

جامعة الجزائر -3-
كلية العلوم السياسية
قسم التنظيم السياسي والإداري

البيروقراطية والتحول الديمقراطي في الجزائر

أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه بكلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية

قسم التنظيم السياسي والإداري

إعداد الطالبة:

كوري زهيرة

إشراف:

أ.د صاغور عبد الرزاق

اللجنة المناقشة

أ.د: رابح لعروسي جامعة الجزائر..... رئيسا
د. صغور عبد الرزاق جامعة الجزائر..... مشرفا
د. سمير بوعبد الله جامعة الجزائر..... عضوا
د. صبيحة عبد اللاوي جامعة البلدية 2..... عضوا
د. أمين بلعيفة جامعة البويرة..... عضوا
د. سفيان فوكة جامعة بومرداس..... عضوا

السنة الجامعية: 2021/2020

الإهداء

إلى من تنكسر الأقلام على أعتاب فضلها وتبكي الحروف عمزا عن إيفاء حقها. إليك أُمي

إلى الغائب عن عيني الحاضر في قلبي. أبي رحمه الله

إلى سندي ومعيني في هذه الدنيا. زوجي

إلى فرحتي وأملِي وسر سعادتي. ابنتي أسماء

إلى عائلتي الكريمة. إخوتي وأخواتي وأولادهم

إلى كل الذين لم يخطهم قلبي ولكن قلبي دائما يذكرهم

شكر وتقدير

الحمد لله ما تنهى درب ولا ختم جهد ولا تم سعي إلا بفضلله، الحمد لله على البلوغ ثم الحمد لله على التمام.

أتوجه بخالص الشكر وعظيم الامتنان لأستاذي الفاضل صاغور عبد الرزاق على صبره عليا وتوجيهاته لإتمام هذا العمل.

والشكر موصول أيضا إلى اللجنة الموقرة لتحملها قراءة هذا البحث ومناقشته وتنويره بتوجيهاتها وتصويباتها فلهم مني وافر التقدير والامتنان

وكل الشكر والتقدير لكل من أعانني على إتمام هذه العمل من عائلتي وصديقاتي.

فهرس المحتويات

الصفحة	الموضوع
	الإهداء
	شكر وتقدير
	فهرس المحتويات
	قائمة الجداول
	قائمة الملاحق
11	مقدمة
11	تمهيد
13	أهمية الدراسة
14	أهداف الدراسة
15	مببرات اختيار الموضوع
16	أديبات الدراسة
19	إشكالية الدراسة
20	فرضيات الدراسة
21	الإطار المنهجي للدراسة
23	تحديد المصطلحات
106-26	الفصل الأول: البيروقراطية والتحول الديمقراطي -مقاربة نظرية-

27	تمهيد
28	المبحث الأول: ماهية البيروقراطية
28	المطلب الأول: مفهوم البيروقراطية
42	المطلب الثاني: الاتجاهات النظرية التقليدية في البيروقراطية
55	المطلب الثالث: الاتجاهات النظرية الحديثة في البيروقراطية
61	المبحث الثاني: ماهية التحول الديمقراطي
62	المطلب الأول: مفهوم التحول الديمقراطي
73	المطلب الثاني: عوامل التحول الديمقراطي وأمطه
80	المطلب الثالث: مراحل التحول الديمقراطي ومعيقاته
87	المبحث الثالث: دور البيروقراطية في العملية السياسية وعلاقتها بالديمقراطية
87	المطلب الأول: مكانة البيروقراطية في العملية السياسية
95	المطلب الثاني: البيروقراطية أداة لتحقيق الديمقراطية
100	المطلب الثالث: البيروقراطية أداة لإعاقة الديمقراطية
106	خلاصة واستنتاجات
107-192	الفصل الثاني: العوامل المحددة لدور البيروقراطية في النظام السياسي الجزائري
108	تمهيد
109	المبحث الأول: دور العوامل التاريخية
109	المطلب الأول: واقع البيروقراطية في العهد العثماني

115	المطلب الثاني: واقع البيروقراطية في العهد الاستعماري
123	المطلب الثالث: واقع البيروقراطية في عهد الحزب الواحد
132	المبحث الثاني: دور العوامل السياسية والإدارية
133	المطلب الأول: محورية السلطة التنفيذية في النظام السياسي
145	المطلب الثاني: مكانة المؤسسة العسكرية في النظام السياسي
152	المطلب الثالث: دور العوامل الإدارية
165	المبحث الثالث: دور العوامل الاقتصادية والسوسيوثقافية
165	المطلب الأول: دور العوامل الاقتصادية
176	المطلب الثاني: دور العوامل الاجتماعية
185	المطلب الثالث: دور العوامل الثقافية
192	خلاصة واستنتاجات
193-260	الفصل الثالث: مظاهر التسيير البيروقراطي للممارسة الديمقراطية في النظام السياسي الجزائري
194	تمهيد
195	المبحث الأول: التسيير البيروقراطي لحرية التعبير
197	المطلب الأول: التسيير البيروقراطي لحرية الاجتماع والتظاهر
204	المطلب الثاني: التسيير البيروقراطي لحرية الإعلام
216	المبحث الثاني: التسيير البيروقراطي للعمل الحزبي والجمعي
217	المطلب الأول: لمحة عن تطور النظام القانوني للأحزاب السياسية والجمعيات في الجزائر

222	المطلب الثاني: علاقة البيروقراطية بالنشاط الحزبي.
229	المطلب الثالث: علاقة البيروقراطية بالنشاط الجمعي
236	المبحث الثالث: التسيير البيروقراطي للانتخابات
236	المطلب الأول: إدارة البيروقراطية للعملية الانتخابية
244	المطلب الثاني: مظاهر انحراف البيروقراطية في إدارة الانتخابات
249	المطلب الثالث: آليات ضمان نزاهة الانتخابات
260	خلاصة واستنتاجات
-261	الفصل الرابع: انعكاس التسيير البيروقراطي على مسار التحول الديمقراطي في الجزائر ومداخل ترشيد البيروقراطية
262	تمهيد
263	المبحث الأول: انعكاس البيروقراطية على المشاركة السياسية
263	المطلب الأول: البيروقراطية وأزمة العزوف الانتخابي
274	المطلب الثاني: البيروقراطية وضعف الأداء الحزبي والجمعي
280	المبحث الثاني: انعكاس البيروقراطية على شرعية النظام السياسي الجزائري
280	المطلب الأول: الشرعية والفساد البيروقراطي
291	المطلب الثاني: الشرعية وظاهرة الاحتجاجات
297	المبحث الثالث: مداخل ترشيد البيروقراطية لتدعيم الممارسة الديمقراطية
298	المطلب الأول: مدخل الإصلاح الإداري
309	المطلب الثاني: مدخل الإدارة الإلكترونية

319	المطلب الثالث: مدخل الحكم الراشد
329	خلاصة واستنتاجات
337-331	الخاتمة
357-338	قائمة المراجع
	الملاحق

قائمة الجداول

رقم الجدول	العنوان	الصفحة
01	الأقسام الإدارية موزعة حسب الأصناف والتقسيم الإداري في العهد العثماني	
02	عدد العاملين في القطاعات غير الزراعية (1954-1960)	
03	رقم تركيبة الجهاز الإداري الجزائري عام 1962	
04	فئات التأيير في الوظيفة العمومية.	
05	عدد العمال حسب القطاعات 1967-1997 (الوحدة بالآلاف)	
06	توزيع اليد العاملة حسب القطاعات 1997-2015 (بالنسبة المئوية)	
07	قائمة الحكومات الجزائرية نوفمبر 1988-مارس 2019	
08	تطور معدلات البطالة بين 1999-2016.	
09	إحصائيات عن اليد العاملة وموقع الجهاز الإداري منها. (بالنسبة المئوية)	
10	مقارنة بين ميزانية الدولة وميزانية قطاع التربية 1990 و 2015 (بالمليون دينار جزائري)	
11	ترتيب الجزائر وفق مؤشرات الفساد (2003-2018)	
12	ترتيب الحكومة حسب محاور ومؤشرات جاهزية التكنولوجيا	

مقدمة

1. تمهيد:

يعتبر مفهوم البيروقراطية من أكثر المفاهيم شيوعا والذي تتشاركه عدة علوم منها علم الإدارة وعلم الاجتماع والعلوم السياسية، وقد ارتبط ظهوره بنشوء الدولة الحديثة وكبر حجم المنظمات بحيث استطاع أن يثبت نجاحه كأسلوب في التنظيم الإداري وأصبح يشكل الصورة النموذجية للتنظيمات وعصب النظام السياسي وأهم فواعل تنظيم الحياة العامة لشموليته في التنظيم جميع المجالات حتى السياسية منها.

إن النموذج المثالي للبيروقراطية قد ارتبط ظهوره بالمجتمعات الأوربية في سعيها نحو تكريس النظم الديمقراطية أين شكلت البيروقراطية أداة تنظيمية فعالة لتحقيق الفعالية والكفاءة في الأداء وتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية، غير أن التطبيق الفعلي لهذا النموذج التنظيمي في الدول النامية قد أفضى إلى انحرافات واختلالات كرسست ما يسمى بالصورة السلبية للبيروقراطية التي أصبحت تشكل أهم عائق أمام هذه الدول في مسعاها لتحقيق التنمية، فالبيروقراطية في هذه الدول اتسع نطاق تدخلها بشكل واسع كنتيجة حتمية للتطورات الاقتصادية والاجتماعية التي فرضت الحاجة إلى سلطة مركزية كان من أهم نتائجها سلطة تنفيذية قوية بجهاز إداري نافذ على كافة المستويات، وهذا ما جعل منها أداة لاستمرار النظام السياسي وبقائه في السلطة بل والسيطرة على الشعوب.

إن الاستعمار في الدول النامية قد لعب دورا محوريا في خلق أجهزة إدارية متخلفة حادت عن المفهوم الإيجابي للبيروقراطية وأسست لعلاقة غير متوازنة بين الأجهزة البيروقراطية والأجهزة المنتخبة والتمثيلية، لتزداد قوة البيروقراطية أيضا بعد المراحل التي تلت الاستقلال كنتيجة حتمية لتركيز الدول على بناء الدولة الجهاز أكثر من بناء المؤسسات التي تعبر عن إرادة الشعوب وتسعى إلى تكريس تطلعاتها.

ولم يكن التوسع المطرد للأجهزة البيروقراطية وتجذرها في المجتمع وتنظيمها لكل مجالات وشؤون الأفراد يطرح إشكالا كبيرا في ظل التوجهات السلطوية والديكتاتورية للأنظمة الحاكمة بعد الاستقلال والتي لم تجد أفضل من البيروقراطية للاعتماد عليها في فرض سيطرتها وإحكامها على الشعوب ومقدرات الدول، بل وأضحت بشقيها المدني والعسكري الأداة الطيبة في يد الحكام لإحكام قبضتهم على الحياة السياسية وتجذير التسلط، بل إشكالية البيروقراطية أصبحت تطرح بحدة في الدول النامية مع تصاعد موجات التحول الديمقراطي، حيث وجدت نفسها أمام حتمية مسايرة هذا التحول أمام تصاعد الضغوط الدولية من جهة وتزايد المطالب الشعبية بالتغيير من جهة أخرى، وفي ظل هذا المسعى واجهت هذه الدول العديد من المعوقات والتحديات سواء منها السياسية المتعلقة بتجذير التسلط فيها أو الاقتصادية المرتبطة بضعف اقتصاداتها وفشل الأساليب التنموية فيها أو الاجتماعية والثقافية ذات الصلة بطبيعة المجتمعات ووعيها وإدراكها للفكرة الديمقراطية، غير أن أكبر عائق واجهه بناء التعددية السياسية في هذه المجتمعات هو ظاهرة البيروقراطية، فشمولية البيروقراطية لجميع مناحي الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية كان له الأثر المباشر على سير عملية التنمية والتحول نحو النموذج الديمقراطي لكون البيروقراطية التي أنتجتها الأنظمة التسلطية لم تكرس الرشادة والعقلانية في السلوك التنظيمي بل كرس المصالح الأسرية والدينية والطبقية والمهنية مما أثر على دور الأحزاب السياسية وجماعات المصالح والمؤسسات المنتخبة، بحيث أصبحت تفتقر إلى التنظيم وإلى القدرة على القيام بوظائف بلورة المصالح، كما انعكس على دور البيروقراطية التي ضعفت قدرتها على الإدارة المحايدة مقابل اضطلاعها بوظائف متعددة ما حاد بها عن العقلانية.

ومن بين أهم الدول النامية التي تقدم صورة واضحة عن واقع الأجهزة البيروقراطية في هذه الدول في علاقتها بالواقع الديمقراطي نجد الجزائر، فهذه الأخيرة عرفت بعد أحداث أكتوبر 1988 تغييرا في المنظومة

القانونية وفي الأبنية السياسية والإدارية صاحبها أيضا تغييرات في البنية الاجتماعية والاقتصادية والثقافية بما يحقق التعددية السياسية الديمقراطية، غير أنها واجهت ولا تزال عدة عراقيل لعل أهمها الطبيعة البيروقراطية للأجهزة الإدارية التي تقف عائقا أمام التغيير في ظل التحجر الذهني الذي يميز القائمين على تسيير هذه الأجهزة.

إن التفاعل بين الأجهزة الإدارية والتغيير في الجزائر ليس وليد المرحلة التعددية بل تعود جذوره لمراحل تاريخية سابقة أهمها الفترة الطويلة من الاستعمار التي عاشتها الجزائر والتي ولدت جهازا إداريا اعتمدت عليه السلطة الاستعمارية بشكل كبير في تنفيذ مخططاتها الاستعمارية، كما أن المرحلة الاشتراكية كان لها الأثر البالغ في تحويل الجهاز البيروقراطي في الجزائر من أداة لخدمة أهداف التنمية الاقتصادية والاجتماعية إلى جهاز في يد السلطة الحاكمة لتكريس الهيمنة السياسية والقضاء على كل أشكال المشاركة في الحياة السياسية حتى أضحت البيروقراطية شكلا من أشكال التسلط والتحكم في كل الشؤون المتعلقة بالمواطن. وعليه فإن واقع التحول الديمقراطي في الجزائر يرتبط ارتباطا وثيقا بواقع ومكانة الجهاز البيروقراطي في النظام السياسي وبالأدوار التي يضطلع بها، فالتحول الديمقراطي مسار معقد يشمل جميع مناحي النظام السياسي وعملية شائكة تستوجب التغيير على كافة المستويات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وهو بذلك يتلاقى مع دور البيروقراطية المكلفة بتنظيم جميع هذه المجالات، وأي انحراف للبيروقراطية عن المسار المرسوم لها في أداء وظائفها وتكريس هدفها الرئيسي وهو عقلنة الحكم وترشيده يعني انحرافا في مسار التحول الديمقراطي.

2. أهمية الدراسة:

تنبع أهمية هذه الدراسة من أهمية المتغيرات المطروحة فيها سواء ما تعلق بالبيروقراطية أو التحول الديمقراطي، فأهمية دراسة البيروقراطية في الجزائر ترتبط بكون هذه الدولة وجدت نفسها مباشرة بعد

الاستقلال مسيرة كمعظم الدول النامية من طرف بيروقراطيات مدنية وعسكرية مع غياب تام للمؤسسات التمثيلية أو ضعفها الأمر الذي جعل البيروقراطية تفرض نفسها في هذه المرحلة، بل تعدت ذلك لتصبح عائقا أمام النظام السياسي في مسعاه نحو تكريس بناء النظام الديمقراطي وتشكيل أجهزة منتخبة فاعلة مقابل حياد الأجهزة الإدارية واقتصار دورها على المجال الإداري دون السياسي.

ومما يزيد من أهمية الموضوع هو الربط بين متغير البيروقراطية والتحول الديمقراطي، خصوصا في ظل نقص الدراسات التي تتناول التحول الديمقراطي من هذا الجانب، فبالرغم من أن تجربة الانتقال إلى الديمقراطية في الجزائر من أكثر التجارب التي عرفت التحليل والتفسير إلا أنها اقتضت أكثر على متغيرات الأحزاب السياسية والانتخابات ودور البرلمان والمؤسسات المنتخبة الأخرى والمنظمات المجتمع المدني، وتم إهمالها المتغير بالنظر إلى صعوبة دراسة هكذا مواضيع في ظل نقص المعلومات وطبيعة النظام السياسي الجزائري المنغلق على نفسه.

3. وأهداف الدراسة:

تهدف هذه الدراسة إلى:

- التعرف على السياقات التاريخية والسياسية والاجتماعية والثقافية التي تحدد واقع البيروقراطية في الجزائر وتؤثر في مخرجاتها.

- تدعيم الدراسات السياسية حول الجزائر في موضوع البيروقراطية والذي لم يحظ بالاهتمام الكافي من البحث في ظل التركيز على البيروقراطية من حيث الجانب التنظيمي وتأثير صورتها السلبية على أداء الأجهزة الإدارية، وعدم الخوض في طبيعة مكانتها في الحياة السياسية.

- محاولة إيجاد الآليات التي تجعل من البيروقراطية أداة لترشيد وعقلنة الحكم بدل استخدامها كأداة لتكريس التسلط، وجعل الأجهزة الإدارية حلقة الوصل بين الحاكم والمحكوم بما يكسر شرعية النظام السياسي ويحقق مفهوم المواطنة في ظل الأداء الفعال لهذه الأجهزة.

4. مبررات اختيار الموضوع:

أ. المبررات الذاتية:

- من أولى الأسباب التي دفعت بنا للخوض في هذا الموضوع هو اهتمامنا بالمواضيع ذات الطابع الإداري التي تدخل ضمن نطاق تخصصنا في العلوم السياسية مع العمل على التركيز على الجوانب السياسية في هذا النوع من المواضيع، وفي هذا الإطار يعد موضوع البيروقراطية في الجزائر من أكثر المواضيع التي تدفع بأي باحث للخوض فيها بالنظر إلى محورية الأجهزة الإدارية في إدارة جميع مجالات وشؤون المجتمع ودورها البالغ الأهمية في تسريع وتيرة التغيير في المجتمعات ومن ضمنها التحول نحو الديمقراطية.

- كما أن تعثر عجلة الديمقراطية في الجزائر منذ 1988 إلى غاية الآن وحرصنا على رصد عوامل ذلك وتحليلها دفع بنا إلى الخوض في أهم هذه العوامل وهي البيروقراطية بما تنتجه من ممارسات وسلوكيات تجعل من الإدارة وأجهزتها على كافة المستويات غير مستعدة للتغيير وحريصة على مقاومته بما ينعكس بالسلب على مسار هذه العملية وعلى أداء النظام السياسي الجزائري على كافة المستويات.

- ومن الأسباب الذاتية أيضا رغبة الباحث في إثراء الدراسات الخاصة بموضوع البيروقراطية في الجزائر والتي تعرف نقصا كبيرا سيما تأثيرها على التعددية السياسية والبناء الديمقراطي، ومحاولة إيجاد الآليات الكفيلة بجعل البيروقراطية أداة لترشيد الحكم وعقلنة أداء النظام السياسي بما يحقق تنمية سياسية تعود بالإيجاب على جميع مناحي الحياة الاجتماعية والاقتصادية والثقافية.

- إضافة إلى العوامل السابقة فإن غيرتنا على الوطن تتطلب منا البحث في الآليات الكفيلة لتسريع عملية التنمية والتغيير التي ستمكن النظام السياسي من تحسين أدائه داخليا من جهة ومواجهة التحديات والمخاطر المحدقة به من البيئة الدولية من جهة أخرى والتي قد تتطور إلى تهديدات تمس أمنه، فالتغيير لم يعد مطلبا شعبيا فقط وإنما واقعا يفرض نفسه لضمان البقاء وتحقيق الاستقرار.

ب. المبررات الموضوعية:

- البحث عن أسباب التزايد المفرط لدور البيروقراطية في النظام السياسي الجزائري، ومحاولة الإلمام بجميع السياقات التاريخية والسياسية والاجتماعية والثقافية المحددة لهذا الدور كون الجهاز البيروقراطي يتأثر بالبيئة المحيطة به.

- رصد واقع الأداء الديمقراطي للنظام السياسي الجزائري ومظاهر التقييد البيروقراطي لآليات المشاركة السياسية والحقوق والحريات العامة.

- تحليل أهم الآثار الناتجة عن بقرطة الحياة السياسية في الجزائر وانعكاسها على الممارسة الديمقراطية خصوصا وعلى أداء النظام السياسي في هذه المرحلة عموما.

- الكشف عن الآليات المتبناة من طرف النظام السياسي الجزائري لعقلنة البيروقراطية وتكييفها لخدمة النظام الديمقراطي والحكم الراشد مع التركيز على رصد أهم النقائص الموجودة في هذه الآليات واقتراح الوسائل الكفيلة بتفعيلها.

5. أدبيات الدراسة:

بالنسبة للإطار النظري للدراسات حول موضوع البيروقراطية فالمراجع متوفرة بكم هائل باعتبار أن موضوع البيروقراطية محل اهتمام العديد من دارسي العلوم السياسية وعلم الاجتماع والعلوم الإدارية، لهذا

سعت الدراسة إلى اختيار المراجع التي تراها متناسبة وطبيعية الموضوع وحرصت على الاعتماد أكثر على المصادر في كل مرة يمكنها ذلك، ومن أهم هذه المراجع:

- كتاب "هيدي فيريل" Heady Ferrel، بعنوان "الإدارة العامة المقارنة"، وتكمن أهمية هذا الكتاب في الطريقة التي تناول بها مفهوم البيروقراطية حيث ركز الكاتب على مفاهيم تحول النظم السياسية وعلاقتها بالبيروقراطية إضافة إلى محاولة تصنيفه النظم السياسية وفق علاقتها بالبيروقراطية، والأهم من ذلك تركيزه على واقعها في الدول النامية.

- كتاب "جوزيف لبارومبارا" Joseph Laparambara، المعنون ب "Bureaucracy and political development"، وهو كتاب يضم مجموعة من المقالات لأهم من كتب في علاقة البيروقراطية بالتنمية السياسية، مثل "ريجز" Riggs، و"بريوني" Braibanti، و "لابارومبارا" Laparambara.

وبالانتقال إلى ظاهرة البيروقراطية في الجزائر فالملاحظ هو تركيز مجمل الدراسات على البيروقراطية كشكل تنظيمي وتأثيرها على أداء المنظمات، أما عن علاقتها أو تأثيرها على الممارسة السياسية فالدراسات قليلة جدا، خاصة أن أغلب الباحثين ركزوا اهتمامهم من ناحية التحول الديمقراطي على دور الأحزاب السياسية والانتخابات والمجتمع المدني والمؤسسة العسكرية وتأثير العوامل الخارجية، وإجمالا يمكن رصد الدراسات التالية:

- دراسة لبومدين طاشمة بعنوان: " البيروقراطية والتنمية السياسية في الجزائر"¹، وهي رسالة دكتوراه تم نشرها، حيث تناول فيها الباحث إشكالية تأثير الجهاز البيروقراطي على تجارب التنمية السياسية في الجزائر من منطلق أن عدم كفاءة هذا الجهاز واستفحال الفساد فيه من أهم أسباب اختلال العملية التنموية في

¹ لبومدين طاشمة، البيروقراطية والتنمية السياسية في الجزائر، الإسكندرية: مكتبة الوفاء القانونية، 2015.

الجزائر، وقد حاول الباحث الربط بين مظاهر إخفاق النماذج التنموية منذ إرساء أسس الدولة الوطنية إلى غاية المرحلة التعددية وظاهرة استفحال البيروقراطية الإدارية ليصل إلى نتيجة أساسية وهي أن جوهر التنمية السياسية في الجزائر يتمثل في تحقيق التوازن المطلوب بين الجهاز البيروقراطي والمؤسسات السياسية والاجتماعية الأخرى.

- أطروحة دكتوراه لمحمد بلعسل بعنوان: " تأثير الذهنية البيروقراطية التقليدية على السياسات الاقتصادية في الجزائر (1999-2009)"¹، والتي تطرق فيها إلى إشكالية تأثير الذهنية البيروقراطية على السياسات الاقتصادية في الجزائر، مركزا في ذلك على وصف أسباب السلوك البيروقراطي المتصف بالجمود والتسلط وآثاره على تسيير الشؤون العامة، مع تقديمه لأهم الآليات الكفيلة بتحرير الاقتصاد الجزائري من العراقيل البيروقراطية والذهنيات المتحجرة عند البيروقراطيين.

- رسالة ماجستير لمنصور بلرنب بعنوان: " الإصلاح الإداري والبيروقراطية في الجزائر بين النظرية والتطبيق - وزارة الداخلية والجماعات المحلية"²، والتي ركزت على تشخيص واقع الإصلاح الإداري في المرحلة الاشتراكية وربطه بظاهرة البيروقراطية في الإدارة الجزائرية، وذلك من خلال وصف الأجهزة الإدارية المركزية والمحلية واعتماد وزارة الداخلية كعينة للدراسة، وأهمية هذه الدراسة أنها تخص مرحلة مهمة من مراحل تطور بيروقراطية الإدارة الجزائرية والتي هي في الأساس محصلة تراكمات سياسية واجتماعية واقتصادية عرفها النظام السياسي مراحل سابقة.

¹ محمد بلعسل، تأثير الذهنية البيروقراطية التقليدية على السياسات الاقتصادية في الجزائر (1999-2009)، أطروحة دكتوراه. جامعة

الجزائر 3: كلية العلوم السياسية والإعلام، قسم التنظيم السياسي والإداري، 2014-2015.

² منصور بلرنب، الإصلاح الإداري والبيروقراطية في الجزائر بين النظرية والتطبيق "وزارة الداخلية والجماعات المحلية"، رسالة ماجستير. جامعة الجزائر: معهد العلوم السياسية والإعلامية، يناير 1983.

- مذكرة ماجستير ليلي حسيني بعنوان: "بيروقراطية الإدارة ومشكلة بناء الحكم الراشد في الجزائر"¹، حيث حاولت الباحثة من خلال هذه الدراسة تقييم دور الجهاز البيروقراطي في عملية إرساء معالم الحكم الراشد انطلاقاً من فرضية وجود علاقة عكسية سلبية بين عجز أداء البيروقراطية الإدارية وتحقيق أهداف الحكم الراشد في الجزائر، مركزة في ذلك على أسباب تعاضم بيروقراطية الإدارة الجزائرية والآليات التي تبنتها الدولة في إطار مشروع إعادة صياغة دور الدولة، وتكمن أهمية هذه الدراسة في طرحها لأهم مداخل تعزيز قدرات الجهاز البيروقراطي من العنصر البشري والإصلاح الإداري.

وفي الأخير فإن الذي يمكن أن نلاحظه هو أنه هذه الدراسات اهتمت بمتغيرات مختلفة كالإصلاح الإداري والحكم الراشد والتنمية السياسية، ودراستنا ستكون مختلفة من حيث إنها تركز على التحول الديمقراطي كعملية شاملة تضم جميع هذه المتغيرات.

6. إشكالية الدراسة:

تعد البيروقراطية من أكثر أنماط التسيير التي أثبتت نجاعتها في المجتمعات الغربية الديمقراطية القائمة على أساس العقلانية غير أن تطبيقها في الدول النامية ومن ضمنها الجزائر قد أفضى إلى ممارسات سلبية أعاقت مسار التنمية فيها على كل المستويات، وعليه فإن هذه الدراسة تسعى إلى معالجة واقع البيروقراطية في الجزائر وانعكاسها على مسعى النظام نحو بناء نظام ديمقراطي وذلك من خلال الإجابة على الإشكالية التالية: كيف تؤثر البيروقراطية على التحول الديمقراطي في الجزائر؟، هل تشكل أداة لتفعيل الممارسة الديمقراطية أم وسيلة لتكريس التسلط وإضعاف دور المؤسسات المنتخبة وتنظيمات المجتمع المدني؟.

وتندرج ضمن هذه الإشكالية جملة من التساؤلات الفرعية التالية:

¹ ليلي حسيني، بيروقراطية الإدارة ومشكلة بناء الحكم الراشد في الجزائر، رسالة ماجستير. جامعة تلمسان: كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، 2013-2014.

- ما هو مفهوم البيروقراطية وطبيعة العلاقة بينها وبين مفهوم الديمقراطية.
- كيف ساهمت العوامل التاريخية والخصائص السياسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية للنظام السياسي الجزائري في بلورة بيروقراطية الإدارة الجزائرية وما مدى انعكاس ذلك سلوكها.
- إلى أي حد ساهم التسيير البيروقراطي للحياة السياسية في الجزائر في إضعاف دور المؤسسات المنتخبة وتنظيمات المجتمع المدني، وكيف انعكس ذلك على أسس البناء الديمقراطي.
- ما مدى فاعلية الآليات التي اعتمدت عليها الجزائر لعقلنة البيروقراطية.

7. فرضيات الدراسة:

- للإجابة على إشكالية الموضوع محل البحث سيتم اختبار الفرضيات التالية:
- الفرضية الأولى: الاعتماد المفرط على البيروقراطية يعيق عملية التحول الديمقراطي.
- الفرضية الثالثة: التسيير البيروقراطي المفرط للحياة السياسية يزيد من تقييد العملية الديمقراطية بكل عناصرها من حريات عامة وتنظيمات المجتمع المدني وانتخابات.
- الفرضية الرابعة: التسيير البيروقراطي للعملية الديمقراطية يكرس أزمة المشاركة والشرعية لدى النظام السياسي.
- الفرضية الرابعة: نجاح إصلاح البيروقراطية وعقلنتها بما يخدم التوجه الديمقراطي يحتاج إلى إصلاح مجتمعي جذري يمس النظام السياسي وجميع الأنساق المحيطة به.

8. مجال الدراسة:

- يتحدد مجال هذه الدراسة من الناحية المكانية بالنموذج محل الدراسة وهو الجزائر، وقد تم اختيارها بالنظر إلى أهمية التجربة الديمقراطية في هذه الدولة من حيث عمقها وتشابك عدة عناصر فيها والتي لا تزال

تستدعي البحث الموسع للوصول إلى نتائج تخدم البحث العلمي والمساهمة في تغيير الواقع المعاش نحو الأحسن.

أما من الناحية الزمانية فقد تم ربط متغير البيروقراطية بالتحول الديمقراطي في الجزائر مما يعني حصر الإطار الزمني للدراسة بالفترة الممتدة من 1989 تاريخ إعلان أول دستور تعددي في الجزائر إلى غاية تاريخ إنهاء هذه الدراسة والذي تزامن مع التغيرات التي بدأ يشهدها النظام السياسي الجزائري في ظل الحراك الشعبي ، مع عدم إغفال الفترات السابقة لهذا التاريخ كون البيروقراطية في الجزائر ومخرجاتها هي بالأساس محصلة فترات تاريخية سابقة.

9. صعوبات الدراسة:

من الصعوبات التي واجهت هذا البحث هو غياب دراسات كافية حول موضوع البيروقراطية في الجزائر في علاقتها وتأثيرها على الحياة السياسية، فجعل الدراسات ركزت على البيروقراطية في جانبها الإداري وتأثيرها التنظيمي، إضافة إلى نقص الوثائق والمعلومات الكافية الخاصة بعدة أجزاء من البحث كموضوع الفساد والتزوير في الانتخابات، وتنظيمات المجتمع المدني والأحزاب السياسية في علاقتها بالدولة، وهذا من بين مظاهر طبيعة البيروقراطية الجزائرية التي تتعامل بضمباية وغياب تام للشفافية والمعلومة.

10. الإطار المنهجي للدراسة:

أ. المناهج والاقترابات:

- المنهج الوصفي: اعتمدنا عليه في وصف الظاهرة محل البحث وإعطاء صورة شاملة عن أهم عناصرها وهي البيروقراطية في علاقتها بالتحول الديمقراطي.

- منهج دراسة الحالة: تم الاعتماد عليه في تشخيص النموذج محل البحث وهو الجزائر، حيث تم استخدامه في تشخيص واقع الأجهزة الإدارية في الجزائر وتاريخها ومحددات دورها، إضافة إلى أهم التفاعلات الحاصلة بينها وبين المؤسسات السياسية.

- الاقتراب القانوني: وذلك من خلال الاعتماد على الدساتير وقوانين الانتخابات والأحزاب السياسية والجمعيات لوصف العملية الديمقراطية في الجزائر بهدف التعرف على مدى تطابق السلوكيات الصادرة عن البيروقراطية مع القواعد القانونية المسيرة لهذه العملية، وذلك بهدف التعرف على مدى شرعية هذه السلوكيات.

- الاقتراب المؤسسي الحديث: من خلال معرفة كيفية تكون الإدارة الجزائرية ومراحل تطورها مع ربط ذلك ببيئتها الخارجية، والتعرف على مدى تكيفها مع متغيرات هذه البيئة والمتمثلة أساسا في التحول الديمقراطي.

- الاقتراب النسقي: وذلك من خلال دراسة البيروقراطية كنسق مفتوح يسوده الاعتماد المتبادل مع الأنساق المحيطة به سيما النسق السياسي باعتبار أن البيروقراطية كنمط تنظيمي تسود في الأجهزة الإدارية وتشكل نسقا مفتوحا على بيئة تتحرك ضمنها فتؤثر فيها وتتأثر بها.

- الاقتراب التاريخي: من خلال الاقتراب من البيروقراطية من الناحية التاريخية باعتبار أن السلوكيات الصادرة عن الإدارة الجزائرية هي امتداد لماضيها خصوصا المرحلة الاستعمارية.

ب. خطة البحث:

للإجابة عن إشكالية موضوع البيروقراطية في علاقتها بالتحول الديمقراطي قمنا بالاعتماد على خطة حاولنا من خلالها مراعاة كل جوانب الموضوع، وهي خطة ستتضمن مقدمة وأربعة فصول أساسية مع خاتمة الدراسة.

- **الفصل الأول:** سيتم تخصيصه للجانب النظري للموضوع ويتضمن ثلاث مباحث، حيث سيخصص المبحث الأول لمفهوم البيروقراطية من حيث تعريفها ونشأتها وأهم الاتجاهات التقليدية والحديثة التي تناولتها، أما المبحث الثاني فيخصص لمفهوم التحول الديمقراطي من حيث متطلباته والعوامل المؤدية إليه وأهم مراحله والمعوقات التي يواجهها، وأما المبحث الأخير فسيحاول تحديد طبيعة العلاقة بين البيروقراطية والديمقراطية من خلال رصد مكانة البيروقراطية في الأنظمة السياسية والأدوار التي تؤديها وأهم الاتجاهات النظرية التي اهتمت بالعلاقة بين البيروقراطية والديمقراطية.

- **الفصل الثاني:** نرصد من خلاله أهم العوامل المحددة لدور الجهاز الإداري في الجزائر والمفسرة لسلوك البيروقراطية فيه، من خلال الكشف عن العوامل التاريخية في المبحث الأول والتي تضم دور الإرث العثماني والتنظيم الإداري في ظل المرحلة الاستعمارية ودور مرحلة الحزب الواحد، أما المبحث الثاني فيركز على دور العوامل السياسية الإدارية والتي تضم محورية السلطة التنفيذية ودور المؤسسة العسكرية وطبيعة وخصائص الجهاز الإداري، ليختتم الفصل بالمبحث الثالث الذي يخصص للعوامل الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

- **الفصل الثالث:** يتعلق بمظاهر التسيير البيروقراطي للحياة السياسية المرتبطة أساسا بآليات تكريس الممارسة الديمقراطية خاصة منها حريات الرأي والتعبير ودور المجتمع المدني والانتخابات، حيث المبحث الأول من هذا الفصل يتناول تأثير البيروقراطية على حريات الرأي والتعبير منها حرية الاجتماع والتظاهر والإعلام، أما المبحث الثاني فسينتظر لمظاهر التقييد البيروقراطي للمجتمع المدني سواء منه الأحزاب السياسية أو الجمعيات، وأخيرا المبحث الثالث الذي يخصص لمظاهر الإدارة البيروقراطية للعمليات الانتخابية ومظاهر الانحراف التي تميزها.

- **الفصل الرابع:** ويرصد أهم الانعكاسات الناتجة عن تبقراط الحياة السياسية وتأثيرها على مسار التحول الديمقراطي، حيث يتناول المبحث الأول انعكاس البيروقراطية على واقع المشاركة السياسية خاصة منها

المشاركة في الانتخابات والعمل الحزبي والجمعي، أما المبحث الثاني فيعالج أزمة الشرعية التي ولدها التسيير البيروقراطي وانعكاسها على أداء النظام السياسي الجزائري من خلال رصد أهم معالم هذه الأزمة وتبعاتها على التحول الديمقراطي، أما المبحث الثالث والأخير فيخص أهم الآليات التي تبنها النظام السياسي من أجل ترشيد البيروقراطية وجعلها أداة لخدمة التنمية والديمقراطية منها الإصلاح الإداري وتجسيد الإدارة الإلكترونية كمدخل للديمقراطية الإلكترونية وإصلاح العدالة لتحقيق استقلالية القضاء وتكريس دولة الحق والقانون في إطار تحقيق الحكم الرشيد.

- خاتمة الموضوع: كمحصلة لكل العناصر التي تم تناولها مع إبراز أهم النتائج التي توصل إليها البحث.

10. تحديد مصطلحات الدراسة:

- البيروقراطية: يأخذ مصطلح البيروقراطية عدة دلالات فهو في الأصل يشير إلى سلطة المكاتب والذي أصبح يعبر عن شكل من أشكال الحكم، ليتطور المفهوم على يد ماكس فيبر الذي اعتبره شكلا من أشكال التنظيم الذي يعتمد على العلاقات غير الشخصية وعلى العقلانية وأداة لخدمة المجتمع مقيدة بسلطة القانون تستخدمها الحكومة الحديثة لأداء وظائفها العديدة المتخصصة، ومع ظهور اختلالات في تطبيق النموذج البيروقراطي ظهر المعنى السلبي للبيروقراطية والذي بموجبه تحولت البيروقراطية من خدمة مصالح المنظمة إلى خدمة مصالحها الخاصة.

وعليه ستلتزم الدراسة بتبني مفهوم البيروقراطية الذي يشار إليه كشكل من أشكال التنظيم الإداري الذي يتميز بالمركزية وتطبيق القانون والعقلانية دون إغفال المفهوم السلبي كونه يشخص واقع النموذج محل الدراسة وهو الجزائر، إضافة إلى التركيز على البيروقراطية المدنية وليس العسكرية مع عدم إغفال العلاقة التي تربط بينهما نظرا لأهمية البيروقراطية العسكرية في الدول النامية حيث الجزائر تشكل جزءا منها وحيث تتعاون القيادة العسكرية مع البيروقراطية المدنية أو تسيطر عليها في عملية صنع القرارات السياسية، إضافة

إلى التركيز على مؤسسة البيروقراطية وهي تكيف نفسها للظروف المحيطة بها ووفقا لمستوى التنمية الاقتصادية والاجتماعية وحسب شكل النظام السياسي.

- **الإدارة العامة:** نشاط إنساني وجهد جماعي بغاية إشباع حاجات المجتمع والحفاظ على الصالح العام، فهي عملية شاملة تستهدف تنفيذ السياسات العامة وكل أنشطة السلطة العامة لتحقيق أهداف المجتمع.

- **التحول الديمقراطي:** يشير كمفهوم إلى الانتقال من نظام غير ديمقراطي إلى نظام ديمقراطي حسب تعبير صامويل هنتنغتون، فهو عملية يتم الانتقال بمقتضاها من نظام تسلطي إلى نظام ديمقراطي تحترم فيه حقوق الإنسان وتفضل فيه الآليات الديمقراطية من أحزاب سياسية وانتخابات وحرية فردية وجماعية، وهو تغيير شامل ينطلق من الأساس السياسي وينتهي بالتغيير الاقتصادي والاجتماعي والفكري، ويتحقق ذلك عبر التأكيد على حقوق الأفراد والجماعات وهو ما يسمى التحول الليبرالي، والتغير في الأبنية والأهداف وهو ما يشير إلى الانتقال الديمقراطي، وأخيرا تكريس عملية الانتقال أو ما يدعى الترسخ الديمقراطي.

- **المجتمع المدني:** مفهوم غربي يعود إلى فترة النهضة الأوروبية ومرتبط بالأفكار ذات الصلة خاصة بنظريات العقد الاجتماعي وصولا إلى الثورة الفرنسية وصعود البرجوازية، وهو يحيل إلى مجموع المؤسسات الاجتماعية التضامنية التي يشكلها المجتمع بغرض الدفاع عن مصالحه وتأمين القدر الكافي من الاستقلالية في مواجهة السلطة.

- **المشاركة السياسية:** هي عملية يمكن للفرد من خلالها من المشاركة في الحياة السياسية ومزاولة حقه في اتخاذ القرار، وذلك من خلال ممارسة حقه في التصويت والترشح للمناصب السياسية والإدارية والانضمام إلى الأحزاب السياسية ومنظمات المجتمع المدني وتولي الوظائف العامة، وهي لا تقتصر على المجال السياسي بل تعبر أيضا عن فاعلية دور الفرد اقتصاديا واجتماعيا.

- **الشرعية:** وتصف طبيعة العلاقة القائمة بين الحاكم والمحكوم والتي تعبر عن رابطة معنوية قوامها قبول الأغلبية العظمى من المحكومين بحق الحاكم في أن يتولى شؤونهم لاعتقادهم بصلاحيته، فالشرعية تعبر عما يمكن تسميته بالطاعة السياسية التي تستند إلى معايير مختلفة قد تكون دينية أو اقتصادية أو استخدام القوة أو الاعتماد على القانون.

- **الإصلاح الإداري:** كل عملية تستهدف تنظيم الجهاز الإداري بما يتضمنه من أفراد ومعدات ووسائل بغية تحقيق أهداف السياسة العامة للدولة بكفاءة وفعالية لمواكبة تطورات المجتمع والاستجابة لحاجياته المتزايدة.

- **الإدارة الإلكترونية:** أسلوب تعتمد الدول والحكومات يهدف إلى تحويل الإدارة التقليدية إلى إدارة إلكترونية اعتماداً على وسائل التكنولوجيا الحديثة بهدف رفع مستوى الخدمات وتقريب الإدارة من المواطن والقضاء على سلبات البيروقراطية.

الفصل الأول:

البيروقراطية والتحول الديمقراطي-مقاربة

نظرية-

تمهيد:

إن البيروقراطية كعنصر في النظام السياسي سمة عامة لكل المجتمعات مهما اختلفت فلسفتها وطبيعتها النظام الاقتصادي والسياسي والاجتماعي السائد فيها، وهي تتموقع كجسر يربط الحاكم والمحكوم، وتشكل جهازا عاما مهمته تنفيذ سياسات الدولة.

ولأن البيروقراطية كمفهوم يمثل محور الإدارة العامة، ويشكل أهمية بالغة لأي نظام سياسي، فإن الدراسة ستحاول التعرف عليه خاصة مع ما يحمله من دلالات تجعله غامضاً سواء في المعنى أو في الاستخدام، كما أنها ستعمل على تحديد مفهوم التحول الديمقراطي وعلاقته كمسار بإشكالية ظاهرة البيروقراطية. وسيتم تناول ذلك من خلال ثلاث مباحث، حيث سيخصص المبحث الأول لمفهوم البيروقراطية وأهم الاتجاهات التقليدية والحديثة التي نظرت له، وبعدها المبحث الثاني الذي سيعمل على تحديد مفهوم التحول الديمقراطي مقارنة بالمفاهيم الأخرى المشابهة له إضافة لتطرقه لأهم أنماط التحول الديمقراطي والعوامل المسببة له وكذا مراحلها ومعيقاته، ليخصص المبحث الثالث لعلاقة البيروقراطية بالديمقراطية بتشخيص مكانة البيروقراطية في العملية السياسية والاتجاهات التي نظرت لعلاقة البيروقراطية بالديمقراطية.

المبحث الأول: ماهية البيروقراطية.

يعد تحديد المفاهيم الأساسية في أي موضوع وبناء المؤشرات المرتبطة به من أهم الخطوات التي يقوم بها الباحث، كونها تساعده في بناء الأطر التحليلية التي تمكنه من تفسير الظاهرة محل البحث، خاصة إذا كان المفهوم يحمل عدة دلالات ويحتل عدة استعمالات، وعليه سنتناول في هذا المبحث مفهوم البيروقراطية من حيث الظروف التاريخية للبيئة التي ولد فيها إضافة إلى أهم المعاني التي يعبر عنها لغويًا واصطلاحًا.

المطلب الأول: مفهوم البيروقراطية

يولد كل مصطلح في ظل بيئة معينة تحدد معاله وتكسبه خصائص ترتبط بالظروف التاريخية المحيطة بهذه البيئة، والبيروقراطية كمفهوم ارتبطت بالتطورات التي عرفها النشاط البشري منذ الأزل، حيث ساهمت كل مرحلة تاريخية في ميلاد معاني وتصورات نظرية معينة لمفهوم البيروقراطية، وهذا ما سنحاول إبرازه فيما يلي.

أولاً: السياقات التاريخية لنشأة وتطور البيروقراطية.

رغم أن الاستخدامات الأولى لمصطلح البيروقراطية كان على يد الفلاسفة الفرنسيين في القرن 18م والذي عنوا به التنظيم الإداري المتبع في الحكومات والقوة التي تمارسها،¹ إلا أن نشأة البيروقراطية مرتبطة بنشأة الإدارة وكلاهما جاء نتيجة التعقيدات والمشاكل التي عرفتتها المجتمعات، فالبيروقراطية ضرورة تاريخية استوجبتها ظروف التطور الحضاري في المجتمعات الإنسانية ومنذ القديم اقتضت المهام التي كانت تلقى على عاتق الحكومات كتوفير الأمن وجباية الضرائب أن يقوم الحكام باختيار الموظفين المؤهلين للقيام بهذه الوظائف،² ويرى "جاكوبي" (Jakoby) في كتابه "بقرطة العالم" أن الأجهزة البيروقراطية تطورت حينما وجدت مناطق واسعة تسكنها جماعات كبيرة بحاجة إلى جهاز مركزي يعالج مشاكلها.³

لكن ما هي المرحلة التاريخية التي يمكن القول إنها تمثل بداية لظهور الإدارة، وبالتالي التنظيم البيروقراطي؟ يعتقد "ألفريد صوفي" (Alfred Sauvy) أن المجتمعات البدائية التي كانت قائمة على أساس العائلة أو الجماعة لم تعرف أي مؤسسات يمكن تسميتها بالبيروقراطية فحضور الناس لم يكن لقوانين محددة بل للعادات والتقاليد، لذلك فمفهوم الإدارة لم يولد إلا مع مفهوم الدولة ذاته الذي تحدد في مفهوم المدينة

¹ احمد صقر عاشور، الإدارة العامة مدخل بيبي مقارن، ط.1. بيروت: دار النهضة العربية، 1979، ص85.

² عمار بوحوش، دور البيروقراطية في المجتمعات المعاصرة. عمان: المنظمة العربية للعلوم الإدارية، 1983، ص15.

³ هيدي فيريل، الإدارة العامة منظور مقارن، تر. محمد قاسم القريوتي، ط.2. الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1979، ص89.

والحاجة إلى خوض الحرب وجباية الضرائب، مما دعى الحكام إلى استخدام أعداد كبيرة من الموظفين،¹ لذلك يعتبر "كارل فيتفوجال" (Karl Fitfogel) في كتابه "السلطة المطلقة في الشرق-دراسة مقارنة-" أن الأنظمة القديمة التي أدت إلى نمو الأجهزة البيروقراطية قد ظهرت فيما يسميه المجتمعات الهيدروليكية التي تتمثل في حضارات ضفاف الأنهار الشرقية.²

وعلى هذا الأساس سنتطرق الدراسة من الحضارات القديمة باعتبارها أساس نشأة ونمو البيروقراطية، وهي تنقسم إلى ثلاث مراحل، تقسيم يقوم على أساس طبيعة البيروقراطية السائدة في كل مرحلة والغاية التي وجدت من أجلها، فالمرحلة الأولى تضم الحضارات القديمة والعصور الوسطى والمرحلة الثانية تبدأ منذ قيام الثورة الفرنسية إلى غاية نهاية القرن التاسع عشر والمرحلة الأخيرة تبدأ مع بداية القرن العشرين.

1. الحضارات القديمة والعصور الوسطى:

أ. الحضارات القديمة:

- الحضارة المصرية:

إن حضارة مصر التي وجدت منذ أكثر من 500000 سنة،³ عرفت بانجازاتها الضخمة، ويرجع ذلك إلى النظام المتقدم في الإدارة العامة الذي عرفته، ويعتبر توفر المستوى العالي والمتقدم والكفاءة في الخدمات الإدارية من أسباب طول فترة حياة المؤسسات المصرية،⁴ وقد أشار "ماكس ويبر" (Max Weber) أن الجذور التاريخية للبيروقراطية المصرية هي جذور موهلة في القدم ويصح أن تكون هذه البيروقراطية نموذجاً تاريخياً للنظم البيروقراطية والإدارية المعاصرة.⁵

¹ Alfred Sauvy, **Bureaux et Bureaucrates**. Paris : Presse universitaire de France, 1967, p10.

² هيدي فيريل، مرجع سابق، ص90.

³ عادل حسن، مصطفى زهير، الإدارة العامة. بيروت: دار النهضة العربية، 1978، ص153.

⁴ هيدي فيريل، مرجع السابق، ص09.

⁵ علي شريف، الإدارة العامة مدخل الأنظمة. بيروت: الدار الجامعية، 1989، ص46.

لقد اعتمدت البيروقراطية المصرية على حكومات محلية كوحدات إدارية وكان فرعون هو الرئيس ذو السلطة المطلقة يليه الوزير الذي يشرف على عدة مصالح، وكانت الإدارة الحكومية تضم ثلاثة أنواع من الموظفين هم: موظفو الإدارة العليا المنحدرين من ملاك الأراضي، الموظفون العاديون ذوي أصول من الطبقة الوسطى، وأخيرا فئة العمال من العبيد،¹ وكان تكوين الموظفين خليطا من رجال العائلة المالكة، الكهنة، الرسامين، والمهندسين، أما شروط التوظيف فكانت: إتقان القراءة، الحساب، والكتابة الهيروغليفية.²

إن الجهاز الإداري في الحضارة الفرعونية تميز بخصائص حديثة كوجود تسلسل في نظام السلطة ونظام السجلات والوثائق والأجور، مع مراعاة الكفاءة والدراية في التوظيف والاعتماد على التخطيط والإحصاء لمعرفة عدد السكان والأموال المستخلصة منهم.³

- الحضارة الصينية:

اتسمت الحضارة الصينية بالاستمرارية والاستقلالية، وعرفت خدمة مدنية منذ القدم استمرت حوالي 2000 عام، ويعتبر "غلادين" (Gladene) أن أهم عامل ساهم في استمرار قوة الحضارة الصينية حتى العصور الحديثة هو البيروقراطية الصينية.⁴

وتظهر البيروقراطية في الحضارة الصينية القديمة في قيام نظام إداري متميز بوجود أجهزة إدارية أشرف عليها تسعة وزراء برئاسة الإمبراطور⁵ والذي يعتبر أول من وضع اجتياز امتحان الخدمة المدنية كشرط للتعين بالوظائف الحكومية، وفي ذلك قال الفيلسوف الصيني القديم "كنفشيوس" من أن الإدارة السليمة

¹ عادل حسن، مصطفى زهير، مرجع سابق، ص ص 153، 154.

² هيدي فيريل، مرجع سابق، ص 99.

³ عبد الغني بسيوني عبد الله، أصول علم الإدارة العامة : دراسة لأصول و مبادئ علم الإدارة و تطبيقاتها في الإسلام و ال.م.ا و فرنسا مصر لبنان. بيروت: الدار الجامعية، 1983، ص ص 46، 47.

⁴ هيدي فيريل، مرجع السابق، ص 95.

⁵ عادل حسن، مصطفى زهير، مرجع سابق، ص 154.

هي وسيلة الحكم الصالح،¹ لذلك تميزت البيروقراطية الصينية بوجود اهتمام بتكوين الموظفين الحكوميين من خلال البرامج الدراسية التي وفرها مع اعتماد نظام الاختبارات لاختيار الموظفين على أساس القدرة والكفاءة.²

- الحضارة اليونانية والرومانية:

كانت مختلف الوظائف بالنسبة للمدن اليونانية تمنح لأشخاص يتم اختيارهم عن طريق القرعة لمدة عام واحد من الطبقة الغنية ومالكي العقارات، أما الرجال من الطبقة الفقيرة والعيبد فكانوا مبعدين عن هذه الوظائف، وكان يجري تحقيق مسبق حول المرشحين قبل إخضاعهم للاختبارات.

تميزت الوظيفة عند اليونان بكثرة مسؤولياتها وصعوبتها مقابل أجور زهيدة وغياب الترقية، مع وجود رقابة صارمة،³ ولقد اتسم النظام الإداري بالطابع الجماعي ووجد مجلس يتكون من 500 عضو ووجدت لجان تمثل كل واحدة منها أسرة أو عشيرة لمزاولة السلطة،⁴ وعموما فإن الموظفين في الإدارة العامة في المدن اليونانية لم يكونوا محترفين لأن اختيارهم يتم من بين الأغنياء والطبقات العليا لهذا فالإدارة لم تكن مؤهلة بالإطارات والكفاءات العالية.⁵

أما الإمبراطورية الرومانية فقد عرفت تقسيما للسلطة والموازنة بين مختلف القوى المتمثلة في: مجلس الشيوخ، مجلس النواب، المجالس الشعبية، ومفهوم الحكومة كان مفهوما إداريا واعتبرت الرومان أنها من الدول التي أنشأت أكبر جهاز إداري بيروقراطي للأعمال العامة في التاريخ.⁶

¹ علي شريف، مرجع سابق، ص.9.

² هيدي فيريل، مرجع سابق، ص.94.

³ Alfred Sauvy, **Op.Cit**, p11.

⁴ عادل حسن، مصطفى زهير، مرجع سابق، ص.155.

⁵ هيدي فيريل، مرجع سابق، ص.101.

⁶ علي شريف، مرجع سابق، ص ص 49، 50.

كانت البيروقراطية كنظام للإدارة مصدر قوة للإمبراطورية الرومانية حيث استطاعت أن تحافظ بها على وحدتها في مواجهة النزعات الثورية المتعددة، لكن مقابل ذلك أهلكت المزارعين وصغار المنتجين من أبناء الشعب بتكاليف باهظة،¹ وبالنسبة لتعيين الموظفين فقد كان يتم بقرارات إمبراطورية وعندما توسعت الإمبراطورية أصبح كل أمير يعين الموظفين من بين أتباعه، إضافة إلى بيع الوظائف لمن يدفع الثمن الأكبر وهذا ما ساهم أكثر في إضعاف السلطة المركزية للملك، وتقوية السلطات المحلية للأمرء.

ب. العصور الوسطى:

بعد تفكك الإمبراطورية الرومانية ساد أوروبا في العصور الوسطى نظام إقطاعي تميز بنظام إداري استمر إلى غاية القرن 16م، واتسم هذا النظام بإدارة حكومية لامركزية مع امتلاك الأقاليم المحلية لسلطات واسعة، حيث إن كل أمير يدير مقاطعة يساعده فيها موظفون يختارهم من بين أفراد عائلته وأصدقائه، وبسبب بيع الوظائف وتوريثها بالغ الموظفون في إنشاء وظائف كثيرة لاسترجاع أموالهم وأصبحت الوظيفة بالنسبة لهم مصدر ثروة.²

واستطاع النظام الإقطاعي مقابل إخضاع المحكومين له أن يحافظ على استمرار وبقاء المجتمع الزراعي وتقديم الخدمات الأساسية الأولية كالحماية والأمن، ولكنه من جهة أخرى وسع من صلاحيات الملوك والأمراء وزاد من ثراء طبقة النبلاء المتحالفة معهم، لكن مع استقلالية المدن وظهور الطبقة الوسطى التي تحالفت مع الملوك ضد الأرستقراطية بدأ التحول من الأنماط السياسية الإقطاعية يتم تدريجياً إلى أن ظهرت محله الأنظمة الملكية المطلقة التي سادت ما بين القرنين 16م و 18م، وما ميز هذه الأنظمة الجديدة هو حلول مفهوم التعاقد كأساس للملكية-بفتح اللام- بدل قيامها على فكرة حق الملوك القديمة، ومحاولة من الملوك للحفاظ على سلطتهم وامتيازاتهم وعلى حد أدنى من النظام عمدوا إلى تطوير الخدمة العامة ونجحوا

¹ Alfred Sauvy, **Op.Cit**, p14.

² عادل حسن، مصطفى زهير، مرجع سابق، ص 157.

بذلك في ربطها بالملكية كمؤسسة أكثر منها كفرد، لهذا أعادوا بناء مفهوم الدولة والحياة والموظفين¹ واعتمدوا على الكفاءة في التوظيف والترقية.

وكانت فرنسا من بين الدول الأولى التي اهتمت بنظام الإدارة فسعت إلى تحقيق وحدة سياسية من خلال اختيار البيروقراطيين من أبناء الطبقة الوسطى البرجوازية وجعل مدة التوظيف لعدة سنوات بدلا من عام واحد، إلا أن الاستبداد في الوظيفة وممارستها بطريقة تحكيمية كان سببا في انهيار النظام المركزي بما عام 1789 وكان أيضا بداية ظهور الصورة السلبية للبيروقراطية.

لكن بريطانيا وبعكس فرنسا أقامت نظاما لامركزيا في الإدارة واتبعت الأساليب الرشيدة في التنظيم،² وبهذا اعتبرت الخبرة الإدارية في فرنسا وبريطانيا ذات أثر كبير على تطور الأنظمة الإدارية والبيروقراطية في الدول النامية وعلى نظرية "ماكس ويبر" وآخرين.³

إن الفكرة الأساسية التي يمكن أن نلخص بها المرحلة الأولى هي أن الأنظمة السياسية قد عرفت تقاليد اجتماعية أعطيت بموجبها وظائف الإدارة العليا لكبار الإقطاعيين وأفراد الأسر المالكة، أي أن البيروقراطية كانت أداة في خدمة الطبقة الحاكمة.

2. بداية الثورة الفرنسية ونهاية القرن التاسع عشر:

ساهمت الثورة الفرنسية عام 1789 وما صاحبها من مفاهيم جديدة كمفهوم الدولة القومية الذي أصبح يمثل شكلا من أشكال الأنظمة السياسية السائدة آنذاك في إحداث تغييرات عميقة في طبيعة الدولة وطبيعة البيروقراطية كأداة للقيام بالأعمال الحكومية،⁴ فقد عمدت هذه الثورة إلى إجراء إصلاحات إدارية

¹ هيدي فيريل، مرجع سابق، ص ص. 107-111.

² عمار بوحوش، مرجع سابق، ص ص. 18، 19.

³ هيدي فيريل، مرجع سابق، ص. 111.

⁴ المرجع نفسه، ص. 113.

موسعة تمثلت في إلغاء نظام شراء وبيع الوظائف العامة، والقيام بالتوظيف على أساس الكفاءة والمساواة بين المواطنين،¹ ونجحت بذلك في تغيير الصفة الشخصية للدولة التي أصبحت ملكا للأمة وتغيير ولاء الموظفين من كونه ولاء للملك إلى ولاء للأمة، واعتبر نابليون مؤسسا للبيروقراطية المعاصرة لما ساهم به من إصلاحات إدارية عززت القضاء على الأنظمة الإدارية الإقطاعية وأقامت إدارة تميزت بالنظام والتخصص والعقلانية الإدارية.²

لم تكن الثورة الفرنسية ومجيء نابليون العاملان اللذان ساهما فقط في تغيير طبيعة البيروقراطية وإنما كان أيضا للتغييرات الكبيرة التي حدثت في بريطانيا والثورة الأمريكية في القرن الثامن عشر الدور الأكبر في هذا التغيير، ففي بريطانيا حيث لم يسد النظام الإقطاعي بقوة كما كان في باقي الدول الأوروبية خاصة فرنسا لم يجد الملوك أنفسهم بحاجة ماسة إلى جعل الإدارة مركزية لذلك سادت في بريطانيا اللامركزية الإدارية، فبعد أن استطاع البرلمان أن يفرض سلطته على الملك عام 1868 وحدثت الثورة الأمريكية تم الاعتماد على الانتخابات كأسلوب جديد يسمح باختيار الرجال الذين لهم شعبية لتولي المناصب العليا وهم بدورهم يختارون البيروقراطيين الذين يساندون سياسة الحزب الفائز، وبهذا أصبح التعيين في الوظائف العامة يتم على أساس الولاء للأحزاب.³

وإذا كانت بريطانيا هي من ساهم في بلورة الاتجاهات الحديثة لمفهوم البيروقراطية فإن الولايات المتحدة الأمريكية كانت الرائدة في ميدان الإصلاح الإداري فقد ركز كل من "جاكسون" (Jackson) و"واشنطن" (Washington) على الكفاءة في التعيين وإلغاء احتكار الوظيفة من طرف أسرة أو جهة

¹ عادل حسن، مصطفى زهير، مرجع سابق، ص 163.

² هيدي فيريل، مرجع سابق، ص 113.

³ عمار بوحوش، مرجع سابق، ص 19.

معينة، وتعززت هذه المبادئ أكثر في بداية النصف الثاني من القرن التاسع عشر بصدور قوانين تخص الوظيفة العامة.

إن هذه التطورات التي حصلت في بريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية مثلت عاملاً مهماً ساهم في تغيير الدور الذي تلعبه البيروقراطية كأداة من أدوات خدمة الحكام والإقطاعيين إلى جهاز إداري وطني يشرف على تنفيذ السياسات التي تضعها الأحزاب في مختلف المستويات الإدارية.¹

3. القرن العشرين وما صاحبه من تغييرات:

إن تعاون البيروقراطية والأحزاب السياسية بعد التغييرات التي أحدثتها كل من الثورة الفرنسية والأمريكية فسح مجالات واسعة لظهور عناصر جديدة كعنصر المنافسة وإتباع الأساليب الديمقراطية في المناقشة، وهذا ما أدى إلى حدوث تغيير في مجال الخدمات الإدارية وطبيعة عمل البيروقراطية، والغاية من وجودها، فالقرن العشرين وما صاحبه من تقدم حضاري وتقني وتقدم في المعايير الاجتماعية المعاصرة قاد إلى إحداث تغيير كبير في عمل البيروقراطية، وفرض التخصص والتقنية أن يشارك البيروقراطيون في اتخاذ القرارات على جميع المستويات لما تميزوا به من مؤهلات عالية.

لقد أصبحت الوظيفة العامة في ظل انتشار الديمقراطية تقوم على أسس قانونية وتخضع لنصوص تحدد عملها، ولم تعد تخضع أو تخدم جهة معينة كما كانت سابقاً كأداة في يد الحكام وبعدها الأحزاب السياسية، وأصبح الاتجاه إلى أن يتكامل العمل السياسي والإداري،² كما تميزت هذه المرحلة الجديدة بتوسع في الأجهزة المالية والإدارية وزيادة عدد الموظفين سواء في الدول الرأسمالية أو الاشتراكية، وصاحب بداية الستينيات ظهور دول جديدة كان للبيروقراطيين الدور الكبير في إنشائها وبالخصوص في قارة إفريقيا،

¹ المرجع نفسه، ص 20-22.

² عمار بوحوش، مرجع سابق، ص 23-26.

حيث كان الدور الفعال للمكاتب البيروقراطية التي كانت امتدادا للبيروقراطية الاستعمارية في إنشاء دول جديدة لكن محدود لم تراع المعايير الإثنية.¹

إن كلا من المرحلة الأولى والثانية والثالثة ساهمت في بلورة مفاهيم معينة ومحددة للبيروقراطية حسب خصائص كل مرحلة والظروف السياسية الاقتصادية الاجتماعية والتاريخية التي سادت فيها، لهذا وجد اختلاف وتنوع في المقاربات النظرية لهذا المفهوم، وهذا ما ستحاول الدراسة إبرازه في العنصر التالي من خلال التطرق لأهم مفاهيم البيروقراطية.

ثانيا: تعريف البيروقراطية.

إن دراسة أي مفهوم تستلزم بالضرورة تناوله من ناحيتين أساسيتين، وهما الاشتقاق اللغوي والمعنى الاصطلاحي الذي يشمل دراسة مجمل التصورات والاتجاهات النظرية التي تناولته.

1. التعريف اللغوي:

اشتقت كلمة بيروقراطية Bureaucratie من الكلمة الفرنسية والانجليزية Bureau أي مكتب، وأصلها اللاتيني Burus أي اللون المعتم، أما كلمة Cration فهي يونانية الأصل بمعنى الحكم، وبهذا فإن كلمة بيروقراطية تعني حكم المكاتب،² كما ذكر قاموس العلوم السياسية والاجتماعية عام 1854 بأنها تعني نوعا من القماش يستعمل كغطاء للمناضد التي يجتمع عليها بالخصوص رجال الحكومة ما يعني أن كلمة Bureau مشتقة من القماش الذي يغطيها، وأنها تعني السلطة والقوة التي تمنح للأقسام الحكومية وفروعها وتمارسها على المواطنين.³

¹ Alfred Sauvy, **Op.Cit**, p21

² عبد الوهاب الكيالي وآخرون، **موسوعة السياسة**، ج. 1. بيروت: المؤسسة العربية للدراسات والنشر، 1994، ص644.

³ Auguste Ott, **Dictionnaire des sciences politiques et sociales**, tom.1, V03. Paris: bibliothèque universal du clergé, 1854, p905.

وقد اكتسب مصطلح البيروقراطية معاني محددة في قواميس اللغة، ففي عام 1798 عرفه قاموس الأكاديمية الفرنسية بأنه "القوة والنفوذ اللذان يمارسهما رؤساء الحكومة وموظفو الهيئات الحكومية"،¹ ويرى "فريتز مورشتاين ماركس" (Fritz Morestei Marx) أن "فانسون دي غورناي" (Gournay) (Vincent de) وزير التجارة الفرنسية في القرن 18 أول من نظر إلى المكاتب العاملة في الحكومة وتحدث عنها باسم Bureaucrate.²

وعليه فلاشتقاق اللغوي لمصطلح البيروقراطية يعبر عن القوة والنفوذ اللذان يمارسهما موظفو الجهاز الإداري في الدولة.

2. التعريف الاصطلاحي:

تعتبر البيروقراطية من أكثر المصطلحات التي تحمل أكثر من معنى وتعرف غموضاً في الاستخدام، وعليه سنحاول جمع أغلب المعاني التي تحملها هذه الكلمة والتي تم تلخيصها في سبعة مفاهيم أساسية، هي:

- البيروقراطية بمعنى حكم الموظفين:

يعبر عن التصور الأصلي للكلمة الذي ظهر في كتابات "فانسون ديغورناي"، بمعنى حكم المكاتب أو الموظفين ويعبر عن نمط حكم بيروقراطي³ ولقد شاع في الفكر الاجتماعي خلال القرن 18 وكان من رواده "جون ستيوارت ميل" (J.S.Mills)، ثم عرف انتقالاً من اعتبار البيروقراطية شكلاً من أشكال الحكم إلى اعتبارها نخبة مسيطرة، وظهر ذلك في كتابات "موسكا" (Mosca) و"ميلز" (Mills) الذين اعتبروا البيروقراطية نخبة حاكمة تميز الدولة الحديثة.

¹Académie Française, **Dictionnaire de l'académie Française**, U.S.A. : University of Chicago, éd.5, 1798, p767.

² ماركس فريتز مورستاين، دولة الإدارة، تر. إبراهيم علي. القاهرة: مكتبة الانجلو المصرية، 1963، ص27.

³ محمد علي محمد، البيروقراطية الحديثة. الإسكندرية: دار الكتب الجامعية، 1975، ص290.

استمر هذا التصور سائدا مع المفكرين المعاصرين ومن أهم هؤلاء "لاسكي (laski) ، "فاينر" (FINER)، "كابلان (Kaplan) ، "لازويل" (Lasswell) و"شارب" (Sharp) الذين اعتبروا البيروقراطية شكلا من أشكال الحكم تكون فيه النخبة الحاكمة مكونة من الموظفين.¹

رغم أهمية كل هذه التصورات إلا أن هذا المفهوم فقد أهميته في القرن 20م بسبب الإنجازات الحديثة في مجال تصنيف النظم السياسية والأهمية التي اكتسبها مفهوم الديمقراطية، والتركيز أكثر على البيروقراطية كتنظيم رشيد يستبعد البعد السياسي.²

- البيروقراطية تنظيم عقلي:

يعبر هذا المفهوم عن وجهة نظر "ماكس ويبر"،³ وركز كمفهوم حديث على فهم العلاقة بين العقلانية وخصائص نموذج فيبر، و يمثل هذا الاتجاه الحديث "بيتر بلو" (Peter Blau) كما اتفق معه كل من "فرونسي" (Francis) و "ستون" (Stone) في أن البيروقراطية كتنظيم تؤدي إلى تحقيق الفعالية.⁴

إن النظر إلى البيروقراطية كنوع من التنظيم يتميز بالعقلانية يمثل على العموم نظرة علم الاجتماع إلى مفهوم البيروقراطية والتي تمثل بالنسبة لهم تنظيما سياسيا يهدف إلى التحديث وتغيير الأوضاع الاجتماعية وتنفيذ السياسات بفعالية وكفاءة عالية.⁵

¹ السيد الحسيني، علم الاجتماع السياسي: المفاهيم والقضايا. الإسكندرية: دار المعرفة الجامعية، 1994. ص 286.

² المرجع نفسه، ص 285.

³ محمد علي، مرجع سابق، ص 289.

⁴ السيد الحسيني، مرجع سابق، ص ص 282، 283.

⁵ عمار بوحوش، مرجع سابق، ص 13.

- المفهوم السلبي للبيروقراطية:

ظهر بعد المقاربات النقدية لنموذج "وير" وخصائصه الايجابية. هو تصور يؤكد عدم فعالية البيروقراطية، وكان "بالزاك" (Balzac) من أوائل من أشار إلى هذا المفهوم وكذلك "ستون" و"ديموك" (Dimock)، فبالنسبة لهؤلاء تعبر البيروقراطية عن كل جوانب النقص في بناء التنظيمات وعن عدم المرونة.¹

يُعتبر "ميشال كروزيه" (Michel Crozier) عالم الاجتماع الفرنسي وصاحب كتاب "الظاهرة البيروقراطية" (le phénomène bureaucratique) الصادر عام 1963 المدافع الأكبر عن هذا المعنى الذي يشير حسبه إلى عدم التوازن والتأثير والنفوذ داخل المؤسسة أو المنظمات الإنسانية، وقد تناول الظاهرة من مدخل إنساني وعرف البيروقراطية بأنها حكومة مكونة من دوائر الدولة يعمل بها موظفون معينون ومنظمة بشكل تسلسلي وتعتمد على سلطة حاکمة، ورأى أن الأفراد يستخدمون القواعد التنظيمية لخدمة مصالحهم وامتيازاتهم وتدعيم هذه المصالح من شأنه أن يصيب التنظيم بالجمود وتثبيت الأوضاع.²

- البيروقراطية بمعنى الإدارة العامة:

يمثل هذا الاتجاه "موسوليني" (Mussolini) ودعاة الفاشية ومعالجات "ميشلز" (Michel's) لمفهوم القوة، ويركز هذا التصور على الجماعات التي تؤدي وظائف البيروقراطية أكثر من الاهتمام بالوظائف ذاتها.³

¹ Fred Riggs, « Introduction sematique du terme bureaucratie, » **Revue internationale des sciences sociales**, V.31, N. 04, 10-1979 .p613.

² Michel Crozier, **Le phénomène bureaucratique**. Paris : édition du Seuil, 1962, p16

³ محمد علي، مرجع سابق، ص291.

ظهرت عدة دراسات تناولت البيروقراطية من هذا المنظور منها دراسة قام بها "لابارومبرا" (Laparambra)، "ازانستات" (Eisenstadt) و"مورستين ماركس" هذا الأخير الذي أكد على ضرورة التمييز بين البيروقراطية كنوع من التنظيم وكشكل عام تمارس الإدارة العامة به نشاطها وبين البيروقراطية كأحد أدواء التنظيم ومرض يعرقل الإدارة السليمة، وعرف البيروقراطية بأنها "الحكومة عن طريق المكاتب أو الإدارات العامة".¹

لقد ساهم ربط هذا المفهوم بالإدارة العامة في استخدامه كوحدة للتحليل في الدراسات المقارنة.

- البيروقراطية بمعنى إدارة الموظفين:

ساهم نموذج "ويبر" للبيروقراطية وما تضمنه من خصائص في انتشار هذا المفهوم خصوصا عند الذين انطلقوا في دراستهم من أفكار "ماكس فيبر" وحاولوا فحص نمودجه منهم "بانديكس" (Bendix) صاحب كتاب "السلطة والعمل" الذي فحص من خلاله كفاءة النموذج المثالي (نمودج ويبر) و"آيلمر" (Aylmer) و"أولبراو" (Albrow) و"كارل فريديريك" (Friedrich Carl)² الذي عرف البيروقراطية بأنها "هيكل الموظفين الذين هم في خدمة الدولة".³

- البيروقراطية بمعنى التنظيم:

يمثل هذا المفهوم بين البيروقراطية والتنظيم، انطلاقا من فكرة أن الخصائص التي حددها "ويبر" يمكن أن تتحقق بدرجات متفاوتة في أي نموذج للتنظيم.⁴

¹ ماركس فريتمورشتاين، مرجع سابق، 25، 26.

² Fred Riggs, **Op.cit**, p621.

³ Carl Friedrich, **La démocratie constitutionnelle**. Paris : Presse universitaire de France, 1958, p358.

⁴ محمد علي، مرجع سابق، المكان نفسه.

يرى كل من "هاينمان" (Hyneman) ، «بيرتوس» (Perthus) ، و"إتيزيوني" (Itizioni) أن البيروقراطية منظمة كبيرة وكل منظمة كبيرة هي بيروقراطية ويجب استبدال البيروقراطية بمصطلح التنظيم نظرا للسلبات التي أصبحت تتميز بها،¹ أما "هيدي فيريل" (Heady Ferrel) فعرف البيروقراطية بأنها مؤسسة تعرف بواسطة بعض الخصائص الهيكلية الأساسية وهي شكل من أشكال التنظيم، لكن التنظيمات قد تكون بيروقراطية وقد لا تكون ويعتمد ذلك على ما إذا كانت تتمتع بهذه الخصائص،² ولخصت هذه الخصائص كما جاءت في كتابات العديد من المفكرين الذين سبق ذكرهم فيما يلي:³

- تسلسل سلطوي دقيق.
 - تقسيم العمل على أساس التخصص الوظيفي.
 - نظام من القواعد يعطي حقوق لشاغل الوظيفة، وواجباته.
 - نظام من الإجراءات يتعلق بالعمل.
 - اللاشخصية في العلاقات بين الأفراد داخل التنظيمات.
 - اختيار الموظفين وترقيتهم على أساس المؤهلات الفنية.
- إن هذا المفهوم رغم أهميته إلا أن هناك من اعتبره قد وسع من مفهوم البيروقراطية، وصعب بذلك من الفصل بين التنظيم والإدارة.

- البيروقراطية بمعنى المجتمع الحديث:

¹Giovanni Busino, **Les théories de le bureaucratie**, Op.Cit, p 87.

² هيدي فيريل، مرجع سابق، ص 46.

³ المرجع نفسه، ص 43.

يعتبر هذا المفهوم أن البيروقراطية تعبر عن المجتمع الحديث، ويرى "أولبراو" (Albrow) أن الكلمة لا يمكن أن تعبر فقط على نمط من الحكم أو عن منظمة ولكن عن المجتمع الحديث مثلما عبرت كل من الديمقراطية والرأسمالية والاشتراكية عن أنماط اجتماعية وليس فقط عن هياكل سياسية واقتصادية.¹

ساعدت صياغات "ماركس" (Marx) ومن تبعه على ظهور هذا المفهوم، وفي كتاب "برونو ريزي" (Rizzi Bruno) عام 1939 بعنوان "البيروقراطية في العالم" (The Bureaucratisation of the World) اعتبر أن جهاز الدولة في الاتحاد السوفيتي أصبح يمثل طبقة حاكمة شكلت مجتمعا بيروقراطيا.²

كما تبنى هذا المفهوم كل من "ماينهيم" (Mannheim)، "بورنهام" (Burnham)، و"بيرتوس" (Perthus)، الذين اتفقوا على أن البيروقراطية أصبحت تمارس سيطرتها على المجتمع ولا ضرورة للفصل بينها وبين الدولة لأنهما امتزجتا، وأن طبيعة الحياة الجديدة فرضت هذا النوع الجديد من التنظيم.³

المطلب الثاني: الاتجاهات النظرية التقليدية في البيروقراطية.

لقد ساهم علماء القرن 19 في صياغة تصورات هامة حول مصطلح البيروقراطية الذي ارتبط بنشأة الإدارة، وكلاهما جاء نتيجة للتعقيدات والمشاكل التي لم يمكن التغلب عليها إلا بالاعتماد على التخصص وتقسيم العمل وبالخصوص العمل وفق قوانين وقواعد مدروسة،⁴ وهذه التصورات ساهمت في ظهور ثلاثة مفاهيم أساسية للبيروقراطية، هي:⁵

- اعتبارها شكلا أساسيا للحكومة كالديمقراطية والارستقراطية.

¹ Fred Riggs, **Op.Cit**, p615.

² Bruno Rizzi, **The Bureaucratisation of the World, trade**. Adam Buick .marxist.org, 2006, pp 4-19.

³ Fred Riggs, **Op.Cit**, pp 615, 616.

⁴ عمار بوحوش، مرجع سابق، ص 08.

⁵ محمد علي محمد، مرجع سابق، ص 255.

- التركيز على النظم والترتيبات الإدارية التي ظهرت بالخصوص في المجتمع الألماني، ومثل هذا الاتجاه علماء الإدارة.

- اتجاه انطلق من التعارض والتناقض الذي انطوى عليه النظام الحكومي.

إلا أن مفهوم البيروقراطية عندما ارتبط بقضايا معينة كتمايز الوظائف الاجتماعي وترشيد وعقلنه الوظائف وتطور ونمو الاتجاهات الأوليغارشية، وعندما ارتبط أيضا بنظريات السلطة واتخاذ القرارات في التنظيمات وجدت الحاجة إلى مناقشة معاني أخرى حديثة ومختلفة للبيروقراطية.¹

وستعرض الدراسة في هذا المطلب للتصورات النظرية التي صاغها المفكرون الأوائل، باعتبار أن ما قدموه يشكل أهم الاتجاهات النظرية الكلاسيكية حول البيروقراطية.

أولاً: النظريات الماركسية

كان "هيجل" (Hegel) من أوائل من حاول تحديد وظائف البيروقراطية ومبادئها دون أن يستخدم هذا المصطلح وذلك في كتابه "فلسفة القانون" (philosophy of Law) عام 1818م، حيث اعتبر فيه أن الدولة تجسد المصلحة العامة ووسيلتها في ذلك الجهاز البيروقراطي، وأن هيكل الموظفين يمارس دور الوسيط في الدولة ويحقق التجانس بين المصلحة العامة والخاصة والعوائق التي يمكن أن يتعرض لها الجهاز هي إمكانية أن يصبح محافظاً ومنغلقاً على نفسه.²

أما "كارل ماركس" (Karl Marx) فطور فكرته حول البيروقراطية من خلال نقده لفلسفة هيجل حول الدولة، في مؤلفه "نقد فلسفة القانون لهيجل" (critique Hegel's philosophy of Law) عام 1842، حيث توصل من خلاله إلى أن "هيجل" اكتفى فقط بوصف البيروقراطية والتفرقة بين

¹ السيد الحسيني، مرجع سابق، ص ص 281، 282.

² Hegel Guillaume Frédéric, **Philosophy of right, trad.S.W.Dyde.** Canada : Batoche books Kitchener, 2001, pp194-198.

المجتمع المدني والدولة وبين المصالح العامة والخاصة، ليؤكد "ماركس" أن البيروقراطية لا تمثل سوى المصلحة الخاصة والشخصية للأفراد، وأن دورها هو تدعيم الانقسام الطبقي في المجتمع الرأسمالي مع البحث عن كل الوسائل للحفاظ على مصالحها الخاصة، فأهداف الدولة تتحول إلى أهداف للبيروقراطية وأهداف البيروقراطية إلى أهداف للدولة.¹

كما اعتبر هو وأتباعه أن البيروقراطية مرتبطة بمجتمع الطبقات وهي لا تشكل طبقة وإنما تستمد استمرارها من انقسام المجتمع إلى طبقات ووظيفتها مراقبة هذا الانقسام والمحافظة عليه وخدمة الطبقة الحاكمة، كما أن مصيرها مرتبط بمصير الطبقة البرجوازية التي يعني زوالها زوال البيروقراطية،² وربط "ماركس" البيروقراطية بفكرة "الاغتراب" معتبرا أن البيروقراطية كتنظيم تحطم كفاءة الفرد وتدعم الانقسام الطبقي والحل لزوالها هو قيام الثورة والمجتمع اللاتبقي.³

أما "لينين" (Lenine) الذي كان يوافق ماركس على أفكاره إلى حد كبير فكانت لكتاباته أهمية كبيرة فاعتبر البيروقراطية "مبدأ تنظيميا" واعتبر الصراع ضدها من مهام الثورة، ويتحقق ذلك بصورة آلية حينما يصل المجتمع إلى مرحلة النمو الاقتصادي، وفسر عدم انهيار الجهاز البيروقراطي في الاتحاد السوفيتي بعد ثورة 1917 بكون المجتمع لا يزال يحمل آثار النظام الرأسمالي التي لا بد من القضاء عليها.⁴

¹ Karl Marx, **Critique of Hegel philosophy of right**, trad. Joseph Omalley. New York : Oxford university presse, 1970, pp 287-297..

² Claude Lefort, **Elément d'une critique de la bureaucratie**. Suisse : Gallimard, 1979, p 272.

³ الاغتراب يشير إلى كافة الظروف والعمليات التي تجعل البشر يتعدون عن حياة البساطة الأولية، بحيث ينفصل الإنسان عن بيئته الطبيعية، بعد أن استحدثت أنظمة فصلته عنها، وهي الطرق والوسائل التي يستخدمها في حياته الحضارية، إضافة إلى تقسيم العمل. انظر: ريمان بودرن، فرنسوا بور يكو، **المعجم النقدي لعلم الاجتماع**، تر. سليم حداد، ط.1. الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1986، ص29.

⁴ Lénine, **L'état et la révolution, la doctrine de l'état et les taches des prolétariats dans la révolution**. Pékin : édition en langues étrangères, ed.1, 1970, pp113-114

وكان "ليون تروتسكي" (Leone Trotsky) من أبرز من انتقدوا نمو البيروقراطية في الاتحاد السوفيت، ولاحظ أنها تتبنى تقاليد البرجوازية دون وجود برجوازية وطنية، وبما أنها لا تمتلك وسائل الإنتاج فهي أشبه ما تكون بجماعة اجتماعية متطفلة على المجتمع الاشتراكي وقيام دولة اشتراكية في كل العالم هو الحل للقضاء عليها.¹

ونفس الفكرة ذهب إليها "ريزي" (Rizzi) و"شاتمان" (Shatman) و"جيلاس" (Djilas) حيث أكد "ريزي" على وجود طبقة جديدة مالكة لفائض القيمة الذي يحققه العمال وأطلق عليها (الجماعة البيروقراطية).²

لقد تعرضت النظريات الماركسية لعدة انتقادات حيث رأى بعض من معاصري ماركس الذين أنه قد أهمل احتمالاً ممكن الحدوث وهو أن تتحكم قلة من العمال في بقية الجماهير في ظل دولة مركزية قوية، كما انتقد على وضعه مشكلة البيروقراطية في إطار نظريته عن صراع الطبقات ونظريته إلى التنظيمات البيروقراطية بوصفها شكلاً من أشكال الاغتراب، إضافة إلى رفضه الاعتراف بأنها تشكل الطبقة الحاكمة حينما تتوفر كل عناصر القوة للدولة.³

ثانياً: نظريات النخبة.

إن إسهامات هؤلاء المفكرين كانت ذات أهمية بالغة، إلا أن مفهوم البيروقراطية قد تطور أكثر مع "جيتانو موسكا"، "روبرتو ميشلز" و"ماكس ووبر"، حيث شكلت البيروقراطية بالنسبة لهم مركز اهتمام علم الاجتماع والمجتمع الحديث وارتبطت معهم دراسة البيروقراطية والمسار البيروقراطي بمشكلة السلطة ومراقبتها وشرعيتها ومن جهة أخرى ارتبطت بتحليل مصطلحات الفعالية، التخصص، والترشيد.

¹ ليون ترو تسكي، الثورة المغدورة. نقد التجربة الستالينية، تر. رفيع سليم، ط. 2. بيروت: دار الطليعة للطباعة والنشر، 1980، ص 36-37.

² Bruno Rizzi, , Op.Cit , p36

³ السيد الحسيني، مرجع سابق، ص 272، 273.

1. تصورات "جيتانو موسكا" (Gaetano Mosca):

- يعد موسكا من علماء القرن 19م الذين ساهموا في تحديد معنى البيروقراطية، وتوصل إلى تصنيف نظم الحكم على أساس واقع العمليات السياسية، وعلى أساس ذلك ميز بين شكلين من أشكال الحكم، هما:
- النظام الإقطاعي الذي تكون فيه الطبقة الحاكمة بسيطة في تركيبها وتمارس السلطة مباشرة.
 - النظام البيروقراطي الذي يتميز بالتخصص وبذلك تصبح المهام منفصلة.
- وتوصل إلى أن الطبقة الأساسية الحاكمة في الدولة الحديثة هي البيروقراطية، واختار لذلك مصطلح البيروقراطية المطلقة، وأشار إلى فكرتين مهمتين تتعلقين بالبيروقراطية هما:
- حكم الأقلية يتعارض بالأساس مع أي نظرية للديمقراطية.
 - الموظفون العموميون لا يشكلون فقط جزءا من الطبقة الحاكمة لكنهم يمثلون أبرز سمة تميز الدولة الحديثة.¹ ورأى أنه حينما تحتكر البيروقراطية الثروة والقوة العسكرية فذلك يشير إلى وجود طغيان بيروقراطي قائم على وجود أوليغارشية قوية، إضافة لذلك حدد موسكا بعض خصائص الدولة البيروقراطية والمتمثلة في: التخصص، المركزية، تقسيم العمل، ووجود موظفين يؤدون الخدمات العامة، وبذلك اعتبر فئة الموظفين نخبة وهي سمة تميز الدولة الحديثة.²

2. تصورات "ميشلز" (Michels):

¹ Fred Riggs , **Op. Cit**, p609.

² Giovanni Busino , **Op.Cit**, pp34,35.

ذهب "ميشلز في نفس نمط تحليل "موسكا" ونظر إلى البيروقراطية كضرورة في الدولة الحديثة،¹ وهو من خلال كتابه "الأحزاب السياسية" (Political parties) عام 1911 ركز تحليله حول العمليات السياسية داخل التنظيمات الكبرى، وعرف البيروقراطية بأنها مجموعة الموظفين والعمال الذين يتقاضون أجرا لقاء عملهم ويخضعون لسيطرة رؤسائهم وقادتهم، واعتبر الأوليغارشية هي المصير المحتوم الذي ستنتهي إليه البيروقراطية"،² كما اعتبرها وسيلة أو أداة تقنية لتحقيق أهداف معينة وتقديم الخدمات، وكلما زاد نمو البقرطة واحتكار السلطة كلما انخرقت عن الأهداف الرئيسية والأهداف السياسية.³

ورأى "ميشلز" أن النمو الاقتصادي عامل رئيسي في التغيير الاجتماعي لكن هناك قوى أخرى تجعل من تحقيق الديمقراطية والاشتراكية أمرا بالغ الصعوبة، وهذه القوى هي:

- طبيعة الكائن الإنساني.

- طبيعة الصراع السياسي.

- طبيعة التنظيم.

وأولى نتائج هذه القوى هي أن الديمقراطية تحمل بين جوانبها الأوليغارشية.⁴ وفي كتابه السالف الذكر رأى أن تقسيم العمل يؤدي إلى ظهور هياكل جديدة في المنظمة، وهذه الهياكل تولد معها أهدافا ومصالح خاصة ويمثل ذلك بداية الأوليغارشية، فمن خلالها تبدأ المنظمة بالانحراف عن أهدافها الأولية وتصبح المصالح الخاصة هي الغاية إلى درجة تنفصل فيها المنظمة عن مصالح

¹ Robert Michels, Political parties: sociological study of the oligarchical **tendencies of modern democracy**, trad. Eden and Cedar Paul. Canada: Batoche books Kitchener, 2001, p114.

² **Ibid**, p27.

³ **Ibid**, p.244.

⁴ Robert Michels, **Op.Cit**, p06

الطبقة التي تمثلها،¹ كما أكد في هذا الكتاب الذي خصصه لدراسة الأحزاب الاشتراكية والانتخابات العمالية بالخصوص في ألمانيا على أن كل المنظمات محكومة ب «القانون الحدي للأوليغارشية» Iran Law of oligarchy الذي ينزع إلى إعطائها بنية أوليغارشية حتى ولو كانت ديمقراطية،² ويتلخص هذا القانون في أن القادة يميلون في مختلف المستويات إلى الاستمرار في السلطة أو تعيين خلفهم بنوع من الاختيار أو الانتخابات و يميلون إلى تشكيل دائرة داخلية مغلقة وتأمين ديمومتهم بطرق استبدادية.³

كما أن "ميشلز" توصل إلى أن كل التنظيمات البيروقراطية كبيرة الحجم تشهد نموا كبيرا في جهازها الإداري، نمو يستبعد تحقيق الديمقراطية الحقيقية بسبب:

- أن الديمقراطية الحقيقية تعني المشاركة الفعلية من جانب أعضاء التنظيم في العملية السياسية.
- تعقد المشكلات التنظيمية وحاجتها إلى خبرة فنية متخصصة.
- الخصائص البنائية تدعم مراكز القوة وانحصارها بين مجموعة قليلة من القادة، مم يجعل الأوضاع التي يشغلونها تعمل على إيجاد نظام سياسي داخلي يقوم على حكم الأقلية.⁴
- ويرى "ميشلز" أن البيروقراطية تفرض وجود معرفة متخصصة وتدريب فني، وهذه الخصائص يكتسبها القادة من خلال ممارستهم لوظائفهم وتشجيعهم لتحقيق مصالحهم وأهدافهم وذلك ما يجعلهم يحافظون على أوضاعهم، أي أن البيروقراطية وسيلة سيطرة سياسية وأداة تستخدمها القلة الحاكمة.⁵

¹ Ibid, p233.

² Ibid, p 26.

³ Ibid, p 224.

⁴ Robert Michels, **Op.Cit**, p 21.

⁵ Ibid, pp 27-28.

من خلال هذا التصور يقترب "ميشلز" من تصور "ريزي"، الذي اعتبر أن البيروقراطية هي الطبقة المسيطرة والمتحكمة في مصير المجتمع سواء في الدول الرأسمالية أم في الاتحاد السوفيتي، والفرق هو أن الاستيلاء على الموارد يتم بصفة فردية في الدول الرأسمالية وبصفة جماعية في الاتحاد السوفيتي.¹

إن "ميشلز" انطلق في دراسته من الأحزاب السياسية لكنه توصل إلى نتائج لا تقتصر فقط عليها بل اعتبرها سمة عامة، فالتنظيم البيروقراطي يتحول إلى وسيلة في يد القادة السياسيين لتنمية سلطتهم والادعاء باتخاذ القرارات لاعتبارات المصلحة العامة.²

لكن "موريس دوفرجه" (Maurice Duverger) انتقده واعتبر أن النزعة الأوليغارشية لا تظهر بالقوة نفسها في كل مكان وأن المنظمات الديمقراطية تصمد أمامها عكس المنظمات غير الديمقراطية التي يرى أن "ميشلز" قد أهملها وأهمل طبيعة الأغراض التي يسعى إليها على التوالي القادة وأعضاء المنظمة، ويعتقد "دوفرجه" أنه يمكن التمييز بين نوعين من التنظيم، وهما:

- المنظمات التي يسعى جميع أعضائها إلى نفس الأغراض الأساسية كالأحزاب، النقابات، ومجموعات الضغط.

- منظمات تتميز بالتباعد الجذري بين أغراض القادة ومساعدتهم وبين أغراض الأعضاء العاديين وذلك ما ينمي الخصومة بينهم، ويرى أن النوع الثاني هو الذي يتجه أكثر في الاتجاه نفسه للقانون الحديدي للأوليغارشية.³

رغم هذه الانتقادات إلا أن دراسة "ميشلز" تعد بداية لدراسة الديمقراطية الخارجية في مقابل مشكلة الديمقراطية الداخلية التي ركز هو عليها، كما أن العديد من المفكرين اعتمدوا على أفكاره لدراسة أثر

¹ Bruno Rizzi, **Op.Cit**, p 14.

² إبراهيم أبراش، علم الاجتماع السياسي. عمان: دار الشروق، 1998، ص190.

³ Maurice Duverger, **Sociologie politique** .Paris : Presse universitaire de France, Ed.1, 1966, pp58,59.

التنظيمات البيروقراطية في النسق السياسي الديمقراطي ككل خاصة مع اتجاه المجتمعات الحديثة نحو البيروقراطية في المجالين السياسي والاقتصادي، إضافة إلى تأكيد ميشلز على حرية البحث والنقد كعوامل أساسية تدعم الديمقراطية والتي يمكن غرسها في نفوس الجماهير.¹

3. تصورات "ماكس ويبر" (Max Weber):

يعتبر "ماكس ويبر" مؤسس نظرية البيروقراطية ويدين له مفهوم البيروقراطية بالكثير لأنه تناوله في ضوء مفاهيم أخرى منها السلطة والشرعية.

لقد كانت إسهامات "ويبر" النظرية حول البيروقراطية ذات أهمية بالغة وكانت من أهم ما أنتج حول هذا المفهوم ضمن التصورات الكلاسيكية له، وقد انطلق من أفكار "ماركس" و"هيغل" وحاول وضع نموذج يشمل خصائص يصلح أن تميز كل من بيروقراطية الدولة وبيروقراطية المؤسسة لأنه رأى في البيروقراطية نموذجاً بسيطاً للتنظيم الاجتماعي، نموذج عقلاني يتميز بالفعالية.²

لقد أثرت في فكر ماكس فيبر ثلاثة عوامل رئيسية، هي:

- تضخم المؤسسات الصناعية بعهدده في ألمانيا.
- البيروقراطية العسكرية بما تتميز به من التنظيم والانضباط (كونه كان ضابطاً بالجيش الألماني).
- كعالم اجتماع اهتم بدراسة المجتمعات والأفراد، خبرته جعلته يدرك عوامل الضعف في البشر والقواعد، والتنظيم المحكم الذي وضعه هو كمبرر لهذا الضعف.³

لقد ركز "ويبر" دراسته حول أسس التنظيم البيروقراطي الحكومي وحاول معرفة الأسس التي تقوم عليها الإدارة الرشيدة، كما ركز تحليله على تصوره لطبيعة "علاقات القوة" في المجتمع ليتوصل إلى أن السلطة

¹ محمد علي، مرجع سابق، ص ص. 80، 81.

² Sami Dassa, **Op. Cit**, p56.

³ عبد الكريم درويش، ليلي تكلا، الإدارة العامة. القاهرة: مكتبة الانجلو مصرية، 1974، ص 201.

تعتمد على مجموعة من المعتقدات التي تجعل ممارسة القوة شرعية في نظر كل من الحكام والأفراد ومن ثم تصبح مسؤولة عن الاستقرار النسبي لأنساق السلطة المختلفة،¹ وحاول أن يصنف نماذج السلطة وفقا لمعيارين:

- الاعتقاد في شرعية السلطة.

- وجود الجهاز الإداري الملائم.²

وانطلاقا من هذين المعيارين ميز بين ثلاثة نماذج مثالية للسلطة تعتمد على تصورات مختلفة للشرعية وتنظيمات إدارية متباينة تصاحبها، وهي:³

أ. النموذج الأول: السلطة الملهمة.

هي التي تقوم على الولاء المطلق لقدسية معينة، ويتألف الجهاز الإداري السائد فيها غالبا من عدد قليل من الأشخاص المقربين للقائد الذي قد يكون بطلا أو نبيا أو غير ذلك.

ب. النموذج الثاني: السلطة التقليدية.

تستمد شرعيتها من الاعتقاد في مبلغ قوة العادات والتقاليد والأعراف السائدة وشرعية المكانة التي يحتلها أولئك الذين يشغلون الأوضاع الاجتماعية الممثلة للسلطة التقليدية، ويتخذ الجهاز الإداري الذي يتولى مهمة ممارسة هذه السلطة شكلين: أحدهما وراثي والآخر إقطاعي.

ت. النموذج الثالث: السلطة القانونية.

هي التي تقوم على أساس عقلي رشيد مصدره الاعتقاد في قواعد ومعايير موضوعية وتفوق للمعايير القانونية، ويرى "وير" أن هذا النمط العقلي القانوني هو السائد بصفة عامة في المجتمع الغربي الحديث

¹ Reinhard Bendix, **Max Weber : an intellectual portrait**. London : Methuen co.ltd.1959,pp 292-294.

² **Ibid**, p.294.

