



الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية  
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي  
جامعة محمد بوضياف - المسيلة  
كلية الحقوق والعلوم السياسية



مخبر الدراسات والبحوث في القانون والأسرة والتنمية الإدارية  
فرقة البحث التكويني الجامعي PRFU: دور الجماعات الاقليمية في التنمية المحلية

المسيلة في: 22/01/2026

اشهاد بالنشر

يشهد أ.د. رداوي مراد، منسق المؤلف الجماعي: الدور التنموي للجماعات المحلية في  
الجزائر: التحديات والفرص (الجزء الأول)،

الترقيم الدولي: ردمك: 3-90-251-9931-978 ISBN:

بأن

- أ.د. بن مرزوق عنتر (جامعة محمد بوضياف المسيلة)

- أ.د. زروقة إسماعيل (جامعة محمد بوضياف المسيلة)

قد نشر لهما بحث ضمن الكتاب ، تحت عنوان: الديمقراطية التشاركية وإشكالية التنمية  
المحلية في الجزائر بين جهود الإصلاح وتحديات الواقع



وزارة التعليم العالي والبحث العلمي  
جامعة محمد بوضياف - المسيلة  
كلية الحقوق والعلوم السياسية

فرقة البحث التكويني الجامعي PRFU  
دور الجامعات الاقليمية في التنمية المحلية  
رمز المشروع  
G01L01UN280120220007



جامعة محمد بوضياف - المسيلة  
Université Mohamed Boudiaf - M'sila

مؤلف جماعي

# الدور التنموي للجماعات المحلية في الجزائر

## التحديات والفرص

(الجزء الأول)

منسق الكتاب:  
أ.د. رداوي مراد  
رئيس فرقة البحث



سلسلة منشورات...

مخبر الدراسات والبحوث في  
القانون والأسرة والتنمية الإدارية

ردمك: ISBN: 978-9931-251-90-3



جوان 2025

# وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة محمد بوضياف - المسيلة

كلية الحقوق والعلوم السياسية



جامعة محمد بوضياف - المسيلة  
Université Mohamed Boudiaf - M'sila

مؤلف جماعي:

## الدور التنموي للجماعات المحلية في الجزائر: التحديات والفرص (الجزء الأول)

### The Developmental Role of Local Authorities in Algeria: Challenges and Opportunities (Part One)

إصدار: فرقة البحث التكويني الجامعي PRFU: دور الجماعات الاقليمية في التنمية المحلية

منسق الكتاب: أ.د. رداوي مراد، رئيس فرقة البحث

الناشر: مخبر الدراسات والبحوث في القانون والأسرة والتنمية الإدارية

ردمك: 3-90-251-9931-978-ISBN

الإيداع القانوني: جوان 2025

عدد الصفحات: 308

الحجم: 24/17

ملاحظة:

إن الأعمال الواردة في هذا المؤلف الجماعي تعبر حصريا عن رأي كتابها وتحت مسؤوليتهم القانونية، وهي لا تمت بأية صلة بتوجهات وآراء فرقة البحث.

جميع الحقوق محفوظة



2025

يهدف هذا المؤلف العلمي إلى إثراء المعرفة لدى الطلبة والباحثين، دون أي دافع ربحي، ولا يجوز بأي حال من الأحوال بيعه أو الاتجار به أو استغلاله لأغراض تجارية

## الهيئة المشرفة:

منسق الكتاب: أ.د رداوي مراد

رئيس اللجنة العلمية: أ.د عطوي خالد

رئيس التحرير: د. بومدوحة محمد

التدقيق والمراجعة: د. كرمية عبد الحق

## أعضاء اللجنة العلمية

- أ.د ابرادشة فريد (جامعة المسيلة)
- أ.د براج السعيد (جامعة المسيلة)
- أ.د بلواضح الطيب (جامعة المسيلة)
- أ.د عطوي خالد (جامعة المسيلة)
- أ.د قارة مولود (جامعة المسيلة)
- أ.د قمرة النذير (جامعة المسيلة)
- أ.د هلتالي احمد (جامعة المسيلة)
- أ.د. حاج عزام سليمان (جامعة المسيلة)
- ا.د. رداوي مراد (جامعة المسيلة)
- أ.د. عبد العزيز بوخرص (جامعة المسيلة)
- د. بركات عماد الدين (جامعة الطارف)
- د. بن ستيرة اليمين (جامعة سطيف)
- د. بوشامي نجلاء (جامعة الطارف)
- د. بوضياف الخير (جامعة المسيلة)
- د. بوعون نضال (جامعة المسيلة)
- د. بومدوحة محمد. (جامعة المسيلة)
- د. حرزي السعيد (جامعة المسيلة)
- د. حريزي زكريا (جامعة المسيلة)
- د. دراج عبد الوهاب (جامعة المسيلة)
- د. ذبيح سفيان (جامعة المسيلة)
- د. ذبيح عادل (جامعة المسيلة)
- د. رابعي إبراهيم (جامعة المسيلة)
- د. زيتوني محمد (جامعة المسيلة)
- د. ضياف ياسمين (جامعة المسيلة)
- د. فريد رداوي (جامعة الجلفة)
- د. كرمية عبد الحق (جامعة المسيلة)
- د. مسعودي رشيد (جامعة المسيلة)
- د. ميرة وليد (جامعة المسيلة)
- د. نقيش لخضر (جامعة البيض)

## فهرس الكتاب:

الرقم	عنوان المداخلة/ المؤلف	الصفحة
01	مقدمة عامة	01
02	الإطار المفاهيمي للتنمية المحلية د. مقدود فريدة (جامعة محمد لمين دباغين، سطيف 2)	03
03	دور البلدية في تحقيق التنمية المحلية: قراءة تحليلية لفعالية المجالس الشعبية البلدية في ترقية الخدمة العمومية د. عبد العزيز سلى عشبة (جامعة محمد بوضياف، المسيلة) د. فريجة مروة (جامعة محمد بوضياف، المسيلة)	22
04	انعكاسات التمويل المركزي على استقلالية الجماعات المحلية في تحقيق التنمية أ.د. فلاك نورالدين (جامعة محمد بوضياف، المسيلة)	40
05	دور تمكين الجماعات المحلية في تعزيز القيادة الإدارية للتنمية -البلديات نموذجا- أ.د. خداوي محمد (جامعة سعيدة)	57
06	الشراكة جمعيات - جماعات محلية: آلية للمشاركة في التنمية المحلية د. بوشامي نجلاء (جامعة الشاذلي بن جديد، الطارف)	85
07	تحويل دور المواطن من ناخب مُتلقٍ للمعلومة إلى مشارك في اتخاذ القرارات التّنمويّة د. حمومو عبد المالك (جامعة بجاية)	107
08	دور الديمقراطية التشاركية في تحقيق التنمية المحلية -الميزانية التشاركية كالية- ط.د. هامل كوثر (جامعة فرحات عباس سطيف 1) د. مرابط ساعد (جامعة فرحات عباس سطيف 1)	130
09	مشاركة المجتمع المدني في التنمية المحلية بالجزائر: التشريع والواقع أ.د. أزروال يوسف (جامعة الشهيد الشيخ العربي التبسي- تبسة) أ.د. لعجال ليلي (جامعة الشهيد الشيخ العربي التبسي- تبسة)	147
10	الديمقراطية التشاركية كأداة لتعزيز فعالية الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المستدامة د. عبد اللاوي خولة (جامعة صالح بونيدر، قسنطينة 03)	166

