنفيذية، فرئيس الحكومة يعين من طرف رئيس الجمهورية و يكون التعيين بموجب مرسوم رئاسي .

و أما فيما يتعلق بانتهاء مهام رئيس الحكومة ، فالإضافة إلى حالة الوفاة فهناك حالتين أخريين هما الإقالة التي يخول فيها الدستور لرئيس الجمهورية إنهاء مهام رئيس الحكومة عن طريق مرسوم رئاسي ، و عن طريق الاستقالة التي تأخذ شكلين ، الاستقالة الإرادية التي يمكن لرئيس الحكومة فيها أن يقدم استقالة حكومته لرئيس الجمهورية ، و الاستقالة الحكمية و تأخذ ثلاث حالات هـــي:

الحالة الأولى : عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على برنامج الحكومة ، و بالتالي ينجر عنه لجوء رئيس الجمهورية من جديد إلى تعيين رئيس الحكومة.

الحالة الثانية : حالة ترشح رئيس الحكومة لرئاسة الجمهورية ، و يترتب عن ذلك قيام أحد أعضاء الحكومة بممارسة مهام رئيس الحكومة بناء على تعيين من رئيس الجمهورية .

الحالة الثالثة : تكون في حالة ملتمس الرقابة التي يصادق فيها المجلس الشعبي الوطني بأغلبية ثلثي أعضائه .

ووفقا لذلك يعمل رئيس الحكومة على قيادة حكومته من خلال اختيار أعضائها و توزيع الصلاحيات بينهم ، و إعداد برنامج حكومته ، و السهر على تنفيذ القوانين و التنظيمات ، و توقيع المراسيم التنفيذية .

[1]- **الدستور الجزائري 1989** ، المادة 116.

أما عن تنظيم السلطة التشريعية فإن أعضاء المجلس الشعبي الوطني باعتباره الغرفة الوحيدة في المؤسسة التشريعية يختارون لمدة خمس سنوات عن طريق الاقتراع العام السري و المباشر .

و تتجسد سلطات و صلاحيات المؤسسة التشريعية و التي عرفت توسعا مقارنة بدستور 1976، مجالات التشريع في النظام الانتخابي ، التقسيم الإداري للدولة ، المصادقة على المخططات الوطنية ، التصويت على الميزانية العامة ، نظام البنوك و القروض ، الإصلاحات التعليمية ...

غير أنه و على الرغم من هذه الإصلاحات السياسية التي جاء بها دستور 23 فيفري 1989، وانتقال النظام السياسي الجزائري بخطى حثيثة نحو الديمقراطية ، وذلك عن طريق الانفتاح السياسي في جوان 1990 بإجراء انتخابات المجالس المحلية و حصول حزب الجبهة الإسلامية للإنقاذ على الأغلبية المطلقة للمقاعد . عرف المسار الديمقراطي هزة عنيفة بعد صدور القوانين الانتخابية المحابية للحزب الحاكم قبل موعد تشريعيات 1991، و كذا اندلاع مظاهرات شعبية و اضطرابات أدت إلى إعلان حالة الحصار في الرابع جوان 1991.

غير أنه و بعد أن تم رفع حالة الحصار أعادت الحكومة صياغة قانون جديد للانتخابات من أجل تبديد أصوات المعارضة لصالح الحزب الحاكم . و بذلك أعلنت عن إجراء الانتخابات التشريعية في دورها الأول بتاريخ 26 ديسمبر 1991. و التي تأكد فيها كذلك حصول الجناح الإسلامي على 188 مقعدا من أصل 430 مقعدا في المجلس الشعبي الوطني .

و الجدير بالذكر بعد هذه النتائج للانتخابات التشريعية هو حالة الانزلاق الخطير للنظام السياسي الجزائري خاصة بعد استقالة رئيس الجمهورية و صعوبة تعويضه نتيجة للفراغ الحاصل في السلطة التشريعية بسبب حل المجلس الشعبي الوطني من طرف رئيس الجمهورية قبل استقالته.

و بهذا دخلت الجزائر في مرحلة انتقالية تميزت بعدم الاستقرار أدت في اليوم الثاني من استقالة الرئيس الشاذلي بن جديد إلى اجتماع المجلس الأعلى للأمن و إعلان جملة من القرارات أهمها :

- إلغاء نتائج انتخابات 26 ديسمبر1991 .
- إلغاء موعد انتخابات الدور الثاني المحددة يوم 16 جانفي 1992 .
- تأسيس مجلس أعلى للدولة يقود البلاد لمدة سنتين .

غير أنه و بعد أن أعلن المجلس الأعلى للأمن عن الوضعية الاستثنائية التي تمر بها البلاد ، و عن الشغور الحاصل في رئاسة الجمهورية تم إقامة المجلس الأعلى للدولة الذي يتكون من خمسة أعضاء [1] :

- محمد بوضياف رئيسا ،
- خالد نزار عضوا ،
- علي كافي عضوا ،
- تجيني هدام عضوا ،
- علي هارون عضوا .

و بذلك ألقي على عاتق المجلس الأعلى للدولة أن " يمارس المجلس الأعلى للدولة جميع السلطات التي يعهد بها الدستور المعمول به لرئيس الجمهورية "[2] .

غير أنه و بعد سنتين من تشكيل المجلس الأعلى للدولة ، بادر هذا الأخير إلى تنظيم إصلاحات سياسية تجسدت في الدعوة إلى عقد ندوة وطنية يومي 25 و 26 جانفي 1994، وذلك بمشاركة الأحزاب السياسية ، و الجمعيات ، و المنظمات ، الاتحادات العمالية ، ...

[1]– ج . ج . د . ش ، إعلان مؤرخ في 14 جانفي 1992 ، يتضمن **إقامة مجلس أعلى للدولة** ، الجريدة الرسمية ، العدد 3 ، الفقرة الأولى ، ص 81 .

[2]– ج . ج . د . ش ، إعلان مؤرخ في 14 جانفي 1992 ، يتضمن **إقامة مجلس أعلى للدولة** ، الجريدة الرسمية ، العدد 3 ، الفقرة الثانية، ص 81 .

و بغض النظر عن المعايير التي اعتمدها المجلس الأعلى للدولة في الدعوة إلى عقد ندوة الوفاق الوطني إلا أنها حملت الكثير من الأهداف و من بينها :

أولا : الأهداف السياسية :

- استرجاع السلم المدني .
- الرجوع إلى المسار الانتخابي في إطار ديمقراطي يسمح بالتعبير الحر عن الاختيارات .
- الحفاظ على مكتسبات الندوة الوطنية .
- إعادة الاعتبار لوظيفة الدولة .

ثانيا : الأهداف الأمنية :

تضمنت الأهداف الأمنية لأرضية الوفاق الوطني ضرورة تكامل الجهود في المجالات السياسية و الاجتماعية الاقتصادية ، و هذا من أجل تحقيق استقرار الأشخاص و حفظ ممتلكاتهم .

ومن الإصلاحات السياسية التي جاءت بها ندوة أرضية الوفاق الوطني ما يتعلق " برئاسة الدولة ، الحكومة ، المجلس الوطني الانتقالي "[1] .

غير أنه و بعد أن انتهت عهدة المجلس الأعلى للدولة تدخل المجلس الأعلى للأمن لاختيار الجنرال اليمين زروال على رأس الهرم السياسي للدولة .

و بذلك نلاحظ منهجية تجاوز الأزمة في النظام السياسي الجزائري من خلال إصلاحات سياسية توجت بخطاب رئيس الدولة اليمين زروال بمناسبة الذكرى الأربعين لثورة نوفمبر 1954 من خلال إعلانه عن تنظيم انتخابات رئاسية قبل نهاية سنة 1995 .

و بذلك تم إجراء الانتخابات الرئاسية في 16 نوفمبر 1995* و التي أفرزت فوز المترشح اليمين زروال و بداية وضع لبنات قيام النظام السياسي الجزائري .

[1]- ج . ج . د . ش ، مرسوم رئاسي رقم : 94- 40 ، مؤرخ في 29 جانفي 1994 ، يتعلق **بنشر الأرضية المتضمنة الوفاق الوطني حول المرحلة الانتقالية** ، الجريدة الرسمية ، العدد 6 ، المادة 4 .

ومن جملة الإصلاحات السياسية في هذا السياق تأكيد رئيس الجمهورية بعد انتخابه على الحوار كوسيلة فعالة لتبادل الطروحات ووجهات النظر بين السلطة و المعارضة و المجتمع المدني للوصول إلى وفاق وطني .

و فعلا فقد أثمرت جولات و مشاورات الحوار باتفاق الأطراف السابقة على عقد ندوة وطنية ثانية هدفها تحقيق الإجماع حول مسائل متعددة كانت موضوع مذكرة اقترحتها رئاسة الجمهورية ،و أصدرتها في 6 ماي 1996، و قد تضمنت هذه المذكرة الرئاسية تنظيم استفتاء قبل نهاية سنة 1996 لتعديل دستور 23 فيفري 1989، و إجراء انتخابات تشريعية قبل نهاية السداسي الأول من سنة 1997، لتليها بعد ذلك انتخابات محلية قبل نهاية السنة نفسها .

وبذلك تم عقد ندوة الوفاق الوطني الثانية يومي 14،15 سبتمبر1996، و وقع فيها المشاركون على العناصر التالية :

- "المكونات الأساسية للهوية الوطنية .
- مبادئ و أطر التعددية السياسية .
- الديمقراطية كاختيار سيد للشعب الجزائري"[1].

و تأسيسا على ما سبق استمرت عملية الانتقال الديمقراطي و الإصلاحات السياسية في الجزائر من خلال التعديل الدستوري في 28 نوفمبر1996، و الذي نستخلص من خلاله جملة من التعديلات الدستورية، فعلى مستوى الحقوق و الواجبات نص دستور 1996 على حق

---

* جرت هذه الانتخابات الرئاسية في 16 نوفمبر 1995 ، وتحصل السادة المترشحون على عدد الأصوات التالية:

- بوكروح نور الدين : 443.144
- زروال اليمين : 7.088.618
- سعدي سعيد : 1.115.796
- نحناح محفوظ : 2.971.974

راجع في ذلك : ج . ج .د.ش ، إعلان مؤرخ في 23 نوفمبر 1995 ، **يتعلق بنتائج انتخاب رئيس الجمهورية** ، الجريدة الرسمية ، العدد 72، ص4.

[1] - ج . ج .د.ش ، مرسوم رئاسي رقم : 96-304 مؤرخ في 17 سبتمبر 1996 ، **يتعلق بنشر أرضية الوفاق الوطني** ، الجريدة الرسمية، العدد 54، ص6.

إنشاء الأحزاب السياسية و هذا خلافا لدستور 1989 الذي نص على تأسيس الجمعيات ذات الطابع السياسي . بالإضافة إلى عدم جواز تأسيس الأحزاب السياسية على أساس ديني أو عرقي أو جنسي أو مهني أو جهوي .

أما فيما يتعلق بتنظيم السلطة التنفيذية ، فقد حدد دستور 1996 المدة الرئاسية بخمس سنوات مع إمكانية انتخاب رئيس الجمهورية مرة واحدة . غير أن التعديل الدستوري لسنة 2008 نص على خمس سنوات كمدة رئاسية مع إمكانية تجديد انتخاب رئيس الجمهورية .

وأما فيما يتعلق بتنظيم السلطة التشريعية فقد حمل دستور 1996 جديدا تمثل في إنشاء غرفة ثانية هي مجلس الأمة بالإضافة إلى المجلس الشعبي الوطني ، و التي ينتخب ثلثاها 3/2 عن طريق الاقتراع غير المباشر و السري من بين أعضاء المجالس الشعبية المنتخبة البلدية منها و الولائية ، و يبقى الثلث 3/1 من أعضاء مجلس الأمة من اختيار رئيس الجمهورية ، و هم الشخصيات و الكفاءات الوطنية في المجالات العلمية و الثقافية و المهنية و الاقتصادية و الاجتماعية .

و تماشيا مع مسار الإصلاح السياسي عرفت الجزائر تنظيم انتخابات رئاسية مسبقة في 16 أفريل 1999- بعد أن أعلن رئيس الجمهورية اليمين زروال عن تقليص مدة عهدته الرئاسية – و التي عرفت و شهدت مشاركة كل من المترشح عبد العزيز بوتفليقة ، مولود حمروش ، مقداد سيفي ، حسين آيت أحمد ، أحمد طالب الإبراهيمي ، و بعد إجراء العملية الانتخابية حاز المترشح عبد العزيز بوتفليقة على نسبة 74% * في الدور الأول من الانتخابات الرئاسية والتي شهدت انسحاب بقية المترشحين قبل يوم واحد من الانتخابات .

---

* كانت نتائج الانتخابات الرئاسية في دورها الأول كالتالي:
- السيد : آيت أحمد محند والحسين : 321.179
- السيد : بوتفليقة عبد العزيز : 7.445.045
- السيد : حمروش مولود : 314.160
- السيد: خطيب يوسف : 121.414
- السيد : سعد جاب الله عبد الله : 400.080
- السيد : سيفي مقداد : 226.139

و على العموم فقد جاءت العهدة الجديدة لرئيس الجمهورية عبد العزيز بوتفليقة بإصلاحات سياسية واسعة شملت قانوني الوئام المدني و ميثاق المصالحة الوطنية .

في البداية لقد هدف قانون الوئام المدني إلى" تأسيس تدابير خاصة بغية توفير حلول ملائمة للأشخاص المورطين و المتورطين في أعمال إرهاب أو تخريب ، الذين يعبرون عن إرادتهم في التوقف ، بكل وعي عن نشاطاتهم الإجرامية ، بإعطائهم الفرصة لتجسيد هذا الطموح ، على نهج إعادة الإدماج المدني في المجتمع "[1] .

و بذلك نرى في هذه الإصلاحات بوادر الخروج من الأزمة الأمنية و السياسية التي تمر بها الجزائر، و ذلك بإضفاء صفة الشرعية و المشروعية على النظام السياسي الجزائري وفق آليات قانونية شملت قانون استعادة الوئام المدني ، و ميثاق المصالحة الوطنية ، هذه الأخيرة التي شكلت خطوة ثانية و هامة في مراحل الانتقال الديمقراطي و تجاوز الحلول الأمنية إلى الحلول السياسية عن طريق آلية المصالحة الوطنية . فعلى غرار " سياسة الوئام المدني ، و على غرار سياسة الرحمة التي سبقتها ، مكنت من تثبيط المسعى الشيطاني الذي كان يروم تشتيت شمل الأمة ، كما مكن من حقن الدماء و استعادة استقرار الجزائر سياسيا و اقتصاديا و اجتماعيا و مؤسساتيا "[2] .

و من أجل توثيق آلية المصالحة الوطنية ، فقد سعى مشروع الميثاق من أجل السلم و المصالحة الوطنية إلى استتباب السلم عن طريق جملة من الإجراءات الرامية إلى :

- السيد : طالب ابراهيمي أحمد : 1.265.594

راجع في ذلك : ج . ج .د.ش ، إعلان مؤرخ في 20 أفريل 1999 ، **يتعلق بنتائج انتخاب رئيس الجمهورية** ، الجريدة الرسمية ، العدد 29، ص4.

[1]- ج . ج . د . ش ، قانون رقم :99- 08 ، مؤرخ في 13 جويلية سنة 1999 ، يتعلق **باستعادة الوئام المدني** ، الجريدة الرسمية ، العدد 46، المادة 1.

[2]- ج . ج . د . ش ، مرسوم رئاسي رقم :05-278 ، مؤرخ في 14 أوت 2005 ، يتضمن **استدعاء هيئة الناخبين للاستفتاء المتعلق بالمصالحة الوطنية** يوم الخميس29 سبتمبر سنة 2005 ، الجريدة الرسمية ، العدد 55 ، ص 5 .

أولا : " إبطال المتابعات القضائية في حق الأفراد الذين سلموا أنفسهم للسلطات اعتبارا من 13 جانفي 2000 ، تاريخ انقضاء مفعول القانون المتضمن الوئام المدني "[1] .

ثانيا : " إبطال المتابعات القضائية في حق جميع الأفراد الذين يكفون عن نشاطهم المسلح و يسلمون ما لديهم من سلاح ... "[2] .

ثالثا : " إبطال المتابعات القضائية في حق الأفراد المطلوبين داخل الوطن و خارجه الذين يمثلون طوعا أمام الهيئات الجزائرية المختصة ... "[3] .

و لكن و على الرغم مما حمله مشروع الميثاق من أجل السلم و المصالحة الوطنية من إيجابيات مرتبطة بتحقيق الاستقرار الأمني و السياسي إلا أنه في الوقت ذاته لقي معارضة من قبل أطراف الطبقة السياسية و منظمات المجتمع المدني و عائلات المفقودين .

و استكمالا لعملية بناء الصرح الديمقراطي في الجزائر فقد عرفت الجزائر مشروع الإصلاحات السياسية و الانتقال السياسي نحو التعددية الحزبية بداية من الإصلاحات السياسية التي جاء بها دستور23 فيفري1989، وما تلاه من إصلاحات أخرى جاء بها دستور 28 نوفمبر1996، ثم التعديل الجزئي التي طرأ على هذا الدستور سنة 2002، و أخيرا التعديل الدستوري لسنة 2008، و الذي كان تعديلا دستوريا أكثر اتساعا من التعديل الجزئي السابق، بحيث مس الكثير من الجوانب منها على سبيل المثال لا الحصر السلطة التنفيذية فيما يتعلق بالعهدة الرئاسية و كذا الوزير الأول بدل رئيس الحكومة و مخطط عمل الحكومة عوضا عن برنامج الحكومة .

غير أن الملاحظ للأوضاع الداخلية و العربية نهاية سنة 2010 يدرك دون شك تلك المطالب الشعبية الداعية إلى ضرورة التغيير في الأنظمة السياسية . لذلك كانت الجزائر من الدول التي أخذت بمشروع إصلاحات سياسية شاملة كانت بدايتها بخطاب رئيس الجمهورية

---

[1]- المرجع نفسه ، ص 5 .

[2]- المرجع نفسه ، ص 5 .

[3]- المرجع نفسه ، ص 5 .

في 15 أفريل2011، وهذا من أجل التخفيف من الضغط الشعبي الذي تعرفه البيئة الاجتماعية الجزائرية ، و بعض الدول العربية على غرار تونس ، ليبيا ، مصر، سوريا ....

وفي خضم هذه الإصلاحات السياسية نظر البعض إليها على أنها محاولة لتهدئة و امتصاص الضغط الاجتماعي ، في حين يرى آخرون أنها جاءت في وقتها و ربما تأخر الرئيس في إعلان بداية مشروع هذه الإصلاحات السياسية .

وفي سياق هذه الإصلاحات السياسية يتساءل المتتبعين للحياة السياسية و العملية السياسية في الجزائر : هل أن إعلان رئيس الجمهورية في هذا الخطاب الحامل لمشروع تعديلات تشريعية و دستورية كان يدعو من خلاله إلى تغيير في النظام السياسي ككل و ليس فقط إلى مجرد تعديل على المستوى الدستوري ، خاصة عندما تكلم عن تغييرات في عدة قوانين عضوية تخص لاسيما قانون الانتخابات ، قانون الأحزاب السياسية ، قانون الإعلام ، قانون الولاية ، قانون تعزيز مكانة المرأة في المجالس المنتخبة و ليس فقط مجرد تغيير دستوري*[1].

وقد شملت هذه الإصلاحات بالنظر إلى خطاب رئيس الجمهورية قانون الانتخابات من حيث تعزيز العلاقة الترابطية بين المواطنين و ممثليهم ، بالإضافة إلى ضرورة إيجاد آليات جديدة للرقابة الشعبية ، كما شمل المشروع أيضا التأكيد على وجود نظام انتخابي جيد و فعال يضمن تمثيلا حقيقيا للمواطنين من قبل الأحزاب السياسية . و في هذا السياق ترى بعض الأحزاب السياسية أن نظام التمثيل النسبي في المجالس المحلية المنتخبة قد خلق الكثير من الصراعات بين الأحزاب السياسية الممثلة للمواطنين .

و الجدير بالذكر في هذه الإصلاحات هو صدور قانون البلدية :11-10 لسنة 2011، و قانون الولاية : 12-07 لسنة 2012 ، و قانون الانتخابات : 12-01 لسنة 2012 ، هذا الأخير الذي أكد على ضرورة الرقابة القضائية للعملية الانتخابية من خلال عديد اللجان كاللجنة الوطنية للإشراف على الانتخابات ، وكذا اللجنة الوطنية لمراقبة

* " سيتم ذلك من خلال إنشاء لجنة دستورية تشارك فيها التيارات السياسة الفاعلة و خبراء في القانون الدستوري ، و ستعرض علي اقتراحات أتولاها بالنظر قبل عرضها بما يتلاءم مع مقومات مجتمعنا على موافقة البرلمان أو عرضها لاقتراعكم عن طريق الاستفتاء " راجع في ذلك : (ج . ج . د . ش ، **خطاب رئيس الجمهورية** الجزائرية الديمقراطية الشعبية إلى الأمة بتاريخ 15 أفريل 2011 .

الانتخابات ، وعلى الرغم من التداخل الذي يمكن أن يحدث بين هذه اللجان من حيث الصلاحيات إلا أن قانون الانتخابات الجديد قد أتى بالكثير من التأكيدات منها مسألة الشفافية في الانتخابات ، حياد الإدارة العامة ، إعادة الثقة بين الإدارة العامة و بيئتها الاجتماعية ، المساءلة القضائية فيما يتعلق بالتجاوزات التي يمكن أن تحدث .

و على الرغم من التأكيدات التي أتى بها قانون الانتخابات الجديد إلا أن نتائج الانتخابات التشريعية الأخيرة لسنة 2012 كشفت عن مدى "هشاشة البناء التنظيمي للأحزاب السياسية ووضوح التناقضات و الاختلافات الداخلية التي شكلت صورة متميزة للأحزاب في الجزائر"[1] ، و هذا على خلاف الانتخابات التشريعية السابقة لسنة 2007 ، بحيث نرى على سبيل المثال لا الحصر أن حزب حركة مجتمع السلم قد حاز على 52 مقعدا في مقابل حصول حزب النهضة على 5 مقاعد و 3 مقاعد لحزب حركة الإصلاح و 7 مقاعد لحزب جبهة العدالة و التنمية و 4 مقاعد لحزب التغيير.

أما في هذه الانتخابات التشريعية الأخيرة فقد تحصل تكتل الجزائر الخضراء على المرتبة الثالثة بمجموع 59 مقعدا ، و بذلك يعد عدد مقاعدها ضعيفا بالنظر إلى حزب حركة مجتمع السلم التي حازت وحدها 52 مقعدا في تشريعيات سنة 2007 ، وهذا ما يوضح و يؤكد على وجود و "وبروز صراعات بين مختلف الأجنحة و انقسام الأحزاب إلى تيارات مختلفة "[2] .

و أما على مستوى قانون الجمعيات هدف القانون الأخير:12-06 لسنة 2012 إلى ضرورة تفعيل دور المجتمع المدني و توسيع نطاق عمله .

ومن معالم الإصلاح السياسي الكبرى التعديلات الدستورية التي دعا إليها رئيس الجمهورية ، وشكلت لها في هذا السياق لجنة من المتخصصين لتعكف على إجراء التعديلات اللازمة سواء كانت كلية أو جزئية .

---

[1]- إبتسام بدري ، **« دور الأحزاب السياسية في هندسة التحول الديمقراطي في الجزائر بين واقع الخصوصية وطموح تحقيق التكيف»**. مجلة المفكر ، جامعة محمد خيضر – بسكرة – الجزائر ، العدد 9 ،2013، ص 468.

[2]- المرجع نفسه ، ص 468.

و إضافة إلى عمل اللجنة المختصة في ذلك ، فتحت القيادة السياسة في الجزائر باب النقاش السياسي حول مختلف التعديلات الدستورية ، وفي هذا السياق تم استدعاء و مشاورة الكثير من النخب السياسية و العلمية و تنظيمات المجتمع المدني ...

وقد أفرزت هذه النقاشات السياسية مواقف و آراء سياسية هامة و مختلفة لكل النخب التي شاركت في هذه التعديلات الدستورية .

وفي سياق هذه الإصلاحات السياسية تم التمكين السياسي للمرأة من خلال القانون العضوي :12-03 لسنة 2012 ، الذي ينص على توسيع حظوظ تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة .

فالمادة الثانية من هذا القانون العضوي تؤكد على أنه "يجب ألا يقل عدد النساء في كل قائمة ترشيحات ، حرة أو مقدمة من حزب أو عدة أحزاب سياسية ،عن النسب المحددة أدناه ، بحسب عدد المقاعد المتنافس عليها "[1]:

***انتخابات المجلس الشعبي الوطني :**

20% عندما يكون عدد المقاعد يساوي أربعة (4) مقاعد ، 30% عندما يكون عدد المقاعد يساوي أو يفوق خمسة (5) مقاعد 35% عندما يكون عدد المقاعد يساوي أربعة عشر (14) مقعدا ، 40% عندما يكون عدد المقاعد يساوي اثنين و ثلاثين(32) مقعدا ، 50% بالنسبة لمقاعد الجالية الوطنية بالخارج .

***انتخابات المجالس الشعبية الولائية :**

30%عندما يكون عدد المقاعد 35 و39 و 43 و 47 مقعدا ، 35% عندما يكون عدد المقاعد 51 إلى 55 مقعدا.

***انتخابات المجالس الشعبية البلدية :**

[1] - ج . ج . د . ش ، قانون رقم :12-03 ، المؤرخ في 12 جانفي 2012 ، يحدد **كيفيات توسيع حظوظ المرأة في المجالس المنتخبة** ، الجريدة الرسمية ، العدد1، المادة 2.

30% في المجالس الشعبية البلدية الموجودة بمقرات الدوائر و بالبلديات التي يزيد عدد سكانها عن عشرين ألف (20.000) نسمة "[1]

وعلى الرغم من أن القانون العضوي للتمثيل السياسي للمرأة قد عزز من مبادئ الديمقراطية التشاركية ، إلا أنه في الوقت ذاته قد عكس طبيعة البيئة الاجتماعية للمجتمع الجزائري ، فقد ظهرت الكثير من الآراء و المواقف السياسية لأحزاب سياسية تؤكد أن نسبة 30% لتواجد المرأة في القوائم الانتخابية يكاد يكون معدوما في العديد من الدوائر الانتخابية بسبب العزوف السياسي للمرأة أو لطبيعة البيئة الاجتماعية في هذه الدوائر الانتخابية .

و على الرغم من المواقف الإيجابية و السلبية للأحزاب السياسية حول التواجد السياسي للمرأة في المجالس المنتخبة ، إلا أن القانون العضوي الخاص بالتمثيل السياسي للمرأة قد أضاف قيمة سياسية و علمية للحياة السياسية في الجزائر .

أما البيئة الإدارية و التي تمثل جوهر العملية (الإدارية) فقد تميزت في ظل نظام الحزب الواحد بالخصائص التالية :

- ظاهرة الروتين و التعقيد الإداري .
- غياب العلاقات العامة بين الإدارة و المواطن مما أدى إلى ظهور ثقافة السلوك التنظيمي السلبي المتمثلة في الوساطة و المحاباة و تقديم الرشاوى .
- تنامي ظاهرة الفساد الإداري ، فمديونية الجزائر قد انتقلت من واحد مليار دولار سنة 1970 ، إلى 19 مليار دولار سنة 1988 ، و 24 مليار دولار سنة 1991.
- تغييب العنصر البشري في الإدارة الجزائرية من حيث مشاركة الأفراد في صنع السياسات العامة .
- تعدد الإجراءات الإدارية التنظيمية و كثرتها ، و هذا راجع لغياب الاساليب العلمية المعاصرة في التنظيم الإداري الجزائري .

[1]- ج . ج . د . ش ، قانون رقم :12-03 ، المؤرخ في 12 جانفي 2012 ، يحدد **كيفيات توسيع حظوظ المرأة في المجالس المنتخبة** ، الجريدة الرسمية ، العدد1، المادة 2 .

- الاعتماد على مبدأ المركزية الإدارية المتشددة ، وإتباع أسلوب الوصاية الإدارية في التنظيم الإداري المحلي .
- غياب التخطيط الاستراتيجـــي في عمليات الإصلاح الإداري المتكـــررة ، و اعتماد الإصلاحات الإدارية الظرفية .

و على النقيض من مرحلة نظام الحزب الواحد شكلت البيئة الإدارية كمتغير لصيق بالبيئة السياسية ضمن مشروع الإصلاح السياسي لسنة2011 ، عاملا مهما من خلال ما تضمنه مشروع الإصلاح السياسي في الدعوة إلى لا مركزية أوسع و أكثر نجاعة من خلال ديمقراطية تشاركية يكون المواطنون طرفا فيها من حيث اتخاذ القرارات التي تخص بيئاتهم الاجتماعية و الثقافية و الاقتصادية . و ذلك لأن " أي نظام سياسي إداري هو خاضع بطريقة أو بأخرى لمكونات البيئة الاجتماعية و الاقتصادية و السياسية و الثقافية التي هي جزء منها بالضرورة ، و بذلك يبدأ الموظف تدريجيا بفهم مدلولات العقاب و المكافأة ، ويدرك أن ثمة أفعال محظورة عليه ، و أن ثمة تصرفات من الأحسن إتيانها ، و تنمو معه هذه القيم و المبادئ التي هي جزء رئيسي من النظام الاجتماعي و الأخلاقي السائد"[1]

أضف إلى ذلك أن كلا من قانون البلدية :11-10، و قانون الولاية :12-07 أكدا على مضاعفة صلاحيات المجالس المحلية المنتخبة ، و بهذه القوانين سيصبح " دور مختلف المجالس المنتخبة دور حيوي سيتم تعزيزه من حيث أن المنتخبين هم الذين لهم الصلة المباشرة بالمواطنين و بالواقع المعيش"[2] .

وعلى هذا الأساس سيتم " التفكير مستقبلا في جعل الجماعات المحلية و بالخصوص البلديات عبارة عن مؤسسات يترأسها رئيس مجلس شعبي بلدي و الذي يعكس رغبات

[1]- لويزة دحيمان ، **« تأثير أخلاقيات الإدارة على عملية توظيف الموارد البشرية في الجزائر »**. (رسالة ماجستير ، جامعة الجزائر3 ، كلية العلوم السياسية و الإعلام ، قسم العلوم السياسية ، 2011-2012) ، ص 51.

[2]-ج . ج . د . ش ، **خطاب رئيس الجمهورية** الجزائرية الديمقراطية الشعبية إلى الأمة بتاريخ 15 أفريل 2011 .

المواطنين فيها و يقوم بتسييرها موظفوها بالإشراك مع مواطنيها . بحيث يسعون كلهم و جماعيا إلى تحقيق أهداف مشتركة تصبوا كلها إلى تحقيق الصالح العام و تلبية حاجات المواطن"[1] .

المطلب الثاني : الأبنية الرسمية للإدارة الجزائرية

اهتمت جميع الدول الحديثة بالدراسات الإدارية التي تساعدها على حل المشاكل المتعلقة بالتنظيم الإداري ، و ذلك لأن هذا الأخير يعبر عن المنهجية التي تتبعها الدولة في كيفية تنظيمها الإداري ، و مدى أخذها بمبادئ الديمقراطية من أجل تحقيق السير الفعال و تطوير أجهزتها الإدارية تحقيقا للمصلحة الفردية و العامة و تقديما للخدمات العامة .

و لأن مفاهيم المركزية و اللامركزية تعتبران من ركـــائز التنظيم الإداري ، فقد عملت الجزائر على الأخذ بهما تماشيا مع الإصلاحات الإدارية التي كانت تأخذ بها في كل مرحلة ، و لذلك تتمثل هذه المفاهيم فـــي :

1- مفهوم المركزية الإدارية :

يعتبر التنظيم الإداري مركزيا عندما يتجه إلى الأخذ بمركزية السلطات أو اتخاذ القرارات في الدولة ، فهي إذن اختصار " الوظيفة الإدارية في الدولة على ممثل الحكومة في العاصمة وهم الوزراء ... حيث يتم توحيد الإدارة و جعلها تنبثق من مصدر واحد مقره العاصمة "[2] ، كما يرتبط مفهوم المركزية الإدارية بتجميع الوظائف الإدارية في يد شخص معنوي عام هو الدولة ، من خلال هيمنته على النشاط الإداري حتى و إن تعددت الأجهزة و الأفراد القائمين بـــــه .

و قد عرف التنظيم المركزي في بداية ظهوره شكل التركيز الإداري ، لكن مع اتساع الأدوار المختلفة للدولة أصبح لزاما عليها تفويض بعض الاختصاصات و الأنشطة الإدارية إلى الجهات الإقليمية و المحلية في صورة عدم التركيز الإداري .

وتأسيسا على ذلك قام التنظيم الإداري المركزي على معيارين أو ركنين إثـــنين همـــا :

[1]- عبد الله رابح سرير ، **« المجالس المنتخبة كأداة للتنمية المحلية »** . مجلة المفكر ، جامعة محمد خيضر – بسكرة –الجزائر ، العدد 7 ،2011 ص 86 .

[2] - عمار بوضياف ، مرجع سبق ذكره ،ص65.

- **معيار تركيز الوظيفة الإدارية على مستوى الإدارة المركزية :**

حيث يقوم النظام المركزي بتجميع النشاط الإداري بيد شخص معنوي ، و يتمثل ذلك في " مجموع الهيئات و الأجهزة التي تتكون منها خاصة السلطة التنفيذية (الحكومة) بصورة يشرف معها الوزراء من العاصمة على جميع مظاهر و أوجه ذلك النشاط "[1] .

- **معيار خضوع الموظفين في الحكومة المركزية إلى مبدأ التسلسل الإداري و السلطة الرئاسية :**

تعتبر السلطة الرئاسية ركنا رئيسيا للمركزية الإدارية ، بحيث يقوم التنظيم الإداري المركزي على أنظمة قانونية بين الموظفين العاملين في الإدارة العامة من منطلق السلم الإداري ، و بذلك تتشكل علاقة التبعية بين الرئيس الأعلى و مرؤوسيه .

أما أشكال المركزية الإدارية فهي تشمل :

أ- مفهوم التركيز الإداري :

يسمـــى كذلك بالمركزية الكاملة أو المطلقة أو الوزارية ، و لقد عرف هذا الشكل من التنظيم الإداري في يد الوزراء ، أما الإدارة المحلية في الأقاليم فوظيفتها التنفيذ .