³ Max Weber, **Economie et société**, Tom.1.Paris: Librairie Plon, 1971, p222.

ويطلق على الجهاز الإداري الذي تعتمد عليه السلطة القانونية مصطلح البيروقراطية، وهذا الجهاز يفصل تماما بين الإدارة والملكية فالمكانة تستند بصفة مطلقة إلى معايير رسمية.

كما أن هذه النماذج التاريخية حسب "ويبر" لا يمكن أن تتحقق في الواقع لأن السلطة غالبا ما تضم عناصر مختلطة من هذه النماذج الثلاثة.

إن الجهاز الإداري الذي يميز النموذج الثالث والذي أطلق عليه مصطلح البيروقراطية قد حدد له "ويبر" مجموعة من الخصائص والعناصر، وهي:¹

- تحديد كل وظيفة بمجموعة من القوانين والقواعد تبين مجالات التخصص وتقسيم العمل.
- التوزيع الرسمي للواجبات.
- توفير نظام يضمن تنفيذ الواجبات وممارسة الحقوق، مع تحديد واضح للجزاءات الملائمة لكل مستوى.
- وجود تسلسل رسمي للمستويات الإدارية، مع الربط بدرجات متفاوتة للسلطة بالمستويات المذكورة.
- توظيف الموظفين القادرين والمؤهلين لكل وظيفة.
- وضع نظام يحدد العلاقة بين الرؤساء والمرؤوسين، ونظام يوفر إمكانية رفع الشكاوى من مستوى إلى آخر.

- بناء إدارة التنظيم على قواعد مكتوبة وموثقة، يجري حفظها في ملفات للرجوع إليها عند اللزوم.
- الفصل بين الأعمال الرسمية للموظف وبين نشاطاته الخاصة الفردية والحد من العلاقات الشخصية بين الأفراد العاملين في التنظيم وغلبة العلاقات الرسمية البعيدة عن العاطفة والتحيز وعدم الموضوعية.

¹ Max Weber, **Op. Cit**, p226.

أي أن البيروقراطية التي يقصدها "ويبر" هي ذلك الجهاز الإداري القائم في التنظيمات المتميزة بوجود قواعد محددة، موضوعية، تسلسل رئاسي، ورشادة، وهي ظاهرة اجتماعية شكلت نقطة نهاية لتطور المنظمة الاجتماعية من النمط التقليدي إلى نمط أكثر عقلانية.

لقد درس "ويبر" ظاهرة البيروقراطية من منظور واسع وأثار قضايا كبرى كالديمقراطية والرأسمالية والحرية، فالنسبة للحرية الشخصية للأفراد ذهب إلى أن ظهور البيروقراطية الحديثة عمل على ظهور أنماط جديدة للشخصية وأدوار رسمية جديدة كالخبير الفني والموظف الإداري الذي يجد السياسي نفسه في مواجهتهما¹، كما أكد على علاقة البيروقراطية بالديمقراطية واعتبر أن وجود البيروقراطية أمر ضروري لإقامة مجتمع ديمقراطي من خلال استعمال المستويات والمقاييس البيروقراطية في الاختيار والترقية والمعاملة وتطبيقها على المجتمع ككل،² أما عن علاقتها بالرأسمالية فأوضح أن الرأسمالية قد ساهمت في تطوير البيروقراطية وهذه الفكرة هي من أهم الأفكار التي تم انتقادها باعتبار الرأسمالية كنظام اقتصادي ارتبطت ارتباطا وثيقا بالديمقراطية لكن الديمقراطية تضاربت مع النمو البيروقراطي.³

إن من أبرز من وجه الانتقادات لأفكار "ويبر" هو "كارل فريدريك" (Car Frederick) في مقال له بعنوان "بعض الملاحظات حول تحليل فيبر للبيروقراطية"، وتتلخص هذه الانتقادات فيما يلي:⁴

- تحليله للتحول العالمي نحو العقلانية فكرة قديمة هجرها علم الاجتماع بعد التقدم الذي حققه.
- اصطلاح النموذج المثالي أثار الجدل، فهو صاغه دون أن يحاول اشتقاق مفاهيم أكثر عمومية، ومن بيانات واقعية كفروض يمكن التحقق منها.

¹ توم بوتومور، الصفوة والمجتمع: دراسة في علم الاجتماع السياسي، ط. 2، تر. محمد الجوهري وآخرون. القاهرة: دار المعارف، 1978، ص ص. 96، 97.

² Seymour Martin Lipset, **L'homme et la politique**. Paris : Seuil édition, 1960, p41.

³ السيد الحسيني، مرجع سابق، ص 254.

⁴ محمد علي، البيروقراطية الحديثة، ص. 118، 120.

- إن "وير" أكد على ضرورة قيام علم اجتماع متحرر من الأحكام القيمية إلا أن تحليله لا يخلو من هذه الأحكام ويظهر ذلك في استخدامه عبارات مثل الشرعية والسلطة القانونية، فهو اعتقد أنها مفاهيم واضحة بينما تشير في الواقع إلى حالات متغيرة، كما أن النموذج المثالي لا يمكن أن يكون بديلا للنظرية في العلوم الاجتماعية ومن الأفضل إقامة نماذج واقعية عن طريق البحوث ثم التدرج بعد ذلك إلى مستويات أعلى.

- الخلط الشديد في المفاهيم، فهو يستخدم كلمتي بيروقراطية وبيروقراطي للإشارة إلى البناء الطبيعي الذي يميز الإدارة الحديثة وهذا يتعارض مع الاستخدام الشائع لهاتين الكلمتين.¹

- ومن أقوى من انتقده أيضا "ميرتون" (Merton) في مقاله "البناء البيروقراطي والشخصية" الذي رأى أن البناء الذي يعتبر رشيدا في نظر "وير" قد يؤدي إلى ظهور نتائج غير متوقعة ومعوقة وظيفيا نتيجة التأكيد على الدقة وثبات السلوك في التنظيم البيروقراطي.²

رغم الانتقادات التي قدمت "لوير" إلا أن النموذج المثالي والأفكار التي طرحها حول البيروقراطية تعد ذات أهمية بالغة، فقد تأكدت نظرياته بشكل واسع عبر تطور المجتمعات الصناعية في السنوات الخمسين التي تلت ظهورها واستعملت في اتجاهات مختلفة فطور الماركسيون بعد "لينين" والتجربة السوفيتية حزبا سياسيا ومنظمة جماهيرية من نمط جديد، كما حاول "برنهام" (Burnham) إثبات أن منظمات الدول الشيوعية والرأسمالية على السواء تميل إلى البيروقراطية كنمط إلى أن تتشابه أكثر فأكثر.

¹ السيد الحسيني، مرجع سابق، ص 260.

² Robert K. Merton, **Social Theory and Social Structure**. Glencoe: Free Press, 1957, pp 295-297.

وكانت أفكاره وتصوراتَه نقطة انطلاق لِدَى معظم دَارِسي التَّنْظِيمَات وأدَاة مَنهْجِيَّة تُسْتخدَم فِي الحَصُول عَلَى المَعْلُومَات، وَبسبب النَقْد الَّذِي قَدِم لَهُ أَصْبَح اتِّجَاهَا مُمْتِزَا فِي دَرَاَسَات التَّنْظِيم وَاسْتِفَادَات مَنه البَحْوث الحَدِيثَة بِطَرِيق مَخْتَلِفَة.¹

لَقَد مَثَلت الِاتِّجَاهَات الكَلَّاسِيكِيَّة فِي البِيروُقْرَاطِيَّة تصَوِّرات فِكْرِيَّة هَامَة حَوْل هَذَا المَفْهُوم وَحَاوَل كَل اتِّجَاه أَن يَعالِجَه حَسَب الظُّروف الَّتِي عَايشَهَا وَمَا صَاحِب ذَلِكَ مِن زِيَادَة المُنظَّمَات كَبِيرَة الحِجْم فِي المَجْتَمَعَات الحَدِيثَة، فَالمَارْكسِيُون اعْتَبَرُوا البِيروُقْرَاطِيَّة جِهَازَا تُسْتخدَمه الطَّبَقَة الرَّأْسْمَالِيَّة لِتَحْقِيق مَصَالِحِهَا الخَاصَّة وَالتَّأكِيد عَلَيْهَا وَهَم يَعتَقِدُون بَزْوَالِهَا بِزَوَالِ هَذِهِ الأَخِيرَة، أَمَا "مِيشَلز" وَ"مُوسْكَا" فَقد تَنَاوَلَا البِيروُقْرَاطِيَّة فِي إِطار دَرَاَسَتِهَا لِمَفْهُوم النَخْبَة وَاعتَبَرَهَا وَسِيلَة فِي يَدِ النَخْبَة الحَاكِمَة لِتَحْقِيق المَصَالِحِ العَامَة لَكِنهَا تُخْفِي وَرَاءَهَا التَّسَلُّط مَعَ تَأكِيدِ مِيشَلز عَلَى كَوْنِ البِيروُقْرَاطِيَّة تَبْقَى دَائِمًا بِنَاءًا أُولِي جَارِشِيَا، وَأَخِيرًا تَحْلِيل "مَأكْس وَبِير" الَّذِي عَرَفَ انْتِشَارًا كَبِيرًا وَأَصْبَحَ نَمُودَجًا فِي البِيروُقْرَاطِيَّة أَسَاسَ دَرَاَسَة التَّنْظِيمَات عَلَى أَسَاسِ أَنَّ البِيروُقْرَاطِيَّة نَمُودَجَ عَقْلِي رَشِيدٍ لِلتَّنْظِيم يَنْطَبِقُ عَلَى الأَجْهَزة الإِدَارِيَّة المَخْتَلِفَة دَاخِلَ نِطاقِ الحُكُومَات وَخَارِجِهَا، وَرِبطَ ذَلِكَ بِالتَّرْشِيدِ لِأَنَّهُ رَأَى فِي البِيروُقْرَاطِيَّة جِهَازَا يَحْقِيقُ أَكْبَرَ قَدْرٍ مِنَ الكَفَاءَة.

أَهَمُّ مَا يَمْكَنُ أَن نَسْتَخْلِصُه مِن خِلَالِ مَا عَرَضْنَاهُ مِنَ المَفَاهِيم وَالتَّصَوِّراتِ النَظَرِيَّةِ الكَلَّاسِيكِيَّةِ هُوَ أَنَّ المَفْكَرِينَ لَمْ يَتِمَّكِنُوا مِن تَحْقِيقِ إِجْمَاعٍ حَوْلِ مَفْهُومِ البِيروُقْرَاطِيَّةِ وَكُلِّ وَاحِدٍ مَنَّهُم دَرَسَهَا حَسَبِ السِّيَاقَاتِ الفِكْرِيَّةِ وَالتَّارِيخِيَّةِ الَّتِي تَرَعَّرَعُ فِيهَا، وَمَعَ ارْتِبَاطِ البِيروُقْرَاطِيَّةِ بِظُواهرِ اجْتِمَاعِيَّةٍ وَسِيَاسِيَّةٍ جَدِيدَة وَبِقَضَايَا كَمَمَارَسَةِ السُّلْطَة وَنَمُو عَمَلِ المُنظَّمَاتِ وَتَطَوُّرِ المَجْتَمَعَاتِ الحَدِيثَة بِدَى أَمْرِ الحَصُولِ عَلَى إِجْمَاعٍ حَوْلِ هَذَا المَفْهُومِ أَكْثَرَ صَعُوبَة، وَهَذَا مَا سَتَبِينُهُ الدَّرَاَسَة مِن خِلَالِ التَّطَرُّقِ لِلْمَفَاهِيمِ وَالتَّصَوِّراتِ النَظَرِيَّةِ الحَدِيثَة لِلبِيروُقْرَاطِيَّةِ.

¹ محمد علي، مرجع سابق، ص 181.

المطلب الثالث: الاتجاهات النظرية الحديثة في البيروقراطية.

إن سوء فهم كتابات "ويبر" أدى إلى نقص في البحث باعتباره قدم وصفا للبيروقراطيات بدل أن يقدم خطة ذهنية مجردة،¹ لكن بعد الحرب العالمية الثانية بدأت الدراسات بالتعمق في تناول هذا المصطلح بقيادة رواد علم الاجتماع في شمال أمريكا في الخمسينيات والستينيات وبالضبط المدرسة الوظيفية البنيوية. انطلق رواد هذه المدرسة من نفس السياق الفكري لـ "ماكس ويبر" معتبرين البيروقراطية الشكل الأساسي والضروري للسلطة الشرعية في المجتمعات الحديثة لما تقوم عليه من الخصائص التي حددها "ويبر"، ويمكن تلخيص هذه الاتجاهات في ثلاثة محاور أساسية، وهي:

- اتجاه ركز على تبيان مساوئ الاعتماد الشديد على اللوائح والقواعد.
- اتجاه ناقش علاقة الحرية والديمقراطية بالبيروقراطية.
- اتجاه نادى بالقضاء على مساوئ البيروقراطية وبإمكانية زوالها.

أولاً: رواد الاتجاه الأول.

1. "سليزنيك" (Seleznick) :

ركز "سليزنيك" على مسألة تفويض السلطة من المستويات الإدارية العليا إلى المستويات الدنيا ورأى أن التفويض ينتج عن الحاجة إلى الرقابة، واعتبر أنه بقدر ما للتفويض من نتائج إيجابية له أيضا نتائج سلبية، فالتفويض يزيد من التخصص واكتساب المعرفة والتكوين في مجالات معينة وهو ما يؤدي إلى انغلاق كل جماعة متخصصة في المنظمة على نفسها بطرقها ووسائلها الخاصة، وتتخذ أهداف هذه الجماعات أهمية عند اتخاذ القرارات هذا ما يدخلها في تعارض مع أهداف المنظمة ويؤدي إلى تبلور إيديولوجيات متضاربة

¹ فيصل فخري مرار، البيروقراطية بين الاستمرارية والزوال. القاهرة: المنظمة العربية للعلوم الإدارية، 1978، ص08.

للجماعات الجزئية،¹ وبذلك فإن "سليزنيك" اعتبر التفويض نتيجة للحاجة إلى الرقابة بهدف تحقيق النظام وقد تكون له نتائج إيجابية أو سلبية.

2. "روبرت ميرتون" (Robert Merton):

ابتداءً من 1940 بدأ "ميرتون" في دراسته كيفية تأثير الهياكل البيروقراطية على الشخصية وانطلاقاً من نقده لـ "ويبر" لاحظ أنه ركز على الإيجابية النموذج البيروقراطي لكنه أغفل العناصر غير العقلانية ودورها في عجز وفشل الهيكل البيروقراطي في تحقيق أهدافه، كما رأى "ميرتون" أن القواعد التي حددها "ويبر" تؤدي إلى درجة عالية من الفعالية لكن بالمقابل من ذلك يحدث تحول في الأهداف التي وجدت من أجلها البيروقراطية،² فالنظام البيروقراطي يتطلب الانضباط من الموظف لتحقيق أهداف التنظيم غير أن الأفراد لهم أهداف لا تتفق مع أهداف المنظمة وعدم الفعالية تأتي من خلال هذا التعارض بين الأهداف الذاتية وأهداف النظام،³ أي أن نموذج "ميرتون" يتلخص في وجود جدلية بين القواعد والنتائج من خلال حدوث اختلال وظيفي ناجم على الانضباط التام بالقواعد والقوانين.

رغم أهمية هذا النموذج إلا أنه وصف بالبساطة لمعالجته نتيجة واحدة متوقعة لنوع واحد من الرقابة المستخدمة في التنظيمات وإهماله النظر إلى التنظيم كنظام مفتوح متفاعل مع البيئة المحيطة به.⁴

3. "غولدنر" (Gouldner):

¹ Philip Selznick, An approach to theory of bureaucracy, **American sociological review**, V.08, N. 01, February 1943, pp48-49.

² Robert K. Merton, **Op.Cit**, pp 19.

³ **Ibid**, p 206.

⁴ Elster, Jon , Merton's Functionalism and the Unintended Consequences of Action, in Jon Clark, Celia Modgil and Sohan Modgil, eds, Robert Merton: **Consensus and Controversy**. New York: Falmer Press, 1990, pp 129-131.

انطلق "غولدنر" من فكرة انحراف البيروقراطية عن أهدافها ليتوصل إلى ثلاثة أنواع من البيروقراطيات، وهي:¹

- البيروقراطية المحرفة حيث ليس لأي طرف مصلحة، وتكون القواعد فيها غير معمول بها، وهذا لا يخلق صراعات لكن يقلل من فعالية القواعد لأنها مغتصبة بطريقة روتينية.

- البيروقراطية التمثيلية حيث توضع القواعد جماعيا وتمثل مصالح حقيقية رغم وجود بعض الصراعات المفتوحة فيها.

- البيروقراطية العقابية حيث يتم وضع القواعد من طرف جماعة وتقوم بفرضها على الجماعات الأخرى داخل المنظمة.

ولاحظ أن صياغة القواعد الرسمية بطريقة موسعة يؤدي إلى نتائج وظيفية أهمها وضوح علاقات القوة بين المستويات مما يؤدي إلى إضعاف التوتر في العلاقات الشخصية ويدعم التعاون.²

إن كل من "سيلزنيك" و"ميرتون" و"غولدنر" عملوا من خلال تحليلاتهم على التأكيد أن العرض الآلي للسلوك الإنساني الذي يشكل قاعدة البيروقراطية يؤدي إلى خلل وظيفي خطير وأن بنية المنظمة تؤدي إلى إشراف متزايد من قبل القادة على انتظام سلوكيات المرؤوسين، وذلك ما يؤدي إلى جمود التنظيم البيروقراطي، وقد شكلت نماذجهم أداة مفيدة لتحليل وتقييم مواقف التنظيمات البيروقراطية لكنها عجزت بالمقابل عن التحري عن مساهمة المدخلات السيكلوجية وأثرها في النماذج غير الوظيفية للتنظيم البيروقراطي وعن وضع إطار كافي للتنبؤ بأثر النموذج البيروقراطي على سلوك الأفراد.³

ثانيا: رواد الاتجاه الثاني.

¹ Jaque Rojot, **Les théories des organisations**. Paris : ESKA, éd.2, 2005, pp 38,39.

² محمد علي، مرجع سابق، ص.106.

³ فيصل فخري مرار، مرجع سابق، ص 21.

إن الدراسات الحديثة للبيروقراطية لم تتوقف فقط عند النماذج التي صاغها كل من "غولدنر" "سليزنيك" و"ميرتون"، بل ظهرت دراسات أخرى ركزت أكثر على علاقة البيروقراطية بالحرية وهي التي مثلت الاتجاه الثاني.

1. دراسة "مور بيرجر" (More Berger):

توصل "برجر" من خلال دراسته لدور البيروقراطية في المجتمع المصري التي اعتمد فيها على مفاهيم "وير" في التحليل إلى أن إحدى المعايير التي يجب أن تكون في التنظيم البيروقراطي هي الحرية في اتخاذ القرارات لكل موظف في وظيفته، ويجب أن تحدد الحرية الشخصية بالتركيز على المبادرة والقبول بالمسؤولية واستعمال القدرات الذاتية في حدود القواعد والقوانين المرسومة.¹

2. دراسة "بيتر بلو" (Peter Blau):

انطلق "بيتر بلو" من نموذج "وير"، فبدأ تحليله على أساس اعتبار الهيكل البيروقراطي أساسى سواء في الإدارات العامة أو الخاصة وضرورة في الحياة المعاصرة لكنه يشكل خطراً على الديمقراطية ومن الضروري إيجاد الوسائل لممارسة الرقابة عليه، كما أن المشاركة الواسعة والنشطة للمواطنين في الحياة السياسية أهم عنصر للتقليص من خطر الجهاز البيروقراطي،² وركز أيضاً على فكرة العلاقة بين التشديد والمبادرة الفردية فاعتبر أن المبادرة الفردية لا تتركز فقط في المستويات العليا وأنه توجد أنواع أخرى من الرقابة غير شخصية وغير مركزية تسمح بممارستها في المستويات الدنيا.

¹ مور بيرجر، البيروقراطية والمجتمع في مصر الحديثة: دراسات عن موظفي الحكومة، تر. محمد توفيق رمزي. القاهرة: مكتبة النهضة المصرية، 1969، ص ص. 269-270.

² Giovanni Busino, **Op.Cit**, p.86.

إن رواد هذا الاتجاه لم يقصدوا إنكار آثار الهيكل البيروقراطي على شخصية الأفراد العاملين بل أرادوا أن يبينوا أنه يمكن تصور بدائل تضطلع بالفحص الدقيق لوظائف ومهام الجهاز البيروقراطي.

ثالثاً: رواد الاتجاه الثالث.

انطلاقاً من الاتجاهين السابقين برز الاتجاه الثالث الذي ضم دراسات حاولت الرد على مساوئ البيروقراطية والمناداة حتى بزوالها.

1. دراسة "بنيس" (Bennis):

يرى "بنيس" أن البيروقراطية تمثل شكلاً تنظيمياً نمت وتطور مع الثورة الصناعية وقد أصبح الآن أقل كفاءة وفاعلية، كما يرى أنه هناك أشكالاً جديدة من الأنماط الآخذة في النمو تلائم متطلبات التصنيع والتقدم العلمي، ومن العوامل التي أدت إلى انحطاط النموذج البيروقراطي برأيه المشكلات الاجتماعية والسياسية والنفسية بالإضافة إلى الفساد السياسي والإداري والاجتماعي واستنزاف الموارد الطبيعية والاعترا ب والاستغلال،¹ ونتيجة لهذه العوامل تنبأ "بنيس" بتطور كبير في القيم الحضارية للمنظمات، وذلك ما سيؤدي إلى مجموعة من التحولات، وهي:²

- التحول من اندفاع المنظمات نحو الإنجاز بأي أسلوب إلى الاتجاه نحو إشباع رغبات العاملين.
- التحول من الرقابة الداخلية إلى الرقابة الخارجية.
- التحول من الاستقلالية إلى التعاون المتبادل.
- التحول من تحمل التوتر إلى الرغبة في تحقيق الراحة والاستخدام الكامل لطاقت الإنسان.

إن هذا التحول في القيم حسب "بنيس" سيؤدي إلى تطوير المنظمة لتصبح ذات هياكل مرنة وعلاقات تعاونية بدل تنافسية مع تركيزها على تحقيق الأغراض المتكاملة للعاملين وللمنظمة، ورغم أهمية الدراسة التي

¹ فيصل فخري مرار، مرجع سابق، ص 23-25.

² نور الله كمال، البيروقراطية والتغيير. دمشق: طلاس للترجمة والدراسات والنشر، 1992، ص 45، 46.

قدمها إلا أن الأسباب التي قدمها لزوال البيروقراطية لم يتم اعتبارها كافية وتركيزه على ضرورة الاهتمام بالأهداف قبل تكوين الأجهزة يعد أمراً بالغ الصعوبة.¹

2. دراسة "كيركهارت" (Kirkhart):

بني نموذج على نفس أسس النموذج الويبري، ورأى أن هناك ثلاثة عوامل تتحكم في النموذج المثالي،

هي:

- معايير الفاعلية: وتمثل في القيم الرشيدة والقوانين المحترمة.

- المميزات الهيكلية: وتعني التنظيم المستمر للوظائف من خلال القواعد والقوانين.

- النتائج الاجتماعية للرقابة البيروقراطية.

أي أن نموذج "كيركهارت" مبني على السلطة الشرعية والترشيد كما النموذج الويبري، لكن بموظفين

متحدين ومتعاونين بدلا من الموظفين البيروقراطيين بالمفهوم الويبري.²

إن الاتجاهات الثلاثة التي عاجلت نموذج "ويبر" المثالي قد قدمت دراسات متنوعة ومختلفة حاولت كل

واحدة منها تبيان سلبيات هذا النموذج ونقائصه أو اقتراح بدائل له، لكن الإشكالية التي تطرح سواء تعلق

الأمر بالنموذج المثالي أو بالدراسات التقليدية والحديثة هي أنها في مجملها دراسات غربية ركزت على واقع

الدول الصناعية والمتقدمة لكنها بالمقابل أهملت واقع الدول النامية ولم تحاول وضع نماذج تتلاءم مع واقعها

السياسي والاجتماعي والاقتصادي والثقافي، وهذا ما يشكل صعوبة لدى الباحثين عند دراسة البيروقراطية

في الدول النامية، لأنهم لن يجدوا بديلا عن الآليات الغربية في الدراسة.

المبحث الثاني: ماهية التحول الديمقراطي.

¹ المرجع نفسه، ص 46.

² فيصل فخري مرار، مرجع سابق، ص 37-40.

شهد العالم أواخر القرن العشرين تغيرات سياسية، اقتصادية، اجتماعية وثقافية هائلة، ارتبطت بالعملة وما أفرزته من نماذج على كل المستويات، هذه الأخيرة ومن خلال ثورة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات ساهمت في تكريس هذه النماذج والتي يعتبر أهمها النموذج الديمقراطي على المستوى السياسي.

فقد عرف العالم مع مطلع السبعينيات والثمانينيات ارتدادا غير مسبوق نحو الديمقراطية غذته جملة التحولات على المستوى الدولي والتي أصبحت تطرح الديمقراطية كنموذج لا بديل له بعد انهيار المعسكر الشيوعي وقيادة الولايات المتحدة الأمريكية للعالم، والتي جعلت من نفسها حاميا للديمقراطية ومكرسة لها في الدول الأخرى.

وعليه سنحاول من خلال هذا المبحث التعرف إلى ماهية هذه الظاهرة من حيث مفهوم التحول الديمقراطي ومؤشراته وكذا العوامل المسببة له وفي الأخير أنماطه ومراحل حدوثه وأهم تحدياته.

المطلب الأول: مفهوم التحول الديمقراطي ومتطلباته.

حاز التحول الديمقراطي في العقود الأخيرة على اهتمام العديد من المفكرين والمنظرين في العلوم السياسية، وذلك بالموازاة مع الانتشار الكبير الذي يعرفه سواء كمفهوم يحمل عدة دلالات ويصعب الحديث فيه عن نموذج نظري بعينه أو كممارسة تختلف باختلاف الأنظمة السياسية التي تطبقه والبيئات التي تميزها.

وعلى هذا الأساس ستعرف الدراسة بهذا المفهوم من منطلق محاولة لم جميع الخصائص المتعلقة به سواء من الناحية النظرية أو من ناحية الممارسة.

أولا: مفهوم التحول الديمقراطي.

1. تعريف كلمتي التحول والديمقراطية.

يتكون مفهوم التحول الديمقراطي من شقين أولهما التحول وثانيهما الديمقراطية، فالنسبة للتحول فهو لفظ يشير لغة إلى التغيير والنقل، فيقال حول الشيء أي غيره من مكانه ونقله أو غيره من حال إلى حال، وعن الشيء يقال تحول عنه لغيره،¹ ويقابله في اللغة الإنجليزية والفرنسية كلمة Transition وتعني المرور أو الانتقال من حالة معينة أو مرحلة معينة أو مكان معين إلى حالة أو مرحلة أو مكان آخر.²

أما الديمقراطية فهي كلمة يونانية الأصل مركبة من شقين الأول Demos وتعني الشعب و Kratos وتعني السلطة والحكم وبذلك يصبح معناها حكم الشعب نفسه بنفسه، وهو ما اصطلح على تسميته بالمفهوم الكلاسيكي للديمقراطية، وهو نفس التعريف الذي قدمه الرئيس الأميركي أبراهام لينكون الذي اعتبرها حكم الشعب بالشعب وللشعب.³

لقد ارتبطت الديمقراطية كمفهوم بتطور المجتمعات وما صاحبها من تغيرات سياسية واقتصادية واجتماعية مما جعلها تحمل عدة معاني، لهذا فليس من السهل تعريف الديمقراطية نظرا لشمولها مختلف أوجه الحياة، وهذا ما جعل "جورج بوردو" (George Bordeaux) يقول أن "الباحث في الديمقراطية عليه أن يكون في الوقت نفسه مؤرخا لفهم تكون فكرة الديمقراطية وعالم اجتماع لدراسة تجذرها في الجماعة وعالم اقتصاد لإدراك العوامل المادية المؤثرة في تطورها وعالم نفس لمعرفة مصدر الطاقة التي تغذيها ومنظرا سياسيا لتحليل أثر الأنظمة والعقائد السياسية على مفهوم الديمقراطية وأخيرا رجل قانون لتعريف المؤسسات الخاصة والسياسية التي تجسد عمليا الديمقراطية"، لأن الديمقراطية لا تقتصر فقط على شكل نظام الحكم إنما تتعدى نطاق المؤسسات الدستورية وتدخل مباشرة في صلب العلاقات بين الأفراد والجماعات.⁴

¹ إبراهيم مصطفى وآخرون، المعجم الوسيط، مج. 1. القاهرة، 1960، ص216.

² Le Petite Robert, Paris : Diccorober Inc, 1993, p229.

³ عبد المعز نصر، في النظريات والنظم السياسية. بيروت: دار النهضة العربية، 1981، ص163.

⁴ عصام سليمان، مدخل إلى علم السياسة، ط.2. بيروت: دار النضال للنشر والتوزيع، 1989، ص213.

لقد ظهرت الديمقراطية كفكرة بداية عند الفلاسفة اليونان، حيث أشار أفلاطون إلى أن مصدر السيادة هو الإرادة المتحدة للمدينة، وقد طبقت كنظام في المدن اليونانية كآثينا أين سادت الديمقراطية المباشرة من خلال إشراك الشعب في اتخاذ القرارات السياسية ومناقشة المسائل العامة، وبالرغم من أن العبيد والأجانب والنساء لم يكن لهم حق المشاركة إلا أن ذلك لا ينكر فضل اليونان في إرساء النهج الديمقراطي.

ومع حلول القرن 17م و18م ظهرت مع مفكري عصر التنوير كجون لوك وجون جاك روسو أفكار جديدة أسست لظهور الديمقراطية الليبرالية أو السياسية، والتي قامت على فكرة الحريات الفردية واعتمدت من حيث التطبيق على الاقتراع ومبدأ الفصل بين السلطات مع قيام الثورة الفرنسية، لتتطور أكثر مع ظهور مفهوم الديمقراطية الاجتماعية والذي جعل منها ليس فقط التوزيع العادل للسلطة وإنما أيضا التوزيع العادل للثروة.

وانطلاقا مما سبق ذكره فإن الديمقراطية لا تزال حتى الآن غير متفق على معناها وأبعادها، كونها تحمل معاني مختلفة لشعوب ومجتمعات مختلفة عبر أزمنة مختلفة، لهذا عمد المفكرون إلى تضمينها بعض العناصر التي يرون أنها لا تقوم بدونها، ومن بين هؤلاء "مارتن ليبست" (Martin Lipset) الذي أشار إلى ثلاث عناصر رئيسية لها، وهي:¹

- التنافس الموجود في المواقع الحكومية.

- انتخابات حرة لتولي المناصب الرسمية على فترات متساوية بدون استخدام القوة.

- حريات مدنية وسياسية تؤمن التنافس والمشاركة السياسية.

إن الديمقراطية بهذا المعنى هي الديمقراطية الليبرالية التي تولي اهتماما فائقا لمبدأ الحرية، سيادة القانون، ضمان حقوق الأفراد وحرياتهم، وجود قضاء عادل ونزيه، احترام الأقليات الثقافية أو الإثنية أو الدينية،

¹ شادية فتحى إبراهيم عبد الله، الاتجاهات المعاصرة في دراسة النظرية الديمقراطية. عمان: المركز العلمي للدراسات السياسية، 2005، ص19.

الفصل بين السلطات، تأكيد عمل المؤسسات، وجود قنوات مفتوحة بخلاف الأحزاب والانتخابات أمام المواطنين للتعبير عن مصالحهم بالشكل المناسب،¹ إلا أن الديمقراطية ليست مجرد مؤسسات وإجراءات وانتخابات ولكنها أيضا مجموعة قيم واتجاهات ومشاعر تشجع الممارسة الديمقراطية الفاعلة من جانب الحكام والمحكومين، فالعبرة في النظام الديمقراطي ليست مجرد وجود الإجراءات والمؤسسات كالدستور والمجالس النيابية إنما يقتضي ذلك وجود ثقافة سياسية ديمقراطية تتمثل أهم عناصرها في الشعور بالاقتدار السياسي والإيمان بضرورة المشاركة وجدواها.²

وفي ظل الغموض والاختلاف الذي يكتنف مفهوم الديمقراطية فإن "هنتنغتون" (Hintington) يرى نفسه متفقاً مع التعريف الذي قدمه "جوزيف شومبيتر" (Joseph Schumpeter) لها كونه مفهوماً إجرائياً وصيغة حديثة لمفهوم الديمقراطية، والذي يرى في دراسته الرائدة بعنوان "الرأسمالية والاشتراكية والديمقراطية" لعام 1942 أن النهج الديمقراطي هو اتخاذ التدابير المؤسساتية من أجل التوصل إلى القرارات السياسية التي يكتسب من خلالها الأفراد سلطة اتخاذ القرار عن طريق التنافس على الأصوات، وعلى هذا الأساس عرف "هنتنغتون" الديمقراطية بأنها اختيار القادة من خلال الانتخاب التنافسي من قبل القوم الذين يحكمونهم.³

وعليه فإن خلاصة المفهوم تستلزم تركيب جميع العناصر الواردة في مفهوم الديمقراطية للتوصل إلى تعريف جامع لها، حيث تضم الديمقراطية جملة المؤسسات السياسية الفاعلة التي يكون أساس بنائها الفرد والجماعات في ظل ظروف مشاركة سياسية واسعة وبناء قانوني سليم وشفاف يضمن مشاركة الأغلبية في الحكم مع الحفاظ على حقوق الأقلية، وهي ليست مجرد مؤسسات وإنما تمثل أيضاً وسيلة منهجية لإدارة

¹ هالة مصطفى، "الديمقراطية بين الانتخابات والقيم الليبرالية"، السياسة الدولية، ع، 140، أبريل 2000، ص 61.

² كمال المنوفي، "الثقافة السياسية وأزمة الديمقراطية في الوطن العربي"، المستقبل العربي، ع. 80، أكتوبر 1985، ص 65.

³ صامويل هنتنغتون، الموجة الثالثة، التحول الديمقراطي في أواخر القرن العشرين، تر. عبد الوهاب علوب. القاهرة: مركز ابن خلدون للدراسات الإنمائية، 1993، ص 64، 65.

المجتمع السياسي وتتطلب مجتمعا يؤمن بها كمنهج ويتخذها كفلسفة لبناء نظام الحكم في ظل مواطنة فاعلة.

2. تعريف التحول الديمقراطي:

يعتبر مفهوم التحول الديمقراطي من أكثر المفاهيم تداولاً وأكثر المواضيع التي أصبحت تطرح للنقاش من طرف الباحثين والدارسين، وجاء ذلك كرد فعل لموجة الديمقراطية التي شهدتها العالم مع بداية السبعينات من القرن العشرين وما صاحبه من سعي العديد من الأنظمة السياسية في أمريكا اللاتينية وأوروبا الشرقية إلى تبني أنظمة سياسية أكثر انفتاحاً، خاصة بعد الظروف الدولية التي نجمت عن سقوط الاتحاد السوفياتي وصعود القوة الأمريكية العاملة على عولمة النموذج الديمقراطي في الدول النامية.

ولأن التحول الديمقراطي مرتبط أساساً بمفهوم الديمقراطية التي اختلفت الرؤى والاتجاهات حولها، فإن التحول الديمقراطي عرف أيضاً اختلافاً وتعددًا في تعريفه تبعاً لكل باحث أو مفكر، فعرف التحول الديمقراطي بأنه الانتقال من النظام السلطوي إلى النظام الديمقراطي، وهو عملية يشير إلى التحول في الأبنية والأهداف والعمليات التي تؤثر على توزيع وممارسات السلطة السياسية،¹ وهو يعبر عن المرحلة الانتقالية بين نظام غير ديمقراطي إلى نظام ديمقراطي وفق عملية انتخابية تقوم على أساس التنافس في مناخ يوفر الحريات المدنية والسياسية.²

وعرفه "جوزيف شومبيتر" (Joseph Schumpeter) بأنه عملية تطبيق القواعد الديمقراطية سواء في مؤسسات لم تطبق فيها من قبل أو امتداد هذه القواعد لتشمل أفراداً أو موضوعات لم تشملهم من

¹ مينا اسحاق طانيوس بولس، التحول الديمقراطي في كوريا الجنوبية وأثره في تغيير سياستها الخارجية اتجاه كوريا الشمالية. القاهرة: المكتب العربي للمعارف، 2014، ص 14.

² مصطفى عوفي، الطيب بلوصيف، "الإعلام والتحول الديمقراطي"، مجلة علوم الإنسان والمجتمع، ع. 09، مارس 2014، ص 87.

قبل، وهي تشمل تعديلات دستورية وتنظيمية وقيمية وفكرية وثقافية، كما تتضمن إعادة توزيع السلطة والنفوذ وتوسيع دائرة المشاركة فيها و بروز قوى ومراكز مختلفة.¹

أما "صامويل هنتنغتون" فأشار إلى التحول الديمقراطي على أنه "مجموعة من حركات الانتقال من النظام غير الديمقراطي إلى النظام الديمقراطي، وتحدث في فترة زمنية محددة، وتفوق في عددها حركات الانتقال في الاتجاه المضاد خلال نفس الفترة الزمنية، وهي تشمل عادة تحولا ليبراليا أو ديمقراطيا جزئيا في النظام السياسي وليس تحولا تاما."²

وقدم "إيتل سولينجن" (Etel Solingen) تعريفا أكثر شمولية للتحول الديمقراطي فاعتبره حركة النظام السياسي باتجاه الأخذ بالإجراءات التالية: نواب منتخبون عبر انتخابات حرة ونزيهة، حق تولي المناصب العامة والوصول إلى السلطة، حرية التعبير وتوافر مصادر بديلة للمعلومات مدعومة قانونيا، استقلالية مؤسسية.³

وهناك إجماع على أن التحول الديمقراطي هو عملية يتم بمقتضاها الانتقال من أنظمة تسلطية إلى أنظمة ديمقراطية يتم فيها احترام حقوق الإنسان وتفعيل المواطنة عبر الآليات المتعارف عليها من مساواة وحرية وإعلاء لحكم القانون،⁴ والانتقال إلى نظام حكم ديمقراطي هو الخطوة العملية الأولى على طريق الديمقراطية، فبموجب الانتقال يتم العبور من حكم الغلبة الذي يسود فيه خيار وقرار فرد واحد أو قلة كمصدر وحيد للشرعية إلى حكم الأغلبية من الشعب الذي يشكل مصدرا للسلطة.

¹ مينا اسحاق طانيوس بولس، مرجع سابق، ص13.

² صامويل هنتنغتون، مرجع سابق، ص73.

³ Etel Solingen, « Quandaries of the peace process, **Journal of democracy**, vol.7, n.3, 1996, p140.

⁴ عمر فرحاتي، " معوقات التحول الديمقراطي في الوطن العربي"، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة قسنطينة، ع. 29، 2008، ص138.

وعموما فالتحول الديمقراطي لا يتعلق فقط بالتغيير السياسي الصرف ولا يتحقق بمجرد التصويت على القوانين أو تنظيم انتخابات، إنه يحتاج إلى بناء النظام المجتمعي بأكمله وأن يجعل من التغيير السياسي قاعدة الانطلاق نحو تغيير أشمل اقتصادي واجتماعي وفكري، لأن مستقبل الديمقراطية في البلدان الفقيرة والنامية التي لم تحل الجزء الأكبر من مهام تحديثها وتحولها الرأسمالي وتنميتها وتأهيلها العلمي والثقافي معلق بصورة مباشرة بقدرتها على توفير شروط أفضل لمواجهة هذه المهمات والمهام الجديدة التي تنشئها الثورة التقنية والعلمية.¹

ثانيا: متطلبات التحول الديمقراطي

1. شروط التحول الديمقراطي:

تعتبر الشروط المسبقة لأي تحول ديمقراطي عن نمط الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الأكثر ملاءمة لتجسيد نظام الحكم الديمقراطي، ومن هذه الشروط:²

- **التحديث والثروة:** وكانت هذه الفكرة وراء أطروحة سيمور ليبست (Seymour Lipset) الشهيرة: "كلما كانت الأمة في رخاء وسعة عيش عظمت فرصها في الحفاظ على الديمقراطية"، حيث يولد التحديث والثروة عوامل مواتية للديمقراطية كالتعلم والتمدد والتحضر ووجود وسائل الإعلام والمواد اللازمة

¹ إسماعيل قيرة وآخرون، مستقبل الديمقراطية في الجزائر. بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2002. ص 19.

² غيورغ سورنسن، الديمقراطية والتحول الديمقراطي السيورورات والمأمول في عالم متغير، ترجمة عنيف البطاينة، بيروت: المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، 2015، ص 53، 54.

للحد من التوترات الناجمة عن الصراع السياسي، وقد نزع عدد كبير من التحليلات التجريبية التي أهتمها فرضية "ليبست" إلى مساندة هذا الرأي، فاعتبر "داهل" (Dahl) عام 1971 الرأي القائل بأنه كلما ارتفع المستوى الاجتماعي الاقتصادي للبلد رجحت احتمالات كونه ديمقراطيا مسألة لا جدال فيها،¹ ولأن بعض الأنظمة التسلطية الثرية لا تزال تسلطية على الرغم من الثروة المتزايدة فقد توصلت أبحاث عن العلاقة والثروة ل "بريجيفوريسكي" و"ليمونجي" إلى أن ثمة علاقة بين الثروة الاقتصادية والديمقراطية لكنها ليست خالية من التعقيدات ولا هي خطية.

– **الثقافة السياسية:** أي منظومة القيم والمعتقدات التي تحدد الفعل السياسي ومعناه، فقد جرى تأكيد أن البروتستانية تساند الديمقراطية فيما تعارضها الكاثوليكية، أي أن بعض الثقافات تنزع إلى تأكيد التسلسل التراتبي والسلطة وبالتالي تكون أقل موثوقة للديمقراطية، ويبقى من الصعب البرهنة على وجود علاقة متسقة بين أنماط ثقافية معينة وسيادة الديمقراطية² غير أن معظم الباحثين اعتبروها شرطا أساسيا يسبق الدعوة للديمقراطية كونها تعزز الانفتاح الفكري وتسهل المساومة والتسوية وتكبح دور الأيديولوجيات في العمل السياسي، وهي تكرر الثقة الاجتماعية والحس التعاوني والالتزامات بالنظام وتشكل روابط عمودية بين النخب وجماهيرها.

– **البنية الاجتماعية:** أي الطبقات المحددة للمجتمع، حيث خلص "بارينغتون مور" (Barrington Moore) في تفسيره التاريخي لجذور الديمقراطية والديكتاتورية إلى أن طبقة قوية ومستقلة من الحضر كانت ولا تزال عنصرا لا غنى عنه في نمو الديمقراطية البرلمانية، فحيث لا توجد برجوازية لا توجد ديمقراطية، وعلى العكس من ذلك لا ينزع مالكو الأراضي إلى تأييد الديمقراطية إلا في ظروف خاصة، غير أن هذه

¹ غيورغ سورنسن، مرجع سابق، ص 52.

² المرجع نفسه، ص 54.

الأطروحة انتقدت حيث اعتبر "غوران ثيربورن" (Goran Therborn) أن الديمقراطية ولدت على مر الزمان من رحم النضال الشعبي ضد شرائح الطبقة البرجوازية الرائدة.

- وجود بنية مؤسسية تتفق مع ولادة التحول الديمقراطي ومسيرته، لأنه يصعب الحديث عن التحديث السياسي في غياب الهياكل المؤسسية لبناء الدولة الحديثة وفك الارتباط بين الدولة والمجتمع المدني،¹ حيث اعتبر "هنتنغتون" أن استقرار النظم السياسية من عدمه يتحدد من خلال طبيعة العلاقة بين المشاركة السياسية والمؤسسة السياسية، ومعنى ذلك أنه إن لم يصاحب عملية التحديث والتعبئة الاجتماعية إجراء تغيير وتطوير في المؤسسات السياسية بصورة تستوعب الفئات الجديدة فإن النتيجة قد تتجه إلى زيادة مؤشرات الصراع والعنف وهو ما أسماه "هنتنغتون" بالانهيار السياسي، ولذلك يجب تطوير وبناء مؤسسات سياسية قوية ومركزية ومستقلة.

وضمن هذا الإطار عرف "هنتنغتون" المؤسساتية على أنها العمليات التي تكتسب بها التنظيمات والإجراءات حتمية وثباتاً،² ويرتكز مستوى المؤسساتية على أربعة معايير أساسية هي التكيف الذي يقصد به مدى قدرة المؤسسة على الاستجابة للمتغيرات الداخلية والخارجية والتعقيد والاستقلالية والتماسك والانسجام.³

فالديمقراطية تتطلب المؤسسة كضرورة للتحول من الفردية المفرطة والولاءات الفرعية كالعائلة والعشيرة والقبيلة والطائفية والمذهب نحو ولاءات أكبر والتي تتمثل في الوطن، الشعب، الدولة، كما أن الديمقراطية تتطلب المنافسة الاقتصادية وتحقيق تطور مستمر في البنية الاقتصادية وتنويع الهيكل الوظيفي بما يولده من

¹ عبد الوهاب حميد رشيد، مرجع سابق، ص 139.

² صامويل هنتنغتون، النظام السياسي لمجتمعات متغيرة، تر. سمية فلو عبود. بيروت: دار الساقي، ط. 1، 1993، ص 21.

³ المرجع نفسه، ص 22-34.

تحسين للدخل ومستويات المعيشة وخلق طبقات اجتماعية وتعزيز المشاركة السياسية لكل الفئات في المجتمع.¹

-نخبة مناضلة: حيث يرى "روستو" (Rostow) أن الديمقراطية تبدأ عندما تقرر فئة صغيرة نسبياً من النخبويين بقبول التعدد داخل الوحدة وخوض صراعاتها سلمياً في إطار قوانين وإجراءات ديمقراطية، كما يرى "مايكل بيرتون" (Michzel Burton) و"جون هيغلي" (John Higley) أن النخب الموحدة بالتراضي هي وحدها القادرة على أن تنشئ نظاماً مستقراً قابلاً للتطور نحو الديمقراطية.²

وعليه فإن التحول الديمقراطي عملية شاملة يتطلب بنية سياسية قوامها أحزاب سياسية فاعلة خاصة منها المعارضة ونخب مناضلة ومؤمنة بالتغيير في ظل بنية مؤسسية متكيفة، إضافة إلى اقتصاد قوي يوفر شروط التحضر، وكذا بنية اجتماعية مستعدة للتخلي عن الولاءات التقليدية ومتشعبة بقيم ومعتقدات تنسجم مع الديمقراطية.

2. مؤشرات التحول الديمقراطي:

بعد توفير متطلبات التحول الديمقراطي يجب تحديد مجموع المؤشرات اللازمة لبناء نموذج التغيير المنشود، والقائم أساساً على جملة من القواعد المؤسسية الضابطة للعمل السياسي والتي تجعل من الحياة السياسية تفاعلية ومبنية على التشاركية:

¹ المرجع نفسه، ص 141.

² إسماعيل الشطي، الكويت وتجربة الانتقال إلى الديمقراطية، في: بهان غليون وآخرون، مداخل الانتقال إلى الديمقراطية في البلدان العربية، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2005، ص 137، 138.

- الدستور وهو النظام الأساسي للدولة، ويمثل مجموعة القواعد التي تنظم شكل الدولة وتحدد طبيعة نظام الحكم والعلاقة بين السلطات والقواعد التي تنظم حقوق الأفراد وواجباتهم، لهذا فإن أي تحول ديمقراطي يتطلب بالضرورة تعديلات دستورية.

- التداول السلمي على السلطة: أي انتقالها من طرف إلى آخر وفقا لنظام قانوني محدد وهو من الشروط الضرورية لقيام أي نظام ديمقراطي، وفي هذا الشأن يقول برهان غليون " لا تقاس ديمقراطية أي نظام سياسي من خلال إحصاء عدد الأحزاب السياسية التي يرخص لها وإنما من خلال درجة التداول الفعلي بين النخب المتعددة وعبر الطبقات الاجتماعية المختلفة وما ينجم عن ذلك من آثار مطلوبة وحمية على المستوى العملي للمشاركة الشعبية وتكافؤ الفرص بين أفراد الأمة.¹

- الانتخابات: حيث تعد من أهم الآليات التي يمكن أن تكرر خريطة القوى السياسية في المجتمع وتعزز التحول الديمقراطي وتكرس شرعية النظام السياسي.

-الفصل بين السلطات: من أجل منع التعسف في استخدام السلطة.

- القدرة على استيعاب القوى السياسية الجديدة بغير عنف سياسي، حيث يتم استيعاب النشاط السياسي لكل القوى الفاعلة في نطاق المؤسسات السياسية المشروعة عن طريق نشر الثقافة السياسية الديمقراطية التي تؤمن بمبدأ الحوار.²

-اتساع نطاق المشاركة السياسية: حيث يتم إتاحة كافة الوسائل الممكنة لمشاركة المواطن من خلال الاهتمام بالرأي العام وتوفير الضمانات اللازمة للمشاركة السياسية الإيجابية وإشراك المواطن في العملية السياسية.

¹ نبيل سعداوي، العنف السياسي وانعكاساته على مسار التحول الديمقراطي في المنطقة العربية. دراسة الحالة المصرية في ظل الحراك الشعبي: مركز الكتاب الأكاديمي، 2018، ص ص 103، 104.

² المرجع نفسه، ص 111، 112.

- تفعيل دور المجتمع المدني وحماية حقوق الانسان: فوفقا لوجهة نظر "روبرت داهل" (Robert Dahl) فإن أهم مؤسسات الديمقراطية تتمثل في نظام انتخابات يتسم بالحرية والعدالة، إقرار حرية التعبير، تنوع مصادر المعلومات، الشعور بالمواطنة، واستقلال الجماعات والتنظيمات المدنية المختلفة داخل المجتمع ووجود ممثلون منتخبون عن الشعب مما يؤدي إلى مشاركة فعالة من جانب المواطنين. ووضع "روبرت داهل" مجموعة من الشروط لكي تقوم المؤسسات بدورها منها السيطرة على المؤسسة العسكرية ووجود ثقافة سياسية ديمقراطية وعدم وجود سيطرة خارجية من جانب قوة معادية للديمقراطية، مع ضرورة توفر مجتمع ديمقراطي يتسم بالحدثة السياسية والاقتصادية.¹

وعليه فإن النظام الديمقراطي يبني من خلال وجود مؤشرات حيوية ضرورية، وهي:

- مجتمع مدني مستقل يعمل تحت مظلة القانون.
 - مجتمع سياسي حر.
 - حكم القانون الذي يستدعي ثقافة سياسية ملائمة مما يضفي شرعية على النظام السياسي.
 - قيام أجهزة الدولة على معايير بيروقراطية تتسم بالرشادة والشرعية.
 - استناد المجتمع الاقتصادي إلى سوق مؤسسي.
- ويبقى نجاح الأنظمة السياسية في تدعيم هذه المؤشرات وتكريسها مرتبط بعاملين أساسيين هما رغبة النظام السياسي في تفعيل هذه الآليات وتوفره على الإرادة السياسية اللازمة لذلك، وإيمان المجتمع بكل مكوناته بفكرة العمل الديمقراطي الذي ينبذ العنف ويستلزم العمل الجماعي التشاركي.

المطلب الثاني: عوامل التحول الديمقراطي وأنماطه

¹ شادية فتحي إبراهيم عبد الله، مرجع سابق، ص 20.

يعتبر التحول الديمقراطي عملية مجتمعية شاملة ومحصلة لتفاعل مجموعة من الأسباب والعوامل الداخلية والخارجية التي تشكل المحرك الأساسي لهذه العملية.

أولاً: عوامل التحول الديمقراطي.

- يرى "هنتنغتون" أنه ثمة خمسة تغيرات لعبت دوراً هاماً في ظهور تحولات الموجة الثالثة، وهي:¹
- مشكلة شرعية النظم الشمولية في عالم حازت فيه مبادئ الديمقراطية قبولا لدى الجميع، واعتماد هذه الأنظمة على شرعية الأداء وانهايار هذه الشرعية تحت وطأة الهزائم العسكرية والفشل الاقتصادي وأزمات النفط التي شهدتها الأعوام 1974-1983، 1978-1979.
 - النمو الاقتصادي العالمي غير المسبوق في الستينات والذي ارتفعت على إثره مستويات المعيشة والتعليم والطبقة المتوسطة الحضرية في عدة دول.
 - التغيرات الحاسمة في عقائد وأنشطة الكنيسة الكاثوليكية وتحول الكنائس القومية عن الدفاع عن الأمر الواقع إلى معاداة النزعة الاستبدادية وموالات الإصلاحات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية.
 - التغيرات التي طرأت على عناصر خارجية منها توجه الاتحاد الأوروبي في أواخر الستينات إلى توسيع نطاق عضويتها والتحول الهائل في السياسة الأمريكية إلى دعم حقوق الإنسان والديمقراطية.
 - كرات الثلج أو تداعي الأحداث الذي دعمته وسائل الاتصال الدولية الجديدة والتحولات المبكرة التي شهدتها الموجة الثالثة مما دفع بنماذج للجهود المتوالية الرامية إلى تغيير الأنظمة في الدول الأخرى.
 - وانطلاقاً من هذه التغيرات التي طرحها "هنتنغتون" يمكن تصنيف عوامل تحول الأنظمة السياسية نحو التحول الديمقراطي إلى عوامل داخلية وأخرى خارجية، تتلخص فيما يلي:

1. العوامل الداخلية:

¹ صمول هنتنغتون، الموجة الثالثة، التحول الديمقراطي في أواخر القرن العشرين، مرجع سابق، ص 107.

- انهيار شرعية النظام التسلطي أو الإخفاق السياسي: وهي تعبر عن رفض المحكومين للانصياع الطوعي لأوامر السلطة السياسية، ويرجع فقدان الشرعية إلى عدة أسباب أهمها عدم تمثيل النظام السياسي لمختلف قيم ومصالح المجتمع وعدم قدرته على استيعاب التغيرات الجديدة في المجتمع، استنفاذ النظم التسلطية للأغراض التي قامت من أجلها، التغير في القيم الاجتماعية التي أصبحت أقل تقبلاً للحكم التسلطي، إضافة إلى صورة النظام التسلطي على الصعيد الدولي.

- التغير في إدراك القيادة والنخب السياسية: فالنخب على مر العصور تلعب دور الشرعنة وإعادة إنتاج نفس الأوضاع أو دور المعارضة والدعوة إلى التغيير، ويؤكد "لينز" و"مارتن ليست" على الدور الفاعل للقيادة في الالتزام بالديمقراطية والمبادرة إلى الإصلاح السياسي، ومن جملة الأسباب التي تدفع بها إلى ذلك تآكل موارد النظام الرمزية والمادية والإكراهية القمعية وإدراك القيادة أن تكاليف بقائها في السلطة مرتفعة في ظل فقدانها لمبررات وجودها مما يجعلها تؤمن أن التحول الديمقراطي هو سبيلها لمواجهة التحديات الداخلي والخارجية.

- الدور المتنامي للمجتمع المدني: فهو فاعل مهم في عملية التحول الديمقراطي بفعل الضغوط التي يمارسها لإعادة بناء قواعد اللعبة السياسية.¹

2. العوامل الخارجية:

- النظام الدولي الجديد بعد نهاية الحرب الباردة: فنتيجة لانهيار الاتحاد السوفياتي ودول المنظومة الاشتراكية في شرق أوروبا ونهاية الحرب الباردة أضحت الديمقراطية هي المسيطرة على الخطاب السياسي،

¹ نبيل سعادوي، مرجع سابق، ص. 90-93.

ومع تعزيز الولايات المتحدة الأمريكية لمكانتها بدأت استراتيجية تعزيز الديمقراطية وتزايدت الضغوطات على النظم غير الديمقراطية لإجراء الإصلاحات،¹ واتخذت هذه الضغوطات الأشكال التالية:²

- من خارج دولة معينة مثل شروط الإصلاح الذي تفرضه الجهات المانحة والوكالات المالية الدولية

بفرض

عقوبات مادية على الدول لدفعهم نحو التحول الديمقراطي.

- تصرفات الحكومات الأجنبية والمنظمات غير الحكومية ومنظمات المجتمع المدني من خلال

استخدام نفوذهم للضغط على النظام التسلسلي من أجل التحول.

- دعم القوات الديمقراطية أو حركات التحرر.

- الضغط المباشر من خلال التغلغل والتدخل والعزلة والوساطة.

- التأثير العالمي لحركة حقوق الإنسان الذي له تأثير معنوي على الأنظمة المتسلطة ويعتبر عاملاً

للإطاحة بها.

- ظاهرة العدوى أو المحاكاة: حيث جاذبية الطرح الديمقراطي هو الذي دفع ببعض القادة السياسيين

إلى تغيير نظمهم، إضافة إلى تأثير شعوب هذه الدول بالديمقراطية مما حذى بها إلى القيام بالثورات الشعبية،

ويرى "هنتنغتون" أن التحول الديمقراطي الناجح في دولة يشجع على التحول في دولة أخرى، وتحدد

مظاهر العدوى والانتشار في تأثير الزعماء والجماعات بقدرة نظرائهم في الدول الأخرى على وضع حد

للنظام الشمولي وبناء نظام ديمقراطي وتأثر المجتمعات بما وصل إليه قرنائهم من وعي سياسي مما يؤدي إلى

الرفع من وتيرة المشاركة السياسية.³

¹ صامويل هنتنغتون، الموجة الثالثة، التحول الديمقراطي في أواخر القرن العشرين، مرجع سابق، ص 168.

² ليندة لطاد بن محرز، المجتمع المدني ودوره في بناء الدولة والتحويلات السياسية دراسة تطبيقية الجزائر أنموذجاً. القاهرة: دار الكتاب الحديث، 2016، ص ص 89، 90.

³ صامويل هنتنغتون، الموجة الثالثة، التحول الديمقراطي في أواخر القرن العشرين، مرجع سابق، ص 168.

- **ثورة المعلومات والاتصالات:** حيث تصاعدت هذه الثورة بشكل ملحوظ خلال العقدين الأخيرين من القرن العشرين، وهي تمثل أحد أبعاد ظاهرة العولمة التي تشكل بدورها أحد الملامح الرئيسية للمشهد العالمي، وأهم عوامل التحول الديمقراطي بسبب إنهاؤها احتكار النظم التسلطية لمصادر المعلومات وتمكينها قوى المعارضة من الاتصال بالعالم الخارجي، مع السماح لها بحشد الرأي العالمي الدولي في حال انتهاك حقوق الإنسان، أضف إلى ذلك نقل هذه الوسائل للقيم والأفكار الديمقراطية من دول أخرى مما يساعد على انتشار ما يعرف بـ **بعدي الديمقراطية**.¹

- **العوامل الاقتصادية:** حيث تفرض الأوضاع الاقتصادية الإصلاحات السياسية والاقتصادية التي تعجل بالتحول الديمقراطي.

وعليه يمكن القول إن الأسباب التي تؤدي إلى التحول الديمقراطي قد تكون داخلية وقد تكون خارجية مع اختلاف درجة تأثير هذه الأسباب من دولة إلى أخرى، حيث قد تنبع الرغبة في التغيير من النظام السياسي نفسه بنخبه الحاكمة والجماعات التي يضمها أو من النظم السياسية المكونة للبيئة الخارجية للدولة، وقد تتفاعل هذه العناصر الداخلية والخارجية مع بعضها البعض.

ثانياً: أنماط التحول الديمقراطي.

يتجسد التحول الديمقراطي في عدة أشكال أو أنماط تختلف حسب الجهة التي تبادر وتسعى إلى إحلاله، كما أن عملية التحول الديمقراطي لا يمكن أن تتحقق دفعة واحدة وإنما يكون ذلك عبر عدة مراحل، وعليه لا يوجد طريق واحد لإنجاز التحول الديمقراطي، فالتجارب السياسية الناجحة في جنوب

¹ حسنين توفيق إبراهيم، النظم السياسية العربية الاتجاهات الحديثة في دراستها، ط2. بيروت، مركز دراسات الوحدة العربية، 2008، صص 136، 137.

وشرق أوروبا وجنوب شرق آسيا وأمريكا اللاتينية وأفريقيا تشير إلى تعدد طرق ومداخل الانتقال، وقدمت الدراسات الأكاديمية قائمة طويلة من الأسباب التي تفسر الانتقال إلى الديمقراطية، وتعدد تلك العوامل المؤثرة في عمليات الانتقال تتفاوت وتختلف باختلاف المكان والزمان الذين يفسران ظهور أكثر من سيناريو إلى جانب أهمية العامل الخارجي، واختلاف هذه العوامل بدوره يفضي إلى تفاوت مداخل التحول الديمقراطي.

لقد حدد "صامويل هنتنغتون" أربعة أنماط للتحول الديمقراطي، وهي:

1. النمط التحويلي Transformation: حيث يمسك أهل السلطة في النظام الشمولي بزمام

المبادرة ويلعبون دورا حاسما في إنهاء ذلك وتحويله إلى نظام ديمقراطي¹، أي أنه يحدث عندما تكون عملية التحول بمبادرة من النظام التسلسلي ذاته، وغالبا ما تحتفظ النخب المسيطرة في النظام بالسلطة والقوة في الترتيبات الجديدة، وهذا ما قد يجعل عملية التحول عملية صورية كون المسيطرين على السلطة مدفوعين أساسا بمصالحهم الخاصة الشخصية والجماعية.²

ويسمى أيضا هذا النوع من التحول بمنحة الديمقراطية، حيث تمنح السلطة الحاكمة للشعب حق ممارسة الديمقراطية ويكون الدافع غالبا هو حين شعور القيادة والنخبة الحاكمة أن الانشقاق على النظام القائم قد تصاعدت حدته وأن محاولة استخدام القوة ضد الجماهير أصبحت وشيكة الوقوع، لذلك تأخذ بزمام المبادرة وتمنح الشعب بعض الإصلاحات أو تعده بذلك، وقد يكون ذلك انعكاسا لرغبة حقيقية في التحول نحو الديمقراطية أو حيلة سياسية للخروج من مأزقها، وبالتالي تتيح لنفسها الوقت لصياغة آليات جديدة تمكنها من مد هيمنتها وإطالة عمرها.³

¹ صامويل هنتنغتون، الموجة الثالثة، التحول الديمقراطي في أواخر القرن العشرين، مرجع سابق، 197.

² مينا اسحاق طانيوس بولس، مرجع سابق، ص22.

³ جاك ماريل نزونكو، "إفريقيا والديمقراطية"، تر. فرحات توما، المجلة الدولية للعلوم الاجتماعية، ع. 128، ماي 1991، ص135.

2. نمط الإحلال **Replacement**: ويتمثل في انهيار الحكومة كنتيجة لازدياد قوة المعارضة وتناقص

قوتها، وتشمل الكفاح لإسقاط الحكومة، ثم سقوط الحكومة، ثم الكفاح بعد سقوط الحكومة،¹ ويكون هذا النوع نتيجة لأزمة وطنية خطيرة لا يستطيع النظام التسلطي حلها، وهذا التحول يكون مفروضاً من الشعب بعد صراعات دموية مع السلطة² نتيجة تردّي الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية للمواطنين، مما يؤدي إلى تصعيد أعمال الاحتجاجات والاضطرابات غير المنظمة وبداية العنف من الطرفين مما يضطر القيادات السلطوية إلى البدء في الإصلاحات المطلوبة عليها تحتوي الأزمة.³

3. نمط التحول الإحالي **Transplacement**: ينتج هذا التحول من تصرفات كل من الحكومة

والمعارضة ويكون التوازن بين المتشددين والإصلاحيين داخل الحكومة قائماً بحيث توافق الحكومة على التفاوض على تغيير النظام،⁴ ومن بين العوامل المهمة التي تدفع النظام السلطوي إلى الدخول في المفاوضات مع القوى المعارضة هي احتمال أفول نجم النظام السياسي أو أفول نجم إيديولوجيته والتردي الاقتصادي الذي قد يصل إلى حد الإفلاس أو ضغوط متزايدة،⁵ وهي كعملية غالباً ما تتأرجح بين الاضطرابات والاحتجاجات والمظاهرات وعنف البوليس وحالات الحصار والطوارئ.⁶

4. نمط التدخل الأجنبي **Foreigne**: يحدث نتيجة تدخلات وضغوط أطراف أجنبية لفرض

التحول، ومن أمثاله التدخل الأمريكي في العراق، وتختلف الطريقة والأسلوب والأشكال التي تستخدمها

¹ صامويل هنتنغتون، الموجة الثالثة، التحول الديمقراطي في أواخر القرن العشرين، مرجع سابق، ص 217.

² مينا اسحاق طانيوس بولس، مرجع سابق، ص 24.

³ جاك ماريل نزانكو، مرجع سابق، ص 134، 135.

⁴ صامويل هنتنغتون، الموجة الثالثة، التحول الديمقراطي في أواخر القرن العشرين، مرجع سابق، ص 227.

⁵ عبد الرحمن حمدي، "ظاهرة التحول الديمقراطي في إفريقيا: القضايا والنماذج وآفاق المستقبل"، السياسة الدولية، ع. 113، جويلية 1993، ص 18.

⁶ صامويل هنتنغتون، الموجة الثالثة، التحول الديمقراطي في أواخر القرن العشرين، مرجع سابق، ص 229.

الأطراف الخارجية في الضغط على دولة ما حيث قد ينتم ذلك عن طريق التدخل العسكري المباشر أو من خلال المؤسسات المالية والاقتصادية الدولية.¹

وذكر عبد الفتاح ماضي أن الدراسات الأكاديمية انتهت إلى تفسير الانتقال إلى الديمقراطيات من عدة مداخل وبالنظر إلى عدة متغيرات، والتي أحصى هنتنغتون من ضمنها أكثر من 27 متغيراً وردت في دراسات الانتقال الديمقراطي وأسهمت في إقامة الديمقراطيات، وذكر الأنماط التالية:

1. الخروج من حكم الاستعمار إلى الحكم الديمقراطي مباشرة كما حدث في الهند وماليزيا، حيث انصب الاهتمام على توافق القادة والآباء المؤسسين قبل وبعد الاستقلال واختيارهم الانتقال مباشرة إلى الحكم الديمقراطي في ظل تكريس الخيارات التوافقية وعدم تسييس المؤسسات العسكرية ووجود أحزاب سياسية عابرة للقوميات والأيديولوجيات.

2. الانتقال التدريجي من نظام حكم الفرد أو القلة إلى النظام الديمقراطي، ويتم ذلك بداية مرحلة ضعف النظام القديم وظهور جناح إصلاحية بداخله ثم الانفتاح السياسي فتطور الانفتاح إلى انتقال ديمقراطي، ويتم بعدة طرق كالانتقال من أعلى بقيادة الإصلاحيين مثل إسبانيا والبرازيل أو من خلال التفاوض بين الإصلاحيين والمعارضة كبولندا وجنوب إفريقيا أو من أسفل بفعل التظاهرات الشعبية أو ضغوط قوى المعارضة الديمقراطية كالفلين وكوريا الجنوبية أو حركات احتجاجية ثورية استطاعت تحقيق ما سمي بالديمقراطية الملونة كما حدث في جورجيا وأوكرانيا، وفي كثير من هذه الحالات استطاعت النخب السياسية الاستفادة من الدعم الخارجي المؤيد للانتقال كحالات جنوب وشرق أوروبا.

3. انهيار نظم حكم الفرد أو القلة وإنشاء نظم حكم ديمقراطية، وهي تمر بمرحلتين أولهما مرحلة انهيار الأنظمة الحاكمة نتيجة عوامل مختلفة منها الفشل الداخلي أو الهزيمة العسكرية أمام المتمردين في الداخل أو

¹ مينا اسحاق طانيوس بولس، مرجع سابق، ص 24، 25.

عدو خارجي، ويعتبر هذا النوع من المداخل من أكثر المداخل التي تشهد العنف كاحتجاجات والانقلابات والثورات المسلحة.

4. التدخل الخارجي الذي يتضمن عدة أشكال منها الضغوط الدبلوماسية والاستخباراتية والأدوات الاقتصادية المشروطة والتدخل العسكري المباشر كما حدث في أفغانستان والعراق.¹

وعموماً قد تشهد هذه الأشكال والأنماط تداخلاً بين أكثر من مسار وترتبط ارتباطاً قوياً بالتحويلات الاجتماعية داخل الدول وبيئتها الخارجية، ويبقى التحول الذي يكون بمبادرة من النخب الحاكمة أكثر الصيغ التي تجعل من التحول الديمقراطي عملية سلسلة بالمقارنة مع الصيغة الصورية والتدخل الخارجي، كما أن عملية التحول الديمقراطي غير نهائية، فقد ينتهي الشكل الديمقراطي لنظام الحكم في أي لحظة ليعود الشكل التسلطي من جديد، فهذا يعتبر التدعيم المستمر لقوى المجتمع المدني والترسيخ الفعلي لقنوات المشاركة السياسية وللحريات الفردية والجماعية من الضمانات الأساسية لاستمرار الحكم الديمقراطي.

المطلب الثالث: مراحل التحول الديمقراطي وتحدياته.

يعد الانتقال إلى الديمقراطية سيرورة معقدة تنطوي على مراحل عدة حيث تبدأ بحدوث أزمة داخل النظام التسلطي يتبعها الانهيار التدريجي، ويكون من الضروري المرور بمراحل عديدة من تعميق الديمقراطية قبل ترسيخ النظام الجديد، مع العلم أن هذه المراحل لا تسير بالضرورة بسلاسة وعلى وتيرة خطية واحدة إنما تتخللها أزمات وانتكاسات.

أولاً: مراحل التحول الديمقراطي.

¹ عبد الفتاح ماضي، العنف والتحول الديمقراطي في مصر بعد الثورة. مصر: دار البشير للثقافة والعلوم، 2015، ص 18-21.

يعرف التحول الديمقراطي بأنه عملية تطويرية مستمرة تتسم بالتدرج وبالأسلوب الانتقالي، وتشمل ثلاث مراحل أساسية:¹

- الاستعداد والتأهب، حيث تزداد خلالها حدة الصراع السياسي والاجتماعي بدرجة تهدد سيطرة الحكم غير الديمقراطي وقائه.

- ظهور إجماع عام حول ضرورة التغيير وتحديد مطالب أساسية ومؤسسية وفي مقدمتها إنشاء البرلمان وتفعيل دوره، أي تقديم بديل ديمقراطي.

- تأمين التحول الديمقراطي من خلال إرساء مجموعة القواعد والممارسات التي تدعم تماسك المؤسسات التمثيلية وتنمي الثقافة السياسية الديمقراطية، من أجل دعم أسس البناء الديمقراطي البديل، ويرتبط ذلك بدرجة نضج النظام السياسي الجديد، هذا النضج الذي يمنعه عن الارتداد إلى السلطوية مرة أخرى.

وبالنسبة لصامويل "هنتنغتون" فإن عملية التحول الديمقراطي تنطوي على المراحل التالية:²

- مرحلة الانهيار: حيث يشير كل من "أودونيل" و"شمبتر" إلى وجود بعض العوامل الضرورية لانهيار النظام السلطوي من أهمها الصراع بين المتشددين الراغبين في البقاء في السلطة والمعارضين للتحول والمعتدلين الذين يؤمنون بضرورة الإصلاحات، ولا تعبر هذه المرحلة عن خط ذو اتجاه تصاعدي إذ قد يفشل التحول بسبب مقاومة النخب العسكرية أو غياب الأوضاع الاجتماعية والمؤسسات الملائمة.

- مرحلة إقامة النظام الديمقراطي:

¹ حسن محمد سلامة، "أثر العولمة على تطور النظام السياسي"، مجلة الديمقراطية، ع.02، ربيع 2001، ص29.

² مينا اسحاق طانيوس بولس، مرجع سابق، صص16-20.

وهي من أخطر المراحل، فإما أن يستكمل النظام عملية التحول أو يترد إلى النظام السلطوي، كون هذه المرحلة تضم خليطاً من مؤسسات النظام القديم إلى جانب مؤسسات النظام الجديد وكذا الديمقراطيون والسلطويون المتصارعون، كما أن هذه المرحلة تشهد حالة من التحول الليبرالي كمقدمة للتحول الديمقراطي والذي يقصد به إعادة تعريف وتوسيع نطاق الحريات المسموح بها كالإفراج عن المسجونين وحرية التعبير والرأي.

– مرحلة الترسخ الديمقراطي:

حيث يكتسب التحول طابعه المؤسسي ويتم الاتفاق بين القوى السياسية المختلفة على قواعد اللعبة السياسية، ويرى "ج. جوان" (J.Juan) أن الترسخ الديمقراطي حالة يسود فيها الاعتقاد بين الفاعلين السياسيين الرئيسيين أو الأحزاب وجماعات المصالح أو أي قوى أو منظمات بعدم وجود بديل عن العمليات الديمقراطية للوصول إلى السلطة. ويرى البعض أن مفهوم الترسخ الديمقراطي يتساوى مع مفهوم Institutionalisation.

– النضج الديمقراطي:

وهو أعلى مراحل التحول الديمقراطي، يتضمن تحولاً أوسع يغطي المؤسسات الاجتماعية ويطالب فيها بتحقيق مساواة فعلية فيما يتعلق بتوزيع المنافع المحققة.

أما "روستو" (Rostow) فقسم سيرورة الانتقال من الحكم اللاديمقراطي إلى الحكم الديمقراطي إلى ثلاث مراحل، وهي:¹

– المرحلة التحضيرية: وتشمل نضال سياسي مطول وغير حاسم من أجل تحقيق غايات الديمقراطية كالمساواة وتوزيع عادل للثروة وتوسيع دائرة الحقوق والحريات.

¹ غيورغ سورنسن، مرجع سابق، ص 86.

- **مرحلة اتخاذ القرار:** حيث يتم اتخاذ قرارات من طرف القادة السياسيين لمأسسة بعض جوانب الإجراءات الديمقراطية المفصلية، وتحديد عناصر واضحة المعالم من النظام الديمقراطي.

- **مرحلة الترسخ:** حيث تتطور الديمقراطية أكثر فأكثر وتصبح الممارسات الديمقراطية جزءا راسخا في الثقافة السياسية، ومن المؤشرات الهامة لمرحلة الترسخ اليقين الذي يتعزز عندما تتطور القواعد والممارسات والمؤسسات التي تؤطر العمليات السياسية وكذلك عندما تحترمها الجماعات السياسية الرئيسية.

ويرى "روستو" أن الوحدة الوطنية لا بد أن تكون سليمة قبل أي تصور للانتقال الديمقراطي، وهي تشير حسبها إلى أن الأغلبية العظمى من المواطنين لا تراودهم أي تحفظات حول المجتمع السياسي الذي ينتمون إليه مع تسوية الصراعات والانقسامات.¹

وفي ظل تباين التصنيفات لمراحل التحول الديمقراطي تبقى مرحلة الانتقال الديمقراطي من أهم المراحل، حيث يركز كل من "روستو" و"أودونل" و"لينز" على هذه المرحلة التي يبادر فيها النظام التسلطي بإطلاق بعض الحريات السياسية والانفتاح، غير أن هذه الخطوة لا تقود تلقائيا إلى الديمقراطية إذ أن الانفراج النسبي في حقل الحريات قد يتم إجهاضه ويعود القمع مرة أخرى وما إن ترتخي قبضة النظام حتى تبدأ فئات سياسية متعددة بالانخراط في سياق المواجهة التاريخية بين هذا النظام وقوى المعارضة، ويضم النظام عادة متشددين ومنتورين وانتهازيين ومعتدلين ومتطرفين، لتبقى الحصيلة متوقفة على نوعية العلاقة التي تنشأ بين فئة وأخرى من هذه الفئات، فإذا حدث تحالف بين منتوري السلطة والمعتدلين من قوة المعارضة فإن الانتقال إلى الديمقراطية يصبح أكثر سهولة.²

ثانيا: **تحديات التحول الديمقراطي.**

¹ المرجع نفسه، ص. 78.

² يوسف الشويري، الشورى الليبرالية والديمقراطية في الوطن العربي: آليات الانتقال، في: برهان غليون وآخرون، مرجع سابق ص 58.

تختلف التحديات التي تواجه التحول الديمقراطي بسبب اختلاف الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ففي الدول الإفريقية معظم الأنظمة السياسية شبه استبدادية حيث لديها كل المؤسسات الديمقراطية من دساتير وانتخابات وسلطات قضائية مستقلة غير أنها تعاني من مشاكل خطيرة أثرت على الممارسة الديمقراطية أهمها عدم رغبة هذه الأنظمة الاستبدادية في تكريس الديمقراطية خوفا من فقدان قادتها للسلطة، كما أن الأنظمة السياسية العربية تعاني أزمة غياب الثقافة الديمقراطية والذي ينعكس سلبا على سلوكيات الحاكم والمحكوم، ولقد تنبأ "بريمر" (Bremmer Ian) بأن الفترة ما بين تخفيف الحكم الاستبدادي وتعزيز الديمقراطية تنسم بالعموم باختلالات منها صراعات اجتماعية وسياسية مثل الإضرابات وأعمال العنف والتشوهات الاقتصادية وعدم المساواة الاجتماعية، إضافة إلى سوء الحكم الذي يتزامن غالبا مع تفاقم الظروف السياسية والأمنية.¹

1.التحديات الاجتماعية الثقافية: يعبر التحول الديمقراطي عن عملية تغيير جذري وشامل تستهدف تحولات عميقة على مستوى البنية السياسية والاقتصادية والاجتماعية مما يستدعي مشاركة مجتمعية واسعة وفعالة في هذه العملية، وعليه فإن تغيير بنية المجتمع ثقافيا ومؤسسيا وإشراك جميع مكوناته في التغيير يعتبر من أهم التحديات التي تواجه التحول الديمقراطي خاصة في الدول التي لا تزال بنيتها الاجتماعية تصارع عملية التحول من الآليات التقليدية لتسيير العلاقات إلى الآليات الديمقراطية.

فمن العسير تغيير الأنماط الاقتصادية والاجتماعية المترسخة، فمثلا أجبر السكان السود والملونين في جنوب إفريقيا في ظل نظام الفصل العنصري على العيش بعيدا عن المناطق الحضرية التي يعملون بها مما ولد عادات عصرية على التغيير حيث العيش في الغيتو خلق غيتو إيديولوجي.²

¹ علي مصباح محمد الوحيشي، "دراسة نظرية في التحول الديمقراطي"، مجلة كلية الاقتصاد للبحوث العلمية، مج 01، ع 02، أكتوبر 2015، ص62.

² المنتدى الدولي حول مسارات التنمية والتحول الديمقراطي. تقرير موجز حول التجارب الدولية والدروس المستفادة والطريق قدما. برنامج الأمم المتحدة الإنمائي. 05-06 جوان 2011، ص09.

2. **تحديات سياسية:** تتمثل في انعدام اليقين أثناء التحول وما يصاحبه من قلق شعبي وفوضى وأزمات وانسداد قنوات التحول، في ظل تعادل القوة بين النظام الديكتاتوري والقوى المطالبة بالتغيير وصعوبة الاتفاق على الخطوات التي تحقق المضي في المسار الديمقراطي،¹ إضافة إلى عدم الفصل بين السلطات واحتكار النظام الشمولي للسلطة القضائية خاصة في الدول العربية التي تعكس فيها الممارسة الميدانية صعوبة تغيير قمة النظام السياسي بالنظر إلى قوة ومحورية السلطة التنفيذية سواء في الأنظمة الملكية أو الجمهورية.

ومن بين التحديات أيضا التوجه السائد بعدم احترام حقوق الإنسان والذي يظهر في تطبيق قوانين الطوارئ والأحكام العرفية لسنوات طويلة، إضافة إلى عدم فاعلية القوانين وتكريسها على أرض الواقع وعدم تطبيق النصوص الدستورية رغم إقرارها للتعددية الحزبية وحرية الرأي، ضف إلى ذلك السياسات الأمنية للأنظمة الحاكمة والمبنية على مؤسسات أمنية وعسكرية تحمي النظام القائم، ووجود قيود كثيرة وصارمة مفروضة على آليات التحول الديمقراطي كالأحزاب السياسية والمجتمع المدني والإعلام وأدوات التعبير الحر، مع محدودية حجم القوى الاجتماعية وأدائها واستمرار اعتبار القبيلة وحدة التنظيم الاجتماعي مع غياب معارضة سياسية قوية قادرة على التغيير والوصول إلى السلطة،² كما تعتبر المظاهر البيروقراطية من أنانية ورشوة ومحسوبية من أخطر معوقات التحول الديمقراطي، حيث إن الاستعمال السلبي للعمل الإداري يساهم في تعطيل آليات اشتغال النظام السياسي ومشاريعه التنموية مما ينتج عنه غياب المواطنة في الممارسة السياسية وينعكس سلبا على مسار التحول.³

¹ المرجع نفسه، المكان نفسه.

² عمر فرحاني، مرجع سابق، ص 141، 142.

³ نبيل سعادوي، مرجع سابق، ص 116.

وعليه فإن التحديات السياسية ترتبط أساسا بشرعية الحكم السياسي، حيث تحتاج أسس الحكم الشرعي إلى تغيير وكلما استحكمت أشكال الشرعية غير العقلانية القانونية حسب تعبير "فيبر" أضحت التحول الديمقراطي أكثر تعقيدا، كما أن ظهور الأحزاب السياسية إلى السطح كعناصر ثابتة تحظى بالتقدير في العملية السياسية والاستقرار وكأطراف فاعلة تعرف قواعد اللعبة ولديها إلمام كامل بكيفية السعي لتحقيق هدف وجودها أمر ضروري لتكريس الديمقراطية في الحكم.

إضافة إلى هذه التحديات السياسية على المستوى الداخلي توجد تحديات أخرى خارجية أهمها العولمة التي قد تضعف الديمقراطية، ذلك أن الحكومات الوطنية تتناقص قدرتها في التحكم بمجريات الأمور داخل حدودها خاصة مع الظروف الاقتصادية الخارجية، ويعتبر باحثون أن العولمة تؤثر بعمق في أوضاع صنع السياسات الوطنية وذلك من خلال تضيقها لمساحة المناورة المتاحة أمام الحكومات الوطنية،¹ كما أن الضغوط الدولية التي تعتبر من أهم أسباب التحول الديمقراطي تشكل أيضا أهم التحديات التي تواجه الدول في سعيها نحو تكريس أنظمة ديمقراطية.

3. تحديات اقتصادية تشمل تحدي الاستقرار الاقتصادي ورفع النمو الاقتصادي ومحاربة البطالة وارتفاع معدلات التضخم والفقر وانخفاض مستويات الاستثمار والتعليم والبنية الأساسية، وتحقيق نمو اقتصادي مصحوب بعدالة اجتماعية.²

وكخلاصة فإن الديمقراطية كفكرة وممارسة هي منتج غربي، وحصيلة نضالات وثورات عنيفة وطويلة الأمد استطاعت أن تؤسس لبنية اجتماعية وسياسية واقتصادية تقدر الحرية والفكر الليبرالي، مما جعل الديمقراطية الملاذ الآمن لشعوب هذه الدول، وعليه فإن استيراد الديمقراطية ومحاولة تطبيقها في الدول النامية

¹ غيورغ سورنسن، مرجع سابق، ص 240.

² المنتدى الدولي حول مسارات التنمية والتحول الديمقراطي. تقرير موجز حول التجارب الدولية والدروس المستفادة والطريق قدما، مرجع سابق، ص 09.

يبقى أهم تحدي يواجه أنظمتها السياسية لغياب البنية الملائمة لذلك على كل المستويات خاصة الثقافية منها.

المبحث الثالث: دور البيروقراطية في العملية السياسية وعلاقتها بالديمقراطية.

إن النظر إلى البيروقراطية على أنها ذلك التنظيم الذي يوجد في المجتمع السياسي المتحضر لتحقيق الأهداف القومية وإخراج السياسة العامة إلى حيز الواقع لوضعها موضع التنفيذ لا يعني فقط أنها تضطلع بدور تنفيذي، لكنها تقوم بأدوار أخرى في إطار العملية السياسية التي يقوم بها أي نظام سياسي، وهي من خلال هذه الأدوار تشكل طرفاً رئيسياً في أي تغيير يطرأ على النظام السياسي الذي تدور في محوره.

وعليه ستحاول الدراسة من خلال هذا المبحث استكشاف أهم الأدوار التي تمارسها البيروقراطية في ظل الأنظمة السياسية، والبحث عن علاقتها بالتغيرات التي تشهدها هذه الأنظمة وآليات تفاعل الجهاز البيروقراطي معها.

المطلب الأول: مكانة البيروقراطية في العملية السياسية.

إن البيروقراطية التي هي نتاج تقدم المجتمعات المعاصرة ومعبر أساسي عن كفاءة الأداء والفعالية أصبحت تشكل قوة واضحة تنافس الأجهزة السياسية على الحكم، خاصة مع صعوبة الاستغناء عنها، كما أن تميزها بدوام المنصب والتأهيل واستمرار صلتها بالشؤون العامة وسيطرتها على المعلومات قد ساهم في جعلها أكثر فروع النظام ضخامة وأهمية ومساهمة في كل الوظائف السياسية.

أولاً: وظائف البيروقراطية.

1. على مستوى المخرجات:

يتم تنفيذ السياسات العامة في كل النظم المعاصرة من طرف نظام إداري بيروقراطي في إطار قوانين وقواعد محددة، ومع ما تملكه الإدارة من الخبرة والتخصص فإن لها صلاحيات واسعة في تحديد معاني القوانين، وهذا ما يجعلها تتحرك في حيز واسع وتقرر ما يتوافق ومصالحها وظروفها.¹

إن عملية التشريع أو صناعة السياسات والقرارات تعد أهم جزء من العملية السياسية، وفي كل النظم السياسية، ويرى كل من "الموند" (Almond) و"باول" (Powel) أن هذه العملية التي يسميها عملية صنع القاعدة وظيفية متميزة تشكل تطوراً حديثاً لأنها عملية كاريزماتية أو عملية متنامية وبطيئة من تراكم العادات، وكان التحول من القيود التقليدية إلى القيود الدستورية في الحركة السياسية أهم عامل في تطورها.²

ولأن هذه العملية ذات طابع فني فإن المعرفة والتخصص يعطيان شرعية لتدخل البيروقراطية فيها، فالتخصص أهم ميزة للبيروقراطية وهو مرتبط بتزايد التقدم التقني وتوسع فكرة العقلنة وبالتالي ازدياد دور البيروقراطية في اتخاذ القرارات زاد كنتيجة لسيطرتها على المعلومات وقدرتها على التحكم في الوسائل التقنية لتطبيق المشاريع.³

وهناك إجماع على تدخل البيروقراطية في صياغة ومناقشة السياسات بطرق مختلفة، ومنهم من يرى أنها مثلما تصنع السياسة فهي كذلك قادرة على إعاقته ويعطي "جيمس أندرسون" James Anderson مثالا على ذلك في الولايات المتحدة الأمريكية بإعاقه القوانين الصادرة بشأن السيطرة على التلوث من طرف الإداريين.⁴

¹ Renate Mayntz, « Les bureaucrates publiques et la mise en œuvre des politiques,» **Revue internationale des sciences sociales**, v.31, n.04, 10-1979, pp 677-678.

² جابر يل ألموند، بنقهام باول، السياسة المقارنة، تر. أحمد عناني، القاهرة: دار الطباعة القومية، 1980، ص. 130، 133.

³ Jacque Chevalier, Daniel Losak, **Science administrative: theories general de l'institution administrative**. Paris: L.G.D.J, 1978, p 538.

⁴ جيمس أندرسون، صنع السياسات العامة، تر. عامر الكبيسي. الأردن: دار المسيرة، 1999، ص.60.

- و توجد عدة طرق تتمكن من خلالها البيروقراطية من التدخل في صناعة السياسات، وهي:¹
- اقتراح البيروقراطيين لمشروعات القوانين وصياغتها وبذلك يحدون من مبادرة أعضاء البرلمان بالمشاريع.
 - تضمين مشاريع القوانين تفويضا يمكنها من إصدار اللوائح.
 - تفسير القوانين حسب مصالحهم الشخصية.
 - التدخل في عمل السلطة التشريعية من خلال الخبرة في سن القوانين، خصوصا أن أعضاء السلطة التشريعية ليس لهم إلمام كامل بالمصطلحات التي تستخدم في مناقشة المشاريع وبالخصوص عندما يتعلق الأمر بمناقشة الميزانية.
 - السيطرة على أعمال الهيئة التشريعية من خلال الإجراءات الروتينية الموروثة.
 - ويعتبر "الموند" أن ظاهرة تدخل البيروقراطيين في عملية التشريع هي سمة النظم الشمولية حيث صياغة القواعد تتم من طرف أجهزة الحزب والبيروقراطيات الحكومية.²

2. على مستوى المدخلات:

- من الناحية الاتصالية: يصنف أmond و"بول" الأنواع المختلفة من أبنية الاتصال إلى خمسة أنواع، وتشكل البيروقراطية النوع الثالث منها والتي أسمىها أبنية المخرجات السياسية، وقد اعتبر أن البيروقراطية تشكل جزءا من الأبنية الرسمية في النظام السياسي وقناة هامة لنقل المعلومات وتجعل من تنفيذ القوانين بتناسق وتعبئة موارد المجتمع أمرا ممكنا،³ وكونها القناة الوحيدة المهيمنة على المعلومات ذلك يجعلها تسيطر على صنع القرارات فهي تحدث تغييرات في المعلومات الواردة إلى النخب السياسية وذلك ما يؤدي إلى تغيير في أداء وظائف النظام الأخرى وتغيير توجهات القادة.⁴

¹ رياض هنري، البيروقراطية والسياسة. بيروت: دار الجيل، 1993، ص ص91-94.

² جابر يل أmond، بنقهام بول، مرجع سابق، ص135.

³ المرجع نفسه، ص ص159-161.

⁴ Francis Chauvin, **Administration de l'état**. Paris: Dalloz, éd.4, 1994, p05.

كما تلعب السرية دورا مهما في هيمنة البيروقراطية على المعلومات حيث إن التوسع في سرية المكاتبات يزيد من دور البيروقراطيين ويؤدي إلى إعاقة الديمقراطية، وما يزيد من ذلك أيضا هو احتكار البيروقراطية لوسائل الإعلام السمعية والبصرية.¹

- من ناحية تجميع المصالح: والتي تعد أهم الوظائف التي يقوم بها أي نظام سياسي ليحولها إلى مجموعة من البدائل السياسية، فيرى كل من "الموند" و"باول" أن الأبنية التي تلعب الدور الأساسي في تجميع المصالح تختلف بين النظم الشمولية وبين تلك التي تتميز بالانفتاح أكثر نحو بيئتها، ففي النظم الشمولية حيث تدار العملية السياسية بواسطة نخبة صغيرة تتم هذه العملية من طرف المركز، لكن في النظم الأكثر نموا يتم التعبير عن المصالح من خلال التفاعل بين الأحزاب السياسية والبيروقراطية، أي أن البيروقراطية تسهم بشكل كبير ومهم في تجميع المصالح وهي في النظم المفتوحة تقوم بهذه الوظيفة بدرجة أكثر فاعلية لأنها تحافظ على استقلاليتها أكثر ووحدها، لكن في النظم السياسية المغلقة أي النظم الشمولية والسلطوية فهي تصبح جهازا يمارس عليه نفوذ قوي من طرف الجماعات المتعاملة معها.²

3. وظائف تنمية:

إن الإدارة الحديثة بوظائفها ووسائلها وأجهزتها ونظمها أصبحت تضطلع بدور حيوي ورئيسي وفعال في تحقيق أهداف التنمية الاقتصادية،³ كما أنها مسؤولة عن إيجاد نظام استراتيجي للتخطيط الإداري للسياسات والبرامج والمخططات اللازمة لضبط عمليات التنمية الاقتصادية،⁴ وهذا الدور المتزايد الذي تلعبه البيروقراطية في التنمية الاقتصادية هو مجرد انعكاس للدور الذي تلعبه الدولة، هذه الأخيرة التي لم

¹ هنري رياض، مرجع سابق، ص 96، 97.

² جابر يل ألموند، بنقهام باول، مرجع سابق، ص 103-105.

³ عمار عوابدي، "علاقة التنمية الإدارية بالتنمية الاقتصادية"، إدارة، مج. 06، ع. 02، 1996، ص 29.

⁴ المرجع نفسه، ص 27.

تنحصر مهامها فقط في حماية المواطنين وتأمين النظام العام لكن تعدتها لتصبح الفاعل الرئيسي في عملية التنمية الاقتصادية والمحور المركزي لإحداث التغييرات الاجتماعية.¹

ويبرز الدور المتنامي للبيروقراطية اقتصاديا واجتماعيا بوضوح في الدول النامية حيث يمكن القول نظريا أن معظم المجتمعات النامية بها قطاعات عامة وخاصة غير محددة بوضوح مما يؤدي إلى تدخل البيروقراطية بشكل مباشر أو غير مباشر في تنظيمها،² وهي تلعب دورا مركزيا في الأنظمة الشمولية من حيث إدارة الموارد الاقتصادية وتوزيع السلع والخدمات والتحكم في تنفيذ السياسات الاقتصادية من خلال عمليات التخطيط، والانتقال من الاقتصاد الموجه إلى الاقتصاد الحر لا يعني زوال هذا الدور بل إن البيروقراطية تبقى مهيمنة على الحياة الاقتصادية ولكن بآليات أخرى.³

كما أن العلاقة بين الجهاز البيروقراطي والنظام أو الإطار الثقافي في المجتمع وطيدة للغاية، حيث يؤكد الباحث الأمريكي "جون ريفوس" John Rehfuss أن البيروقراطيين الإداريين يؤثرون تأثيرا مباشرا على التوزيع الإكراهي للقيم بأسلوب يفوق أي إعلان أو خطاب سياسي وهم يساهمون في تكوين توقعات المواطنين حول ما يجب وما يمكن للحكومة القيام به، تلك التوقعات التي تمثل النتيجة الهامة والحاسمة للسلوك الإداري في المدى البعيد.⁴

إن الحديث عن أدوار البيروقراطية يؤكد على أهميتها في أي نظام سياسي، وهي بوظيفتها التقليدية المناطة بها، والمتمثلة في تنفيذ السياسات العامة والقرارات التي تصنعها السلطة السياسية تثبت صعوبة

¹Arnaud Sales, " Intervention de l'état et position idéologique des dirigeants des bureaucraties publique et privés", **Sociologie et société**, V. 15, N01, p13.

² فيصل السالم، الإدارة العامة والتنمية. الكويت: جامعة الكويت، 1978، ص110.

³ Gionani Merli, **Adaptation of political bureaucracy to economic and institutional change under socialism: the Chinese family planning system**. U. S. A: center of demography and ecology and department of sociology, 2001, p 30.

⁴ بومدين طاشمة، البيروقراطية والتنمية السياسية في الجزائر. الإسكندرية: مكتبة الوفاء القانونية، 2015، ص67.

الحديث عن حيادها والتزامها بهذه الوظيفة فقط، فمشاركتها في التشريع وكذلك في باقي وظائف النظام السياسية يستدعي بالضرورة إقامة ضوابط لعلاقتها بباقي أبنية هذا النظام، والأهم من ذلك إقامة التوازن بينها وبين الأجهزة المنتخبة لأنها الإشكالية المطروحة بجدّة في علاقة البيروقراطية بالأنظمة السياسية خاصة في الدول النامية، وهذا ما ستحاول الدراسة إبرازه في المحور القادم.

ثانياً: عوامل ومستويات نفوذ البيروقراطية.

إن البيروقراطية سواء في الدول الليبرالية أو الشمولية هي ضرورة ملحة، وهي من أهم الأجهزة التي تسهم في تسيير الشؤون العامة، ويشكل وجودها أمراً بالغ الأهمية في كل المجتمعات وتسهم عدة عوامل في منحها هذه المكانة، وأهمها:¹

- دوام منصب البيروقراطي بالمقارنة مع السياسي، وهذا ما يضمن للبيروقراطيين الاستمرار في العمل بمناهج وأساليب محددة ودائمة.

- المعرفة المتخصصة التي ارتبطت بالتقدم التقني والتي تمنح البيروقراطيين شرعية التدخل في كل المجالات.

- الانقسامات التي تحدث داخل الحكومات تضعف السياسيين وتكون عاملاً من عوامل قوة البيروقراطيين الذين يمتلكون أهدافاً محددة ونظرة موحدة للقضايا المطروحة.

وإذا كانت البيروقراطية تتميز بشرعيتها التقنية مقابل الشرعية السياسية التمثيلية للسياسيين في الدول الليبرالية فهي ليست كذلك في الدول النامية، فالجهاز البيروقراطي فيها كان وليد الفترة الاستعمارية والإدارات في هذه الدول حافظت على خاصية الإدارات المستعمرة كبريطانيا وفرنسا وإسبانيا،² ورغم أن الدول النامية قد اعتمدت على نمط البيروقراطية الغربية إلا أن البيروقراطية استطاعت أن تسيطر فيها على

¹ Bernard Gournay, **Introduction a la science administrative**. Paris : Press de la fondation nationale des sciences politique, 1990, pp 283,284.

² Shamsul Haque, « Incongruity between bureaucracy and society developing nations: a critique », **Peace. Change**, v.22, n.04, Octobre 1997, p432.

