جامعة الجزائر 3

كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية

قسم التنظيم السياسي و الاداري

مطبوعة خاصة بالإدارة والتنمية

موجهة لطلبة الليسانس سنة الثانية جذع مشترك

د. نجية مقدم

أستاذة محاضرة (أ).

السنة الجامعية 2020/2019

بسم الله الرحمن الرحيم

الادارة و التنمية

المقدمة

يثير موضوع الادارة و التنمية اهتماما واسعا من قبل كافة الجهات الرسمية والشعبية وعلى المستويات المحلية والدولية إضافة إلى المختصين والخبراء في العلوم الإدارية والاجتماعية والاقتصادية والتنموية و ذلك لارتباطه بالحالة المتدنية التي تعيشها معظم دول العالم.

فموضوع الادارة و التنمية مرتبط في النهاية بتجاوز كل العراقيل التي من شأنها تحقيق الحياة الكريمة لمجموعة كبيرة من سكان هذه المعمورة.

فالإدارة هي الأداة التي يمكن أن تسهم بشكل أساسي عند التحكم في استخدامهاكوسيلة فعالة للمساهمة في أحداث التنمية الشاملة والمستدامة وتحقيق هدفها المتمثل في تجاوز حالة التخلف والوصول إلى التطور بالشكل الذي يحقق الحياة الأفضل للسكان والتقدم للاقتصاد وذلكمن خلال التخطيط الناجع للنشاطات الاقتصادية و الاجتماعية.

و إعتبارا لذلك أصبح موضوع الادارة و التنمية من المواضيع المهيمنة على أجندة الألفية الجديدة في أفق العشرية المقبلة 2030 لا سيما بالنسبة للدول السائرة في طريق النمو و منها الجزائر المعنية أكثر من أي وقت مضى،بالتكيف و التكفل أفضل بالمهام التي من شأنها توفير الحاجيات الاساسية لسكانها بالتركيز أساساَ على مهام التصميم والتوجيه والضبط والمراقبة والتوقع.

وفي سياق توضيح تشابك العلاقات ،نتعرض من خلال هذه المطبوعة لجملة من المسائل ذات العلاقة بمهام الدولة وإدارتها باعتبارها محورا أساسيا في توجيه و ضبط و تنظيم الاقتصاد وضرورة التكيف مع مقتضيات الواقع الجديد الذي أفرزته عولمة التبادلات وتنمية التكنولوجيات مع الاخذ بعين الاعتبار التطورات الجديدة المتعلقة بالانسحاب التدريجي للإدارة من الوظائف الأكثر عمومية و الانسلاخ من منطق القانون الإداري التقليدي لصالح منطق التعاقد في علاقاتها، واعتماد آليات جديدة في مجالات التسيير الحديثة والعمل على تطوير وعصرنة مهامها وتثمينه ضمن منظور شامل وإصلاح متواصل.

نحاول من خلال هذه الدراسة إبراز العلاقة التبادلية بين الإدارة والتنمية والتقارب بينهما و قدرة المرافق العمومية على التكفل بالخدمات العمومية على أحسن وجه وضمان تقديم مساهمة متجددة في التنمية.

ترتكز هذه الدراسة على ابراز التحديات التنموية من خلال فحص مفاهيم التنمية و النمو و كل ما من شأنه توضيح أهمية و صعوبة الاشكالية التنموية وضرورة و أهمية الادارة و دورها في تقديم الخدمات العمومية.

سوف يتم التطرق في هذه الدروس المختصرة الى مجموعة من المواضيع ذات الصلة بمسألة الادارة والتنمية والعلاقة بينهما من حيث التأثير والتأثر، آملين بأن نكون أستوفينا بالمواضيع الأساسية و بالشكل الذي يفيد طالب السنة الثانية ليسانس في العلوم السياسية قسم التنظيمات.

المحور الأول: التحديات التنموية

دراسة حالة الجزائر

كل التغييرات الهيكلية اللازمة للتطوير تؤكد على ان التنمية هي عملية لفترة طويلة. تتطلب المرور عبر مراحل مختلفة كما هو موضح في العديد من النماذج التنموية و حالة الدول المتطورة. و من أجل للحاق بركب الدول المتقدمة يجب أتخاذ سلسلة من الأجراءات الهامة ، و التدابير التي يتم أتخاذها في كثير من الاحوال حول ثلاثة محاور رئيسية متمثلة في الاصلاح الزراعي و التصنيع و التعليم.

كان الإصلاح الزراعي في العديد من الدول المتطورة العملية المهمة . ولكن الاليات و الاجراءات الخاصة الاصيلة التي صاحبت التغيرات تمثلت في دور الدولة و هو الجانب الأكثر إثارة للاهتمام و التدابير المتعلقةبالتنمية السريعة للقطاعات الاليات الموجه لاستقطاب الموارد المالية و تسيير الموارد البشرية و تلبية الحاجيات الاساسية للسكان بتجهيز المرافق العمومية المخصصة لذالك. فالتغيير في النظام الضريبي مثلا من شأنه أن يساعد على توفير الموارد دون اعاقة القطاعات و كل الاجراءات التي تتصل بالخدمات العامة الضرورية هي جزء مهم من استراتيجية التنمية.

اليو م تواجه التنمية صعوبات في العديد من مناطق العالم بسبب النمو السكاني المرتفع و المتسارع و تمركز السكان المتصاعد في المدن الكبرى و بالتالي نمو الحاجيات المتزايدة للسكان. و بالمقابل ضعف مستوى الخدمات العامة و تراجع مرد وديتها و عدم قدرتها على استيعاب حاجيات السكان المتزايدة؛ دفع بالدول و من بينهم الجزائر على اجراء مجموعة من الاصلاحات المتعلقة بالمرافق العمومية و كل الخدمات المتصلة لتقديم و تشجيع المؤسسات العمومية لخدمة المواطن .

فالملاحظ ان كل من الادارة و التنمية انهما عاملان مرتبطان ارتباطا و ثيقا. و لا يمكن الحديث عن تلبية الحاجيات دون فحص مساهمات الخدمات العامة في التنمية.

فبفعل تأثير الفكر الاقتصادي الجديد و تأثير العولمة انسحبت الدولة اليوم تدريجيا من التدخل في الحياة الاقتصادية و تراجعت مساهمة المرافق العمومية الشيء الذي انعكس سلبا على الحياة الكريمة للسكان و تراجع مستوى معيشتهم؛ أستلزم تجديد مفهوم المرافق العمومية و الخدمات العامة بشكل أفضل و الاتجاه نحو الاستعمالالمكثف للتكنولوجيات الجديدة أو ما أصبح يسمى بالإدارة او الحكومة الالكترونية.

الإتجاه نحو التنمية

كل التغييرات الهيكلية اللازمة للتطوير تؤكد على أن التنمية هي عملية لفترة طويلة.و يتطلب ذلك المرور عبر مراحل مختلفة كما وضحه روستو في نموذج التنمية.[1]

إن العوامل التنموية في نظرعدد من المراقبين،تشكل عاملا و دافعا قويا محركا و مؤشراأساسيا لتبيان مدى تطور المجتمعات ؛ خاصة ما يتعلق منها بمعدلات البطالة و نسبة ممن يعيشون تحت خط الفقر و التهميش و هشاشة مستويات المعيشة و مستوى الحالة الثقافيةو الاجتماعيةللشباب و مدى قدرة هذا الشباب في الاندماج في المجتمع و من ثم يمكن تعريف مفهوم التنمية و النمو و التنمية المستدامة للاضطلاع على أهم ما يتضمنه.

التنمية: هي قدرة مجتمع على سد حاجات سكانه على مستوى التربية و الصحة و السكن و التغذية...إلخ

النمو: هو الزيادة الصافية في الانتاج اذا في الثروة المنتجة خلال مرحلة طويلة.

النمو الاقتصادي(croissance) هو النمو المستدام للإنتاج الكلي في اقتصاد بلد ..فهو اذا ظاهرة كمية يمكن قياسها.كما هو ظاهرة لفترة طويلة.

الناتج المحلي الاجمالي هو مؤشر و هو مجموع القيم المضافة للوحدات المقيمة فوق أقليم واحد، فهو مؤشر يستعمل لقياس الثروة المنتجة في بلد ما و يستعمل كأداة للمقارنة بين الدول و بالنسبة لكل عام .[2]

في الواقع ان الزيادة الحادة للإنتاج الوطني لا تشكل دائما نموا اقتصاديا . و لهذا يجب التمييز بين النمو و التوسع (expansion) حيث يتميز التوسع بزيادة في الانتاج في فترة قصيرة.يدل النمو على تطور في الناتج الاجمالي أو في متوسط دخل الفرد الحقيقي.

إن اقتصاد بلد ما يتجه نحو النمو الاقتصادي عندما ينتج كمية متزايدة من الانتاج الحقيقي كما يتطور بشكل سريع يؤدي الى ارتفاع مستوى معيشة السكان. " يتحقق النمو الاقتصادي عن طريق زيادة

---

[1]} نموذج روستو وفقا للنموذجالذي وضعهالاقتصاديروستوWWتوجدمراحل عديدة لإدخال التنمية. للحاق بركبالدول المتقدمةوالوصول إلى مرحلة الاستهلاك الجماهيرييجب على البلدان المتخلفة انتجتاز ثلاث مراحل:مرحلة الاقتصادالتقليديالتي تهيمن عليهالزراعةمرحلة الانطلاق ثم المرحلة الصناعية. يتميز مرحلة الانطلاقة بزيادة كبيرةفي معدلالاستثمار

[2]و لحساب الناتج المحلي الاجمالي تستعمل هذه المعادلة.

PIB= C +I +G +X-M

البنك العالمي يستعمل طريقة اخرى لحساب الناتج المحلي الاجمالي هي ما يسمى بتعادل القوة الشرائيةوسعر الصرفالنقديالذي يستخدملمقارنةمختلف البلدان

PIB-PPA

قدرة الوطن على انتاج البضائع و الخدمات و كلما كان معدل نمو الاقتصاد الوطني اكبر من معدل نمو السكان كلما كان افضل لان ذلك يؤدي الى رفع مستوى معيشة الافراد."

النمو حركة او ديناميكية نحو التطور المستمر من سنة الى سنة اخرى (عرف اقتصاد اوربا في ال1960/50 نموا معتبرا سميت les trentes glorieusesبعشريات الامجاذ).

قد تحصل بعض الاضطرابات ([3]) من حين الى اخر و من جيل الى اخر (ال 1970عرف مرحلة ركود ralentissement.

النمو: هي الزيادة المستدامة لمؤشر الناتج الاجمالي الحقيقي خلال مرحلة او عدة مراحل طويلة[4] **فهو الزيادة المستدامة لكمية السلع و الخدمات المنتجة في بلد ما و نتيجة التحولات الهيكلية.([5])**

الدخل الفردي: هو جزء من الناتج المحلي يمكن الحصول عليه عندما يقسم الدخل الاجمالي المحلي على مجموع افراد المجتمع فتتحصل على متوسط دخل الفرد اي متوسط الدخل الذي يعود شخصيا الى كل فرد(الدخل المتاح).

يعتمد كثير من الاقتصاديين و المؤسسات الدولية على الاخذ بمتوسط الدخل الفردي كمقياس للتعرف على البلدان المتخلفة مقارنة مع البلدان المتقدمة من الناحية الاقتصادية.

التنمية في العالم مستويات وضع العلماء مجموعة من المعايير لقياس درجة التخلفو التقدم.

1) تقاس بمؤشر الانتاج القومي او متوسط دخل الفرد
2) الى حانب مؤشر التنمية البشرية الذي يجمع مستوى التعليم و مستوى الرعاية الصحية و متوسط دخل الفرد الحقيقي.

يستعمل **البنك العالمي** متوسط دخل الفرد الحقيقي لتقسيم الدول الى 3 اقسام(1995)

[3]عمر صخري " تحليل الاقتصاد ألكلي"

[4]

السنة	1990	1991	1992	1994
قيمة الناتج الاجمالي المحلي ف/ف بالسعر الجاري.	6510	6765	6990	7376
نسبة تطور الناتج المحلي الاجمالي.	-	[4]3.9	3.3	-

[5]) François Perroux, l' économie du XXe siècle PUF 1964.

1) دول ذات الدخل المرتفع يكون دخل الفرد المتوسط الحقيقي /السنة اكبر من 8355 دولار.
2) دول ذات الدخل المتوسط يكون متوسط دخل الفرد الحقيقي / السنة يتراوح بين 635و 8355 دولار داخل هذه المجموعة تقسم الى اكبر من 2555 و اقل من 2555.
3) دول ذات الدخل الضعيف يكون متوسط دخل الفرد الحقيقياصغر من 675 دولار.

تقسيم هيئة **الامم المتحدة.**

1) دول متقدمة ذات الاقتصاد العالميامريكى الشمالية اوربا الغربية اليابان استراليا
2 الدول النامية.و هو العالم الثالث سابقا و هو في تقدم نحو التنمية و هي عدة تقسيمات.
3 دول حديثة التصنيع تعرف هذه الدول نموا صناعيا سريعا جدا و هي دول جنوب شرق اسيا و اميكاالاتينية.
4 الدول المصدرة للبترول (الكويت الامارات العربية المتحدة السعودية نيجريا) اقتصاد هذه الدول يتميز بالموارد الطبيعية.
5 الدول الاقل تقدما.دخلها المتوسط للفرد الحقيقي / السنة اقل من 675 دولار وهي 50 دولة.
6 دول في مرحلة انتقالية نحو الراسمالية(دول اوربا الشرقية)
7 دول نامية اخرى كولومبيا فينزويلة المغرب تونس.....

تؤكد هذه التقسيمات على ان هذه الدول ليست كلها على نفس المستوى من (التخلف) بل تعرف فوارق في تنميتها.

تطور مؤشر التنمية البشرية[6]

احتمال الحياة عند الولادة.	1975-1970 60 سنة	2000-1995 66 سنة	نسبة التطور. % 10	
سوء التغذية (بالمليون)	1975 920	2000 820	% 11	
نسبة التعليم عند الكبار	1970 % 64	2000 79%	% 23	

[6]المصدر .برنامج الامم المتحدة للتنمية.
التحولات الاقتصادية و الاجتماعية الخاصة بالأمم الصناعية. المثال الفرنسي.
تغييرات جذرية في الجهاز الانتاجي و العمالة.

الامية عند الاطفال بالمليون.	1970 385	2000 325	% 16	
الناتج المحلي الاجمالي/ بالنسبة لكل ساكن في الدول النامية.	1975 1300	1998 2500	% 92	

و للفهم أكثر يجب ان نميز بين النمو و التنمية. (Développement)

التنمية هي مجموعة التحولات التقنية الاجتماعية ,الديمغرافية و الثقافية التي تصاحب نمو الانتاج.

التنمية فكرة تترجم الجانب الهيكلي و النوعي للنمو.

كما تعني التطور الاقتصادي و الاجتماعي (تحسين مستوى المعيشة و مستوى التعليم لجميع السكان) لقياس النمو الاقتصادي نستعمل مؤشر الانتاج (الناتج المحلي الخام) .

الناتج المحلي الخام هو مجموع القيم المضافة الاجمالية لجميع الفواعل المنتجة و المقيمة فوق اقليم واحد مهما كانت جنسيتهم ، الفواعل هي الشركات المالية و غير المالية العائلات الادارات العمومية و المؤسسات في خدمة العائلات بدون هدف تجاري[7].

الناتج المحلي الاجمالي هو مجموع القيم المضافة المنتجة من طرف الفروع او القطاعات الاقتصادية زائد الضريبة على السلع TVA ناقص المنح على السلع المستوردة .

القيمة المضافة هي قيمة الانتاج الذي تم بيعه او تخزينه ناقص الاستهلاك الوسيط .

النمو هي الزيادة في كمية السلع (سلع او خدمات) المنتجة و المسوقة خلال فترة زمنية معينة عموما تكون سنة .تترجم بزيادة في المداخل الموزعة.

التنمية فكرة تهتم بانعكاسات النشاط الاقتصادي على حياة الناس

النمو هي الزيادة في حاجة ما هو الناتج المحلي الاجمالي او الزيادة في الرفاهية المادية .

التنمية تعني تنمية المجتمع او الانسان يمكن قياس التنمية بمؤشر التنمية البشرية

التنمية تعبر قدرة الدولة في تلبية حاجيات الاساسية للسكان (الوصول الى الموارد الحيوية و الى الخدمات الأساسية،كالتمدرس و الصحة ....) بفضل انتاج الثروة.

و على هذه الاسس تم انشاء فئات الدولة من مؤشرات :الناتج المحلي الاجمالي مؤشر التنمية البشرية مؤشر الفقر البشري و من ثم تم تقسيم تخطيطي للكرة الارضية الى مجموعتين الشمال و الجنوب

[7]PIB produit intérieur brut valeur de la production réalisée à l intérieurd un Etat par un ensemble des agents économiques y compris les entreprises étrangères installées dans le pays PIB à parité de pouvoir d achat ou PIB réel il tient compte du cout de la vie.

مرادف لدول متطورة و دول نامية و كذا دول غنية و دول فقيرة . و لكن مع الاخذ في الاعتبار تنوع الحالات الداخلية من كل مجموعة، ساعد ان يميز بين مجموعة دول الشمال و مجموعة دولالجنوب .
اذا كانت التنمية هي تعبير عن الزيادة فيالثروةالمرتبطة بتحسينالظروف المعيشية للسكان،فإن الهدف الأول للتنمية يكمن في تقليص الفقر المدقع الذي ما زال يعاني منه اكثر من 2مليار و نص المليار من سكان المعمورة المتواجدين في دول الجنوب. الاستراتجيات التنموية المنفذة منذ اكثر من نصف قرن من الزمان، لم تنجح في تحقيق هدا الهدف . و لمواجهة هذا التحدي يقتضي البحث على انماط جديدة للتنمية في عالم متحرك.

<u>2/ البطالة و سوق العمل</u>

توضح البيانات،أن دول شمال افريقيا منعدمة القدرة على استيعاب الزيادة في عرض العمالة في سوق العمل سنويا و قد نتج عن ذلك تزايد في معدلات البطالة فقد قدر معدل البطالة في 2005 بحوالي 15.3 % في الجزائر و نسبة البطالة في الريف بالنسبة لنفس السنة قدرت ب 42 % .
البطالة تمس عدد كبير من السكان و خاصة فئة الشباب الحاصلين على مؤهلات جامعية و قد ينتج الضغط على سوق العمل عدة ضغطات لا سيما انها مزمنة و متزايدة فتغذي كل اشكال العنف [8]

<u>3/ الضغوطات الديمغرافية تحديا حقيقيا</u>

و قد زاد من تأثير هذه العوامل الاقتصاديالتركيبة الديمغرافية للجزائر و التي تميزت بارتفاع معدل النمو السكاني الذي يتجاوز معدلات النمو الاقتصادي
ارتفاع نسبة الفئة العمرية للشباب من اجمالي السكان ، حيث وصلت النسبة ذروتها الى ما يفوق 60% خلال السنوات الاخيرة. و ان الفئة العمرية من 64/15 سنة تمثل اكثر من 58.4% سنة 2000

<u>4/ الوجه الاخر للتنمية..</u>

النمو الاقتصادي يرافقه أحيانازيادة مفرطة في الاستهلاك و المخلفات و تبذير للموارد الطبيعيةوتلوث (المياه و الهواء و الارض) ينعكس سلبا على البيئةو الأفراد.
التكلفة البيئيةوالاجتماعية لهذه الأضرار المتزايدة يتم التنديد بها باستمرار.

الأزماتالاقتصادية تدعم التفاوت و والفقر وخاصة في الدول النامية التي تعتمد على الريع و من ثم تنمية اقتصادياتهامرهونة بتقلبات السوق و تهددهازيادة اسعار المواد الغذاء أوبسبب االنهيار اسعار المواد المصدرة.

التنمية تعبر عنقدرة الدولةعلى تلبيةالاحتياجات الأساسية لسكانها (الوصولإلى الموارد الحيوية و ا لخدمات الاساسية و ذلك بفضل إنتاجالثروة . فهي التحسين الصافي في مستوى المعيشة في المجال

[8] } تقدر نسبة البطالة في المغرب نحوى 12 % و تبلغ 21% في المجال الحضري و 15% في تونس ، اما في الجزائر فقد قدرت نسبة البطالة ب 29 % سنة 2000 .

الاقتصادي و الاجتماعي و الثقافي و السياسي. يقلس مستوى المعيشة بتقدير كمية السلع و الخدمات و يمكن للفرد الحصول عليها عند مستوى معين من الدخل .يعتمد دلك على مستوى نصيب الفرد من الثروة التي يتم قياسها بواسطة الناتج المحلي الاجمالي بالنسبة للفرد

يعتبر الخبراء ان الحاجيات المتزايدة للسكان المعمورة و المتطلبات الجديدة و آفاقنذرة الموارد و أثر الأنشطةالبشرية على البيئة، و استمرار عدم المساواة و التفاوت أدىإلىالوعي بمحدودية كوكب الأرضوالاضطراباتالمتصلة بطرق التنمية. و التي سوف يكون لها انعكاسات سلبية في المستقبل، الشيء الذي سمح بظهور مفاهيم جديدة ؛ و من ثم منذ 1990 انتشر مفهوم التنميةالمستدامةتدريجيابهدفإيجاد حلول للمخاوف البيئيةالاقتصاديةوالاجتماعية للكوكب . فمنالاجتماع الى جلسات المؤتمرات برز . مصطلحالتنمية المستدامة ثلاثي الابعاد الاقتصاديوالاجتماعيالبيئي و في تفاعلمستمر .للتحرك نحوالتنمية المستدامةف اصبح من الضروريتقليلالتفاوتبين المجتمعات و تعزيز التنمية البشريةلإدارةالمواردوالمساحات بطريقة عقلانية؛ فهي وسيلة جديدةللشغل و تنظيم الكوكب.

5/مصادر النمو الاقتصادي.

النمو الاقتصادي مسالة أساسية لأنها هي التي تحدد تحسين مستويات المعيشة، فهو الهدف الرئيسي لكل سياسة اقتصادية. لكن من الصعب تحديد أصولها.

-مفهوم النمو ألاقتصادي

يمكن أن نحدد النمو الاقتصادي بالزيادة المطردة على مدى فترة طويلة في إنتاج السلع و الخدمات.

يتم قياسه من خلال معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الثابتة (الناتج المحلي الإجمالي)، وتحسب سنويا.

الناتج المحلي الإجمالي لديه اثنين من مجموعات فرعية : الناتج المحلي الإجمالي السوقي (مجموع قيم المضافة الناتجة عن جميع وحدات الإنتاج المقيمة في البلاد في العام)، و الناتج المحلي الإجمالي غير السوقي (قيمة الإنتاج غير السوقية المتاح مجانية أو أقل من تكلفتها التي تشمل في المقام الأول السلع و الخدمات المنتجة من قبل السلطات العامة والخاصة ، ولكن التي لا تخضع للتداول في سوق)

يتم احتساب الناتج المحلي الإجمالي للفرد الواحد من خلال تقسيمه على مجموع سكان البلاد. و من ثم يتم الحصول على تقييم تقريبي ل مستوى التنمية .

6/ أوجه القصور في الناتج المحلي الإجمالي كمؤشر على مستوى المعيشة والتنمية.

لا يمكنك المقارنة بين الناتج المحلي الإجمالي / للفرد إلا من خلال ترجمتها إلى عملة موحدة. وينبغي تجنب استخدام أسعار الصرف الرسمية من العملات: أولا، لأن أسعار الصرف متقلبة و تتقلب باستمرار، وثانيا، لأنها لا تعكس تعادلات القوة الشرائية بين البلدان. المقارنة من خلال تعادلات القوة الشرائية يتغلب على هذه الصعوبة.

ولكن أوجه القصور في الناتج المحلي الإجمالي كمؤشر موثوق بها من مستوى ثروة البلاد بسبب القيمة التقريبية لقيمة بعض السلع أو الخدمات، بما فيها الخدمات غير السوقية التي، مع عدم وجود الأسعار في السوق يتم تقييم ببساطة تكاليف إنتاجها. وبالمثل،الانشطة غير المدفوعة (المتطوعين ، والاستهلاك الذاتي ، المساعدات ..) لا تخضع لتقييم المحاسبة، وبالتالي فهي خارج نطاق المحاسبة. الاقتصاد السري (العمالة السوداء ، والاتجار ...) يهرب ايضا من نطاق المحاسبة.

وأخيرا، يتضمن الناتج المحلي الإجمالي في حسابها أنشطة " إصلاح " من الأضرار الاقتصادية والاجتماعية التي تصاحب النشاط الاقتصادي: الجرائم والحوادث و التلوث، والكحول، والمخدرات وما إلى ذلك. كما لا يراعي الخسارة في الثروة الجماعية التي هي على المدى الطويل ، واستنزاف الموارد الطبيعية و أضرار لا رجعة فيها للبيئة.

- المؤشرات التكميلية

• كثير من الاقتصاديين و ، منذ منتصف 1970 ، اصبح على بينة من هذه العيوب ومن ثم استخدم مؤشرات إضافية لتقييم أفضل مستوى التنمية ، مع الأخذ بعين الاعتبار مختلف العناصر النوعية .
• وأشهر هذه المؤشرات هو مؤشر التنمية البشرية (HDI) ، طور خصيصا من قبل الحائز على جائزة نوبل في الاقتصاد أمارتيا سن ، و يحسب منذ بداية 1990 من قبل (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي) هو مؤشر مركب يشمل ثلاثة معايير هي العمر المتوقع عند الولادة و الدخل القومي الإجمالي للفرد في القوة الشرائية و المستوى التعليمي للسكان (نفسه رصد من سنوات الدراسة عند البالغين والسنوات المتوقعة من التعليم للأطفال في سن المدرسة)

تتراوح قيمته بين 0 و 1 اذا كان مستوى التنمية أعلى فهي تقترب من 1 . في عام 2011 احتلت النرويج واستراليا و هولندا المراتب العليا (0.943-0.910) في حين كانت النيجر وجمهورية الكونغو الديمقراطية في المرتبة الأخيرة (0.295 و 0.286).
- تم اقتراح مؤشرات الأخرى فالبعض يركز على أهمية الفقر أو حجم أكبر أو أقل من التفاوت الاجتماعي أو اللامساواة بين الرجال / النساء ، والبعض الآخر يهدف لدمج البعد البيئي كمعيار تقييمي نوعي للنمو .

7/ مصادر ألنموعند المنظرين

واحدة من القضايا الأكثر إثارة للجدل في العلوم الاقتصاد دية هي البحث على أصول النمو الاقتصادي . الجواب على هذا السؤال له في الواقع انعكاسات هامة على السياسة الاقتصادية . وقد حاول بعض الاقتصاديين إلى البحث في العلاقة بين المدخلات (عوامل الانتاج) (العمل ورأس المال) ، و الانتاج المحقق (الإخراج) (السلع)

-تشير دالة كوب و دوغلاس (اثنين من الباحثين الأمريكيين) على سبيل المثال و هي في شكل ألتالي

$Y = F(K \quad L)$ الذي خرج (Y) يعتمد على كميات من رأس المال (K) و العمل (L) المستخدمة في نظام الإنتاج .

نمو الناتج (Y) يمكن تفسيرها جزئيا من خلال زيادة كميات المدخلات بمعنى كميات متزايدة من رأس المال (K) و العمل (L) المستخدمة.

- أظهرت أعمال اقتصاديين آخرين (بما في ذلك سولو الأمريكي أو الفرنسيJJ كاريه ، دوبوا و Malinvaud) أن تفسير النمو عن طريق زيادة كميات من العوامل لا تمثل سوى حصة صغيرة من النمو الملحوظ . وبالتالي فإنه من الضروري الاعتماد على العوامل النوعية لشرح ما. دعا اليه سولو " بقايا " (الجزء غير المفسر من النمو).

هذه بقايا يتوافق في الواقع إلى ما يمكن أن يسمى ب " التقدم التقني " . هذا مفهوم غامض إلى حد ما يغطي جميع العناصر (بكميات من العوامل) دون تغيير تسمح لنتيجة مثمرة أكثر كفاءة و انتاج عالي لتحسين الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج (المعرفة العلمية الزائدة وتحسين المهارات والخبرة و زيادة تأهيل القوى العاملة و التكنولوجيا بأكثر كفاءة وتنظيم أفضل للا نتاج .....

في هذه المسألة من مصادر النمو يرتكز النقاش أيضا حول أصل التقدم التقني . هل هو عامل خارجي خارج نطاق النشاط الاقتصادي أو عامل النمو الداخلي التي تنتجها عليه و تقوم بتعزيزه مرة أخري في هذا الصدد مشاركة المؤلفين مثل P. رومر و R. بارو يصرون على سباق للابتكار ، وتحسين رأس المال البشري أو تأثير العوامل الخارجية الإيجابية المتولدة عن عمل الحكومة ، بما في ذلك تحسين مستوى التعليم والبنى التحتية الجماعية الممولة من الضرائب .

- على صعيد آخر ، اظهر المؤرخ D. أهمية الإطار المؤسسي في عملية النمو . كنوعية الادارات العمومية وحماية حقوق الملكية أو سلامة النظام السياسي هي ، وفقا لهذا المؤلف ، حوافز قوية لل دينامية الاقتصادية و مبادرة الأفراد ، و بالتالي النمو الاقتصادي.

ان مراقبة الاتجاهات الطويلة الأجل في النمو الاقتصادي ويمكن الإشارة إلى أن هذه ليست حركة منتظمة ومتناغمة . فترات استثنائية تصعد (الشهيرة " سنوات المجد الثلاثين " من 1945-1975)، ولكن أيضا فترات الأزمات (1929 أو 2008) تظهر متقاطعة الاتجاه ("اتجاه ") النمو. هذا النمط الدوري للنشاط الاقتصادي ،قام بدراسته بشكل خاص من قبل الاقتصادي النمساوي شومبيتر ، وفقا لهذا المؤلف فان عملية " التدمير الخلاق " الناجم عن وتيرة متقطعة من الابتكار (عناقيد الابتكار) . هذا الأخير قبل إنتاج آثاره المفيدة ، غير مؤهلة المنتجات وطرق الإنتاج السابقة ، تولد في فترات الانكماش الاقتصادي أو الاكتئاب ، المولدة لحالات الإفلاس والبطالة ، قبل دورة جديدة من النمو التمهيدي

8/تنفيذ أنماط التنمية المستدامة

تهدف التنمية المستدامة في "مساعدة المجتمعات البشرية في العيش والعيش بشكل أفضل على كوكب الأرض اليوم وغدا".

هو المشروع الذي يهدف إلى تحسين إدارة الموارد والمساحات و الحد من التفاوت الاجتماعي المجالي بالجمع بين حماية البيئة والتنمية الاقتصادية والاجتماعية وتقاسم أفضل للموارد والثروات.

هذا التحدي يطبق على جميع المستويات الجغرافية (من نطاق الكوكب الى النطاق المحلي) ويوجه للجميع.

المواطنون الشركات الفواعل في الحياة العامة. تنفيذه صعب وغير متكافئ ولكن ينتشر وفق طرق متنوعة جدا على هذا الكوكب.

- مؤشرات لقياس التنمية المستدامة.

- لبصمة البيئية.

تقوم بقياس مساحاتالأراضي والبحار الضرورية (بالهكتارات بالنسبة لكل ساكن) لتوفير الموارد التي نستخدمها واستيعاب النفايات التي ننتجها. مع مؤشر العمر المتوقع يبين أن البلدان ذات البصمة البيئية الادنى هي تلك البلدان التي يكون العمر المتوقع لديها الادنى.و بالعكس تلك التي تتمتع ببصمة بيئية عالية قد يكون لها متوسط العمر المتوقع عالية.

أخذ في الاعتبارالمعايير البيئية وحدها لقياسالتنمية المستدامةلا يكونمرضيا. هذا ما يقتضي البحث عن ادوات القياس الاكثر تعقيدامثل "نوعية الحياة"التي تجمع بينتسعةمعايير.
تكلفة المعيشة.الثقافة والترفيه،ألاقتصاد، البيئة،حرية، الصحة، البنية التحتية المخاطر الأمنية،المناخ.

9/ قضايا التنمية المستدامة أي مشروع أي ريهان.

- تعريف التنمية المستدامة.

يعرف بأنهنمط التنمية"التي تسمحللأجيال الحاليةتلبية احتياجاتهمدون المساس بقدرةالأجيال المقبلة علىتلبية احتياجاتهمكذلك." تقرير brundtland 1987
التنمية المستدامةلديهثلاث ركائزتتفاعل فيما بينها.التفاعلالسليميحتاجلتنفيذهاان تأخذ فيالاعتبارثقافة السكان (التاريخ، طبيعة العلاقات مع الطبيعة....) و مشاركة السكان في اتخاذ القرارات (الديمقراطية التشاركية)
و هذه الطريقة الجديدة للتفكير في تفاعل (بين ثلاث ركائز و الشمال والجنوب و بين الأجيال الحالية والمستقبلية) و اعداد المناهج التنموية هو تغيير جذري نتيجة لتاريخ طويل.

- **لماذاالتنمية المستدامة ؟.**

التنمية المستدامة نتيجة المخاوف على الموارد وكوكب الأرضالتيبرزت مع بداية القرن19و تفاقمت في النصفالثاني من القرن20معالوعيبلآثارالسلبية للنمو الاقتصادي والتنميةللمجتمع الاستهلاكي.استنزاف الموارد ، التبذيروالتلوث العجز عن نقل نماذج التنميةمن الشمال إلىالجنوب.في عام 1972 صاعدت كلمة"كفى نموا" تقرير Meadows

- على الرغم من ان مفهوم التنمية الاقتصادية تفوق في ستوكهولم سنة 1972 الانشغالات المتعلقة بالبيئة تفوقت كذلك في ال 1980. الاتفاقية المتعلقة بالمحافظة على الانواع و مراقبة النفايات و كذا اتفاقية حول طبقة الاوزون. الاهداف المتعلقة بالتنمية و البيئة اتجهت تدريجيا نحو مفهوم التنمية المستدامة.

- مظاهر اختلال التوان البيئي.

شهد العالم ابتداء من ستينات القرن العشرين تحولات جذرية لاسيما في مجال الارتفاع المحسوس لمستوى معيشة السكان والنمو بفعل التحول الناجم عن ازدياد القدرات الإنتاجية الموجهة للاستهلاك والتقدم العلمي والتكنولوجي السريع وبروز صناعات جديدة واكبها الاستغلال المكثف للموارد الطبيعية وفق المنطق الاقتصادي والتجاري الموجه لبسط السيطرة على الأسواق في جميع مناطق العالم في ظل ظروف اقتصادية وسياسية دولية اتسمت بالتوتر والانقسام أفرزت مشاكل من نوع جديد لم يسبق للعالم أن عرفها

من قبل[9] ***الانفجار*** **السكانيوالتلوث البيئي** نجم عنهما **اختلال ايكولوجي خطير** أصبح يشكل تهديدا حقيقيا لمستقبل الكرة الأرضية والإنسانية جمعاء.

لقد ظل عدد سكان العالم على مدى آلاف السنين محدودا، واستغرق قرنين من الزمن ليتجاوز (2000 مليون نسمة)، في حين تضاعف تعداد سكان العالم خلال أل 50 سنة الماضية فقط. ويرتقب أن يبلغ (10.000 مليون نسمة) بنهاية القرن الحادي والعشرين[10] او أكثر[11]، تزداد معهم الحاجة إلى الطعام والماء والطاقة والهواء النقي؛ وهو ما ستتأثر به سلبا الكائنات الحية الأخرى التي تقل مواردها الغذائية تدريجيا.

إن سعي الإنسان لاستغلال خيرات البيئة، أدى إلى إرهاقها وإفساد الكثير من مكوناتها في البر والبحر والجو؛ فالنمو الاقتصادي والضغط العمراني المتزايد ساهم في ظهور اختلالات أضرت بالمحيط البيئي، انعكست سلبا على الأنظمة البيئية والأقاليم الجغرافية.

ولو اعددنا حصيلة لحالة الكرة الأرضية، لسجلنا مجموعة كبيرة من المخاطر تستدعي الإسراع بمعالجتها وحمايتها وهو الانشغال الذي جعل من البيئة بكل أبعادها محور اهتمام العلماء؛ فصنفت المخاطر المرتبطة بالسكان والتنمية وانفجار المدن والفقر والتخلف في سلم الأولويات بالنسبة لدول الجنوب، والحمو العالمي والتلوث البيئي، والثقوب في طبقة الأزون وعدم التوازن الايكولوجي والتبذير وتراجع الانسجام الاجتماعي بالنسبة لدول الشمال، علاوة على ندرة المواد الغذائية و المائية و الطاقوية[12] وهي لا شك مشاكل معقدة تتطلب الكثير من الجهود والإمكانيات لتذليلها.

فالرهانات أصبحت واضحة المعالم ...!

كما اتضح جليا أن تبني دول الجنوب النموذج التنموي المعمول به في دول الشمال في تعميم وتسريع وتيرة هذا التدهور البيئي فالوضع لم يعد يقتصر في هذه الدول على حل مشاكل التخلف فحسب، بل أصبح ينصب أكثر فأكثر على إعادة النظر في هذا النموذج الذي كان سببا مباشرا في التدهور

---

[9]) Mohamed Senouci, Expert international, Article, "Vers la fin des années 1980,quand le problème du changement climatique a été perçu comme une menace planétaire, le Groupe d'expert inter gouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) a été fondé en 1988 (par l'organisation météorologique mondiale (OMM) et le programme des Nations Unis pour l'Environnement (PNUE)).est un organe intergouvernemental ouvert atout les pays membres de L'ONU et de l'OMM. Organisé en trois groupes de travail il a pour mission d'établir la base scientifique du changement climatique. D'en évaluer les impacts et risques et de suggérer des mesures d'adaptation. il a surtout pour but d'apporté un éclairage objectif et neutre sur cette question. Afin de permettre aux pays et aux société de prendre des décisions et des mesures adéquates. Les négociations internationales sur le climat sont encadres par les rapports du (GIEC).Lesquelles sont élaborés environ tous les 5 ans .Le dernier en date ayant été publié en Quotidien d'Oran du 4/10/2009. P 07. »L'Algérie, les inondations et les phénomènes extrêmes »

[10]) احمد شفيق الخطيب، الموسوعة العلمية الشاملة.ط2 مكتبة لبنان، ناشرون 2002، ص 374.

[11]) Loïc Chauveau .Petit Atlas Des Risques Ecologiques, petite encyclopédie, Larousse édition ISBN.p.78, 2005.

[12]) Mohamed Senouci, op, p07.

البيئي؛ وفي المقابل، تحسنت الظروف المعيشية لشعوب الدول الغربية المتقدمة على حساب الأنظمة البيئية، كون الإنتاج بالوتيرة المسجلة لديها، كان من العوامل الرئيسية في استنزاف الموارد الطبيعية والتلوث ومضاعفة أسباب البؤس لدى شعوب العالم في جنوب الكرة الأرضية.

لقد كان للتقدم الصناعي الهائل والمدّ العمراني المتزايد، الأثر البالغ على البيئة والإنسان بسبب انفجار السكان و تمركزه في الدول الأقل تقدما ومضاعفة نفقات الاستهلاك في معظم الدول المتقدمة منذ عام 1970؛ وهي الفترة التي تميزت بزيادة كبيرة في الثروة العالمية، في حين ظل أكثر من مليار نسمة يعيشون بأقل من دولار في اليوم، وهو ما يكشف عن الفجوة الكبيرة التي لا تزال تتوسع؛ استهلاك واسع في الشمال وفقر مدقع في الجنوب، انعكسا سلبا على النظم البيئية بصفة خاصة و البيئة بصفة عامة.

كما كان لتقدم التقنية الأثر الواضح في تغيير أساليب الإنتاج و التبادل، ومن ثمة استنزاف الموارد الطبيعية وإفراز المخلفات و التلوث؛ زادت نسبة تركيز الكربون في الغلاف الجوي 31 بالمائة مند عام 1750 إلي غاية عام 2000 [13] كما جاوزت نفايات العائلة المتوسطة في الدول المتقدمة أكثر من طن سنويا[14].