ب- مفهوم عدم التركيز الإداري :

نتيجة تطور نشاط الدولة و اتساع نطاق تدخلها أصبح من العسير أن تتابع كل النشاط الإداري ، وبذلك أملت عليها تلك الظروف أن تعتمد على معيار جديد تمثل في عدم التركيز الإداري أو ما اصطلح عليه في بعض الدراسات بالمركزية النسبية أو البسيطة .

وانطلاقا من ذلك شمل عدم التركيز الإداري فكرة التفويض بحيث تصبح بعض الاختصاصات في يد كبار الموظفين الإداريين على مستوى الإدارة المحلية .

ولكن رغم التنازل عن بعض الصلاحيات للإدارة المحلية إلا أن ذلك لم يحقق" ديمقراطية الإدارة بصورة جيدة " [2] .

---

[1] - محمد الصغير بعلي ، **القانون الإداري : التنظيم الإداري** . الجزائر : دار العلوم للنشر و التوزيع ،2002، ص36.

[2] - عمار بوضياف ، مرجع سبق ذكره ، ص73.

2- مفهوم اللامركزية الإدارية :

خلافا للتنظيم الإداري المركزي تشكل اللامركزية الإدارية أسلوبا جديدا في توزيع الوظائف الإدارية على مستوى الإدارة المحلية ، و يرى الأستاذ سليمان محمد الطماوي أن اللامركزية الإدارية تعني " توزيع الوظائف الإداريـــــــة بين الحكومة المركزية في العاصمة و بين هيئات محلية أو مصلحية مستقلة ، بحيث تكون هذه الهيئات في ممارستها لوظيفتها الإدارية تحت إشراف و رقابة الحكومة المركزية "[1] ، تعني اللامركزية أيضا " الفعل الذي تتنازل الحكومة المركزية به رسميا عن بعض الصلاحيات إلى الجهات الفاعلة و المؤسسات على المستويات الدنيا في التسلسل الهرمي السياسي – الإداري "[2].

ولأن اللامركزية الإدارية تشكل الصورة الأكثر توضيحا لمفهوم العلاقات العامة التي تقرب الإدارة من المواطنين ، فقد برز في هذه اللامركزية مظهر سياسي يمكن الأجهزة المحلية المنتخبة من قبل الشعب من تسيير شؤونها بنفسها ، و مظهر قانوني يتمثل في توزيع الوظائف الإدارية بين أجهزة إدارية مركزية و لامركزية .

و انطلاقا من هذا فقد تأسست اللامركزية الإدارية على مجموعة من المقومات تمثلت في:

- الاعتراف بوجود مصالح محلية مختلفة عن المصالح الوطنية .
- إنشاء أجهزة محلية منتخبة و مستقلة .
- خضوع تلك الأجهزة أثناء آدائها لوظائفها لعملية الرقابة الإدارية المركزية (الوصاية الإدارية) .

و في الوقت نفسه انقسمت اللامركزية الإدارية إلى شكلين ، تمثل الشكل الأول في اللامركزية الإقليمية و الشكل الثاني في اللامركزية المرفقية (المصلحية) .

---

[1] – محمد الصغير بعلي ، مرجع سبق ذكره ، ص47.

[2] – **Jesse c. Ribot , African Decentralization : Local Actors , Powers and Accountability** , [http://www.bing.com/search?q=African+Decentralization+Local+Actors] ,p 2 .

وعلى أساس هذا الإطار النظري لفكرتي المركزية و اللامركزية يمكن أن نقدم وصفا تحليليا للأبنية الرسمية في التنظيم الإداري المركزي و الإدارة المحلية في الجزائر .

أولا : التنظيم الإداري للسلطة التنفيذية :

إن السلطة التنفيذية تتمثل في المؤسسة الإدارية التي تعمل على تنفيذ القوانين على المستوى المركزي و يتولى هذه السلطة في الجزائر رئيس الجمهورية ، انطلاقا مما حددته المادة 70 من الدستور الجزائري 28 نوفمبر 1996 بحيث " يجسد رئيس الجمهورية ، رئيس الدولة ، وحدة الأمة " [1] .

وانطلاقا من ذلك شكلت رئاسة الجمهورية البناء الإداري و المؤسسة الإدارية الأولى في النظام السياسي الجزائري ، و بالتالي يعتبر نموذجا لمختلف المؤسسات الإدارية المركزية الأخرى عن طريق تمثيل الدولة خارج البلاد و داخلها وزيادة على ذلك فهو يأتي كذلك على رأس قمة المؤسسات السياسية و المؤسسة العسكرية .

لهذه الاعتبارات منح رئيس الجمهورية عديد الصلاحيات التالية :

- " هو القائد الأعلى للقوات المسلحة للجمهورية .
- يتولى مسؤولية الدفاع الوطني .
- يقرر السياسة الخارجية للأمة و يوجهها .
- يرأس مجلس الوزراء .
- يعين رئيس الحكومة [*] و ينهي مهامه .
- يوقع المراسيم الرئاسية ... "[2] .

وفي السياق نفسه لرئيس الجمهورية حق التعيين في الوظائف التالية :

- " التعيينات التي تتم في مجلس الوزراء .

---

[1] – **الدستور الجزائري 1996**، المادة70.

[*] في التعديل الدستوري لسنة 2008 نجد " يعين الوزير الأول و ينهي مهامه " ، راجع في ذلك : قانون رقم : 08- 19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، يتضمن **التعديل الدستوري** ، الجريدة السمية ، عدد63، المادة 77.

[2] – **الدستور الجزائري 1996**، المادة 77 .

- رئيس مجلس الأمة .
- الأمين العام للحكومة .
- الـــــــــــولاة ... "[1]

وفي حالة الظروف غير العادية كحالة الطوارئ و حالة الحصار، فلرئيس الجمهورية أن يقرر ذلك إذا دعت الضرورة الملحة ، و بذلك يتم " تنظيم حالة الطوارئ و حالة الحصار بموجب قانون عضوي"[2] .

و لذلك فقد أعطي رئيس الجمهورية الكثير من الصلاحيات انطلاقا من المواد التالية: 97 ، 124 ، 125 ، 132 ، 154 ، 156 ، 164 ، 166 ، 170 ، 171 ، 173 ، 174، 176 ، 177 .

وبذلك تكون الصلاحيات الإدارية إحدى القيم المركزية التي يتمتع بها رئيس الجمهورية و يمكن أن نبرز هذه الصلاحيات فيما يلي :

1- السلطة التنـــظيمية :

و هي سلطة تمارسها بعض السلطات الإدارية كرئيس الجمهورية و الوزير الأول ، و هي تستهدف بذلك جميع الأفراد أو على فئة منهم و تعتبر القرارات المتخذة في هذا السياق قرارات إدارية تنظيمية تتمثل في إصدار قواعد قانونية عامة و مجردة (مراسيم ، قرارات) .

وعلى هذا الأساس تشمل السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية كل المجالات التي تخرج عن اختصاص المشرع الجزائري .

و هي بذلك تعد اختصاصا أساسيا للسلطة التنفيذية بحيث يكون لهذه الأخيرة حق اتخاذ الإجراءات التنفيذية الإلزامية للإدارة و المواطنين في كل مكان و في أي وقت .

كما يكون هذا التدخل مبنيا على قرارات إدارية تنظيمية كإنشاء و تنظيم و عمل المرافق العمومية .

---

[1] - **الدستور الجزائري 1996**، المادة 78.

[2] - **الدستور الجزائري 1996** ، المادة92.

إضافة إلى ذلك هناك سلطة أو وظيفة التعيين في الوظائف المدنية و العسكرية انطلاقا من المادة 78 من الدستور الجزائري 28 نوفمبر1986.

2- الأجهزة المساعدة لرئيس الجمهورية تمثلـــــــت في :

أ- الهيئات الإدارية الدائـــــمة :

*** الأجهـــزة :**

- الأمانة العامة لرئاسة الجمهورية و يرأسها الأمين العام و يقوم بالوظائف التالية :

- يتابع على المستوى الوطني الأعمال السياسية ، الاقتصادية ، و الاجتماعية .
- يعتبر الوسيط بين رئيس الجمهورية و بقية هيئات الدولة .
- يساعد في تحضير جدول أعمال مجلس الوزراء .

- ديوان رئاسة الجمهورية : يترأسه مدير ديوان و تتمثل مهامه في :

- تحضير أعمال رئيس الجمهورية .
- إعداد برنامج استقبال رئيس الجمهورية و يوميات تنقله .
- تنسيق أعمال التشريفات و الأمن الرئاسي .

- الأمانة العامة للحكومة : يترأسها أمين عام و هي هيئة وسيطة بين رئيس الجمهورية و الحكومة و تقوم بالوظائف التالية :

- تحضير أعمال مجلس الوزراء و الحكومة .
- إعداد مشاريع النصوص التشريعية و التنظيمية و متابعة نشرها في الجريدة الرسمية

* **هياكل رئاسة الجمهورية** : تتكون هذه الهياكل الموجودة تحت سلطة الأمين العام لرئاسة الجمهورية من مديريات و مصالح تشمل :

– المديريات :

يختلف عدد هذه المديريات بحسب ظروف وجودها ، فهناك مديرية الإدارة العامة والوسائل ، مديرية الإقامة الرسمية ، مديرية التشريفات ، مديرية الأمن الرئاسي ، مديرية الإعلام ، مديرية الإطارات و الكفاءات الوطنية ، و المديرية العامة لأمن الاتصالات و المواصلات ، ....

– المصـــــالح :

وفي هذا السياق نذكر أهمها كمصلحة المواصلات السلكية و اللاسلكية ، مصلحة و سائل الإعلام الآلي ، مصلحة العلاقات العمومية ، ....

ب– الهيئات الإدارية المؤقتة : و هي تنقسم إلى نوعين :

*** المستشارون لدى رئاسة الجمهورية** : بحيث يحـــق لرئيس الجمهورية أن يعين مستشارين في كل المجالات لتقديم المشورة في مجـــال اختصاصهم كالمستشار الدبلوماسي ، المستشار السياسي، مستشار شؤون الأمن ....

*** المؤسسات الاستشارية** : هي هيئات دائمة تعمل على تقديم المشورة لرئيس الجمهورية في شكل تقارير حتى و إن كانت لا تخص بعملها رئيس الجمهورية و تشمل هذه المؤسسات الاستشارية كل من :

– **المؤسسات الاستشارية الدستورية** : تتمثل في كل من " المجلس الإسلامي الأعلى" [1] و " المجلس الأعلى للأمن "[2] .

– المؤسسات الاستشارية التي أنشئت بمرسوم رئاسي أو تنفيذي وهي :

- " المجلس الأعلى للشباب "[3] .

---

[1] – **الدستور الجزائري 1996**، المادة 171.

[2] – **الدستور الجزائري 1996**، المادة173.

[3] – ج . ج . د . ش ، مرسوم رئاسي رقم :95-256، المؤرخ في 17 أوت 1995 ، يتضمن **إحداث المجلس الأعلى للشباب** ، الجريدة الرسمية ، العدد 46 .

- " المجلس الأعلى للتربية "[1] .
- " المجلس الوطني الاقتصادي و الاجتماعي "[2] .
- " المجلس الأعلى للمرأة "[3] .
- " المجلس الأعلى للمحاسبة "[4] .

أما عن التنظيم الإداري لرئاسة الحكومة فيمكن القول في البداية أن رئيس الحكومة يعين بمرسوم رئاسي وفقا للمادة 77 من الدستور الجزائري لسنة 1996، و لو أن التعديل الدستوري الذي جاء به قانون 15 نوفمبر2008 ينتقل من مفهوم تعيين رئيس الحكومة إلى مفهوم جديد هو تعيين وزيـــر أول ، حيث يمارس هذا الأخير الصلاحيات التالية :

- " يوزع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة مع احترام أحكام الدستور .
- يسهر على تنفيذ القوانين و التنظيمات .
- يوقع المراسيم التنفيذية بعد موافقة رئيس الجمهورية على ذلك .
- يسهر على حسن سير الإدارة العمومية "[5].

و تأسيسا على ذلك فإن التنظيم الإداري للوزارة يتشكل من عدة هياكل كالتالي :

1- الإدارة المركزية للوزارة : و هي تشتمل على نوعين من المصالح الإدارية المركزية :

أ- " الهيـــــــــاكل "[6] : و تتكون من المصالح الإدارية التالية :

---

[1] - ج . ج . د . ش ، مرسوم رئاسي رقم : 96-101، المؤرخ في 11 مارس 1996، يتضمن **إحداث المجلس الأعلى للتربية** ، الجريدة الرسمية ، العدد 18 .

[2] - ج . ج . د . ش ، مرسوم رئاسي رقم : 93-225 ، المؤرخ في 5أكتوبر1993، يتضمن **إحداث المجلس الوطني الاقتصادي و الاجتماعي** ، الجريدة الرسمية .

[3] - ج . ج . د . ش ، مرسوم تنفيذي رقم :97- 98 ، المؤرخ في 29مارس1997 ، **يتضمن إحداث المجلس الأعلى للمرأة** ، الجريدة الرسمية العدد 18.

[4] - ج . ج . د . ش ، مرسوم تنفيذي رقم :96- 318 المؤر خ في 25سبتمبر1996 ، يتضمن **إحداث المجلس الوطني للمحاسبة** ، الجريدة الرسمية ، العدد 56.

[5] - ج. ج . د . ش ، قانون رقم :08-19 ، المؤرخ في 15 نوفمبر 2008 ، يتضمن **التـــــعديل الدستوري** ، الجريدة الرسمية ، العدد63 ، المادة 85 .

[6] - ج . ج . د . ش ، مرسوم تنفيذي رقم :90-188، المؤرخ في23 جوان1990، المتضمن **تحديد هياكل الإدارة المركزية و أجهزتها في الوزارات** ، الجريدة الرسمية ، العدد26 ، المادة 3 .

- مديرية عامة أو مركزية و تنقسم بدورها إلى أقسام و كل قسم إلى مديريات فرعية و هذه الأخيرة إلى مكاتب .

ب- الأجهزة الوزارية : تتكون من :

- **الديوان** : جهاز يمارس وظيفة تحضير أعمال الوزير، إعداد الملخصات و الدراسات.
- **أجهزة التفتيش و الرقابة والتقييم** : تقوم بمراقبة و تقييم أعمال القطاع الوزاري و العمل على السير الحسن للإدارة .
- **الأجهزة الاستشارية من أجل ترقية و تنشيط عمل الوزارة** : يحق للوزير أن ينصب أي هيئة استشارية في إطار التعاون مع مختلف الوزارات .
- **أجهزة تسيير المهمة** : يستطيع الوزير أن يعين لمدة محدودة مسؤولين لإعداد دراسات و مشاريع إذا اقتضى الأمر ذلك .

2-المصالح الخارجية للوزارات : يتماشى هذا المفهوم مع فكرة عدم التركيز الإداري و اللامركزية الإدارية ، و ذلك لأن الوزارات المختلفة من العسير عليها تغطية مختلف النشاطات المحلية ، و اعتبارا من ذلك فهي تنشئ مصالح خارجية تتماشى مع التنظيم الإداري المحلي للولايات و البلديات و الدوائر .

ثانيا : التنظيم الإداري للإدارة المحلية :

شكل التنظيم الإداري للإدارة المحلية ركنا أساسيا في تنظيم الإدارة الجزائرية ، لذلك نجد علماء الاجتماع و السياسة و الإدارة و القانون الإداري قد تناولوا هذا الموضوع كل حسب اختصاصه ، وانطلاقا من ذلك فإن التنظيم الإداري المحلي للجزائر قد تشكل على الأساس التالي :

1- التنظيم الإداري للولاية :

تعتبر الولاية ركيزة التنظيم الإداري المحلي حيث اعتبر دستور1996 " الجماعات الاقليمية للدولة هي البلدية و الولاية "[1] وهما يمثلان " قاعدة اللامركزية ، و مكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية "[2] .

[1] - **الدستور الجزائري 1996**، المادة 15.

[2] - **الدستور الجزائري 1996**، المادة16.

و بذلك اعتبر التنظيم الإداري للولاية غاية في الأهمية على المستوى المحلي فهي " جماعة عمومية إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي و تشكل مقاطعة إدارية للـــدولة " [1] .

كما تعتبر أيضا " الدائرة الإدارية غير الممركزة للدولة ، و تشكل بهذه الصفة فضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية و التشاورية بين الجماعات الإقليمية للدولة "[2] .

وبذلك شكلت الولاية مقاطعة إدارية و حلقة وصل بين المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية.
وعلى هذا الأساس تشكل التنظيم الإداري للولاية من هيئتان هما " المجـــلس الشعبي الولائي و الوالي " [3] .

أ- المجلس الشعبي الولائي :

يتكون بطريقة الاقتراع النسبي على القائمة مع أفضلية الأغلبية في دور واحد و لمدة 5 سنوات ، وهذا تماشيا مع التعددية السياسية ، كما يباشر المجلس الشعبي الولائي مجموعة من الاختصاصات التالية :

- اختصاصات عامة و تداولية كإعداد الميزانية و التصويت عليها .
- اختصاصات اقتصادية و اجتماعية و ثقافية و هي تشمل أعمال التنمية الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية و التهيئة العمرانية و حماية البيئة ....
- اختصاصات تتعلق بمساعدة البلديات و بالأعمال المنجزة داخل تراب الولاية .

ب- الوالي :

يشكل هيئة تنفيذية إلى جانب المجلس الشعب الولائي ، و يعتبر الوالي في هذا السياق من الموظفين الإداريين السامين يعين بمرسوم رئاسي وفقا للمادة 78 من الدستور الجزائري 1996، و تأسيسا على ذلك فهو يعمل على تنفيذ قرارات الحكومة و تعليمات الوزراء ، كما يقوم بتنشيط و مراقبة عمل مصالح الدولة على مستوى تراب الولاية و المحافظة على النظام العام فيها و بذلك يكون ممثلا للدولة .

---

[1] – ج . ج . د . ش ، قانون رقم :90-09، المؤرخ في 7 أفريل 1990، **يتعلق بالولاية** ، الجريدة الرسمية ، العدد 15، المادة1.

[2] – ج . ج . د .ش ، قانون رقم :12-07، المؤرخ في 21 فيفري 2012، **يتعلق بالولاية** ، الجريدة الرسمية ، العدد12، المادة1.

[3] – ج . ج . د .ش ، قانون رقم :12-07، المؤرخ في 21 فيفري 2012، **يتعلق بالولاية** ، الجريدة الرسمية ، العدد12، المادة 2 .

أما صلاحيات الوالي باعتباره ممثلا للجماعة الاقليمية فنذكر منها على سبيل المثال لا الحصر تنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي و خاصة الميزانية و تمثيل الولاية في جميع أعمال الحياة المدنية و الإدارية .

أما فيما يتعلق بتنظيم الإدارة الولائية فقد تشكلت من الأجهزة و الهياكل التالية :

* **الأمانة العامة للولاية :**

عبارة عن جهاز يتكون من مصلحة إلى ثلاث مصالح يتضمن كل منها ثلاثة مكاتب على الأكثر و يرأسها كاتب أو أمين عام يعمل على " ضمان استمرارية العمل الإداري "[1].

* **المفتشية العامة للولاية :**

جهاز يتكون من مفتش عام يساعده مفتشان أو ثلاثة ، و تقوم المفتشية العامة للولاية ضمن سلطة الوالي بوظيفة تفتيش و تقييم نشاط الأجهزة و الهياكل و المؤسسات الموضوعة تحت وصاية وزير الداخلية و الجماعات المحلية غير الممركزة .

* **مجلس الولاية :**

هو نفسه المجلس التنفيذي للولاية ويعد بمثابة جهاز مساعد للوالي، و يتكون من مديري مصالح الدولة و مسؤوليها المكلفين بمختلف قطاعات النشاط في الولاية .

– **الديوان :**

عبارة عن هيئة مساعدة للوالي يشرف على إدارتها رئيس الديوان .

* **الدائرة :**

تشكل الدائرة مقاطعة إدارية تابعة للولاية و تضم عدة بلديات و هي حلقة وصل بين الولاية و البلدية ، يرأسها رئيس الدائرة الذي هو عبارة عن موظف سامي في الإدارة الإقليمية و يساعد الوالي باعتباره ممثلا للدولة ومن وظائفه ما يلي :

- تنفيذ القوانين و التنظيمات المعمول بها و قرارات الحكومة و المجلس الشعبي الولائي .
- تنسيق وتنشيط أعمال البلديات التابعة له .

[1] – ج.ج.د.ش، مرسوم تنفيذي رقم:94-215، المؤرخ في 23 جويلية 1994، **المحدد لأجهزة و هياكل الإدارة العامة للولاية** ، الجريدة الرسمية ، المادة15.

- تساعده إدارة تتكون من كاتب عام و مجلس تقييمي يتكون بدوره من مسؤولي مصالح الدولة على مستوى البلديات .

2- التنظيم الإداري للبلدية :

تعد البلدية قاعدة التنظيم الإداري المحلي و بذلك اعتبرها القانون " الجماعة الإقليمية الأساسية، و تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي و تحدث بموجب قانون "[1]، أما في نص قانون البلدية الجديد فهي "الجمـــاعة الإقليمية القاعدية للدولة"[2].

و انطلاقا من هذه التعاريف نلاحظ أن المشرع الجزائري انطلق في تعريفه للبلدية من المدخل القانوني ، بحيث ركز على عنصر الجماعة الإقليمية ، الشخصية المعنوية و الاستقلال المالي و هذا على خلاف قانون البلدية لسنة 1967 الذي ينطلق من اعتبار البلدية جماعة إقليمية سياسية و إدارية و اقتصادية و اجتماعية و ثقافية .

أما عن المبادئ التي تحكم تنظيم البلدية فقد ارتبطت بمبدأ الانتخاب لاختبار أعضاء المجلس الشعبي البلدي ، و مبدأ الجماعية في التسيير من خلال القرارات المتخذة على مســـــتوى البلدية ، إلا أن قانون البلدية لسنة 1990 قد ركز على مبدأ الفردية ، بحيث يدير البلدية مجلس منتخب هو المجلس الشعبي البلدي و هيئة تنفيذية "[3] ، و في قانون البلدية الجديد نجد نوعا من التغيير يظهر من خلال تشكل البلدية من الهيئات التالية :

- " هيئة مداولة: المجلس الشعبي البلدي .
- هيئة تنفيذية يرأسها رئيس المجلس البلدي .
- إدارة ينشطها الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي"[4] .

و بذلك تتشكل البلدية من هيئتان اثنتان هما :

---

[1] - ج . ج . د . ش ، قانون رقم :90-08 ، المؤرخ في 7 أفريل 1990، **يتعلق بالبلدية** ،الجريدة الرسمية ، العدد 15، المادة3.

[2] - ج . ج . د . ش ، قانون رقم :11-10، المؤرخ في 22 جوان2011، **يتعلق بالبلدية** ، الجريدة الرسمية ، العدد37، المادة15.

[3] - ج . ج . د . ش ، قانون رقم :90-08، المؤرخ في 7 أفريل1990، **يتعلق بالبلدية** ، الجريدة الرسمية ، العدد15، المادة60.

[4] - ج . ج . د . ش ، قانون رقم :11-10، المؤرخ في 22 جوان2011، **يتعلق بالبلدية** ، الجريدة الرسمية ، العدد37 ، المادة 15.

أ- المجلس الشعبي البلدي :

عبارة عن مجلس منتخب ، و تحدد تشكيلته حسب عدد سكان كل بلدية ، فعلى سبيل المثال البلديات التي يقل عدد سكانها عن 10.000 نسمة يقدر عدد أعضائها بسبعة و ينتخبون لمدة خمس سنوات.

و يطلع المجلس الشعبي البلدي بمجموعة من الاختصاصات التالية:

- يتولى كل الصلاحيات التقليدية للمجلس الشعبي البلدي كالتصويت على الميزانية .
- صلاحيات ذات طابع اقتصادي و اجتماعي و ثقافي ، كنشاطات التهيئة العمرانية و التجهيز ، ونشاط التعليم الأساسي ، نشاطات الأجهزة الاجتماعية و قطاع السكن و نشاط الصحة العامة ،...
- تسيير و متابعة الأعمال الإدارية المتعلقة بأملاك البلدية المنقولة و العقارية .

ب- الهيئة التنفيذية (رئيس المجلس البلدي) :

تتكون الهيئة التنفيذية من رئيس المجلس الشعبي البلدي ، كما يمكن أن يساعده في ذلك نائب أو أكثر ويقع على عائق هذه الهيئة وظيفة تنفيذ مداولات المجلس الشعبي البلدي .

أما عن اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلا للبلدية فهي :

- العمل على تسيير إيرادات البلدية و متابعة الإذن بالإنفاق وتطور مالية البلدية .
- يبرم كل المناقصات أو المزايدات المتعلقة بأشغال البلدية و يتابع تنفيذها .
- " توظيف عمال البلدية ، وتعيينهم وتسييرهم وفقا للشروط المنصوص عليها في القوانين و التنظيمات المعمول بها "[1] ،...

و تتمثل وظائفه باعتباره ممثلا للدولة في :

- يمتلك رئيس البلدية صفة ضابط الحالة المدنية والضبطية الإدارية والقضائية ، من خلال كونه ضابطا للحالة المدنية فهو يوقع على وثائق الحالة المدنية ، كما يشرف على إبرام عقود الزواج ،...

[1] – ج . ج . د . ش ، قانون رقم :90-08، المؤرخ في 7 أفريل 1990، **يتعلق بالبلدية** ، الجريدة الرسمية ، العدد15، المادة 60.

كما يباشر مهمة حفظ النظام العام داخل تراب البلدية كتحقيق الأمن العام و السكينة العامة ، والصحة العامة .

إضافة إلى هذا يقوم بالتحريات التي من شأنها أن تؤدي إلى القبض على المجرمين وفق القوانين و التنظيمات المعمول بها ، و بذلك يحوز صفة ضابط للشرطة القضائية .

وتأسيسا على ما سبق نجد أن التنظيم الإداري للبلدية قد قام على مجموعة من الوسائل القانونية و المادية و البشرية لممارسة مختلف نشاطاتها .

فالوسائل القانونية شملت القرارات الإدارية و العقود الإدارية ، فالأولى تتعلق بالقرارات الإدارية الخاصة بتنفيذ مداولات المجلس الشعبي البلدي أو الاختصاصات التي تجعله ممثلا للدولة و الثانية تعطي البلدية حق إبرام العقود الإدارية و الصفقات العمومية .

أما الوسائل البشرية فتشمل مجموع الموظفين وأعوان البلدية الذين يخضعون لقانون الوظيفة العامة .

و عن الوسائل المادية للبلدية فهي تلك المنقولات و العقارات العمومية ، إما ذات الاستعمال العام للجمهور أو الخاصة بالمصالح الإدارية للبلدية .

و باختصار فإن الأبنية الرسمية للإدارة العامة الجزائرية قد تشكلت من التنظيم الإداري المركزي، و التنظيم الإداري للإدارة المحلية وفق مقاربة قانونية حددتها مجموعة من النصوص القانونية ، كالدستور الجزائري لسنة 1996 والتعديل الدستوري لسنة 2008 ، والمرسوم الرئاسي رقم : 01-197 ، الذي يحدد صلاحيات مصالح رئاسة الجمهورية وتنظيمها ، و كذا المرسوم الرئاسي رقم :94-132 ، الذي حدد أجهزة رئاسة الجمهورية و هياكلها ، والمرسوم الرئاسي رقم: 96-01 ، الذي أحدث 23 وزارة و4 وزارات منتدبة . و5 كتابات دولة .

إضافة إلى المرسوم التنفيذي رقم : 90-188 ، الذي يحدد هياكل الإدارة المركزية ، كما يوجد هناك المقرر المؤرخ في 25 جويلية 2001 ، الذي يحدد هياكل الأمانة العامة للحكومة و مهامها ، أما على مستوى تنظيم الإدارة العامة المحلية ، فبالإضافة إلى المواد الدستورية ، هناك أيضا قانون البلدية لسنة 1990 ، و2011 ، وقانون الولاية لسنة 1990 و 2012.

و في سياق النصوص التنظيمية المحلية هناك المرسوم التنفيذي رقم :94-215 الذي يعمل على تحديد أجهزة وهياكل الإدارة العامة للولاية .

وانطلاقا من هذا التأسيس القانوني ما هو تأثير العوامل السلوكية و الاجتماعية على السمات العامة للإدارة الجزائرية ؟

المطلب الثالث : تأثير العوامل السلوكية والاجتماعية على السمات العامة للإدارة الجزائرية

لقد شكلت المتغيرات السلوكية و الاجتماعية دوافع سيكولوجية و سوسيولوجية ، ذات قيمة مركزية في تحليل تأثيرها على إبراز الخصائص العامة للتنظيم الإداري و أداء* أفراده في الإدارة الجزائرية .

بحيث أصبحت العوامل السلوكية لدى المواطن الجزائري تؤدي أدوارا بارزة في مدى مشاركتهم و اهتمامهم بالإدارة المركزية و المحلية .

ومن هذا المنطلق نجد أن اتجاه المواطن الجزائري إلى العزلة و اكتـــسابه ثقافة انعزالية وعدم التعامل مع الإدارة يفقده حلقة الوصل معها ، وبالتالي يكون سلوكه مرتبـــط بعامـــل الأنانية – " الجمود و الوحدة الذهنية "[2] – عند مشاركته في تسيير الإدارة العامة لأجل تحقيق مصلحته الفردية دون تحقيق المصلحة العامة .

و في المقابل لا تقل العوامل الاجتماعية أهمية عن العوامل السلوكية ، فالبناء الاجتماعي للسكان والبناء التعليمي كلها مؤشرات ، قد تكون ايجابية أو سلبية في فعالية أو عدم فعالية الإدارة الجزائريـــة .

---

* في هذا السياق يقول الباحث أمين فروخي : إذ كنا بحاجة إلى توظيف أفضل للمتدربين ، فأي نوع من الأداء مطلوب للإدارة العامة الجزائرية و كيف يمكننا قياس هذا الأداء ... ؟ راجع في ذلك :

Amine Farroukhi , **The Public Management and Employability of Trainees in Algeria** . [https://www.google.dz/search?q=The+Public+Management+and+employability+of+trainees+in+Algeria] , p 1 .

[2] – أحمد صقر عاشور، **الإدارة العامة : مدخل بيئي مقارن** . بيروت : دار النهضة العربية ، 1979، ص253 .

الفرع الأول : تأثير المتغيرات السلوكية

لقد عدّد رواد الفكر الإداري العديد من المتغيرات السلوكية ، كدافع السيطرة و النفوذ و تحقيق المصالح المالية أو الشخصية ، و في المقابل توجد دوافع الرغبة عند المواطنين في تطوير نظمهم الإدارية و تفعيل بيئتهم الاجتماعية .

وفي سياق تحليل الإدارة الجزائرية من هذا المنظور السلوكي سنحاول التركيز على عامل العزلة و الفاعلية ، وعامل المصلحة الفردية و العامة .

من هذا المنطلق نرى أن العوامل السلوكية في المجتمع الجزائري قد تجاذبتها الكثير من الظروف التاريخية ، فالاستعمار الفرنسي الاستيطاني استطاع تفكيك بنية المجتمع الجزائري فخلق ازدواجية في البناء الاجتماعي بين الأوربيين و الجزائريين الأهالي ، بحيث أنتج قيما سلوكية غريبة على المجتمع الجزائري من خلال منع تعليم الجزائريين و تشريدهم كما عمل على تفكيك النخب الجزائرية المختلفة .

ومما لا شك فيه أن هذه الظروف وغيرها – طبيعة النظام السياسي الجزائري في ضل الأحادية – قد شكلت في فترة الاستقلال عوائق سلبـــية ، فالمواطن الجزائري أصبح سلوكه الانتخابي سلبيا ولا يشارك في تسيير الإدارة .

1– عامل العزلة* و الفاعلية :

شكل مفهوم العزلة في الإدارة أو اللامبالاة من قبل المواطنين فقدانهم الثقة في مؤسساتهم الإدارية وقيادتهـــا الإدارية ، وبالمقابل تعبر الفاعلية عن شعور المواطن بأنه مؤثر وفعال في إدارته وبإمكانه أن يحدث تغييرا في بناء و أداء الإدارة العامة .

---

* عزل الشيء ، يعزله عزلا ، فاعتزل و انعزل : نحاه جانبا فتنحى . و العزلة : الانعزال نفسه ، يقال : العزلة عبادة . و كنت بمعزل عن كذا و كذا أي كنت بموضع عزلة منه . راجع في ذلك : ابن منظور ، أبي الفضل جمال الدين محمد بن مكرم ، **معجم لسان العرب** . ط4 ، المجلد 9 ، بيروت : دار صادر ، 2005 ، ص137 .

كما تعني العزلة أيضا في العلوم الاجتماعية إحساس الفرد بالوحدة و الابتعاد عن العلاقات الاجتماعية السائدة في المجتمع ، كما تعني الشعور بالرفض الاجتماعي و الانعزال عن الأهداف الثقافية للمجتمع و الانفصال بين أهداف الفرد و قيم المجتمع و معاييره . راجع في ذلك : منصور بن زاهي ، « **الشعور بالاغتراب الوظيفي و علاقته بالدافعية للانجاز لدى الإطارات الوسطى لقطاع المحروقات** » . (أطروحة دكتوراه ، قسم علم النفس و علوم التربية ، كلية العلوم الإنسانية و العلوم الاجتماعية – جامعة منتوري – قسنطينة – 2006-2007) ، ص28 .

إن مفهوم العزلة والفاعلية كعوامل سلوكية ارتبطت بمشاركة المواطنين في الإدارة ، قد تغير مفهومها في ظل الإصلاحات السياسية التي جاء بها دستور 23 فيفري 1989 ، فهذا الأخير أعطى حق المشاركة السياسية للأفراد و تأسيس الأحزاب السياسية من خلال اعتماده على مبدأ التعددية السياسية ، وفي السياق نفسه حمل هذا الانفتاح السياسي إصلاحات إدارية على المستوى المركزي و على مستوى الإدارة المحلية .