الأطر والأجهزة السياسية الأخرى في النظام باعتبار أن البيروقراطية في الغرب نمت وتطورت في سياق اجتماعي تاريخي وثقافي قام على أساس الثورة الصناعية وظهور الرأسمالية وفصل الدين عن الدولة والاعتماد على المعايير الموضوعية، أما الدول النامية فاعتمدت على هذه الأنماط لكن مقابل سياقات اجتماعية وتاريخية وثقافية مغايرة تماما أدى إلى ظهور التنافر بين البيروقراطية والمجتمعات في هذه الدول لتصبح عائقا أمام تطورها بدل أن تقوم بالعكس،¹ وزاد نفوذها على المستويات التالية:

1. عوامل ومظاهر النفوذ على المستوى السياسي.

إن أهم ما يميز النظم السياسية النامية هو تفوق البيروقراطية على الأجهزة السياسية المنتخبة ويرجع ذلك إلى كونها وليدة الفترة الاستعمارية، فالاستعمار قد ساهم بدرجة كبيرة في تقويتها وتحطيم الأجهزة السياسية، كما حرص على أن يكون قيامها على أساس جهوي اثني مع ترسيخ نظام مركزي قوي ما جعل منها في معظم دول إفريقيا وآسيا طبقة حاكمة ليس بامتلاكها وسائل الإنتاج لكن بمكانتها في جهاز الدولة.²

وما زاد من قوة البيروقراطية أيضا بعد الاستقلال هو غياب المنافسة السياسية ووجود أنظمة عسكرية متسلطة حيث معظم الدول النامية بعد الاستقلال فضلت صيغة الحزب الواحد الذي يسيطر على الجهاز البيروقراطي سواء داخليا بفرض الانتماء إلى الحزب كشرط للانضمام إلى الإدارة أو خارجيا بفرض الرقابة على الهياكل الإدارية المحلية، والمركزية،³ وحتى مع وجود تعددية حزبية استطاعت البيروقراطية إضعاف الأحزاب السياسية من ناحيتين:

- استيعاب البيروقراطية للصفوة المتعلمة وحرمان الأحزاب السياسية منها.

¹ Ibid, p434.

² Ibid, pp435،436.

³ Bernard Gournay, Op.Cit, p234.

- عدم قدرة الأحزاب على الإلمام بخطط التنمية ومسار تنفيذها إضافة إلى تحكم البيروقراطية في الانتخابات.¹ أي أن ضعف المؤسسات السياسية وقوة البيروقراطية المدنية والعسكرية جعل من الصعب أن تكون البيروقراطية على الحياد في الدول النامية، وكما يرى "بيرتراند باديه" (Bertrand Badie) فإن قوة مؤسسات الدولة البيروقراطية واستقلال كبار الموظفين هو الذي يمنحهم الدور الأساسي في الحياة السياسية كفرنسا وإيطاليا لكن حيث المجتمع المدني قوي ومنظم بكل مؤسساته فإن دور البيروقراطيين يتقلص مثلما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية أو بريطانيا، أي أن دور هؤلاء الموظفين يتوقف على وجود دولة أو مركز فيها أو عدة مراكز.²

2. عوامل ومظاهر النفوذ على المستوى الاقتصادي.

إذا كان النظام الاقتصادي للدول الليبرالية قائم على المنافسة ووضع حدود لتدخل الدولة فالواقع في الدول النامية يناقضه تماما، فالإنتاج فيها ضعيف والمنافسة محدودة والبيروقراطية المهيمنة على الحياة السياسية امتد نفوذها كذلك في الحياة الاقتصادية حيث ساهمت في إضعاف القطاع الخاص وحولت مجمل عائدات القطاع العام لخدمة النخب الحاكمة.³

كما أن البيروقراطية باعتبارها القوة الأكثر خبرة ومعرفة ارتادت الكثير من المجالات وعملت على إنشاء مؤسسات وشركات عامة وتطبيق برامج تنموية عديدة، وهي باحتكارها لآليات العمل الاقتصادية والإنتاج ساهمت أكثر في خفض مستوى الأداء المطلوب منها وإضعاف مستوي التنمية.⁴

3. عوامل ومظاهر النفوذ على المستوى الثقافي.

¹ هنري رياض، مرجع سابق، ص82.

² Bertrand Badie, Pierre Birnbaum, **Sociologie de l'état**. Paris : Edition Grasset et Fasquelle, 1979, p241

³ Shamsul Haque, Op.Cit, pp 440,441

⁴ أسامة عبد الرحمن، البيروقراطية النفطية ومعضلة التنمية: مدخل إلى دراسة إدارة التنمية في دول الجزيرة العربية المنتجة للنفط. الكويت: المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب، 1978، ص72.

إن النمط البيروقراطي الغربي الذي تبنته معظم الدول النامية بعد استقلالها كان قد ظهر في الغرب في إطار ثقافي يحمل قيم العلمانية والفردانية والعقلانية والمنافسة لكن بعد محاولة تكريس هذه القيم في ثقافات الدول النامية ظهرت أنماط بيروقراطية مشوهة،¹ فالسلوك الإداري هو محصلة القيم والتقاليد والثقافة التي يفرزها المجتمع، لكن ولما كانت المجتمعات في الدول النامية مشدودة أكثر إلى قيم كالقبليّة والمحسوبية والوساطة فإن البيروقراطية فيها بدت مشدودة أكثر لتلك القيم واتخذت أنماطاً وأشكالاً مغايرة للأنماط الغربية وها ما يفسر ضعف أدائها.²

المطلب الثاني: البيروقراطية أداة لتحقيق الديمقراطية.

تتفق التحليلات أن تضخم البيروقراطية يشكل خطراً على الحريات الديمقراطية لكنها في الوقت نفسه تقوم بوظائف مهمة في المجتمع الديمقراطي لا يمكن تجاهلها.

لقد درس "ويبر" ظاهرة البيروقراطية من منظور واسع وأثار قضايا كبرى كالديمقراطية والرأسمالية والحرية، وبالنسبة للحرية الشخصية للأفراد ذهب إلى أن ظهور البيروقراطية الحديثة عمل على ظهور أنماط جديدة للشخصية وأدوار رسمية جديدة كالخبير الفني والموظف الإداري الذي يجد السياسي نفسه في مواجهتهما،³ كما أكد على علاقة البيروقراطية بالديمقراطية واعتبر أن وجود البيروقراطية أمر ضروري لإقامة مجتمع ديمقراطي من خلال استعمال المستويات والمقاييس البيروقراطية في الاختيار والترقية والمعاملة وتطبيقها على المجتمع ككل،⁴ أما عن علاقتها بالرأسمالية فأوضح أن الرأسمالية قد ساهمت في تطوير البيروقراطية وهذه

¹ Shamsul Haque, **Op.Cit**, p442.

² أسامة عبد الرحمن، مرجع سابق، ص78.

³ توم بوتومور، الصفوة والمجتمع: دراسة في علم الاجتماع السياسي، ط. 2، تر. محمد الجوهري وآخرون. القاهرة: دار المعارف، 1978، ص ص96، 97.

⁴ Seymour Martin Lipset, **Op.Cit**, p 41.

الفكرة هي من أهم الأفكار التي تم انتقادها باعتبار الرأسمالية كنظام اقتصادي ارتبطت ارتباطا وثيقا بالديمقراطية لكن الديمقراطية تضاربت مع النمو البيروقراطي.¹

وكان فيبر قد أكد أن البيروقراطية هي التعبير التنظيمي عن العقلانية وتنبأ بنمو التنظيمات البيروقراطية في الحجم والأهمية وتطور التنظيمات البيروقراطية أشكالاً من الرقابة والتحكم المركزي والتخطيط القائم على العلم والمعرفة، ورأى أن الاشتراكية لن تحرر المجتمع من الميول العقلانية والبيروقراطية الموجودة في الرأسمالية بل على العكس سوف توسع من نطاق العقلانية والبيروقراطية.²

كما ذهب "فيبر" إلى القول أن الديمقراطية والبيروقراطية تدخلان في علاقة متناقضة كل مع الآخر فالبيروقراطية تعمل بطبيعتها على تركيز القوة في أيدي أقلية هم أولئك الذين يتربعون على قمة التنظيم واعتبر ماركس أن تجريد الجماهير في المجتمع الرأسمالي من وسائل الإنتاج هو أساس الهيمنة الطبقية الاستغلالية، كما أنها أساس الطابع المحدود للديمقراطية البرجوازية.

وفي رأي "فيبر" أن فقدان السيطرة على العمل واختزاله إلى عمليات روتينية تتحول بموجبها الأغلبية إلى مجرد تروس في آلة هي إحدى سمات التحول إلى البيروقراطية بشكل عام، وهذا الوضع لا يقتصر على الصناعة فقط وإنما نفس الشيء ينطبق على أولئك الذين يشغلون مواقع دنيا في كافة التنظيمات البيروقراطية مثل المستشفيات والجامعات كما ينطبق على المشاركة في الحكومة ذاتها، وأكد أن مثاليات الديمقراطية إنما ظهرت في الأصل في المجتمعات الصغيرة التي تستطيع فيها قطاعات صغيرة من السكان الذين يحظون بحق المواطنة أن يتجهوا سويا لممارسة القوة السياسية أما في المجتمعات الكبيرة المعاصرة التي اتسعت فيها حقوق المواطنة بحيث أصبحت تشمل كل الناس فإن النموذج من الديمقراطية يصبح غير قابل للتطبيق، فالنسق الديمقراطي الحديث يفترض مسبقاً تحقق مستوى مرتفع من البقرطة في السياسة (أي اكتساب السياسة

¹ السيد الحسيني، مرجع سابق، ص. 254.

² محمود عودة، أسس علم الاجتماع. بيروت: دار النهضة العربية للطباعة والنشر والتوزيع، 1995، ص 136.

الطابع البيروقراطي)، ولتنظيم الانتخابات الجماهيرية يجب أن يتوفر نظام قانوني تصاحبه إجراءات بيروقراطية تضمن تنظيم الانتخابات وإدارتها كما أن الأحزاب السياسية نفسها تكتسب السمة البيروقراطية بقوة، وعليه فإن الاشتراكية بنظر فيبر تدفع بالأمور نحو الأسوء من خلال الاتجاه نحو المركزية في الحياة الاقتصادية وضمن دولة أكثر بيروقراطية، لهذا اعتقد أن الرأسمالية أقل سوءا كونها تميل إلى الاحتكار أو نظام احتكار القلة إلا أنها تحتفظ بالكثير من الطابع التنافسي الذي يسمح للمستهلك بحرية الاختيار.¹

وإذا كان فيبر قد اعتبر البيروقراطية هي التنظيمي العقلاني المميز للمجتمعات الديمقراطية فإنه من جهة أخرى لم ينف تخوفه منها حيث كان يخشى من أن حرمان البيروقراطيين من روح المبادرة والابتكار قد يدفعهم إلى الاستكانة لما هم فيه والاكتفاء بأدوارهم المرسومة والدفاع عن الأوضاع الآمنة التي يعيشونها ضد أي تحد أو خطر قد يهددهم من الخارج، كما أعرب عن مخاوفه من إمكانية حدوث صدام بين البيروقراطيين المحترفين من جهة والسياسيين المنتخبين بصورة ديمقراطية من جهة أخرى بحكم أن أفراد الفئة الأولى يعملون في خدمة الحكومة وأوضاعهم المستقرة وخبرتهم العريضة تمنحهم صلاحيات وسلطات واسعة، أما السياسيون الذين يتركز جانب من مهماتهم في وضع الضوابط على السلطة البيروقراطية في الديمقراطيات الحديثة فإنهم يعتمدون في نفس الوقت على البيروقراطية لما لها من معرفة وخبرة، ولهذا أكد "فيبر" على ضرورة إخضاع البيروقراطية لمجموعة الضوابط السياسية القوية التي تضمن الانفتاح والشفافية،² وهو نفس الرأي الذي ذهب إليه "اتزيوني أماتاي" Itzioni صاحب كتاب المجتمع النشيط الذي عبر عن موقف متفائل حيث رأى أن الضبط العقلاني سوف يكون مصحوبا بالتوسع في نطاق مشاركة الناس في الحياة الاجتماعية والسياسية.³

¹ أنتوني جيدنز، ترجمة أحمد زايد وعدلي السمري وآخرون، مقدمة نقدية في علم الاجتماع. القاهرة: مركز البحوث والدراسات الاجتماعية، ط2، 2006، ص 107، 108.

² أنتوني جيدنز، ترجمة فايز الصياغ، علم الاجتماع. بيروت: المنظمة العربية للترجمة، أكتوبر 2005. ص 419.

³ محمود عودة، أسس علم الاجتماع، بيروت: دار النهضة العربية للطباعة والنشر والتوزيع، 1995. ص 137.

وهناك من أكد أيضا من منظري التنمية السياسية أن تطور البيروقراطية يساعد على التطور السياسي وأهم هؤلاء "آيزمان" Izman، "براون" Brown، "بريبانتي" Braibanti، "ليونارد بايندر" Leonard Binder.

فقد اعتبر كل من "آيزمان" و"براون" أن دور الإدارة في الدول النامية دور مركزي، ورغم أنها تشكل خطرا على البناء الديمقراطي إلا أنه لا يمكن إضعافها، لهذا دعيا إلى ضرورة تقويتها نظرا للفاعلية التي تمتلكها في تنفيذ البرامج، ويبقى الحل الأساسي للحيلولة دون توليها مناصب سياسية حساسة والتحكم في القرار السياسي هو ممارسة الرقابة على الأجهزة الإدارية عسكرية كانت أو مدنية.

أما "ليونارد بايندر" الذي ركز تحليله حول دول الشرق الأوسط وإمكانية انتقالها إلى الديمقراطية فقد اتفق أيضا مع فكرة تقوية الجهاز البيروقراطي كآلية لتطوير الدول في العالم الثالث، ورأى أن إمكانية انتقال الدول في الشرق الأوسط إلى الديمقراطية لا تكون إلا من خلال الاعتماد على نخبة عسكرية وبيروقراطية ميزتها العقلانية ورفض الاتجاهات التقليدية الراسخة فيها.¹

ولم يختلف "بريبانتي" عن "آيزمان" و"براون" في التأكيد على أن وجود بيروقراطية فعالة يعد شرطا أساسيا من شروط تحقيق النمو السياسي، لأن قوة البيروقراطية يكون سببا في بناء وتطوير الكثير من القطاعات في الدول النامية التي تبقى بحاجة مستمرة إلى بيروقراطية فعالة،² كما أن الأنظمة الليبرالية القائمة على الفصل بين السلطات واحترام حرية الفكر والتعبير والحرية الاقتصادية في ظل المنافسة الشديدة وحرية السوق تمكن

¹ المرجع نفسه، ص 251، 252.

² Ralph Braibanti, Public bureaucracy and judiciary in Pakistan, in: Joseph Laparambara (edit, **Bureaucracy and political development**. New jersey: Princeton university press, 1963, pp 435,439.

من خلال تكريسها لهذه الحريات النقابات والمنظمات من حل التناقضات بين العمال وأصحاب العمل وهو ما يفضي إلى التطور والتقدم.¹

وعليه يظهر جلياً أن رواد الاتجاه القائل بأهمية البيروقراطية في المجتمع وعلاقتها الإيجابية قد استدلو على ذلك بدورها في استقرار النظم السياسية الغربية معتبرين أن قدرتها على إحداث التنمية في كل القطاعات في هذه الدول هي التي ساعدت على تحقيق التنمية السياسية، لكن إذا كانت النظم الغربية تتميز بالاستقرار ووجود بنية ديمقراطية ليبرالية وحرية في الفكر والإعلام والاقتصاد وبالتالي وجود بيروقراطية مستقرة، فإن نظم العالم الدول النامية هي نظم شمولية تتميز بتدعيمها للتسلسل السلطوي وتشكل البيروقراطية فيها أهم مصدر من مصادر الاستيلاء على السلطة، بالتالي هل مساهمة البيروقراطية في استقرار النظم الغربية يعني بالضرورة قدرتها على استقرار النظم السياسية في الدول النامية؟ أم أن هناك عوامل تجعل من هذا الجهاز وسيلة لإعاقة التطور أكثر منه وسيلة لتحقيق الاستقرار والتنمية وفق التصور الذي يعتبرها عاملاً معيقاً للديمقراطية.

المطلب الثالث: البيروقراطية أداة لإعاقة الديمقراطية.

كان "هيغل" من أوائل من حاول تحديد وظائف البيروقراطية ومبادئها معتبراً أن الدولة تجسد المصلحة العامة ووسيلتها في ذلك الجهاز البيروقراطي، وأن هيكل الموظفين يمارس دور الوسيط في الدولة ويحقق

¹ جلال زواد فاخوري، البيروقراطية والتنظيم الإداري في الأردن. عمان: مركز الدراسات والاستشارات-جامعة العلوم التطبيقية-، 1998، صص38.

التجانس بين المصلحة العامة والخاصة، والعوائق التي يمكن أن يتعرض لها الجهاز هي إمكانية أن يصبح محافظا ومغلقا على نفسه.¹

وجاء "كارل ماركس" وطور فكرته حول البيروقراطية من خلال نقده لفلسفة هيغل حول الدولة، حيث توصل إلى أن "هيغل" اكتفى فقط بوصف البيروقراطية والتفرقة بين المجتمع المدني والدولة وبين المصالح العامة والخاصة، ليؤكد "ماركس" أن البيروقراطية لا تمثل سوى المصلحة الخاصة والشخصية للأفراد وأن دورها هو تدعيم الانقسام الطبقي في المجتمع الرأسمالي مع البحث عن كل الوسائل للحفاظ على مصالحها الخاصة، فأهداف الدولة تتحول إلى أهداف للبيروقراطية وأهداف البيروقراطية إلى أهداف للدولة.²

كما اعتبر هو وأتباعه أن البيروقراطية مرتبطة بمجتمع الطبقات وهي لا تشكل طبقة وإنما تستمد استمرارها من انقسام المجتمع إلى طبقات ووظيفتها مراقبة هذا الانقسام والحفاظ عليه وخدمة الطبقة الحاكمة، كما أن مصيرها مرتبط بمصير الطبقة البرجوازية التي يعني زوالها زوال البيروقراطية،³ وربط ماركس البيروقراطية بفكرة "الاغتراب" معتبرا أن البيروقراطية كتنظيم تحطم كفاءة الفرد وتدعم الانقسام الطبقي والحل لزوالها هو قيام الثورة والمجتمع اللاتبقي.⁴

ونفس الرأي ذهب إليه "فون موسس" الذي رأى في البيروقراطية تشويه فعلي للديمقراطية ومعيق للمصلحة العامة، و"ميشال" الذي اعتبرها كتنظيم تميل إلى تطوير جهاز هيكل تنظيمي يعيق ممارسة الديمقراطية وأنها العد الأولي لزوال الحرية الفردية.⁵

¹ Hegel Guillaume Frédéric, **Op. Cit**, pp194-198.

² Karl Marx, **Op. Cit** , pp 287.

³ Claude Lefort, **Op. Cit** , p272.

⁴ الاغتراب يشير إلى كافة الظروف والعمليات التي تجعل البشر يتعدون عن حياة البساطة الأولية، بحيث ينفصل الإنسان عن بيئته الطبيعية، بعد أن استحدثت أنظمة فصلته عنها، وهي الطرق والوسائل التي يستخدمها في حياته الحضارية، إضافة إلى تقسيم العمل. انظر: ريمان بوردن، فرنسوا بور يكو، المعجم النقدي لعلم الاجتماع، تر. سليم حداد، ط. 1. الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1986، ص. 29.

⁵ جلال زواد فاخوري، مرجع سابق، ص. 34، 35.

كما نظر "ميشلز" إلى البيروقراطية كضرورة في الدولة الحديثة¹ واعتبر أن الأوليغارشية هي المصير المحتوم الذي ستنتهي إليه البيروقراطية،² كما اعتبرها وسيلة أو أداة تقنية لتحقيق أهداف معينة وتقديم الخدمات وكلما زاد نمو البقراطية واحتكار السلطة كلما انحرفت عن الأهداف الرئيسية والأهداف السياسية،³ كما أكد على أن كل المنظمات محكومة ب «القانون الحدي للأوليغارشية» Iran Law of oligarchy، الذي ينزع إلى إعطائها بنية أوليغارشية حتى ولو كانت ديمقراطية،⁴ ويتلخص هذا القانون في أن القادة يميلون في مختلف المستويات إلى الاستمرار في السلطة أو تعيين خلفهم بنوع من الاختيار أو الانتخابات و يميلون إلى تشكيل دائرة داخلية مغلقة وإلى تأمين ديمومتهم بطرق استبدادية.⁵

كما أن "ميشلز" توصل إلى أن كل التنظيمات البيروقراطية كبيرة الحجم تشهد نموا كبيرا في جهازها الإداري، نمو يستبعد تحقيق الديمقراطية الحقيقية بسبب:

- أن الديمقراطية الحقيقية تعني المشاركة الفعلية من جانب أعضاء التنظيم في العملية السياسية.
 - تعقد المشكلات التنظيمية وحاجتها إلى خبرة فنية متخصصة.
 - الخصائص البنائية تدعم مراكز القوة وانحصارها بين مجموعة قليلة من القادة، فالأوضاع التي يشغلونها تعمل على إيجاد نظام سياسي داخلي يقوم على حكم الأقلية.⁶
- ويرى "ميشلز" أن البيروقراطية تفرض وجود معرفة متخصصة وتدريب فني وهذه الخصائص يكتسبها القادة من خلال ممارستهم لوظائفهم وتشجيعهم لتحقيق مصالحهم وأهدافهم، وذلك ما يجعلهم يحافظون على أوضاعهم، أي أن البيروقراطية وسيلة سيطرة سياسية وأداة تستخدمها القلة الحاكمة.¹

¹ Robert Michels, **Op. Cit** , p114.

² **Ibid**, p27.

³ **Ibid**, p244.

⁴ **Ibid**, p26.

⁵ **Ibid**, p 224.

⁶ Robert Michels, **Op.Cit**, p 21.

أما " بيتر بلو" فبدأ تحليله على أساس اعتبار الهيكل البيروقراطي أساسى سواء في الإدارات العامة أو الخاصة ضرورة في الحياة المعاصرة لكنه يشكل خطرا على الديمقراطية ومن الضروري إيجاد الوسائل لممارسة الرقابة عليه، كما أن المشاركة الواسعة والنشطة للمواطنين في الحياة السياسية أهم عنصر للتقليص من خطر الجهاز البيروقراطي.²

وبالنسبة لـ "دانييل بل" Daniel Bell فيرى أن التناقضات سوف تظهر في المجتمعات الصناعية كلما تطور وتعاضم البناء الاجتماعي البيروقراطي التكنوقراطي وذلك لسبب واحد هو أن البناء سوف يدخل في صراع مع اتجاه الناس ورغبتهم في المشاركة الواسعة في النظام السياسي، ذلك أن الميل نحو الضبط العقلائي بواسطة خبراء فنيين وعلميين تابعين في مؤسسات بيروقراطية ضخمة يجري في اتجاه مضاد لمبدأ المشاركة الديمقراطية في اتخاذ القرارات.³

وهناك أيضا من منظري التنمية السياسية من اعتبرها حاجزا وعائقا أمام نجاح النموذج الديمقراطي في العالم الثالث، ومن بين هؤلاء "الموند" الذي اعتبر أن البيروقراطية في المجتمعات النامية غارقة في التسييس الحضاري والاجتماعي، و"فريد ريجز" صاحب كتاب (البيروقراطية والتطور السياسي نظرات نقدية) الذي نبه إلى أن التوسع في البيروقراطية السابق لأوانه في الوقت الذي يلهث النظام السياسي خلفها يميل إلى إعاقه التطور السياسي الفعال، و أن هذا التوسع البيروقراطي له الأثر الضار على نظام تعدد الأحزاب السياسية والمركزية الشديدة على نتائج الانتخابات والوسائل التي تشل بها البيروقراطية نشاط الجماعات ذات المصالح الضاغطة.، خاصة أن البيروقراطية في المجتمعات النامية تمتص صفوة ونخبة المثقفين الذين يرون في البيروقراطية أفضل ضمانة لمستقبلهم،⁴ وخلص "ريجز" إلى أن فقدان التوازن بين الأجهزة السياسية

¹ Ibid, pp 27,28.

² Giovanni Busino, Op.Cit, p86.

³ محمود عودة، مرجع سابق، ص138.

⁴ جلال زواد فاخوري، مرجع سابق، ص ص، 31، 32.

والإدارية خاصة في المجتمعات النامية التي تمر بمراحل التطور والانتقال يؤدي غالبا إلى مساهمة أكبر من البيروقراطية في الشؤون السياسية، وذلك لسببين:

- التغيير يكون أسرع في القطاعات المتقدمة تكنولوجيا وبذلك هي أقدر على التغيير.
- إقامة المستعمر لأجهزة بيروقراطية مستقلة عن الرقابة السياسية إلى الحد الذي أصبحت فيه الوحدات الإدارية متجاوزة حدود وظائفها.

ويقول ريجز أن التوسع في النظام البيروقراطي السابق لأوانه الذي يقفز عبر المراحل الواجب اتباعها بينما تلهث الجماعات السياسية في السير خلف البيروقراطيين يحول دون تطور سياسي فعال، وتتفرع عن هذه النظرية نظرية فرعية مؤداها أن الجماعات السياسية المنفصلة والمستقلة بعضها عن البعض الآخر تتوفر لها فرص أفضل للتطور متى كانت المؤسسات والوحدات البيروقراطية ضعيفة نسبيا.¹

ووجد ريجز أن دلائل تاريخية تدعم الاستنتاج القائل إن سلطة البيروقراطيين وتوسعهم لها نتائج منطقية عكسية لتنمية الأنظمة السياسية، وهذه الدلائل هي:²

- نظام الجدارة القائم على التوظيف يقوض دعائم النظام الحزبي الناشئ.
- المركزية والرقابة على الحكومات المحلية تضعف المشاركة السياسية.
- التعبئة البيروقراطية تضعف جماعات المصالح.
- الإشراف الزائد للبيروقراطيات على زيادة الإيرادات والنفقات والمبادرات السياسية بدلا من البرلمان.
- استغلال البيروقراطية للنظام القضائي المفتقر إلى التدعيم الشعبي وإساءته في استعمال السلطة.

¹ المرجع نفسه، ص 39، 40.

² بي سميث، كيف نفهم سياسات العالم الثالث، نظريات التغيير السياسي والتنمية، تر. خليل كلفت. القاهرة: المركز القومي للترجمة، 2011، ص 312.

والنتيجة عند ريجز هي أن المؤسسات السياسية تملك فرصة أفضل للنمو إذا كانت المؤسسات البيروقراطية ضعيفة نسبيا.

وقدم "ريجز" تحليله في عدة أطر وهو من خلال دراسته لحالة "تايلند" توصل إلى أن المجتمعات الانتقالية تفتقر إلى التوازن بين المؤسسات الصانعة للسياسة والنظم البيروقراطية المؤثرة سياسيا، حيث المؤسسات الصانعة للسياسة والمتمثلة في المشرعين والمحاكم والأحزاب السياسية والمجموعات ذات الاهتمامات الخاصة في مجملها ضعيفة، وأطلق على الأنظمة التي تتصف بتلك المواصفات اسم البيروقراطيات السياسية، مع تأكيده على أن وجود التوازن بين البيروقراطية والنظام الدستوري الذي يشمل وجود جمعية منتخبة ونظام منتخب وجهاز حزبي هو المعيار للتفريق بين النظم المتوازنة والنظم غير المتوازنة، كما أن البيروقراطية في الدول النامية حسب تعبيره تميل أكثر لإيقاف "النمو السياسي" خصوصا مع ضعف الجهاز السياسي وذلك ما يؤدي إلى إضعاف الجهاز الإداري وإعاقة أدائه.¹

أما بالنسبة لـ "لابارومبرا" Lapalambara فقد شدد على أهمية الفصل بين الإدارة والسياسة للحد من قوة البيروقراطية في الدول الجديدة خاصة أنها كجهاز تشكل خطرا على الديمقراطية حتى في البلدان المتقدمة، لأنها أصبحت أهم قوة وكل القرارات الرئيسية أصبحت متعلقة بها، لذلك يجب التقليل من مسؤولياتها في وضع الأهداف وتنفيذها.²

أما "هنري جودناو" Henry Goodnow وبعد دراسته لحالة "باكستان" توصل إلى أن البيروقراطية تشكل عائقا أمام نمو المؤسسات الديمقراطية باعتبار البيروقراطيين يحتلون أماكن عليا نتيجة لمجيئهم بعد الإداريين الاستعماريين، أي أن السلطة انتقلت من بيروقراطي استعماري إلى بيروقراطي وطني

¹ Fred Riggs, Bureaucrats and political development: a paradoxical view, in: Joseph Laparambara (edit), **Op.Cit.**p127.

² Joseph Laparambara, **Op.Cit.**, p35.

خصوصا مع عدم وجود قوى مضادة لهذا الجهاز، وقد شكك في إمكانية انتقال السلطة من حكومة بيروقراطية إلى حكومة ديمقراطية، وإن كان ذلك ممكنا فسيتم من خلال النزاع حول السلطة الذي بدوره يعيق النمو السياسي.

كما اعتبر "لوسيان باي" Lucian Pye التوازن بين الجهاز الإداري والسياسي أكبر مشكلة تواجه بناء أي أمة، وأكد على أن تراجع فاعلية الأحزاب السياسية والفاعلية الإدارية في الدول الجديدة يعيق تحقيق التنمية السياسية.¹

وكخلاصة فإن هذه الآراء قد اتفقت على وجود علاقة عكسية بين الديمقراطية والبيروقراطية، باعتبار أن البيروقراطية تسمح بمجموعة من الموظفين المؤهلين من التحكم في المجتمع وفي كافة المجالات، وهو ما يتعارض مع الديمقراطية التي تدعم مشاركة الجميع في اتخاذ القرار وإعطاء الأولوية للأجهزة المنتخبة في صياغة السياسات العامة والاكتفاء بالدور التنفيذي والتنظيمي للأجهزة البيروقراطية في إدارة الشؤون العامة.

خلاصة واستنتاجات:

تناولنا في هذا الفصل مفهومي البيروقراطية والتحول الديمقراطي من الناحية النظرية وكذا طبع العلاقة بين البيروقراطية والديمقراطية وتوصلنا إلى عدة نتائج نظرية أهمها صعوبة تحقيق إجماع حول مفهوم موحد للبيروقراطية لارتباطه بعدة علوم كعلم الاجتماع والسياسة والإدارة وبالتالي تشابهه مع العديد من الظواهر

¹ هيدي فيريل، مرجع سابق، ص ص 249، 250.

الاجتماعية والسياسية أهمها ظاهرة ممارسة السلطة، إضافة إلى تركيز مجمل الدراسات التي تناولته على واقع الدول الغربية التي قدمت نموذج نظري يتلائم وخصائصها السياسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية، وهي نفس النتيجة التي توصلنا إليها في دراسة مفهوم التحول الديمقراطي حيث يصعب تحديد تعريف جامع لكل خصائصه لكونه يرتبط بمفهوم الديمقراطية التي تعرف جدلا واسعا حول معناها وأبعادها.

أما عن العلاقة بين البيروقراطية والديمقراطية فتناولت الدراسة وجهتي نظر رئيسيتين في هذا الموضوع حيث الرأي الأول الذي أكد على أهمية التنظيم البيروقراطي في المجتمع المعاصر ودوره في تفعيل الممارسة الديمقراطية وعلى رأسهم "ماكس فيبر" الذي دعا إلى إيجاد الوسائل الضرورية للسيطرة على البيروقراطية لكونها عاملا ضروريا لتحقيق الديمقراطية، والرأي الثاني الذي اعتبرها خطرا كبيرا على الممارسة الديمقراطية وأداة لممارسة التسلط.

ونستنتج في الأخير أنه رغم تباين الأطر النظرية التي تناولت مفهومي البيروقراطية والتحول الديمقراطي فإن المطلوب هو اختيار الأنسب منها والذي يمكن من تجسيد واقع المفهومين في بيئة الدول النامية عموما والجزائر خصوصا ما يمكن من وصف الواقع وتحليله وتفسيره.

الفصل الثاني:

العوامل المحددة لدور البيروقراطية في

النظام السياسي الجزائري

تمهيد:

يعد السلوك الإداري محصلة القيم والتقاليد والثقافة التي يفرزها أي مجتمع، والبيروقراطية كتنظيم لا يمكن

أن تنفصل بتاتا عن بيئتها المتواجدة فيها، وعليه لا يمكن تفسير سلوكيات الجهاز البيروقراطي في الجزائر

بعيدا عن طبيعة النظام السياسي الذي ينشط فيه، وكذلك المؤشرات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية المكونة لبيئته.

وعلى هذا الأساس سنتناول الدراسة في هذا الفصل مجموع العوامل السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية المحددة لدور البيروقراطية من خلال ثلاث مباحث، حيث سيخصص المبحث الأول لدور العوامل التاريخية ممثلة في الخصائص التي ورثتها الإدارة الجزائرية عن العهد العثماني والاستعمار الفرنسي ومرحلة الحزب الواحد، ويليه المبحث الثاني الذي يركز على دور العوامل السياسية وبالتحديد شكل تنظيم السلطة القائم على محورية الجهاز التنفيذي وتأثير المؤسسة العسكرية في المشهد السياسي إضافة إلى دور العوامل الإدارية، أما المبحث الثالث والأخير فيتناول تأثير الاقتصاد الريعي ومجموع العوامل الاجتماعية والثقافية ممثلة في المؤشرات الاجتماعية كالسكان والتعليم والبطالة وكذا الخصائص الثقافية للمجتمع الجزائري.

المبحث الأول: دور العوامل التاريخية.

إن الحديث عن واقع الإدارة الجزائرية وسلوكها البيروقراطي في ظل التعددية السياسية لا يمكن أن يتم دون الرجوع إلى الفترات التاريخية السابقة لهذه المرحلة، والتي ساهمت في بناء الجهاز البيروقراطي الجزائري،

وكرست فيه مجموعة من الخصوصيات والسلوكيات والتي تراكمت مع الزمن وانعكست على أدائه وعلاقاته بكل المؤسسات والبيئة المحيطة به.

المطلب الأول: البيروقراطية في العهد العثماني.

إن ظهور العلاقة بين الجزائر والدولة العثمانية جاء نتيجة ظروف تاريخية جعلت من الجزائر ولاية من الولايات العثمانية، فنتيجة لاحتلال الأسبان للعديد من المدن الساحلية (تنس، وهران، دلس، بجاية...)، ابتداء من 1505 استنجد سكان المدن المحتلة بالأخوين "خير الدين بربروس" و"عروج" لطردهم الأسبان، وفي سنة 1518 طلب سكان الجزائر الحماية العثمانية بصفة رسمية فوافق السلطان العثماني وعين "خير الدين" حاكما عاما للبلاد.¹

وقد مر الحكم العثماني في الجزائر بأربع مراحل، هي:

- مرحلة الباي لارباي 1518-1588.

- مرحلة البشاوات 1588-1659.

- مرحلة الأغوات 1659-1671.

- مرحلة الدايات 1671-1830.

وكان لهذه المراحل دورا في تشكيل جهاز إداري يحمل خصوصيات كل مرحلة، والتي تراكمت لتشكيل ما يسمى بالترسبات التي لا تزال تبدو ملامحها في الإدارة الجزائرية إلى غاية الآن.

أولا: طبيعة النظام الإداري في العهد العثماني.

قسمت الجزائر إداريا في العهد العثماني إلى أربع مقاطعات إدارية، وهي:²

¹ عن ظروف احتلال الأسبان للجزائر وتعيين أول حاكم تركي فيها، انظر: مبارك الملي، تاريخ الجزائر في القديم والحديث، ج3. الجزائر: مكتبة النهضة الجزائرية، 1964، ص ص19، 60.

² المرجع نفسه، ص ص295-300.

- دار السلطان، وهي المناطق الموصولة مباشرة بالداي. تشمل جغرافيا على خمس مدن هي: الجزائر، البليدة، القليعة، شرشال، ودلس.
- بايلك التيطري وعاصمته المدية.
- بايلك الغرب وعاصمته وهران.
- بايلك الشرق وعاصمته قسنطينة.

وقد كان التقسيم الإداري التركي مرنا، تميز بمحاولة التكيف حسب الأحوال المختلفة، وقد فضل العثمانيون أسلوب الإدارة المباشرة فيما يخص المنطقة التابعة لدار السلطان،¹ واشتمل التنظيم السياسي في الفترة الأخيرة من عهد الدايات على:

1. المستوى المركزي:

- **الداي:** رئيس الدولة والقائد العام للجيش في البلاد، وفي العادة يتم انتخابه من طرف أعضاء الديوان العالي.

- **الديوان:** بمثابة مجلس الوزراء حاليا والساعد الأيمن لرئيس الدولة كونه يضم الشخصيات المقربة إليه والتي يعتمد عليها في تنفيذ سياسة الحكومة التي يقودها الداوي، وهو يشرف على تسيير شؤون الدولة في المسائل المالية والعدالة والأمن،² ومن العناصر القوية التي كانت تساعد:

- الخزانجي: وزير المالية ومسؤول على خزينة الدولة.

- الآغا: قائد الجيش البري.

- خوجة الخيل المشرف على أملاك الدولة.

- بيت المالجي: المكلف بمسائل الميراث.

¹ المرجع نفسه، ص301.

² عمار بوحوش، التاريخ السياسي للجزائر من البداية ولغاية 1962. بيروت: دار الغرب الإسلامي، 1997، ص 64، 65.

- وكيل الخرج: المكلف بالشؤون الخارجية.
- الباش كاتب: الأمين العام للحكومة.
- بالإضافة إلى هؤلاء، كان هناك موظفون سامون يقومون بأعمال محددة منهم:
 - الكاتب الأول: المراسلات الخارجية والداخلية للداي.
 - الكاتب الثاني: متابعة ومراقبة السجل الخاص بالجنود.
 - الكاتب الثالث: متابعة ومراقبة المعلومات بسجل الدولة.
 - الكاتب الرابع: ضبط السجل الثاني من إيرادات الدولة من الجمارك.
 - رئيس التشريفات: مدير البلاط.
 - الكاخيا: حراسة خزانة الدولة.
 - الخزنادار: خزن المال والاحتفاظ به.
 - الحكيم باشي: رئيس أطباء القصر.
 - الشاوش: الحاجب الذي يتولى مراقبة الدخول والخروج من وإلى قصر الداى.¹

2. المستوى المحلي:

¹ المرجع نفسه، ص 65، 66.

- الباي: هو بمثابة الوالي ويتصرف في إقليمه نيابة عن الداي، وكان يعتبر من كبار موظفي الدولة، ويختار من بين الشخصيات المرموقة في المجتمع الجزائري، وكان الباي يستعين بموظفين ساميين في إدارته، وهم: الخليفة، قائد الدار، آغا الدائرة، الباشكاتب، الباش سيار، الباش سايس.

- الأوطان: وهي وحدات إدارية موجودة بكل بايلك أو ولاية. وكانت الوحدة الإدارية في هذه الأوطان هي القبيلة، والتي كانت في العادة تحت سلطة شيخ القبيلة الذي يخضع بدوره إلى قائد من أصل تركي أو كرغلي، وكانت علاقة القبائل بالإدارة على أنواع:

- القبائل النائية التي لا تصلها يد السلطة.

- القبائل ذات الاستقلال الذاتي التي تدفع ضريبة الخضوع.

- قبائل الرعية، وهي أنواع:

- الخاضعة خضوعاً جزئياً.

- الخاضعة خضوعاً تاماً (قبائل الغريل أو العبيد).

- المخزن وهي المتحالفة مع السلطة المركزية وتمدها بالمال والرجال،¹

وأهل المخزن هم رجال الإدارة والحكم من عسكريين وموظفين مدنيين وأصحاب الامتيازات وكبار الملاكين، الذين تشكل منهم الطبقة الحاكمة التي تشتغل وتعيش على حساب الآخرين الذين تتكون منهم الرعية.² ويتكون أهل المخزن من:

- أصحاب الامتيازات الذين يشغلون وظائف معينة تدر عليهم امتيازات معينة.

- المخازنية: وتتولى الدولة تجهيزهم بالسلاح والمركوب، ويتمتعون بإعفاء أراضيهم من

الضرائب.

¹ أبو القاسم سعد الله، محاضرات في تاريخ الجزائر الحديث (بداية الاحتلال). الجزائر: الشركة الوطنية للنشر والتوزيع، 1982، ص 55

² مبارك الميلي، مرجع سابق، ص 292.

- صنف آخر من المخازنية لا يتمتع إلا بامتيازات ضئيلة، لكنه يحقق أرباحا ضخمة بوسائل

شرعية وغير شرعية.¹

وعلى هذا الأساس وضع الأتراك تقسيما إداريا يوجد في كل قسم منه أهل المخزن والرعية.

الجدول رقم 01: الأقسام الإدارية موزعة حسب الأصناف والتقسيم الإداري في العهد العثماني.²

قسنطينة	وهران	تيطري	دار السلطان	
47	46	14	19	المخزن
14	56	23	11	الرعية
25	29	12	20	الأقسام التابعة لأمرء متحالفين مع الأتراك
137	36	13	30	الأقسام التابعة لإمارات مستقلة

ثانيا: خصائص الإدارة العثمانية في الجزائر.

اتسمت الإدارة العثمانية في الجزائر بجملة من الخصائص:

- الطابع العسكري، حيث تمتع البايات الذين شكلوا وسطاء بين الشعب والإدارة المركزية بسلطة قوية إلى

درجة أن ميزانياتهم فاقت ميزانية الداى، وكان الوسطاء لا ينحسرون فقط في البايات وإنما يضاف إليهم:

¹ المرجع نفسه، ص 293.

² المرجع نفسه، ص 300.

الضباط، القياد، والموظفون السامون على كل المستويات، وتمتع الموظفون في النظام التركي بالجزائر بامتيازات كبيرة، عززت من دورهم.¹

- الولاء المطلق للسلطات والتغيير العنيف للحكام.

- إدارة محافظة متمسكة بالتقاليد الاجتماعية الدينية، وتقوم على نظام اجتماعي طبقي يبدأ بالعبيد وينتهي بالوجع العثماني(الأرستقراطي) مروراً بطبقة وسطى يمثلها عادة العبيد والحضريون، وهم غالباً سكان المدن من التجار والصناع أصحاب الحرف والخوجات والعلماء.

- القسوة في العقوبات وسرعة التقاضي وتنفيذ الأحكام.

- التعفن الإداري والاجتماعي كالرشوة والتواكل والغش.²

إضافة إلى هذه الخصائص فإن محاولة إقامة إدارة مركزية من طرف الأتراك أدى إلى سلوك سياسة أدت في الواقع إلى لامركزية حرمت الدولة من موارد داخلية هامة، لأن قسماً كبيراً من الموارد الداخلية كان يذهب إلى صناديق الوسطاء بين الشعب وبين الإدارة المركزية إلى درجة أن ميزانية باي قسنطينة أو باب وهران كانت تتجاوز ميزانية الداى،³ حيث كشفت المحفوظات والسجلات التي عثر عليها الفرنسيون بقسنطينة عام 1837م أن مداخيل الضرائب بلغت 940130 بياستر⁴، في حين أن الكشوف التي وجدها الفرنسيون عند خوجة الخيل عند احتلالهم للعاصمة دلت على أن مداخيل الضرائب إلى خزينة

¹ خميس السيد إسماعيل، مرجع سابق، خميس السيد إسماعيل، الإدارة العامة والتنظيم الإداري في الجمهورية الجزائرية، دراسة نظرية تطبيقية. الجزائر: جامعة الجزائر، 1975، ص131.

² أبو القاسم سعد الله، مرجع سابق، ص55.

³ أمبارك الميلي، مرجع سابق، ص302.

⁴ البياستر في الأصل نقد اسباني من الفضة قدره ثمانية رياللات، وقد بدأ تداوله في بداية القرن 16، قم استقر في التعامل التجاري مع بلدان الشرق، وقد أطلق اسم البياستر على العملة الفضية التركية التي تسمى القرش، والتي ضربت لأول مرة في عهد السلطان سليمان الثاني (1687-1690).

الداي لم تتجاوز في نفس الفترة 296000 بياستر. وأكد القنصل الأمريكي بالجزائر "شالر ويليام" (William Shaler) عام 1822 أن البايات لا يدفعون للداي إلا 20 % من مداخيلهم.

إن الوسطاء على كل المستويات كانوا يأخذون نصيبا لأنفسهم من محصول الضرائب والزكوات مثل كبار الضباط والقياد وشيوخ القبائل والموظفون السامون، وقد أدت هذه الروح إلى انتشار الرشوة، خصوصا وأن النظام التركي لم يكن يدفع لموظفيه أجورا قارة بل كان يمنحهم امتيازات عززت بدورها روح الرشوة والفساد.¹

إن عرض بنية النظام الإداري للجزائر في ظل الفترة العثمانية يبرز بوضوح ما لهذه الحقبة من دور في تشكيل الجهاز الإداري الجزائري، ورسم معالم وتحديد مكانة الجهاز البيروقراطي فيه، حيث إن هذه المرحلة عززت دور البيروقراطية العسكرية من جهة، وفساد البيروقراطية المدنية من جهة أخرى.

المطلب الثاني: البيروقراطية في العهد الاستعماري.

تبنى الاستيطان الفرنسي في الجزائر جملة من الأساليب لفرض إرادته وضمان سيطرته على الجزائريين، وهو لم يكتف فقط بالأساليب القمعية المباشرة من قتل وتعذيب وإبادة وتهجير، وإنما اتخذ لنفسه أيضا أشكالاً إدارية معينة في تسيير شؤون المعمرين من جهة، وضمان الاستحواذ على الثروات الجزائرية وإخضاع الجزائريين من جهة أخرى.

وعليه، تشكل دراسة هذه المرحلة من تاريخ الإدارة الجزائرية أهمية قصوى للبحث، كون الجهاز الإداري الجزائري بعد الاستقلال لم يتخلص بعد من الكثير من خصائص هذه المرحلة.

أولا: طبيعة الأشكال الإدارية الاستعمارية.

¹ أمبارك الميلي، مرجع سابق، ص 303.

إن تأثير النمط الإداري الفرنسي في الإدارة الجزائرية لم يكن أمراً اختيارياً، بل كان محتوماً ومفروضاً كما فرض الاستعمار. فبعدما قامت فرنسا بغزو الجزائر سنة 1830 اتخذت لنفسها مجموعة من النماذج والأساليب لتسيير الحياة السياسية والتي اتسمت بطابعها العسكري ومركزها الشديدة مع بداية الاحتلال، وكانت موجهة بالأساس لخدمة الفرنسيين والمستوطنين، رغم الإجراءات التي كان يتخذها الاحتلال للتخفيف من الضغط الممارس عليه من خلال حركات المقاومة.

لقد عاشت الجزائر بين العام 1830 و1834 تحت حكم عسكري خالص، حيث فرضت الإدارة الاستعمارية إضافة إلى الإدارة التركية، وأنشئت مكاتب الشؤون العربية لتكون بمثابة مكاتب اتصال بين القيادة الفرنسية والمديرين الجزائريين،¹ حيث سعت الإدارة العسكرية إلى إعادة بناء الإدارة التركية عن طريق الاحتفاظ بالمراكز والألقاب ذاتها وتأمين المزايا المادية لرجال القبائل المتعاونين الذين عملت على الحد من السلطة الفعلية لمساعدتهم المحليين، وحولت وظائفهم إلى مجرد ألقاب شرف، أما أولئك الذين جرت استعارتهم ليخدموا في الأجهزة الإدارية الإشرافية (المكاتب العربية) كمترجمين ومحررين ومحامين إسلاميين فقد اكتسبوا أهمية اجتماعية أكبر في أعين رجال القبائل بسبب قدرتهم على الوصول إلى المسكين بالسلطة، وضاعف من تقليص الوظائف القديمة لكل من الأغا والقائد تعيين أفراد من غير الأرسقراطيين لشغلها حينما تمردت القبائل المدارة.²

وابتداء من عام 1834 أصبحت الجزائر رسمياً تحت إدارة حاكم عام تعينه وزارة الدفاع الفرنسية، وفي 18 أبريل 1845 قسم البلاد إلى 03 مناطق: مدنية ومختلطة وعربية، حيث المدنية يسكنها أغلبية أوربية والمختلطة فيها أقلية أوربية، أما العربية فضمت العرب فقط الذين كانوا تحت الحكم العسكري.

¹ مغنية الأزرق، نشوء الطبقات في الجزائر، دراسة في الاستعمار والتغيير الاجتماعي - السياسي، تر. سمير كرم. بيروت: دار الأبحاث العربية، 1980، ص50، ص51.

² المرجع نفسه، ص61.

وفي الفترة الممتدة من 1830 إلى 1845 مكّنت الجزائر خاضعة لسيطرة وسلطة الجيش الفرنسي، وابتداء من 15 أفريل 1845 صدر مرسوم ملكي يقضي بإنشاء حكم مدني في المناطق التي توجد بها جاليات أوروبية، وتقرر في هذه السنة إنشاء 03 مقاطعات وهي الجزائر ووهران وقسنطينة، أي أن التنظيم جاء لوضع السلطة بيد المعمرين بدلا من ضباط الجيش الذين رفضوا اقتسام السلطة. ولم يتغير الوضع إلا في 1847 حين استقال "بيجو روبر" (Robert Bugeaud) من منصبه، وتلاها قيام ثورة 1848 التي انحازت إلى تكريس السلطة المدنية في الجزائر، وابتداء من 09 ديسمبر 1848 قررت الحكومة الفرنسية تطبيق نفس النظام السياسي والإداري الموجودين في فرنسا والذي استمر إلى غاية 1962 مع استبدال نظام المقاطعات بنظام العمالات (département/ préfet).

أما بالنسبة للتنظيم الإداري في كل عمالة فقد وجد في كل واحدة مجلس يتكون من رئيس المقاطعة وثلاثة أعضاء مشاركين في تنظيم ودراسة القرارات التي ينبغي اتخاذها سواء في المجال الاقتصادي أو العمراني، إلى جانب وجود مجلس آخر منتخب هو المجلس العام الذي كان بمثابة برلمان مصغر للمعمرين.¹ فيما بين العامين 1898 و1900 اكتسبت الجزائر المستعمرة صفة قانونية واستقلال ذاتيا عاليا عن طريق إقامة مفوضات مالية، تتمتع بسلطة الإنفاق من الميزانية، وطوال الفترة الممتدة من 1900 إلى 1962 كانت الجزائر بصفة مستمرة تحت حكم مدني، فيما عدا مرة وجيزة في العالم 1958 حينما حاول العسكريون بعد 04 سنوات من بداية الثورة القيام ببعضين مسلح في محاولة لإبقاء الجزائر فرنسية.² وبعد مرور عقود من السيطرة الفرنسية على الجزائريين، ومع تزايد قوة الحركة الوطنية في الكفاح لجأت فرنسا إلى تبني نظام يسمح بإشراك الجزائريين في السلطة، وتجسد ذلك من خلال صدور قانون سبتمبر 1947 الذي تضمن لائحة التنظيم الإداري للبلاد، ونص على اختصاصات الحاكم العام كصاحب

¹ عمار بوحوش، مرجع سابق، ص 132، 133.

² مغنية الأزرق، مرجع سابق، ص 52.

سلطة إدارية عسكرية وذو سلطة على جميع المصالح المدنية ماعدا مرفقي القضاء والتعليم التابعين لوزارتي العدل والتربية الفرنسية، إضافة إلى اختصاصات المجلس الجزائري الذي هو مجلس إداري ونيابي يتشكل عن طريق الانتخابات، وبعدد 120 عضوا مناصفة بين الفرنسيين والجزائريين، والذي كان يتمتع بسلطات هامة في كل القضايا غير المحصورة بالبرلمان الفرنسي، حيث سمح له بتوسيع القانون الفرنسي ليطبق على الجزائر، وإصدار الأنظمة الخاصة بالجزائر ضمن إطار القوانين المطبقة.

غير أن هذه الاختصاصات كانت مقيدة بسلطة الوصاية التي يمارسها الحاكم العام والسلطات العليا في فرنسا، إضافة إلى أن المجلس تمت السيطرة عليه كليا من طرف المعمرين والمواليين لهم من الجزائريين، مما جعل منه مجرد أداة لخدمة الاستعمار.

أما عن التنظيم المحلي فنصت المادة 53 من قانون 1947 على أنه يتمثل في البلديات التي قسمت إلى نوعين:

- البلديات التي تقطنها أغلبية أوروبية، ويطبق عليها القانون البلدي الفرنسي.
- البلديات المختلطة التي تشمل مناطق تواجد الجزائريين، ويطبق عليها قانون 08 فبراير 1919، يديرها إداري مدني ويساعده عدد من القادة Caids يتولى كل منهم مسؤولية (دوار).
- أما أراضي الجنوب فكانت خاضعة للإدارة العسكرية.

باندلاع الثورة التحريرية شهدت الجزائر تغييرات في التنظيم الإداري، ففي 12 أبريل 1956 تم حل الجمعية الجزائرية ونقل صلاحياتها للحاكم العام، وتمثلت السلطة المركزية في: مندوب حكومة الجزائر، المحافظون ونوابهم، ورؤساء الشعب الإدارية المتخصصة والمدنية، أما من ناحية التنظيم اللامركزي فقد استمر العمل بنظام العمالات والبلديات.¹

¹ علي زغدور، الإدارة المركزية في الجمهورية الجزائرية. الجزائر: الشركة الوطنية للنشر والتوزيع، 1977، ص 31-37.

أما الانتخابات فإنها لم تعكس قط الخيار الحر للشعب، حيث تميزت الفترة الاستعمارية بمصادرة إرادة الشعب من طرف الإدارة وكان المنتخبون المحليون أو على المستوى الوطني باستثناء الوطنيين يسمون ببني **وي وي**، ويعتبرون كخادم مطيعين ومواليين للإدارة الفرنسية خلال فترة الاحتلال.¹

وعليه فإن كل أساليب التنظيم الإداري التي تم تبنيها من طرف فرنسا كانت بهدف خدمة أغراضها الاستعمارية، وهي أساليب قامت على وجود علاقة عمودية قوامها وصاية مشددة من السلطة المركزية.

ثانياً: جزارة الإدارة الجزائرية.

حتى اندلاع حرب التحرير كانت الإدارة الجزائرية ذات طابع استعماري جلي، وكان دخول الجزائريين إليها جد محدود، وكان يقتصر على الوظائف التنفيذية والسفلى، أما مهام التصور واتخاذ القرار فاقترنت على الأوربيين وحدهم، ولم تكن الإدارة في خدمة المواطنين بل في مراقبة السكان الأصليين وإقامة العلاقات مع القبائل وجمع المعلومات من أجل ضمان السيطرة الفرنسية في كامل أنحاء البلاد.²

لقد نجحت فرنسا قبل إعلان الاستقلال السياسي للجزائر في إقامة جهاز للمحافظة على مصالحها والدفاع عنها، وذلك بتنظيم وجودها في مختلف الأجهزة التي ستصبح هي المؤسسات الجديدة للجزائر، ولاسيما في الجيش والإدارة والاقتصاد والتعليم والتكوين.³

كانت الجزائر في بداية حرب التحرير تدار بطريقة عرجاء، فمن جهة كانت تتوفر على 325 بلدية لها كامل صلاحيات التسيير لتتهم بالسكان الأوربيين والمقدر عددهم بمليون نسمة، ومن جهة أخرى كانت الجزائر الأخرى التي يسكنها 9 ملايين نسمة الذين يسمون فرنسين مسلمين تدار بالوكالة في 48 بلدية مختلطة معرضة لتسلط إدارة الاحتلال وطغيانه.

¹ عبد الحميد ابراهيمي، في أصل الأزمة الجزائرية 1958-1999. بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2001، ص62.

² المكان نفسه.

³ المرجع نفسه، ص74.

وفي نوفمبر 1954 كان السكان المسلمون يمثلون 09 أضعاف السكان الأوربيين لكنهم لم يكونوا يشكلون في الوظيفة العمومية سوى 29% من الموظفين الذين كانوا في غالب الأحيان في أسفل سلم الوظيفة، حيث من بين 2500 موظف في الحكومة العامة لم يوجد سوى 183 مسلما معينين بخاصة في وظائف دنيا لا يكادون يمثلون 07% من مجموع التعداد.

أما في المهنة الحرة فلم يكن عدد المسلمين الجزائريين كبيرا، حيث في 1954 تم إحصاء 161 محاميا و152 وكيل دعوى و41 كاتب عدل و104 طبيب و185 أستاذا في التعليم الثانوي، وفي هذا السياق وبعد التطورات السياسية الناتجة من التقدم الذي سجلته جبهة التحرير الوطني في الميدان، تم التفكير من طرف إدارة الاحتلال في إصلاحات وإجراءات بين عامي 1955 و1957 بهدف إبعاد السكان الجزائريين عن تأثير الجبهة وذلك من خلال ما سمي بالترقية الاجتماعية للفرنسيين المسلمين، لتنتقل منذ العام 1959 الجزائر التدريجية للإدارة الاستعمارية والتي تعين على القوة الثالثة أن تؤدي دورا أساسيا فيها بعد الاستقلال.

وفي إطار الترقية الاجتماعية عرض "فرانسوا ميرون" (François Mitterand) الذي كان وزيرا للداخلية في 05 جانفي 1955 أمام مجلس الوزراء برنامجا واسعا للإصلاحات، وتم إنشاء مدرسة للتكوين الإداري تهدف إلى تسهيل حصول المسلمين على مناصب مسؤولية في الوظيفة العمومية لضمان بقاء الجزائر فرنسية.

ولم تشمل زيادة فرص العمل بين عامي 1955 و1958 الجهاز الإداري فقط بل كذلك النشاطات غير الفلاحية (تجارة، صناعة، بناء) الناجمة عن الترقية الاجتماعية التي تندرج في المسعى الإداري للحكومة الفرنسية لإبقاء الجزائر في وضعها الاستعماري، فتمت في الفترة ما بين 1959 و1961 ترقية أكبر عدد من الإطارات المسلمين وذلك بتعزيز هياكل التكوين الأولي والتكوين المهني والتعليم التقني والتكوين

المتسارع لأكثر عدد من الشباب المسلمين، وبالموازاة مع ذلك عززت فرنسا في الوقت نفسه تكوين النخب ذات المستوى العالي للحصول على إدارات من شأنها أن تكون قادرة ليس فقط على التكفل بتحقيق أهداف مخطط قسنطينة بل أيضا التحكم في الجزائر غدا.¹

وقد ارتفع عدد العاملين في القطاعات غير الزراعية بين عامي 1954م و1960م إلى 361800 وهو ما مثل زيادة ب 244100 فرصة عمل خاصة بفرقة الفرنسيين المسلمين.

الجدول رقم 02: عدد العاملين في القطاعات غير الزراعية (1954-1960).²

النشاط	المسلمون	الأوروبيون	المجموع
الإدارة	122700	57200	179900
التجارة	56400	38500	94900
الصناعة	20000	9000	29000
- البناء، البريد، المواصلات	45000	13000	58000
المجموع	244100	117700	361800

ويبدو واضحا من خلال الجدول أعلاه تفرد قطاع الإدارة بالحصص الكبرى من مناصب العمل والتي بلغ مجموعها 179900 منصبا من مجموع 361800 منصبا في كافة القطاعات، كما يبدو من خلال معطيات الجدول تركيز الإدارة الفرنسية على ترقية الجزائريين في المناصب الإدارية إلى الضعف بالمقارن مع الكوادر الأوروبية مما يدل على سعي الاستعمار إلى استبدال عدد أكبر من الإدارات الأوروبية أو الفرنسية بإدارات جزائرية موالية للإدارة الفرنسية.

¹ المرجع نفسه، ص 63-65.

² المرجع نفسه، ص 66.

ثالثا: الترسبات الكولونيالية في الإدارة الجزائرية.

زيادة على المنظومة المؤسسية والقانونية التي ورثتها الدولة الجزائرية المستقلة من الاستعمار الفرنسي، فقد استلهمت أيضا أسلوب الحكم ونمط العلاقة بالمحكومين، حيث حافظت على الرابطة التي أقامها المستعمر بالمستعمر والتي وصفها "الأيوبي على بوشلاكة" في مجملها على أنها علاقة انفصالية وعمودية تهدف إلى احتواء المجتمع وضبط حركته بصورة فوقية، فقد أوجدت السلطات الاستعمارية مؤسسات للهيمنة مركزة في ذلك على أهمية الوظيفة والقانون لا على المشاركة والمبادلة.

ولم يكتف المحتل بجلب أدواته العنيفة والبيروقراطية بل كرس مجهودات معتبرة لاجتثاث السكان المحليين وتفكيك أواصر الترابط بين الجزائريين، وقد نجح في تدمير الدولة التقليدية وإقامة بنى وهياكل حديثة ورثتها النخب بعد الاستقلال، والتي كرست سمة الانقسام بين الإدارات العامة والمشاركة الشعبية وبين المؤسسات الرسمية والبنى المدنية.¹

لقد أثرت التجربة الكولونيالية في البنية الاقتصادية والاجتماعية للجزائر المستقلة، حيث اعتبر "بن أشنهو" أن السياسة الاستعمارية أنتجت ثلاثة مخلفات اقتصادية أثرت على الجزائر المستقلة، وهي:

-اقتصاد ذو انتاج خارجي مع فرض مستوى منخفض جدا لإنتاجية العمل الاجتماعي الداخلي، حيث كان قطاع التصدير في خدمة الرأسمالية العالمية.

-نموذج استهلاكي استوطن مع حلول المعمرين الأوربيين، وهو ذو طابع غربي اكتسبه الفرد الجزائري الذي يعيش في المدينة، في ظل انتشار ظاهرة الهجرة من الريف إلى المدينة.

¹ محمد حليم مام، الفساد النسقي والدولة السلطوية، حالة الجزائر منذ الاستقلال. بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2017، ص 107-109.

-جهاز إداري ضخم أقامته فرنسا وتم توسيعه خلال من خلال مشروع قسنطينة 1958-1962، وهذا ما أفرز مركزية وبيروقراطية شديدة في المدن مع ترك الأرياف تعيش حالة نقص كبيرة.¹

إن كل السياسات التي تبنتها فرنسا في الجزائر هدفت بالأساس إلى إدماج الجزائر إداريا، وقد كان لها تأثيرا على الإدارة الجزائرية بعد الاستقلال من ناحيتين، هما:

- من ناحية القوانين، والبناء الإداري: فالنموذج الإداري الفرنسي كان حاضرا بعد الاستقلال بمبغياته وترسانته القانونية، والفرغ الذي تركته فرنسا بعد رحيلها اضطر الحكومة والجمعية الوطنية التأسيسية بعد 1962 إلى الإبقاء على التشريعات الفرنسية إلى غاية صدور أوامر جديدة مع إلغاء تلك المنافسة للسيادة الوطنية.

- من ناحية النخبة الإدارية: إن من أهم ما أنتج الاستعمار في الجزائر في إطار تكوينه لوسطاء بين الإدارة الاستعمارية والمجتمع الجزائري هو النخبة المتفرنسة التي تشكلت من أبناء الأعيان وصغار الموظفين الجزائريين وقلة من أصحاب المهن الحرة من الارستقراطيين والبرجوازيين،² وشكل رحيل الفرنسيين وتركهم لوظائفهم فرصة لهذه النخبة لتسيطر على الإدارة، باعتبارها تتمتع بمستوى تعليمي يمكنها من التسيير الإداري وفي كافة المجالات.

المطلب الثالث: واقع البيروقراطية في عهد الحزب الواحد.

بعد إعلان الاستقلال تبنت الدولة الجزائرية نظام الحزب الواحد في الحكم، وسعت إلى بناء دولة اشتراكية قوامها الديمقراطية والعدالة الاجتماعية في ظل جهاز إداري موروث من الاستعمار الفرنسي، هذا الجهاز الذي ازداد نفوذا بعد تبني النخبة الحاكمة سياسة التركيز على تقوية جهاز الدولة.

¹ المرجع نفسه، ص 111، 112.

² عمار بلحسن، "المشروعية والتوترات الثقافية حول الدولة والثقافة في الجزائر"، في: سليمان الرياشي وآخرون، الأزمة الجزائرية الخلفيات السياسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية. بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 1996، ص 424.

أولاً: تكريس أولوية الدولة على الحزب (نمو البيروقراطية).

كان الحزب الواحد من الناحية الدستورية هو الحزب الوحيد صانع الدولة والمشرف عليها، واقتزن ذلك

بسببين:

- سبب تاريخي اقتزن بدوره في الكفاح ضد المستعمر الفرنسي.
- سبب عملي أوجبه عملية البناء والتنمية والتي تطلبت توحيد الاتجاهات وتعبئة الشعب إلى جانب قيادة الثورة.

وعلى هذا الأساس جاءت النصوص الدستورية والمواثيق الوطنية لتؤكد هذه المكانة للحزب.¹

عرف النظام الأحادي في الجزائر في مرحلته الأولى الممتدة من 1962 إلى 1965 إصدار دستور 1963 وميثاق 1964 اللذان أكدوا على الأحادية والاشتراكية في الحكم، وشكل حزب جبهة التحرير الوطني الذي كان ميلاده في الأول من نوفمبر 1954 كجبهة تحالفت فيها كل التيارات لمواجهة الاستعمار الفرنسي وبعد الاستقلال كوسيلة أساسية لتحقيق طموحات الشعب مركز الثقل لحكم "بن بلة" في ممارسة نفوذه في الحياة السياسية مقابل قوة الجيش.²

هذه التيارات سواء العسكرية منها أو السياسية تصارعت حول السلطة مباشرة بعد إعلان الاستقلال وانتهت الصراعات باعتلاء بن بلة للسلطة، وذلك بعد صدور برنامج طرابلس عام 1962م الذي صادق عليه المجلس الوطني للثورة كميثاق يتبنى الأحادية السياسية والنهج الاشتراكي.³

¹ خميس حزام والي، إشكالية الشرعية في الأنظمة السياسية العربية. بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2003، ص 130.

² سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري. الجزائر: دار الهدى، ط2، 1993، ص 94.

³ إسماعيل قيرة وآخرون، مرجع سابق، ص 93، 94.

نص الدستور 1963 على أن جبهة التحرير الوطني هي حزب الطليعة الوحيد في الجزائر¹، وهي التي تحدد سياسة الأمة وتوحي بعمل الدولة وتراقب عمل المجلس الوطني والحكومة،² كما اعتبر ذات الدستور أن هدف الجبهة هو إنجاز أهداف الثورة الديمقراطية الشعبية وتشييد الاشتراكية في الجزائر،³ كما منحت للحزب الواحد اختصاص الترشيح للعضوية في المجلس الوطني ورئاسة الجمهورية.⁴

لم يحد دستور وميثاق 1976 عن ما نص عليه دستور 1963 من حيث إعطاء مكانة مهمة لحزب جبهة التحرير الوطني، حيث أكد الميثاق الوطني على أن حزب جبهة التحرير الوطني وهو حزب طلائعي وأن مؤتمره يعد الهيئة العليا للحزب يصادق على قوانين الحزب الأساسية ويضبط التوجيهات الإيديولوجية ويرسم السياسة العامة للثورة ويحدد الأهداف التي يجب تحقيقها وينتخب قيادة الحزب ويعمق المفاهيم والتوجيهات الواردة في الميثاق الوطني، والملاحظ هو قلة الوسائل التي منحت للحزب للقيام بمهامه حيث نص الميثاق على الفصل بين الدولة والحزب غير أنه لم يحدد كيف يكون ذلك.⁵

أما دستور 1976 فنص على أن جبهة التحرير الوطني هي الحزب الواحد في البلاد،⁶ وهي القوة الطلائعية لقيادة الشعب وتنظيمه من أجل تجسيد أهداف الثورة الاشتراكية،⁷ كما نص ذات الدستور على على أن قيادة البلاد في وحدة القيادة السياسية للحزب والدولة.⁸

-<https://www.elmouradia.dz>

¹ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، دستور 1963، المادة 23، في:

² دستور 1963، المادة 24.

³ دستور 1963، المادة 26.

⁴ بالنسبة للترشيح لعضوية المجلس الوطني فنصت على ذلك المادة 27 " السيادة الوطنية للشعب يمارسها بواسطة ممثلين له في مجلس وطني، ترشحهم جبهة التحرير الوطني"، أما الترشيح لرئاسة الجمهورية فنصت عليه المادة 39 " ينتخب رئيس الجمهورية لمدة 05 سنوات بعد تعيينه من طرف الحزب".

⁵ السعيد بوالشعير، مرجع سابق، ص 116.

- <https://www.elmouradia.dz>

⁶ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، دستور 1976، المادة 95، في:

⁷ دستور 1976، المادة 97.

⁸ دستور 1976، المادة 98.

وقد فصل ذات الدستور بين أجهزة الدولة وأجهزة الحزب، حيث نص على أنه تعمل أجهزة الحزب وأجهزة الدولة في إطارين منفصلين وبوسائل مختلفة من أجل تحقيق أهداف واحدة، ولا يمكن أن تتداخل اختصاصات كل منهما أو تختلط ببعضها، حيث أن التنظيم السياسي للبلاد يقوم على التكامل في المهام بين أجهزة الحزب وأجهزة الدولة¹.

على الرغم من كل محاولات التوثيق الدستورية والحزبية الداعية إلى تكريس حقيقة الأخذ بنظام الحزب الواحد كحزب طائفي يقود البلاد في مرحلة بناء الثورة الاشتراكية إلا أن دوره ظل محدودا في الواقع بما يقرره رئيس الجمهورية تحويله إلى أداة لتحقيق التعبئة الشاملة².

لقد شهد عصر الرئيس هواري بومدين وبن بلة تفوقا لدور الدولة على حساب بروز جبهة التحرير الوطني كحزب طائفي، كما أن النظام حرص على إبقائها كإطار يستمد منه الشرعية دون دون تمكينها من ممارسة السلطة الفعلية في إدارة الحياة السياسية، وقد عرف حكمهما من ناحية الممارسة السياسية تفوقا لدور الدولة على حساب جبهة التحرير الوطني، حيث أبعد عن الميدان السياسي بإلغاء تنظيماته المركزية التي أقرت في دستور 1963 وميثاق 1964 (اللجنة المركزية والمكتب السياسي والأمين العام)، وسحب منه دوره لصالح رئيس الجمهورية الذي هو أمينه العام ورئيس الحكومة في الوقت نفسه، كما عوض المكتب السياسي الملغى بهيئة جماعية سميت الأمانة التنفيذية للحزب.

أما مع مجيء نظام الرئيس بن جديد فقد عادت الحياة لأجهزة الحزب خصوصا بعد ظهور المادة 120 التي أصبح مسيرو الدولة بموجبها أعضاء في الإدارة المركزية للحزب، وأصبحت اللجنة المركزية مكانا لاختبار بعض القادة لتقلد المناصب الحكومية والبرلمانية³.

¹ دستور 1976، المادة 101.

² ناجي عبد النور، النظام السياسي الجزائري من الأحادية إلى التعددية السياسية. الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2006، ص 100،99.

³ المرجع نفسه، ص 101.

إن اهتمام السلطة ببناء دولة قوية من القاعدة ساهم بقدر كبير في تكوين طبقة بيروقراطية قوية عملت على إضعاف الحزب الذي بقي مبعدا عن ممارسة السلطة، حيث اقتصر مجلس الثورة منذ 1965 على إسناد وظيفة شكلية للحزب تنحصر في تقديم القوائم الانتخابية والإشراف على بعض الحملات بالشرح والتوعية.¹

وكان الحزب ممنوعا من التدخل من التدخل في مجال الإدارة، كما أن إسناد مراكز الحل والعقد أفقد مناضلي الحزب حيوية النضال لكثرة المهام المسندة لهم في الدولة (تمثيل الدولة خاصة في السلطة التنفيذية) أكثر من تمثيل الحزب، وبهذا لم يبقى للحزب سوى وسيلة الترشيح.

فبالنسبة لعملية الترشيح فالحزب لا يقوم بها منفصلا ولا ينفرد بها بل الإدارة تشاركه في تلك العملية بطريقة مباشرة وغير مباشرة لامتلاكها لوحدها المعلومات التي تؤثر في قرار الحزب (الأمن، الدرك، الجيش)، كما تشارك على مستوى المحافظة في دراسة ملفات المترشحين (الوالي، قائد القطاع العسكري)، وعلى المستوى الوطني الوزراء.²

إن الانتماء إلى الحزب الحاكم كشرط للانتماء إلى الإدارة لم يكن مفروضا في الجزائر إلا على مستوى المجالس المحلية وتحقيق الوحدة العضوية بين الحزب والدولة حدد مهامه في المراقبة والتوجيه بدلا من التسيير، فقد كان يشارك الأمين التنفيذي للحزب في جلسات مجلس الوزراء ويشارك الحزب أيضا ب 15 عضوا من بين 177 عضوا في المجلس الاقتصادي والاجتماعي الذي كان بمثابة جهاز استشاري أنشئ من طرف نظام "هوارى بومدين"، كما كان له حق النظر في التعيينات للوظائف العليا والمشاركة بثلاثة أعضاء في

¹ السعيد بوالشعير، مرجع سابق، ص 106.

² المرجع نفسه، ص 117.

المجلس الأعلى للقضاء من بين عشرة أعضاء، وتبقى عدم مشاركته في وضع مشروع الثورة الزراعية 1971 أكبر دليل على تمهيشه مقابل تقوية الإدارة.¹

إن النظام السياسي في الجزائر عمل على تجميد دور الحزب والعمل على تقوية الإدارة، وكان ضعف الحزب أهم العوامل التي زادت من قوة الإدارة ومرد ذلك هو تركيبة حزب جبهة التحرير الوطنية التي حددها برنامج طرابلس في فئة الفلاحين الفقراء والبروليتاريا وأصحاب الحرف والموظفون والتجار الصغار، والبرجوازية الصغيرة.²

كما أن نقص العناصر الواعية والمتقفة يرجع إلى المتغيرات الجديدة بعد 19 جوان 1965، فلم يكن معظم أعضاء مجلس الثورة يدركون أن تجميد الجماهير وتعبئتها يستحيلان بدون حزب قوي بمناضليه في مختلف المجالات، لذلك ظهرت فكرة بناء الإدارة على حساب الحزب،³ وقد جاء في تقرير للأمانة العامة الدائمة للجنة المركزية للحزب أن عدد المناضلين المهيكليين حوالي 180000 مناضل سنة 1981، ويمثل 46% نسبة المتعلمين فيهم، وأن 3/4 من هذا العدد ذوي مستوى ابتدائي.⁴

وإذا كان الحزب يتطلع إلى أن يصبح رمزا للوحدة الوطنية باكتسابه الشرعية فإن دوره كان ضعيفا وهذا ما أكده بومدين عام 1965 حينما قال: " هل كان الحزب موجودا؟ بكل أسف لم يكن له وجود إلا على

¹ Mohamed Tahar Bensaada, **le régime politique Algérien**. Alger: entreprise nationale du livre, 1992, pp 59-61.

² **Projet de programme pour la réalisation de la révolution démocratique populaire** (Adoptée à l'unanimité par le C. N. R.A. à Tripoli en Juin 1962), dans : <http://www.Ratoulmed.Jeera.com/mouatamartarabouls.htm>. (15/06/2014).

³ محمد العربي الزبيري، المؤامرة الكبرى أو إجهاض الثورة. الجزائر: المؤسسة الجزائرية للطباعة، 1989، ص51.

⁴ عامر رخيبة، التطور السياسي والتنظيمي لحزب جبهة التحرير الوطني 1962-1980 الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1993، ص310.

الورق، وفي اللافتات المعلقة على المناير، ولا شئ آخر"، ولهذا فهو حزب يضم المناضلين فحسب وذلك بخلاف الدولة التي هي دولة كل المواطنين بلا استثناء.¹

إن اهتمام السلطة في عهد هواري بومدين ببناء دولة قوية من القاعدة ساهم بقدر كبير في تكوين طبقة برجوازية وبيروقراطية قوية عملت على إضعاف الحزب، وأصبحت هذه القوى هي التي تقود نشاط الشعب والدولة، وهكذا كان دور الحزب الواحد من الناحية العملية لاسيما على صعيد المشاركة السياسية أقرب إلى مفهوم التعبئة منه إلى المشاركة كمبدأ أساسي وكإجراء نظامي وكجوهر للمفهوم الديمقراطي للممارسة السياسية.²

وعليه فإن قوة الإدارة في المرحلة الأحادية على حساب الحزب الواحد تركز كأسلوب حكم انعكس سلبا على الأحزاب السياسية في المرحلة التعددية خاصة في ظل استمرار فكرة تقديس الدولة كجهاز على حساب الأحزاب السياسية مما سيكون له تبعات على مسألة الديمقراطية.

ثانيا: استمرارية الموروث الاستعماري في الإدارة الجزائرية .

على رغم رحيل 900 ألف أوربي من الجزائر مباشرة بعد الاستقلال فقد تم الإبقاء على الجهاز الإداري الاستعماري وفق ما تنص عليه اتفاقيات إفيان، حيث لم تجر أية إصلاحات أو تغييرات في البنى أو الأجهزة التي كانت معدة في الأساس لقمع الجماهير، على العكس تماما فقد بقي الحضور الفرنسي مهما في هذا النظام الموروث عن الاستعمار على مستوى إطارات الوظيفة العمومية،³ فقد نصت المادة 01 من اتفاقيات إفيان في المبادئ الخاصة بالتعاون الفني أن فرنسا تتعهد بتقديم مساعداتها الفنية ومن بينها وضع أعضاء فرنسيين تحت تصرف الجزائر في حدود إمكانياتها لتقديم المعونة في المجالين الفني والإداري، حيث

¹ خميس حزام والي، مرجع سابق، ص 130.

² المرجع نفسه، ص 131.

³ عبد الحميد إبراهيمي، مرجع سابق، ص 67.

جاء فيها: " إن الوجود الفرنسي سيبقى من خلال كوادرو مؤهلة وعن طريق التعاون التقني وبعثات الدراسة والمعلومات العلمية والموظفين التي تلتزم فرنسا في تقديمها للجزائر"¹ وقد وصل عدد الموظفين المدنيين الجزائريين من 36518 في عام 1959 إلى 18638 علم 1969، وفي خط موازي لهذه الزيادة في عدد الموظفين المدنيين الجزائريين تناقص عدد الموظفين الفرنسيين بمقدار 6539 موظفا، ومع ذلك فإن عملية " تصفية الاستعمار" في البنية البيروقراطية الجزائرية كانت جزئية فحسب.²

الجدول رقم 03: تركيبة الجهاز الإداري الجزائري عام 1962.³

19.6%	13729	- إطارات فرنسية
31.7%	22182	- إطارات جزائرية متخرجة من مدارس فرنسية
51.3%	35911	المجموع
48.7%	34097	-إطارات قادمة من جبهة التحرير الوطنية
100%	70008	المجموع

ويظهر التواجد الفرنسي بوضوح في الجهاز الإداري مع استقلال الجزائر من خلال الجدول حيث أن عدد الإطارات الجزائرية المتخرجة من المدارس الفرنسية قد بلغ 22182 إطار بما نسبته 31% من إطارات الجهاز الإداري بما مجموعه 35911 إطار، أي بنسبة 51% عند ضمه مع عدد الإطارات الفرنسية التي بقيت مقابل الإطارات القادمة من جبهة التحرير التي لم تتعد 48%.

¹ بن يوسف بن خدة، بن يوسف بن خدة، اتفاقيات إيفيان نهاية حرب التحرير في الجزائر، تعريب لحسن زغدار ومحل العين جبائلي. الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1987، ص 119.

² مغنية الأزرق، مرجع سابق، ص 184.

³ عبد الحميد ابراهيمي، مرجع سابق، ص 67.

كما يبدو من خلال الجدول أدناه الخاص بفئات التأطير في الوظيفة العمومية أن نسبة الإطارات الفرنسية هي التي استولت على أكبر عدد من المناصب خاصة منها القيادية من فئة الإعداد واتخاذ القرار وإطارات التسيير، حيث بلغت نسبة الفرنسيين 39% من نسبة 43% من إطارات الإعداد ونسبة 43% من نسبة 77% من إطارات التسيير مقابل ازدياد عدد الإطارات من جهة التحرير الوطني في الفئات الدنيا التي شكل فيها الفرنسيون نسبة ضئيلة جدا قدرت ب 03%.

وطبعا هذا التفاوت في تولي المناصب القيادية لصالح الإطارات الفرنسية هو الذي سيصنع الفارق فيما بعد في صناعة القرار ورسم دور الجهاز الإداري في ظل الدولة الجزائرية المستقلة.

الجدول رقم 04: فئات التأطير في الوظيفة العمومية

فئة التأطير	الإطارات الفرنسية الجزائرية الموالية لفرنسا
- الفئة أ: إطارات الإعداد والقرار	- 43% منهم 39% فرنسيين
- الفئة ب: إطارات التسيير	- 77% منهم 43% فرنسيين
- الفئتان ج و د: إطارات دنيا	- 12% منهم 03% فرنسيين

إن الجزائر عندما حصلت على الاستقلال كان عدد المستخدمين والمساعدين أقل من 30000، وحينما وجدت الحكومة الوطنية الجديدة نفسها فيما يشبه فراغا قانونيا ومؤسساتيا فإنها مددت صلاحية نفاذ القوانين الفرنسية حيث أصدرت حوالي 35000 قانون من التشريعات الفرنسية حتى أواسط الثمانينات ووسعت التعليم بأقصى درجة فارتفع عدد طلاب التعليم العالي إلى 1000 طالب يتدربون في الميادين الإدارية والمهنية، ووصل عددهم من 1000 طالب في 1962م إلى 150000 طالب،

و5000 منهم في المجال الإداري المهني. ونمى بذلك عدد البيروقراطيين بحوالي 30 % في السنة خلال السنوات الأولى للاستقلال.

وبحلول أواخر الثمانينيات كانت الحكومة الجزائرية تضم حوالي 26 وزارة وحوالي 39 مؤسسة عمومية، وكانت تشغل ما يزيد عن 80000 موظف، أي حوالي 04 % من السكان، وما يقرب 20% من إجمالي القوى العاملة، أما أجور ورواتب هؤلاء الموظفين فقد مثلت في أوائل التسعينيات نسبة 52% من إجمالي النفقات الجارية.¹

وكخلاصة فقد نجحت فرنسا قبل إعلان الاستقلال السياسي للجزائر في إقامة جهاز للمحافظة على مصالحها والدفاع عنها، وذلك بتنظيم وجودها في مختلف الأجهزة التي ستصبح هي المؤسسات الجديدة للجزائر لاسيما في الجيش والإدارة والاقتصاد والمالية والتعليم والتكوين.

لقد كانت الدولة الجديدة المستقلة تبنى بمساندة البيروقراطية المدنية التي تنبثق من مصادر مختلفة، ولكنها تتلاقى من حيث التكوين والمصالح، وهذه المصادر هي:²

-الجهاز الإداري وتأطيره الموروث من العهد الاستعماري (الترقية الاجتماعية للجزائريين بين 1965 و1962)

- إدماج آلاف من الموظفين الجزائريين ذووا التكوين الفرنسي العاملين في تونس وخصوصا في المغرب في الإدارة الجزائرية بعد عام 1962.

-الجهاز الإداري للحكومة المؤقتة الذي مر جزء منه عبر الهيئة التنفيذية المؤقتة.

¹ نزيه الأيوبي، تضخيم الدولة العربية، السياسة والمجتمع في الشرق الأوسط، تر. أمجد حسين. بيروت: المنظمة العربية للترجمة، 2010 صص 603، 604.

² المرجع نفسه، ص92.

وهكذا منذ عام 1962 تجمعت كل المكونات التي ستؤدي إلى مواجهات ثقافية وسياسية ستبرز في منتصف السبعينات وتزداد خطورتها بعد انقلاب جانفي 1992.

المبحث الثاني: دور العوامل السياسية والإدارية.

يلعب النظام السياسي دورا بارزا في تشكيل خصائص الجهاز الإداري الذي يعتمد عليه في تنفيذ السياسات العامة التي يتبناها على كافة الأصعدة، وهذا الدور يرتبط عادة بطبيعة النظام السياسي من حيث بنائه الدستوري وواقع العلاقات بين مؤسساته وكذا طبيعة الأسلوب المتبنى في تنظيم الجهاز الإداري. وانطلاقا من هذا الاعتماد المتبادل في التفاعل بين النسق السياسي والنسق الإداري فإن دراسة أدوار أي جهاز إداري لا يمكن أن تكون بمنأى عن المحددات السياسية والإدارية المحيطة به.

المطلب الأول: محورية السلطة التنفيذية في النظام السياسي

يعد تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات من أهم آليات ضمان الممارسة الشفافة والديمقراطية للحكم، لكونه يضمن عدم التسلط في الممارسة السياسية والتعاون والرقابة بين المؤسسات في صياغة السياسات العامة في الدولة، وقد وجد هذا المبدأ صعوبة بالغة في تطبيقه في دول العالم الثالث التي أفرزت تجارها السياسية بعد الاستعمار ميلا صارخا نحو الاعتماد على زعامة القائد الذي يوحد الجهود نحو بناء الأمة، مما ساهم في تقوية السلطة التنفيذية على حساب المجالس المنتخبة.

أولا: مظاهر هيمنة السلطة التنفيذية.

عرفت الجزائر كمعظم دول العالم الثالث منذ الاستقلال هيمنة واسعة للسلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية في ظل القوة والمكانة التي احتلها رئيس الجمهورية ولا يزال، ويمكن التماس هذه القوة من خلال التطرق إلى أهم مظاهر هيمنة المؤسسة التنفيذية مقابل أسباب ضعف الهيئة التشريعية.

فأحمد بن بلة سعى إلى التفرد بالسلطة حيث جاء في المادة 39 من دستور 1963 بأن السلطة التنفيذية تستند إلى رئيس الدولة الذي يخوله الدستور صلاحيات واسعة، وأيضا مشاركة المجلس الوطني في التشريع حسب المادة رقم 58، مما ساعد على تركيز السلطة في يد رئيس الجمهورية وتشخيصها في شخصه عن طريق الاستحواذ عليها بموجب تلك المادة.

أما الرئيس هواري بومدين فقد أخذ مفهوم الدولة في عهده معنى جديدا، فقد شكلت الدولة لديه مفهوم السلطة والنظام ووحدة الشعب، ولقد سادت في مرحلة حكمه ظاهرة التفرد بالسلطة، إذ أعاد تركيز السلطة في يده وأصبح فيما بعد رئيسا لمجلس الثورة ورئيسا للسلطة التنفيذية وأميننا للحزب ووزيرا للدفاع وقائدا عاما للقوات المسلحة وذلك ما كرسه دستور 1976، وعليه فإن سلطات الرئيس بومدين تعدت بكثير سلطات بن بلة.¹

وعليه يلاحظ أن دستور 1976 جعل من مؤسسة الرئاسة أقوى مؤسسات الدولة في هذه المرحلة، والتي وصفها مصطفى الميمسي بمرحلة المركزة الكلية التي سعى فيها الرئيس بومدين إلى بناء الدولة من خلال التأسيس للعلاقة بين مختلف الأجهزة أو تأسيس الدولة الجهاز.²

وبالنسبة لدستور 1989 الدستور فقد حافظ هو الآخر على مركزية ومكانة رئيس الجمهورية رغم محاولة التقليص من تلك المكانة لصالح المجلس الشعبي الوطني ورئيس الحكومة، وبقيت صيغة النظام شبه الرئاسي هي الصيغة القائمة في ظل استبعاد صيغتي النظام البرلماني والرئاسي، وظهرت مكانة رئيس الجمهورية من خلال طريقة اقتراحه مباشرة مع امتلاكه لسلطات واسعة.³

¹ خميس حزام والي، مرجع سابق، ص ص127، 128.

² مصطفى ميمسي، من بربروس إلى بوتفليقة، كيف تحكّم الجزائر. الجزائر: دار هومة، ط2، 2013. ص253.

³ سعيد بالشعير، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996. السلطة التنفيذية، ج.3. الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2013، ص ص145، 146.

وباستثناء المرحلة الأمنية العصبية التي عاشتها الجزائر بعد توقيف المسار الانتخابي والتي عرفت تشكيل هيئات لتسيير المرحلة المؤقتة والتي كان أهمها المجلس الأعلى للدولة وبعد انتخاب اليامين زروال رئيسا للجمهورية بعد إدارته للمرحلة الانتقالية، عرفت المرحلة التعددية تعديلا دستوريا في 1996، وكذا في 2002 و2008، ومارس 2016، وأهم ما ميز هذه التعديلات هو محافظتها على المكانة المهمة والمحورية للسلطة التنفيذية وعلى رأسها رئيس الجمهورية.

1. مظاهر قوة رئيس الجمهورية:

يحظى رئيس الجمهورية بمكانة مهمة خصته بها كل دساتير الجزائر منذ الاستقلال إلى اليوم، وآخرها التعديل الدستوري لعام 2016،¹ الذي كرس محورية السلطة التنفيذية وعلى رأسها رئيس الجمهورية. فقد نصت المادة 84 من دستور 2016 على أن رئيس الجمهورية في الجزائر يجسد الدولة داخل البلاد وخارجها ويجسد لوحدة الأمة وله أن يخاطبها مباشرة، وهذا ما يعبر عن المكانة المهمة التي خصت به دساتير الجزائر رئيس الجمهورية، إضافة إلى طريقة انتخابه التي تمنحه شرعية شعبية إضافة إلى شرعيته الدستورية حيث ينتخب حسب المادة 85 عن طريق عن طريق الاقتراع العام السري والمباشر. يتمتع رئيس الجمهورية في الجزائر بصلاحيات واسعة وردت أغلبها في المادتين 91 و92 من التعديل الدستوري 2016، فهو القائد الأعلى للقوات المسلحة ويتولى مسؤولية الدفاع، كما أنه يقرر السياسة الخارجية للأمة ويمتلك أيضا سلطة تعيين الوزير الأول إضافة إلى الوظائف المدنية والعسكرية والتعيينات في

¹ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون 16-01 المتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية عدد 14، الصادرة في 07 مارس 2016.

مجلس الوزراء وكذا رئيس المحكمة العليا ورئيس مجلس الدولة والأمين العام للحكومة ومحافظ بنك الجزائر والقضاة ومسؤولو أجهزة الأمن والولاية وكذا سفراء الجمهوريات وأعضاء الحكومة، وهذه الصلاحيات تتعلق بالظروف العادية إضافة إلى صلاحياته في الظروف غير العادية.

كما يمتلك رئيس الجمهورية مجموعة من الآليات والوسائل التي تمنحه سلطة على الهيئة التشريعية وتجعله يشاركها اختصاصاتها ويؤثر فيها، فحسب دستور 2016 لرئيس الجمهورية وفق نص المادة 107 سلطة التشريع بأوامر إلى جانب البرلمان في المسائل العاجلة وفي حالة شعور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية أي بن بين دورتي البرلمان، إضافة إلى التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية، كما نصت المادة 108 على حق رئيس الجمهورية في المبادرة بالتعديل الدستوري وعرضه على الاستفتاء بعد تصويت البرلمان عليه، مع إمكانية حل المجلس الشعبي الوطني وإجراء انتخابات في أجل أقصاه 3 أشهر وفق ما نصت عليه المادة 147.

كما يصدر رئيس الجمهورية القانون في أجل 30 يوما وله حق الاعتراض عليه وطلب إجراء مداولة ثانية في غضون 30 يوما الموالية لإقراره،¹ إضافة إلى إصداره لمشروع قانون المالية بأمر في حالة عدم مصادقة البرلمان عليه في مدة أقصاها 75 يوما من تاريخ إيداعه،² ولرئيس الجمهورية أيضا حق إحالة القوانين على المجلس الدستوري حيث يخطر رئيس الجمهورية المجلس الدستوري لإبداء رأيه في دستورية القوانين العضوية بعد أن يصادق عليها البرلمان.³

كما يتم تعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة من طرف رئيس الجمهورية،⁴ هذا الثلث الذي يخلق نوعا من التوازن بين مجلس الأمة والمجلس الشعبي الوطني من حيث التصويت على القوانين، فالنسبة المطلوبة في

¹ دستور 2016، المادتين 144، 145.

² دستور 2016، المادة 138.

³ دستور 2016، المادة 144.

⁴ دستور 2016، المادة 118.

مجلس الأمة هي ثلاثة أرباع ولا يكون ذلك إلا بانضمام الثلث الرئاسي، إضافة إلى الولاء الذي يحققه رئيس الجمهورية لنفسه داخل البرلمان، ولرئيس الجمهورية دعوة البرلمان للانعقاد في دورات غير عادية.¹

2. الحكومة:

تمتلك الحكومة² في الجزائر آليات تجعلها أكثر قوة من البرلمان ومهيمنة على تنظيم العمل التشريعي، حيث للوزير الأول حق المبادرة بالقوانين³ وحق طلب اجتماع البرلمان في دورة غير عادية باستدعاء من رئيس الجمهورية،⁴ إضافة إلى حقه في طلب اجتماع اللجنة متساوية الأعضاء في حالة الخلاف بين غرفتي البرلمان حول نص مشروع أو اقتراح قانون من أجل اقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف.⁵

وتتحكم الحكومة في جدول أعمال البرلمان، فيقوم مكتبتا الغرفتين وممثل الحكومة بضبط جدول أعمال الدورة في بداية كل دورة برلمانية تبعا لترتيب الأولوية الذي تحدده الحكومة،⁶ وبحق لأعضاء الحكومة حضور حضور أشغال اللجان الدائمة في البرلمان، ويستمتع إليهم بناء على طلب من الحكومة.⁷

إضافة إلى تخصيص وزارة بكاملها في الحكومة لتنظيم العلاقات مع البرلمان، حيث يتولى الوزير المكلف بها الصلاحيات والمهام التالية:⁸

¹ دستور 2016، المادة 135.

² تم إقرار منصب رئيس الحكومة في ظل التعديل الدستوري في نوفمبر 1988، وبعدها تم تنصيبه بحكم المادة 74 في دستور 1989، إلا أنه في ظل التعديل الدستوري 2008 تم شخصنة السلطة عن طريق إلغاء منصب رئيس الحكومة ومجلس الحكومة واستبدالهما بمنصب الوزير الأول كمنسق لعمل حكومة رئيس الجمهورية ومنفذا لبرنامجها.

³ دستور 2016، المادة 136.

⁴ دستور 2016، المادة 118.

⁵ دستور 2016، المادة 138.

⁶ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون العضوي رقم 99-02 يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، جريدة رسمية عدد 15، الصادرة في 09 مارس 1999.

⁷ المرجع نفسه، المادة 27.

⁸ وزارة العلاقات مع البرلمان، صلاحيات الوزير، في: <http://www.mrp.gov.dz>

<http://www.mrp.gov.dz>

- تنسيق العلاقات بين غرفتي البرلمان، والهياكل الحكومية.
 - متابعة عملية المصادقة على مشاريع النصوص ذات الطابع التشريعي.
 - المساهمة في تجميع القوانين السارية المفعول.
 - إقامة علاقات واتصالات مع أعضاء البرلمان، والمجموعات البرلمانية.
 - المشاركة في اللقاءات البرلمانية.
- إن وجود هذه الوزارة يعبر عن مدى التدخل الحكومي في أشغال البرلمان، من خلال متابعة عمليات المصادقة على القوانين، والتعجيل بتلك التي تمت المصادقة عليها.

ثانيا: أسباب ضعف السلطة التشريعية:

1. مراحل تطور السلطة التشريعية:

وفقا لأحكام القانون الدستوري الذي وافق عليه الشعب بتاريخ 20 سبتمبر 1962 فإن سلطة التشريع قد أسندت للمجلس الوطني التأسيسي وبموجب ذلك أصبح هو صاحب الاختصاص غير المقيد في التشريع،¹ وخولت له إلى جانب تعيين الحكومة والتشريع باسم الشعب مهمة إعداد الدستور للجمهورية والتصويت عليه قبل عرضه للاستفتاء، لكن المجلس تأخر في إعداد الدستور بسبب الخلافات الداخلية التي اعترضته تاركا المجال أمام المكتب السياسي الذي أوعز لمجموعة أنصار بن بلة لإعداد مشروع الدستور،² وقد جاء في نص المادة 27 من هذا الدستور على أن السيادة للشعب يمارسها بواسطة ممثلين له في مجلس

¹ سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996. السلطة التنفيذية، مرجع سابق، ص

² المرجع نفسه، ص 47.