إن تدخلات الإنسان في الفصائل البيئية عبر السنين، تسببت في تدهور2/3 الأنظمة البيئية لكوكبناوأحدثت تغييرات عميقة وفتحت آفاقا مستقبلية جديدة تحوم حولها أخطارا جَمة تهدد نوعية وديمومة التوازنات البيئية المعقدة[15].

وقد أكد بعض الاقتصاديين بأن النمو الاقتصادي المطرد في البلدان المتقدمة والتنمية الاقتصادية المتسارعة في البلدان النامية كان عبر العقود الماضية سببا رئيسيا في اختلال التوازنات البيئية، وأصبح استمرارهما بالمعدلات السائدة يتعارض مع مطلب حماية البيئة[16].

هذه النماذج التنموية ترافقها منتجات هامشية ضارة كالنفايات و التلوثات الخطيرة و تعطي الأولوية للمدى القصير علي حساب ألمدي الطويل وبالتالي تدهور البيئة الايكولوجية التي تحد من " نوعية الحياة.."[17] كما يظهر النموذج علي انه مستهلك كبير للموارد الطبيعية المتجددة و غير المتجددة و ستنتج عنه مخاطر نضوب الموارد الطبيعية غير المتجددة كما هو الحال بالنسبة للطاقات و المعادن الأحفورية.

---

[13]) L'Etat de la population mondiale 2001, FNUAP, p05.

[14]) الموسوعة العلمية، مرجع سابق، ص 376.

[15]) احمد جغلاف، الخبير الدولي لدى منظمة الامم المتحدة ، اطار سامي في هيئة الامم المتحدة. مشار في جريدة الوطن باللغة الفرنسية في 16 مايو 2007 ص 21.

[16]) محمد عبد البديع، مرجع سابق، ص 194.

17

أما فيما يخص أجيال الحاضر فنذرة هده الموارد ستتجسد في ارتفاع الأسعار فتستدعي البحث علي البدائل. ان النماذج التنموية الحالية لا تحقق الحاجات الأساسية لجميع سكان المعمورة و يتبعه توزيع غير عادل في الثروة . فالفجوة بين دول الشمال المتقدم و دول الجنوب المتخلف تتوسع و الفقر أصبح أكثر انتشارا في العالم. إن هيمنة النموذج العصري في الاستهلاك، كالتعمير وزيادة القدرة الشرائية، كان سببا في بروز سلوكيات بيئية باهظة الثمن من خلال تجنيد الموارد وانبعاث الغازات والمخلفات والنفايات، واكبه فقر يعيش فيه جزء كبير من السكان، معرضون لجميع أشكال المرض والأوبئة، رافقه تدهور في الموارد وسوء استغلالها.

لقد أكد تقرير اللجنة العالمية للبيئة والتنمية عام 1987 بعنوان "مستقبلنا المشترك" [18]علي أن الضغوطات التي يخضع لها كوكبنا في تعاظم مطرد وبمعدلات لم تعرفها التجربة الإنسانية من قبل؛ وأن ندرة الموارد الطبيعية وضرورة استغلالها بشكل عقلاني، تتطلب إيجاد موارد بديلة وتيسير التعامل مع الكائنات لاسيما الدقيقة منها.

فالدراسات البيئية، تشير إلى أن العلاقة بين عالم الإنسان والكوكب الذي يمده بأسباب الحياة خضعت لاضطراب عميق خلال القرن العشرين[19]؛ بسبب النشاط الاقتصادي المتعاظم للإنسان[20]، استلزم البحث في ظواهر هدا الاضطراب الذي شمل كل فروع العلوم الطبيعية و البيولوجية و الاجتماعية هدفه نشر ثقافات علمية بيئية تتمحور حول ثلاثة " أقطاب رئيسية."[21]

---

[18]) تقرير اللجنة المعنية بالبيئة و التنمية ، محمد عبد البديع، مشار اليه سابقا، ص 190.

- [19]قانون تناقص الغلة

ذكر الاقتصاديون ان زيادة السكان تؤدي الى زيادة المطلوب من المنتجات الزراعية.

و ذلك في نفس الوقت الذي لا يمكن فيه زيادة الاراضي الجيدة لان قدرها ثابت . و من ثم فاءن زيادة عدد الافراد المشتغلين بالزراعة لا بد و ان يؤدي الى نقصان الناتج المتوسط لكل فرد.

لشرح هذا القانون نفرض اننا ننتج محصولا زراعيا كالشعير . و انه يحتاج الى عنصرين فقط هما الارض و العمل و ان المساحة التي نزرعها ثابتة بينما ان الكمية التي تستخدمها من العمال متغيرة . ففي هذه الحالة فاءننا نجد ان الانتاج الذي تعطيه لنا الارض يصبح كما هو مبين بالجدول التالي.:

عدد العمال في الهكتار.	الانتاج الكلي للهكتار	الناتج المتوسط.[19]	الناتج الحدي.[19]
1	2	2	2
2	5	2.5	3
3	9	3	4
4	11	2.75	2
5	12.5	2.50	1.5
6	13.5	2.25	1
7	14	2	0.5
8	13.5	1.68	-0.5

[20]) Loïc Chauveau, op. P58.

[21]) Cahier Français, Enjeux et politique de l'environnement, JV/I 2002 no306.

1) قطب يركز على الطبيعة بمواضيعها التقليدية، كالتنوع البيولوجي، تغيير المناخ، الماء، الأرض، السواحل.

2) قطب يهتم بالقضايا ذات الصلة بالتكنولوجيا والتصنيع والنفايات والمخاطر.

10/ السياسات البيئية العالمية.

هل النمو الاقتصادي يتوافق مع المحافظة على البيئة؟
المفاهيم : الطبيعية والمادية والبشرية والاجتماعية والمؤسسية العموم ، والاستدامة .
معلومات إضافية : الاشارة الى ان التنمية والرفاه لا يمكن أن تختزل في النمو الاقتصادي ، سيظهر ذلك، بوضح أمثلة ،

أن الرفاه اينتج من التفاعل بين أربعة أنواع من رأس المال (الطبيعية ، والمنتجات المادية والبشرية والاجتماعية والمؤسسية) .

نحاول تفسير لماذا التحليل الاقتصادي للتنمية المستدامة ، الذي يقوم على أساس الحفاظ على فرص التنمية للأجيال القادمة ، ومهتمة في تطور المخزونات من كل نوع من رأس المال (تراكم والتدمير) وكذلك ' مسألة حاسمة لدرجة استبدال بين عواصم مختلفة . وسوف نناقش ، وذلك باستخدام أمثلة ، واجهت

الحدود الإيكولوجيالنمو الاقتصادي (نضوب موارد الطاقة والأرصدة السمكية ، وإزالة الغابات ، وزيادة تركيز انبعاثات غازات الدفيئة ، الخ).

وينبغي التأكيد هنا إلى أن الناتج المحلي الإجمالي لم تكن مصممة لتقييم استدامة النمو .

الأول: العوامل الخارجية والسلع العامة، و رأس المال الاجتماعي .

ب) الأدوات الاقتصادية ل سياسة المناخ؟ التنظيم و اقتطاع الضرائب و
وضع المعايير كذا تسيير سوق تبادل الانبعاث

11/ تأثير النموذج الليبرالي الجديد

النموذج الاقتصادي الليبرالي الجديد [22] يعتبر أن السوق أكثر أهمية من الدولة لذا يجب تحرير الاقتصاد من كل العراقيل. بتطبيق السياسات النيوليبراليةهدفها تحرير التجارة و الاسواق .
بعد عقود من التدخل الواسع للدولة في اقتصاد الدول المتقدمة ، عرفت سنوات السبعينيات والثمانينيات، تراجع دور الدولة في الحياة الاقتصادية تحت تأثير الإيديولوجية الليبرالية بعد إعادة إحياء الأفكار

[22] يرون أنصار الدفاع عن الليبرالية الاقتصادية بأن من واجب الدولة أن تحد من تدخلاتها وتلتزم بالمهام السيادية للدولة وتحافظ على الإطار المؤسساتي الذي يسمح بالتشغيل الحر للسوق في ظل المنافسة الكاملة .

الليبرالية التي انتشرت في انجلترا في القرن 18 الى جانب البناء الاوروبي واللامركزية إلى حد كبير بفعل مساهمتها بشكل كبير في تغيير طرائق تدخل الدولة.

- **تأثير الإيديولوجية الليبرالية ([23])**

الليبرالية الاقتصادية هي أيديولوجية تدعو إلى الحد الأدنى من تدخل الدولة، وقد ظهرت هذه الأيديولوجية في إنجلترا في القرن الثامن عشر و التي كان لها تأثير كبير في الولايات المتحدة وأوروبا ابتداء من 1970.

الليبرالية الاقتصادية.

يقتصر دور الدولة وفقاً لأنصار هذه الأيديولوجية، في *تشغيل آليات السوق بحرية*. لان السوق كفيل بتنظيم ذاته بشكل آلي و مكافحة الأزمات الاقتصادية.

و يقتصر تدخل الدولة على *الوظائف السيادية*[24] والحفاظ على قواعد *تشغيل الأسواق* بناءً على *مبدأ المنافسة الكاملة*.

الوظائف الاقتصادية والإجتماعية للدولة.

في ظل هذا التوجه الجديد، يعترف الليبراليون بدور مهم للدولة في مجالين اقتصاديين واجتماعيين معينين.

أولاً : يجب على الدولة التدخل لإنتاج سلع عمومية مثل: التعليم والبنية التحتية.

ثانيا: كما يتعين على الدولة، **التدخل للحفاظ على إطار تنافسي يسمح للسوق بالعمل بحرية. هدا** في إطار ***سياسة المنافسة***.

تساهم الدولة في الحفاظ على إطار تنافسي مثالي من خلال محاربة الاحتكارات ([25]).

فسياسة المنافسة هي نوع من السياسة الهيكلية التي تهدف الى الحفاظ على المنافسة في السوق و تهدف الى التحكم في الاتفاقات بين الشركات كما تحارب سوء استخدام مواقع الهيمنة و تسهم كذلك في نشر المعلومات. سياسة تسمح بانخفاض الأسعار و تساعد على زيادة القوة الشرائية للمستهلكين، كما أنها تجعل الشركات تضطر إلى الابتكار لتكون فعالة من أجل أن تظل قادرة على المنافسة على المدى الطويل و تولد مكاسب في الانتاجية و بالتالي تعزز النمو و العمالة.

تعتبر نهاية السبعينيات، هي الفترة التي عرفت فيها تدخل الدولة في المجالين الاقتصادي والاجتماعي الأكثر إثارة للجدل. إذ يعتبر تدخل الدولة لمحاربة الاختلالات الاقتصادية الدورية غير فعال، فهي متهمة بأنها تتسبب في الخلل الاقتصادي نفسه و تسمح بتطبيق ، في جميع البلدان المتقدمة،

[23]) Thomas Fabre l essentiel pour comprendre l économie optimum p47/57

[24]وفقًا مفهوم الدولة الحارسة، يجب أن تكون الدولة، الضامن للعدالة والدفاع والشرطة والدبلوماسية.بمعنى ان للدولة دورًا أساسيًا في حماية ألأشخاص و الممتلكات و الحفاظ على النظام العام.

برامج الخصخصة الواسعة النطاق و تفكيك الأنظمة، إلى جانب آثار التكامل الأوروبي الذي حول بعض من صلاحيات الدول إلى الاتحاد الأوروبي مثال السياسة النقدية و السياسة التجارية، و هي قرارات تؤخذ على مستوى الاتحاد الاوروبي و اللامركزية التي أعطت صلاحيات جديدة للجماعات الإقليمية، المساعدات الاجتماعية و سياسة النقل، في حين تم التأكيد على دور الدولة في مجال التضامن و الضبط. لأن تطور البطالة ووصول أجيال سنوات المجد إلى سن التقاعد و سياسة العائلة المنتهجة، خصصت دورا أساسيا لإدارة الضمان الاجتماعي([26])

12/ أهداف التنمية المستدامة في الجزائر الإطار الجديد للتنمية

من أجل تسريع وتيرة التقدم و إعداد خطة التنمية المستقبلية في الجزائر وفق المنظور الجديد للتنمية المستوحى من أهداف التنمية المستدامة الذي صاغته منظمة الأمم المتحدة بالنسبة لأفاق 2030/2015.

و للبحث في هذا الموضوع يتعين الوقوف اولا على الحصيلة الانمائية للعقدين السابقين 2019/2000 للوصول الى ما تم انجازه حيث تشير التقارير لعام 2015 الى « التقدم المحرز » غير انه تبين للعيان من جراء التحليل الموضوعي أن الاستراتيجيات الإنمائية المنفذة لم تنجح في تحويل النمو الاقتصادي الى فرص عمل لائقة و الحد من الفقر بشكل جذري؛ غالبا ما يكون مصحوبا بالأضرار التي تلحق بالبيئة والمخاطر المترتبة التي تهدد مستقبل الأجيال الصاعدة.

و لا تزال العديد من العقبات تعيق التنمية و تشكل تحديات ينبغي تجاوزها لا سيما التوزيع غير العادل للتنمية و الضغوطات المتعددة على كافة المستويات الاقتصادية و الاجتماعية و البيئة.

و بغرض مكافحة العوائق و تحسين الظروف المعيشية للسكان و تقليص الفوارق و التوزيع العادل للثروة، فإننا مطالبون بتحديد أهداف جديدة للتنمية ينسجم مع الاطار الجديد للتنمية المستدامة لما بعد عام 2015، قائم اساسا على خمسة مبادئ توجيهية أساسية و التي تستوجب تجنيد كل الطاقات الفكرية و القانونية و المؤسساتية و البشرية و المادية لتحقيق كل الاهداف و هي اساسا:

1) محاربة كل أشكال الفقر.
2) دمج الابعاد ألاجتماعية والاقتصادية و البيئية للاستدامة.
3) تحويل الاقتصاديات لخلق فرص عمل وتعزيز نمط النمو الشامل.
4) بناء السلم وإنشاء مؤسسات فعالة وشفافة وخاضعة للمساءلة.
5) إنشاء شراكة جديدة مواتية للتنمية

و هي المبادئ التوجيهية الاساسية التي تعطي للجزائر و سائل تنميتها و التي يتعين الاستناد عليها في رسم معالم خطة جديدة لمرحلة حاسمة 2030/2015 قائمة على الاستدامة تعطي الاولوية لمشاريع الاقلاع لدعم التنمية الاقتصادية والاجتماعية و البيئية في الجزائر و ضمان الحياة الكريمة و

[26])Haninaoumakhlouf économie p 132casteilla.

النوعية لجميع سكانها؛ أخذين بعين الاعتبار التوقعات الديموغرافية الحالية والمستقبلية و نمو الحاجات الاساسية التي تتطلب تعبئة كبيرة للموارد المتجددة و غير المتجددة.

حتى نتمكن من خلق تناغم بين مرحلتين أساسيتين يتعين القيام بتحليل للحصيلة الإنمائية للعقدين السابقين في الجزائر 2015/2000 التي أصبحت ضرورية على أكثر من صعيد، من خلال التركيز على السياسات العمومية القطاعية المنفذة والأداء الذي تحقق و ما لم يتحقق و ما يتعين القيام به والدروس التي يمكن استخلاصها للاستفادة منها حتى تكون نتائج هذا المحور أرضية خصبة لتعزيز و تطوير البرنامج التنموي الجديد بالنسبة للعشريات القادمة .و اعتبارا للرهانات التنموية الحالية و المستقبلية سوف تركز دراستنا في المحور الثاني من هذه الدراسة على أهداف التنمية المستدامة المتوخاة في الجزائر بالنسبة للمرحلة 2030/2015 .

تركز الدراسة على موضوعين أساسيين:

- ***الحصيلة الإنمائية للعقدين السابقين في الجزائر 2015/2000***

ليس هناك شك في أن الجزائر أحرزت تقدماً ملموساً نحو تحقيق العديد من أهداف الالفية ولكن لا تزال هناك عقبات خطيرة يتعين التغلب عليها:

1/ مشكل تحويل النمو الاقتصادي إلى فرص عمل لائقة

2/ نوعية الخدمات

3/ التفاوت في الدخل و النوع و المجال

4/ قلة الفرص الاقتصادية المتاحة للنساء تساهم في تباطؤ التقدم و هي تحديات يجب مواجهتها

5/ غياب البيئة المستدامة بسبب التلوث: انبعاثات غاز الكربون و تراجع الغطاء الغابي و نقص إمدادات مياه الشروب و خدمات الصرف الصحي و نقص ايصال الكهرباء و الغاز لا سيما في المناطق الريفية و النائية و المعزولة.

6/ التباين بين المناطق الحضرية والريفية

7) في مجال الاتصالات المتنقلةعدد المشتركين في خدمة الهاتف المحمول في نمو متواصل بنسبة 2٪ ان استخدام الهاتف الذكي وانخفاض تكاليف الإنترنت ساهمت إلى حد كبير و على نطاق واسع.

8) مساهمة الجزائر في التجارة العالمية لا يزال هامشيا.(مساهمة أفريقيا عموما في التجارة العالمية لم تتغير الى حوالي 3٪ منذ عام الفيين)

و هي جملة من التحديات التي يجب على الجزائر ان ترفعها بغية صياغة لجدول أعمال التنمية في المستقبل وتعجيل التقدم لقد تبين ان البلدان التي حققت النمو المطرد و المنصف و الاستقرار السياسي و التنمية البشرية هي الدول التي كان لها نتائج جيدة على اداء معظم الاهداف الانمائية .

- ***الاطار الجديد لأهداف للتنمية المستدامة في الجزائر 2030/2015.***

و هو المحور الذي يركز على اولويات مجالات التنمية لمرحلة ما بعد عام 2015 الى غاية 2030 لا سيما في المجالات التالية:

1/ التحول الهيكلي للاقتصاد و تنويعه من خلال اعتماد سياسة صناعية جريئة لتعزيز القيمة المضافة وخلق فرص عمل جديدة وتطوير الزراعة الى جانب قطاعات استراتجية اخرى.

2/ بناء تنمية بشرية ذات نوعية

3/ تعزيز دور القطاع الخاص و تثمين المؤسسات الصغيرة و المتوسطة و الناشئة

4/ اعطاء الاولوية للتكوين في العلوم الاساسية formation des fondamentales sciencesو الرق منة و التعليم التقني و المهني و التكوين العلمي للاستجابة لحاجيات السوق الوطني في المجال الزراعي، و الزراعة الغذائية و الطاقات المتجددة.

5/ الإدارة المستدامة للجماعات الاقليمية و تحسين البنى التحتية للنقل الجماعي

6/ تعزيز سيادة القانون والحوكمة والعدالة والإنصاف و المسائلة و الشفافية

7/ حماية البيئية و مكافحة جميع اشكال التلوث، ومكافحة تغير المناخ و اثاره الضارة.

8/ بناء شراكة اقتصادية فعالة و ناجعة في خدمة التنمية الشاملة و المستدامة

13/ دور الدولة

هناك مفهومان لدور الدولة ([27])من حيث التدخل فيالمجالين الاقتصادي والاجتماعي أو من حيث الابتعاد عن الحياة الاقتصادية، و هما مفهومان يتعارضان بين أنصار تدخل الدولة من جهة و أنصار الدفاع عن الليبرالية الاقتصادية من جهة أخرى.

فبالنسبة لدعاة تدخل الدولة في المجالين الاقتصادي والاجتماعي يركزون على الوظائف الرئيسية للدولة، ممثلة في **وظيفةالتنظيم ووظيفة الضبط و وظيفة إعادة التوزيع**.

أما أنصار الدفاع عن الليبرالية الاقتصادية،فيرون بأن من واجب الدولة أن تحد من تدخلاتها وتلتزم **بالمهام السيادية للدولة وتحافظ على الإطار المؤسساتي الذي يسمح بالتشغيل الحر للسوق في ظل المنافسة الكاملة .([28])**

ما هي مبررات تدخل الدولة أو عدم تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية و الاجتماعية.

المبحث الأول:مبررات تدخل الدولة في المجالين الاقتصادي والاجتماعي.

أولاً / أسباب تدخل الدولة.

لقد تطور دور الدولة في الاقتصاديات المتقدمة خلال القرن العشرين و نمى بشكل كبير لتصبح الدولة لاعبًا رئيسيًا في المجالين الاقتصادي والاجتماعي.

[27] تتشكل الدولة من المؤسسات التالية الادارات العامة المركزية و الإدارات العامة المحلية و إدارات الضمان الاجتماعي

[28] Jacques Fontanel, Analyse Des Politiques économiques, p7/25, 2005

كما دّعم تدخل الدولة بناء الدولة القومية، و سمح و مكن الدولة من التغلب على اخفاقات السوق ومكافحة تجاوزات الرأسمالية في القرن التاسع عشر في أوروبا.

- **1/ الحاجة إلى بناء دولة قومية موحدة**

2/ ضرورة محاربة إخفاقات السوق.

كالتدخل لتسيير السلع العامة، التربية ،الآمن و الصحة ، ولكن أيضًا لتتولى إدارة بعض العوامل الخارجية السلبية التي تنتجها المؤسسات كالتلوث .

- **3/ تدخل الدولة في حالة الأزمة**

الحالة التي يعجز السوق في ضبط القضايا الاقتصادية و يتعذر على السوق تنظيم نفسه بنفسه.

- **4/ محاربة انتهاكات الرأسمالية.**

ثانيا: أشكال تدخل الدولة.

تتدخل الدولة للاسباب التالية:

- التنظيم
- الضبط وإعادة التوزيع ،
- إنتاج السلع و الخدمات غير التجارية أو التجارية.

ثالثا مقياس حجم تدخل الدولة

تستخدم ثلاثة مؤشرات تقليدية لقياس حجم تدخل الدولة في الاقتصاد ،

-1/ حجم الاقتطاعات الإجبارية بالمقارنة بالناتج المحلي الإجمالي،

-2/ حجم الإنفاق العام بالمقارنة بالناتج المحلي الإجمالي،

-3/ حجم التوظيف العمومي، بالمقارنة بإجمالي العمالة .

عرفت سنوات السبعينيات والثمانينيات، تراجع دور الدولة في الحياة الاقتصادية تحت تأثير الإيديولوجية الليبرالية بعد إعادة إحياء الأفكار الليبرالية التي انتشرت في انجلترا في القرن 18 الى جانب البناء الاوروبي واللامركزية إلى حد كبير بفعل مساهمتها بشكل كبير في تغيير طرائق تدخل الدولة.

أ ولا/ تأثير الإيديولوجية الليبرالية ([29])

الليبرالية الاقتصادية هي أيديولوجية تدعو إلى الحد الأدنى من تدخل الدولة، وقد ظهرت هذه الأيديولوجية في إنجلترا في القرن الثامن عشر و التي كان لها تأثير كبير في الولايات المتحدة وأوروبا ابتداء من 1970.

[29]) Thomas Fabre l essentiel pour comprendre l économie optimum p47/57

- **1 / الليبرالية الاقتصادية.**

يقتصر دور الدولة وفقاً لأنصار هذه الأيديولوجية، في ***تشغيل آليات السوق بحرية***. لان السوق كفيل بتنظيم ذاته بشكل آلي و مكافحة الأزمات الاقتصادية.

و يقتصر تدخل الدولة على ***الوظائف السيادية*** والحفاظ على قواعد ***تشغيل الأسواق*** بناءً على ***مبدأ المنافسة الكاملة***.

- **- الوظائف السيادية للدولة الحارسة**

بمعنى ان للدولة دورًا أساسيًا في حماية ألأشخاص و الممتلكات و الحفاظ على النظام العام.

ووفقاً مفهوم الدولةالحارسة ، يجب أن تكون الدولة، الضامن للعدالة والدفاع والشرطة والدبلوماسية.

- **- الوظائف الاقتصادية والاجتماعية للدولة.**

يعترف الليبراليون بدور مهم للدولة في مجالين اقتصاديين واجتماعيين معينين.

أولاً : يجب **على الدولة التدخل لإنتاج سلع عمومية مثل: التعليم والبنية التحتية**.

ثانيا: كما يتعين على الدولة، **التدخل للحفاظ على إطار تنافسي يسمح للسوق بالعمل بحرية. هدا** في إطار ***سياسة المنافسة***.

ثانيا سياسة المنافسة

- تساهم الدولة في الحفاظ على إطار تنافسي مثالي من خلال محاربة احتكارات القلة oligopoles والاحتكارات monopoles وإساءة استخدام المنصب المهيمنAbus de position dominante

وفي هذا السياق، تساهم الدولة في الحفاظ على الاطار التنافسي المثالي من خلال محاربة الاحتكارات.

فسياسة المنافسة هي نوع من السياسة الهيكلية التي تهدف الى الحفاظ على المنافسة في السوق و تهدف الى التحكم في الاتفاقات بين الشركات كما تحارب سوء استخدام مواقع الهيمنة و تسهم كذلك في نشر المعلومات. سياسة تسمح بانخفاض الأسعار و تساعد على زيادة القوة الشرائية للمستهلكين، كما أنها تجعل الشركات تضطر إلى الابتكار لتكون فعالة من أجل أن تظل قادرة على المنافسة على المدى الطويل و تولد مكاسب في الانتاجية و بالتالي تعزز النمو و العمالة.

- **تعتبر نهاية السبعينيات، هي الفترة التي عرفت فيها تدخل الدولة في المجالين الاقتصادي والاجتماعي الأكثر إثارة للجدل**. إذ يعتبر تدخل الدولة لمحاربة الاختلالات الاقتصادية الدورية غير فعال، فهي متهمة بأنها تتسبب في الخلل الاقتصادي نفسه و تسمح بتطبيق ، في جميع البلدان المتقدمة، برامج الخصخصة الواسعة النطاق و تفكيك الأنظمة، إلى جانب آثار التكامل الأوروبي الذي حول بعض من صلاحيات الدول إلى الاتحاد الأوروبي مثال السياسة النقدية و السياسة التجارية، و هي قرارات تؤخذ على مستوى الاتحاد الاوروبي و اللامركزية التي أعطت صلاحيات

جديدة للجماعات الإقليمية، المساعدات الاجتماعية و سياسة النقل، **في حين تم التأكيد على دور الدولة في مجال التضامن و الضبط.** لأن تطور البطالة ووصول أجيال سنوات المجد إلى سن التقاعد و سياسة العائلة المنتهجة، خصصت دورا أساسيا لإدارة الضمان الاجتماعي.

- تحافظ الدولة على مهام الضبط و تتقاسمه مع الاتحاد الأوروبي.
- السياسة الاقتصادية ترجع للدولة المركزية : سياسة الميزانية و السياسة الاجتماعية في حين يرجع لاتحاد الاوروبي السياسة النقدية و السياسة التجارية.
- الدولة تحافظ على المنافسة عن طريق مجلس المنافسة و وكالات الضبط ، و على مستوى الاتحاد الاوروبي هناك لجنة مكلفة بالمنافسة.([30])

المحور الثاني:التنمية والإدارة في ظل تحديات العولمة

حالة الجزائر

مع أفول القرن العشرون وبزوغ فجر ألفية جديدة، تفتقت ثورة العلم والمعلوماتية التي تجاوزت الحدود الدولية والجغرافية، وساعدت على ولوج أفق التحولات العميقة المفروضة على المعمورة في مختلف المجالات ومنها **مهام الدولة وإدارتها(أي الوظيفة العمومية)**المعنية مباشرة بالتكيف،والتكفل أفضل بمهام التصميم، التوجيه، الضبط، والمراقبة والتقييم والتوقع، وانتداب أو هجر جانب من مهامها التقليدية. وهي جملة من التحديات التي تواجه الإدارة في المجتمعات المعاصرة ولاسيما البلدانالسائرة في طريق النمو مثل الجزائر، التي تتخذ من التكامل والتحول العالمي سبيلا لها.

ان مفهوم العولمة المعبر عنه في اللغة الإنجليزيةGlobalisation او المعبر عنه في اللغات اللاتينية.Mondialisation فهو تعبير يشير إلى عولمة شمولية كاملة لكل ما يتصل بالعالم، إنسانا وأرضا **وعلاقات بشرية وتعاملا** في جميع مناحي الحياة، بدء من شمولة الاقتصاد إلى شوملة الفكر والشعور والوجدان، مرورا بالهُوية والخصوصيات الثقافية ، ترفض التنميط الأحادي. ولا ترى فيه إلا تحويل الإنسان من حي مفكر متحرك إلى آلة يقتصر دورها على أداء الحركة المبرمجة لها لا غير. بمعنى أن العولمة تعني تصورا مشتبكا متداخلا للأسس التي يقوم عليها تنظيم العالم الواحد الواسع بلا

[30])Haninaoumakhlouf économie p 132casteilla.

حدود، المتفتح بلا حواجز وقيود. ([31]) دفعت منذ الثمانينات، وتحت تأثير أزمة المديونية، بالعديد من البلدان لاسيما في إفريقيا وأمريكا اللاتينية على تشجيع، وبصفة تلقائية دخول الرأسمالية، من خلال التواجد القوي للمؤسسات النقدية و المالية الدولية، كصندوق النقد الدولي، والبنك العالمي([32]).

أولا/ علاقة العولمة بمهام الدولة وإدارتها

إن العولمة ظاهرة، تترجم الانتقالla mutation وتشجع على الاندماج المتنامي للأطراف المستقلة، باعتبارها محور أساسي في الاقتصاد العالمي، وعامل حيوي كبير، تبعده أكثر فأكثر عن مراقبة الدول، لاسيما في أهم صلاحياتها الأساسية المتعلقة بالسيادة، كالمراقبة النقدية وتسيير المالية العامة ([33]) كما تفرض **على الإدارة** التكيف مع الواقع الجديد، الذي أفرزته عولمة التبادلات وتنمية التكنولوجيات الإعلامية، وتغيير سلوكها بجعل نشاطها أكثر فعالية وعقلانية ومصداقية، باعتبار أن التغيير أصبح مسألة حتمية وبديهية وأمر متفق عليه بين الفاعلين في المجال السياسي والاجتماعي ([34]) بل هو المحور الأساسي للعولمة، كأداة تحليل لوصف عمليات التغيير في مجالات مختلفة. فالعولمة بهذا المعنى ليست مفهوما مجردا، بل عملية مستمرة يمكن معاينتها باستخدام مؤشرات كمية وكيفية في مجالات السياسة والاقتصاد والثقافة والاتصال. من حيث بعدها الكوني الدولي المتزايد.([35]) المتسم بممارسة مختلف

---

[31]) أرما ند ماتلار محاضرة ألقاها بجامعة رينس، مشار إلى ذلك في مقالة الأستاذ عبد الهادي بوطالب، حول نقد العولمة وأثارها السلبية على الدول النامية، **أعولمة أو شمولية، أم أمركة**، وأنظر أيضا، **أي مستقبل للبلدان النامية** في ضوء التحولات التي تترتب عن العولمة مطبوعات، أكاديمية المملكة المغربية، سلسلة الدورات، (الدورة الخريفية)، الرباط 2001، أيام 13.12. 14.نوفمبر 2001 .

[32]) علما بأن إنشاء الصندوق والبنك الدوليين، يعودا إلى مؤتمر بريتونوودز المنعقدين سنة 1944، لتجديد معالم نظام النقد الدولي الجديد، وحدد لإنشاء صندوق النقد الدولي هدف معالجة العجز في موازين مدفوعات الدول الأعضاء، ووضع عدد من التسهيلات لمواجهة أي عجز، أما إنشاء البنك الدولي، فقد حدد له هدف توفير القروض للدول الأعضاء لتمويل مشروعات البنية الأساسية.

Cf. the international. Politics journal el syassa Al Dawliya. Janvier 2001. cf internet. H.t.t./www ,Siyassa. .org, egxasiyassa/ahrem/2001/1/1Econ, Htm. مشار إلى ذلك فيمقالة حنان البيلي، حول الفساد المؤسسي، سلبيات الأداء ومحاولات الإصلاح. (18.06.2003)2

[33]) Jaques Adda, La mondialisation de l'économie, Alger, CASBA, 1998, Genèse.

Voire également. Mondialisation Au Delà des Mythes. Alger, edt, CASBAH La découverte,novembre 1997(Séries d'articles) .

[34]) PASCAL Arnaud, Amérique latine, la formation del'économie nationale, Argentine et Mexique, édition, Paris oubli sud,1983, voir préface du pr. Celsofurtardo, الذي يعتبر أن الانتقال إلى الرأسمالية لم يعد من المواضيع التي تسترعى الاهتمام الكبير للباحثين، وأن **مفهوم التخلف، هو مرادف للانتقال الخاص إلى الرأسمالية**، ص 11 وما يليها.

[35])أسامة أمين الخولي، ا لعرب والعولمة، بحوث ومناقشات الندوة الفكرية التي نظمها مركز دراسات الوحدة العربية، بمشاركة نخبة من الأساتذة والمختصين، بيروت تحرير .ط1 1998، ص.25 وما يليها.

الضغوط الاقتصادية الفردية في العلاقات بين الدول، كظاهرة قديمة مرتبطة بتطور التجارة والتنافس بين الدول من أجل كسب أسواق جديدة، وكظاهرة ناجمة عن اللآمساواة في العلاقات الاقتصادية الدولية.([36])

ثانيا: انعكاسات العولمة على الإدارة العمومية في البلدانالنامية .

تحتل الإدارة في المجتمعات النامية مكانة معتبرة بحكم إقحامها في التنمية الشاملة، ولما تملكه من خبرة وتجربة وطنية حقيقية، فهي حسب عالم الاجتماع ماكس فيبر، نموذجا للتنظيم الاجتماعي والإداري، قابل للتطور في كنف اعتماد معايير وأسس مكونة للدولة العصرية، كالعقلانية والمشاركة الديموقراطية والشفافية، واحترام السلطة، وهي من المقومات المعتبرة في الهرم الاجتماعي للدولة بحكم تمتع الإدارة بصلاحيات وامتيازات القوة العمومية، وهي المكانة التي تصدعت بفعل العصرنة والتحديث التي تقتضيها العولمة.

ومن الجدير بالذكر أن الإدارة في المجتمعات النامية، والدائرة منها في فلك الفرنكوفونية، باستثناء كندا وجزر موريس التي تتوفر على قانون أساسي عام استمدت مصادره من النظام البريطاني والأمريكي، فان غالبية هذه الدول لاسيما الإفريقية منها، تتميز بجملة من الخصائص الأساسية من أهمها، **تعدد أنظمتها القانونيةوالسياسية** وبقائها حبيسة منطق النموذج الفرنسي الذي يقوم على ما يلي:

أ/ في مجال التنميةdans le domaine du développement

مسايرة للتطور التاريخي لفرنسا التي أقحمت إدارتها في المساهمة في عصرنة مجتمعها، حاولت بلداننا في إفريقيا عقب استقلالها التكفل بدور المحرك للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، وتحقيقا لهذا الغرض قامت بوضع إدارة للتنمية Administration du développement. خولت عبرها للنخبة الإدارية دور استراتيجيا، تقوم به.

وفي هذا السياق فرضت الوظيفة العمومية في بلداننا طابعا قويا على مكانتها الاجتماعية والسياسية من خلال الدور الاستراتيجي الذي تدعي الإدارة الاضطلاع به في إطار عصرنة هذه المجتمعات.

---

[36]) إدريس بوكرا ، الضغوط الاقتصادية الفردية في العلاقات بين الدول، رسالة دكتوراه دولة في القانون العام، جامعة الجزائر ، كلية الحقوق، 1995.

وإذا كنا نشهد في فرنسا قيام **تداخل** بين السياسة والإدارة، فإن هذه الظاهرة تتخذ في بلداننا الإفريقية، إطارا آخر يتمثل في استخدام أو توظيف السياسة fonctionnarisation de la politique وتسييس الإدارة la politisation de l'Administration وذلك في غياب الفوارق الاجتماعية الكبرى بين مختلف الشرائح الاجتماعية والثقافية، وأن الموظفين يشكلون صفوة النخب التي سرعان ما تتحول إلى بيروقراطية نافذة و حاكمة.

ب/في مجال الوظيفة العمومية، إن غالبية القوانين الأساسية العامة التي تحكم الوظيفة العمومية في بلداننا هي كما أسلفنا في معظمها استنساخ كلي للقانون الفرنسي([37])

ولمتفلح بعض البلدان الإفريقية كبوركينا فاسو، والكونغو في محاولتهما خوض تجارب سياسية جديدة جذرية، في التخلص والانسلاخ نهائيا عن النموذج الفرنسي للوظيفة العمومية([38])

ج/ في مجال القانون الإداريالسائد

يتمحور القانون الإداري الساري المفعول في البلدان النامية، حول فكرة **المرفق العام** Service public الذي يعطي للإدارة امتيازات القانون العام المبالغ فيها، وهي من إفرازات النظام الفرنسي الموروث، كما أن هذا القانون يحمل في طياته **معيار القوة العمومية**puissance publique الذي يسمح للدولة التصرف منفردة بواسطة فرض أو منع القيام بعمل ما، باسم المصلحة العامة، وذلك إلى جانب خاصية اعتماد معيار المرفق العام Service public المقترن بالبحث عن المصلحة العامة كمنطق وجه وهيمن على النظام الإداري الفرنسي.

هذا النظام الذي أصبح الملاحظون مع نهاية الحرب العالمية الثانية يتحدثون بصدده على أزمة المرفق العام، ومدى مشروعية النموذج الإداري التقليدي مما أدى إلى التوجه نحو اعتماد سياسة تجديد المرفق العام، في حين عملت مجتمعاتنا باسم **المصلحة العامة** على مضاعفة المرافق العمومية الإدارية منها و الاقتصادية والتجارية على الخصوص قبل أن تتراجع عنه مع بداية الثمانينات تحت تأثير سياسات التعديل الهيكلي.

د/ **في مجالالتسيير المحلي للإقليم**

[37]) Gérard. Timsit. Etude comparative des statuts généraux de la Fonction Publique de (14 Etats) , paris IDET. CEGOS.1967, p, 9, C.F. Juliette BONNOUNGOU. Apt, h. p.25.

[38]) Jean BRETON (Jean Marie) droit de la fonction publique, Des Etats d'Afrique francophone, Paris EDICEF (coll." UREF" université francophones1990, p.264.

إن فرنسا التي تهاب من التخصيص والتمييز المحلي les particularismes locaux والتعدد القانوني، اعتمدت أساسا على توحيد مجالها الإقليمي ونظامها القانوني، خلافا للعديد من البلدان الأوروبية الكبيرة التي أقامت حكومات محلية وجماعات إقليمية قوية على مختلف المستويات فظلت فرنسا متمسكة إلى غاية الثمانينات تاريخ مصادقتها على قوانين **اللامركزية** بنظام السلطة المحلية التابعة le pouvoir local en sujétion وبالتالي تسيير شؤون الدولة من خلال مصالحها الخارجية بواسطة ولاتها الذين يتكفلون أساسا بتسيير الأقاليم وبتمثيل الدولة ووجودها محليا وتطبيق قوانينها وسياستها العمومية، وهو النظام الذي ورثته البلدان الإفريقية الفرنكوفونية ومنها الجزائر، غداة الاستقلال بحيث لم تعمل على تطوير مسار اللامركزية الذي تنظر إليه كعامل للتنمية السياسية أو الأداة الأساسية لتحطيم تقاليد وثقافات الرعية وهو أمر واقع عايشته هذه البلدان في جو متباين مع الخطاب السياسي المؤيد للامركزية، مما جعل النظام السياسي والإداري على مستوى المركزية وعدم التركيز، يفوق من الناحية العملية المظاهر المعمول بها حتى في فرنسا.