و انطلاقا من ذلك سنبحث في مدى انعكاس صورة الإدارة على هذه العوامل السلوكية ، أو مدى انعكاسها على طبيعة النظام السياسي .

لقد أدت الإصلاحات السياسية التي تبنتها الجزائر إلى إقرار العديد من مفاهيم التحول الديمقراطي ، كالانتخابات و التداول على السلطة ، فبعد أن سارت الجزائر بخطى حثيثة نحو الديمقراطية بانفتاحها السياسي في 12 جوان 1990 بتنظيمها لانتخابات محلية سيطر فيها الجناح الإسلامي** وهزم فيها الحزب الحاكم .

عرف المسار الديمقراطي هزة عنيفة له بعد صدور القوانين الانتخابية المحابية للحزب الحاكم قبل موعد التشريعيات ، وبذلك اندلعت المظاهرات الشعبية و الاضطرابات التي أدت إلى إعلان " حالة الحصار ابتداء من يوم الخامس جوان 1991 على الساعة صفر لمدة أربعة أشهر عبر كامل تراب الوطن ، غير أنه يمكن رفعها بمجرد استتباب الوضع "[1] .

وفي هذا السياق تحول عامل الفاعلية إلى عامل عزلة بعد انتخابات 12 جوان 1990 ، فقد انتقلت الإدارة من السلطة المدنية إلى السلطة العسكرية نتيجة لحالة الحصار ، فكيف يمكن أن نتحدث عن مشاركة المواطنين في الإدارة في ظل غياب حرية التعبير و حرية التنقل ، ....

غير أنه و بعد رفع حالة الحصار* أعادت الحكومة صياغة قانون جديد للانتخابات ، من أجل تبديد أصوات المعارضة لصالـــح الحزب الحاكم ، و بذلك أعلنت عن اجراء الدور

** كان يتمثل الجناح الإسلامي في حزب الجبهة الإسلامية للإنقاذ .

[1] – ج . ج . د . ش ، مرسوم رئاسي رقم :91-196 : المؤرخ في 4جوان 1991، **يتضمن تقرير حالة الحصار** ، المادة1.

* رفعت حالة الحصار بالمرسوم الرئاسي رقم :91-336 ، المؤرخ في 22 سبتمبر1991 ، **المتعلق برفع حالة الحصار** .

الأول من الانتخابات التشريعية في 26 ديسمبر 1991 ، والتي أدت إلى فوز الجناح الإسلامي بـــ : 188 مقعدا من مجموع 430 مقعدا في البرلمان .

ونتيجة للفوز الذي حققه الجناح الإسلامي في الانتخابات التشريعية ، فقد بدأت مرحلة الانزلاق الخطير للنظام السياسي الجزائري باستقالة رئيس الجمهورية و صعوبة تعويض هذا الأخير بسبب الفراغ الحاصل في السلطة التشريعية حيث حل المجلس الشعبي الوطني من طرف رئيس الجمهورية قبل استقالته .

وفي ظل هذه الظروف اجتمع المجلس الأعلى للأمن في اليوم الثاني من استقالة رئيس الجمهورية ليعلن عن القرارات التالية :

- إلغاء نتائج الانتخابات التشريعية 26ديسمبر1991 .
- إلغاء موعد انتخابات الدور الثاني المحددة في 16جانفي1992.
- تأسيس " مجلس أعلى للدولة "[1] لتسيير البلاد لمدة عامين يتكون من خمسة أعضاء :
  - محمد بوضياف رئيسا .
  - خالد نزار عضوا .
  - علي كافي عضوا .
  - تجيني هدام عضوا .
  - علي هارون عضوا .

وبمقابل هذه الإصلاحات السياسية التي بدأت سنة 1989 ، كانت هناك إصلاحات إدارية تعكس طبيعة المرحلة ، فقد أكد الدستور الجزائري لسنة 1989 على اعتبار " المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية ، و مكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية "[2] و هذا من أجل إصلاح الإدارة على المستوى المركزي و اللامركزي .

---

[1] – ج . ج . د . ش ، إعلان مؤرخ في 14جانفي سنة1994، يتضمن **إقامة مجلس أعلى للدولة** ، الجريدة الرسمية ، العـــــدد3 ، الفقرة الأولى ، ص81 .

[2] – **الدستور الجزائري 1989**، المادة16.

وفي هذا السياق شكلت برامج الحكومات بدايات للإصلاح الإداري ، فالحكومة الأولى التي ترأسها السيد قاصدي مرباح بعد أحداث أكتوبر 1988 عملت على تفعيل الإدارة من خلال إعادة الاعتبار لها بالقضاء على الأمراض البيروقراطية .

أما الحكومة الثانية بقيادة السيد مولود حمروش و التي دامت في الفترة ما بين سبتمبر 1989 إلى جوان 1991 ، فقد عرفت إصلاحات إدارية عميقة على المستوى المحلي من خلال قانون البلدية و الولاية لسنة 1990، و اللذان يتماشيان مع الإصلاحات السياسية .

وأما عن الحكومة الثالثة التي تشكلت في جوان 1991 إلى غاية جويلية 1992 برئاسة السيد أحمد غزالي ، فقد اهتمت بمشكل الفساد الإداري داخل الإدارة و ركزت على الأبعاد الاقتصادية في سياسة الإصلاح . وذلك " بمحاربة الانحرافات داخل الإدارة العمومية ، وحياد الإدارة في أداء واجبها ، وفي خدمة المواطن مهما تكن انتماءاته أو قناعاته السياسية "[1]

أما الحكومة الرابعة التي جاءت بعد اغتيال السيد محمد بوضياف برئاسة السيد بلعيد عبد السلام، فقد سعت بدورها إلى إرساء قواعد العقلانية و الرشادة في التسيير الإداري .

لذلك كان من الضروري لمناقشة عامل العزلة و الفاعلية و تأثيره على الإدارة الجزائرية ، أن نقدم وصفا تحليليا لتطور البيئة السياسية و الإدارية في الجزائر خلال مرحلة التسعينيات من القرن العشرين .

لذلك يمكن القول أن هذه العوامل السلوكية قد تزاوجت بين غيابها أحيانا و حضورها في أحيان أخرى ، فعامل العزلة بالنظر إلى عدم الاستقرار السياسي و غياب الإدارة العامة الفعالة ، لا يمكن أن نتحدث فيه عن مشاركة المواطنين وعن الثقة بين الإدارة و المواطن .

أما عامل الفاعلية فالإصلاحات الإدارية المحلية لسنة 1990، قد عبرت عن نمط جديد من العلاقات مبني على الحوار الاجتماعي و على تحسين أداء الأجهزة الإدارية ، و على إعادة الثقة بين المواطنين و الإدارة بعد حالة عدم الاستقرار السياسي و الأمني .

---

1 – جياد اعثامنة ، « **الإصلاحات الإدارية والتعددية السياسية في الجزائر 1990 – 1992** ». (رسالة ماجستير ، معهد العلوم السياسية والعلاقات الدولية ، جامعة الجزائر، 1995) ، ص 153.

غير أن الملامح العامة للنظام السياسي الجزائري في هذه الفترة توحي بشكل عميق عن غياب الأبنية السياسية المركزية بعد استقالة رئيس الجمهورية و إلغاء الانتخـــــــابات التشريعية ، و بالتالي التدني في درجة مشاركة المواطنين في تسيير الإدارة .

ولأن طبيعة المرحلة أدت بالمجلس الأعلى للدولة إلى ممارسة جميع السلطات التي خص بها الدستور المعمول به لرئيس الجمهورية ، فإن طبيعة العلاقة بين المواطن و الإدارة من حيث عامل العزلة و الفاعلية قد تجاوزتها ضرورة تحقيق الأمـــن و الاستقرار و تسيير المرحلة الانتقالية ، خاصة بعد الاغتيال الذي ذهب ضحيته رئيس المجلس الأعلى للدولة السيد محمد بوضياف .

لذلك عقد المجلس الأعلى للدولة ندوة الوفاق الوطني من أجل تسيير هذه المرحلة الانتقالية بأهدافها السياسية المرتبطة باسترجاع الأمن المدني و العودة إلى المسار الانتخابي في إطار ديمقراطي ، و بأهدافها الأمنية من خلال حفظ النظام العام ووضع حد للأعمال التخريبية و الإرهابية .

وانطلاقا من هذا حددت أرضية الوفاق الوطني هيئات المرحلة الانتقالية التي شملت " رئاسة الدولة ، الحكومة ، المجلس الوطني الانتقالي "[1] ، و بالتالي أصبح عامل العزلة و الفاعلية في علاقة جدلية مع مؤسسات إدارية جديدة حسب طبيعة المرحلة ، فالعزلة ظهرت في عدم مشاركة المواطنين في الشؤون العامة ، بينما الفاعلية غيبتها طبيعة الأزمة السياسية و الأمنية ، فلم يتفاعل الفرد الجزائري مع إدارته من حيث انتقادها أو معارضتها أو تقديم المقترحات لها .

لذلك سنبحث في مظاهر العزلة و الفاعلية لتوضيح سلوك المواطنين الجزائريين و مدى تأثير ذلك على الإدارة، أجهزة و موظفين.

في البداية تتجلى مظاهر العزلة في هذه المرحلة الانتقالية و حتى في مرحلة بناء المؤسسات السياسية فيما بعد ، في عدم رغبة المواطن الجزائري في أن شارك في تنظيمات المجتمع المدني التي تهدف إلى التأثير على الإدارة العامة سلبا أو إيجابا بشكل جماعي ، و حتى و إن حدث نوع من المشاركة في تلك التنظيمات فإنه يكون مبنيا على عامل المصلحة الشخصية كالانضمام إلى

[1] – ج . ج . ج . د . ش ، مرسوم رئاسي رقم :94-40، مؤرخ في 29 جانفي1994، **يتعلق بنشر الأرضية المتضمنة الوفاق الوطني حول المرحلة الانتقالية** ، الجريدة الرسمية ، العدد6، المادة 4.

النقابات العمالية و بالتالي تؤدي مظاهر الفردية إلى نشوء السلوكيات البيروقراطية السلبية على حساب المصلحة العامة للمواطنين .

أما المظهر الثاني فهو شعور المواطن بعدم الثقة في إدارته عند احتكاكه بها ، و ذلك لأن من مظاهر عدم الثقة في الإدارة هي ظاهرة الفساد الإداري و السياسي ، فسياسات الإصلاح الإداري التي عرفتها الإدارة الجزائرية في ظل التعددية السياسية ، كلها دليل على عمق الأزمة و على عدم حماية حقوق و حريات المواطنين و على عدم تكافؤ الفرص في التوظيف و في تقديم الخدمات العامة ، لذلك انعدمت الثقة بين المواطن و الإدارة الجزائرية ، رغم إلحاح المشرع الجزائري على " تعزيز الثقة بين الإدارة و المواطن "[1] .

كما يشكل مؤشر عدم الاهتمام بالشؤون العامة مظهرا نستشف من خلاله سلبية المواطن الجزائري اتجاه نشاط الإدارة العامة ، فهو لا يتعاون مع الإدارة لا بتقديم الرأي و المشورة ولا بالانضمام إلى تنظيمات المجتمع المدني ، و يؤدي ذلك إلى تكون نظرة عامة و سلبية لدى المواطن عن بيروقراطية الإدارة و سوء معاملتها للجمهور .

وفي مقابل ذلك تعتبر بعض القضايا الأخلاقية و الدينية و الاجتماعية عاملا محركا لعزلة المواطنين و تفاعلهم مع الإدارة .

غير أن هذا الموقف السلبي عامة للمواطن الجزائري و الإيجابي أحيانا اتجاه سلوك الإدارة تحركه الكثير من الظروف ، ففي أحداث أكتوبر تحولت عوامل العزلة إلى فعالية و أدى ذلك إلى إقرار التعدديـــة السياسية ، و بالمقابل لم يدم ذلك طويلا حتى دخلت الجزائر في مرحلة انتقالية حدثت فيها الانتكاسة لعامل الفاعلية ، و أصبحت مؤشرات تحقيق الأمن الشخصي و العام و حفظ النظام العام من محددات العلاقة بين المواطن و الإدارة .

إن ما يمكن أن نستشفه من ذلك هو أن الإدارة الجزائرية في مراحل عديدة قد عكست طبيعة النظام السياسي و لم تعكس خدمة المواطنين و دورهم في المشاركة فيها .

[1] – ج . ج . د . ش ، **مخطط عمل الحكومة من أجل تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية** ، سبتمبر2012، ص 8 .

لذلك ارتبطت السمات العامة للإدارة الجزائرية بالتحول الديمقراطي ، فبتنظيم الانتخابات الرئاسية وإجرائها في 16 نوفمبر 1995، أسفرت هذه الأخيرة عن فوز المترشح اليمين زروال ، و في هذا السياق أكد الرئيس على الحوار كوسيلة فعالة بين المواطن و الإدارة و بين مختلف الطرحات ووجهات النظر بين السلطة و المعارضة .

و بالفعل كانت هذه البدايات في بناء المؤسسات السياسية من خلال الانتخابات الرئاسية ، و عقد ندوة وطنية ثانية تضمنتها مذكرة اقترحتها رئاسة الجمهورية وأصدرتها في 6 ماي 1996، من أجل تنظيم استفتاء قبل نهاية سنة 1996 لتعديل دستور 1989، و تنظيم انتخابات تشريعية قبل نهاية السداسي الأول من سنة 1997، و انتخابات محلية قبل نهاية نفس السنة .

ولربط هذه التحولات في النظام السياسي الجزائري و أثرها على العلاقة الجدلية بين المواطن و الإدارة نجد أن سلوك الإدارة في الجزائر قد تكون عبر مراحل تاريخية مختلفة ، و بالتالي فموظفو الإدارة اليوم هم أحفاد البيروقراطيات الماضية ، لذلك وجدوا في سلبية المواطن الجزائري فرصة لإثبات نزاهتهم و إلقاء اللوم على عدم فاعلية المواطن في تسيير الإدارة العامة .

2- عامل المصلحة الفردية و المصلحة العامة :

يؤدي عامل المصلحة الفردية و العامة كعوامل سلوكية أدوارا مختلفة من حيث التأثير على فعالية الإدارة الجزائرية ، غير أن ردود الأفعال في ذالك تختلف بالنظر إلى :

- ردود الأفعال الفردية اتجاه الإدارة عند ضياع المصلحة الخاصة .
- ردود الأفعال الناتجة عن الاختلاف في تحديد و تقدير المصلحة العامة .

إن هذه العوامل السلوكية للمواطن الجزائري اتجاه نشاط الإدارة ، قد تتوحد و تعبر عن رؤية جماعية عندما تتخذ الإدارة إجراءات في حقهم أو تتعسف في استعمال السلطة ، غير أنه قد يحدث العكس عندما تؤدي العوامل السلوكية الفردية إلى التأثير على العمليات الإدارية

لتكون ملائمة لمصالحها الفردية و رغباتها ، بينما يسعى أصحاب المصلحة العامة للتأثير على نشاط الإدارة لتحقيق الصالح العام .

غير أننا بالرجوع إلى البيئة الاجتماعية للمجتمع الجزائري ، نجد أن النزعة الفردية للمواطن الجزائري في علاقته بالإدارة ، تحددها مصلحته الشخصية ، ففي كثير من الحالات يلجأ هذا الأخير إلى استعمال الأساليب غير الرسمية في تحقيق ذلك ، و بالمقابل تنعكس هذه الصورة السلبية على ظاهرة الفساد الإداري .

لذلك على الإدارة الجزائرية أن تكون دقيقة في فهم ردود أفعال المواطنين اتجاهها ، بحيث عليها " تحسين و تبسيط الشكليات و الإجراءات الإدارية و مساواة الجميع في الخدمة العمومية"[1] .

إلا أن رد فعل الإدارة في التمييز بين طبيعة المصلحة الفردية و المصلحة العامة ، يؤخذ دائما في إطار السياق العام ، ففي ظل الظروف غير العادية ، و حالات عدم الاستقرار السياسي و الأمني ، تعتبر المصلحة العامة هي المعيار الذي تنطلق منه الإدارة في رسم سياستها العامة و اتخاذ قراراتها .

أما في الحالات العادية فإن التمييز من قبل الإدارة في تقدير المصلحة الفردية أو العامة ، يعد من المؤشرات التي تؤدي إلى تحديث و تطوير الممارسة اليومية للعمل الإداري ، إما عن طريق " تمكين المواطن من مراقبة أفضل للشؤون العمومية "[2] أو " بعصرنة الإدارة العمومية بإرساء علاقات جديدة بين الإدارة و المواطن "[3] .

و باختصار فقد كان للعوامل السلوكية تأثير على مشاركة المواطن الجزائري في نشاط الإدارة ، غير أن هذه المؤشرات السلوكية لا تكفي وحدها لتحديد درجـــــة المشاركة للمواطنين ، بحيث تبرز عوامل أخرى تتعلق بالبناء الاجتماعي و البناء التعليمي

[1] – ج . ج . د . ش ، **مخطط عمل الحكومة من أجل تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية** ، سبتمبر2012، ص 8 .
[2] – ج . ج . د . ش ، **مخطط عمل الحكومة من أجل تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية** ، سبتمبر2012، ص 8 .
[3] – ج . ج . د . ش ، **مخطط عمل الحكومة من أجل تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية** ، سبتمبر2012، ص 8 .

الفرع الثاني : تأثير المتغيرات الاجتماعية

لقد أكدت العديد من الدراسات البيئية في الإدارة العامة* على أهمية و دور العوامل الاجتماعية في تحديد طبيعة الإدارة العامة و السلوك التنظيمي لأفرادها ، و تتمثل هذه المتغيرات الاجتماعية في البناء الاجتماعي و البناء التعليمي .

1- عامل البناء الاجتماعي و تنظيمات المجتمع المدني :

أثار الأستاذ حمدي أمين عبد الهادي و الأستاذ أحمد صقر عاشور النقاش حول تأثير البناء الاجتماعي على الإدارة العامـــة ، من خلال طبيعة التنظيمات الاجتماعية الموجودة في المجتمع و نمط علاقات السلطة فيه ، بحيث يعتبر" البناء التنظيمي و الكثير من السلوكيات التنظيمية للمنظمات العامة ، و كذلك للمنظمات الخاصة ، يمكن أن ترد إلى البناء الاجتماعي للمجتمع و ما يحويه من عناصر و علاقات "[1] .

لذلك عند البحث عن هذه العلاقة الجدلية في الإدارة الجزائرية يتطلب ذلك معرفة طبيعة المجتمع الجزائري و المجتمع المدني فيه و كيف يؤثر على هيكل و علاقات الحكومة و منظمات الإدارة العامة .

في البداية يمكن القول أن ثمة " أبعاد ثلاثة للواقع الاجتماعي ، البعد الاقتصادي و البعد السياسي و البعد الثقافي "[2] ، و كلها متداخلة من حيث تأثيرها على تكوين المجتمع عموما ، فقد اعتمد المجتمع الجزائري التقليدي على الجماعة في إدارة شؤونه الاقتصادية و السياسية و الاجتماعية قبل الاحتلال الفرنسي ، من خلال الزوايا و الجماعات الدينية و العشائرية المختلفة.

و في ظل التواجد الاستعماري اقتصر تكوين المجتمع المدني على النخبة الأوربية غير أنه بصدور قانون الجمعيات الفرنسية في 5 جويلية 1901، تأسست الجمعيات في المدن الجزائرية ذات طابع إداري و تركيبة اجتماعية أوربية ، أما بالنسبة للجزائريين الأهالي ، فكانت

---

* على سبيل المثال الدراسة الغربية لجون جاوس : John M. Gaus ، و الدراسة العربية لـــــ : أحمد صقر عاشور.

[1] – أحمد صقر عاشور ، مرجع سبق ذكره ، ص ص256-257 .

[2] – سمير أمين ، **التمركز الأوروبي : نحو نظرية للثقافة** . الجزائر: المؤسسة الوطنيـــة للفنون المطبعـــية 1992، ص 5.

الجمعيات المؤسسة ذات طابع رياضي و فني و لم تؤسس من أجل مكافحة الفقر و الجهل ورفع المستوى الاقتصادي و الاجتماعي و الفكري للجزائريين .

و في السياق نفسه برزت جمعيات ذات بعد و طني كحركة الأخوة الجزائرية التي أسسها الأمير خالد في 23 جانفي 1922 ، و التي كانت تحمل " روحا إسلامية واضحة في البيان السياسي للحركة ، الذي تطور عن موقف سياسي ذو بعد ديني كان واضحا من خلال الشعار الذي رفعه الأمير خالد في الانتخابات البلدية ، و الذي اعتبره المستعمر خطرا و وصفه بخطر التعصب الإسلامي "[1] ، و من خلال تقارير الإدارة الاستعمارية في سنة 1954 عن التنظيمات الجمعوية ، و خاصة جمعية العلماء المسلمين ، فقد وصفتها بأنها " المدرسة الحقيقية للوطنية بشمال إفريقيا "[2] .

و في فترة الاستقلال أكد دستور 1963 على حق المواطن الجزائري و حريته في تأسيس الجمعيات و الاجتماع بحيث " تضمن الجمهورية حرية الصحافة و حرية وسائل الإعلام الأخرى و حرية تأسيس الجمعيات و حرية التعبير ... "[3] .

بالإضافة إلى ذلك أعطى المشرع الجزائري العمال الحق في تشكيل نقابات ، وفي هذا السياق بينت المادة الدستورية أن " الحق النقابي ، وحق الإضراب ، و مشاركة العمال في تسيير المؤسسات معترف بها جميعا "[4] .

أما دستور 1976 فقد تبنى فكرة التنظيم السياسي الواحد ، غير أنه أعطى " حرية إنشاء الجمعيات معترف بها و تمارس في إطـــار القانون "[5] ، و لكنها خاضعة إداريا و ايديولوجيا للحزب السياسي الواحد ، من خلال الحاقه للتنظيمات الجماهيرية البارزة ،

---

[1] – عروس الزبير ، **الجمعيات ذات التوجهات الإسلامية في الجزائر** . ط1، القاهرة : دار الأمين ، 2006، ص 32.

[2] – أبو القاسم سعدالله ، **تاريخ الجزائر الثقافي** : **1830–1954**. ج 6، ط2، بيروت : دار الغرب الاسلامي ، 2005، ص ص205–206 .

[3] – **الدستور الجزائري 1963**، المادة 19.

[4] – **الدستور الجزائري 1963**، المادة 20.

[5] – **الدستور الجزائري 1976**، المادة 56.

كالاتحاد العام للعمال الجزائريين ، المنظمة الوطنية للمجاهدين ، الاتحاد الوطني للشبيبة الجزائرية، الاتحاد الوطني للفلاحين الجزائريين و الاتحاد الوطني للنساء الجزائريات .

وباختصار فرغم التأسيس الدستوري لأهمية تكوين الهيئات ، إلا أنها من الناحية العملية كانت غير مفيدة و هي تحت توجيه و تسيير الحزب السياسي الواحد ، بحيث " تؤكد مختلف النصوص و الأدبيات الصادرة عن حزب جبهة التحرير الوطني أن المنظمات الجماهيرية تمثل الامتداد الطبيعي لحزب جبهة التحرير الوطني في أوساط مختلف الفئات الاجتماعية و المهنية"[1].

أما في ظل التعددية السياسية فقد شكل دستور 1989 خطوة جديدة في بناء مجتمع مدني ، من خلال الأسس الديمقراطية و العدالة الاجتماعية ، و إقرار التعددية الحزبية و النص على دور الجمعيات في تفعيل الحياة السياسية و الاجتماعية للمواطن .

أما في دستور 1996 فقد وسع من نطاق المجتمع المدني " فحريات التعبير ، و إنشاء الجمعيات ، والاجتمـــاع مضمونة للمـــواطن"[2] ، حيث أكد الدستور على أن " حق إنشاء الجمعيات مضمون "[3] ، بالإضافة إلى حقوق أخرى كحق إنشاء الأحزاب السياسية والحق النقابي . و تبدو هذه الخطوة ايجابية للمشرع الجزائري في تكوين مجتمع مدني بالنظر إلى أن هذا الأخير قد ارتبط في الغرب "بمفاهيم أكبر و أعظم و أولها الديمقراطية و ما أثارته من جدل بين النظرية الليبرالية و النظرية الشيوعية و نتاج ذلك في نهاية الجدل من ظهور مفاهيم الديمقراطية المشاركتية - Participative Democracy – التي تعتبر المجتمع المدني أهم عنصر و عامل لمشاركة فعالة "[4].

و انطلاقا مما سبق يظهر لنا أن المجتمع الجزائري في بداية تكونه ميزته تنظيمات أولية بسيطة كالعشيرة و القبيلة ، و لكن مع التطور الذي حدث فيه انتقل إلى مجتمع ثانوي بفعل التنظيمات الثانوية التي ظهرت فيه سواء في المرحلة الاستعمارية أو مرحلة ما بعد الاستقلال ، و

---

[1] – عامر رخيلة ، مرجع سبق ذكره ، ص338.

[2] – **الدستور الجزائري 1996**، المادة 41.

[3] – **الدستور الجزائري 1996**، المادة43.

3- عبداللطيف باري ، « **المجتمع المدني العالمي و تأثيره على المجتمع المدني الجزائري** » . (مذكرة ماجستير ، جامعة بن يوسف بن خدة – الجزائر– ، كلية العلوم السياسية و الإعلام ، قسم العلوم السياسية و العلاقات الدولية ، 2007) ، ص27 .

لو أنها كانت عبارة عن مجتمع مدني في مرحلة التكوين بفعل الظروف الاستعمارية أو بفعل طبيعة النظام السياسي الجزائري القائم على نظام الحزب الواحد .

وعلى العكس من ذلك شكلت مرحلة التعددية السياسية قيام مجتمع مدني متعدد ، من حيث التعددية الحزبية ، التعددية النقابية و تعدد الجمعيات من خلال قانوني الجمعيات لسنة 1990 تحت رقم : 90-31 ، وسنة 2012 تحت رقم :12-06.

و في السياق نفسه يشكل عامل النمو الحضري بعدا أساسيا في البناء الاجتماعي للجزائر و مختلف الدول عموما ، فهذه الظاهرة امتدت إلى الدول المتطورة و النامية أيضا ، إلا أنه في " البلدان المتطورة لم تظهر الآثار السلبية لعملية التحضر كما برزت في البلدان النامية ، وذلك لكون هذه الظاهرة تمت بشكل تدريجي في البلدان المتطورة خلال فترة طويلة نسبيا .

أما في البلدان النامية فكانت التحولات سريعة و غير متوقعة بحيث لم تكن هذه البلدان تتوقع أن تحدث فيها الزيادة المفرطة في التحضر"[1] ، فالجزائر انتقل فيها " معدل النمو الحضري من 31% سنة 1966 ، إلى 41% سنة 1971 ، إلى 49% سنة 1989 ، إلى 54% سنة 1993 "[2] .

إن هذه المقاربة السوسيولوجية في تطور المجتمع و المجتمع الجزائري ، قد انعكست على أنماط الإدارة المختلفة ، فكل من المرحلة الاستعمارية و مرحلة الاستقلال خصوصا لم يكن للمجتمع المدني دور في المشاركة أو رقابة الإدارة العامة ، فنمط علاقات السلطة المبني على المركزية الشديدة جعل حزب جبهة التحرير الوطني في فترات عديدة هو المخطط و المنظم و الموجه و المسير للإدارة الجزائرية .

أما في ظل التعددية السياسية فقد تغير نمط علاقات السلطة من المركزية الشديدة إلى الديمقراطية بفعل الكثير من الأطر القانونية ، فقد أصبحت الأحزاب السياسية و مختلف

[1] – طاهر محمد بوشلوش ، مرجع سبق ذكره ، ص121 .

[2] – المرجع نفسه ، 125 .

الجمعيات و التنظيمات الثقافية تمارس عملية الرقابة على الأجهزة الإدارية المختلفة و أداء أفرادها ، وهذا ما وضع الإدارة الجزائرية أمام كثير من التحديات الاجتماعية التالية :

- ضرورة حماية حقوق و حريات المواطنين.
- تصحيح الاختلالات الموجودة بين الإدارات العمومية .
- تطوير الممارسة اليومية للعمل الإداري .
- تحسين الخدمات .
- تحسين آدائها الوظيفي .
- تنظيم استطلاعات الرأي حول مدى تحسن العلاقة بين الإدارة و المواطن ، وذلك من خلال " تحسين شروط استقبال المواطنين و الاستمرار في مكافحة البيروقراطية "[1] .
- ضرورة ثقة المواطن في مؤسساته الإدارية عن طريق فكرة الحكم الراشـــد ، وفي هذا السياق عرف المشرع الجزائري الحكم الراشد بأنه " هو الذي بموجبه تكون الإدارة مهتمة بانشغالات المواطن و تعمل للمصلحة العامة في إطار الشفافية "[2] .

كما يتعلق الحكم الراشد في هذا السياق " بتطوير أنماط التسيير العقلاني باستعمال الوسائل و الأساليب الحديثة في إطار تسيير المدن ... و توفير و تدعيم الخدمة العمومية وتحسين نوعيتـــها "[3] .

لذلك نستشف في هذه التعاريف معايير تتعلق بالسلوك ، من حيث اهتمام الإدارة بالمواطن ، و الشفافية في أداء الوظائف .

- التركيز أكثر على العلاقة بين المواطن و الإدارة ، وخاصة أن الإدارة في الكثير من الحالات تعمد إلى الإجراءات و التعقيدات البيروقراطية ، وإلى " عدم الاهتمام بالمطالب و العرائض

---

[1] – ج . ج . د . ش ، **مخطط عمل الحكومة من أجل تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية** ، سبتمبر2012، ص 8 .

[2] – ج . ج . د . ش ، قانون رقم :06-06، المؤرخ في 20 فيفري 2006، المتضمن **القانون التوجيهي للمدينة** ، الجريدة الرسمية ، المادة 11.

[3] – ج . ج . د . ش ، قانون رقم :06-06، المؤرخ في 20 فيفري 2006، المتضمن **القانون التوجيهي للمدينة** ، الجريدة الرسمية ، المادة 11.

و الشكاوى التي يبديها المواطنون ووسائل الإعلام اتجاه الأجهزة و اتجاه تصرفات بعض العاملين فيها "[1] .

لذلك لابد من التركيز على واجبات الإدارة اتجاه المواطن عن طريق تحسين الخدمات العمومية ، و في هذا السياق أكـــد المشـــرع الجزائـــري على ذلك من خلال القانون رقـــــم : 88-131، الذي ينظم العلاقة بين الإدارة و المواطن .

و في الأخير يمكن القول أن العلاقة الجدلية بين البناء الاجتماعي و الإدارة الجزائرية تختلف من فترة إلى أخرى ، فالنمو الحضري و السكاني المتزايد ، و تغير التنظيمات الاجتماعية من بسيطة إلى ثانوية ، أدى إلى اتساع و تغير أنماط و نشاط الإدارة الجزائرية ، و بالتالي أصبح للبناء الاجتماعي تأثير كبير في ذلك .

وقد أكدت التقارير المحلية و الدولية على العديد من المعايير و المؤشرات التي تبين ذلك ، ففي مجال التكامل الاجتماعي تظهر لنا النسب المئوية لمعيار رفاه الفرد المؤشرات التالية :

- " الرضا العام بالحياة :5.2% .
- الرضا بحرية الخيار 53% .
- الرضا بالوظيفة 58.7% .

أما بالنسبة لمعيار النظرة إلى المجتمع فنجد فيها المؤشرات التالية :

- الثقة في الأفراد :16% .
- الرضا بالمجتمع المحلي :73.9% .
- الثقة في الحكومة الوطنية :53% "[2] .

[1] – محمد قاسم القريوتي ، **الإصلاح الإداري بين النظرية و التطبيق** . ط1 ، عمان : دار وائل للطباعة و النشر ، 2001، ص 30 .

[2] – **تقرير التنمية البشرية الصادر عن برنامج الأمم المتحدة للتنمية** ، 2013 ، الجدول 9، [http://hdr.undp.org].

إن هذه المعايير و المؤشرات تظهر مدى التغيير الحاصل في البناء الاجتماعي للمجتمع الجزائري ، و بالتالي مدى تأثير هذا الأخير على الأنماط الهيكلية و السلوكية للإدارة الجزائرية و على تغلغل القيم الاجتماعية في التنظيم البيروقراطي الجزائري .

2- عامل البناء التعليمي :

تعتبر السياسة التعليمية من العوامل الاجتماعية التي تقيس أداء الهياكل الحكومية المركزية و المحلية ، و يشكل البناء التعليمي في مضمون السياسة التعليمية المحدد لخصائص و سلوكيات الموظفين و المؤثر على علاقة الإدارة العامة بالمجتمع .

لذلك مثل التعليم قبل الحقبة الاستعمارية مسؤولية جماعية حيث يتعاون الجميع لإنشاء المساجد و الكتاتيب و الزوايا ، فلم تكن هناك جامعة في الجزائر بل يتم ختم التعليم القرآني بإجازة شفوية من الشيخ تعبيرا عن رضاه .

غير أن المرحلة الاستعمارية غيرت ملامح التعليم في الجزائر من خلال عمل الإدارة الاستعمارية في الاستيلاء على أملاك الأوقاف و استشهاد الكثير من علماء الدين و هجرة بعضهم ، و هكذا عملت فرنسا في القضاء على التعليم عن طريق سياسة التجهيل .

وبالمقابل بقيت المساجد و الكتاتيب و الزوايا تؤدي دورها التعليمي وارتبطت بجمعية العلماء المسلمين .

وفي مرحلة الاستقلال عرفت الجزائر وضعا تعليميا صعبا فنسبة الأمية زادت عن السبعة ملايين ، و يضاف إليها قلة الهياكل التعليمية و نقص الإطارات و مشكلة سيطرة اللغة الفرنسية و انحصار التعليم في مناطق دون أخرى .

لذلك عجلت السلطة الجزائرية بديمقراطية التعليم حيث أكد دستور 1963 على أن " التعليم إجباري و الثقافة في متناول الجميع بدون تمييز إلا ما كان ناشئا عن استعدادات كل فرد و حاجيات الجماعة "[1] .

[1] - **الدستور الجزائري 1963** ، المادة 18.