183	الديمقراطية التشاركية وإشكالية التنمية المحلية في الجزائر بين جهود الإصلاح وتحديات الواقع أ.د. بن مرزوق عنتر (جامعة محمد بوضياف المسيلة) أ.د. زروقة إسماعيل (جامعة محمد بوضياف المسيلة)	11
198	الديمقراطية التشاركية على مستوى البلدية في القانون الجزائري أ.د. غربي أحسن (جامعة 20 أوت 1955 سكيكدة)	12
212	فواعل الشراكة في نظام الديمقراطية التشاركية: عن الجماعات المحلية والمجتمع المدني في التشريع الجزائري د. رمضاوي سليمان، جامعة طاهري محمد، بشار د. نقيش لخضر، المركز الجامعي نور البشير، البيض	13
231	تنوع الموارد المحلية بالمناطق الجبلية كآلية للتنمية: بلديات منطقة وادي عبدي ووادي الأبيض (ولاية باتنة) د. مدور وليد (جامعة قسنطينة 3) د. خالد فوضيل (جامعة قسنطينة 3)	14
255	إصلاح المالية المحلية لتحقيق التنمية في الجزائر د. لحرش عبد الرحيم (جامعة غرداية)	
272	التنمية المحلية في الصين: تحليل نموذج المدن الصناعية الصغيرة أ.د. عديلة محمد الطاهر (جامعة محمد بوضياف – المسيلة)	15
288	Le rôle de la bonne gouvernance locale dans la promotion du développement territorial à travers l'initiative d'Ahmed Babaami dans la vallée du M'Zab ط.د. عباس هاجر (جامعة فرحات عباس سطيف 1) د. سامعي بوعجاجة اسيا (جامعة فرحات عباس سطيف 1)	16



## مقدمة الكتاب

تحظى الجماعات المحلية - البلدية والولاية - باهتمام متزايد لدى الانظمة المعاصرة، باعتبارها مكونا رئيسيا لأنظمة تسيير وإدارة الشأن العام المحلي، هذا الاهتمام ينبع من رؤية حديثة تهدف لتحقيق نمو اقتصادي واجتماعي مستدام ينسجم مع الموارد المتاحة.

في هذا السياق، برزت الجماعات المحلية كركائز أساسية لضمان تحقيق التنمية المحلية، بما يتيحها من آليات للتفاعل المباشر مع المواطنين، كونها تُعد الأكثر قرباً منهم والأقدر على مواجهة التحديات الميدانية واستغلال الفرص المتاحة على المستوى المحلي، وهذا ما يجعلها مؤهلة لأداء دور محوري في تحسين الظروف المعيشية للسكان، وخلق فرص العمل، وجذب الاستثمارات، زيادة على أدائها لدورها التقليدي.

هذا الدور المحوري، يتطلب تزويد الجماعات المحلية بالآليات القانونية والإجرائية المناسبة، وتعزيز سلطاتها التنظيمية والرقابية، مما يسمح لها بالتحول إلى فواعل مشاركة في صنع وتنفيذ القرار على المستوى المحلي. وبالتالي تجاوز دورها التقليدي المنحصر في تقديم الخدمات العمومية الأساسية، والتوجه نحو أداء دور أكثر شمولية وإستراتيجية يركز على بناء قاعدة تنموية محلية مستدامة، من خلال تمكين المشاركة الفعالة للمواطنين وتهيئة المناخ الملائم لخلق وجذب الاستثمارات المنشئة للثروة،

من هذا المنطلق، بادرت فرقة البحث "دور الجماعات الاقليمية في التنمية المحلية" بإصدار هذا الكتاب الجماعي، والذي يتناول الدور التنموي للجماعات المحلية في الجزائر، ويسلط الضوء على التحديات التي قد تواجهها والفرص المتاحة لها، ويقدم رؤى أكاديمية وتوصيات عملية لرفع قدرة الجماعات المحلية وتحسن أدائها في تحقيق التنمية المستدامة.

**الإشكالية:** يعالج هذا المؤلف اشكالية رئيسية، يمكن صياغتها على النحو الآتي: ما هو الإطار القانوني والتنظيمي الكفيل بتفعيل دور الجماعات المحلية في تحقيق أهداف ومتطلبات التنمية المحلية في الجزائر؟ حيث تنبثق عن هذه الاشكالية عدد من التساؤلات الفرعية، يمكن حصرها في النقاط الآتية:

- ما هو واقع إدارة الجماعات المحلية للشأن التنموي في الجزائر؟
- ما هي الآليات القانونية والتنظيمية المعتمدة في تسيير الجماعات المحلية ومدى نجاعتها في تحقيق التنمية المحلية في الجزائر؟
- ماهي أهم المعوقات القانونية والتنظيمية التي تحد من فعالية دور الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المحلية في الجزائر؟
- كيف يمكن تفعيل دور الجماعات المحلية في تجسيد اهداف التنمية المحلية في الجزائر؟

## أهداف الكتاب الجماعي:

يهدف هذا الكتاب، إلى تسليط الضوء على واقع إدارة الجماعات المحلية للشأن التنموي في الجزائر، من خلال تقديم رؤية شاملة حول التحديات التي تواجهها، والفرص المتاحة لها في مجال التنمية، واقتراح حلول جديدة تمكنها من المساهمة في تعزيز دورها في تحقيق التنمية المحلية المستدامة، خاصة في ظل التحديات الجديدة والتحوللات العميقة التي يشهدها العالم على المستويات السياسية، الاقتصادية والاجتماعية.

يمكن تلخيص الأهداف المرجوة من هذا الكتاب في النقاط الآتية:

- إجراء دراسة علمية معمقة حول مسألة العلاقة ما بين التنمية المحلية والجماعات المحلية وبحث دور هذه الأخيرة في تحقيقها.
- البحث في الإطار القانوني والتنظيمي الكفيل بتفعيل دور الجماعات المحلية في تحقيق أهداف ومتطلبات التنمية المحلية المستدامة.
- دراسة أهم المعوقات والعقبات التي تحول دون أداء الجماعات المحلية لدورها في تحقيق التنمية المحلية بنجاعة وفعالية.
- البحث في طرق استثمار ممتلكات الجماعات المحلية كموارد لدفع الفعل التنموي المحلي.
- استعراض التجارب المحلية والدولية الناجحة في مجال التنمية المحلية، للاسترشاد بها في تفعيل الدور التنموي للجماعات المحلية.