ونتيجة لتصدع النموذج الفرنسي بدء من منتصف القرن العشرين دخلت بلداننا الإفريقية مع بداية الثمانينات في ثورة حقيقية، جراء تحديات الأزمات السياسية والاقتصادية والاجتماعية في آن واحد، حاولت التصدي لها من خلال انتهاجها مسارات ليبرالية سياسية واقتصادية لم تسلم الإدارة التي تتبوأ مكانة مرموقة في هذه المجتمعات من التأثر بهذه الأزمات وصولا إلى الاستسلام لسياسة إعادة الهيكلة استنادا على محاور أساسية،كالديمقراطية la démocratisation و التعديل الهيكلي ajustement structurel (l) ومقتضيات تكييف الإدارة مع اقتصاد السوق، لتجد الإدارة نفسها مكبلة بالقاعدة العامة التي فرضتها مختلف الترتيبات المؤسساتية .arrangements institutionnelsالمملاة عليها والمستمدة أساسا من النماذج المعمول بها في الأنظمة الأنجلوسكسونية والمسيرة من قبل قوى جديدة تستند إلى تقنيات مستوحاة من التكنولوجيات المؤسساتية من جهة، والى ما لحق من تصدع بالنظام الإداري الفرنسي، كمرجعية للمجتمعات الفرنكوفونية من جهة أخرى، علاوة على تأثير عوامل عديدة، منها التداخل المتنامي للإدارة مع السياسة l'interpénétration de l'administration et du politique في نموذج قائم أساسا على مبدأ الفصل بين المجالين، وعلى تبعية الإدارة للسياسة وتنامي العمل بأنظمة اللامركزية والسلطات الإدارية المستقلة، مما زعزع أسس الإدارة الموروثة عن تقاليد الإدارة الفرنسية التي تأثرت بدورها بمنطق البناء الأوروبي الجديد ومقتضياته الليبرالية.

وقد أدت هذه الهزات التي عصفت بمرجعيات الإدارة الفرنسية إلى العمل بسياسة المرفق العام المدعو إلى تغيير النموذج الإداري الفرنسي وهو التوجه الذي شرعت فيه فرنسا بدء من عام **19**8**9** في إطار تكييفه بعنوان عصرنة الدولة La modernisation de l'Etat توخيا إلى تحقيق المنافسة الاقتصادية، ودعم وتعزيز مكانتها في البناء الأوروبي والتكيف مع أنظمته الاتحادية، والاضطلاع بدور أكثر فعالية في حياة الفرنسيين وإعطاء الأولوية لتنمية المجتمع المدني والبناء الأوروبي وأنماط التسيير

الجديدة دون التنصل نهائيا من قيمها التقليدية المتمثلة في المصلحة العامة، والغاية من الدولة le sens de l'Etatوسمو المرفق العمومي.

وفي خضم هذا المعترك الجديد، راح البعض من الملاحظين يتساءل عما إذا كانت هذه المرحلة هي **بداية لنهاية** الخاصية الفرنسية، مما زرع الهلع في الإدارات الموروثة عن الاستعمار الفرنسي، لاسيما في المجتمعات الإفريقية التي وجدت نفسها أمام تحديات جديدة يتعين التصدي لها عبر التعديل الهيكلي، وعصرنة الإدارة، وصولا إلى بناء الديمقراطية ودولة القانون ([39]).

وفي هذا السياق المتواصل للانشغالات وانعكاساتها على أنظمتنا الإدارية تجدر الإشارة إلى أن موضوع التعديلات الإقليمية وتسييرها في الجزائر مدرج ضمن ملف الإصلاحات التي كلفت اللجنة الوطنية لإصلاح هياكل ومهام الدولة عام 2001 بدراستها واقتراح صيغ لتكييف التقسيم الإداري الإقليمي الحالي باعتباره ركيزة أساسية للتنظيم المؤسساتي للدولة وطريقة للتحكم في التسيير وأداة مفضلة لضبط التماسك الاجتماعي. وتقريب المواطن من الإدارة، ويرتقب بهذا الصدد **إعداد خريطة إقليمية جديدة** لاحقا لتشكيلة المجموعات الإقليمية، تراعى فيها كافة المعايير الموضوعية والعلمية، والوسائل المادية والبشرية الضرورية لتحسين فعالية التنظيم الإقليمي السائد، الذي تشوبه بعض الاختلالات المتعلقة بالمظهر الإقليمي، وبعدم التكيف الذي تجلى في نقص التأطير والوسائل، وسوء التنظيم والتسيير، وعدم مواكبته لمقتضيات تهيئة الإقليم على أساس المعايير الموضوعية المحددة سلفا والتي تراعي مثلا الطابع الاقتصادي لأقاليمنا، كمعيار الوحدة والتجانس الطبيعي. فلاحيا، صناعيا، سياحيا، الخ. مما انعكس ذلك سلبا على النشاطات الإدارية والاقتصادية والاجتماعية للبلاد بصفة عامة([40]).

ثالثا / معالم وأهداف عصرنة الإدارة العمومية وتطويرها

أ/عملية التطوير والعصرنة في الإدارة العمومية

إن العصرنة المتوخاةفي إطار العولمة، تعد مسعى متكاملا ومتواصلا يمتد ليشمل التنمية الاقتصادية والإدارية والسياسية للعديد من الدول على السواء([41]) يرتكز في ذلك على مرجعيات الاستراتيجيات والوسائل المتبناة عبر السنين، وغايته التحكم في توجيه التطور الاقتصادي، وإعادة الاعتبار للمؤسسات وتعزيز التنمية الإدارية، وصولا إلى تحديد المسؤولية السياسية والقانونية للسلطات والوقوف على قدرتها في التسيير بفعالية.

[39])Jean BRETON (Jean Marie) Apt,p,26.

[40]) عن الخلاصات والبيانات الإعلامية لأشغال اللجنة الوطنية.

[41]) Handan BENAISSA. Directeur de la division de l’administration pour le développement .D.T.D. O.N.U Economie Administration et politique, Apt.

وهوالتوجه الذي يكرس مقاربة ومنعرجا هاما في طريق عصرنة الدول modernisation des Etats تماشيا مع الفكر الاقتصادي الجديد.[42] الذي عرف تطورا معتبرا منذ ما يفوق **40** سنة تحت تأثير أفكار علماء الاقتصاد الكلاسيكيون، ثم علماء اقتصاد التنمية وأخيرا علماء اقتصاد الليبرالية الجديدة .économistes néolibéraux([43]).

ففي المرحلة الأولى مثلا، ترجمت فكرة العصرنة، بتثمين دور الدولة المخططة planificateur الضابطة régulateurالمراقبةcontrôleur والمقاولة entrepreneur، وذلك اعتقادا من الدولة، بأنها هي الوحيدة القادرة على ضمان استخلاف وتدارك الاقتصاديات المتأخرة، وتذليل نقائص السوقمن خلال التكفل بعمليات التخطيط والتوجيه ومراقبة التنمية الاقتصادية كآليات تقتضيها التنمية عموما والحفاظ على الوحدة الوطنيةمنتهجة في ذلك نموذج التدخل model interventionniste لتتراجع عنه تدريجيا تحت تأثير الأزمات الاقتصادية، بدء من الصدمة البترولية الأولى، في مطلع السبعينات، ثم الصدمة الثانية في نهاية عام 1979التي تأثرت بها الكثير من الدول السائرة في طريق النمو، ومنها في أمريكا اللاتينية وأوروبا، وأسيا وإفريقيا، حيث سجلت فيها المديونية ارتفاعا لم يسبق له مثيل في تاريخ حياتها([44]).

وإذا كانت بعض الدول الآسيوية، قد اجتازت بنجاحأزمتها الاقتصادية، نتيجة النمو المعتبر لتبادلاتها الدولية، فإن العديد من الدول الإفريقية ومنها الجزائر عانت من صعوبة التصدي لآثار السياسات النقدية المتبعة في البلدان المصنعة.

فدور الدولة في ظل هذا المعترك الجديد مطالب بإعادة تكييفه وأولويات التنمية، بمعنى التخلي عن بعض النشاطات غير المنتجة،والمكلفة، والالتزام بترشيد النفقات، واعتماد سياسة الحكم الرشيد la bonne gouvernance في تسيير الشؤون العامة للبلادواستعمال موارد القطاع العمومي بصفة فعالة وناجعة من الناحية الاقتصادية، كمنطق جديد ونظام تقتضيه التغيرات المستجدة والمتجددة التي تعرفها المجتمعات الحديثة بفعل العولمة في شتى المجالات ومنها عصرنة الإدارة la modernisation de l'administration.

حقيقة أن العولمة لم تتنبئا بنهاية الدولة، ولا على بيروقراطيتها، كما أنها لا تنبؤ باضمحلالها مستقبلا، فالدولة القوية كوحدة سياسية، اجتماعية، ضرورية، ستستمر في الوجود، كعلاقة عضوية، جوهرية متينة، قائمة بين الاقتصاد والسياسة الليبرالية، وبين إدارة القطاع العام والخاص، بل أن العلاقة بين الإدارة العامة والحضارة متواصلة، وهي في تعايش مستمر وتطور مطرد في إطار بيروقراطي واحد، يأخذ بعين الاعتبار إفرازات التغيرات السياسية والاقتصادية العالمية([45]).

42

43) Habib BEN BAYR, LA Conception Economique de L'Etat. Alger, Revue Idara.E.N.A. d'Alger. N°22, 2001, pp *.103 et* s.

44) Handan BENAISSA,Apt, p, *17.*

*[17])*هايدي *1996.* فارزمن *1996/ 1998*, حول الدولة العالمية, مرجع سابق. ص, *390*,

أما في المرحلة الثانية، فان الاعتناء بعصرنة الدول ُوجه نحو إصلاح إدارة الاقتصاد، وتسيير المؤسسات العمومية ذات المنفعة العامة، إلى جانب مواضيع لا تقل أهمية عنها، كاللامركزية، ومشاكل الإدارة المحلية عموما، والاهتمام بمواضيع التسيير العقلاني للموارد المالية والمادية والبشرية، بحثا عن مردو دية وفعالية أكثر في القطاع العمومي ([46]). وهي الإصلاحات التي قادتها برامج الأمم المتحدة، واتبعتها العديد من الدول، ومنها **الجزائر** التي شرعت في مجال الإصلاحات المؤسساتية ابتداء من عام 1994، بعد المحاولات المحتشمة المتبعة من قبل، في خضم مواكبة التحولات الجارية في عالمنا المعاصر.

ب) : تحديات العصرنة في الإدارة العمومية

مع مطلع الثمانينات بدأ التركيز على تحسين التنظيم وتسيير الهياكل الإدارية، فصدر قانون88**/01**المتعلق باستقلالية المؤسسات العمومية، تلاه إصلاح دستوري عميق في عام **19**8**9** مسّ الأركان الأساسية لمؤسسات الدولة، تمهيدا لإصلاح الإدارة التي تتسم بالمركزية السلطوية وتعمل في محيط ليس فيه للمواطن أي دور في المشاركة في اتخاذ القرارات ([47]

فالإدارة كانت مطالبة بتأدية مهامها المتعلقة بتقييم ومراقبة السياسات العامة ([48])،**ففي مجال الشغل** مثلا ظل معدل النمو للناتج الإجمالي الخام .P.I.B في سنة**1999**يتراوح بين 8**,2** و**3,2 %** مما أبقى على وضعية الشغل ضعيفة، علاوة على ظاهرة تسريح العمال التي عرفت في هذه الفترة نسبا معتبرة، حيث تشير الإحصائيات بأن عدد المسرحين في سنة 1998 بلغ **2**88**1**8عامل قبل أن ينخفض إلى **13**671 في سنة**1999**(أي بحوالي **3**8**%**)[49].

وقد زاد الوضع تدهورا، وعجز القطاع العام، بحكم اتساع نطاق نشاطاته، على التحكم في إحداث مناصب شغل جديدة. حيث تشير الإحصاءات المقدمة من الوكالة الوطنية للشغل .A.N.E.M خلال فترة **1999** إلى انخفاض محسوس في عروض العمل.

رابعا) تقييم أثار العولمة على الإدارة العمومية الجزائرية

في تقييم للمجلس الوطني الاجتماعي والاقتصادي أكد على أن معدل مناصب الشغل الدائمة ظل منذ عام **1990** دون المتوسط، حيث لم يتجاوز**2%**، وذلك خلافا للأهداف المسطرة في هذا الإطار التي كانت قد قدرته ب **10%** مما زاد في ارتفاع نسبة البطالة، لاسيما في أوساط فئة الشباب غير المؤهلين المقدر عددهم بحوالي 75**%**من البطالين، كما بينت نتائج الإحصاء العام للسكان والسكن .**R.G.P.H**علما بأن48**%** من البطالين ممن لهم مستوى الثانوي ليس لهم أي تأهيل مهني.

---

[46])voir notamment le rapport de la première réunion d'experts convoquée par le secrétaire général en janvier *1967* cité par Mr Handan ,Apt, p.*17*

[47] H.CHERHABIL directeur E.N.Ad'alger,Evolution institutionnelle et Adaptation de l'administration Algérienne A la mondialisation Alger,.Revue, Idara. p.*339*.

[48]) أنظر بهذا الصدد خلاصات المجلس الوطني الاجتماعي والاقتصادي.C.N.E.S الدورة الرابعة عشر السداسي الثاني من عام *1999*

[49] مستوى البطالة وصل عام 1999 الى اكثر من 29 **%**

وهي من العوامل التي كانت في نظر لجنة التقييم بالمجلس الوطني الاجتماعي والاقتصادي مصدرا من مصادر التوتر التي عرفتها مختلف القطاعات الاجتماعية في أواخر الثمانينيات مع ظهور أولى عمليات إعادة الهيكلة للمؤسسات وما صاحبها من تدهور امتد تدريجيا إلى جميع المؤشرات : التشغيل، الأسعار، الاستهلاك، الصحة ، وهو التدهور الذي زاد من حدته تطبيق برنامج التعديل الهيكلي الذاتي الذي انعكس سلبا على القدرة الشرائية لفئات واسعة من السكان. عمق في تفاقم مشكل الشغل ابتداء من عام 19**87** إلى نهاية **1990**، أين كانت مناصب الشغل مرهونة بإنجاز الاستثمارات، وعدم تباطؤ النشاطات الاقتصادية، وهي الفترة التي اتسمت بالركود بسبب الانهيار العنيف لأسعار المحروقات في سنة 1986 حاولت أثناءها السلطات العمومية معالجته في اطار برامج التقويم الذاتي، وصولا الى التعديل الهيكلي الاضطراري ابتداء من عام .([50])**199**4

هذا البرنامج الذي تقول عنه لجنة التقويم للمجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي C.N.E.S الملتئمة في دورتها الثانية عشر([51]) بأنه لم يسمح بتحقيق الأهداف المسطرة في مجال النمو والشغل ، مما زاد خطورة البطالة، كما لم يسمح بتوفير ظروف نمو دائم، وأن التوازن لا يزال هشا بسبب التأخر في تطبيق الإصلاحات الهيكلية والتبعية الاقتصادية إزاء تقلبات أسعار المحروقات، ونتيجة لشدة التوترات الاجتماعية من جراء مقاومة برنامج الإصلاحات الهيكلية في ظل بيئة تتميز بالبطالة والهشاشة وانعدام الأمن الاقتصادي وفرص وأفاق الإنتاج لاسيما بالنسبة لفئة الشباب. علاوة على انعكاسات برنامج التعديل الهيكلي على الصعيد الاجتماعي التي شملت مناصب العمل والبطالة وظروف معيشة السكان.

وإذا حصل أن احتفظت الطبقات الوسطى بوظائفها، فان أجورها تعرضت إلى انخفاض قيمتها الحقيقية. وقد شهدت هذه الحالة وفقا لهذا التقييم **تراجعا في تدخل الدولة**، وموازاة لذلك تضخمت المداخل غير الرسمية أو الناجمة عن المضاربة بسبب غياب التدخل وانعدام دور إدارة الضرائب في استئصال نشاطات المضاربة في بعض القطاعات الحساسة كالفلاحة مثلا.

وبالرغم من المؤشرات الايجابية التي سجلتها انعكاسات الجيل الثاني للإصلاحات في الجزائر، حيث جاء في تقرير الدورة 22 للمجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي المنعقد يومي 11 و12 مايو 2003 بأن سنة 2002 سجلت إنعاشا تميز بالعودة الحاسمة للدولة في المجال الاقتصادي، وبنمو قدر ب**5.2**% خارج المحروقات والزراعة، وعموما**4.1**%. وذلك بالرغم من أن إنعاش النمو بواسطة الاقتصاد

---

[50])وتقدر إحصاءات مصلحة المنازعات الاجتماعية للمركزية النقابية أن عدد العمال الذين انتهت مدة استفادتهم من خدمات صندوق البطالة ، ولم يعد لديهم مصدرا للدخل بحوالي 180 عامل. إلى جانب وجود حوالي 35عامل دون أجر منذ أكثر من 06 أشهر وسنتين كاملتين بهذا التاريخ. مشار إلى ذلك في جريد الخبر الثلاثاء 2002/11/05,

[51]) وهي السنة التي استكملت الجزائر فيها مختلف مراحل تنفيذ اتفاقها مع صندوق النقد الدولي .F.M.I بخصوص الانعكاسات الاقتصادية والاجتماعية لبرنامج التعديل الهيكلي، أنظر التقرير التمهيدي للمجلس لشهر نوفمبر من عام 1998.

العمومي، اصطدم بعدة ضغوطات تجسدت أساسا في ضعف التجنيد حول تنفيذ مخطط إطارات التسيير، وضعف تحفيز القطاعات الاقتصادية، لاسيما القطاع الخاص.

فالعولمة في نظر المجلس الوطني الاقتصادي الجزائري تفرض نفسها كحل وحيد لتوجيه عمليتا إعادة الهيكلة والتأهيل التي تبقى ضعيفة. الأمر الذي يطرح عدة تساؤلات حول محتوى ووتيرة وتنفيذ الإصلاحات في غياب إجماع مسبق، وعدم الاهتمام بالقطاع الخاص، تفاديا لنتائج الإصلاحات الأولى التي تسببت في كلفة باهظة، لاسيما من حيث فقدان مئات الآلاف لمناصب الشغل إرضاء لشروط صندوق النقد الدولي.

فالإصلاحات في نظر رئيس هذه المؤسسة الاستشارية يجب أن تفرض من خلال مشروعيتها وأن تحمل طابع العمل الوطني، تقبله جميع الأطراف في ظل نقاش هادئ([52]).

وفي خضم هذا المعترك، لم تسلم **الوظيفة العمومية**، شأنها في ذلك شأن القطاع العمومي ككل، من انعكاسات تطبيق برنامج التعديل الهيكلي في الجيل الأول من الإصلاحات، فقد جمدت عمليات مراجعة الأجور والمرتبات، وكذا عمليات التوظيف، والتكوين، ولم يعرف المسار المهني للموظفين تطورا بسبب غياب قانون أساسي خاص بالموظفين يساير المقتضيات الحديثة للإدارات والمؤسسات العمومية، مما ولد الشعور لدى الموظفين بتهميشهم، في انتظار غد مجهول ؟ كما لم تسلم الانحرافات البيروقراطية التسلطية للنظام من الانتقادات اللاذعة الموجهة إليها علانية.

وأمام خطورة الظاهرة وانعكاساتها الاجتماعية والسياسية، علاوة على التوجهنحو مشروع مجتمع جديد، دخلت بقوة في الخطاب السياسي، عبارات، العصرنة modernisation laعصرنة الإدارة، لتتبناها كافة البرامج الحكومية المتعاقبة و بتسميات مختلفة.([53]) تدعو في مجملها إلى التكفل ببعض المهام

---

[52])أنظر كلمة الافتتاح للسيد ، محمد الصالح منتوري رئيس المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي. الدورة22-نادي الصنوبر، الجزائر. 11 /2003/05/12.أنظر جريدة الشعب 13043الاثنين 2003/05/12.

ومن الجدير بالذكر أن هذه الندوة كشفت عن بعض الأرقام والمؤشرات بعنوان سنة 2002

- نسبة النمو الاقتصادي المسجل4,01%)
- مناصب العمل:457400، خدمة الديون:22 %
- ارتفاع حجم الديون ب 500 مليون دولار
- ارتفاع الإنتاج الصناعي ب2.5%.
- ارتفاع النمو في البناء والأشغالالعمومية ب .7.5%
- ارتفاع صادرات المحروقات ب51%.
- رصيد الميزان التجاري **6.671** مليار دولار، رصيد ميزان المدفوعات5.4مليار دولار.

[53]) فاستعملت حكومة حمر وش(1989)عبارة تجديد الخدمة العمومية restaurer l'autorité morale de l'Etat في إطار إصلاح شامل للجهاز الإداري، في حين استعملت حكومة غزالي (1992) في برنامجها عبارة إعادة الاعتبار للسلطة المعنوية للدولة restaurer l'autorité morale de l'Etat، أما حكومة بلعيد عبد السلام(سبتمبر (1992) ، فاستعملت في برنامجها عبارة: إعادة بناء دولة قوية reconstruction d'un Etat fort. أما وثيقة الوئام المدني لعام 1994 فقد ركزت على عبارة، إعادة الاعتبار للدولة من خلال تكفلها بوظائفها الدائمة، وضمان حياد الإدارة وأخلقة الحياة العمومية، أنظر بهذا الصدد تعليق الأستاذ الطيب السعيد، في مقالته المنشورة في مجلة: Annuaire de l'Afrique du nord. 1996 .S. et C.N.R.S.p.366 ، حيث يرى بأنه بغض النظر عن الإصلاح الإداري، فان هذه البرامج الحكومية التي تطرقت في

الأساسية، كالضبط régulationوالتنظيم Réglementationوتسيير أسواق عالم الشغل gestion des marchés du monde de travail. ([54]). المدعمة بتقنيات التسيير الرشيد للشؤون العامة في كنف الديموقراطية وديناميكية الحرية الاقتصادية والاستقلالية الذاتية، مع إدخال أدوات جديدة تتصف بالتبسيط في مختلف مجالات التنظيم والضبط والتقييم، الهدف منها التحكم في التسيير والتخفيض في النفقات، وتثمين نشاطات المجتمع المدني والمؤسسات، أدوات مرنة، خالية من الجمود والقيود، ومن المبالغة في التكاليف الباهظة في خدمة وإشباع الغايات، إدارة تتماشى والمبادئ السامية المتعلقة بالحقوق وحرية المواطنين والمصالح العامة للمجموعة التي تسيرها.

يعتبر موضوع التنمية والإدارة في ظل العولمة من المواضيع المهيمنة على أجندة الألفية الجديدة.

فالدول السائرة في طريق النمو ومنها الجزائر، مدعوة أكثر فأكثر للتكيف والتكفل أفضل بمهام التصميم والتوجيه والضبط والمراقبة والتوقع.

واعتماد آليات جديدة في مجالات التسيير الحديثة المستوحاة من التكنولوجيات المؤسساتية، والعمل على تطوير وعصرنة مهامها، وتثمين دور الدولة المخططة الضابطة المراقبة والمقاولة ضمن منظور أشمل وإصلاح متواصل.

المحور الثالث: ترشيد التسيير العمومي من مقتضيات الحكم الرشيد والتنمية

La rationalisation de la gestion publique Comme exigence de la bonne gouvernance et du développement

---

معظمها إلى إعادة الاعتبار لسلطة الدولة، وإعادة بناء مصداقيتها، فان الإصلاح الإداري ينبغي أن يكون انشغالا وعملا دائما، مدعم بنظام مؤسساتي قار.

[54]) Franco BASSANINI .Italie Notre révolution Silencieuse .C.F. Notre ETAT. Roger Fauroux. Bernard Spitz. Et Robert Laffont. Paris *2000.p.148 et s* فقد أشار إلى التجربة الإيطالية كوزير سابق للوظيفة العمومية الإيطالية، التي عرفت أزمة اقتصادية حادة في الثمانيناتفقدرت مديونيتها العمومية حسب الدخل الفردي الإجمالي .P.I.B بنسبة 757. % في عام *1981* لتصل في عام *1994* إلى *124.9* %.

سادت إلى وقت غير بعيد، فكرة مؤداها أن:التنمية الاقتصادية والديمقراطية، يجب أن تتطور مع التعزز بفكرة أخرى تربط النمو الاقتصادي بتطورالحوكمةla gouvernance .

وبالرجوع إلى مؤشرات الحوكمة المنشورة من قبل البنك العالمي، يتبين لنا أن الأوضاع في البلدان العربية ومنها الجزائر ، تعرف بهذا الصدد ركودًا شبه تام وذلك منذ سنوات عديدة ؛ فهي تفتقر إلى هياكل قرار وسير des structures de décisions et de fonctionnements تسمح لها بضمان فعالية ونجاعة أفضل للرأسمال والرأسمال البشري معاً وكذا لتسيير البلاد. ([55])

وهي من المعضلات المتعلقة أساسا بالحوكمة التي تعرف أهمية واهتماما متزايدا مع مرور الوقت، لاسيما في البلدان الغنية بمواردها، في حين غالبا ما تكون مفاهيم المقتضيات في البلدان الفقيرة منها غير واضحة وضوحا تاما، كمفهوم " السلع الاستهلاكية les Biens de consommations، الرفاهية confort، أو اعادة توزيع الثروةredistribution des richesses".

حقيقة أن بعض البلدان العربية ولاسيما المغاربية منها، حققت مستوى معينا من التنمية، إلآ أن هياكلها الحوكمية والهياكل الحكومية، لا تزال تعاني من عجز في مواكبة تطور مجتمعاتها المتكونة أساساً من شباب نخبةjeunesses élites متفتح أكثر على العالم الخارجي.([56])

إن خبراء التنمية البشرية، يربطون بين الحاجة الى الحوكمة والناتج المحلي الاجمالي PIB/للفرد ؛ ويعتبرون أن البلدان التي حققت مستوى معين من هذا الناتج المحلي بالنسبة لكل فرد، تكون لساكنتها درجة معينة من المعرفة والدراية بمجريات العالم، غير أنها في المقابل، لم تعرف تطورا ومواكبة في مجال الحوكمة التي ظلت على حالها دون تغيير، أفضت إلى عدم الرضا لدى بعض السكان في بعض بلدان المنطقة العربية أفرز نوعا من الأوضاع والتوترات التي قادت إلى انفجار المطالب السياسية ومطالب المساواة ؛ وبات َما كان يمكن تحمله في نظر السكان سابقا (لاسيما من حيث الفساد)، غير مقبول وغير محتمل؛ الشيء الذي ترجم في النهاية، بما يعرف بفسخ العقد الاجتماعي القائم في صورته التقليدية في هذه المجتمعات[57].

إن الكثير من الخبراء والمحللين لمحركات هذه الحركة، يجزمون بأنها لا تنحصر جميعها وبالضرورة في المشاكل الاقتصادية أو الفقر، بقدر ما هي مرتبطة بزيادة الوعي لدى الساكنة التي لم تعد تساير وتتحمل طرق الحوكمة القائمة.

وبالنسبة للجزائر التي تمر في هذه الفترة، بعاصفة مالية، بتداعيات سلبية على الخزينة العمومية، ومن ثمة على نمط المعيشة، القائم على منظومة الدعم المعمم على كافة الساكنة على قدم المساواة ودون تمييز أو مراعاة لقيم اليسر والعسر؛ تثير تساؤلات حول استمرار الخطاب الرسمي للسلطات العمومية المتمسك بهذا المنهج السياسي و يترافع في صالح المحافظة عليه، أي على المكاسب الاجتماعية المحققة

[55]) La crise dans les pays arabes. Entretien avec Amine BENBERNOU. Revue .problèmes économiques N°3061 première quinzaine 02.2013 p48

[56]) قرابة 50% من الساكنة في الجزائر تقل أعمارهم عن 23 سنة.

[57]

في السنوات الأخيرة، ومنها على الخصوص سياسة الدعم، وذلك من حيث جدواه و الملاءة المالية للخزينة العمومية على مواصلة تحمل هذه السياسة في ثوبها الحالي ومآلها، في حال تواصل المؤشرات الاقتصادية الحالية.

وللتذكير فان مؤشرات الناتج المحلي الحقيقي في الجزائر، قدر قبل ما يسمى " بالصدمة الخارجية" أي بعنوان عام 2014 ب 227.8 مليار دولار وب 5886.4 دولار حسب كل فرد وهي وضعية مريحة رافقها نمو قدر ب 3.8% وانتقل مؤشر احتمال الحياة إلى 77 سنة، غير أن الجزائر صنفت ضمن البلدان التي تنتشر فيها ظاهرة الرشوة إذ رتبت في المرتبة 100 عالميا من 175 بلد في العالم في نفس الرتبة مع الصين الشعبية، مقابل ترتيب أمريكا مثلا في المرتبة 17 والمغرب في المرتبة 80 وتونس في المرتبة78.

و منذ منتصف عام 2014 عرفت الجزائر تراجع وتقلص في احتياطات الصرف إلى 159.027 مليار دولار في نهاية جوان من السنة الجارية طبقا للمؤشرات المالية والنقدية للسداسي الأول 2015 مقابل 178.938 مليار دولار وفق تصريحات محافظ بنك الجزائر([58]) بفعل تراجع أسعار برميل النفط وتأثر ميزان المدفوعات والموارد الماليةوعودة التضخم بأعلى مستوياته منذ 21 شهرا مما يعكس أسباب تراجع قيمة الدينار في سوق العملة على اعتبار أن نسبة التضخم انتقلت في شهر ديسمبر 2014 من 3.82% إلى 4.62% في مارس 2015 علاوة على العجز المسجل في ميزان المدفوعات المقدر ب 13.17% خلال السداسي المنصرم بنحو 8.18 مليار دولار([59])

وانطلاقا من ذلك نسجل أن الآفاق الاقتصادية في الجزائر غير مطمئنة، ويسودها غموض، فتهاوي أسعار البترول أضفى على الاقتصاد هشاشة كبيرة بحكم تبعيته شبه الكلية بتصدير المحروقات، ومن ثم فهي في حاجة ماسة إلى مباشرة إصلاحات حقيقية،

إن اعتماد سياسة ترشيد ميزانية الدولة بتحديد الأولويات وتجنب الكماليات ورسم سياسة، للواردات والصادرات، من شأنه المساهمة في تفادي الإفرازات الضارة لهذه الأوضاع المستجدة وانعكاساتها السلبية على التماسك والانسجام الاجتماعي والسلم والاستقرار الأمني.

فالحاجة إلى انتهاج استراتجيات واضحة المعالم في مجالات عديدة بات أكثر من ضروري منها:

- العمل على فتح وتوسيع النسيج الاقتصادي ودائرة المال والأعمال والوعاء الضريبي بعدل وإنصاف.
- تشجيع الاستثمارات والاستغلال الأمثل للرأسمال والرأسمال البشري في جميع مناحي الحياة.
- إيلاء التنمية المحلية العناية الأولى كمصدر نماء واستقرار ورفاهية، وذلك من خلال إنعاشها وإعادة تأهيلها ورفع التجميد على المشاريع المجمدة.

[58]) محافظ بنك الجزائر . محمد لكصاسي. حول المؤشرات المالية والنقدية للسداسي الأول2015. جريدة الشعب. الأربعاء2015/09/09. العدد16821 ص 15.

[59]) نفس المرجع أعلاه.

- الذهاب نحو الاقتصاد المنتج والتركيز عليه من خلال إنعاش الاقتصاد الراكد في مختلف قطاعاته وعلى الخصوص الحيوية منها، كالزراعة والصناعة والسياحة والبتروكيماء والموارد البشرية والمرافق الخدماتية.
- اصلاح المنظومة الادارية والمصرفية، باعتماد اللامركزية والمرونة والثقة بين المسيرين والمرتفقين لاسيما بالنسبة للادرات الخدماتية التي لاتزال تعاني من عدم المهنية ومن البيروقراطية المقيتة وعدم تخلصها من صفتها السلطوية، وذلك تحقيقا لمصداقيتها وكرامة أعوانها، إدارة خدماتية تعمل في بيئة نظيفة وفق للأخلاقيات المهنية.
- إشراك المجتمع المدني في مسار اتخاذ القرار، وتثمين دور الأحزاب الفاعلة بهذا الصدد.

إن اعتماد سياسة الترشيد وعقلنة التسيير والتحكم في ميكانزماته الفنية والسياسية على السواء، من شأنه العمل على تفادي العودة إلى سنوات التسعينيات من القرن الماضي، أين أذعنت الجزائر للشروط المجحفة لصندوق النقد الدولي والمؤسسات الدولية ككل.

فنجاح أيةُ تنمية وفقا لمختلف التقارير الصادرة عن منظمة الأمم المتحدة للتنمية ، لا يعتبر مسألة سياسية فحسب بل واقتصادية أيضا، وقد أظهرت التجارب طيلة العشريتين الأخيرتين، بأن العلاقة بين الحكم الرشيد la bonne gouvernance والتنمية le développement أصبحت من المنظور الحديث للعلوم الإدارية والاقتصادية وطيدة ومتلازمة في كنف إقامة الديمقراطية وبناء دولة القانون وتحقيق الاستقرار السياسي، وحماية الحريات الأساسية، وضمان الفعالية والنجاعة والكفاءة في تسيير الشيء العمومي، بل أن تحقيق نمو اقتصادي عاجل ومستدام، يقتضي إجراء عملية إصلاحية هيكلية،اجتماعية واقتصادية شاملةُ، باعتبار أن عملية الإصلاح كلًلايتجزأ. ([60]).

إن الإصلاحات الحقيقية تنبع من جهة، عن قناعات ومقتضيات كل بلد وفق مناهج معتمدة، قائمة على الشفافية في تسيير الشؤون العمومية وبإشراك الجميع في تحديد الأولويات من: نخب، مجتمع مدني، أحزاب فاعلة، تنظيمات مهنية.. الخ، وعلىالموضوعية المستوحاة من الواقع الاقتصادي للبلد من جهة ثانية؛ وذلك من خلال التركيز على ثلاث وصفات مرتبطة بالتنمية منها:

~ عدم الاعتماد فقط على قطاع المحروقات

~ تشجيع المجالات الواعدة خارج المحروقات،

~ الانسحاب من النشاطات المسيطر عليها من قبل القطاع العمومي لصالح القطاع الخاص الموجه نحو السوق والتخلص من النشاطات المحمية والمدعمة protégées وتحويل النشاطات التنافسية من الاستيراد إلى التصدير وتكثيف التجارة الخارجية والاستثمارات التي تعد من صميم الإصلاحات والتغييرات المطلوبة.

[60]) Ouvrage collectif dirigé parBonnie Campbell, Pr. d'économie à l'université de Québec. Qu'allons-nous faire des pauvres.édt. 2005, cf. le quotidien Algérien, Le jeune Indépendant N°2195 du 25/07/2005

واعتبارا لمكانة وأهمية التسيير الرشيد للشؤون العمومية وآلياته في دفع وتيرة التنمية الاقتصادية الشاملة وعائداتها الايجابية في خدمة المجموعة وتنظيمها، ولاسيما المجتمعات السائرة في طريق النمو،و للبحث في موضوع ترشيد التسيير العمومي من مقتضيات التنمية La rationalisation de la gestion publique Comme exigence du développement ، سوف نتعرض لمفهومه ومقتضياته وأولويته، كمساهمة متواضعة في إعادة طرح وتجديد المناقشات الجارية حاليا على كافة الأصعدة محليا ودوليا، حول مسائل محددة، كالتنمية ، المديونية، الحكم الرشيد، البيئة الخ...

أولا / <u>حول مفهوم تسيير الشؤون العمومية</u>

ينصرف مفهوم تسيير الشؤون العمومية وفقا للتعريف المتداول لدى البنك الدولي، إلى ممارسة السلطة السياسية، والمراقبة في إطار إدارة موارد المجتمع الرامية إلى تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية ([61]).

وهو المفهوم الذي يقدم عرضًا عامًا عن الدور الذي تضطلع به السلطات العمومية في خلق بيئة عمل ملائمة لنشاطات الأعوان العموميين، و للقرارات المتعلقة بتوزيع الامتيازات، وطبيعة العلاقات بين الحكام والمحكومين.

ووفقا لهذا المفهوم فإنه غالبا ما يتم التمييز بين عدد من الأبعاد الرئيسية ، منها: تسيير الشؤون العمومية وطبيعة النظام السياسي وآليات ممارسة السلطة في مجال تسيير الموارد الاقتصادية والاجتماعية للبلاد، وقدرة السلطة العمومية على تحديد وتنفيذ السياسات المحددة والاضطلاع بوظائفها على أحسن وجه.

ثانيا/ مقتضيات التسيير العمومي

إن التسيير الرشيد للشؤون العمومية يتطلب من السلطات العمومية، مراعاة جملة من التدابير الحقيقية منها مثلا:

أ) ضرورة نشر وتوزيع مجموعة النصوص القانونية والتنظيمية الوطنية المحيَنة في الجريدة الرسمية وباللغات المستعملة، تعميما للفائدة ونشرا للثقافة القانونية ([62]).

ب) التكييف الدوري للمنظومة القانونية بهدف القضاء على الإختلالات المسجلة وجعلها منظومة عصرية.

ج) قيام الإدارة العمومية بتوفير الشروط الضرورية للنشاطات الأساسية في المجتمع، كالتعليم والصحة والاقتصاد والأمن، وهي خدمات ذات منفعة عمومية، لايمكن للإدارة العمومية التكفل بها بفعالية ونجاعة في غياب الإيرادات المالية اللازمة والكفاءات المهنية الضرورية، مقابل امتلاك الدولة كسلطة ضبط autorité de régulation ، لأحكام وتدابير للمراقبة والتحري dispositifs de contrôle et

---

[61])Comité d'aide au développement (C.D.E), Le développement participatif et la bonne gestion des affaires publiques. Bonne gestion des affaires,***1995***.P.*16*, Dpt.

[62]) الدستورالجزائري المعدل والمصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1996المادة 60، التي تنص على ما يلي: لا يعذر بجهل القانون، يجبعلى كل شخص أن يحترم الدستور وقوانين الجمهورية، وفي ذلك مسايرة للمبدأ الدستوري العام المتعلق بالواجبات الأساسية للمواطن.

d'enquête ضمانا للشفافية ولنوعية التسيير وإعلام الهيئات والمؤسسات الرسمية والدستورية المكلفة بمراقبة العمل الحكومي.

كما يقتضي التسيير العقلاني للشؤون العمومية إشراك المواطنين(عن طرق ممثليهم) في الدراسة والفحص المعمق للمشاكل الأساسية تحقيقا لتحسين نوعية وفعالية مجهودات التنمية، وتعزيزا لاحترام الالتزام بمبدأ المساءلة التأديبية أو الجزائية عند الاقتضاء.

فالإدارة العمومية مطالبة بالتمييز الواضح بين الموارد العمومية والموارد الخاصة وبين حقوق الملكية العمومية وحقوق الملكية الخاصة والاعتماد على مدونة سلوك code de conduite وفق قواعد قارة منسجمة صارمة، تقصي كل حكم تعسفي وتحارب كافة القوانين والتدابير التي تقف في وجه التوزيع الأمثل للموارد في الأسواق أو التي تحث على الريع، وتشجع على المضاربة والرشوة؛ مدونة تجسد الشفافية وتعمل على تكريسها في الممارسة العملية.

فلا يوجد نظام نمطي للإدارة العمومية، فهو يختلف من بلد إلى أخر ووفق العادات الثقافية وتاريخ المجتمعات، وهي في حاجة ماسة في العديد من الحالات، إلى إصلاح قطاعها العمومي، فمن الإدارات ما تحتاج إلى إعادة الهيكلة أو إلى تقليص حجمها أو إلغاء بعضها طبقا لمقتضيات برامج إصلاح العمل والتعديل الهيكلي أو إلى تدعيم بعضها الأخر كما هو الشأن، بالنسبة للإدارات أو المؤسسات المكلفة بالسهر على ضمان الشفافية وتحقيق الفعالية والنجاعة، كهيئات المراقبة المالية أو المشروعية أو القضائية، ولا سيما في مجال مرتبات وامتيازات العاملين في الدولة التي غالبا ما تعاني من قلة الانسجام وبعدها عن الواقع ([63]).

<u>ثالثا/ أولويات ترشيد التسيير العمومي</u>

لعقلنة أو ترشيد التسيير العمومي هناك ثلاثة أولويات ظهرت في سنوات الثمانينات تتعلق ب:

1/ تسيير المالية العامة : بمعنى وضع أنظمة أكثر تحكمًا في إعداد و تسيير الميزانية، ومراقبة النفقات ، وبرمجة الاستثمارات ، والتحكم في قواعد المحاسبة comptabilité وغيرها ([64]).