و هكذا بدأت عملية إقامة نظام تعليمي عبر مراحل تدريجية ووفق أولويات مختلفة منها :

- تعميم التعليم و تأسيس المنشآت التعليمية و توسيعها إلى المناطق النائية.
- التركيز على نظام التعليم و مناهجه بالاعتماد على الإطارات الوطنية الموجودة .
- " تلقين التلاميذ مبدأ العدالة و المساواة بين المواطنين.
- رسالة النظام التربوي في نطاق القيم العربية الإسلامية و المبادئ الاشتراكية هي :
- تنمية شخصية الأطفال و المواطن و إعدادهم للعمل و الحياة "[1].
- " التعليم إجباري لجميع الأطفال من السنة السادسة من العمر إلى نهاية السادسة عشر "[2].

أما في مرحلة التعددية السياسية فقد عرفت الجزائر إصلاحات عديدة في مجال التربية و التعليم ، حيث تم إحداث اللجنة الوطنية لإصلاح المنظومة التربوية بحيث تكلف على أساس " مقاييس علمية و بيداغوجية بإجراء تقييم للمنظومة التربوية القائمة قصد إعداد تشخيصي مؤهل و موضوعي و مفصل لجميع العناصر المكونة لمنظومة التربية و التكوين المهني و العالي... "[3] .

وعلى هذا الأساس تم إدخال تعديلات على محتويات كتب السنة الأولى لسنتي 2003-2004 بالنسبة للمدرسة الأساسية .

أما في سنتي 2004-2005 ، فقد شهدت تنصيب السنة الثانية مع إضافة اللغة الفرنسية و استعمال الرموز و المصطلحات العلمية .

كما عرفت مرحلة التعليم الأساسي إصلاحات تدريجية في سنتي 2003-2004، بالانتقال إلى التعليم المتوسط وفق نظام أربعة سنوات ، و إدخال اللغة الأمازيغية كلغة وطنية

---

[1] – ج . ج . د . ش ، الأمر رقم :76-35 ، المؤرخ 16 أفريل1976، يتعلق **بتنظيم التربية و التكوين** ، الجريدة الرسمية ، العدد 33، المادة 2 – 3 .

[2] – ج . ج . د . ش ، الأمر رقم :76-35 ، المؤرخ 16 أفريل1976، يتعلق **بتنظيم التربية و التكوين** ، الجريدة الرسمية ، العدد 33 ، المادة 5 .

[3] – ج . ج . د . ش ، مرسوم رقم : 2000 – 101 ، مؤرخ في 9 ماي 2000 ، يتضمن **إحداث اللجنة الوطنية لإصلاح المنظومة التربوية** ، الجريدة الرسمية ، المادة 2 .

من خلال التعديل الدستوري لسنة 2002، الذي أكـــــد على أن " تمازيغت هي كذلك لغة وطنية "[1] ، كما عرف التعليم الثانوي العديد من الإصلاحات الهيكلية سنتي : 2004 - 2005 .

وفيما يتعلق بالتعليم العالي فقد وضعت إستراتيجية لمرحلة 2004-2013، تضمنت الانتقال من نظام التعليم العالي الكلاسيكي إلى نظام التعليم العالي الجديد ، حيث شرعت الجزائر في تطبيق " هيكلة جديدة لنظام التعليم العالي في الجزائر (LMD) شبيهة بتلك المعمول بها منذ مدة في الدول الأنغلوساكسونية "[2] ، بالإضافة إلى التفكير في إنشاء مدارس دكتوراه لتغطية التكوين و التأطير .

ومن الملاحظ في السياق السابق أن نظام التعليم في الجزائر، قد تطور من حيث هيكل التعليم و محتواه و أساليبه ، فقد بلغ عدد " الجامعات الجزائرية 47 جامعة و 10 مراكز جامعية و 4 ملحقات جامعية و 19 مدرسة وطنية عليا و 5 مدارس عليا للأساتذة و 10 مدارس تحضيرية و قسمان تحضيريان مدمجان "[3] ، ناهيك عن مختلف التخصصات الموجودة بهذه الجامعات و المدارس المتخصصة .

وبمقابل هذا التحول في البناء التعليمي حدثت الكثير من التغيرات في الهياكل و الممارسات الإدارية ، و حتى في درجة مشاركة المواطنين في الإدارة بفعل عوامل التنشئة الاجتماعية المختلفة و منها عامل التعليم .

لذلك فقد أدى التكوين المستمر للنخب الجزائرية في الجامعات و المدارس المتخصصة إلى تغيير نمط علاقات السلطة بيـــن الإدارة و المواطـــن ، و داخل النظم الإدارية ذاتها ، و بذلك أصبح تأثير المواطن على الإدارة يختلف عن المرحلة السابقة ، فالنخب الاجتماعية المختلفة أفرادا و في إطار تنظيمات المجتمع المدني أصبحت تمارس عملية الرقابة على الإدارة العامة من خلال

---

[1] – ج . ج . د . ش ، قانون رقم :02-03، مؤرخ في10 أفريل 2002 ، يتضمن **تعديل الدستـــــور** ، الجريدة الرسمية ، المادة 3 .

[2] – عمر صخري ، « **الجودة الشاملة في بناء القدرات البشرية الجزائرية** » . مجلة بحوث اقتصادية عربية ، القاهرة : الجمعية العربية للبحوث الاقتصادية ، العدد 43-44 ، 2008 ، ص 217.

[3] – ج . ج . د . ش ، وزارة التعليم العالي و البحث العلمي، 31 أوت 2013 : [http ://www.MESRS.DZ]

الشكاوى و الاقتراحات المقدمة ، أو عن طريق الإجراءات الإدارية المختلفة التي تؤدي إلى مساءلة الإدارة أمام القضاء .

أضف إلى ذلك التطور الذي حدث في تقنيات و تكنولوجيات الإعلام و الاتصال و التي مكنت المواطنين من عملية الرقابة و الاتصال و كشف الكثير من مظاهر الفساد الإداري ، و ذلك عن طريق إرسال التقارير وفق شبكة الانترنيت .

كما تؤدي الثقافة القانونية بالمواطنين إلى المشاركة في تسيير الإدارة ، بحيث " يحق لأي شخص طبيعي أو معنوي أن يطلع في عين المكان على محاضر مداولات المجلس الشعبي البلدي و القرارات و أن يأخذ نسخة منها على نفقته "[1] .

إن هذا التكوين المطرد والمستمر في مختلف أطواره التعليمية – بصرف النظر عن طبيعة التكوين و نوعيته – أدى بصانع القرار في الجزائر إلى تخصيص الكثير من الموارد المالية في رسم سياساته العامة ، فقد تم تخصيص ميزانية تسيير قدرت بـــ : "628.664.041.000 دج لوزارة التربية الوطنية كثاني ميزانية تسيير ضمن باقي القطاعات الوزارية الأخرى ، و 264.582.513.000 دج لوزارة التعليم العالي و البحث العلمي كسادس ميزانية تسيير "[2] ، لذلك فقد أدت هذه الإصلاحات المتكررة إلى تكوين نخب تكنوقراطية و بيروقراطيه أصبحت تشارك في عملية رسم السياسات العامة و تسيير الإدارة عن طريق ترشحها في المجالس التمثيلية المحلية و الوطنية .

لذلك نلاحظ أن التركيبة الاجتماعية لتلك المجالس و حتى الوزارات قد عرفت الكثير من التغيير بفعل التطور الذي حدث في البناء التعليمي .

[1] – ج . ج . د . ش ، قانون رقم :90-08 ، مؤرخ في 7 أفريل 1990 ، **يتعلق بالبلدية** ، الجريدة الرسمية ، العدد 15 ، المادة 22.

[2] – ج . ج . د . ش ، قانون رقم :12-12، مؤرخ في 26 ديسمبر 2012 ، يتضمن **قانون المالية لسنة 2012** ، الجريدة الرسمية ، العدد 72، الجدول ب ، ص 26 .

و في هذا السياق بلغت " نسبة تمثيل المرأة في المجالس النيابية 25.6% ، كما عرف التكوين لذوي التحصيل العلمي الثانوي بالنسبة للإناث ما نسبته 20.9% ، و في مقابل هذا كان التكوين لذوي التحصيل العلمي الثانوي من الذكور ما نسبته 27.03 %"[1] .

و في إطار العلاقة بين الإدارة و المواطن بلغ " معدل مشاركة المرأة في القوى العاملة نسبة 15% و الرجال ما نسبته 71.9% ، و أما عن مؤشرات التعليم فيذكر تقرير التنمية البشرية أن التحصيل العلمي بالنسبة للحاصلين على التعليم الثانوي قد وصل إلى 24.1 % و 72.6 % بالنسبة للملمين بالقراءة والكتابة "[2] ، و بالنسبة للمؤشر الاجتمـــــــاعي في الالتحاق بالتعليم ، فقد بلغت في المرحلة الابتدائية نسبة 100 %، و الثانوي 95 % ، و التعليم العالي 30.8 % .

و لكن رغم هذه الانجازات في الإصلاح التربوي و البناء التعليمي وخاصة من الناحية الكمية ، إلا أن هناك " مواطن خلل كبيرة ، و لاسيما على صعيد جودة التعليم و التكوين ، حيث أدى عدم الاتساق بين مخرجات التعليم العالي من جهة و احتياجات سوق العمل إلى انعزال الجزائر عن المعرفة و المعلومات و التقانة "[3] .

لذلك كان لزاما على الجزائر أن تراعي في بناء القدرات البشرية في ظل عمليات الإصلاح المتكررة الاهتمامات التالية :

أ – " ترقية جودة النوعية في جميع مراحل و أنواع التعليم "[4] عن طريق :

- تشجيع التعلم الذاتي .
- تنويع التعليم و تجديد هياكله .
- استغلال التقنيات التربوية الحديثة .

---

[1] – **تقرير التنمية البشرية الصادر عن برنامج الأمم المتحدة للتنمية 2013** ، الجدول 4 ، [http://hdr.undp.org].

[2] – **تقرير التنمية البشرية الصادر عن برنامج الأمم المتحدة للتنمية 2013** ، الجدول 4 ، الجدول 8، [http://hdr.undp.org]..

[3] – عمر صخري ، مرجع سبق ذكره ، ص 232 .

[4] – المرجع نفسه ، ص ص234-235 .

- التقويم الحديث و المستمر للتعليم .
- الاعتماد على إدارة التطوير لا إدارة التسيير .
- مشاركة جميع الفئات الاجتماعية في التعليم .

ب– " النهوض بالتعليم العالي "[1] عن طريق :

- تحسين إدارة التعليم العالي .
- إصلاح بنية التعليم العالي .
- نشر التعليم العالي .

و تأسيسا على ذلك نستنتج عمق العلاقة بين البناء التعليمي و الإدارة الجزائرية ، فالبناء التعليمي الجيد يؤدي إلى التأثير الايجابي في مشاركة المواطنين في تسيير الإدارة ، و على العكس من ذلك فهشاشة البناء التعليمي و تردي أوضاعه تؤدي إلى انتشار الممارسات الإدارية السلبية و إلى فقدان الثقة بين المواطن و الإدارة .

[1] – المرجع نفسه ، ص ص235-236.

المبحث الثاني: الإدارة الجزائرية ومبدأ التـــشاركية

تظهر العلاقة بين البيئة الاجتماعية و الإدارة أو بين المواطن و الإدارة على أنها علاقة جدلية ، لأن التأثير متبادل بينهما فالبيئة الاجتماعية بالعوامل السلوكية و الاجتماعية كشفت عن المواطن الايجابية و السلبية في الإدارة الجزائرية ، و بالمقابل تشكل العوامل الإدارية أو متغيرات البيئة الإدارية إطارا آخر تؤثر من خلاله الإدارة على مشاركة المواطنين ، إما بتقديم الاقتراحات إلى الأجهزة الإدارية و الاستشارية أو بتقديم التقارير ، و قد يكون عن طريق طبيعة التنظيم الإداري الذي يسمح أو يمنع بالمشاركة من جانب المواطنين . و في حالات أخرى يتعلق بالإدارة ببروز سلوك الإدارة كأحد العوامل المؤثرة في البيئة الاجتماعية .

المطلب الأول: تأثير العوامل التنظيمية الإدارية على مشاركة المواطنين

إن البحث عن مدى تأثير العوامل التنظيمية في مشاركة المواطنين يستدعي معرفة طبيعة البناء التنظيمي في الإدارة الجزائرية .

لذلك شكل مفهوم المركزية و اللامركزية كآليات متعلقة بالتنظيم بعدا أساسيا و مؤثرا في درجة مشاركة المواطنين .

و انطلاقا من هذا يعتبر معيار التخفيف من حدة المركزية و تجنب تضخم الجهاز الإداري من الأولويات في تحديد طبيعة العلاقة بين الإدارة والمواطن .

إن مفهوم التنظيم الإداري المركزي القائم على معيار التركيز الإداري و عدم التركيز الإداري في الإدارة الجزائرية يتطلب تبسيطه و تفعيله من خلال دراسة عناصر هذا التنظيم الإداري المركزي التالية :

أ- عنصر الهيكل التنظيمي :

يعبر الهيكل التنظيمي للإدارة الجزائرية عن وسيلة لتنظيم الإدارة من خلال مخطط هرمي (أجهزة ، هياكل ، مديريات ، مصالح ، مكاتب) ، و يعتمد هذا الهيكل الهرمي على مبدأ

التخصص الوظيـــفي ، ففي هذا السياق شكلت عملية تكوين النخب الإدارية في الجزائر من خلال المدرسة الوطنية للإدارة مفهوما مفيدا في إبراز" دور المسير أو القائد الإداري في التأثير على قيم العاملين في المنظمة ، و بالتالي التأثير على المجتمع ككل[1] .

و تعميم الإصلاحات الإدارية المتكررة و بروز مفاهيم التطوير الإداري و التنمية الإدارية في الجزائر خاصة بعد الاستقلال إلى التعددية السياسية ، من خلال الإصلاحات الإدارية المحلية لسنة 1990 و الإصلاحات التي جاء بها دستور 1989 و دستور 1996 فيما يتعلق بتنظيم الإدارة المركزية ، دليل على التغيير في البناء التنظيمي للإدارة الجزائرية من منظور اجتماعي فالعلاقة بين " الدولة و المجتمع ليست علاقة صفرية و إنما تنشأ بينهما شبكة من العلاقات المعقدة فالدولة تتبنى اختيارات و سياسات بهدف إرضاء المواطنين"[2] ، لذلك يجب أن تتوفر الكثير من المعايير في وضع الهيكل التنظيمي:

- أن يكون واقعيا و موضوعيا بحيث يتماشى مع الظروف و الأوضاع السائدة في الإدارة الجزائرية ، بحيث لا يكون وليد بيئة إدارية خارجية لا تتكيف مع الواقع .

ويرتبط مفهوم الواقعية و الموضوعية في رسم الهيكل التنظيمي ، بأن يكون ممكن التنفيذ من حيث التكاليف الكبيرة التي يستلزمها ، وأن لا يلقى معارضة من قبل المواطنين .

- أن يستهدف الهيكل التنظيمي تقديم الاقتراحات و الشكاوى من طرف المواطنين للإدارة ، و في هذا السياق يعتبر وسيط الجمهورية في الجزائر نمطا إداريا لتفعيل العلاقة بين الإدارة و المواطن .

و قد شكلت الدول الاسكندينافية النموذج الأول لفكرة المفوض أو الوكيل أو المفوض المـــــلكي (Ombudsman) منذ القرن الثامن عشر ، و الذي يمارس عملية الرقابة

[1] – بو عبد الله ، لحسن ، « **البعد الثقافي و الاجتماعي لسلوك العامل و علاقته بإدارة المؤسسة** » . (الثقافة و التسيير ، أعمال الملتقى المنعقد بالجزائر ، إعداد : عبد الحفيظ مقدم ، تقديم : عمر صخري ، الجزائر : ديوان المطبوعات الجامعية ، 28-30 نوفمبر 1992) ، ص 195.

[2] – علي الدين هلال ، « **العلاقة بين الدولة و المجتمع في التحليل السياسي المعاصر** » . المجلة العربية للعلوم السياسية ، بيروت : مركز دراسات الوحدة العربية ، العدد 15 ،2007 ، ص 5.

على الإدارة من قبل هيئة غير إدارية متصلة بالسلطة التشريعية عن طريق التفويض ، أما في الدول العربية فقد كانت السودان سباقة إلى تأسيس هيئة وسيط الجمهورية سنة 1918.

و في سياق بحثنا يعتبر وسيط الجمهورية " هيئة طعن غير قضائية تساهم في حماية حقوق المواطنين و حرياتهم و في قانونية سير المؤسسات و الإدارات العمومية "[1] و ذلك عن طريق المتابعة و الرقابة العامة لعلاقة الإدارة بالمواطنين .

و حتى يتمكن المواطن من تقديم كل الطلبات أو الرسائل أو التظلمات ، فقد وضعت الإدارة تحت تصرفه مجموعة من وسائل الطعن عن طريق إحداث " هياكل في المستويين الوطني و المحلي تكلف على الخصوص بالبت في عرائض المواطنين "[2] ، و من أجل ذلك يعمل وسيط الجمهورية على تقديم التقارير السنوية إلى رئيس الجمهورية .

ب- عنصر التدرج و التسلسل الإداري :

إن الهيكل التنظيمي يجب أن يوضع في شكل هرمي تدريجي توزع فيه السلطات و المسؤوليات على درجات متعددة ، فالتنظيم الإداري المركزي في الجزائر انتقل من المركزية الشديدة في التنظيم و التسيير ، بحيث اتسعت قمة الهرم الإداري بفعل تعدد مستوياته الإدارية و هذا ما أدى إلى اختلال العلاقة بين الإدارة و المواطن و غياب وظيفة الاتصال .

و في مراحل لاحقة – مرحلة التحول الديمقراطي – حدث العكس فالتسلسل الإداري ميزته الخصائص التالية :

- تعدد المستويات الإدارية عند قاعدة الهرم و تضيق عند القمة ، و هذا بعد الأخذ بمفهوم اللامركزية الإدارية ، من أجل تقريب المرافق الإقليمية و المصلحية من المواطنين .

---

[1] – ج . ج . د . ش ، مرسوم رئاسي رقم :96 -113 ، مؤرخ في 23 مارس1996 ، يتضمن **تأسيس وسيط الجمهورية** ، الجريدة الرسمية ، العدد 20، المادة 2 . (تم إلغاء هيئة وسيط الجمهورية بالمرسوم الرئاسي رقم :99-170 ، المـــــــؤرخ في 2 أوت 1999 ، الجريدة الرسمية ، العدد 59) .

[2] – ج . ج . د . ش ، مرسوم رئاسي رقم :96 -113 ، مؤرخ في 23 مارس1996 ، يتضمن **تأسيس وسيط الجمهورية** ، الجريدة الرسمية ، العدد 20، المادة 34.

و رغم أهمية عامل اللامركزية في توثيق و تعاون جهود المواطنين مع الإدارة المركزية ، إلا أن النخب الإدارية الموجودة على المستوى المحلي شكلت عائقا من خلال اللامركزية على " تحقيق مصالحها التي هي غالبا ضد مصالح الفقراء ، و حدث هذا على المستويات المحلية و الإقليمية أكثر مما هو عليه الحال في المستوى الوطني "[1] .

- الاتصال الرسمي يتم بين المستويات الإدارية دون تخطي مستوى معين كما أن الموظف يتلقى دائما أوامر من المستوى الأعلى منه ، و رغم ما لهذه الخاصية من ايجابيات تنظيمية و وظيفية ، إلا أنه في الكثير من الحالات يحدث التداخل في الصلاحيات و بين المستويات الإدارية .

ج- عنصر مرونة الهيكل التنظيمي :

إن مرونة الهيكل التنظيمي تتطلب تكييفه مع بيئة الإدارة الداخلية و الخارجية و تفعيل الإجراءات الإدارية التي تتخذ داخله فهناك مثلا الكثير من " الإجراءات المتعلقة بتقدير الإيرادات و تحديد النفقات الطويلة والمعقدة و تتطلب و وثائق عديدة و تنقلات مابين مختلف الإدارات "[2] .

و إذا كانت اللامركزية الإدارية تشكل قيمة إدارية في البناء المتين للإدارة ، فإن وصفها في إطار علاقتها مع المجتمع لا يتوافق عند تبسيط إجراءاتها ، بقدر ما يتعداه إلى الدور الذي يقوم به في مجال تحقيق التنمية الاجتماعية . لذلك تقوم التنمية الإدارية الشاملة في أي مجتمع على إحداث تغيير في المجتمع و من هذا المنطلق فقد أدى تطبيق نظام اللامركزية في الجزائر إلى إشراك المواطنين في تسيير الإدارة ، لذلك سمح هذا النظام بوجود ممثلين في المجالس المحلية .

---

[1] – الصالح ساكري ، « **المعوقات التنظيمية و أثرها على فعالية الجماعات المحلية** » . (رسالة ماجيستر ، جامعة الحاج لخضر – باتنة – الجزائر ، كلية العلوم الاجتماعية و العلوم الإسلامية ، قسم علم الاجتماع و الديموغرافيا 2007 -2008) ، ص143 .

[2] – عيسى مرازقة ، « **معوقات تسيير الجماعات المحلية** » . مجلة العلوم الاجتماعية و الانسانية ، جامعة الحاج لخضر –باتنة – الجزائر ، العدد 14، 2006 ، ص 198 .

ومن هذا المنطلق نستنتج العلاقة بين اللامركزية السياسية و اللامركزية الإدارية ، فالإصلاحات السياسية في الجزائر أدت إلى قيام إصلاحات إدارية من خلال قانوني البلدية و الولاية لسنة 1990 ، و بالتالي حدث تغيير في البناء التنظيمي للإدارة المحلية .

وعلى النقيض من ذلك شكل العامل السياسي عائقا في حل الكثير من المجالس المحلية المنتـــخبة * .

و بالتالي اهتزت العلاقة بين الإدارة و المواطن من خلال قيام أبنية تنظيمية مؤقتة تمثلت في المندوبيات التنفيذية .

لذلك يعبر العامل السياسي في هذا السياق على أن " التجربة الجزائرية في مجال الانتخابات المحلية لا تزال فتية ، و في بداية مرحلة تكوين منظومة قانونية تتسم بالشفافية و إجراءات مضبوطة و ضمان حياد الإدار ة"[1] .

---

* هناك الكثير من المراسيم التي تتضمن حل المجالس الشعبية البلدية و تعويضها بمندوبيات تنفيذية وهي :

- ج . ج. د . ش ، مرسوم تنفيذي رقم :92-142 مؤرخ في 11أفريل 1992 ، يتضمن **حل مجالس بلدية** ، الجريدة الرسمية ، العدد27.

- ج . ج .د . ش ، مرسوم تنفيذي رقم : 92 –436 ، مؤرخ في 30 نوفمبر 1992، يتضمن **حل مجالس بلدية** ، الجريدة الرسمية ، العدد 85.

- ج . ج. د . ش ، مرسوم تنفيذي رقم : 93-56 ، مؤرخ في 27 فيفري 1993 ، يتضمن **حل مجالس بلدية** ، الجريدة الرسمية ، العدد 13.

- ج . ج. د . ش ، مرسوم تنفيذي رقم :93-106 ، مؤرخ 5 ماي1993 ، يتضمن **حل مجالس بلدية** ، الجريدة الرسمية العدد .30.

- ج . ج . د . ش ، مرسوم تنفيذي رقم : 93-128، مؤرخ 29 ماي 1993 ، يتضمن **حل مجالس بلدية** ، الجريدة الرسمية العدد ، 36 =

= ج . ج . د . ش ، مرسوم تنفيذي رقم : مرسوم تنفيذي رقم :94-05 ، مؤرخ 2 جانفي 1994 ، يتضمن **حل مجالس بلدية** ، الجريدة الرسمية ، العدد 1.

- ج . ج . د . ش ، مرسوم تنفيذي رقم : 94 -49 ، مؤرخ 26 فيفري 1994 ، يتضمن **حل مجالس بلدية** ، الجريدة الرسمية ، العدد 11.

- ج . ج . د . ش ، مرسوم تنفيذي رقم : 95 -63 ، مؤرخ 22 فيفري ،1995 ، يتضمن **حل مجالس بلدية** ، الجريدة الرسمية العدد 12.

- ج . ج . د . ش ، مرسوم تنفيذي رقم : 95 -91 ، مؤرخ 25 مارس 1995 ، يتضمن **حل مجالس بلدية** ، الجريدة الرسمية العدد 18 .

- ج . ج . د . ش ، مرسوم تنفيذي رقم : 95-162، مؤرخ 6 جوان 1995 ، يتضمن **حل باقي المجالس الشعبية البلدية و تعويضها بمندوبيات تنفيذية** ، الجريدة الرسمية ، العدد 32.

[1] - إسماعيل لعبادي ، « **أثر النظام الانتخابي في تشكيل المجالس المحلية في الجزائر في ظل التعددية الحزبية** » . المجلة العربية للعلوم السياسية، بيروت : مركز دراسات الوحدة العربية ، العدد12 ، 2006 ، ص 86.

و إضافة إلى ما سبق فإن مناقشة تأثير العوامل التنظيمية على درجة مشاركة المواطنين ، قد اختلف في أساليبه و تقنياته من الإدارة الكلاسيكية عند فريدريك تايلور إلى الإدارة المعاصرة القائمة على مفهوم الحكومة الالكترونية .

لذلك اعتمدت الإدارة الجزائرية في مرحلة سابقة على مجموعة من الآليات لتفعيل مشاركة المواطنين و منها :

- مجموعة القوانين و القرارات التي تبسط عمل الإدارة الجزائرية و تقرب المواطنين منها .
- العلاقات الإدارية القائمة على استخدام الورق .
- علانـــية النشاطات الإدارية .
- تقنـــية الإعلانات المعلقة .
- التربية على المشاركة في تسيير و مراقبة الإدارة .
- التقارب الاجتماعي من أجل القضاء على التضارب بين المصالح الفرديـــة و العامة كعوامل سلوكـــــية .
- الاكتفاء بالوظائف الإدارية التقليدية كالتخطيط و التنظيم والتوجيه والرقابة ....

وبالمقابل لا يعني ذلك أن الإدارة الجزائرية قد تخلت عن تلك القيم الإدارية العامة , بل لقد أضافت إليها مفهوما جديدا تمثل في الإدارة الالكترونية التي تعبر عن " عملية ميكنة مهام المؤسسة الإدارية ونشاطاتها ، بالاعتماد على جميع تقنيات المعلومات الضرورية للوصول إلى تحقيق أهداف الإدارة الجديدة "[1] .

وعطفا على ما سبق فإن مفهوم الإدارة الالكترونية لم يرتبط بالتعريف الضيق الذي ورد في أدبيات البنك الدولي ، من حيث العلاقة بين الإدارة الرشيدة والنمو الاقتصادي ، بل تعداه إلى مفهوم واسع ارتبط بالسياسة " فيعالج العلاقة الموجودة بين الحكم وعامة الناس والإدارة

[1] – علاء عبد الرزاق السالمي ، **نظم إدارة المعلومات** .عمان : المنظمة العربية للتنمية الإدارية ،2003 ، ص135 .

الحاكمـــة ، وهو ما يعني إدماج كل العناصر المتعلقة بالمشاركة والشرعية والمساءلة والشفافية و فصل السلطات وسيادة القانون والقضاء المستقل والنـــزيه و الكفء "[1] .

ويلاحظ على هذا التطور في الإدارة الجزائرية أنه انتقل و ارتقى بها في إطار علاقتها بالمواطنين إلى أنماط مختلفة في الإدارة الالكترونية تمثلت في :

- الحكومة الالكترونية : و التي توصف بأنها جملة التطبيقات التكنولوجية التي تهدف إلى تطبيق تكنولوجيا المعلومات و الاتصالات في تقديم الخدمات العامة ، و الانتقال من الإدارة التقليدية بالشبابيك إلى الإدارة المعاصرة بمواقع الأنترنيت .
- التجارة الالكترونية : تتحقق عن طريقها التنمية الاقتصادية بتطبيق تقنية تبادل المعلومات و الخدمات عبر شبكة الأنترنيت .
- التعليم الالكتروني : يستخدم فيه الحاسوب لتبادل المعلومات ، و تعليم الفرد برامج تدريسية متخصصة .

و من هذا المنطلق أسهم مفهوم الحكومة الإلكترونية في إحداث تطوير للحكومة التقليدية و في رقي المجتمعات ، لذا فقد انتهت معانات الكثير من الأفراد في طلب الخدمات و الحصول عليها بفضل التطور في تكنولوجيا الإعلام و الاتصال الذي وفرته الحكومات لخدمة مواطنيها بالدقة و السرعة و الجودة .

لذلك ركزت الجزائر في مشروع إستراتيجية الحكومة الإلكترونية على ضمان الفعالية في تقديم الخدمات الحكومية للمواطنين و أن تكون متاحة للجميع ، و من هذا المنطلق أخذت وزارة الداخلية و الجماعات المحلية على عاتقها عملية تقنين الخدمات الإلكترونية بإطلاق ورشة كبرى لعصرنة الإدارة العامة المركزية و المحلية و ذلك بالوضع التدريجي لنظام وطني للتعريف المؤمن يرتكز على محورين أساسيين هما:

---

[1] – لمين علوطي ، « **الإدارة الالكترونية للموارد البشرية** » . مجلة بحوث اقتصادية عربية ، القاهرة : الجمعية العربية للبحوث الاقتصادية ، العدد 42 ، 2008 ، ص145 .

- محور بطاقة التعريف الوطنية البيومترية الإلكترونية .
- محور جوازات السفر البيومترية الإلكترونية: " يكون حضور صاحب طلب جواز السفر إجباري لإيداع الملف و أخذ بصمات الأصابع و الصورة الشمسية للهوية و التوقيع و الرقمية "[1] .

و تعد بطاقة التعريف الوطنية البيومترية الإلكترونية وثيقة مؤمنة تماما و ذات شكل أكثر مرونة طبقا لآخر التطورات التكنولوجية في العالم ، حيث تحتوي بالأخص على شريحة إلكترونية و صورة رقمية ، ستضمن للمواطنين الإتمام السريع لمختلف الإجراءات اليومية بسبب ثقتها و استخداماتها المتنوعة في إطار الربط ما بين مع القطاعات الأخرى.

و فيما يتعلق بجواز السفر البيومتري الإلكتروني ، و الذي يعد وثيقة هوية و سفر مؤمنة قابلة للقراءة آليا و تحتوي بصفة خاصة على صورة رقمية و شريحة إلكترونية فهو مطابق تماما للمعايير الدولية .

و يعتبر هذا التغيير الذي أقرته وزارة الداخلية و الجماعات المحلية نقلة نوعية في مسارها المهني، و الذي من شأنه أن يحقق تقليصا كبيرا في أوقات إنجاز المعاملات و التسليم مقابل تحسين جودة الخدمات المقدمة للمواطنين و تقليل التراكم الورقي و الإجراءات البيروقراطية بإحلال الوثائق الإلكترونية بديلا عن الوثائق الورقية .

و من أجل ذلك فقد جسد برنامج الحكومة الإلكترونية اهتمام الجزائر بتطبيق مفهوم الحكومة الإلكترونية و الإدارة العامة الإلكترونية ، و يأتي هذا البرنامج ضمن المبادرات و المشاريع التنموية التي تتبناها الجزائر لتحقيق التنمية المستدامة في مختلف جوانب الحياة .

و يتمثل مشروع تنفيذ الحكومة الإلكترونية في:

[1] - ج . ج . د . ش ، قرار مؤرخ في 25 ماي 2011 ، **يتعلق بملف طلب بطاقة التعريف الوطنية و جواز السفر** ، الجريدة الرسمية ، المادة6 .

- تطوير المنظومة التشريعية الوطنية : و الذي يتضمن إعداد قانون ينظم المعاملات الحكومية الإلكترونية و تطوير التشريعات القائمة.
- تطوير البنية المالية : يعمل البرنامج على تطوير المؤسسات ماليا لتصبح أكثر مرونة.
- تطوير الإدارة العامة : و الذي يشمل تطوير أساليب العمل في الجهات المقرر استخدامها للمعاملات الإلكترونية.
- التطوير الفني : يركز هذا البرنامج على استخدام التكنولوجيا الرقمية في الجهات الحكومية لتطوير الطاقات و القدرات اللازمة لإنجاز المشروع ، و كذلك يهتم البرنامج بتحسين الكفاءة التشغيلية و التي تتضمن استخدام أحدث الأجهزة و المعدات و أنظمة قواعد البيانات و تحديث نظام الاتصالات و المعلومات.
- تنمية الموارد البشرية : من خلال العمل على تطوير الموارد البشرية الحكومية بما يتلائم مع مفهوم الحكومة الإلكترونية ، و إعداد خطة مناسبة لتدريب فرق العمل التي يتم تكوينها من جميع الجهات الحكومية التي تشارك في مشروع الحكومة الإلكترونية بهدف القدرة على إدارته كل حسب اختصاصه.
- محور الإعلام : يتم من خلال إعداد خطة تعرف المجتمع بمزايا التحول إلى المجتمع الرقمي و الحكومة الالكترونية و كيفية الاستفادة من مزاياها .

ولعل أهم خطوة في تفعيل إستراتيجية الجزائر الالكترونية ما تم تسطيره من مشروع يهدف إلى" عصرنة وثائق الهوية و جواز السفر والحالة المدنية في إطار أهداف إستراتيجية لتحسين فعالية و نجاعة أداء الإدارة ، حيث سيصبح جواز السفر البيومتري الإلكتروني عمليا خلال السداسي الأول من 2010 – 2011 ، علما أنه تم الشروع في تجريب جواز السفر البيومتري الإلكتروني في عينة من البلديات ، وإطلاق نموذج لشهادة ميلاد خاصة ، وعملية

تصوير سجلات الحالة المدنية بواسطة السكانير على مستوى عدد من البلديات النموذجية ، في حين يرتقب رقمنة السجل الوطني للحالة المدنية سنة 2013 "[1].

و على هذا الأساس تبرز الحكومة الإلكترونية كقناة رئيسية في تقديم الخدمات العامة التي يستخدمها الجميع في أي وقت و في أي مكان ، و هو ما سيوفر عليها الكثير من الوقت و الجهد و المال ، و متاعب انتقال المواطنين إلى المكاتب الحكومية و الانتظار في طوابير طويلة لإنهاء إجراء روتيني لمعاملة ما.