## المحاور الرئيسية للكتاب:

- المحور الأول: التنمية المحلية والأهداف العالمية للتنمية المستدامة (الإطار النظري)
- المحور الثاني: الدور التنموي للجماعات المحلية، الواقع والمأمول
- المحور الثالث: آليات تدخل الجماعات المحلية لتحقيق التنمية المحلية
- المحور الرابع: العوامل الموجهة للتنمية المحلية
- المحور الخامس: العملية الانتخابية المحلية وأثرها على التنمية
- المحور السادس: الديمقراطية التشاركية ودورها في التنمية المحلية
- المحور السابع: التحديات وفرص التحسين
- المحور الثامن: نماذج تطبيقية ناجحة في مجال التنمية المحلية على الصعيدين المحلي والدولي



## الإطار المفاهيمي للتنمية المحلية

### The conceptual Framework for local development

د. مقدود فريدة، جامعة محمد لين دباغين سطيف 2

f.megdoud@univ-setif2.dz

#### ملخص:

لقد شغلت قضية التنمية المحلية اهتمام الكثير من ساسة العالم وعلمائه، خاصة بعد الحرب العالمية الثانية، حيث أصبحت هذه المشكلة التحدي الأبرز لكل الدول وخاصة النامية منها، لأن التنمية لا تعتبر كاملة إلا إذا شملت كل أجزاء الدولة الواحدة، فتتميز مناطق على حساب أخرى يجعلها غير قادرة على تحقيق أهدافها كاملة، لذلك تعد التنمية المحلية ذات أهمية كبرى كونها تقوم على تنمية كل أجزاء الدولة الواحدة وفق إمكانيات وحاجات كل جزء، ومن هنا جاءت دراستنا للبحث في الإطار النظري و المفاهيمي للتنمية المحلية، اعتمدنا فيها على المنهج الوصفي التحليلي، والذي من خلاله تمكنا من معرفة ماهية التنمية المحلية، والإجابة على التساؤلات التالية: ماذا نعني بالتنمية؟ وما هي التنمية المحلية؟ ما هي عناصرها؟ وما هي أسسها وأبعادها؟ ما هي مبادئها وأهدافها؟ وفي الأخير ما هي معوقاتنا؟

الكلمات المفتاحية: تنمية محلية؛ أسس التنمية؛ مبادئ التنمية؛ أهداف التنمية؛ معوقات التنمية.

#### Abstract:

The local development has attracted the attention of many politicians and scholars around the world, especially after World War II, as this problem has become the most significant challenge for all countries, particularly the developing ones.

Therefore, local development is of great importance as it involves the development of all parts of a single state according to the capabilities and needs of each part. This led to our study to investigate the theoretical and conceptual framework of local development, relying on the descriptive and analytical approach, through which we were able to understand the essence of local development, and answer the following questions: What do we mean by development? What is local development? What are its elements? What are its foundations and dimensions? What are its principles and goals? And finally, what are its obstacles?

**Keywords:** Local development; Foundations of development; principles of development; Local development goals; obstacles of development.

## مقدمة

تعتبر قضية التنمية المحلية قضية لها أبعاد مختلفة، الأمر الذي أدى إلى تشعب مباحثها في كل العلوم الاجتماعية من اقتصاد وعلوم سياسية و علم الاجتماع، وتسارعت وتيرة الكتابات و التحليلات و المقاربات المنهجية نحو فهم وتحليل هذه الظاهرة، حيث تم عقد عدة مؤتمرات للبحث فيها، كمؤتمر دول الأوبك، ودول عدم الانحياز...الخ، وقد نالت اهتماما خاصا من هيئة الأمم المتحدة، كما أشارت كل الهيئات إلى أن تنمية البلاد المتخلفة من أهم القضايا الدولية الحالية بعد أن اتضح للجميع أهمية وفعالية التنمية المحلية سواء في المجتمعات النامية أو المتقدمة، لهذا بدأ البحث في مختلف الأساليب التي من شأنها أن تحقق التنمية المحلية ليس في المناطق الريفية فحسب، بل بدأ التركيز على تنمية المجتمعات المحلية الحضرية، وبهذا تطورت من عملية يشارك فيها المواطنون وأفراد المجتمع الذين يتعاونون في درء الأخطار المحيطة بهم وحل المشكلات التي تواجههم إلى عملية منظمة تساهم فيها أجهزة مسؤولة تعتمد على أسس علمية وهذا من أجل التحول والتطور.

هذا ما دفعنا للبحث حول ماهية التنمية المحلية، انطلاقا من التساؤل الرئيسي التالي: ما هو الإطار المفاهيمي للتنمية المحلية؟ بحيث اعتمدنا في دراستنا على المنهج الوصفي التحليلي، ومن خلاله تمكنا من معرفة مفهوم التنمية والتنمية المحلية وعناصرها، والأسس التي تعتمد عليها، أبعادها ومبادئها وأهدافها ومعوقاتها، وعليه تم تقسيم البحث إلى العناصر التالية:

- مفهوم التنمية والتنمية المحلية.

- عناصر التنمية المحلية.

- أسس التنمية المحلية.

- أبعاد التنمية المحلية.

- مبادئ وأهداف التنمية المحلية.

- معوقات التنمية المحلية.

## 1. مفهوم التنمية المحلية:

### 1.1 مفهوم التنمية:

التنمية من المنظور التقليدي الذي كان سائدا خلال فترة الستينات والسبعينات، كان مفهومها منحصر في مدى قدرة الاقتصاد الوطني الذي كان يعاني من الركود لفترة ما على تحقيق

زيادة سنوية في الناتج الوطني تتراوح ما بين 5 و 7 % أو أكثر، فكان التركيز على الإنماء السريع لقطاع الصناعة في الحضر انعكاساً لهذه الفكرة، وبذلك فقد حققت معظم دول العالم الثالث هدف الأمم المتحدة للتنمية في تلك الفترة، ولكن ما رافق ذلك كان زيادة مخيفة في عدد الفقراء أدى ذلك إلى تعالي الأصوات المُنادية بعدم التركيز فقط على زيادة الناتج الداخلي الخام، ومن ثم تم إعادة صياغة تعريف خاص بالتنمية في فترة السبعينات لتصبح عملية خفض أو القضاء على الفقر وسوء توزيع الدخل والبطالة<sup>1</sup>. وبذلك تناولها العديد من الكتاب والباحثين بالتعريف، فمثلاً "ماير" يرى بأنها تعني ارتفاع الدخل الفردي لفترة زمنية طويلة، ولا بد أن يصاحب ذلك انخفاض مستوى الفقر وعدم المساواة<sup>2</sup>.