2/ إصلاح الوظيفة العمومية، بمعنى التخفيض في التكاليف والأعباء المالية للحكومة ، وتحسين فعالية ومردو دية أعوانها.

3/ تسيير المؤسسات العمومية: بمعنى وضع حيز التنفيذ الشروط المؤسساتية والسياسات الاقتصادية المطالبة بتحقيق أرباح إنتاجها من خلال سيرها.

وقد تدعم تدخل البنك العالمي في هذه المجالات بأدوات مالية من أهمها، القروض les prêts والتعديل الهيكلي القطاعيl'ajustement structurel أو، والمساعدة التقنية المقدمة في إطار مشاريع التكوين والتسيير في مختلف أوجه عمل الإدارة العمومية.

---

[63]) الأستاذ الحاج لعزيب المدير المركزي الأسبق للأجور بوزارة العمل، الجزائر، جريدة الوطن باللغة الفرنسية رقم ***3771***السبت***2003/04/26***

[64])سعيد مقدم، عقلنة اختيارات الميزانية RCB، الجزائر،مجلة المدرسة الوطنية للإدارة " إدارةُ 1995 -1 ص 65 وكذا وثيقة: O.C.D.E,Dpt, Paragraphe46.

1 / حول *ترشيد تسيير المالية العامة*.

عملت غالبية البلدان النامية خلال سنوات 1980 على إعطاء الأولوية أكثر لتسيير المالية العامة، سواء لتحسين برامج الاستثمارات أو تقوية إجراءات الميزانية أو اللجوء إلى إعادة النظر في صرف النفقات لصالح ميزانية التسيير والصيانة.

ففي مجال برمجة الاستثمارات، انصبت الاهتمامات على الشروع في إحصاء مشاريع التنمية، وإدخال برنامج طويل المدى مرتبط بالاستثمارات العمومية المتكونة من المشاريع التي تأكدت جدوتها الاقتصادية، المالية والاجتماعية، ذات النتائج الايجابية المضمونة على العموم.

وفي هذا الإطار هجرت العديد من البلدان، المشاريع الأكثر جدلا، منتهجة دعم دراسة المشاريع الجديدة، وجعلها قابلة للتنفيذ والاستعانة بالمساعدات الخارجية، وفي المقابل نجد أن المؤسسات الدولية كالبنك العالمي و صندوق النقد الدولي، لم تعد تمول البرامج التي لا ترتبط بالاستثمارات العمومية المصادق عليها، وأصبحت خدماتها توجه في إطار التعاون لتسيير تدابير تنسيق المساعدة والتحكم في النفقات العمومية من خلال ضمان التكوين في مجال تحديد وتحليل المشاريع و إعداد الميزانيات المرتبطة بها وتيسير إنشاء أنظمة المعلومات أو تحسين تلك القائمة منها، بحيث يسهل على الوزارات والبنوك التحكم فيها والتكفل بمهامها أفضل ، إلى جانب تقديم المساعدة في مجال عصرنة الإدارة الجبائية والجمركية، وتقوية وتدعيم وظائف مراقبة الحسابات من خلال التكوين، والمساعدة التقنية والمالية ([65]).

أ): ***بخصوص دعم إجراءات الميزانية والمحاسبة***.

يعتبر دعم إجراءات الميزانية من الأمور الصعبة التي تعاني منها العديد من البلدان السائرة في طريق النمو بسبب ضعف إجراءات المحاسبة لديها، فغياب نظام للمحاسبة ذو مصداقية fiable يشكل عائقا معتبرا لفعالية التسيير الأمثل للقطاع العام في البلدان السائرة في طريق النمو ولا يمكن لهذه الوضعية أن تتطور طالما غاب المحاسبون الأكفاء فتعزيز الأنماط المحاسباتيةcomptabilité، وتكوين المحاسبين ومحافظي الحسابات les commissaires aux comptes وإعادة تثمين حرفة المحاسب وتسهيل وضع مدونة لأخلاقيات المهنة، ضروري لتحديد قواعد التسيير وعصرنة طرق المحاسبة، وتمويل التقدم المهني بالعتاد البيداغوجي والبحث والتكوين وتحسين التعليم الجامعي ([66]).

ب) بإعادة التوازن لنفقات التسيير والصيانة

Le fonctionnement et la maintenance

وهي من المهام التي أصبحت ضرورية بفعل أولوية نفقات المستخدمين و ما تعانيه العديد من الدول في مجال التحكم في هذه الإشكالية ([67]).

---

[65]) Comité d'aide au développement (C.A.D.) publication,1995O.P.Le développement participatif et la bonne gestion des affaires publique.

[66]) O.C.D.E. Dpt. p 46.

[67]) Olivier LA FOURCADE. Directeur a la Banque Mondiale .Article. Op.p,2

فالميزانية الوطنية كما هو معلوم، هي بيان للسياسة العامة الأكثر أهمية، التي تقرر الحكومة تنفيذها، وبعيدا عن أن تكون مجرد رصد بسيط للواردات والنفقات، فهي مرآة عاكسة، للنموذج المتبع schéma directeur لإدارة السياسة الاجتماعية والاقتصادية للبلاد.وللسقف الذي يجب إتباعه في تنفيذ السياسات الوطنية، باعتباره إطارا للتحرك ولرصد الآثار المالية المترتبة عن البرامج والمشاريع العمومية طيلة ممارسة الميزانية في إطار الموارد المخصصة لتنفيذها.

فالميزانية الوطنية، تعد بمثابة المؤشر الرئيسي لما تقوم به الحكومة وفق الأهداف التي سطرتها، ولذلك فان للميزانية وظائف أساسية تتمثل في:

* توفير الموارد (من ممتلكات وخدمات عمومية وتحديد القطاعات ذات الأولوية).

* تخصيص وتوزيع الثروات والواردات، التخفيف من الفوارق الاجتماعية، استقرار الاقتصاد من خلال ضمان النمو، والتخفيض من العجز في الميزانية.

* استقرار الأسعار، أي العمل على تحقيق أهداف الاقتصاد الكلي كأولوية من أولويات البلدان الحديثة التي تسهر على ضمان الاستقرار الاقتصادي للميزانية من خلال الموارد الكافية، بما في ذلك المصادر الخارجية لضمان تقديم وتطوير الخدمات الضرورية لا سيما في المجال الاجتماعي.

كما تعمل هذه البلدان من خلال الميزانية، كآلية جيدة في حالة التحكم فيها، على:

* ضمان النظام والانسجام في المجتمع، باعتبارها مؤشر لفعالية العمل الحكومي الذي على ضوءه تقاس الشفافية والنجاعة.

وبهذا الصدد تجدر الإشارة إلى أن مجلس اتحاد البرلمان الدولي المنعقد بسويسرا في دورته الطارئة 171 بتاريخ 23 و 27 سبتمبر 2002 عكف على دراسة هذه الإشكالية والأطراف الفاعلة في مسار الميزانية ودورها، مشيرا في ذلك إلى دور البرلمان والحكومة في مسار الميزانية القائم على التوزيع التقليدي للسلطات التنفيذية والتشريعية القضائية، وأن التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في إعداد الميزانية، يترجم بالحكم الرشيد الأمثل، وبتدعيم الديمقراطية وتشجيع الدور الهام الذي يقوم به المجتمع المدني في مسار الميزانية ([68]).

فإذا كان للحكومة دور في إعداد الميزانية كالقيام بتخطيط وإعداد مسودتها على ضوء تحديد الأولويات، والبرامج، وتخصيص موارد لها ومراقبة تنفيذها، والقيام بالتحريات الداخلية في إطار الشفافية وإعداد التقارير حول تنفيذها، فإن للبرلمان دور يكمن، كقاعدة عامةفي جملة من المهام:

- كالترخيص والمراقبة، والضبط، انطلاقا من المراحل الأولى لإعداد الميزانية تحقيقا للشفافية.
- الدراسة والمصادقة على تقديرات الميزانية والسماح بالإنفاق ضمن الحدود المرخص بها،
- تلقي عرض من الحكومة حول تنفيذ التقديرات واستعمال الوسائل المناسبة.

[68]) C.F. conseil de l'union interparlementaire 171ém session extraordinaire Genève (suisse) **23.27.9.2002.**

فالبرلمان كهيئة ممثلة للشعب هو الجهة المخولة بالسهر على تقديم ميزانية قائمة على أفضل التدابير الموفقة بين احتياجات الأمة ومواردها المتوفرة، ولذلك تعتبر مشاركة البرلمان في مسار الميزانية، أحسن ضمان للسياسة الاقتصادية الوطنية التي تترجم شفافية أكثر في العمل الحكومي.

فقيام الحكومة بإعلام البرلمان عن نواياها يسمح لهذا الأخير بفتح نقاش مفيد يجعل من السياسة المتبناة من قبل الحكومة مرآة عاكسة لتطلعات المواطنين، أما إذا كان إشراك البرلمان في مسار الميزانية لا يتم إلا في المرحلة النهائية، فإن من شأن ذلك أن يحدث مواجهة عقيمة بين المؤسستين.

ولتفادي ذلك، عملت بعض الأنظمة في الدول الحديثة على منح البرلمان حق التدخل منذ المراحل الأولى في إعداد مشروع الميزانية وفي تحديد الأولويات الوطنية والمحلية التي تؤخذ جميعها بعين الاعتبار، وفي هذه الحالة يمكن للبرلمانيين التصرف على المستويين الوطني والمحلي، بإشراك مختلف شرائح المجتمع المدني في مسار الميزانية، بما في ذلك الذين يمثلون الفقراء والمعوزين، لتحقيق نوع من الإنصاف في تحديد الأولويات وترشيد النفقات بعيدا عن تأثير القوى الضاغطة المؤثرة على السياسة، بل أنه من حق البرلمانيين في بعض الحالات الإطلاع على مصادر المعلومات والتحليلات، والعمل مع مختلف جمعيات أرباب العمل والنقابات الكبرى، وإشراك المتعاملين الاجتماعيين في التوجهات والاختيارات الكبرى للميزانية، للتوصل إلىنوع من الإجماع ([69]).

2) بتطوير وعصرنة الوظيفة العمومية

يعد تطوير وعصرنة الوظيفة العمومية، من الانشغالات الكبيرة للعديد من البلدان المهتمة بهذا العالم المهني، لمكانتها ودورها في المجتمع، لاسيما من الناحية الاقتصادية وما تفرزه من انعكاسات بفعل العولمة، سواء على المدى القصير، كالتحكم في التكاليف maîtrise des coûts أو على المدى المتوسط من خلال دعم تسيير المستخدمين وتحسين قدراتهم وفعالية الهيئات والمؤسسات ومختلف التنظيمات العمومية.

فليس من السهل توقيف أو الحد بسهولة من تطور نفقات المستخدمين أو تجميد الأجور والمرتبات، أو الترقية بمختلف أشكالها لتقليص آثارها المالية.

كما أن إصلاح الوظيفة العمومية يسمح بتحسين كتلة الأجور la masse salariale وبالتالي رفع القدرة الشرائية للموظفين وممارسة رقابة فعالة على الموارد العمومية، بالاستعانة بهيئات تدقيق مستقلة audit وصولا إلى التحكم أكثر في النفقات وتفادي التبذير والرشوة ومعاقبة مرتكبيها إلى جانب ضمان المتابعة وتقييم برامج النفقات العمومية و تحقيق الفعالية وإعداد الحصيلة السنوية ([70]) والعمل على اتخاذ بعض التدابير التي من شأنها:

---

[69]) من ذلك مثلا تصدى البنك العالمي لإشكالية توزيع التكاليف، بعد أن لاحظ أنه من بين 40دولار التي تكلف تربية تلميذ في الابتدائي لم تكن تخصص للتوريد ولغيرها من نفقات التسيير(بمناسبة دراسة وإعداد الميزانية) سوى 50 سنتيما – مما دفع به إلى تبني معايير وأنماط صارمة حسب القطاعات، وبالرغم من ذلك فان النتائج المسجلة لم تبلغ بعد الأهداف المسطرة لها. مشار إلى ذلك في المرجع السابق olivier LA FOURCADE. . ص21.

[70]) O.c.d.e. op. page 41.

* المساهمة في إعداد برامج إحالة الموظفين الزائدين على التعداد المطلوب على التقاعد.

* تشجيع القطاع العمومي على تطوير نشاطاته بطريقة تسمح بتقديم خدمات ذات نفع عمومي وبامتصاص التعداد الزائد للمستخدمين من أعوان الدولة، وهي المجهودات التي يمكن مرافقتها ببرامج إعادة التأهيل reconversion والتمويل المالي ([71]) وصولا إلى التحكم في التقديرات المالية السنوية لا سيما في مجال فتح واستغلال المناصب المالية في قطاع الوظيفة العمومية وهو ما ينطبق على الوظيفة العمومية الجزائرية التي عانت كثيرا من عدم التحكم فيه قبل عام 1995 تاريخ إصلاح نظام مراقبة المشروعية ،([72])

إن مقتضيات التسيير التقديري والعقلاني للموارد البشرية في المجتمعات الحديثة تربط بقاء مؤسساتها أو زوالها بالغرض من إنشائها، وفي كثير من الحالات تلجأ العديد من البلدان التي تعاني إداراتها من **فائض في التعداد**، حفاظا على كرامة الموظف وحقوقه المالية والمعنوية إلى اعتماد بعض الحلول، كتشجيع أعوانها مثلا عند الاقتضاء على الذهاب المبكر للتقاعد، كما فعلت العديد من البلدان، ومنها الجزائر([73]) أو إلى إعادة تأهيل بعضهم كخيار أفضل من التسريح.

وغني عن البيان أن الهدف من اللجوء إلى مثل هذه التدابير يكمن أيضا في توقيف التطور الملحوظ في ارتفاع نفقات المستخدمين وفي مواجهة ضعف مردودية الإدارة.

3) حول ترشيد تسيير المؤسسات العمومية

إلى جانب اهتمام المؤسسات المالية الدولية بتسيير الأموال العمومية وبإصلاح الوظيفة العمومية اهتمت منذ أمد غير قريب بكيفية **ضمان التسيير الأحسن للمؤسسات العمومية**، في أفق الولوج بها إلى مناخ اقتصاد السوق، وعالم المنافسة وتشجيعها على المرونة والتبسيط في معاملاتها والقضاء على كل جمود تعاني منه، كالاحتكارات، والانفراد بالتسويق والتصدير والعمل على الحد من الاستيراد، ومراقبة الأسعار، أو الحصول عن طريق الأولوية عن القروض، والشروع في تكييف التشريعات الاجتماعية والمنظومة القانونية ككل، والسهر على تحسين العلاقة بين المؤسسات العمومية الوطنية والدولية، من خلال ترقية آليات التسيير التعاقدي التي من أشهرها:{ عقد مخطط le contrat plan}.

لقد بات واضحا بأن قدرة المؤسسات العمومية، يمكن تحسينها حتى دون تغيير مالكها شريطة أن يتم ذلك ***بتحديد الأهداف بصورة واضحةوفرض انضباط كبيروصارم في الميزانية وتخويل المسيرين سلطة***

---

[71])Le développement participatif et la bonne gestion des affaires publique, Comité d'aide au développement (C.A.D.) publication, 1995.

[72]) أحكام المرسوم 95**/**126 الصادر بتاريخ 1995/04/25المتعلق بإعداد ونشر بعض القرارات ذات الطابع التنظيمي أو الفردي المتعلق بوضعيات الموظفين، حول الموضوع دراسة، المديرية العامة للوظيفة العمومية،غير منشورة، 1994/12/31. بتخصيص مناصب مالية نظرية دون شغلها، عانت وتعاني منها العديد من البلدان ومنها الجزائر، فقد أظهرت مثلا دراسة لمصالح المديرية العامة للوظيفة العمومية بالجزائر، أجريت عام1994 حول وضعية المناصب المالية المحددة بعنوان31**/**12**/**1994على مستوى الإدارات العمومية المركزية، المصالح الخارجية للدولة، والمؤسسات العمومية ذات الطابع الوطني، أن عدد المناصب المالية المفتوحة بلغ 44945 تم شغل 11169 منها لتظل المناصب الشاغرة نظريا 33776 بانتهاء السنة المالية 1994.

[73]) المرسوم التشريعي رقم 10/94 المؤرخ في 26 مايو 1994 المنشئ **للتقاعد المبكر** في الجزائر.

لتحقيق هذه الأهداف ومجازاتهم عن نجاحهم ومساءلتهم عن إخفاقهم، كما يتعين إخضاع المؤسسات للمنافسة وترك الأقل نجاعة منها، تحت طائلة الإفلاس أو الزوال، وذلك بإخضاعها دوريا للتقييم والتقويم.

ومن شأن هذه الكيفيات تحفيز المؤسسات على الحصول على نتائج ايجابية، ومواجهة الضغط على الحكومات التي تعاني من قلة الوسائل الكافية للإبقاء عليها وتفادي خوصصتها.

وغني عن البيان أن المؤسسات المالية الدولية تستعمل في سياق إنجاح تحديث القطاع العام، آليات محددة، منها أساسا: السلفية والقروض المخصصة للتعديل الهيكلي أو القطاعي ولإعادة هيكلة المؤسسات العمومية و للمشاريع المستقلة والمساعدة التقنية ([74]).

فالغاية من ممارسة التسيير العمومي الجديد، المستوحى في مجمله من التجربة الأنجلوأمريكية، تكمن في التخفيف من الوتيرة الاقتصادية لأزمة الإدارة الحاكمة ومن النفقات في الإطار العام لانسحاب الدولة le désengagement de l'Etat كرد فعل لصالح وتيرة النمو، وإعادة النظر في الطرق التقليدية. ([75]).

فالتسيير العمومي الجديد للمؤسسات، انتشر كثيرا في أوروبا الغربية في سنوات 80 و90 من القرن الماضي عبر برامج المجموعة الأوروبية في إطار ما يعرف بالوثيقة الموحدة l'acte unique التي أملتها الأغلبية السياسية في إطار تأثير التغيرات والشروع في إعادة تأهيل النخبة الاقتصادية الإدارية الوطنية، وإعادة هيكلة النظام القائم ([*]).

كما يسعى التسيير العمومي الجديد، إلى تبني وتكييف الإطار التصميمي cadre conceptuel والقواعد والنماذج المماثلة المستوردة من القطاع الخاص، كالتعاقد la contractualisation ومشاريع الخدمات les projets de services وتقنيات المحاسبة والمالية، والتخلص من انتقاد فعالية البيروقراطية العمومية كما هي منظمة وفق النموذج التقليدي. ولذلك فقد أصبح من الضروري وأحيانا مستعجلا، في ظل التغيرات الجارية في عالم الأنظمة وتقنيات التسيير، العمل على تحديث الإدارة وتكييفها مع مقتضيات المحيط العالمي، الجهوي، الوطني([76])

---

[74]) Olivier LA FOURCADE. Article précité.p. 20.

[75]) Mohamed DJOULDÉEM ; rhétorique controverses et incertitudes dans la conduite de lamodernisation de l'action publique Université Paul Valéry Montpelier France « communication, revue IDARAE. N. d'Administration., Alger. N°25, Rpt, pp, 71 et s.

*)نظام الأعيان المحليsystème nota biliaire

[76]) الأخضر بن عزي، التغيير في الإدارة العمومية، مجلة " إدارة" المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، عدد 25، م س، ص 129 ومايليها.

المحور الرابع:واقع ومآل الوظيفة العمومية الجزائرية

تحتل الوظيفة العمومية في بلداننا مكانة مرموقة ضمن المجموعة الوطنية، كأداة ومظهر من مظاهر عمل الدولة ، فهي مرتبطة بالتنمية الاقتصادية والسياسية معا، وبالتنمية البشرية على الخصوص ، التي تقتضي وضع ميكانزمات الحكم الرشيد القوي، والمنتج على كافة مستويات المجتمع، كما ورد في تقرير الأمم المتحدة للتنمية لعام 2002 وأكده تقرير عام 2004 الخاص بالتنمية البشرية في العالم العربي.

فالوظيفة العمومية شأنها شأن الوظائف التجارية والمصرفية في حاجة مستمرة إلى إصلاح عميق يتلاءم والتحولات السياسية والاقتصادية التي تتطلب المرونة والترشيد في التسيير والديناميكية والتغييرات في المؤسسات، وتأهيل الكفاءات.

إن المعاينة الوطنية لواقع وظيفتنا العمومية بتركيبتها الموروثة ذات البنية المغلقة، تبين بوضوح ، بأنها لا تشكو فقط من عدم استنادها إلى فلسفة خدماتية، مرفقية ،إدارية كانت أو اجتماعية أو اقتصادية، وإنما أيضا من عزلتها عما يجري في محيطها، علاوة على افتقارها إلى إرادة سياسية صادقة للإصلاح والتكيف، وبعبارة أخرى إلى إستراتيجية ناجعة في مجال تسيير الموارد البشرية، وترشيد مناصب العمل والانسجام في الأجور والمرتبات، وفي أنظمة التعويض المرتبطة بها، بحيث يسودها التذبذب وعدم التحكم حتى على مستوى نفس فروع القطاع.

وهي من بين المعطيات الأولية التي تدفعنا إلى التساؤل عن الغاية من إبقاء إداراتنا ومؤسساتنا العمومية بمختلف مرافقها ومصالحها في شبه عزلة تامة عما عرفه المجتمع الجزائري من إصلاحات، لاسيما منذ صدور دستور 23 فبراير 1989 المعدل والمتمم بدستور 1996 إلى يومنا هذا.

إصلاحات أقرت جملة من المبادئ الأساسية التي نحكم المجتمع الجزائري، منها أساسا:

~ الانتقال من النظام القائم على وحدوية السلطة وتعدد الوظائف، إلى نظام قائم على مبدأ الفصل بين السلطات، (م 70)

~ إقرار مبدأ التعددية النقابية والحزبية، (م 41)

~ ضمان حرية التعبير، وإنشاء الجمعيات، والاجتماع للمواطنين، إلى جانب حق انشاء الأحزاب(م42)

~ الانتقال من الاقتصاد الموجه إلى اقتصاد السوق،

وهو مايستلزم إعادة النظر في دور ومهامها الدولة ككل، مع مراعاة ماتفرزه من انعكاسات على الإدارة العمومية ومهامها ، كضرورة الانسحاب التدريجي من بعض النشاطات الأكثر عمومية،

وظيفة عمومية لاتزال تفتقر إلى:

~ قانون أساسي عام يكرس بحق نقلة جديدة ، في مسار تطور عالم الشغل في الجزائر بهجره فكرة الأحادية القانونية لمنظومة القوانين الاجتماعية التي جسدتها أحكام قانون العمل الموحد([77]) إلى تعددها، والاعتراف من جديد بخصائص قطاع الوظيف العمومي، وأحقيته في إعادة بناء معالمه وفقا لما نصت عليه المادة 122 فقرة 26 من الدستور الجزائري التي تجعل الضمانات الأساسية للموظفين، والقانون الأساسي العام للوظيف العمومي من الميادين التشريعية المخصصة للبرلمان.

~ والى مجلس أعلى للوظيفة العمومية يضطلع بتحديد أولويات القطاع ومقتضياته،

~ والى مجلس لأخلاقيات المهنة يقّوم الظواهر السلبية التي تعتري هذا القطاع الحيوي في الدولة.

أولاً : معالم إعادة بناء الوظيفة العمومية الجزائرية

بالرجوع إلى أحكام مشروع القانون الأساسي للوظيف العمومي لعام 1998 وبيان أسبابه، المناقش في المجلس الشعبي الوطني عام 1999 نجدها تفتقر إلى رؤية مستقبلية واضحة المعالم ، بحيث لم تتخلص من منطق الماضي الضيق المتسم بالخمول ، لكونه يبقي على القطاع في حالة

قارة بعيدا عن الديناميكية المطلوبة من حيث الأهداف والتركيبة البشرية والعضوية.

فقد اكتفى المشروع، بالتذكير أساسا بتنظيم حقوق وواجبات الموظفين ومن ثمة كان الأجدر بمحرريه، تسميته بمشروع القانون الأساسي للموظف، بدلا من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية كما جاء في تسمية المشروع، لأن الوظيفة العمومية فلسفة، وتوجه، وعمل، بل ومشروعا سياسيا بالدرجة الأولى، شأنه في ذلك شأن باقي المشاريع السياسية الأخرى ، والى تجاهل المكانة الحقيقية لدور المجالس الاستشارية ولا سيما المجلس الأعلى للوظيفة العمومية، المغّيب تماما في الحياة العملية كجهاز حيوي بإمكانه أن يضطلع بكافة المسائل ذات الطابع العام كالتكييف المستمر لأحكام القانون الأساسي للموظفين، والضمانات المقررة لهم، ومتابعة حالة الوظيفة العمومية، وأعوان الدولة عموما، وإبداء الرأي حول المراسيم التنظيمية بشأن توصية السياسة المهنية المتواصلة لهذا القطاع، وكأعلى هيئة للتظلمات في المجال التأديبي. نرجو ان يعاد له الاعتبار في مشروع القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الموجود قيد الدراسة[78].

---

[77]) لاسيما بعد انفصالها الرسمي عن القانون الأساسي العام للعامل منذ 1990 تاريخ صدور الأمر رقم 11/90 المتعلق بعلاقات العمل الفردية.

[78]

لقد اتصفت الوظيفة العمومية مع مرور الوقت، بالافتقار إلى نظام صارم وموضوعي للجزاءات الايجابية والسلبية لأعوان الدولة، زادها تأثير هجرة الكثير من الكفاءات إلى قطاعات عالم الشغل الأخرى تحت تأثير محفزات مادية ومعنوية مغرية. ومن ثمة لم تعد الوظيفة العموميةتجلب إليها أحسن الكفاءات لتتحول أحيانا إلى ملجأ وظيفي لمن لا ملجأ أفضل له. وذلك على حساب كرامة الموظف والوظيفة العمومية، القائمة على معايير الاستحقاق والجدارة، ومراعاة مقتضيات سند المصلحة لسد حاجيات ملحة لمواجهة التزامات الدولة بما يتلاءم وأبعاد نهجها الاقتصادي الجديد واتسام مجتمعها بالتعددية السياسية والنقابية، وإعادة توزيع أعباء الإدارة في المهام الموكلة لها لا سيما من حيث التزامات خدماتها تجاه المستفيدين ، بما يضمن النوعية والآجال، والمصداقية، في مختلف المجالات التي تتعامل معها، في إطار ما أصبح يسمى في بعض الدول الحديثة، بمخطط العمل المتعدد السنوات plan d'action pluriannuel الذي يشارك في إعداده الأعوان المعنيون، أوممثلوهم، بحيث يسمح بالدخول إلى المعلومة المفيدة حول المسالك الإدارية الواجبة الإتباع، والاستفادة من شروط أفضل في الاستقبال والخدمات[79] .

لقد أظهرت التجارب طيلة العشريتين الماضيتين بأن العلاقة بين الحكم الرشيد والتنمية وطيدة ومتلازمة من خلال ضمان إقامة الديمقراطية وبناء دولة القانون وضمان الاستقرار السياسي، وحماية الحريات الأساسية والفعالية والنجاعة في تسيير الشيئ العمومي، والمشاركة بكفاءة في التسيير سواء في إطار المؤسسات الحكومية، أو غيرها عمومية كانت أم خاصة كمسار تدريجي أساسي لضمان التنمية الاقتصادية المستديمة .

فإقامة مشروع مجتمع وتجسيده لا يمكن تصوره وتحقيقه في غياب إرادة حقيقية ضمن مسار ديمقراطي تشاوري موسع ومعمق، يشمل أكبر عدد ممكن من المعنيين باتخاذ قرارات الأمة بواسطة المؤسسات التمثيلية الشرعية، فانسحاب الدولة تدريجيا مرهون بإمكانات الدولة في التدخل في القطاعات الحيوية ذات الأولوية، وهو المسار المرهون بدوره بالتحديد الدقيق والمسبق لدور الدولة، كالتكفل مثلا ببعض المهام الأساسية المتعلقة بالضبط. La régulation والتنظيم la réglementation وتسيير عالم الشغل، وهي من المهام المقيدة كما هو معلوم، بتقنيات التسيير الرشيد للديمقراطية، وديناميكية الحرية الاقتصادية، واللامركزية ، كمسار نحو تفتح الإدارة، وقابلية تفاعلها وتكيفها مع بيئتها الداخلية والخارجية.

وفي هذا السياق ينبغي مراعاة العمل بداية،

79

~ بإعادة تنظيم مهام الدولة وهياكلها، وجعل إدارتها فعالة، تراعي العوامل التنافسية التي أصبحت تتحكم في رفاهية الأمم،

~ الفصل في دور القطاع الخاص، وانبعاثه وازدهاره بصفة واضحة.

~ تحديد المركز القانوني لأعوان الدولة بوضوح، من حيث التزامات الدولة تجاههم، كموارد البشرية تشارك في التنمية، والنظام الإداري الواجب الإتباع،

ان المعاينة العملية لواقع الوظيفة العمومية الجزائرية عبر مسار تطورها تظهر محدودية العمل بالقانون الأساسي للوظيف العمومي لعام 1966، ونصوصه التنظيمية اللاحقة، وما تسببت فيه من إعاقة للتطور التدريجي المنظم والمنسجم لتعداد المستخدمين بفعل اعتمادها على التوظيف المكثف والسريع، على حساب الانتقاء الموضوعي القائم على الكفاءة والجدارة والاستحقاق، بدواعي التوسع والتنوع في مهام الدولة خاصة في المجال الاقتصادي، وقد انعكس ذلك سلبا على المركز القانوني والاجتماعي لأعوان الدولة والإدارة العمومية ككل، غذته سنوات العمل بالقانون الأساسي العام للعامل الصادر عام 1978 الملغى في القطاع الاقتصادي والمستمر مفعوله في قطاع الوظيف العمومي ؟ مما جعل كل المطالب المهنية، من مراجعة تصنيف مناصب العمل، والشبكة الاستدلالية، وشبكة الأجور الوطنية، رهينة لقيود الاقتصادية المتأثرة بدورها بالوصفة النموذجية للمؤسسات البنكية والنقدية العالمية.

إن ما يميز قطاع المؤسسات والإدارات العمومية حاليا، هو الغموض والالتباس في نظامه القانوني المتعدد، والمتناثر، الذي أفرزته المتطلبات الآنية، والأحداث المتلاحقة باختلاف مساراتها ، ومساهماته في تحريف رسالة الوظيفة العمومية، وتغيير أهدافها النبيلة في العمق، كإدارة خدمات، فتكاثرت النصوص السارية المفعول في عالم الشغل الموحد في إطار القانون الأساسي العام للعامل دون تمييز واضح في نوعية ومهام مختلف فروع نشاطاتها، وغياب إستراتجية للموارد البشرية، قوامها التأهيل والكفاءة، بدعوى وحدة القدر والمصير لعالم الشغل، وهي النظرة الضيقة باعتبارها الحلقة المفقودة بين كافة العمال من حيث المهام والانتماءات القطاعية المختلفة، تصدعت خلالها العلاقة النوعية التي تربط الموظف بالدولة، من جهة وبالمرفق العام من جهة أخرى، فقد عجزت أحكام المرسوم رقم 59/85 المؤرخ في 23مارس 1985 التصدي لذلك التصدع، بل وزاد في تعميق الفجوة بين قطاع الوظيف العمومي والعاملين به المقدر عددهم الإجمالي حاليا بأكثر من 1.4 مليون عون دولة.

ثانيا: مقتضيات تطوير دور ومهام الدولة في أفق التحولات

إن التحولات التي تعرفها الأمة، تتطلب تحويل الجهاز الإداري إلى جهاز تطوير، وبحث مستمر، عن الطرق والوسائل التي تجعل منه كيانا حيا ومبدعا متفتحا ومرتبطا بالعالم الاقتصادي.(*)

---

*)فقد أظهرت الأزمة الاقتصادية التي عصفت بالجزائر بدءا من عام 1986 العديد من النقائص كسوء استعمال القدرات البشرية القدرات الإنتاجية للقطاع الاقتصاديبنسبة قدرت50 % وعجز هذا القطاع على إحداثوتوفير مناصب عمل مماضاعف من نسبةالبطالة ، وطرح دور الدولة كمالكة،مسيرة،منتجة، من زاوية الفعالية والمنافسة

لقد عرفت الجزائر إصلاحات عديدة كان آخرها إنشاء اللجنة الوطنية لإصلاح هياكل ومؤسسات الدولةعام2000 حددت لها جملة من الأهداف منها أساسا :

~ طرح مشاكل الدولة وتسييرها طرحا شاملا يتماشى وتطور مجتمعنا.

~ إعادة تحديد مهام وهياكل الدولة على كافة المستويات وصلتها بالمؤسسات العمومية، ووضع آليات للتنسيق والتنظيم والمراقبة على المستويين المركزي والمحلي.

~ إعادة صياغة متلازمة للقوانين الأساسية لأعوان الدولة على اختلاف مستوياتهم، من حيث طبيعتها ومستواها، تراعى فيها شبكة الأجور والمرتبات، وشبكة نوعية بتصنيف الوظائف والأسلاك والرتب.

ومثل هذه الأهداف وغيرها تقتضي مراجعة الأنظمة الإدارية وتكييفها وفق التطبيقات الأكثر صرامة لمبدأ التفرع subsidiarité نظرا لما يحمله من أثار ونتائج معتبرة ،كتفويض أكبر للمسؤوليات والصلاحيات للإدارات المحلية، بما يضمن فتح منفذ أوسع للمواطنين في اتخاذ القرارات وتعميق مشاركتهم في تسيير الشؤون العامة.

~ الانضمام إلى الاتحادات والتكتلات الإقليمية والدولية كاتحاد المغرب العربي كإطار مساعد على تطوير الفضاء الإداري المشترك ، على غرار ما خلص إليه رؤساء الاتحاد الأوروبي في اجتماع لشبونة بالبرتغال عام 1989 المخصص لتحضير أوروبا لمواجهة التحديات الشمولية والمنافسة الدولية أين اتفقوا على ضرورة تكثيف التنسيق في مجال أنظمة الضبط الاتحادية والوطنية system de régulation communautaireوتحديد قواعد العمل المشتركة لأقطارهم، وتكييفها مع كل بلد، وذلك عبر نظام تبادل المعلومات المعروف، بنظام المنافسة émulation الذي يسمح بتحديد الغايات والأهداف في إطار إرساء وتشجيع التسيير بالأهداف.

وهو الإصلاح الذي طبقته ايطاليا ابتداء من عام 1997 بعد أن تراجعت عن البنية المغلقة للوظيفة العمومية في صالح تنظيم قانوني آخر لا يختلف عن ما هو معمول به في المشاريع الخاصة ، ترتب عنه تغيير الطبيعة القانونية لأكثر من 90% من الموظفين دخلوا في عقود جماعية أو فردية، في حين لاتزال فرنسا تماطل، بالتأخر في تكييف قانونها الإداري ، مع القانون الأوروبي، أي مع نموذج العلاقة العامة type public، كما تقضي بذلك التعليمة الأوروبية الاتحادية في مجال الوظيف العمومي الصادرة بتاريخ 28 جوان1999 ، التي أقرت التعامل بصيغة علاقة العمل العقدية غير محددة المدة C.D.I. والتي حددت لها 06 سنوات لدخولها حيز التنفيذ.

وحول مستقبل الوظيفة العمومية في فرنسا تجدر الإشارة إلى أن التفكير جاري حاليا لإعطاء الأولوية لعملية التحكم في تعداد مناصب العمل ، فقامت السلطات العمومية عام 2004 في إطار ما يسمى برسكلة الاقتصاد، ولاسيما كتلة الأجور، بإلغاء 7200 منصب عمل بعنوان سنة2004 ، و5100 منصب عمل عام 2005. وتعتزم فرنسا حسب تصريح وزيرها الأول دي فيل بان، إجراء إصلاح عميق للدولة يعود بالإيجاب على ميزانية الدولة، من ذلك إدخال أشكال جديدة في علاقات

العمل بقطاع الوظيف العمومي القائمة على التعاقد غير المحدد المدة، وهي الصيغة التي تم المصادقة عليها من قبل المشرع الفرنسي، مجلس الشيوخ بتاريخ 15 مارس 2005 والجمعية العامة بتاريخ06 أفريل2005، ولذلك فان التخوف قائم في فرنسا حول إنشاء وظيفة عمومية ثانية. تهمش التوظيف على أساس المسابقات، لصالح التوظيف المباشر. يتعذر معه الإبقاء على حركية وتنقلات الموظفين.(*) وهو التوجه الذي أصبح يثير العديد من التساؤلات في العديد من البلدان المتأثرة بالنظام الفرنسي المغلق في الوظيفة العمومي، من حيث انعكاساته على نظام الحياة المهنية لأعوان الدولة، وتداعيات ذلك على البلدان السائرة على هديها ومنها الجزائر التي تشغل في قطاع الوظيف العمومي أكثر من 260 ألف عون مؤقت من مجموع1.490.00 عون دولة، وذلك بالرغم من التطمينات التي قدمتها السلطات العمومية على أن مشروع العمل بنظام التعاقد الذي اقترحته لجنة إصلاح هياكل ومهام الدولة عام 2000 لايعني الموظفين الموجودين في حالة القيام بالخدمة، وإنما يشمل التوظيف المستقبلي[80]

المحور الخامس: تنظيم السلطات العمومية وسيرها

في ظل

دستور 1989 المعدل والمتمم بدستور 1996 ومقتضيات تكييفها

إن مايميز تنظيم وعمل السلطات العمومية في ظل الدستور هو تداخلها وغموضها، ومنها ازدواجية ممارسة السلطة التنفيذية ، بحيث أفرزت المعاينة العملية لهذه الممارسة تأثيرها السلبي على سير دواليب الدولة واستمرارها ، وهو ما يقتضي تحقيقا للاستقرار المنشود منذ دستور 1963 وضمان سيادة الشعب ومشاركته في تسيير الشؤون العمومية في إطار ديناميكية التنظيم المحكم والرشيد للدولة ونظامها، البحث المستمر عن التكيف مع مقتضيات مجتمعنا الذي يعيش مخاض مرحلة الانتقال الى اقتصاد السوق ، بدء بتهذيب أحكام دستورنا بما يتماشى و تكريس حقوق المواطن وحرياته الأساسية في الدستور، وتعزيز الممارسة الديمقراطية، وتحديد الصلاحيات والمسؤوليات بين مختلف المؤسسات الدستورية، وصولا إلى ترسيخ آلية التعاون والتوازن بينها ولاسيما بين السلطتين التشريعية والتنفيذية من الناحية الدستورية والعملية، أي إعادة تنظيم العمل الحكومي والتشريعي.

---

*) بدأت فرنسا في التوجه التدريجيفي بعض الميادين نحو تفضيل صيغة العمل ألاستخلافي ،أي مايعرف بالعمل المؤقت ولاسيما في قطاع الصناعة الذي أصبح يشغل وفقا لإحصاء عام 2002 50.3% من المستخلفين، كما أن التوجه نحو صيغة التشغيل العرضي l'emploi intérimaire هو في انتشار نطرد قدر في نفس النسمة بنسبة 7.4%

[80] / بعد المصادقة على مشروع القانون الأساسي العام للوظيف العمومي المرتقب مناقشته.

واعتبارا لما يعتري الدستور من بعض الشوائب ، وانعكاساتها السلبية على التسيير الرشيد والأمثل لمجتمعنا، ومنها لاسيما الغموض الذي يكتنفه في العديد من المجالات، ومنها التداخل في مجال العلاقة العضوية بين رئيس الجمهورية والحكومة، بحيث يسجل على الدستور، اعتماده على ازدواجية المؤسستين، رئيس الجمهورية، ورئيس الحكومة، وما ينجر عنها من ازدواجية الهياكل من جهة، بدء بتشكيل الحكومة، والتعيين والانتقاء. وازدواجية السلطات الخاصة برئيس الجمهورية وبالحكومة وكذا السلطات المشتركة بينهما من جهة أخرى.