و في هذا السياق تقوم الحكومة الإلكترونية بدور هام في تحسين جودة الخدمات الحكومية المقدمة من خلال:

- التخفيف من الضغوط على مستوى شبابيك الخدمات العامة و تقليص آجال الانتظار.
- تسهيل المعاملات للمواطنين و ذلك بالتبسيط و التسهيل.
- تقليل استعمال الأوراق بإحلال الوثائق الإلكترونية مكان الوثائق الورقية.
- التوعية بنشر التعامل بالحاسوب الآلي وسط المجتمع ، و محو الأمية المعلوماتية و إيجاد بيئة أعمال أفضل و تنافس تجاري فيما يتعلق بالاقتصاد الرقمي الجديد.
- تفعيل تدخل الدولة فيما يتعلق بالتكفل بانشغالات المواطنين في بيئتهم الاجتماعية .
- إتباع سياسات تبسيط و تخفيف الإجراءات الإدارية و كذا مكافحة البيروقراطية ، و ذلك بوضع حد " للسلوكيات البيروقراطية التي تجمد المبادرات وتلحق الضرر الوخيم باقتصاد البلاد وبالتنمية المحلية . كما يجب أن نضع حدا لغياب الشفافية والتواصل الذي يتناقض والحاجة إلى إدارة ناجعة في خدمة المواطنين والإصغاء لانشغالاتهم ، إدارة قـــادرة على

[1] - عبد الكريم عشور ، « **دور الإدارة الإلكترونية في ترشيد الخدمة العمومية في الولايات المتحدة الأمريكية والجزائر** » . (رسالة ماجستير ، قسم العلوم السياسية و العلاقات الدولية ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة منتوري – قسنطينة – 2009 – 2010) ، ص 167.

حل مشاكلهم وتعريفهم بحقوقهم ، و واجباتهم ، إدارة تنهض بمهامها كاملة في خدمة الجماعة "[1].

- تطوير جودة الخدمات المقدمة للمواطنين في مختلف مجالات الحياة ، و ذلك عن طريق تقريب الإدارة من المواطنين في إطار علاقة التأثير و التأثر أو التفاعل بين البيئة الاجتماعية و الإدارة العامة الالكترونية.
- تسهل و تسرع الوثيقة المؤمنة ضمانات لأمن تنقل المسافرين على مستوى الموانئ ، المطارات والمراكز الحدودية البرية و سهولة التنقل بفضل مراقبة إلكترونية سريعة لوثائق المسافرين ، بالإضافة إلى التعرف الموثوق الذي تسمح به وثائق السفر البيومترية الإلكترونية.

أما من الناحية العملية فقد أسهمت تكنولوجيا الإعلام و الاتصال في ميلاد الحكومة الإلكترونية و الإدارة العامة الالكترونية بوزارة الداخلية و الجماعات المحلية على مستوى البلديات و الدوائر الحكومية في الإجراءات الجديدة لمعالجة الطلبات المتعلقة بالوثائق الشخصية بـــ:

- بطاقة التعريف الوطنية البيومترية و الإلكترونية .
- جواز السفر الإلكتروني و البيومتري .
- شهادات الميلاد المرقمنة و المؤمنة و التي تسلم مرة واحدة في حياة المواطن.
- تقديم شهادات الميلاد للمواطنين على مستوى كل مصالح التنظيم الإداري لبلديات الوطن وفق شبكة الكترونية.

و في هذا السياق يتم إيداع ملف جواز السفر الإلكتروني و البيومتري على مستوى الدائرة – المقاطعة الإدارية: مكان الإقامة – أو على مستوى المصالح القنصلية بالنسبة للمواطنين

[1] - ج . ج . د . ش ، وزارة الشؤون الخارجية ، **كلمة عبد العزيز بوتفليقة رئيس الجمهورية في افتتاح ندوة الحكومة والولاة** ، قصر الأمم ، 25 جوان 2006 .

المقيمين بالخارج مرة واحدة لاستخراج جواز السفر، و يتضمن الملف استمارة طلب واحدة متوفرة على الموقع الإلكتروني لوزارة الداخلية و الجماعات المحلية أو على مستوى الدوائر و المقاطعات الإدارية و المصالح القنصلية ، و يتم في هذه الحالة تقديم المعطيات البيومترية : البصمات ، الصورة ، الإمضاء و هذا بعدما يتم رقمنتها عند إيداع الملف.

و لغرض ضمان تأمين وثائق جوازات السفر الإلكترونية و البيومترية و تسهيل الإجراءات لتحديد هوية الطالب تم إدراج عاملين جديدين ضمن الوثائق المكونة للطالب و هما:[1]

- شهادة ميلاد مرقمنة مؤمنة خاصة ببطاقة التعريف الوطنية و جواز السفر تسلم مرة واحدة في حياة المواطن.
- إمضاء الضامن خلف الصور الثلاث المكونة للملف و استمارة الطلب و ذلك لغرض التأكد من هوية الطالب.

و بعد المرور بإجراء إيداع ملف الوثائق البيومترية و الإلكترونية و التي تنـــتهي برقمنة الملف ، يتم تشفير الملف و إرساله عبر شبكة خاصة بوزارة الداخلية و الجماعات المحلية إلى المركز الوطني لإنتاج الوثائق البيومترية و الإلكترونية ، و بالموازاة مع ذلك يتم إرسال و ثيقة التحقيق إلى مصالح الأمن . وبهذا يحتوي جواز السفر البيومتري الإلكتروني " شريحة إلكترونية من دون صلة تحتوي على الشهادات الإلكترونية للدولة الجزائرية و على معلومات الحالة المدنية لصاحب الطلب ومعلوماته البيومترية الرقمية من ضمنها صورته الشمسيـــة و توقيعه و بصمـــاته "[2]

[2] - ج . ج . د . ش ، قرار مؤرخ في 26 ديسمبر 2011 ، **يحدد المواصفات التقنية لجواز السفر الوطني البيومتري الإلكتروني** ، الجريدة الرسمية ، العدد 1 ، المادة 2 .

و باختصار و على الرغم من الإصلاحات التي عرفتها الإدارة الجزائرية في السنوات الأخيرة على المستويات التنظيمية الإدارية ، إلا أن ذلك لم يمنع من استمرار الكثير من السلوكيات الإدارية السلبية التي تضعف من درجة التأثير الايجابي للإدارة على المواطنين .

المطلب الثاني : تأثير السلوك التنظيمي للإدارة على مشاركة المواطنين

تؤكد الكثير من الدراسات الحديثة للبيروقراطية ضرورة تجاوز الطرح الفيبري القائم على مبدأ التنظيم الرسمي ، من خلال مجموعة من القواعد الثابتة ، و على مظاهر التعقيد و الروتين الإداري التي ظهرت من خلال الممارسات البيروقراطية .

وفي مقابل ذلك ركزت هذه الدراسات الحديثة للبيروقراطية على مؤشرات العنصر البشري و سلوك البيروقراطيين و الطابع الثقافي والحضاري للمجتمع من خلال دراسة ميشال كروزيه للبيروقراطية .

كما اهتمت نظريات السلوك التنظيمي بالظاهرة الإدارية عن طريق " منظار شامل يتجاوز الفرد و الجماعة و ينطلق لدراسة السلوك وتغييره لتحقيق أهداف الإدارة عن طريق قيادة التغيير"[1] .

ومن تلك الدراســـــات نجد دراسة :

-أبراهام ماسلو .
-دوجلاس ماكريجور .
-ديفيد ماكليلاند .

وإذا كنا قد لاحظنا في السياق السابق كيف تلعب العوامل السلوكية دورا في درجة مشاركة المواطنين وكيف تؤثر عزلتهم أو فاعليتهم على الإدارة الجزائرية . ففي مقابل ذلك كانت الإدارة الجزائرية عبارة عن مجموعة من الأفراد تشكلت لديها سلوكيات معينة متأثرة

[1] – إبراهيم عبد الله المنيف ، **تطور الفكر الإداري المعاصر** . ط1 ، د م ن : د د ن ،1993، ص282.

بسلوك الأفراد في بيئتهم الاجتماعية ، غير أن تلك السلوكيات تنسب إلى الإدارة باعتبارها شخص معنوي .

وانطلاقا من ذلك كيف يؤثر سلوك الإدارة الجزائرية على درجة مشاركة المواطـــنين ؟ .

من البديهي أن سلوك الإدارة في الدول النامية يختلف شكلا و مضمونا عن سلوك الإدارة في الدول المتقدمة ذلك أن " الدولة الأوربية الحديثة قامت بناء على انقطاع تاريخي مع الدولة الأوربية القديمة ، أما بنية الدولة في العالم الثالث فهي موصولة بالماضي القديم الذي يحدد ملامحها و يؤثر في سلوك نخبتها و يوجه سياستها "[1] .

و تأسيسا على ذلك فإن سلوك الإدارة الجزائرية في علاقتها مع بيئتها الاجتماعية ، إنما يظهر من خلال رغبتها في توضيح أهدافها العامة و الخاصة عن طريق منظومتها القانونية و عدم النظر إلى المواطنين على أنهم مجرد منتفعين ينتظرون خدمات الإدارة .

لذلك فالقانون الإداري عموما و القانون الإداري الجزائري خاصة يرتكز على معياري التنظيم الإداري و النشاط الإداري ، هذا الأخير الذي يظهر سلوك الإدارة في جملة من الأفعال و التصرفات القانونية أو في مجموعة من الممارسات الإدارية السلبية .

وعلى هذا الأساس شكل محور وضع القوانين و تحديد أهداف الإدارة الجزائرية ، المعيار الأساسي و القيمة المركزية التي تؤدي إلى مشاركة أو عدم مشاركة المواطنين في تسيير الإدارة.

و الملاحظ في هذا السياق أن الإدارة الجزائرية قد عرفت العديد من الإصلاحات الإدارية سواء في ظل نظام الحزب الواحد أو فترة نظام التعددية الحزبية ، غير أن ما ميز هذه الفترات التاريخية هو كثرة القوانين و الأنظمة التي تحكم الإدارة الجزائرية ، ناهيك عن الغموض الذي يشوبها في صياغة التشريعات المختلفة .

ومما لاشك فيه أن هذه الكثرة و التعدد في القوانين تؤدي إلى عدم تفعيل البيئة الاجتماعية و عدم تمكن المواطنين من متابعتها و الإلمام بها كليا .

---

[1] – صالح السعيدي ، « **تكوين و سلوكيات النخب في المشرق العربي** » . (رسالة ماجستير في العلوم السياسية و العلاقات الدولية ، جامعة الجزائر ، كلية العلوم السياسية و الإعلام ، قسم العلوم السياسية ، 2001) ، ص177.

ولا يتوقف التحليل هنا فالتحولات السياسية للنظام السياسي الجزائري في فتراته المختلفة، هي الأخرى أدت إلى بروز تغييرات عديدة في سلوك الإدارة اتجاه مواطنيها .

و بالمقابل شكل السلوك التنظيمي للأفراد – الذي هو جوهر سلوك الإدارة – عاملا مهما في الجهاز الإداري الجزائري ، فمن خلاله يمكن أن يحدث التطبيق الصحيح للقواعد القانونية و تأثيرها الايجابي على المواطنيـــــن ، أو أن يحدث العكس أحيانا عند جهل الموظفين بالقوانين إما لتعددها أو لقدمها ، لذلك يبرز سلوك الإدارة في ممارستها لرقابة صارمة في جميع المستويات الإدارية على " سلوك أعوانها و انضباطهم و يجب أن نتأكد دوما بأنهم يضطلعون بمهامهم في كنف احترام حقوق المواطنين احتراما دقيقا "[1] .

وعلى هذا الأساس يتعدد سلوك الإدارة في علاقتها بالمواطنين من خلال تحديد أهدافها العامة التي تسعى لتحقيقها في إطار رسم السياسات العامة للدولة ، و ذلك من خلال :

أ– إعلام المواطن :

إن اهتمام الإدارة بما تنشره وسائل الإعلام المختلفة يجعلها تفكر أكثر مرة في مختلف القرارات التي ستتخذها و مدى تأثيرها على درجة مشاركة المواطنين لذلك عليها أن " تطلع المواطنين على التنظيمات و التدابير التي تسطرها و ينبغي في هذا الإطار أن تستعمل و تطور أي سند مناسب للنشر و الإعلام "[2] .

ب– استقبال المواطنين :

إن العلاقة الجدلية القائمة بين الإدارة الجزائرية و بيئتها الاجتماعية ، تحتم عليها توجيه المواطنين وحثهم على مختلف الإجراءات الإدارية الضرورية عند تقديم الخدمات العامة ، و ذلك عن طريق تنظيم هياكل خاصة بالاستقبال ، و موارد بشرية ذات كفاءة و معرفة بالقطاع ، بالإضافة إلى الخصائص الإنسانية .

---

[1] – ج . ج . د . ش ، مرسوم رقم :88-131 ، مؤرخ في 4 جويلية 1988 ، **ينظم العلاقات بين الإدارة و المواطن** ، الجريدة الرسمية، العدد 27 ، المادة 7.

[2] – ج . ج . د . ش ، مرسوم رقم :88-131 ، مؤرخ في 4 جويلية 1988 ، **ينظم العلاقات بين الإدارة و المواطن** ، الجريدة الرسمية، العدد 27 ، المادة 8 .

ج- استدعاء المواطنين :

من العوامل التي تبرز دور الإدارة و سعيها إلى تحقيق أهدافها العامة هو حرصها على سلامة مواطنيها و على تقديم الخدمات العامة لهم ، غير أن سلوك الإدارة أحيانا يدفعها إلى استدعاء المواطن و ذلك وفق الشروط القانونية التالية :

- اسم المصلحة المعنية بالاستدعاء .
- اسم الموقع و لقبه ووظيفته .
- تحديد أسباب الاستدعاء و الهدف منه .
- عنوان المصلحة المعنية و رقم هاتفها .
- تحديد أيام الاستقبال و ساعاته .

و الملاحظ من خلال الشروط السابقة أن نمط علاقات السلطة بين الإدارة و المواطن ، مبنى على أساس التنظيم الرسمي و على أساس وضوح العلاقة بينهما .

د- الديمومة في تقديم و تحسين الخدمات العامة :

إن الوظيفة التقليدية للإدارة العامة قد بنيت على أساس وظيفة التنفيذ ووظيفة تقديم الخدمات العامة ، لذلك فهي تعمل على تبسيط الإجراءات الإدارية بما يتماشى مع بيئتها الاجتماعية عن طريق إلزام الموظفين بتأدية واجباتهم وفق التشريع و التنظيم المعمول بهما و ذلك " حرصا منها على تحسين نوعية خدمتها باستمرار وتحسين صورتها العامة باعتبارها تعبيرا عن السلطة العمومية "[1].

وفي السياق نفسه يتجسد سلوك الإدارة أيضا من خلال :

- " توجيه المواطنين عند الضرورة وتقديم يد المساعدة إن اقتضى الأمر للمواطنين الأميين والمعوقين .
- تقديم جميع المعلومات والمطبوعات المطلوبة التي لها علاقة بنشاط المؤسسة ومطلب المواطن.

[1] - ج . ج . د . ش ، مرسوم رقم : 88-131 ، مؤرخ في 4 جويلية 1988 ، **ينظم العلاقات بين الإدارة و المواطن** ، الجريدة الرسمية ، العدد 27 ، المادة 21.

- السهر على حسن سير المصالح التي لها صلة بالجمهور وعلى الانضباط العام.
- مسك دفتر التظلمات القانوني ووضعه في متناول أي شخص يطلبه ".[1]

و لا يتوقف سلوك الإدارة عند وضع القوانين و تحديد الأهداف بل يتعداه إلى نوع العلاقات الإدارية العامة ، التي تعتبر من العوامل المؤثرة على البيئة الاجتماعية و على درجة مشاركة المواطنين ، لذلك كلما كانت هذه العوامل أكثر موضوعية من جانب الإدارة ، كلما أدت إلى رفع مشاركة المواطنين في الشؤون الإدارية .

و تعبر العلاقات العامة في هذا السياق عن تلك العلاقات الأساسية و الثانوية التي تجمع بين الإدارة و المواطنين من خلال ما تحويه من مؤثرات و تفاعلات ، ولذلك حرص المشرع الجزائري على توطيد هذه العلاقات العامة من خلال تمكين " مصالح الولايات والبلديات أن تتفق مع المواطنين المعنيين على استعمال وسيلة الهاتف لبرمجة الاستقبالات أو إيراد معلومات وبيانات تكميلية ، وكذلك أية إفادات أخرى يمكن أن تساعد على تسوية الملفات والمسائل المطروحة تسوية نهائية وعاجلة "[2].

ولأن الإدارة الناجحة هي الإدارة التي تتمكن من استقطاب أكبر عدد ممكن من المواطنين ، فقد سعت الإدارة الجزائرية إلى اتخاذ العديد من الإصلاحات الإدارية الخاصة بإدارة الموارد البشرية و مكافحة ظاهرة الفساد الإداري .

واعتبارا من ذلك أصبحت إدارة الموارد البشرية من الوظائف الأكثر أهمية في الإدارة ، و ذلك لأنها تشكل القيمة المركزية في أي وظيفة من وظائف الإدارة الأخرى .

وعلى هذا الأساس فإدارة الموارد البشرية تعبر عن " تنظيم الجهود الفردية و الجماعية لتحقيق أهداف محددة بكفاءة و فعالية "[3] .

---

[1] – ج . ج . د . ش ، قرار مؤرخ في 4 سبتمبر 1988 ، **يحدد شروط استقبال المواطنين في مصالح الولايات والبلديات وتوجيههم وإعلامهم** ، الجريدة الرسمية ، العدد 39 ، المادة 4 .

[2] – ج . ج . د . ش ، قرار مؤرخ في 4 سبتمبر 1988 ، **يرمي إلى تيسير مراسلة المصالح المحلية وعلاقتها مع المواطن** ، الجريدة الرسمية ، العدد 39 ، المادة 3.

[3] – محمد قاسم القريوتي ، **إدارة الأفراد : المرشد العلمي في تطبيق الأساليب العلمية في إدارة شؤون العاملين في القطاعين العام و الخاص** . عمان : شركة المطابع النموذجية ،1990، ص42 .

وفي تعريف آخر إدارة الموارد البشرية هي " مجموعة من الأنشطة الإدارية المتعلقة بحصول المنظمة على احتياجاتها من الموارد البشرية و تطويرها و تحفيزها والحفاظ عليها بما يمكن من تحقيق الأهداف التنظيمية بأعلى مستويات الكفاءة و الفعالية "[1] .

وفي هذا الإطار شكل قانون الوظيفة العامة في الجزائر خطوة نوعية في مجال توظيف و تكوين و تدريب الموظفين ، و هذا كله من أجل تكييف سلوك الموظفين مع مقتضيات العمل في الإدارة و خدمة المجتمع أساسا .

و على هذا الأساس بنيت سياسة التوظيف في الجزائر استنادا إلى جملة من الشروط حددها الأمر رقم :06 -03 تمثلت في :

-أن يكون جزائري الجنسية .
-أن يكون متمتعا بحقوقه المدنية .
-أن لا تحمل شهادة سوابقه القضائية ملاحظات تتناقض و ممارسة الوظيفة المراد الالتحاق بهـــا .
-أن يكون في وضعية قانونية اتجاه الخدمة الوطنية .
-أن تتوفر فيه شروط السن و القدرة البدنية و الذهنية و كذا المؤهلات المطلوبة للالتحاق بالوظيفة المراد الالتحاق بها .

أما في مجال سياسة التكوين فيتعين على " الإدارة تنظيم دورات التكوين و تحسين المستوى بصفة دائمة ، قصد ضمان تحسين تأهيل الموظف و ترقيته المهنية ، وتأهيله لمهام جـــديدة "[2] . وعن سلوك الإدارة اتجاه المواطنين ركز الأمر رقم :06-03 على أن الموظف يجب أن يتجنب

[1] – جمال الدين مرسي ، **الإدارة الإستراتيجية للموارد البشرية** . الإسكندرية : الدار الجامعية ،2003، ص 16.

[2] – ج . ج . د . ش ، الأمر رقم 06-03 ، مؤرخ في15جويلية 2006 ، يتضمن **القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية** ، الجريدة الرسمية ، العدد 46 ، المادة 104.

" كل فعل يتنافى مع طبيعة مهامه ولو كان ذلك خارج الخدمة ، كما يجب عليه أن يتسم في كل الأحوال بسلوك لائق ومحترم "[1].

و عطفا على ما سبق فإن البحث في مدى تأثير سلوك الإدارة على البيئة الاجتماعية في الجزائر ، يجعلنـــا نقوم بوصف تحليلي لسلوك الإدارة ، من حيث أنه سلوك تنظيمي ناتج عن قيم التنظيم الإداري ، كقيمة التخطيـــط ، وقيمة التنظيم أو أنه نابع من السلوك الثقافي للفرد .

و لذلك فالإدارة الجزائرية تعرف نوعا من الازدواجية بين السلوك التنظيمي و السلوك الثقافي ، فإذا كان السلوك التنظيمي يعبر عن تصرفات الأفراد و الجماعات داخـــــل المنظمات، أي أنه يرتبط " بدراسة و تطبيق المعرفة المتعلقة بكيفية تصرف الأفراد و الجماعات داخل المنظمات بهـــدف الوصول إلى التصرفات و الممارسات الأكثر فاعلية "[2] .

فبالمقابل اعتبر فردريك تايلور الثقافة " ذلك الكل المركب الذي يشتمل على المعرفة و المعتقدات و الفن والأخلاق و القانون و العادات أو أي قدرات أخرى أو عادات يكتسبها الإنسان بصفته عضوا في المجتمع "[3] .

إن هذا الوصف العلمي للثقافة يرتبط ارتباطا وثيقا بسلوك الإدارة أو بالأحرى بإدارة الموارد البشرية ، و ذلك لأن القيم الثقافية التي يكتسبها الفرد من بيئته الاجتماعية أو من بيئته التنظيمية – والتي توصف بالثقافة التنظيمية – تؤثر على سلوكه التنظيمي ، و لهذا تلعب الثقافة دورا مهما في إدارة الموارد البشرية من خلال :

-تعمل الثقافة على جعل سلوك الأفراد يتماشى و الثقافة التنظيمية الموجودة داخل الإدارة .
-تشكل الثقافة التنظيمية إطارا مرجعيا للأفراد يمكنهم من تفسير و استشراف ما يحدث في البيئة الاجتماعية .

---

[1] – ج . ج . د . ش ، الأمر رقم 06-03 ، مؤرخ في15جويلية 2006 ، يتضمن **القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية** ، الجريدة الرسمية ، العدد 46 ، المادة 40.

[2] – طارق طه ، مرجع سبق ذكره ، ص 28.

[3] – أحمد بن نعمان ، **هذي هي الثقافة** . الجزائر : شركة دار الأمة ، 1996، ص 20.

-تشكل الثقافة بعدا أساسيا في التنبؤ بسلوك الأفراد داخل المنظمة و تحديد مواقفهم اتجاه القيم التنظيمية ، فقيمة الوقت مثلا تعبر عن قيمة التخطيط كوظيفة من وظائف الإدارة و كلها قيم نابعة عن الثقافة .

وبالتالي فإذا كانت القيم السائدة في السلوك الثقافي للموظفين قيما إيجابية فإنها بالضرورة تنعكس على سلوك الإدارة في التعامل مع المواطنين .

أما إذا حدث العكس في هذه العلاقة الجدلية فإنه مهما تعاظم دور رأس المال الذهني القائم على تكنولوجيا المعلومات و الثورة الرقمية ... و انحصار تدريجي في تراجع التفاعل الشخصي بين الأفراد في مقابل تصاعد التفاعل الرقمي أو الالكتروني من خلال البريد الالكتروني و الصوتي و رسائل الهواتف المحمولة "[1] ، فإنه حتما ستنهار الإدارة و تسود القيم السلبية التالية :

-عدم احترام قيمة الوقت و هذا ما ينعكس على قيمة التخطيط داخل الإدارة ، و بالتالي يغيب التخطيط قصير المدى – خاصة في التنسيق بين مخططات العمل* التي تقدمها الحكومة سنويا إلى رئيس الجمهورية والتخطيط متوسط المدى و التخطيط طويل الأجل .

-تفكك نظام الانضباط داخل الإدارة و ذلك بعدم احترام النظام الداخلي للإدارة ، وتغير نمط علاقات السلطة بين الرئيس و المرؤوسين و هذا ما ينعكس سلبا على أداء الخدمات العامة .

- اهتزاز صورة الإدارة أو سلوك الإداري أمام مواطنيها و شيوع مظاهر البيروقراطية السلبية، من خلال بروز العلاقات الزبونية بين الموظفين بدل العلاقات الوظيفية الرسمية ، بحيث أصبح سلوك الموظف محددا بعلاقاته الشخصية مع بعض العائلات المسيطرة على هرم المؤسسات الإدارية ، لا بكفاءته العلمية و خبرته في الميدان .

و بالتالي " دعمت تلك العائلات سلطتها بهذا النظام الزبوني فهي تسير هذه المؤسسات الوطنية حسب مصالحها الخاصة ، حيث أن كل الطاقات البشرية خارج هذه القنوات العائلية

[1] – طارق طه ، مرجع سبق ذكره ، ص 27.

* في التعديل الدستوري لسنة 2008 تم استبدال مفهوم برنامج الحكومة بمفهوم مخطط عمل الحكومة ، (راجع فـــي ذلك : ج . ج . د . ش ، قانون رقم :08-19 ، المؤرخ في 15 نوفمبر 2008 ، تضمن **التعديل الدستوري** ، الجريدة الرسمية ، العدد63، المادة 80.

تهدر و تعاق ، فهذه التحالفات الشخصية التي لها قواعد أخرى كنفس الجهة ، نفس القرية نفس المجموعة ، نفس الدفعة الدراسية ... نجدها على مستوى إدارة مختلف القطاعات "[1] ، و هذا ما أدى إلى تغير نمط العلاقة بين الإدارة الجزائرية – المبنية على نظام العلاقات الزبونية – و البيئة الاجتماعية التي تحول فيها المواطنون إلى مجرد رعايا أو زبون أعلن الولاء .

و انطلاقا من السياق السابق فإن كلا من السلوك التنظيمي و السلوك الثقافي يشكلان في الإدارة الجزائرية إطارا للثقافة التنظيمية في أبعادها الاجتماعية المختلفة ، لذلك فالثقافة التنظيمية في الإدارة الجزائرية و في واقع الإدارة العربية عموما لم تعرف القطيعة مع الإرث الإداري الاستعماري و الثقافة التنظيمية التي تشكـــلت في مرحلة الاستـــقلال ، وبالتالي فهي" مرتبطة بالأطر التقليدية لتنظيم الحياة عموما ، وتنظيم العمل خصوصا ... لذلك بقيت الأنماط التنظيمية التقليدية و ما تصحبه من قيم و معايير و أعراف و عادات سائدة إلى فترة قريبة من الآن "[2] .

وفي السياق نفسه يؤكد الأستاذ عبد الله رابح سرير أن سلوك الإدارة الجزائرية في علاقتها مع بيئتها الاجتماعية ترتبط بسلوك المسير الجزائري الذي " تكيف مع الأوضاع التي أكدت على الإدمان على السلبية حيث تعلم أن لا يكون موضع تقييم فلا يقيم الغير، كما أنه لا يعامل وفقا للنتائج التي يحصل عليها لذا لا يبالي بنتائج الآخرين ، و يكتفي بالحضور الجسماني إلى المؤسسة فهو مرتبط بالمنصب دون المؤسسة "[3] .

---

[1] – بوزبرة ، خليفة ، « **السلوكات البيروقراطية في الإدارة الجزائرية** » . (الثقافة و التسيير ، أعمال الملتقى الدولي المنعقد بالجزائر ، إعداد : عبد الحفيظ مقدم ، تقديم : عمر صخري ، الجزائر : ديوان المطبوعات الجامعية ، 28 -30 نوفمبر 1992) . ص 73.

[2] – كمال بوقرة ، « **المسألة الثقافية و علاقتها بالمشكلات التنظيمية في المؤسســـة الجزائرية** » . (أطروحة دكـــتوراه ، كلية العلوم الاجتماعية و العلوم الاسلامية ، قسم علم الاجتماع و الديموغرافيا ، جامعة الحاج لخضر- باتنة – الجزائر ،2007-2008) ، ص183.

[3] – عبد الله رابح سرير ، « **فعالية تسيير المؤسسة : أداة الإبداع** » . (ملتقى دولي ، الإبداع و التغيير التنظيمي في المنظمات الحديثة ، جامعة سعد دحلب ، كلية الاقتصاد و علوم التسيير ، البليدة ، 18-19 ماي 2011) ، ص 16.

وهكذا يتضح واقع الثقافة التنظيمية في الإدارة الجزائرية و انعكاسها السلبي على أداء الموظـــفين ، و بالتالي انعكاسها السلبي أيضا على درجة مشاركة المواطنين في الإدارة .

لذلك فإن السلوك السلبي للإدارة الجزائرية و الذي ميزها لفترات طويلة و مازال كذلك، قد أفرز ما يسمى في أدبيات الإدارة العامة بظاهرة الفساد الإداري ، التي نتجت أساسا عن الإساءة في استعمال السلطة لتحقيق المكاسب الشخصية و بداية التحول في الأنماط السلوكية التنظيمية للإدارة إلى السلوكيات البيروقراطية السلبية التي " تبحث عن العمـــولات و الرشاوى و الابتزاز للسماح للأفراد الذين هم بلا سلطة ولا دفاع بالحصول على بعض الامتيازات أو تحقيق بعض المصالح الخاصة "[1] .

وبالتالي نتجت ظاهرة الفساد الإداري في الجزائر عن عدة أسباب أهمها :

-غياب الكفاءات العلمية المتخصصة .
-تدني الرواتب في بعض القطاعات .
-تراكم النصوص القانونية .
-مركزية القرارات و تنامي ظاهرة البيروقراطية داخل الإدارة .
-تبذير النفقات العامة للدولة .
-تنامي ظاهرة المحاباة و الإدارة بالأشخاص لا بالأهداف .
-غياب آليات مكافحة الفساد الإداري .

غير أن ما تجدر الإشارة إليه في هذا السياق أن المشرع الجزائري عكف في العديد من مراحل الإصلاح الإداري على وضع الآليات القانونية التي تحد من ظاهرة الفساد الإداري و تقوم سلوك الإدارة الجزائرية عن طريق وضع " التدابير الرامية إلى الوقاية من الفساد و مكافحته، و تعزيز النزاهة و المسؤولية و الشفافية في تسيير القطاعين العام و الخاص "[2] .

---

[1] – زايدي بقاسم ، « **تحسين إدارة الحكم و محاربة الفساد** » . مجلة المستقبل العربي ، بيروت : مركز دراسات الوحدة العربية ، ديسمبر 2008 ، العدد 358 ، ص58 .

[2] – ج . ج . د . ش ، قانون رقم :06-01 ، مؤرخ في20 فيفري 2006 ، **يتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته** ، الجريدة الرسمية ، العدد 14، المادة 1.

إن هذه الإجراءات الرامية إلى الحد من ظاهرة الفساد الإداري ، و بالتالي إلى تصحيح العلاقة بين الإدارة الجزائرية و بيئتها الاجتماعية ، ارتبطت في الوقت ذاته بتشكيل الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته و في هذا السياق يكلف رئيس الهيئة في القيام بالمهام التالية :

-" إعداد برنامج عمل الهيئة .

-تنفيذ التدابير التي تدخل في إطار السياسة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته ..."[1] .

و في السياق نفسه أكد المرسوم الرئاسي رقم :12-64 على ضرورة القيام بكل الدراسات و التحقيقات و التحاليل الاقتصادية أو الاجتماعية ، و ذلك على الخصوص بهدف تحديد نماذج الفساد و طرائقه ، من أجل تنوير السياسة الشاملة للوقاية من الفساد و مكافحته"[2].

وعلى الرغم من أن المشرع الجزائري قد أكد على تحليل و دراسة كل الجوانب المتعلقة بظاهرة الفساد – من خلال تقديم التوصيات اللازمة لذلك و تأطيرها عن طريق التشريعات و التنظيمات و كذا على مستوى الإجراءات و الممارسات الإدارية الموجودة – إلا أن " ثقافة التسيير بالمؤسسة الجزائرية لا تساعد على خلق الفعالية ، و تحمي نفسها بسلوكيات غير لائقة، و تلحق الضرر بسمعة المؤسسة . و هي تلك الثقافة السائدة في الوسط التنظيمي بالمؤسسة العامة بالجزائر "[3] .

و يمكن أن نخلص في الأخير إلى أن سلوك الإدارة الجزائرية في علاقتها مع بيئتها الاجتماعية ، و بالتالي في علاقتها مع درجة مشاركة المواطنين ، يعد من العوامل الأكثر أهمية التي تؤثر على كفاية و فعالية الإدارة الجزائرية ، وذلك من خلال تقديم خدمات فعالة وذات جودة تتجسد في ما يلي :

---

[1] – ج . ج . د . ش ، مرسوم رئاسي رقم :06-413 ، مؤرخ في 22 نوفمبر 2006 ، **يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته و تنظيمها و كيفيات سيرها** ، الجريدة الرسمية ، العدد 74، المادة 9.

[2] – ج . ج . د . ش ، مرسوم رئاسي رقم :12-64، مؤرخ في 7 فيفري 2012 ، يعدل و يتمم المرسوم الرئاسي رقـــــم : 06 – 413 ، المؤرخ في 22 نوفمبر 2006 ، الذي **يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته و تنظيمها و كيفيات سيرها** ، الجريدة الرسمية ، العدد 8 ، المادة 12.

[3] – عبد الله رابح سرير ، مرجع سبق ذكره ، ص 16.

- " يجب أن تتسم الخدمات العامة بالقدر الأقصى من الفعلية والفعالية وبالجودة العالية وأن تقدم بالطريقة الأكثر اقتصادا .
- تقوم الإدارة العامة بوضع الآليات المناسبة لرصد وتقييم فعالية الخدمة العامة بصورة دورية .
- تقوم الإدارة العامة بوضع آجال تقديم الخدمة العامة واحترامها .
- تضمن الإدارة العامة التكييف المستمر لخدماتها مع الاحتياجات المستجدة للمستخدمين.
- تتخذ الإدارة العامة الإجراءات اللازمة لإرساء وتعزيز الثقة بين أعوان الخدمة العامة والمستخدمين "[1] .