ويفرق الباحثون بين مفهومي النمو والتنمية، إذ أن النمو تلقائي يحصل بوجود تشكيلة اجتماعية معينة، فنمو السكان يؤدي إلى نمو احتياجاتهم من السلع والخدمات المختلفة بالتالي يحاولون زيادة إنتاجهم منها؛ بذلك ارتبط النمو بمعدل الناتج الداخلي الخام، أما التنمية فهي فعل يستوجب تدخل الدولة وتوجيهها، بالتالي فإنها لا تترك المجتمع ينمو عشوائياً بل توجهه نحو المجالات الملائمة وتعمل على إحداث التغيرات المؤسسية والتنظيمية والتقنية اللازمة لذلك، كما أن التنمية تهدف إلى فك الارتباط بالخارج أما النمو فيمكن حصوله مع استمرار ارتباط البلد وتبعيته إلى للخارج، بل يمكن حدوثه مع زيادة هذه التبعية، إضافة إلى أن النمو يسبق التنمية الاقتصادية وهو ظاهرة تحدث في المدى القصير في حين أن التنمية لا تُحلَّ إلا في المدى الطويل، ولا يمكن الحكم عليها إلا بعد مضي فترة زمنية طويلة<sup>3</sup>.

من بين التعاريف التي تناولت هذا الموضوع، ما قدمه الدكتور سعد الدين إبراهيم، الذي يرى أن عملية التنمية تعني نمو الإمكانات والطاقة الكامنة في كيان معين بشكل كامل ومتوازن، من خلال هذا التعريف يمكننا تحديد العناصر الأساسية للتنمية وهي إن التنمية هي عملية ذاتية داخلية، وهي عملية ديناميكية<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> - سلامة رمزي على إبراهيم: اقتصاديات التنمية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1991، ص ص 107-108

<sup>2</sup> - إسماعيل شعباني: مقدمة في اقتصاد التنمية نظريات التنمية والنمو واستراتيجيات التنمية، دار هومة للنشر والتوزيع، الجزائر، 1997، ص 51.

<sup>3</sup> - سعد حسين فتح الله: التنمية المستقلة المتطلبات والاستراتيجيات والنتائج، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2001، ص ص 22-25.

<sup>4</sup> - نبيل رمزي، عدلي أبو طاحون: التنمية كيف؟ ولماذا؟، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2001، ص ص 12-13

كما نستنتج أن التنمية ليست توجها ونموذجا واحدا وإنما تتعدد وتتفرع طرقها واتجاهاتها، وتختلف باختلاف الكيانات والإمكانات الكامنة داخل كل كيان، كما يرى سعد الدين إبراهيم أن عملية التنمية تتضمن شرطين: الأول هو ضرورة إزالة كل المعوقات التي تحول دون انبثاق الإمكانات الذاتية والكامنة، والثاني هو توفير الترتيبات المؤسسية التي تساعد على نمو الإمكانات المنبثقة.

## 2.1 مفهوم التنمية المحلية:

ظهر مفهوم التنمية المحلية نتيجة للاهتمام بالمجتمعات المحلية، لأنه من خلالها يتم تحقيق التنمية الشاملة على المستوى المحلي، ولأنه فيها يتم إشراك المواطنين في عملية وضع وتنفيذ مشروعات التنمية إلى جانب الجهود الحكومية.

قدمت عدة تعاريف للتنمية المحلية من بينها:

- عرفتها الأمم المتحدة على أنها " مجموعة المداخل والأساليب الفنية التي تعتمد عليها المجتمعات المحلية كوحدة للعمل، والتي تحاول أن تجمع بين المساعدات الخارجية وبين الجهود الذاتية المحلية المنظمة، بشكل يُوجِّهُ محليا لمحاولة استثارة المبادأة والقيادة في المجتمع المحلي باعتبارها الأداة الرئيسية لإحداث التغيير"<sup>1</sup>.

- هي مجموعة من العمليات الديناميكية المتكاملة تحدث في المجتمع المحلي، وذلك من خلال الجهود الحكومية المشتركة بأساليب ديمقراطية ووفق سياسة اجتماعية وخطة واقعية مرسومة، وتتجسد آثارها في سلسلة من التغيرات البنائية الوظيفية التي تمس كافة مكونات البناء الاجتماعي، وفي تزويد أبناء المجتمع بقدر من المشاريع الاقتصادية والتكنولوجية والخدمات الاجتماعية، وتعتمد هذه العمليات على موارد المجتمع المادية والبشرية المتاحة للوصول لأقصى استغلال محكم في أقل وقت مستطاع وذلك بقصد الرفاهية لأفراد المجتمع وإدماج المجتمع المحلي في الحياة الوطنية.<sup>2</sup>

- هي العملية التي يمكن بواسطتها تظافر الجهود، والتعاون الفعال بين الجهود الشعبية والجهود الحكومية من أجل تحسين الحياة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والحضارية في المجتمعات المحلية، في أي مستوى من مستويات الإدارة المحلية في منظومة شاملة ومتكاملة.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> محمد عبد الفتاح محمد: الاتجاهات التنموية في ممارسة الخدمة الاجتماعية أسس نظرية ونماذج تطبيقية، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، 2002، ص 33.

<sup>2</sup> فتحي السيد عبده أبو سيد أحمد: الصناعات الصغيرة ودورها في التنمية المحلية، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، 2005، ص 38.

<sup>3</sup> عبد الحميد عبد المطلب: التمويل المحلي والتنمية المحلية، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2001، ص 13.

وبالتالي فإن التنمية المحلية كمفهوم شامل يضم في طياته المستوى المحلي والإقليمي، ويهتم بكل جوانب الحياة وأشكالها فتحدث فيها تغيرات كمية وكيفية عميقة وشاملة.

ولقد تعددت المحاولات لتحديد هذا المفهوم، لكن ما يمكن الاتفاق حوله، أنها عملية تتوحد فيها جهود الأهالي مع جهود السلطات المحلية وتتكامل لإحداث تغيرات في الأوضاع التي يعيش السكان في ظلها بهدف تحسين الأحوال الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في المجتمع المحلي كما أنها تضيف أهدافاً أخرى يحاول المختصون للوصول إليها من خلال عملهم مع المجتمع المحلي والتي يمكن تحديدها بناء على ما سبق كالتالي :

- تعتبر عملية ديناميكية تتم على مستوى التجمعات المحلية في الريف والمدينة.
- سلسلة من التغيرات التي توجه إلى بنية المجتمع ووظائفه بهدف المساهمة في تحقيق الأهداف العامة للمجتمع.
- تعمل على استشارة السكان المحليين لكي يدركوا بأنفسهم احتياجاتهم ومشكلاتهم وكذا معرفة الموارد المادية والبشرية الموجودة بالمنطقة.

## 2. عناصر التنمية المحلية:

من خلال استقراء بعض برامج تنمية المجتمع المحلي، أمكن تحديد بعض العناصر التي تتضمنها، وهي:

### 1.2 التغيير البنائي:

والذي يستلزم ظهور أدوار وتنظيمات اجتماعية جديدة، تختلف عن تلك القائمة في المجتمع، وبالتالي حدوث تغيير كافي في الظواهر والنظم والعلاقات السائدة في المجتمع، وعادة ما يرتبط هذا النوع من التغيير بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية، حيث لا يمكن تحقيق تنميتها دون إحداث تغيرات بنائية لها صفة العمق ولها طابع الشمول<sup>1</sup>.