ومن البديهي أن المؤسسات السياسية مرتبطة بالهياكل الاقتصادية والاجتماعية على مستوى التنمية و الاديولوجية ومع أنظمة القيم والتقاليد الثقافية التي تشكل جميعها النظام السياسي لبلد ما.

إن نظرية الفصل بين السلطات التقليدي، لم تعد في منأى من الانتقادات المتزايدة مع مرور الوقت ، فهي لم تعد تّعبر عن الحقيقة السياسية الآ بصفة جزئية فقط، مما حدا بالعديد من المجتمعات المعاصرة إلى التفكير في إعادة تهذيب ومراجعة المهام والوظائف المخولة للهيئات التقليدية ، التشريعية والتنفيذية، في صالح البحث عن الاستقرار، والتوازن والانسجام المنشودين في كل مجتمع، يرتكز على عدد معين من نماذج العلاقات الإنسانية التي تعكس أكثر العلاقات الحقيقية لأعضائه،

ومن ثمة فان المؤسسات ليست سوى مجموعة من القواعد المتعلقة بمجال محدد أو بموضوع معين، قواعد تحترم في الممارسة، تخضع لجملة من الضوابط ذات الصلة بالأخلاق وأنظمة القيم، والمسؤولية.

إن الدساتير الحديثة الفعالة هي تلك التي تسهر على توضيح العلاقات بين السلطة والمؤسسات الدستورية القائمة من حيث عملها ومسؤوليتها في إطار واضح يتجنب الخلط بين السلطات ، ويسهر على إحداث مرونة أكبر وجسور أنجع بينهما في كنف التعاون لا التنافر المؤسساتي، وفي هذا الإطار فان السلطة التنفيذية في الأنظمة الجمهورية، تقوم أكثر على القائد، الرئيس المنتخب بالاقتراع العام المباشر، وعلى برنامج وطني متعدد الجوانب، يعمل خلال عهدته على تجسيده، بالاستعانة بمساعديه الذين يعينهم ويغيرهم وفق مقتضيات المصلحة، وأن الشرعية

الديمقراطية لرئيس الجهاز التنفيذي تفسر الاستقلالية المؤسساتيةً كخاصية من خصائص النظام الرئاسي المكّيفً التي تتطلب أن يجمع الرئيس بين يديه ، القوة التنفيذية اللازمة **la puissance executive** التي تتطلب بدورها عدم استقلالية الحكومة سياسيا ولا قانونا.

كما أن استقلالية التنفيذي عن التشريعي تندرج ضمن إطار العمل المحدّد للاستقلالية المتبادلة للمؤسسات والهيئات الدستورية.

ولتقويم معتريات نظامنا الدستوري وتحيينه، ينبغي إجراء تعديل دستوري جوهري لتنظيم السلطات العمومية، للقضاء على الغموض الذي يكتنفه في بعض المجالات منها:

أولا: **ازدواجيةالسلطةالتنفيذية**

إن معالجة معتريات هذه الظاهرة ، يقتضي العمل على حماية وحدة السلطة التنفيذية واستقرارها وانسجامها، وذلك من خلال:

~ استبدال وظيفة ومهام رئيس الحكومة المنصوص عليها في العديد من المواد الدستورية، بجعله مستقبلا على ضوء العديد من الأنظمة المعاصرة **وزيرا أولا** مسؤولا أمام رئيس الجمهورية وحده ، كصاحب سلطة التعيين ،

ويكون رئيس الجمهورية مسؤولا أمام الأمة، باعتباره مجّسد وحدتها ومنتخب بهذه الصفة الوطنية، وفق برنامج وطني، عن طريق الاقتراع

المباشر والسري.(م71) من الدستور، و بالأغلبية المطلقة من أصوات الناخبين المعبر عنها، ويمارس مهامه بعد أدائه فورا اليمين أمام الشعب، (م75)، وأن تعيين رئيس الحكومة من اختصاص رئيس الجمهورية(م87).

ومن ثمة فان مايظطلع به الوزير الأول من صلاحيات تندرج في إطار تفويض سلطة السير الحسن للدولة ، لتنفيذ البرنامج الرئاسي، وبالتالي تمكينه من وسائل أكبر لتنسيق العمل الحكومي بصفه فعالة وناجعة تعود بالإيجاب على سير الدولة ككل.

ولبلوغ هذه الغاية يتعين:

ثانيا : المقترحات

العمل على تعديل المواد التالية:

1. المادة 1/79 المتعلقة بتقديم أعضاء الحكومة إلى رئيس الجمهورية،
2. المواد من 2/79 الى83 المتعلقة ببرنامج الحكومة.
3. المادة 1/84 المتعلقة بتقديم بيان عن السياسة العامة إلى المجلس الشعبي الوطني أو إلى مجلس الأمة.
4. المادة1/85، 2، 4 المتعلقتين على التوالي، بتوزيع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة، ورئاسة مجلس الحكومة والتوقيع على المراسيم التنفيذية.
5. المادة86 المتعلقة بإمكانية تقديم رئيس الحكومة استقالة حكومته.

6. المادة99 المتعلقة بمراقبة عمل الحكومة من طرف المجلس الشعبي الوطني. والتي تقتضي بدورها تكييف المواد80 و84و133و134 من الدستور.
7. المادة119 المتعلقة بحق المبادرة بالقوانين.
8. المادة 120 /4 المتعلقة باستدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء.
9. المادة2/125 المتعلقة بمجال ممارسة السلطة التنظيمية من قبل رئيس الحكومة.

المادتين 135 و137 المتعلقة على التوالي بمسؤولية الحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني، والآثار المترتبة عل ذلك .(ملتمس الرقابة وتقديم الاستقالة).

المحور السادس: علاقة الناخب بالمنتخب المحلي وانعكاساتها على التنمية المحلية

موضوع الجماعات المحلية أو الإقليمية والنظام الإداري المتبع في الجزائر ومكانة ودور المنتخبين في التنمية المحلية عموما، من المواضيع التي لا تزال تشغل بال فقهاء العلوم الإدارية وخبراء العلوم الاقتصادية والاجتماعية على السواء، لا لشيء إلا لكونه مكون من مكونات الدولة ومظهرا من مظاهر تجسيد اللامركزية كأسلوب يكرس توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية والهيئات الإدارية المنتخبة ، تماشيا والتقسيم الإقليمي للتراب الوطني القائم أساسًا على الجماعات الإقليمية للدولة، ممثلة في البلدية والولاية، وأن البلدية هي الجماعة القاعدية. (م16 من الدستور2016) .

لقد عملت السلطات العمومية الجزائرية منذ استعادة السيادة الوطنية على تنظيم الجماعات الإقليمية (أو ما يعرف بالمحلية)، بالعديد من النصوص القانونية والتنظيمية بما يتماشى والظروف السياسية والاقتصادية للبلاد، بدء بتنظيم البلدية في عام 1967 بالأمر رقم 67 /24 المؤرخ في 18 جانفي 1967 المتضمن قانون البلدية، باعتبارها الجماعة الإقليمية، السياسية، الإدارية ،الاجتماعية والثقافية، أي **الخلية الأساسية للامركزية** الإقليمية بمعنى **القاعدية للدولة**، تلاه تنظيم الولاية بالقانون الصادر عام 1969، **كوحدة إدارية** وشخصا من أشخاص القانون العام؛ وأن الغاية من هذا التنظيم تكمن أساسا في تقريب الإدارة من المواطن والسهر على التكفل بحاجياته الأساسية.

ومع مرور الوقت، حاول المشرع بإصداره لقانون جديد للبلدية رقم 80/90 المؤرخ في 07 أفريل 1990 مسايرة لمقتضيات المرحلة الجديدة المتميزة بمبادئ وتوجهات جديدة أقّرها دستور1989

كالانتقال من نظام **الأحادية** الحزبية إلى **التعددية** الحزبية والنقابية والانفتاح الاقتصادي؛ فاعتبر البلدية بمثابة **الجماعة الإقليمية الأساسية** التي تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي.

قانون اصطدم في الواقع بحقائق مختلفة ، أملتها التطورات المتسارعة الحاصلة داخل المجتمع الجزائري، كتكاثر مطالب السكان وتطلعاتهم، أفضت إلى وضع قانون جديد للبلدية صدر بتاريخ 09 مايو 2011 في محاولة لتجسيد تصور جديد في مجال تنظيم ومسايرة الجماعات المحلية للتطورات السياسية،الاقتصادية والاجتماعية التي يعرفها المجتمع، غايتها تكريس أهداف الديمقراطية المحلية في إطار التسيير الجواري، باعتبار أن المجلس المنتخب للخلية القاعدية للدولة (أي البلدية) يمثل المكان الأنسب لمشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية (م17 من الدستور) من جهة ؛ و تعزيز مكانة ودور المنتخب المحلي في المجالس البلدية والولائية من جهة أخرى ، بما ييسر لهما الاضطلاع بمهامهما كاملة لاسيما في مجال التنمية المحلية والاعتناء بالمواطن، بمعنى تمكينهما من إدارة المرافق المحلية وفقا لمبادئ اللامركزية القائمة على الاستقلالية **كهيئة قرارات** في المجالات التي تندرج في اختصاصاتها وذلك في كنف التداول في الآراء وفي القرارات والمبادرة في البرامج وتنفيذها كأسلوب أمثل للقيادة الجماعية المعبرة عن المطالب المحلية وكفضاء أرحب يضمن للساكنة التعبير عن إرادتها كحركات جمعوية تساهم في ميادين نشاطاتها على تحقيق الأهداف المسطرة محليا، بل أن المجالس المنتخبة هي الإطار الأمثل الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته ويراقب عمل السلطات العمومية(م15 من الدستور).

II البلدية رابطة قوية للعلاقة بين القاعدة والقمة

تعتبر البلدية في نظر القانون، الإطار المؤسساتي الأمثل لممارسة الديمقراطية على **المستوى المحلي والتسيير الجواري**؛ فهي حلقة وصل بين القاعدة والقمة؛ ومن ثمة فهي مطالبة بمضاعفة العمل أكثر لتوطيد العلاقة بين المجتمع المحلي ودولته المركزية وتعزيز الثقة بينهما، تدعيما لروح الانتماء للوطن وإشعاعا لروح المواطنة بين الساكنة.

فإذا كانت الديمقراطية المحلية التشاركية تقتضي إشراك الجميع في صناعة وتنفيذ القرارات المحلية بكل مسؤولية، فانه من الواجب أيضا على الدولة **السهر على تمكين** المجالس المنتخبة من **صلاحيات** متعددة، قانونية، سياسية وإدارة اقتصادية واجتماعية، من شأنها المساعدة على الانخراط بفعالية في التنمية المحلية وتلبية حاجات المواطنين في جميع المجالات، وجعلها في منأى من عبء **الرقابة**

الوصائية المفرطة الممارسة من قبل الإدارة الوصية على أعمالها، إلى جانب تمكين أعضائها من ضمانات قانونية تُيسر لهم سبل التكفل بعهدتهم كاملة؛ و توفير الوسائل اللازمة لها، من موارد بشرية كفئة وإمكانات مادية ومالية ملائمة؛ لاسيما أن الإدارة المحلية تعاني عموما في مجال الموارد البشرية من نقص كبير في نسبة التأطير كما تبين ذلك حصيلة الشغل المعدة من قبل مصالح الجهاز المركزي للوظيفة العمومية بعنوان 2012/12/31.

الادارة المعنية	مستويات التوظيف	التعداد	بالنسب
الإدارة المحليةَ	التصميم	13997	5,0
	التطبيق	11800	4,3
	التحكم	11181	4,0
	التنفيذ	240417	86,7
	المجموع	277,395	100

إن واقع العديد من المجالس المحلية يؤكد معاناتها من قلة الموارد وشح الإمكانيات في غياب التمويل المحلي، من ذلك أن أكثر من 90 %من ميزانيات المجالس الشعبية البلدية، هي ممولة من طرف الدولة في شكل مساعدات، وغالبا ما تصرف في باب تسديد أجور الموظفين والأعوان، وما يتبقى لا يغطي مقتضيات التنمية.

و إذا كان هذا الوضع، يبدو طبيعياً بالنسبة للبلديات المحرومة من مصادر التمويل المحلية، **إلاّ** أنه غير طبيعي بالنسبة للبلديات الأخرى الغنية بثرواتها الطبيعية، والتي لم تقم باستغلالها في تمويل نفسها بنفسها، بتوظيفها وتحصيل جبايتها وتسخيرها في خدمة مشاريعها التنموية، ومن ثمة فهي في حكم المقصرة.

وهي جملة من المعاينات التي ترافع في ظل الظروف الاقتصادية القائمة ومقتضيات التسيير التشاركي للشأن العمومي، في صالح المناداة بضرورة إصلاح المنظومة الجبائية، (لاسيما في مجال تحصيل بعض الرسوم والضرائب لفائدة ميزانية البلدية بدلا من ميزانية الدولة)، حتى تستطيع ممارسة صلاحياتها باستقلال عن الدولة، إذ لا استقلالية بدون موارد مالية خاصة بها، تسخر أساسا للتكفل بمهامها الأساسية ذات الصلة بالتنمية المحلية وتحسين ظروف الحياة المعيشية للمواطنين.

فالمواطنين ينتظرون من منتخبيهم المحليين، السهر على توفير حياة كريمة هادئة منعشة، وبنية أساسية سليمة، كترميم وإصلاح الطرقات، ربط البلدية بشبكة أنابيب المياه الصالحة للشرب وصيانتها، تسيير وصيانة أنابيب صرف المياه القذرة،القضاء على البيوت القصديرية وفرض احترام قواعد البناء والعمران والمحيط وتطوير الأشكال المعمارية الأصيلة علاوة على بيئة نظيفة، كمظهر من مظاهر سلطة الدولة ومصداقية الجماعات المحلية، إلى جانب دورها الهام في المحافظة على الممتلكات، من منشآت إدارية، تربوية ثقافية و قاعدية تتطلب جهدًا وأموالاً في الصيانة؛ وهي لا شك من المهام الرئيسة للدولة المعاصرة، تتولاها عن طريق الجماعات المحلية لاسيما البلدية بحكم قربها من المواطن وكنواة رئيسية للتنمية المحلية.

وهي المقاربة التي تحيلنا أيضا إلى ضرورة مراعاة تصميم التقسيم الإداري لإقليم التراب الوطني، وفق المعايير الموضوعية، العمرانية الديمغرافية وطبيعة وخصائص الجهة المعنية؛ وهو التقسيم المنظم حاليا في شكل خريطة تحتوي على: 48 ولاية تحتوي كل ولاية على مجموعة من الدوائر (وبعض المقاطعات الإدارية الُمسّيرة من قبل ولاة منتدبون كتنظيم إداري وعملي تم اللجوء إليه استجابة لضرورة المصلحة وفي انتظار مآله الدستوري والقانوني لاحقا) وكل دائرة من دوائر الولاية تحتوي على مجموعة من البلديات المقدر عددها ب-1541 بلدية على المستوى الوطني.

وما يلاحظ على هذا التقسيم أن أكبر عدد من هذه البلديات يتواجد في الجزء الشمالي للبلاد، مما جعلها تعاني من اكتظاظ سكاني رهيب (علما بأن الشريط الساحلي المقدر بنسبة 4% من المساحة الوطنية تتمركز فيه نسبة تقدر بحوالي 64 % من مجموع السكان البالغ عددهم اليوم 42 مليون و400.000 نسمة.([81])، بل وتتجاوز ذلك في كثير من الحالات لاسيما في المدن الكبرى، كالجزائر العاصمة وعنابة ووهران وقسنطينة مثلا، وفي المقابل تعاني بلديات أخرى كبلديات الجنوب من مشاكل جمة كشساعة مساحاتها ، جعلتها عاجزة على تكريس مبدأ الديمقراطية التشاركية والتحكم في عمليات

[81]) حسب مصدر رسمي آخر إحصاء(المديرية العامة للسكان بوزارة الصحة والسكان لعام2018) أين قدر متوسط عمر الجزائريين ب 77.5 سنة.

التسييروالتنمية المحلية بالشكل المطلوب، ومن ثم توطيد العلاقة بين الناخب والمنتخب وبين القاعدة والقمة، الأمر الذي دفع بالسلطات العمومية إلى إحداث ولايات منتدبة مرشحة للارتقاء قريبا إلى ولايات مكتملة وبكافة الصلاحيات والاستقلالية المالية والإدارية.

II/المظاهر السلبية لتسيير المجالس المنتخبة

علاوة على النقائص المسجلة عموما في تسيير الجماعات المحلية، تعاني المجالس المنتخبة بدورها من نقائص عديدة، غالبا ما ترد أسبابها إلى الثقافة السائدة في مجتمعنا منها على سبيل المثال:

1/ عدم توصل بعض رؤساء المجالس الشعبية البلدية والولائية إلى تجاوز نظرتهم الضيقة لمفهوم التمثيل الشعبي وتمثيل الدولة، فهم يولون العناية **كمنتخبين** لدورهم كممثلين للمواطنين على حساب مهمتهم **كممثلين للدولة**، مما أفضى في كثير من الحالات إلى تناقضات وتأويلات وتضاربات بهذا الصدد.

2/ هيمنة الطابع الحزبي المضر بمصلحة المواطن في ظل التعددية داخل المجالس الشعبية المنتخبة، ولعل مرد ذلك إلى غياب التكوين المهني وقلة التخصص ونقص الوعي لدى البعض من المنتخبين في طرح القضايا و معالجتها بعيدا عن هذه الهواجس، فهناك من رؤساء المجالس الشعبية المنتخبة، من يمثل وزنا شعبيا ولكنه يفتقر للثقافة والدراية بعالم الجماعات المحلية ومقتضيات تسييره، أو ممن يتمتع منهم بوزن شعبي ويملك تكوينا عاليا وثقافة عامة، ولكنه يفتقد لثقافة وتقنية التسيير المحلي، وأحيانا كثيرة لبرنامج يتماشى وواقع الجماعات المحلية ومهامها.

لقد أظهرت بعض الدراسات السوسيولوجية طغيان الحلول الشعبوية والعروشية الضيقة والمصالح الشخصية وشراء الذمم، للفوز برئاسة المجالس المنتخبة على حساب البرامج والإخلاص، وعلى العلم والأخلاق والمقدرة على تسيير الشأن العمومي؛ ولا شك أن المسؤولية بهذا الصدد، تتحملها الأحزاب التي غالبا ما لا توفق في انتقاء المرشحين على رأس القوائم في الانتخابات التمثيلية، بوضع أناس من ذوي الولاءات العروشية والمنتمين منهم إلى مراكز اجتماعية رفيعة، تتمتع بقوة المناورة ودغدغة عواطف المواطنين، وأشخاص من أصحاب المال والحرف ممن لاعلاقة لهم بثقافة الخدمة العمومية وتسيير الشأن العمومي، يفضلهم حزبهم على عناصر أخرى من نفس الحزب أو خارجه، ممن تتوفر فيهم الكفاءة و الشهادات العليا ومقدرة على التسيير والإدارة، الأمر الذي ينعكس سلبا على المصالح العامة للمواطنين وعلى مكانة ودور ومصداقية الإدارة و الدولة ككل، علاوة على نمط الانتخاب القائم على القائمة بدلا من الاسمية.

إن معظم المجالس البلدية المنتخبة تعيش اليوم سلبيات عديدة منها على الخصوص:

1/ استمرار ظاهرة العجز المالي بسبب الإفراط في العناية بالمدفوعات على حساب الواردات، ممّا أثر سلًبا على رزنامة أولويات المشاريع التنموية المحلية المسجلة.

2/ تقاعس الموظفين والأعوان العموميين العاملين بالجماعات الإقليمية في القيام بمهامهم على الوجه الأمثل، ولعل مرد ذلك، لقلة الاعتناء بمركزهم القانوني وبالتكوين والتأطير و إشراكهم في الرأي والتنفيذ وحالات التجاوز وغياب برامج الإدارة بالأهداف، وهو ما تجلى بوضوح من خلال مضاعفة انتشار الأساليب الروتينية والبيروقراطية المُكّلفة ، والتي تحاول الإصلاحات المباشرة حاليا من تذليلها وتجاوزها.

3/ انتشار ظاهرة الانسداد في تسيير بعض المجالس الشعبية البلدية أو الولائية المنتخبة بعد إسقاط سلاح سحب الثقة من رؤسائها من قبل الأعضاء المنتخبين بسبب الصراعات الحزبية الضيقة بينهم، أي (بين إلزامية الولاء للدولة على الولاء الحزبي) والاكتفاء باعتماد إجراء توقيف نشاطاتهم **بقرار من الوالي** ؛ وهي الظاهرة التي انعكست تداعياتها سلبا على وتيرة التنمية المحلية وعلى عدم التكفل بكل ما يهم حياة المواطن ومصلحة الدولة ومصداقية الجماعات المحلية.

4/ غياب بعض التقاليد في مجال الممارسة الديمقراطية على مستوى المجالس المنتخبة، كعدم تقديمها لعروض عن نشاطاتها السنوية في جلسات علنية بحضور المواطنين، وعدم إشراكهم في تسوية مشاكلهم وتحسين ظروف معيشتهم أو حتى الاستعانة بصفة استشارية بالشخصيات المحلية والخبراء وممثلي المجتمع المدني لتقديم مساهماتهم المفيدة لأشغال المجلس ولجانه ومداولاتها ولا حتى تمكين المواطنين من الإطلاع على مستخرجات مداولات المجالس المنتخبة وقراراتها.

5/ انحصار التمثيل الشعبي في قناعات بعض المنتخبين في المجالس الشعبية أو الولائية في أشخاصهم دون سواهم، الأمر الذي **ضاعف من حظوظ مقتضيات إعمال ميكانزمات**التدبير، التنسيق، المشاركة، إعلام المواطنين بشؤونهم واستشارتهم حول خيارات وأولويات التهيئة والتنمية .

كما أن إشكالات أخرى تظل قائمة حول استمرار الصراعات السياسية بين بعض الأعضاء المنتمين للتعددية الحزبية وما يترتب عنها من عدم انسجام بين الأعضاء داخل المجالس المنتخبة، بفعل عدم التئامها أو التأخر فيه ، وإن انعقدت فلا تخلو مداولاتها من الصراعات السياسية بين أعضائها على حساب المصلحة المحلية ؛ **فالأصل** أن المنتخب وبمجرد انتخابه يرتدي بذلة وقبعة ممثل الهيئة المنتخبة

لا القبعة الحزبية ؛ والعمل من أجل مصلحة المجلس المنتخب وجميع مواطنيه وسكانه على السواء وفق ميثاق لأخلاقيات وسلوكيات المهنة.

وهي جملة من النقائص والثغرات التي جاء قانون البلدية الجديد رقم 10/11 المؤرخ في03 /2011/07 لمعالجتها، تحقيقا لمصلحة المواطن والتنمية المحلية معا.

و بالرغم من دخول أحكام هذا القانون حيز التنفيذ منذ عام 2011 ، الآ أن هذه الأهداف، اصطدمت بواقع آخر في الممارسة ، حال دون تجسيدها عمليا من ذلك أن الإدارة المحلية ، لا تزال تعاني من تصدع في مجال التسيير وإدارة الخدمات الاجتماعية الأساسية على المستوى المحلي في مجالات حيوية عدة : كالمياه الصالحة للشرب، المحيط الثقافة، الشغل، التموين وتمتين جسور الانسجام الاجتماعي بين الساكنة في كنف الديمقراطية المحلية التشاركية القائمة على مبدأ اللامركزية التي تعني في هذا المجال، منح المزيد من الاعتبار والسلطة للمواطنين وممثليهم المنتخبين، وذلك لتحاشي الوقوع فيما يسمى " **بالعجز الديمقراطي**" والتأثير سلبا على الديمقراطية المحلية المفضي إلى بروز ظواهر جديدة منها:

1/ انخفاض نسبة بل عزوف الناخبين عن المشاركة في الانتخابات.

2/ لامبالاة المواطنين بالشؤون المحلية تكوينهم لصورة قاتمة عن أداء المنتخبين في مجال الإصغاء والاستجابة لاحتياجات وانشغالات ومصالح ناخبيهم.

3/ ضعف المساءلة التي تشمل المؤسسات والأفراد المنتخبين من طرف مواطنيهم.

إن انشغالات ومطلب المواطنين المرتفقين، تتمحور أساساً حول تجسيد المبادئ الدستورية العامة (كالمواد7-8)التي تؤكد على تمكين الشعب مصدر كل سلطة من ممارسة سيادته، ممارسة حقيقية بواسطة المؤسسات الدستورية التي يختارها وبواسطة ممثليه المنتخبين محليا ووطنيا أو الاستفتاء، معززة بحق مساءلتهم و استبعادهم عند الاقتضاء من مهامهم خلال ممارستهم لعهدتهم ؛ تفاديا لتعكير العلاقات بين الناخبين والمنتخبينوتعطيل وتائرالتنمية المحلية، ومن ثمة تصدع مكانة الهيئات المنتخبة ومصداقية الانتخابات وانتشار ظاهرة المقاطعة والعزوف.

III/متطلبات دفع وتيرة التنمية المحلية

إن الوقوف على المشاريع التنموية، كما أكد على ذلك معالي وزير الداخلية والجماعات المحلية السيد نور الدين بدوي خلال زيارته الأخيرة لولاية تمنراست([82]) من شأنه تحسين الحياة اليومية للمواطن وتقريب الإدارة منه أكثر فأكثر وذلك من خلال:

- تشيجع المستثمرين ، والتحلي بنظرة استثمارية بعيدة المدى تراعي مؤهلات المنطقة.
- مرافقة المسؤولين المحليين للمستثمرين وفتح الأبواب أمامهم وتقديم كافة التسهيلات لهم.
- تطبيق نظام الإدارة الالكترونية في الممارسة، كوسيلة مرنة فعالة وناجعة في تقديم وتحسين نوعية الخدمات للمواطن في مختلف أوجه الحياة اليومية، ومنها استخراج الوثائق البيومترية الالكترونية وعمليات تسجيل التلاميذ المقبلين على امتحانات البكالوريا مثلا والتسجيل في الدراسات العليا مستقبلاً ...الخ.

كما أن الجدل اليوم أصبح أكثر مما مضى، قائما حول الدور الرقابي للمؤسسة البرلمانية الموصوف بالمغيب، وذلك حتى في مجالات صلاحياتها:

- كمجال مساءلة الحكومة ومؤسسات الدولة الأخرى عن عملها وأدائها وانجازاتها ومشاريعها (وذلك تماشيا وعصر الجودة ومراقبة النوعية والتقييم والمعايير والمقاييس المحددة في أنظمة وشهادات الإيزو) ([83])، علاوة على الصورة القاتمة الملصقة بنواب الشعب ونعتهم بشتى النعوت، كصندوق بريد، وإمعة لايقاومون مشاريع الحكومة ومبادراتها القانونية في غياب نظام داخلي محّين وصارم.
- ندرة البعثات الاستعلامية بالولايات وفق خريطة عمل واضحة المعالم تعد مسبقاً بالتنسيق مع القطاعات الحكومية المعنية، وبالتالي غياب تقارير متابعة البرامج التنموية التي تستهلك أموالا عمومية ضخمة([84]) وحتى مع تواجدها تظل مجهولة المآل.
- قلة الطلعات الميدانية البرلمانية للتحقيق في أحداث شكلت في كثير من الأحيان صداعاً وآلام للمواطنين. وذلك للبحث عن الحقيقة والقيام بدور الوسيط، وصولا الى إيجاد حلول مرضية للمعضلات المطروحة، اعتبارا لما للمؤسسة البرلمانية من علاقة وطيدة بالمجتمع المدني ومختلف شرائح المجتمع الفاعلة.

---

[82]) 2018/02/15 . جريدة الشعب الوطنية العدد: 16956 رقم7 ليوم 2018/02/16. ص.07.

[83]) علما بأنه وفقا لعلم المناجمت الحديث: كل مؤسسة لاتحقق كلفة والغرض من إنشائها يجب أن تزول.

[84]) كمراقبة مثلا تطبيق ميثاق الشراكة بين القطاعين العمومي والخاص الموقع عليه في إطار اجتماع الثلاثية مطلع هذه السنة 2018.

- الغياب الملفت للنظر للمؤسسة البرلمانية في ظل التداعيات الخطيرة المترتبة عن الغليان الاجتماعي المهني(من احتجاجات وإضرابات) مست بعض القطاعات الحساسة، كالتربية والتعليم والصحة والإسكان والتعليم العالي والسكن.
- عدم إعمال آليات الرقابة البرلمانية المتاحة دستورا وقانونا، كملتمس الرقابة والتصويت بالثقة والاستجواب والأسئلة الكتابية ولجان التحقيق...الخ.

ففي العهدة الحالية والى غاية نهاية شهر جانفي 2018 مثلا لم يتجاوز عدد الأسئلة الموجهة من نواب الكتلة ذات الأغلبية في المؤسسة البرلمانية (ج ت و) 04 أسئلة فقط وأن الهدف من ذلك في نظر رئيس كتلتها ([85]) هو أن لا يكون الحزب أداة عرقلة للحكومة؛ وخلافا لذلك ترى الكتلة البرلمانية لحمس " المعارضة" ([86]) أن الكتلة البرلمانية ذات الأغلبية المشكلة في المجلس هي التي تقف دون تفعيل الأدوات والصلاحيات الرقابية وحتى التشريعية للمجلس، كلجان التحقيق واستجواب الحكومة وفتح النقاش حول القضايا الوطنية الساخنة لدواعي مختلفة؛ علاوة على وجود نوع من الوصاية الحزبية على عمل مؤسسة دستورية.

إن بعض المعطيات الإحصائية تشير بهذا الصدد، إلى أن الزيارات البرلمانية محدودة جدا وأسبابها مُختلف حولها، من ذلك مثلا أن حصيلة نواب المؤسسة البرلمانية خلال الفترة التشريعية السابقة2012-2017 تؤكد على أنهم قاموا ب 35 زيارة ميدانية منها: 34 لنواب المجلس الشعبي الوطني و01 لمجلس الأمة؛

والسؤال الذي يطرح نفسه، هل يكفي هذا النشاط المتواضع للمؤسسة البرلمانية لمتابعة برامج التنمية المحلية في مختلف الدوائر الانتخابية محليا ووطنيا بما يمكن من رفع المعاينات والانشغالات إلى المؤسسات التمثيلية محليا ووطنيا في شكل أسئلة كتابية وشفوية أو طلب لقاءات مباشرة مع المسؤولين المعنيين بالموضوع وأين يكمن موطن الخلل طالما أن الدستور والقوانين عززت هذه المؤسسة البرلمانية بصلاحيات دستورية ؟ بما يمكن من الارتقاء بحصيلة أنشطتها في هذا المجال ولاسيما في إجراء المعاينات الميدانية لدفع وتيرة التنمية المحلية والوطنية عموما وسن النصوص التشريعية الملائمة.

إن علاقة الناخب بالمنتخب هي علاقة **شرف وعلاقة قانونية وسياسية** بينهما؛ وأن تعزيز هذه الرابطة من شأنه تفادي تعطيل مبدأ استمرارية أداء الخدمة العمومية بانتظام واطراد.

كما أن تفعيل دور الناخب وتعزيز مكانة المنتخب ومركزه القانوني، يقتضي في نظرنا مراجعة قانون الانتخابات بما يضمن للقائمة الحائزة على الأغلبية التكفل بتسيير شؤون المجالس المنتخبة وتحمل المسؤولية كاملة إلى جانب منظومة الإدارة المحلية ككل، ولعل إصلاح المنظومة القائمة وصولا إلى سن

---

[85]) السيد السعيد لخضاري (الكتلة متكونة من 161 نائب)،جريدة الخبر 2018/01/31

[86]) السيد: ناصر حمدادوش. المرجع أعلاه.

قانون متكامل منسجم للجماعات الإقليمية من شأنه تهذيب آليات التسيير والمراقبة والمساءلة وفق الأهداف.

المحور السابع: برنامج الإصلاحات السياسيةفي الجزائر

الواقع والمأمول

تستند الإصلاحات السياسية المباشرة في الجزائر إلى مرجعيتين أساسيتين:

- خطاب رئيس الدولة الموجه للأمة يوم 15 أبريل2011 الذي أجزم فيه بأن الإصلاحات السياسية ستكون عميقة ومراعية للمبادئ الأساسية وثوابت الهوية الوطنية؛
- اجتماع مجلس الوزراء الملتئم يوم 2 مايو 2011 الذي أُطلع على برنامج الإصلاحات المعلن عنه من قبل رئيس الدولة و تم اعتماده.

~ يتزامن برنامج الإصلاحات السياسية المباشرة في بلادنا من حيث السياق إلى المتغيرات الإقليمية والدولية، وتأكيد عزم السلطات العليا في البلاد على إحداث التغيير إيمانا منها، بأن العامل الزمني في إجراء الإصلاحات جد مهم.

* مبادرة استشرافية، تمثل إقرارا بوضع يحتاج إلى التقويم والتكيف مع مقتضيات التغيير، التي تمر أساسا عبر إجراء تشريح عميق لواقع مجتمعنا وطموحات شعبه المشروعة، تجسد ذلك بإنشاء هيئة المشاورات السياسية التي تعمل تحت إشراف رئيس الدولة من أجل استقصاء الأطراف المعنية تحضيرا لقرارات حاسمة.

يتمحور برنامجالإصلاحاتالسياسية المراد بلوغها أساسا من حيث النطاق والمحتوى حول سبل تجسيد مطلب التغيير الفعال، المتمثل في تعزيز المسار الديمقراطي وتعميق الحريات الأساسية (كشرط لنجاح التعددية السياسية في الجزائر) وتفعيل الحراك السياسي و أخلقته ؛ وهي لا شك من المحاور المتعلقة أساسا بأركان الدستور كإطار عام أمثل لمناقشتها، لارتباطها بنظام الحكم وصلاحيات السلطات العامة في الدولة وبمختلف الأطر المتعلقة بالعلاقات السائدة في المجتمع؛ تتلوه النصوص التشريعية والتنظيمية الأخرى ذات العلاقة بأحكامه، كالنظام الانتخابي والأحزاب السياسية والجمعيات ومشاركة المرأة في المجالس المنتخبة وحالات التنافي مع العهدة النيابية وقانون الإعلام والبلدية والولاية، وذلك تماشيا ومنطق التدرج الهرمي للقوانين.

غير *أنه*، استنادا إلى مبررات ومصوغات مرتبطة بأجندة الاستحقاقات التشريعية والمحلية المقبلة؛ تم تقديم الفروع على الأصل، خروجا عن القاعدة العامة، التي مؤداها " أن الفرع يتبع الأصل"، وأن العرف عرفا

كالمشروط شرطا كما يقول رجال الفقه، فالأولوية للدستور الذي يعبر في شكله ومضمونه عن طموحات المواطنين المتمثلة أساسا في تعزيز الحريات الفردية والجماعية في كنف القانون وسموه. وذلك تفاديا لولوج مرحلة انتقالية جديدة قد تطول تقتضيها عملية تكييف القوانين المصادق عليها مع أحكام الدستور الجديد بعد المصادقة عليه وإصداره.

لقد أبانت المناقشات التي جرت مع الهيئة المكلفة بالتشاور، بأن الانشغالات منصبة في معظمها حول تنظيم السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية وما أثير بشكل ملفت للانتباه هو المطالبة بإعادة النظر في المادة 5/77 من الدستور المتعلقة بتعيين الوزير الأول وإنهاء مهامه، من قبل رئيس الجمهورية؛ والمادة2/79 التي تلزم الوزير الأول بتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية، وتنسيق عمل الحكومة . إلى جانب طبيعة النظام الدستوري المراد تبنيه.

وإذا كانت هذه المواد الدستورية تشكل إلى وقت قريب قواسم مشتركة ونتاج إجماع سياسي أفرزته الطبقة السياسية وتقاسمت رؤاه وأهدافه ، فما الذي تغير في المشهد السياسي الحالي للتنافر حولها و الدعوة لهندسة سياسية جديدة ، فالمشهد السياسي في معظمه لم يعرف تغيرا معتبرا على الأقل من وجهة نظر شعبية ، يتعين إقناعها بغير ذلك والعمل على ان**خراطها في مسار التغيير كشريك محوري لا محيد عنه. ؟**

فمسؤولية الطبقة السياسة أعظم في نطر الطبقة الاجتماعية العريضة التي عليها فهم انشغالاتها وتقديم حلول ملائمة لها.

وإذا كانت فرضية أن الجميع يتطلع نحو تكريس مبدأ التداول على السلطة و على ترقية وتثمين نظام الحكومة التمثيلية .la promotion d’un système de gouvernement représentatif فهل للأحزاب المتواجدة على الساحة السياسية فلسفة أخرى في الميدان. تمنيت لو أننا نتوفر على مراكز لسبر الآراء للاستئناس باستطلاعاتها، وكم هي مهمة في علم الاجتماع السياسي ؟.

إن إيلاء الأولوية للمراجعة الدستورية في المسار الإصلاحي، من متطلبات التغيير، والتغيير أشمل من الإصلاح لفظا ومدلولا.يمكن أن تمتد مضامينه لتشمل جملة من الأهداف نذكر منها:

- الرغبة في بناء دولة جمهورية دستورية ديمقراطية حقيقية، يشارك في صقل ونحت معالمها كافة الشركاء الفاعلين، من أحزاب ومجتمع مدني ونخب مستنيرة ونشطة؛ تغيير محوره " الأجيال الحاضرة والقادمة " بمعنى مراعاة متطلبات التنمية المستدامة وأجندة القرن الواحد والعشرين، القائمة على الحكامة السياسية والاقتصادية والاجتماعية، وعلى تعزيز قدرات البرلمان والأحزاب السياسية الشرعية الفاعلة بما يضمن لها الاضطلاع بدورها ، علاوة على تشجيع المشاركة الشعبية والشراكة مع منظمات المجتمع المدني وتكريس مبدأ اللامركزية الإدارية و الشفافية في التسيير، بضمان حق المواطن في الدخول إلى

المعلومات وحرية الإعلام وتعزيز المساءلة عن تسيير الشأن العام وإدانة وردع أعمال الرشوة والمخالفات ونبذ عدم المساءلة والتسيب.

تغييريهدف إلى تكريس ملكية الشعب للسلطة التأسيسية (محليا ووطنيا) ، يمارسها عن طريق الاستفتاء وبواسطة ممثليه المنتخبين بنزاهة وأمانة،يختار نظام الدولة ونمط اقتراعه ، وهي من المسائل المرتبطة بالدستور.