وطني ترشحهم جبهة التحرير الوطني وينتخبون باقتراع عام مباشر وسري لمدة 5 سنوات، ونصت المادة 28 على أنه: " يعبر المجلس الوطني عن الإرادة الشعبية ويتولى التصويت على القوانين ويراقب الحكومة.¹

بعد القيام بحركة جوان 1965 تم إلغاء العمل بالدستور وتم تسيير المرحلة بأمر 10 جويلية 1965 والذي تولى بموجبه إنشاء الأجهزة الضرورية لتسيير الدولة، حيث أنشئ مجلس الثورة والحكومة، وكان مجلس الثورة هو الهيئة التشريعية التي حلت محل المجلس الوطني، حيث أسندت له اختصاصات المجلس الوطني ورئيس الجمهورية والحزب باعتباره مركز أو مصدر السلطة.²

بتاريخ 22 نوفمبر 1976 شهدت الساحة السياسية في إطار استكمال مؤسسات الدولة صدور دستور جديد تأسست بموجبه غرفة واحدة تحت مسمى المجلس الشعبي الوطني أنيطت به الوظيفة التشريعية، وانتخب هذا المجلس بتاريخ 25 فيفري 1977 لعهدتها 05 سنوات وتحدد بانتظام بتاريخ 08 فيفري 1982 و 27 فيفري 1987،³ وأبقى التعديل الدستوري ليوم 23 فيفري 1989 على مبدأ أحادية الغرفة من خلال الحفاظ على المجلس الشعبي الوطني، وأدت استقالة رئيس الجمهورية الشاذلي بن جديد بتاريخ 11 جانفي 1992 إلى توقيف عملية تجديد تشكيلة المجلس الذي انتهت عهده، وترتب عن ذلك فراغ قانوني أدى إلى تنصيب هياكل انتقالية تمثلت في المجلس الوطني الاستشاري بتاريخ 12 أفريل 1992 والذي ضم 60 عضوا، والمجلس الوطني الانتقالي بتاريخ 18 ماي 1994 إلى غاية 18 ماي 1997 والذي ضم 183 عضوا وذلك إلى غاية إجراء التعديل الدستور بتاريخ 28 نوفمبر 1996 الذي أدخل تغييرات على الواجهة المؤسساتية بإحداث برلمان ثنائي الغرفة يتكون من مجلس شعبي وطني من 462 عضوا ومجلس الأمة من 144 عضوا.⁴

¹ المرجع نفسه، ص 51.

² المرجع نفسه، ص 71.

³ مولود ديدان، القانون الدستوري والنظم السياسية. الجزائر: دار بلقيس للنشر، 2015، ص 391.

⁴ المرجع نفسه، ص 391، 392.

2. مظاهر الضعف:

يوصف البرلمان في النظام الجزائري بأنه أضعف حلقة في سلسلة المؤسسات السياسية المشكلة له، ويتجلى ذلك على عدة مستويات، أهمها:

- **هيمنة السلطة التنفيذية على العمل التشريعي وتقييد البرلمان:** حيث إن اقتراح القوانين في البرلمان يكون من طرف 20 نائبا من المجلس الشعبي الوطني أو عضوا من مجلس الأمة،¹ غير أن هذا الاقتراح مقيد بشروط أهمها أن يكون مرفقا بعرض أسبابه وتحرير نصه وألا يكون نظيرا لمشروع أو اقتراح قانون تجري دراسته في البرلمان أو تم سحبه أو رفضه في مدة لا تقل عن 12 شهرا وأن يبلغ الاقتراح إلى الحكومة وأن لا يكون مضمون أي قانون أو نتيجة تخفيض الموارد العمومية أو زيادة النفقات العمومية، إلا إذا كان مرفقا بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها.²

وقد انعكست هذه القيود على الحصيلة التشريعية للمجلس، حيث بلغ عدد القوانين المصادق عليها خلال هذه الفترة التشريعية السابعة 64 قانونا من أصل 70 مشروع قانون مودع وكانت جميعها بمبادرة من الحكومة،³ كما بلغ عدد القوانين المصادق عليها من طرف غرفتي البرلمان 60 قانونا منها اقتراح قانون واحد والذي خص تعديل قانون الانتخابات بادرت به كتلة الإصلاح، إضافة إلى 33 أمرا وذلك بمجموع 93 قانونا في الفترة التشريعية الخامسة.⁴

- **المستوى العلمي للنواب ونقص الكفاءات وذوووا المستوى العلمي العالي:**

¹ دستور 2016، المادة 136.

² دستور 2016، المادة 139.

³ الحصيلة التشريعية للبرلمان خلال الفترة التشريعية السابعة 2012-2017، حصيلة الدورات، وزارة العلاقات مع البرلمان، ص 02-04، في:

- <http://www.mrp.gov>.

⁴ حصيلة الدورة التشريعية الخامسة 2002-2007، حصيلة الدورات، وزارة العلاقات مع البرلمان، ص 11، في:

- <http://www.mrp.gov>.

حيث صرح عبد الناصر جابي لجريدة الخبر بأن أغلب المترشحين ينظرون إلى البرلمان كمصعد اجتماعي، وبحسب أرقام وزارة الداخلية فإن نصف المترشحين لا يملكون البكالوريا، وهي الحالة التي شهدتها انتخابات 2007 و2012، حيث يوجد اهتمام كبير مبالغ فيه من مستويات شعبية وتعليمية متدنية بالترشح للانتخابات، وهو ما يدل على عدم مواكبة التحولات الاجتماعية في الجزائر (ازدياد نسبة التعليم)، ويبقى الإشكال في عدم امتلاك هذه الفئات للقدرة على مناقشة قوانين دقيقة وتعديلها أو المساهمة في تنشيط اللجان والكتل داخل المؤسسة التشريعية.¹

ففي الانتخابات التشريعية لعام 2007 احتل الجامعيون وأصحاب شهادات ما بعد التدرج ما نسبته 44.19% من نسبة المترشحين، إلا أن المترشحين من غير الجامعيين كان قائما، حيث أن نسبة الأميين قدرت بـ 1.95%، وأصحاب المستويات الابتدائية والثانوية الذين يمثلون أغلبية المترشحين بـ 54.22%، رغم أن التعليم الجامعي عرف توسعا هائلا،² بالمقابل من ذلك يظهر أن المستوى التعليمي للوزراء جد عال مقارنة بالنواب.

-احتكار الحكومة للمجال المالي: يعتبر إقرار الميزانية أهم وظيفة يقوم بها البرلمان باعتبارها وظيفة مالية تشكل أساس تسيير كل مرافق الدولة السياسية والاقتصادية والاجتماعية وينص الدستور على: "يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها 75 يوما من تاريخ إيداعه، يصوت فيها نواب المجلس الشعبي الوطني على المشروع في مدة لا تتجاوز 47 يوما ابتداء من تاريخ إيداعه، بينما يصادق نواب مجلس الأمة لاحقا على النص المصوت عليه خلال أجل أقصاه 20 يوما، وفي حالة الخلاف بين الغرفتين لأي سبب

¹ محمد سيدمو، أغلب المترشحين ينظرون إلى البرلمان كمصعد اجتماعي، في:

http://www.elkhabar.com/press/article/119603.24/01/2019. 22 :12

² عبد الناصر جابي، الانتخابات التشريعية الجزائرية... انتخابات استقرار أم ركود، مشروع دراسات الديمقراطية في البلدان العربية، اللقاء السنوي السابع عشر للديمقراطية والانتخابات في الدول العربية (المملكة المتحدة: جامعة أكسفورد، 2007/08/18).

يتاح للجنة متساوية الأعضاء أجل 8 أيام للبت في شأنه، وفي حالة عدم المصادقة لأي سبب كان يصدر رئيس الجمهورية مشروع القانون المقدم بأمر له قوة قانون المالية".¹

والملاحظ هو إعطاء الدستور مدة زمنية معينة للوظيفة المالية للبرلمان والمتمثلة في 75 يوما عكس السلطة التنفيذية التي لها سلطة كاملة لإعداد الميزانية، من جهة أخرى تملك الحكومة وحدها سلطة إعداد مشروع الميزانية ولا يملك البرلمان حق اقتراح مشروع مناسف، كما لا يمكنه اقتراح أي تعديل على قانون المالية من شأنه الزيادة في النفقات العمومية،² كما أن البرلمان بحكم تركيبته البشرية لا يملك كل الوسائل التقنية التي تسمح له بمراقبة قوانين المالية التي تعرضها الحكومة، إضافة إلى أن البرلمانين لا يملكون كل المعطيات المتعلقة بمواضيع قانون المالية وليس لهم إلمام كامل بالمصطلحات التي تقوم عليها الميزانية باعتبار أن الحكومة وجهازها الإداري الذي يسهر على إعداد الميزانية هم من الخبراء وذو خلفيات ومستويات تعليمية عالية عكس النواب البرلمانين الذين لا يشترط في انتمائهم إلى البرلمان أي مستوى تعليمي.³

-ضعف آليات الرقابة المفعلة لمسؤولية الحكومة: إن عدم موافقة البرلمان على مخطط عمل الحكومة للمرة الثانية يؤدي إلى حل المجلس الشعبي الوطني وجوب،⁴ أما فيما يخص الرقابة اللاحقة لبيان السياسة العامة فالحكومة تقدم سنويا بيانا عن السياسة العامة توضح فيه ما تم انجازه خلال السنة المنصرمة، وتختتم المناقشة إما بلائحة (تحمل اللائحة في طياتها عدم رضا إحدى غرفتي البرلمان أو تأييدا لمخطط الحكومة لمخطط الحكومة (إما منح الثقة للحكومة أو إدانة الحكومة) أو ملتصق الرقابة (لائحة لوم أو حجب الثقة

¹ دستور 1996، المادة 120.

² دستور 2016، المادة 139.

³ يشترط في المترشح للمجلس الشعبي الوطني حسب المادة 107 من قانون الانتخابات أن يكون بالغاً سنّاً ثماني وعشرين سنة على الأقلّ يوم الاقتراع، أن يكون ذا جنسية جزائرية أصلية أو مكتسبة منذ خمس سنوات على الأقلّ، أن يثبت أداءه الخدمة الوطنية أو إعفائه منها، وأن يستوفي الشروط المنصوص عليها في المادة 5 من نفس القانون، وهي أن يكون متمتعاً بحقوقه المدنية والسياسية، ولم يوجد في إحدى حالات فقدان الأهلية المحددة في التشريع المعمول به".

⁴ دستور 2016، المادة 96.

عن الحكومة موقعة من طرف عدد من النواب تستهدف الإطاحة بالحكومة)¹، غير أن الشروط المفروضة تشكل قيودا على العمل الرقابي للبرلمان فملتصم الرقابة فيجب أن يتم توقيعه من طرف 1/7 من عدد النواب على الأقل، وأن تتم الموافقة عليه بتصويت أغلبية 2/3 ولا يتم التصويت عليه إلا بعد ثلاثة أيام من تاريخ إيداعه وفي حالة الموافقة على عليه تستقيل الحكومة.²

كما يملك البرلمان آليات أخرى لا تنتج عنها أي مسؤولية للحكومة، منها السؤال كوسيلة رقابية يستهدف بها عضو البرلمان الحصول على معلومات عن أمر يجمله عن شأن من الشؤون العامة، والاستجواب كآلية لتوضيح عمل الحكومة والكشف عن حقائق معينة لمحاسبة الوزراء على تصرف يخل بالمسائل العامة، إضافة إلى التحقيق البرلماني كعملية تقصي الحقائق عن وضع معين في السلطة التنفيذية، بخصوص معضلة أو قضية أو فضيحة معينة.

وقد تميزت الفترة التشريعية السابعة بعرض مخطط عمل الحكومة من أجل تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية على غرفتي البرلمان، فالأولى في 2012 بعد الانتخابات التشريعية والثانية بعد الانتخابات الرئاسية 2014 وحظي مخطط العمل في كلتا المناسبتين بالموافقة بالأغلبية على مستوى المجلس الشعبي الوطني فيما أصدر أعضاء مجلس الأمة لائحتي مساندة، كما شهدت ذات الفترة طرح 1221 سؤالا شفويا من قبل أعضاء البرلمان على أعضاء الحكومة إضافة إلى 1902 سؤالا كتابيا،³ وعرفت هذه الفترة التشريعية كذلك الاستعمال الضئيل لآليات الرقابة من طرف أعضاء مجلس الأمة مقارنة بتلك المستعملة من طرف المجلس الشعبي الوطني حيث بلغ عدد الأسئلة الشفوية المطروحة من طرف المجلس الشعبي الوطني 828 سؤالا

¹ دستور 2016، المادة 98.

² دستور 2016، المواد 153، 154، 155..

³ الحصيلة التشريعية للبرلمان خلال الفترة التشريعية السابعة 2012 / 2017، مرجع سابق، ص 02-04.

مقابل 393 سؤالاً من طرف مجلس الأمة، و1783 سؤالاً كتابياً من طرف المجلس الشعبي الوطني مقابل 119 سؤالاً من طرف مجلس الأمة.¹

وبالنظر إلى الفترة التشريعية الخامسة فقد بلغ عدد الأسئلة الكتابية من طرف المجلس الشعبي الوطني 400 سؤالاً مقابل 43 سؤالاً كتابياً من طرف مجلس الأمة، وبلغ عدد الأسئلة الشفوية 466 سؤالاً من المجلس الشعبي الوطني مقابل 92 سؤالاً من طرف مجلس الأمة،² وبالنظر إلى تصنيف الأسئلة المطروحة حسب التشكيلات السياسية يبدو أن الثلث الرئاسي في مجلس الأمة قد استحوذ في ذات الفترة على 79% من الأسئلة الكتابية المطروحة مقابل 57% من الأسئلة الشفوية المطروحة من قبل التجمع الوطني الديمقراطي و30% من الثلث الرئاسي، كما استحوذت جبهة التحرير الوطني في المجلس الشعبي الوطني على أكبر نسبة من الأسئلة المطروحة والتي قدرت نسبتها 44% من الأسئلة الكتابية و34% من الأسئلة الشفوية.³ وعليه يلاحظ أن آليات الرقابة مستخدمة أكثر من أحزاب الموالاة مما يفقدها مصداقيتها ويعبر عن ضعف المعارضة أو عدم ثقتها في هذه الآليات التي لا تلزم الحكومة بأي شيء.

-الثلث الرئاسي في مجلس الأمة: هذا الثلث يعتبر ضماناً أساسية لاختيار التوجهات السياسية لثلث أعضاء المجلس، الحال الذي يسمح لمؤسسة الرئاسة والغرفة البرلمانية الثانية بأن تكونا قريبتين سياسياً والتي يجد الرئيس فيها سنداً في مواجهة الغرفة السفلى، حيث تمكنه من تعطيل كل مسار تشريعي مصدره أغلبية برلمانية مغايرة لا تحوز موافقته.⁴

¹ المرجع نفسه، ص13.

² المرجع نفسه، ص29.

³ المرجع نفسه، ص30.

⁴ محمد عمران بوليفة، مجلس الأمة الجزائري بعده التمثيلي ودوره في الاستقرار المؤسسي. بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ط.1، 2018، ص43.

في الأخير نقول أن المؤسسة التشريعية والتنفيذية أهم المؤسسات في أي نظام سياسي ويعد الفصل بينها مع تكريس آليات قانونية للرقابة والتعاون أهم مبدأ لتحقيق التوازن داخل الدولة، إلا أن الممارسة السياسية قد تؤثر على هذه المعادلة فيحدث صراع بينها قد يؤدي إلى طغيان مؤسسة على حساب أخرى.

ومن خلال التطرق لطبيعة العلاقة التي تجمع بين المؤسسة التشريعية والتنفيذية في الجزائر يظهر لنا جليا الدور الذي تلعبه الهيئة التنفيذية بقيادة رئيس الجمهورية على حساب البرلمان، فبالرغم من الآليات الممنوحة له للتحكم في العمل الحكومي إلا أن دوره يبقى محدودا بسبب القيود المفروضة عليه من حيث اقتراح القوانين ومناقشتها والمستوى العلمي لأعضائه، إضافة إلى ضعف الأحزاب السياسية خاصة منها المعارضة وكذا منظمات المجتمع المدني وقوة الإدارة والشخصيات المعينة على حساب المنتخبين وغياب ثقافة المشاركة في المجتمع.

المطلب الثاني: مكانة المؤسسة العسكرية في النظام السياسي

يصطلح على الدول التي يسيطر فيها الجيش بالدولة البريتورية خلافا للدولة المدنية التي تزيد فيها درجة المؤسسة وترتفع فيها نسبة المشاركة السياسية، فالدول البريتورية دول تحكمها أنظمة تستولي على الحكم بالقوة وتوظف العنف لخدمة مصلحة الفئة الحاكمة فتلغي مبدأ الإجماع وتعلي مبدأ الإكراه.¹

ولأن تجارب جيوش الدول النامية تؤكد أن عملية التحول التي تشهدها المؤسسة العسكرية بعد الاستقلال هي بمثابة المفتاح الذي يكشف عن الكثير من التطورات السياسية والاجتماعية والاقتصادية لهذه البلدان فقد تفتن الاستعمار لذلك عشية رحيله من هذه البلدان بوضع برامج تدريبية لتكوين الإطارات العسكرية تریصات خاصة في كلية (Saint Cyre و Saint Hurt).²

¹ محمد حليم لمام، مرجع سابق، ص 123.

² نور الدين زمام، نور الدين زمام، السلطة الحاكمة والخيارات الترموية بالمجتمع الجزائري 1962-1998. الجزائر: دار الكتاب العربي، 2002، ص ص 86، 87.

وعليه فإن دراسة دور البيروقراطية المدنية في الدول النامية ومن ضمنها الجزائر لا يمكن أن يفصل عن دور البيروقراطية العسكرية باعتبارها مؤسسة جد نافذة ومؤثرة في النظام السياسي.

أولاً: نشأة الجيش الجزائري ودوره في حكم بن بلة:

نشأ الجيش الجزائري من رحم المنظمة الخاصة التي تأسست في فبراير 1947 خلال المؤتمر الأول لحركة انتصار الحريات الديمقراطية لتصير الجناح العسكري للحزب، وأسندت مسؤوليتها ميدانياً إلى محمد بلوزداد، وتعتبر المنظمة الخاصة أول تنظيم ذي طابع عسكري على درجة من الضبط والتنظيم في مسار الحركة الوطنية.¹

وولد جيش التحرير الوطني بناء على ما توصلت إليه مجموعة الست من ترتيبات عملية للإعلان عن إطلاق الثورة التحريرية في اجتماع عقده بينهم قرروا فيه تأليف جيش باسم جبهة التحرير الوطني وكجناح عسكري لها جيش التحرير الوطني، وعرف الجيش بنى هيكلية وتنظيمية مع مؤتمر الصومام الذي انعقد في 20 أوت 1956، حيث بات لأفراده رتبا عسكرية وانتظمت تشكيلاته على شكل وحدات عسكرية منظمة، وتحول جيش التحرير الوطني إلى الجيش الوطني الشعبي انطلاقاً من التسمية التي أطلقها عليه العقيد هواري بومدين خلال اجتماع القادة العسكريين لهيئة الأركان والولايات التاريخية نهاية أوت 1962.²

وتؤرخ عسكرة الدولة والقبضة الحديدية للجيش على السلطة في الجزائر بمرحلة حرب التحرير أثناء الصراع الذي وقع حول أولوية السياسي أو العسكري وتحديدًا في أواخر الخمسينيات مع بروز جيش الحدود (الحدود التونسية والحدود المغربية) كبيروقراطية منظمة هرمياً حيث استطاع جيش الحدود تخطي النزعات

¹ منصور لخضاري، الجيش وتجربة الانتقال الديمقراطي في الجزائر "1988-1992"، المستقبل العربي، ع 465، نوفمبر 2017، ص.

² المرجع نفسه، ص ص 74، 75.

الجهوية في الحكومة المؤقتة واتخاذ شكل أداة سياسية ممرضة في فترة كانت فيها قوى الثورة مهددة بالتشتت.¹

فمنذ 1957 برز حدثان كشفنا عن الدور المركزي الذي سوف يؤديه الجيش في السلطة السياسية، كان أولهما نقل المجلس الوطني للثورة من الجزائر إلى الخارج وتوسيع تركيبته لحساب عسكريين جدد وتهميش "عبان رمضان" داخل المجلس الوطني للثورة لمحاولة فرض مبدأ أولوية المدني على العسكري، وقبل أربع سنوات من الاستقلال أصبح الجيش يتكون من جيش داخلي أنهكه الضغط الهائل الذي فرضه عليه جيش الاحتلال وجيش على الحدود كلاسيسيكي مدرب ومنظم سوف يؤدي دورا حاسما في الصراع حول السلطة السياسية.

وتم توحيد قيادتي الشرق والغرب حملت تسمية قيادة الأركان العامة برئاسة هواري بومدين وبهذا انقطعت الصلة بين السياسيين المدنيين وجيش التحرير الذي أصبح يشكل قوة متميزة، وغداة الاستقلال وجهت قيادة الأركان انتقادات للحكومة المؤقتة بخصوص اتفاقيات إيفيان وقررت هذه الأخيرة حل قيادة الأركان غير أن قيادة الأركان تجاهلت الأمر وقررت الدخول إلى التراب الوطني والإطاحة بالحكومة المؤقتة.²

لقد كان تاريخ 19 مارس 1962 مفجرا للصراع بين أنصار أولوية العمل العسكري وأولوية العمل السياسي، وبين القيادة العامة لجيش التحرير في الخارج بقيادة بومدين وبعض القيادات العسكرية للولايات في الداخل والحكومة المؤقتة بقيادة يوسف بن خدة، وحسمت نتيجة هذا الصراع لصالح بومدين ومن هنا بدأ الطابع العسكري الأحادي للسلطة في الجزائر.³

¹ محمد حليم لمام، مرجع سابق، ص ص 126، 127.

² محمد عمران بوليفة، مرجع سابق، ص 29.

³ إسماعيل قيرة، مرجع سابق، ص 93.

بعد تولية بن بلة الحكم من طرف قيادة الأركان سعى هذا الأخير إلى تقليص نفوذ الجيش من خلال تقليص نفوذ جماعة وجدة وذلك بتعيين الطاهر الزبيري قائدا للأركان أثناء غياب العقيد بومدين، وتنحية بوتفليقة على رأس وزارة الخارجية، لينتهي به الأمر إلى تكوين مليشيات شعبية تابعة للحزب، لكن هذه المناورة أدت إلى تنحيته في 19 جوان 1965م¹، وهذا ما أثبت تفرد هذه المؤسسة بالقوة واستقلاليتها نسبيا بالنسبة للقوى الأخرى.

ثانيا: الجيش وحكم هواري بومدين.

إن التدخل العسكري الذي أطاح بنظام بن بلة ليس حدثا منفصلا عن سياق التطور التاريخي للنظام السياسي الجزائري وعن نمط الاستحواذ والتحكم في القوة السياسية، فانقلاب 1965 كان مجرد امتداد معتاد لسلسلة التدخلات الرامية لترجيح كفة القوة العسكرية ضمن دوايب السلطة، وقد قدمت القوة الجديدة نفسها على أنها قامت بعملية تصحيحية ثورية والتي كشفت عن أسلوب التعبير السياسي العنيف الذي تطور مع تطور الممارسات السياسية داخل بنية القوة في الهرم السياسي الجزائري.²

لقد وظف هواري بومدين كل الوسائل من أجل تعزيز سلطته الشخصية وتكريس هيمنته، ومن بين الإجراءات التي اتخذها تقوية جهاز الأمن العسكري والشرطة العسكرية التي قام بربطهما بمكتبه مباشرة لفرض رقابة مشددة على الجيش مع إلغاء منصب رئيس الأركان لتحقيق مركزية القوات المسلحة، حيث كان هو رئيس الدولة ووزير الدفاع ورئيس القوات المسلحة وقيادة الأركان.³

لقد كان القرار في السلطة في عهد بومدين يتخذ وفقا لثلاث مستويات: الأول يعين المناصب الاستراتيجية (الوزراء وكبار المدراء التنفيذيين للشركات الوطنية الكبرى والولاة والمسؤولين عن التجارة

¹ نور الدين زمام، مرجع سابق، ص 88.

² المرجع نفسه، ص ص 113، 114.

³ حليم لمام، مرجع سابق، ص 131.

الخارجية وعن الوساطة المالية) حيث كان بومدين يتحكم في هذا المستوى من القرارات بواسطة الأمن العسكري، أما المستوى الثاني فهم اليد الخفية للنظام التي تجني أرباحا ضخمة من العملات، أما المستوى الثالث فيتعلق بمنح العقود والامتيازات والسيطرة على التوظيف وهو مستوى تحت إشراف مستمر من الإدارات ذات السيادة (الداخلية، محافظات الشرطة، مديريات الرقابة المالية التي تعمل تحت إشراف الأجهزة الأمنية).¹

وشهدت فترة حكم بومدين تغلغل جهاز الاستخبارات بشكل كبير، حيث أصبحت تمسك بكل خيوط الحركة وبكل أوجه النشاط في مقدمتها الشؤون السياسية والاقتصادية فأصبح هذا الجهاز يصطفي الرؤساء وأعضاء الحكومة، كما سيطرت أجهزة الأمن المرتبطة بمكتب الرئيس على المراكز الاستراتيجية في الدولة، حيث أنيط لها مهمة تعيين الوزراء والأمناء العامون والمدراء المركزيون في الوزارات المهمة ومسيري الموارد المالية وكبرى الشركات الوطنية والسفراء والملحقين العسكريين وكذا الوسطاء الماليين والتجارين في الخارج، واعتبر بلعيد عبد السلام أن الأمن العسكري كان يمثل للرئيس بومدين نظاما سياسيا موازيا، فقد أصبح يشكل دولة في صلب دولة خاصة بعد دخول الجزائر أزمة عنف سياسي وانفراد المؤسسة العسكرية بالحل الأمني.²

وعليه فإن فترة حكم هواري بومدين كانت من أكثر الفترات التي شهدت سيطرة للبيروقراطية العسكرية مع الاعتماد على البيروقراطية المدنية كواجهة لممارسة السلطة السياسية من طرف صناع القرار.

ثالثا: الجيش والشاذلي بن جديد.

¹ فوزية قاسي، عربي بومدين، "العلاقة بين الجيش والسلطة السياسية في الجزائر: بين حكم الواقع وتحديات نزع الطابع العسكري"، سياسات عربية، ع 19، مارس 2016، ص 58.

² محمد لمام، مرجع سابق، ص 133.

بعد وفاة بومدين تدخلت المؤسسة العسكرية لتحسم الصراع السياسي على السلطة بين جناح محمد الصالح يحيى وجناح عبد العزيز بوتفليقة لصالح عقيد من صفوفها هو الشاذلي بن جديد تحت شعار "أقدم ضابط في أعلى رتبة"، وأصبح قادة الجيش عرضة لمخططات الرئيس في وقت الشاذلي بن جديد الذي أحال بعضهم على البطالة الفاحرة حسب تعبير "ويليام زارتمان" (William Zartman) ، مع استقطابه للبعض الآخر منهم خاصة الضباط الشباب ليأخذوا مكان العقداء كبار السن، وهذا ما سمح بنقل مركز الثقل الجديد داخل المؤسسة العسكرية من عصابة وحدة إلى عصابة عنابة أي ناحية الشرق، مع استيعاب وضم الضباط المنحدرين من الشرق الجزائري.¹

واتجهت السلطة في عهد الشاذلي بن جديد إلى خيار الدولة الريعية، وقسمت أجهزة اتخاذ القرار إلى:

- الدائرة الأولى على المستوى الوزاري تضم الهيئات الاستراتيجية (الدفاع، الأمن، التجارة الخارجية، توظيف المدراء التنفيذيين للمناصب المفتاحية في الدولة)
- مكتب الرئاسة الذي ضم الوسطاء وكبار أرباب العمل الخواص.
- الأجهزة الأمنية التي ضمت الوزارات والإدارات الولائية والمؤسسات الصغيرة والمتوسطة معززة من جانب الحزب والنقابة.

وتميزت فترة حكم الشاذلي بن جديد بالإعلان عن الانفتاح السياسي والإعلامي والاقتصادي بعد أحداث أكتوبر 1988، حيث عاد الجيش إلى الساحة بقوة أثناء الأزمة التي دخلت فيها الجزائر بعد أحداث أكتوبر 1988 وكان هذا التدخل يتزايد كلما اشتدت الأزمة، وبلغ التدخل أوجه في نهاية عام 1991 وذلك بعد فوز الجبهة الإسلامية للإنقاذ في الدور الأول من الانتخابات التشريعية التي جرت يوم

¹ نور الدين زمام، مرجع سابق، ص 163.

26 ديسمبر 1991 والذي حسم بإيقاف المسار الانتخابي والمجئى بمحمد بوضياف مع استمرار تدخل

الجيش في ظل الظروف المرتبطة بمحاربة الإرهاب والحفاظ على كيان الدولة.¹

رابعاً: بوتفليقة ومساعي تمدين الحياة السياسية.

بعد توقيف المسار الانتخابي أشرفت المؤسسة العسكرية على تسيير الأوضاع في الجزائر، خاصة أن البلد كان يعيش مرحلة أمنية بامتياز سمحت لهذه الأخيرة بأن تكون هي السلطة الفعلية في البلاد بالرغم من وجود مؤسسات أخرى لم يتعدى وجودها الجدران التي تضمها، وقام الجيش بتعيين اليامين زروال كشخصية عسكرية قائمة على المشروعية التاريخية لرئاسة البلاد في 1995 وإدارة المرحلة الانتقالية في انتظار إجراء انتخابات رئاسية، غير أن هذا الأخير قلص من عهده وتم تنظيم انتخابات رئاسية في 1999 والتي فاز فيها المترشح عبد العزيز بوتفليقة.

تعود علاقة المؤسسة العسكرية بعبد العزيز بوتفليقة إلى الأزمة الأمنية سنة 1994 وبالتحديد من خلال التحضير لندوة الوفاق الوطني المنعقدة بتاريخ 25 و26 يناير 1994م، حيث تقدمت قيادة الجيش بعرضها على بوتفليقة تولى الحكم وإنهاء محنة الجزائر، غير أنه رفض أن يكون الواجهة حيث صرح آنذاك بأنه لا يريد أن يكون ثلاثة أرباع رئيس وأكد التزامه قيادة النظام بأكمله، وتمثل الهدف الرئيسي لعبد العزيز بوتفليقة في استعادة تماسك السلطة التنفيذية للدولة من خلال ترسيخ مكانة الرئاسة بدلا من القيادة العليا للجيش، وبناء على ذلك أخرج ثلة من كبار الجنرالات خارج اللعبة السياسية.²

وحقق بوتفليقة مراده عندما اضطر محمد العماري وأنصاره إلى التقاعد عام 2004، كما قام بوتفليقة بإجراء تغييرات على مستوى المخابرات العسكرية DRS من خلال التحالف مع قائد هيئة الأركان قايد صالح بإحالة مجموعة من الجنرالات على التقاعد وحل جهاز الشرطة القضائية التابع لجهاز الاستخبارات

¹ رابح لعروسي، "علاقة العسكري بالسياسي في تاريخ الجزائر المعاصرة"، المجلة العربية للعلوم السياسية، ع 29، شتاء 2011، ص 63.

² فوزي قاسي، عربي بومدين، مرجع سابق، ص ص 61، 60.

الذي كان مكلفا بقضايا الفساد وإلحاق مديرية الاتصال التي كانت تابعة للمخابرات بقيادة الأركان (حدوث تحالف بين أركان الجيش والرئاسة على حساب جهاز المخابرات).¹

لقد كرس بوتفليقة أكبر جزء من ولايته الرئاسية لتوطيد سلطته وتعيين أصدقائه المقربين وحلفائه السياسيين في مناصب عليا في الوزارات والمؤسسات الإقليمية تاركا حقيبة وزارة الدفاع لنفسه، وبصفته قائد القوى العسكرية ووزير الدفاع باشر عملية استبدال الأشخاص الأوفياء له من ضباط في القيادة العليا للجيش وخفض الدور السياسي للجهات العسكرية فعين قادة جدد للمناطق الإقليمية وأصدر مرسوما رئاسيا أنشأ بموجبه منصب الأمين العام داخل وزارة الدفاع مما ساعده على السيطرة على الجهاز العسكري، كما أجبر العماري على الاستقالة في أوت 2004 واستبدله بحليفه السياسي قايد صالح، وبالرغم من نجاحه في تمدين الحياة السياسية بجزء بسيط إلا أن سلطته لم تمتد إلى أجهزة قوى الأم، فقد بقي دور جهاز الاستخبارات مركزيا، وفي هذا الإطار صرح بلعيد عبد السلام في مقابلة أجراها مع صحيفة الوطن أن "احتلال منصب في الإدارة العامة لا يزال رهن مباركة جهاز الاستخبارات، إذ لا يزال لهذه المديرية تأثير حتى اليوم في الوزراء والسفراء ولوائح الناخبين ومراقبة الشخصيات السياسية والمفكرين لأنها تتحكم بالأحزاب السياسية ووسائل الإعلام العامة والخاصة".²

إن دور المؤسسة العسكرية منذ الاستقلال مرورا بمرحلة الحزب الواحد إلى غاية التعددية الحزبية عرف استمرارا في الدور المتنامي للمؤسسة العسكرية في ممارسة السلطة، ورغم محاولات تمدين الحياة السياسية إلا أن الجهاز العسكري استطاع الحفاظ على مكانته المحورية في ظل النظام السياسي الجزائري مع تغيير تكتيكي في الاستراتيجيات المتبناة من طرفه لضمان النفوذ.

¹ المرجع نفسه، ص 66.

²² رشيد تلمساني، "الجزائر في عهد بوتفليقة: الفتنة الأهلية والمصالحة الوطنية"، أوراق كارينغي. مؤسسة كارينغي للسلام الدولي: مركز كارينغي للشرق الأوسط، عدد 07، يناير 2008، ص ص 17، 16.

كما أن البيروقراطية العسكرية في الجزائر أثرت ولا تزال تؤثر على دور الجهاز الإداري خاصة مع تزايد دور الاستخبارات في تعيين الأشخاص في المناصب، وهذه التعيينات التي غالبا ما تتم على أساس الولاء أكثر منها على أساس الاستحقاق والكفاءة.

المطلب الثالث: دور العوامل الإدارية.

ويقصد بالعوامل الإدارية الأسلوب المتبنى في تنظيم وحدات، أجهزة النظام الإداري والعلاقة بينها، إضافة إلى الخصائص التنظيمية والسلوكية للميزة لهذا الجهاز والتي تنعكس بالضرورة على أدائه.

أولاً: أسلوب التنظيم الإداري المكرس للوصاية المركزية الشديدة.

تجمع الدولة الحديثة بين أسلوبين مختلفين في تنظيم وحدات وأجهزة النظام الإداري فيها وتقسيم وتوزيع سلطة الوظيفة الإدارية، وهما أسلوب المركزية الإدارية وأسلوب اللامركزية الإدارية، وتختلف الدول في تحديد نظام كل منهما باختلاف الظروف الاقتصادية، والسياسية، والاجتماعية، والثقافية التي تتحكم فيها.¹ إن البنية الدستورية والقانونية للسلطة في الجزائر تنص على أن النظام السياسي نظام جمهوري ديمقراطي وهو خليط يجمع بين الطابع البرلماني والرئاسي أو ما يسمى النظام شبه الرئاسي أكدت عليه كل دساتيرها،² وتتبنى من ناحية التنظيم الإداري أسلوب اللامركزية الإدارية التي تعبر عن توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية وبين هيئات محلية أو مصلحة مستقلة،³ حيث أنها تمكن الأجهزة المحلية المنتخبة من قبل الشعب من سلطة تسيير شؤونها بيدها مما يحقق مبدأ الديمقراطية الإدارية، كما أنها تجسد من الناحية القانونية توزيع الوظيفة الإدارية في الدول بين الأجهزة المركزية والهيئات المستقلة ذات الطابع

¹ عمار عوابدي، القانون الإداري، الجزائر: المؤسسة الوطنية للكتاب، 1990، ص ص 202، 203.

² النظام شبه الرئاسي لا وجود له من الناحية النظرية، إنما المقصود به نوع من النظام البرلماني أدخلت عليه تعديلات حيث قوي جانب السلطة التنفيذية لاسيما توسيع صلاحيات رئيس الجمهورية، وعادة ما يؤخذ دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة لسنة 1958 كنموذج لهذا النظام الذي ابتعد عن النظام البرلماني واقترب إلى النظام الرئاسي فأطلقت عليه تسمية نظام شبه رئاسي. انظر: احمد واني، النظرية العامة للدولة والنظام السياسي: الجزائر في ظل دستور 1989. الجزائر: المؤسسة الوطنية للطباعة، 1992، ص ص 151، 150.

³ دستور 2016، المادة 16. دستور 1996، المادة 15.

الإقليمي من جهة والمرفقي أو المصلحي من جهة أخرى وهو ما من شأنه أن يقرب الإدارة أكثر من الجمهور.¹

وتتشكل الإدارة المركزية من رئاسة الجمهورية التي تضم رئيس الجمهورية ومجموعة من الوحدات الإدارية التنفيذية التي تشكل ما يسمى بمصالح الرئاسة والمتمثلة في مدير الديوان والأمانة العامة لرئاسة الجمهورية والأمانة العامة للحكومة ومستشارون ورئيس الديوان وكتابة خاصة، إضافة إلى مجموع هياكل رئاسة الجمهورية التابعة له، والتي تتكون من مكلفون بالمهام ومديرو دراسات ومديرون مكلفون بالدراسات والتلخيص ونواب مديرين وكذا مستخدمون إداريون وتقنيون.

أما الحكومة فتضم الوزير الأول الذي يضطلع بمجموعة من المهام ذات العلاقة باختصاصه كجزء محوري ومهم في السلطة التنفيذية، حيث ينفذ وينسق مخطط عمل الحكومة، إضافة إلى امتلاكه صلاحية التعيين في الوظائف العليا والسهر على حسن سير الإدارة العامة،² ويساعده في تأدية مهامه تشكيلة من الهياكل والمتمثلة في مدير الديوان ورئيس الديوان والأقسام والفروع والمكلفون بمهمة.³

أما بالنسبة للوزارات فيعتبر كل وزير مشرف عليها عضوا من أعضاء السلطة التنفيذية ويمتلك من جهة صفة سياسية باعتباره عضو الحكومة أو مجلس الوزراء وصفة إدارية من جهة أخرى باعتباره عضوا إداريا، لأنه يمثل الرئيس الإداري لمجموعة المرافق والمؤسسات والأجهزة الإدارية المكونة للوزارة التي يرأسها.⁴

¹ عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق. الجزائر: جسور للنشر والتوزيع، 2010، ص 29.

² المواد من 93 إلى 100 من دستور 2016 تفصل في منصب الوزير الأول من حيث الصلاحيات والمهام.

³ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم التنفيذي 09-63 يتضمن مهام ديوان الوزير الأول وتنظيمه، الجريدة الرسمية رقم 10، الصادرة بتاريخ 11 فبراير 2009.

⁴ عمار عوابدي، مرجع سابق، ص 225.

وتتكون الإدارة العامة للوزارة من أمانة وأجهزة وهيكل تشمل أجهزة الإدارة العامة المركزية للوزارة، والمتمثلة في ديوان الوزير، والأمانة العامة، ومديريات عامة أو مركزية تتفرع إلى مديريات فرعية ونيابات ومديريات ومكاتب.

أما الجماعات المحلية فتتكون من البلدية والولاية، حيث عرفت البلدية على أنها الجماعة الإقليمية الأساسية، وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وتحديث بموجب القانون، وهي القاعدة الإقليمية اللامركزية ومكان ممارسة المواطنة وتشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العامة¹.

أما الولاية فعرفها قانون 07-12 على أنها الجماعة الإقليمية للدولة وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة وهي أيضا الدائرة الإدارية غير المركزية للدولة وشعارها بالشعب وللشعب² وذلك مقابل القانون 09-90 الذي اكتفى بوصفها جماعة إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي.

وتتمتع الجماعات المحلية باستقلالية نسبية لكونها تخضع لرقابة الهيئات المركزية ضمن إطار قانوني محدد، وهذه الرقابة الإدارية أو كما يسميها البعض بالوصاية الإدارية تعبر عن مجموع السلطات المحدودة التي يخولها القانون للهيئات المركزية للإشراف على الهيئات المحلية، وهي كآلية تمكن السلطة المركزية من التنسيق مع السلطات المحلية للحفاظ على وحدة الدولة دستوريا وسياسيا، وتحقيق المصلحة العامة.

غير أن الوصاية الإدارية التي تمكن السلطة المركزية من الإشراف على الهيئات المحلية يجب أن تكون في ظل إطار قانوني يسمح بتحقيق الديمقراطية التشاركية وحكم محلي مستقل في تدبير الشأن العام للمواطنين، وفي هذا الإطار فإن الوصاية الإدارية في الجزائر هي من صلاحيات الوالي ووزير الداخلية، وتتم عبر المستويات التالية:

¹ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، قانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية عدد 37، الصادرة بتاريخ 03 جويلية 2011، المادتين 01، 02.

² الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، قانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية عدد 12، الصادرة بتاريخ 21 فبراير 2012، المادة 01.

1. الرقابة على المجالس كهيئات:¹ وتتمارس من خلال آلية الحل وهو عبارة عن إجراء عزل جماعي

لأعضاء

المجالس المحلية، يتم بموجبه إنهاء مهام المجلس بإزالته قانونياً، وتجريد أعضائه من الصفة التي يحملونها.

يتم حل المجالس الشعبية البلدية والولائية والتجديد الكلي لها بمرسوم رئاسي بناء على تقرير من الوزير

المكلف بالداخلية، ويكون ذلك في الحالات التالية:²

- في حالة خرق أحكام دستورية.
- في حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس.
- في حالة استقالة جماعية لأعضاء المجلس.
- عندما يكون الإبقاء على المجلس يشكل اختلالات خطيرة.
- عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية.
- في حالة خلافات خطيرة بين أعضاء المجلس.
- في حالة اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها.
- في حالة حدوث ظروف استثنائية.

- الرقابة على المنتخبين: وذلك من خلال التوقيف أو الإقالة أو الإقصاء

بالنسبة للتوقيف يقصد به تجميد عضوية المنتخب بصورة مؤقتة في حالة متابعة قضائية، حيث نصت

كل من المادة 43 من قانون البلدية والمادة 45 من قانون الولاية على أنه يتم إيقاف كل منتخب تعرض

لمتابعة قضائية بسبب جنائية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف أو كان محل تدابير

¹ توجد آلية رقابة أخرى على المجلس، وهي الإيقاف، وقد نصت عليه المادة 112 من القانون 24/67 الخاص بالبلدية، ويكون ذلك من طرف وزير الداخلية، لأمر يقدره هو. هذه الآلية غير منصوص عليها في قوانين الجماعات المحلية في المرحلة التعددية.

² قانون 10-11 المتعلق بالبلدية، المادتين 46، 47. قانون 07-12 المتعلق بالولاية، المادتين 47-48.

قضائية لا تمكنه من الاستمرار في ممارسة عهده الانتخابية بصفة صحيحة إلى غاية صدور حكم نهائي من الجهة القضائية المختصة، وفي حال صدور حكم نهائي بالبراءة يستأنف المنتخب تلقائيا وفوريا ممارسة مهامه، غير أن المنتخب البلدي يوقف بقرار من الوالي، أما المنتخب الولائي فبموجب قرار معلل من وزير الداخلية.¹

أما الإقصاء فيعني إسقاط العضوية عن المنتخب نتيجة إدانة جزائية لا علاقة لها بعهدته، ويثبت الوالي إقصاء المنتخب البلدي بموجب قرار،² ويقصى المنتخب الولائي لنفس السبب مع إمكانية إقصائه بقوة القانون إذا ثبت أنه تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب أو في حالة تنافي منصوص عليها في القانون، ويكون ذلك بإقرار من المجلس الشعبي الولائي بمدول وإثبات ذلك بقرار من وزير الداخلية.³

أما فيما يخص الحالة الثالثة وهي الإقالة فهي إنهاء مهام المنتخب وتجريده من العضوية، حيث يعتبر مستقيلا من المجلس كل عضو منتخب تغيب بدون عذر مقبول لأكثر من ثلاث دورات عادية خلال السنة، ويتم الاستماع إلى المنتخب البلدي من طرف المجلس لتبرير غيابه وهو ما لم ينص عليه قانون الولاية.⁴

– الرقابة على الأعمال: وتتم من خلال التصديق أو الإلغاء والبطالان أو الحلول.

بالنسبة للتصديق فيكون إما ضمنيا والذي يعني عدم نفاذ مداوات المجلس الشعبي البلدي بقوة القانون إلا بعد 21 يوما من تاريخ إيداعها بالولاية، ليبيدي الوالي رأيه في شرعيتها،⁵ إلا أنه في حالة ما إذا تبين

¹ قانون 07-12 المتعلق بالولاية، المادتين 44، 46.

² قانون 10-11 المتعلق بالبلدية، المادة 44.

³ قانون 10-11 المتعلق بالبلدية، المادة 44. قانون 07-12 المتعلق بالولاية، المادتين 44، 46.

⁴ قانون 10-11 المتعلق بالبلدية، المادة 45. قانون 07-12 المتعلق بالولاية، المادة 43.

⁵ قانون 10-11 المتعلق بالبلدية، المادة 56. قانون 07-12 المتعلق بالولاية، المادة 54.

للوالي عدم مطابقة مداوات المجلس الشعبي الولائي للقانون فإنه يرفع دعوى قضائية أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا في أجل 21 يوما التي تلي اتخاذ المداولة لإقرار بطلانها.¹

وقد يكون التصديق صريحا أو ضمنيا، حيث لا تنفذ بعض مداوات المجلس الشعبي البلدي إلا بعد المصادقة الصريحة عليها من طرف الوالي، ومداوات المجلس الشعبي الولائي إلا بعد مصادقة وزير الداخلية عليها في أجل شهرين، وتتضمن المداوات التالية: الميزانيات والمحاسبات، قبول الهبات والوصايا، اتفاقيات التوأمة، والتنازل عن الأملاك العقارية،² وهذه المداوات قد تتضمن تصديقا ضمنيا من خلال إصدارها من الوالي في ثلاثين يوما، ابتداء من تاريخ إيداعها بالولاية بالنسبة لمداوات المجلس الشعبي البلدي.³

أما الشكل الثاني للرقابة على الأعمال فيكون بالإلغاء والذي يقصد به إزالة الآثار القانونية لمداوات المجالس لتصبح غير قابلة للتنفيذ والذي يكون مطلقا بقوة القانون، فتبطل مداوات المجلس الشعبي البلدي في حالة خرقها للدستور أو مساسها برموز الدولة أو عدم تحريرها باللغة العربية، أما مداوات المجلس الشعبي الولائي فتبطل بقوة القانون المداوات التي ذكرت في حالة المجلس الشعبي البلدي، إضافة إلى ثلاث حالات أخرى هي منها تناولها لموضوع لا يدخل ضمن اختصاصات المجلس الولائي أو المتخذة خارج الاجتماعات القانونية للمجلس أو المتخذة خارج مقر المجلس الشعبي الولائي.⁴

وقد يكون بطلان المداوات نسبيا في حالات معينة منها بطلان كل مداولة حضرها رئيس المجلس الشعبي البلدي أو الولائي أو أي عضو من المجلس يكون موضوعها في وضعية تعارض مصالحه مع مصالح البلدية أو الولاية بأسمائهم، أو أزواجهم، أو أصولهم، أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة، أو كوكلاء.⁵

¹ قانون 07-12 المتعلق بالولاية، المادة 54.

² قانون 10-11 المتعلق بالبلدية، المادة 57. قانون 07-12 المتعلق بالولاية، المادة 58.

³ قانون 10-11 المتعلق بالبلدية، المادة 58.

⁴ قانون 10-11 المتعلق بالبلدية، المادة 59. قانون 07-12 المتعلق بالولاية، المادة 53.

⁵ قانون 10-11 المتعلق بالبلدية، المادة 60. قانون 07-12 المتعلق بالولاية، المادة 56.

أما الصيغة الأخرى للرقابة على الأعمال فهي الحلول، والذي قد يكون إداريا أو ماليا، فبالنسبة للحلول الإداري فهو آلية رقابية تخص البلدية فقط وتعني حلول السلطة الوصية محل المجالس البلدية بحيث يمكن أن يتخذ الوالي كل الإجراءات اللازمة المتعلقة بالحفاظ على الأمن والسكينة العمومية عندما لا تقوم السلطات البلدية بذلك، لاسيما منها التكفل بالعمليات الانتخابية والخدمة الوطنية والحالة المدنية، ويكون الحلول بعد انقضاء مدة الإنذار من الجهة الوصية إلى رئيس البلدية.¹

أما الحلول المالي فيكون في حالة حدوث اختلال بالمجلس الشعبي البلدي يحول دون التصويت على الميزانية، ما يسمح للوالي بالمصادقة عليها وتنفيذها²، أو في حالة تصويت المجلس الشعبي البلدي على ميزانية غير متوازنة، حيث الوالي يرجعها خلال 15 يوما التي تلي استلامها إلى الرئيس الذي يخضعها لمداولة ثانية للمجلس خلال 10 أيام، وإذا صوت المجلس مجددا على ميزانية بدون توازن، أو لم تنص على النفقات الإجبارية، بعد اعذار المجلس من الوالي، يقوم هذا الأخير بضبطها تلقائيا،³ أما بالنسبة للولاية فإن الوالي يقوم استثناء باستدعاء المجلس للانعقاد في دورة غير عادية عندما لا يصوت على مشروع الميزانية بسبب اختلال داخل المجلس الشعبي الولائي، وفي حالة عدم توصل الدورة إلى المصادقة على مشروع الميزانية يبلغ الوالي وزير الداخلية لاتخاذ التدابير اللازمة لضبطها، وإذا أظهر تنفيذ الميزانية عجزا ولم يتخذ المجلس التدابير اللازمة لامتناع العجز يتولى الوزير المكلف بالداخلية ووزير المالية التدابير اللازمة لامتناع العجز.⁴

وعليه، يظهر من خلال سرد مظاهر الرقابة أو الوصاية الممارسة على الجماعات المحلية الدور المحوري والمركزي لكل من وزارة الداخلية والوالي على المجالس المنتخبة، مما يحيل إلى نتيجة مهمة تتعلق بتسيير

¹ قانون 10-11 المتعلق بالبلدية، المادتين 100، 101.

² قانون 10-11 المتعلق بالبلدية، المادة 102.

³ قانون 10-11 المتعلق بالبلدية، المادة 183.

⁴ قانون 07-12 المتعلق بالولاية، المادة 168.

المؤسسات في الجزائر وهي أولوية المعين على المنتخب، بل وتحكم المعين في المنتخب، وذلك ما لمسناه سابقا في دور البرلمان على المستوى الوطني.

وختما يمكن القول إن مظاهر الوصاية الإدارية تعبر عن نمط التسيير البيروقراطي في علاقة الإدارة المركزية بالإدارة المحلية، والذي انعكس سلبا على أداء المجالس المنتخبة مقابل تنامي أدوار الأجهزة غير المنتخبة كالوالية ووزير الداخلية والأمين العام على مستوى البلدية.

ثانيا: التضخم الوظيفي والهيكلية ومظاهر التسيب الإداري.

إن التضخم في عدد الموظفين بشكل عام يتناسب والمهام الإدارية التي يجب أن تكون متوافقة مع التنمية الشاملة، غير أنه قد يحدث تضخم في عدد العمال من خلال الزيادة العامة لعدد الموظفين مقارنة بحجم العمل الإداري المنجز، وتعرف الدول الريعية بتضخم الجهاز الإداري سواء من حيث عدد العمال أو من حيث الهياكل الإدارية كون الدولة هي المسؤول الرئيسي على تقسيم الموارد الريعية.

ومن ناحية الهياكل فإن الهياكل والإجراءات التنظيمية السائدة في الجزائر كانت ضرورة أملت ظروف المرحلة الاشتراكية لأكثر من 26 عاما، وهذه الهياكل سقطت في فخ النمطية من حيث إرساء نمط موحد يضم مديريات ومديريات فرعية ومكاتب، وهي طريقة مكلفة وتثقل العمل الإداري وتسهم أكثر في ظهور التسيب الإداري.¹

بالنسبة لمجالات العمل الوزاري، يذكر "براين شامان" (Brian Chapman) خمسة مجالات أساسية، وهي: الشؤون الخارجية، العدالة، المالية، الدفاع والحرب، والشؤون الداخلية، إضافة إلى وجود وزارات أخرى ظهرت نتيجة لتطور الخدمات والمسؤوليات الحكومية، ويتراوح عدد الوزارات المركزية عادة ما

¹ نصير سمارة، ظاهرة التسيب لإداري في الجزائر. الجزائر: منشورات المجلس الأعلى للغة العربية، 2005، ص174.

بين 12 و30 وزارة على حسب درجة تفضيل البلد المعين للوحدات المتخصصة، وعلى مدى نشاطات البرامج الحكومية¹.

وقد عرفت الجزائر منذ الاستقلال ارتفاعا في عدد الوزارات، حيث تراوح عددها ما بين 10 و20 وزارة بين عامي 1962 و1965 ليرتفع إلى ما بين 20 و30 وزارة بين عامي 1970 و1979 ليفوق عددها 30 وزارة بعد ذلك، لكنه انخفض إلى ما دون 30 وزارة وأقل من ذلك في فترة الأزمة التي عاشتها الجزائر، وابتداء من 1997 بدأ عددها يفوق الثلاثينات².

إن هذه الأرقام تدل على نزعة للتكاثر التدريجي في عدد الوزارات، وتفسير ذلك في مرحلة الحزب الواحد هو النظام الاشتراكي الذي كانت تنتهجه الجزائر والذي قام أساسا على تدخل الدولة في كافة المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، أما ارتفاعها بعد 1997 فمرده إلى عودة المسار السياسي إلى طبيعته بعد المرحلة الانتقالية التي عاشتها الجزائر، إضافة إلى تميز هذه المرحلة بتطبيق جملة من الإصلاحات استوجبت إنشاء وزارات تسهر على تطبيقها كالوزارات المنتدبة المكلفة بإصلاح المستشفيات والعدالة والتنمية الريفية والعلاقات المغاربية... الخ.

فضمت مثلا حكومة مولود حمروش (سبتمبر 1989-جوان 1991) من الوزارات 14 وزارة وخمس وزارات منتدبة وكاتب دولة، أما حكومة بن بيتور (ديسمبر 1999-أوت 2000) فضمت وزير دولة و25 وزيرا و03 وزراء منتدبين، وبالنسبة لحكومة أحمد أويحيى (جوان 2008-سبتمبر 2012) فتشكلت من 04 وزراء دولة و27 وزير و08 وزراء منتدبين، مقابل حكومة سلال (ماي 2014-ماي 2015)

¹ هبدي فيريل، مرجع سابق، ص50.

² موقع الوزارة الأولى، رؤساء الحكومة السابقين، الأرشيف الحكومي، في:

فضمت 28 وزيرا و04 وزراء منتدبين.¹ وطبعا كلما زاد عدد الوزارات زادت ضخامة الجهاز الإداري وعيئته على الدولة، وهذا من خصائص الدول الريعية.

أما من ناحية عدد الموظفين فطالما استحوذ الجهاز الإداري على أكبر نسبة من اليد العاملة، حيث يظهر في الجدول أدناه الخاص بعدد العمال حسب القطاعات من 1967 إلى 1997 الارتفاع التدريجي لعدد الموظفين في الإدارة مقارنة بالقطاعات الأخرى منذ الاستقلال إلى غاية دخول الجزائر في مرحلة الانفتاح السياسي والاقتصادي، وطبعا ما يفسر ذلك هو التوجه الاشتراكي الذي يجعل من الدول الفاعل الرئيسي اقتصاديا واجتماعيا وثقافيا، مع تسجيل انخفاض في عدد المناصب لصالح قطاع النقل ابتداء من 1997 وذلك راجع للسياسات التي تبنتها الجزائر من حيث فتح المجال للقطاع الخاص، وبالتالي توجه اليد العاملة لهذا القطاع في ظل سياسات الإصلاح الاقتصادي وإعادة الهيكلة التي كانت تقوم بها الدولة مع مؤسسة صندوق النقد الدولي.

الجدول رقم 05: عدد العمال حسب القطاعات 1967-1997 (الوحدة بالآلاف).²

1997	1992	1990	1985	1979	1973	1967	
584	782	670	536	401	245	123	الصناعة
588	613	683	661	437	190	71	البناء والأشغال العمومية
2334	252	252	169	130	85	53	النقل
	810	686	612	470	355	321	تجارة وخدمات

¹ رؤساء الحكومة السابقين، الأرشيف الحكومي، مرجع سابق، المكان نفسه.

² الديوان الوطني للإحصاء:

<http://www.ons.dz>

1317	1360	1318	900	615	434	306	إدارة عامة
4823	3817	3609	2878	2053	1309	874	المجموع

أما بعد سلسلة الإصلاحات الاقتصادية التي تبنتها الدولة وتوجهها نحو انفتاح السوق وبعد عودة الاستقرار السياسي فقد ازدهر قطاع التجارة والخدمات في ظل القطاع الخاص، وأصبح يضم يد عاملة كبيرة، ورغم ذلك حافظ قطاع التوظيف العمومي على تواجد نسبة كبيرة من اليد العاملة فيه إلى جانب هذين القطاعين حيث في عام 2000م بلغ نصيبه من اليد العاملة 32% متصدرا باقي القطاعات الأخرى من تجارة وزراعة وصناعة، وذلك قد يفسر بالسياسات التي عمدت إليها الدولة في مجال التشغيل حيث تم اعتماد برامج سجلت حصيلة تطبيقها التمركز القوي للمستفيدين في الإدارة على حساب القطاعات الإنتاجية الأخرى منها عقود ما قبل التشغيل التي وجهت أساسا لحاملي الشهادات الجامعية، والتي وجهت أساسا إلى الإدارات المركزية والمحلية.

ووفقا للجدول أدناه الخاص بتوزيع اليد العاملة من 1997م إلى 2015م فإن حصة قطاع التجارة والخدمات والقطاع الإداري مجتمعة بلغت 61% عام 2015م مقابل تدني اليد العاملة في قطاعات أخرى خاصة منها القطاع الزراعي الذي عرف تدنيا تدريجيا وصل إلى 08.7% عام 2015م.

الجدول رقم 06: توزيع اليد العاملة حسب القطاعات 1997-2015 (بالنسبة المئوية)¹

2015	2014	2011	2008	2005	2001	2000	1997	
08.7	08.8	10.77	13.69	17.16	21.06	14.12	15.5	الزراعة
13.00	12.6	14.24	12.48	13.16	13.82	13.37	10.2	الصناعة

16.8	17.8	16.62	17.22	15.07	10.44	09.99	10.3	البناء والأشغال العمومية
						14.67	14.7	التجارة
61.86	60.8	58.37	56.61	54.61	54.68	15.82	26.2	الخدمات
						32.03	23.1	الإدارة

وما يمكن أن يفسر هذا التوجه المستمر إلى القطاع العمومي خاصة الإداري منه هو الجاذبية الدائمة للوظائف الحكومية وما تحققة من استقرار وظيفي مقابل الإحساس الدائم بالخطر وتذبذب الوظيفة في القطاع الخاص.

بالإضافة إلى تضخم الأجهزة الإدارية من حيث الهياكل واليد العاملة، فإنها تعرف أيضا تفشي مظاهر سلبية أثرت على أدائها، ومن هذه المظاهر:

1. التغيير المستمر في القيادات الإدارية سواء على مستوى الحكومات والوزارات المختلفة أو على مستوى الوحدات والأجهزة الحكومية، فمن 1988 إلى 2002 تقلد 190 شخصا 40 منصبا وزاريا وبلغ متوسط الفترة الزمنية لعمل الوزير في وزارة واحدة 13 شهرا و27 يوما، ويبدو من خلال الجدول أدناه عدم الاستقرار الحكومي، حيث أقصى مدة لكل حكومة لا تتجاوز 03 سنوات وأدنى مدة قد تصل إلى 03 أشهر كما في حكومة عبد المجيد تبون لعام 2017 أو ما يقارب 08 أشهر كما في حكومة بن بيتور لعام 1999.

الجدول رقم 07: قائمة الحكومات الجزائرية نوفمبر 1988-مارس 2019.¹

الحكومة	الفترة الزمنية
قاصدي مرياح	نوفمبر 1988 إلى سبتمبر 1989
مولود حمروش	سبتمبر 1989 إلى جوان 1991
سيد أحمد غزالي	جوان 1991 إلى جويلية 1992
بلعيد عبد السلام	جويلية 1992 إلى أوت 1993
ضا مالك	سبتمبر 1993 إلى مارس 1994
مقداد سيفي	مارس 1994 إلى ديسمبر 1995
أحمد أويحيى	ديسمبر 1995 إلى ديسمبر 1998
إسماعيل حمداني	ديسمبر 1998 إلى ديسمبر 1999
أحمد بن بيتور	ديسمبر 1999 إلى أوت 2000
علي بن فليس	سبتمبر 2000 إلى ماي 2003
أحمد أويحيى	ماي 2003 إلى ماي 2006
عبد العزيز بلخادم	ماي 2006 إلى ماي 2008
أحمد أويحيى	جوان 2008 إلى سبتمبر 2012
عبد المالك سلال	سبتمبر 2012 إلى ماي 2017
عبد المجيد تبون	ماي 2017 إلى أوت 2017
أحمد أويحيى	أوت 2017 إلى مارس 2019

¹ -<http://www.Premier ministre.gov>

¹ موقع الوزارة الأولى، قائمة الحكومات الجزائرية:

وعدم الاستقرار الحكومي يصاحبه عادة الكثير من عمليات الإلغاء والاستحداث والدمج والفصل في

الوزارات والهيئات، وهو ما تسبب في:

- تذبذب السياسة العامة للحكومة وكذا الوزارات، حيث لكل رئيس حكومة ووزير أسلوبه الخاص في رسم السياسات وتحديد الأولويات.

- استحداث الوزارات ودمج الأخرى ببعضها البعض أدى إلى ضعف الرقابة الإدارية وغياب التنسيق وصعوبة عملية الاتصال.

- خلق آثار نفسية سيئة لدى الأمناء العامون للوزارات ومديري ورؤساء المصالح والقيادات العليا الأخرى التي تقوم بتنفيذ سياسات الوزراء المتعاقبين مما يجعلهم في وضع إداري حرج مع رؤوسهم.¹ (التغير في القيادات ينتج أنماطا سلوكية عديدة من أهمها التسبب).

- جمود القوانين في الوظيف العمومي وعجزها عن مسايرة ظروف المرحلة الراهنة وما صاحبها من تطورات أو تغيرات طرأت على صعيد الحياة السياسية والاقتصادية الاجتماعية.

وختاما يمكن القول أن الجهاز الإداري في الجزائر هو أداة في خدمة الدولة الربعية، لهذا لم يتمكن بعد من التخلص لحد الآن من أغلبية مظاهر النظام الاشتراكي خاصة منها التضخم الوظيفي ومظاهر الفساد والتسبب الإداري.

المبحث الثالث: دور العوامل الاقتصادية والسوسيوثقافية.

تخطيط بكل نسق إداري بيئة اقتصادية واجتماعية ذات خصائص ثقافية تشكل مخرجات هذا النسق وتحدد معالمه، والنسق الإداري الجزائري كباقي الأنساق متأثر بطبيعة المجتمع الجزائري بخصوصياته

¹ نصير سمارة، مرجع سابق، ص ص 96، 97

الاقتصادية والثقافية والاجتماعية التي تعد دراستها من أهم المداخل التي تمكننا من فهم مخرجات هذا النسق.

المطلب الأول: دور العوامل الاقتصادية

يعتمد الاقتصاد الجزائري على مداخل النفط كمصدر أساسي لمداخيل الدولة، مما انعكس بشكل مباشر على آليات إدارة الدولة لهذا الاقتصاد وطبيعة الدور الذي تباشره أجهزتها البيروقراطية.

أولاً: مؤشرات الاقتصاد الريعي في الجزائر.

يختلف الكتاب حول تعريف مصطلح اقتصاد الربيع إلا أن أغلبهم متفقون على مضمون واحد وهو الاعتماد على مصدر واحد للدخل، وكان "كارل ماركس" أول من لفت النظر إلى ما أسماه "الرأسمالية الربعية" والتي يقصد بها ظاهرة اقتصادية اجتماعية يصف من خلالها طبقة رأسمالية غير منتجة اقتصادياً ودخلها يتأتى من خلال امتلاك مصادر الربيع مثل الأراضي والعقارات المؤجرة حتى الأسهم والسندات، وفي علم الاجتماع يستعمل للتعبير على الطبقات الطفيلية غير المنتجة أو الاستهلاكية.¹

وعليه فإن الاقتصاد الريعي هو اعتماد الدولة على مصدر واحد للربيع (الدخل) غالباً ما يكون مصدراً طبيعياً ليس بحاجة إلى آليات إنتاج معقدة سواء كانت فكرية أو مادية كميّاه الأمطار والنفط والغاز، وكان أول من ربط بين مفهوم الربيع والدولة تحت مسمى "الدولة الربعية" (Rentier State) هو "حسين مهدي" في بحثه الموسوم "نمط ومشاكل التنمية الاقتصادية في الدول الربعية حالة إيران" الذي نشره عام 1970.²

¹ كنعان حمة غريب عبد الله، "أثر الاقتصاد الريعي على النظام السياسي"، مجلة جامعة التنمية البشرية، مج.3، ع.3، آب 2017، ص 598.

² المرجع نفسه، ص 599.

وبالنظر إلى الاقتصاد الجزائري فهو اقتصاد ريعي بامتياز لارتباطه بعدم التنوع في الصادرات وهيمنة قطاع المحروقات على بنية الاقتصاد، وهذا ما جعله دائما عرضة لهزات خارجية بفعل العوامل الخارجية، وأشارت دراسة لصندوق النقد الدولي عن الجزائر إلى أن هذه الأخيرة تندرج ضمن إطار الأسواق الصاعدة التي يمثل فيها قطاع المحروقات نسبة كبيرة جدا من الصادرات، والنتاج الوطني، كما أن قطاع المحروقات يبقى أهم وأنشط قطاع بنسبة نمو تتراوح ما بين 6% و7% وذلك رغم الجهود المبذولة من طرف الدولة لدعم النمو الاقتصادي خارج قطاع المحروقات.¹

وانطلاقا من هذا المعطى فإن الاقتصاد الجزائري اليعي يعرف بجملة الخصائص التالية:

- يمثل القطاع الصناعي 5% من الناتج الداخلي الخام و95% من هذا القطاع عبارة عن مؤسسات صغيرة ومتوسطة.

- تمثل تجارة التجزئة والخدمات 83% من اقتصاد الدولة وتعتمد اعتمادا شبة كلي على الواردات.

- دعم الجزائر للائحة طويلة من السلع ذات الاستهلاك الواسع وللمنتجات كالمشتقات النفطية التي كلف استيرادها مبلغ 3,5 مليار دولار سنة 2013، ليعاد توزيع هذه المحروقات والمشتقات النفطية في السوق الوطني بأسعار محددة إداريا.²

- سياسة الدعم التي تزيد من النفقات وبالتالي تدخل الدولة، حيث تشير الإحصائيات إلى أن سياسة الدعم غير الموجهة إلى الطبقات المعوزة تكلف خزينة الدولة حوالي 25 مليار دولار سنة 2013 موجهة لدعم السلع ذات الاستهلاك الواسع مثل المحروقات والمشتقات البترولية والمواد الغذائية والأدوية، حيث وصل حجم استيراد المواد الغذائية عام 2014 مبلغ 12 مليار دولار و14 مليار دولار سنة 2015،

¹ إسماعيل قيرة وآخرون، مرجع سابق، ص 218.

² نصر الدين عيساوي، "تقلبات أسعار المحروقات وآثارها على الاقتصاديات اليعية-دراسة حالة الاقتصاد الجزائري"-، مجلة البحوث الاقتصادية والمالية، ع 05، جوان 2016، ص ص 59، 60.

يضاف إلى ذلك مبلغ 02 مليار دولار لاستيراد الأدوية واللوازم الطبية متوقعة سنة 2014، وما يعاب على سياسة الدعم المعممة أنها سياسة مكلفة وتشجع الدعم على زيادة الاستهلاك ومن ثم على ارتفاع حجم الواردات، حيث سجل بنهاية الفصل الثالث من العام 2014 مبلغ 8,63 مليار دولار من المواد الغذائية المستوردة مع تكسير الإنتاج الوطني من خلال التسهيلات الموجهة للمستوردين.¹

- درجة الارتباط بين زيادة الإيرادات من الصادرات النفطية وتراجع الصادرات من المنتجات الأخرى هي مؤكدة، فالصادرات خارج المحروقات كانت تمثل قبل الصدمة البترولية الأولى سنة 1971 حوالي 25% من إجمالي الصادرات، ثم أصبحت 12% سنة 1974 بعد الارتفاع الكبير الأول في أسعار البترول، ثم بلغت 2,25 فقط سنة 2008.²

- بقاء الصادرات خارج المحروقات هامشية وضيئلة نتيجة ضعف مساهمة بقية القطاعات في العملية الإنتاجية، إذ ساهم القطاع الزراعي سنة 2009 بمعدل 5,5% ثم 5% سنة 2010، ليصل إلى 8,6 سنة 2011 نتيجة البرامج الاستثمارية المسطرة من طرف الدولة للنهوض بهذا القطاع كبرامج التجديد الفلاحي والتنمية الريفية، في حين أن مساهمة القطاع الصناعي تبقى ضعيفة رغم كل ما يبذل من جهود. حيث لم يتعد نمو هذا القطاع سوى 9,2 سنة 2009، ثم 1% سنة 2010، لينخفض إلى 4,9% سنة 2011.³

- النمو الاقتصادي المكلف إذ يجب ضخ الكثير من المال لربح نقطة في نمو الناتج الداخلي الخام، هذا النمو ناتج عن الارتفاع المعتبر للنفقات العمومية والتي تمولها الدولة بواسطة إيرادات المحروقات، فقد

¹ المرجع نفسه، ص 63.

² ناجي بن حسين، "التنمية المستدامة في الجزائر: حتمية الانتقال من الاقتصاد الريعي إلى تنوع الاقتصاد"، مجلة الاقتصاد والمجتمع، ع. 05، 2008، ص 24

³ حدة أوضافية، "التنمية بالاعتماد على الذات في الجزائر: بين المواثيق والتطبيق"، في: آمال حجيج وآخرون، المغرب العربي ثقل الموارد والمستقبل. بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2013، ص 239.

استخدمت الجزائر مثلا 15% من الناتج الداخلي الخام خلال سنتي 2004 و 2005 لتحقيق نسبة نمو أقل بثلاث مرات من هذا المعدل أي حوالي 05%.

- النمو الاقتصادي نمو عابر مرتبط بالظروف البترولية العالمية.
ومن خلال هذه الخصائص يتضح أن الاقتصاد الجزائري هو اقتصاد ريعي قائم على محورية قطاع المحروقات كمصدر أساسي للدخل، إضافة إلى ارتفاع النفقات العمومية في ظل توسع سياسة الاستهلاك وسياسات الدعم وهي كلها خصائص زادت من الدور المحوري للجهاز الإداري في إدارة الاقتصاد والمجتمع.
ثانيا: الدور المركزي للدولة في ظل الاقتصاد الاشتراكي.

تمارس الدولة في ظل الاقتصاد الحر أربعة وظائف اقتصادية مهمة، هي:¹
- وظيفة إنتاج الخدمات والمنافع غير المادية كالمدافع، العدالة، التربية، الصحة.
- وظيفة توزيع الثروة.
- وظيفة تحقيق الاستقرار الاقتصادي والتوازن الخارجي من خلال القيام بسياسات هيكلية.
- تنظيم المنافسة في إطار السوق وآليات الانتماء إلى الهيئات الدولية وتنسيق السياسات الاقتصادية في إطار الاندماج الاقتصادي كالاندماج الإقليمي.
غير أن الدولة في ظل الاقتصاد الريعي تلعب دورا مركزيا في إدارة الاقتصاد يتعدى هذه الوظائف، وهذا ما يصعب عملية التحول من اقتصاد موجه إلى اقتصاد منفتح على آليات السوق كما هو الأمر بالنسبة للجزائر.

لقد ورثت الجزائر عن العهد الاستعماري هيكلًا اقتصاديًا رأسماليًا يحمل تناقضات جوهرية وعاشت في السنة الأولى من الاستقلال مرحلة صعبة نجحت عن رحيل أكثر من أربعة أخماس من المستوطنين مما خلف

¹ N. Bouzidi, le rôle de l'état dans l'économie, **IDARA**, V.05, N. 02, 1995, pp 50-53.

دمارا كبيرا في الاقتصاد، كما شهدت السنوات الأولى انتقال البرجوازية الصغيرة من الريف إلى المدن واستحوادها على الفراغ الناجم عن هجرة الرأسماليين الاستيطانيين وحلولها محلهم في القطاعات الإنتاجية والصناعية.¹

وتبنت الدولة في إطار النهج الاشتراكي جملة من السياسات للنهوض بالاقتصاد الوطني وتلبية حاجات المواطنين، أهمها:

1. التسيير الذاتي من خلال مرسوم 22 مارس 1963 الذي استكمل مراسيم 1962 الخاصة بالأمولاك الشاغرة، كما أنه تم تبني نفس الأسلوب في المجال الصناعي غير أنه لم ينجح كما في القطاع الزراعي، أما مجال المحروقات فقد كان تحت السيطرة الفرنسية وفقا لما نصت عليه اتفاقيات ايفيان.²

وصعب غياب الكوادر والعمال المؤهلين عملية تنظيم الاقتصاد في السنوات الأولى للاستقلال في ظل أولوية التنظيم السياسي التي كانت مطروحة بين النخب المتصارعة حول السلطة، وبذلك لم تتجسد سياسة اقتصادية واضحة المعالم إلا بعد الفصل في مسألة تنظيم السلطة وتحقيق الاستقرار السياسي الذي بدأ مع مجيء الرئيس "هواري بومدين" إلى سدة الحكم.³

2. سياسات التأميم من خلال تركيز الدولة في المرحلة الأولى على تأميم مجموع أراضي القطاع الاستعماري ثم الإشراف على الشركات الوطنية ابتداء من 1967، ليتحول التأميم إلى عملية نظامية منذ 1968 والتي توجت في 1971 بتأميم قطاع الغاز والمحروقات.⁴

¹ علي غربي، واقع التنمية في الجزائر: دراسة سوسولوجية للصراع الصناعي، في: سليمان الرياشي وآخرون، الأزمة الجزائرية الخلفيات السياسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية. بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 1996، ص ص 281، 282.

² نور الدين زمام، مرجع سابق، ص ص 111، 112.

³ Mohamed Tahar Bensaada, **Op, Cit** , p125.

⁴ علي غربي، مرجع سابق، ص ص 184، 185.

3. القطاع العام: ساهم انحسار أسلوب التسيير الذاتي وعملية التأميم وكذا الاعتماد على نموذج الصناعات المصنعة L'industrie industrialisante ل: "ج. دي بيرنيس" (G. De Bernis) القائم على تدخل الدولة في قيادة العملية التصنيعية في تفعيل دور القطاع العام، لهذا الاعتبار باشرت الدولة سياسة التخطيط ابتداء من 1967.¹

4. التخطيط: شكل أهم خاصية من خاصيات الاقتصاد الجزائري، وهو عملية كانت تقوم بها الدولة لتنسيق عملية اتخاذ القرار على المديين المتوسط والطويل، وقد اقترحت المديرية العامة للتخطيط والدراسات الاقتصادية سنة 1967 مخططا اقتصاديا يقوم على تفعيل وتجسيد نظام الصناعات المصنعة كوسيلة ونظام اقتصادي قادر على تحقيق التنمية في كافة القطاعات والاندماج في الاقتصاد العالمي.²

وعليه يبرز بوضوح أن السياسات الاقتصادية التي اعتمدها الجزائر في بناء الدولة هدفت إلى بناء رأسمالية الدولة من خلال التخطيط المركزي والموجه واسترجاع وتأميم الثروات الوطنية وتشجيع القطاع العام، وهي سياسات جعلت من الدولة الفاعل الرئيسي في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية، إضافة إلى مساهمة الاقتصاد الاشتراكي في نشوء برجوازية صغيرة أو برجوازية الدولة التي شكل البيروقراطيون جزءا أساسيا فيها، وهي البرجوازية التي هيمنت على جهاز الدولة مباشرة بعد الاستقلال ولم تسمح للبرجوازية التقليدية بالصعود، وفي هذا الشأن يذكر "برونو ايتيان" (Bruno Etienne) أن الموظفين الجزائريين بعد الاستقلال استحوذوا على أماكن الفرنسيين وما أهلهم لذلك هو كفاءتهم مقارنة بالمناضلين في حزب جبهة التحرير الوطني، أي أن البيروقراطية هي التي سيطرت على وسائل الإنتاج.³

¹ المرجع نفسه، ص ص 285، 286.

² Mohamed Tahar Bensaada, **Op, Cit**, p126.

³ Abdelkader Yefsah, **la question du pouvoir en Algérie**. Alger : ENAP, 1990, p221.

كما أن نموذج الصناعات المصنعة أعطى أهمية كبيرة لرأس المال على حساب العمل وركز على بناء قاعدة صناعية أو ما يعرف بالصناعات الإنتاجية وأرجى الاهتمام بعالم الشغل فوصلت نسبة البطالة في سنة 1986 إلى 17,4%، وذلك ما أدى إلى سيادة التقانة وتهميش مواقع الطبقات العاملة، وترتب عن ذلك ميل طبيعي إلى إحلال الإدارة محل النقابة والحزب.¹

إن الظروف الاقتصادية الصعبة للجزائر غداة إعلان الاستقلال جعلت النخب الحاكمة فيها تكثف الجهود لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية وذلك بتسخير كل الإمكانيات الممكنة مع جعل الجهاز البيروقراطي أهم هذه الوسائل، غير أن ذلك جعل من البيروقراطية جزءا من البرجوازية واستطاعت من خلال استحوادها على أهم المناصب في السلطة أن ترسم السياسات الاقتصادية التي تخدم مصالحها في ظل الدعم والأولوية التي منحهما لها النظام السياسي في تلك المرحلة.

وعليه يمكن القول أن البيروقراطية كجهاز فعال مهمته تحقيق التنمية الاقتصادية كان من أهم ما أفرزه ظهور البرجوازية في الغرب لكن في الجزائر بصفتها جزءا من الدول النامية فالبيروقراطية هي من ساهمت في بناء البرجوازية التي بقيت دائما ضمن إطار الدولة، مع إلغاء دور البرجوازية التقليدية منذ إعلان الاستقلال.

ثالثا: استمرار الدور المتنامي للدولة في ظل الانفتاح الاقتصادي.

إن اعتماد جهاز الإنتاج على المحروقات قد جعله خاضعا لتقلبات أسعار هذه السلعة، فمع حلول نهاية سنة 1988 عرفت أسعار البترول انخفاضا وصل إلى 13 دولارا مما أدى إلى انخفاض معدلات النمو الاقتصادي إلى 0.6% ونزول عدد مناصب الشغل الجديدة من 122000 إلى 74000 منصبا أي بنسبة قريبة من 40%.²

¹ علي غربي، مرجع سابق، ص 293.

² محمد بلقاسم بلول، الجزائر بين الأزمة الاقتصادية والأزمة السياسية، تشريح وضعية. الجزائر: مطبعة دحلب، د.ت.ن، ص 29.

ونتيجة لهذه الأزمة تم إجراء إصلاحات اقتصادية في الجزائر كان هدفها الإحلال من تدخل الدولة وتشجيع القطاع الخاص، حيث كرس دستور 1989 التحول نحو الانفتاح الاقتصادي بتبنيه لمبادئ جسدت الانتقال من الاقتصاد الاشتراكي الموجه إلى الاقتصاد الحر تماشياً مع التحولات السياسية.¹

لقد عرف الاقتصاد الجزائري انطلاقة من هذه المرحلة جملة من الإصلاحات تمثلت في صدور القانون رقم 90-25 المتعلق بالتوجيه العقاري، وكذا القانون رقم 87-19 المحدد لكيفية استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأموال الوطنية والذي بمقتضاه تم إعادة الأراضي لأصحابها الأصليين وتحويل باقي الأراضي إلى مستثمرات فلاحية ومزارع نموذجية،² إضافة إلى صدور القانون رقم 90-10 المتعلق بالنقد والقرض والذي تميز بفتح فروع في الجزائر للبنوك والمؤسسات المالية الأجنبية والترخيص للمقيمين وغير المقيمين بتحويل رؤوس الأموال بين الجزائر والخارج لتمويل مشاريع اقتصادية،³ إلى جانب صدور قانون النقد والقرض رقم 90/10 المؤرخ في 14/04/1990، و قانون توجيه الاستثمارات رقم 93/12 المؤرخ في 05/10/1993.

وصاحب هذه الإصلاحات تطورات أمنية خطيرة أدت إلى المساس بالكثير من المؤسسات الاقتصادية والاجتماعية العمومية، الشيء الذي جعل الاقتصاد الوطني يعاني من اختلالات فاقمت الوضع الاقتصادي تمثلت في تراجع النمو الاقتصادي بحوالي 2% وارتفاع معدلات البطالة وارتفاع التضخم إلى 2.5% مما

¹ غير هذا الدستور من علاقة الدولة بالاقتصاد من خلال الإصلاحات التي تبناها، وهي:

- إسقاط عبارة الاشتراكية التي تضمنها دستور 1976 من مادته 10 إلى 24.

- حصر الملكية العامة في الثروات الطبيعية الحية أو الميتة والمرافق الطبيعية، عكس دستور 1976 الذي تنص مادته 14 على أن جميع الأملاك مؤمنة.

- تجنّب دستور 1989 التنصيب على كيفية الملكية العامة.

- إقرار دستور 1989 حق الملكية الخاصة دون قيد سواء كانت فردية أو جماعية.

- تخلي دستور 1989 عن احتكار الدولة للتجارة الخارجية وتجارة الجملة.

² عبد النور ناجي، مرجع سابق، ص ص 160-163.

³ المرجع نفسه، ص ص 173، 174.

حتم على السلطات الاتصال بالمؤسسات النقدية الدولية (صندوق النقد الدولي، البنك الدولي)،¹ حيث قامت حكومة "مولود حمروش" من سبتمبر 1989 إلى جوان 1991 التي عرفت بحكومة الإصلاحات وضمت النخبة التكنوقراطية بالدخول مباشرة في اقتصاد السوق بتوجيه رسالة من طرف وزارة الاقتصاد إلى صندوق النقد الدولي والبنك الدولي، ليتم بعد ذلك إبرام اتفاقي "ستاند باي" 1994 وبرنامج التعديل الهيكلي لسنة 1995 لفك الخناق على الديون الخارجية ومحاربة الركود الاقتصادي.

حيث اعتمدت الجزائر من خلال هذين الاتفاقيين على برنامج الاستقرار الاقتصادي والذي هو عبارة عن اتفاق للاستعداد الائتماني مدته سنة يهدف إلى رفع معدل النمو الاقتصادي واحتواء وتيرة التضخم وإعادة توازن ميزان المدفوعات، وقد تمكنت من تخفيض التضخم إلى 29 % بدلا من 40 % المتوقعة وتحسين احتياطات الصرف، ورغم هذه النتائج إلا أن هذه الإصلاحات لم تثبت فعاليتها لأن السلطات لم تستطع منع تراكم خسائر المؤسسات العامة، إضافة إلى عدم فعالية الإصلاحات المتعلقة بالمؤسسات مما جعل النظام السياسي يلجأ إلى تطبيق برنامج ثاني وهو برنامج التعديل الهيكلي 1995-1998 الذي يهدف إلى تحقيق نمو متواصل بقيمة 5 % خارج المحروقات وتخفيض التضخم وعجز الميزانية والتحرير التدريجي للتجارة الخارجية مع تخلي الدولة عن سياسة الدعم لكل القطاعات ووضع إطار تشريعي للخصخصة.²

وعلى مستوى القطاع العام والخصخصة تم إعادة الهيكلة العضوية والمالية من خلال تفكيك الشركات الكبرى إلى مؤسسات صغيرة الحجم ليتمكن التحكم فيها إلا أن ذلك لم يحقق الأهداف المرجوة،³

¹ عبد الله بن دعيدة، التجربة الجزائرية في الإصلاحات الاقتصادية، في: عبد العزيز شرابي وآخرون، الإصلاحات الاقتصادية وسياسات الخصخصة في البلدان العربية، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 1999، ص 361-363.

² المرجع نفسه، المكان نفسه.

³ عمار عماري، "الاقتصاد الجزائري، الماضي القريب واستشراف المستقبل"، مجلة العلوم الإنسانية، ع 14، ديسمبر 2000، ص 194، 195.

وتعمقت الإصلاحات في عام 1995 بصدور القانون المتعلق برؤوس الأموال السلعية التابعة للدولة، وتمت إعادة تنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية في إطار شركات قابضة صناعية ومالية، وأصبح القطاع العمومي يعمل ضمن نظام اقتصادي تم تجديده وغير احتكاري معرض للمنافسة وتسييره منفصل عن التسيير السياسي،¹ وبفعل المرسوم الرئاسي رقم 22-95 المتعلق بخصخصة بعض المؤسسات الاقتصادية العمومية بدئ في تنفيذ هذه العملية في أبريل 1996 والتي مست 200 مؤسسة عمومية محلية صغيرة يعمل معظمها في قطاع الخدمات، وفي نهاية عام 1996م تسارعت عملية حل الشركات وخصخصتها بعد إنشاء 5 شركات جهوية قابضة وحل أكثر من 800 مؤسسة محلية، واعتمد برنامج ثاني للخصخصة في نهاية 1997 ركز على المؤسسات العامة الكبرى وهدف إلى بيع 250 مؤسسة خلال الفترة ما بين 1998 و1999.²

ومما سبق ذكره نلاحظ أن البيروقراطية في الجزائر غيرت أساليب إدارة الاقتصاد التي اعتمدها قبل الانفتاح الاقتصادي واعتمدت آليات جديدة قامت أساسا على التعامل مع المؤسسات المالية الدولية وإعادة تنظيم القطاع العام والخاص لإعادة التوازن لاقتصادها بعد الأزمة التي عرفها إثر انخفاض أسعار البترول، وبالتالي فدور الدولة قد زاد في ظل التعامل مع المؤسسات المالية الدولية والإشراف على البرامج المتفق عليها، كما أن أغلب المؤسسات الناشئة في هذه المرحلة اتجهت أغلبها إلى الاستيراد مما كرس التبعية للمحروقات وغياب التنمية.

ومباشرة بعد سنة 2000 بدأت فترة البجوحة المالية إثر ارتفاع أسعار البترول، واختارت السلطات العمومية الإنعاش من أجل تحسين النتائج الاقتصادية الكلية مع الاعتماد على ثلاث مخططات:

¹ عبد المجيد بوزيدي، تسعينيات الاقتصاد الجزائري. الجزائر: موفم للنشر والتوزيع، 1999، ص 101.

² محمد راتول، العملة الاقتصادية وتحولات الاقتصاد الجزائري، الملتقى الدولي الأول حول العولمة وانعكاساتها على البلدان العربية. جامعة سكيكدة، 13-14 ماي 2001.

- مخطط دعم الإنعاش الاقتصادي: 2001-2004: خصص له غلاف مالي بقدر 7 مليار دولار،

وكانت الفلاحة المستفيد الأكبر منه، كما شمل النقل والسكن والري والهياكل القاعدية والتنمية المحلية.

- المخطط التكميلي لدعم النمو الاقتصادي: 2004-2009: خصصت له اعتمادات مالية بمبلغ

150 مليار دولار، وشمل جميع القطاعات خاصة السكن والصحة والغاز والكهرباء والهياكل القاعدية

(الطريق السيار).

- المخطط التكميلي لدعم النمو: 2010-2014: خصص له غلاف مالي بقيمة 286 مليار دولار،

وشمل أيضا الهياكل القاعدية وقطاع الخدمات.¹

وما يؤخذ على هذه المخططات هو عدم إجراء مشاورات حولها خارج الدوائر الرسمية إلا في حدود

ضيقة (النقابات، أرباب العمل، الخبراء، المنظمات غير الحكومية)، كما أن المبالغ المنفقة وصلت في آفاق

2014 حوالي 500 مليار دولار، أضف إلى ذلك أن هذه الخيارات لم تكن لتنجح في ظل نقص التأهيل

وعدد ونوعية المقاولين والبيروقراطية المفرطة وسوء التسيير وغياب المشاورات.²

كما أن هذه المخططات تنم عن استمرار لعب الدولة لدور مركزي في إدارة الاقتصاد، ومعدلات الإنفاق

العالية تبقى من أهم خصائص الدولة الريعية التي تركز على إنفاق مداخيل النفط لضمان الاستقرار

السياسي وتكريس السياسة الاستهلاكية مقابل غياب شبه كلي لبرامج التنمية والإنتاج.

المطلب الثاني: دور العوامل الاجتماعية.

ترتبط العوامل الاجتماعية المحددة لدور الجهاز الإداري بالنمو السكاني ومجمل المؤشرات المرتبطة به،

فالنشاط الإداري موجه لتقديم الخدمات وتلبية الحاجات الأساسية للسكان، لهذا فازدياد معدلات النمو

¹ عبد الحق لعميري، عشرية الفرصة الأخيرة، الاقتصاد الجزائري الازدهار أو الانهيار؟. الجزائر: منشورات الشهاب، 2015، ص ص

81، 82.

² المرجع نفسه، ص ص 83، 84.

الديمقراطي تمثل أهم تحدي يواجه السلطة وبالأخص الأجهزة البيروقراطية المطالبة بالتكيف مع المشاكل التي تنجم عن النمو السكاني وإدارة آثاره الاجتماعية والاقتصادية.

أولاً: النمو السكاني.

يعتبر النمو الديمغرافي أهم المسائل الاجتماعية التي توليها الدول اهتماما بالغاً لكون عدد السكان هو من أهم عوامل قوتها من جهة ومن أهم التحديات التي تواجهها من جهة أخرى، ولهذا السبب طالما اهتم الباحثون والمفكرون بآليات تنظيم النمو السكاني وتحقيق احتياجات الأفراد.

لقد قام الاستعمار الفرنسي أثناء تواجده بالجزائر بتبني جميع السياسات والأساليب القمعية بهدف إبادة الجزائريين وتكريس استيطان المعمرين، أضف إلى ذلك الظروف المزرية التي عاشها الجزائريون والتي عمها الفقر والأمراض والأوبئة الفتاكة، وقد قدر عدد السكان مباشرة بعد الاستقلال بـ 10 ملايين نسمة.

بعد الاستقلال عمدت الجزائر إلى خفض سن الزواج لزيادة الإنجاب وتعويض الوفيات وهذا ما أدى إلى ارتفاع الخصوبة إلى أقصاها بداية السبعينات وصاحب هذا الارتفاع انخفاض في الوفيات مما تسبب في مشكلة الانفجار السكاني سنوات الثمانينات، وبقي النمو الطبيعي يفوق 03% إلى غاية 1985،¹ غير أن الجزائر سجلت انخفاضاً في معدل النمو الطبيعي الذي لم يتجاوز 1.48% سنة 2000 مع زيادة في عدد السكان من 25.02 مليون نسمة إلى 30.46 مليون نسمة، وتراوح معدل النمو بين عامي 2010 و2013 بين 2.03% و2.07%.²

وخلال سنة 2014 عرف عدد السكان المقيمين في الجزائر زيادة طبيعية قدرت بـ 480000 نسمة، أي ما يعادل نمو طبيعي 2.15% وهو ارتفاع معتبر مقارنة بسنة 2013 حيث بلغ 2.07%، وما يلاحظ تضاعف للنمو الطبيعي السكاني خلال 15 سنة الأخيرة حيث انتقل من 449000 إلى

¹ يمينة قوراح، فضيلة الشعبي، "الانتقال الديمغرافي في الجزائر"، مجلة العلوم الاجتماعية، ع 13، جويلية 2015، ص 83.

² ديمغرافيا الجزائر، الديوان الوطني للإحصائيات: <http://www.ons.dz>

840000 بين عامي 2000 و2014،¹ أما في 2018 فقدّر عدد السكان المقيمين في الجزائر ب 42578000 نسمة بنمو طبيعي قدر ب 845000 نسمة ونسبة نمو طبيعي ب 1.99% مع تراجع قدر ب 0.1 مقارنة بعام 2017.²

إن الملاحظ هو أن عدد السكان منذ 1990 إلى غاية 2018 قد عرف تزايدا مستمرا حيث ارتفع من 25.02 مليون نسمة إلى أكثر من 42 مليون نسمة، وبالرغم من ذلك تبقى معدلات النمو متوسطة مقارنة بالثمانينيات حيث لم تتجاوز 03% وذلك راجع لعدة اعتبارات أهمها تغير ثقافة الإنجاب عند الأجيال الجديدة المتأثرة بالأنماط السلوكية الغربية أضف إلى أسباب اقتصادية مرتبطة بتدني القدرة الشرائية وغلاء المعيشة، إضافة إلى أسباب علمية كزيادة العقم في المجتمع.

ويبقى النمو الديمغرافي من أكثر التحديات التي تواجه أي نظام سياسي بالنظر إلى المؤشرات الاجتماعية المرتبط به، والتي يعكس واقعها صورة إدارة الدولة لاحتياجات مواطنيها ودرجة استجابتها لمتطلباتهم وتطلعاتهم.

ثانيا: المؤشرات المرتبطة بالنمو السكاني.

-البطالة:

شهدت الجزائر ارتفاعا في البطالة منذ الأزمة التي تعرض لها الاقتصاد في الثمانينات إثر انخفاض أسعار البترول، حيث قدرت في 1985 ب 16.5% لترتفع بعدها إلى 21.3% سنة 1992 وكأقصى حد 28% ابتداء من 1995.³

¹ -<http://www.ons.dz>

² -<http://www.ons.dz>

¹ ديموغرافيا الجزائر 2014 (عدد الإصدار 690): الديوان الوطني للإحصائيات

² ديموغرافيا الجزائر 2018 (عدد الإصدار 853): الديوان الوطني للإحصائيات:

³ عبد المجيد بوزيدي، مرجع سابق، المكان نفسه.

أما في مرحلة الإصلاحات الاقتصادية المدعومة من قبل صندوق النقد الدولي والبنك العالمي فتميزت معدلات البطالة بالميل إلى الارتفاع وهذا ما كشف عن محدودية السياسات التي تم تبنيها في القضاء على البطالة على المدى القصير، حيث ارتفعت من 18% سنة 1989 إلى 24% سنة 1993 ثم إلى 28% سنة 1995 لتصل سنة 1997 إلى 30%¹، أضف إلى ذلك سياسة إعادة هيكلة المؤسسات العمومية التي اتبعتها الجزائر والتي أدت إلى بلوغ عدد المسرحين في جوان 1998 إلى حوالي 213 ألف عامل²، لتبدأ في الانخفاض تدريجيا من 29% سنة 2000 إلى 27.3% وتصل إلى 23.7% سنة 2003 ثم تستمر في الانخفاض من 17.7% سنة 2004 إلى 10.2% سنة 2009، لتصل إلى غاية 9,9% عام 2016، وما يفسر ذلك الإصلاحات الاقتصادية وبرامج الإنعاش الاقتصادي التي تم تبنيها والتي كان فيها للتشغيل حصة الأسد، حيث تم إقرار مجموعة من سياسات وبرامج التشغيل كبرنامج عقود ما قبل التشغيل ومشاريع إنشاء المؤسسات الصغيرة والمتوسطة.

الجدول رقم 08: تطور معدلات البطالة بين 1999-2016.³

السنة	1999	2001	2004	2005	2006	2007	2010	2015	2016
النسبة %	29,3	27,3	17,3	15,3	12,3	11,8	10	11,29	09,9

إن الهدف من تحليل مؤشر البطالة هو تحليل واقع البيروقراطية من ناحيتين:

¹ حدة أوضائية، التنمية بالاعتماد على الذات: بين المواثيق والتطبيق، مرجع سابق، ص 243.

² محمد راتول، مرجع سابق.

³ الديوان الوطني للإحصائيات، في:

<http://www.ons.dz>

- ازدياد معدلات البطالة يؤثر على الدولة وبالضرورة يزيد من أعبائها من حيث خلق المشاريع وتوسيع الاستثمارات وتحقيق العدالة في توزيع فرص العمل.

- إن الجهاز الإداري ما يزال يستحوذ على الجزء الأكبر من اليد العاملة والتي تشكل عبئا على ميزانية الدولة وتزيد من تضخم الجهاز الإداري، مما يزيد من مظاهر الفساد في ظل تفشي سلوكيات مرتبطة بالاقتصاد الريعي غير المنتج، حيث يظهر من خلال الإحصائيات الواردة في الجدول أدناه أن الجهاز الإداري استحوذ على الجزء الأكبر من اليد العاملة التي قدرت ب 23.1% سنة 1997 وارتفعت إلى 32.3% سنة 2000، وهي نسبة مضاعفة لليد العاملة في قطاعات أخرى خاصة منها الفلاحة والصناعة، وحتى مع إقرار مشاريع الإنعاش الاقتصادي وسياسات الانفتاح فإلقطاع الخدمات والتجاري والإداري بقي محافظا على الريادة من عام 2000 إلى عام 2015 بارتفاع النسب من 54% إلى 61%، ومرد ذلك سياسات التشغيل التي اعتمدت عليها الدولة في مواجهة البطالة خاصة منها عقود ما قبل التشغيل التي قامت على أساس إدماج حاملي الشهادات من التعليم العالي وخريجي معاهد التكوين، وما ميز هذا النوع من الصيغ هو التركيز على التوظيف في الإدارات العمومية كالوزارات والجماعات المحلية.

الجدول رقم 09: إحصائيات عن اليد العاملة وموقع الجهاز الإداري منها (1997-2015).