### 2.2 الدفعة القوية:

نقصد بذلك أنه على المجتمعات المتخلفة أن تحدث جهود إضافية، أو دفعة قوية حتى تخرج من حالة الركود التي هي فيه، ولإحداث التقدم في أسرع وقت، وتعتبر الحكومات هي المسؤولة على إحداث مثل هذه الدفعات فهي التي تملك إمكانيات التغيير، وهي المسؤولة عن ضمان حد أدنى لمستويات المعيشة، كذلك لا بد من الربط بين التنمية الاقتصادية والتنمية الاجتماعية و إيجاد نوع من التوازن

<sup>1</sup> - أحمد مصطفى خاطر: تنمية المجتمع المحلي، المكتب الجامعي الحديث الإسكندرية، ص 49-53

والتكامل بينهما في الخطط والأهداف، من أجل تحقيق الهدف المشترك بينهما وفق الإستراتيجية الملائمة القائمة على أساس التكامل والتوازن بين رأس المال البشري ورأس المال المادي، والتي تأخذ بعين الاعتبار مختلف الظروف منها طبيعة الظروف من حيث درجة التخلف ونوع الاستعمار الفترة الزمنية التي مرت منذ حصول الدولة على الاستقلال، نوع الحكم السائد، درجة الاستقرار السياسي، حجم المناطق الريفية والحضرية وغيرها.

### 3. أسس التنمية المحلية:

هناك جملة من المفاهيم مرتبطة ارتباطاً وثيقاً بالتنمية المحلية، تتمثل في:

#### 1.3 الإدارة المحلية:

التي تعتبر أسلوباً من أساليب التنظيم الإداري للدولة، تستند على فكرة توزيع النشاطات والمهام بين الأجهزة المركزية والمحلية، الأجهزة المركزية تعمل على رسم السياسة العامة للدولة، وإدارة المرافق القومية في البلاد، أما الأجهزة المحلية فتتكفل بتسيير مختلف المرافق المحلية<sup>1</sup>.

#### 2.3 المجتمع المحلي:

هو عبارة عن تجمع من المواطنين يعيشون معاً فوق منطقة من الأرض ويؤلفون جماعة اجتماعية يتفاعلون فيما بينهم، ويشترون في الأهداف والمصالح والشعور بالانتماء والعضوية المشتركة ضمن شبكة من العلاقات والروابط التي تحكمها جملة من الضوابط والقواعد والنظم العامة<sup>2</sup>.

#### 3.3 اللامركزية:

التي تقوم على أساس توزيع السلطات والاختصاصات بين السلطة المركزية وهيئات أخرى مستقلة قانوناً، واللامركزية الإدارية هي التي نتحدث حولها في موضوع التنمية المحلية، والتي تعني قيام الحكومة بنقل صلاحياتها في شؤون التخطيط وإدارة الموارد وتخصيصها من المركز إلى الوحدات المحلية في الميدان، وإشراك المجتمع المحلي في تخصيص الموارد<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> - محمد محمود الطعمانية: نظم الإدارة المحلية المفهوم والفلسفة والأهداف، المنظمة العربية للتنمية، الملتقى العربي الأول لنظم الإدارة المحلية في الوطن العربي، سلطنة عمان، صلالة، 18 - 20 أوت 2003، ص 8.

<sup>2</sup> - عبد الرحمن محمد الحسن: تجربة السودان في التنمية المحلية، الملتقى الدولي حول تسيير الجماعات المحلية (الواقع والتحديات) دراسة بعض التجارب الدولية، 17 18 مايو 2010 م، جامعة سعد دحلب البليدة، ص ص 4-5

<sup>3</sup> - خالد سمارة الزغبى: تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفاءتها في نظم الإدارة المحلية، مكتبة الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 1993، ص ص 23-24.

### 4.3 التمويل المحلي:

تقدم الإدارة المحلية عدة خدمات للمجتمع المحلي في مختلف المجالات الإدارية، التعليمية الصحية، الاجتماعية وغيرها كما أنها تسهم في مجهودات التنمية المحلية من خلال المشاريع المختلفة التي تقيمها على المستوى المحلي، وهي تحتاج في ذلك إلى موارد مالية تغطي مختلف النفقات المترتبة عن ذلك بالتالي تسعى لتوفير هذه الموارد من عدة مصادر أهمها:

- الضرائب التي تحصل من الرعايا المقيمين محليا على مستوى الوحدة المحلية.
- الرسوم المحلية، وهي تختلف عن الضرائب في كونها مرتبطة بخدمات ذات منفعة اجتماعية أو ثقافية كخدمات المكتبات العامة. والمتنزهات العامة وغيرها، هذه الخدمات لا تهدف إلى تحقيق الربح، بالتالي قيمة الرسم لا تهدف لتغطية تكلفة الخدمة،
- موارد محلية ذاتية متنوعة: تكون ناتجة عما تملكه الهيئات المحلية من مباني وأراضي بتأجيرها أو بيعها أو امتلاك مشاريع اقتصادية أو المشاركة بها، أو قد تكون موارد مشتركة بين عدة هيئات محلية، ففي مصر مثلاً تفرض ضرائب إضافية على الصادرات والواردات التي تعبر الحدود.<sup>1</sup>
- موارد خارجية: وهي تشمل المصادر الخارجية للتمويل المحلي كالاتمادات الحكومية والتي تكون سنوية كجزء من الميزانية السنوية وفق نفقات الهيئة المحلية أو في شكل اعتمادات في إطار المشاريع المختلفة التي تقيمها الدولة، بالإضافة إلى مصدر آخر وهو الاقتراض كالاقتراض من البنوك والذي يكون بموافقة السلطة المركزية وبشروط محددة من طرفها.<sup>2</sup>

### 5.3 الإقليم:

الذي يقصد به قطعة متميزة من الأرض لها حدود إدارية وسياسية يشكلها الإنسان (محافظة، ولاية، بلدية) وغالبا ما يتم تشكيل هذه الحدود بمراعاة خصائص الإقليم الطبيعية التي تميزه.<sup>3</sup>

### 6.3 المشاركة الشعبية:

المتثلة في مشاركة المجتمع المحلي بمختلف عناصره في اتخاذ القرار وفي عملية التنمية ككل، ويمكن تحديد عناصر هذا المفهوم في النقاط التالية :

<sup>1</sup> - عبد الحميد عبد المطلب، مرجع سابق، ص ص 61-88

<sup>2</sup> - المرجع نفسه، ص ص 97-103

<sup>3</sup> - صبري فارس الهيتي: التخطيط الحضري، دار البيازوري العلمية للنشر والتوزيع، عمان، 2009، ص ص 20-21.