- تغيير ينبغي أن يطال مبدأ حياد الإدارةأيالإدارة الانتخابية، بالتفكير في آليات وميكانزمات جديدة دائمة ومستقلة تضمن نزاهة الانتخابات ونتائجها ، انتخابات دورية، حرة وعادلة تحقيقا للاستقرار السياسي والحكم الرشيد.(كما نص على ذلك قرار الجزائر لعام1999 المتخذ في القمة الإفريقية بالجزائر حول التغيرات غير الدستورية للحكومة) وذلك ، بتوفير بيئة جديدة تنعدم فيها أسباب العزوف ومظاهر الاختناق واليأس من انتخابات مشبوهة لا خير يرجى منها، سواء عن طريق تعزيز المراقبة القضائية المستقلة الصارمة والمحكمة ، أو عبر إنشاء هيئة دستورية وطنية دائمة مستقلة ، تعنى بجميع العمليات المتعلقة بالانتخابات والإعلان عن نتائجها، تشكل من عقلاء ونخب من ذوي الاختصاص المشهود لهم بوطنيتهم وكفاءاتهم ونزاهتهم.
- إن بناء دولة الحق والقانون، تعني دولة المؤسسات الدستورية ، دولة تحترم مبدأ الفصل بين السلطات، في ظل نظام قائم على أساس أن السلطة تحد من السلطة وفقا لمقولة مانتيسكيو في كتابه روح القوانين، تفاديا للتعسف الإداري والإساءة في استعمال السلطة المخولة للأفراد، دولة تعمل في إطار الحكامة الجيدة القائمة على ،الكفاءة والاستحقاق والشفافية والمساءلة، ولعل الوصول إلى ذلك مرهون بمزيد العمل على ترقية وحماية استقلالية السلطة القضائية بتقوية دور المجلس الأعلى للقضاء بتمكينه من صلاحية الإدارة وتسيير شؤون القضاة كافة دون تمييز، ومن اختيار أعضائه من الأسرة القضائية دون سواهم.، وكذا على تثمين دور العدالة الدستورية من خلال إنشاء محكمة دستورية عليا مستقلة، غايتها السهر على احترام الدستور.
- وفي حال الإبقاء على المجلس الدستوري بمركزه القانوني الحالي، فينبغي العمل على تعزيز دوره في مجال العدالة الدستورية من حيث الاستقلالية والتبعية والصلاحيات، وكذا العمل على توسيع دائرة الإخطار لتشمل رئيس الحكومة وعدد من النواب أو لمجموعات برلمانية مثلا.إبرازا لمكانته وبسطا لنفوذه.
- وبهذا الصدد جدير بنا إجراء تقييم شامل لتجربة القضاء المزدوج القائم حاليا والتفكير في جدواه ، من حيث تثبيت دعائمه وتوفير أسباب نجاحه أو التخلي عنه لصالح النظام القضائي الموحد الذي تعمل غالبية البلدان المتطورة في عالمنا المعاصر على تكريسه، إيمانا منها بأفول نظرية امتيازات السلطة العمومية المبالغ فيها وبضرورة ترشيد النفقات العمومية وتقليص تضخم المرافق العمومية المكلفة.

وفي حال التمسك بالنظام القضائي المزدوج، ينبغي تفعيل وظيفة مجلس الدولة وإقحامه وجوبا في المشاركة في صناعة النصوص القانونية والتنظيمية، توحيدا للغتها وتحقيقا لانسجامها. (وذلك بمراجعة أحكام المادة3/119).

- دولة مطالبة بتعزيز الديمقراطية التساهمية بتثمين مكانة ودور المجتمع المدني المتنامي، كفاعل أساسي ووتد من أوتادها، والعمل بمناسبة مراجعة قانون الجمعيات، على ضمان استقلاليته عن أروقة الإدارة وعن قوى الضغط المختلفة، وبتمكينه من حرية الرأي والتعبير والمبادرة؛ وعلى تضمين البرامج التعليمية والتربوية ، مُثل الديمقراطية والسلم.

- إن التغيير المنشود أمر لا مفر منه، فلم يعد هناك بلد على وجه المعمورة في منأى من عواصف التغيير الجارية ؛ فهو من مقتضيات العصر، لا يقتصر على إصلاح المنظومة القانونية فحسب، بل يتعداه ليشمل الذهنيات أكثر، الذهنيات الخاملة المقاومة للتغيير والإصلاح الايجابي بكل أنواعه وأشكاله، ذهنيات تتسبب في إلحاق الأذى بالسير الحسن والمنتظم للمجتمع وتقف حيال إنتاج وصناعة النخب النشطة الفعالة.

- فالتغيير والإصلاحات المرجوة مرتبطة في مجملها بمنظومة المؤسسات وبالمسؤوليات وما ينرتب عنها من تبعات، تشمل مقومات الدولة والمجتمع الذي لا يزال يعاني من القطيعة الموسومة بأزمة الثقة في شبكة العلاقات والتعامل بين الحاكم والمحكوم وبين المواطن كزبون ودافع للضرائب والإدارة كجهة خدمات، وبين الرئيس والمرؤوس وبين العامل وصاحب العمل وبين الناخب والمنتخب وبين المناضل وحزبه وبين ما يميز أطراف الممانعة عن الموالاة، وبين المجتمع المدني والمجتمع السياسي، وبعبارة أخرى بين التأسيس والأهداف.

هيجملة من الملاحظات والمعاينات التي تحوم حول بلورة مشروع مجتمع ممهور بروح المواطنة و بصيغة التوافق، يشارك الجميع في تحديد معالمه ومنهجه وغاياته، من منطلق أن التحديات والرهانات قوية، تجاه مراكز قوى اقتراح أبانت حدودها في مجال التصوروالإبداع والمبادرة، لأسباب يمكن أن تتعلق ببيئة العمل السياسي والاجتماعي أو هيكلية يعرفها الممارسون أكثر من غيرهم.

- كما بينت رياح التغيير بأن مجتمعاتنا تفتقد لوسائط ذات مصداقية ولحضور معتبر في الساحة الوطنية ، رافقها غياب المنابر الُمؤهلة و المحاور و المؤطر والوسيط الذي يتمتع بالنزاهة، في ظل أفول دور النقابة و الأحزاب، بفقدها للأدوار الريادية لصالح الساحات العمومية ومواقع العمل التي أصبحت ملاذا لالتئام مختلف الفئات للتعبير عن مطالبها المشروعة في مجتمعات متنوعة طموحة ، والى إدارة احترافية خدماتية غير تسلطية ، إذ لا غرابة في مجتمعنا مثلا: أن تعترف اللجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الإنسان (وهي مؤسسة تابعة لرئاسة الجمهورية) في تقريرها السنوي لعام 2010 بأنها تلقت

أكثر من 20 ألف شكوى ضد التعسف الإداري، وان كافة محاولات الوساطة لحل النزاعات المطروحة باءت بالفشل بسبب تعنت الإدارة وخرقها للقانون ، إدارة احترفت فلسفة البيروقراطية وسلوكيات تجاهل القانون في مواضيع محددة تتعلق بتنفيذ أحكام القضاء الصادرة باسم الشعب.

- حقيقة أننا في حاجة إلى إجراء تقييم وتشريح عميقين لواقعنا تفاديا للإخفاقات السابقة، وأن العامل الزمني في التغيير جد هام كما أسلفنا؛ فقد عبر ضيوف الهيئة المكلفة بالمشاورات السياسية و غيرهم عبر الوسائط الإعلامية المتنوعة ، بأن العيب يكمن في عدم احترام و تطبيق القوانين ككل، كمؤشر على تغييب مظاهر دولة الحق والقانون، يتعين إعادة الاعتبار لواجب الالتزام بحرمة القانون وسموه ، كأولوية أصبحت تستقطب اهتمام الطبقة السياسية أكثر من غيرها .

- يتبين للدارس للمراحل الدستورية في الجزائر بعد نصف قرن من استعادة السيادة الوطنية، أن كل دستور جاء مسايرة لفترته وعلى مقاس تطلعات كل مرحلة مما يعكس خاصية المرونه التي طبعت هذه الدساتير، والتي قد تبدو للبعض بأنها خاصية سلبية مقارنة بالممارسة الدستورية في البلدان ذات التقاليد الراسخة.

ولكن من منظورنا ما هي إلا ترجمة عن حالة بحث متواصل عن مشروع مجتمع متكامل، تعكس تجربة ومسار ثري ومفيد لا شك أنه سيقودنا إلى الطريق الصحيح لبناء دولة أرست قواعدها الحركة الوطنية وجسدها بيان 1 نوفمبر 1954الخالد.

- بيان يؤكد على عبقرية مهندسي مشروع مجتمع لجزائر حرة ومستقلة قائمة على :

  - جمهورية ديمقراطية اجتماعية ذات سيادة ضمن إطار المبادئ الإسلامية.
  - احترام جميع الحريات الأساسية دون تمييز عرقي أو ديني.
  - القضاء على جميع مظاهر الفساد وروح الإصلاح التي كانت عاملا هاما في تخلفنا الحالي.

والسؤال المطروح ألا يعتبر بيان أول نوفمبر دستورا خالدا للجزائر المستقلة؟

- ولعل ذلك من بين الاعتبارات التي دفعت القيادة السياسية للبلاد بفتح فضاء للإصغاء والتشاور بعنوان برنامج الإصلاحات العميقة، أملا في الاستجابة للمطالب المشروعة للمجتمع وتحقيق الأهداف التي رسمها أسلافنا.

قد يسيء المرء استعمال السلطة المخولة له، ولتفادي ذلك وفقا لمقولة مانتيسكيو في كتابه روح القوانين ، يجب أن يكون النظام قائما على أساس أن السلطة تحد من السلطة.

ولتحقيق ذلك ينبغي تكريس مبدأ الفصل بين السلطات باعتباره الكفيل بتحقيق الحرية والعدالة، وغالبا ما يفضي إلى احترام القوانين وتطبيقها بشكل عادل على الجميع ، وذلك خلافا لمبدأ تركيز السلطة الذي يؤدي إلى عدم استقرار القوانين والى الاستهتار بها.

ومن المسلم به أن تحديد نظام الحكم في الدولة وتبيان سلطاته العامة من حيث التكوين والاختصاصات وتحديد العلاقات التي تربطها ببعض وبالأفراد، هي من المواضيع التي يختص بها الدستور،

فالقواعد القانونية الدستورية، مقننة كانت أو عرفية وردت في وثيقة الدستور أم خارجه، هي التي تبين شكل الدولة ، بسيطة ، مركبة، ونظام الحكم فيها ومدى قيامه على الديمقراطية المباشرة أو النيابية، والسلطات العامة وكيفية تكوينها وما تختص به وعلاقاتها ببعضها ومدى استقلالها أو تعاونها حسب التفسير المأخوذ لمبدأ الفصل بين السلطات وما يترتب من تنوع الأنظمة إلى نظام برلماني أو رئاسي، بل أنها هي القواعد التي تحدد علاقات السلطات العامة بالأفراد وما يتمتع به هؤلاء من حريات عامة وحقوق فردية.

فالدستور constitution يعني التأسيس والتكوين والإنشاء وقد ارتبط استخدام هذه الكلمة في الأذهان، بضمان الحريات العامة والحقوق الفردية، حتى أن إعلان حقوق الإنسان الصادر عام 1789 قد نص في مادته 16 على أن كل مجتمع لا يتأكد فيه ضمان الحقوق ليس له دستور (*). وفي نفس السياٌق اعتبر بأن كل جماعة سياسية لا تضمن حقوق الأفراد ولا تفصل بين السلطات، لا دستور لها.

واعتبارا للصورة الأكثر شيوعا واستعمالا للديمقراطية هي الديمقراطية غير المباشرة أو النيابية أو التمثيلية أين يقوم الشعب باختيار من يمثله في مباشرة شؤون السلطة والحكم نيابة عنه وباسمه ينتخبهم لهذا الغرض ويشكلون برلمانا يمارس سلطات فعلية ويكون ما يسمى بالسلطة التشريعية في الدولة سواء بمجلس واحد أو بمجلسين إلى جانب رئيس الدولة الذي يشكل السلطة التنفيذية(النظام الرئيسي) هو أيضا نائب عن الشعب؛ وقد يكون النائب عن الأمة ملكا أو شخصا معينا على مستويات معينة عملا بنظرية سيادة الأمة بعكس نظرية سيادة الشعب التي توجب الانتخاب في جميع الحالات.

*) Toute société dans la quelle la garantie des droits n’est pas assurée n’a pas de constitution

فالنظام الانتخابي كما هو معلوم يرتكز على أسس محددة منها أساسا :

~ برلمان منتخب يمارس سلطات فعلية وحقيقية لاسيما في مجال التشريع.

~ لا تقتصر صفة النائب على تمثيل دائرته الانتخابية فحسب بل تمتد على مستوى الأمة.

~ استقلالية النائب في ممارسته لعهدته الانتخابية بما يتوافق وقناعاته ولا يتحمل مسؤولية ممارسته لمهامه النيابية.

~ العهدة النيابية محددة في الزمان ومؤقتة يتوقف تجديدها على إعادة الثقة فيه من طرف الشعب مصدر السيادة.

~ يقوم النظام النيابي أساسا على مبدأ الفصل بين السلطات.الذي ينبني على توزيع سلطة الدولة إلى ثلاث، تنفيذية ، تشريعية، قضائية، تقوم كل واحدة منها بمهام محددة دستوريا. يتخذ التنظيم الدستوري فيها صورا مختلفة.كالنظام المجلسي أو حكومة الجمعية، الذي تتمركز فيه مظاهر السيادة في البرلمان المنتخب من قبل الشعب يتولى ممارسة صلاحيات التشريع ويسند مهام الوظيفة التنفيذية إلى هيئة منبثقة عنه تمارسها تحت إشرافه ورقابته وتكوم مسؤولة أمامه عن كافة أعمالها .

ومما يترتب على تبني هذا النظام، أن الوظيفة التشريعية والتنفيذية تكون متمركزة في يد البرلمان المنتخب. و أن أعضاء الهيئة التنفيذية يعينون من قبل البرلمان ومن بينهم رئيس الحكومة أو رئيس الجمهورية.

وفي طل هدا النظام تكون الحكومة في علاقة تبعية للبرلمان ، مسؤولة أمامه سياسيا، بحيث يستطيع عزلها أو عزل أحد أعضائها وإلغاء قراراتها، ومن ثمة فان الحكومة لاتستطيع اللجوء إلى حل البرلمان أو التهديد بالاستقالة بطرح مسألة الثقة.(ومما يأخذ على هذا النظام المجلسي أنه غالبا ما يطبق في الأنظمة الاستبدادية التسلطية، أين نكون أمام دكتاتورية السلطة التنفيذية كما حدث في تركيا في عهد مصطفى أتاتورك، أو دكتاتورية السلطة التشريعية كما حدث في فرنسا في الجمهورية4، بسبب تعسفاتها وانحرافاتها.

أما في النظام البرلماني فهو نظام يتوخى التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية والتعاون المكثف بينهما دون ترجيح لأحدهما على الأخرى، ويتجسد هذا التعاون من خلال ما تملكه كل سلطة من وسائل للتأثير المتبادل بينهما.

ولإيضاح خصائص هذا النظام نذكر مايلي:

~ وجود سلطة تنفيذية برأسين(رئيس للحكومة ورئيس للدولة) يمارس في ظلها رئيس الحكومة السلطة الفعلية التي تضطلع بها الحكومة.

رئيس الدولة قد يكون ملكا أو رئيسا منتخبا من طرف البرلمان أو هيئة خاصة، وقد يكون منتخبا من طرف الشعب، ومن ثمة فهو لا يتوفر على شرعية شعبية تؤهله لممارسة سلطة فعلية، بل يتولى مهام تشريفية ورمزية، تتمثل في تجسيد وحدة الدولة، و تعيين رئيس الحكومة والوزراء وإصدار القوانين والمعاهدات. في حين تقوم الحكومة كهيئة جماعية متضامنة حول برنامج عملها وسياستها أمام البرلمان، فهي مسؤولة عنه جماعيا ، ولا يمكنها العمل إلا إذا حازت على ثقة البرلمان على برنامجها. و أن أعضاء الحكومة يختارهم رئيس الحكومة من الأغلبية البرلمانية، وبالتالي فهم غالبا نواب في البرلمان.

أما بالنسبة للسلطة التشريعية فتتمثل عضويا في البرلمان (المتكون من مجلس أو مجلسين). كما أن البرلمان يمارس الوظيفة التنفيذية عن طريق مراقبته لنشاط الحكومة بما له من أساليب تأثير عليها،كالاستجواب كتابيا أو شفاهة، ولجان التحقيق وإصدار لوائح تأييد أو لوم للحكومة وصولا إلى إلزامها بالاستقالة بمبادرة منه عن طريق سحب الثقة أو بمبادرة من الحكومة نفسها بمجرد إثارة مسألة الثقة أمامها.

~ الحكومة مسؤولة أمام البرلمان، عبر مراقبتها وإمكانية إسقاطها بسحب الثقة منها.

~ حق الحكومة في حل البرلمان.

وتعمل بالنظام البرلماني العديد من البرلمانات الأوروبية كبريطانيا الملكية، أين نشأ هذا النظام، وكذلك في البلدان الاسكندينافية، كما تأخذ به بعض البلدان الجمهورية كايطاليا والهند وغيرها من البلدان.

النظام الرئاسي:

ومن مقوماته انه يقوم على مبدأ الاستقلالية بين السلطات والفصل بينهما، وعدم إمكانية تأثير أحدهما على الآخر، بما يضمن **التوازن** بينهما بحكم الاستقلالية/ وتأخذ به الولايات المتحدة الأمريكية.وانتشر في بلدان أمريكا اللاتينية بصورة مشوهة ساهمت في فشله.

ويتميز أساسا بما يلي:

~ وحدة السلطة التنفيذية وحصرها في يد رئيس الدولة الذي يجمع بين رئاسة الدولة ورئاسة الحكومة.

~ استقلالية كل لسلطة ببمارسة وظيفتها ولا يمكن لأي منهما أن تضغط على الأخرى بوسائل دستورية.

~ كما يتميز هذا النظام بأن رئيس الدولة يتمتع بشرعية شعبية واسعة تساوي أو تفوق شرعية البرلمان لكونه ينفرد بالسلطة التنفيذية. وهو النظام الذي لا يوجد الآ في الأنظمة الجمهورية.

فالرئيس هو الذي يقوم بتحديد سياسة الدولة داخليا وخارجيا ويشرف على تنفيذها عن طريق الأعوان الذين يختارهم.

وفي علاقة الرئيس بالسلطة التشريعية لا يملك الرئيس صلاحية التشريع فهي من اختصاص البرلمان وحده، غير أنه يمكنه **الاعتراض** على القوانين وعدم إصدارها، مما يدفع بالبرلمان إجراء قراءة ثانية والمصادقة على القانون المعترض عليه بنسبة 2/3 وألا يهمل القانون. وبالرغم من أن البرلمان ليست له وسائل ضغط على السلطة التنفيذية ، إلا أنه يتحكم في ميزانية الدولة والتي من خلالها يستطيع توجيه سياسة الحكومة وفق أهدافه.

واعتبارا لعدم وجود وسائل التأثير المتبادل بين السلطتين، فانه لا يمكن للرئيسحل البرلمان أو دعوته للانعقاد أو تأجيل دوراته، ولا يجوز الجمع بين الوزارة والنيابة ولا يحق للوزراء دخول البرلمان وحضور أشغاله. كما لا يحق للبرلمان مساءلة الرئيس أو وزرائه أو إسقاط الحكومة.

***النظام المختلط*: أو النظام شبه الرئاسي أو الرئاسي المشدد:**

هو نظام غير أصيل، فهو خليط بين تقنيات النظام البرلماني وبعض تقنيات النظام الرئاسي، و تختلف درجة الخلط من بلد إلى آخر انتشر في الكثير من البلدان في أمريكا اللاتينية وإفريقيا وأسيا وفرنسا في دستور1958 ،ويعرف هذا النظام انتشارا .

ومن مظاهره أن رئيس الجمهورية ينتخب من قبل الشعب، وهذا بعد تعديل 1962 في فرنسا، يرأس رئيس الجمهورية مجلس الوزراء مما يجعله عضوا في ممارسة السلطة التنفيذية، وينفرد ببعض الصلاحيات كشؤون الأمن والجيش والسياسة الخارجية. ويعين الوزير الأول وله حرية تامة في ذلك خاصة في حالة وجود أغلبية برلمانية من حزب واحد. كما يعين ويقبل الوزراء بناء على اقتراح رئيس الحكومة. كما يعين

كبار الموظفين الدولة في الوظائف المدنية والعسكرية. وهو يتمتع بالسلطة التنظيمية وخاصة إصدار القرارات المستقلة لحكم أن المجال التشريعي محدد ومقيد. يعين بعض أعضاء المجلس الدستوري.

المحور الثامن: دور الديمقراطية التشاركية في تعزيز الحكم الرشيد و التنمية المستديمة على المستوى المحلي والتسيير الجواري

إذا كانت الديمقراطية التشاركية تعني في الأساس، إشراك كافة مكونات المجتمع دون إقصاء في صناعة وتنفيذ القرارات بكل مسؤولية؛ فانالبلدية في نظر الدستور والقانون تُعَد الإطار المؤسساتي الأمثل لممارسة هذه الديمقراطية، بحكم قربها من المواطنين و تواجدها في علاقات تشاورية دائمة مع ممثلي المؤسسات المحلية من خواص وإدارات وتنظيمات ومكونات المجتمع المدني،

ومن ثمة فقد غدت الديمقراطية التشاركية من هذا المنظور، لاسيما في الدول ذات التقاليد الراسخة، البديل الأمثل لأزمة الديمقراطية التمثيلية، لكونها تُحّمل مسؤولية تسيير الشأن العمومي المحلي والتسيير الجواري لممثلي الشعب المنتخبين؛ أي أعضاء المجلس البلدي وصولا إلى أعضاء المجلس الولائي، وبالتالي فان البلدية مطالبة أكثر من أي وقت مضى وعبر منتخبيها كمحور ولبنة تنظيمية، بتحقيق التنمية المحلية و تحسين المستوى المعيشي للمواطن وبيئته وذوقه. كما سنحاول تبيانه من خلال معالجة معالجة دور الإدارة عموما والبلدية خصوصا، من حيث ضرورة انفتاحها على محيطها كدعامة لتعزيز الديمقراطية التشاركية:

أولا/ الإدارة دعامة لتعزيز الديمقراطية الشعبية

ثانيا/ البلدية أداة فاعلة في التنمية.

ثالثا/ دور البلدية كحلقة وصل بين القاعدة والقمة.

رابعا/ واقع البلديات ومقتضيات تكييفه من منظور تفعيل الديمقراطية التشاركية.

أولا/الإدارة دعامة لتعزيز الديمقراطية الشعبية.

إن انفتاح الإدارة على محيطها، عبر إشراك المواطنين في السياسات العمومية، يشكل دعامة لتعزيز الديمقراطية التشاركية وترسيخ مبادئ المواطنة الملتزمة وتحقيق التنمية الشاملة في مختلف

الميادين([87]) بمعنى أن تحسين علاقة الإدارة بالمواطنين ضرورة ديمقراطية. وأن تقوية انخراط الحكومة في الأساليب الجديدة للحكامة القائمة على مبادئ الشفافية والنزاهة مع إشراك المواطن في إعداد وتنفيذ السياسات العمومية.

كما أن الوقوف في مثل هذه المناسبات على إبراز المعايير والآليات والممارسات الجيدة وسيادة وسمو حكم القانون وحقوق الإنسان وتعزيز الروابط بين الإدارات العمومية على المستويين المركزي والمحلي.

فالإدارة كما جاء في كلمة السيد فيليب ميكوس، الوزير المستشار رئيس التعاون لدى بعثة الاتحاد الأوروبي المشارك في هذه الندوة أن الإدارة تعتبر صلة الوصل الرئيسية بين المواطن والسلطة السياسية التي تمثلها، وأن الإدارة غير الناجعة وغير المنصفة أو غير المبالية بمصير المواطنين، تكون في الغالب سببا في عزوف إن ترك على حاله يتحول الى عزوف عن السياسة، وفي نهاية المطاف رفض لمشروعية الحكومات، وأن القضاء على هذه الظاهرة مسؤولية مشتركة، يجب أن تقوم على تغيير نموذج العلاقة بين المؤسسات وعموم المواطنين. وذلك مرهون بضرورة إرساء إصلاح للإدارة العمومية يتجه أساساً نحو الخدمات المقدمة للمرتفقين، إصلاح يندرج في إطار خيار استراتيجي من أجل عصرنة كاملة ومعمقة لمؤسسات الدولة يكون المواطن في صلب سير الجهاز الإداري، عبر الاستفادة بشكل أفضل من الفرص التي تنتهجها التكنولوجيات الحديثة.

إن الديمقراطية أصبحت متطلبة أكثر فأكثر، والضغط متزايد بغية تحسين علاقة المرتفقين بالإدارة والتأكد من أن الخدمة العمومية ينظر إليها كخدمة حقيقية للمواطنين. ولذلك فان وجود إدارة فعالة من شأنه أن يساهم في مزيد من الشفافية في المجتمع وثقة أفضل للمواطنين في بنيات الدولة وفي السياسات العمومية. التي تتطلب تغيير الثقافة داخل الوظيفة العمومية وترسيخ ثقافة قائمة على الإنصات والمصاحبة وتدبير الموارد البشرية ودور الوظيفة العمومية العليا في مسلسل تبسيط الإجراءات وقيادة التغيير بشكل عام.

ثانيا/ البلدية أداة فاعلة في التنمية

تحمل المجالس الشعبية البلدية مسؤولية التكفل بمتطلبات الواقع اليومي للمواطنين المقيمين في إقليمها، كما تضطلع بدور أساسي في تشجيع الاستثمارات المنتجة، ويتوقف ذلك إلى حد كبير على تحديث وسائل التسيير وتصرفاته وعلى الموارد البشرية ناهيك عن تحسين الكفاءات (*)

بل أن قانون البلدية رقم 10/11 المؤرخ في 22 جوان 2011 جاء لتكريس البلدية على أنها أساس اللامركزية ومكان ممارسة المواطنة، معتبرا إياها عنصراً فعالاً في تهيئة الإقليم، التنمية المحلية وتسيير

---

[87]) وهو ما أكدت عليه الندوة الجهوية السابعة للأطر العليا من 23-26 أبريل2018 التي شهدت مشاركة موظفين سامين وخبراء من أوروبا وجنوب المتوسط. كلمة الوزير المكلف بإصلاح الإدارة والوظيفة العمومية المغربي السيد محمد بن عبد القادر. مطبوعة غير منشورة.

*) مقطع من خطاب رئيس الجمهورية بمناسبة افتتاح اجتماع رؤساء المجالس الشعبية البلدية. 2008/07/26 الجزائر العاصمة والمستند إليه في مطوية وزارة الداخلية والجماعات المحلية، بمناسبة تنظيمها للأبواب المفتوحة على البلدية/ المدرسة الوطنية للإدارة 01/18/ 2016.

الخدمة العمومية الجوارية، وهي تتمتع بالشخصية المعنوية وبالذمة المالية وبهيئة مداولة منتخبة بالاقتراع العام المباشر التي تنتخب منه الهيئة التنفيذية البلدية، فهي بذلك تجسد جوهر الديمقراطية المحلية.

ثالثا/ البلدية كحلقة وصل بين القاعدة والقمة

اعتبارا لمكانة البلدية في الدستوري وفي التنظيم الإداري، فعليها يقع عبء العمل على:

* توطيد العلاقة بين المجتمع المحلي ودولته المركزية وتعزيز الثقة بينهما، تدعيما لروح الانتماء للوطن وإشعاعا لروح المواطنة بين الساكنة.

* تجسيد المشروع المحلي التنموي ومرافقته في كنف الديمقراطية الحقّة والحكامة الجيدة القائمة على الشفافية والمسؤولية.

وفي المقابل يكون من واجب الدولة **السهر على:**

- إيلاء اللآمركزية الإدارية مكانًا معتبراً في نظامها الإداري، **بتمكين** المجالس المنتخبة من **صلاحيات** متعددة: قانونية، سياسية، إدارة اقتصادية واجتماعيه من شأنها المساعدة على انخراطها بفعالية في التنمية المحلية وتلبية حاجات المواطنين المتزايدة في جميع المجالات.
- **تمكينها من الشخصية القانونية والاستقلال المالي وجعلها** أعمالها في منأى من عبء **الرقابة الوصائية المفرطة** الممارسة عليها من قبل الإدارة الوصية.
- **مدها** بالوسائل اللازمة، من موارد بشرية كفئة وإمكانات مادية ومالية ملائمة.

رابعا/ واقع المجالس البلدية ومقتضيات تكيفه:

يجمع المتتبعون لواقع العديد من المجالس المحلية(1541 بلدية) على معاناتها من قلة الموارد وشح الإمكانيات في غياب التمويل المحلي، من ذلك أن ما يقدر بحوالي: 90%من ميزانيات المجالس الشعبية البلدية هي ممولة من طرف الدولة في شكل مساعدات، وغالبا ما تذهب هذه الميزانية لتسديد أجور الموظفين والأعوان وما يبقى لا يغطي مقتضيات التنمية.

و إذا كان هذا الوضع، يبدو طبيعي بالنسبة للبلديات المحرومة من مصادر التمويل المحلية، فانه غير طبيعي لبلديات أخرى غنية بثرواتها الطبيعية ولم تقم باستغلالها وتسخيرها في تمويل مشاريعها التنموية بواسطة تحصيل جبايتها، ومن ثم فهي مسؤولة عن التقصير.

إن إصلاح منظومة الجباية بات من الضروري، بمعنى تمكين البلديات الغنية من تحصيل بعض الرسوم والضرائب لفائدة ميزانياتها بدلا من ميزانية الدولة،أي بما يمكنها من ممارسة صلاحياتها باستقلال عن الدولة، **إذ لا استقلالية بدون موارد مالية**، تسخر أساسا للتكفل بالمهام الأساسية ذات الصلة بالتنمية المحلية وتحسين ظروف معيشة المواطنين. ([88])

---

[88]) كترميم وإصلاح الطرقات، ربط البلدية بشبكة أنابيب المياه الصالحة للشرب وصيانتها ، تسيير وصيانة أنابيب صرف المياه القذرة والقضاء على البيوت القصديرية وفرض احترام قواعد البناء وتطوير الأشكال المعمارية الأصيلة ومراعاة قواعد العمران والمحيط ، كمظهر من مظاهر سلطة الدولة ومصداقية الجماعات المحلية، إلى جانب دورها الهام في المحافظة على الممتلكات من منشآت إدارية تربوية ثقافية ومنشآت قاعدية تتطلب جهدا وأموالا في الصيانة؛ وهي لا شك من المهام الرئيسة للدولة المعاصرة، تتولاها عن طريق البلديات باعتبارها النواة الرئيسية للتنمية المحلية وبحكم قربها من المواطن.

ومن بين الوسائل القانونية الفعالة للإصلاح، يندرج التقسيم الإداري للتراب الوطني ([89]) الذي يرمي وفق معايير موضوعية عمرانية ديمغرافية، إلى مراعاة طبيعة وخصائص الجهة أو المنطقة المعنية.

فهل راعى التقسيم الإداري القائم، الذي يضم 48 ولاية و1541 بلدية على المستوى الوطني هذه المعايير، لاسيما أن غالبية المجالس البلدية متواجدة في الجزء الشمالي للوطن وتعاني من اكتظاظ سكانها، (علما بأن الشريط الساحلي المقدر بنسبة 4% من المساحة الوطنية تتمركز فيه نسبة 64 % من الساكنة) ، بل وتتجاوز في كثير من الحالات هذه النسبة في المدن الكبرى، كالجزائر العاصمة وقسنطينة وعنابة ووهران وسطيف مثلا، و كثير من البلديات الأخرى تعاني من مشاكل جمة بسبب شساعة مساحاتها كبلديات الجنوب.

كما أن الإدارة المحلية عموما تعاني في مجال الموارد البشرية من نقص كبير في نسبة التأطير، وذلك استنادا لحصيلة الشغل المعدة من قبل مصالح الجهاز المركزي للوظيفة العمومية بعنوان 2012/12/31 فهي كما يلي:

الادارة المعنية	مستويات التوظيف	التعداد	بالنسب
الإدارة المحليةَ	التصميم	13997	5,0
	التطبيق	11800	4,3
	التحكم	11181	4,0
	التنفيذ	240417	86,7
	المجموع	277,395	100

علاوة على نقائص عديدة أخرى، غالبا ما ترد أسبابها إلى الثقافة السائدة في مجتمعنا، منها على سبيل المثال:

- عدم تمكن بعض رؤساء المجالس الشعبية البلدية والمجالس الشعبية الولائية تجاوز نظرتهم الضيقة لمفهوم التمثيل الشعبي وتمثيل الدولة، فهم يولون العناية لدورهم كممثلين للمواطنين المحليين على حساب مهمتهم كممثلين للدولة، أفضى في كثير من الحالات إلى تناقضات وتأويلات وتضاربات بهذا الصدد.
- هيمنة الطابع الحزبي في ظل التعددية داخل المجالس الشعبية المنتخبة، مما ألحق الأذى بمصلحة المواطن وتسيير الشأن العمومي، ولعل مرد ذلك إلى غياب التكوين وقلة التخصص ونقص الوعي لدى البعض من المنتخبين في طرح القضايا والتكفل بمعالجتها بعيدا عن الهواجس الحزبية الضيقة، فهناك من رؤساء وأعضاء المجالس الشعبية المنتخبة، من يمثل وزنا شعبيا ولكنه يفتقر للثقافة

[89]) المنظم حاليا في: 48 ولاية تحتوي كل ولاية على مجموعة من الدوائر (وبعض المقاطعات الإدارية المُسّيرة من قبل ولاة منتدبون) تحتوي كل دائرة على مجموعة من البلديات التي يقدر عددها 1541 على المستوى الوطني.

والدراية بعالم الجماعات المحلية ومقتضياته، و منهم من يتمتع بوزن شعبي وبتكوين عال وثقافة عامة، ولكنه يفتقد لثقافة وتقنية التسيير، وأحيانا كثيرة لبرنامج يتماشى وواقع الجماعات المحلية ووظيفتها.

لقد أظهرت بعض الدراسات السوسيولوجية في مجال تبوء رئاسة المجالس المنتخبة وعضويتها، طغيان الحلول الشعبوية والعروشية والمصالح الشخصية وشراء الذمم على حساب البرامج والإخلاص والعلم والأخلاق والمقدرة على تسيير الشأن العمومي؛ ولا شك أن المسؤولية بهذا الصدد، تتحملها الأحزاب التي غالبا ما لا توفق في انتقاء المرشحين على رأس القوائم الانتخابية في المجالس التمثيلية، بوضع أناس ذوي الولاءات العروشية المتمتعة بأكبر قوة على المناورة والمنتمين إلى مراكز اجتماعية رفيعة وأصحاب المال والحرف ممن يفتقدون لثقافة الخدمة العمومية وتسيير الشؤون العمومية على حساب عناصر أخرى من نفس الحزب تتوفر على كفاءات و شهادات عليا ومقدرة على التسيير والإدارة، الأمر الذي ينعكس سلبا على المصالح العامة للمواطنين وعلى مكانة ودور ومصداقية الإدارة ، بل الدولة ككل.

إن غالبية المجالس البلدية المنتخبة، باعتبارها **الخلية الأساسية للامركزية الإقليمية**، أي الخلية القاعدية للدولة، لاتزال اليوم تعيش سلبيات عديدة منها على وجه الخصوص:

- العجز المالي المتواصل بسبب الإفراط في العناية بالمدفوعات على حساب الواردات، ممّا أثر سلًبا على رزنامة أولويات المشاريع التنموية المسجلة.
- تقاعس الموظفين والأعوان العموميين العاملين بالجماعات الإقليمية في الاضطلاع بمهامهم على الوجه الأمثل، ولعل ذلك كرد فعل لقلة الاعتناء بمركزهم القانوني، من تكوين وتأطير ومشاركة في الرأي والتنفيذ في ظل حالات التجاوز وغياب برامج الإدارة بالأهداف، مما ضاعف من انتشار الأساليب الروتينية والبيروقراطية المُكّلفة.
- انتشار ظاهرة الانسداد في تسيير المجالس الشعبية البلدية أو الولائية بعد إسقاط إلغاء سلاح سحب الثقة من رؤساء المجالس البلدية من قبل أعضائها المنتخبين بسبب الصراعات الحزبية الضيقة بينهم، واستبداله قانونًا بإمكانية **تجميد** نشاطاتهم بقرار من الوالي ؛ وهي الظاهرة التي انعكست سلبا على وتيرة التنمية المحلية والتكفل بما يهم حياة المواطن ومصلحة الدولة ومصداقية الجماعات المحلية ككل.

إن قناعات بعض المنتخبين في المجالس الشعبية أو الولائية بأن التمثيل الشعبي ينحصر في أشخاصهم دون سواهم، **ضاعف من حظوظ مقتضيات إعمال ميكانزمات**التدبير، التنسيق، وحق المواطنين في كنف الديمقراطية التشاركية في تسيير شؤونهم وإعلامهم واستشاراتهم حول خيارات وأولويات التهيئة والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، لاسيما في ظل انتشار الوسائط والوسائل الإعلامية المتاحة.

كما غُيبت بعض التقاليد في مجال الممارسة الديمقراطية على مستوى المجالس المنتخبة، من ذلك عدم تقديمها لعرض عن نشاطاتها السنوية في جلسات علنية بحضور المواطنين وإشراكهم في صياغة الحلول الممكنة لتسوية مشاكلهم وتحسين ظروف معيشتهم أو حتى الاستعانة بصفة استشارية بالشخصيات المحلية والخبراء وممثلي المجتمع المدني لتقديم مساهماتهم المفيدة لأشغال المجلس ولجانه ومداولاتها ولا حتى تمكين المواطنين من الإطلاع على مستخرجات مداولات المجالس المنتخبة وقراراتها.

فاستمرار الصراعات السياسية بين الأعضاء المنتمين للتعددية نجم عنه عدم الانسجام بين الأعضاء داخل المجالس المنتخبة، أثّر على اجتماعاتها، وإن اجتمعت فلا تخلو مداولاتها من الصراعات السياسية للأعضاء على حساب المصلحة المحلية.

فالأصل أن المنتخب وبمجرد انتخابه يرتدي بذلة وقبعة ممثل البلدية(أي الدولة) وليس ممثلا للحزب وأن يعمل من أجل مصلحة البلدية و مواطنيها وسكانها على السواء، وهي النقائص والثغرات التي جاء قانون البلدية رقم 10/11 المؤرخ في 22 جوان 2011 السابق الذكر في محاولة لمعالجتها من خلال تجسيد تصور جديد في مجال تنظيم ومسايرة الجماعات المحلية للتطورات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي يعرفها المجتمع، كتكريس أهداف الديمقراطية المحلية التشاركية في إطار التسيير الجواري وضمان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية (م16 من الدستور) وتعزيز مكانة ودور المنتخب المحلي في المجالس البلدية والولائية والاعتناء بالمواطن، بل أن المادة 14 معدلة من الدستور الجديد لعام 2016 ألقى على الدولة واجب: تشجيع " الديمقراطية التساهمية " على مستوى الجماعات المحلية، بمعنى تمكينهما من إدارة المرافق المحلية وفقا لمبادئ اللامركزية القائمة على الاستقلالية كهيئة قرارات في مجال اختصاصاتها في كنف التداول في الآراء وفي القرارات والمبادرة في البرامج وتنفيذها كأسلوب أمثل للقيادة الجماعية المعبرة عن المطالب المحلية وفضاءً أرحب يضمن للساكنة التعبير عن إرادتها كحركات جمعوية تساهم في ميادين نشاطاتها على تحقيق الأهداف المسطرة محليا. وهذا يحتاج إلى تكييف قانوني البلدية والانتخابات، بتمكين القائمة الحائزة على الأغلبية من التسيير وتحمل التبعية.

إن الكثير من الخبراء والمحللين للمشهد الراهن، يجزمون بضرورة تكييف مقتضيات العقد الاجتماعي القائم في صورته التقليدية، باعتبار أن الأزمات لا تنحصر جميعها وبالضرورة في المشاكل الاقتصادية أو الفقر، بقدر ما هي مرتبطة بزيادة الوعي لدى الساكنة التي لم تعد تساير وتتحمل طرق الحوكمة المتبعة، لاسيما بخصوص مواجهة الأزمات، كالأزمة المالية التي تعصف بتداعياتها السلبية على الخزينة العمومية، وبالتالي على نمط المعيشة القائم على منظومة الدعم المعمم على كافة الساكنة على قدم المساواة ودون تمييز أو مراعاة لقيم اليسر والعسر([90])

---

[90])وللتذكير فان مؤشرات الناتج المحلي الحقيقي في الجزائر، قدر قبل ما يسمى " بالصدمة الخارجية" أي بعنوان 2014 ب 227.8 مليار دولار وب 5886.4 دولار حسب كل فرد وهي وضعية مريحة رافقها نمو قدر ب 3.8% وانتقل احتمال الحياة إلى 77 سنة، وصنفت الجزائر ضمن البلدان التي تنتشر فيها ظاهرة الرشوة إذ رتبت في المرتبة 100 عالميا من 175 بلد في العالم (أي في نفس الرتبة مع الصين الشعبية)، مقابل ترتيب أمريكا مثلا في المرتبة 17 والمغرب في المرتبة 80 وتونس في المرتبة78.كما أن الجزائر التي تعرف حاليا تراجعا وتقلصا في احتياط الصرف إلى 159.027 مليار دولار في نهاية جوان من السنة الجارية طبقا للمؤشرات المالية والنقدية للسداسي الأول 2015 مقابل 178.938 مليار دولار خلال شهر ديسمبر الفارط وفق تصريحات محافظ بنك الجزائر([90]) بفعل تراجع أسعار برميل النفط وتأثر ميزان المدفوعات والموارد المالية.وعودة التضخم بأعلى مستوياته منذ 21 شهرا مما يعكس أسباب تراجع قيمة الدينار في سوق العملة على اعتبار أن نسبة التضخم انتقلت في شهر ديسمبر 2014 من 3.82%إلى 4.62% في مارس 2015 علاوة على العجز المسجل في ميزان المدفوعات المقدر ب 13.17% خلال السداسي المنصرم بنحو 8.18 مليار دولار.