(بالنسبة المئوية)¹

2015	2014	2011	2008	2005	2001	2000	1997	
08.70	08.08	10.77	13.60	17.16	21.06	14.12	15.5	الزراعة
13.00	12.60	14.24	12.48	13.16	13.82	13.37	10.2	الصناعة
16.80	17.80	16.62	17.22	15.07	10.44	9.99	10.3	البناء

								والأشغال العمومية
61.86	60.8	58.37	56.61	54.61	54.68	14.67	14.7	التجارة
						15.82	26.2	الخدمات
						32.03	23.1	الإدارة

-التعليم:

إن التعليم في الجزائر حق مضمون وإجباري، تنظمه الدولة، وهو كحق كفلته كل الدساتير منذ الاستقلال.

إن الواقع التعليمي المتصف بالجمود الذي عرفته الجزائر والذي امتد من بداية الاستعمار الفرنسي إلى الاستقلال هو ما جعلها ترث قطاعا ومؤسسات تعليمية أشبه ما توصف بالخراب، مما استدعى من الدولة الفتية وكافة القوى الفاعلة في المجتمع أن تضع على عاتقها مسؤولية ترميم ما خربه الاستعمار من هياكل قاعدية للتعليم.¹

¹ حوسين لوشين، "مؤسسات التعليم والتكوين في الجزائر - رؤية لواقع تعليمي متغير واستراتيجية تحقيق توازنه-"، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية، مج 05، ع 10، أكتوبر 2005، ص 12.

فقد فاقت نسبة الأمية بعد الاستقلال 95% وهو ما حتم على الحكومات الجزائرية المتعاقبة محاربة هذه الظاهرة من خلال رفع نسبة التعليم عن طريق إنشاء المدارس والجامعات والمعاهد، وتبني مجانية التعليم وإجباريتها على كل طفل بلغ ست سنوات وهو ما ساهم في رفع نسبة المتعلمين إلى 98% سنة 2011.

وبذلت الدولة منذ الاستقلال مجهودات معتبرة في المجال التنموي وحققت ديمقراطية التعليم ومجانيته فانتقل عدد المتعلمين من 1.313.617 تلميذ سنة 1965 إلى 7.741.099 تلميذ سنة 2005، كما عرفت هيئة التدريس تطورا كبيرا حيث انتقل عدد المعلمين من 23612 معلم سنة 1963 إلى 54659 معلم سنة 1970 ليصل إلى 477000 بين أستاذ ومدرس وهو ما يمثل 48% من الوظائف العمومي، أما في مجال التعليم العالي فقد تطور عدد الطلبة من 2725 طالب في 1963 إلى 938767 طالب عام 2007 ليصل إلى 1230000 طالب عام 2014.¹

أما من ناحية الإنفاق فبلغت نفقات الاستثمار في قطاع التربية 70.33 مليار دينار لسنة 2004 ونفقات التسيير 186.62 مليار دينار،² وبالرغم من ضخامة هذه النفقات إلا أن معدل الأمية لأكثر من 15 سنة بلغ 30.2%، وبالنظر إلى الجدول أدناه المتعلق بميزانية قطاع التعليم بالمقارنة مع ميزانية الدولة فالملاحظ هو أن ميزانية قطاع التعليم لم تتجاوز 09% من 1990 إلى غاية 2015 التي شهدت ارتفاع الميزانية إلى 15%، وهي نسبة قليلة من ميزانية الدولة بالنظر إلى أهمية القطاع في تكوين رأس المال البشري الذي يعد العمود الفقري في بناء المجتمعات والنهوض باقتصاداتها، كما أن ارتفاع الميزانية إنما مرتبط في الجزائر ببناء المؤسسات والمرافق التعليمية أكثر منها بالتكوين وتحديث القطاع ورقمته.

¹ حسان تريكي، "التنمية وتحديات النمو السكاني السريع في الجزائر، إنجازات وإخفاقات"، مجلة التواصل في العلوم الإنسانية والاجتماعية، ع40، ديسمبر 2014.

² عبد اللطيف بن أشنهو، عصنة الجزائر، حصيلة وآفاق 199-2009. الجزائر: د.م.ن، د.ت.ن، ص 35-36.

الجدول رقم 10: يقارن بين ميزانية الدولة وميزانية قطاع التربية بين سنتي 1990 و2015

(بالمليون دينار جزائري)¹

السنوات	ميزانية الدولة	ميزانية التربية	النسبة
1990	333,35	27,10	08,13
1995	1760,60	72,53	04,12
2000	1726,86	130,89	07,58
2011	4343	317,569	07,31
2015	4972,27	764,64	15,01
المجموع	131436,08	2497,13	06,50

وبالتالي فإن التزايد في عدد التلاميذ وعدد المدارس والجامعات لا يعتبر كافيا لتفعيل التعليم في الجزائر، فقطاع التربية والتعليم في الجزائر يعاني من عدة مشاكل عويصة أهمها مسألة التكوين وجودة التعليم وجعله من أهم الشركاء الفاعلين في تحقيق التنمية الاقتصادية، وعليه فإن الجهاز البيروقراطي في الجزائر يرتبط ارتباطا شديدا بهذا الواقع، فهو من جهة مطالب بتحسين الخدمة في هذا القطاع وهو من جهة أخرى متأثر بمخرجاته حيث أن البيروقراطية تتطلب مستوى عال من الكفاءة والخبرة والاستثمار في المورد البشري وهو ما يوفره التعليم.

– الصحة:

¹ عبد الباسط هويدى، نظام التعليم في الجزائر وعلاقته بالاستراتيجيات التنموية. الأردن: دار الحامد للنشر والتوزيع، ط.1، 2016، ص.64.

ورثت الجزائر سنة 1962 حالة صحية متردية ومتهورة، ولم تكن تتوفر قبل سنة 1965 إلا على 1319 طبيبا منهم 285 جزائريا، وكانت السياسة الصحية خلال هذه الفترة محدودة في خياراتها جراء ضعف الوسائل المتوفرة له، لهذا تم التركيز على إعادة إنشاء بنايات والهياكل التي خلفها الاستعمار، إضافة إلى التركيز على الحملات التلقيحية ضد الأمراض الفتاكة.¹

وما بين 1965 و1979 عرف القطاع الصحي مضاعفة الهياكل القاعدية وتعميم صيغة مجانية التعليم، ومع الاهتمام بالموارد البشري عرف عدد الأطباء تزايدا عكس المراحل السابقة حيث وصل عدد الأطباء مع سنة 1979 إلى 3761 طبيبا مقابل 2320 طبيب أجنبي مما يعادل طبيبا واحدا لكل 2960 ساكنا، ومقابل ذلك وصل عدد أعوان شبه الطبي إلى 46966 ممرضا وعونا.²

ويكشف في الجزائر عن ضعف النظام الصحي المعتمد رغم الميزانيات الضخمة المرصودة لها، فالخلل يكمن في التسيير حيث أغلب النفقات توجه إلى التجهيزات على حساب التكوين وتأهيل الموارد البشرية حيث بلغت نسبة النفقات في القطاع الصحي من الناتج المحلي في الجزائر 3.2%، وبلغ عدد الأطباء لكل 100 ألف شخص 85 طبيبا في الفترة الممتدة من 1990 إلى 2004.³

كما أنه ما بين عامي 2000 و2011 جاءت نسبة الإنفاق على الرعاية الصحية في المرتبة الأخيرة بعد تونس التي هي في المرتبة الأولى التي تطور فيها الإنفاق من 5.4% إلى 6.2%، يليها المغرب من 4.2% إلى 6% وأخيرا الجزائر من 3.5% إلى 3.9% كنسب من الناتج المحلي الإجمالي.⁴

وعليه فإن قطاع الصحة في الجزائر يعاني من سوء الخدمات المقدمة واستشراء الفساد وضعف البنية التحتية في هذا المجال مما أفضى إلى عجز الجهاز الإداري عن تقديم المستوى المطلوب من الصحة للمواطن.

¹ نور الدين حاروش، "السياسة الصحية في الجزائر بين الرهانات والواقع"، دراسات استراتيجية، ع. 07، جوان 2009، ص. 45.

² المرجع نفسه، ص ص 49، 50.

³ المرجع نفسه، ص ص 236، 237.

⁴ حدة أوضافية، مرجع سابق، ص 250.

إن المؤشرات المرتبطة بالنمو السكاني خاصة منها البطالة والتعليم والصحة وواقعها السيئ جعل برنامج الأمم المتحدة يصنف الجزائر مع بداية الألفية ضمن الدول ذات التنمية البشرية المتوسطة بقيمة idh بلغت 0,697 واحتلت الجزائر المرتبة 106 من بين 173 دولة توفرت عنها الإحصاءات وارتفعت بعدها قيمة مؤشر التنمية خلال المدى الزمني من 2001 إلى 2007 بمعدل تطور سنوي ضئيل بلغ 0,7، وبهذا المعدل بقيت الجزائر ضمن قائمة الدول متوسطة التنمية البشرية بالرغم من الجهود المبذولة على مدار هذه الفترة، حيث عرفت توسعا في الإنفاق العام ضمن البرنامج التكميلي لدعم النمو الاقتصادي (2005-2009). وبداية من عام 2011 بدأت قيمة مؤشر التنمية بالتحسن من 0,698 إلى 0,717 سنة 2013 لتستقر عند 0,736 عام 2014. وبذلك تنظم الجزائر إلى قائمة الدول مرتفعة التنمية البشرية لعام 2014.¹

وفيما يتعلق بترتيب دليل التنمية البشرية لعام 2010 جاءت الجزائر في المركز 84 محققة تقدما ب 20 نقطة بعدما كانت عام 2009 في المرتبة 104، وبهذا أصبحت تنمي إلى فئة التنمية البشرية المرتفعة غير أنها في المركز الأخير بين البلدان العربية ذات التنمية المرتفعة كالأردن في المرتبة 82 وتونس في المرتبة 81 والكويت في المرتبة 48،² أما في العام 2017 فقد انتقل مؤشر التنمية البشرية للجزائر إلى 0.754 وبقي المؤشر على منحنى تصاعدي منذ سنوات 2000.

المطلب الثالث: دور العوامل الثقافية.

¹ عياش بلعطل، " أثر سياسة التوسع في الإنفاق العام خلال فترة 2001-2014 على التنمية البشرية في الجزائر"، مجلة الإصلاحات الاقتصادية والاندماج في الاقتصاد العالمي، مج 13، ع. 01، 2019، ص

² حدة أوضافية، مرجع سابق، ص 246.

تعد دراسة البنية الثقافية لأي مجتمع من أهم المداخل التفسيرية لأي ظاهرة فيه سواء كانت سياسية أو اقتصادية أو اجتماعية، وهي تشكل إطارا من الأفكار والتوجهات التي يؤمن بها الأفراد وتنعكس على سلوكياتهم التي تظهر في أدائهم لأدوارهم في ظل المؤسسات التي ينشطون فيه.

وفي هذا الإطار فإن مخرجات النظام الإداري الجزائري قد تأثرت من الناحية الثقافية بعدة معطيات خاصة منها سياسة التعريب وكذا التحولات التي عرفها النظام السياسي الجزائري التي ساهمت في بناء ثقافة سياسية وسلم قيم أثرت على توجهات وسلوكيات البيروقراطية الجزائرية.

أولا: التعريب.

خلال السنوات الأولى الثلاث من الاستقلال طرحت مسألة اللغة بجدّة على مستوى النخبة الجزائرية المتعلمة، والسؤال الذي كان مطروحا هو هل من الممكن استبدال اللغة الفرنسية بالعربية في التدريس والإدارة والاقتصاد أو الإبقاء على استعمال الفرنسية باعتبارها لغة علم قادرة على التعامل مع التقانة والعلوم العصرية، وكانت حجج المدافعين عن الفرنسية هي أنها لغة متطورة وتحتاجها الجزائر في تنميتها الاجتماعية والاقتصادية وهي وسيلة التعبير المتفوقة أما أنصار التعريب فكانت حجتهم في ذلك أن تخلف العربية راجع إلى تخلف المجتمع.¹

بالإضافة لمشكلة ازدواجية نمط التعليم واجهت عملية بناء المؤسسة التربوية مع الاستقلال مشكلة اختيار اللغة المناسبة فظهرت معضلة حقيقية، حيث الإجراءات المتخذة من قبل الدولة عمقت في واقع الأمر من الثنائية الفكرية والازدواجية اللغوية وتجلى ذلك في انقسام النظام التعليمي إلى مفرنس ومعرب.²

¹ صالح فيلال، إشكالية الثقافة في الجزائر: المبادئ الأساسية والإيديولوجية الممارسة، في: سليمان الرياشي وآخرون، مرجع سابق، ص 402، 403.

² ليندة لطاد بن محرز، مرجع سابق، ص 122.

لقد كانت النواة الأولى في التعريب بعد الاستقلال مجرد مشروع من خلال تبني المجلس الوطني للثورة عشية الاستقلال مسألة التعريب في برنامج طرابلس الذي ذكر ضرورة تمكين اللغة العربية في ظل الاستقلال من استعادة مكانتها كلغة ثقافة وحضارة وعمل، لينص بعدها دستور 1963 على أن اللغة العربية لغة عمل الدولة الجزائرية المستقلة وتقر السلطة مشروع تعريب الإدارة في عهد الرئيس بن بلة والذي ظل حبيس الأدرج.

وجاءت الانطلاقة الفعلية للتعريب في عهد الرئيس بومدين حيث أصدر قرارا في عام 1971 لجعل ذلك العام سنة الحسم لتعريب الإدارة الجزائرية، وكرس دستور 1976 اللغة العربية لغة وطنية رسمية وتم تعريب السنة الثانية الابتدائية عام 1977 وتعريب نظام العدالة ثم تكوين اللجنة الوطنية للتعريب لمتابعة عملية التعريب ومراقبتها، وعليه فإن السبعينات شهدت وثبة كبيرة في التعريب لاسيما المخطط الرباعي الثاني الذي أدرج ضمن أهدافه إصلاح التعليم شكلا ومضمونا في إطار مشروع المدرسة الأساسية، وتأكيد ميثاق التربية الذي نشر أمرية رئاسية بالجريدة الرسمية نصت المادة الثامنة منه على أن يكون التعليم بالعربية في جميع مستويات التربية والتكوين وفي جميع المواد.¹

إن عملية التعريب في الإدارات لم تأخذ بجديّة من طرف الكثير من المسؤولين في أجهزة الدولة لهذا كان التطبيق يختلف من وزارة إلى أخرى، وأصبح بالإمكان ملاحظة انقسام الوظائف داخل أجهزة الدولة على أساس ثقافي وايدولوجي حيث الوظائف ذات الطابع الثقافي مثل التعليم والعدالة والدين استعملت اللغة العربية في عملها الإداري مقابل قطاعات أخرى مثل الاقتصاد والصناعة والتخطيط التي استمرت في عملها باللغة الفرنسية، وبذلك انقسمت النخبة المتعلمة إلى فئتين هما فئة معربة أقل حظا في التوظيف خاصة في

¹ المرجع نفسه، ص124.

بجال القطاع الاقتصادي والصناعي وفئة مفرنسة أكثر حظا في التوظيف وتولي المناصب العليا،¹ وبذلك لم تجد مقولة هواري بومدين " إن العربية ستكون هي لغة الحديد والصلب" تطبيقا لها في أرض الواقع.²

ومع بقاء وضع المعربين هامشيا في المجالات الاقتصادية والاجتماعية لم تنتج النخبة المعربة عقلانية جديدة قادرة على بلورة صيغة مشروع مجتمعي مستقل عن السلطة، لذلك لم يوجد خطاب آخر يوازي خطاب الدولة وقادر على خلق مرجعية ثقافية وسياسية بديلة، وهو الأمر الذي سمح بدولنة المجتمع وسرعة انفجاره في أكتوبر 1988،³ وبروز ملامح قوة التيار الفرنكوفوني وقوة تأثيره في صنع القرار السياسي والثقافي والإداري مع بداية الأزمة السياسية في 1992، حيث استطاع 60 عضوا معينا من الدولة في المجلس الاستشاري من تجميد قانون استعمال اللغة العربية في جميع مناحي الحياة ووجوب الانتهاء من تعميم استعمال اللغة العربية في الجزائر في المجالات كافة قبل حلول العام 2000، والحجة في ذلك أنه سوف يضر بالمصالح الاقتصادية للجزائر،⁴ فتم إرجاء تاريخ دخول قانون استعمال اللغة العربية في الإدارة والحياة العامة والمؤسسات حيز التنفيذ إلى غاية 05 تموز 1998 وتمديد أجل تعريب الجامعة تعريبا شاملا إلى 05 تموز 2000، واستمرت القوى المنتفذة المناوئة لتنفيذ السياسة العامة للتعريب في محاربتها لمحتوى قرارات تلك السياسة، وتجلت مظاهر ذلك في:

- في ماي 1999 ألقى الرئيس بوتفليقة خطابا أمام الطلبة الجزائريين شكك فيه في كفاءة اللغة العربية في تعليم العلوم.

- إلقاء الرئيس بوتفليقة خطابا في حزيران 2000 باللغة الفرنسية أمام البرلمان الفرنسي في زيارة الدولة

¹ صالح فيلاي، مرجع سابق، ص ص 410، 411.

² ليندة لطاد بن محرز، مرجع سابق، ص 125.

³ للمنصف الوناس، الدولة الوطنية والمجتمع المدني في الجزائر، في : سليمان الرياشي وآخرون، مرجع سابق، ص ص 205، 206.

⁴ عبد الحميد عبدوس، "الصراع اللغوي والتعريب في الجزائر، مقابلة مع تركي رابح عمارة"، مجلة المستقبل العربي، السنة 21، ع. 138،

ديسمبر، ص. 92

الرسمية.

- تشكيل لجنة جديدة لإصلاح المنظومة التربوية قوامها فرنكوفونيين وقياديين في تيار النزعة البربرية التي أصدرت قرارا بتقديم تدريس اللغة الفرنسية من السنة الرابعة إلى السنة الثانية ابتدائي.

- إنشاء ورشات إصلاح المنظومة التربوية في عهد الرئيس "بوتفليقة" في 1999، بقيادة ' بن زاغو' الذي جعل اللغة الفرنسية في المشروع الجديد المتعلق بإصلاح المنظومة التربوية في السنة الثانية من التعليم الابتدائي، بعدما كانت تدرس في السنة الرابعة من الطور الأول في المدرسة الأساسية، إضافة إلى إلغاء تخصص الشريعة الإسلامية، الذي لقي انتقادات كبيرة من معظم مؤسسات المجتمع المدني.

- تكريس تداول المصطلحات الفرنسية في تعلم العلوم الدقيقة والتكنولوجيا.¹

وكخلاصة فإن الواجهة السياسية للسلطة هي من تبنت السياسة العامة للتعريب غير أنه يعتقد أن القطبية الثنائية التي خلفها الاستعمار هي من أثرت على سيرورة تلك السياسة، فالنخبة المهيمنة على مراكز النفوذ لاسيما منها الاقتصادي والإداري هي التي تستأثر بمواقع القرار حفاظا على مكانتها وامتيازاتها، مقابل عدم نجاح المعربين الذين لم يتمكنوا من دعم أواصر تلك السياسة، الأمر الذي كرس وضع لغويا معقدا في أغلب الإدارات وأفرز طبقتين لغويتين، وأدى إلى انعدام التكيف والانسجام بين الأجهزة الإدارية والواقع الاجتماعي مما أسفر عن:

- انعدام التكيف والانسجام بين الأجهزة الإدارية والواقع الاجتماعي، خصوصا من ناحية التوظيف.

- تضائل استفادة الجمهور من خدمات الإدارة.²

¹ بولياح عسالي، تقييم أثر تنفيذ السياسة العامة لتعريب الإدارة في الجزائر من 1996 إلى يومنا هذا: رؤية تحليلية ودراسة ميدانية، في: آمال قاسيمي، أسهمان تمغارت، الجزائر إشكالية الواقع ورؤى المستقبل. بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2013، صص 115، 116.

² المرجع نفسه، ص 111.

وبالرغم من أن التعليم لم يقص أي شريحة فإنه بالمقابل أسس لصراع إيديولوجي ثقافي بين النخب خاصة داخل الجهاز البيروقراطي الذي انقسم بين معرب ومفرنس، ولأن الإصلاحات الاقتصادية المرافقة للتحول نحو التعددية السياسية تتطلب المعرفة الفنية والاقتصادية إلى جانب الانفتاح اللغوي فإن الجهاز البيروقراطي بنخبته المفرنسة استطاع تدعيم نفوذه أكثر لكونه يتمتع بتلك الخصائص، وهذا ما يؤكد على ما صرح به الجنرال ديغول في كتابه الأمل، حيث قال: " ستبقى الجزائر فرنسية من عدة أوجه،.....وهل يعني ذلك أننا تركناهم يحكمون أنفسهم، يترتب علينا التحلي عنهم بعيدين عن أعيننا وقلوبنا، طبعاً لا، فالواجب علينا مساعدتهم لأنهم يتكلمون لغتنا ويتقاسمون معنا ثقافتنا....".

ثانياً: تحول القيم في المجتمع وتبعاته على سلوك البيروقراطية.

بعد الاستقلال مباشرة اتجهت الجزائر نحو استرجاع ما كانت قد خسرت خلال سنوات الحرب، إذ عرفت نوا ديمغرافي سريعاً ونزوحاً ريفياً نحو كبريات المدن، وتفاقت هذه الظاهرة بعد الشروع في تطبيق مخططات التنمية ابتداءً من 1970 ما ترتب عنه مشكلات اجتماعية ونتجت أيضاً عنه انتقال العلاقات الاجتماعية التقليدية التي كانت قائمة في الريف إلى المدينة.

وأثرت مجمل هذه العلاقات على الممارسات والمؤسسات والخطاب السياسي والإعلامي حيث بدت العلاقات معادية للعقلانية والترشيد وذات نزعة جهوية، وبالرغم من مجانية التعليم في إطار ما يعرف بالثورة الثقافية فإن موجات السلوك عند الجزائريين لم تتغير وانعكست على علاقات العمل.¹

كما ساهمت الأزمة الأمنية وعدم الاستقرار الذي عرفته الجزائر في ظل العشرية السوداء في استمرار سيطرة البنى التقليدية وتوجيهها لسلوك الفرد والمؤسسات مما ولد أزمة مواطنة في الجزائر، حيث لم يتمكن النظام السياسي الجزائري من تحقيق الانتقال من الولاءات التقليدية الضيقة إلى الولاء للوطن وقيم المصلحة

¹ أحلام بولكبيبات. المجتمع المدني والسلطة، الحالة الجزائرية. الجزائر: ألفا للوثائق، 2019، ص 185.

العامة مما أثر على أداء الفرد من حيث غياب المشاركة السياسية وسلبية علاقاته مع المؤسسات السياسية والإدارية، وكذلك على المؤسسات ومن بينها البيروقراطية التي عززت فيها الولاءات التقليدية مظاهر أثرت على أدائها لأدوارها كالمحسوبية والرشوة والربونية.

أما على الصعيد الثقافي فعرفت الجزائر قصورا في بناء ثقافة سياسية قادرة على غرس قيم المشاركة والانتماء إلى التنظيمات، كما أن أبوية المجتمع الجزائري جعلت الفرد سلبيا حيث لا يدفع به إلى المساهمة في الحياة العامة، والنظام الذي أقيم بعد الاستقلال أقام الدولة الراعية أو المانحة للأرزاق مما جعل الفرد يتقبل كل ما تقدمه له السلطة ويعتمد عليها في تلبية حاجياته.¹

وفي ظل غياب المشروع المجتمعي أدت القطيعة الحاصلة بين المجتمع والدولة إلى اغتراب الأفراد بسبب غياب الثقة بالعمل السياسي، واقترن هذا الاغتراب بازدواجية في سلوك الفرد ما ترتب عنه غياب الفاعلية وحصول اختلال في القيم والمعايير التي تحكم الأفراد والجماعات وتدهور قيم العمل والوقت والأداء والفاعلية والكفاءة، وهي قيم أساسية لتحقيق الرشادة في استغلال الموارد البشرية والمادية، كما أن غياب المشروع المجتمعي أدى إلى الفشل في تحديث المجتمع من خلال نقله من وضعيته التقليدية التي تسيطر فيها البنى الاجتماعية القائمة على روابط الدم والعرق والانتماء والانعزال عن التفاعل مع التحديات والضغوط التي تفرضها التحولات المحلية والدولية.²

ومن القضايا المهمة التي أثرت أيضا على دور البيروقراطية هي مسألة الهوية من قبل الأطراف المتنازعة التي تصنف إلى فريقين دعاة الأصالة والمحافظة على الثوابت الوطنية ودعاة التحديث والانفتاح، حيث زادت حدة هذه المسألة والمغالاة في تسييس النقاش حول الهوية والتماذي في استخدام عناصرها ومكوناتها

¹ المرجع نفسه، ص 187.

² حدة أوضافية، مرجع سابق، ص 261.

(الدين، اللغة، الانتماء الحضاري) واستخدامها في المنافسة السياسية وهو ما ينم عن ضعف جوهري في مستوى التطور الاجتماعي والسياسي.¹

وكخلاصة يمكن القول أن البعد الثقافي للأزمة والذي غذته مسألة التعريب والهوية وتغير القيم المجتمعية لعب دورا في تشكيل واقع البيروقراطية في الجزائر من حيث تكريس الانقسامات النخبوية داخل الأجهزة الإدارية لغويا وفكريا والتي عززت المظاهر السلبية كالمحسوبية والجهوية في التعيين والتوظيف والترقية وتولي المناصب القيادية، مما غيب معايير الكفاءة والفعالية في الإدارة، إضافة إلى أن تغيير القيم في المجتمع انعكس على ثقافة الفرد والذي أثر بدوره على أداء المؤسسات ومنها البيروقراطية.

وعليه فإن بناء ثقافة المواطنة وتعزيز البعد المؤسسي يرتبط ارتباطا وثيقا بإعادة النظر في استخدام الدولة للمكونات الثقافية منها اللغة والدين، وفي الآليات المجتمعية كالأُسرة والتنظيمات الاجتماعية.

¹ العياشي عنصر، سوسيولوجيا الأزمة الراهنة في الجزائر، في : سليمان الرياشي وآخرون، المرجع نفسه، ص 186.

خلاصة واستنتاجات:

لقد خصصنا هذا الفصل للعوامل المشكلة لدور البيروقراطية في النظام السياسي الجزائري وحاوّلنا الإلمام بجوانبها السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وتوصلت الدراسة إلى أن هذه العوامل قد ساهمت في نمو بيروقراطية مشوهة خاصة ما تعلق منها بترسبات الإدارة الكولونيالية ومرحلة التسيير الاشتراكي، إضافة إلى دور العوامل السياسية المرتبطة بطبيعة النظام السياسي الجزائري القائم على محورية السلطة التنفيذية والمكانة المؤثرة للمؤسسة العسكرية وضعف المجالس المنتخبة الوطنية والمحلية، والمظاهر السلبية المميزة للأجهزة الإدارية من تضخم وفساد وانحرافات تنظيمية

كما أن الدراسة عملت على تفسير الدور الذي يلعبه الاقتصاد الريعي الجزائري في بلورة مخرجات الأجهزة الإدارية، ضف إلى ذلك دور الخصائص الاجتماعية والثقافية التي ساهمت في بناء ثقافة مجتمعية مكرسة لسلوكيات سلبية أثرت بدورها على أداء الأجهزة البيروقراطية.

وكخلاصة، فإن تحديد دور الأجهزة البيروقراطية في الجزائر يتطلب الإلمام بجميع العوامل المشكلة لسلوكها، والاعتماد على فهمها وتفسيرها بما يمكن من توقع مخرجاتها، وهو ما يؤدي إلى إنجاح أي عملية إصلاح على مستواها وبالتالي تحقيق فعالية في أداء أدوارها.

الفصل الثالث:

مظاهر التسيير البيروقراطي للممارسة الديمقراطية في الجزائر

تمهيد:

أصبحت ظاهرة التبرقظ تفرض نفسها على مختلف الأنظمة السياسية وطغى الطابع البيروقراطي على كل مجالات تنظيم المجتمع بما فيها تنظيم الحياة السياسية، حيث أضحت الأحزاب السياسية ومختلف تنظيمات المجتمع المدني والمؤسسات الحكومية والممارسات السياسية رهينة البيروقراطية المفرطة مما أدى إلى استمرار طرح تأثيرها على الممارسات الديمقراطية لكونها اعتبرت من أهم التحديات التي تواجهها الأنظمة السياسية في طور التحول إلى الديمقراطية.

وعليه سنحاول من خلال هذا الفصل تحليل أهم مظاهر التسيير البيروقراطي للممارسة الديمقراطية في الجزائر التي تعتبر فيها البيروقراطية السمة العامة في تنظيم كل شؤون المجتمع، وسيتم ذلك من خلال ثلاث مباحث، حيث سيخصص المبحث الأول لرصد واقع حريات التعبير في الجزائر في ظل القيود البيروقراطية المكبلة لها ويتعلق الأمر خاصة بحرية الاجتماع والتظاهر وحرية الإعلام، أما المبحث الثاني فسيتناول واقع المجتمع المدني من أحزاب سياسية وجمعيات، أما المبحث الثالث والأخير فيركز على أهم آليات من آليات الديمقراطية وهي الانتخابات ومظاهر التحكم فيها.

المبحث الأول: التسيير البيروقراطي لحريات التعبير

ضمنت الدساتير الجزائرية منذ الاستقلال حرية الرأي والتعبير غير أن خصائص وسمات كل مرحلة فرضت قيودا معينة على هذه الحريات، ابتداء بمرحلة الحزب الواحد وصولا إلى مرحلة التعددية الحزبية. ففي ظل مرحلة الحزب الواحد نص دستور 1963 كأول دستور للجمهورية الجزائرية بعد الاستقلال على أن الدولة تضمن حرية الصحافة وحرية وسائل الإعلام الأخرى، وكذا حرية تأسيس الجمعيات

وحرريات التعبير ومخاطبة الجمهور وحرية الاجتماع، كما كفل ذات الدستور الحق النقابي وحق الإضراب ومشاركة العمال في تسيير المؤسسات.¹

غير أن الظروف السياسية التي عرفت الجزائر في هذه المرحلة خاصة منها التوقف عن العمل بالدستور بعد إعلان الحالة الاستثنائية عقب النزاع الحدودي مع المغرب على الصعيد الخارجي، وشخصنة السلطة وتركزها في يد الرئيس بن بلة داخليا لم تكن لتسمح بتكريس هذه الحريات، خاصة أن ذات الدستور قد قيد هذه الحريات بعدم مساسها باستقلال الأمة وسلامة الأراضي الوطنية والوحدة الوطنية، إضافة إلى مؤسسات الجمهورية ومطامح الشعب الاشتراكية ومبدأ وحدانية جبهة التحرير الوطني.²

بعد الانقلاب على حكم بن بلة من طرف هواري بومدين تم العمل بأمر 10 جويلية 1965 إلى غاية صدور دستور 1976 في إطار السعي إلى تكريس الشرعية الدستورية بدل الشرعية الثورية. وقد نص هذا الدستور على ضمان الحريات الأساسية وحقوق الإنسان والمواطنين،³ منها حرية المعتقد والرأي،⁴ وحرية التعبير والاجتماع التي قيدها بقيود التوجه الاشتراكي للدولة وبوحدة الشعب والتراب الوطني، حيث منع ممارسة هذه الحريات لضرب أسس الثورة الاشتراكية،⁵ ونص على إسقاط هذه الحقوق والحريات لكل من يمس بممارستها الدستور أو المصالح الرئيسية أو وحدة الشعب والتراب الوطني أو الأمن الداخلي أو الخارجي أو الشورى الاشتراكية.⁶

¹ دستور 1963، المادتين 19، 20.

² دستور 1963، المادة 22.

³ دستور 1976، المادة 39.

⁴ دستور 1976، المادة 53.

⁵ دستور 1976، المادة 55.

⁶ دستور 1976، المادة 73.

بعد الانتقال إلى التعددية حرصت جميع التعديلات الدستورية لهذه المرحلة على تكريس الحريات العامة للمواطن في إطار السعي نحو تجسيد الممارسة الديمقراطية في بناء العلاقة بين المجتمع والدولة، فنص كل من دستور 1989 والتعديل الدستوري لعام 1996 وكذا 2016 على جملة من الحريات، أهمها:

- ضمان الدفاع الفردي أو عن طريق الجماعة عن الحقوق الأساسية للإنسان وعن الحريات الفردية والجماعية.¹

- عدم المساس بحرمة حرية المعتقد وحرمة حرية الرأي.²

- حرية التعبير وإنشاء الجمعيات والاجتماع مضمونة،³ وقد نصت المادة 43 من دستور 1996 والمادة 54 من دستور 2016 على أن حق إنشاء الجمعيات مضمون وتشجع الدولة ازدهار الحركة الجمعوية.

ويعتبر دستور 2016 من أكثر الدساتير التي ضمت أكبر عدد من الحقوق والواجبات، حيث تضمن الفصل الرابع منه والذي بعنوان الحقوق والحريات 41 مادة حول الحريات مقارنة بدستور 1996 الذي تضمن 30 مادة ودستور 1989 الذي تضمن 29 مادة ودستور 1976 المتضمن 34 مادة وأقلها دستور 1963 ب 11 مادة، حيث ذكر دستور 2016 أن حرية التظاهر السلمي مضمونة في إطار القانون، كما ضمن حرية الصحافة المكتوبة والسمعية البصرية وعلى الشبكات الإعلامية مع تقييدها بأي شكل من أشكال الرقابة القبليّة، إضافة إلى ضمان حرية نشر المعلومات والأفكار والصور والآراء والحصول على المعلومات والوثائق والإحصائيات ونقلها للمواطن.⁴

¹ دستور 1989، المادة 32. دستور 1996، المادة 33. دستور 2016، المادة 39.

² دستور 2016، المادة 36.

³ دستور 2016، المادة 41.

⁴ حريات مضمونة في المواد 49، 50، 51 من دستور 2016.

المطلب الأول: التسيير البيروقراطي لحرية الاجتماع والتظاهر

تعتبر حرية الاجتماع من أكثر أشكال التعبير أهمية، حيث أنها تمكن الأفراد من التعبير عن حاجاتهم ومتطلباتهم في مواجهة السلطة، وهي لا تقل أهمية عن الانتخاب من حيث أنها وسيلة مهمة لإبداء الرأي والمشاركة في كل أوجه الحياة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والثقافية.

غير أن كفالة الدستور لهذا الحق لا يعني وجود حرية مطلقة في ممارسته، فهو مرتبط بالبنية السياسية والقانونية للدولة وتوجهاتها الأيديولوجية، فغالبا ما يتم تقييد هذه الحريات بضرورة عدم المساس بالمصلحة العامة والأمن والنظام العام، وهذا التقييد يختلف من دولة ديمقراطية وأخرى غير ديمقراطية وخاصة تلك التي تعيش المراحل الانتقالية بين النظام التسلطي والنظام الديمقراطي، حيث تنص أغلب دساتير هذه الدول على معظم الحريات والحقوق غير أن ممارستها تبقى رهينة الممارسات القديمة للنظام التسلطي ومدى رغبته وإرادته في تفعيل التحول الديمقراطي.

أولا: حرية الاجتماع.

كفلت حرية الاجتماع في الجزائر منذ الاستقلال، أما حرية التظاهر فلم تتم الإشارة إليها صراحة إلا في ظل قانون 89-28 المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية.

فقد عرفت المرحلة الأحادية صدور كل من الأمر 75-63 والأمر 77-06 المتعلقين بالاجتماعات العمومية، وما ميز الأمر 75-63 هو التأكيد على الحرية في عقد الاجتماعات وعدم الحاجة إلى إذن مسبق أو ترخيص إداري مسبق، وإنما يكفي تصريح يوضح فيه الهدف من الاجتماع والمقر واليوم والساعة،¹ وهو نفس ما نص عليه قانون 77-06 مع إلغاءه لكلمة حرية في نص المادة 01، كما نص القانون على توجيه التصريحات إلى الوالي بالنسبة للمركز الرئيسي للولاية، وإلى رئيس الدائرة بالنسبة للمركز

¹ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الأمر 75-63 المتعلق بالاجتماعات العمومية، الجريدة الرسمية رقم 08، الصادرة بتاريخ 07 أكتوبر 1975، المادة 01.

الرئيسي للدائرة وإلى رئيس المجلس الشعبي البلدي بالنسبة لبقية البلديات مقابل وصل والذي يعد إذنا بالاجتماع،¹ كما نص القانونين على جواز انتداب الوالي أو رئيس الدائرة أو رئيس المجلس الشعبي البلدي حسب الحالة موظفا لحضور الاجتماع.²

إن الملاحظ على هذه القوانين هو أنها انعكاس للوضع السياسي الذي كان سائدا في تلك المرحلة حيث كانت تهيمن السلطة الحاكمة على كل أوجه النشاط السياسي والاقتصادي والاجتماعي، وكانت المشاركة عبارة عن عملية تعبئة للجماهير في ظل التوجه الاشتراكي ونظام الحزب الواحد.

بالانتقال إلى المرحلة التعددية ومع إصدار دستور 1989 وجملة الحقوق التي نص عليها، صدر القانون 89-28 المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية، والذي تم تعديله بموجب القانون 91-19.

عرف الاجتماع العمومي في القانون 91-19 بأنه "تجمع مؤقت لأشخاص متفق عليه وينظم خارج الطريق العمومي في مكان مغلق يسهل لعموم الناس الالتحاق به قصد تبادل الأفكار أو الدفاع عن مصالح مشتركة"،³ بعدما كانت تنص المادة 02 من 89-28 على أنه "تجمع ينظم في مكان مفتوح"، وهذا التقييد يشير إلى محاولات السلطة فرض قيود على حرية الاجتماع والتحكم فيها من خلال حصرها فقط في الأماكن المغلقة.

ويكون كل اجتماع عمومي مسبقا بتصريح يوقعه 03 أشخاص يبين الهدف من الاجتماع والمكان واليوم والساعة وعدد الأشخاص الحاضرين،⁴ والتصريح بالاجتماع يكون 03 أيام قبل انعقاده لدى:⁵

¹ الأمر 75-63 المتعلق بالاجتماعات العمومية، المادة 02. / الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الأمر 77-06 المتعلق بالاجتماعات العمومية، الجريدة الرسمية رقم 16، الصادرة بتاريخ 23 فبراير 1977، المادتين 02، 03.

² الأمر 75-63، المتعلق بالاجتماعات العمومية، المادة 05. الأمر 77-06 المتعلق بالاجتماعات العمومية، المادة 07.

³ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون 91-19 المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية، الجريدة الرسمية رقم 62، الصادرة بتاريخ 04 ديسمبر 1991، المادة 02.

⁴ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون 89-28 المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية، الجريدة الرسمية رقم 04، الصادرة بتاريخ 23 جانفي 1990، المادة 04. وهي مادة لم ترد في قانون 91-19.

⁵ القانون 91-19 المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية، المادة 05.

- الوالي للبلديات مقر الولاية.
 - الوالي للبلديات ولاية الجزائر العاصمة.
 - الوالي أو من يفوضه بالنسبة للبلديات.
- مع العلم أن التصريح في القانون 89-28 كان يقدم حسب ذات المادة إما إلى الولاية أو المجلس الشعبي البلدي، وهذا التعديل زاد من صلاحيات الوالي اتجاه الاجتماعات العمومية مقابل إلغاء دور المجلس الشعبي البلدي على مستوى البلديات.
- ويعنى من التصريح المسبق للاجتماعات كل من:¹
- الاجتماعات والتظاهرات في الطريق العمومي المطابقة للأعراف والتقاليد.
 - الاجتماعات الخاصة المطبوعة بدعوات شخصية أو إسمية.
 - الاجتماعات المخصصة لأعضاء الجمعيات المؤسسة قانونا والمقصورة عليهم.
- والمؤكد هو أن مرحلة التعددية عرفت التأكيد على حرية الاجتماع العمومي غير أن الإجراءات القانونية المنظمة لها اتسمت بوجود العديد من القيود والمتمثلة في:
- حصر الاجتماعات العمومية في الأماكن المغلقة بعد تعديل 1991.
 - ضرورة الحصول على ترخيص مسبق لعقد الاجتماع.
 - إمكانية طلب الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي من المنظمين خلال 24 ساعة من إيداع التصريح تغيير مكان الاجتماع.²
 - منع أي اجتماع أو مظاهرة مناهضة للشوايات الوطنية أو مساس برموز الثورة أو النظام العام والآداب العامة،¹

¹ القانون 89-28 المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية، المادة 14.

² القانون 89-28 المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية، المادة 06.

وتتضمن الثوابت الوطنية كل من الطابع الجمهوري للدولة ومبادئ النظام الديمقراطي، إضافة إلى الإسلام واللغة العربية والحريات الأساسية وسلامة التراب الوطني.

- إمكانية تعيين الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي موظفا لحضور الاجتماع، بحيث يمكنه التدخل في حال حدوث أعمال عنف وإيقاف الاجتماع في حال كان يشكل خطرا على الأمن العمومي،² وهو ما يعبر عن ممارسة رقابة إدارية لاحقة.

- عدم جواز عقد الاجتماعات العمومية في أماكن العبادة أو المباني العمومية غير المخصصة لذلك.³

- إمكانية منع الاجتماع من طرف الوالي أو من شخص يفوضه إذا كان الاجتماع يشكل خطرا على حفظ النظام العام.⁴

- تأليف الاجتماع العمومي لمكتب يتكون من رئيس ومساعدين اثنين على الأقل وظيفته ضمان سير الاجتماع واحترام حقوق المواطنين، غير أنه مطالب بمنع كل خطاب يتناقض والأمن العمومي والأخلاق الحسنة.⁵

وعليه يبدو من خلال هذه المظاهر الرقابية السلطة الواسعة للإدارة على حرية الاجتماع والتجمع ممثلة خاصة في شخص الوالي، خاصة في ظل الاستناد إلى مصطلحات فضفاضة وواسعة تسمح بانفلات الإدارة من الرقابة القضائية كالنظام العام والأمن العام والثوابت الوطنية والتي تعطي هامشا واسعا يسمح للإدارة بالتصرف بأريحية اتجاه التجمعات العمومية.

ثانيا: حرية التظاهر.

¹ القانون 91-19، المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية، المادة 09.

² القانون 89-28 المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية، المادتين 11، 12.

³ القانون 89-28 المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية، المادة 08.

⁴ القانون 91-19 المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية، المادة 06.

⁵ القانون 89-28 المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية، المادة 10.

لم تتم الإشارة صراحة إلى المظاهرات إلا في ظل قانون 89-28 المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية أين تم الفصل بين الاجتماعات العمومية والمظاهرات العمومية، رغم أنه قد تم الإشارة إلى هذا المفهوم سابقا ضمينا وذلك ضمن من نص المادتين 03 من أمر 75-63 ونص المادة 04 من الأمر 77-06 اللتين نصتا على أنه تمنع الاجتماعات في الطرق العمومية، أي ضمينا تعني التظاهر.

عرف القانون 89-28 المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية المظاهرات على أنها المواكب والاستعراضات أو التجمعات التي تجري على الطريق العمومي والتي يجب أن يصرح بها، في حين أن القانون 91-12 استبدل كلمة تصريح بالترخيص المسبق.¹

ويتم تقديم طلب الترخيص للوالي 08 أيام كاملة قبل التاريخ المحدد للمظاهرة بعدما كان 05 أيام، مع احتوائه على صفة المنظمين وأسمائهم وعناوينهم والتوقيع على التصريح من طرف 03 أعضاء يتمتعون بحقوقهم المدنية والسياسة، وإبراز الهدف من المظاهرة واسم الجمعية وعنوانها ومقرها وتوقيت ومكان ومسلك المظاهرة والوسائل المسخرة لها، مع وجوب إبداء الوالي قراره بالقبول أو الرفض كتابيا 05 أيام على الأقل قبل التاريخ المقرر لإجراء المظاهرة، واستلام المنظمين لها لتصريح الوالي لإظهاره أمام السلطات المختصة،² وهذا ما يجعل حرية التظاهر مرهونة بترخيص الوالي أي الإدارة.

ولا تخضع حرية التظاهر لشرط الترخيص فقط وإنما تقبّع تحت مجموعة من الشروط، وأهمها:

- اعتبار أي مظاهرة تجري بدون ترخيص أو بعد منعها تجمها،³ أي أنه تجب توقيف أي مظاهرة بدون ترخيص ويعاقب عليه قانونا.

- إمكانية طلب الوالي من المنظمين تغيير المسلك أو اقتراح مسلك آخر يسمح بالسير العادي للمظاهرة.⁴

¹ القانون 89-28 المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية، المادة 15 وهي المادة المعدلة في القانون 91-19.

² القانون 91-19 المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية، المادة 17.

³ القانون 91-19 المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية، المادة 19.

⁴ القانون 89-28 المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية، المادة 18.

- إخضاع تركيب أو استعمال الأجهزة الصوتية الثابتة أو المؤقتة أو النهائية إلى رخصة مسبقة يمنحها الوالي، مع منع الأجهزة الصوتية الثابتة بقرب المؤسسات التعليمية والمستشفيات.¹

- خضوع استعمال الأجهزة الصوتية المتنقلة ومكبرات الصوت التي يمكن أن تزعج راحة السكان إلى رخصة مسبقة يمنحها الوالي.²

- تركيز الرقابة الإدارية من خلال الموظف الذي يتدخل في حالة سير الاجتماع بشكل يهدد الأمن العمومي، أو حصول حادث أو أعمال عنف.³

إن هذه الشروط التي وضعت لتنظيم حرية التظاهر في الجزائر تبدو شروطا وإجراءات تنظيمية تهدف إلى تنظيم التظاهر وعدم خروجه عن مبادئ النظام والأمن العامين غير أنه من جهة أخرى فإن سلطات الوالي تبدو واسعة في التحكم في المظاهرات، وفي هذا الإطار وصف المحامي والناشط السياسي عمار خبابة المادة 41 المتعلقة بحرية التظاهر في دستور 2016 بأنها لم تأت بالجديد وأن حرية التظاهر رهينة بإرادة الوالي والذي غالبا ما يرفض منح التراخيص لأسباب واهية كما وصفها، والتي تتعلق غالبا بالقاعات أو المناسبات والأماكن العمومية أو بعناوين غير واضحة لجمعيات وهيئات حقوقية، واعتبر ذات المحامي أن التظاهر السلمي حق للمواطن يجب ممارسته في إطار قانوني بمجرد الإشعار به للسلطات المسؤولة، شريطة ألا يخل بالنظام العام وأن يتحمل المتظاهر نتيجة ما يحدث من تخريب أو فوضى أو مساس بالأشخاص والممتلكات.⁴

¹ القانون 91-19 المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية، المادة 20 مكرر 02.

² القانون 91-19 المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية، المادة 20 مكرر 03.

³ القانون 89-28 المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية، المادتين 11، 12.

⁴ وهيبة سليمان، " الناشط السياسي عمار خبابة ل الشروق: حق التظاهر السلمي في دستور 2016 مرهون بقرار السلطات المسؤولة"، جريدة الشروق، 08-01-2016، في: www.echoroukoline.com.

إن مجال الحريات العامة في الجزائر قد تأثر إلى حد بعيد بطبيعة النظام السياسي في الجزائر والذي يعرف بمركزته الشديدة ومحورية السلطة التنفيذية في التحكم في الحياة السياسية وتنظيمها، كما أن الممارسة الواقعية لهذه الحريات في ظل المرحلة التعددية عرفت تأثيرا كبيرا بالواقع الأمني الذي عاشته الجزائر بعد توقيف المسار الانتخابي، هذا الواقع الذي طالما أعطى شرعية التدخل للدولة في الحريات وتقييدها باسم الأمن والنظام العام، فالمرسوم 91-196 الذي أعلن حالة الحصار حظر المنشورات والاجتماعات والنداءات العامة ذات الطبيعة التحريضية أو التي تتسبب في الفوضى وانعدام الأمن، فضلا عن التنقل وتجمع الأفراد على الطرق والأماكن العمومية، وكذا الإضرابات التي من شأنها عرقلة استعادة الأمن العام والسير الطبيعي للخدمات العامة.¹

كما أن المرسوم 92-44 الذي أقر حالة الطوارئ أعطى لوزير الداخلية والوالي في دائرته الإقليمية الحق بفرض إغلاق مؤقت للأماكن العامة وأماكن الاجتماعات مهما كانت طبيعتها وحظر أي تجمع أو تظاهرة من شأنها الإخلال بالأمن العام والطمأنينة العمومية.² وكان لقانون الطوارئ الذي دام لمدة 19 سنة تأثيرا كبيرا على الحياة الديمقراطية، نتج عنه بالخصوص التقييد الواسع للحريات كحرية التجمع والتظاهر.

ورغم استتباب الأمن بعد مرور العشرية السوداء إلا أن النظام السياسي الجزائري واصل في فرض قيود على التجمعات وأصدر قرارا حكوميا في 18 جوان 2001 يمنع المظاهرات في العاصمة بعد الأحداث التي عرفتها العاصمة في 14 جوان 2001، هذا القرار الذي بقي ساري المفعول رغم صدور قرار رفع

¹ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم الرئاسي 91-196 المتضمن تقرير حالة الحصار، الجريدة الرسمية رقم 29، الصادرة بتاريخ 12 يونيو 1991، المادتين 08، 07.

² الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم الرئاسي المتضمن إعلان حالة الطوارئ، الجريدة الرسمية رقم 10، الصادرة بتاريخ 09 فبراير 1992.

حالة الطوارئ بصدور الأمر رقم 01-11 مؤرخ في 20 ربيع الأول الموافق ل 23 فبراير 2011 يتضمن رفع حالة الطوارئ.

ولا يزال حق التجمع والتظاهر يعرف تقييدا واسعا من النظام السياسي تجلت مظاهره في تزايد استخدام القوة العمومية وعدم الترخيص بعقد الاجتماعات والمظاهرات حت وإن كانت بهدف تحقيق مطالب اجتماعية.

المطلب الثاني: التسيير البيروقراطي لحرية الإعلام.

يعتبر الإعلام بجميع مجالاته من أهم وسائل التغيير في أي مجتمع، وقد تزايد دوره في ظل التطورات التكنولوجيات التي أفرزتها العولمة على كافة المستويات، هذا الدور الذي يرتبط أساسا بمدى حرية وسائل الإعلام في أداء وظائفها في ظل أطر قانونية تؤكد عادة على الحرية في الحياة الإعلامية خاصة في ظل الدول الديمقراطية.

والجزائر كباقي الدول التي تسعى إلى تكريس النظام الديمقراطي عرف فيها مجال الإعلام تطورات عبر عدة مراحل من الفترة الاستعمارية مرورا إلى المرحلة الأحادية ووصولاً إلى مرحلة التعددية السياسية التي شهد فيها مجال الإعلام تكريسا واسعا لحرية الرأي والتعبير، غير أن حساسية هذا القطاع جعلته دائما محل اهتمام من الدولة التي تسعى دائما إلى فرض السيطرة والتحكم فيه لكونه من أهم قنوات التواصل بينها وبين الشعب، والإشكالية التي تبقى مطروحة هي تأثير هذه السيطرة على سيورة الديمقراطية في الجزائر باعتبار أن حرية الإعلام من أهم مؤشرات ديمقراطية أي بلد.

أولا: مراحل تطور مجال الإعلام والصحافة في الجزائر.

1. المرحلة الأحادية:

-من 1962 إلى 1965: ما لبثت الدولة الجزائرية غداة الاستقلال أن اتخذت التدابير اللازمة من أجل استرجاع مبنى الإذاعة والتلفزيون، وتطبيقا لهذا التوجيه قام كل الإطارات والتقنيين والعمال الجزائريين في 23 أكتوبر 1962م برفع التحدي والالتزام بتحقيق استمرار الإرسال والسير الحسن لأجهزة الإذاعة والتلفزيون، وتميزت هذه المرحلة بإصدار عدة نصوص قانونية وتنظيمية خاصة بالإذاعة والتلفزيون، كما اتسمت بنظرة موحدة للمؤسسات الإعلامية سواء المكتوبة أو المرئية أو المسموعة.

-من 1966 إلى 1975: تم في عام 1967 إلغاء سريان النصوص الفرنسية في مجال الإعلام واتخذت عدة مراسيم في هذا الشأن، وأهم ما ميز هذه المرحلة أن جميع الوسائل أصبحت عمومية ذات طابع صناعي وتجاري وألحقت المهام الإدارية بمصالح الوزارة، وإلى غاية 1976 لم يوجد قانون للإعلام ينظم ممارسة النشاط الإعلامي مما جعل السياسة الإعلامية تتميز بالغموض على الصعيد القانوني والميداني.¹

كما عرفت هذه المرحلة صدور قانون الصحفي عام 1968 الذي كرس تحكم السلطة عبر وزارة الإعلام في مدخلات ومخرجات المؤسسات الإعلامية وتدخل كبير في تعيين مسؤولي ومديري الأجهزة المختلفة، كما عكس هذا القانون التوجه الاشتراكي واحتكار الدولة لوسائل الإعلام واعتبار هذا القطاع قطاع سيادي، إضافة إلى افتقاره إلى أي مواد تحمي حقوق الصحفي.²

- من 1976 إلى 1981: عرفت هذه المرحلة بروز ملامح السياسة الإعلامية مع صدور دستور 1976، وبدأ الاهتمام الفعلي بقضايا الإعلام ووسائله بحيث نص الميثاق على الدور الاستراتيجي لوسائل الإعلام في خدمة أهداف التنمية، وكان التوجه الاشتراكي مبررا لتدخل الحكومة في تسيير السمععي البصري انطلاقا من اعتبار دور حرية الصحافة والإعلام يدخل ضمن خدمة الوطن.

¹ جهيد سحوت، "عن فتح قطاع الإعلام السمععي البصري أمام المنافسة الحرة"، مجلة العلوم القانونية والسياسية، مج 10، العدد 01، أبريل 2019، ص 1701، 1702.

² آمنة قجالي، الإعلام والعنف السياسي. الأردن: مركز الكتاب الأكاديمي، 2015، ص 121، 122.

- من 1982 إلى 1989: في هذه المرحلة تم صدور أول قانون إعلام سنة 1982 وهو القانون 82-01 المؤرخ في فبراير 1982 الذي حدد الإطار العام لمفهوم الإعلام في الجزائر واعتبره من قطاعات السيادة الوطنية بقيادة حزب جبهة التحرير الوطني في إطار التوجه الاشتراكي، كما أكد على أن توجيه النشرية الإخبارية والإذاعة والتلفزة والصحافة المصورة هو من اختصاص القيادة السياسية للبلاد وحدها.¹ وعموما فإن أهم ما ميز مرحلة الاستقلال:²

- غياب نصوص تنظيمية للقطاع إلى غاية 1968 تاريخ إصدار قانون الصحافة ثم قانون الإعلام في 1982.

- إنشاء دوريات جديدة على غرار الشعب ومجلة الجيش.

- تأميم اليوميات الفرنسية.

- تشابه مضمون اليوميات وتواضع نوعيتها.

- الصحف كانت ناطقة باسم الحزب الواحد ومشجعة للسياسات الاشتراكية.

2. المرحلة التعددية:

عرفت الجزائر بعد أحداث أكتوبر 1989 تحولا هاما انتقلت بموجبه من نظام الحزب الواحد إلى التعددية الحزبية بعد صدور دستور 1989 الذي كرس حرية الرأي والتعبير ومبادئ التعددية السياسية، وكان أول إجراء تنظيمي ضبط قطاع الإعلام هو منشور 19 مارس 1990 الذي سمح بتشكيل رؤوس أموال جماعية واستثمارها في قطاع الإعلام، وهو ما ترك للصحافيين حرية الاختيار بين البقاء في المؤسسات الإعلامية العمومية أو تأسيس مؤسسات صحفية مستقلة في شكل شركات مساهمة أو الالتحاق بصحف

¹ جهيد سحوت، مرجع سابق، ص ص1703، 1704.

² آمنة قجالي، مرجع سابق، ص 119.

الجمعيات ذات الطابع السياسي،¹ وقدمت في هذا الإطار عدة تسهيلات مالية للصحفيين الذين قرروا ترك القطاع العام وإصدار الجرائد الخاصة بهم وحيث ظهرت أول يومية مستقلة ناطقة باللغة الفرنسية في سبتمبر 1990 وهي مساء الجزائر *Le soir d'Algerie* وأول يومية باللغة العربية وهي *الخبر* في نوفمبر 1990.²

ليصدر بعدها قانون الإعلام في 03 أبريل 1990 الذي أكد لأول مرة على حرية الإعلام والتعددية الإعلامية، حيث نصت المادة 02 منه على حق المواطن في الإعلام من خلال ضمان اطلاعه على كل الوقائع والآراء التي تهم المجتمع على الصعيدين الوطني والدولي وحق مشاركته في الإعلام بممارسة الحريات الأساسية في التفكير والرأي، كما كرس هذا القانون حرية الصحافة واستقلاليتها مقابل الإبقاء على احتكار الدولة للسمعي البصري وذلك في الماديتين 59 و56.

وكنتيجة لصدور هذا القانون عرفت هذه المرحلة ارتفاع عدد العناوين الصحفية والسحب اليومي غير أنه في أواخر هذه الفترة وبعد تولي سيد أحمد غزالي رئاسة الحكومة ظهر نوع من الصراع بين الصحافة الخاصة والسلطة السياسية تمثلت مظاهره في مثول عدد كبير من الصحفيين أمام المحاكم والمجالس القضائية.³

كما أن الانفجار الإعلامي في هذه المرحلة طفت بوادر انحرافه منذ البداية من خلال ظهور عدة مشاكل مهنية مرتبطة بارتفاع تكاليف السحب ومشاكل الطباعة والإشهار والتوزيع وعدم كفاية دعم الدولة للحق في الإعلام في ما يخص التوزيع وخاصة في الجنوب، والتميز المفرط بين الصحف في التعامل الإعلامي مما ساعد على ارتباط بعض مديري الصحافة الخاصة بالمال ومراكز القرار، وبداية تغييب العناوين

¹ نصر الدين نواري، *الصحافة والإرهاب في الجزائر*. الأردن: دار اليازوردي العلمية للنشر والتوزيع، 2015. ص61.

² أمينة قجالي، مرجع سابق، ص121، 122.

³ نصر الدين نواري، مرجع سابق، ص62.

غير المدعومة، ليتحول هذا الانحراف إلى شبه انسداد إعلامي مع بوادر أزمة 1991 ودخول الصحافة في مرحلة جديدة تميزت بالحجز والتعليق والتهديد والاعتقال.¹

واشدت أزمة الصحافة في الجزائر مع إعلان حالة الطوارئ يوم 09 جوان 1992 التي صاحبها إصدار السلطات لقرار احتكار الأخبار الأمنية في ظل تجميد العمل بالدستور وقانون الإعلام 1990، وانعكست حالة الطوارئ على الصحافة من حيث:²

- حل المجلس الأعلى للإعلام من طرف رئيس الحكومة ومضايقات واسعة على الممارسات الإعلامية.

- هيمنة الدولة على الصحافة الخاصة بحجة استرجاع هيبة الدولة باعتقال الصحفيين وتوقيف الصحف

عن الصدور بقرار من وزارة الداخلية.

- اختفاء العديد من العناوين الصحفية.

- احتكر الإشهار من طرف السلطات للضغط على الصحف الخاصة التي أصبحت رهينة لشركات الطباعة ومؤسسات التوزيع، لتسجل بذلك سنة 1997 اختفاء شبه كلي للصحافة الحزبية من الناحية الإعلامية.

وبعد خمس سنوات من تاريخ حل المجلس الأعلى للإعلام أي سنة 1993 تم تقديم مشروع تمهيدي خاص بقانون عضوي للإعلام سنة 1998 كمشروع يحمل بوادر إصلاحات عميقة لاسيما قطاع السمععي البصري بحيث نصت المادة 28 منه على فتح المجال السمععي البصري أمام المنافسة الحرة من خلال السماح للخوادم للاستثمار في هذا المجال، كما نص ذات المشروع على إنشاء سلطة خاصة

¹ إسماعيل قيرة وآخرون، مرجع سابق، ص 193، 194.

² نصر الدين نواري، مرجع سابق، ص 63، 64.

تشرف على ضبط القطاع السمعي البصري تحت مسمى المجلس الأعلى للاتصال، غير أن هذا المشروع تم تجميده على مستوى البرلمان وتحديدًا في مجلس الأمة بحجة الخلط بين قطاع الإعلام وقطاع الإشهار.¹

وابتداء من 2001 بدأت الصحافة تعرف تراجعًا مقارنة بالسنوات السابقة وفشلت السلطات في وضع قانون إعلام جديد في ظل مواصلة الدولة إحكام قبضتها على القطاع بعدم فتح السمعي البصري وتعديل قانون العقوبات بحجة الحفاظ على المؤسسات والهيئات النظامية من الإهانات والشتيم والقذف والذي أدى إلى تكميم أفواه الصحفيين وتشديد الخناق عليهم.²

واستمر وضع الصحافة الجزائرية بعد صدور قانون 2012 على حاله في ظل اختفاء بعض الصحف المستقلة المعارضة منها جريدتي ومون جورنال Mon Journal اللتين لوحق مالكهما قضائياً في 2013 بتهمة المساس بأمن الدولة والوحدة الوطنية والسلامة الترابية واستقرار المؤسسات وسيورها العادي، بالإضافة إلى توقيف جريدتي الفجر وجرائد أخرى سنة 2014 لعدم استيفاء استحقاقاتها المالية حيال شركة الطباعة للجزائر العاصمة (مطبعة عمومية قامت بتوقيف إصدار عشرات الجرائد بعدما تلقت إشعاراً يدعوها إلى إعادة جدولة زمنية لجرائدها)، كما أن الأزمة الاقتصادية قد أثرت على الصحافة المكتوبة وتسببت في تراجع المبيعات وشح مصادر الإعلانات الحكومية والخاصة مع ظهور الصحافة الإلكترونية.³

وعليه فإن الجزائر شهدت تجربة إعلامية فريدة من نوعها مع الإعلان عن التعددية غير أن الأزمة التي صاحبت توقيف المسار الانتخابي قد أثرت بشكل كبير على استمرار هذه التجربة بل وامتدت تبعاتها إلى الآن، ضف إلى ذلك المشاكل المالية والبيروقراطية التي يتخبط فيها القطاع الإعلامي والتي أضعفت أداءه وهمشت دوره في تفعيل حرية الرأي في الجزائر.

¹ جهيد سحوت، مرجع سابق، ص 1708.

² نصر الدين نواري، مرجع سابق، ص 65.

³ عبد الرحمن فنشوبة، "الصحافة الجزائرية الخاصة: وهانات وتحديات"، مجلة تاريخ العلوم، عدد 10، ديسمبر 2017، ص 24، 25.

ثانيا: مظاهر الرقابة على الممارسة الإعلامية في ظل قانون الإعلام 2012:

جاء قانون الإعلام لعام 2012 بعد عقدين كاملين من تاريخ إصدار قانون الإعلام 90-07، متضمنا الكثير من الأحكام الجديدة المنظمة لقطاع الإعلام في الجزائر مواكبة للتطورات الدولية والإقليمية في هذا المجال واتساع مجال الحريات العامة، وضم هذا القانون 10 أبواب بحيث خصص الباب الثاني منه لتنظيم نشاط الصحافة المكتوبة والباب الثالث لسلطة ضبطها أما الباب الرابع فنظم نشاط السمعى البصري والباب الخامس نشاط وسائل الإعلام الإلكترونية، وتميز هذا القانون بوضع مجموعة من الضوابط العامة المتعلقة بالممارسة الإعلامية في كافة المجالات، إضافة إلى فتح مجال السمعى البصري أمام الخواص لأول مرة منذ الاستقلال وكذا تنظيم مجال الممارسة الإعلامية عبر الأنترنت، إضافة إلى وضعه هيئات لتنظيم الممارسة الإعلامية منها السلطة المستقلة لضبط الصحافة المكتوبة وسلطة ضبط النشاط السمعى البصري.

وتضمن هذا القانون مجموعة من الحريات لممارسة النشاط الإعلامى، وأهمها:

- ممارسة النشاط الإعلامى بحرية.
- إصدار كل نشرية دورية بحرية.
- حق الطعن أمام الجهات القضائية في حال رفض اعتماد إصدار نشرية دورية من طرف سلطة ضبط الصحافة المكتوبة.
- ممارسة نشاط الإعلام عبر الأنترنت بحرية.
- ضرورة تزويد الصحفي بالأخبار والمعلومات.

وإذا كان القانون قد كرس حرية الممارسة الإعلامية من خلال مواد هذا القانون إلا أنه من جهة أخرى

فرض عدة قيود عليها شملت كل آليات النشاط الإعلامي، منها احترام الثوابت التالية:¹

- الدستور وقوانين الجمهورية،
 - الدين الإسلامي وباقي الأديان،
 - الهوية الوطنية وأقيم الثقافية للمجتمع،
 - السيادة الوطنية والوحدة الوطنية،
 - متطلبات أمن لدولة والدفاع الوطني،
 - متطلبات النظام العام،
 - المصالح الاقتصادية للبلاد،
 - مهام والتزامات الخدمة العمومية،
 - حق المواطن في إعلام كامل وموضوعي،
 - سرية التحقيق القضائي،
 - الطابع التعددي للآراء والأفكار،
 - كرامة الإنسان والحريات الفردية والجماعية.
- وزيادة على هذه الضوابط يجب على الصحفي:²
- احترام شعارات الدولة ورموزها،
 - الامتناع عن المساس بالتاريخ الوطني،

¹ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون العضوي 12-05 المتعلق بالإعلام، الجريدة الرسمية رقم 02، الصادرة بتاريخ 15 يناير 2012، المادة 02.

² القانون العضوي 12-05 المتعلق بالإعلام، المادتين 92، 93.

- الامتناع عن تمجيد الاستعمار،

- الامتناع عن نشر أو بث صور أو أقوال تمس بالخلق العام أو تستفز مشاعر المواطن، وانتهاك الحياة الشخصية للأشخاص وشرفهم واعتبارهم والحياة الشخصية للشخصيات العمومية بصفة مباشرة أو غير مباشرة.

وإذا كان هذا القانون قد اعترف للصحفي بحق الوصول إلى مصدر الخبر فقد تم استثناء هذا الحق في

بعض الحالات، وهي:¹

- عندما يتعلق الخبر بسر الدفاع الوطني،

- عندما يمس الخبر بأمن الدولة والسيادة الوطنية مساسا واضحا،

- عندما يتعلق الخبر بسر البحث والتحقيق القضائي،

- عندما يتعلق الخبر بسر اقتصادي استراتيجي،

- عندما يكون من شأن الخبر المساس بالسياسة الخارجية والمصالح الاقتصادية للبلاد.

وبهذا يكون قانون الإعلام قد وضع المبادئ العامة للممارسة الإعلامية في الجزائر والتي تعبر في واقع الأمر عن قيود رقابية موسومة بعبارات عامة غير دقيقة تفتح مجالا واسعا للسلطة للتحكم في الحياة الإعلامية في الجزائر. وللتعرف أكثر على واقع الممارسة الإعلامية في ظل هذا القانون فمن اللازم التطرق إلى واقع مجالات الممارسة الإعلامية بالتفصيل والتي تتشكل من:

1. قطاع الصحافة المكتوبة:

تعبر الصحافة المكتوبة عن الصحف والمجلات بجميع أنواعها التي تصدر في فترات منتظمة ويخضع إصدارها لتصريح مسبق لدى سلطة ضبط الصحافة المكتوبة² والتي تمنح الاعتماد إلى المؤسسة الناشئة في

¹ القانون العضوي 12-05 المتعلق بالإعلام، المادة 84.

² القانون العضوي 12-05 المتعلق بالإعلام، المادة 11.

أجل 60 يوما بدءا من تاريخ إيداع التصريح بحيث يعتبر الإيداع بمثابة موافقة على الصدور،¹ ويضم الاعتماد كل المعلومات المتعلقة بالناشر وخصائص النشرة ويسحب في حالة عدم صدور النشرة في مدة سنة ابتداء من تاريخ تسلمه، وكل تغيير يدخل على العناصر المكونة للتصريح يبلغ كتابيا لسلطة الضبط كما يمكن أن يسحب في حال عدم صدور النشرة في مدة سنة.²

كما أنه يجب أن تتوفر في المدير المسؤول عن أي نشرة عدة شروط كالخبرة التي لا تقل عن 10 سنوات في ميدان الإعلام و05 سنوات في ميدان تخصص النشرة، إضافة إلى أهم شرط وهو عدم قيامه بسلوك معاد لثورة نوفمبر 1954 للمولودين قبل يوليو 1942.³

وتنشأ سلطة ضبط الصحافة المكتوبة⁴ المشكلة من 14 عضوا يعينون بمرسوم رئاسي منهم 3 أعضاء يعينهم رئيس الجمهورية وعضوان غير برلمانيين مقترحين من رئيس المجلس الشعبي الوطني وعضوان غير برلمانيين مقترحات من رئيس مجلس الأمة و7 أعضاء منتخبون بالأغلبية المطلقة من بين الصحفيين المحترفين ذوا خبرة تقدر علا الأقل ب 15 في المهنة، وتقوم هذه الهيئة برفع تقرير سنوري إلى رئيس الجمهورية والبرلمان لتبيان نشاطها، وهي مستقلة وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي.⁵

غير أن الاعتمادات الضرورية لقيام سلطة ضبط الصحافة المكتوبة بمهامها تقيّد في الميزانية العامة للدولة وتمسك محاسبتها طبقا لقواعد المحاسبة العمومية من قبل عون محاسب يعينه الوزير المكلف بالمالية،⁶ أي أن مراقبة نفقات ضبط الصحافة المكتوبة تتم طبقا لإجراءات المحاسبة العمومية وهذا ما يتناقض مع فكرة

¹ القانون العضوي 12-05 المتعلق بالإعلام، المادة 13.

² القانون العضوي 12-05 المتعلق بالإعلام، المادتين 18، 19.

³ القانون العضوي 12-05 المتعلق بالإعلام، المادة 23.

⁴ القانون العضوي 12-05 المتعلق بالإعلام، المادة 40.

⁵ القانون العضوي 12-05 المتعلق بالإعلام، المادة 43.

⁶ القانون العضوي 12-05 المتعلق بالإعلام، المادة 49.

استقلاليتها المالية، كما أن تحكم السلطة في المصادر المالية لهذه الهيئة يؤثر على استقلالية القرارات التي تتخذها ويجعل منها هيئة تابعة ومنفذة للسياسات والأفكار التي تملها عليها السلطة.

2. النشاط السمعي البصري:

يمارس النشاط السمعي البصري من قبل هيئات عمومية ومؤسسات وأجهزة القطاع العمومي والمؤسسات أو الشركات التي تخضع للقانون الجزائري، ويخضع إنشاء كل خدمة موضوعاتية للاتصال السمعي البصري والتوزيع عبر خط الإرسال الإذاعي المسموع أو التلفزيوني وكذا استخدام الترددات الكهربائية إلى ترخيص يمنح بموجب مرسوم،¹ ويتم تنفيذ الإجراء المتعلق بمنح الرخصة من طرف سلطة ضبط السمعي البصري.²

ويترتب على منح الرخصة إبرام اتفاقية بين سلطة الضبط والمستفيد ويتضمن دفتر الشروط العامة مجموعة التزامات حصرتها المادة 48 من قانون السمعي البصري في 34 شرطا والتزاما، منها احترام متطلبات الوحدة الوطنية والمصالح الاقتصادية والديبلوماسية للدولة والمرجعية الدينية والوطنية ومقومات المجتمع ومبادئه وروح المواطنة والآداب العامة والنظام العام والتعددية الحزبية والفكرية بالإضافة إلى الامتناع عن توظيف الدين لأغراض سياسية والامتناع عن الإشادة بالعنف والتمييز العنصري والإرهاب وعدم المساس بالحياة الخاصة وشرف وسمعة الأشخاص وبالحياة الخاصة للشخصيات العمومية.

وتتشكل سلطة ضبط السمعي البصري من 9 أعضاء يعينون بمرسوم رئاسي على النحو التالي: 5 أعضاء من بينهم الرئيس يختارهم رئيس الجمهورية وعضوان غير برلمانيين يقترحهما رئيس مجلس الأمة وعضوان غير برلمانيين يقترحها رئيس المجلس الشعبي الوطني،³ وهو ما يكرس هيمنة رئيس الجمهورية عليها وغياب خبراء في القطاع.

¹ القانون العضوي 12-05 المتعلق بالإعلام، المادتين 61، 63.

² الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون العضوي 14-04 المتعلق بالنشاط السمعي البصري، الجريدة الرسمية رقم 16، الصادرة في 23 مارس 2014، المادة 22.

³ القانون العضوي 12-05 المتعلق بالإعلام، المادة 57.

وترسل هذه السلطة تقريراً سنوياً إلى رئيس الجمهورية ورئيسي غرفتي البرلمان كما ترسل تقريراً كل ثلاثة أشهر عن نشاطها على سبيل الإعلام إلى السلطة المخولة بالتعيين، وتبلغ كل معلومة يطلبها وزير الاتصال.¹

أما من الناحية المالية فإن القانون الخاص بالسمعي البصري وكذا قانون الإعلام لم يشيرا إلى الاستقلالية المالية لهذه الهيئة غير أن المادة 73 من القانون 04-14 نصت على أنه تقترح سلطة الضبط السمعي البصري الاعتمادات المالية لضرورة لتأدية مهامها وتقيد تلك الاعتمادات في الميزانية العامة للدولة وتمسك محاسبتها وفق قواعد المحاسبة العمومية من قبل محاسب يعينه الوزير المكلف بالمالية، مما يعني أن الهيئة غير مستقلة مالياً ومحاسبتها مقيدة ضمن الميزانية العامة للدولة.

3. وسائل الإعلام الإلكترونية:

يقصد بالصحافة الإلكترونية كل خدمة اتصال مكتوب عبر الإنترنت موجهة للجمهور وينشر بصفة مهنية من قبل شخص طبيعي أو معنوي، أما خدمة السمعي البصري عبر الإنترنت فهي كل خدمة اتصال سمعي بصري عبر الإنترنت (واب-تلفزيون، واب-إذاعة) موجهة للجمهور وتنتج بصفة مهنية من قبل شخص طبيعي أو معنوي.²

ويخضع النشاط الإعلامي عبر الأنترنت لأحكام المادة 02 السافة الذكر، كما يخضع لإجراءات التسجيل ومراقبة صحة المعلومات بإيداع تصريح مسبق من طرف المدير المسؤول عن جهاز الإعلام عبر الأنترنت.³

¹ القانون العضوي 05-12 المتعلق بالإعلام، المادتين 86-87.

² القانون العضوي 05-12 المتعلق بالإعلام، المادتين، 67.

³ القانون العضوي 05-12 المتعلق بالإعلام، المادة 66.

وختاما يبدو أنه رغم تطور المنظومة القانونية المنظمة للعمل الإعلامي في الجزائر وفتح مجال الإعلام البصري أمام الخواص إلا أن القيود البيروقراطية والمالية المفروضة على هذا النشاط من حيث التأسيس والممارسة العملية تجعل من هذا القطاع ضعيفا وتابعا للدولة، مما يجعل الجزائر دائما في المراتب الأخيرة من حيث حرية الرأي والتعبير، بحيث صنفت في المرتبة 134 من التضييق العالمي لحرية الصحافة حسب تقرير منظمة مراسلون بلا حدود لسنة 2017 بتراجع 05 مراتب عن تقرير سنة 2016.¹

المبحث الثاني: التسيير البيروقراطي للعمل الحزبي والجمعوي.

يشكل المجتمع المدني أهم دعامة من دعائم النظام الديمقراطي، وأهم ركن من أركان الحكم الراشد إلى جانب الدولة والقطاع الخاص، وتتجسد هذه الأهمية كلما استطاع النظام السياسي تكريس علاقة صحية بين المجتمع المدني والدولة قوامها الاعتماد المتبادل مع تحقيق المجتمع المدني لاستقلالية تمكنه من ضمان أداء مهامه ودعم دوره في المجتمع.

وكان "جوال مجدال" (Joel S Migdal) من أهم المناقشين والمؤسسين لدراسة أكاديمية حول هذه العلاقة بما أسماه اقتراب علاقة الدولة والمجتمع، والذي صاغ أربعة أشكال لهذه العلاقة معتمدا في ذلك على معياري القوة والضعف، وهذه الأشكال هي:

- نمط الدولة القوية والمجتمع القوي،
- نمط الدولة القوية والمجتمع الضعيف،
- نمط الدولة الضعيفة والمجتمع القوي،
- نمط الدولة الضعيفة والمجتمع الضعيف.

[-https://www.Ajoar.Org](https://www.Ajoar.Org)

¹ الجزائر، قانون الإعلام، مثالية لا تطبق على أرض الواقع، المرصد العربي للصحافة، في:

وانطلاقاً من هذه الأشكال سنحاول تفحص علاقة الدولة بالمجتمع المدني في الجزائر انطلاقاً من الأطر القانونية لهذه العلاقة والممارسة على أرض الواقع.

المطلب الأول: لمحة عن تطور النظام القانوني للأحزاب السياسية والجمعيات في الجزائر.

لا يمكن الحديث عن مظاهر تأثير البيروقراطية في الأحزاب السياسية والجمعيات حالياً دون الرجوع إلى الإرهاصات الأولية لظهور هذه التنظيمات وأهم التعديلات الدستورية والقانونية التي تشكل إطارها التنظيمي، وهذا ما سيتطرق إليه هذا المطلب من خلال تناوله لأهم مراحل تطور النظام الحزبي والجمعي في الجزائر.

أولاً: تطور نظام الأحزاب السياسية في الجزائر.

عرفت الجزائر الظاهرة الحزبية منذ الاستعمار حيث تجسدت آنذاك في التيارات السياسية التي قادت النضال السياسي من أجل الاستقلال والتي انصهرت جميعها في جبهة التحرير الوطني، ومباشرة بعد الاستقلال اختارت السلطة الحاكمة تبني نموذج الحزب الواحد في ظل التوجه الاشتراكي للدولة، وما ميز هذه المرحلة انحصار كل أشكال المشاركة السياسية في بوتقة الحزب الواحد مما ولد أزمة ثقة بين المجتمع والسلطة بسبب احتكار هذه الأخيرة لكل أوجه الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية.

وكان من نتائج هذا التأزم اندلاع أحداث أكتوبر 1988 والتي شكلت النقطة الفاصلة من مراحل تطور النظام السياسي الجزائري، حيث واستجابة لمطالب الشعب قرر النظام السياسي تبني جملة من الإصلاحات السياسية والاقتصادية تم التحول بموجبها من مرحلة الأحادية إلى مرحلة التعددية السياسية والانفتاح الاقتصادي، وتم تكريس ذلك من خلال دستور 1989.

حيث نص هذا الدستور على أن حرية التعبير وإنشاء الجمعيات والاجتماع مضمونة للمواطن وعلى هذا الأساس تم فتح المجال لإنشاء الجمعيات ذات الطابع السياسي، كما نص على أن حق إنشاء الجمعيات ذات الطابع السياسي معترف به ولا يمكن التذرع بهذا الحق لضرب الحريات الأساسية والوحدة الوطنية والسلامة الترابية واستقلال البلاد وسيادة الشعب.¹

وبعد صدور دستور 1989 تم تكريس حق إنشاء الجمعيات ذات الطابع السياسي من خلال إصدار قانون 89-11²، هذا القانون الذي وصف على أنه نظام إخطار لا يخول الإدارة حق اتخاذ أي قرار بل يقتصر دورها بالعلم بالنشاط المزمع القيام به.³

وعلى هذا الأساس تميز تشكيل الأحزاب السياسية وفق هذا القانون بما يلي:

- التسهيلات التي قدمت للأحزاب السياسية بحيث كان يكفي توفر 15 شخصا لتأسيس جمعية ذات طابع سياسي، وفق ما نصت عليه المادة 14، إضافة إلى تشجيع الدولة للأحزاب السياسية بالاعتمادات المالية السنوية.

- تغاضي الدولة عن المبادئ الأساسية في إصدار الاعتماد الذي يخضع التصريح به إلى احترام المادة 05 منها بالأخص عدم تأسيس الجمعية والعمل فيها على أساس قاعدة دينية ولغوية وجهوية أو الانتماء إلى جنس أو وضع مهني معين أو عرق.

¹ دستور 1989، المادتين 39، 40.

² الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، قانون رقم 89-11 المتعلق بالجمعيات ذات الطابع السياسي، الجريدة الرسمية رقم 27، الصادرة بتاريخ 05 يوليو 1989.

³ إدريس بوكرا، "نظام اعتماد الأحزاب السياسية وفقا للأمر 09/97 المتضمن القانون العضوي للأحزاب السياسية بين الحرية والتقييد"، مجلة إدارة، مج. 08، ع. 02، 1998، ص. 45.

وساهمت هذه العوامل في ظهور ما يقارب 60 جمعية سياسية وانقسامها إلى عدة تيارات في ظل سماح الإدارة بتشكيل الأحزاب السياسية وعدم ممارسة أي ضغوط عليها، غير أن ذلك لم يكن ليستمر طويلا بعد الأحداث التي تلت إقرار التعددية.

ففي أول انتخابات محلية في جوان 1990 على المجالس المحلية والتي قدر عددها بـ1541 مجلس بلديا و48 مجلسا ولائيا أسفرت نتائجها عن فوز ساحق للتيار الإسلامي ممثلا في الجبهة الإسلامية للإنقاذ التي استحوذت على 853 مجلسا بلديا و32 مجلسا ولائيا وتلتها جبهة التحرير الوطني بـ487 مجلسا بلديا و14 مجلسا ولائيا وبعدهما التجمع من أجل الثقافة والديمقراطية بـ87 مجلسا بلديا ومجلس ولائي واحد،¹ كما استطاعت الجبهة الإسلامية أن تحقق فوزا في الدور الأول من الانتخابات التشريعية التي جرت في 26 ديسمبر 1991 بتحصلها على 188 مقعدا مقابل 25 مقعدا لجبهة القوى الاشتراكية و16 مقعدا لجبهة التحرير الوطني.²

ولأن النخبة العسكرية لم تكن مستعدة للتعايش مع الوضع الجديد فقد أجبرت رئيس الجمهورية الشاذلي بن جديد على تقديم استقالته وإلغاء الانتخابات، ليتم بعدها تنصيب مجلس أعلى للدولة بقيادة محمد بوضياف يوم 11/01/1992 ثم حظر الجبهة الإسلامية للإنقاذ وفرض حالة الطوارئ، وبعد وفاة الرئيس محمد بوضياف بتاريخ 29 جوان 1992 عين علي كافي على رأس المجلس لكن النظام بقي يتخبط في أزمته ووصلت تجربة الديمقراطية إلى طريق مسدود خاصة مع ما صاحب تلك الفترة من أعمال عنف واسعة سمحت للجيش للتدخل مرة أخرى لإدارة الأزمة السياسية إلى جانب إدارته للأزمة الأمنية حيث وضع ثقته في اليامين زروال ليتم تنصيبه على رأس الدولة في 1995.³

¹ المرجع نفسه، ص 89-91.

² المرجع نفسه، ص 125.

³ إسماعيل قيرة وآخرون، مرجع سابق، ص 96، 97.

فعمل اليايمين زروال مباشرة بعد توليه رئاسة الجمهورية على إيجاد الحلول للأزمة من خلال تحاوره مع كل الأطراف والعمل على مواصلة الإصلاحات السياسية، ولذلك قدم مجموعة من التعديلات التي مست دستور 1989 والتي جرى الاستفتاء حولها في 28 نوفمبر 1996.

تمحورت التعديلات حول شروط تأسيس الأحزاب السياسية وعملها، فأكد هذا الدستور على عدم استخدام الهوية الوطنية لأغراض سياسية¹ وضمان حياد الإدارة،² إضافة إلى ضمان حق المواطن في المشاركة الفعالة في الحياة السياسية، وكانت هذه التعديلات ترمي إلى قطع الطريق على الأحزاب التي تستغل الدين في العمل السياسي، إضافة إلى ضمان نزاهة الانتخابات كون هذا التعديل الدستوري جاء بعد أول انتخابات رئاسية في المرحلة التعددية للجزائر والتي فاز فيها اليايمين زروال في انتخابات رئاسية أتمت فيها الإدارة ممارستها لتزوير واسع في الانتخابات.

وتمت ترجمة هذه التعديلات الدستورية في مجموعة من القوانين العضوية منها القانون 97-09 المتضمن القانون العضوي للأحزاب السياسية،³ والذي تم تعديله فيما بعد بموجب القانون 12-04⁴ الذي كان ضمن جملة إصلاحات سياسية تبناها النظام السياسي الجزائري كخطوة استباقية ورد فعل على أحداث الربيع العربي في تونس ومصر رغبة في تفعيل المسار الديمقراطي، كما أعطى التعديل الدستوري للعام 2016 أهمية للأحزاب السياسية، من خلال منحها جملة من الحقوق والحريات، والاعتراف لها بحقوقها

¹ دستور 1996، المادة 42.

² دستور 1996، المادة 23.

³ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الأمر 97-09 المتعلق بنظام الانتخابات، الجريدة الرسمية رقم 12، الصادرة بتاريخ 06 مارس 1997.

⁴ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون العضوي 12-04 المتعلق بالأحزاب السياسية، الجريدة الرسمية رقم 02، الصادرة بتاريخ 05 جانفي 2012.

الدستورية في ممارسة أنشطتها السياسية ودعم المعارضة حيث عدد مجموعة من الحقوق التي تستفيد منها

الأحزاب السياسية، ويتعلق الأمر ب:¹

- الحق في حرية الرأي والتعبير والاجتماع.

- الحق في حيز زمني في وسائل الإعلام العمومية يتناسب مع تمثيلها على المستوى الوطني.

- الحق في تمويل عمومي عند الاقتضاء يرتبط بتمثيلها في البرلمان.

- ممارسة السلطة على الصعيدين المحلي والوطني من خلال التداول الديمقراطي.

كما فرض ذات الدستور مجموعة من القيود على نشاط الأحزاب السياسية منها منع ضرب الحريات

الأساسية ومكونات الهوية الوطنية والوحدة الوطنية وأمن الوطن واستقلال البلاد وسيادتها وكذا الطابع

الديمقراطي والجمهوري للدولة، إضافة إلى منع تأسيس الأحزاب على أساس ديني أو لغوي أو عرقي أو

جنسي أو مهني أو جهوي، وكذا التبعية للجهات الأجنبية أو استعمال العنف.²

ثانيا: تطور نظام الجمعيات في الجزائر.

يضرِب المجتمع المدني بجذوره في تاريخ الجزائر حيث أن بداياته كانت منذ الوجود الفرنسي أين تشكلت

الجمعيات والمنظمات الأهلية مع بداية القرن العشرين، واتسمت جميعها بالتأكيد على الهوية الثقافية

المختلفة عن الاستعمار الفرنسي.³

أما بعد الاستقلال فقد سيطرت الدولة على كل مجالات الحياة والمؤسسات من خلال التأميم وحظر أي

نشاط تنظيمي غير رسمي خارج إطار حزب جبهة التحرير الوطني وهيمنت على منظمات المجتمع المدني من

خلال استمرار العمل بقانون الجمعيات الموروث عن الاستعمار الفرنسي لعام 1901⁴ إلى غاية سنة

¹ دستور 2016، المادة 53.

² دستور 2016، المادة 52.

³ هناء عبيد، مرجع سابق، ص 159.

⁴ أحلام بولكعبيات، مرجع سابق، ص 161، 162.

1970 التي صدرت فيها تعليمة تحدد الإجراءات التي تخص إنشاء وتسيير وتنظيم الحركة الجمعوية التي كانت فعاليتها محدودة، ومع صدور أمر 03 ديسمبر 1971 وضعت الجمعيات تحت ضغط عالي في حال إخلالها بأحد شروط الشكل أو المضمون وأقر بتأسيس بموجب قرار من السلطات العليا للحزب، وزاد القانون الصادر في 07 جوان 1972 من صلاحيات الإدارة في فرض المزيد من الرقابة على نشاط الجمعيات وتسييرها، وفي ظل تلك الظروف تشكلت المنظمات الجماهيرية كالاتحاد العام للعمال الجزائريين واتحاد الفلاحين الجزائريين والاتحاد الوطني للشبيبة الجزائرية والاتحاد الوطني للنساء الجزائريات والمنظمة الوطنية للمجاهدين، هذه الجمعيات التي استعملتها الدولة كأداة لضمان السيطرة والتحكم في المجتمع المدني وتوظيفه عند الحاجة.¹

كما أن أكد ميثاق 1976 على وحدوية الحزب الذي يتولى التوجيه وعلى تبعية المنظمات الجماهيرية لجهة التحرير الوطني وسيطرة هذه الأخيرة عليها،² وبقي تأثير الحزب واضحا على المنظمات الجماهيرية في ميثاق 1986 الذي أكد على أنها امتداد للحزب الواحد.³

وبهذا يكون النظام السياسي في الجزائر في مرحلة الحزب الواحد قد أحكم سيطرته على كافة تنظيمات المجتمع المدني باحتوائها ضمن الحزب الواحد واستبعاد المنظمات المختلفة مع إيديولوجية النظام، لكن هذا التهميش والتقييد من الحريات كان من أهم العوامل التي ساعدت على اندلاع أحداث أكتوبر 1988 والتي من أهم نتائجها إصدار دستور 1989 الذي أقر التعددية السياسية، ليتم بعد ذلك إصدار القانون

¹ المرجع نفسه، ص 170.

² المرجع نفسه، ص 91-92.

³ المرجع نفسه، ص 97.

رقم 90-31 المؤرخ في ديسمبر 1990 المنظم للجمعيات المدنية والذي تم تعديله في 2012 بالقانون 12-106¹ بعد الإصلاحات السياسية التي أقرها النظام السياسي.

المطلب الثاني: علاقة البيروقراطية بالنشاط الحزبي

يخضع تأسيس الأحزاب السياسية وتشكيلها لمجموعة من الشروط وبمر عبر عدة مراحل تلعب فيها الإدارة دورا محوريا بحيث تتحكم في جميع الإجراءات القبلية والبعديّة مما يؤثر على نشاط الأحزاب السياسية في الحياة السياسية.

أولا: شروط وإجراءات تأسيس الأحزاب السياسية واعتمادها.

تنقسم نظم تكوين الأحزاب السياسية إلى 03 أنواع، هي:²

- نظام يقوم على إقرار الحرية لكنه يعهد للقضاء أمر معاينة المخالفين لحدود تلك الحرية.
- نظام الإخطار الذي لا يخول الإدارة حق اتخاذ أي قرار بل يقتصر دورها على العلم بالنشاط المزمع القيام به.
- نظام الترخيص القائم على الموافقة المسبقة للإدارة لقيام حزب قصد تفادي التجاوزات والانزلاقات في الممارسة الحزبية.

وقد ذكرنا سالفًا أن قانون الجمعيات ذات الطابع السياسي لسنة 1989 قد نص على نظام الإخطار الذي لا يخول الإدارة حق اتخاذ أي قرار بشأن تأسيس الأحزاب بل يقتصر دورها على العلم بالنشاط المزمع القيام به، حيث يقتصر على مرحلة واحدة في التأسيس وهي الإعلام المسبق، غير أن قانون الأحزاب

¹ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون العضوي 12-06 المتعلق بالجمعيات، الجريدة الرسمية رقم 02، الصادرة بتاريخ 15 يناير 2012.

² إدريس بوكرا، مرجع سابق، ص 45

السياسية الذي صدر في 1997 وكذا في 2012 قد نصا على مرحلتين هما: مرحلة التصريح بتأسيس حزب، ومرحلة الاعتماد.

بحيث تضم مرحلة التأسيس:¹

- تصريح بالتأسيس في شكل ملف يقدم إلى وزير الداخلية.

- تسليم قرار إداري بعقد المؤتمر التأسيسي.

- تسليم اعتماد الحزب السياسي بعد استيفاء شروط المطابقة.

يعد تقديم طلب تأسيس حزب سياسي من أول الإجراءات ضمن إجراءات التأسيس، ويتم من خلال إيداع الحزب السياسي لملف لدى وزارة الداخلية مقابل وصل إيداع بعد التأكد من الوثائق المطلوبة في الملف والذي يضم طلبا موقعا من طرف 03 أعضاء مؤسسين وتعهد مكتوب يوقعه عضوان مؤسسان على الأقل عن كل ولاية منبثقة عن ربع ولايات الوطن على الأقل، ويتضمن التعهد مشروع القانون الأساسي للحزب في ثلاث نسخ ومشروع تمهيدي لبرنامج الحزب وكذا مستخرجات عقود ميلاد الأعضاء المؤسسين ومستخرجات من صحيفة السوابق القضائية وشهادات الجنسية وشهادات الإقامة للأعضاء المؤسسين.²

ويجب أن تتوفر في الأعضاء المؤسسين جملة من الشروط منها: الجنسية الجزائرية، بلوغ سن 25 سنة، التمتع بالحقوق المدنية والسياسية، عدم الحكم عليهم بجرية سالبة للحرية، عدم سلوكهم سلوكا معاديا لمبادئ ثورة نوفمبر، أن لا يكونوا في حالة المنع³ وهي نفس الشروط التي نص عليها قانون 97-09 في

¹ القانون 12-04 المتعلق بالأحزاب السياسية، المادة 16.

² القانون 12-04 المتعلق بالأحزاب السياسية، المادة 19.

³ القانون 12-04 المتعلق بالأحزاب السياسية، المادة 17.

المادة 14، غير أن هذه المادة تضمنت شرط عدم تورط العضو المؤسس المولود قبل جويلية 1942 في أعمال ضد الثورة وهذا ما تم إلغاؤه في قانون 04-12.

وكل هذه الشروط إن لم تتوفر في ملف التأسيس تكون ذريعة للإدارة لعدم قبوله، إضافة إلى أن تحضير الملف المطلوب يتطلب عقد لقاءات واجتماعات غير أن السلطات العمومية وبموجب القانون 28-89 المتعلق بالاجتماعات ولاسيما المادتين 04 و05 منه، يمكنها عرقلة انعقاد الاجتماع خاصة في ظل قانون الطوارئ الذي لم يتم إلغاؤه إلا في 2011.

بعد تقديم الملف تأتي مرحلة دراسة مطابقة التصريح بتأسيس الحزب من طرف وزارة الداخلية حيث للوزير المكلف بالداخلية أجل أقصاه 60 يوما للتأكد من مطابقة التصريح بتأسيس الحزب السياسي بعد التحقق من محتوى التصريحات¹ وهو نفس ما نص عليه قانون الأحزاب 09-97، وبعد التأكد من ملف التصريح بتأسيس حزب سياسي والموافقة عليه يرخص الوزير المكلف بالداخلية للحزب السياسي بعقد مؤتمره التأسيسي وعلى الأعضاء المؤسسين إشهار قرار الموافقة في يوميتين إعلاميتين وطنيتين على الأقل وهذا النشر هو الذي يسمح بعقد المؤتمر التأسيسي في أجل أقصاه سنة واحدة، علما أن الحزب السياسي وفق قانون 09-97 كان مطالبا بنشر الموافقة بعقد مؤتمر تأسيسي في الجريدة الرسمية فقط وفق نص المادة 15.

وبعد أيضا سكوت الإدارة بعد انقضاء 60 يوما بمثابة ترخيص بعقد المؤتمر، أما في حالة رفض الترخيص فإن قرار الرفض يجب أن يكون معللا وقابلا للطعن أمام مجلس الدولة في أجل أقصاه 30 يوما بعدما كان الطعن في القانون 09-97 على درجتين أمام الجهة القضائية الإدارية المختصة في أجل شهر والاستئناف

¹ القانون 04-12 المتعلق بالأحزاب السياسية، المادة 20

أمام مجلس الدولة،¹ ويعد الترخيص الإداري لاغيا إذا لم ينعقد المؤتمر التأسيسي في الآجال المنصوص عليها مما يؤدي إلى وقف كل نشاط للأعضاء المؤسسين.²

ومن أولى شروط اعتماد حزب سياسي هو عقد المؤتمر التأسيسي في حدود سنة واحدة من إشهار الترخيص، ومن متطلبات عقد هذا المؤتمر:³

- أن يكون ممثلا بأكثر من ثلث عدد الولايات على الأقل.

- أن يجمع المؤتمر بين 400 و500 مؤتمر منتخبين من طرف 1600 منخرط على الأقل، ودون أن يقل عدد المؤتمرين عن 16 مؤتمرا عن كل ولاية وعدد المنخرطين عن 100 عن كل ولاية.

- تضمين عدد المؤتمرين نسبة من النساء.

- وجوب انعقاده على أرض الوطن.

- إثبات الانعقاد بمحضر يحرره محضر قضائي يذكر فيه ألقاب وأسماء الأعضاء المؤسسين وعدد المؤتمرين الحاضرين ومكتب المؤتمر وهيئات القيادة والإدارة وكل العمليات أو الشكليات التي ترتبت على أشغال المؤتمر.