و بالتالي على الإدارة الجزائرية أن تعكس مفهوم تقديم الخدمات العامة على سلوك و تصرفات موظفيها تجاه المواطنين لفترات طويلة حتى يتم تعميق الثـــقة بين الإدارة الجزائرية و بيئتها الاجتماعية . و في هذا السياق عليها أن تلعب دورا بالغ الأهمية و ذلك عن طريق "

تحفيز و تنمية الوعي و زيادة الحماس و الاهتمام لدى المواطنين بمدى أهمية المشاركة الفعلية بجهودهم الذاتية في تنمية شؤونهم المحلية مع بيان الفرص و الوسائل التي يمكن لهم عن طريقها المساهمة في تحمل أعباء و متطلبات مخططات التنمية المحلية ، و بالتالي تحقيق مبدأ المشاركة الشعبية "[2] .

[1] – ج . ج . د . ش ، مرسوم رئاسي رقم 12-415 ، مؤرخ في 11 ديسمبر 2012 ، **يتضمن التصديق على الميثاق الإفريقي لقيم ومبادئ الخدمة العامة والإدارة** ، المعتمد بأديس أبابا بتاريخ 31 جانفي سنة 2011 ، الجريدة الرسمية ، العدد 68 ، المادة 7.

[2] – رمضان محمد بطيخ ، مرجع سبق ذكره ، ص224 .

خلاصة واستنتاجات :

لقد استخلصنا من خلال فصلنا الأخير من الدراسة إلى أن عملية الانتقال والتحول التي شهدها النظـــام السياسي الجزائري بعد إقرار التعددية السياسية بداية من سنة 1989 ، قد عرف انعكاسا على العلاقة التكاملية و التلازمية بين البيئة الاجتماعية والإدارة الجزائرية ، وذلك من خلال مجموعة الإصلاحات السياسية والإدارية التي أخذت بها الجزائر .

و لقد برزت تلك العلاقة التكاملية و التلازمية بين البيئة الاجتماعية و الإدارة العامة الجزائرية من خلال إبراز العوامل السلوكية و الاجتماعية المؤثرة على عملية التنظيم الإداري المركـــــــزي و المحلي، و كذلك عن العوامل السلوكية و الاجتماعية ذات التأثير على عملية التسيير الإداري و على ثقافة السلوك المرتبطة بواقع الأداء في الإدارة الجزائرية .

لذلك خلصنا إلى أن المتغيرات السلوكية و الاجتماعية تشكل دوافع سيكولوجية و سوسيولوجية ذات قيمة مركزية في إبراز الخصائص العامة للتنظيم الإداري و أداء أفراده في الإدارة الجزائرية .

و على هذا الأساس توصلنا إلى أن العوامل السلوكية و الاجتماعية لدى المواطن الجزائري تؤدي أدوارا بارزة في مدى مشاركتهم و اهتمامهم بالإدارة المركزية و المحلية .

وعليه فاتجاه المواطن الجزائري إلى العزلة و اكتسابه ثقافة انعزالية وعدم التعامل مع الإدارة يفقده حلقة الوصل معها ، وبالتالي يكون سلوكه مرتبط بعامـــــــــــل الجمود و الوحدة الذهنية عند مشاركته في تسيير الإدارة العامة لأجل تحقيق مصلحته الفردية دون تحقيق المصلحة العامة .

كما توصلنا أيضا إلى أن العوامل السلوكية للمواطن الجزائري اتجاه نشاط الإدارة ، قد تتوحد و تعبر عن رؤية جماعية عندما تتخذ الإدارة إجراءات في حقهم أو تتعسف في استعمال السلطة ، غير أنه قد يحدث العكس عندما تؤدي العوامل السلوكية الفردية إلى التأثير على العمليات الإدارية لتكون ملائمة لمصالحها الفردية و رغباتها ، بينما يسعى أصحاب المصلحة العامة للتأثير على نشاط الإدارة لتحقيق الصالح العام .

غير أننا بالرجوع إلى البيئة الاجتماعية للمجتمع الجزائري ، نجد أن النزعة الفردية للمواطن الجزائري في علاقته بالإدارة تحددها مصلحته الشخصية ، ففي كثير من الحالات يلجأ هذا الأخير إلى استعمال الأساليب غير الرسمية في تحقيق ذلك .

و بالتالي نستنتج أنه على الإدارة الجزائرية أن تكون دقيقة في فهم ردود أفعال المواطنين اتجاهها بحيث عليها تحسين و تبسيط الشكليات و الإجراءات الإدارية و مساواة الجميع في الخدمة العمومية .

و صفوة القول تبين لنا أن للعوامل السلوكية تأثير على مشاركة المواطن الجزائري في نشاط الإدارة ، غير أن هذه المؤشرات السلوكية لا تكفي وحدها لتحديد درجـــــة مشاركة المواطنين .

و في مقابل ذلك رأينا أن العوامل الاجتماعية لا تقل أهمية عن العوامل السلوكية ، فالبناء الاجتماعي للسكان والبناء التعليمي كلها مؤشرات قد تكون ايجابية أو سلبية في فعالية أو عدم فعالية الإدارة الجزائرية .

و على هذا الأساس استنتجنا أن المجتمع الجزائري في بداية تكونه ميزته تنظيمات أولية بسيطة كالعشيرة و القبيلة ، و لكن مع التطور الذي حدث فيه انتقل إلى مجتمع ثانوي بفعل التنظيمات الثانوية التي ظهرت فيه سواء في المرحلة الاستعمارية أو مرحلة ما بعد الاستقلال ، و لو أنها كانت عبارة عن مجتمع مدني في مرحلة التكون بفعل الظروف الاستعمارية أو بفعل طبيعة النظام السياسي الجزائري القائم على نظام الحزب الواحد .

و على العكس من ذلك شكلت مرحلة التعددية السياسية قيام مجتمع مدني متعدد ، من حيث التعددية الحزبية ، التعددية النقابية و تعدد الجمعيات من خلال قانوني الجمعيات لسنة 1990 تحت رقم : 90-31 ، و سنة 2012 تحت رقم :12 -06.

و في الأخير يمكن القول أن العلاقة الجدلية بين البناء الاجتماعي و الإدارة الجزائرية تختلف من فترة إلى أخرى ، فالنمو الحضري و السكاني المتزايد ، و تغير التنظيمات الاجتماعية

من بسيطة إلى ثانوية ، أدى إلى اتساع و تغير أنماط و نشاط الإدارة الجزائرية و بالتالي أصبح للبناء الاجتماعي تأثير كبير في ذلك .

كما خلصنا أيضا إلى أن عمق العلاقة بين البناء التعليمي و الإدارة الجزائرية قد تتضح من خلال البناء التعليمي الجيد الذي يؤدي إلى التأثير الايجابي في مشاركة المواطنين في تسيير الإدارة، أو على العكس من ذلك إلى هشاشة البناء التعليمي و تردي أوضاعه التي تؤدي إلى انتشار الممارسات الإدارية السلبية و إلى فقدان الثقة بين المواطن و الإدارة .

كما خلصنا إلى أن سلوك الإدارة الجزائرية في علاقتها مع بيئتها الاجتماعية ، و بالتالي في علاقتها مع درجة مشاركة المواطنين يعد من العوامل الأكثر أهمية التي تؤثر على كفاية و فعالية الإدارة الجزائرية .

و بالتالي على الإدارة الجزائرية أن تعكس مفهوم تقديم الخدمات العامة لمواطنيها على سلوك و تصرفات موظفيها اتجاه المواطنين لفترات طويلة حتى يتم تعميق الثـــــــقة بين الإدارة الجزائرية و بيئتها الاجتماعية .

الخاتـــــــــــــــــمة

الخاتـــــــمة :

لقد توصلنا من خلال دراستنا لموضوع البيئة الاجتماعية و تأثيرها على الإدارة العامة الجزائرية إلى جملة من النتائج و الاقتراحات و كذا الإجابة على الفروض المطروحة.

لذلك كانت محاولتنا في هذه الدراسة أن نبرز و لو جانبا بسيطا من الحقيقة العلمية و العملية للعلاقة الجدلية بين البيئة الاجتماعية و الإدارة الجزائرية خاصة من الناحية التأثيرية للبيئة الاجتماعية على الإدارة الجزائريـــة .

وعلى هذا الأساس خلصنا في بداية دراستنا إلى معطى هام تعلق بالإطار النظـــري للـــدراسة ، و الذي أكدنا فيه على حاجة الدول إلى علم للإدارة العامة من خلال مفاهيم الإدارة و الإدارة العامة ، و في الوقت نفسه حاجة الدارس في هذا النوع من المواضيع إلى التمكن من إدراك مفاهيمها ، و التمكين لها في طريقة توظيفها .

ولأن الدراسات العلمية عموما قائمة على تفسير و اختبار فروضها فإن دراستنا هي الأخرى لم تتخلف عن هذا التقليد العلمي ، و ذلك في محاولتنا لإسقاط التحليل النسقي و النظرية البيـــــــئية كإطار تحليلي على مدى تأثير البيئة الاجتماعية على الإدارة الجزائرية .

وقد توصلنا فعلا إلى أن هذا الإطار التحليلي كان جيدا و مفيدا في فهم وتفسير طبيعة العلاقة بين البيئة الاجتماعية و الإدارة الجزائرية و ذلك من خلال الفروض و المفاهيم التي قام عليها هـــذا الإطار التحليلي، أضف إلى ذلك أن التحليل النسقي والنظرية البيئة قد قاما على مجموعة من التجارب والخبرات الميدانية خاصة عند رائدهما ديفيد إستون: David Easton و فرد رجز: Fred w.Riggs .

واعتمادا على هذه المقاربة النظرية توصلنا من خلال الدراسة الوصفية التحليلية إلى أن موضوع البيئة الاجتماعية و علاقته بالإدارة في الجزائر قد تميز بالنسبية و في كثير من الحالات بالقطيعة خاصة في فترة الإدارة العثمانية و مرحلة الإدارة الاستعمارية .

لذلك نستنتج أن الإدارة العثمانية في الجزائر – من ناحية الحديث عن سلوك الإدارة – كانت في الأساس موجهة لتقديم الخدمات إلى الطبقة الحاكمة ، أما البيئة الاجتماعية الجزائرية فكان أفرادها خاضعون إلى سيطرة و تحكم الأجهزة البيروقراطية .

وفي هذا السياق اتسمت تلك الأجهزة البيروقراطية بالضعف من الناحية التسييرية و التنظيمية و الرقابية ، و هذا يعود إلى العلاقة التنافرية مع المواطنين ، و عدم اهتمام الإدارة العثمانية بالمصالح الخاصة والعامة للجزائريين مما يشكل لها عزلة من قبل المواطنين.

كما استنتجنا أن هذه القطيعة بين الإدارة العثمانية و البيئة الاجتماعية الجزائرية ، قد نتجت في الأساس عن طبيعة الإدارة العثمانية و التي كانت أقرب إلى الإدارة العسكرية منها إلى الإدارة المدنية .

ومن باب الموضوعية خلصنا إلى أن الأمير عبد القادر استطاع أن يقيم أسس الدولة الجزائرية في صراعه مع النظام الاستعماري الفرنسي ، بحيث أســـس للتنظيم السياسي – الإداري وفق مبدأ الشورى و على مرجعية اجتماعية شكل فيها المجتمع الجزائري أساس هذه الدولة ، من خلال إقامتـــه لتنظيم إداري يمتد حتى ليشمل سلطة الشيخ في العشيرة .

وأما عن التنظيم الإداري الاستعماري و علاقته بالبيئة الاجتماعية الجزائرية فقد خلصنا إلى أن هذه المرحلة من تاريخ الجزائر ، قد شكلت استثناء من حيث أشكال الإدارة التي أقامها النظام الاستعماري ، ومختلف الأساليب و الإجراءات التي اعتمدها في التعامل مع الجزائريين .

ولذلك فإن مختلف أشكال الإدارة الاستعمارية من مركزية إلى محلية ، و مختلف الإصلاحات الإدارية التي قام بها النظام الاستعماري في فترات مختلفة ، كان الهدف الأساسي منها تفكيك بنية المجتمع الجزائري و تحويل الجزائريين إلى مجرد أهالي ، و بالتالي التحكم فيهم و إبقائهم تحت سيطرة هذا النظام الاستعماري .

وبالتالي نستنتج وجود القطيعة بين البيئة الاجتماعية الجزائرية و الإدارة الاستعمارية ، و ذلك لأن النظام البيروقراطي الاستعماري المبني على فكرة التمييز العنصري للجزائريين الأهالي مع الفرنسيين و الأوربيين قد غيب بشكل كلي المجتمع الجزائري و مدى تأثيره في الإدارة .

وأما بشأن الإدارة الجزائرية و بيئتها الاجتماعية في مرحلة الاستقلال، فقد خلصنا إلى أن المجتمع الجزائري قد ورث تركة استعمارية ثقيلة ، من حيث البنية الفوقية التي تميزت بغياب المؤسسات السياسية و الإدارية وافتقار الجزائر إلى النخب الكفئ .

أما على مستوى البنية التحتية فالوضع سيان فسياسة التجهيل التي عمد إليها النظام الاستعماري قد خلفت أكثر من سبعة ملايين أمي و التدمير والتخريب لكل المؤسسات و المنشـــــآت .

أضف إلى ذلك الانقسامية التي ميزت النخب الجزائرية في هذه المرحلة والمراحل التي تلتـــــها.

وعلى الرغم من ذلك الوضع توصلنا إلى أن الجزائر قد مرت بمرحلة انتقالية عرفت فيها بناء مؤسسات الدولة المركزية و المحلية ، و بالتالي انتقلت الجزائر من علاقة القطيعة بين البيئة الاجتماعية و الإدارة في المرحلة السابقة إلى العلاقة التواصلية المبنية على التأثير و التأثر.

إن هذه العلاقة الجديدة بين البيئة الاجتماعية و الإدارة الجزائرية في ظل نظام الحزب الواحد ، و على الرغم بكل ما حملته من سلبيات في سياسات الإصلاح الإداري لهـــــــــذه الفترة ، إلا أنها قد شكلت تغيرا في الشكل و المضمون ، فالتكوين المتزايد للنـــخب الجزائرية ، وسياسات الإصلاح التعليمي المتكررة ، و مراحل التنشئة الاجتمـــــــــاعية المختلفة ، هي عوامل غيرت من طبيعة البيئة الاجتماعية الجزائرية ، و بالتالي غيرت في طبيعة علاقتها مع الإدارة .

وفي فصلنا الأخير خلصنا إلى أن التحول الذي عرفه النظام السياسي الجزائري بعد إقرار التعددية السياسية سنة 1989 ، قد انعكس بدوره على العلاقة الترابطية بين البيئة الاجتماعية و الإدارة الجزائرية ، من خلال جملة الإصلاحات السياسية و الإدارية التي أخذت بها الجزائر .

كما خلصنا أيضا إلى وجود جملة من العوامل السلوكية المؤثرة على بناء و أداء الإدارة الجزائرية ، و التي تمثلت أساسا في متغيرات العزلة و الفاعلية و متغيرات المصلحة الفردية و المصلحة العامة ، بالإضافة إلى العوامل الاجتماعية التي ارتبطت بالبناء الاجتماعي للمجتمع الجزائري و البناء التعليمي .

و بالمقابل أبرزنا سلوك الإدارة الجزائرية و كيف تؤثر هي الأخرى على بيـــــــئتها الاجتماعية وفق متغيرات الأبعاد التنظيمية للإدارة الجزائرية و متغيرات السلـــــوك التنظيمي .

و لكي نتمكن من الإحاطة بكل جوانب الدراسة فإنه من الأهمية بمكان في هذا السياق أن نختبر و نفسر الفروض التي أخذنا بها في دراستنا .

ففي الفرضية الأولى التي تقول ربما يكون لضعف الأداء في الإدارة العامة ارتباط بطبيعة التنظيم الإداري القائم ، توصلنا إلى أن الإدارة الجزائرية تمكنت من خلال التطور و الإصلاح الإداري الذي عرفته أن تؤسس لمنظومة قانونية ، و أن تقيم الأبنية الإدارية الرسمية لذلك .

إلا أن غياب الأداء في هذا التنظيم البيروقراطي جعلنا نقدم رؤية نقدية له ، وذلك لكونه ارتبط بالممارسات الإدارية السلبية و بالمعنى السلبي لظاهرة البيروقراطية .

ومن جانب آخر فإن التراكم القانوني أو الترسانة القانونية التي تؤطر الجهاز الإداري الجزائري هي الأخرى أدت إلى تعقيده و عدم قيامه في الكثير من الحالات على فلسفة المجتمع و ما يريده.

و في الوقت نفسه يفسر غياب و ضعف الأداء في الإدارة الجزائرية بالسلوك التنظيمي السلبي للموظفين ، فعلى الرغم من التكوين العالي الذي تتصف به النخـــــب الإدارية الجزائرية ، إلا أن ذلك لم يمنع من وجود ظاهرة الفساد الإداري ، و بالتالي نستنتج الأهمية والقيمة المركزية لمتغيرات البيئة الاجتماعية في هذا الغياب و الضعف في أداء النظم الإدارية الجزائرية .

وأما بخصوص الفرضية الثانية التي تقول ربما يرتبط ضعف البناء و الأداء في الإدارة العامة بالبيئة الاجتماعية و محدداتها المختلفة ، فإنه من خلال الدراسات البيئية و بعض الاقترابات النظرية التي تؤكد على الحقيقة الاجتماعية للمنظمات العامة الإدارية ، و كذلك من خلال دراستنا للإدارة الجزائرية ، توصلنا إلى أن البيئة الاجتماعية الجزائرية تمثل القيمة المركزية في تحديد الأبعاد البنائية و الأدائية للإدارة الجزائرية .

وهكذا فتاريخ المجتمع الجزائري يبين استمرار المجتمع الجزائري في الخضوع لقوى أجنبية وظفت إدارة لخدمة أهدافها وذلك على حساب الشعب الجزائري ، مما أدى إلى تكوين إدارة

توجه المجتمع ، وهذا ما أدى إلى نشوء علاقة العداوة المستمرة بين المجتمع والإدارة ، بين البيئة الاجتماعية والإدارة إلى غاية سنة 1962 . لكنه رغم الاستقلال وبداية تكوين إدارة قائمة على المبادئ الثقافية والسياسية المحلية والعنصر البشري المحلي ، إلا أن علاقة العداء مازالت مستمرة مما أثر على بناء الإدارة والدولة الوطنية وعلى اندماج الإدارة في المجتمع . أضف إلى ذلك أن تفاعل البيئة الاجتماعية مع الإدارة هو ذو طابع عدائي ونزاعي وصراعي بسبب تأثير التاريخ على السياسة والإدارة والمجتمع . و هذا ما يؤدي بنا إلى تقديم النتائج و الاقتراحات التـــالية :

النتـــائـــــــــــج :

- كان النموذج البيروقراطي الذي طرحه ماكس فيبر يمثل رؤية متقدمة ، فقد كان له الفضل في تجاوز النظم الإقطاعية والنظم الاستبدادية الارتجالية وتقديم البديل لها من خلال المبدأ القانوني العقلاني في تنظيم وإدارة الأجهزة الإدارية للدولة .
- مثل النموذج البيروقراطي الذي قدمه ماكس فيبر مسحا معرفيا شاملا وذلك من خلال أخذ أغلب دول العالم بالتنظيم البيروقراطي .
- استطاعت الكثير من دول العالم في الفترة المعاصرة أن تتجاوز النموذج البيروقراطي بالاعتماد على نماذج أخرى تتماشى مع متطلبات البيئة الخارجية .
- إن عدم نجاعة وفعالية أي نموذج تنظيمي للإدارة يؤدي إلى تجاوزه من خلال نماذج أخرى تبحث في ضرورة الأخذ بالمتغيرات البيئية المختلفة وهذا ما حدث لنموذج البيروقراطي .
- شكلت النظرية البيروقراطية في دراستنا أحد الأطر التحليلية التي قمنا من خلالها بتفسير و اختبار طبيعة الإدارة العامة الجزائرية من منظور المقاربة القانونية .
- بات واضحا من خلال توظيفنا للنظرية البيئية – دراسات جـــون جاوس : Jean Gaus ، فرد رجز: Fred w.Riggs – كإطار تحليلي مدى قدرتها على تحليل و تفسير متغيرات البيئة الاجتماعية المختلفة ، ثم علاقة هذه الأخيرة بالإدارة العامة في شكل علاقة جدلية .

- من خلال دراستنا لتطور الإدارة الجزائرية في العهد العثماني و علاقتها ببيئتها الاجتماعية توصلنا إلى وجود هوة و قطيعة بين أجهزة الإدارة العثمانية و المجتمع الجزائري ، فهي إدارة أقرب إلى الإدارة العسكرية منها إلى الإدارة المدنية .
- في إطار العلاقة بين البيئة الاجتماعية و الإدارة الجزائرية ، استطاع الأمير عبد القادر أن يقيم تنظيما سياسيا و إداريا لدولته ذو أبعاد اجتماعية ، راع في إقامتها خصوصيات بيئة المجتمع الجزائري آنذاك .
- على الرغم من طول فترة الاستعمار الفرنسي في الجزائر إلا أن أشكال الإدارة التي أسسها لم تتغير خلال كل الفترات ، فقد بقيت ذات أبعاد استعمارية غيبت علاقتها بالبيئة الاجتماعية و الثقافية للمجتمع الجزائـــري ، من خلال وضعها لنظام بيروقراطي و عسكري مبني على فكرة التمييز العنصري بين الفرنسيين و الأوربيين من جهة و الجزائريين الأهالي من جهة ثانية .
- في مقابل أشكال الإدارة الاستعمارية استطاع قادة الثورة الجزائرية إقامة تنظيم سياسي و إداري للثورة ذو مرجعية اجتماعية منطلقها بيئة المجتمع الجزائري آنذاك .
- أثرت الحقبة الاستعمارية على بيئة الإدارة الجزائرية بعد الاستقلال ، من خلال الفراغ الإداري ، و ضعف المؤسسات السياسية و الإدارية وغياب المؤسسات الإدارية المحلية ، و نقص النخب الإدارية ذات التكوين الكفء .
- على الرغم من تغير نمط العلاقة بين الإدارة الجزائرية و بيئتها الاجتماعية في ظل نظام الحزب الواحد بخلاف المرحلة الاستعمارية ، إلا أن ذلك لم يكن بالشكل الذي يبرز العلاقة الجدلية الايجابية بين الإدارة الجزائرية و البيئة الاجتماعية ، فقد وجدت الكثير من العوامل التي أدت إلى هشاشة هذه العلاقة و منها طبيعة النخب الحاكمة ، و إشكالية ماضيها و تكوينها ، و كذلك طبيعة النظام السياسي المبني على مبدأ نظام الحزب السياسي الواحد .
- كذلك كان للتركة الاستعمارية التي ورثتها الجزائر تأثير سلبي في فترة الاستقلال على علاقة الإدارة الجزائرية ببيئتها الاجتماعية .

- على الرغم من مختلف الإصلاحات الإدارية و التعددية السياسية التي عرفتها الجزائر بعد سنة 1989 ، إلا أن نمط العلاقة بين البيئة الاجتماعية و الإدارة الجزائرية لم يتغير كثيرا عن سابقه .
- إن السلوكيات السلبية في الإدارة الجزائرية و التي ميزتها لفترات طويلة و مازالت كذلك ، قد أفرزت ما يسمى في أدبيات الإدارة العامة بظاهرة الفساد الإداري .
- على الرغم من وجود جهاز بيروقراطي محكم و ترسانة قانونية منظـــمة ، إلا أن ضعف الجهاز الإداري الجزائري في أدائه مازال خاصية تلازمه .
- إن ضعف أداء الجهاز الإداري في الجزائر لا يعود فقط إلى تأثير العامل السياسي عليه ، بل هو في الأساس مرتبط بفلسفة المجتمع الجزائري و بمتغيرات بيئته الاجتماعية و الثقافية ، و التي تشكل في الأساس قيمة مركزية في رسم الملامح أو السمات العامة للإدارة الجزائرية ، و في الوقت نفسه قيمة مركزية في إبراز السلوكيات التنظـــيمية للإدارة الجزائريـــــة ، لأن السلوك الإداري في الأساس هو سلوك اجتماعي متشبع بالقيم الاجتماعية و الثقافية للمجتمع .
- لا تختلف الإدارة الجزائرية كثيرا عن الإدارة في الدول النامية ، وفي هذا السياق يقول الأستاذ فيريل هيدي : Ferrel Heady أن أسباب الفشل ترجع إلى تبني هذه الدول للنماذج الغربية التي لا تتماشى و قيم و عادات و تقاليد بيئتها الاجتماعية ، و في سياق آخر يذكر الأستاذ فرد رجز: Fred w.Riggs أن أسباب ضعف و فشل الإدارة في الدول النامية مرتبط بعوامل وظروف لها علاقة بالبيئة السياسية و الاجتماعية لهذه الدول لا بالنماذج الغربية، أما الأستاذ ميلتون إسمان :Milton J.Esman فيدعو إلى ضرورة تعديل النماذج الغربية وفق المتغيرات البيئية المختلفة في الدول النامية .

الاقتراحات :

- في إطار البيئة الاجتماعية سريعة التغير لم يعد مقبولا من النظم الإدارية أن تعمل في أطر ونماذج إدارية ثابتة ، بل عليها أن تتجاوز ذلك بالاعتماد على الهياكل الإدارية المرنة والمتغيرة والقادرة على التكيف ، وذلك بالانتقال من النموذج البيروقراطي الآلي إلى النموذج العضوي .
- تختلف البيئة الاجتماعية في إطار علاقاتها بالإدارة العامة من مجتمع إلى آخر ، وبالتالي لا بد أن تتعدد بيئات المنظمات الإدارية العامة وفق اختلاف الظروف والمواقف من دولة إلى أخرى .
- ضرورة الاهتمام بالنظام التعليمي الذي يؤدي بدوره إلى نشر ثقافة تنظيمية مرنة ومتفتحة بدلا من ثقافة الانغلاق والجمود .
- التأكيد على أن العلاقة الجدلية بين النظرية البيئية والإدارة العامة هي مفاهيم تجاوزت الطرح الفيبري التقليدي استجابة للمتغيرات البيئية ، والاهتمام المتزايد بالاقتراب البيئي منذ العشرينيات من القرن العشرين من خلال مفاهيم ونماذج إدارية تنطلق في تحليلها لأبعاد المشكلة الإدارية في الدول المختلفة من المقاربة البيئية.
- لابد من التكامل والتلازم بين البيئة الاجتماعية والإدارة الجزائرية ، وأن طبيعة الجهاز الإداري و كفاءته مرتبطة بضرورة إدراك فلسفة المجتمع و ما يريده ، و العكس صحيح فالبيئة الاجتماعية ذات المتغيرات الناجحة و الفعالة تتطلب فلسفة إدارية و نظاما إداريا يتماشى معها .
- على الإدارة الجزائرية أن تغذي إحساس المواطن الجزائري في بيئته الاجتماعية بتقديم الخدمات العامة ، و بالتالي هذا ما يؤدي إلى تعميق و تعزيز الثقة بين البيئة الاجتماعية و إدارتها العامة .
- ديمومة و استمرارية التفاعل الايجابي بين البيئة الاجتماعية و الإدارة الجزائرية يتأتى أيضا من قيم العدالة الاجتماعية في توزيع الموارد المالية .

- تفعيل البيئة الاجتماعية من خلال مشاركة المواطنين الجزائريين في عملية صنع القرارات التي تتعلق بشؤونهم في المجالس المحلية ، و بالتالي رقابة المجالس المحلية للأجهزة الإدارية التنفيذية في تنفيذ سياساتها و قراراتها .
- تشمل مشاركة المواطنين في بيئتهم الاجتماعية تجاه الإدارة الجزائرية إبداء الآراء و التعبير عن الرغبات و الحاجات و الإسراع في تنفيذ السياسات العامة .
- يشكل تأثير البيئة الاجتماعية من خلال مشاركة المواطنين في تسيير الإدارة هدفا ووسيلة في الوقت نفسه ، فهي هدف لأن العملية السياسية الواسعة قائمة على الممارسة الديمقراطية التي تسمح بإشراك المواطنين في تحمل المسؤوليات وفق نظرة جماعية ، ووسيلة لأن عن طريقها يشعر المواطن بأهميتها في بيئته الاجتماعية، وبالتالي في الممارسة الصحيحة لها ، و هذا ما يؤدي إلى ترسيخ و تأصيل تلك القيم و السلوكيات فتصبح جزء من الثقافة و القيم الاجتماعية للمواطنين .
- لابد أن تكون علاقة البيئة الاجتماعية بالإدارة العامة الجزائرية قائمة على بعض الأبعاد مثـــــل :

- أن توضح الحكومة بشكل علني كل ما يتعلق برسم السياسات العامة .
- نظرة المجتمع لاحتياجاته و مدى تقديم الخدمات العامة وفق الأهداف المعلنة من قبل الحكومة.

و في نفس السياق يتمتع المواطنون في إطار بيئتهم الاجتماعية و في إطار علاقتهم بالإدارة الجزائرية بمجموعة من الحقوق تتمثل في :

- رقابة تصرفات و سلوكيات الإدارة العامة في أدائها .
- حق الحصول على الخدمات العامة .
- حق المواطنين في حكم و إدارة عامة رشيدة .
- حق المواطنين في إعلام حر .

- على الإدارة الجـــزائرية أن تواكب مختلف التغيرات التي تحدث في البيئة الاجتماعية ، لأن ذلك يشكل لها تحديا جديدا في فشلها أو نجاحها .

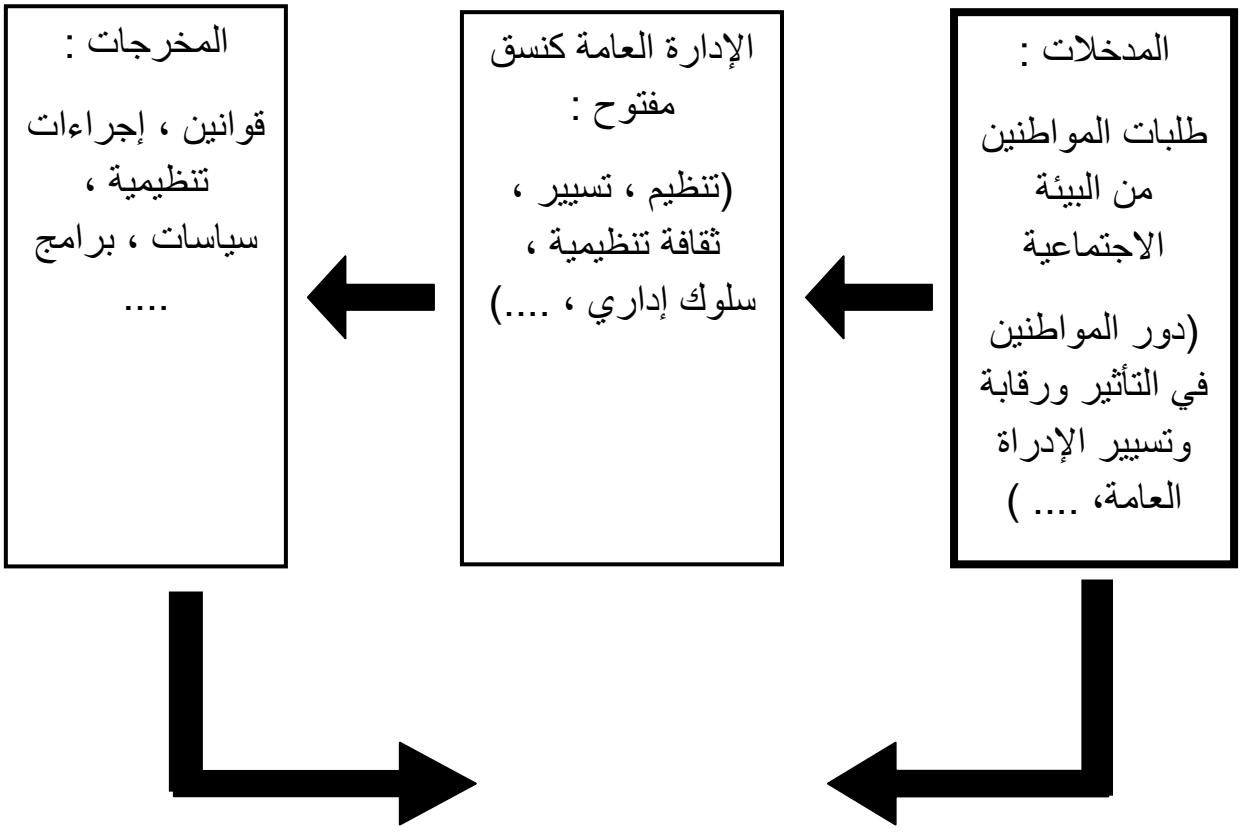
- لقد أصبحت الإدارة العامة في النظم المعاصرة تشارك في عملية رسم السياسات العامة على خلاف المنظور التقليدي ، و بالتالي على الإدارة الجزائرية أن تفهم بشكل علمي و دقيق فلسفة بيئتها الاجتماعية .