فالآفاق الاقتصادية في الجزائر وفق المؤشرات الحالية غير مطمئنة، ويسودها غموض، فتهاوي أسعار البترول أضفى على الاقتصاد هشاشة كبيرة بحكم تبعيته شبه الكلية بتصدير المحروقات، علاوة على تدني قيمة صرف الدينار مقابل العملات الأجنبية والتأخر المسجل في تساقط الأمطار الموسمية وانعكاساتها السلبية على شرايين الحياة ، من زراعة ومياه للشرب وصحة وبيئة، وهي من العوامل التي ترافع في صالح مباشرة إصلاحات حقيقية قائمة على اعتماد سياسة ترشيد ميزانية الدولة، بتحديد الأولويات وتجنب الكماليات ورسم سياسةعقلنية للواردات وانتهاج استراتجيات واضحة المعالم في الصادرات و غيرها من المجالات منها:

- ايلاء التنمية المحلية العناية الأولى كمصدر نماء واستقرار ورفاهية، وذلك من خلال إنعاشها وإعادة تأهيلها ورفع التجميد على المشاريع المسجلة.
- إصلاح المنظومة الإدارية والمصرفية، باعتماد اللامركزية والمرونة والثقة بين المسيرين والمرتفقين لاسيما بالنسبة للإدارة الخدماتية التي لاتزال تعاني من نقص في المهنية رفع من سقف البيروقراطية المقيتة والمكلفة، وذلك تحقيقا لمصداقيتها وكرامة أعوانها، إدارة خدماتية تعمل في بيئة نظيفة وفقاً للأخلاقيات المهنية.
- التركيز في التنظيم الإداري على محاسن اللامركزية الإدارية وخصوصية المنطقة المحلية وخلق أقطاب اقتصادية منسجمة جهوية ومؤسسات صغيرة ومتوسطة تنافسية في إطار دفع وتيرة التنمية واستقطاب الاستثمار والاستغلال الأمثل للرأسمال والرأسمال البشري في جميع مناحي الحياة.
- العمل على فتح وتوسيع النسيج الاقتصادي ودائرة المال والأعمال والوعاء الضريبي بعدل وإنصاف.
- إشراك المجتمع المدني في مسار اتخاذ القرار، وتثمين دور الأحزاب الفاعلة بهذا الصدد.

فنجاح أيةُ تنمية لا يعتبر مسألة سياسية فحسب بل واقتصادية أيضا، فلقد أظهرت التجارب طيلة العشريتين الأخيرتين، بأن العلاقة بين الحكم الرشيد la bonne gouvernance والتنمية le développement أصبحت من المنظور الحديث لعلوم التسيير والاقتصاد وطيدة ومتلازمة في كنف إقامة الديمقراطية وبناء دولة القانون وتحقيق الاستقرار السياسي وحماية الحريات الأساسية وضمان الفعالية والنجاعة والكفاءة في تسيير الشيء العمومي، بل أن تحقيق نمو اقتصادي مستدام ومدعّم يقتضي إجراءعملية إصلاحيةهيكلية متواصلة، باعتبار أن عملية الإصلاح كلٌ لا يتجزأ. ([91])

[91]) Ouvrage collectif dirigé parBonnie Campbell, Pr. d'économie à l'université de Québec. Qu'allons-nous faire des pauvres.édt. 2005, cf. le quotidien Algérien, Le jeune Indépendant N°2195 du 25/07/2005

المحور التاسع :الديمقراطية التشاركية و البيئة

دراسة حالة الجزائر

ان عملية انجاز مشاريع التهيئة الكبرى والتطبيقات المرتبطة بعلوم الحياة يثير اكثر فأكثر التوترات و الضغوطات التي يمكن أن تتحول إلى صراعات بسبب الانشغالات و المخاوف المرتبطة بالمسائل البيئية الصادقة ولكن ربما أيضًا بسبب رفض طريقة اتخاذ القرار التي لم تعد تجسد المصلحة العامة.

وفي محاولة للتوفيق بين التنمية الاقتصادية / الاجتماعية والحماية البيئية وفق منطق التنمية المستدامة ، تطورت في العقود الأخيرة دوليا ثم وطنيا أشكال جديدة للحكم و طرق جديدة تسمح لعامة الناس الانخراط في هذا المعترك البيئي الجديد..

ان تطور ونمو مفهوم المشاركة لاسيما في المجال البيئي ، يفسر بشكل أساسي طبيعة المشاكل ألبيئية المعقدة و المثيرة للجدل و ذات الاثار الواسعة ذات الانعكاسات السلبية منها ، ينطوي حلها على تعبئة عدد كبير من الجهات الفاعلة و التي تتفاعل على المستويات و نطاقات متعددة تتعدى في كثير من الأحيان الأطر المؤسسية التقليدية. بالإضافة إلى ذلك، فإن البيئة نفسها تندرج في خضم القيم الإيجابية للشفافية والديمقراطية و بشكل عام لأشكال العمل العمومي الذي يركز بشكل كبير على المجتمع المدني

منذ التسعينات من القرن العشرين ، لعب حقل البيئة دورًا رائدًا ؛ وقد استطاعت السياسات في هذا الحقل المعرفي أن تستعمل كمختبر للأشكال الجديدة من المشاركة العامة ، التي شكلت بلا شك تقدمًا كبيرًا في الأداء الديمقراطي في كل مكان تم تطويره فيه ، وهذا من خلال الانفتاح على عدد متزايد من الجهات الفاعلة فرصة للتدخل في تصميم وتنفيذ حلول جماعية للمشاكل التي ينظر إليها بشكل تدريجي على أنها مشتركة. بالإضافة و في سياق من عدم اليقين العلمي وزيادة التعقيد ، اصبح قبول القرارات في المجال البيئي اكثر فأكثر مطلوبا و تحول الى قاعدة سلوكية التي اصبحت بسبب التكرار قاعدة قانونية .

ان قبول القرارات يستدعي معرفة حقيقية وكاملة لحيثيات القرارات البيئة التي تستدعي مشاركة حقيقية من الجهات الفاعلة المعنية من صنع القرار هذا ما يفسر

اخضاع البيئة للحق في المعلومة والحق في المشاركة بالتالي حتمية الديمقراطية التشاركية في الحقل البيئي.

و للإجابة على هذه الانشغالات حاولنا الاجابة على عدة تساؤلات منها:

الى أي مدى يمكن للديمقراطية التشاركية ان تساهم في حل المشاكل البيئية التي اصبحت تشكل تهديدا حقيقيا على حياة الناس وما هي أدوات وطرق تنفيذ الديمقراطية التشاركية في المجال البيئي.

و للإجابة على هده الانشغالات حاولنا الاجابة على مجموعة من التساؤلات المهمة.

1_ التهديدات البيئية

2- مفهوم الديمقراطية التشاركية

3- أدوات وطرق تنفيذ الديمقراطية التشاركية في المجال البيئي

1- التهديدات البيئية

2- مفهوم الديمقراطية التشاركية

ان الحفاظ على البيئة و النظم البيئية حديثة النشاة تبرره المصلحة العليا المشتركة التي تربط جميع الدول و جميع البشر بمصير واحد

لنا ارض واحدة [92]

لقد اصبح حماية البيئة ليس مجرد شعار انما هو التزام مشترك بين جميع الدول و داخل الدول وهي الاتفاقيات الدولية المتعلقة بحماية البيئة التي اقرت هذه الحماية اولا ثم اقرته الدساتير والقوانين الوطنية .

على المستوى الدولي

أ- أعلنت ديباجة الميثاق العالمي للطبيعة التي نشرت عام 28 اكتوبر 1982 ان الانسانية هي جزء من الطبيعة و ان الحياة تعتمد على العمل المتصل للنظم الطبيعية التي تعد مصدر الطاقة و المواد المغذية

كما تؤكد المادة 23 من هذا الميثاق ان المشاركة في اعداد القرارات المرتبطة مباشرة بالبيئة

ب- كما اكدت ديباجة اعلان ريو في 14 جوان 1992 على ان الارض منزل الانسانية و يؤكد اعلان ريو في المبدأ 10 على جملة من الحقوق وهي:

92

- حق المشاركة مشاركة كل المواطنين المعنيين و في المستوى المطلوب الى الحق في المعلومات على المستوى الوطني كل فرد له الحق في الوصول الى المعلومات المتعلقة بالبيئة و التي في حيز السلطات العمومية بما يخص المعلومات المتعلقة بالمواد و النشاطات الخطرة الموجودة بالأقاليم و تمكينهم من المشاركة في عملية اتخاذ القرار.

- المشاركة في عملية اتخاذ القرار.

كما يجب على الدول ان تسهل و تشجع التحسيس و مشاركة عامة الناس بآصال لها المعلومات.

- الحق في رفع الدعوى القضائية و الادارية للتعويض عن الاضرار او

ج- اتفاقية اروشة 25 جوان 1998

تهدف هذه الاتفاقية تطبيق مبدأ الديمقراطية التشاركية في المجال البيئي و المعلن عنه في المبدا 10 من اعلان ريو تسمح لعامة الناس الاهتمام الاكثر بالقاضايا البيئية و المساهمة الفعلية بالحماية البيئية

و هي ثلاث محاور من الاتفاقية الحق في الاعلام المادة 4 ، مشاركة عامة الناس في الاجراءات البيئية المادة 6 و هي المشاركة في اتخاذ القرار و لا سيما في مجال الطاقة و تطهير المياه و تسيير النفايات ....

كما اكدت على الحق في رفع الدعاوى القضائية في المجال البيئي المادة 9.

و ترتبط الالتزامات البيئية اساسا بالمصلحة المشتركة للانسانية فلا يوجد أي مقابل للدول المتعاقدة في معاهدات دولية بيئية كالتزامها مثلا بعدم تلويث المحيطات المحافظة على الانواع المهددة بالانقراض و حماية النظم البيئية الهشة

فالمصلحة المشتركة للبشرية هي التي تقود الدول لقبول هذه الالتزامات دون فائدة مباشرة او مكافئة ما دامت هذه الالتزامات ضرورية لتجنب الكوارث البيئية التي تؤثر على البشرية جمعاء

و قد اعرب المجتمع الدولي عن تأييدهه لفكرة حماية البيئة في اتفاقيات دولية عديدة كالاتفاقية المتعلقة بالتنوع البيولوجي و جاء في ديباجة الاتفاقية الاطارية للأمم المتحدة لتغير المناخ ان التغير في مناخ الارض و اثاره الضارة يعد مسالة مشتركة للبشرية[93]هذا المجهود للحماية يفسره ان البيئة تعتبر

أ- التراث المشترك للانسانية

يعتبر مفهوم التراث المشترك للإنسانية مفهوما جديدا ظهر في بداية ال70 بمناسبة مؤتمر الامم المتحدة لقانون البحار

يمثل التراث المشترك للبشرية مجموع الممتلكات العائدة للبشرية مما يدل انه خارج عن نطاق سيادة الدول فقاع البحار مثلا و المحيطات خارج الحدود الاقليمية للدول تعد من قبيل التراث المشترك للإنسانية

[93] عبد الحكيم ميهوبي التغيرات المناخية الاسباب المخاطر و مستقبل البيئة العالمي ص 98 دار الخلدونية الجزائر 2011

ان مفهوم التراث المشترك للإنسانية يقوم على مبدأ عدم جواز التملك أي ليس من حق أي دولة ان تدعي او تمارس السيادة او الحقوق السيادية على أي جزء من المنطقة او مواردها

و المقصد الاساسي من مفهوم التراث المشترك للبشرية هو التوزيع العادل للفوائد التي يمكن توقعها على المدى الطويل و جاء الاعتراف بحق الدول في السيادة بالنسبة لاستغلال مواردها وفق لسياستها البيئية و التنموية شريطة ان لا تسبب انشطتها في اضرار بيئية لدول اخرى او مناطق خارج حدودها

يتضح لنا من خلال ما سبق ان مفهوم التراث المشترك للإنسانية على الرغم من تشابكه يمثل وحدة مجموع الممتلكات فالبيئة كتراث مشترك للإنسانية

حق الاجيال القادمة

يعد حق الاجيال القادمة جزء من المفاهيم الناشئة عن النظام البيئي الدولي و قد صيغ هذا الحق لأول مرة في اعلان ستوكهولم لعام 1972 و اكد عليه المبدأ الاول منه كما اعترف مؤتمر ريو لعام 1992 بذلك في المبدأ الثالث [94]

كما تأكد من خلال الاتفاقيات المتعددة الاطراف المتعلقة بالبيئة كالاتفاقية الاطارية بشان تغير المناخ الفقرة 1 من المادة 3

يشير مفهوم الانصاف بين الاجيال

الى العلاقة الجوهرية التي تربط كل جيل بالأجيال الاخرى من خلال استخدام التراث المشترك للموارد الطبيعية و الثقافية و الحفاظ عليه و هي التزامات اخلاقية بالنسبة لكل جيل اتجاه الاجيال القادمة

يعني هذا المبدأ ان رفاه الاجيال يجب ان يؤخذ بالاعتبار بصراحة و ليس ضمنيا في مرحلة التخطيط لجميع الانشطة المتصلة بالبيئة و التنمية[95]

حق الانسان في بيئة نظيفة وسليمة

يمثل حق الانسان في بيئة نظيفة و سليمة احد الافكار الرئيسية التي ساهمت في ظهور الوعي البيئي و قد تبنى هذا المفهوم لأول مرة اعلان ستوكهولم و تكرس مع اعلان ريو عام 1992 و هي اعلانات ليس لها قوة ملزمة و لكنها تمثل حوافز اضافية لصياغة حق الانسان في بيئة سليمة ونظيفة [96]

الحق في الاعلام

الحق في الاعلام وجوب ابلاغ الاشخاص الذين من المرجح ان يتأثروا جراء التلوث بالمشاريع و البرامج التي قد تضر بيئتهم و تتعلق هذه المعلومات بالمشاريع الحكومية و الانشطة الخاصة الصناعية

---

[94] عبد الرزاق مقري مشكلات التنمية و البيئة و العلاقات الدولية ص 69

[95] Lucile Maerteus Penser l'environnement et les relations internationales p 135

[96] Droit de l'environnement principes et institutions Yves petit n 3 10 la doc française 2013
« Les déclarations de principes celle de Stockholm comme celles de Rio sont d'une grande importance sur le plan juridique car elles traduisent un consensus sur les principes existants en droit internationale de l'environnement et permettent de confirmer certaines règles de droit coutumier qui ont émerger

او غير الصناعية للقطاع الخاص و قد اشار اعلان ريو في المبدأ العاشر على ضرورة الاعلام البيئي من اجل معالجة قضايا البيئة مما يسمح بمشاركة المواطنين المعنيين في حماية البيئة [97]

و تشير المعاهدات الدولية البيئية الى حق الوصول الى المعلومة مثلا الاتفاقية الاطارية بشان تغبير المناخ في المادة 6 منها كما اقرت اتفاقية التنوع البيولوجي هذا الحق في المدة 17 منها:

الحق في المشاركة

ان حق المشاركة في صنع القرار فيما يتعلق بالتأثير على البيئة يعد النتيجة الطبيعية للحق في المعلومة و ايدت اجندة القرن 21 المشاركة الشعبية حين اعتبرت هذا الحق من الشروط الاساسية للتنمية المستدامة حسب ديباجة الباب الثالث المعنون ب تعزيز دور الفئات الرئيسية و المشاركة حسب الاجندة 21 تعني اشراك جميع شرائح المجتمع.

حق اللجوء الى القضاء

يبدو ان التقاضي في مجال حماية البيئة خطوة هامة في تكوين النظام الايكولوجي لان اللجوء الى المحاكم هو وسيلة هامة لضمان التزام حق الانسان في البيئة خاصة مع ازدياد الوعي بأهمية المسالة البيئية

اكد المبدأ 23 من الميثاق العالمي للطبيعة على الحق في سبل الانتصاف الملائمة كما نص اعلان ريو على تهيئة فرص الوصول بفعالية الى الاجراءات القضائية و الادارية.

و بالرجوع الى اجندة القرن 21 فأننا نجدها تحث الدول على تنفيذ الاجراءات القانونية و الادارية بما في ذلك الجبر و التعويض فيما يتعلق بالإجراءات التي تؤثر في البيئة و التي قد تكون غير قانونية [98]

ان الاتفاقيات الدولية هي الاخرى كرست هذا الحق حين اقرت الاتفاقية الامم المتحدة لقانون البحار في المادة 235 الفقرة 2 على ضرورة توفير سبل الانتصاف للحصول على تعويض سريع و كاف و هكذا فان ممارسة الحقوق الاجرائية تساهم في تعزيز القانون البيئي.

و حتى يتم تنفيذ حق الانسان في بيئة نظيفة و سليمة تم تكريس هذه الحقوق كالحق في الاعلام و الحق في المشاركة و حق اللجوء الى القضاء في الدساتيرا[99] و القوانين الوضعية.

1- الديمقراطية التشاركية في الدستور

يعتبر الحق في بيئة سليمة حقا دستوريا فقد جاء في دباجة التعديل الدستوري لسنة 2016 الى مشاركة كل جزائري و جزائرية في تسيير الشؤون العمومية و منها حماية البيئة المادة 68 تنص على انه للمواطن الحق في بيئة سليمة و تعمل الدولة على الحفاظ على البيئة كما يحدد القانون واجبات الاشخاص الطبيعيين و المعنويين لحماية البيئة.

---

[97] عبد الرزاق مقري ص 270
[98] مرجع سابق. ص 271
[99] صباح العشاوي المسؤولية الدولية عن حماية البيئة ص 119

كما نص نفس التعديل الدستوري 2016 و الدساتير السابقة الى حق الدفاع الفردي او عن طريق انشاء الجمعيات و هذا بنص المادة 39 حق الدفاع الفردي او عن طريق الجمعية من الحقوق الاساسية للإنسان وعن الحريات الجماعية و الفردية مضمون فالاعتراف بهذا الحق هو قرار ضمني بحق مشاركة المواطنين في انشاء جمعيات و لا سيما للحافظ على البيئة

1- الديمقراطية التشاركية في التشريعات البيئية

قانون 03-10 المتعلق بحماية البيئة في اطار التنمية المستدامة.

منح المشرع للمواطن، بموجب هذا القانون حق المشاركة في الحفاظ على البيئة، واعتبره عنصرا اساسيا في عمليات اتخاذ القرارات العامة التي تؤثر على البيئة و تم تكريس هذا الحق من خلال القانون المتعلق بحماية البيئة في اطار التنمية المستدامة 10/03 الذي نص على مبدأ الاعلام و المشاركة و الذي يعني انه من حق اى مواطن ان يكون على علم بحالة البيئة و تشجع اقتراحاتهم و مشاركتهم في مجال حماية البيئة و هذا بالإطلاع على المعلومات المرتبطة بالوضع البيئي و المشاركة في اتخاذ القرارات و التدابير المناسبة لحماية البيئة و هذا بنص المادة 3 منه يتأسس هذا القانون على المبادئ الاتية و التي منها مبدأ الاعلام و المشاركة الذي يكون بمقتضاه لكل شخص الحق في ان يكون على علم بحالة البيئة و المشاركة في الاجراءات المسبقة عند اتخاذ القرارات التي قد تضر بالبيئة كما ينص القانون في المادة 74 على اعطاء الجمهور حق الاستشارة في منح الرخص المتعلقة بدراسات التأثير.

هناك قوانين تكمل و تدعم الحق في المشاركة و الحق في اتخاذ القرار كقانون 20/01 المتعلق بتهيئة الاقليم في اطار التنمية المستدامة المؤرخ في 2001 في نص المادة 02 يساهم المواطنون في اعداد هذه السياسة و تنفيذها طبقا للتشريع و التنظيم المعمول به.

فالمادة 8 من القانون 20/04 المتعلق بالوقاية من الاخطار الكبرى و تسيير الكوارث تنص على مبدأ المشاركة و لكل مواطن الحق في الاطلاع على الاخطار المحدقة به وعلى المعلومات المتعلقة بعوامل القابلية للإصابة وكدا ترتيبات الوقاية من الاخطار الكبرى و تسيير الكوارث المادة 15 من القانون كما تضمن الدولة للمواطنين اطلاعا عادلا و دائماعلى كل المعلومات المتعلقة بالإخطار الكبرى القانون 06/06 المتعلق بالمدينة، تم الاعتراف بمبدأ التنسيق و التشاور و التسيير الجواري من خلال القانون التوجيهي للمدينة لسنة 2006. فقد نص القانون من خلال المبادئ التي جاء بها على مبدا التنسيق و التشاور و التحكيم المشترك مع مختلف الفاعليين المعنيين في تحقيق سياسة المدينة المادة 02.

الحق في الاعلام والمشاركة العامة أصبح من المبادئ المنصوص عليها في النصوص القانونية ألجزائرية، ومنها في المجال البيئي- وذلك بدسترة هذا الحق.

أدوات وطرق تنفيذ الديمقراطية التشاركية في المجال البيئي

الطرق الملموسة الرئيسية للتنفيذ

المشاركة العامة في تطوير المشاريع أو الخطط أو البرامج التي تؤثر على البيئة تتم بثلاث طرق رئيسية:

- التحري العام L'enquête Publique
- التشاور La concertation
- المناقشة العامةLe Débat public

لا يمكن أن يكون وصف هذه الإجراءات بالتفصيل بل سيتركز على النقاط النطاق الحقيقي ونطاق هذه الأشكال المختلفة من المشاركة.

1- التحري العام

إن التحقيق العام هو إجراء ذو طبيعة استشارية، يسمح للجمهور بالتعرف على مشروع تنموي أو خطة حضرية، وبالتالي تقديم ملاحظات على أساس المعلومات الواردة في الملف من الملاحظات على الصفقة المقترحة.[100]

يعتبر مفوض التحقيق ان له صلاحيات واسعة فيما يتعلق بإجراء هذا التحقيق. في نهاية التحقيق ، يجب عليه كتابة تقرير وصياغة استنتاجاته حول المشروع ؛ في التقرير ، يجب عليه أن يقدم تقريراً - بإخلاص وكامل - عن إجراء التحقيق ، يشرع في فحص كامل الملاحظات التي تم جمعها أثناء التحقيق شكلها ، مكتوبة أو شفهية ... ، وتحليل أي مقترحات مضادة قدمت أثناء التحقيق. يجب على مفوض التحقيق أيضًا صياغة رأي شخصي بشأن المعاملة قيد التحقيق ، ويجب عليه القيام بذلك بغض النظر عن عدد الملاحظات التي أدلى بها أثناء التحقيق ، مما يعني أنه لا يمكنه المحتوى ببساطة ودون مبرر لتأييد مخاوف الإدارة في منشأ المشروع أو الآراء التي عبر عنها الجمهور أثناء التحقيق ؛ ولكنه لا يرتبط بأي شكل بالمعنى العام للملاحظات المقدمة ، في حالة ما يمكن تحديد ذلك ؛ يجب تقييم مزايا وعيوب العملية وأسباب شرح معنى رأيها إن التزام استنتاجات منطقية من .... مفوض التحقيق يحدد ما إذا كانت النتائج التي أنها مواتية أو غير مواتية للمشروع قيد التحقيق.

ومع ذلك، فإن نتائج التحقيق لا تلزم السلطة بسلطة القرار، حتى لو لم يكن هذا الإجراء من التحقيق العام بدون أثر قانوني: لا يمكن لسلطة اتخاذ القرار إجراء تعديلات جوهرية بالفعل. فيما يتعلق

[100] **صدر القانون فرنسي رقم 83-63 المؤرخ 12 تموز / يوليه 1983 بشأن إضفاء الطابع الديمقراطي على الاستفسارات العامة وحماية البيئة استفسارات عامة تتعلق بالعمليات التي من المحتمل أن تؤثر على البيئة: بسبب نطاقها الواسع ، تشكل هذه الاستفسارات العامة عنصراً أساسياً وواسع الاستخدام لمشاركة الجمهور في المسائل البيئية.بموجب قانون Bouchardeau**

بالمشروع قيد البحث: في نهاية المشروع ، قد يتم إدخال تعديلات طفيفة فقط بشكل منتظم فيما يتعلق بالمشروع المقدم ، بحيث يكون من الضروري استخدام مسح جديد في حالة إجراء تغييرات جوهرية قدمت لهذا المشروع ولها تأثير تقويض اقتصادها العام

2/ التشاور

على الرغم من أن عمليات التنمية وتخطيط المدن التي بدأتها السلطات المحلية لم يتم ذكرها في الملحق الأول من اتفاقية آروس ، فإن القانون الفرنسي ينص على تنظيم التشاور مع الجمهور مثل هذه العمليات.

إن التوافق هو إجراء يكون غرضه أيضا إبلاغ الجمهور بمشروع تنمية أو وثيقة تخطيط من أجل جمع الملاحظات حول هذه العملية. تم تقديم هذا الشكل من مشاركة المواطنين في إعداد وثائق التخطيط الحضري ، وإنشاء مناطق تنمية منسقة وبعض عمليات التنمية الحضرية بموجب المادة 1 من القانون رقم 85-729. 18 يوليو 1985 حول تعريف وتنفيذ مبادئ التخطيط كان نطاق التشاور في وقت لاحق .... يتم تنظيم مسار المشاورة أساسا حول ثلاثة متطلبات: يجب على السلطة المختصة التداول بشأن أهداف وطرائق التشاور ؛ يجب أن يحدث هذا طوال فترة تطوير المشروع ؛ وأخيراً ، وحتى إذا لم يكن التشاور ، من الناحية القانونية ، عملية ترميز ، فيجب على السلطة التنفيذية أن تقدم تقريرها إلى الهيئة التداولية التي تقرر بعد ذلك.

وبخلاف قانون الاستعلامات العامة، الذي يتم تحديد وتنسيق طرائق المشاركة عن كثب، فإن تلك الاستشارات كانت موضع تعريف نصي بسيط، لأن الفكرة هي ترك السلطات المحلية تتمتع بقدر كبير من الحكم الذاتي. لتحديدها وفقًا لخصائص المشروع. ومع ذلك، يبدو أنه، من أجل إجراء التشاور، من الضروري على الأقل للأشخاص الذين يرغبون في صياغة المشروع أن يتم إخطارهم بشكل فعال لكن قانون الدعوى الإداري يكاد يكون من الناحية الشكلية ... وأنهم يستطيعون تقديم ملاحظات مكتوبة أو شفوية على المشروع المذكور. وبعبارة أخرى، لا يكفي أن يتم إطلاع الجمهور على المشروع ، كما أنه من الضروري أن يكون - بطريقة أو بأخرى - قد جعل ملاحظاته معروفة للسلطة العامة ؛ خلاف ذلك ، فهي ليست استشارة بل مجرد معلومات بسيطة.

وسيتطلب منطق إجراء التوفيق وفائدته من السلطة الإدارية أن تعتمد المشروع المقدم للتشاور، الذي يمكن تعديله ليأخذ في الاعتبار التعليقات المقدمة من الجمهور. هذا ليس هو الحال. والواقع أن التعليقات التي يدلي بها الجمهور ، سواء كانت مؤيدة للمشروع أم لا ، ليس لها أي أثر قانوني على محتوى القرار المتخذ في نهاية إجراء التوفيق ؛ ولا تقيد السلطة المختصة بأي حال بمعنى هذه الملاحظات راجع المفوضية الأوروبية ، 16 يونيو 2000 ، رابطة الدفاع عن الإطار ... ، ويمكن تحديدها وفقاً لاعتبارات النفعية. ومع ذلك ، فإن المراسلات بين موضوع المشروع المقدم للتشاور ومضمون القرار الذي اتخذ أخيرا تشكل شرطا من الانتظامية الإجرائية لذلك القرار: كما هو الحال في التحقيقات العامة ، لا يمكن للسلطة الإدارية - من حيث المبدأ - تغييرات كبيرة في المشروع ، وتعطيل

طبيعته أو الاقتصاد العام ، إلا أنه يجب تكرار الإجراء. ويعكس إجراء التشاور الذي وضعته المادة L. 300-2 من قانون تنظيم المدن ميل المشرع المعاصر إلى وضع إجراءات ملزمة للإدارة بينما يسعى في الوقت نفسه إلى الحد من نطاقها.

3/ النقاش العام

قد تستمر المشاركة العامة في تطوير مشاريع التطوير أو المعدات التي لها تأثير كبير على البيئة أو تخطيط استخدام الأراضي في شكل مناقشة عامة: هذا إجراء الجمهور أن يطلع على مشروع تطوير رئيسي لغرض مناقشته مع المالك ، بما في ذلك التعليقات أو الأسئلة. وفي هذا الصدد ، كان القانون المشار إليه في 27 شباط / فبراير 2002 خطوة أساسية. مع القواعد التي كانت سائدة قبل اعتماد هذا القانون ، كان لدى الجمهور انطباع بأنهم مضللين واستشارتهم بشكل سيئ ، خاصة فيما يتعلق بالمشاريع الكبرى التي غالباً ما يكون التحقيق العام فيها متأخراً. علاوة على ذلك ، كانت حالة القانون هذه غير مؤاتية للثقة القانونية ، حيث تكاثرت الدعاوى - التي غالباً ما تكون الوسيلة الوحيدة لتجعل نفسها مسموعة من قبل الجمهور. كما أن اعتماد اتفاقية آرهوس في عام 1998 التي صدّقت عليها فرنسا في 8 تموز / يوليه 2002 يتطلب أيضا إجراء مناقشة عامة بموجب المادة 2 من قانون بارنييه ، ومن ثم إلى اللجنة الوطنية للمناقشة العامة (CNDP) التي أنشأتها. أعطت المادة 134 من القانون المؤرخ 27 شباط / فبراير 2002 ، المكملة بالمرسوم رقم 2002-1275 المؤرخ 22 تشرين الأول / أكتوبر 2002 ، زخما جديدا للمناقشة العامة بشأن المشاريع أو المعدات الإنمائية الرئيسية بتجديد اللجنة الوطنية للمناظرات العامة ، والتي تم رفعها إلى رتبة سلطة إدارية مستقلة. هذا التحول، على الرغم من أنه غير قابل للنقاش، كرس تطور إيجابي للمناقشة العامة انظر في هذا الصدد: Pissaloux (جان لوك)، "إحياء ...، بسبب تكوين جماعية الثلاثي ووضع أعضاء اللجنة الوطنية "الجديدة" للمناقشة العامة ، ووسائل عملها ، وتوسيع مجال تدخلها ومهامها ؛ مع ذلك، أن يقال اللجنة - أيضا مهمة استشارية - يحمل في المقام الأول على الرصد العام النقاش العام، إلا أنها لم تتخذ قرارا بشأن الأسس الموضوعية للمشاريع المقدمة، والتي، علاوة على ذلك، فإن المخاوف النقاش العام بعض مشاريع التنمية أو البنية التحتية هذه المشاريع تلبي شروط معينة .... بالإضافة إلى ذلك، يساعد أيضا على تقديم ضمانات والكفاءة خطيرة، كانت الإجراءات في النقاش العام.

و في نهاية ذلك يتم تحديده بدقة من قبل النصوص. ونتيجة لذلك ، من الواضح أنه تم إجراء تحسينات في المناقشة العامة بموجب القانون الصادر في 27 فبراير 2002. مع ذلك ، فإن هذا القانون لم يحل تماما - القضية الأساسية - "بعد المناقشة العامة". من المفيد - بالتأكيد - تنظيم مناقشة عامة ، مما يحسن شفافية إجراءات وضع المشاريع الكبرى وإعلام المواطنين بالعواقب المحتملة لهذه المشاريع على بيئتهم المعيشية. لكن بشكل عام ، تتوقف معلوماتهم بعد النقاش العام! ومع ذلك ، في نهاية المشروع ، كثيرا ما تؤدي المشاريع واسعة النطاق إلى إجراء دراسات إضافية قبل الاستقصاء العام، بحيث قد ينطوي ذلك على مشروع غالبا ما يكون أكثر تحديدا ولكن في بعض الأحيان مختلف جدا في طبيعته.

بسبب التغيرات الكبيرة التي طرأت على المشروع الأولي والتي أدت إلى نقاش عام. وبالتالي، بالنسبة للمواطنين ، الشعور بالخداع: لقد أجرينا مناقشة عامة ، ولكن ليس على المشروع الذي تحقق في النهاية!

ولمنع اللجنة الوطنية للنقاش العام من أن تكون ذريعة للضمير الصالح ، المادة L. 121-13 من قانون البيئة المكملة بالمادتين 11 و 12 من المرسوم من 22 ... قدم التزامًا لصاحب المشروع بإعلانه - في غضون ثلاثة أشهر بعد نشر تقرير المناقشة العامة - قراره بالمتابعة أو عدم تنفيذ المشروع بالإضافة إلى طرق هذا السعي وأي تعديلات تم إجراؤها على المشروع ؛ ودائمًا لضمان شفافية أكبر ، يجب نشر القانون الذي تتخذه السلطة المتعاقدة بهذا القرار [11 من المرسوم الصادر في 22 أكتوبر 2002. وأحيلت إلى اللجنة الوطنية للمناقشة العامة عن طريق تحديد التعديلات الرئيسية.

غير أن هذه الأحكام، التي لا يمكن إنكارها، أثبتت أنها غير كافية، لا سيما في حالة إجراء تعديلات مهمة للغاية على المشروع المقدم للمناقشة العامة. سعى القانون رقم 2010-88 المؤرخ 12 يوليو 2010 بشأن الالتزام الوطني تجاه البيئة إلى معالجة هذه العيوب [30] [30] انظر أدناه.

في الختام ، يمكن القول إن القواعد المتعلقة بالتشاور والنقاش العام هي بالتأكيد أشكال جديدة من الديمقراطية التشاركية التي عززت التزامات المالكين. لكنهم لم يؤدوا ، على كل ذلك ، إلى إنشاء آلية قرار مشترك.

المشاركة، واحدة من مفاتيح النجاح ...

يشارك المواطنون في تطوير القرارات ، ولكن أيضًا أثناء تنفيذها: المشاريع التطوعية ، العلوم التشاركية ، التمويل الجماعي ...

تتكاثر التجارب الإيجابية وتُدعى على نحو متزايد المشاورات الرقمية للعب دور تكميلي للصيغ التقليدية.

بشكل عام، والجهات الفاعلة في الاقتصاد الاجتماعي على وجه الخصوص تساهم في تطور مشاركة الغرض منها جدا، وهذا هو السبب يشكك في ARENA دوافع وشروط إشراك المواطنين و الجهات الفاعلة الاجتماعية والاقتصادية،على سبيل المثال أثناء تنفيذ جداول الأعمال 21 وخطط المناخ.

نظم ARENE العديد من ورش العمل ويدعم التجارب. وبدعمه ، يتولى المواطنون أيضًا مباشرة المشاريع التشاركية ، خاصة لصالح الطاقات المتجددة.

من خلال مشاركة سبعة مشاريع متنوعة للغاية ، تمكن الممثلون الموجودون في 12 ديسمبر 2017 من إطعام أفكارهم. ما هي شروط تشجيع المشاركة وتمديدها قدر الإمكان للمواطنين والموظفين ، وبالتالي منحهم حصة من السلطة على القضايا التي تهمهم مباشرة؟ كيف يمكن إقناع هيئات صنع القرار بمميزاتها ، لا سيما لحل المشاكل بشكل أفضل؟ كيف يمكن تعزيز تعبئة الجمهور من أجل الحفاظ على البيئة والاستثمار فيها عاطفياً وملموساً ؟

مثلها مثل الأحداث الأخرى ، سيساهم هذا الاجتماع في إطعام المؤتمر الإقليمي للتعليم البيئي في خريف عام 2018.

واقع الديمقراطية التشاركية و الحماية البيئة في الجزائر

الحماية البيئية من قبل المؤسسات الحكومية وحدها لا يكفي فانخراط المجتمع المدني في هذا المعترك البيئي أصبح ضرورة ملحة بتسخير الطاقات البشرية و المادية وحتى التكنولوجية والتشريعية لمكافحة التلوث و نشر الوعي و التحسيس بالمشاكل المترتبة و تجنيد كل الطاقات للمحافظة على البيئة و الانظمة البيئية و تحسين محيط الانسان.

لقد وصل عدد الجمعيات التي تدافع على البيئة في الجزائر الى 2505[101] جمعية محلية من اصل114,000جمعية تتوزع الجمعيات البيئية على كافة التراب الوطني فالى جانب الاعمال التحسيسية و التوعوية بالمخاطر و الانعكاسات على المحيط و المواطنين تقوم هذه الجمعيات باءقامة الندوات والموتمرات والاعمال التطوعية تعمل على تذكير اصحاب القرار كما تقوم بآصال المعلومات المتعلقة بالبيئة.

لقد حدث ان رفعت بعض الجمعيات الدعاوي القضائية[102]على مستوى المحاكم للدفاع عن قاضايا خولها القانون باللجوء الى القضاء لحمل الادارة و كل من تخلف عن الاحكام البيئية هي الدعوى التي رفعتها الجمعية الوطنية لحماية البيئة ضد اسمدال و التي فصلت فيها محكمة الحجار قسمها المدني في 05/12 1996 تحت رقم 593/96 بعدم قبول الدعوى شكلا و القاضية الثانية تتعلق بتأسيس جمعية المحافظة على البيئة و ترقيتها لولاية تلمسان كطرف مدني مطالبة بالتعويض من جراء المساس بأحد اهدافها المنصوص عليها في قانونها الاساسي في قضية شكوى بلدية تلمسان ضد السيد ز ب. الذي قام بقطع شجرة نخيل مملوكة للبلدية بغرض توسيع فناء المقهى الذي يملكه.

ان الحركة الجمعوية المهتمة بالبيئة عددها قليل بالمقارنة بالجمعيات الاخرى اما بالنسبة للأعمال التي تقوم بها هذه الجمعيات لم يرقى بعد الى المستوى المطلوب إلا بالنسبة لفئة قليلة من الجمعيات البيئية و يمكن ارجاع الاسباب الى قلة الوسائل المالية والمادية و الكفاءات البشرية.

المحور العاشر: الإصلاح الإداري و مقتضيات التنمية

المفاتيح الرئيسية

لماذا برامج للإصلاح الإداري و متى و كيف ؟

من المسلم به أن أي برنامج إصلاحي منشود، يرتبط أساسا بمشاكل التنمية التي تتطلب بدورها الاستعانة بإدارة فعالة، وكلما كانت الأجهزة الإدارية القائمة، عاجزة على تنفيذ خطط التنمية الوطنية، كلما بات من الضروري اللجوء إلى الإصلاح، بمعنى إحداث تغييرات في الأنظمة الاجتماعية والاقتصادية،

[101]) أ . زاوش حسين مداخلة بعنوان الديمقراطية التشاركية و حماية البئة حالة الجزائر تحت اشراف أ.د.بوحنية قوي الديمقراطية التشركية في ظل الاصلاحات السياسية و الادارية في الدول المغاربية جامعة قاصدي مرباح ورقلة الطبعة الثانية 2018 ص 223 الجزائر.

[102]) أ مرجع سابق .ص212

تواكب التحولات الإدارية في التنظيم وفي الموارد البشرية ووسائل التكنولوجيا والإعلام TIC كدعامات ناجعة لما أصبح يعرف بالحكومة أو بالإدارة الالكترونية لاسيما في مجال الخدمات والاتصال وتسيير الموارد البشرية.