بعد إتمام إجراءات عقد المؤتمر التأسيسي يتم تقديم طلب الاعتماد الذي حددت آجاله ب 30 يوما التي تلي انعقاد المؤتمر (حددت الآجال في القانون 97-09 ب 15 يوما) من طرف عضو يفوضه المؤتمر إلى الوزير المكلف بالداخلية، ويشترط في طلب الاعتماد عدة شروط من ضمنها نسخة من محضر عقد المؤتمر وثلاث نسخ من برنامج الحزب ومن قانونه الأساسي، إضافة إلى قائمة أعضاء الهيئة القيادية والنظام الداخلي.⁴ غير أنه إذا كان قانون 12-04 قد أكد على الوثائق الثبوتية لأعضاء الهيئات القيادية فقط

¹ القانون 12-04 المتعلق بالأحزاب السياسية، المادة 23

² القانون 12-04 المتعلق بالأحزاب السياسية، المادة 26

³ القانون 12-04 المتعلق بالأحزاب السياسية، المادتين 24 و25

⁴ القانون 12-04 المتعلق بالأحزاب السياسية، المادتين 27، 28.

فإن القانون 97-09 في المادة 23 كان قد نص على الوثائق الثبوتية للقيادة وكذلك الأعضاء المسيرين غير المؤسسين.

لوزير الداخلية أجل 60 يوما للتأكد من طلب الاعتماد وفي حال قبوله يتم اعتماد الحزب بقرار صادر من وزير الداخلية يتم نشره في الجريدة الرسمية، وسكوت الإدارة بعد انقضاء أجل 60 يوما يعد أيضا بمثابة اعتماد للحزب، أما في حال رفض طلب الاعتماد فعلى وزير الداخلية إصدار قرار معلل يكون قابلا للطعن أمام مجلس الدولة والذي يعتبر قبوله للطعن بمثابة اعتماد أيضا، ويبلغ فوراً إلى وزير الداخلية (كان قرار الرفض حسب قانون 97-09 في المادة 22 قابلاً للطعن أمام الجهة القضائية الإدارية لمدينة الجزائر، وللاستئناف أمام مجلس الدولة).¹

ومن أمثلة الأحزاب السياسية التي تم رفض اعتمادها نجد رفض وزير الداخلية نور الدين يزيد زرهوني اعتماد مجموعة من الأحزاب السياسية منها حركة الوفاء والعدل للدكتور "أحمد طالب الإبراهيمي" مبرراً ذلك بأن الحركة هي عودة لحزب الجبهة الإسلامية للإنقاذ المحظورة، إضافة إلى رفض اعتماد ملف حزب الجبهة الديمقراطية لسيد "أحمد غزالي" رئيس الحكومة الأسبق بدون مبرر، ولم يفتح ملف الاعتماد مجدداً إلا سنة 2011 غير أن المشكل بقي مطروحاً لبعض الأحزاب السياسية التي طالبت باعتمادها منها حزب الاتحاد الديمقراطي الاجتماعي لمؤسسه كريم طابو الذي تم رفضه إلى حد الساعة.

ثانياً: نشاط الأحزاب السياسية.

1. التمويل: تمول نشاطات الأحزاب السياسية من المصادر التالية:²

- اشتراكات الأعضاء.

- الهبات والوصايا.

¹ القانون 12-04 المتعلق بالأحزاب السياسية، المواد 29 إلى 34.

² القانون 12-04 المتعلق بالأحزاب السياسية، المادة 52.

- التبرعات والعائدات المرتبطة بنشاطات الحزب وممتلكاته.

- المساعدات المحتملة التي تقدمها الدولة.

ويمكن للحزب السياسي الاستفادة من إعانة من الدولة حسب عدد المقاعد المحصل عليها في البرلمان وعدد منتخبيه في المجالس، على أن المساعدات التي تمنحها الدولة للحزب السياسي تكون محل مراقبة فيما يخص وجهة استعمالها،¹ كما أن الحزب ملزم بتقديم حساباته السنوية للإدارة المختصة.²

2. التوقيف: يتم توقيف الحزب السياسي في حالتين:

- توقيف الحزب السياسي قبل اعتماده في حال إخلاله بقانون الأحزاب السياسية أو خرق الأعضاء المؤسسين له للقوانين المعمول بها أو لالتزاماتهم قبل انعقاد المؤتمر التأسيسي أو بعده أو حالة الاستعجال أو الاضطرابات الوشيكة الوقوع على النظام العام.³

ويمكن لوزير الداخلية وقرار معلل وقف النشاطات الحزبية وغلق المقرات، وهذا القرار يكون قابلاً للطعن أمام مجلس الدولة.

- توقيف الحزب السياسي بعد اعتماده توقيفاً مؤقتاً لنشاطه بقرار من مجلس الدولة إثر مخالفته لأحكام قانون الأحزاب السياسية، ويكون ذلك متبوعاً بتبليغ إعدار من قبل الوزير المكلف بالداخلية للحزب المعني بضرورة المطابقة مع أحكام القانون في أجل محدد، وفي حالة عدم استجابة الحزب يتم توقيف نشاطه من

طرف مجلس الدولة بناء على إخطار من وزير الداخلية.⁴

3. الحل: ويكون إما إرادياً أو عن طريق القضاء.⁵

¹ القانون 04-12 المتعلق بالأحزاب السياسية، المادتين 58 و59.

² القانون 04-12 المتعلق بالأحزاب السياسية، المادة 61.

³ القانون 04-12 المتعلق بالأحزاب السياسية، المادة 64.

⁴ القانون 04-12 المتعلق بالأحزاب السياسية، المادتين 66، 67.

⁵ القانون 04-12 المتعلق بالأحزاب السياسية، المادتين 69، 70.

- الحل الإرادي الذي يكون من طرف الهيئة العليا للحزب، ويتم إعلام وزير الداخلية بانعقاد الهيئة وبموضوعها.

- الحل القضائي الذي يكون بطلب من الوزير المكلف بالداخلية أمام مجلس الدولة، وذلك في حالة قيام الحزب السياسي بنشاطات مخالفة لأحكام القانون العضوي أو عدم تقديم الحزب مرشحين لأربعة انتخابات متتالية تشريعية ومحلية على الأقل أو ثبوت عدم قيامه بنشاطاته التنظيمية أو العودة في مخالفة أحكام المادة 66 بعد أول توقيف (مخالفة أحكام قانون الأحزاب)، وتعد هذه الشروط ضمانا لاستمرارية أداء الأحزاب السياسية وانتظامها في نشاطاتها، وأن لا تكون مناسباتية.

كما يملك وزير الداخلية صلاحيات مهمة لم ترد في القانون 97-09 منها إمكانية اتخاذه جميع التدابير التحفظية الضرورية في حالة الاستعجال وقبل الفصل في الدعوى القضائية المرفوعة لتجنب أو مواجهة أو إيقاف وضعيات الاستعجال وخرق القوانين المعمول بها، ويمكن للحزب السياسي المعني تقديم طعن أمام مجلس الدولة الفاصل في القضايا الاستعجالية لطلب إلغاء الإجراء التحفظي المقرر ولا يوقف إيداع هذا الطعن تنفيذ القرار.¹

وعلى العموم فالملاحظ هو أن الأحزاب السياسية في الجزائر اهتمت مباشرة بعد الاستقلال بالصراع حول السلطة الذي غالبا ما كانت تحسمه المؤسسة العسكرية لصالح عناصرها، والتي بدورها ارتأت تفعيل الجهاز البيروقراطي في مواجهة الأحزاب السياسية وذلك ما مكن هذا الجهاز من التحكم في دورها في ظل المرحلتين الأحادية والتعددية، فزاد ضعف الأحزاب السياسية مع تشديد آليات الرقابة والتحكم من خلال التسيير البيروقراطي الذي تبدو مظاهره في المركزية الشديدة ممثلة في وزارة الداخلية وما تملكه من سلطة تقديرية وقيود بيروقراطية منها إجراءات التأسيس والاعتماد والمعايير الفضفاضة التي تحكمها، مما ساهم في

¹ القانون 12-04 المتعلق بالأحزاب السياسية، المادة 71.

تراجع فاعلية الأحزاب السياسية والتي اعتبرها "لوسيان باي" (Lucian Pye) أكبر مشكلة تواجه بناء أي أمة وعائق أمام تحقيق التنمية السياسية، وهي من أهم الإشكاليات التي مازال يواجهها النظام السياسي الجزائري في سعيه نحو الديمقراطية.

المطلب الثالث: علاقة البيروقراطية بالنشاط الجماعي

إن الإدارة في الجزائر تمتلك صلاحيات واسعة في اعتماد الجمعيات والتحكم في جميع نشاطاتها من خلال ما يخوله إياها القانون، وهذا ما سنحاول إبرازه في هذا المطلب للتعرف أكثر على واقع النشاط الجماعي في ظل القيود البيروقراطية.

أولاً: تأسيس الجمعيات.

تعرف الجمعية بأنها تجمع أشخاص طبيعيين أو معنويين على أساس تعاقدية لمدة محددة أو غير محددة، ويشترط في الجمعية أن تكون نشاطاتها لغرض غير مريح وتندرج أهدافها ضمن الصالح العام وألا تكون مخالفة للثوابت والقيم الوطنية والنظام العام والآداب العامة وأحكام القوانين والتنظيمات المعمول بها.¹ ومن الشروط الواجب توفرها في أعضاء الجمعيات هو بلوغ سن 18 سنة والتجنس بالجنسية الجزائرية، إضافة إلى التمتع بالحقوق المدنية والسياسية وعدم الحكم عليهم بجناية أو جنحة تتنافى مع مجال نشاط الجمعيات،² وكان قانون 90-31 قد نص أيضاً في المادة 04 في شروط تأسيس جمعية على شرط الجنسية والتمتع بالحقوق المدنية والسياسية وأن لا يكونوا قد سبق لهم سلوك مخالف لمصالح كفاح التحرير الوطني، وعدت الجمعية باطلة في المادة الخامسة من ذات القانون إذا لم تتوفر هذه الشروط وإذا كان هدف تأسيسها يخالف النظام التأسيسي القائم أو النظام العام أو الآداب العامة.

¹ القانون العضوي 12-06 المتعلق بالجمعيات، المادة 02.

² القانون العضوي 12-06 المتعلق بالجمعيات، المادة 04.

وتؤسس الجمعية أو يجتمع أعضاؤها في جمعية تأسيسية تثبت بموجب محضر اجتماع قضائي، ويخضع تأسيسها إلى تصريح تأسيسي وإلى تسليم وصل تسجيل يودع لدى المجلس الشعبي البلدي بالنسبة للجمعيات البلدية والولاية بالنسبة للجمعيات الولائية والوزارة المكلفة بالداخلية بالنسبة للجمعيات الوطنية أو ما بين الولايات، ويودع التصريح مقابل وصل إيداع تسلمه وجوبا الإدارة المعنية مباشرة بعد تدقيق حضوري لوثائق الملف ويمنح للإدارة أجل لدراسة الملف قدر بـ 30 يوما للجمعيات البلدية و 40 يوما للجمعيات الولائية و 45 يوما للجمعيات ما بين الولايات و 60 يوما للجمعيات الوطنية، حيث خلال هذه المدة يتعين على الإدارة تسليم وصل تسجيل ذو قيمة اعتماد أو اتخاذ قرار الرفض، وعند انقضاء هذه الآجال يعد عدم رد الإدارة بمثابة اعتماد الجمعية المعنية مما يوجب على الإدارة تسليمها وصل تسجيل.

على أن قرار رفض تسليم وصل التسجيل يجب أن يكون معللا من طرف الهيئة الوصية، حيث تملك الجمعية أقل من 03 أشهر لرفع دعوى الإلغاء أمام المحكمة الإدارية المختصة، وإذا كان قرار المحكمة لصالح الجمعية يمنح لها وجوبا وصل التسجيل، كمل يمنح للإدارة في نفس الوقت أجل أقصاه 03 أشهر لرفع دعوى إلغاء تأسيس الجمعية أمام الجهة القضائية المختصة ويكون هذا الطعن غير موقف للتنفيذ.¹

ومن واجب الجمعيات إبلاغ السلطات العمومية المختصة عند عقد جمعياتها العامة بالتعديلات التي تطرأ على قانونها الأساسي وهيئاتها التنفيذية خلال 30 يوما، كما يجب عليها أن تقدم نسخا من محاضر اجتماعاتها وتقاريرها الأدبية والمالية السنوية إلى السلطة العمومية المختصة،² وتعلم وزير الداخلية مسبقا وتطلب رأي وزير الخارجية في حال رغبتها في الانخراط في جمعيات أجنبية.³

¹ القانون العضوي 12-06 المتعلق بالجمعيات، المواد من 06 إلى 10.

² القانون العضوي 12-06 المتعلق بالجمعيات، المادتين 18، 19.

³ القانون العضوي 12-06 المتعلق بالجمعيات، المادة 22.

وتخضع الجمعيات الدينية وذات الطابع الخاص إلى نفس قواعد التصريح والتسجيل المنصوص عليها في القانون 06-12، وهي جمعيات لم يرد ذكرها في القانون القديم، كما يخضع طلب إنشاء جمعية أجنبية إلى الاعتماد المسبق من الوزير المكلف بالداخلية الذي يتوفر بعد استطلاع رأي وزير الشؤون الخارجية ووزير القطاع المعني على أجل 90 يوما لمنح الاعتماد أو رفضه وذلك.¹

إن قانون 06-12 قائم على نظام الترخيص عكس قانون 90-31 الذي يقوم على طلب الإدارة ممارسة النشاط، حيث تتكون الجمعية بجرية وإرادة أعضائها المؤسسين إثر جمعية عامة تأسيسية تجمع 15 عضوا على الأقل، وتؤسس الجمعية بإيداع تصريح التأسيس لدى السلطات العمومية المختصة، وتسلم وصل تسجيل تصريح التأسيس من السلطة العمومية المختصة خلال 60 يوما على الأكثر من يوم إيداع الملف ودراسة مطابقته لأحكام القانون، وتخطر السلطة المختصة الغرفة الإدارية في المجلس القضائي المختص إقليميا خلال 08 أيام على الأكثر إذا رأت أن تكوين الجمعية يخالف أحكام القانون وإذا لم تخطر الجهة القضائية المذكورة عدت الجمعية مكونة قانون بعد انقضاء الأجل المقرر لتسليم وصل التسجيل.²

إن الملاحظ على قانون 90-31 وقوعه في مغالطة من حيث نظام التصريح، حيث ما تقرر فيه من شروط هو تعبير عن نظام الترخيص الذي يقوم على طلب إذن الإدارة في ممارسة النشاط.

إن القانون الحالي 06-12 يضع العديد من العوائق التي تجعل الإدارة حكما وخصما لتأسيس هذه المنظمات، وفي هذا الشأن يقترح "عمر سعد الله" ضمان تأسيس المنظمات على أساس حق التأسيس دون الحاجة إلى ترخيص أو إذن مسبق، فالمنظمات ينبغي أن تتأسس بمجرد اتفاق إرادة مؤسسيها ويجوز الإعلان عنها بمجرد الإعلام أو الإخطار المسبق، ولا يمكن إخضاع التأسيس لأي تدخل مسبق من

¹ القانون العضوي 06-12 المتعلق بالجمعيات، المادة 61.

² الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون 90-31 المتعلق بالجمعيات، المؤرخ في 04 ديسمبر 1990، الجريدة الرسمية رقم 53، الصادرة بتاريخ 05 ديسمبر 1990، المواد 06، 07، 08.

السلطة الإدارية أو من السلطة القضائية كما لا يجب أن تتسم إجراءات التأسيس بالوضوح والبساطة وبدون تكلفة ودون الخضوع للسلطة التقديرية للإدارة.¹

لقد عرفت الجزائر في تسعينيات القرن الماضي وثبة للمجتمع المدني بتأسيس عدد كبير من الجمعيات اهتمت بحقوق الإنسان وترقية حقوق المرأة والطفل والدفاع عن البيئة، إضافة إلى جمعيات مهنية خاصة بالتجار والفنانين والمقاولين، وتشير الإحصائيات إلى أن 75% من الجمعيات الناشطة ظهرت ما بين 1990 و2004، وبلغ عدد الجمعيات 80 ألف جمعية، ونشاط أغلب هذه الجمعيات يتسم بالطابع الظرفي المناسب وتحتفي أغلبها لعجزها عن إنتاج نفسها ماديا واجتماعيا بسبب ارتباطها بدعم الدولة وهو ما يفسر ضعف الانخراط فيها حيث لا تفوق 04% مقابل 11% في المغرب و44% في فرنسا.²

ثانيا: نشاط الجمعيات وحلها.

1. التمويل: تعد الدولة المصدر الأول والأساسي في تمويل الجمعيات خاصة تلك التي تخدم سياستها، إذ تقدم لها أموالا طائلة بطريقة منتظمة وتحمل أعباء تسييرها، أما الإعانات التي

تقدمها إلى

الجمعيات الأخرى فتتمثل في مبالغ محدودة جدا لا تغطي حاجياتها الأساسية مما أدى إلى ضعف أدائها، وتتكون موارد الجمعيات مما يأتي:³

- اشتراكات أعضائها.

- المداخيل النقدية والعينية والوصايا.

- مداخيل جمع التبرعات.

¹ عمر سعد الله، عمر سعد الله، المنظمات غير الحكومية في الجزائر بعد الاستقلال، الجزائر: دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، 2014، صص 164، 165.

² أحلام بولكعبيات، مرجع سابق، صص 180، 181.

³ القانون 12-06 المتعلق بالجمعيات، المادة 29.

- الإعانات التي تقدمها الدولة أو الولاية أو البلدية، وهو نفس ما نص عليه قانون 90-31 في المادتين 26 و29.

ويمنع على الجمعيات الحصول على أموال ترد من تنظيمات أجنبية أو منظمات غير حكومية أجنبية ما عدا تلك الناتجة عن علاقات التعاون المؤسسة قانونا ويخضع هذا التمويل إلى الموافقة المسبقة للسلطة المختصة، كما أنه يجب ألا تستخدم الموارد الناجمة عن نشاطات الجمعية إلا لتحقيق الأهداف المحددة في قانونها الأساسي،¹ وتستفيد الجمعيات التي تعترف لها السلطة العمومية بأن نشاطها ذو صالح عام أو منفعة عامة من إعانات ومساعدات مالية من الدولة أو الولاية أو البلدية سواء كانت مقيدة أو غير مقيدة بشروط، وفي حال ما إذا كانت مقيدة بشروط فإن منحها يتوقف على التزام الجمعية المستفيدة بدفتر شروط يحدد برامج النشاط وكيفيات المراقبة، وتحدد شروط وكيفيات الاعتراف بال صالح العام أو المنفعة العمومية عن طريق التنظيم،² ويذكر أن استخدام الجمعيات للإعانات والمساعدات والمساهمات لأغراض أخرى يؤدي إلى تعليقها أو سحبها نهائيا ما لم ترخص بذلك السلطة العمومية.³

2. التعليق: أعطى القانون 90-31 الحق للسلطة العمومية المختصة بتعليق نشاط الجمعية وجميع

3. التدابير التحفظية الخاصة بتسيير الأملاك، ويكون حل الجمعية إراديا أو معلنا بالطرق القضائية،

حيث يكون بالطرق القضائية بناء على طلب السلطة العمومية أو شكوى الغير إذا مارست الجمعية نشاطا مخالفا للقوانين المعمول بها، حيث تأمر المحكمة بناء على طلب النيابة العامة باتخاذ تدابير تحفظية أو بمصادرة أملاك الجمعية التي تتعرض للحل القضائي.⁴ ووردت إضافة في القانون 06-12 وهي المادة 39

¹ المرجع نفسه، المادتين 30، 31.

² القانون العضوي 12-06 المتعلق بالجمعيات، المادة 34.

³ القانون العضوي 12-06 المتعلق بالجمعيات، المادة 37.

⁴ القانون 90-31 المتعلق بالجمعيات، المادتين 35، 36.

التي أكدت على أنه يعلق نشاط كل جمعية أو تحل في حالة التدخل في الشؤون الداخلية للبلاد أو المساس بالسيادة الوطنية.

كما نص القانون على أن خرق الجمعية للمواد 15، 18، 19، 28، 30، 55، 60، 63 من قانون الجمعيات يؤدي إلى تعليق نشاطها لمدة لا تتجاوز 06 أشهر، ويتعلق الأمر بعدم انتخاب الهيئة التنفيذية حسب المبادئ الديمقراطية وعدم تبليغ السلطات العمومية المختصة عند عقد جمعياتها العامة بالتعديلات التي تدخل على قانونها الأساسي والتغيرات التي تطرأ على هيئاتها التنفيذية، إضافة إلى تقديم نسخ من محاضر اجتماعاتها وتقاريرها الأدبية والمالية السنوية إلى السلطة العمومية المختصة، وعدم تضمين قوانينها الأساسية بنوداً أو إجراءات تمييزية تمس بالحريات الأساسية لأعضائها، وعدم حصولها على أموال ترد إليها من تنظيمات أجنبية ومنظمات غير حكومية أجنبية، على أن قرار التعليق لنشاط الجمعية يسبقه إعدار بوجوب مطابقة أحكام القانون، وعند انقضاء أجل 03 أشهر من تبليغ الإعدار وإذا بقي بدون جدوى تتخذ السلطة العمومية المختصة قراراً إدارياً بتعليق نشاط الجمعية، ويبلغ لها هذا القرار ليصبح التعليق ساري المفعول ابتداء من تاريخ تبليغ القرار.¹

4. الحل: ويكون حلاً إرادياً أو معلناً عن طريق القضاء ويبلغ للسلطة التي منحت لها الاعتماد،

ويعلن

الحل الإرادي طرف أعضاء الجمعية،² ويمكن طلب حل الجمعية من قبل:³

¹ القانون 06/12 المتعلق بالجمعيات، المادة 41.

² القانون العضوي 12-06 المتعلق بالجمعيات، المادة 42.

³ القانون العضوي 12-06 المتعلق بالجمعيات، المادة 43.

- السلطة العمومية المختصة أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا عندما تمارس هذه الجمعية نشاطها أو عدة أنشطة أخرى غير تلك التي نص عليها قانونها الأساسي أو حصلت على أموال ترد إليها من تنظيمات أجنبية أو عند إثبات توقفها عن ممارسة نشاطها بشكل واضح.

- الغير في حالة نزاع حول المصلحة مع الجمعية أمام الجهة القضائية المختصة.

إن تفحص هذه المواد يبرز أن قرار تعليق أو حل جمعية في الجزائر هو أمر يتعلق بالقضاء وحده، إلا أن رفع الدعوى لا بد أن يكون من الإدارة، وهذا جانب آخر من جوانب تحكم الإدارة في الجمعيات، دون نسيان مدى عدالة القضاء في الأحكام التي يصدرها ضد الجمعيات خاصة إذا تعلق الأمر بمخالفتها للنظام العام أو مبادئ الدولة التي تبقى كلها أمورا يصعب تقديرها، ففي إحصاء 1998 ومن مجموع 5271 جمعية تنشط منها 2511 جمعية فقط، حيث بلغ عدد الجمعيات المحمدية قضائيا 4555 والمحلولة قضائيا 458، بينما قدر عدد الجمعيات المحلولة إداريا لنفس السنة ب 396 جمعية، أما وفق إحصائيات 2001، فقد بلغ عدد الجمعيات المعتمدة في الجزائر 7639 ووصل عدد المحمدية منها 1355¹، ورغم أن هذه الإحصائيات تبرز بوضوح تزايد عدد الجمعيات المعتمدة في الجزائر من سنة 1998 إلى 2001، إلا أن الملاحظ أيضا هو أن عدد الجمعيات المحلولة أيضا في ارتفاع.

إن قانون 06-12 قد عزز من سلطة الإدارة في إجراءات الحل والخشية من ذلك تكمن في إمكانية تعسف الإدارة في تأويل القانون الذي يتضمن أحكاما فضفاضة، ويرى "عمر سعد الله" أن الأدق والأكثر اتساقا مع القوانين الليبرالية هو أن يتم تعليق وحل المنظمة في حالة واحدة هي تعارض أنشطتها مع الهدف أو الأهداف المشروعة في نظامها الأساسي.

¹ محمد الرؤوف القاسمي، التنظيمات المسجدية، في الزبير عروس (منسقا)، الحركة الجمعوية في الجزائر الواقع والآفاق. الجزائر: المركز الوطني للبحث في الانتروبولوجيا الاجتماعية والثقافية، 2005، ص 107، 108.

وكتيجة لهذه المقاربة القانونية لعلاقة الدولة بالمجتمع المدني في الجزائر تظهر جليا قوة الدولة بترسانتها القانونية والتمويلية في مواجهة المجتمع المدني الذي كبلته بقيود بيروقراطية أضعفته سواء من ناحية التشكيل والتأسيس أو من ناحية النشاط.

المبحث الثالث: التسيير البيروقراطي للانتخابات

تملك الإدارة العمومية في الجزائر سلطة واسعة في تنظيم الانتخابات وتلعب أجهزتها دورا بارزا في تسيير كل مراحل الاقتراع بدءا بالترشح إلى غاية فرز الأصوات وإعلان النتائج. لقد سعت الجزائر منذ إعلان التعددية إلى تفعيل العمليات الانتخابية وجعلها أهم وسيلة للحفاظ على المكاسب الديمقراطية المحققة غير أن هذه العمليات طالما اصطدمت بحياض الإدارة من عدم، وشكلت أهم رهان وتحدي كان ولا يزال يواجه النظام في إثبات مصداقيته، وبالتالي تأكيد شرعية مؤسساته كون هذه العملية هي الكفيل الأساسي لبناء مؤسسات شرعية تحظى بالقبول الشعبي.

المطلب الأول: إدارة البيروقراطية للعملية الانتخابية.

تعرف الإدارة الانتخابية على أنها المؤسسة أو الهيئة المسؤولة قانونيا والتي يتحدد الهدف من قيامها بإدارة بعض أو كافة الجوانب الأساسية لتنفيذ العمليات الانتخابية والاستفتاءات على مختلف أشكالها، وهي تشمل تحديد أصحاب الاقتراع واستقبال واعتماد طلبات الترشح للانتخابات وتنفيذ عمليات الاقتراع وفرز الأصوات وتجميع وإعداد نتائج الانتخابات.¹

وهناك ثلاثة أشكال رئيسية لإدارة الانتخابات:²

¹ آلان وول، أندرو أليس وآخرون، "أشكال الإدارة الانتخابية، تر. أمين أيوب. دليل المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات"، سلسلة منشورات المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات **International IDGA**، 2007، ص 23.

² المرجع نفسه، ص 25، 26.

1. الإدارة المستقلة، وهي التي تقو على تنظيم وإدارة الانتخابات من طرف هيئة مستقلة، تكون

منفصلة

تماما عن السلطة التنفيذية وبميزانية خاصة، وهي إدارة لا تتبع لأية جهة وغير مسؤولة أمام أي وزارة أو إدارة حكومية.

2. الإدارة الحكومية والتي تقوم فيها السلطة التنفيذية بتنظيم الانتخابات من خلال إحدى الوزارات

والتي تكون عادة وزارة الداخلية.

3. الإدارة المختلطة: وتتركب من هيئة مستقلة تضع السياسات الانتخابية العامة وتشرف على

الانتخابات، مع وجود هيئة انتخابية تنفيذية تعنى بتنظيم الانتخابات وتنفيذ العمليات الانتخابية بإشراف من الإدارة المستقلة.

أولا: إدارة الترشح والحملة الانتخابية.

1. الترشح:

يعد إيداع القائمة التي تتوفر فيها الشروط المطلوبة قانونا لدى الولاية تصريحا بالترشح، ويتم التصديق

لدى ضابط عمومي على توقيعات الناخبين مع وضع بصمة السبابة اليسرى على استمارات تقدمها الإدارة

تحتوي على الاسم واللقب والعنوان وبطاقة التعريف الوطنية ورقم التسجيل في القائمة الانتخابية، ويقوم

رئيس اللجنة الإدارية الانتخابية بمراقبة التوقيعات والتأكد من صحتها، وبعد حضرا بذلك،¹ ومسألة

الضابط العمومي والسبابة لم ترد في القوانين السابقة حيث كان يكفي بأن يتم تقديم الاستمارات من

طرف الإدارة واعتمادها من طرف رئيس اللجنة الإدارية الانتخابية.

¹ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون العضوي 12-01 المتعلق بنظام الانتخابات، الجريدة الرسمية رقم 01، الصادرة بتاريخ 14 يناير 2012، المادة 72.

يتم تقاسم التصريجات بالترشح قبل 60 يوما كاملا من تاريخ الاقتراع،¹ ويكون رفض أي ترشح أو قائمة مترشحين بقرار معلل من الوالي تعليلا قانونيا ويجب أن يبلغ هذا القرار تحت طائلة البطلان في أجل 10 أيام كاملة ابتداء من تاريخ إيداع التصريح بالترشح ويكون قرار الرفض قابلا للطعن أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا خلال 03 أيام كاملة من تاريخ تبليغ القرار، وتفصل المحكمة الإدارية المختصة إقليميا في الطعن في أجل 05 أيام كاملة من تاريخ رفع الطعن ويبلغ الحكم تلقائيا وفور صدوره إلى الأطراف المعنية وإلى الوالي قصد تنفيذه،² بالتالي يكفي أن تتعلل الإدارة برفض أي قائمة انتخابية متحججة في ذلك بأجل التصريح بالترشح وآجال الطعن، أضف إلى ذلك العراقيل التي تقف أمام المترشحين في جمع التوقيعات أمام التعقيدات البيروقراطية.

2. الحملة الانتخابية:

تعد الحملات الانتخابية من أهم الوسائل التي تمكن المترشحين سواء من الأحزاب السياسية أو من الأحرار من شرح برامجهم، وهي بذلك تشكل مرحلة مهمة من مراحل العملية الانتخابية. تكون الحملة الانتخابية مفتوحة قبل 25 يوما من تاريخ الاقتراع وتنتهي بثلاثة أيام من تاريخ الاقتراع، وإذا تم إجراء دور ثاني فإن الحملة الانتخابية للمترشحين في الدور الثاني تفتح قبل 12 يوما من تاريخ الاقتراع وتنتهي قبل يومين من تاريخ الاقتراع،³ مع العلم أن الحملة الانتخابية كانت مفتوحة 21 يوما قبل يوم الاقتراع في قوانين الانتخابات السابقة.⁴

¹ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون العضوي 16-10 المتعلق بالانتخابات، الجريدة الرسمية رقم 50، الصادرة بتاريخ 28 أوت 2016، المادة 74.

² القانون العضوي 12-01 المتعلق بالانتخابات، المادة 77. القانون العضوي 16-10 المتعلق بالانتخابات، المادة 78.

³ القانون العضوي 12-01 المتعلق بالانتخابات، المادة 188.

⁴ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الأمر 97-07 المتضمن القانون العضوي للانتخابات، الجريدة الرسمية رقم 12، الصادرة بتاريخ 06 مارس 1997. المادة 172. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون 89-13 المتضمن قانون الانتخابات، الجريدة الرسمية رقم 32، الصادرة بتاريخ 07 أوت 1989، المادة 123.

نص قانون الانتخابات 01-12 على جملة من الشروط في الحملة الانتخابية التي تمكن من نجاح الحملة وتضع الضوابط لعملية عرض البرامج من طرف المنتخبين، ويظهر تدخل الإدارة في بعض من هذه الضوابط التي تجسد تحكم الإدارة في الحملة الانتخابية.

فمن ناحية المجال الإعلامي يحق لكل مترشح للانتخابات المحلية أو التشريعية أو الرئاسية مجال عادل في وسائل الإعلام التلفزيونية والإذاعية الوطنية والمحلية وتكون هذه الحصص بالتساوي تبعاً لأهمية عدد المترشحين الذين يرشحهم حزب سياسي أو مجموعة أحزاب سياسية أو مترشحين أحرار،¹ علماً أن هذه المادة تتحدث عن وسائل الإعلام العمومية حيث ورد في الفقرة الأخيرة من ذات المادة على أنه تحدد كفاءات وإجراءات استعمال وسائل الإعلام العمومية وفقاً للقانون والتنظيم المعمول بهما.

غير أن تعديل قانون الانتخابات في 2016 لم يشر إلى وسائل الإعلام العمومية وإنما ذكر أن المجال عادل في وسائل الإعلام الوطنية السمعية والبصرية المرخص لها بالممارسة،² كما أضاف أن ضمان احترام مشاركة هذه الوسائل في تغطية الحملة الانتخابية يكون بضمان من سلطة السمعى البصري.³

من جهة أخرى تتحكم الإدارة في عملية الحملة الانتخابية من حيث تنظيم الاجتماعات والتجمعات والذي يخضع لقانون التجمعات والمظاهرات العمومية،⁴ كما أن الإدارة تملك سلطة تقديرية كبيرة في تطبيق هذه الضوابط خاصة ما تعلق منها بحضر سوء استعمال رموز الدولة،⁵ أضف إلى ذلك منع استعمال الوسائل التابعة لشخص معنوي خاص أو عمومي أو مؤسسة أو هيئة عمومية ومنع استعمال أماكن العبادة والمؤسسات والإدارات العمومية ومؤسسات التربية والتعليم والتكوين مهما كان نوعها أو انتماءها

¹ القانون العضوي 01-12 المتعلق بنظام الانتخابات، المادة 191.

² القانون العضوي 10-16 المتعلق بالانتخابات، المادة 177.

³ القانون العضوي 10-16 المتعلق بالانتخابات، المادة 178.

⁴ القانون العضوي 01-12 المتعلق بنظام الانتخابات، المادة 192.

⁵ القانون العضوي 01-12 المتعلق بنظام الانتخابات، المادة 199.

لأغراض الدعاية الانتخابية بأي شكل من الأشكال،¹ مقابل ذلك فإن القانون 97-07 لم يذكر المؤسسات والإدارات العمومية أما القانون 89-13 فلم يتضمن أية مادة في هذا الخصوص وهذا ما ينم عن السعي إلى تحقيق حياد الإدارة وتدخّلها أو التعسف في استخدام السلطة الإدارية.

ثانيا: إعداد القوائم الانتخابية وتنظيم الاقتراع.

1. إعداد القوائم الانتخابية.

تتم مراجعة القوائم الانتخابية خلال الثلاثي الأخير من كل سنة تحت مراقبة لجنة إدارية يرأسها قاضي يعينه رئيس المجلس القضائي المختص إقليميا ورئيس المجلس الشعبي البلدي والأمين العام للبلدية كعضوين وناخبين إثنين من البلدية يعينهما رئيس اللجنة،² مع الإشارة إلى أن قانون 97-07 في المادة 19 والقانون 89-13 في المادة 16 لم ينصا على وجود الأمين العام للبلدية كعضو في اللجنة وإنما أشارا إلى ممثل الوالي.

بالنسبة لمراجعة القوائم الانتخابية للجالية الجزائرية فتتم من طرف أو تحت مراقبة لجنة إدارية انتخابية تتكون من رئيس الممثلة الديبلوماسية أو رئيس المركز القنصلي يعينه السفير رئيسا، وناخبين اثنين وموظف قنصلي.³

إن البلدية في الجزائر هي من تقوم بإعداد سجل الناخبين، ولأن قانون 1989 وقانون 1997 لم يشيرا إلى حق الأحزاب السياسية في الحصول على قوائم الناخبين، فإن القانون 12-01 قد عرف إضافة في هذا المجال، حيث أعطى الحق لممثلي الأحزاب المشاركة في الانتخابات والمرشحين الأحرار في الاطلاع على القائمة الانتخابية البلدية والحصول على نسخة منها على أن يتم إرجاعها خلال الأيام العشرة الموالية

¹ القانون العضوي 12-01 المتعلق بنظام الانتخابات، المادتين 196، 197.

² القانون العضوي 12-01 المتعلق بنظام الانتخابات، المادتين 14، 15.

³ القانون العضوي 12-01 المتعلق بنظام الانتخابات، المادة 16.

للإعلان الرسمي لنتائج الانتخابات،¹ غير أن هذه المادة قد تم تعديلها في القانون 16-10 حيث أشارت المادة 22 منه على أن القوائم الانتخابية توضع تحت تصرف ممثلي الأحزاب السياسية والهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات.

2. تنظيم الاقتراع:

يعتبر تنظيم الاقتراع وفرز الأصوات لإقرار نتائج الانتخابات من أهم المراحل التي تلعب فيها أو يظهر فيها الدور الكبير للإدارة في العملية الانتخابية.

تستدعى الهيئة الناخبة في الجزائر بمرسوم رئاسي في غضون الأشهر الثلاث التي تسبق تاريخ إجراء الانتخابات وتشكل الدائرة الانتخابية من شطر بلدية أو بلدية أو عدة بلديات، ويجري الاقتراع في الدائرة الانتخابية ويوزع الناخبون بقرار من الوالي على مكاتب التصويت بقدر ما تقتضيه الظروف المحلية ويتطلبه عدد الناخبين، غير أنه عند وجود مكتبان أو عدة مكاتب تصويت في نفس المكان تتشكل مجموعة تسمى "مركز التصويت"، وتوضع تحت مسؤولية موظف يعين ويسخر بقرار من الوالي، والذي يقوم بما يلي:

- ضمان إعلام الناخبين والتكفل بهم إداريا داخل المركز.
- مساعدة أعضاء مكاتب التصويت في سير عمليات التصويت.
- السهر على حسن النظام في الضواحي القريبة من مكان مركز التصويت وخارج مكتب التصويت بالاستعانة عند الحاجة بالقوة العمومية.²

يفتح الاقتراع على الساعة الثامنة صباحا ويختتم في نفس اليوم على الساعة السابعة مساء، غير أنه يمكن للولاية بترخيص من وزير الداخلية أن يتخذوا قرارات تقدم ساعة افتتاح الاقتراع أو تأخيره في بعض

¹ القانون العضوي 12-01 المتعلق بنظام الانتخابات، المادة 18.

² القانون العضوي 12-01 المتعلق بنظام الانتخابات، المواد من 26 إلى 28.

البلديات أو سائر أنحاء دائرة انتخابية واحدة، ويتم إطلاع الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات بذلك¹ بدل اللجنة الولائية التي كان ينص عليها قانون 2012.

يدوم الاقتراع يوما واحدا ويحدد بمرسوم رئاسي، غير أنه يمكن للوزير المكلف بالداخلية بطلب من الولاية أن يرخص لهم بقرار تقدم افتتاح الاقتراع 72 ساعة على الأكثر في البلديات التي يتعذر فيها إجراء عملية الاقتراع في اليوم نفسه لأسباب مادية تتصل ببعد مكاتب التصويت وتشتت السكان ولأي سبب استثنائي في بلدية ما،² ويجري التصويت ضمن مظاريف تقدمها الإدارة وتكون غير شفافة وغير مدمغة وعلى نموذج واحد، وتوضع تحت تصرف الناخبين يوم الاقتراع في قاعة التصويت،³ ويتألف مكتب التصويت من:

- رئيس.

- نائب الرئيس.

- كاتب.

- مساعدين اثنين.⁴

ويعين أعضاء مكتب التصويت والأعضاء الإضافيين ويسخرون بقرار من الوالي ومن بين الناخبين المقيمين في إقليم الولاية، باستثناء المترشحين وأقاربهم وأصهارهم إلى غاية الدرجة الرابعة والأفراد المنتمين إلى أحزابهم بالإضافة إلى الأعضاء المنتخبين، مع العلم أن قانون 1997 قد أقر الدرجة الثانية فقط.

تنشر قائمة أعضاء مكاتب التصويت بعد 15 يوما من قفل قائمة المرشحين وتسلم إلى ممثلي الأحزاب السياسية المشاركة في الانتخابات والمترشحين الأحرار مقابل وصل استلام، ويمكن أن تكون هذه القائمة محل تعديل في ظل اعتراض مقبول ويبلغ الرفض إلى الأطراف المعنية خلال 03 أيام من إيداع الاعتراض.

¹ القانون العضوي، 16-10 المتعلق بالانتخابات، المادة 32.

² القانون العضوي 12-01 المتعلق بنظام الانتخابات، المادة 30.

³ القانون العضوي 12-01 المتعلق بنظام الانتخابات، المادة 33.

⁴ القانون العضوي 12-01 المتعلق بنظام الانتخابات، المادة 35.

ويكون القرار قابلاً للطعن أمام المحكمة الإدارية المختصة لتفصل فيه، ويبلغ القرار فور صدوره إلى الأطراف المعنية وإلى الوالي قصد تنفيذه ويكون غير قابل لأي شكل من أشكال الطعن.¹

لرئيس مكتب التصويت سلطة الأمن داخل مكتب التصويت، ويمكنه بهذه الصفة طرد أي شخص يخل بالسير العادي لعمليات التصويت، وفي هذه الحالة يجرى محضر بذلك يلحق بمحضر الفرز كما يمكن لرئيس مركز التصويت عند الضرورة تحرير محضر بذلك يلحق بمحضر الفرز، إضافة إلى إمكانية تسخيره لأعوان القوة العمومية لحفظ النظام عند الضرورة،² كما يمكن أن تساعد أعضاء مكتب التصويت المتنقل عند الحاجة في أداء مهامهم عناصر مصالح الأمن بناء على تسخير من الوالي.³

يجب على رئيس مكتب التصويت التحقق قبل افتتاح الاقتراع من المطابقة الدقيقة لعدد الأطراف القانونية مع عدد الناخبين المسجلين في قائمة التوقيعات، كما أن الصندوق الشفاف يغلق بقفلين مختلفين يكون مفاتيح أحدهما عند رئيس مكتب التصويت والآخر عند المساعد الأكبر سناً.⁴

يبدأ فرز الأصوات فور اختتام الاقتراع ويتواصل دون انقطاع إلى غاية انتهائه تماماً، ويقوم بالفرز فارزون تحت رقابة أعضاء مكتب التصويت وهم يعينون من بين الناخبين المسجلين في المكتب بحضور ممثلي المترشحين، وعند عدم توفر العدد الكافي يمكن لجميع أعضاء مكتب التصويت المشاركة في الفرز،⁵ مع العلم أنه لم يكن يسمح لممثلي المترشحين بالحضور قبل صدور القانون 01-12 (لم تشر المواد 54 من القانون 07-97 ولا المادة 43 من القانون 89-13 إلى ذلك).

¹ القانون العضوي 01-12 المتعلق بنظام الانتخابات، المادة 36.

² القانون العضوي 01-12 المتعلق بنظام الانتخابات، المادة 39.

³ القانون العضوي 01-12 المتعلق بنظام الانتخابات، المادة 41.

⁴ القانون العضوي 01-12 المتعلق بنظام الانتخابات، المادتين 43، 44.

⁵ القانون العضوي 01-12 المتعلق بنظام الانتخابات، المادتين 48، 49.

بعد الانتهاء من عملية التلاوة وعد النقاط يوضع في كل مكتب تصويت محضر لنتائج الفرز محرر بجر لا يحى، على أن يتم ذلك بحضور الناخبين، ويتضمن عند الاقتضاء ملاحظات أو تحفظات الناخبين أو المترشحين أو ممثليهم المؤهلين قانونا، وتسلم نسخ من محاضر الفرز إلى رئيس مكتب التصويت ورئيس اللجنة الانتخابية البلدية والوالي أو رئيس المركز الديبلوماسي أو القنصلي، كما تسلم فورا نسخة طبق الأصل إلى كل الممثلين المؤهلين قانونا للمترشحين أو قوائم المترشحين مقابل وصل استلام ونسخة إلى الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات.¹

المطلب الثاني: مظاهر انحراف البيروقراطية في إدارة الانتخابات.

إن علاقة الإدارة بتزوير الانتخابات مرتبطة أكثر بيوم الاقتراع بدءا من إعداد صناديق التصويت وافتتاح ساعة الاقتراع إلى غاية فرز الأصوات وإعلان النتائج وطالما كانت الإدارة في الجزائر محل اتهام بالتزوير، ففي انتخابات 1999 الرئاسية التي تنافس فيها 7 مرشحين باستثناء "عبد الله جاب الله" انسحب 6 مرشحين مع بدء عملية الانتخاب ولم يبق سوى عبد "العزیز بوتليقة" الذي تحولت الانتخابات إلى استفتاء حوله وتحصل على 79.79 % من الأصوات، وقد أصدر المنسحبون بيانا عبروا فيه عن عدم نزاهة الانتخابات وعدم الاعتراف بنتائجها.²

كما أنه وفي ظل قانون الانتخابات المعدل في 1997 جرت أول انتخابات تشريعية في 1997 والتي تزامنت مع إعلان نشأة حزب التجمع الوطني الديمقراطي وشارك فيها 40 حزبا³ أكد النظام السياسي وبعثة المراقبين من الجامعة العربية ومنظمة الوحدة الإفريقية على نزاهة الانتخابات لكن مفوض الأمم المتحدة شكك في ذلك وكذا أحزاب المعارضة، وأصدرت كل من حركة مجتمع السلم وحركة النهضة وحزب

¹ القانون العضوي 16-10 المتعلق بالانتخابات، المادة 51. لم يشر إلى الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات في قوانين الانتخابات السابقة كونها تأسست بعد التعديل الدستوري لعام 2016.

² هناء عبيد، مرجع سابق، ص 151، 152.

³ المرجع نفسه، ص 154.

العمال بيانا يؤكد حدوث تجاوزات وبأشكال مختلفة كالتضييق على الأحزاب وزيادة المكاتب المتنقلة بين البدو في الصحراء وطرد ومنع مراقبي الانتخاب من حضور عملية الفرز وعدم تسليم محاضر الفرز،¹ وبلغ عدد الطعون التي تقدمت بها الأحزاب السياسية إلى المجلس الدستوري 329 طعنا رفضت كلها ماعدا ثلاثة طعون، وهي طعن جبهة القوى الاشتراكية ويخص الدائرة الانتخابية للجزائر العاصمة والثاني لحزب التجمع الوطني الديمقراطي ويخص الدائرة الانتخابية لباتنة والثالث لحركة مجتمع السلم ويخص الدائرة الانتخابية للشلف.²

كما أن الانتخابات المحلية التي أجريت في أكتوبر من نفس السنة والتي أسفرت عن فوز التجمع الوطني الديمقراطي تميزت باتهام الإدارة بتزوير الانتخابات لصالح حزب التجمع الوطني الديمقراطي، حيث طالبت عدة أحزاب بتشكيل لجنة للتحقيق في الانتخابات وتم تكوين تلك اللجنة التي وضعت تقريرا مفصلا أكد وقوع حالات تزوير على نطاق واسع.³

كما أنه في انتخابات 30 ماي 2002 التشريعية صرح "السعيد بوالشعير" رئيس اللجنة السياسية للانتخابات أن الإدارة أفصت 312 قائمة انتخابية لعدة أسباب منها أن ملفاتها تتضمن فقرات من البرنامج تتعارض مع الدستور وقوانين الجمهورية أو لضمها أشخاصا في القائمة تعرضوا للإدانة من طرف القضاء وإما تكييف مترشحين على أنهم خطر على النظام العام (عناصر كانت تنتمي للجبهة الإسلامية للإنقاذ سابقا الفيس) والذين ترشحوا ضمن قوائم النهضة،⁴ كما صرح رئيس حركة النهضة "آدمي" في

¹ احمد مهابة، "الانتخابات الجزائرية من الذي كسب الرهان؟"، السياسة الدولية، ع.129، جويلية 1997، ص ص141، 142.

² الخبر اليومي، 18 جوان 1997، الموافق ل 13 صفر 1418، ع.1994، ص02.

³ هناء عبيد، مرجع سابق، ص ص154، 155.

⁴ الخبر اليومي، 28 ماي 2002، الموافق ل 15 ربيع الأول 1423. ع 3484، ص02.

حوار له مع الخبر أن 60 مترشحا ينتمي أغلبهم للحزب المحظور تعرضوا للتنحية من قوائم النهضة وتم رفض 27 قائمة من مجموع 48 قائمة ولائمة والطعن في 60 مترشحا.¹

لقد أكد القانون الجزائري على حق المترشحين في مجال عادل في التلفزة والإذاعة لعرض برامجهم غير أنه ترك التفاصيل لمسألة التنظيم وهذا ما كان يفتح دائما الباب لجدال واسع حول هذه المسألة حيث أن التلفزة الوطنية كانت دائما محل اتهام بتحيزها لطرف على حساب آخر ففي انتخابات 30 ماي التشريعية لعام 2002، رفعت حركة "حمس" أربعة احتجاجات إلى اللجنة السياسية الوطنية لمراقبة الانتخابات استنكرت فيها موقف التلفزة الوطنية في التعامل مع التغطيات الإعلامية للأنشطة الحزبية خلال الحملات الانتخابية، وحسب المراسلة التي وجهت إلى رئيس اللجنة فإن تحيز التلفزة كان لصالح التجمع الوطني الديمقراطي حيث تم إعادة بث نفس النشاط الذي قام به الأمين العام للحزب "أحمد أويحيى" 3 مرات رغم تعارض ذلك مع مضمون القواعد المحددة للتغطيات الانتخابية التي حددتها اللجنة الانتخابية،² كما أبدت "لويزة حنون" رئيسة حزب العمال في تجمع لها بالجلفة تدمرا شديدا إزاء مسؤولي التلفزيون الذين يمتنعون عن تغطية نشاطاتها واحتج أيضا "جباب الله" رئيس حركة الإصلاح على التلفزة الوطنية الذي اعتبر أنها لا تبرمج نشاطات حزبه في المواعيد المناسبة،³ وقد بلغ عدد الطعون التي تسلمها المجلس الدستوري في انتخابات 30 ماي 2002 التشريعية 100 طعن رفضت كلها،⁴ كما استقبلت اللجنة الولائية المستقلة لولاية وهران عشرات التقارير من اللجان البلدية 26 التي تم تنصيبها من بينها تقرير لجنة وادي التليلات

¹ الخبر اليومي، 09 ماي 2002، الموافق ل 26 صفر 1423. ع 3467، ص 02.

² الخبر اليومي، 13 ماي 2002، الموافق ل 30 صفر 1423. ع 3471، ص 02.

³ الخبر اليومي، 20 ماي 2002، الموافق ل 07 ربيع الاول، ع 3476، ص 02.

⁴ الخبر اليومي، 20 جوان 2002، الموافق ل 09 ربيع الثاني 1423، ص 03.

حيث ذكرت اللجنة أنه وبعد مراقبة قوائم الناخبين في هذه البلدية اكتشفت أسماء أشخاص متوفين مسجلين في القوائم، وكذلك أسماء مواطنين غيروا مقرات إقامتهم لكن لم يتم شطب أسمائهم.¹

وتقدم أيضا انتخابات 17 ماي 2007 التشريعية دليلا آخر عن تزوير الانتخابات فقد اتسمت هذه الانتخابات بتجاوزات كبيرة من طرف الإدارة لصالح جبهة التحرير الوطني الفائزة في الانتخابات أكدتها اللجنة السياسية لمراقبة الانتخابات على لسان رئيسها السعيد بوالشعير في رسالة وجهها إلى رئيس الجمهورية يوم الاقتراع، حيث وجه فيها الاتهام صراحة لحزب جبهة التحرير الوطني مؤكدا على تجاوزات شملت كل مناطق الوطن كمنع الإدارة للمراقبين من الأحزاب حضور بداية العملية الانتخابية ورفض فتح الصناديق قبل بداية الاقتراع وملئ بعضها الآخر بأوراق تصويت لصالح الحزب نفسه مثلما حدث بولاية الجزائر وبلدية الرويبة مركز محمد الكبير محمدا بمكتب التصويت رقم 01 أين تم اكتشاف 135 ورقة تصويت له عند فتح الصناديق، إضافة إلى عدم وجود أوراق التصويت لبعض القوائم مثل التجمع من أجل الثقافة والديمقراطية وحركة النهضة في البلدية وقائمة حركتي مجتمع السلم في السعيدة.

كما أن "بوالشعير" أكد وجود تجاوزات أخذت طابعا وطنيا وشملت كل مناطق الوطن،² ورغم أن "السعيد بوالشعير" تنازل عن أقواله بعد ذلك إلا أن قرار الحكومة بتشكيل لجنة تقنية مهمتها تأطير الحملة الانتخابية وتسيير الجانب الإعلامي لمحيات 29 نوفمبر 2007 وذلك كبديل للجنة السياسية لمراقبة الانتخابات التي لم تكن لها أية صلاحيات خاصة ما يتعلق منها بالتدخل لدى أية هيئة أو مراقبة العملية الانتخابية منذ تنصيبها إلى غاية إعلان النتائج³ دليل على أن اللجنة الوطنية لمراقبة الانتخابات بصلاحياتها المسندة إليها استطاعت فعلا أن تكشف العديد من التجاوزات.

¹ الخبر اليومي، 16 ماي 2002. 03 ربيع الأول 1423. ع 3474، ص 02.

² الخبر اليومي، ع. 5017، 20 ماي 2007 الموافق ل 03 جمادى الأولى 1428، ص 03.

³ الخبر اليومي، 03 نوفمبر 2007، الموافق ل 22 شوال 1428. ع 5160، ص 02.

كما كشفت مراسلة وقعها المكتب التنفيذي لحركة "حمس" لبلدية أورال بولاية بسكرة أثناء تحضير القوائم الانتخابية لانتخابات 29 نوفمبر 2007 عن احتواء القائمة الانتخابية لأشخاص متوفين وآخرين غير مقيمين بتراب البلدية وآخرين مسجلين مرتين في نفس المركز وفي مكاتبين مغايرين،¹ كما صرحت الجريدة اليومية "الخبر" أنها تلقت نماذج عن بطاقات انتخاب متعددة لشخص واحد ببلدية بن عنكون حيث أظهر أحد المواطنين بطاقتين له الأولى قديمة والثانية مؤرخة في 06 نوفمبر 2007 مع تسجيل اختلاف في رقم مركز التصويت.²

وفي انتخابات 17 ماي 2007 التشريعية بلغ إجمالي عدد الطعون 736 طعنا، حوالي 88% منها رفعتها حركة الوفاق الوطني وعهد 54 في ولاية البلدية وحدها، وأصدر المجلس الدستوري برئاسة "بوعلام بسايح" الأحكام الخاصة بهذه بالطعون، حيث شكل عدد الطعون المرفوضة شكلا 668 طعنا لعدم استيفائها الشروط القانونية أما المقبولة شكلا المرفوضة موضوعا فبلغ عددها 65 طعنا لأن الوقائع المذكورة فيها تكتسي طابعا عاما ومبنية على وقائع يصعب التأكد منها.³

وفي ظل الانتخابات التشريعية في 12 ماي 2012 انتقد التقرير الذي أعدته اللجنة الوطنية لمراقبة الانتخابات التشريعية الانتخابات واعتبرتها فاقدة للمصداقية والنزاهة من حيث جملة من العيوب منها تضخيم الهيئة الناخبة وتعدد التسجيلات لبعض الناخبين، إضافة إلى التسجيلات الجماعية لأفراد الجيش خارج الآجال القانونية وتضخيم نتائج حزب السلطة في المناطق التابعة للنواحي العسكرية وكثافة مبالغ فيها للتصويت بالوكالة، كما أشارت اللجنة الوطنية المستقلة لمراقبة الانتخابات في تقريرها النهائي إلى عدم

¹ الخبر اليومي، 25 نوفمبر 2007، الموافق ل 15 ذي القعدة 1428. ع 5177. ص 02.

² الخبر اليومي، 22 نوفمبر 2007، الموافق ل 12 ذي القعدة 1428. ع 5175. ص 02.

³ الخبر اليومي، 30 ماي 2007، الموافق ل 13 جمادى الأولى 1428، ع 5026. ص 03.

تمكينها من الوسائل والإمكانيات والنظر إليها على أنها خصم لوزارة الداخلية والتعامل معها بكثير من الحذر.¹

وكانت هذه الانتخابات جاءت بعد تعديل قانون الانتخابات في جانفي 2012 والذي اعتبره المحامي عمار خبابة أنه قانون لا يمنع التزوير بل يتيح هامشا كبيرا للتزوير وبسهولة أكثر بسبب إعطاء صلاحيات كبيرة للإدارة في الإشراف على العملية الانتخابية، وأن معظم موظفي الإدارة خلال الانتخابات هم موالون للسلطة حيث تعمل اللجان الولائية والبلدية على جمع الدعم والتأييد وحتى الأصوات لصالح مرشح السلطة، كما أن الصناديق الخاصة (المتنقلة) لا تخضع لأية رقابة مع استحالة حضور ممثلي المترشحين لكثير من الأحزاب السياسية في مكاتب التصويت وهو ما يفتح باب التزوير على مصرعيه في المكاتب غير المراقبة.²

وفي ذات السياق رصدت الرابطة الجزائرية للدفاع عن حقوق الإنسان في الانتخابات الرئاسية في 17 أبريل 2014 عبر مكتبها في الشلف عينات عن تجاوزات وخروقات خلال الفترة الممتدة من 17 إلى 28 مارس التي لخصتها في التلاعب في التوقيت الزمني الممنوح للمرشحين في التلفزيون العمومي، إضافة إلى تمتع المرشح عبد العزيز بوتفليقة بتغطية إعلامية تشمل الداعمين له من وزراء ورؤساء أحزاب يستعملون وسائل الدولة في الحملة الانتخابية.³

إن العدد الكبير من الطعون التي تتقدم بها الأحزاب السياسية في الانتخابات دليل على وجود تجاوزات ورفض المجلس الدستوري لهذه الطعون هو الذي يطرح فعلا تساؤلات على مدى استقلالية هذا المجلس،

¹ نعيمة سمينة، "الانتخابات البرلمانية الجزائرية 2012 في ضوء التحولات السياسية العربية"، مجلة دراسات شرق أوسطية، ع. 61، حريف 2012، ص 37.

² عبد الرزاق بوقمحة، مسعود هدنة، وآخرون، لجنة تطارد الانتخابات (ملف)، في: -

<https://www.echoroukonline.com>

³ رئاسيات 2014 تدخل موسوعة "غينس" للأرقام القياسية، في [https:// www.elkhabar.com](https://www.elkhabar.com)

ليبقى حياد الإدارة في الانتخابات الجزائرية من أهم عقبات تفعيل الديمقراطية في هذا البلد، كما أن الأحزاب السياسية مطالبة أكثر بمراقبة هذه العملية وهو ما عبر عنه " السعيد بوالشعير" حينما قال أن العقلية المتحجرة المتواجدة بالإدارة المحلية هي التي تصعب نزاهة الانتخابات وأن التزوير سيبقى قائما مادامت الأحزاب لا تتولى بنفسها مراقبة الانتخابات، فبما أنه يوجد 40 ألف مكتب تصويت فما هو الحزب الذي يمكنه توفير 40 ألف مراقب.¹

المطلب الثالث: آليات ضمان نزاهة الانتخابات.

إن تحقيق حياد الإدارة في الانتخابات يعتبر من أهم التحديات التي يواجهها النظام السياسي الجزائري عند تنظيم أي عملية انتخابية سواء على المستوى الداخلي أو الخارجي، لهذا قد طور مجموعة من الآليات القانونية المفصلة لتحديد الإدارة وتحقيق أكبر قدر من الشفافية بما يضمن تحقيق مشاركة واسعة لدى المواطنين الذين ترسخت لديهم فكرة النتائج المحسومة سلفا بفعل التزوير.

أولا: مبدأ حياد الموظفين.

تلعب الإدارة الدور المحوري في العمليات الانتخابية وعلى هذا الأساس اهتمت السلطة السياسية في الجزائر بتكريس حياد الموظف العمومي أثناء أداء مهامه خاصة ما تعلق منها بأدائه في ظل العمليات الانتخابية، وذلك لضمان عدم انخيازه إلى أية جهة لاعتبارات شخصية أو مصلحة أو جهوية مما قد يعيق هذه العمليات ويؤثر على نتائجها.

1. حياد الموظف العمومي في أداء مهامه:

¹ الخبر اليومي. 28 ماي 2002. 15 ربيع الأول 1423، ع 3484، ص 02.

عملت السلطة السياسية في الجزائر على تبني فكرة حياد الموظفين العموميين منذ الاستقلال، حيث نص دستور 1976 على وجوب حماية كل مواطن بعمله وسلوكه الملكية العمومية ومصالح المجموعة الوطنية واحترام مكتسبات الثورة الاشتراكية والعمل حسب مقدرته لرفع مستوى معيشة الشعب،¹ أما حياد الموظفين في ظل قوانين الوظيف العمومي في هذه المرحلة فقد ربطت فكرة الحياد بالولاء للحزب والقيادة السياسية فنص أمر رقم 66-133 على ضرورة التزام الموظف بالمحافظة على سر المهنة كما أوجب عليه مهما كان المنصب الذي يشغله أن لا يوزع أو يطلع الغير خارج ضرورات مصلحته على أي عمل أو أي شيء مكتوب أو خبر يعرفه هو بنفسه أو يجوز أثناء ممارسة مهامه،² كما أوجب عليه أيضا احترام سلطة الدولة والالتزام بالتحفظ والامتناع عن كل عمل ولو خارجا عن خدمته يكون منافيا لكرامة الوظيفة العمومية أو لأهمية المسؤوليات المنوطة به.³

واستمر القانون الذي صدر في 1978 الخاص بالعامل في نفس النهج الاشتراكي والذي يلزم العامل باحترام التوجهات الاشتراكية للدولة في ظل نمط الحزب الواحد، حيث يتعين على العامل لاسيما عندما يتولى منصب تأطير أو مسؤولية أن يستلهم باستمرار أثناء ممارسة مهامه مبادئ العمل الواردة في الميثاق الوطني كمصدر أساسي ومرجع أيديولوجي وسياسي لهيئات الحزب والدولة.⁴

وهو نفس ما أكد عليه مرسوم 85-59 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية الذي صدر في 1985، حيث أوجب على العمال الالتزام بخدمة الحزب والدولة

¹ دستور 1976، المادة 75.

² الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الأمر 66-133 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية رقم 46، الصادرة بتاريخ 08 يونيو 1966، المادة 16.

³ الأمر 66-133 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، المادة 20.

⁴ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون 78-12 المتضمن القانون الأساسي العام للعامل، الجريدة الرسمية رقم 31، الصادرة بتاريخ 08 أوت 1978. المادة 33.

والمساهمة بكفاءة وفعالية في الأعمال التي تباشرها القيادة السياسية، واحترام سلطة الدولة وفرض احترامها ومراعاة مصالح الأمة والدفاع عن مكاسب الثورة.¹

أما مرحلة التعددية السياسية فقد كرسّت مجمل دساتيرها حياد الموظف في أداء مهامه من أجل تكريس دولة الحق والقانون حيث يعاقب القانون على التعسف في استعمال السلطة،² كما يمنع على المؤسسات أن تقوم بالممارسات الإقطاعية والجهوية والمحسوبية وإقامة علاقات الاستغلال والتبعية والسلوك المخالف للخلق الإسلامي وقيم ثورة نوفمبر³ وهي من جهة أخرى مطالبة بضمان مساواة كل المواطنين والمواطنات في الحقوق والواجبات بإزالة العقبات التي تعوق تفتح شخصية الإنسان وتحويل دون مشاركة الجميع الفعلية في الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية،⁴ كما يمنع أن تكون الوظائف في مؤسسات الدولة مصدرا للثراء ووسيلة لخدمة المصالح الخاصة.⁵

وأضاف دستور 2016 كلمة عهدات إشارة إلى كل شخص ليس فقط في الوظائف السامية بل أيضا المنتخبين في المجالس المحلية والمعينين في المجالس الوطنية أو الهيئات الوطنية الذين ألزمهم هذا التعديل بالتصريح بممتلكاتهم في بداية توليهم وظائفهم أو عهدتهم أو في نهايتها.

وكانت أهم مادة تخص حياد الإدارة هي المادة 23 التي تم إدراجها لأول مرة في التعديل الدستوري 1996 نتيجة للجدل الذي أعقب انتخابات 1995 الرئاسية والتي عرفت تدخلا صارخا للإدارة في الانتخابات لصالح حزب السلطة آنذاك (حزب التجمع الوطني الديمقراطي).

¹ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم 85-59 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات

العمومية، الجريدة الرسمية رقم 13، الصادرة بتاريخ 24 مارس 1985، المادة 21.

² المواد: 22، 22، 24 من دساتير 1989، 1996، 2016 على التوالي.

³ المواد: 09، 09، 10 من دساتير 1989، 1996، 2016 على التوالي.

⁴ المواد: 30، 31، 34 من دساتير 1989، 1996، 2016 على التوالي.

⁵ المواد: 21، 21، 23 من دساتير 1989، 1996، 2016 على التوالي.

وبالنسبة لقانون الوظيف العمومي فقد عرفت مرحلة التعددية صدور الأمر رقم 06-03 المتضمن القانون الأساسي للوظيف العمومي، والذي تضمن مجموعة من المواد ركزت على واجبات الموظف المرتبطة بحياده في أداء مهامه، وأهمها:

- احترام واجب التحفظ.¹
- احترام سلطة الدولة وفرض احترامها وفقا للقوانين المعمول بها.²
- ممارسة المهام بكل أمانة.³
- تجنب كل فعل يتنافى مع طبيعة مهامه خارج الخدمة.⁴
- الالتزام بالسر المهني ويمنع عليه أن يكشف محتوى أية وثيقة بحوزته أو أي حدث أو خبر علم بع أو اطلع عليه بمناسبة ممارسة مهامه ماعدا ما تقتضيه ضرورة المصلحة، ولا يتحرر الموظف من واجب السر المهني إلا بترخيص مكتوب من طرف السلطة السلمية المؤهلة.⁵
- عدم استعماله بأية حال لأغراض شخصية أو لأغراض خارجة عن المصلحة المحلات والتجهيزات ووسائل الإدارة.⁶

وبالإضافة إلى قانون الوظيف العمومي فقد كان قد صدر مرسوم تنفيذي في 1990 يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة، حيث أوجب عليهم عدم الكشف عن الوقائع أو المحررات

¹ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الأمر رقم 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية رقم 46، الصادرة بتاريخ 17 يوليو 2006، المادة 26.

² الأمر رقم 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، المادة 40.

³ الأمر رقم 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، المادة 41.

⁴ الأمر رقم 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، المادة 42.

⁵ الأمر رقم 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، المادة 46.

⁶ الأمر رقم 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، المادة 51.

أو المعلومات التي يشملها واجب كتمان السر المهني المتعلق بممارسة مهامهم ولو بعد انتهاء منها،¹ كما صدر مرسوم تنفيذي في 1993 الذي حدد بعض الواجبات الخاصة المطبقة على الموظفين والأعوان العموميين وعلى عمال المؤسسات العمومية، وأهمها تلك المتعلقة بالحياد الإداري كإلزام المستخدمين بواجب الإخلاص للدولة ومؤسساتها وواجب التحفظ إزاء المجادلات السياسية أو الأيديولوجية وحضر تفضيل نشاط أي جمعية أو مجموعة أو تشكيل مصرح بها بصفة نظامية أو عرقلة ذلك بلا مسوغ قانوني، مع إلزامهم بواجب النزاهة أثناء ممارسة مهامهم لاسيما في علاقاتهم مع الجمهور.²

2. حياد الموظف العمومي في العمليات الانتخابية:

تجري الاستشارات الانتخابية تحت مسؤولية الإدارة التي يلتزم أعوانها التزاما صارما بالحياد إزاء الأحزاب السياسية والمرشحين، ويجب على كل عون مكلف بالعمليات الانتخابية أن يمتنع عن كل سلوك أو موقف أو عمل من شأنه الإساءة إلى نزاهة الاقتراع ومصداقيته، كما يمنع استعمال أملاك أو وسائل الإدارة أو الأملاك العمومية لفائدة حزب سياسي أو مترشح أو إقامة مترشحين.³

ويعين أعضاء مكاتب التصويت والأعضاء الإضافيون ويسخرون من الوالي من بين الناخبين المقيمين في إقليم الولاية باستثناء المترشحين وأقاربهم وأصهارهم إلى غاية الدرجة الرابعة والأفراد المنتمين إلى أحزابهم بالإضافة إلى الأعضاء المنتخبين،⁴ بعدما كانت المادة 40 من قانون 79-07 قد أشارت إلى الدرجة الثانية فقط من القرابة والمصاهرة، وهذا التمديد إلى الدرجة الرابعة إشارة إلى السعي نحو تكريس الحياد

¹ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم التنفيذي 90-226 المحدد للرواتب المطبقة على العمال الممارسين لوظائف عليا في الدولة، الجريدة الرسمية رقم 31، الصادرة بتاريخ 28 يوليو 1990، المادة 16.

² الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم التنفيذي رقم 93-54 المحدد لبعض الواجبات الخاصة المطبقة على الموظفين والأعوان العموميين وعلى عمال المؤسسات العمومية، الجريدة الرسمية رقم 11، الصادرة بتاريخ 17 فبراير 1993، المواد 02، 04، 05، 06.

³ القانون العضوي 12-01 المتعلق بنظام الانتخابات، المادة 160.

⁴ القانون العضوي 12-01 المتعلق بنظام الانتخابات، المادة 36.

الكلية في عملية الانتخاب، ويؤدي أعضاء مكتب التصويت والأعضاء الإضافيون اليمين الآتي نصها:
"أقسم بالله العظيم أن أقوم بمهامي بكل إخلاص وحياد وأتعهد بالسهر على ضمان نزاهة العملية الانتخابية".¹

كما تضمنت قوانين الانتخاب بكل تعديلاتها أحكاما جزائية ضد كل من يعرقل عملية الانتخاب أو ينحاز لطرف على حساب طرف آخر، حيث يعاقب بالحبس من خمس سنوات إلى عشر وبغرامة مالية من 100.000 دج إلى 500.000 دج كل من كان مكلفا في اقتراع إما بتلقي الأوراق المتضمنة أصوات الناخبين أو بحسابها أو بفرزها وقام بإنقاص أو زيادة في المحضر أو في الأوراق أو بتشويهها أو تعمد تلاوة اسم غير الاسم المسجل،² كما يعاقب بالحبس من خمس سنوات إلى عشر سنوات وبغرامة مالية من 100.000 دج إلى 500.000 دج كل إخلال بالاقتراع صادرا إما من أي عضو من أعضاء مكتب التصويت أو أي عون مسخر مكلف بحراسة الأوراق التي تم فرزها.³

وكان الهدف من هذه التعليمات التأكيد على الإجراءات التكميلية الرامية إلى تعزيز نزاهة الانتخابات والأهم هو التذكير بالقواعد الواجب مراعاتها على السلطات والأعوان العموميين في مجال الحياد، حيث ركزت التعليمات على ضرورة احترام أعوان الإدارة للقانون وتوفير الظروف الضرورية لتنظيم الحملة الانتخابية مع معاملة عادلة لكافة المترشحين خصوصا في وسائل الإعلام.

ثانيا: آليات تحقيق نزاهة الانتخابات

1. اللجان الانتخابية (البلدية، الولائية، لجان المقيمين بالخارج).

¹ القانون العضوي 12-01 المتعلق بنظام الانتخابات، المادة 37.

² القانون العضوي 16-10 المتعلق بالانتخابات، المادة 203

³ القانون العضوي 16-10 المتعلق بالانتخابات، المادة 210.

بمناسبة الانتخابات المحلية والتشريعية والرئاسية يتم إنشاء لجان انتخابية بلدية وولائية ولجان المقيمين بالخارج.

- تتشكل اللجان الانتخابية البلدية من قاض رئيسا يعينه رئيس المجلس القضائي المختص إقليميا ونائب رئيس ومساعدين اثنين يعينهم الوالي من بين ناخبي البلدية ما عد المترشحين والمنتخبين إلى أحزابهم وأقاربهم وأصهارهم إلى غاية الدرجة الرابعة.

تقوم اللجان الانتخابية البلدية بإحصاء نتائج التصويت المحصل عليها في كل مكتب تصويت على مستوى البلدية وتسجل ذلك في محضر رسمي بحضور ممثلي المرشحين أو القوائم، وترسل نسخة من المحضر إلى رئيس اللجنة الولائية ونسخى إلى الوالي، وفي حال الانتخابات المحلية تقوم بتوزيع المقاعد، كما تسلم نسخة إلى الممثل المؤهل قانونا لكل مترشح أو قائمة مترشحين مقابل وصل تسليم.

والأمر الإضافي في المادة 153 من قانون الانتخابات 2016 هو أن كل مترشح أو قائمة مترشحين مطالبة بتقديم قائمة الممثلين قانونا لاستلام المحضر من اللجنة والتي تتضمن كل عناصر هويتهم، كما أن ذات المادة أضافت أن نسخة من المحضر تسلم أيضا ممثل الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات بدل اللجنة البلدية لمراقبة الانتخابات التي أشار إليها قانون 2012 في المادة 150.

أما اللجان الانتخابية الولائية فتشكل من ثلاثة قضاة من بينهم رئيس برتبة مستشار،¹ وكان قانون 2016 في ذات المادة (154) قد أضاف أعضاء إضافيين يعينهم وزير العدل حافظ الأختام، كما يتم إنشاء لجنة انتخابية على مستوى كل دائرة انتخابية وتتلخص مهام اللجنة الانتخابية الولائية في معاينة وجمع النتائج النهائية التي تسجلها اللجان الانتخابية البلدية وتوزيع المقاعد في ظل الانتخابات الولائية.²

¹ القانون العضوي 16-10 المتعلق بالانتخابات المرجع نفسه، المادة 154.

² القانون العضوي 16-10 المتعلق بالانتخابات المرجع نفسه، المواد من 152 إلى 156.

وقد أشار قانون 2016 إلى الجهات التي تستلم محاضر النتائج من هذه اللجان والتي لم يذكرها قانون 2012 حيث تسلم نسخ إلى الممثل المؤهل قانوناً لكل مترشح مقابل وصل بالاستلام وممثل الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات ووزير الداخلية ووزير العدل وذلك في الانتخابات المحلية والتشريعية،¹ أما في الانتخابات الرئاسية فتسلم نسخ من محاضر النتائج إلى الممثل المؤهل قانوناً لكل مترشح،² غير أن قانون 2016 في ذات المادة 160 قد أضاف جهات أخرى وهي ممثل الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات بعدما كانت سابقاً للجنة الولائية لمراقبة الانتخابات، ووزير الداخلية، ووزير العدل.

- اللجنة الانتخابية للدائرة الدبلوماسية أو القنصلية لإحصاء النتائج المحصل عليها في مجموع مكاتب التصويت في الدوائر الانتخابية الدبلوماسية أو القنصلية، كما تنشأ لجنة انتخابية للمقيمين بالخارج لجمع النتائج النهائية المسجلة من قبل جميع لجان الدوائر الدبلوماسية أو القنصلية، وتسلم اللجنة نسخة من محاضر النتائج إلى وزير الداخلية والممثل المؤهل قانوناً لكل مترشح أو قائمة مترشحين،³ وأضاف قانون 2016 في ذات المادة 163 كل من رئيس الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات ووزير العدل، بعدما كان المحضر يرسل إلى رئيس اللجنة الوطنية لمراقبة الانتخابات التي تم إلغاؤها.

2. المنازعات الانتخابية وتقديم الطعون أمام المحاكم:

- بالنسبة لإعداد القوائم الانتخابية، فلكل ناخب الحق في الاطلاع على القائمة الانتخابية التي تعنيه وهذا ما نصت عليه كل القوانين الانتخابية بعد إعلان التعددية،⁴ غير أنه غير أنه في قانون 1997 تم إعطاء الحق للأحزاب السياسية والمترشحين في الاطلاع على القوائم الانتخابية ضمن المادة 21، أما في

¹ القانون العضوي 16-10 المتعلق بالانتخابات المرجع نفسه، المادة 158 بالنسبة للانتخابات المحلية، والمادة 159 للانتخابات التشريعية.

² القانون العضوي 16-10 المتعلق بالانتخابات المواد 160، 161، 162.

³ القانون العضوي 16-10 المتعلق بالانتخابات، المادتين 163، 164.

⁴ القانون العضوي 16-10 المتعلق بالانتخابات، المادة 22.

تعديل 2012 فقد خصت المادة 18 حق الاطلاع على القوائم الانتخابية للأحزاب والمرشحين الاحرار المشاركين فقط في الانتخابات، كما منح لهم حق الحصول على نسخة من القوائم وإرجاعها في غضون 10 أيام، كما صبت المادة 22 من قانون 2016 في ذات السياق من حيث إلزام السلطات بوضع القوائم الانتخابية تحت تصرف الأحزاب السياسية والمرشحين الأحرار المشاركين في الانتخابات.

ومنح المواطن أيضا حق تقديم التظلم إذا أغفل تسجيله في قائمة انتخابية وحق الاعتراض المعلل لشطب شخص مسجل بغير حق أو تسجيل شخص مغفل في نفس دائرته الانتخابية، وتقدم جميع اعتراضات المواطنين على التسجيل أو الشطب إلى اللجنة الإدارية الانتخابية التي تبث فيها بقرار قابل للطعن أمام المحكمة المختصة إقليميا أو محكمة الجزائر بالنسبة للجالية الجزائرية، ويكون الطعن غير قابل لأي شكل من أشكال الطعن (نفس ما نص عيه كل من قانون الانتخابات 13/89، 07/97، 01/12).¹

- بالنسبة للناخبين فقد كرسست أغلب قوانين الانتخاب حق المواطن في الاعتراض على نتائج الانتخابات، حيث يحق لكل ناخب الاعتراض على صحة عمليات التصويت بإيداع احتجاج في المكتب الذي صوت فيه ليرسل إلى اللجنة الولائية التي تبث فيه بقرار قابل للطعن أمام المحكمة الإدارية المختصة،² مع عدم قابلية قرارها لأي شكل من أشكال الطعن،³ كما يحق للناخب الاحتجاج أيضا على صحة العملية الانتخابية في حالة الاستفتاء، غير أن الاحتجاج في هذه الحالة يخطر به المجلس الدستوري.⁴

¹ القانون العضوي 16-10 المتعلق بالانتخابات، المواد من 18 إلى 22.

² القانون العضوي 16-10 المتعلق بالانتخابات، المادة 170.

³ فقرة إضافية في المادة 170 من القانون العضوي 16-10 المتعلق بالانتخابات لم ينص عليها قانون الانتخابات 01-12.

⁴ القانون العضوي 16-10 المتعلق بالانتخابات، المادة 172.

- بالنسبة للأحزاب السياسية أول مرة يتم دسترة فكرة وضع القوائم الانتخابية عند كل انتخاب تحت تصرف المترشحين وذلك في إطار التعديل الدستوري لـ 2016 الذي ألزم السلطات العمومية المكلفة بالانتخابات بضرورة إحاطة هذه العملية بالشفافية والحياد.¹

- بالنسبة للأحزاب السياسية فيمكن للمترشحين حضور عمليات التصويت والفرز أو تعيين ممثلهم في حدود خمسة أعضاء كأقصى حد في مكتب التصويت في آن واحد،² كما يحق لكل مترشح أو ممثله أن يراقب عمليات التصويت وفرز الأصوات وتعدادها وتسجيل كل الملاحظات أو المنازعات المتعلقة بسير العمليات في محضر.³

ويملك كل مترشح للانتخابات التشريعية أو حزب سياسي مشارك في الانتخابات الحق في الاعتراض على صحة عمليات التصويت بتقديم عريضة لدى كتابة ضبط المجلس الدستوري، كما يحق لهؤلاء الطعن في صحة العمليات الانتخابية في حالة الانتخابات الرئاسية باحتجاج يرفع إلى المجلس الدستوري.⁴

3. الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات:

تم استحداث هذه الهيئة مع التعديل الدستوري لعام 2016، وهي هيئة تسهر على شفافية الانتخابات منذ استدعاء الهيئة الناجبة حتى إعلان النتائج المؤقتة للاقتراع، وتتكون من قضاة يقترحهم المجلس الأعلى للقضاء وكفاءات مستقلة يتم اختيارها ضمن المجتمع المدني وكل هؤلاء الأعضاء يتم تعيينهم من طرف رئيس الجمهورية، ويتأأس الهيئة شخصية وطنية يعينها رئيس الجمهورية بعد استشارة الأحزاب السياسية.⁵

¹ دستور 2016، المادة 193.

² القانون العضوي 16-10 المتعلق بالانتخابات، المادة 166.

³ القانون العضوي 16-10 المتعلق بالانتخابات، المادة 168.

⁴ القانون العضوي 16-10 المتعلق بالانتخابات، المادتين 171، 172.

⁵ دستور 2016، المادة 194.

وكان يشرف على الانتخابات قبل التعديل الدستوري لعام 2016 كل من اللجنة الوطنية للإشراف على الانتخابات واللجنة الوطنية لمراقبة الانتخابات اللتين تم استحداثهما في ظل قانون الانتخابات 2012، حيث اللجنة الوطنية للإشراف على الانتخابات كانت تتكون حصريا من قضاة يعينهم رئيس الجمهورية وتوضع بمناسبة كل اقتراع وكانت مهمتها الإشراف على الانتخابات من بدايتها إلى نهايتها،¹ أما اللجنة الوطنية لمراقبة الانتخابات فكانت مكلفة بالسهر على وضع حيز التنفيذ الجهاز القانوني والتنظيمي المعمول به الذي يحكم الانتخابات وتشكل من الكفاءات الوطنية وممثلو الأحزاب السياسية المشاركة في الانتخابات وكذا ممثلو المترشحين الأحرار.²

وفي ظل الظروف السياسية التي تزامنت والحراك الشعبي لجأت الدولة إلى مراجعة القوانين الانتخابية وذلك من خلال إنشاء السلطة الوطنية المستقلة لمراقبة الانتخابات من خلال إصدار القانون العضوي المنظم لمهامها رقم 19-08.

4. دور المجلس الدستوري: هو هيئة تكلف بالسهر على احترام الدستور وصحة عمليات الاستفتاء وانتخاب رئيس الجمهورية والانتخابات التشريعية والإعلان عن نتائج الانتخابات، إضافة إلى النظر في الطعون التي يتلقاها حول النتائج المؤقتة للانتخابات الرئاسية والانتخابات التشريعية والإعلان عن النتائج النهائية لكل العمليات.³

5. المراقبين والملاحظين الدوليين: من أجل ضمان إجراء انتخابات حرة ونزيهة لا بد من توفر المناخ الديمقراطي والحريات الأساسية للمواطنين خاصة حرية الرأي والتعبير والتجمع السلمي وتشكيل الأحزاب السياسية والجمعيات وسيادة القانون، وقد أكدت كافة الوثائق والإعلانات والاتفاقيات المعنية بحقوق

¹ القانون 12-01 المتعلق بنظام الانتخابات، المواد 168، 169، 170 من 01/12 الخاصة باللجنة الوطنية للإشراف على الانتخابات.

² القانون 12-01 المتعلق بنظام الانتخابات، المواد 171، 172، 173 من 01/12 الخاصة باللجنة الوطنية لمراقبة الانتخابات.

³ دستور 2016، المادة 182.

الإنسان على العديد من المعايير الدولية التي تضمن إجراء انتخابات حرة ونزيهة ومن ذلك الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والعهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية والاتفاقية الدولية للقضاء على أشكال التمييز العنصري وقرار لجنة حقوق الإنسان حول زيادة فاعلية الانتخابات الدورية النزيهة والميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب والاتفاقية الأمريكية والأوروبية لحقوق الإنسان.¹

واستناداً لهذه الوثائق، صنف مركز حقوق الإنسان التابع للأمم المتحدة هذه الحقوق على النحو التالي:

- إرادة الشعب.
- تأمين الحرية.
- تأمين الحقوق الأساسية: الرأي والتعبير، التجمع السلمي، حرية تكوين الجمعيات والأحزاب السياسية.
- استقلالية السلطة القضائية.
- مبدأ عدم التمييز.
- الاقتراع السري.
- الاقتراع العام المتساوي.
- الاقتراع الدوري.²

واستناداً إلى هذه المعايير الدولية يتم إيفاد مراقبين دوليين للكشف عن الممارسات غير النزيهة وغير القانونية في العملية الانتخابية، وقد تم دعوة الملاحظين الدوليين في الجزائر وحتى من منظمات إقليمية

¹ طالب عوض، "الانتخابات الحرة وفق المعايير الدولية، في: كرم خميس، الديمقراطية والانتخابات في العالم العربي"، أعمال المؤتمر الدولي حول الديمقراطية والانتخابات في العالم العربي، المنظمة العربية لحقوق الإنسان، ص33.

² المرجع نفسه، ص34.

لمراقبة الانتخابات في أكثر من مناسبة سعيا من النظام السياسي الجزائري لتحسين صورته خارجيا وإثبات حسن نيته في تنظيم انتخابات نزيهة وديمقراطية تعطي له الشرعية داخليا وخارجيا.

الفصل الرابع:

انعكاس التسيير البيروقراطي على مسار التحول الديمقراطي

في الجزائر ومداخل ترشيد البيروقراطية

تمهيد:

تبنى النظام السياسي الجزائري في إطار مسعاه نحو تكريس الديمقراطية في الحكم جملة من الحريات الفردية والجماعية، كما عمل على تفعيل التعددية الحزبية والسياسية، غير أنه قيد مجمل هذه الآليات الديمقراطية بقائمة طويلة من القيود البيروقراطية التي أثرت على نجاح العملية الديمقراطية، وعليه ستسعى الدراسة في هذا الفصل إلى تشخيص أهم انعكاسات التسيير البيروقراطي على العملية الديمقراطية من خلال ثلاث مباحث، حيث سيتناول المبحث الأول أهم آثارها على المشاركة السياسية، والمبحث الثاني أهم انعكاساتها على شرعية النظام السياسي، أما المبحث الثالث والأخير سيخصص لأهم المداخل التي اعتمدت عليها الجزائر للتخفيف من حدة البيروقراطية ترشيدها بحث تصبح أداة في خدمة الديمقراطية وليس العكس.

المبحث الأول: انعكاس البيروقراطية على المشاركة السياسية.

إن التسيير البيروقراطي المفرط للعملية الانتخابية في الجزائر والتحكم الصارخ للإدارة في نشاط الأحزاب السياسية والجمعيات قد أثر بشكل كبير على واقع المشاركة السياسية، حيث لم يعد المواطن الجزائري مباليا بالانتخابات وأصبح يرى فيها مجرد مناسبة لفرض أجندة السلطة سلفا، كما أن ضعف أداء الأحزاب السياسية والجمعيات جعله فاقدا للثقة في هذه التنظيمات التي يعتبرها تنظيمات مناسباتية تعيش من ريع الدولة ولا تخدم مصالحه.

المطلب الأول: البيروقراطية وأزمة العزوف الانتخابي.

تعد الانتخابات من أهم قنوات المشاركة السياسية التي يتم من خلالها بناء مؤسسات سياسية تعبر عن إرادة المحكومين، ولكونها تشكل الوسيلة الأساسية لتجسيد التعددية الحزبية والسياسية فلقد عمدت الجزائر بعد إصدار دستور 1989 إلى إجراء أول انتخابات محلية والتي فازت فيها الجبهة الإسلامية للإنقاذ بأغلبية المجالس، واستمر ذلك أيضا من خلال الدور الأول للانتخابات التشريعية إلا أن مسار الانتخابات لم يكتمل مع إلغاء الدور الثاني منها، لتدخل الجزائر مرحلة انتقالية انتهت بإجراء أول انتخابات رئاسية فاز

فيها مترشح السلطة اليامين زروال، لتعود الجزائر بعدها إلى تبني الانتخابات لإكمال مسار بناء المؤسسات الديمقراطية.

وإذا كان المراقبون والمحللون يعتبرون أن أول انتخابات في عهد الجزائر التعددية هي انتخابات نزيهة عبرت عن التوجه الحقيقي للشعب الجزائري فإنهم من جهة أخرى يرون أن الانتخابات الرئاسية 1995 أول انتخابات تتم بتدخل صارخ للإدارة وبنية مسبقة لإنجاح مترشح السلطة، الأمر الذي أفضى إلى ما سمي بتزوير الانتخابات في الجزائر والتدخل المفوض للإدارة، والذي كانت نتيجته غياب الثقة بين السلطة والناخبين وعزوفهم عن المشاركة السياسية مما أفقد للسلطة شرعيتها خاصة مع بلوغ نسب المشاركة أرقاما متدنية.

أولا: الانتخابات الرئاسية.

تكتسي الانتخابات الرئاسية في الجزائر أهمية بالغة لكونها تؤدي إلى تنصيب أهم شخصية في النظام السياسي وهي شخصية الرئيس، وتعود أهمية منصب رئيس الجمهورية إلى طبيعة النظام السياسي الجزائري شبه رئاسي الذي يجعل منه محور النظام السياسي الذي تدور في فلكه جميع السلطات في ظل الصلاحيات الواسعة التي يتمتع بها، لهذا فإن الانتخابات تمنح شرعية واسعة لرئيس الجمهورية تدعم مركزه.

شهدت الجزائر عدة استحقاقات رئاسية منذ الإعلان عن الانفتاح السياسي، وتعد انتخابات 1995 أول انتخابات رئاسية تعددية جرت في ظل ظروف أمنية خطيرة كانت قد صاحبت توقيف المسار الانتخابي، وكانت خطوة من النظام السياسي للخروج من المرحلة الانتقالية وتحقيق استقرار في الأوضاع الأمنية والسياسية والاقتصادية، وقد تقدم إليها 11 مرشحا حيث قبل المجلس الدستوري منها 07

ترشيحات فقط وتم رفض كل من ملف محفوظ نحناح وسيد أحمد غزالي ونور الدين بوكروخ،¹ وجرت الانتخابات في موعدها المحدد بمشاركة أربعة مرشحين هم اليايمين زروال مرشح السلطة ومحفوظ نحناح عن حركة مجتمع الإسلامي وسعيد سعدي عن التجمع من أجل الثقافة والديمقراطية ونور الدين بوكروخ عن حزب التجديد الجزائري مع معارضة حزب جبهة التحرير وجبهة القوى الاشتراكية، وقد بلغ عدد الناخبين المصوتين 12.087.281 صوت وعدد الأصوات المعبر عنها 11.619.532 صوت، وفاز اليايمين زروال ب 61% من عدد الأصوات، مع نسبة مشاركة بلغت 74.92%،² وهي نسبة تعبر اهتمام المواطن الجزائري في تلك المرحلة بالرغبة في الاستقرار والأمن.

ومع تصاعد العنف والصراع بين مؤسسة الرئاسة والجيش انتهى الأمر بإعلان اليايمين زروال استقالته في 1998 وإجراء أول انتخابات رئاسية مبكرة في أبريل 1999، وهي الانتخابات التي ترشح لها سبعة مترشحين هم عبد العزيز بوتفليقة وحسين آيت أحمد وأحمد طالب الإبراهيمي ويوسف الخطيب ومولود حمروش ومقداد سيفي وعبد الله جاب الله، وكان التوجه العام للشخصيات المترشحة في الانتخابات الرئاسية هو الرغبة في توقيف العنف وتحقيق الاستقرار، إلا أن المؤسسة العسكرية اختارت بوتفليقة رئيسا بعد انسحاب المترشحين مع بدء العملية الانتخابية وبذلك تحولت الانتخابات إلى استفتاء حول شخصه والذي حصل على 74% من الأصوات،³ وكان المترشحون الستة المنسحبون قد أعربوا قبل وبعد إعلان

¹ أمين البار، دور الأحزاب السياسية في دعم التحول الديمقراطي في الدول المغاربية. الإسكندرية: مكتبة الوفاء القانونية، 2014، ص 230.

² الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، إعلان مؤرخ في 23 نوفمبر 1995 المتعلق بنتائج انتخاب رئيس الجمهورية، الجريدة الرسمية رقم 72. في 26 نوفمبر 1995.

³ خميس حزام والي، مرجع سابق، ص ص 270، 271.

النتائج أنها كانت انتخابات مزورة وغير نزيهة لصالح المترشح عبد العزيز بوتفليقة، وقد بلغت نسبة المشاركة فيها 60.25%¹.

ومع الاستفتاء على قانون الوثام المدني واستباب الأمن والسلم تم تنظيم انتخابات رئاسية في 08 أفريل 2004 والتي ترشحت لها 06 شخصيات وهي عبد العزيز بوتفليقة وعلي بن فليس وعبد الله جاب الله وسعيد سعدي ولويزة حنون وأحمد طالب الإبراهيمي وفوزي ربايعين وموسى تواتي وأحمد غزالي، غير أن المجلس الدستوري أقصى أحمد غزالي وموسى تواتي لعدم جمعهما التوقيعات وأحمد طالب الإبراهيمي لوجود أعضاء مؤسسين في حركته (حركة الوفاء والعدل) هم أعضاء سابقين في الجبهة الإسلامية للإنقاذ،² وترافق إعلان النتائج الأولية مع إعلان ثلاثة من المرشحين للرئاسة وهم علي بن فليس وعبد الله جاب الله وسعيد سعدي عن عدم اعترافهم بنتائج الانتخابات باعتبارها قامت على التزوير الشامل رغم إشادة المراقبين الدوليين بنزاهتها، حيث أكد رئيس بعثة الاتحاد الإفريقي على أن المسار الديمقراطي في الجزائر على الطريق الصواب مثلما أكده ممثل جامعة الدول العربية،³ وقد بلغت نسبة المشاركة في هذه الانتخابات 58.08% مع فوز بوتفليقة ب 8.651.723 صوت في الدور الأول بالأغلبية من بين 10.179.72 صوت معبر عنها.⁴

بعد إجراء التعديلات الدستورية في 15 نوفمبر 2008 والتي تضمنت فتح العهودات الرئاسية بعدما كانت محدودة بمرّة واحدة قابلة للتجديد مرّة واحدة ترشح الرئيس عبد العزيز بوتفليقة لعهدة رئاسية ثالثة عارضتها العديد من الأصوات السياسية والإعلامية وقاطعتها أحزاب منها التجمع من أجل الثقافة

¹ عبد الله بلغيث، "تطور الانتخابات الرئاسية في الجزائر: المضامين السياسية والقانونية"، مجلة العلوم القانونية والسياسية، مج 10، ع 02، سبتمبر 2019، ص 1038.

² أمين البار، مرجع سابق، ص 236.

³ المرجع نفسه، ص 238.

⁴ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، إعلان رقم 04 مؤرخ في 12 أفريل 2004 يتضمن نتائج انتخابات رئيس الجمهورية، جريدة رسمية عدد 24 في 18 أفريل 2004.

والديمقراطية وحركة النهضة وجبهة القوى الاشتراكية، بحيث جرت في 10 أبريل 2009 وترشح لها بالإضافة إلى عبد العزيز بوتفليقة كل من موسى تواتي وجهيد يونسى ولويزة حنون وحمد السعيد وفوزي رباين، وقد بلغت نسبة المشاركة فيها 74% مع فوز بوتفليقة.¹

كما أن الانتخابات الرئاسية لعام 2014 قد عرفت معارضة شديدة في ظل مرض الرئيس الذي ترشح لعهدة رابعة بالرغم من كان قد صرح في خطاب له في ماي 2012 بسطيف بأن جيله قد ولى خاصة في ظل الوضع الصحي الذي كان لا يؤهله لإدارة شؤون البلاد، وقام بإجراء تغييرات على مستوى المخبرات وإحالة عدد من الجنرالات على التقاعد وحل جهاز الشرطة القضائية التابع لجهاز الاستخبارات الذي كان مكلفا بمتابعة قضايا الفساد مع إلحاق مديرية الاتصال التابعة لهذا الجهاز بقيادة أركان الجيش،² وبلغت نسبة المشاركة في هذه الانتخابات 50.70% مع عدد ناخبين قدر ب 22.880.678 وعدد أصوات معبر عنها 5.234.425.³

وفي ظل استمرار قضايا الفساد وتردي الأوضاع الاقتصادية وسياسة التقشف مع انخفاض أسعار البترول أعلن الرئيس عبد العزيز بوتفليقة ترشحه لعهدة خامسة بتاريخ 10 فيفري 2019 وهي الخطوة التي أجمعت فتيل الاحتجاجات خاصة في ظل الوضعية الصحية السيئة التي كان يعاني منها المترشح، وقوبل إعلان الترشح بانطلاق مظاهرات حاشدة سميت بجراك 22 فيفري 2019 حيث طالب الملايين برحيل النظام وتطبيق الشرعية الدستورية، ليعلن الرئيس يوم 02 أبريل 2019 عن استقالته لرئيس المجلس الدستوري.⁴

¹ عبد الله بلغيث، مرجع سابق، ص 1040.

² بومدين بوزيدي، مرجع سابق، ص 65، 66.

³ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، إعلان رقم 02 / م د / 14 المؤرخ في 22 أبريل 2014 يتضمن نتائج انتخابات رئيس الجمهورية، الجريدة الرسمية رقم 23 الصادرة في 23 أبريل 2014.

⁴ أحمد تقي الدين، محمد آكلي قزو، "مطالب الحراك الشعبي ومضمون التعديل الدستوري 2020"، مجلة الدراسات القانونية المقارنة، مج 06، ع 02، ديسمبر 2020، ص 1523.

وبعد عشرة أشهر من الاحتجاجات الشعبية نظمت انتخابات رئاسية قوبلت باعتراض شعبي واسع لاعتبارهم إياها مناورة من النظام السياسي للبقاء في السلطة خاصة مع تداول العديد من الشخصيات السابقة في النظام السياسي. وسجلت هذه الانتخابات مشاركة معتبرة على حد تعبير محمد شرفي رئيس السلطة المستقلة للانتخابات، حيث صرح أن نسبة المشاركة قد بلغت 39,39 حيث فاز المرشح عبد المجيد تبون ب 4947523 صوتا بنسبة 58,13%¹.