فهـــــــــــــرس

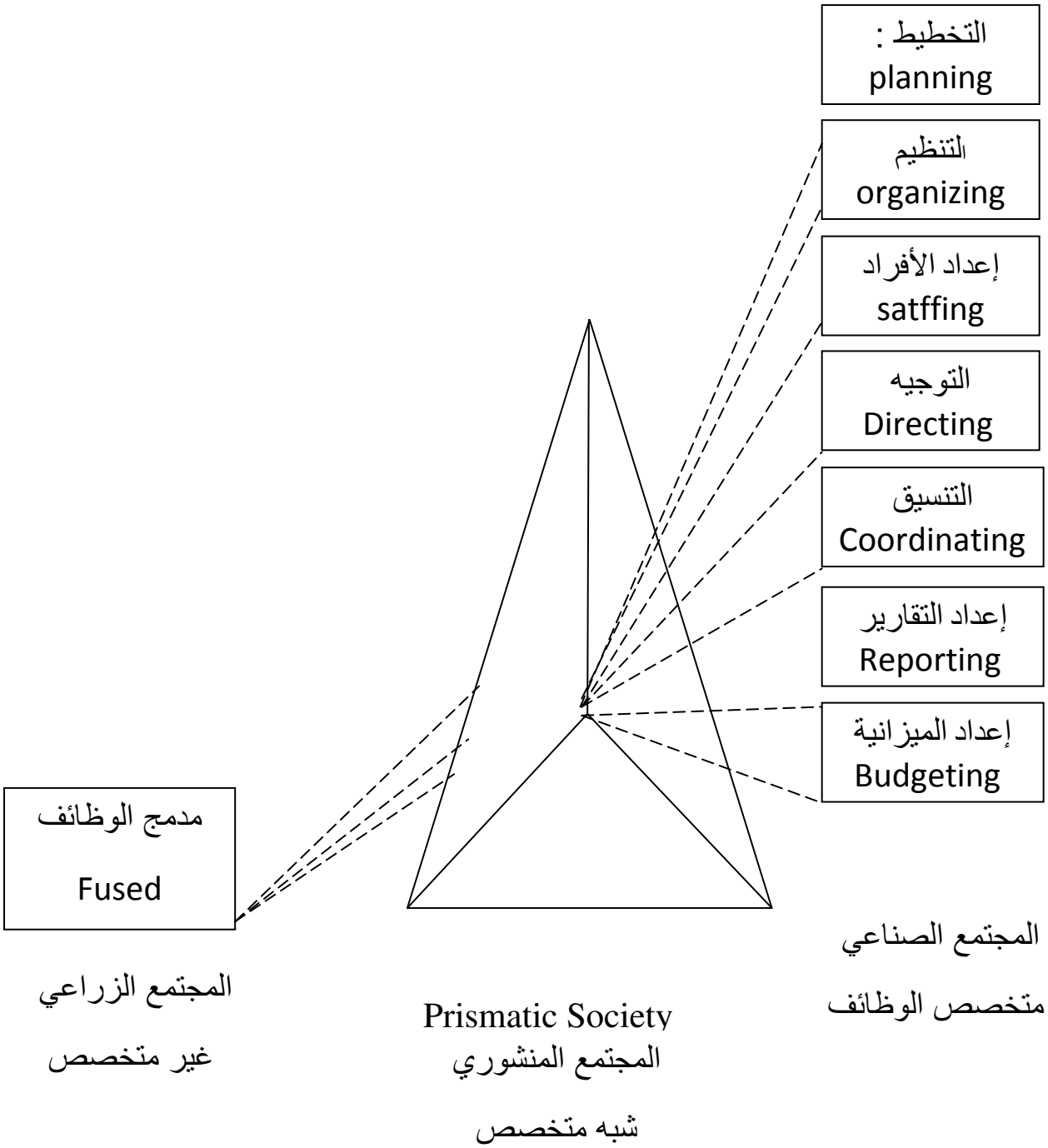
الملاحـــــق

الملحـــــق 1:

- مخطط توضيحي للتأثيرات المتبادلة بين الإدارة العامة وبيئتها في إطار النظرية النسقية لدفيد استون : David Easton .[1]



[1] - من إعداد : الباحث



الملحـــــق 2: مخطط توضيحي لانتقال الإدارة والمجتمع من المرحلة الزراعية التقليدية إلى المرحلة الصناعية المتقدمة ، انطلاقا من دراسات كل من : فرد رجز : Fred w.Riggs و لوثر جيوليك : Luther Gulick و ليندول أورويك: Lyndall Urwick و : Wen-shien Peng .[1]

[1] - من إعداد : الباحث

الملحـــــق 3 : مخطط توضيحي لتأثير البيئة الاجتماعية والثقافية على بناء وأداء الإدارة العامة :

1 – من إعداد الباحث

1- سمات الشخصية القومية
قيم ، مفاهيم ،أهداف ، طريقة النظر إلى الأشياء ، طريقة التفكير فيها .

2- البناء الاجتماعي والعلاقات الاجتماعية :

طبيعة التنظيمات الاجتماعية :
أولية ، ثانوية .

نمط علاقات السلطة :
مركزية ، لا مركزية ، ديمقراطية ، استبدادية ، تسلطية .

الدوافع والنزاعات :
دافع الانجاز:
قيـــــــم ، مفاهيـــم
البيروقراطية ، اختيار القيادات .

أ- دافع الفردية والاستقلال وتأكيد الذات :
التنشئة الاستقلالية بين المجتمعات الغربية والمجتمعات العربية ، الضبط الاجتماعي ، البيروقراطية بين الشكلية والجوهرية .

ب- نزعة التجديد والمغامرة :
البحث ، الابتكار ، التجديد التغيير الحركية ، الاستقرار
الثبات ، نمط التنظيم البيروقراطي وأثره على التنمية .

ج- قيمة الوقت وطريقة النظر إليه :
مدى تقدير الأفراد لقيمة الوقت بين المجتمعات الصناعية المتقدمة والمجتمعات التقليدية ، المدى الزمني
لعملية التخطيط : تخطيط قصير المدى ، تخطيط متوسط المدى ، تخطيط طويل المدى .

الخصائص الذهنية :

أ- طريقة النظر إلى الأشياء وطريقة التفكير فيها .
الاهتمام بالمضمون أم بالشكل :
في مجال السلوكيات : الشكليات في العمل ، أنماط التنظيم البيروقراطي .

ب-المرونة والتعددية الذهنية أم الجمود والوحدة الذهنية :
المرونة والتعددية الذهنية تساعد على التغيير والتكيف عكس الجمود والوحدة الذهنية .

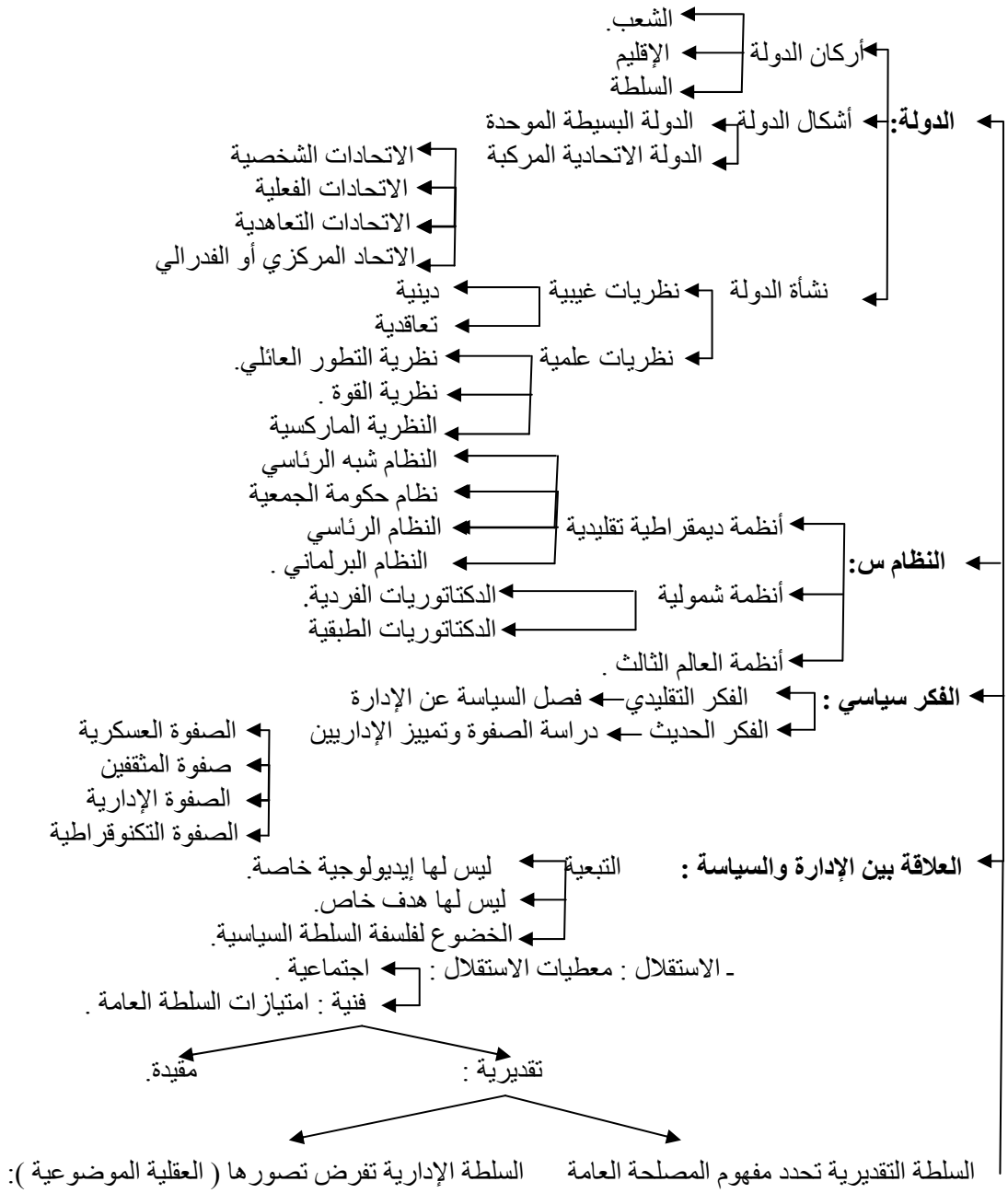
ج- العلم والعقلانية أم القدرية والخرافية :
التفكير ، العلم ، الصدفة ، القدرية .

3- البناء التعليمي :

هيكل التعليم :
الأمية الأبجدية ، طريقة تعامل
الحكومة مع الجمهور ، المركزية في صنع القرار ...

محتوى التعليم :
بين الشكلية (الظاهرية) و المضمون .

الملحـــــق 4: مخطط توضيحي لتأثير البيئة السياسية على بناء وأداء الإدارة العامة[1]



[1] - من إعداد : الباحث

أ ـ موضوعي .
ب ـ محافظ ـ تنفيذي للقرارات السياسية .
ج ـ مراعاة مصلحة الموظفين .

أ ـ عند مرور السياسة بأزمة .
ب ـ عن طريق قواعد الترشيد والكفاءة الفنية لأعضائها:
ـ مستوى السلطة التنفيذية.
ـ مستوى السلطة التشريعية .

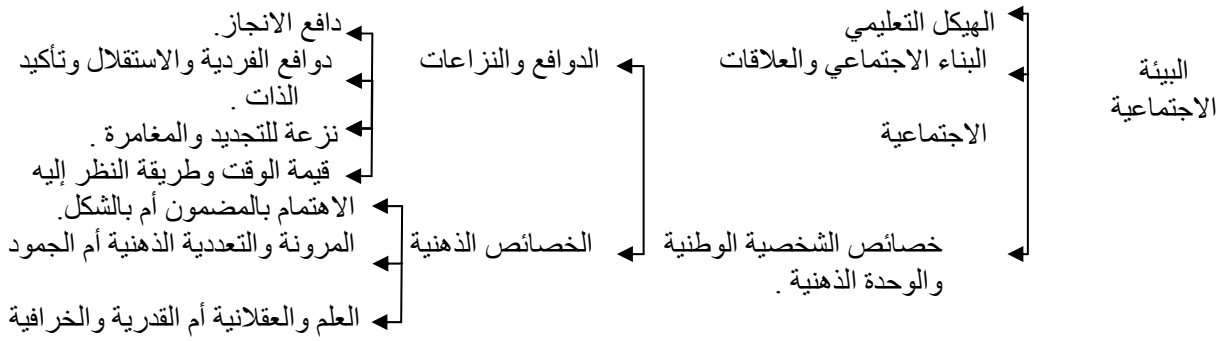
المشاركة السياسية : تختلف نظم الحكم طبقا لمدى وحجم المشاركة السياسية المتاحة للمحكومين وفق المؤشرات التالية:

1 ـ الأنظمة الديمقراطية النيابية :
- ـ التمثيل النيابي .
- ـ التنظيم الحزبي .
- ـ الفصل النسبي بين السلطات .

2 ـ الأنظمة الأوتوقراطية أو الاستبدادية .

الملحـــــق 5 : مخطط توضيحي لتأثير العوامل البيئية المختلفة على بناء وأداء الإدارة العامة[1]

[1] - من إعداد : الباحث


البيئة الاجتماعية
الهيكل التعليمي
البناء الاجتماعي والعلاقات الاجتماعية
خصائص الشخصية الوطنية والوحدة الذهنية .
الدوافع والنزاعات
الخصائص الذهنية
دافع الانجاز.
دوافع الفردية والاستقلال وتأكيد الذات .
نزعة للتجديد والمغامرة .
قيمة الوقت وطريقة النظر إليه
الاهتمام بالمضمون أم بالشكل.
المرونة والتعددية الذهنية أم الجمود
العلم والعقلانية أم القدرية والخرافية

قائمـــــــــــــــة المصادر والمراجع

قائمة المصادر و المراجع

أولا : المصادر :

أ- القرآن الكريم :

1- قرآن كريم ، **سورة الأعراف** .

2- قرآن كريم ، **سورة العنكبوت** .

ب- الكتـــــب :

-خوجة ، حمدان بن عثمان ، **المرآة** . ط2 ، (تقديم و تعريب و تحقيق : محمد العربي الزبيري) ، الجزائر : الشركة الوطنية للنشر و التوزيع ،1982.

ثانيا : المراجـــــــع باللغة العربية:

أ : المعاجم و الموسوعات :

- ابن منظور ، أبي الفضل جمال الدين محمد بن مكرم ، **معجم لسان العرب** . ج1، ط1، بيروت : دار الكتب العلمية ، 2003.
- (ـــــــــــ ، ـــــــــــ) ، **معجم لسان العرب** . ط4 ، المجلد 9 ، بيروت : دار صادر ، 2005 .
- الكيالي ، عبد الوهاب ، **الموسوعة السياسية** . ج1، بيروت : مركز الطباعة الحديثة ، 1979.
- بن هادية ،علي و آخرون ، **القاموس الجديد للطلاب** . ط7 ، الجزائر : المؤسسة الوطنية للكتاب ،1991.
- بوريكو ، ر. بودون و ف ، **المعجم النقدي لعلم الاجتماع** . ط1 ، (تر : سليم حداد) ، الجزائر : ديوان المطبوعات الجامعية ، 1986.

- وهبة ، مجدي ، وجدي رزق ، غالي ، **معجم العبارات السياسية الحديثة** ، بيروت : مكتبة لبنان ، 1978.

7-**المنجد في اللغة والإعلام** . بيروت : دار المشرق ، د ت .

ب : الكتب :

1- إبراهيم ، محمد محمد ، مصطفى أساسة عبد الحليم ، **أصول و مبادئ الادارة الحديثة** . مصر : مطابع الولاء الحديثة ، 2007 .

2- أبو بكر، فاتن أحمد ، **نظم الإدارة المفتوحة** . ط1، مصر : إيتراك للنشر و التوزيع ،2001.

3- أبو شنب ، جمال محمد ، **السلوك الاجتماعي** . مصر : دار المعرفة الجامعية، 2002.

4- أبودية ، محمد حمدان ، **علم البيئة** . ط2، عمان : دار الشروق للنشر و التوزيع ، 2003.

5-أجيرون ، شارل روبير ، **تاريخ الجزائر المعاصرة** . (تر:عيسى عصفور) ، ط1، بيروت : منشورات عويدات ،1982.

6-إحدادن ، زهير ، **المختصر في تاريخ الثورة الجزائرية :1954-1962**. الجزائر : مؤسسة احدادن للنشر و التوزيع ، 2003 .

7- أحمد ، محمد سعيد و آخرون ، **التنظيم الإداري** . مصر : مطبعة المدني ، دون تاريخ النشر .

8- الطائي ، علي حسون ، أكرم سالم الجنابي ، **قراءات في الفكر الإداري و التنظيمي** . ط1 ، عمان : مؤسسة الوراق للنشر و التوزيع ، 2014 .

9-أرزقي ، شويتام ، **المجتمع الجزائري و فعالياته في العهد العثماني** . ط 1 ، الجزائر : دار الكتاب العربي ، 2009 .

10- (ـــــــ ، ـــــــ) ، **نهاية الحكم العثماني في الجزائر و عوامل انهياره 1800-1830** . ط1 ، الجزائر : دار الكتاب العربي ، 2011 .

11- أصديق ، فوزي ، **الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري** . ج1، ط1، الجزائر : ديوان المطبوعات الجامعية ،1993.

12- أفندي ، عطية حسين ، **مبادئ الإدارة** . مصر : ديوان دار النشر ، 2002.

13- الابراهيمي ، أحمد طالب ، **المعضلة الجزائرية : الازمة و الحل 1989-1999**. ط4 ، الجزائر : شركة دار الامة ، 1999 .

14- الأزرق ، مغنية ، **نشوء الطبقات في الجزائر** . (تر : سيمر كرم) ، بيروت : مؤسسة الابحاث العربية ،1980.

15- الأشرف ، مصطفى ، **الجزائر الأمة و المجتمع** . (تر : حنفي بن عيسى) ، الجزائر : المؤسسة الوطنية للكتاب ،1983.

16- المغيربي محمد زاهي بشير ، قراءات في السياسة المقارنة. ط2، بنغازي دار الكتب الوطنية،1998.

17- الأميرة ، بديعة الحسني الجزائري ، **الأمير عبد القادر : حقائق ووثائق بين الحقيقة و التحريف**. الجزائر : دار المعرفة ، 2008 .

18- التابعي ، كمال ، شريف محمد عوض ، **مقدمة في علم اجتماع المستقبل** . ط1 ، مصر : دار النصر للنشر و التوزيع ،2009.

19- الجميل ، سيار ، **بقايا و جذور التكوين العربي الحديث** . ط1، عمان : الدار الاهلية للنشر و التوزيع ، 1997.

20- الجندي ، مصطفى ، **الإدارة المحلية و استراتيجيتها** . مصر : منشاة المعارف ،1987.

21- الجوهري ، عبد الهادي ، **أصول علم الاجتماع** . مصر : مكتبة نهضة الشرق ،1997.

22- الجوهري ، محمد ، **علم الاجتماع** . مصر : دار المعرفة الجامعية ، 1998.

23- الخضيري ، زينب محمود ، **فلسفة التاريخ عند ابن خلدون** . بيروت : دار التنوير للطباعة و النشر و التوزيع ،2006 .

24- الخطيب ، محمود احمد ، **الإدارة : مدخل المنظمة** . مصر : الاسراء للطباعة ، 2007.

25- السالمي ، علاء عبد الرزاق ، **نظم إدارة المعلومات** . عمان : المنظمة العربية للتنمية الادارية ، 2003.

26- السحمراني ، اسعد ، **الشنتوية الكونفوشية** . ط1، بيروت : دار النفائس ،1999.
27- السلمي ، علي ، **تحليل النظم السلوكية** . القاهرة : دار غريب للطباعة و النشر و التوزيع ،1994.
28- السويدي ، محمد ، **علم الاجتماع السياسي** : ميدان وقضاياه . الجزائر : ديوان المطبوعات الجامعية ، 1990.
29- (ـــــــ ، ـــــــ) ، **مقدمة في دراسة المجتمع الجزائري : تحليل سوسيولوجي لأهم مظاهر التغيير في المجتمع الجزائري المعاصر** . الجزائر : ديوان المطبوعات الجامعية ، 1990 .
30- الصائغ ، ناصر محمد ، **الإدارة العامة و الاصلاح الاداري في الوطن العربي** . ط1، عمان : منشورات المنظمة العربية للعلوم الادارة ، 1986.
31- العاني ، حسان محمد شفيق ، **المبادئ النظرية لتحليل النظم السياسة في الجزائر و إيطاليا و فرنسا** . بغداد : مطبعة التعليم العالي ، 1988.
32- العسل ، ابراهيم ، **الأسس النظرية و الأساليب التطبيقية في علم الاجتماع** . ط1، بيروت : المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر و التوزيع ، 1997.
33- العسلي ، بسام ، **الأمير عبد القادر الجزائري** . بيروت : دار النفائس للطباعة و النشر و التوزيع ، 2010.
34- العلي ، محمد مهنا ، **الإدارة في الاسلام** . الجزائر : ديوان المطبوعات الجامعية ،1991.
35- العيفا ، اويحي ، **النظام الدستوري الجزائري** . ط1، الجزائر : دون دار النشر،2002.
36- الغالي ، كمال ، **الادارة العامة** . دمشق مطبعة الداودي ،1979.
37- الفقي ، محمد عبد القادر ، **البيئة و مشاكلها و قضاياها** . مصر : الهيئة المصرية للكتاب ، 1999.
38- القريوتي ، محمد قاسم ، **إدارة الافراد : المرشد العلمي في تطبيق الاساليب العلمية في ادارة شؤون العاملين في القطاعين العام و الخاص** . عمان : شركة المطابع النموذجية ، 1990.

39- (ـــــــ ، ـــــــ) ، **الاصلاح الاداري بين النظرية و التطبيق** . ط1 ، عمان : دار وائل للطباعة و النشر ، 2001 .

40- الماضي ، محمد المحمدي و آخرون ، **أساسيات الادارة** . ج1 ، مصر : مركز جامعة القاهرة ، 2001.

41- المبيض ، علي محمود و آخرون ، **الادارة العامة** . مصر : دار شركة الجزائري للطباعة ، 2008.

42- المجذوب ، طارق ، **الادارة العامة** . ط1 ، بيروت : منشورات الحلبي الحقوقية ، 2005.

43- المنيف ، ابراهيم عبد الله ، تطور الفكر الاداري المعاصر . ط1، دون مكان النشر ، دون دار النشر ، 1993.

44- النجار ، نبيل الحسيني ، المغربي ، عبد الحميد عبد الفتاح ، **الإدارة العامة النظرية و التطبيق** ، مصر : دون دار النشر ، 1998 .

45- الهرماسي ، محمد عبد الباقي ، **المجتمع و الدولة في المغرب العربي** . ط3 ، بيروت : مركز دراسات الوحدة العربية ، 1999.

46- الهواري ، سيد ، **الإدارة : الأصول و الأسس العلمية للقرن الـــ 21** . مصر : دار الجيل للطبـــاعة ،2002 .

47- أمين ، سمير ، **التمركز الأوربي : نحو نظرية للثقافة** . الجزائر : المؤسسة الوطنية للفنون المطبعية ، 1992.

48- برامة ، عمر ، **الجزائر المرحلة الانتقالية : أحداث و مواقف** . الجزائر : دار الهدى ، 2001.

49- بركة ، الحسن ، **أبعاد الأزمة في الجزائر** . الجزائر : شركة دار الامة ، 1997.

50- بركات، نظام و آخرون، **مبادئ علم السياسة**.ط3،الرياض:مكتبة العبيكات، 2003 .

51- بن اشنهو، عبد اللطيف ، **التجربة الجزائرية في التخطيط و التنمية** . الجزائر :ديوان المطبوعات الجامعية ، 1982 .

52- بهلول، محمد بلقاسم حسن ، **الجزائر بين الأزمة السياسية و الأزمة الاقتصادية** . الجزائر : منشورات دحلب ، 1993.

53- بطيخ ، رمضان محمد ، **الإدارة المحلية في النظم الفيدرالية** . ط1 ، الامارات العربية المتحدة : مؤسسة العين للاعلان و النشر و التوزيع ، 1988.

54- بعلي ، محمد الصغير ، **القانون الاداري** . الجزائر : دار العلوم للنشر و التوزيع 2000.

55- بن حبتور ، عبد العزيز صالح ، **أصول و مبادئ الادارة العامة** . عمان : الدار العلمية الدولية للنشر و التوزيع ، 2000 .

56- (ـــــــ ، ـــــــ) ، **الادارة العامة المقارنة** . ط1 ، عمان : الدار العلمية الدولية للنشر و التوزيع ، 2000.

57- بن نبي ، مالك ، **آفاق جزائرية** . (تر : الطيب الشريف) ، الجزائر : مكتبة النهضة الجزائرية ،1991.

58- بن نعمان ، أحمد ، **الهوية الوطنية : الحقائق و المغالطات** . الجزائر : شركة دار الامة للطباعة و التنمية و النشر و التوزيع ، 1996 .

59- (ـــــــ ، ـــــــ) ، **هذي هي الثقافة** . الجزائر : شركة دار الامة ، 1996.

60- بوالشعير ، سعيد ، **النظام السياسي الجزائري** . ط2 ، الجزائر : دار الهدى ، 1993.

61- بوحوش ، عمار ، **التاريخ السياسي للجزائر من البداية و لغاية 1962**. ط1، بيروت : دار الغرب الاسلامي ، 1997.

62- (ـــــــ ، ـــــــ) ، محمد محمود الذنيبات ، **مناهج البحث العلمي و طرق إعداد البحوث** . ط2 ، الجزائر : ديوان المطبوعات الجامعية ، 1999.

63- (ـــــــ ، ـــــــ) ، **تطور النظريات و الأنظمة السياسية** . ط2 ، الجزائر : المؤسسة الوطنية للكتاب ، 1984 .

64- بورادة ، حسين ، **الاصلاحات السياسية في الجزائر** . الجزائر : ديوان دار النشر ، 1996.

65- بوشلوش ، طاهر محمد ، **التحولات الاجتماعية و الاقتصادية و آثارها على القيم في المجتمع الجزائري** (**1967 –1999**) . ط1، الجزائر : دار بن مرابط للنشر و الطباعة ، 2008 .

66- بوضياف ، أحمد ، **الهيئات الاستشارية في الادارة الجزائرية** . الجزائر : المؤسسة الوطنية للكتاب ، 1989.

67- بوضياف ، عمار ، **الوجيز في شرح القانون الاداري** . الجزائر : دار البيان للنشر والتوزيع ، 2000 .

68- بوطالب ، عبد القادر، **الأمير عبد القادر و بناء الامة الجزائرية : من الأمير عبد القادر إلى حرب التحرير** . الجزائر : منشورات دحلب ، 2009.

69- بوطالب ، محمد نجيب ، **سوسيولوجيا القبيلة في المغرب العربي** . ط2، بيروت : مركز دراسات الوحدة العربية ، 2009.

70- بوعزيز ، يحي ، **كفاح الجزائر من خلال الوثائق** . الجزائر : المؤسسة الوطنية للكتاب ، 1986.

71- (ـــــــ ، ـــــــ) ، **ثورات الجزائر في القرنين التاسع عشر و العشرين : ثورات القرن العشرين** . الجزائر : دار البصائر للنشر و التوزيع 2009 .

72- بوقفة ، عبد الله ، **الدستور الجزائري : نشاته ، احكامه ، محدداته** . ط1 ، الجزائر : دار ريحانة للنشر و التوزيع ، 2002.

73- دبلة ، عبد العالي ، **الدولة الجزائرية الحديثة** . القاهرة : دار الفجر للنشر و التوزيع ، 2004.

74- دورتي جيمس ، روبرت بالستغراف، **النظريات المتضاربة في العلاقات الدولية** . ط1(تر:وليد عبد الحي)، المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر و التوزيع1985.

75- جابي ، عبد الناصر ، **الجزائر : الدولة و النخب** . الجزائر : منشورات الشهاب ، 2008.

76- جماعة ، عبد الله أمين ، **الإدارة المعاصرة** . مصر : دار الكتاب المصرية ، 2003.

77- دراكار ، بيتر ، **ممارسة الادارة** . ط1، القاهرة : مكتبة جرير ، 1998.
78- درويش ، ابراهيم ، **الادارة العامة نحو اتجاه مقارن** . مصر : المطبعة العالمية ، 1974.
79- (ـــــــ ، ـــــــ) ، **الوسيط في الادارة العامة : النظرية و الممارسة** . ط2 ، القاهرة : دار النهضة العربية ، 1995.
80- درويش ، عبد الكريم ، ليلى تكلا ، **أصول الادارة العامة** . ط2 ، مصر : مكتبة الانجلو المصرية ،1972.
81- درويش ، محمد ابراهيم ، محمد محمد بدران ، **مبادئ الادارة العامة** . مصر : دار النهضة العربية ، 2008.
82- هميسي ، مصطفى ، **من بربروس الى بوتفليقة : كيف تحكم الجزائر** . الجزائر : دار هومة ، 2011.
83- هيدي ، فيريل ، **الادارة العامة : منظور مقارن** . ط2 ، (تر : محمد قاسم القريوتي) ، الجزائر : ديوان المطبوعات الجامعية ، 1979.
84- وليم ، روث ، **تطور نظرية الادارة** . ط1، (تر : عبد الحكم احمد الخزامي) ، القاهرة : إيتراك للطباعة و النشر و التوزيع ،2001.
85- زبيري ، محمد العربي ، **الثورة الجزائرية في عامها الأول** . الجزائر : المؤسسة الوطنية للكتاب 1984 .
86- (ـــــــ ، ـــــــ) ، **تاريخ الجزائر المعاصر (1942-1992)** . ج2 ، الجزائر : دار هومة للطـــباعة و النشر و التوزيع ، 2000 .
87- زمام ، نور الدين ، **السلطة الحاكمة و الخيارات التنموية بالمجتمع الجزائري : 1962-1998**. ط1 ، الجزائر : دار الكتاب العربي ، 2002.
88- زايد ، أحمد ، عروس الزبير ، **النخب الاجتماعية : حالة الجزائر و مصر** . ط1 ، القاهرة : مركز البحوث العربية **الافريقية** ، 2005.
89- شحاتة ، حبيب جمال ، **السلوك الإنساني و البيئة الإجتماعية** . مصر:المكتب الجامعي الحديث ، 2010.

90- حرب ، أديب ، **التاريخ العسكري و الاداري للأمير عبد القادر الجزائري** . ط3 ، الجزائر : دار الرائد للكتاب ، 2007

91- حسان ، محمد احمد محمد ، **قضايا ادارية معاصرة** . مصر : الدار الجامعية ، دون تاريخ النشر.

92- حسين ، عبد الفتاح دياب ، **أسس الادارة العامة** . مصر : دون دار النشر ، 1998.

93- طاحون ، زكريا ، توفيق سهام نجيب ، **هندسة و إدارة بيئة** . مصر : دون دار النشر ، 2004.

94- طه ، طارق ، **السلوك التنظيمي في بيئة العولمة و الأنترنت** . مصر : دار الفكر الجامعية ، 2008.

95- كوت ، جان بيار ، جان بيار مونيي، **من أجل علم اجتماع سياسي**. ط1،(تر:محمد هناء)،الجزائر:ديوان المطبوعات الجامعية، 1985.

96- لباد ، ناصر ، **القانون الاداري** . الجزائر : منشورات دحلب ، 1999.

97- لعشب ، محفوظ ، **التجربة الدستورية في الجزائر** . الجزائر : المطابع الحديثة للفنون المطبعية ، 2001.

98- لعويسات ، جمال الدين ، **السلوك التنظيمي و التطوير الاداري** . الجزائر : دار هومة ، 2002.

99- لونيسي ، رابح ، **التيارات الفكرية في الجزائر المعاصرة بين الاتفاق و الاختلاف (1920-1954)** . ط1 ، الجزائر : دار كوكب العلوم ، 2009.

100- (ـــــــ ، ـــــــ) ، **الجزائر في دوامة الصراع بين العسكريين و السياسيين** . الجزائر : دار المعرفة ، 2000.

101- محرز ، أمين ، **الجزائر في عهد الأغوات (1659-1671)** . الجزائر : دار البصائر ، 2011.

102- محمد ، علي محمد ، **الأسس الاجتماعية للتنظيم و الادارة : دراسة نظرية و تطبيقية** . مصر : دار الجامعات المصرية ، 1978.

103- محمد ، موفق حديد ، **الادارة العامة** . عمان : دار الشروق ، 2000.

104- محمود ، محمد فتحي ، **الادارة العامة المقارنة** . ط1، السعودية : مطابع جامعة الملك سعود ، 1985.

105- محيو ، احمد ، **محاضرات في المؤسسات الادارية** . (تر : محمد عرب صاصيلا) . الجزائر : ديوان المطبوعات الجامعية ، 1996.

106- مرتاض ، عبد المالك ، **دليل مصطلحات ثورة التحرير الجزائرية : 1954- 1962**. الجزائر : منشورات المركز الوطني للدراسات و البحث في الحركة الوطنية و ثورة اول نوفمبر ، 1954 .

107- مرسي ، جمال الدين ، **الادارة الاستراتيجية للموارد البشرية** . الاسكندرية : الدار الجامعية ، 2003.

108- مظهر ، سليمان ، **قصة الديانات** . ط2 ، مصر : مكتبة مدبولي ، 2002.

109- مقـــلد ، اسماعيل صبري ، **مقدمة الادارة العامة** . مصر : دون دار النشر ، 2000.

110- ملوخية ، أحمد فوزي ، **الادارة لرجال الاعمال و الحكومات** . مصر : مركز الاسكندرية للكتاب ، 2009.

111- مهنا ، محمد نصر ، **تحديث في الادارة العامة و المحلية** . مصر : مؤسسة شباب الجامعة ، 2005.

112- نافعة ، حسن ، **مبادئ علم السياسة** . ط 2، مصر : مكتبة الشروق الدولية ، 2006 .

113- نورالله ، كمال ، **البيروقراطية و التغيير** . دمشق : دار طلاس للدراسات و التوجيه و النشر ، 1992.

114- سعد الله ، ابو القاسم ، **الحركة الوطنية الجزائرية : 1900-1930**. ج2، ط3 ، الجزائر : الشركة الوطنية للنشر و التوزيع ، 1983.

115- (ـــــــ ، ـــــــ) ، **تاريخ الجزائر الثقافي** . ج10، ط1، بيروت : دار الغرب الاسلامي، 2007.

116- (ـــــــ ، ـــــــ) ، **تاريخ الجزائر الثقافي : 1830-1954**. ج6، ط2، بيروت : دار الغرب الاسلامي ، 2005.

117- (ـــــــ ، ـــــــ) ، **محاضرات في تاريخ الجزائر الحديث : بداية الاحتلال** . ط3، الجزائر : الشركة الوطنية للنشر و التوزيع ، 1982.

118- سعيدان ، علي ، **بيروقراطية الادارة الجزائرية** . الجزائر : الشركة الوطنية للنشر و التوزيع ، 1981.

119- سعيدوني ، ناصر الدين ، الشيخ المهدي ، بوعبدلي ، **الجزائر في التاريخ : العهد العثماني** . الجزائر : المؤسسة الوطنية للكتاب ، 1984.