- أن تكون مشاركة تطوعية إرادية بمعنى أن يقوم بها المواطن بإرادته.
- هي حق لجميع فئات المجتمع، وليست قاصرة على فئة معينة من المجتمع.
- لا تقتصر على عملية الانتخاب واختيار رؤساء المجالس المحلية فحسب، بل يجب أن يساهم المواطنون فيها في عملية تنمية المجتمع وانجاز البرامج والمشاريع.<sup>1</sup>

#### 4. أبعاد التنمية المحلية:

##### 1.4 البعد الاقتصادي:

وذلك من أجل تنمية الإقليم المحلي اقتصاديا، وهذا بعد معرفة الخصائص الاقتصادية التي تتميز بها كل منطقة (نشاط زراعي أو صناعي أو حرفي)، كذلك العمل على توفير مناصب عمل لطالبي الشغل في تلك المناطق المحلية، وتوفير المنتجات الاقتصادية التي تتميز بها المنطقة وتوجيهها للاستهلاك المحلي أو التوزيع إلى الأقاليم الأخرى، وفتح باب الاستثمار أمام مالكي رؤوس الأموال من المناطق المجاورة.<sup>2</sup>

##### 2.4 البعد الاجتماعي:

وهذا من خلال السعي إلى محاربة الفقر والتميش، وتحقيق العدالة الاجتماعية بتوفير الخدمات الاجتماعية لجميع أفراد المجتمع، وفتح المجال أمام المشاركة الشعبية في اتخاذ القرارات التنموية.<sup>3</sup>

ولهذا نجد أن البعد الاجتماعي للتنمية المحلية يمثل حجر الزاوية لأن توفير الحياة الاجتماعية المتطورة من شأنها أن تدمج كل طاقات المجتمع لتطوير الثروة وزيادة القيمة المضافة، وعليه نجد أن تسخير التنمية المحلية خدمة المجتمع يمكنها أن تقدم لنا مجتمع يتصف بالنبل وينبذ الجريمة ومحبا لمنطقته ووطنه.

##### 3.4 البعد البيئي:

فالتنمية المحلية تسعى للاهتمام بالبيئة التي أصابها تغيرات وأخطار جسيمة من جراء عملية الاحتباس الحراري وفقدان طبقة الأوزون ونقص المساحات الخضراء والأمطار الحمضية وفقدان

<sup>1</sup>- محمد عبد الفتاح محمد: مرجع سابق، ص 222.

<sup>2</sup>- بلال محمد على وردم: العالم ليس للبيع - مخاطر العولمة على التنمية المستدامة، الأهلية للنشر والتوزيع، عمان، 2003، ص 189

<sup>3</sup>- عثمان محمد غنيم، ماجدة أحمد زلط: التنمية المستدامة فلسفتها وأساليب قياسها، دار الصفاء للنشر والتوزيع، عمان، 2007، ص 176.

التنوع البيئي وانتشار التصحر، لأن هذا الجانب أصبح ضمن اهتمامات جل الخطط الإنمائية في العالم من أجل الوصول إلى تنمية مستدامة.<sup>1</sup>

وفي الأخير يمكن الجزم بأن التنمية المحلية مجبرة بمراعاة الأبعاد الثلاث الاجتماعية والبيئية والاقتصادية حتى تعود بالنفع العام على أفراد المجتمع.

## 5. مبادئ وأهداف التنمية المحلية:

### 1.5 مبادئ التنمية المحلية:

إن تنمية المجتمع المحلي تؤسس على جملة مبادئ، يمكن تقسيمها حسب الخبراء إلى قسمين:

#### 1.1.5 مبادئ عامة تتصل بقضية تنمية المجتمع ذاتها:

كعملية تكاملية، بحيث إذا لم تتوافر هذه المبادئ أو أهمل بعضها، فإن التنمية تفقد ركائز

تحقيق أهدافها وتصبح منهجا يعتريه النقص، تتمثل في:

أ- الشمول: ونعني به شمول التنمية في كل قطاعات المجتمع، وهذا حتى تتحقق العدالة الاجتماعية، ويكون هناك تكافؤ للفرص بين جميع طبقات المجتمع.

ب- التكامل: ونعني به التكامل بين الريف والمدينة، بمعنى أنه لا يمكن إجراء تنمية ريفية دون تنمية حضرية والعكس صحيح، هذا التكامل يمكن أن يحقق لنا ميزتين هما:

- الأولى، هي حل مشكلة التحضر السريع الذي تعاني منه مدننا، كما سيققل من نسبة الصدمة النفسية التي سيتعرض لها المهاجرون الذين تضطروهم الظروف إلى الهجرة إلى المدينة.

- أما الميزة الثانية فهي إضفاء بعض الجاذبية على الريف وجعله مكانا أكثر قابلية للعيش لدى الحضرين المقيمين فيه بغرض العمل، كذلك التكامل بين البناء الاجتماعي للمجتمع ووظائف هذا البناء الاجتماعي والمركز والدور، وبين الجوانب المادية والبشرية، فإذا لم يراعى هذا التكامل فإنه ينتج عنه هوة ثقافية تعوق التنمية وتجعلها غير متوازنة وغير شاملة، ويمكن للتكامل أن يمتد ويشمل أيضا التكامل بين الجهود الأهلية والحكومية ومشاركة جميع فئات المواطنين والعمل بروح الفريق بين جميع العاملين في حقل التنمية سواء أكانوا رسميين أم شعبيين.

ج- التوازن: ونعني به أن مقدار الاهتمام بالجوانب المختلفة للمجتمع في عملية التنمية تكون بحسب أولويات التنمية في كل المجتمع، فالمجتمع ات الفقيرة تكون التنمية فيها مرتكزة على الجانب

<sup>1</sup> - عثمان محمد غنيم، ماجدة أحمد زلط: مرجع سابق، ص 176

الاقتصادي، فالتوازن لا يعني تقسيم موارد المجتمع على جميع القطاعات بمساواة فقط، بل يعني كذلك أن المجتمع يحتاج إلى عقلنة التقسيم بدرجة أكبر في بعض القطاعات منها في قطاعات أخرى.

### 2.1.5 مبادئ خاصة يلتزم بها الأشخاص الذين يمارسون تنمية المجتمع:

كمشرفي التنمية وممثلو هذه الأجهزة في الميدان داخل المجتمع، وهي أيضا تعني نجاح أخصائي التنمية إن التزم بها، وتمثل أساسا في:

- التنسيق: ونعني به تظافر الجهود وتكاملها بين مختلف الهيئات الحكومية المحلية وبين أفراد المجتمع المحليين من أجل توحيد الجهود وهدم تشتيتها<sup>1</sup>

- المشاركة المحلية: وهو مبدأ يتوقف عليه نجاح أو فشل جهود التنمية، إذ لابد من إتاحة الفرص أمام الجميع للمشاركة في صياغة الأهداف العامة، والعمل على تحقيقها معا.<sup>2</sup>

### 2.5 الأهداف الأساسية للتنمية المحلية:

تنقسم أهداف التنمية المحلية إلى<sup>3</sup>:

#### 1.2.5 أهداف الانجاز المتعلقة بما تحققه التنمية المحلية من منجزات مادية:

تتمثل أساسا في:

- العمل على خلق التوازن بين الأقاليم والولايات والتخفيف من الفوارق التنموية داخل الإقليم الواحد.