كما أن الاحتفاظ بالدولة مرهون بوجود إدارة قوية قادرة على العمل، قائمة على الاحترافية، تحركها دوافع المصلحة الاجتماعية والاقتصادية، تتصف بالاستقرار والرزانة والاستقلالية، تتماشى ومقتضيات التنمية الإدارية والبشرية والتوجهات الحديثة للمجتمعات المعاصرة.

وأن أي إصلاح منشود ينبغي أن تكون الدولة هي العامل الأساسي في التغيير، أي يشمل دورها ومهامها وهياكلها ويراعي التكامل بين مختلف القطاعات، كالانتقال إلى اقتصاد السوق وتكريس دولة القانون ومن إدارة سلطوية إلى إدارة خدماتية؛ وذلك يتطلب لامحالة إرادة سياسية قوية وخطط وبرامج زمنية تنفيذية.

فالدولة العصرية تعمل باستمرار على مراجعة طرق تدخلها وحكمها ودورها ومهامها عبر برامج إصلاحية تأهيلية، ومن ثم فإن الإدارة مطالبة باعتبارها مظهرا من مظاهر ممارسة الدولة لصلاحياتها، بالتكيف والتصرف والتحرك في مجال سلوكياتأعوانها وإعادة ترتيب هيئاتها وتحديث أنماط سيرها كإدارة احترافيةخدماتية، تعمل في إطار أخلاقيات المهنة، إدارة حساسة بمتطلبات المجتمع والاقتصاد وبتطورهما باطراد وانتظام .

وانطلاقا من المقاربات والمعتقدات الإيديولوجية والمعاينات المسجلة على أرض الواقع لمجتمع ما في مجال الخيارات الإستراتجية لمنظومة التسيير الإداري والمالي للشأن العام الوطني، فان السلطات العمومية غالبا ما تلجأ إلى مباشرة إصلاحات إدارية أو مالية، جزئية أو شاملة تدريجية كما حدث في الجزائر" بدء من استعادة السيادة الوطنية عام 1962 عبر محطات أساسية أملتها ظروف الواقع، نوجز أهمها فيما يلي:

- إصلاح عام 1966 المتوج بصدور الأمرية رقم 133/66 المؤرخة في 02 جوان 1966 المتضمنة القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية،
- إصلاح عام 1967 المتوج بصدور أول نص قانوني ينظم الجماعات المحلية {البلدية} ([103]) ثم قانون الولاية عام 1969 ([104])، وهو الإصلاح الذي شمل النظام الإداري القائم على المركزية آنذاك بإدخال وتعزيز نظام اللامركزية أين أوكلت للبلدية والولاية عدة مهام سياسية و اقتصادية واجتماعية وثقافية وتمكين المواطنين من المشاركة في تسيير شؤونهم المحلية،

[103]) الآمر رقم 24/67 المؤرخ في 18 جانفي 1967
[104]) الأمر رقم 38/69 المؤرخ في 23 ماي 1969.

- التقسيم الإداري لعام 1974 الذي جاء لتحقيق التوازن الإقليمي والتقليل من حدة الفوارق بين بلديات الوطن والذي تميز برفع عدد الولايات من 12 إلى 31 ولاية وتكثيف الأنشطة الاقتصادية من خلال إعطاء مزيد من الصلاحيات إلى الولاية لتنمية مجالها في إطار حدودها الإدارية.
- التقسيم الإداري لعام 1984 الذي جاء استجابة لكثافة الشبكة العمرانية ونموها السريع ليشهد ارتفاع عدد الولايات من 31 إلى 48 ولاية و1541 بلدية و742 دائرة([105])
- إنشاء لجنة وطنية مكلفة بدراسة وانسجام القوانين والأجور المطبقة على مستخدمي القطاع العمومي وشبه العمومي عام 1974 ([106]) والتي استوحى واضعو القانون الأساسي العام للعامل في عام 1978 من أفكارها فلسفة توحيد عالم الشغل.([107])
- تشكيل مجموعة عمل وزارية مشتركة عام 1987 كلفت بإعداد دراسة شاملة حول واقع الإدارة العامة بخصوص مجال وطرق تدخلها ومهامها ووسائل معالجتها.
- تشكيل مجموعة عمل وزارية مشتركة عام 1991 وتنظيم ندوة وطنية تحت رعاية رئيس الدولة عام 1992 لنفس الغرض. ([108])

وهي الفترة التي تلت صدور الدستور الجديد لعام 1989 المعدل والمتمم عام 1996 ([109]) الذي أقّر مبادئ جديدة للنظام السياسي والاقتصادي للبلاد، كالفصل بين الدولة والحزب و إقرار مبدأ التعددية الحزبية والفصل بين السلطات والانتقال من الاقتصاد التوجه إلى الاقتصاد الحر وإقرار مبدأ التعددية النقابية، وهي من المعطيات والمؤشرات الجديدة التي تتطلب مواكبتها والتكيف معها.

- إحداث لجنة وطنية عام 2000 لإصلاح هياكل الدولة ومهامها في سياق تجديد المرفق العمومي" كان الهدف منها، كما جاء في خطاب رئيس الجمهورية، التوصل الى اصلاح ينبثق من نظرة جلية لواقع البلاد، اقتصاديا، اجتماعيا، سياسيا ومؤسساتيا ومن الاستشعار الجيد لتطلعات المجتمع الحقيقية ولمطالبته بأخلقة العمل العمومي بالحكم الرشيد([110]) المتوجة بصدور القانون الجديد للوظيفة العمومية عام 2006 ([111]).

---

[105]) إصلاح يرمي إلى تحسين الداء الإداري لتسهيل عملية تنمية المناطق المتخلفة.

[106]) بالمرسوم رقم 10/74 المؤرخ في 30 جانفي 1974 .ج.ر.ج.ج. رقم 11 الصادرة بتاريخ 1974/02/05.ص.11.

[107])الصادر بالقانون رقم 12/78/ المؤرخ في 5 أوت والملغى لاحقا بالقانون رقم 11/90 المؤرخ في 21 أفريل 1990 المتعلق بعلاقات العمل الفردية.**1**978

[108]) الندوة المنظمة تحت إشراف رئيس المجلس الأعلى للدولة 2-3-1992/5/4.

[109]) المصادق عليه في استفتاء 1996/11/28.

[110]) خطاب السيد رئيس الجمهورية بجامعة الأمم المتحدة، بطوكيو اليابان. منشور في جريد الشعب بتاريخ 2004/12/08. والرسالة الرئاسية المؤرخ في 22 نوفمبر 2000 الملقاة في قصر الأمم بمناسبة مراسيم تنصيب أعضاء اللجنة.

[111]) الأمرية رقم 06-03 المؤرخة في 15 يوليو 2006

كما عرفت المالية إصلاحا من خلال تكييف القانون الإطار العضوي رقم 17/84 المتعلق بقوانين المالية ثم القانون المتعلق بتسوية الميزانية خلال عام 2008.

وما يسجل عن هذه المبادرات الإصلاحية ما يلي:

- افتقارها لإطار مرجعي ولبرامج زمنية تنفيذية قابلة للتقييم والتدقيق والمساءلة، ممّا حال دون تحقيق المبتغى المنشود منها.
- اعتمادها في مراحلها الأولى من الناحية السياسية الواقعية، على منظومة إدارية قائمة على تركيز السلطة.
- إصلاحات جاءت في معظمها مبتورة غير منسجمة مع أهداف الإدارة الخدماتية ومقتضياتها، لتعرف العلاقة بين المواطن والإدارة والمتعاملين معها مع مرور الوقت([112]) إختلالات واضحة ساهمت في تعميق الهوة بين محيط الإدارة ومستوى احتياجات المواطنين الذين أصبحوا أكثر إلحاحا في الحصول على خدمات نوعية سريعة، ذات جودة عالية، قريبة منهم، وبأقل تكلفة. رافقها في مطلع التسعينيات من القرن الماضي بروز تجمعات نقابية جديدة وبقوة في قطاع الإدارات والمؤسسات العمومية. ([113])

كما يلاحظ في هذا المجال، أن محاولات الإصلاح الإداري المباشرة عبر مراحل تطور مؤسساتنا وإداراتنا العمومية، واجهتها مقاومات سياسية أحيانا، ومن السلطات التنفيذية المركزية وأعوانها العموميين أحيانا أخرى، الأمر الذي انعكس سلبا على مصداقيتها ؛ وكان من الضروري تجاوزها وفق سياسات وبرامج وطنية إصلاحية محددة المرامي، تفاديا للوقوع في ازمات مالية واقتصادية أو للتخفيف من حدتها وتجنب الذهاب إلى برامج التعديل الهيكليplan d'ajustement structurel التي غالبا ما تتم في شكل إملاءات واشتراطات من المؤسسات المالية الدولية، كصندوق النقد الدولي والبنك العالمي كما حدث في الجزائر خلال التسعينات من القرن الماضي (1994-1998) وما نجم عنها من نتائج قاسية، كإعادة هيكلة المؤسسات العمومية بدفعها نحو الخوصصة وتقليص تعداد المستخدمين العاملين في القطاع العمومي والتشجيع على الذهاب المبكر للتقاعد وتجميد التوظيف.

إن الإصلاح الإداري، من مقتضيات التكيف والتطور الدائمين والمستمرين بما يتماشى والاستجابة للطلبات الخدماتية المتزايدة بمواصفاتها الكمية والنوعية المطلوبة.

ولما كانت طلبات المواطنين في ازدياد مستمر، بفعل عوامل عديدة منها :

---

[112]) وذلك بالرغم من تقنين هذه العلاقة بصدور مرسوم في عام 1988 يتعلق بتحسين العلاقة بين المواطن بالإدارة.

[113]) وذلك عملا بأحكام القانون 14/90 المعدل بالقانون رقم 30/91 المؤرخ في 21 ديسمبر 1991 المتعلق بكيفيات ممارسة الحق النقابي الذي أصبح مكفولا لكافة الموظفين.

• زيادة النمو الديمغرافي، وارتفاع مستوى المعيشة والمستوى التعليمي والانفتاح على المجتمعات المتطورة وانتشار تقنيات التكنولوجيا والإعلام والاتصال؛ فان الإدارة مطالبة باستمرار بمواكبة التحولات الجارية في المجتمع من حيث، دورها ومهامها وهياكلها، وصولا إلى إيجاد التنظيم الملائم القائم على فلسفة الإدارة بالأهداف وعلى التسيير التقديري التوقعي لمواردها البشرية.

وللوقوف على مضامين وأهداف أي إصلاح منشود، يتعين علينا التعرض بالمناقشة والتحليل لجملة من المسائل ذات العلاقة بأي مبادرة أو برنامج إصلاحي وذلك في شكل فقرات متتالية ومتفرعة كما يلي:

1/ المسعى المنتهج في مجال الإصلاح الإداري 2/ العوامل الرئيسة 3/ المنطلقات 4/المجالات والأدوات5/ المحاور 6/ المقتضيات.

I/المسعى المنتهج في مجال الإصلاح الإداري

مسايرة لواقع الإدارة والخدمة العمومية عموما، تسعى السلطات العمومية من خلال إعداد وإقرار برنامج الإصلاحات ([114]) تحقيق جملة من الأهداف منها:

1/1 تكريس مفهوم الدولة الأكثر استجابة لمطالب المواطنين، في كنف الشفافية والانفتاح والمسؤولية وتعزيز الحوافز لدى المواطنين للمشاركة في تسيير الشأن العمومي في إطار الديمقراطية التشاركية.(المدسرة في الدستور الجديد لعام 2016).

2/1 التحول الكامل في الخطط والتغيير الجوهري في الروح والفكر وأنماط السلوك وفي التنظيم وفي عمل العنصر البشري؛ فما شهدناه ونشهده من تعثر في التطور مرده إلى سيطرة الجهاز الإداري البيروقراطي على معظم المؤسسات المتسمة بعدم المرونة وبالمركزية.

3/1 الانتقال من نمط الإدارة البيروقراطية السلطوية إلى إدارة في خدمة المواطن، وذلك من خلال تأصيل وإشعاع ثقافة المرفق العمومي في محيط إدارة حديثة مهنية، داخليا وخارجيا،وخلق جسور للتواصل مع مختلف مكونات المجتمع كمهام دائمة للمرفق العمومي.

4/1 الاعتماد التدريجي لبعض آليات ودعامات التسيير المعمول بها في القطاع الخاص كالمنجمنت الجديد وآلياته، بهدف التوصل إلى تحقيق فعالية المرافق العمومية وجودتها مع الحرص على التحكم في الكلفة.

II/ العوامل الرئيسة للإصلاح الإداري:

غالبا ما تراعى في وضع برامج الإصلاح الإداري، جملة من العوامل الرئيسة منها:

1/2 الحرص على الحد من استنزاف الموارد العمومية.

2/2 احترام مبدأ المنافسة.

---

[114]) علما بأن هذه البرامج غالبا ما تعرض في شكل محاور في صلب مشروع برنامج الحكومة السنوي على البرلمان للمصادقة عليه والذي غالبا ما تكون له آ ثار مالية وهيكلية. أو في المشاريع الانتخابية. من ذلك مثلا أن برنامج المترشح السيد عبد العزيز بوتفليقة عام 1999 احتوى على محور هام تمثل فيما أسماه : بمراجعة الوظائف العمومية la révision de la nomenclature des emplois publics

3/2 اعتماد وتنفيذ سياسة خوصصة المرافق العمومية الصناعية والتجارية وذلك بفتح رأسمال المؤسسات العمومية للمساهمين الخواص وتعديل مركزهم القانوني الأساسي، أو تفويض بعض النشاطات إلى الفاعلين الخواص.

III/منطلقات الإصلاح الإداري:

1/3 من حيث المبدأ

ترتكز منطلقات الإصلاح الإداري والمالي المنشود، حول بعض المبادئ المتعلقة أساسا بموضوع: عدم التركيز déconcentration، إعادة الهيكلة Restructuration، تقليص النفقات Réduction des dépenses، انخراط وتقييم الأعوان l'implication et l'évaluationdes agents publics كمحاور محركة في مفهوم دور الدولة ومهامها.

2/3 في الممارسة

ساد منطق تبوء المرفق العمومي في الحياة العملية، مكانة رئيسية ليس كمؤد للخدمات للمرتفقين فقط، ولكن أيضا كأداة للعمل العمومي instrument d'action publique في شتى المجالات،الاقتصادية، الاجتماعية، الثقافية، الصحية ....إلخ.

ولمسايرة هذه المنطلقات يتعين ضرورة التركيز على مجالات وآليات معينة يشملها الاصلاح.

IV/مجالات الإصلاح الإداري المنشود وأدواته

ينبغي أن يشمل التغيير الحقيقي مجالات وميكانزمات محددة منها:

1/4 – ضرورة إعادة تحديد الهياكل وطرق التسيير العمومي من جهة، وتطبيق إجراءات تقييم نجاعة المرافق العمومية بدء بعقلنتها وتجديدها.

فالمرافق العمومية أو الإدارة عموما محكوم عليها بالتكيف والتحول والتطور بنفس الوتيرة التي تتطور بها الدولة المعاصرة والفاعلين الرئيسيين في المجتمع المدني، لكونها في خدمة الحكومة المباشرة للسلطة والتي هي بدورها في خدمة المواطن والمجتمع ككل.

2/4- التركيز على تكوين الموارد البشرية(أعوان الدولة عموما) تكوينا مهنيا عاليا. (أساسي، تكميلي)، التأهيل، تحسين المستوى، الإتقان، وصولا إلى صقل منظومة متكاملة ومنسجمة في هذا المجال من تكوين وأدوات، ومؤسسات متخصصة، ومكونين أكفاء، ومنظومة للتحفيز المادي والمعنوي للأعوان ونظام قانوني أساسي للموارد البشرية يحكم مسارهم المهني.

3/4- مراجعة مهام الدولة بالتحول من دولة "التوزيع إلى دولة الإنتاج" .

V/ المحاور الأساسية لإصلاح مهام الدولة وهياكلها

ينبغي التركيز بهذا الصدد على المهام والأدوار الأساسية التالية:

1/5 منح الأولوية للتنظيم والضبط والمراقبة، بدلا من مباشرة التسيير.

2/5 تنشيط المبادرة الخاصة دون خنقها أو تقليصها، إذ هناك مستلزمات جديدة تدعو إلى نوع جديد من التسيير العمومي و أنماط جديدة للعمل، تتمحور أساسا حول نوعية الخدمات المقدمة من قبل المؤسسات والإدارات العمومية، قائمة على مقاييس المنافسة واحترام الآجال والقدرة على التوقع والفعل والاستجابة لحاجيات الزبون وبأقل كلفة ممكنة، غايتها تحسين علاقة الإدارة بالمواطن والمتعاملين معها في كنف التضامن والانسجام الاجتماعيين والمواطنة المسؤولة والحرص على حماية حقوق وحريات المواطنين الفردية والجماعية.

فالأجهزة الإدارية كائن حي يؤثر ويتأثر بمحيطه وأن دورها في تعاظم، يمتد ليشمل تطوير التماسك الاجتماعي عن طريق أدوات التنظيم والحرص على تكافؤ الفرص بين المواطنين من خلال محاربة الفوارق الاجتماعية ومختلف الآفات والظواهر المسيئة لمصداقية الإدارة والدولة عموما .

3/5- احترام حق المواطن في الإعلام وفي الحصول على المعلومات والوثائق الإدارية وعلى تسبيب القرارات الإدارية المتخذة.

4/5- مواجهة الاختلالات التي تعيق تحسين علاقة الإدارة بالمواطن في إطار برنامج إصلاحي شامل لتحديث الإدارة وتحسين علاقتها بالمتعاملين معها، بدء بالنظر أولا في تصحيح الاختلالات البنيوية والعضوية المتعلقة بالعلاقات والروابط القائمة بين المرافق العمومية المرهونة بتطوير عمل الإدارة والعلاقات الوظيفية بين مختلف أعوانها وتنظيم هياكلها وفقا لمقتضيات الحكم الرشيد والخضوع إلى المساءلة، فلا طائل من تضخيم الهياكل الإدارية وتعداد المستخدمين والترسانة القانونية والتنظيمية المتناثرة والانفراد بالقرارات، كممارسات من شأنها إحداث مزيد من التوترات والتشنجات في علاقة الإدارة بالمرتفقين بعيدا عن الغاية من إحداث المرفق العمومي وثقافته وأخلاقيات المهنة.

5/5- مراعاة المركز القانوني لأعوان الدولة من حيث تثمينه ماديا ومعنويا ومن حيث التحفيز والتقييم والتأطير والتصدي لمختلف الاختلالات المتعلقة منها بمجال استقبال المواطنين والمتعاملين مع الإدارة وإرشادهم وتزويدهم بالمعلومات اللازمة والحرص على معالجة القضايا والملفات المتعلقة بالمتعاملين مع الإدارة في أقرب الآجال الممكنة وفي كنف الشفافية في المعاملات وفي تحسين تقديم الخدمات وجودتها.

6/5- فتح قنوات الاتصال والحوار ووضع أدلة توجيهية، وميثاق المواطن، ومدونة لأخلاقيات المهنة يلتزم بها الموظفون وأعوان الدولة عموما.

7/5- تغيير أنماط التفكير والعمل بتحضير الخلف في إطار المقاربة القائمة على تكوين مُسّيري الغد المطالبين بالتأهيل والكفاءة لرفع التحديات من خلال تفتحهم تجاه قيم جديدة وممارسات جديدة، من خلال تبني طرق حديثة في التنظيم و التسيير في إطار الشبكةen ligne ولاسيما تعميم ما أصبح يعرف بنظام الحكومة أو الإدارة الالكترونية التي أعطت نتائج جد مرضية في بعض المجالات العملية. وذلك بتدعيم التكوين المتواصل للعنصر البشري وتأهيله وتحسين معارفه في التكنولوجيا والإعلام والاتصال.

8/5 مراعاة المواصفات المطلوبة في تقلد الوظائف بمعنى،وضع الشخص الملائم في المكان الملائم وخاصة في المصالح التي لها علاقة مباشرة مع المواطنين/ كمصالح الاستقبال والإرشاد وانجاز الخدمة مثلا/.

VI/مقتضيات الإصلاح الإداري:

في سياق انتهاج مسعى فعال للإصلاح الإداري، يتعين اعتماد جملة من المقاربات و المبادرات والآليات التي تتمحور أساسا حول:

1/6- فهم ومواكبة المتغيرات الداخلية والخارجية للمجتمع والسهر على تطوير العمل السياسي والإداري بما يتفق ومقتضيات التكيف والتطور والتحول بدء بإعادة الثقة بين المواطن والدولة عبر تعزيز منظومة الحقوق والحريات وسمو القانون والعمل على رفع القيود الإدارية البيروقراطية والتخفيف من التعقيدات المكتبية وتهيئة المناخ الملائم لإنجاز المخططات التنموية، لارتباط الإصلاح بمشاكل التنمية التي تتطلب وجود أجهزة إدارية فعالة وناجعة كما سبق القول.

2/6- اعداد برامج واضحة المعالم قابلة للتنفيذ في مجال تحديث وعصرنة الإدارة وتحسين العلاقات مع المتعاملين معها وتمتين روابط الثقة بينهما في إطار إشعاع ثقافة المرفق العمومي.

3/6- بناء جسور للتواصل مع جميع مكونات المجتمع المدني وجعلها من الانشغالات الدائمة للمرافق العمومية كحليف قوي وشريك مباشر وقوة اقتراح معتبرة ولائقة في إعداد وتمثيل وتقويم برامج التبسيط الإداري.(كما تعمل عليه جاهدة وزارة العدل ووزارة الداخلية والجماعات المحلية).و ينتظر أن تعمم لتشمل كافة المصالح الادارية والمصرفية.([115])

4/6-الانفتاح على وسائل الإعلام وتنظيم استطلاعات للرأي، للوقوف على مدى تحسن أو تدهور وظيفتي الاستقبال والإرشاد من جهة والتكفل باحتياجات المواطنين من جهة أخرى.

[115]) وهو ما يترجم من خلال إحداث وزارة منتدبة لدى وزير المالية مكلفة بالرقمنة وعصرنة أدوات العمل في هذا القطاع الهام الذي يعرف تأخرا معتبرا في مجال العصرنة.

5/6- وضع نظام صارم للمراقبة والمساءلة ومدونة لأخلاقيات عمل الإدارة العمومية لضمان المحافظة على قوة النصوص القانونية وتكييفها المستمر والامتثال لها، تحقيقا للسرعة والدقة في انجاز المعاملات الإدارية وبأقل كلفة وجهد ممكنين.

6/6- تسخير الوسائل التكنولوجية الحديثة لتحسين صورة الإدارة في المجتمع، وذلك عبر التمسك بقواعد الأخلاقيات المهنية والشفافية والالتزام بالقانون والمشروعية ونبذ السلوكات المشينة من خلال محاربة الرشوة والفساد واستغلال النفوذ والحرص على ضرورة تطبيق القانون والخضوع لأحكام القضاء والالتزام بتنفيذها في آجال معقولة ومحددة.

7/6- ضرورة دعم التوجه نحو العمل بنظام اللامركزية وعدم التركيز الإداريين وتعزيز الصلاحيات التقريرية وتوفير الموارد البشرية المؤهلة والمادية الضرورية لسير مختلف الأجهزة والمصالح المعنية،

8/6- استعمال اللغة الرسمية للدولة في معاملاتها الإدارية وفي جميع النصوص والمراسلات.

9/6- إعادة تكييف المنظومة القانونية والتنظيمية من حيث تبسيطها وتعميم نشرها في بوابات الكترونية لكل إدارة أو مؤسسة عمومية.

10/6- الحرص على انخراط جميع الإدارات والمؤسسات العمومية في مشروع تبسيط الإجراءات الإدارية وآليات التنسيق والتشاور مع مختلف القطاعات الحكومية والفاعلين في هذا المجال، وذلك من خلال تبني نظام التسيير بالنتائج والأهداف.La gestion par objectifs في كافة المرافق العمومية الخدماتية.

11/6- اعتماد الشباك الوحيد في تقديم الخدمات إلى المواطن،

12/6- تعميم الاعتماد على الشبكة العنكبوتية لإحداث النتائج المتوخاة في العلاقة بين الإدارة والمواطن وكذلك الشأن بالنسبة للمهن وطرق تنظيم الإدارة، علاوة على الطابع الجديد الذي أثّر عليها والتطور المنتشر للعلاقة التعاقدية في مجال علاقات العمل.

13/6-العمل على إحداث هيئة وطنية عليا تتمتع بسلطات كافية للتنسيق والسهر على تنفيذ برامج الإصلاح الإداري كمسار متواصل ودائم توضع تحت وصاية أعلى السلطات العمومية.

14/6- رسم وتحديد فلسفة جديدة للمرفق العمومي وذلك عن طريق تنصيب المجلس الأعلى للوظيفة العمومية المنصوص عليه في القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية لعام 2006 وتفعيل دوره.

15/6- إجراء تفكير عميق حول الكفاءات الأساسية المرتبطة بتطوير المسيرين العموميين والتزود ببنك معلومات بهذا الصدد.

16/6- الجنوح بخصوص المصالح المركزية للإدارات العمومية نحو إعادة التمركز le recentrage حول الوظائف الأكثر إستراتيجية.

17/6- إعادة هندسة الوزارات مع تقليص عددها والعمل على تجميع هياكلها (المديريات وفروعها) مركزيا ومحليا.(مع مراعاة طبيعة النشاط وطابع الجهة).

18/6- العمل بخصوص المصالح غير الممركزة على ضرورة مراجعة الأحكام الناجمة عن اللامركزية باعتبار أن البلدية هي المستفيدة من التغيرات كخلية أساسية في المجتمع وحلقة وصل بين القاعدة والقمة،علاوة على مراجعة المنظومة الجبائية خدمة للتنمية المحلية.

المحور الحاد عشر: تطور مفهوم دور الدولة

لقد تعاقب مع مرور الزمن مفهومان لدور الدولة ([116]) من حيث التدخل في المجالين الاقتصادي والاجتماعي أو من حيث الابتعاد عن الحياة الاقتصادية، و هما مفهومان يتعارضان بين أنصار تدخل الدولة من جهة و أنصار الدفاع عن الليبرالية الاقتصادية من جهة أخرى.

فبالنسبة لدعاة تدخل الدولة في المجالين الاقتصادي والاجتماعي يركزون على الوظائف الرئيسية للدولة، ممثلة في **وظيفة التنظيم ووظيفة الضبط و وظيفة إعادة التوزيع**.

أما أنصار الدفاع عن الليبرالية الاقتصادية، فيرون بأن من واجب الدولة أن تحد من تدخلاتها وتلتزم **بالمهام السيادية للدولة وتحافظ على الإطار المؤسساتي الذي يسمح بالتشغيل الحر للسوق في ظل المنافسة الكاملة .([117])**

في الواقع فإن المعارضة بين أنصار الدولة التدخلية و أنصار الدولة الحارسة، ليست واضحة تماما و أن أنماط التعبير عن تدخلات الدولة متنوعة جدا.

و للبحث في هذا الموضوع، يتعين طرح الإشكالية التالية: ما هي مبررات تدخل الدولة أو عدم تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية و الاجتماعية.

وللإجابة على هذه الإشكالية، يتعين تقسيم العمل إلى مبحثين أساسيين، يتناول المبحث الأول: مبررات تدخل الدولة في المجالين الاقتصادي والاجتماعي و في المبحث الثاني: مبررات عدم تدخل الدولة.

[116] تتشكل الدولة من المؤسسات التالية الادارات العامة المركزية و الإدارات العامة المحلية و إدارات الضمان الاجتماعي

[117] Jacques Fontanel, Analyse Des Politiques économiques, p7/25, 2005

المبحث الأول: مبررات تدخل الدولة في المجالين الاقتصادي والاجتماعي.

هناك أسباب كثيرة تبرر تدخلات الدولة في المجالات الاقتصادية والاجتماعية بأشكالها المختلفة منها: الأحداث التاريخية مثل الأزمات الاقتصادية والحروب، و لكن أكثر من هذه الأحداث، هو إخفاقات السوق المتكررة.

أولاً / أسباب تدخل الدولة.

لقد تطور دور الدولة في الاقتصاديات المتقدمة خلال القرن العشرين و نمى بشكل كبير لتصبح الدولة لاعبًا رئيسيًا في المجالين الاقتص‌ادي والاجتماعي.

كما دّعم تدخل الدولة بناء الدولة القومية، و سمح و مكن الدولة من التغلب على اخفاقات السوق ومكافحة تجاوزات الرأسمالية في القرن التاسع عشر في أوروبا.

- **1/الحاجة إلى بناء دولة قومية موحدة.**

تمثل الدولة القومية مجموعة من الأشخاص الذين يعيشون فوق اقليم واحد ويتمتعون بنفس الثقافة.([118])

- **2/ ضرورة محاربة إخفاقات السوق.**

لتدخل الدولة أسباب اقتصاديةأيضا،بحيث يجب أن تتدخل الدولة في القضايا التي يكون فيها السوق فاشلا.كالتدخل لتسيير السلع العامة، التربية ،الآمن و الصحة ، ولكن أيضًا لتتولى إدارة بعض العوامل الخارجية السلبية التي تنتجها المؤسسات كالتلوث .

إن تدخل الدولة ضروري بسبب التكلفة و المخاطرالمرتبطة ببعض الاستثمارات التي لا تشجع القطاع الخاص على الاستثمار فيها. كما هو الحال بالنسبة لبناء البنية التحتية الرئيسية للنقل أو السكك الحديدية.

- **3/ تدخل الدولة في حالة الأزمة**

الحالة التي يعجز السوق في ضبط القضايا الاقتصاديةو يتعذر على السوق تنظيم نفسه بنفسه.

- **4/ محاربة انتهاكات الرأسمالية.**

أدى تطور الرأسمالية في القرن التاسع عشر إلى تطور البؤس الاجتماعي بين العمال،فقد كانت ظروف العمل صعبة والأجور غير كافية لتغطية الاحتياجات الأولية،وبغرض وضع حد لانتهاكات

[118] يتطلب تكوين ثقافة مشتركة إنشاء تعليم إلزامي ومجاني للجميع

الرأسمالية، تدخلت الدولة تحت ضغط النقابات العمالية لتنظيم سوق العمل وفرض إعادة توزيع الدخل([119]).

ثانيا: أشكال تدخل الدولة.

يمكن إرجاع أشكال تدخل الدولة في المجالين الاقتصادي والاجتماعي إلى أسباب متعددة ([120]) منها:

- التنظيم
- الضبط وإعادة التوزيع ،
- إنتاج السلع و الخدمات غير التجارية أو التجارية.

أ / **التنظيم**

يندرج تنظيم الدولة في المجالين الاقتصادي والاجتماعي في مجال سن القوانين، بغية تنظيم جميع جوانب الحياة الاقتصادية والاجتماعية للبلد. هذه القوانين تلزم جميع الاعوان الاقتصاديين و تعرضهم للعقوبات عندما لا يحترمونها([121])

ب/ **الضبط**

ضبط النشاط الاقتصادي بمعنى أن تؤخذ مجموعة من القرارات التي تهدف إلى محاربة الاختلالات الاقتصادية الدوريةكالبطالة،و هي مجموعة من القرارات التي تخضع للسياسة الاقتصادية الدورية.

ج/إعادة التوزيع

تتمثل وظيفة إعادة التوزيع في حماية الأفراد من المخاطر الاجتماعية،كالبطالة،الشيخوخة، المرض.....و محاربة التفاوت في الدخل.

ولتنفيذ مهمتها، تقوم الدولة بتخصيص دخل التحويل الممولمن الاشتراكات الاجتماعية وفق منطق التأمينات والضرائب و المساعدات في إطار التضامن.

د/ إنتاج السلع والخدمات

ويتعلق الأمربإنتاج السلع والخدمات غير التجارية المعروفة باسم الخدمات العمومية و أيضًا بإنتاج السلع والخدمات العمومية السوقية من قبل المؤسسات العمومية التي تتنافس مع الشركات الخاصة([122]).

---

[119]) في فرنسا قانون 13 يوليو 1906 منح الراحة الأسبوعية وقانون 5 مارس 1928 تأسيس التأمين الاجتماعي.في المانيا صدرت قوانين الحماية الاجتماعية مع نهاية القرن ا19.

[120])Problèmes économiques hors série février 2015 n 7 comprendre l économie concepts et mécanismes p 53.

[121]) قانون العمل و قانون المنافسة مثلا

[122]شركة انتاج خدمات النقل RATP و EDF إنتاج خدمات الكهرباء على سبيل المثال.او شركة لإنتاج الخدمات مثل Alger télécom

ثالثا مقياس حجم تدخل الدولة

تستخدم ثلاثة مؤشرات تقليدية لقياس حجم تدخل الدولة في الاقتصاد ،

-1/ حجم الاقتطاعات الإجبارية بالمقارنة بالناتج المحلي الإجمالي،

-2/ حجم الإنفاق العام بالمقارنة بالناتج المحلي الإجمالي،

-3/ حجم التوظيف العمومي، بالمقارنة بإجماليالعمالة .

المبحث الثاني : تطور تدخل الدولة في الاقتصاد

بعد عقود من التدخل الواسع للدولةفي اقتصاد الدول المتقدمة ،عرفت سنوات السبعينيات والثمانينيات، تراجع دور الدولة في الحياة الاقتصادية تحت تأثير الإيديولوجية الليبرالية بعد إعادة إحياء الأفكار الليبرالية التي انتشرت في انجلترا في القرن 18 الى جانب البناء الاوروبي واللامركزية إلى حد كبير بفعل مساهمتها بشكل كبير في تغيير طرائق تدخل الدولة.

أ ولا/ تأثير الإيديولوجية الليبرالية ([123])

الليبرالية الاقتصادية هي أيديولوجية تدعو إلى الحد الأدنى من تدخل الدولة، وقد ظهرت هذه الأيديولوجية في إنجلترا في القرن الثامن عشر و التي كان لها تأثير كبير في الولايات المتحدة وأوروبا ابتداء من 1970.

- **1 / الليبرالية الاقتصادية.**

يقتصر دور الدولة وفقاً لأنصار هذه الأيديولوجية، في ***تشغيل آليات السوق بحرية***. لان السوق كفيل بتنظيم ذاته بشكل آلي و مكافحة الأزمات الاقتصادية.

و يقتصر تدخل الدولة على ***الوظائف السيادية*** والحفاظ على قواعد ***تشغيل الأسواق*** بناءً على ***مبدأ المنافسة الكاملة***.

- **أ/ الوظائف السيادية للدولة الحارسة**

بمعنى ان للدولة دورًا أساسيًا في حماية ألأشخاص و الممتلكات و الحفاظ على النظام العام.

[123]) Thomas Fabre l essentiel pour comprendre l économie optimum p47/57

ووفقاً مفهوم الدولة الحارسة ، يجب أن تكون الدولة، الضامن للعدالة والدفاع والشرطة والدبلوماسية.

- **ب/ الوظائف الاقتصادية والاجتماعية للدولة.**

يعترف الليبراليون بدور مهم للدولة في مجالين اقتصاديين واجتماعيين معينين.

أولاً : يجب **على الدولة التدخل لإنتاج سلع عمومية مثل: التعليم والبنية التحتية**.
كما يتعين على الدولة، **التدخل للحفاظ على إطار تنافسي يسمح للسوق بالعمل بحرية. هدا** في إطار ***سياسة المنافسة***.

ثانيا سياسة المنافسة

- تساهم الدولة في الحفاظ على إطار تنافسي مثالي من خلال محاربة احتكارات القلة oligopoles والاحتكارات Les monopols وإساءة استخدام المنصب المهيمن Abus de position dominante

وفي هذا السياق، تساهم الدولة في الحفاظ على الاطار التنافسي المثالي من خلال محاربة الاحتكارات. ([124])

فسياسة المنافسة هي نوع من السياسة الهيكلية التي تهدف الى الحفاظ على المنافسة في السوق و تهدف الى التحكم في الاتفاقات بين الشركات كما تحارب سوء استخدام مواقع الهيمنة و تسهم كذلك في نشر المعلومات. سياسة تسمح بانخفاض الأسعار و تساعد على زيادة القوة الشرائية للمستهلكين، كما أنها تجعل الشركات تضطر إلى الابتكار لتكون فعالة من أجل أن تظل قادرة على المنافسة على المدى الطويل و تولد مكاسب في الانتاجية و بالتالي تعزز النمو و العمالة.

- تعتبر نهاية السبعينيات، هي الفترة التي عرفت فيها تدخل الدولة في المجالين الاقتصادي والاجتماعي الأكثر إثارة للجدل. إذ يعتبر تدخل الدولة لمحاربة الاختلالات الاقتصادية الدورية غير فعال، فهي متهمة بأنها تتسبب في الخلل الاقتصادي نفسه و تسمح بتطبيق ، في جميع البلدان المتقدمة، برامج الخصخصة الواسعة النطاق و تفكيك الأنظمة، إلى جانب آثار التكامل الأوروبي الذي حول بعض من صلاحيات الدول إلى الاتحاد الأوروبي مثال السياسة النقدية و السياسة

التجارية، و هي قرارات تؤخذ على مستوى الاتحاد الاوروبي و اللامركزية التي أعطت صلاحيات جديدة للجماعات الإقليمية، المساعدات الاجتماعية و سياسة النقل، في حين تم التأكيد على دور الدولة في مجال التضامن و الضبط. لأن تطور البطالة ووصول أجيال سنوات المجد إلى سن التقاعد و سياسة العائلة المنتهجة، خصصت دورا أساسيا لإدارة الضمان الاجتماعي.

- تحافظ الدولة على مهام الضبط و تتقاسمه مع الاتحاد الأوروبي.
- السياسة الاقتصادية ترجع للدولة المركزية : سياسة الميزانية و السياسة الاجتماعية في حين يرجع لاتحاد الاوروبي السياسة النقدية و السياسة التجارية.
- الدولة تحافظ على المنافسة عن طريق مجلس المنافسة و وكالات الضبط ، و على مستوى الاتحاد الاوروبي هناك لجنة مكلفة بالمنافسة.([125])

[125])Haninaoumakhlouf économie p 132casteilla.

الفهرس

المحور الاول: التحديات التنموية دراسة حالة الجزائر

المحور الثاني : التنمية والإدارة في ظل تحديات العولمة. حالة الجزائر.

المحور الثالث : ترشيد التسيير العمومي من مقتضيات الحكم الرشيد والتنمية

المحور الرابع :واقع ومآل الوظيفة العمومية الجزائرية.

المحور الخامس :مساهمة حول تنظيم السلطات العمومية وسيرها في ظل دستور 1989 المعدل والمتمم بدستور 1996 ومقتضيات تكييفها.

المحور السادس :علاقة الناخب بالمنتخب المحلي وانعكاساتها على التنمية المحلية.

***المحور السابع**: قراءة في برنامج الإصلاحات السياسية في الجزائرالواقع والمأمول.*

***المحور الثامن**: دور الديمقراطية التشاركية في تعزيز الحكم الرشيد و التنمية المستديمة على المستوى المحلي والتسيير الجواري.*

المحور التاسع : الديمقراطية التشاركية و مقتضيات الحماية البيئية

المحور العاشر:الاصلاح الاداري و مقتضيات التنمية: المفاتيح الرئيسية.

المحور الحاد عشر: تطور مفهوم دور الدولة

قائمة المراجع

1/ Pierre le Masne GEDES UNIVERSITE DE Poitiers PDFharribey.u-bordeaux4.fr/colloque/lemasne.pdf
2/Alternatives économiques hors séries n° 65 juillet 2005
3/problemeseconomiques hors serie 2015
4// bilan du monde edition 2016
5//SNAT2010
6/François Perroux, l'économie du XXe siècle PUF 1964.

7/ د. سعيد مقدم. الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقية المهنة. ديوان المطبوعاتا الجامعية.ط1. 2010.

- دروس في تسيير الموارد البشرية و تطبيقاتها في الجزائرد.م.ج2019.