120- سلامة ، جمال علي ، **النظام السياسي و البناء الاجتماعي** . ط1، القاهرة : دار النهضة العربية ، 2006.

121- سليمان ، حنفي محمود و آخرون ، **السلوك التنظيمي** . مصر : شركة **ناس** للطباعة ، دون تاريخ النشر.

122- عارف ، نصر محمد ، **إبستومولوجيا السياسة المقارنة** . ط1، بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر و التوزيع،2002.

123- عاشور ، أحمد صقر ، **اصلاح الادارة الحكومية** . مصر : المنظمة العربية للتنمية الادارية ، 1995.

124- (ـــــــ ، ـــــــ) ، **الادارة العامة : مدخل بيئي مقارن** . بيروت : دار النهضة العربية ، 1979.

125- عباس ، صلاح ، **العولمة و تطور الفكر الاداري** . مصر : مؤسسة شباب الجامعة ، 2009.

126- عبد الله ، حسن ، صادق حسن ، **السلوك الاداري و مرتكزات التنمية في الاسلام** . ط2، الجزائر : دار الهدى ، 1992.

127- عبد الهادي ، حمدي أمين ، **الادارة العامة المقارنة** . ج1 ، ط1 ، بغداد مطبعة المعارف ،1970.

128- عبيد ، لخضر، **التنظيم الاداري للجماعات المحلية** . الجزائر : ديوان المطبوعات الجامعية ، 1987.

129- عروس ، الزبير ، **الجمعيات ذات التوجهات الاسلامية في الجزائر** . ط1، القاهرة : دار الأمين، 2006.

130- عريفج ، عيد و آخرون ، **مبادئ في العلوم الادارية** . عمان : دار زهران ، 2000.

131- عشراتي ، سليمان ، **الأمير عبد القادر السياسي** . ط1، الجزائر : دار القدس العربي للنشر و التوزيع ، 2011 .

132- عنبة ، هالة محمد لبيب، نيفين عزت الحبيشي ، **الادارة العامة** . جامعة القاهرة : كلية التجارة ، 2008.

133- عوابدي ، عمار ، **القانون الاداري** . الجزائر : ديوان المطبوعات الجامعية ، 2000.

134- (ـــــــ ، ـــــــ) ، **دروس في القانون الاداري** . الجزائر : ديوان المطبوعات الجامعية ، 1979.

135- فاضلي ، ادريس ، **حزب جبهة التحرير الوطني عنوان ثورة و دليل دولة** . الجزائر : ديوان المطبوعات الجامعية ،2004 .

136- فرج ، طريف شوقي ، **السلوك القيادي و فعالية الادارة** . القاهرة : دار مكتبة غريب ، 1993.

137- فريد ، فاضي أحمد ، **الإدارة** . دون مكان النشر : مطابع الشرطة للطباعة و النشر و التوزيع ،2002.

138- صدوق ، عمر ، **آراء سياسة و قانونية في بعض قضايا الأزمة** . الجزائر : ديوان المطبوعات الجامعية ، 1995.

139- (ـــــــ ، ـــــــ) ، **الطبيعة القانونية للمخطط الوطني** . الجزائر : ديوان المطبوعات الجامعية ، 1992.

140- ضيف الله ، عقيلة ، **التنظيم السياسي و الإداري للثورة 1954-1962** . ط 1، الجزائر : البصائر الجديدة للنشر و التوزيع ، 2013 .

141- قاسم ، جعفر أنس ، **أسس التنظيم الإداري و الإدارة المحلية بالجزائر** . ط2 ، الجزائر : ديوان المطبوعات الجامعية ، 1988.

142- قاسم ، منى ، **التلوث البيئي و التنمية الاقتصادية** . مصر : الدار المصرية اللبنانية ،1999.

143- قنان ، جمال ، **قضايا و دراسات في تاريخ الجزائر الحديث و المعاصر** . الجزائر : المؤسسة الوطنية للاتصال و النشر و الاشهار ، 1994.

144- رخيلة ، عامر ، **التطور السياسي والتنظيمي لحزب جبهة التحرير الوطني : 1962-1980** . الجزائر : -ديوان المطبوعات الجامعية ،1993 .

145- رشوان ، حسين عبد الحميد احمد ، **البناء الاجتماعي** . مصر : مؤسسة شباب الجامعة ، 2007.

146- (ـــــــ ، ـــــــ) ، **البيئة و المجتمع : دراسة في علم اجتماع البيئة** . مصر : المكتب الجامعي الحديث ، 2006 .

147- شرابي ، هشام ، **النظام الأبوي و إشكالية تخلف المجتمع العربي** . ط4 ، الجزائر : دار الغرب للنشر و التوزيع ،2002.

148- شريط ، عبد الله ، **من واقع الثقافة الجزائرية** . ط2، الجزائر : الشركة الوطنية للنشر و التوزيع ، 1981.

149- شريف ، علي ، **ادارة المنظمات الحكومية** . مصر : الدار الجامعية ، 1999.

150- (ـــــــ ، ـــــــ) ، **مبادئ الادارة** . مصر : الدار الجامعية ، 2001.

151- شلبي ، محمد ، **المنهجية في التحليل السياسي** . ط4 ، الجزائر : دار هومة ، 2002.

152- شمس الدين ، باسم ، **الادارة الاستراتيجية** . مصر : دون دار النشر ، 2004.

153- تامالت ، محمد ، **الجزائر من فوق البركان : حقائق و أوهام** . الجزائر : دون دارالنشر ، 1998.

154- تركي ، رابح ، **مشكلة الأمية في الجزائر** . الجزائر : الشركة الوطنية للنشر و التوزيع ، 1981.

155- خنوف ، علي ، **السلطة في الأرياف الشمالية لبايلك الشرق الجزائري : نهاية العهد العثماني و بداية العهد الفرنسي** . الجزائر : مطبعة العناصر ، 1999.

ج : المقـــــــــــــالات و التقارير:

❖ المقـــــــــــــالات:

1- الصيداوي ، رياض ، « **تفكك النخب الحاكمة في الجزائر** » . مجلة شؤون الاوسط ، بيروت : مركز الدراسات الاستراتيجية و البحوث و التوثيق ، العدد 65 ، سبتمبر 1997.

2-بدري ، إبتسام ، « **دور الأحزاب السياسية في هندسة التحول الديمقراطي في الجزائر بين واقع الخصوصية وطموح تحقيق التكيف** » . مجلة المفكر ، جامعة محمد خيضر – بسكرة – الجزائر ، العدد 9 ، 2013.

3- بلحاج ، صالح ، « **اصـــــــــــــلاح الدولة : مكانة التجربة الجزائرية من التجارب الأجنبية** » . المجلة الجزائرية للسياسات العامة ، جامعة الجزائر 3 ، مخبر دراسات و تحليل السياسات العامة في الجزائر ، العدد الاول ، سبتمبر 2011.

4- بو عبد الله ، لحسن ، « **البعد الثقافي و الاجتماعي لسلوك العامل و علاقته بادارة المؤسسة** » . (الثقافة و التسيير ، اعمال الملتقى المنعقد بالجزائر ، اعداد : عبد الحفيظ مقدم ، تقديم : عمر صخري ، الجزائر : ديوان المطبوعات الجامعية ، 28-30 نوفمبر 1992) .

5- بوحوش ، عمار، « **البيروقراطية في النظـــــرية و التطبيق** » . حوليات جامعة الجزائر ، العدد 2 ، الصادر بتاريخ 1987-1988.

6- بوزبرة ، خليفة ، « **السلوكات البيروقراطية في الادارة الجزائرية** » . (الثقافة و التسيير ، اعمال الملتقى الدولي المنعقد بالجزائر ، اعداد عبد الحفيظ مقدم ، تقديم : عمر صخري ، الجزائر : ديوان المطبوعات الجامعية ، 28 -30 نوفمبر 1992) .

7- جمعة ، سلوى الشعراوي ، « **حالة علم الادارة العامة في القرن العشرين : رؤية نقدية** » . مجلة النهضة ، جامعة القاهرة ، كلية الاقتصاد و العلوم السياسية ، العدد 1 ، اكتوبر 1999.

8- هلال ، علي الدين ، « **العلاقة بين الدولة و المجتمع في التـــــــحليل السياسي المعاصر** » . المجلة العربية للعلوم السياسية ، بيروت : مركز دراسات الوحدة العربية ، العدد 15.

9- زايدي ، بلقاسم ، « **تحسين ادارة الحكم و محاربة الفساد** » . مجلة المستقبل العربي ، بيروت : مركز دراسات الوحدة العربية ، العدد 358 ، ديسمبر 2008.

10- زوزو ، رشيد ، « **الهجرة الريفية في الجزائر الظاهرة القديمة الجديدة** ». مجلة علوم الإنسان و المجتمع ، العدد 6 ، جوان 2013 .

11- زمام ، نور الدين ، « **بناء القوة و مسار التنمية بالجزائر : 1962-1990** » . مجلة الدفاتر الجزائرية لعلم الاجتماع ، عدد1 ، 2000.

12- كربالي، بغداد ، « **نظرة عامة على التحولات الاقتصادية في الجزائر**». مجلة العلوم الإنسانية ، جامعة محمد خيضر – بسكرة – العدد 8 ، جانفي 2005

13- لعبادي ، اسماعيل ، « **أثر النظام الانتخابي في تشكيل المجالس المحلية في الجزائر في ظل التعددية الحزبية** » . المجلة العربية للعلوم السياسية ، بيروت : مركز دراسات الوحدة العربية ، العدد12 , 2006.

14- مرازقة ، عيسى ، « **معوقات تسيير الجماعات المحلية** » . مجلة العلوم الاجتماعية و الانسانية ، جامعة الحاج لخضر- باتنة- الجزائر ، العدد 14 ، 2006.

15- ناجي ، عبد النور، « **دور الادارة المحلية في تحقيق التنمية المحلية : تجربة البلدية الجزائرية** » . مجلة النهضة ، جامعة القاهرة ، المجلد العاشر ، العدد 4 ، 2009.

16- عشوي ، مصطفى ، « **آفاق التغير التنظيمي** » . مجلة حوليات جامعة الجزائر ، الجزائر : ديوان المطبوعات الجامعية ، العدد 2 ،1987-1988.

17- علوطي ، لمين ، « **الادارة الالكترونية للموارد البشرية** » . مجلة بحوث اقتصادية عربية ، القاهرة : الجمعية العربية للبحوث الاقتصادية ، العدد 42، 2008 .

18- صخري ، عمر، « **الجودة الشاملة في بناء القدرات البشـــرية الجزائرية** » . مجلة بحوث اقتصادية عربية ، القاهرة : الجمعية العربية للبحوث الاقتصادية ، العدد 43-44 ، 2008 .

19- رشيد ، أحمد ، « **مدخل اجتماعي في الادارة العامة** » . مجلة العلوم الادارية ، الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الادارية ، السنة 11، العدد3، ديسمبر 1970.

20- سرير ، عبد الله رابح ، « **فعالية تسيير المؤسسة : أداة الإبداع** » . (ملتقى دولي ، الابداع و التغيير التنظيمي في المنظمات الحديثة ، جامعة سعد دحلب ، كلية الاقتصاد و علوم التسيير ، البليدة ، 18-19 ماي 2011) .

21- (ـــــــ ، ـــــــ) ، « **المجالس المنتخبة كأداة للتنمية المحلية** » . مجلة المفكر ، جامعة محمد خيضر – بسكرة –الجزائر ، العدد 7 ، 2011.

22- شويتام ، أرزقي ، « **مواقف الدول من الاحتلال الفرنسي للجزائر** » . مجلة الدراسات التاريخية ، جامعة الجزائر ، معهد التاريخ ، العدد 6 ، 1992.

23- ضيف الله ، عقيلة ، « **التنظيم السياسي – الإداري الفرنسي في الجزائر : من بداية الاحتلال (1830) إلى بداية الثورة الجزائرية (1954)** » . المجلة الجزائرية للعلوم السياسية و الاعلامية ، جامعة الجزائر : مطبعة دار هومة ، العدد الأول ، 2001-2002 .

❖ **التقارير:**

- **تقرير التنمية البشرية الصادر عن برنامج الامم المتحدة للتنمية** ، 2013 ، [http://hdr.undp.org].

د : الوثائق الرسمية :

❖ **المواثيق :**

1-الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، **وثيقة بيان أول نوفمبر1954** .

2-الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، **ميثاق الصومام 1956** .

3-الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، **ميثاق طرابلس 1962** .

4-الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، **ميثاق الجزائر 1964** .

5-الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، **الميثاق الوطني الجزائري 1976** .

6-الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، **الميثاق الوطني الجزائري 1986** .

❖ **الدساتير :**

1-الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، **الدستور الجزائري 1963**.

2-الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، **الدستور الجزائري 1976** .

3-الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، **الدستور الجزائري 1989**.

4-الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، **الدستور الجزائري 1996**.

❖ **الإعلانات :**

- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، إعلان مؤرخ في 14جانفي سنة1994، يتضمن **إقامة مجلس أعلى للدولة** ، الجريدة الرسمية ، العـــــدد3 .

❖ **الأوامر :**

1-الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، **أمر10جويلية 1965**.

2-الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، الأمر رقم:69-38،المتضمن **قانون الولاية**،الجريدة الرسمية ، العدد44 ، الصادرة في 23 ماي 1969 .

3-الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، الأمر رقم 06-03 ، مؤرخ في15جويلية 2006 ، يتضـــــمن **القانون الاساسي العام للوظيفة العمومية** ، الجريدة الرسمية ، العدد 46.

4-الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، الأمر رقم :76-35 ، المؤرخ 16 افريل1976، يتعلق **بتنظيم التربية و التكوين** ، الجريدة الرسمية ، العدد 33 .

❖ **القوانين و المراسيم:**

1- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، قانون رقم :08-19 ، المؤرخ في 15 نوفمبر 2008 ، يتضمن **التـــــعديل الدستوري** ، الجريدة الرسمية ، العدد63 .

2- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، قانون رقم :90-09، المؤرخ في 7 افريل 1990، يتعلق **بالولاية** ، الجريدة الرسمية ، العدد 15.

3- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، قانون رقم :12-07، المؤرخ في 21 فيفري 2012، يتعلق **بالولاية** ، الجريدة الرسمية ، العدد12.

4- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، قانون رقم :90-08 ، المؤرخ في 7 افريل 1990، يتعلق **بالبلدية** ،الجريدة الرسمية ، العدد 15.

5- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، قانون رقم :11-10، المؤرخ في 22 جوان2011، يتعلق **بالبلدية** ، الجريدة الرسمية ، العدد37.

6- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، قانون رقم :06-06، المؤرخ في 20 فيفري 2006، المتضمن **القانون التوجيهي للمدينة** ، الجريدة الرسمية .

7- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، قانون رقم :02-03، مؤرخ في10 افريل 2002 ، يتضمن **تعديل الدستور** ، الجريدة الرسمية .

8- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، قانون رقم :12-12، مؤرخ في 26 ديسمبر 2012 ، يتضمن **قانون المالية لسنة 2012** ، الجريدة الرسمية ، العدد 72 .

9- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، قانون رقم :06-01 ، مؤرخ في20 فيفري 2006 ، يتعلق **بالوقاية من الفساد و مكافحته** ، الجريدة الرسمية ، العدد 14.

10- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، قانون رقم :12-03 ، المؤرخ في 12 جانفي 2012 ، يحدد **كيفيات توسيع حظوظ المرأة في المجالس المنتخبة** ، الجريدة الرسمية ، العدد1 .

11- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، قانون رقم :99- 08 ، مؤرخ في 13 جويلية سنة 1999 ، يتعلق **باستعادة الوئام المدني** ، الجريدة الرسمية ، العدد 46 .

12- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، مرسوم رئاسي رقم :95-256، المؤرخ في 17 اوت 1995 ، يتضمن **إحداث المجلس الاعلى للشباب** ، الجريدة الرسمية ، العدد 46 .

13- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، مرسوم رئاسي رقم : 96-101، المؤرخ في 11 مارس 1996، يتضمن **إحداث المجلس الاعلى للتربية** ، الجريدة الرسمية ، العدد 18 .

14- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، مرسوم رئاسي رقم : 93-225 ، المؤرخ في 5اكتوبر1993، يتضمن **إحداث المجلس الوطني الاقتصادي و الاجتماعي** ، الجريدة الرسمية .

15- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، مرسوم رئاسي رقم :94-40، مؤرخ في 29 جانفي1994، يتعلق **بنشر الأرضية المتضمنة الوفاق الوطني حول المرحلة الانتقالية** ، الجريدة الرسمية ، العدد6.

16- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، مرسوم رئاسي رقم :96 -113 ، مؤرخ في 23 مارس 1996 ، يتضمن **تأسيس وسيط الجمهورية** ، الجريدة الرسمية ، العدد 20.

17- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، المرسوم الرئاسي رقم :99-170 ، المـــــــؤرخ في 2 أوت 1999 ، يتضمن **إلغاء هيئة وسيط الجمهورية** ، الجريدة الرسمية ، العدد 59 .

18-الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، مرسوم رئاسي رقم :06-413 ، مؤرخ في 22 نوفمبر 2006 ، يحدد **تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته و تنظيمها و كيفيات سيرها** ، الجريدة الرسمية ، العدد 74.

19-الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، مرسوم رئاسي رقم :12-64، مؤرخ في 7 فيفري 2012 ، يعدل و يتمم المرسوم الرئاسي رقـــــــم : 06 - 413 ، المؤرخ في 22 نوفمبر 2006 ، الذي يحدد **تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته و تنظيمها و كيفيات سيرها** ، الجريدة الرسمية ، العدد 8 .

20-الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، مرسوم رئاسي رقم 12-415 ، مؤرخ في 11 ديسمبر 2012 ، **يتضمن التصديق على الميثاق الإفريقي لقيم ومبادئ الخدمة العامة والإدارة** ، المعتمد بأديس أبابا بتاريخ 31 جانفي سنة 2011 ، الجريدة الرسمية ، العدد 68.

21-الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، مرسوم تنفيذي رقم :97- 98 ، المؤرخ في 29مارس1997 ، يتضمن **إحداث المجلس الأعلى للمرأة** ، الجريدة الرسمية العدد 18.

22-الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، مرسوم تنفيذي رقم :96- 318 المؤر خ في 25سبتمبر1996 ، يتضمن **المجلس الوطني للمحاسبة** ، الجريدة الرسمية ، العدد 56.
23-الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، مرسوم تنفيذي رقم :90-188، المؤرخ في23 جوان1990، المتضمن **تحديد هياكل الادارة المركزية و أجهزتها في الوزارات** ، الجريدة الرسمية ، العدد26 .
24-الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، مرسوم تنفيذي رقم:94-215، المؤرخ في 23 جويلية 1994، المحدد **لأجهزة و هياكل الادارة العامة للولاية** ، الجريدة الرسمية .
25-الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، **مخطط عمل الحكومة من أجل تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية** ، سبتمبر2012.
26-الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، مرسوم رقم :88-131 ، مؤرخ في 4 جويلية 1988 ، **ينظم العلاقات بين الإدارة و المواطن** ، الجريدة الرسمية ، العدد 27 .
27-الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، مرسوم تنفيذي رقم :92-142 مؤرخ في 11افريل 1992 ، يتضمن **حل مجالس بلدية** ، الجريدة الرسمية ، العدد27.
28-الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، مرسوم تنفيذي رقم : 92 –436 ، مؤرخ في 30 نوفمبر 1992، يتضمن **حل مجالس بلدية** ، الجريدة الرسمية ، العدد 85 .
29-الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، مرسوم تنفيذي رقم : 93-56 ، مؤرخ في 27 فيفري 1993 ، يتضمن **حل مجالس بلدية** ، الجريدة الرسمية ، العدد 13.
30-الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، مرسوم تنفيذي رقم :93-106 ، مؤرخ 5 ماي1993 ، يتضمن **حل مجالس بلدية** ، الجريدة الرسمية العدد 30 .
31-الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، مرسوم تنفيذي رقم : 93-128، مؤرخ 29 ماي 1993 ، يتضمن **حل مجالس بلدية** ، الجريدة الرسمية العدد ، 36 .
32-الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، مرسوم تنفيذي رقم : مرسوم تنفيذي رقم :94-05 ، مؤرخ 2 جانفي 1994 ، يتضمن **حل مجالس بلدية** ، الجريدة الرسمية ، العدد 1.

33-الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، مرسوم تنفيذي رقم : 94 -49 ، مؤرخ 26 فيفري 1994 ، يتضمن **حل مجالس بلدية** ، الجريدة الرسمية ، العدد 11.

34-الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، مرسوم تنفيذي رقم : 95 -63 ، مؤرخ 22 فيفري ،1995 ، يتضمن **حل مجالس بلدية** ، الجريدة الرسمية العدد 12.

35-الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، مرسوم تنفيذي رقم : 95 -91 ، مؤرخ 25 مارس 1995 ، يتضمن **حل مجالس بلدية** ، الجريدة الرسمية العدد 18.

36-الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، مرسوم تنفيذي رقم : 95-162، مؤرخ 6 جوان 1995 ، يتضمن **حل باقي المجالس الشعبية البلدية و تعويضها بمندوبيات تنفيذية** ، الجريدة الرسمية ، العدد 32.

37-الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، مرسوم رقم : 2000 – 101 ، مؤرخ في 9 ماي 2000 ، يتضمن **إحداث اللجنة الوطنية لاصلاح المنظومة التربوية** ، الجريدة الرسمية .

38-الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، مرسوم رئاسي رقم :05-278 ، مؤرخ في 14 أوت 2005 ، يتضمن **استدعاء هيئة الناخبين للاستفتاء المتعلق بالمصالحة الوطنية** يوم الخميس29 سبتمبر سنة 2005 ، الجريدة الرسمية ، العدد 55 .

39-الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، قرار مؤرخ في 4 سبتمبر 1988 ، **يحدد شروط استقبال المواطنين في مصالح الولايات والبلديات وتوجيههم وإعلامهم** ، الجريدة الرسمية ، العدد 39.

40-الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، قرار مؤرخ في 4 سبتمبر 1988 ، **يرمي إلى تيسير مراسلة المصالح المحلية وعلاقتها مع المواطن** ، الجريدة الرسمية ، العدد 39 .

41-الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، قرار مؤرخ في 25 ماي 2011 ، **يتعلق بملف طلب بطاقة التعريف الوطنية و جواز السفر** ، الجريدة الرسمية .

42-الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، قرار مؤرخ في 26 ديسمبر 2011 ، **يحدد المواصفات التقنية لجواز السفر الوطني البيومتري الإلكتروني** ، الجريدة الرسمية ، العدد 1 .

43-الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، **موقـــــــــــــــع وزارة التعليم العالي و البحث العلمي** ، 31 أوت 2013 : [http ://www.MESRS.DZ] .

هـــ : الدراسات غير المنشورة :

1- أبرباش ، أرزقي ، « **النظرية العامة للتنظيم الاداري و مدى تطبيقها على البلدية الجزائرية** » .(رسالة ماجستير في القانون العام ، معهد الحقوق و العلوم الادارية ، جامعة الجزائر، 1976) .

2- السعيدي ، صالح ، « **تكوين و سلوكيات النخب في المشرق العربي** » .(رسالة ماجستير في العلوم السياسية و العلاقات الدولية ، جامعة الجزائر ، كلية العلوم السياسية و الاعلام ، قسم العلوم السياسية ، 2001) .

3- باري ، عبداللطيف ، « **المجتمع المدني العالمي و تأثيره على المجتمع المدني الجزائري** » . (مذكرة ماجستير ، جامعة بن يوسف بن خدة – الجزائر– ، كلية العلوم السياسية و الإعلام ، قسم العلوم السياسية و العلاقات الدولية ، 2007) .

4- بلـــــرنب ، منصور ، « **استراتيجية التنمية الادارية في الجزائر** » . (أطروحة دكتوراه ، معهد العلوم السياسية و العلاقات الدولية ، جامعة الجزائر ، 1988) .

5- بودريوع ، صبرينة ، « **الحياة الاجتماعية في ظل النظام الاشتراكي بالجزائر : المرحلة البومدينية نموذجا (1965–1978)** » . (رسالة ماجستير ، جامعة منتوري قسنطينة، كلية العلوم الإنسانية و العلوم الاجتماعية ، قسم التاريخ و الآثار ، 2010–2011) .

6- بوقرة ، كمال ، « **المسألة الثقافية و علاقتها بالمشكلات التنظيمية في المؤسسة الجزائرية** » . (أطروحة دكتوراه ، كلية العلوم الاجتماعية و العلوم الاسلامية ، قسم علم الاجتماع و الديموغرافيا ، جامعة الحاج لخضر– باتنة – ، 2007 -2008) .

7- بن زاهي ، منصور ، **« الشعور بالاغتراب الوظيفي و علاقته بالدافعية للانجاز لدى الإطارات الوسطى لقطاع المحروقات »** . (أطروحة دكتوراه ، قسم علم النفس و علوم التربية ، كلية العلوم الإنسانية و العلوم الاجتماعية – جامعة منتوري – قسنطينة – 2006-2007) .

8- دحيمان ، لويزة ، « **تأثير أخلاقيات الإدارة على عملية توظيف الموارد البشرية في الجزائر** ». (رسالة ماجستير ، جامعة الجزائر3 ، كلية العلوم السياسية و الإعلام ، قسم العلوم السياسية ، 2011-2012) .

9- زوزي ، محمد ، « **تجربة القطاع الصناعي الخاص و دوره في التنمية الاقتصادية في الجزائر** » .(أطروحة دكتوراه ، قسم العلوم الاقتصادية ، كلية العلوم الاقتصادية و التجارية و علوم التسيير ، جامعة قاصدي مرباح – ورقلة – 2009- 2010).

10- كوشي ، إيتسام ، « **المضامين الثقافية للمجالات الاجتماعية و علاقتها بتشكيل و إعادة تشكيل هوية البطالين** » . (رسالة ماجستير ، جامعة قاصدي مرباح – ورقلة – كلية العلوم الإنسانية و الاجتماعية ، قسم العلوم الاجتماعية ، 2012-2013).

11- نويصر ، بلقاسم ، « **التنمية والتغير في نسق القيم الاجتماعية** » . (أطروحة دكتوراه ، قسم علم الاجتماع كلية العلوم الاجتماعية والعلوم الإنسانية ، جامعة منتوري – قسنطينة – 2010 -2011).

12- ساكري ، الصالح ، « **المعوقات التنظيمية و أثـــــــرها على فعالية الجماعات المحلية** » . (رسالة ماجستير ، جامعة الحاج لخضر- باتنة – الجزائر : كلية العلوم الاجتماعية و العلوم الاسلامية ، قسم علم الاجتماع و الديموغرافيا ، (2007 -2008) .

13- عشور ، عبد الكريم ، « **دور الإدارة الإلكترونية في ترشيد الخدمة العمومية في الولايات المتحدة الأمريكية والجزائر** » . (رسالة ماجستير ، قسم العلوم السياسية و العلاقات الدولية ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة منتوري – قسنطينة – 2009 - 2010).

14- غزالي ، عادل ، « **أثر القيم الإجتماعية على التنظيم الصناعي الجزائري** » . (رسالة ماجستير ، جامعة الإخوة منتوري – قسنطينة – كلية العلوم الإنسانية و الإجتماعية ، قسم علم الإجتماع ، 2006-2007) .

ثالثا:المراجـــــــع باللغة الأجنبية:

A-Livres:

1- Riggs Fred W, **The Ecology of Public Administration**. New Delhi: Asia Publishing House, 1961.

2- Riggs Fred W, "**Trends in the Comparative Study of Public Administration**", International Review of Administrative Science Vol. 27 , 1962.

3- Riggs Fred W, **Administration in Developing Countries: The Theory of Prismatic Society**. Boston: Houghton Mifflin Company, 1964.

4- Riggs Fred W, **The Ecology of Development**. CAG Occasional Papers, 1964.

5- Riggs Fred W, **Prismatic Society Revisited**. Morriston, New Jersey: General Learning Press, 1973.

6- Riggs Fred W, "**The Ecology of Administrative Development**", Paper prepared for The International Conference on the Future of Public Administration, 1979.

7- Riggs Fred W, "**The Prismatic Model: Conceptualizing Transitional Societies**", New York: Elsevier Ltd, 2006.

8- Ravindra Prasad,V. Sivalinga Prasad,P. Satyanarāya□a, **Administrative Thinkers.** New Delhi India: Sterling publishers pvt.ltd, Thirteenth reprint 2008-2009.

B-Articles:

1- Amine Farroukhi, **The Public Management and Employability of Trainees in Algeria** . [https://www.google.dz/search?q=The+Public+Management+and+employability+of+trainees+in+Algeria.

2- Anne Amar, Ludove Berthier, **the new public management : advantages and limits** . [https://www.google.dz/search?q=the+new+public+management+approach+and+crisis+states++george+a.+larbi&ie] .

3- Anonyme, **Rethinking public administration: an overview** . [https://www.google.dz/search ? q = rethinking+public+administration] .

4- Dwight Waldo, **the study of public administration** . 1955, [http://archive.org/details/ -studyofpublicadm00inwald] .

5- **Jesse C. Ribot , African Decentralization : Local Actors , Powers and Accountability** . [http://www.bing.com/search?q=African+Decentralization+Local+Actors] .

6- Ludwing von Mises , **Bureaucracy** . [https://mises.org/etexts/Mises/bureaucracy.asp] .

7- *Peter. W . Rodman , **Development Administration : Obstacles , Theories , and Implications for Planning*** . [https://www.google.dz/search?q=development+administration] .

8- Wen – Shien Peng , **A Critique Of Fred W. Riggs', Ecology Of Public Administration**. International

public management review – electronic journal at: [http: //www.ipmr.net.volume 9 issue 1 , 2008] .
9- woodrow wilson , **The Study of Administration** . Political Science Quarterly, Vol. 2, No. 2, Jun, 1887 , [http://www.jstor.org/stable/2139277] .

فهرس الموضـــــوعات

فهرس الموضوعات

المحتـــوى:

الصفحة

مقدمـــــــة :..... 01

الفصل الأول : الإطار المفاهيمي والنظري للبيئة الاجتماعية والإدارة العامة.....16

المبحث الأول: الإطار المفاهيمي للبيئة الاجتماعية والإدارة العامة.....16

المطلب الأول: التأصيل العلمي للبيئة الاجتماعية في التحليل الإداري.....16

المطلب الثاني: الإدارة العامة : النشأة والتطور.....32

المبحث الثاني: الإطار التحليلي للبيئة الاجتماعيـــة والإدارة العامة.....40

المطلب الأول: النظرية البيروقراطية لماكس فيبر : Max weber 41

المطلب الثاني : التحليل النسقي لديفيد إستون : David Easton.....53

المطلب الثالث: التحليل البيئي لفرد رجز : Fred w.Riggs.....62

خلاصة واستنتاجات 70

الفصل الثاني : مسار التطور والتحولات الأساسية التي طبعت الإدارة العامة في الجزائر.75

المبحث الأول : المبحث الأول : البيئة الاجتماعية والإدارية بالجزائر في الفترة العثمانية.....75

المطلب الأول : المعالم الأساسية للتنظيم الإداري العثماني.....75

المطلب الثاني : نمط العلاقة بين المجتمع الجزائري والإدارة العثمانية.....80

المبحث الثاني : النظام الإداري الاستعماري واحتواء النسق الاجتماعي.....86

المطلب الأول : سوسيولوجية الإدارة في دولة الأمير عبد القادر.....86

المطلب الثاني : أنماط الإدارة الاستعمارية : بين الاحتواء والإقصاء.....91

المطلب الثالث : طبيعة العلاقة بين الإدارة الاستعمارية و المجتمع الجزائري.....100

خلاصة واستنتاجات 113

الفصل الثالث : التركيبة الاجتماعية للإدارة الجزائرية في ظل نظام الحزب الواحد ...117

المبحث الأول : تطور التنظيم الإداري للجزائر في ظل نظام الحزب الواحد.....117

المطلب الأول : المؤسسات السياسية والإدارية في المواثيق الوطنية 118
المطلب الثاني : من أجل البناء في الإدارة الجزائرية.....133
المطلب الثالث : الإصلاح القاعدي و المركزي في الإدارة الجزائرية.....138
المطلب الرابع : منهجية الاستمرار في إصلاح الإدارة الجزائرية.....144
المبحث الثاني : التكوينات التاريخية و الأنماط الاجتماعية للنخب الإدارية في الجزائر.....147
المطلب الأول : تطور و حتمية التغيير في البيئة الاجتماعية الجزائرية.....149
المطلب الثاني : اختلاف الخلفية التاريخية وأثره في تشكيل النخب الجزائرية.....180
المطلب الثالث : الأبعاد الاجتماعية وصناعة النمط السلوكي للنخب الإدارية الجزائرية.....186
خلاصة واستنتاجات 190
الفصل الرابع : البيئة الاجتماعية والإدارة الجزائرية في ظل التحول الديمقراطي.....193
المبحث الأول : البيئة الاجتماعية ومحددات البناء و الأداء في الإدارة الجزائرية.....193
المطلب الأول : تطور البيئة السياسية والإدارية في فترة 1989 – 2012.....193
المطلب الثاني : الأبنية الرسمية للإدارة الجزائرية.....210
المطلب الثالث : تأثير العوامل السلوكية و الاجتماعية على السمات العامة للإدارة الجزائرية.....224
الفرع الأول : تأثير المتغيرات السلوكية
3- عامل العزلة و الفاعلية
4- عامل المصلحة الفردية و المصلحة العامة
الفرع الثاني : تأثير المتغيرات الاجتماعية
3- عامل البناء الاجتماعي و تنظيمات المجتمع المدني
4- عامل البناء التعليمي
المبحث الثاني : الإدارة الجزائرية ومبدأ التشاركية.....245
المطلب الأول : تأثير العوامل التنظيمية الإدارية على مشاركة المواطنين.....245
المطلب الثاني : تأثير السلوك التنظيمي للإدارة على مشاركة المواطنين.....257
خلاصة واستنتاجات 270
الخاتمة 274
فهرس الملاحق.....284
قائمة المصادر والمراجع 290
فهرس الموضوعات.....316