- تشجيع ودعم إنشاء المقاولات، مثل دعم ومساندة الشباب على إنشاء المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، كذلك دعم الأمر الريفية المنتجة، وتعزيز شبكة الخدمات في الوسط الريفي والحضري.

- مراعاة الخصوصية التي تميز كل جهة والعمل على ترقية الأنشطة الاقتصادية الملائمة لكل إقليم.

- تشجيع الاستثمار العمومي والخاص الوطني والأجنبي من أجل تحقيق تنمية للتهيئة الحضرية.

<sup>1</sup>-عبد الهادي جوهري وآخرون: دراسات في التنمية الاجتماعية، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، 2004، ص ص 65-

<sup>2</sup> - مريم أحمد مصطفى: التنمية بين النظرية وواقع العالم الثالث، دار المعرفة الجامعية، الإسكندرية، 1997، ص 24.

<sup>3</sup> - منال طلعت محمود: الموارد البشرية وتنمية المجتمع المحلي، المكتب الجامعي الحديث، مصر، 2003، ص 60

- التوزيع العادل لمختلف الخدمات الأساسية والمرافق بين مختلف القطاعات مثل: التزود بالماء الصالح للشرب، الاستفادة من الكهرباء والغاز، الإنارة العمومية ومختلف الخدمات الصحية، شبكات النقل والمواصلات .....<sup>1</sup>
  - تطوير وترقية نوعية الخدمات الجوارية وتحسين أدائها، حتى يتم بذلك ضمان الاستقرار الاجتماعي وتثبيت السكان خاصة في المناطق الريفية.
  - دعم الفئات الضعيفة والهشة وإدماجها في المجتمع، ومحاربة الفقر والتمييز.
  - التنسيق بين كل هذه القطاعات ومراعاة مبدأ الشمول والتوازن والمشاركة الأهلية من أجل حل مختلف المشاكل المحلية.<sup>2</sup>
- 2.2.5 أهداف معنوية تتعلق بالمتغيرات السلوكية والمعرفية والمهارية التي تطرأ على أفراد المجتمع أثناء ممارستهم وقيادتهم لعملية التنمية:
- من خلال:

- دعم المشاركة الشعبية من خلال إقحام المواطنين في تحديد أولويات التنمية ورسم الخطط التنموية وإشراكهم في تنفيذها.
  - استثمار وتنمية جهود المواطنين في المجتمع وتأكيد استمرارها، والعمل على تنميتها بالتعليم والتدريب والممارسة... الخ.
6. معوقات التنمية المحلية

تواجه عملية التنمية المحلية العديد من المعوقات الديموغرافية والاجتماعية والثقافية والإدارية والاقتصادية التي تؤدي على الانحراف على النموذج المثالي للتنمية وتحول دون تحقيق الأهداف التي تسعى إليها، وتتمثل أهم هذه العراقيل فيما يلي:

#### 1.6 عدم شمولية عملية التنمية المحلية:

يجب أن تكون عملية التنمية المحلية شاملة، ومتوازنة، ومتكاملة، ومتناسقة بين مختلف عمليات التنمية في اتجاهات متلاقية وفي إطار فلسفة اجتماعية موحدة. لأنه من الصعوبة بمكان

<sup>1</sup> - أحمد شريفي: "تجربة التنمية المحلية في الجزائر"، مجلة علوم إنسانية، مجلة علمية إلكترونية محكمة، العدد 40، شتاء 2009، نقلا عن الموقع الإلكتروني. (<http://www.ulum.nl/d175.html>)

<sup>2</sup> - عبد الهادي جوهري وآخرون: مرجع سابق، ص ص 62-64

إن لم يكن مستحيلة تنمية النسق التكنولوجي دونما نسق التعليم، أو الاتجاه إلى تنمية المدينة دونما الاهتمام بتنمية الريف.

#### 2.6 معوقات قيمة:

لأن النسق القيمي نسق محوري في توجيه السلوك والدوافع والانجاز نحو الفعل الاجتماعي المحلي الموجه للتنمية المحلية، حيث يصنف " علي الكاشف " القيم والمعايير المعوقة للتنمية في المجتمعات المحلية كالتالي<sup>1</sup>:

- الانعزالية وصور اللامبالاة والاعتماد على الغير.
- عدم تقدير قيمة العمل وقيمة الزمن.
- الإنقاص من قيمة العمل اليدوي.

#### 3.6 معوقات ثقافية:

تعتبر المعوقات الثقافية في المجتمعات المحلية من بين أهم التحديات التي تواجهها هذه المجتمعات، وخصوصا مسألة الثقافة، فالمشروع التنموي إذا كان مستوردا من ثقافة مغايرة ومختلفة عن المجتمع المحلي قد يصيبه الفشل، لأن المشروع الذي يصلح في مجتمع ما ليس بالضرورة يصلح في مجتمع آخر يختلف عنه نتيجة لاختلاف الظروف والثقافات.

ويمكن القول أن نسق المعتقدات والأفكار يحتوي على قدر كبير من معوقات التنمية في المجتمعات المحلية المتخلفة، فهو يتضمن العمليات الفكرية والاتجاهات التي ترتبط بطبيعة الإنسان وعالمه وإطاره المرجعي المحلي.

#### 4.6 معوقات إدارية:

المتثلة أساسا في العراقيل الإدارية كتعقد الإجراءات وتفشي الروتين والبطء الشديد في إصدار القرارات نتيجة لنقص المؤهلات عند القائمين على عملية التنمية المحلية، وانتشار اللامبالاة والسلبية، وسيطرة العلاقات الشخصية على علاقات العمل الرسمية، وعدم وضع الرجل المناسب في المكان المناسب<sup>2</sup>.

ومن بين أهم معوقات التنمية المحلية من الناحية الإدارية نجد:

<sup>1</sup> علي الكاشف: التنمية الاجتماعية المفاهيم والقضايا، عالم الكتب، مصر، 1985، ص ص 172-173

<sup>2</sup> حسين عبد الحميد أحمد رشوان: التنمية... اجتماعيا، ثقافيا، اقتصاديا، سياسيا، إداريا، مؤسسة شباب الجامعة، مصر،

- عدم كفاءة الجهاز الحكومي وافتقاره للجدية وإدارة الإصلاح.
- وسوء الإدارة وتراخها ما يؤدي في غالب الأحيان إلى انتشار رقعة الفساد.
- التوزيع الغير عادل للاختصاصات وخاصة الفنية في بعض القطاعات، ما قد ينجم عنه تسرب للكفاءات المهنية خاصة في القطاعات الإنتاجية الأساسية.
- عدم تبني أسلوب الإدارة الحديثة في كافة القطاعات.
- المغالاة ورفع شعارات رنانة تجعل الأهداف مستحيلة التطبيق.
- توزيع القوى البشرية لا يتم على أساس احتياجات التنمية المحلية الفعلية في المجتمع المحلي، وهذا نتيجة لعدم التخطيط الجيد لمشاريع التنمية المحلية.