إن الملاحظ على المشاركة في الانتخابات الرئاسية في الجزائر هو أن النسب تتجاوز في كل مرة 50%، وهذا ما ينم عن أهمية هذه الانتخابات لدى المواطن الجزائري الذي يرى في شخصية الرئيس الشخصية المحورية في العملية السياسية، لكن من جهة أخرى يلاحظ أن النسب كانت تنخفض في كل مرة بالنظر إلى الأزمات التي يمر بها النظام السياسي الجزائري على كل الأصعدة، ضف إلى ذلك ظاهرة النتائج المحسومة سلفا التي أصبحت تميز الانتخابات الرئاسية قبل إجرائها وهذا ما حدث حتى في ظل العهدة الرابعة التي كان الرئيس عبد العزيز بوتفليقة غير قادر على مواصلتها بالنظر إلى وضعه الصحي، والذي جعل الشعب ينتفض في العهدة الخامسة، الأمر الذي انتهى بانتخابات رئاسية فاز فيها عبد المجيد تبون بنسبة مشاركة منخفضة جدا لم تصل إلى 40% حسب نتائج وزارة الداخلية.

ثانيا: الانتخابات التشريعية والمحلية.

تتميز الانتخابات التشريعية والمحلية بأهمية بالغة في تأسيس مجالس منتخبة تعبر عن إرادة المواطن وتمنحه فرصة ممارسة الرقابة على أداء السلطة ومخرجاتها، لهذا فالمواطن في الجزائر حرص على المشاركة في أول انتخابات محلية تعددية إيمانا منه بأهميتها في بناء مؤسسات سياسية منتخبة وفاعلة.

¹ بيان المجلس الدستوري بخصوص النتائج النهائية للانتخابات الرئاسية 12 ديسمبر 2019، وكالة الأنباء الجزائرية، 16 ديسمبر 2019،

في: <https://www.aps.dz> -

ففي انتخابات 12 جوان 1990 على المجالس الشعبية البلدية والولائية كأول تجربة انتخابية تعددية في تاريخ الجزائر شارك فيها 25 حزبا سياسيا بلغت نسبة المشاركة 64.15% من المسجلين في القوائم الانتخابية الذين بلغ عددهم 12841769 مسجلا شارك منهم حوالي 7.87 مليون ناخب في الانتخابات البلدية و7.78 ناخب في الانتخابات الولائية،¹ غير أن قيام بيروقراطية الدولة بسن نصوص قانونية تم بموجبها توسيع صلاحيات واختصاصات الولاية والسلطة المركزية على حساب المجالس المنتخبة جعل الجبهة الإسلامية للإنقاذ تقدم لائحة احتجاج وتنديد إلى رئاسة الجمهورية في نوفمبر 1990 عبرت فيها عن التجاوزات التي تتعرض لها المجالس المنتخبة في تأدية مهامها منها تجاوزات الولاية ورؤساء الدوائر على القوانين وعدم تجاوب الإدارة المركزية مع قرارات المنتخبين وطالبت فيها بإلغاء ديون البلديات وإلغاء قانون الاحتياطات العقارية وإبقائها تحت سلطة البلدية، وإعطاء سلطة القرار للمجالس في ميدان التشغيل والصحة والتربية، إضافة إلى إلغاء بعض العراقيل البيروقراطية مثل تأخير الميزانية والمصادقة على المداولات.²

وعرفت الجزائر أيضا لأول مرة في تاريخها السياسي انتخابات تشريعية تعددية في 26 ديسمبر 1991 والتي بلغ عدد الناخبين فيها 13258544 ناخبا بنسبة مشاركة قدرت ب 59%، مع تقدير عدد الأحزاب السياسية المشاركة ب 49 حزبا سياسيا إضافة إلى المترشحين الأحرار الذين بلغ عددهم 7512 منهم 4691 في إطار الأحزاب و1021 مترشحا حرا تنافسوا جميعهم على 430 مقعدا، وأسفرت نتائج الانتخابات عن فوز 3 أحزاب هي الجبهة الإسلامية للإنقاذ وجبهة القوى الاشتراكية ثم جبهة التحرير الوطني بالإضافة إلى الأحرار، مع حصول الجبهة الإسلامية للإنقاذ على أكبر عدد من المقاعد³ باحتلالها المرتبة الأولى ب 188 مقعدا وبعدها أصوات قدر ب 3260222 صوتا وتلتها جبهة القوى الاشتراكية

¹ بومدين طاشمة، مرجع سابق، ص ص 279، 280.

² المرجع نفسه، ص 284.

³ المرجع نفسه، ص 293.

في المرتبة الثانية بـ 25 مقعدا وجبهة التحرير الوطني في المرتبة الثالثة بـ 16 مقعدا، وقد عبرت هذه الانتخابات عن رغبة جامحة لدى الشعب في التغيير لفقدان النظام الحاكم مصداقيته.

وعرفت سنة 1997 إجراء ثاني انتخابات تشريعية والتي تلت الانتخابات الرئاسية لأفريل 1995 والتعديلات الدستورية لعام 1996 التي عززت صلاحيات رئيس الجمهورية وأضافت غرفة ثانية في البرلمان في ظل ميلاد حزب السلطة التجمع الوطني الديمقراطي، هذا الأخير الذي حاز على 155 مقعدا من أصل 380 وأصبح هو حزب الأغلبية،¹ وتميزت هذه الانتخابات بالتزوير المكثف حيث أشارت الإحصائيات الرسمية إلى أن معدل المشاركة قد بلغ 65.5% في حين لم يصل إلى 50% في الواقع وجرى تصوير حزب التجمع الوطني الديمقراطي المؤسس من قبل 03 أشهر فقط من الانتخابات على أنه الفائز حيث حصل على الغالبية النسبية من المقاعد في المجلس الوطني الشعبي.²

كما عرفت ذات السنة تنظيم الانتخابات المحلية في 23 أكتوبر والتي فاز فيها الأرندي بـ 7242 مقعدا في المجالس البلدية متبوعا بحزب جبهة التحرير الوطني بـ 2864 مقعدا وحركة مجتمع السلم في الصف الثالث بـ 890 مقعدا، أما في انتخابات المجالس الولائية فحصل الأرندي بـ 50 بالمئة من مقاعد المجالس الولائية متبوعا بحزب جبهة التحرير الوطني، وقد أجريت هذه الانتخابات في ظروف أمنية صعبة أعقبت العديد من المجازر عبر ولايات الوطن، وبلغت نسبة المشاركة فيها 62.73%.³

وبعد خمس سنوات تم تنظيم انتخابات تشريعية في 30 ماي 2002، وتم تشكيل اللجنة السياسية لمراقبة الانتخابات المكونة من ممثلي الأحزاب السياسية، وبلغت القوائم المشاركة 1004 قائمة تضم 10741 مترشح مع مشاركة 23 حزبا سياسيا من مجموع 28 حزبا مع وجود 175 قائمة حرة وإلغاء

¹ عبد النور ناجي، مرجع سابق، ص 182.

² عبد الحميد الإبراهيمي، مرجع سابق، ص 247.

³ حكيم بوغرارة، "50% نسبة المشاركة في الاستحقاق الأخير والحليات رهان قائم"، جريدة الشعب، الأربعاء 20 سبتمبر 2017، في:

وزارة الداخلية لـ 256 قائمة، وعرفت هذه العملية فوزا كاسحا لجبهة التحرير الوطني بحصولها على 199 مقعدا من أصل 389 مقعدا. واعتبرت نسبة المشاركة فيها هي الأقل منذ الاستقلال.¹ ومع إصلاح النظام الانتخابي والذي كان أهمه إلغاء مشاركة قوات الجيش والشرطة النظاميين في الانتخابات في الشككات جرى تنظيم الانتخابات المحلية في 10 أكتوبر 2002 تحت إشراف حكومة بن فليس بمشاركة 25 حزبا سياسيا وقوائم مستقلة مع عودة قوية لحزب جبهة التحرير الوطني، وتميزت هذه الانتخابات بأحداث منطقة القبائل التي أثرت سلبا على سير الانتخابات حيث تم إلغاء نتائج العديد من البلديات بسبب الاعتداءات على مراكز التصويت ومنع المواطنين من الانتخابات ما أدى إلى إعادة تنظيم انتخابات جزئية في سنة 2004، وبلغت نسبة المشاركة في هذه الانتخابات 50.11% حيث تراجعت بشكل ملحوظ عما كانت عليه في 1997 مع بروز قوي للأوراق الملغاة التي فاقت نصف مليون ورقة، وقد تحصل حزب جبهة التحرير الوطني على 40.7% من المقاعد وتلتها حركة الإصلاح الوطني بـ 19.1% وبعدها حزب التجمع الوطني الديمقراطي بـ 17.1% من المقاعد.²

وعكست انتخابات 17 ماي 2007 التشريعية انطبعا لدى المواطن بأن الانتخابات محسومة سلفا لذلك كانت نسبة المشاركة ضعيفة، بل كانت الأضعف في تاريخ الانتخابات، حيث بلغت حسب وزارة الداخلية 35% في حين أنها كانت حوالي 46% في الانتخابات التشريعية لعام 2002، و55% عام 1997، وهناك من فسر هذا النقص أيضا بسوء الأحوال المعيشية واليأس من التغيير.³

إن نسب المشاركة المعلن عنها في هذه الانتخابات كانت أقل حيث لم تتجاوز 35.6%، وعرفت المشاركة ضعفا لدى الفئات التقليدية الساكنة في المدن الكبرى ومنطقة القبائل، غير أنها توسعت لتشمل

¹ أمين البار، مرجع سابق، ص 232.

² حكيم بوغراة، مرجع سابق.

³ حزام والي، مرجع سابق، ص ص 277، 278.

مناطق كانت مشهورة بقوتها في المشاركة في الانتخابات في الشرق والغرب بما فيها مدن الهضاب العليا (سطيف، البليدة، جيجل.....). ومن بين أسباب ذلك تعود المواطن على عدم مصداقية الانتخابات ودورها كوسيلة لحل المعضلات الاجتماعية والاقتصادية، إضافة إلى مرض الرئيس المسكوت عنه والنظرة السلبية اتجاه واقع المؤسسات والرجال بعد الكشف عن فضيحة الخليفة.¹

أما الانتخابات المحلية لنفس السنة فنظمت في 29 نوفمبر تحت إشراف حكومة عبد العزيز بلخادم وفي جو أممي هادئ وبلغت نسبة المشاركة بالنسبة للمجالس الشعبية البلدية 44.09% و43.47% بالنسبة للمجالس الولائية فيما قارب عدد الأصوات الملقاة مليون صوت، وفسرت المشاركة المتوسطة للمواطنين من طرف السلطة بالظروف المناخية المتمثلة في الأجواء الممطرة التي عصفت بكل النواحي الشمالية وشكلت عائقا أمام إقبال المواطنين على صناديق الاقتراع.²

كانت انتخابات 10 ماي 2012 ذات أهمية للنظام الحاكم كونها تشكل المرحلة الأولى في تطبيق أجندة الإصلاح السياسي، ولأن ضعف المشاركة السياسية كان هما يورق الحكومة بسبب الخوف من فراغ مساحة واسعة تخص التمثيل السياسي وتضعف من شرعية النظام وصل به الحال لدرجة ربط المشاركة أو وصفها كرمزية ليوم اندلاع الثورة، حيث صرح عبد العزيز بوتفليقة في خطاب له في فبراير 2012 أن المرحلة صعبة جدا للدرجة التي يمكن فيها وصف الخروج ليوم 10 ماي بأنه شبيه في أهميته بالإعلان عن انطلاق الثورة التحريرية في الفاتح من نوفمبر، لذلك عملت الحكومة على تقديم ضمانات قانونية وسياسية لشفافية وصدق العملية الانتخابية وإعادة الثقة في المؤسسة الانتخابية منها ضمانات للأحزاب السياسية والقوائم المستقلة لممارس التقصي والمراقبة في كل مراحل الاقتراع.³

¹ عبد الناصر جابي، الانتخابات التشريعية الجزائرية..... انتخابات استقرار أم ركود، مشروع دراسات الديمقراطية في البلدان العربية. اللقاء السنوي 17 الديمقراطية والانتخابات في الدول، السبت 18 أوت 2007.

² حكيم بوغرة، مرجع سابق.

³ آمال حجيج، مرجع سابق، ص ص 200، 201.

تميزت الحملة الانتخابية لهذه الانتخابات باللامبالاة السياسية من طرف الرأي العام خاصة أن المواطن اعتاد التزوير والرشوة وعدم الحياد وغياب استقلالية القضاء، وقد فسر عبد الناصر جابي الباحث في علم الاجتماع السياسي السبب الرئيسي في رفض المشاركة بعدم الإيمان بظاهرة الانتخاب كوسيلة للتداول السلمي، فالمواطن حسبه يجد نفسه أمام انتخابات من دون رهانات ومحسومة مسبقاً،¹ وأبقت انتخابات 2012 على الثابت بالنسبة إلى انخفاض نسبة المشاركة التي قدرت ب 43,14% إذا ما قورنت بمثيلاتها الإقليمية حيث قدرت في تونس- ب 52% ومصر 54%، أضف إلى ذلك عدد الأصوات الملقاة التي بلغ عددها 1704047 أي تقريبا 20% من عدد الأصوات الملغى بها، ورغم أن النخب السياسية الرسمية عبرت عن ارتياحها لهذه النتائج إلا أن اتجاهات أخرى تحدثت عن حضور الثابت الآخر في العملية الانتخابية وهو التزوير بالحجم الذي فاز به حزب جبهة التحرير الوطني الذي كان يعاني اضطرابات داخلية وصلت إلى مستوى المطالبة بسحب الثقة من أمينه العام عبد العزيز بلخادم، ورغم ذلك هناك اتجاه آخر خفف من حدة عامل التزوير وبرر الحضور القوي للجبهة بالخطاب الذي ألقاه رئيس الجمهورية ولمح فيه إلى انتمائه له.

لقد بقي متغير التزوير قائما رغم الضمانات التي قدمت ويظهر ذلك في التقرير النهائي للجنة الوطنية لمراقبة الانتخابات الذي تضمن 28 خرقا قانونيا، أضف إلى ذلك أن عملية المراقبة لا يمكن أن تكون فعالة في ظل العدد القليل من المراقبين حيث كان هناك 11520 مركزا انتخابيا يضم ما مجموعه 48546 مكتبا انتخابيا على المستوى الوطني منها 48327 مكتبا ثابتا ما نسبته 99,55% ومكتبا متنقلا بنسبة 0,45%، علاوة على ذلك رفضت وزارة الداخلية تسليم القائمة الوطنية للناخبين إلى الأحزاب وبعثات المراقبين والذي يعد تقييدا لقدرة المراقبين على تتبع جميع مراحل العملية الانتخابية.²

¹ المرجع نفسه، ص 202.

² المرجع نفسه، ص 209.

أما محليات 2012 فشهدت مشاركة 52 حزبا سياسيا وأسفرت نتائجها عن فوز جبهة التحرير الوطني بأكثر من 50% من المجالس البلدية متبوعا بالتجمع الوطني الديمقراطي وعرفت نسبة المشاركة استقرارا طفيفا بالمقارنة مع محليات 2007 حيث قدرت نسبة المشاركة على مستوى المجالس الشعبية البلدية بـ 44.27% و 42.84% على مستوى المجالس الولائية، واعتبرت نسبة المشاركة ضئيلة لأن الهيئة الناخبة قد وصلت إلى 21.4 مليون ناخب بعد أن كانت في حدود 18.4 مليون ناخب مما يعني أن حزب الأوراق الملغاة والأوراق البيضاء قد عزز موقعه.¹

ونظمت انتخابات تشريعية أخرى في 04 ماي 2017 والتي جاءت مباشرة بعد التعديل الدستوري 2016 الذي أقر جملة من الإصلاحات السياسية أهمها استحداث هيئة مستقلة لمراقبة الانتخابات، كما أن هذه الانتخابات جرت في ظل العهدة الرابعة للرئيس بوتفليقة والتي تمخضت عنها انسداد في العلاقة بين السلطة والشعب أضف إلى ذلك تردي الأوضاع الاقتصادية، وقد بلغت نسبة المشاركة في هذه الانتخابات 38.25% مع عدد ناخبين على المستوى الوطني وصل إلى 8528355 ناخبا، وأفضت تشكيلة المجلس إلى فوز جبهة التحرير الوطني بأكثر عدد من المقاعد قدر بـ 164 من بين 462 مقعدا، أما حزب التجمع الوطني الديمقراطي فتحصل على 100 مقعد، كما عرفت ذات السنة تنظيم انتخابات محلية كرس حزب جبهة التحرير الوطني والتجمع الوطني الديمقراطي كقوتين أساسيتين.²

وكخلاصة، فإن الانتخابات التشريعية والمحلية في الجزائر لا تبدو بنفس أهمية الانتخابات الرئاسية من حيث نسب المشاركة حيث لم تتعدى أغلبها في السنوات الأخيرة 50%، وكانت محليات 1990 وتشريعات 1991 الانتخابات الوحيدة التي عرفت نسبة مشاركة كبيرة، وهذا ما ينم عن فقدان المواطن

¹ حكيم بوغرة، مرجع سابق.

² نتائج الانتخابات التشريعية 04 ماي 2017، في:

ثقته في المؤسسات المنتخبة سواء المحلية أو الوطنية كما يعبر عن ضعف مشاركة المواطن في إدارة شؤونه المحلية.

المطلب الثاني: البيروقراطية وضعف الأداء الحزبي والجمعي.

بعد تفحص العلاقة بين الأحزاب السياسية والتنظيمات المدنية والسلطة في الجزائر وفق المقاربة القانونية توصلنا إلى أن هذه العلاقة هي علاقة غير صحية وخاضعة لمعايير تقديرية من طرف السلطة الوصية التي لها كامل الحرية في التصرف في تأسيس هذه المؤسسات أو في إيقاف نشاطها، وهذا ما انعكس سلبا على العلاقة بين المجتمع المدني والسلطة في الجزائر وبالتالي على مسار التحول الديمقراطي فيها.

أولا: انعكاس التسيير البيروقراطي على نشاط الأحزاب السياسية والجمعيات.

لقد انعكس التحكم المفرط للدولة في الأحزاب السياسية والتنظيمات المدنية على فاعليتها وأدائها لأدوارها كفواعل أساسية وضرورية لتكريس الممارسة الديمقراطية، حيث عمدت الدولة منذ الاستقلال إلى الإبقاء على المجتمع المدني تحت سيطرتها من خلال تقييد نشاطه وإخضاعه للتوجه العام للنظام السياسي القائم على إضعاف المجتمع المدني وجعله أداة لتطبيق الأجنات السياسية والاجتماعية للسلطة والاعتماد عليه لإنجاح المناسبات الانتخابية لصالح مرشحيها، وقد انعكست القيود القانونية والسياسية على فاعلية المجتمع المدني من حيث:

- تأثير القيود القانونية والسياسية على حرية تشكيل الأحزاب السياسية مما جعل الدولة هي من تشكل الخريطة الحزبية من خلال الترخيص بتشكيل أحزاب معينة مقابل رفض أحزاب أخرى، إضافة إلى تأثير هذه القيود على نشاط الأحزاب السياسية سواء على مستوى اتصالها بال جماهير أو على مستوى مصادر تمويلها

مما أسهم في إضعاف الحياة السياسية وتشكيل فجوة بين السلطة والأحزاب السياسية وأدى إلى غياب الحوار وازدياد التوتر بينها.¹

- اختراق المؤسسة الحزبية من طرف العشيرة والقبيلة في مسألة الترشيحات والانتخابات، بحيث أصبح النجاح مشروطا بالانتماء إلى قبيلة ما في الولايات التي تسيطر فيها العروش القوية عدديا وسياسيا، مما جعل السلطة تلجأ للاستعمال السياسي لبعض أشكال ضعف المجتمع واستغلال البنى التقليدية المعتمدة على انتماءات ضعيفة ما قبل الوطنية لاسيما من خلال ما يعرف بمنظمات الحركة الجموعية ذات النزعة الوطنية كمنظمات المجاهدين وأبناء الشهداء وضحايا الإرهاب، وهذا الضعف في الترشيحات أصبح من أهم مظاهر الضعف السياسي للأحزاب والسبب في الانشقاقات الداخلية.²

- عجز الأحزاب السياسية في بلورة استراتيجية تقوم على تجديد الموارد والتكيف مع المطالب الجديدة المبنية على تنوع الفئات وتطورها، وتفوقها في التفكير الحزبي الريعي المبني على أحادية الموارد في عملية إعادة إنتاج ريعية الدولة مما انعكس على سيرها الداخلي وعلاقتها بالبيئة المحيطة، وأعاق دورها في إعادة هيكلة الفضاء السياسي التقليدي وتنمية فضاء جديد يمكنها من التحكم في الموارد وخلق نخبة تتمكن من فرض الهيمنة والمشروعية في مضمونها المعاصر.³

- من بين أهم أركان المجتمع المدني الركن التنظيمي المؤسسي والفعل الإرادي الحر ووجود إطار أخلاقي يضم مجموعة المعايير التي يجب أن تلتزم بها تنظيمات المجتمع المدني، غير أن أهم هذه الأركان هي الاستقلالية عن الدولة حيث يفترض بالتنظيمات المدنية أن تتمتع بالاستقلالية من الناحية المالية والإدارية

¹ حسنين توفيق إبراهيم، النظم السياسية العربية، الاتجاهات الحديثة في دراستها. بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية. ط2، 2008، ص229.

² كزّة زغيش، جدلية التحالف والانقسام في اللعبة السياسية الجزائرية، مقارنة سوسولوجية سياسية. الجزائر: الدار الجزائرية، 2017، ص ص 326، 327.

³ المرجع نفسه، ص324.

والتنظيمية، إضافة إلى هامش من الحرية في الحركة، وهو الأمر الغائب في الجزائر حيث تجد هذه التنظيمات عراقيل في عقد تجمعاتها وخاصة إيجاد المقرات لمزاولة نشاطاتها، في ظل الازدواجية التي تتعامل بها الدولة مع الجمعيات حيث تمنح المقرات الدائمة فقط للجمعيات التي تخدم مصالحها، ويعد الاعتراف بالجمعيات دون منحها مقرات أمر يخدم الدولة من ناحيتين فيظهرها على أنها ديمقراطية من جهة، ويجعل نشاطات الجمعيات ينحصر في تظاهرات مناسباتية فقط.¹

- اتساع خطط الدولة للهيمنة لتطول كل مؤسسات المجتمع المدني حيث وضعت الجميع تحت السيطرة من خلال خلق فكرة المجالس كالمجلس الأعلى للشباب والمجلس الأعلى للإعلام ومجلس اللغة العربية، حيث هذه المجالس عززت سيطرة الدولة على مختلف القوى الفاعلة.²

- عدم اهتمام المواطن بالانتماء إلى التنظيمات الحزبية والجمعوية لاعتباره إياها مجرد أدوات في يد الدولة تتحكم فيها وتستعملها متى ارتأت ذلك.

ثانيا: مواجهة بين السلطة والمجتمع المدني.

لطالما تميزت العلاقة بين المجتمع المدني والدولة في الجزائر بالاحتواء تارة والمواجهة تارة أخرى، وهذا المد والجزر هو محصلة علاقة تفاعلية بينهما منذ المرحلة الاستعمارية التي أسست لعلاقة عدائية بينهما كرستها مرحلة الحزب الواحد، مما أفضى إلى صعوبة وضع هذه العلاقة في المسار الصحيح في ظل مرحلة التعددية السياسية.

¹ عبد الرزاق جيلالي، إبراهيم بلعادي، "الحركة الجمعوية في الجزائر بين هيمنة الدولة والاستقطاب الحزبي، المستقبل العربي، مج 27، ع 314، أبريل 2005، ص. 138.

² المرجع نفسه، ص 191.

فالعلاقة التي سادت بين الدولة والمجتمع في الجزائر منذ ما يناهز القرنين اتسمت بطابع عدائي منذ طوال 130 سنة من الاستعمار الفرنسي و30 سنة من عمر الدولة الوطنية وشكل نموذج الدولة الاستعمارية بممارساتها القمعية كان المنطلق لتأصيل هذا العداء المتبادل، لأن الظاهرة الاستعمارية قامت على استبدال مجتمع كامل بمجتمع آخر بواسطة اغتصاب الأراضي الزراعية وهدم البنى الريفية التي كانت تشغل 95% من سكان البلاد الجزائرية¹ وحققت المرحلة الاستعمارية قطيعة كاملة بين المواطن/ الإدارة والمواطن/ الدولة لأن العلاقة لم تشهد لحظة هدنة أو تجانس بل كانت متوترة كامل التوتر، ولعل ذلك ما أدى إلى خلق تقاليد تمرد دائمة وحالة انشطار مستمرة بين السلطة المركزية والتخوم، فتوزعت الجزائر إلى فضاءين واحد رسمي مهيمن والآخر معارض هامشي وتدعمت قوى المجتمع المدني بالروابط التقليدية القبلية والزوايا والطرق والجمعيات.²

واستمرت هامشية المجتمع المدني من خلال احتوائه في ظل حزب جبهة التحرير الوطني وجعله من أهم أدوات تكريس التوجه الاشتراكي للدولة وتحقيق النظام الشمولي، ليستمر هذا التوجه حتى في ظل الأزمة الأمنية التي أعقبت توقيف المسار الانتخابي، حيث كان للمجتمع المدني دور في المساعدة على حل الأزمة الأمنية التي كادت أن تهدد كيان الدولة، ليس كطرف في المعادلة السياسية وإنما تم استيعابه وتعبئته سياسياً، وعلى رأس هذه التكتيكات المدنية الاتحاد العام للعمال الجزائريين والاتحاد العام للنساء الجزائريات والاتحادات الطلابية في المطالبة بإصلاحات سياسية وتغيير الوضع، مما أدى إلى توفير سند سياسي لحل الأزمة بعد تزايد الضغوط التي يريدها المجتمع، وعلى نفس الخطى سارت وتيرة بناء المجتمع المدني في ظل حكم الرئيس بوتفليقة الذي عمد إلى تفعيل دوره وإشراكه في محاولة البناء السياسي خاصة بعد تبني التنظيمات المدنية

¹ المنصف الوناس، الدولة الوطنية والمجتمع المدني في الجزائر، محاولة في قراءة انتفاضة تشرين أكتوبر 1988، في: سليمان الرياشي وآخرون، مرجع سابق، ص197.

² المرجع نفسه، ص199.

السياسية للوثام المدني وقانون المصالحة الوطنية، ورغم الجهود التي بذلتها بعض الحركات المدنية المعارضة والمدافعة عن حقوق الإنسان إلا أنها لم تستطع أن تخدم في الأساس العلاقة الصحية التي تحكم الدولة بمجتمعها وتنفعل الساحة السياسية بعد المصالحة الوطنية،¹ في ظل إيقاظ الطرق الصوفية ورموزها حيث ذهبت "إيزابيل ويرنفيليز" إلى القول أن الحكومات في البلدان المغاربية وظفت الطرق الصوفية من خلال خطط من أعلى إلى أسفل ليس فقط لمواجهة الإسلام السياسي ولكن أيضا لتحديث النظام التسلسلي باستخدام إمكانيات التعبئة الصوفية لتوسيع قواعد السلطة وتعزيز الشرعية الانتخابية والدينية، واحتواء الاحتجاجات الاجتماعية والسياسية.²

فالقيادة السياسية تحت زعامة بوتفليقة واصلت تأجيل المشروع التحديثي للدولة بحيث تم استخدام كل ما من شأنه غلق المجال السياسي أمام المنافسين، ولجأ بوتفليقة إلى تشكيل إئتلاف من شخصيات تنتمي إلى منطقتة الجغرافية (الغرب وتحديدًا مدينة ندرومة بتلمسان) وإحاطة نفسه بمجموعة من المستشارين على رأسهم شقيقه السعيد بوتفليقة كما وظف القبليّة لكسب تأييد جميع العصب في مواجهة خصمه بن فليس في الانتخابات الرئاسية عام 2004 حيث حاول استمالة الشاوية، ويرى هيو روبرتس أن من أعراض السلطوية في عهده ذلك المزج بين القمع الممارس ضد الحركات الاحتجاجية والصحافة المكتوبة وتفتيت الطبقة السياسية مع توجيه المنظمات الجماهيرية في عهده لدعم حكم إلى جانب الاعتماد بشكل غير مسبق على الطرق الصوفية.³

وعليه فإن المجتمع المدني والأحزاب السياسية في الجزائر قد تم احتواؤها من طرف السلطة مما أفقدها فاعليتها، وفي هذا الشأن يقول الأستاذ "سار كيبواندي" Sahr Kpundeh أن عدم فاعلية المجتمع

¹ بومدين طاشة، مرجع سابق، صص 271، 272.

² محمد حليم لم، مرجع سابق، صص 194.

³ محمد حليم لم، مرجع سابق، صص 192، 193.

المدني في إفريقيا يعزى إلى الطبيعة الزبونية للأنظمة والتي بموجبها يتم مقايضة الولاء بالريع مما نتج عنه ليس فقط تقييد منظمات المجتمع المدني بل واستمالتها واختراقها بحيث أضحت تمارس أدوارا مرسومة لها سلفا مقابل الحصول على التمويل.¹

كما يعتبر عبد الحمدي مهري أن الإتيان بسلطة لا تأخذ بعين الاعتبار قوى المجتمع وتريد أن تصل إلى التغيير تكون نتيجته إيقاف التغيير الذي هو ديناميكية اجتماعية، ومحاولة إحداث ديناميكية إدارية فوقية كما حدث في الجزائر هو الذي أدى إلى الفشل جعل البلاد تدفع فاتورة ثقيلة جدا في جميع الميادين.²

وختاما نقول أن الحديث عن تقوية المجتمع المدني وتعزيزه لا يعني بحال من الأحوال إضعاف دور الدولة، حيث المجتمع المدني القوي لا يوجد إلا في الدولة القوية بديمقراطيتها والتي تحقق ولاء مواطنيها استنادا على أسس ومبادئ المواطنة وسيادة القانون وأداء وظائفها بفعالية، وفي هذا الإطار فإن علاقة السلطة بالمجتمع المدني في الجزائر تظهر شكليا على الأقل بأنها علاقة تسيير بعقلانية ضمن قواعد وأطر ديمقراطية غير أن الواقع يظهر أن التحول الديمقراطي في هذا البلد مزالا مراقبا من خلال تسيير بيروقراطي أضعف كل قنوات المشاركة السياسية والمواطنة والتمثيل السياسي.

المبحث الثاني: انعكاس البيروقراطية على شرعية النظام السياسي الجزائري

يعد مفهوم الشرعية من بين المفاهيم التي عرفت عدة اختلافات في تحليلها والاتفاق على مفهوم جامع وموحد لها لدى علماء الاجتماع والسياسة على حد سواء. غير أنه رغم الاختلاف اتفقوا على أنها تشير إلى قبول مواطني دولة بالحكومة والخضوع لقراراتها طواعية مما يضفي الشرعية على ممارستها.

¹ بومدين طاشمة، مرجع سابق، ص 491.

² المرجع نفسه، ص 493.

وكان ماكس من الرواد الأوائل الذين سعوا إلى بناء نظرية في مفهوم الشرعية، والتي قسمها إلى ثلاثة أنماط ترتبط بالمصادر التي يعتمد عليها في بناء السلطة، وهي التقليدية، الكاريزمية، والعقلانية. وقد اعتبر فيبر النمط العقلاني هو النمط الذي يعبر عن سيادة القانون حيث مصدره الاعتقاد في قواعد ومعايير قانونية، والسلطة في هذا النمط تجسد فيها البيروقراطية وهيكلها الإداري السلطة الشرعية العقلانية القانونية.

وتعد أزمة الشرعية من أكثر الأزمات التي تعاني منها الأنظمة السياسية خصوصا في الدول النامية، والجزائر كباقي الدول عانت ولا تزال من أزمة الشرعية والتي تعد من أهم الأزمات التي فجرت أحداث أكتوبر 1988، واستمرت حتى بعد الانتقال إلى الإعلان عن التعددية، وقد تعددت أسباب هذه الأزمة غير أن الممارسات البيروقراطية المشوهة التي كرس الفساد الإداري من أهم هذه الأسباب التي أفقدت الثقة بين المواطن والنظام السياسي الجزائري وخلقت أزمة شرعية له.

المطلب الأول: الشرعية والفساد البيروقراطي

يعد انتشار الفساد من أكثر الظواهر خطرا على المجتمعات وتأثيرا على الاستقرار السياسي والاجتماعي والاقتصادي فيها، لهذا فالدول التي تسعى إلى تكريس الحكم الديمقراطي تركز بالدرجة الأولى على القضاء على هذه الظاهرة من منطلق أن الفساد يتناقض مع الديمقراطية، وخاصة الفساد الإداري الذي ينخر في الإدارة العامة التي تشكل عصب النظام السياسي في إدارة شؤون الحكم والأفراد.

وتعرف الجزائر كمعظم الدول مستويات عالية من الفساد في جميع المجالات، بل ويعتبر الفساد من أكثر التحديات التي يواجهها النظام السياسي في مسعاه نحو تعزيز الديمقراطية وتحقيق التنمية الاقتصادية نتيجة تفشي البيروقراطية التي كرس الممارسات الفاسدة والاختلالات الإدارية مما صعب من عملية الإصلاح

الإداري وثبطها، وعمق أزمة الشرعية لدى النظام السياسي الجزائري نظرا لفقدان المواطن ثقته فيه بالنظر إلى الممارسات الفاسدة التي تصدر من أجهزته.

أولاً: مظاهر الفساد الإداري.

تعرف منظمة الشفافية الدولية الفساد على أنه: " استغلال السلطة من أجل المنفعة الخاصة"، أما البنك الدولي فيعرفه على أنه: "إساءة استعمال الوظيفة العامة للكسب الخاص، فالفساد يحدث عادة عندما يقوم موظف بقبول أو طلب أو ابتزاز رشوة لتسهيل عقد أو إجراء طرح لمنافسة عامة كما يتم عندما يعرض وكلاء أو وسطاء لشركات أو أعمال خاصة تقديم رشوة للاستفادة من سياسات أو إجراءات عامة للتغلب على منافسين وتحقيق أرباح خارج إطار القوانين الشرعية، كما يمكن للفساد أن يحصل عن طريق استغلال الوظيفة العامة، دون اللجوء إلى الرشوة، وذلك بتعيين الأقارب، أو سرقة أموال الدولة مباشرة".¹

أما الفساد الإداري بصفة خاصة فهو كل سلوك يصدر من الموظف يكون مخالفا لأداء الوظيفة العامة وممارساتها بسبب المصلحة الشخصية (العائلة، القرابة، الصداقة) أو الاستفادة المالية أو استغلال المركز ومخالفة التعليمات لغرض ممارسة النفوذ،² وتعدد مظاهر الفساد الإداري وتباين أشكاله في الجزائر، وأهمها:

1. مظاهر الانحرافات السلوكية:

- الرشوة: وهي سلوك الموظف مع عامة المجتمع عندما يريد استغلال سلطته، وقد عرفت الرشوة عند صغار الموظفين وعند كبار المديرين، وهي تختلف بشكلها وطبيعتها فقد تكون ذات قيمة مادية أو تكون ذات طبيعة عينية، وقد تأخذ مفاهيم عديدة (هدية، مساعدة، إكرامية) لكنه مهما اختلفت التسميات فالمعنى يبقى واحداً، وهو الرشوة،³ وعرفها قانون مكافحة الفساد على أنها كل من وعد موظفا عموميا بمزية

¹ منير الحمش، الاقتصاد السياسي: الفساد، الإصلاح، التنمية. دمشق: اتحاد الكتاب العرب، 2006، ص ص 13، 14.

² عماد صلاح عبد الرزاق داود، الفساد والإصلاح. دمشق: اتحاد الكتاب العرب، 2003، ص 67.

³ المرجع نفسه، ص 68.

غير مستحقة أو عرضها عليه أو منحه إياها بشكل مباشر أو غير مباشر سواء كان ذلك لصالح الموظف نفسه أو لصالح شخص أو كيان آخر لكي يقوم بأداء عمل أو الامتناع عن أداء عمل من واجباته، وكل موظف عمومي طلب أو قبل بشكل مباشر أو غير مباشر مزية غير مستحقة سواء لنفسه أو لصالح شخص آخر أو كيان آخر لأداء عمل أو الامتناع عن أداء عمل من واجباته.¹

وكان القانون قد أشار إلى الرشوة في مجال الصفقات العمومية التي تعبر عن قبض الموظف العمومي لنفسه أو لغيره أجرة أو منفعة بمناسبة عقد أو إبرام صفقة عمومية باسم الدولة أو الجماعات المحلية أو المؤسسات العمومية مهما كان طابعها، كما أشار إلى رشوة الموظفين العموميين الأجانب وموظفي المنظمات الدولية بغرض الحصول على صفقة أو امتياز غير مستحق ذي صلة بالتجارة الدولية.²

إن الرشوة كظاهرة في الإدارة الجزائرية تضرب بجذورها في العهد العثماني حيث كان تقديم الهدايا والرشاوى للقياد والبايات والخزناجين أمر طبيعي مقابل قضاء بعض المصالح الإدارية، خصوصاً مع الإفلاس المالي الذي كان يتخبط فيه الموظفون نتيجة ضعف الإدارة المالية آنذاك،³ كما أن النظام البيروقراطي في ظل الاستعمار الفرنسي رسخ ظاهرة الرشوة حيث كان يلجأ إليها المواطنون لشراء مناصب مقابل أجور زهيدة وكذا قضاء مصالحهم وتسهيل التعقيدات الإدارية التي كانت تسيطر على الأجهزة الإدارية الاستعمارية،⁴ وازدادت الرشوة توسعاً مع توسع أجهزة الدولة وتعدد مهام التنمية التي كلفت بها بعد الاستقلال.⁵

بانتقال الجزائر إلى التعددية ورغم الإصلاحات التي قامت بها الدولة في هذا الجانب إلا أن ظاهرة

¹ قانون الفساد 06-01، المادة 25.

² قانون الفساد 06-01، المادة 27-28.

³ علي سعيدان، مرجع سابق، ص 59.

⁴ المرجع نفسه، ص 63.

⁵ المرجع نفسه، ص 55.

الرشوة تنامت بشكل كبير وموسع وعلى كافة المستويات، ولا يستدعي الأمر إعطاء إحصائيات أو الحديث عن التقارير الواردة في هذا الشأن للكشف عن حجم الظاهرة وإنما يكفي فقط أن يتجه أي مواطن بسيط وإلى أي مصلحة إدارية كإدارة الضرائب أو الضمان الاجتماعي أو الصحة أو البلديات ليكتشف أن قضاء حاجة إدارية بسيطة تكلفه تعقيدا كبيرا يضطره في غالب الأحيان لتقدم الرشاوى ولعل ما يرد في الصحف اليومية أكبر دليل على ذلك، كما أن قضايا الفساد أو فضائح القرن التي عرفتها الجزائر كقضية خليفة والطريق السيار شرق غرب وسوناطراك¹ و2 عرفت تعاملات واسعة بالرشاوي والعمولات امتدت إلى مؤسسات أجنبية.

- الاحتيال ونهب المال العام: هو صورة من صور الفساد الإداري ويعد من الجرائم طبقاً للمفهوم القانوني، حيث تستخدم جريمة الاحتيال للحصول على منافع شخصية تدر على مرتكبيها بالفوائد¹ وهو يشير إلى اختلاس الممتلكات من قبل الموظف العمومي أو استعمالها على نحو غير شرعي بتبديده عمداً أو إتلافه أو احتجازه بدون وجه حق على نحو غير شرعي لصالحه أو لصالح شخص أو كيان آخر أي ممتلكات مالية عمومية أو أوراق أو أي أشياء أخرى ذات قيمة عهد بها إليه بحكم وظيفته أو بسببها² كما أشارت إليه المادة 41 في القطاع الخاص.

إن التعددية السياسية وحرية التعبير قد سمحت بالكشف عن العديد من قضايا نهب المال العام في الجزائر، ففي 1990 وفي محاضرة ألقاها في جامعة الجزائر أعلن "براهيمي عبد الحميد" رئيس الحكومة قبل أكتوبر 1988 أنه تم اختلاس 26 مليار دولار من خزينة الدولة وتم تحويلها على شكل رؤوس أموال إلى الخارج ما بين 1962 و1989³، وفي أثناء التحقيق في هذه القضية ظهرت أيضا قضية الغرفة الوطنية

¹ عماد صلاح عبد الرزاق داود، مرجع سابق، ص76.

² قانون مكافحة الفساد، المادة 29.

³ Rachid Telemçani, Bazar et globalisation, **l'aventure de l'infatâh en Algérie**. Alger: les édition el Hikma, 1999, p 133.

للتجارة والتي تجلت في تحويل ما يقارب 20 مليار دولار من خلال تحويل 2000 غلاف مالي بالعملة الصعبة، كانت تمنحها الغرفة الوطنية للتجارة في إطار الترخيص بالاستيراد لأشخاص صناعيين أو تجاريين،¹ لهذا صرح "محمد بوضياف" مباشرة بعد دخوله الجزائر لترؤس المجلس الأعلى للدولة في 16 جانفي 1992 على أن الفساد يشكل أهم مشكلة تواجه النظام السياسي.²

رغم أن محاربة الفساد كان من أهم الأولويات لدى "بوضياف"، و"زروال"، إلا أنه استمر في الانتشار والتوسع فعرفت البنوك العمومية سرقة وتبذير للمال العام على شكل قروض قدرت بمليارات الدولارات أخذت طريقها إلى "لكسمبورغ" و"موناكو" خصوصا في فترة ارتفاع أسعار البترول بين 1999 و2000، إضافة إلى مشروع "ميتر الجزائر" Metro d'Alger والطريق السيار شرق غرب الذي أكد صندوق النقد الدولي والبنك العالمي أن المبالغ التي صرفت عليه مبالغ خيالية لا يمكن تقديرها.³

بالإضافة إلى القضايا السابقة كانت قضية خليفة هي الأكبر في السنوات الماضية التي أظهرت في أواخر عام 2002 مدى ضعف القوانين المتبعة ومدى الضعف في أجهزة الدولة.

- **الوساطة والمحسوبية:** وهي آلية تنطلق من روابط القرى والوضع الطبقي، حيث تتأثر علاقات البيروقراطيين بالمواطنين بالأصول العرقية والاجتماعية، وللوساطة والمحسوبية وجهان أولهما إيجابي يعبر عن نوع من التعاون قصد تحقيق مطلب مشروع والثاني سلبي يعبر عن أنواع من التمييز والعنصرية حيث يتم بلوغ حقوق أو تجاوز حقوق آخرين على حساب الخدمة العامة.⁴

¹ Ibid, p134.

² Ibid, p137.

³ Djillali Hadjaj, **Corruption et démocratie en Algérie**. Paris: la Dispute, 2001, pp 122-124.

⁴ علي سعيدان، مرجع سابق، ص52.

إن الانتساب إلى الوظائف في الجزائر يتم عن طريق المسابقات الخاصة بكل مصلحة إدارية يمكن الانتساب إليها والدرجة الجامعية في الغالب هي أساس دخول الوظيفة العمومية إلا أن واقع التوظيف في الجزائر يعبر عن العكس، فالوساطة لا تزال أساس تعيين الإداريين في العديد من المناصب والمحسوبة على أساس العلاقات التقليدية مستمرة رغم كل الإصلاحات في مجال الوظيفة العمومية، إضافة إلى ظاهرة الزبائنية التي تعاني منها الإدارة الجزائرية والمشكلة من الروابط الأبوية والجهوية والصدّاقة وما إلى ذلك.¹

- إساءة النفوذ واستغلال المنصب العام: ويعني استغلال الوظائف أو المناصب عمدا لأداء عمل أو الامتناع عنه على نحو يخرق القوانين والتنظيمات بغرض الحصول على منافع غير مستحقة، وكذلك عدم التصريح بالممتلكات أو التصريح الكاذب الذي يخص كل موظف عمومي خاضع قانونا لواجب التصريح بممتلكاته، إضافة إلى أشكال أخرى من الفساد أشار إليها قانون 06-01 منها أخذ فوائد بصفة غير قانونية وتلقي الهدايا والتمويل الخفي للأحزاب السياسية وتبييض العائدات الإجرامية والإخفاء وإعاقة السير الحسن للعدالة والبلاغ الكيدي وعدم الإبلاغ عن الجرائم.

2. مظاهر التسيب الإداري:

يشير مفهوم التسيب الإداري إلى عدم التزام الموظف بأداء واجبات وظيفته بدقة وأمانة ومن دون أي مجهود مما يؤدي إلى تدني مهاراته الوظيفية وانخفاض مستويات الكفاءة لدى الإدارة التي تعجز بدورها عن تنفيذ السياسات العامة للدولة،² وتبرز أشكال التسيب الإداري في الجزائر في الصور التالية:³

¹ Taib Essaid " Approche clientaire de la relation fonctionnaire- citoyen en Algérie", **Revue Algérienne des sciences juridiques, économique et politique**, V. xxviii, N02, juin 1990, p302.

² نصير سمارة، مرجع سابق، ص 28.

³ أنظر سمارة نصير الذي فضل في مؤشرات التسيب الإداري، ص ص 34-62.

- عدم استغلال الموظف لوقت العمل الرسمي وانشغاله بأعمال غير رسمية كأداء بعض الألعاب واستعمال الهاتف وما إلى ذلك.

- تفشي روح اللامبالاة حيث لا يأخذ الموظف طلبات الزبائن بعين الاعتبار ولا يقدم لهم الخدمة بجدية.

- الاستهانة بالملكية العامة وضعف الحس الوطني اتجاهها.

- عدم التزام الموظف باحترام الشرعية القانونية والطاعة التسلسلية.

- عدم التزام الموظف بالنزاهة وعدم محافظته على سرية المكاتبات والقرارات.

- التغيب والتأخر وعدم الالتزام بالأمانة والاستقامة.

- الروتين الإداري.

- الإهمال وسوء المعاملة.

- ضعف الرقابة.

ثانيا: تطور الفساد في الجزائر ومؤثراته.

1.مرحلة حكم الرئيس بن بلة:

عرفت هذه المرحلة ظهور عدة فضائح فساد جراء بداية خروج الثورة عن مسارها منها قضية المجاهدين المزيفين حيث تجاوز عدد البطاقات 10000 بطاقة وقضية خزينة جبهة التحرير الوطني التي تضمنت سرقة أموال الجبهة وتحويلها إلى الخارج، إضافة إلى قضية صندوق التضامن الذي أنشأه أحمد بن بلة والذي ضم التبرعات التي جمعت لمساعدة الفئات الضعيفة في المجتمع.¹

ويعتقد عبد الحمدي ابراهيمي أن المجموعة التي أمسكت بالسلطة في عهد بن بلة سهلت ترقية الانتهازيين وعملت كل ما في وسعها لكي تتعزز مواقعها عن طريق تشديد التحكم في الأجهزة وتضخيمها

¹ سارة بوسعيد، شراف عقون، "واقع الفساد في الجزائر وآليات مكافحته"، مجلة البحوث الاقتصادية والمالية، مج 05، ع 01، جوان 2018، ص 309.

بعناصر تعتبرهم أكفاء ومطيعين وغير خطرين سياسيان والحماية التي تمنحها إياها لهم السلطة تضمن لهم الاستقرار والامتيازات وتعزز سلطتهم وتخولهم الشرعية.¹

2. مرحلة حكم الرئيس هوارى بومدين:

أخذ الفساد في هذه المرحلة منحى تصاعدي جراء ضخ أموال ضخمة في القطاع الصناعي مع تبني نموذج الصناعات المصنعة الذي تزامن مع إبرام عقود كثيرة وصفقات مع شركات أجنبية لنقل التكنولوجيا، والتي كان من نتائجها طغيان التسيير البيروقراطي للمشاريع وقلة التحكم وإدارة الاستثمارات وقلة التنسيق والبرمجة.²

3. مرحلة حكم الرئيس الشاذلي بن جديد:

إن تفكيك الشركات الوطنية الكبرى في بداية الثمانينيات نجم عنه تداخل الفساد بعلاقات القوة والزبونية في النظام، وأصبح الفساد موازيا لتوزيع المداخل في إطار توزيع رسمي بالدينار يبحث عن تحقيق المساواة نسبيا في ظل وجود فارق في الأجور المنخفضة بشكل خاص، وتوزيع آخر كبير وخفي بالعملة الصعبة يركز مداخل باهظة بين يدي الأقلية، ونتيجة التحول من الاستثمار إلى الاستيراد ضمن برنامج مكافحة الندرة طرأ تغيير على نظام الرشوة حيث اتسعت شبكات الفساد وتعقدت وهي خدمة الشركات الأجنبية طالما أن الشرط الوحيد للحصول على الرشوة هو التعامل الحصري مع هذه الشركات، والتفت الشبكات الزبونية حول أجهزة الدولة والشركات الاقتصادية الوطنية وحصلت على الرعاية التي تقدمها السلطة لرجال الأعمال والمضاربين في إطار مسلسل التواطؤ الخفي، ومع انعدام مساءلة كبار الموظفين ومدراء الشركات الوطنية عمت السرقة والاختلاسات والمضاربات من كل نوع.³

¹ عبد الخليم لام، مرجع سابق، ص 167.

² سارة بوسعيد، شراف عقون، مرجع سابق، ص 310

³ عبد الخليم لام، مرجع سابق، ص 175

5. المرحلة الانتقالية 1992-1999:

استمر في هذه المرحلة العمل بنظام العمولات في ظل ازدهار قطاع الاستيراد أمام ضعف آلة الإنتاج، وسمح اتفاق إعادة جدولة الديون الخارجية الذي أبرمته الجزائر مع الدول المانحة في مقابل التزامها بتطبيق برنامج التصحيح الهيكلي الذي وضعه صندوق النقد الدولي بحصول الدولة على 80 % من عائداتها النفطية في الأشهر الأولى من عام 1995 وارتفعت نسبة الواردات ب 02 مليار دولار، وأفسح تحرير التجارة الخارجية في 1994 المجال أمام القطاع الخارجي وأصبح الدينار قابلا للتحويل في المعاملات التجارية، وفي عام 1997 تم إحصاء أكثر من 5500 شركة استيراد وتصدير خاصة وتم استبدال الاحتكار الدولي للتجارة الخارجية بآخر خاص ارتبط أصحابه بدوائر في السلطة، هذه الشركات التي استنزفت الموارد المالية التي استفادت منها الجزائر بموجب التصحيح الهيكلي 1994-1997 ونهبها وتحويلها إلى الخارج واعتمادها على التجارة الخارجية كمنفذ لتهرب العملة الصعبة،¹ كما سمح الدعم المالي الدولي والمداحيل النفطية بزيادة النفقات العسكرية التي بلغت 100% عام 1998 في ظل غياب المساءلة والسرية الكبيرة المحاطة بالعملية.

وعموما فإن الفترة الممتدة من 1992 إلى 1999 تعد من أصعب المراحل التي مرت بها الجزائر نتيجة الأزمة الأمنية وكونها مرحلة انتقالية في الاقتصاد الجزائري سمحت بتوسع وانتشار الفساد في ظل غياب مؤسسات سياسية مستقرة قادرة على تكريس آليات الرقابة والمساءلة، ومن أهم المجالات التي تركز فيها الفساد:

¹ عبد الحليم مام، مرجع سابق، ص ص 186، 187.

- الفساد في قطاع المحروقات: وبدأ مع أول عملية خصخصة في 1991 بفتح الباب لخصخصة قطاع المحروقات للشركات الأجنبية دون تهيئة الظروف لذلك، حيث زاد الفساد كمسألة بيع 25% من حقل حاسي مسعود مقابل 6 أو 7 دولار رغم أن سعره في السوق كان ما بين 18 و20 دولار.

- الفساد في مجال الإنفاق العسكري: فنتيجة لتدهور الأوضاع الأمنية زاد الإنفاق العسكري بنسبة 45% في 1998 و100% سنة 1998، وكان ذلك يتم على حساب الاستثمارات المنتجة في ظل غياب أي محاسبة لوزارة الدفاع على صفقاتها الضخمة.¹

6. مرحلة حكم عبد العزيز بوتفليقة 2000-2019:

لم يكن تحالف السلطة والعصبية القبلية وحده في هذه المرحلة كافيا لتعزيز حكم بوتفليقة بل أدى المال أيضا دورا أساسيا في توفير الرعاية للمساندين والداعمين، فالمقاولون الخواص وأصحاب المال الذين قبلوا في البداية لعبة النظام من خلال تأييده عملوا بعد ذلك على تحقيق أجندتهم السياسية والاقتصادية وتطورت الشركات الخاصة بشكل ملفت للنظر، وفي ذات السياق جرى نقل الاحتكار العمومي من أيدي البيروقراطيين إلى الاحتكار الخاص عبر شبكات ومصالح مجموعات ضغط يديرها رجال أعمال،² وكنتيجة لذلك عرفت هذه المرحلة تورط مسؤولين كبار في فضائح اختلاس مليارات الدولارات في ظل ضخ أموال ضخمة في برامج الإنعاش الوطني وبرامج دعم النمو والمخطط الخماسي 2010-2014 الذي خصص له حوالي 286 مليار دولار والمخطط الخماسي الأخير 2015-2019 الذي خصص له 262 مليار دولار، وهي مبالغ حولت الجزائر إلى مملكة للفساد بمختلف أشكاله وتكبدت الجزائر من جرائه قرابة 30 مليار دولار بين عامي 2000 و2010.³

¹ سارة بوسعيد، عقون شراف، مرجع سابق، ص 312، 313.

² عبد الخليم لام، مرجع سابق، ص 196، 197.

³ المرجع نفسه، ص 313.

ومن خلال معطيات الجدول أدناه المتعلق بمؤشرات الفساد في الجزائر ما بين العام 2003 و2018 نلاحظ تطورا تدريجيا في درجات الفساد بانتقالها من 2.6 كأدنى درجة إلى 3.6 كأقصى درجة، وهذا يؤكد استمرار عمليات الفساد ونهب المال العام وعدم نجاعة الآليات التي تبنتها الدولة لمواجهته، والذي كان القطرة التي أفاضت الكأس وأدت إلى انتفاض الشعب في حراك 22 فبراير 2019، والذي أبان عن اختلاسات خيالية للخزينة العمومية من طرف المسؤولين السياسيين والإداريين من خلال المحاكمات التي تمت لشخصيات تابعة للنظام السابق.

الجدول رقم 11: ترتيب الجزائر وفق مؤشرات الفساد (2003-2018).¹

السنة	الدرجة من 10	الترتيب دوليا	عدد الدول المصنفة
2003	2.6	88	146
2004	2.7	97	159
2005	2.8	97	163
2006	3.1	84	179
2007	3.0	99	180
2008	3.2	92	180
2009	2.8	111	178
2010	2.9	105	178
2011	2.9	112	183

174	105	3.4	2012
177	94	3.6	2013
175	100	3.6	2014
168	88	3.6	2015
176	108	3.4	2016
180	112	3.3	2017
180	105	3.5	2018

المطلب الثاني: الشرعية وظاهرة الاحتجاجات

أصبحت ظاهرة الاحتجاجات في الجزائر تطغى على المشهد السياسي كرد فعل على عدم رضا المواطنين عن أداء النظام السياسي على كل المستويات، فهذه الظاهرة حصيلة تراكم عدة أزمات خاصة منها أزمة المشاركة السياسية من خلال تقييد كل آلياتها وأزمة الشرعية التي تولد عنها غياب الثقة بين المواطن ونظامه السياسي، ضف إلى ذلك الأزمة الاقتصادية وتبعاتها الاجتماعية من تدني للقدرة الشرائية والبطالة وأزمة السكن وأزمة الأجور المتدنية وأزمة الفساد السياسي والإداري والتي نتجت عنها ظواهر اجتماعية خطيرة كالهجرة غير الشرعية والانتحار، وقد عرفت موجة الاحتجاجات تطورا عبر عدة مراحل انتقلت فيها من المطالبة بتغيير الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية والسياسية إلى إسقاط النظام السياسي وتغيير مؤسساته والشخصيات الموالية له.

أولا: أحداث أكتوبر 1988.

إن الفعل الاحتجاجي في الجزائر فعل مرتبط بالفترة الاستعمارية حيث عبر الشعب الجزائري عن رفضه للاستعمار الفرنسي بعدة أشكال لعل أهمها في تاريخ الجزائر هو ثورة نوفمبر المجيدة، غير أن الاحتجاج ك ممارسة قد عرف استقرارا في ظل مرحلة الحزب الواحد التي عرفت بتحكم الدولة في كل قنوات المشاركة السياسية وشموليتها في التنظيم لكل شؤون المجتمع، خاصة في مرحلة حكم هواري بومدين الذي تمكن من تحقيق الاستقرار بتطويق أمني محكم للمجتمع من جهة، وكسب رضی فئات عريضة من المجتمع من جهة أخرى وذلك من خلال تجسيد مشروع مجتمع مبني على العدالة الاجتماعية في شكل مشاريع كالثورة الزراعية والذي سمح له بتشكيل قاعدة صلبة لحكمه، غير أن وفاته عجلت بتغيير الوضع حيث تبنى الشاذلي بن جديد الانفتاح الاقتصادي الذي أدى إلى بروز الفوارق الاجتماعية وفئات جديدة اكتسبت الثروة عن طريق الامتيازات مما ولد تفشي مظاهر المحسوبية والرشوة والفساد وسوء تسيير المال العام والذي أدى إلى نمو تخط لدى فئات عريضة من المجتمع مما ساعد على ظهور حركات احتجاجية كالربيع الأمازيغي في منطقة القبائل واحتجاجات أخرى قوامها الظروف المعيشية المزرية موازاة مع تدني أسعار النفط.¹

فمع بداية انخفاض أسعار البترول عام 1983 ظهر فشل التسيير البيروقراطي للاقتصاد الوطني في ظل تردي الوضع الاجتماعي حيث انخفض الدخل السنوي والذي أدى بدوره إلى انخفاض القدرة الشرائية، وتم استهلاك ما يعادل 11.1 مليار دولار سنويا في الفترة ما بين 1979 و1991 والتي بلغت عائداتها البترولية 144.5 مليار دولار، وهذا الاستهلاك الذي جلب ما يقرب من 25.7 دولار من الدين مما سبب أزمة التسيير، كما أزمة الديون تسببت في انكماش اقتصادي صاحبه اضطراب اجتماعي تمثل في تضخم جميع المواد الاستهلاكية التي ارتفعت سنة 1986 بمعدل 76.5%، إضافة إلى ندرة المواد الأولية

¹ لطفى بمغاز، نوران سيد أحمد، الحركات الاحتجاجية في الجزائر: الحقائق والآفاق، في: تامر خرمة، ربيع وهبة، الحركات الاحتجاجية في الوطن العربي (مصر، المغرب، لبنان، البحرين، الجزائر، سورية، الأردن). بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2014، ص 316، 317.

وانتشار الفساد وتخلي الدولة عن دعم المواد الاستهلاكية وتجميد الأجور وهي كلها عوامل ساهمت في انفجار الوضع.¹

فبعد الخطاب السياسي للرئيس الشاذلي بن جديد أمام أعضاء حزب جبهة التحرير الوطني في 19 سبتمبر 1988 الذي وجه فيه انتقادات لعناصر من الحزب المعارض للإصلاحات الليبرالية انتشرت موجة من الاضطرابات شلت مؤسسات اقتصادية واشتدت الأزمة مساء 04 أكتوبر 1988 حيث بدأت بتلاميذ المدارس لتنضم إليها شرائح أخرى تظاهرت بطريقة عنيفة ومارست عمليات تخريب كبيرة للممتلكات العامة كالبنوك والخطوط الجوية وأسواق الفلاح والمؤسسات التعليمية،² وكانت قد بدأت أعمال الشعب في أكتوبر 1988 من حي شوفالي بالجزائر العاصمة يوم 05 أكتوبر وعمت جميع أنحاء البلاد واستمرت أسبوعا كاملا سادت فيه كل أنواع الفوضى وراح ضحيتها 189 قتيلًا و142 جريحًا وما يفوق مليار دولار من الخسائر المادية إلى جانب 144 قتيلًا من قوات الأمن.³

وقد تعددت الآراء حول أسباب هذه الأحداث حيث هناك من اعتبرها تعبيرًا عن صراع بين الأجنحة آنذاك داخل النظام السياسي الجزائري والذي يمثله دعاة الإصلاح الليبرالي والمحافظون، غير أن درجة الغضب التي سادت المدن الجزائرية والعنف الذي مارسه الشبان ضد الممتلكات العمومية لم يعبر فقط عن هذا الصراع وإنما كان ينم عند درجة كبيرة من الحرمان والتي عانت منها فئات اجتماعية واسعة.

لقد شكلت أحداث أكتوبر تجمعًا للمهمشين سياسيًا واجتماعيًا واقتصاديًا وحتى ثقافيًا وتطورت إلى أحداث دامية أدت إلى تدخل الجيش، ورغم أنها عجلت بانتقال الجزائر من نظام الحزب الواحد إلى نظام التعددية الحزبية إلا أن تلك التجربة لم يكتب لها أن تكون في المسار الصحيح، حيث مع توقيف المسار

¹ عبد النور ناجي، مرجع سابق، ص ص 129، 130.

² عبد النور ناجي، مرجع سابق، ص 131.

³ محمد بوضياف، مستقبل النظام السياسي الجزائري، أطروحة دكتوراه. جامعة الجزائر: كلية العلوم السياسية والإعلام، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، 2008، ص 121.

الانتخابي دخلت الجزائر مرحلة الاستقرار التي شكلت فيها العشرية السوداء علامة فارقة في تاريخ الجزائر المعاصر، وقد أثرت بكل كبير على مسار الحركات الاحتجاجية في الجزائر، حيث أن الأزمة أدت إلى تأجيل معالجة العديد من الطالب الاجتماعية والاقتصادية وإعطاء الأولوية لاستتباب الأمن والاستقرار، ضف إلى ذلك فإن هذه المرحلة عرفت صدور قانون الطوارئ الذي ضيق على جميع الحريات خاصة منها التظاهر والتجمع مما جعل الحركات الاحتجاجية لا تعود إلى الواجهة إلا مع قرب استعادة السلم، حيث في عام 2001 قام ما يسمى بالربيع الأمازيغي الأسود الذي أخذ شكلا عنيفا وتسبب في شل كل الحركة في المنطقة، وتم تنظيم المحتجين في إطار ما عرف بالعروش وتنسيقية العروش والقبائل التي تبنت مجموعة من المطالب حملت طابعا هوياتيا إضافة إلى مطالب اجتماعية واقتصادية، بحيث انتهى الأمر بالاعتراف باللغة الأمازيغية لغة وطنية.¹

ثانيا: الاحتجاجات المتزامنة مع أحداث الربيع العربي.

انطلقت الحركة الاحتجاجية في الأسبوع الأول من يناير 2011 ودخول السنة الجديدة التي شهدت سريان زيادة الأسعار لمجموعة من المواد الغذائية بما فيها السكر والزيت وهما سلعتان واسعتا الاستهلاك، وسرعان ما انتشرت الأحداث التي بدأت في وهران تنتشر إلى مدن أخرى منها العاصمة التي عرفت فيها نقلة نوعية بدخولها الأحياء الشعبية العريقة منها باب الواد وبلكور وباش جراح لتتجه فيما بعد شرقا وحتى جنوبا.²

عرفت أحداث 2011 باستهداف مؤسسات لم تستهدف من قبل كالمؤسسات التربوية ووكالات السيارات وتخريب ما يقارب 36 مقرا لمؤسسات قضائية وكذا مقار السلطات المحلية وتوزيع الماء والكهرباء مما يعكس تدمرا من نوعية الخدمات القاعدية التي تقدمها هذه المؤسسات إضافة إلى الاعتداء على المقرات

¹ تامر خرمة، ربيع وهبة، مرجع سابق، ص ص 321، 323.

² عبد الناصر جابي، مرجع سابق، ص 07.

الأمنية، ولقد أعلنت مصالح الأمن بشكل رسمي عن حدوث أزيد من 11 ألف احتجاج طوال سنة 2011 في مختلف أنحاء الوطن.¹

إن ما ميز هذه الأحداث هو أنها لم تأت بالجديد حيث استمرت ظاهرة ضعف التنظيم والتأطير الحزبي والجمعي لها، وحالة التوجس لدى المحتجين من النخب السياسية خاصة المعارضة منها لقابليتها الكبيرة للاختراق والاحتواء،² لكنها من جهة أخرى كسرت حاجز الخوف من التعامل الأمني للنظام السياسي، وما شجع على ذلك طبيعة تعامله مع الاحتجاجات حيث أعطيت تعليمات صارمة لمصالح الأمن تفاديا للتصادم مع المحتجين، كما أن الخطاب الرسمي أضفى نوعا من الشرعية على مطالب المحتجين ذات البعد الاجتماعي الاقتصادي من خلال اتخاذ جملة من الإجراءات الاستعجالية ذات الطابع الاقتصادي والاجتماعي كإجراءات الحد من ارتفاع الأسعار وتجميد توزيع السكن لإعادة دراسة الطعون في عدة ولايات غير أن النظام قبل بالتفاعل الإيجابي مع مطالب المحتجين على أن لا تتعدى ذلك إلى المطالب السياسية.³

إن أحداث 2011 كانت نقلة نوعية في مسار الاحتجاجات في الجزائر لكونها وسعت من الظاهرة وأصبحت حدثا يوميا لجل القطاعات، وذلك ما ينم عن السخط الكبير من فئات اجتماعية كثيرة على الأوضاع خاصة منها الاجتماعية والاقتصادية، وعن تدميرها من أداء المؤسسات حيث نخرت الممارسات السلبية للبيروقراطية جسد الدولة لدرجة جعلت المواطن يفقد إيمانه التام بالعيش الكريم في الجزائر وما ظاهرة الحرقة إلا أكبر دليل على ذلك.

ثالثا: الحراك الشعبي 22 فيفري 2019.

¹ نور الدين بكيس، الحركات الاحتجاجية في الجزائر من المواجهة إلى الاحتواء. الجزائر: النشر الجامعي الجديد، 2018، ص 105.

² عبد الناصر جابي، الحركات الاحتجاجية في الجزائر (يناير 2011)، تقييم حالة، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، الدوحة، فبراير 2011، ص. 04، في: <https://www.dohainstitute.org>

³ نور الدين بكيس، مرجع سابق، ص 111.

عرف النظام السياسي الجزائري انسدادا بسبب عدة أزمات منها أزمة البطالة والهجرة غير الشرعية وتدهور عدة قطاعات خاصة منها قطاع الصحة والتوزيع غير العادل للثروة، والأخطر من ذلك انتشار الفساد بكل مؤسسات الدولة وعلى كل المستويات في ظل غياب العدالة، وتزامنت حدة هذه الأزمات مع تدهور صحة الرئيس بوتفليقة عبد العزيز وعجزه عن أداء مهامه الدستورية وإتاحة الفرصة لفاعول أخرى لتسيير شؤون البلاد، إضافة إلى استنزاف الخزينة العمومية لدرجة أدلى فيها رئيس الحكومة أنذاك أحمد أويحيى أن الخزينة عاجزة عن تسديد أجور الموظفين مما يوجب اتباع سياسة التقشف، وكان ترشح بوتفليقة لعهدة خامسة القطرة التي أفاضت الكأس ودفعت بمجموع المواطنين للخروج في مظاهرات سلمية عبر الوطن، والتي اتسمت بالعنفوية والتلقائية وعدم التأطير من أي حزب سياسي أو أي جمعية، مع اتفاقها على شعار واحد هو إسقاط النظام،¹ كما أن حراك فبراير امتاز بالدقة والتنظيم من حيث المكان والزمان، إضافة إلى اعتماده على وسائل التواصل الاجتماعي ونشر الوعي وتعبئة المواطنين وتوحيد شعارات الحراك، وبتقديمه لصورة إيجابية عن الوحدة الوطنية بتجاوز معيار الجهوية وضمه لجميع شرائح المجتمع مع طغيان فئة الشباب.²

و أسفرا الحراك الشعبي في 12 مارس عن إعلان الرئيس عبد العزيز بوتفليقة استقالته والتراجع عن الترشح لعهدة خامسة بعدما كانت العهدة الرابعة محل جدل طويل بسبب الوضع الصحي المتدهور للرئيس، وتضمن بيان استقالته اتخاذ إجراءات تسيير المرحلة الانتقالية، حيث تعهد بتوسيع قاعدة المشاركة السياسية وعمد الترشح وإرساء أسس الجمهورية الجزائرية الجديدة والتجهيز لندوة وطنية لإعداد النظام السياسي الجديد وتعديل الدستور وتحديد تاريخ إجراء الانتخابات الرئاسية، وقد تباينت ردود الفعل حول هذا البيان

¹ زهيرة مزارة، "الحراك الشعبي ما بعد الربيع العربي: بين مطالب التغيير الجذري للنظام واستكمال عملية البناء الديمقراطي (الجزائر، السودان أنموذجا)", مجلة الفكر القانوني والسياسي، مج 04، ع 02، 2020، 344.

² فاطيمة سايح، "دور الفساد المالي والإداري في انبثاق الحراك الشعبي في الجزائر، دراسة عينة من المشاركين في الحراك الشعبي"، مجلة التكامل الاقتصادي، مج 07، ع 03، سبتمبر 2019، ص ص، 35، 36.

والمرحلة الانتقالية بحيث اعتبرها أغلب الحراكيين قراراتاً للالتفاف على مطالب الحراك وضمن انتقال سلس للسلطة.¹

واستمرت المسيرات الرافضة لإجراء الانتخابات دون تغيير جذري ومحاسبة العصابة الفاسدة، ونظراً لتضارب الآراء حول الحل الأمثل للخروج من الأزمة في ظل غلق كل سبيل الحوار بين الحراك والنخب الحاكمة تم اللجوء إلى تفعيل المادة 102 من الدستور وتنظيم انتخابات رئاسية ترشح لها خمسة شخصيات هي علي بن فليس وعبد المجيد تبون وعز الدين ميهوبي وعبد القادر بن قرينة وعبد العزيز بلعيد، ولأنها شخصيات من النظام السابق فقد قوبلت بالرفض من طرف الشعب الذي قررت غالبية مقاطعات الانتخابات حيث لم تتجاوز نسب المشاركة في أغلب الولايات 05% بل لم تتعدى 04% في منطقة القبائل، وحصل عبد المجيد تبون على أعلى نسبة ونصب رئيساً للجمهورية.²

ونستنتج في الأخير أن النظام السياسي الجزائري يعاني من أزمة شرعية بسبب عدة عوامل منها سياسية واقتصادية واجتماعية وثقافية، وقد عمل منذ الاستقلال على تنويع مصادر شرعيته التي تمكنه من بناء جسر الثقة مع المواطن، فاعتمد على الشرعية التاريخية والثورية، وعلى الشرعية الدستورية، وشرعية الأداء الاقتصادي، وحتى شرعية الإنجاز على مستوى سياسته الخارجية، لكن رغم ذلك بقي يتخبط في أزمة شرعية تعمقت أكثر في ظل الانتشار الرهيب للفساد الذي أثر على أداء المؤسسات بكل أنواعها خاصة منها المؤسسات الإدارية، وهو الأمر الذي جعل المواطن ينتفض وينتقل من المطالبة بمطالب اقتصادية اجتماعية إلى المطالبة بإسقاط النظام ككل.

المبحث الثالث: مداخل ترشيد البيروقراطية لتدعيم الممارسة الديمقراطية.

¹ محمود جمال عبد العال، حراك الجزائر، الأطراف الفاعلة ومواقفها والسيناريوهات المحتملة، المركز العربي للبحوث والدراسات، في:

-<https://www.acrseg.org>

² زهيرة مزارة، مرجع سابق، ص 344، 345.

إن تعقد مهام الجهاز البيروقراطي في الجزائر وتعدد مهامه وشموليتها لكل مجالات تنظيم الشأن العام في ظل ضعف المؤسسات التمثيلية جعل من البيروقراطية تعزز حالة عدم الرضا وتكرس صعوبة التأقلم مع التغيير، مما جعل من الإصلاح أمرا ضروريا بدت معالمة من خلال جملة من الإصلاحات التي تبنها النظام السياسي الجزائري بغية تحقيق تغييرات جوهرية في المنظومة المؤسسية بالشكل الذي يجعل من الإدارة محور التغيير والأداة الرئيسية لذلك، وتعددت مداخل الإصلاح بين الإصلاح الإداري وتطبيق الإدارة الإلكترونية وتكريس الحكم الرشيد.

المطلب الأول: مدخل الإصلاح الإداري.

تشكل الإدارة العامة واجهة الدولة والوسيط الرئيسي بين المواطن والنظام السياسي، لهذا تركز الدول على إصلاحها كمدخل لترشيد العمل الحكومي والمنظومة الإدارية، وهو ما يعزز كفاءة الأجهزة الإدارية ويقود إلى تنمية شاملة في كل المجالات.

ويعبر الإصلاح الإداري عن تلك الجهود ذات الإعداد الخاص التي تهدف إلى إدخال تغييرات أساسية في أنظمة الإدارة العامة من خلال وضع معايير لتحسين واحد أو أكثر من عناصره الرئيسية كالهياكل الإدارية والأفراد والإجراءات، كما يعرف على أنه عملية تكيف دائمة ومستمرة للبنى الإدارية في ظل الظروف السياسية والاجتماعية والقانونية القائمة، بما يكفل تحسين مستويات أداء العملية الإدارية ورفع كفاءة النظم الإدارية القائمة من خلال تغيير المعتقدات والاتجاهات والقيم والبيئة التنظيمية للأجهزة الإدارية وجعلها أكثر ملائمة مع التطور التكنولوجي الحديث وتحديات السوق، وإحداث نقلة نوعية في مجال تقديم الخدمات العمومية مع تقليص التكاليف.¹

¹ أمينة بديار، "الإصلاح الإداري للمرفق العام في الجزائر بين الواقع والآفاق"، المجلة الجزائرية للمالية العامة، ع 07، 2017، ص ص

وقد بذلت الجزائر جهودا معتبرة بهدف إصلاح الإدارة العامة مركزيا ومحليا والرفع من أداء الجهاز الإداري وتقريبه من المواطن ومحاربة كل المظاهر السلبية للبيروقراطية، معتمدة في ذلك على إعادة هيكلة الأجهزة الإدارية المركزية وتحديد مهامها، إضافة إلى الاهتمام بالوظائف العمومي باعتبار المورد البشري المحور الأساسي في أي إصلاح.

أولا: إصلاح جهاز الإدارة العمومية.

إن من أساسيات نجاح العمل الإداري تحديد الأدوار وتوزيع الاختصاصات بين أجهزة الإدارة العمومية مما يعني تفرغ الأجهزة الإدارية في العاصمة لينحصر دورها وعملها في رسم السياسات العامة ووضع الخطط والإشراف على تنفيذ البرامج ومتابعتها بشكل مستمر، كما أن الأجهزة المركزية في الوزارات يجب أن تقتصر على النخبة من الخبراء والاستشاريين، وهذا ما ينجم عنه التخفيف من ظاهرة التضخم والترهل الإداري الذي تعاني منه معظم مراكز الوزارات من حيث العدد والنوع إلى المستوى الذي تتطلبه الاحتياجات الحقيقية لهذه المراكز مما يقلل من كلفة تسيير الدواليب الإدارية والحد من تدخل الإداريين في كل صغيرة وكبيرة.¹

وبالنسبة للهياكل والإجراءات التنظيمية في الجزائر فهي ضرورة أملتها ظروف المرحلة الاشتراكية والتي سقطت في فخ النمطية، مما ساهم في بروز مظاهر التسيب في مختلف الهياكل والأجهزة الإدارية، وعليه فقد عرفت الإدارة الجزائرية سلسلة من الإصلاحات منذ الثمانينات وكان للملف المقدم لمجلس الوزراء بتاريخ 25 نوفمبر 1987 المعنون " البيروقراطية مظاهر ورهانات " دورا كبيرا في تحديد أعراض مرض البيروقراطية في الإدارة العمومية الجزائرية،² وأعقبت هذا الملف صدور إصلاحات إدارية ركزت على تحسين العلاقة بين الإدارة والمواطن لضمان حيادها وعصرتها، أهمها:

¹ رضوان العني بن علي، البيروقراطية الإدارية ومسألة التقويم التنظيمي. الجزائر: الدار الجزائرية، 2015، ص ص 357، 358.

² أمينة بديار، مرجع سابق، ص ص 172، 173.

- تعيين وزير منتدب لدى وزير الداخلية سنة 1994 مكلف بالجماعات المحلية والإصلاح الإداري والذي عوض سنة 1996 بوزير منتدب لدى رئيس الحكومة مكلف بالإصلاح الإداري والوظيف العمومي.
- صدور مرسوم رئاسي رقم 96-113 المؤرخ في 23 مارس 1996 والمتضمن إنشاء وسيط الجمهورية الذي جاء نتيجة الطلبات المستمرة للمواطن حول ضرورة تحسين الأداء.
- تشكيل لجنة إصلاح هياكل الدولة بموجب المرسوم الرئاسي رقم 372 المؤرخ في 22 نوفمبر 2000 والمتضمن إحداث لجنة إصلاح هياكل الدولة ومهامها تتولى إعادة النظر في أنماط إصلاح هياكل الدولة واقتراح حلول ناجحة للمنظومة الإدارية والقانونية،¹ والتي قامت بتقييم كافة جوانب تنظيم الدولة وسيرها، من خلال:²
- دراسة مهام الإدارات المركزية للدولة وهيكلها.
- دراسة الجوانب المتعلقة بتنظيم وسير الجماعات والإدارات المحلية.
- دراسة طبيعة المؤسسات العمومية المكلفة بالخدمة العامة.
- إعادة صياغة كافة القوانين المتعلقة بأعوان الدولة.
- إنشاء المديرية العامة للإصلاح الإداري بموجب المرسوم رقم 192 المؤرخ في 28 أبريل 2003 الذي حدد مهام المديرية وتنظيمها الداخلي، والتي تمثل مهمتها في اقتراح عناصر السياسة الوطنية في مجال الإصلاح الإداري.
- استحداث الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته في 2006 بموجب القانون 06-01 والذي أكد على الشفافية والنزاهة والجدارة في التوظيف.

¹ فاطمة الزهراء فيرم، "الإصلاح الإداري ودوره في تحسين الأداء الوظيفي"، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، مجلد 11، العدد 01، ص 26، 27.

² الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم الرئاسي رقم 2000-372 يتضمن إحداث لجنة إصلاح هياكل الدولة ومهامها، الجريدة الرسمية رقم 71، الصادرة في 26 نوفمبر 2000، المادة 02.

- مراجعة قانون الوظيفة العمومية في 2006 والذي ثمن الموارد البشرية، وإعادة النظر في حقوق وواجبات أعوان الدولة وتحديث مناهج إدارة الأفراد بما يتلاءم مع الدور الجديد للدولة.
- تأكيد البرنامج الخماسي 2010-2014 على التكفل الأفضل باحتياجات المواطنين وضرورة سهر الإدارة العمومية على تقديم خدمة عمومية ذات نوعية جيدة.¹

ثانيا: إصلاح الوظيف العمومي.

- يعد إصدار قانون الوظيف العمومي 06-03² من أهم الإجراءات التي تبنتها الجزائر في إطار إصلاح الإدارة لما يحملها هذا القانون من مبادئ عصرية ومتكيفة مع الاعتبارات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي رافقت عملية التحول نحو التعددية السياسية والانفتاح الاقتصادي، حيث هدف هذا القانون إلى:³
- تكييف مهام الوظيفة العمومية مع الدور الجديد للدولة.
- ضمان وحدوية قطاع الوظيف العمومي وانسجامه الكلي باعتباره تجسيدا للدولة المستخدمة.
- التشجيع على قيام إدارة محايدة وناجعة وقادرة على الاستجابة لتطلعات المواطنين والتطور مع محيطها.
- تطوير عملية تسيير الموارد البشرية في الوظيفة العمومية ووضع منظومة تكوين مندمجة.
- إعادة تركيز مختلف أسلاك الموظفين حول مهامها الحقيقية المتعلقة بالمرفق العام والسلطة العمومية.
- تعزيز أطر التشاور والحوار داخل قطاع الوظيف العمومي.
- ضمان المساواة في الحقوق والواجبات بين الموظفين.

¹ فاطمة الزهراء فيرم، مرجع سابق، ص 27.

² الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، أمر رقم 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية رقم 46، الصادرة بتاريخ 16 يوليو 2006.

³ رشيد حبابي، دليل الموظف والوظيفة العمومية. الجزائر: دار النجاح، 2012، ص ص 14، 15.

كما احتلت سياسة التكوين أهمية بالغة لما لها من دور في الاستثمار في المورد البشري حيث فرض على الإدارة تنظيم دورات تكوين وتحسين المستوى بصفة دائمة لتجديد المعارف وتكييفها وفق متطلبات الوظيفة خلال المسار المهني لكل الموظفين على مستوى كل الأسلاك والرتب،¹ وكان الاهتمام بهذه العملية منذ الاستقلال أين شرعت الدولة في إنشاء المدارس منها المدرسة الوطنية للإدارة في جوان 1964 ومراكز التكوين الإداري على مستوى 31 ولاية بين 1966 و1975 ومراكز التكوين شبه الطبي والجمارك والفلاحة والأشغال العمومية،² كما تم تعزيز التكوين من خلال عدة مراسيم أهمها المرسوم 52-69 المؤرخ في 12 ماي 1969 والرسوم 59-85 المؤرخ في 23 مارس 1985، والرسوم 92-96 المؤرخ في 12 مارس 1996.³

كما أنه مع صدور قانون 03-06 عاد المجلس الأعلى للوظيفة العمومية للظهور، علما أن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية لسنة 1966 كان قد نص على المجلس الأعلى للوظيفة العمومية كأعلى هيئة استشارية تعمل على تحقيق التوازن بين مقتضيات الإدارة والمصالح الفردية للموظف وأنيطت رئاسته لرئيس الحكومة أو الوزير المكلف بالوظيفة العمومية، غير أن هذه الهيئة لم يشر إليها في القانون الأساسي النموذجي لعمال الإدارات والمؤسسات لعام 1985 في مسعى إلى تكريس فلسفة عالم الشغل الموحد والقضاء على خصوصية قطاع الوظيفة العمومية، وبهذا بأن هذه الهيئة الاستشارية الهامة لم يكتب لها أن ترى النور طيلة مراحل بناء الوظيفة العمومية في الجزائر من 1966 إلى 2006،⁴ حيث نص قانون

¹ أمر رقم 03-06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، المادة 104.

² هاشمي خريفي، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الأجنبية. الجزائر: دار هومة، 2010، ص. 152.

³ المرجع نفسه، ص. 152-153.

⁴ سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة. الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2010، ص 369.

الوظيفة العمومية 03-06 على أنه تنشأ هيئة للتشاور تسمى المجلس الأعلى للوظيفة العمومية، وتكلف بما يلي:¹

- ضبط المحاور الكبرى لسياسة الحكومة في مجال الوظيفة العامة.
- تحديد سياسة تكوين الموظفين وتحسين مستواهم.
- دراسة وضعية التشغيل في الجزائر والسهر على احترام قواعد أخلاقيات الوظيفة العمومية واقتراح كل تدبير من شأنه ترقية ثقافة المرفق العام.
- كما تم تكريس أخلاقيات المهنة المرتبطة بالصالح العام منها الالتزام بالنزاهة والاستقامة والتي تتجسد في عدم التفريط في المصلحة العامة ورفض الابتزاز والرشوة، واحترام مبدأ الالتحاق بالوظائف العمومية وعدم الاختلاس وتحويل الأملاك العامة ومساواة المترشحين في الصفقات العمومية.²
- بالإضافة إلى اتخاذ مجموعة من التدابير الوقائية في القطاع العام والمتمثلة في:
 - وجوب مراعاة الإجراءات المناسبة لاختيار وتكوين الأفراد لتولي المناصب العمومية، وكذا مراعاة مبادئ النجاعة والشفافية والجدارة في التوظيف.³
 - إلزام الموظف العمومي بالتصريح بممتلكاته قصد ضمان الشفافية في الحياة السياسية والشؤون العامة وحماية الممتلكات العمومية.⁴
 - وضع مدونات وقواعد سلوكية تحدد الإطار الذي يضمن الأداء السليم والنزاهة وذلك من أجل دعم مكافحة الفساد.⁵

¹ أمر رقم 03-06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، المادة 59.

² سعيد مقدم، مرجع سابق، ص 303.

³ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، قانون رقم 01-06 يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، الجريدة الرسمية رقم 14، الصادرة بتاريخ 08 مارس 2006، المادة 02.

⁴ قانون رقم 01-06 يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، المادة 04.

⁵ قانون رقم 01-06 يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، المادة 07.

- التزام المؤسسات والإدارات والهيئات العمومية باعتماد إجراءات تمكين الجمهور من الحصول على معلومات تتعلق بتنظيمها وسيرها وتبسيط الإجراءات الإدارية والرد على عرائض وشكاوى المواطنين، وذلك في إطار إضفاء الشفافية على كيفية تسيير الشؤون العمومية.¹

إن جل هذه الإصلاحات التي تبنتها الجزائر كانت تهدف بالأساس إلى إصلاح القطاع الإداري عضويا ووظيفيا ومحاربة الفساد وكل مظاهر البيروقراطية وهذا في إطار التحول نحو ما يسمى التسيير العمومي الجديد،² كنموذج لعمل الحكومة بشكل أفضل ولإصلاح الإدارة العامة، وكمجموعة من المقاربات والتقنيات الإدارية الخاصة التي يتم استخدامها في القطاع الخاص والتي تستهدف إصلاح القطاع العام، والانتقال من النموذج البيروقراطي (التسلسل الهرمي والرقابة) إلى نموذج ما بعد البيروقراطية (الدعم والابتكار).³

فن خلال هذا النمط التسييري يكون التغيير في الإدارة العامة المسيرة بشكل مركزي بزيادة شفافيتها من خلال تطوير الصيغة التعاقدية بين الإدارات والوزراء وزيادة درجة المساءلة وتطوير نظم الإدارة القائمة على الأداء وإعطاء الأولوية للشفافية من خلال الفصل بين التدخل السياسي والإداري وتطوير لامركزية الرقابة المالية.⁴

وعليه فالجزائر لا تزال تحتاج إلى خطط واستراتيجيات فاعلة في مجال الإصلاح الإداري والذي يجب أن يتم التركيز فيه على أهمية المورد البشري وإعادة النظر في نظام المركزية الشديدة وما يتبعها من وصاية معيقة

¹ قانون رقم 06-01 يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، المادة 11.

² يرجع معظم طلاب الإصلاح الحكومي الفضل في بدأ حركة التسيير العمومي الجديد إلى مارغريت تشر Margaret Thatcher التي اعتلت منصبها في بريطانيا عام 1979 بعدما أدارت حملة انتخابية أصبحت فيها الخدمة المدنية مادة للحوار السياسي حتى الآن، ثم انتخاب ريغن في الولايات المتحدة الأمريكية سنة 1980 وميلبروني Mulbroney سنة 1984 اللذان قادا حملة شرسة ضد البيروقراطية.
³ طارق عشور، "مقاربة التسيير العمومي الجديد كآلية لتدعيم وتعزيز تنافسية وكفاءة المنظمات الحكومية"، مجلة أداء المؤسسات الجزائرية، ع 01، 2011-2012، ص 111. نافية

⁴ شريفة رفاع، "نظرية الإدارة العامة الحديثة ودورها في معالجة إشكالية إدماج مفهوم الأداء في الخدمة العمومية"، مجلة الباحث، عدد 06، 2008، ص. 110.

لبرامج التنمية، إضافة إلى التركيز على تحديد المهام بدقة والهدف منها، والفصل في إشكالية العلاقة بين ما هو إداري وما هو سياسي وتكريس حياد الإدارة.

ثانيا: إصلاح الإدارة المحلية وتعزيز الديمقراطية التشاركية.

تعتبر الإدارة المحلية صورة من صور التسيير الذاتي ووسيلة فعالة لإشراك أفراد الشعب المنتخبين في ممارسة السلطة، وهي علامة من علامات ديمقراطية نظام الحكم في الدولة. وتعد مسألة التوفيق بين المركزية الشديدة التي تتطلبها قيادة العمل التنموي وقضية توسيع قاعدة المشاركة في الحياة السياسية من خلال المؤسسات المحلية من أهم التحديات التي واجهت نمط الحكم في الجزائر والتي كان لها نتائج عكسية على الديمقراطية والمشروع التنموي في الجزائر، حيث فشل التوفيق بين المركزية في قيادة المجتمع واللامركزية في الحقل الإداري كان وراء عملية إجهاض المشروع التنموي.

لقد بدأت إجراءات اللامركزية بعد سنتين من ولادة النظام الجديد بإصدار قانون البلدية في 18 جانفي 1967 ثم قانون الولاية في 23 ماي 1969 كخطوة أولية لفرض نمط جديد من الديمقراطية المركزية يستند إلى أسلوب التنظيم الهرمي للسلطة القاعدية،¹ ورغم الصلاحيات التي أعطيت للمجالس المنتخبة في هذه القوانين في إطار التصور الاشتراكي للحكم إلا أنها كانت مجردة من أي سلطة، بحيث كان المنتخبون بحكم تبعية مجالسهم لمصالح الدولة ماليا وتقنيا يظهرون بوصفهم مفوضين عن السلطة المركزية أكثر منهم مركزا مستقلا لاتخاذ القرار، خاصة بعد صدور دستور 1976 الذي أمعن في تكريس الشمولية والمركزية بتركيزه لكل السلطات في يد رئيس الجمهورية ووصف السلطات الثلاث في الدولة بالوظائف.²

¹ نور الدين زمام، مرجع سابق، ص ص 120، 121.

² المرجع نفسه، ص 124.

ومع تفاقم أزمات النظام السياسي الجزائري منها التخلف الإداري بكل مظاهره قامت السلطات الحاكمة بإدخال إصلاحات إدارية لتحديث الإدارة وتكييفها هيكليا وبشريا وتشريعيا وماديا بما يضمن الفعالية والسرعة في الأداء، وتعتبر اللامركزية ومبدأ الانتخاب لتمثيل الإرادة الشعبية من أهم الإصلاحات التي تبناها دستور 1989 حيث اعتبرت المادة 16 منه أن المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية وآلية لاقتسام السلطات بين الجهاز المركزي والهيئات المحلية.¹

ومس الإصلاح الإداري المجالس المحلية التي تعبر عن إرادة الشعب وذلك من خلال صدور قانون البلدية رقم 90-08 الذي اعتبر البلدية أداة لتحسيد الديمقراطية والتخلص من الممارسات السابقة من رشوة ومحسوبية عن طريق الرقابة الشعبية والأحزاب السياسية، وكذا قانون الولاية رقم 90-09 الذي هدف إلى التقليل من الوصاية والنظام المركزي وتدعيم التمثيل الشعبي، غير أن هذه الإصلاحات لم تمنح المجالس المنتخبة الصلاحيات الواسعة والضرورية اللازمة لتأدية وظائفها الحقيقية خاصة في ظل الإبقاء على المكانة المحورية للوالي.²

ومع التطورات السياسية والاقتصادية التي عاشتها الجزائر في ظل المرحلة الانتقالية التي تزامنت مع الأزمة الأمنية عرف عمل المجالس المحلية المنتخبة عدة عراقيل وانسدادات أدت إلى تقزيم مهامها مع تزايد ممارسة الوصاية من قبل السلطة المركزية.

وتزامنا مع ثورات الربيع العربي بادر النظام السياسي إلى إجراء جملة من الإصلاحات من خلال مراجعة مجموعة من القوانين منها قانون الانتخابات والأحزاب السياسية وقانون الإعلام والجمعيات، وكذلك القوانين المنظمة للجماعات المحلية، وفي هذا الإطار أشار رئيس الجمهورية عبد العزيز بوتفليقة في خطاب له ألقاه بتاريخ 25 أبريل 2011 والذي شخص فيه تشخيصا عميقا لوضعية البلاد إلى ذلك من خلال قوله

¹ عبد النور ناجي، مرجع سابق، ص 154.

² المرجع نفسه، ص ص 156-157.

"..... في إطار لامركزية أوسع وأكثر نجاعة وحتى يصبح المواطنون طرفا في اتخاذ القرارات التي تخص حياتهم اليومية وبيئتهم الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لابد من مضاعفة صلاحيات المجالس المحلية المنتخبة وتمكينها من الوسائل البشرية والمادية اللازمة لممارسة اختصاصاتها...."، وهذه الغاية تم مراجعتها قانون البلدية والولاية وإصدار كل من قانون البلدية 10-11 وقانون الولاية 12-07.¹

فبالنسبة للبلدية اعتبرتها المادة 01 من قانون البلدية 10-11 أنها الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة وهو نفس التعريف الذي ورد في القانون 90-08، غير أنه في إطار تفعيل الديمقراطية أضافت المادة 02 على أنها تشكل قاعدة اللامركزية ومكان ممارسة المواطنة وتشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية.

والملاحظ أن قانون البلدية 10-11 قد خصص بابا كاملا لتحفيز المواطن على المشاركة في تحديد أولوياته وخياراته في التنمية المحلية، ووضع مجموعة من التدابير التي من خلالها يعمل المجلس البلدي على استشارة مواطنيه في القضايا التي تعنيهم، حيث اعتبر أن البلدية الإطار المؤسسي لممارسة الديمقراطية على المستوى المحلي والتسيير الجوارى، وعلى المجلس الشعبي الوطني أن يتخذ كل التدابير لإعلام المواطنين بشؤونهم واستشارتهم حول خيارات وأولويات التنمية من خلال استعمال الوسائط والوسائل الإعلامية المتاحة، مع إمكانية تقديم عرض من طرف المجلس الشعبي البلدي عن نشاطه السنوي أمام المواطنين، كما ألزم المجلس الشعبي البلدي بوضع إطار ملائم للمبادرات المحلية لتحفيز المواطنين للمشاركة مع منح رئيس المجلس الشعبي البلدي إمكانية الاستعانة بصفة استشارية بأي شخصية محلية أو خبير أو ممثل جمعية لتقديم

¹ عمار بوضياف، شرح قانون الولاية-القانون 12-07 المؤرخ في 21 فبراير 2012. الجزائر: جسور للنشر والتوزيع، 2012، ص 126، 127.

مساهمة لأشغال المجلس وإعطاء حق الاطلاع لكل شخص على مستخرجات مداوات المجلس الشعبي البلدي وكذا القرارات البلدية والحصول على نسخة لكل شخص ذي مصلحة.¹

ورغم تركيز قانون البلدية الجديد على تكريس فكرة الديمقراطية التشاركية محليا وتحديد بدقة للعلاقة بين هيئات البلدية وفق القانون الجديد ووضع حلول للمشاكل التي قد تعترض المجالس في حال وجود انسداد سياسي، إضافة إلى إلغاء سحب الثقة من رئيس المجلس الشعبي البلدي من طرف أعضائه لحمايته من أعضاء المجلس الذين قد يتخذون هذا القرار لاعتبارات شخصية وسياسية وليس لمصلحة البلدية، إلا أن تطبيقها على أرض الواقع لم يرق إلى ذلك المستوى في ظل غياب الثقافة السياسية التشاركية لدى النظام السياسي ولدى المواطنين، ونقص الوعي الجماهيري بالممارسة الديمقراطية، أضف إلى ذلك استمرار الوصاية الممارسة على المجالس البلدية المنتخبة من طرف السلطات المركزية والوالي، خاصة مع تكريس رغبة السلطة المركزية في التواجد على مستوى البلدية من خلال استحداث هيئة الأمين العام من خلال المادة 15 من القانون 10-11 التي تنص على أن البلدية تتكون من المجلس الشعبي البلدي كهيئة مداولة ورئيس المجلس الشعبي البلدي كهيئة تنفيذية.

أما بالنسبة للولاية فقد عرفت المادة 01 من قانون الولاية 07-12 على أنها الجماعة الإقليمية للدولة والدائرة الإدارية غير الممركزة للدولة، وهي تشكل فضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية والتشاورية بين الجماعات الإقليمية والدولة، وبهذا فالولاية تنظم إداري تابع للدولة وجزء منها وفيها يتم تنفيذ السياسات العمومية محليا.

والملاحظ أن قانون الولاية 07-12 لم تخصص فيه مواد بعينها لتكريس الديمقراطية في الحكم المحلي مثل البلدية، وإنما تمت الإشارة فقط إلى بعض آليات الشفافية من خلال بعض المواد، منها إصاق جدول

¹ قانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية، المواد 11، 12، 13، 14.

أعمال الدورة عند مدخل قاعة المداولات وفي أماكن الإلصاق المخصصة لإعلام الجمهور ولاسيما الإلكترونية منها وفي مقر الولاية والبلديات التابعة لها، وإعطاء حق لكل شخص له مصلحة أن يطلع في عين المكان على محاضر مداولات المجلس الشعبي الولائي والحصول على نسخة كاملة أو جزئية منها، إضافة إلى إمكانية دعوة كل شخص من شأنه تقديم معلومات مفيدة لأشغال اللجنة بحكم مؤهلاته أو خبرته من طرف لجان المجلس الشعبي الولائي،¹ كما تم تعزيز هذه الممارسات من خلال التعديل الدستوري 2016 الذي نص من خلال المادة 17 على أن المجالس المنتخبة المحلية تشكل قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية.

إن الهدف من إصلاح نظام الجماعات المحلية هو زيادة فعالية المنتخبين على المستوى المحلي بحكم قربهم وعلاقتهم المباشرة بالمواطن وتمكينهم من تفعيل التنمية المحلية على كافة المستويات، إضافة إلى جعل المواطن جزءا من عملية صناعة القرار على المستوى المحلي، غير أن تجسيد الإصلاحات على أرض الواقع والوصول إلى تكريس الديمقراطية التشاركية في الجزائر تكتنفه صعوبات جمة تتلخص في نظام الوصاية المطبق على المجالس المحلية وعدم فعالية المجتمع المدني كأهم آلية من آليات الديمقراطية التشاركية، ضف إلى ذلك عدم فتح المجال أمام المواطنين للاطلاع على المداولات والقرارات وهو ما يحتاج إلى إعادة النظر في مجال الحريات والحقوق التي تتيح المشاركة في صنع السياسات العامة.

المطلب الثاني: مدخل الإدارة الإلكترونية.

يعد موضوع الإدارة الإلكترونية من المواضيع المعاصرة التي تكتسي أهمية بالغة في الدراسات والبحوث، وهي ظاهرة ارتبط ظهورها وتطورها بالتطور التكنولوجي العالي الذي عرفه العالم والاعتماد المتنامي على وسائل الاتصال الحديثة وخاصة منها شبكات الأنترنت.

¹ قانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية، المواد 18، 32، 36.

وتكتسي الإدارة الإلكترونية أهمية بالنظر إلى دورها في زيادة كفاءة وفاعلية الإدارة بالمفهوم التقليدي والعمل على ترشيدها بحيث يزيد تفاعلها مع مستخدميها، وفي هذا الإطار فإن الجزائر وتأثرها منها بمتغيرات البيئة المحيطة بها والتي فرضتها عليها مسارات العولمة على كل المستويات وجدت نفسها مجبرة على مساندة هذا التطور، والتحول من الإدارة بالمفهوم البيروقراطي التقليدي إلى الإدارة بالمفهوم الإلكتروني الذي يرفع من أداء الأجهزة الإدارية ويحقق التفاعل الإيجابي بينها وبين المواطنين، الأمر الذي يوسع من آليات مشاركة المواطن في إدارة شؤونه في ظل المشاركة الرقمية.

أولاً: جهود الجزائر لتحقيق الإدارة الإلكترونية.

تشير الإدارة الإلكترونية بصفة عامة إلى استغلال الإدارة لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات لتدبير وتحسين وتطوير العمليات الإدارية المختلفة داخل المنظمة، وقد عرفها السالمي بأنها "عملية ميكنة جميع مهام وأنشطة المؤسسة الإدارية بالاعتماد على جميع تقنيات المعلومات الضرورية للوصول إلى تحقيق أهداف الإدارة الجديدة في التقليل في استخدام الورق وتبسيط الإجراءات والقضاء على الروتين والإنجاز السريع والدقيق للمهام والمعاملات لتكوين كل إدارة جاهزة لربطها مع الحكومة الإلكترونية لاحقاً"¹ أي أن الإدارة الإلكترونية وسيلة مهمة للتقليل من الإجراءات الإدارية والقضاء على البيروقراطية بمفهومها الجامد.

وتحتاج الإدارة الإلكترونية إلى تهيئة البيئة المناسبة والمواتية لتنفيذها، وذلك من خلال توفير المتطلبات

التالية:²

¹ فداء حامد، الإدارة الإلكترونية، الأسس النظرية والتطبيقية. الأردن: دار مكتبة الكندي للنشر والتوزيع، 2015، ص ص 203،204.

² المرجع نفسه، ص ص 224-227.

- البنية التحتية: فالإدارة الإلكترونية تتطلب وجود مستوى عال من البنية التحتية التي تتضمن شبكة حديثة للاتصالات والبيانات وبنية تحتية متطورة للاتصالات السلكية واللاسلكية قادرة على تأمين التواصل ونقل المعلومات.

- توفير الوسائل الإلكترونية منها أجهزة المحمول والهواتف.

- توفر مزودي الخدمة بالإنترنت مع توافر أسعار معقولة من أجل فتح المجال لأكثر عدد من المواطنين للتفاعل.

- التدريب وبناء القدرات من خلال تدريب الموظفين على طرق استعمال أجهزة الكمبيوتر وإدارة الشبكات وقواعد البيانات مع الاعتماد على مراكز تدريب متخصصة.

- توافر مستوى مناسب من التمويل الذي يمكن الحكومة من إجراء صيانة دورية وتدريب الكوادر والموظفين والحفاظ على مستوى عال من تقديم الخدمات.

- وجود التشريعات والنصوص القانونية التي تسهل عمل الإدارة الإلكترونية وتضفي عليها الشرعية والمصداقية.

- توفير الأمن الإلكتروني والسرية الإلكترونية على مستوى عال من حماية المعلومات الوطنية والشخصية وصون الأرشيف الإلكتروني.

- وضع خطة تسويقية ودعائية شاملة للترويج لاستخدام الإدارة الإلكترونية وضرورة مشاركة المواطنين فيها والتفاعل معها.

وتبقى الإرادة السياسية لتحسيد كل المشاريع المتعلقة بالإدارة الإلكترونية وتوفير البيئة المناسبة لها قانونيا وماديا من أهم المتطلبات، وفي هذا الإطار فإن الجزائر بذلت عدة جهود للالتحاق بالعالم الرقمي وتكريس معالم الإدارة الإلكترونية، وبدى ذلك من خلال عدة إجراءات أهمها:

1. إطلاق الحكومة الجزائرية سنة 2008 لمشروع " مبادرة الجزائر الإلكترونية 2013"، حيث استحدثت لجنة سميت اللجنة الإلكترونية تحت وصاية الحكومة كلفت بصياغة المحاور الكبرى للمشروع، وتمثلت المحاور الكبرى في عدة برامج منها برنامج التطوير الإداري والتنفيذي والذي شمل تطوير أساليب العمل من خلال:¹

- تسريع استخدام تكنولوجيات الإعلام والاتصال في الإدارة العمومية.
- تسريع استخدام الإعلام والاتصال في الشركات.
- تطوير آليات وحوافز استفادة المواطنين من تجهيزات وشبكات تكنولوجيات الإعلام والاتصال.
- دع الاقتصاد الرقمي.
- تعزيز البنية الأساسية للاتصالات ذات التدفق السريع.
- تطوير الكفاءات البشرية.
- تدعيم البحث والتطوير والابتكار.
- ضبط مستوى الإطار القانوني.
- الاعلام والاتصال.
- تمكين التعاون الدولي.
- آليات التقييم والمتابعة.
- إجراءات تنظيمية.
- الوسائل المادية.

¹ عبد الحكيم حطاطش، دور تطبيق الحكومة الإلكترونية في الجزائر في تحسين إدارة العلاقة مع المواطن CRM، أطروحة دكتوراه. جامعة سطيف: كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، 2017-2018. ص ص. 2216228. أو: الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، اللجنة

2. تحديد محاور عصنة الإدارة العمومية من طرف اللجنة الإلكترونية، والتي تضم:

- عصنة الإدارة من خلال إدخال تكنولوجيا الإعلام والاتصال، وتضم استكمال وإعداد قواعد البيانات ووضع البرامج والتطبيقات لمختلف المهام والخدمات.

- تقريب الإدارة من المواطن عن طريق الخدمات الإلكترونية وتمثل في إقامة شبكة بين الإدارات والحكومة تعتمد بنية تحتية للاتصالات ذات تدفق سريع، من خلال إقامة مخطط توجيهي للإدارة الإلكترونية ووضع معايير مرجعية لنظم المعلومات في الإدارات العمومية بإقامة بوابة الحكومة الإلكترونية.¹

3. تسريع استخدام تكنولوجيا الإعلام والاتصال في الإدارة العمومية لاسيما الانترنت والتي تسمح بإنشاء فضاء اتصال يعتمد على لامركزية المعلومات.

4. التعاون الدولي كبرنامج MEDEA ما يسهم في المشاركة الفعالة في الحوار والمبادلات الدولية وإقامة شراكات استراتيجية، حيث يعتمد على المؤشرات للوصول إلى الجزائر الإلكترونية فيما بعد 2013، والعمل على تجسيد الاستراتيجيات الوطنية لتكنولوجيا الإعلام والاتصال.

5. إنجاح مشروع المواطن الإلكتروني بإطلاق وزارة الداخلية لمشروع المواطن الإلكتروني الذي يختصر أرشيف كل مواطن في رقم واحد يتبعه مدى الحياة يمكنه من خلاله استخراج جميع الوثائق الإدارية وفق نظام إلكتروني يعمل على إصدار مختلف الوثائق في مدة لا تتجاوز 20 ثانية، كما عملت الحكومة الجزائرية على تطبيق تكنولوجيا المعلومات والاتصال في مؤسساتها لتحديث الممارسة الإدارية وربط الهياكل الإدارية بكل القطاعات المعنية ضمن نظام شبكي من خلال رفع كفاية العاملين بالإدارة العمومية انطلاقا من قطاعات الحكومة منها التعليم العالي، التربية، الصحة العمومية، العدالة، المصارف والمالية.²

¹ حطاطش عبد الحكيم، مرجع سابق، ص. 221.

² محمد شايب، "مدى الجاهزية الإلكترونية للحكومة الجزائرية، مؤشر الاستخدام التكنولوجي مثلا (2012-2016)", المجلة الدولية للمعلوماتية، مج 05، ع 10، جويلية 2017.

6. تقديم خدمات إلكترونية في عدة مجالات أهمها قطاع البريد والموصلات من خلال السحب الآلي للأموال والبطاقة الذهبية للدفع الإلكتروني، إضافة إلى خدمات إلكترونية في قطاع التعليم وكذا قطاع الضمان الاجتماعي وكذا قطاع العدالة وقطاع التجارة.

غير أن الجزائر كبقية الدول النامية تواجه فيها تطبيق الإدارة الإلكترونية عدة عراقيل، أهمها:¹

- عجز قطاع البريد والاتصال في تلبية طلبات الزبائن على إيصال الهاتف كقناة مهمة من قنوات الاتصال بالإنترنت.

- التأخير في استكمال البنية التحتية للاتصالات.

- محدودية انتشار واستخدام الإنترنت في الجزائر، حيث أن نسبة مستخدمي هذه التقنية لا تزال محدودة وضعيفة.

- بطء سير التعاملات المالية الإلكترونية.

- غياب التشريعات الكافية للتعاملات الإلكترونية.

- طغيان البيروقراطية وانخفاض مستوى الثقة بالحكومة.

- تواضع الثقافة المعلوماتية والتفاعل الإلكتروني لدى المجتمع الجزائري.

وبالنظر إلى هذه العراقيل فإن تطبيق الإدارة الإلكترونية في الجزائر لا يزال يحتاج إلى مضاعفة الجهود في ظل التأخير الذي تشهده الجزائر في هذا الميدان، حيث أفادت التقارير الصادرة عن المنتدى الاقتصادي العالمي حول استخدام تكنولوجيات الإعلام أن الحكومة الجزائرية تعرف تراجعاً في مؤشرات الجاهزية التكنولوجية، فحسب معطيات الجدول أدناه الخاص بترتيب الجزائر حسب مؤشرات الجاهزية فإن الجزائر

¹ عبد القادر عبان، تحديات الإدارة الإلكترونية في الجزائر، دراسة سوسيولوجية ببلدية الكاليتوس بالعاصمة، أطروحة دكتوراه. جامعة محمد خيضر بيسكرة، كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية، قسم العلوم الاجتماعية، 2016، ص 203، 204.

عرفت تراجعاً بين عام 2012 وعام 2016 من حيث الاستفادة من التطور التكنولوجي واستخدام التكنولوجيا.

الجدول رقم 12: ترتيب الحكومة حسب محاور ومؤشرات جاهزية التكنولوجيا¹

مؤشرات الجاهزية	الترتيب حسب	الترتيب حسب	الترتيب حسب	الترتيب حسب
	تقرير عام 2012	تقرير عام 2014	تقرير عام 2015	تقرير عام 2016
	من أصل 142 دولة	من أصل 148 دولة	من أصل 143 دولة	من أصل 139 دولة
مؤشر الاستفادة من أحدث التطورات التكنولوجية	118	129	120	117
مؤشر الاستخدام التكنولوجي	127	134	129	125
مؤشر استخدام الحكومة	135	134	134	130

¹ محمد شايب، مرجع سابق، ص 39..

ولقد انعكس التأخر في المؤشر العام للجاهزية على مستوى الاقتصاد عموماً بالسلب، ومن ثم على مؤشر الاستخدام التكنولوجي وعلى جاهزية المؤسسات والأفراد واستخدام الحكومة مما يدل على أن الحكومات بعيدة كل البعد عن استخدام التكنولوجيا الحديثة للإعلام والاتصال.¹

وكشف تقرير الشؤون الاقتصادية والاجتماعية بمنظمة الأمم المتحدة في مؤشر الحكومة الإلكترونية لعام 2014 أن الجزائر هي الأسوأ عربياً وفي شمال إفريقيا في مجال تطبيق الحكومة الإلكترونية، حيث احتلت الجزائر وفق التصنيف الأممي المرتبة 136 على مستوى العام 2014 من ضمن 191 دولة مقارنة بتونس في الرتبة 75 والمغرب 82 ومصر 80.²

ثانياً: انعكاس واقع الإدارة الإلكترونية في الجزائر على تجسيد الديمقراطية.

في ظل الثورة الرقمية والانتشار الواسع لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات فإن معظم دول العالم وجدت نفسها تمشي في مسار تغيير إدارة شؤون الأفراد وتلبية حاجياتهم من الأسلوب التقليدي إلى الأسلوب الرقمي الذي يحقق سرعة أكبر في تأدية الخدمات وفعالية في تطوير المهام والأنشطة المقدمة من طرف الحكومات، كما أن الدول المتقدمة استطاعت أن تجعل من الإدارة الإلكترونية أداة للتحويل من الديمقراطية التقليدية إلى الديمقراطية الافتراضية ورقمنة الحياة السياسية ومنها الممارسات الديمقراطية من مشاركة سياسية وتعبير عن الرأي.

إن الديمقراطية الإلكترونية أو الديمقراطية الرقمية وديمقراطية الفضاء التخيلي تعني استخدام وسائل تكنولوجيا المعلومات والاتصال لجعل المواطن قادراً على محاسبة السياسيين على أفعالهم وتسهيل الاتصال

¹ المرجع نفسه، ص 39.

² المرجع نفسه، ص 40.

بينهم وبين المواطنين، كما تشير إلى استخدام الأنترنت كوسيط لاختيار المنتخبين ورسم السياسات بطريقة ديمقراطية،¹ ومن الخدمات المقدمة في هذا المجال منتديات النقاش الإلكترونية لإبداء الرأي في السياسات الحكومية والحملات السياسية الإلكترونية واستطلاع الرأي الإلكتروني لنشر وتوثيق محاضر الجلسات الحكومية إلكترونياً وكذا جلسات البرلمان.²

وبالانتقال إلى الجزائر، فإن التحديات التي تواجهها الإدارة الإلكترونية تجعل من الديمقراطية الإلكترونية بعيدة المنال في ظل وجود جهاز بيروقراطي منغلق على نفسه ومقاوم لعملية التغيير، إضافة إلى تخبط النظام السياسي في أزماته من أزمة شرعية وتنمية اقتصادية وأزمة توزيع.

غير أن هذا لا ينكر استخدام بعض أدوات الديمقراطية الإلكترونية في الجزائر من قبل الحكومة وكذا المواطنين، أهمها:

1. المواقع الإلكترونية الحكومية منها البوابات الإلكترونية.
2. المنتديات وهي من الأدوات الشائعة الاستخدام التي تسمح بجذب اهتمام المواطنين وتناقل المعلومات والأخبار وزيادة التفاعل.
3. استطلاعات الرأي.

وهذا ما سمح بتنامي الظاهرة الإلكترونية في الجزائر من خلال:

- امتداد الحركة الاحتجاجية الشعبية في مدينة وهران في 05 جانفي 2011 إلى بقية المدن الأخرى.
- استغلال شباب الجنوب الفضاء الافتراضي في التحريض على التظاهر والاحتجاج عام 2013 للتعبير عن مطالبهم الاجتماعية خاصة منها البطالة.

¹ وداد قوقة، "دور الحكومات الإلكترونية في تفعيل الديمقراطية الإلكترونية"، مجلة العلوم الإنسانية، ع. 46، ديسمبر 2016، ص. 105.

² مصطفى يوسف كافي، مرجع سابق، ص 280.

- تعبئة الرأي العام عبر الفضاء الافتراضي للتظاهر ضد الحفر لاستخراج الغاز الصخري.

- حراك 22 فبراير 2019.

إن هذه الأدوات قد مكنت المواطنين من معالجة قضايا حساسة وتوسيع دائرة الحوار وإبداء الرأي في السياسات الحكومية، غير أن بروز ظواهر تؤثر على استقرار وأمن الدولة مثل الصراعات العرقية والجهوية والدعوة إلى التطرف الديني والغش والتزوير وتبييض الأموال دفع الحكومة سنة 2015 إلى اتخاذ قرار يقضي بإنشاء هيئة وطنية للوقاية من الجرائم المتصلة بتكنولوجيا الإعلام والاتصال خاصة تلك التي تمس بأنظمة المعالجة الآلية للمعطيات المحددة في قانون العقوبات.

إن الحديث عموماً عن الديمقراطية الإلكترونية يجب أن يتم من خلال قياس تطبيقها على مستوى عدة عناصر، والتي تضم:¹

1. المشاركة الإلكترونية: وهي محور الديمقراطية الإلكترونية، تمكن من تدعيم الحكومات ودفع التنمية المجتمعية. تكون من خلال البريد الإلكتروني واستطلاعات الرأي والمنتديات، والمواقع الإلكترونية الحكومية وكذا الرسائل الصوتية والنصية (وسائل الديمقراطية الإلكترونية).

2. الانتخابات الإلكترونية: حيث تتم إدارة الحملات الانتخابية اعتماداً على أدوات الويب وتكنولوجيا المعلومات، والاعتماد على البديل (المؤتمرات، المنتديات الإلكترونية، شبكات التواصل الاجتماعي). وتعرف الانتخابات الإلكترونية على أنها استخدام أدوات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في عملية إدارة الأنشطة المتعلقة بوصول المرشح لأهدافه، وتفعيل قنوات الاتصال بينه وبين الناخبين.

3. التصويت الإلكتروني: ويعني استخدام الوسائل الإلكترونية في إدارة التصويت، وهو عكس استخدام النظام الورقي. وتشمل عملية التصويت الإلكتروني تسجيل الناخبين لدى دائرة التسجيل، إصدار وثائق

¹ وداد قوقة، مرجع سابق، ص. 108.

تشمل الناخبين والمرشحين المؤهلين، التصويت باستخدام أدوات إلكترونية يتم من خلالها التأكد من هوية المنتخب، وأخيرا تتم عملية الحصر الإلكتروني حيث يتم في هذه المرحلة عد الناخبين والنتائج بصورة آلية. وقياس واقع هذه العناصر على مستوى الممارسة فإن المشاركة الإلكترونية هي العنصر الوحيد الذي يعرف تكريسا في بعض المجالات، أما الانتخاب والتصويت الإلكتروني فلم تبلغ الجزائر بعد مرحلة تطبيقهما، بالرغم من أنهما يطرحان كأهم آليات القضاء على التزوير في الانتخابات واسترجاع الثقة بين المواطن والنظام السياسي.

إن الديمقراطية الإلكترونية تعد من آخر الأشكال التي وصلت إليها الدول الغربية الرائدة في تطبيق النموذج الديمقراطي في الحكم، لهذا فإن نجاح الديمقراطية الإلكترونية يستلزم بالضرورة النجاح في تطبيق الديمقراطية بفهومها التقليدي لكونها توفر البيئة الملائمة للديمقراطية الافتراضية، هذه البيئة التي تتطلب مستويات عالية من الوعي الحضاري بالممارسة الديمقراطية إضافة إلى احترام الحريات والحقوق العامة للإنسان وتوفير مناخ اقتصادي ملائم وتنمية تسمح بتوفير البيئة التنظيمية والتقنية والإدارية المناسبة لرقمنة الحياة السياسية.

المطلب الثالث: مدخل الحكم الراشد.

استخدم مفهوم الحكم الراشد منذ عقدين من الزمن من قبل مؤسسات الأمم المتحدة لإعطاء حكم قيمي على ممارسة السلطة السياسية لإدارة شؤون المجتمع باتجاه تطوري تقدمي، وهو يتضمن ثلاثة أبعاد مترابطة هي البعد السياسي المتعلق بطبيعة السلطة السياسية وشرعية تمثيلها والبعد التقني المتعلق بعمل الإدارة العامة وفعاليتها والبعد الاقتصادي الاجتماعي المتعلق ببنية المجتمع المدني ومدى حيوته واستقلاله عن الدولة، وكذا طبيعة السياسات العامة في المجالين الاقتصادي الاجتماعي وتأثيرها في المواطنين وعلاقتها

مع الاقتصادات الخارجية وبالمجتمعات الأخرى،¹ وعليه فإن الحكم الراشد يعتمد على تكامل الدولة ومؤسساتها والقطاع الخاص والمجتمع المدني.

ويقاس الحكم الراشد بمجموعة من المؤشرات أو المعايير التي يجب توافرها وحددها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في تسعة معايير تضم المشاركة، حكم القانون، الشفافية، حسن الاستجابة، التوافق، المساواة، الفعالية، المحاسبة والرؤية الاستراتيجية، أما معهد البنك الدولي التابع للبنك الدولي بإشراف "دانيال كوفمان" (Daniel Kaufman) وآخرين فربط الحكم الراشد بستة معايير هي: الصوت والمساءلة، الاستقرار السياسي وغياب العنف، فعالية الحكومة، نوعية التنظيم، سيادة القانون ومكافحة الفساد.

وعليه فإن تحقيق الحكم الراشد في إدارة شؤون المجتمع يستلزم سيادة القانون بما يضمن المساءلة وتحقيق الشفافية والمحاسبة بما يضمن محاربة الفساد وتحقيق دولة القانون التي تشكل أهم مفاتيح النظام الديمقراطي وتمكن الحكومات من تحقيق التنمية على كل المستويات.

والجزائر من ضمن الدول التي حاولت تفعيل آليات الحكم الراشد من خلال سعيها إلى تحقيق فعالية في معادلة الدولة والقطاع الخاص والمجتمع المدني، واعتمدت في ذلك على تجسيد دولة الحق والقانون من خلال محاربة الفساد وتحقيق استقلالية القضاء.

أولاً: محاربة الفساد.

يعتبر الفساد بكل أشكاله من أهم معيقات التنمية الاقتصادية ويشكل خطراً كبيراً على الاستقرار السياسي والاجتماعي، وهذا ما يجعل الدول تكثف الجهود لمجابهته خاصة في سعيها نحو بناء أنظمة سياسية ديمقراطية وفاعلة على كل المستويات، وتطرح ظاهرة الفساد في الجزائر بجدة بالنظر إلى ضخامة انتشاره في شتى المجالات، مما جعل منه أكثر المواضيع المتناولة على الساحة السياسية والاقتصادية ومحل

¹ حسن كريم، "مفهوم الحكم الصالح"، المستقبل العربي، ع 309، نوفمبر 2004، ص 41.

اهتمام المسؤولين ومحور خطاباتهم وبرامجهم، لهذا سعى النظام السياسي الجزائري إلى التركيز على محاربة هذه الظاهرة خاصة على المستوى الإداري لما لها من تأثيرات سلبية على أجهزة الدولة وبالتالي على مخرجاتها اتجاه المجتمع.

1. النصوص القانونية لمحاربة الفساد:

إن المكونات التشريعية والآليات القانونية التي سنتها الجزائر لمحاربة الفساد متعددة وطالما كانت من بين الدول السبّاقة إلى التصديق على الاتفاقيات والمعاهدات الدولية في هذا المجال، منها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المعتمدة في أكتوبر 2003 واتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد المعتمدة في 11 يوليو 2003 واتفاقيات أممية أخرى.

أما من الناحية الدستورية فقد أكد كل من دستور 1996 ودستور 2016 على محاربة الفساد بكل أشكاله، حيث يختار الشعب لنفسه مؤسسات غايتها حماية الاقتصاد الوطني من كل أشكال التلاعب أو الاختلاس أو الرشوة أو التجارة غير المشروعة أو التعسف أو الاستحواذ أو المصادرة غير المشروعة،¹ كما نصا على أن الوظائف والعهدات في مؤسسات الدولة لا يمكن أن تكون مصدر ثراء ولا وسيلة لخدمة المصالح الخاصة،² وأضاف التعديل الدستوري 2016 وجوب التصريح بالممتلكات للموظفين السامين في الدولة والمنتخبين المحليين والوطنيين في بداية العهدة أو الوظيفة وفي نهايتهما، أما من ناحية القوانين فيعتبر القانون 06-01 من أهم القوانين المتعلقة بالوقاية من الفساد ومكافحته، والذي تضمن التدابير الوقائية التالية:

أ. التدابير الوقائية في القطاع العام:³

¹ دستور 2016، المادة 09. دستور 1996، المادة 09.

² دستور 2016، المادة 23. دستور 1996، المادة 21.

³ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، قانون رقم 06-01 يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، الجريدة الرسمية رقم 14، الصادرة بتاريخ 08 مارس 2006، المواد من 03 إلى 12.

- التوظيف: حيث يجب أن تراعى فيه معايير النجاعة والشفافية والإجراءات الملائمة في الاختيار من مسابقات واختبارات، مع إعداد برامج تعليمية وتكوينية.

-التصريح بالامتلاكات: حيث يلزم الموظفون بالتصريح بممتلكاتهم، وحددت المادة 06 الفئة المعنية بالتصريح وكيفية التصريح.

-مدونات قواعد سلوك الموظفين العموميين: من خلال وضع قواعد ومدونات سلوكية تحدد الإطار الذي يضمن الأداء السليم والنزاهة والملائم للوظائف العمومية.

-إبرام الصفقات العمومية: حيث يجب أن تراعى فيها قواعد الشفافية والنزاهة والمنافسة الشريفة.

-الشفافية في التعامل مع الجمهور: من خلال إضفاء الشفافية على تسيير الشؤون العمومية مع التزام المؤسسات والإدارات العمومية بتبسيط الإجراءات الإدارية والرد على شكاوى المواطنين.

ب. التدابير الوقائية في القطاع الخاص:¹

حيث تتخذ جميع إجراءات منع ضلوع القطاع الخاص في الفساد وذلك من خلال تعزيز التعاون بين الأجهزة التي تقوم بالكشف وكيانات القطاع الخاص، وتعزيز الشفافية والتدقيق الداخلي لحسابات المؤسسات الخاصة.

ج. مشاركة المجتمع المدني:²

ويتم من خلال اعتماد الشفافية وتعزيز مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية وإعداد برامج تحسيسية بمخاطر الفساد، إضافة إلى تمكين وسائل الإعلام والجمهور من الحصول على المعلومات المتعلقة بالفساد.

2. هيئات وأجهزة كشف الفساد ومحاربه:

¹ قانون رقم 06-01 يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، المادتين 13،14.

² قانون رقم 06-01 يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، المادة 15.

أ. الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته: أنشئت بموجب المادة 17 قصد تنفيذ الاستراتيجية الوطنية في مجال مكافحة الفساد، وهي هيئة إدارية مستقلة توضع لدى رئيس الجمهورية، وتكلف باقتراح سياسة شاملة للوقاية من الفساد وكذا تقديم توجيهات واقتراح تدابير ذات طابع تشريعي وتنظيمي للوقاية من الفساد إضافة إلى تلقي التصريحات الخاصة بالممتلكات والسهر على تعزيز التنسيق بين القطاعات، كما يمكن للهيئة المطالبة بوثائق أو معلومات تكشف عن الفساد من الإدارات والمؤسسات العمومية والخاصة والأشخاص الطبيعيين والمعنويين. وترفع هذه الهيئة تقريرها السنوي إلى رئيس الجمهورية سنويا.¹

ب. الديوان المركزي لقمع الفساد: مهمة هذا الديوان البحث والتحري عن جرائم الفساد، ويخضع للسلطة المباشرة لوزير العدل.²

ج. مجلس المحاسبة: هو مؤسسة للرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات المحلية والمرافق العمومية، هدفه الشفافية في تسيير المال العام والتدقيق في شروط استعمال الهيئات للموارد والوسائل المادية والأموال العامة، والتأكد من مطابقة عمليات هذه الهيئات للقوانين والتنظيمات، ومن صلاحيات هذا المجلس رقابة حسن استعمال الهيئات الخاضعة لرقابته للموارد والأموال والقيم والوسائل، رقابة مصالح الدولة والجماعات الإقليمية والمؤسسات والمرافق العمومية والمرافق ذات الطابع الصناعي والتجاري، إضافة إلى الرقابة على الهيئات التي تقوم على التأمين والحماية الاجتماعية وعلى نتائج استعمال المساعدات المالية الممنوحة من الدولة والجماعات الإقليمية أو المرافق العمومية، كما تتم استشارته في المشاريع التمهيدية لضبط الميزانية

¹ قانون رقم 06-01 يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، المواد من 17 إلى 24.

² قانون رقم 06-01 يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، المادتين 24 مكرر، 24 مكرر 1.

والنصوص القانونية المتعلقة بالمالية العمومية، كما يمكن أن تعرض عليه المشاريع والملفات من طرق الحكومة والبرلمان.¹

د. البرلمان: والذي يمتلك عدة آليات تمكنه من محاسبة الوزراء والتحقيق في قضايا الفساد، ومن ضمنها الأسئلة والاستجوابات، وكذلك التحقيقات.

إضافة إلى هذه المؤسسات توجد أجهزة أخرى مكلفة بالتحقيقات في قضايا الفساد منها:²

أ. خلية معالجة الاستعلام المالي التي أنشئت كوحدة للاستخبارات المالية في 2002 وبدأت العمل في 2004، وهي سلطة إدارية تابعة لوزارة المالية متخصصة في مكافحة تمويل الإرهاب وغسيل الأموال، ومن مهامها الكشف عن الفساد وإحالة الملفات على النيابة العامة.

ب. المديرية العامة للأمن الوطني، ودورها مكافحة الجرائم الاقتصادية والمالية، وهي جهاز مركزي متخصص ومكلف بتتبع وتوجيه وتنسيق أنشطة شرطة المباحث الجنائية العامة لاسيما في قضايا الفساد.

د. الدرك الوطني.

ج. المصلحة المركزية للشرطة القضائية للمصالح العسكرية للأمن التابعة لوزارة الدفاع الوطني.

وفي الأخير يمكن القول إن الدولة في الجزائر قد بذلت مجهودات معتبرة في مجال مكافحة الفساد سواء من الناحية التشريعية أو من ناحية الأجهزة والمؤسسات المكلفة بمكافحة الفساد، غير أن هذه المجهودات غير كافية والدليل تواصل انتشار الفساد بصفة رهيبية في الجزائر، وعجز هذه المؤسسات والتشريعات يرتبط بعدة أسباب أهمها:

- ضعف تطبيق القوانين في الجزائر وحدوث التجاوزات.

¹ المواد من 06 إلى 27 من الأمر رقم 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة.

² فضيلة بوطورة، نوفل سمايلي، "تأثير ظاهرة الفساد الإداري على حقوق الإنسان والتنمية البشرية في الجزائر مع إشارة لأهم الوسائل القانونية لمكافحة"، مجلة حكم القانون ومكافحة الفساد، ماي 2019، ص 11، 12.

- ضعف المؤسسات المسؤولة عن محاربة الغش حيث أن سلطاتها استشارية توجيهية وليست ردية.
- محورية السلطة التنفيذية والتي تتحكم في مؤسسات مكافحة الغش، حيث أن غالبيتها تحت سلطة رئيس الجمهورية.

- ضعف السلطة التشريعية مما أضعف سلطة المنتخبين، حيث أن الآليات التي يمتلكها البرلمان اتجاه الوزراء للتحقيق في الفساد والمساءلة هي آليات ليست إلزامية.
- ضعف السلطة القضائية التي تملك سلطة الردع والعقاب.

ثانيا: تكريس استقلالية القضاء.

يقول مونتسكيو: " أعطيني قوانين قليلة لكنها حاكمة"، ومن هذا المنطلق فإن تكريس فعالية القضاء يعد من أهم دعائم النظام الديمقراطي التي تحقق مبدأ الشرعية للممارسة السياسية، وتضمن احترام الحقوق والحريات العامة، لهذا فالعلاقة بين القضاء والممارسة الديمقراطية علاقة قوية ومتبادلة بحيث تعزز الديمقراطية من استقلالية القضاء من منطلق قيامها على مبدأ الفصل بين السلطات، ويعزز استقلال القضاء من الممارسة الديمقراطية من حيث ترسيخه للعدالة والمساواة والتي تعد من الضمانات الأساسية لاحترام حقوق الإنسان وحرياته.

ويكتسي استقلال القضاء أهمية من حيث أن حماية حقوق الإنسان تعتمد في جزء منها على وجود سلطة قضائية قوية وعادلة ومستقلة وقادرة على وضع اللاعبين السياسيين والاجتماعيين موضع المحاسبة، كما أن القضاة يشكلون جزءا من جهاز الدولة ومن آلية تضع الفاعلين في الدولة موضع المسؤولية والمحاسبة مما يتطلب منهم التمسك بالانضباط العام وتصحيح تصرفات السلطات العامة.

ضف إلى ذلك فإن استقلال القضاء يؤدي إلى تحقيق الاستقرار السياسي والعدالة، ويعد عنصرا حاسما في تنمية اقتصاديات قوية وسليمة، فالاقتصاديات والمجتمعات التي تزيد تعقيدا يمكن لاستقلال القضاء فيها أن يساعد على ضمان سيادة القوانين الضرورية لتفادي عدم الفاعلية في الأداء والظلم والحكم التعسفي.¹

ونظرا لأهمية مبدأ استقلالية القضاء فقد أكدت عليه العديد من المواثيق الدولية، حيث اعترفت الجمعية العامة للأمم المتحدة بأهميته كعنصر أساسي من عناصر الديمقراطية واعتبرته الضامن الأساسي والأول لحقوق الإنسان لاسيما منها الحقوق السياسية، كما أنه الضامن لسيادة القانون من خلال التأكد من تماشي ممارسة الفروع التنفيذية والإدارية في الحكومة مع القوانين الصادرة ومع حقوق الإنسان ومع الدستور.²

ويعبر استقلال القضاء عن عدم التدخل في مهام السلطة القضائية خاصة من طرف السلطة التنفيذية مع عدم وجود أي تأثير على وظائفها وقضاؤها خاصة منه التأثير السياسي، وفي هذا السياق اعتبر العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية في المادة 14 استقلال القضاء على أنه تعبير عن سواسية الجميع أمام القضاء وحق كل فرد أن تكون قضيته محل نظر منصف وعلني من قبل محكمة مختصة ومستقلة ومحيدة، وفسرت لجنة الأمم المتحدة هذه المادة ما أدى إلى تحديد التعريف العملي لاستقلال القضاء كالتالي:

- معاملة جميع الأطراف من طرف المحاكم بإنصاف ودون تمييز.

- عدم إظهار المحاكم أي تحيز أو تفضيل لأطراف معينة.

¹ سفيان عبدلي، ضمانات استقلالية السلطة القضائية بين الجزائر وفرنسا. الجزائر: نور للنشر، 2011، ص ص 43-45.

² ريشارد شاسي، سوجيت شودري، المعايير الدولية بشأن استقلال القضاء، مركز العمليات الانتقالية في كلية الحقوق في جامعة نيويورك، مذكرة إعلامية عدد 41، سبتمبر 2013، ص 02، في www.democracyreporting.org

- استقلالية المحاكم سياسيا بحيث لا تدين بولائها أو أن تتعرض للتلاعب أو للتأثير من جانب الفروع التنفيذية أو الإدارية أو التشريعية في الحكومة.

- تنفيذ المحاكم لمهامها دون خوف مواجهة العقاب مقابل أحكام تصدرها في حق الأطراف الخاصة أو الحكومية.¹

ولأن الجزائر تعيش مرحلة بناء نظام ديمقراطي فقد عمدت إلى إجراء عدة إصلاحات في قطاع العدالة كخطوة لتعزيز الممارسة الديمقراطية وذلك تحت ضغط برنامج الأمم المتحدة لإصلاح العدالة الوطنية والذي بموجبه سارعت إلى الإفراج عن مشروع إصلاح العدالة والقضاء عام 1999، حيث إن الشروع في مسار إصلاح العدالة يعود تاريخه إلى شهر أكتوبر 1999 أين قام رئيس الجمهورية بتنصيب اللجنة الوطنية لإصلاح العدالة التي تمثلت مهامها في إعداد تشخيص دقيق للوضع و اقتراح تدابير لإرساء قواعد نظام قضائي صلب وفعال قادر على الاستجابة لتطلعات المواطنين.

فبعد تقديم التوصيات ونتائج اللجنة تم إعداد مشروع في برنامج الحكومة لإصلاح العدالة، وتم اعتماد طريقة تدريجية في اتخاذ جملة من التدابير الاستعجالية وبرمجة مشاريع على المدنين المتوسط والطويل، ومن أهم الإجراءات تكييف التشريع الوطني مع المضامين العالمية وتبني المعايير الدولية في مجال حقوق الإنسان وتقريب العدالة من المواطن.

وفي مجال ترقية القوانين الأساسية لمستخدمي القطاع تم إصدار قانونين عضويين بالنسبة للقضاة وهما القانون رقم 04-11 المتضمن القانون الأساسي للقضاء الذي يهدف إلى تعزيز استقلالية القاضي وحمائته من جميع الضغوطات، والقانون 04-12 المتعلق بتشكيل المجلس الأعلى للقضاء الذي يعزز استقلالية المجلس من خلال استبعاد تشكيل الإدارة فيه.²

¹ المرجع نفسه، ص 02.

² الإنجازات والآفاق، قطاع العدالة، في:

كما أن كل من دستوري 1996 و2016 نصا على مبدأ استقلال القضاء بحيث تم اعتبار السلطة القضائية مستقلة وتمارس في إطار القانون ورئيس الجمهورية هو الضامن لاستقلاليتها،¹ مع عدم خضوع القاضي إلا للقانون وحمايته من كل أشكال الضغوط والتدخلات والمناورات التي قد تضر بأداء مهامه أو تمس بنزاهة حكمه، وحظر أي تدخل في سير العدالة.²

غير أن محورية السلطة التنفيذية في الجزائر أثر كثيرا على تطبيق مبدأ استقلالية القضاء رغم الإجراءات المتخذة تشريعا ومؤسسيا، فلرئيس الجمهورية حق تعيين الرئيس الأول للمحكمة العليا ورئيس مجلس الدولة وكذا القضاة، إضافة إلى امتلاكه حق إصدار العفو وتخفيض العقوبات أو استبدالها،³ مقابل امتلاك المجلس الأعلى للقضاء رأيا استشاريا قبلها في ممارسة رئيس الجمهورية حق العفو.⁴

وعليه فإن استقلالية القضاء في الجزائر من أهم الآليات التي يجب الحرص على تكريسها خاصة في ظل سعي الجزائر نحو تجسيد الممارسة الديمقراطية في الحكم، فنزاهة الانتخابات وتفعيل دور الأحزاب السياسية وممارسة جميع الحريات الفردية والجماعية تستلزم سلطة قضائية فاعلة ومستقلة في أداؤها، مع امتلاكها لجميع آليات المحاسبة وتطبيق الشفافية والمساءلة في إدارة شؤون الحكم.

وعلى رأي الخبير "عبد الرحمن مبتول" فإن الشيء الأهم هو الاستقلال العضوي والوظيفي للسلطة القضائية، غير أن ذلك لا يبدو أنه تحسن، فحسب تقرير منظمة الشفافية الدولية في عام 2007 أكد على أن القضاة المصنفون في الجزائر في خانة مستقلون أكثر هم أكثر عرضة للنقل في الأماكن البعيدة، إضافة إلى الضغوطات التي يتلقاها قضاة مجلس المحاسبة.

¹ دستور 2016، المادة 156.

² دستور 2016، المادتين 165، 166.

³ دستور 2016، المادتين 91، 92.

⁴ دستور 2016، المادة 175.

وعليه فإن إصلاح سلك القضاة وتحقيق فعالية السلطة القضائية يتطلب:¹

- إعادة النظر في النظام الأساسي للمجلس الأعلى للقضاء ومراجعة تشكيله بالصورة التي تحميه من تسلط السلطة التنفيذية.
- الشفافية في تعيين وتسريح القضاة.
- رد كل ما يتعلق بالمسار المهني للقاضي لهيئة مستقلة.
- حق إعلام المواطن وتنوير الرأي العام فيما اتخذ من إجراءات ضد الفساد.
- تكوين القضاة وتحسين معارفهم في مجال الجريمة الاقتصادية.

خلاصة واستنتاجات:

تناولت الدراسة في هذا الفصل أهم انعكاسات الممارسات البيروقراطية في النظام السياسي الجزائري على العملية الديمقراطية، وتوصلت إلى أن التسيير البيروقراطي المفرط للحياة السياسية قد انعكس سلباً على بناء نظام ديمقراطي وذلك بسبب تكريس هذا التسيير لأزمة المشاركة السياسية وأزمة الشرعية واللذان تعدان من أخطر الأزمات التي تقف عقبة في طريق التحول الديمقراطي.

¹ شهيدة قادة، "التجربة الجزائرية لمكافحة الفساد ومفاراتها: إطار قانوني ومؤسسي طموح يفقد الآليات لإنقاذه"، مجلة مركز حكم القانون ومكافحة الفساد، عدد، جويلية 2019، عدد 01، ص. 08.

فقد تركزت أزمة المشاركة السياسية وبدت معالمها من خلال عزوف المواطن الجزائري عن المشاركة في الحياة السياسية سواء عن طريق الانتخاب أو عن طريق التفاعل مع التنظيمات السياسية والمدنية بالترشح أو بالعضوية أو بالمتابعة، كما تركزت أزمة الشرعية كنتيجة حتمية لغياب الحريات واستفحال الفساد على كل المستويات، وهو الأمر الذي عمق من أزمة المواطنة وجعل المواطن في حالة مواجهة دائمة مع النظام انتهت بالمطالبة برحيله في حراك 22 فبراير 2019.

وفي ظل هذه المعطيات سعى النظام السياسي الجزائري إلى إعادة الثقة بينه وبين المواطن من خلال تبني جملة من السياسات الإصلاحية خاصة منها ما تعلق بإصلاح الإدارة وتفعيل منظومة حكم قائمة على الحكم الرشيد.

الخاتمة

لقد تناولت الدراسة موضوع البيروقراطية في الجزائر وتأثيرها على مسار التحول الديمقراطي، ومن خلال العناصر التي تمت معالجتها تمكنت من الإجابة على الإشكالية المطروحة باستخدامها جملة من المناهج والاقترابات وخطة قامت ببنائها بما يتناسب وطبيعة الموضوع، وتوصلت إلى النتائج التالية:

- السلوك البيروقراطي هو محصلة قيم مجتمعية تفرزها السياقات التاريخية والخصائص السياسية والاجتماعية والاقتصادية لأي نظام سياسي:

فالدور المتنامي للبيروقراطية في الجزائر هو محصلة لفترات سابقة من تاريخ النظام السياسي والتي لا يزال الجهاز الإداري يحمل آثارها إلى غاية اليوم، وتلخص هذه الفترات في ثلاث مراحل أساسية هي العهد العثماني والاستعمار الفرنسي وحكم الحزب الواحد، حيث أسست مرحلة العهد العثماني لنفوذ البيروقراطية العسكرية وظاهرة التعفن الإداري والاجتماعي، أما مرحلة الاستعمار الفرنسي فورثت منها الدولة الجزائرية المستقلة الترسنة القانونية والنمط الاستعماري في التنظيم الإداري الذي كرس أسلوب الحكم القائم على العلاقة العمومية التي قوامها ضبط المجتمع وحركيته بصورة فوقية، أما مرحلة الحزب الواحد فعرف فيها الجهاز البيروقراطي تضخما في ظل التوجه الاشتراكي القائم على تعاضد دور الدولة، وهي مرحلة أسست لبسط نفوذ البيروقراطية في كل مجالات الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية، وتحولها إلى أداة في يد النظام السياسي لإنتاج التسلط، وعليه فإن السياقات التاريخية التي تطورت من خلالها البيروقراطية ساهمت في تعظيم دورها وأسست لبيروقراطية مشوهة ونافذة مقابل ضعف المؤسسات التمثيلية.

وتلعب الاعتبارات السياسية دور مهما للبيروقراطية في بلورة دور البيروقراطية في الجزائر، والتي تتلخص عموما في طبيعة نظام الحكم في الجزائر الذي يتمحور حول السلطة التنفيذية والمؤسسة العسكرية، فالسلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية تشكل عصب النظام السياسي مقابل ضعف السلطة التشريعية والسلطة القضائية وعدم استقلاليتها في أداء وظائفهما، كما أن المؤسسة العسكرية تستحوذ على القرار السياسي وتمارس تأثيرا بارزا منذ الاستقلال على المشهد السياسي الجزائري معتمدة في ذلك على البيروقراطية المدنية كواجهة للحكم، وهذه العوامل جعلت من البيروقراطية أداة في يد السلطة السياسية لإعادة إنتاج نفسها مما ساهم في عرقلة عملية التحول الديمقراطي في ظل تنامي التضخم الوظيفي والهيكلي وانتشار مظاهر

التسيب الإداري التي أثرت على أداء الأجهزة الإدارية وحادت بها من شكلها التنظيمي القائم على الرشادة والعقلانية إلى تدعيم مصالحها الخاصة وتكريس الفساد بكل أشكاله.

كما تشكل العوامل الاقتصادية والاجتماعية والثقافية عاملا محوريا في بناء مكانة البيروقراطية في الجزائر، فالاقتصاد الجزائري القائم على الربح زاد من تعزيز سياسة الاستهلاك والدعم والإنفاق وبالتالي من دور الدولة، خاصة مع ارتفاع السكان وما صاحبه من تغير في المؤشرات الاجتماعية منها سوق العمل التي لا يزال القطاع الإداري يشغل حيزا معتبرا منها في ظل عدم تغير العقلية الجزائرية المقدسة للمنصب الحكومي الذي يضمن الداخل الدائم والاستقرار المهني، أضف إلى ذلك التحديات التعليمية والصحية، أما ثقافيا فقد ساهمت عملية التعريب في تكريس الصراع الثقافي في الجزائر والذي انعكس سلبا على أداء الأجهزة البيروقراطية بانعدام الانسجام والتكيف بينها وبين الواقع الاجتماعي في ظل هيمنة النخب الفرنكوفونية منها الاقتصادية والإدارية على مراكز القرار وتضائل استفادة الجمهور من خدمات الإدارة، دون إغفال واقع المجتمع عموما الذي عرف تحولات عميقة صاحبت المرحلة الانتقالية وما بعدها والتي أفرزت ممارسات معادية للعقلانية والرشادة وذات نزعة جهوية كرسست القطيعة بين المجتمع والدولة وصعبت عملية الانتقال من مجتمع قائم على الممارسات والولاءات التقليدية إلى مجتمع قائم على الممارسات الديمقراطية.

وعليه فإن العوامل التاريخية والسياسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية مجتمعة جعلت من عملية تغيير الذهنيات المتحجرة في الإدارة الجزائرية أمر صعب المنال، مما جعل البيروقراطية المنغلقة على نفسها أكبر مقاوم لجل الجهود والإصلاحات الرامية إلى بناء نظام ديمقراطي تعددي.

- التسيير البيروقراطي المفرط للحياة السياسية زاد من تقييد العملية الديمقراطية بكل عناصرها من حريات عامة وتنظيمات المجتمع المدني وانتخابات:

فالدولة في الجزائر انتقلت إلى الديمقراطية شكليا فقط من خلال المؤسسات والمنظومة القانونية وليس من خلال وعي وإدراك للممارسة الديمقراطية، حيث إن فكرة قدسية الدولة من خلال جهازها الإداري فرضت هيمنة على الآليات الديمقراطية من خلال تقييد معظم أشكال التعبير عن الرأي وقنوات المشاركة السياسية، ومن مظاهر الهيمنة الوصاية الإدارية على قنوات وآليات المشاركة السياسية ممثلة في وزير الداخلية والوالي، إضافة إلى السلطة التقديرية للإدارة في تفسير القوانين المنظمة للأفراد والجماعات في ممارستهم لحقوقهم وحرّياتهم والتي صيغت بعبارات واسعة وفضفاضة باسم حماية ثوابت الأمة والهوية الوطنية والنظام العام والآداب العامة وسلامة التراب الوطني والطابع الجمهوري للدولة، أضف إلى ذلك التحكم في الأحزاب السياسية والجمعيات من خلال المقررات والبرامج وشروط الترخيص وإجراءات التأسيس والاعتماد والحل ومشكل الارتباط المادي بدعم الدولة.

كما تتحكم الإدارة من خلال السلطة المركزية في العملية الانتخابية على عدة مستويات منها الترشح وجمع التوقيعات والحملة الانتخابية المقيدة بنظام الاجتماعات وعملية تنظيم الاقتراع وفرز الأصوات، وهذا التحكم راجع لعدم استقلالية الإدارة المسؤولة عن تنظيم الانتخابات لكونها إدارة حكومية غير مستقلة، مما طرح دائما مشكل تزوير الانتخابات حيث اتهمت الإدارة مرارا بانحيازها لصالح مترشح أو مترشحي السلطة، وهو ما أفقد للانتخابات مصداقيتها وقوتها في بناء شرعية النظام السياسي في الجزائر.

- التسيير البيروقراطي للعملية الديمقراطية كرس أزمة المشاركة والشرعية لدى النظام السياسي الجزائري:

فالتحكم في قنوات المشاركة السياسية وتقييدها قد عزز من أزمات النظام السياسي الجزائري خصوصا أزمة المشاركة السياسية وأزمة الشرعية، حيث كرس تزوير الانتخابات والتحكم البيروقراطي في كل مجريات العملية الانتخابية ظاهرة العزوف الانتخابي من خلال تراجع نسب المشاركة في الاستحقاقات الانتخابية

خاصة منها التشريعية والمحلية، إيماناً من المواطن أن النتائج محسومة سلفاً لصالح مرشح أو مرشحي السلطة، وذلك بالرغم من استحداث الهيئة المستقلة لمراقبة الانتخابات، كما أن التقييد البيروقراطي للعمل الحزبي والجمعي أدى إلى ضعف هذه التنظيمات وسوء علاقتها مع المواطن وحوّلها إلى مجرد أدوات لتزيين المشهد الديمقراطي، وسمح للدولة بالتفرد بمهمة تشكيل الخريطة الحزبية والجموعية من خلال نظام الترخيص والتمويل، وجعل منها أدوات في يد النظام الريعي لإدارة المشهد الديمقراطي مما كرس الولاءات التقليدية القائمة على الجهوية والدين على حساب الولاء للوطن.

كما أن بقرطة الحياة السياسية ومن ضمنها الممارسات الديمقراطية لم يسهم فقط في إضعاف آليات المشاركة السياسية ولكن زاد من تعميق أزمة شرعية النظام السياسي الجزائري، فالاعتماد الزائد على البيروقراطية أدى إلى تضخم الأجهزة الإدارية وتعدد الإجراءات مما نتج عنه فساد إداري وسياسي أصبح ينخر في جسد الدولة وأفقد النظام السياسي شرعيته وقبوله لدى المواطنين رغم ما يبذل من مجهودات للقضاء عليه، وتجلت مظاهره في الرشوة والاحتيال ونهب المال العام الذي عرف انتشاراً رهيباً مع فضائح القرن منها فضيحة مجمع الخليفة وفضائح سوناطراك، إضافة إلى المحسوبية والجهوية وإساءة استعمال النفوذ وكل أشكال التسيب الإداري.

- نجاح إصلاح البيروقراطية وعقلنتها بما يخدم التوجه الديمقراطي يحتاج إلى إصلاح مجتمعي جذري يمس النظام السياسي وجميع الأنساق المحيطة به:

وفي هذا الإطار تبنت الجزائر جملة من الآليات والمداخل الإصلاحية بهدف التقليل من البيروقراطية وترشيد استعمالها، وهي إصلاحات مست الأجهزة الإدارية وحتى البيئة الخارجية لهذه الأجهزة، حيث سعت إلى العمل على الانتقال من النموذج البيروقراطي إلى نموذج ما بعد البيروقراطية وتكريس ما يسمى التسيير العمومي الجديد الذي ومن بين أهم محاوره إعطاء الأولوية للشفافية والفصل بين التدخل السياسي

والإداري وتطوير نظام لامركزية الرقابة المالية، واعتمدت في ذلك على إصلاح قطاع الوظيف العمومي للتخفيف من التضخم والترهل الإداري والقضاء على أشكال التسيب الإداري وتحسين العلاقة بين المواطن والإدارة، كما تم التركيز على إصلاح الإدارة المحلية من خلال تعزيز مبدأ الديمقراطية التشاركية بهدف توسيع قاعدة المشاركة في الحياة السياسية وتعزيز دور المجالس المنتخبة ودور المواطن والتوفيق بين المركزية الشديدة واللامركزية في الحقل الإداري لإنجاح المشروع التنموي والذي هو من أهم تحديات البناء الديمقراطي في الجزائر.

وفي مجال آخر سعت الجزائر إلى تطبيق مبادئ الإدارة الإلكترونية بهدف التحول من الإدارة بالمفهوم البيروقراطي إلى الإدارة بالمفهوم الإلكتروني بغية تحقيق القيادة عن طريق حكومة إلكترونية مما يساعد على تجسيد فكرة الديمقراطية الإلكترونية، واتخذت في سبيل ذلك عدة إجراءات أهمها مشروع الجزائر الإلكترونية وتطوير تكنولوجيا الإعلام والاتصال والمعلومات، غير أن التحديات التي تواجه تطبيق هذه الإدارة خاصة منها الجهاز البيروقراطي المقاوم لعملية التغيير جعل من تحقيق الديمقراطية الإلكترونية أمرا بعيد المنال.

وفي إطار تفعيل المحاسبة وتحقيق الشفافية وسيادة القانون عمدت الجزائر إلى تفعيل آليات الحكم الرشيد بهدف القضاء على الفساد وتجسيد دولة الحق والقانون مركزة في ذلك على بناء منظومة قانونية ومؤسسية تحارب كل أشكال الفساد وفي كل مستوياته خاصة منها المستوى الإداري، إضافة إلى التركيز على إصلاح قطاع العدالة لكون السلطة القضائية الضامن الأساسي لاحترام الحقوق والحريات الفردية والجماعية وسيادة القانون الذي يضمن وضع اللاعبين السياسيين والاجتماعيين موضع المحاسبة.

وانطلاقا من هذه النتائج التي توصلت إليها الدراسة نكون قد أجبنا على إشكالية بحثنا المتمحورة حول طبيعة العلاقة بين البيروقراطية والتحول الديمقراطي في الجزائر، حيث توصلنا إلى أن البيروقراطية في الجزائر تشكل أداة لتكريس قدسية الدولة والتحكم في كل مظاهر العملية الديمقراطية مما أفضى إلى ضعف

الأجهزة المنتخبة والتنظيمات السياسية وجعل من البيروقراطية أداة معيقة للديمقراطية، وعليه تقدم الدراسة جملة من الاقتراحات التي تمكن من تفعيل دور البيروقراطية وعقلنتها بما يخدم المسار الصحيح للتحوّل الديمقراطي، وأهمها:

- إعادة النظر في طبيعة العلاقة بين السلطات في النظام السياسي الجزائري بحيث يعاد الاعتبار للسلطة التشريعية وتعزز بكفاءات من حيث التشكيل وبآليات مراقبة فعالة للسلطة التنفيذية، إضافة إلى التركيز على تحقيق استقلال فعلي للسلطة القضائية خاصة في علاقتها مع رئيس الجمهورية.

- إعادة النظر في نظام الوظيف العمومي تدريجياً بالانتقال من نظام الوظيف العمومي المغلق إلى النظام العمومي المفتوح الذي يضمن الكفاءات.

- الاعتماد على إدارة مستقلة في تنظيم وإدارة الانتخابات، وتكون عبارة عن هيئة منفصلة تماماً عن السلطة التنفيذية وبميزانية خاصة ولا تتبع لأية جهة وغير مسؤولة أمام أي وزارة أو إدارة حكومية.

- الحد من الوصاية المركزية الشديدة على كل مكونات العملية الديمقراطية من أحزاب وجمعيات وتنظيمات مدنية ووسائل إعلام.... الخ.

- الخروج من دائرة الاقتصاد الريعي الذي يكرس قدسية الدولة وشموليتها لجميع مجالات تنظيم المجتمع، وتنمية اقتصاد حقيقي يمكن من بناء قطاع اقتصادي خاص يلعب دوراً محورياً في تشكيل مجتمع مدني مستقل عن الدولة.

ويبقى أنجع أسلوب للرفي بالعملية الديمقراطية والقضاء على القيود البيروقراطية وعلى فسادها هو الاهتمام بالتعليم وتطويره لبناء مواطن صالح يؤدي مهامه بقدر كبير من الوعي سواء كموظف في الأجهزة الإدارية أو كمسؤول سياسي، أو كمنتخب، أو حتى كمواطن عادي.

قائمة المراجع:

أولاً: باللغة العربية.

أ. الكتب:

1. ابراهيمي، عبد الحميد ، في أصل الأزمة الجزائرية 1958-1999. بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2001.
2. أبراش، إبراهيم ، علم الاجتماع السياسي. عمان: دار الشروق، 1998.
3. البار، أمين، التحول الديمقراطي في الجزائر
4. الزيري، محمد العربي ، المؤامرة الكبرى أو إجهاض الثورة. الجزائر: المؤسسة الجزائرية للطباعة، 1989.

5. الحسيني، السيد ، علم الاجتماع السياسي: المفاهيم والقضايا. الإسكندرية: دار المعرفة الجامعية، 1994.
6. السالم، فيصل ، الإدارة العامة والتنمية. الكويت: جامعة الكويت، 1978.
7. الشطي، إسماعيل ، الكويت وتجربة الانتقال إلى الديمقراطية، في: برهان غليون وآخرون، مداخل الانتقال إلى الديمقراطية في البدان العربية، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2005.
8. الملي، مبارك ، تاريخ الجزائر في القديم والحديث، ج3. الجزائر: مكتبة النهضة الجزائرية، 1964.
9. الأزرق، مغنية ، نشوء الطبقات في الجزائر، دراسة في الاستعمار والتغيير الاجتماعي - السياسي، تر. سمير كرم. بيروت: دار الأبحاث العربية، 1980.
10. بن خدة، بن يوسف، اتفاقيات إيفيان نهاية حرب التحرير في الجزائر، تعريب لحسن زغدار ومحل العين جبائلي. الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1987.
11. أنتوني جيدنز، ترجمة أحمد زايد وعدلي السمري وآخرون، مقدمة نقدية في علم الاجتماع. القاهرة: مركز البحوث والدراسات الاجتماعية، ط2، 2006.
12. أنتوني جيدنز، ترجمة فايز الصياغ، علم الاجتماع. بيروت: المنظمة العربية للترجمة، أكتوبر 2005.
13. السيد إسماعيل، خميس، مرجع سابق، خميس السيد إسماعيل، الإدارة العامة والتنظيم الإداري في الجمهورية الجزائرية، دراسة نظرية تطبيقية. الجزائر: جامعة الجزائر، 1975.
14. الرياشي، سليمان وآخرون، الأزمة الجزائرية الخلفيات السياسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية. بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 1996.
15. الحمش، منير ، الاقتصاد السياسي: الفساد، الإصلاح، التنمية. دمشق: اتحاد الكتاب العرب، 2006.
16. فتحي إبراهيم عبد الله، شادية، الاتجاهات المعاصرة في دراسة النظرية الديمقراطية. عمان: المركز العلمي للدراسات السياسية، 2005.
17. اسحاق طانيوس بولس، مينا ، التحول الديمقراطي في كوريا الجنوبية وأثره في تغيير سياستها الخارجية اتجاه كوريا الشمالية. القاهرة: المكتب العربي للمعارف، 2014.
18. العنبي، رضوان بن علي ، البيروقراطية الإدارية ومسألة التقويم التنظيمي. الجزائر: الدار الجزائرية، 2015.

19. بجلول، حمد بلقاسم ، الجزائر بين الأزمة الاقتصادية والأزمة السياسية، تشريح
وضعية. الجزائر: مطبعة دحلب، د.ت.ن.
20. بوالشعير، سعيد ، النظام السياسي الجزائري. الجزائر: دار الهدى، ط2، 1993.
21. بوالشعير، سعيد ، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في
ضوء دستور 1996. السلطة التنفيذية، ج.3. الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية،
2013.
22. بوزيدي، عبد المجيد ، تسعينيات الاقتصاد الجزائري. الجزائر: موفم للنشر والتوزيع،
1999.
23. بوحوش، عمار ، دور البيروقراطية في المجتمعات المعاصرة. عمان: المنظمة العربية
للعلوم الإدارية، 1983.
24. بوحوش، عمار ، التاريخ السياسي للجزائر من البداية ولغاية 1962. بيروت: دار
الغرب الإسلامي، 1997.
25. بي سميث، كيف نفهم سياسات العالم الثالث، نظريات التغيير السياسي والتنمية، تر.
خليل كلفت. القاهرة: المركز القومي للترجمة، 2011.
26. بسيوني، عبد الغني عبد الله، أصول علم الإدارة العامة : دراسة لأصول و مبادئ علم
الإدارة وتطبيقاتها في الإسلام و ال.م.ا و فرنسا مصر لبنان. بيروت: الدار الجامعية،
1983.
27. بوليفة، محمد عمران ، مجلس الأمة الجزائري بعده التمثيلي ودوره في الاستقرار
المؤسسي. بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2018.
28. بوضياف، عمار ، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق. الجزائر: جسور
للنشر والتوزيع، 2010.
29. بوضياف، عمار، شرح قانون الولاية-القانون 07-12 المؤرخ في 21 فبراير
2012. الجزائر: جسور للنشر والتوزيع، 2012.
30. بن أشنهو، عبد اللطيف ، عصرة الجزائر، حصيلة وآفاق 199-2009. الجزائر:
د.م.ن، د.ت.ن.
31. بن دعيده، عبد الله، التجربة الجزائرية في الإصلاحات الاقتصادية، في: عبد العزيز شرابي
وآخرون، الإصلاحات الاقتصادية وسياسات الخصخصة في البلدان العربية، بيروت:
مركز دراسات الوحدة العربية، 1999.

32. بكيس، نور الدين، الحركات الاحتجاجية في الجزائر من المواجهة إلى الاحتواء. الجزائر: النشر الجامعي الجديد، 2018.
33. بن خدة، بن يوسف، اتفاقيات إيفيان نهاية حرب التحرير في الجزائر، تعريب لحسن زغدار ومحل العين جبائلي. الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1987.
34. بولكعبيات، أحلام المجتمع المدني والسلطة ، الحالة الجزائرية. الجزائر: ألفا للوثائق، 2019.
35. جيمس أندرسون، صنع السياسات العامة، تر. عامر الكبيسي. الأردن: دار المسيرة، 1999.
36. جابريل ألوند، بنقهام بول، السياسة المقارنة، تر. أحمد عناني، القاهرة: دار الطباعة القومية، 1980.
37. درويش، عبد الكريم ، تكلا، ليلي ، الإدارة العامة. القاهرة: مكتبة الانجلو مصرية، 1974.
38. ديدان، مولود ، القانون الدستوري والنظم السياسية. الجزائر: دار بلقيس للنشر، 2015.
39. هميسي، مصطفى ، من بربروس إلى بوتفليقة، كيف تحكم الجزائر. الجزائر: دار هومة، ط2، 2013.
40. هويدي، عبد الباسط ، نظام التعليم في الجزائر وعلاقته بالاستراتيجيات التنموية. الأردن: دار الحامد للنشر والتوزيع، ط.1، 2016.
41. وهبة، ربيع، الحركات الاحتجاجية في الوطن العربي (مصر، المغرب، لبنان، البحرين، الجزائر، سورية، الأردن). بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2014.
42. والي، خميس حزام ، إشكالية الشرعية في الأنظمة السياسية العربية. بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2003.
43. واني، احمد ، النظرية العامة للدولة والنظام السياسي: الجزائر في ظل دستور 1989. الجزائر: المؤسسة الوطنية للطباعة، 1992.
44. زغدور، علي ، الإدارة المركزية في الجمهورية الجزائرية. الجزائر: الشركة الوطنية للنشر والتوزيع، 1977.
45. زمام، نور الدين، السلطة الحاكمة والخيارات التنموية بالمجتمع الجزائري 1962-1998. الجزائر: دار الكتاب العربي، 2002.

46. حامد، فداء، الإدارة الإلكترونية، الأسس النظرية والتطبيقية. الأردن: دار مكتبة الكندي للنشر والتوزيع، 2015.
47. حبابي، رشيد ، دليل الموظف والوظيفة العمومية. الجزائر: دار النجاح، 2012.
48. حجيج ،آمال وآخرون، المغرب العربي ثقل الموارد ونداء المستقبل. بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2013.
49. حسن، عادل ، زهير، مصطفى ، الإدارة العامة. بيروت: دار النهضة العربية، 1978.
50. طاشمة، بومدين ، البيروقراطية والتنمية السياسية في الجزائر. الإسكندرية: مكتبة الوفاء القانونية، 2015.
51. ماركس فريتز مورستين، دولة الإدارة، تر. إبراهيم علي. القاهرة: مكتبة الانجلو المصرية، 1963.
52. محمد، علي محمد، البيروقراطية الحديثة. الإسكندرية: دار الكتب الجامعية، 1975.
53. مور بيرجر، البيروقراطية والمجتمع في مصر الحديثة: دراسات عن موظفي الحكومة، تر. محمد توفيق رمزي. القاهرة: مكتبة النهضة المصرية، 1969.
54. مغيث، كنزة، جدلية التحالف والانقسام في اللعبة السياسية في الجزائر: مقارنة سوسيولوجية سياسية. الجزائر: الدار الجزائرية للنشر والتوزيع، 2017.
55. نواري، نصر الدين ، الصحافة والإرهاب في الجزائر. الأردن: دار اليازوردي العلمية للنشر والتوزيع، 2015.
56. لعميري، عبد الحق ، عشرية الفرصة الأخيرة، الاقتصاد الجزائري الازدهار أو الانهيار؟. الجزائر: منشورات الشهاب، 2015.
57. لمام، محمد حليم ل، الفساد النسقي والدولة السلطوية، حالة الجزائر منذ الاستقلال. بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2017.
58. لطاد بن محرز، ليندة، المجتمع المدني ودوره في بناء الدولة والتحويلات السياسية دراسة تطبيقية الجزائر أنموذجا. القاهرة: دار الكتاب الحديث، 2016.
59. ليون ترو تسكي، الثورة المغدورة. نقد التجربة الستالينية، تر. رفيق سليم، ط. 2. بيروت: دار الطليعة للطباعة والنشر، 1980.
60. ماضي، عبد الفتاح ، العنف والتحول الديمقراطي في مصر بعد الثورة. مصر: دار البشير للثقافة والعلوم، 2015.

61. مرار، فيصل فخري ، البيروقراطية بين الاستمرارية والزوال. القاهرة: المنظمة العربية للعلوم الإدارية، 1978.
62. مقدم، سعيد ، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة. الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2010.
63. نواري، نصر الدين ، الصحافة والإرهاب في الجزائر. الأردن: دار اليازوردي العلمية للنشر والتوزيع، 2015.
64. نور الله، كمال، البيروقراطية والتغيير. دمشق: طلاس للترجمة والدراسات والنشر، 1992.
65. نصر، عبد المعز ، في النظريات والنظم السياسية. بيروت: دار النهضة العربية، 1981.
66. سليمان، عصام ، مدخل إلى علم السياسة، ط.2. بيروت: دار النضال للنشر والتوزيع، 1989.
67. سمارة، نصير ، ظاهرة التسيب لإداري في الجزائر. الجزائر: منشورات المجلس الأعلى للغة العربية، 2005.
68. سعداوي، نبيل ، العنف السياسي وانعكاساته على مسار التحول الديمقراطي في المنطقة العربية. دراسة الحالة المصرية في ظل الحراك الشعبي: مركز الكتاب الأكاديمي، 2018.
69. سعد الله، عمر، المنظمات غير الحكومية في الجزائر بعد الاستقلال، الجزائر: دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، 2014.
70. عاشور، احمد صقر ، الإدارة العامة مدخل بيئي مقارن، ط.1. بيروت: دار النهضة العربية، 1979.
71. عبد الرحمن، أسامة ، البيروقراطية النفطية ومعضلة التنمية: مدخل إلى دراسة إدارة التنمية في دول الجزيرة العربية المنتجة للنفط. الكويت: المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب، 1978.
72. عودة، محمود ، أسس علم الاجتماع. بيروت: دار النهضة العربية للطباعة والنشر والتوزيع، 1995.
73. عبد النور، ناجي ، النظام السياسي الجزائري من الأحادية إلى التعددية السياسية. الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2006.

74. عوايدي، عمار ، القانون الإداري، الجزائر: المؤسسة الوطنية للكتاب، 1990.
75. عبدلي، سفيان ، ضمانات استقلالية السلطة القضائية بين الجزائر وفرنسا. الجزائر: نور للنشر، 2011.
76. فاحوري، جلال زواد ، البيروقراطية والتنظيم الإداري في الأردن. عمان: مركز الدراسات والاستشارات-جامعة العلوم التطبيقية-، 1998.
77. فيريل، هيدي ، الإدارة العامة منظور مقارن، تر.محمد قاسم القويقي، ط.2. الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1979.
78. فتحي إبراهيم عبد الله، شادية، الاتجاهات المعاصرة في دراسة النظرية الديمقراطية. عمان: المركز العلمي للدراسات السياسية، 2005.
79. صامويل هنتجتون، النظام السياسي لمجتمعات متغيرة، تر. سمية فلو عبود. بيروت: دار الساقى، 1، 1993.
80. صلاح عبد الرزاق داود، عماد، الفساد والإصلاح. دمشق: اتحاد الكتاب العرب، 2003.
81. قاسيمي، آمال ، تمغارت، أسمهان ، الجزائر إشكالية الواقع ورؤى المستقبل. بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2013.
82. قجالي، آمنة ، الإعلام والعنف السياسي. الأردن: مركز الكتاب الأكاديمي، 2015.
83. رخيطة، عامر ، التطور السياسي والتنظيمي لحزب جبهة التحرير الوطني 1962-1980 الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1993.
84. شريف، علي ، الإدارة العامة مدخل الأنظمة. بيروت: الدار الجامعية، 1989.
85. توفيق إبراهيم، حسنين، النظم السياسية العربية الاتجاهات الحديثة في دراستها، ط2. بيروت، مركز دراسات الوحدة العربية، 2008.
86. توم بوتومور، الصفوة والمجتمع: دراسة في علم الاجتماع السياسي، ط. 2، تر. محمد الجوهري وآخرون. القاهرة: دار المعارف، 1978.
87. توفيق إبراهيم، حسنين ، النظم السياسية العربية، الاتجاهات الحديثة في دراستها. بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية. ط2، 2008.
88. خربي، هاشمي، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الأجنبية. الجزائر: دار هومة، 2010.

89. الكيالي، عبد الوهاب، وآخرون، موسوعة السياسة، ج. 1. بيروت: المؤسسة العربية للدراسات والنشر، 1994، ص644.

ب. المقالات:

90. الوحيشي، علي مصباح محمد، "دراسة نظرية في التحول الديمقراطي"، مجلة كلية الاقتصاد للبحوث العلمية، مج 01، ع 02، أكتوبر 2015.

91. المنوفي، كمال، "الثقافة السياسية وأزمة الديمقراطية في الوطن العربي"، المستقبل العربي، ع. 80، أكتوبر 1985.

92. بوكرا، إدريس، "نظام اعتماد الأحزاب السياسية وفقا للأمر 09/97 المتضمن القانون العضوي للأحزاب السياسية بين الحرية والتقييد"، مجلة إدارة، مج 08، ع. 02، 1998.

93. بلعطل، عياش " أثر سياسة التوسع في الإنفاق العام خلال فترة 2001-2014 على التنمية البشرية في الجزائر"، مجلة الإصلاحات الاقتصادية والاندماج في الاقتصاد العالمي، مج13، ع. 01، 2019.

94. بن حسين، ناجي، "التنمية المستدامة في الجزائر: حتمية الانتقال من الاقتصاد الريعي إلى تنويع الاقتصاد"، مجلة الاقتصاد والمجتمع، ع 05، 2008.

95. بلغيث، عبد الله، تطور الانتخابات الرئاسية في الجزائر: المضامين السياسية والقانونية، مجلة العلوم القانونية والسياسية، مج 10، ع 02، سبتمبر 2019.

96. بوسعيد، سارة، عقون، شراف، "واقع الفساد في الجزائر وآليات مكافحته"، مجلة البحوث الاقتصادية والمالية، مج 05، ع 01، جوان 2018.

97. جيلالي، عبد الرزاق، بلعادي، إبراهيم، "الحركة الجموعية في الجزائريين هيمنة الدولة والاستقطاب الحزبي، المستقبل العربي، مج 27، ع 314، أبريل 2005.

98. حمدي، عبد الرحمن، "ظاهرة التحول الديمقراطي في إفريقيا: القضايا والنماذج وآفاق المستقبل"، السياسة الدولية، ع 113، جويلية 1993.

99. حمة غريب عبد الله، كنعان، "أثر الاقتصاد الريعي على النظام السياسي"، مجلة جامعة التنمية البشرية، مج3، ع3، آب 2017.

100. حاروش، نور الدين، "السياسة الصحية في الجزائر بين الرهانات والواقع"، دراسات استراتيجية، ع 07، جوان 2009.

101. بوطروة، فضيلة، سمايلي، نوفل، "تأثير ظاهرة الفساد الإداري على حقوق الإنسان والتنمية البشرية في الجزائر مع إشارة لأهم الوسائل القانونية لمكافحته"، مجلة حكم القانون ومكافحة الفساد، ماي 2019.
102. لوشين، حوسين، "مؤسسات التعليم والتكوين في الجزائر - رؤية لواقع تعليمي متغير واستراتيجية تحقيق توازنه-"، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية، مج 05، ع 10، أكتوبر 2005.
103. لعروسي، رابح، "علاقة العسكري بالسياسي في تاريخ الجزائر المعاصرة"، المجلة العربية للعلوم السياسية، ع 29، شتاء 2011.
104. لخضاري، منصور، الجيش وتجربة الانتقال الديمقراطي في الجزائر " 1988-1992"، المستقبل العربي، ع 465، نوفمبر 2017.
105. مزارة، زهيرة، "الحراك الشعبي ما بعد الربيع العربي: بين مطالب التغيير الجذري للنظام واستكمال عملية البناء الديمقراطي (الجزائر، السودان أنموذجا)"، مجلة الفكر القانوني والسياسي، مج 04، ع 02، 2020.
106. مهابة، أحمد، "الانتخابات الجزائرية من الذي كسب الرهان؟"، السياسة الدولية، ع 129، جويلية 1997.
107. مصطفى، هالة، "الديمقراطية بين الانتخابات والقيم الليبرالية"، السياسة الدولية، ع 140، أبريل 2000.
108. نزوانكو، جاك ماريل، "إفريقيا والديمقراطية"، تر. فرحات توما، المجلة الدولية للعلوم الاجتماعية، ع 128، ماي 1991.
109. سايح، فاطيمة، "دور الفساد المالي والإداري في انبثاق الحراك الشعبي في الجزائر، دراسة عينة من المشاركين في الحراك الشعبي"، مجلة التكامل الاقتصادي، مج 07، ع 03، سبتمبر 2019.
110. سحوت، جهيد، "عن فتح قطاع الإعلام السمعي البصري أمام المنافسة الحرة"، مجلة العلوم القانونية والسياسية، مج 10، ع 01، أبريل 2019.
111. سلامة، حسن محمد، "أثر العولمة على تطور النظام السياسي"، مجلة الديمقراطية، ع 02، ربيع 2001.
112. عبدوس، عبد الحميد، "الصراع اللغوي والتعريب في الجزائر، مقابلة مع تركي رابح عمارة"، مجلة المستقبل العربي، السنة 21، ع 138.

113. عوايدي، عمار ، "علاقة التنمية الإدارية بالتنمية الاقتصادية"، إدارة، مج06، ع02، 1996.
114. عيساوي، نصر الدين، "تقلبات أسعار المحروقات وآثارها على الاقتصاديات الربعية- دراسة حالة الاقتصاد الجزائري-"، مجلة البحوث الاقتصادية والمالية، ع05، جوان 2016.
115. عوني، مصطفى، بلوصيف، الطيب ، "الإعلام والتحول الديمقراطي"، مجلة علوم الإنسان والمجتمع، ع. 09، مارس2014.
116. عماري، عمار، "الاقتصاد الجزائري، الماضي القريب واستشراف المستقبل"، مجلة العلوم الإنسانية، ع 14، ديسمبر 2000.
117. عشور، طارق، مقارنة التسيير العمومي الجديد كآلية لتدعيم وتعزيز تنافسية وكفاءة المنظمات الحكومية، مجلة أداء المؤسسات الجزائرية، ع 01، 2011-2012.
118. فيرم، فاطمة الزهراء، "الإصلاح الإداري ودوره في تحسين الأداء الوظيفي"، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، مج11، العدد 01، 2013.
119. قشونبة، عبد الرحمن، "الصحافة الجزائرية الخاصة: رهانات وتحديات"، مجلة تاريخ العلوم، عدد 10، ديسمبر 2017.
120. قاسي، فوزية ، بومدين، عربي ، "العلاقة بين الجيش والسلطة السياسية في الجزائر: بين حكم الواقع وتحديات نزع الطابع العسكري"، سياسات عربية، ع 19، 2016.
121. قوراح، يمينة ، الشعوبي، فضيلة، "الانتقال الديمغرافي في الجزائر"، مجلة العلوم الاجتماعية، ع 13، جويلية 2015.
122. قوقة ، وداد، دور الحكومات الإلكترونية في تفعيل الديمقراطية الإلكترونية، مجلة العلوم الإنسانية، ع 46، ديسمبر 2016.
123. رفاع، شريفة، نظرية الإدارة العامة الحديثة ودورها في معالجة إشكالية إدماج مفهوم الأداء في الخدمة العمومية، مجلة الباحث، عدد 06، 2008.
124. شايب، محمد، م مدى الجاهزية الإلكترونية للحكومة الجزائرية، مؤشر الاستخدام التكنولوجي مثلا (2012- 2016)، المجلة الدولية للمعلوماتية، مج 05، ع 10، جويلية 2017.
125. جيلالي، عبد الرزاق، بلعادي، إبراهيم، "الحركة الجمعوية في الجزائر بين هيمنة الدولة والاستقطاب الحزبي، المستقبل العربي، مج 27، ع 314، أبريل 2005.

126. تريكي، حسان، "التنمية وتحديات النمو السكاني السريع في الجزائر، إنجازات وإخفاقات"، مجلة التواصل في العلوم الإنسانية والاجتماعية، ع40، ديسمبر 2014.

ت. النصوص القانونية:

127. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون العضوي 12-01 المتعلق بنظام الانتخابات، الجريدة الرسمية رقم 01، الصادرة بتاريخ 14 يناير 2012،

128. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون العضوي 12-04 المتعلق بالأحزاب السياسية، الجريدة الرسمية رقم 02، الصادرة بتاريخ 05 جانفي 2012.

129. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون العضوي 12-05 المتعلق بالإعلام، الجريدة الرسمية رقم 02، الصادرة بتاريخ 15 يناير 2012.

130. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون العضوي 12-06 المتعلق بالجمعيات، الجريدة الرسمية رقم 02، الصادرة بتاريخ 15 يناير 2012.

131. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون العضوي 14-04 المتعلق بالنشاط السمعي البصري، الجريدة الرسمية رقم 16، الصادرة في 23 مارس 2014.

132. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون العضوي 16-10 المتعلق بالانتخابات، الجريدة الرسمية رقم 50، الصادرة بتاريخ 28 أوت 2016.

133. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون 78-12 المتضمن القانون الأساسي العام للعامل، الجريدة الرسمية رقم 31، الصادرة بتاريخ 08 أوت 1978.

134. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون 89-28 المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية، الجريدة الرسمية رقم 04، الصادرة بتاريخ 23 جانفي 1990.

135. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، قانون رقم 89-11 المتعلق بالجمعيات ذات الطابع السياسي، الجريدة الرسمية رقم 27، الصادرة بتاريخ 05 يوليو 1989.

136. القانون 89-13 المتضمن قانون الانتخابات، الجريدة الرسمية رقم 32، الصادرة بتاريخ 07 أوت 1989، المادة 123

137. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون 90-31 المتعلق بالجمعيات، المؤرخ في 04 ديسمبر 1990، الجريدة الرسمية رقم 53، الصادرة بتاريخ 05 ديسمبر 1990.

138. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون 91-19 المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية، الجريدة الرسمية رقم 62، الصادرة بتاريخ 04 ديسمبر 1991.

139. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، قانون رقم 06-01 يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، الجريدة الرسمية رقم 14، الصادرة بتاريخ 08 مارس 2006.
140. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، قانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية عدد 37، الصادرة بتاريخ 03 جويلية 2011.
141. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، قانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية عدد 12، الصادرة بتاريخ 21 فبراير 2012.
142. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون 16-01 المتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية عدد 14، الصادرة في 07 مارس 2016.
143. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الأمر 66-133 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية رقم 46، الصادرة بتاريخ 08 يونيو 1966.
144. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الأمر 75-63 المتعلق بالاجتماعات العمومية، الجريدة الرسمية رقم 08، الصادرة بتاريخ 07 أكتوبر 1975.
145. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الأمر 77-06 المتعلق بالاجتماعات العمومية، الجريدة الرسمية رقم 16، الصادرة بتاريخ 23 فبراير 1977.
146. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الأمر 97-07 المتضمن القانون العضوي للانتخابات، الجريدة الرسمية رقم 12، الصادرة بتاريخ 06 مارس 1997.
147. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الأمر 97-09 المتعلق بنظام الأحزاب السياسية، الجريدة الرسمية رقم 12، الصادرة بتاريخ 06 مارس 1997.
148. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الأمر رقم 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية رقم 46، الصادرة بتاريخ 17 يوليو 2006.
149. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم 85-59 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، الجريدة الرسمية رقم 13، الصادرة بتاريخ 24 مارس 1985.
150. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم الرئاسي 91-196 المتضمن تقرير حالة الحصار، الجريدة الرسمية رقم 29، الصادرة بتاريخ 12 يونيو 1991..
151. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم الرئاسي المتضمن إعلان حالة الطوارئ، الجريدة الرسمية رقم 10، الصادرة بتاريخ 09 فبراير 1992.

152. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم الرئاسي رقم 2000-372 يتضمن إحداث لجنة إصلاح هياكل الدولة ومهامها، الجريدة الرسمية رقم 71، الصادرة في 26 نوفمبر 2000.

153. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم التنفيذي 90-226 المحدد للرواتب المطبقة على العمال الممارسين لوظائف عليا في الدولة، الجريدة الرسمية رقم 31، الصادرة بتاريخ 28 يوليو 1990.

154. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم التنفيذي رقم 93-54 المحدد لبعض الواجبات الخاصة المطبقة على الموظفين والأعوان العموميين وعلى عمال المؤسسات العمومية، الجريدة الرسمية رقم 11، الصادرة بتاريخ 17 فبراير 1993.

155. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم التنفيذي 09-63 يتضمن مهام ديوان الوزير الأول وتنظيمه، الجريدة الرسمية رقم 10، الصادرة بتاريخ 11 فبراير 2009.

156. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، إعلان رقم 04 مؤرخ في 12 أبريل 2004 يتضمن نتائج انتخابات رئيس الجمهورية، جريدة رسمية عدد 24 في 18 أبريل 2004.

157. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، إعلان رقم 02 / أ م د / 14 المؤرخ في 22 أبريل 2014 يتضمن نتائج انتخابات رئيس الجمهورية، الجريدة الرسمية رقم 23 الصادرة في 23 أبريل 2014.

ث. رسائل ومذكرات التخرج:

158. محمد بلعسل، تأثير الذهنية البيروقراطية التقليدية على السياسات الاقتصادية في الجزائر (1999-2009)، أطروحة دكتوراه، جامعة الجزائر 3: كلية العلوم السياسية والإعلام، قسم التنظيم السياسي والإداري، 2014-2015.

159. محمد بوضياف، مستقبل النظام السياسي الجزائري، أطروحة دكتوراه. جامعة الجزائر: كلية العلوم السياسية والإعلام، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، 2008.

160. منصور بلرنب، الإصلاح الإداري والبيروقراطية في الجزائر بين النظرية والتطبيق "وزارة الداخلية والجماعات المحلية"، رسالة ماجستير. جامعة الجزائر: معهد العلوم السياسية والإعلامية، يناير 1983.

161. ليلي حسيني، بيروقراطية الإدارة ومشكلة بناء الحكم الراشد في الجزائر. رسالة ماجستير، جامعة تلمسان: كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، 2013-2014.

162. عبد الحكيم حطاطش، دور تطبيق الحكومة الإلكترونية في الجزائر في تحسين إدارة العلاقة مع المواطن CRM، أطروحة دكتوراه. جامعة سطيف: كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، 2017-2018.

163. عبد القادر عبان، تحديات الإدارة الإلكترونية في الجزائر، دراسة سوسيولوجية بلدية الكاليتوس بالعاصمة، أطروحة دكتوراه. جامعة محمد خيضر بسكرة، كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية، قسم العلوم الاجتماعية، 2015-2016.

د. مؤتمرات وملتقيات.:

164. آلان وول، أندرو أليس وآخرون، "أشكال الإدارة الانتخابية، تر. أمين أيوب. دليل المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات"، سلسلة منشورات المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات **International IDGA**، 2007.

165. طالب عوض، "الانتخابات الحرة وفق المعايير الدولية، في: كرم خميس، الديمقراطية والانتخابات في العالم العربي"، أعمال المؤتمر الدولي حول الديمقراطية والانتخابات في العالم العربي، المنظمة العربية لحقوق الإنسان.

166. محمد راتول، العولمة الاقتصادية وتحولات الاقتصاد الجزائري، الملتقى الدولي الأول حول العولمة وانعكاساتها على البلدان العربية. جامعة سكيكدة، 13-14 ماي 2001.

167. عبد الناصر جابي، الانتخابات التشريعية الجزائرية.... انتخابات استقرار أم ركود. مشروع دراسات الديمقراطية في البلدان العربية. اللقاء السنوي 17 الديمقراطية والانتخابات في الدول . السبت 18 أوت 2007. اللجنة العربية لحقوق الإنسان.

168. المنتدى الدولي حول مسارات التنمية والتحول الديمقراطي. تقرير موجز حول التجارب الدولية والدروس المستفادة والطريق قدما. برنامج الأمم المتحدة الإنمائي. 05-06 جوان 2011.

169. عبد الناصر جابي، الانتخابات التشريعية الجزائرية... انتخابات استقرار أم ركود، مشروع دراسات الديمقراطية في البلدان العربية ،اللقاء السنوي السابع عشر للديمقراطية والانتخابات في الدول العربية (المملكة المتحدة: جامعة أكسفورد، 18/08/2007).

170. رشيد تلمساني، "الجزائر في عهد بوتفليقة: الفتنة الأهلية والمصالحة الوطنية"، أوراق كارينغي. مؤسسة كارينغي للسلام الدولي: مركز كارينغي للشرق الأوسط، عدد 07، يناير 2008.

ث. الجرائد:

171. الخبر اليومي، 18 جوان 1997، الموافق ل 13 صفر 1418، ع.1994.
172. الخبر اليومي.28 ماي 2002، الموافق ل 15 ربيع الأول 1423. ع 3484.
173. الخبر اليومي.09 ماي 2002، الموافق ل 26 صفر 1423. ع 3467.
174. الخبر اليومي.13 ماي 2002، الموافق ل 30 صفر 1423. ع 3471.
175. الخبر اليومي، 20 ماي 2002، الموافق ل 07 ربيع الاول، ع 3476.
176. الخبر اليومي.28 ماي 2002. 15 ربيع الأول 1423، ع 3484.
177. الخبر اليومي، 20 جوان 2002، الموافق ل 09 ربيع الثاني 1423.
178. الخبر اليومي، 16 ماي 2002. 03 ربيع الأول 1423. ع 3474.
179. الخبر اليومي، ع.5017، 20 ماي 2007 الموافق ل 03 جمادى الأولى 1428.
180. الخبر اليومي، 03 نوفمبر 2007، الموافق ل 22 شوال 1428. ع 5160.
181. الخبر اليومي، 25 نوفمبر 2007، الموافق ل 15 ذي القعدة 1428. ع 5177.
182. الخبر اليومي، 22 نوفمبر 2007، الموافق ل 12 ذي القعدة 1428. ع 5175.
183. الخبر اليومي، 30 ماي 2007، الموافق ل 13 جمادى الأولى 1428، ع 5026.

ج. وثائق ومواقع إلكترونية:

- وثائق إلكترونية:

184. وهيبة سليمان، " الناشط السياسي عمار خبابة ل الشروق: حق التظاهر السلمي في دستور 2016 مرهون بقرار السلطات المسؤولة"، *جريدة الشروق*، 08-01-2016، في: www.echoroukonline.com.
185. عبد الرزاق بوالقمح، مسعود هدنة، وآخرون، لعنة تطارد الانتخابات(ملف)، في: <https://www.echoroukonline.com>
186. رئاسيات 2014 تدخل موسوعة "غينس" للأرقام القياسية، في: <https://www.elkhabar.com>
187. حكيم بوغرارة، 50% نسبة المشاركة في الاستحقاق الأخير والمحليات رهان قائم، *جريدة الشعب*، الأربعاء 20 سبتمبر 2017، في: <https://www.ech-chaab.com>
188. الجزائر، قانون الإعلام، مثالية لا تطبق على أرض الواقع، المرصد العربي للصحافة، في: <https://www:Ajoar.Org>.

189. ريشارد شاسي، سوجيت شودري، المعايير الدولية بشأن استقلال القضاء، مركز العمليات الانتقالية في كلية الحقوق في جامعة نيويورك، مذكرة إعلامية، عدد 41، سبتمبر 2013، في www.democracyreporting.org :

190. عبد الناصر جابي، الحركات الاحتجاجية في الجزائر (يناير 2011)، تقييم حالة، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، الدوحة، فبراير 2011، في:

- <https://www.dohainstitute.org>

191. محمود جمال عبد العال، حراك الجزائر، الأطراف الفاعلة ومواقفها والسيناريوهات المحتملة، المركز العربي للبحوث والدراسات، في:

-<https://www.acrseg.org> .192

- مواقع إلكترونية:

193. رئاسة الجمهورية: [-https://www.elmouradia.dz](https://www.elmouradia.dz)

194. وزارة العلاقات مع البرلمان: لا

- <http://www.mrp.gov>.

195. موقع الوزارة الأولى: [-http://www.Premier](http://www.Premier)
ministre.gov.dz

196. الديوان الوطني للإحصاء: [.-http://www.ons.dz](http://www.ons.dz)

197. منظمة الشفافية العالمية: [-www.transparency.org](http://www.transparency.org)
198.

الإنجازات والآفاق، قطاع العدالة، في:

199. [-www.mjjustice.dz](http://www.mjjustice.dz)

200. باللغات الأجنبية:

-livres :

201. Abdelkader Yefsah, la **question du pouvoir en Algérie**.Alger: ENAP, 1990.

202. Abderrahim Lamchichi, **l'Algérie en crise, crise économique et changement politique** .Paris: l'Harmattan, 1991.

203. Alfred Sauvy, **Bureaux et Bureaucrates** .Paris : Presse universitaire de France, 1967.
204. Bernard Gournay, **Introduction a la science administrative** .Paris : Presse de la fondation nationale des sciences politiques, 1990.
205. Bertrand Badie, Pierre Birnbaum, **Sociologie de l'état** .Paris : Edition Grasset et Fasquelle, 1979..
206. Bruno Rizzi, **The Bureaucratisation of the World**, trad. Adam Buick (marxist.org, 2006.
207. Carl Friedrich, **La démocratie constitutionnelle** .Paris : Presse universitaire de France, 1958.
208. Claude Collot, **les institutions de l'Algérie durant la période coloniale (1830-1962)** .Alger: office des publications universitaire, 1987.
209. Claude Lefort, **Eléments d'une critique de la bureaucratie** .Suisse : Gallimard, 1979.
210. Cordellier, Serge, **L'état du monde. Annuaire économique géopolitique mondiale**. Paris: la découverte, 2004.
211. Francis Chauvin, **Administration de l'état** .Paris : Dalloz, éd.4, 1994.
212. Georges. S. Vaches, **institutions administratives et économiques de l'Algérie**, tome1 .Alger: SNED, 1973.Giovanni Busino, **Les théories de le bureaucratie** .Paris : Presse universitaire de France, ed.1, 1993..
213. Gionani Merli, **Adaptation of political bureaucracy to economic and institutional change under socialism: the Chinese family planning system** .U. S. A: center of demography and ecology and department of sociology, 2001.
214. Guy Braibant, **L'administration publique et le changement** (Casablanca : Afrique orient, 1989).
215. Hegel Guillaume Frédéric, **Philosophy of right**, trad .S.W.Dyde .Canada: Batoche books Kitchener, 2001.
216. Jacque Chevalier, Daniel Losak, **Science administrative: theories general de l'institution administrative** .Paris: L.G.D.J, 1978.

217. Jaque Rojot, **Les théories des organisations** .Paris : ESKA, éd.2, 2005.
218. Joseph Laparambara (edit), **Bureaucracy and political development** . New jersey: Princeton university press, 1963.
219. karl Marx, **Critique of Hegel philosophy of right**, trad.Joseph Omalley .New York: Oxford university presse, 1970.
220. Lénine, **L'état et la révolution, la doctrine de l'état et les taches des prolétariats dans la révolution** .Pékin : édition en langues étrangères, ed.1, 1970.
221. Maurice Duverger, **Sociologie politique** (Paris : Presse universitaire de France, Ed.1, 1966.
222. Michel Crozier, **Le phénomène bureaucratique** (Paris : édition du Seuil, 1962.
223. Mohamed Tahar Bensaada, **le régime politique Algérien** (Alger: entreprise nationale du livre, 1992.
224. Rachid Telemçani, **Bazar et globalisation, l'aventure de l'infatih en Algérie** .Alger: les édition el Hikma, 1999.
225. Reinhard Bendix, **Max Weber : an intellectuel portrait** .London : Methuen co.ltd.1959.
226. Robert K. Merton, **Social Theory and Social Structure** .Glencoe: Free Press, 1957.
227. Robert Michels, **Political parties: sociological study of the oligarchical tendencies of modern democracy**, trad. Eden and Cedar Paul .Canada: Batoche books Kitchener, 2001.
228. Remili Abderahmane, **l'organisation administrative de l'Algérie** .Annaba: imprimerie centrale, 1973.
229. Sami Dassa, « L'ambivalence bureaucratique . le rapport Eisenstadt), » dans Claude Fischler (édit), **La bureaucratie** . Paris : Union général d'édition, 1976.
230. Seymour Martin Lipset, **L'homme et la politique** .Paris : Seuil édition, 1960.
231. Taib Essaid , **Droit de fonction publique**_(Alger: Houma, 2005.

–Articles :

232. Abdelkader Yefsah, **la question du pouvoir en Algérie**. Alger : ENAP, 1990.
233. Arnaud Sales, " Intervention de l'état et position idéologique des dirigeants des bureaucraties publique et privés", **Sociologie et société**, V. 15, N01.
234. Etel Solingen, « Quandaries of the peace process, **Journal of democracy**, vol.7, n.3, 1996.
235. N. Bouzidi, le rôle de l'état dans l'économie, **IDARA**, V.05, N. 02, 1995.
236. Fred Riggs, « Introduction sematique du terme bureaucratie, » **Revue internationale des sciences sociales**, V.31, N. 04, 10-1979.
237. Renate Mayntz, « Les bureaucrates publiques et la mise en œuvre des politique,» **Revue internationale des sciences sociales**, v.31, n.04, 10-1979.
238. Shamsul Haque, « Incongruity between bureaucracy and society developing nations: a critique », **Peace. Change**, v.22, n.04, Octobre 1997.
- 239. Dictionnaires :**
240. Académie Française, **Dictionnaire de l'académie Française**, U.S.A. : University of Chicago, éd.5, 1798.
241. Auguste Ott, **Dictionnaire des sciences politiques et sociales**, tom.1, V03. Paris: bibliothèque universal du clergé, 1854, p905.
242. **Le Petite Robert**, Paris : Diccorober Inc, 1993.