#### 5.6 معوقات سياسية :

ومن بين المعوقات السياسية التي تعيق عملية التنمية المحلية نذكر:

- الافتقار للمناخ الديمقراطي السليم وضعف المشاركة السياسية من قبل أفراد المجتمع المحلي بسبب ضعف مستوى أعضاء المجالس المنتخبة.
- عملية اتخاذ القرارات في برمجة المشاريع التنموية المحلية تغلب عليها الروابط والعلاقات التقليدية والقبلية.
- التوزيع غير العادل بين الجماعات السياسية المحلية وتمركز القوة السياسية في المجتمعات المحلية في أيدي جماعات بعينها.
- وضعف مستوى الثقافة السياسية وغياب الوعي السياسي وضعف المشاركة السياسية لأفراد المجتمع المحلي الأمر الذي يؤدي إلى تفرد الصفوة الحاكمة باتخاذ القرارات وعدم مناقشتها<sup>1</sup>.

#### 6.6 معوقات اجتماعية:

- المتمثلة أساسا في النظم الاجتماعية، وفي أولها تلك القيم المتوارثة من جراء العادات والتقاليد، مثل نظام القرابة الذي يشكل عائقا أمام تسيير الشؤون والمصالح الإدارية للمواطنين بشكل عادل، وبخاصة في البلديات<sup>2</sup>.
- بالإضافة إلى المعوقات التالية:

<sup>1</sup> - محمد شفيق: دراسات في التنمية الاجتماعية، المكتب الجامعي الحديث، مصر، 2009، ص ص 79-80.

<sup>2</sup> - حسين عبد الحميد احمد رشوان: مرجع سابق، ص 225.

- النمو الديمغرافي الكبير، وهو ما ينجم عنه تزايد حالات الفقر.
- اللامبالاة عند بعض أفراد المجتمع المحلي وعدم مساهمتهم بأي شيء نافع في المجتمع.
- عدم مراعاة اختلاف الثقافات والقيم والتراكيب الاجتماعية وبخاصة عند استيراد المشاريع من دول الغرب الصناعية من أجل تحقيق التنمية المحلية، وهذا نتيجة للانفتاح المطلق.<sup>1</sup>

## 7.6 معوقات اقتصادية:

وتتمثل في:

- ضعف مصادر التمويل المالي المحلي، والنظام الجبائي، خاصة فيما يخص الإيرادات المحلية، وهذا لاعتماد الجماعات المحلية على مساهمات الدولة، بالرغم من أن القانون يمنحها حق الاقتراح والمبادرة والقيام بالمشاريع التنموية.
- ضعف البنية التحتية، والأسواق المالية المحلية الأمر الذي يقلل الاستثمارات المحلية بهذه المناطق، ما يؤدي إلى قلة الموارد المالية، كذلك ضعف المناطق الحرة بها ما يعرقل حركة التصدير، ولأجل هذا الغرض تسعى الدول لجعل المناطق الحرة جاذبة للاستثمارات وذلك بمنح المشاريع الاستثمارية فيها ومدها بالكثير من المزايا والحوافز والإعفاءات.<sup>2</sup>
- قلة ومحدودية توفر وتواجد الموارد الطبيعية للبلديات.
- العزلة وعدم كفاية الهياكل القاعدية المساعدة على التنمية.
- غياب الاستقلالية المالية في التسيير.
- عدم كفاية الموارد المالية بها، وعدم انسجامها مع النفقات التي تعرف ارتفاعا مستمرا ومتسارعا خاصة مصاريف التسيير العام، فتعدد صلاحيات الجماعات المحلية ونخص بالذكر هنا البلديات ومساهمتها في كل الميادين يثقل كاهلها بالنفقات التي ينبغي عليها ضمانها لكي تضمن استمرارية تسيير مصالحها.
- الزيادة السريعة في نفقات أجور وتكاليف مستخدمي البلديات.

<sup>1</sup> صبحي محمد قنوص: أزمة التنمية، الدار الدولية للاستثمارات الثقافية، ط2، القاهرة، 1999، ص ص 159-160.

<sup>2</sup> حسين عبد المطلب الأسرج: سياسات تنمية الاستثمار الأجنبي المباشر إلى الدول العربية، مجلة رسائل البنك الصناعي، العدد 83، ديسمبر 2005، ص 14.



- معاناتها من التهرب الجبائي وعدم قدرة أجهزة الجباية لها على تحصيل الموارد المالية، نتيجة لنقص كفاءتها من جهة أخرى ووجود ثغرات في التشريع الضريبي من جهة أخرى.<sup>1</sup>

## 7. خطوات تحقيق التنمية المحلية الناجحة

من أجل تحقيق تنمية محلية ناجحة يجب الأخذ بعين الاعتبار المراحل التالية:

### 1.7 تشخيص الوضع المحلي وتحديد الأولويات والحاجات:

لابد أن توضع الخطة العامة للتنمية المحلية على أساس المعرفة العامة حول المجتمع المحلي، وذلك بداية بتشخيص الوضع المحلي وتحديد الاحتياجات والأولويات الملحة والأكثر إلحاحا، بحيث يجب البدء بالمشروعات التي تمثل احتياجات أساسية لأبناء المجتمع المحلي وفق ما يقررونه من أولويات، مع مراعاة الخصوصيات الثقافية لكل مجتمع، وهذا بالقيام بعملية استكشافية من قبل السلطات المركزية والمختصين يقومون فيها بالاتصال بقيادات المجتمع المحلي من أجل كسب ثقتهم وإقناعهم بدور وبأهمية التغيير وقدرتهم عليه، وضرورة مواجهة مشكلاتهم، والتي يتم خلالها يتم اكتشاف المشكلات ورصد المعلومات اللازمة عن المجتمع المحلي وإمكانياته وتحديدتها وتشخيص أسبابها والوصول إلى اتخاذ القرار الجماعي الذي يتضمن الاتفاق على تنفيذ بعض الإجراءات الواضحة والقابلة للتنفيذ.

### 2.7 وضع رؤية وخطة تنمية محلية وفق الإستراتيجية الوطنية:

من مميزات:

- يجب أن تكون معلومة البدايات والنهايات وواضحة الأهداف وأن تحقق نتائج سريعة وملموسة تبعث الثقة في نفوس المجتمع.
- محسوبة التوقعات من حيث التكلفة والعوائد.
- قابلة لقياس النتائج وتقييم الإنجازات.
- لابد أن تتصف بالشمول والاتساق لكافة النشاطات ومجالات الحياة داخل المجتمع المحلي.
- وأن تتكاتف في سبيلها جهود كافة المنظمات الشعبية والحكومية ويتحقق من خلالها تكامل وتوزيع للأدوار والمسؤوليات بين المجتمع المحلي والمجتمع الوطني.
- أن تأخذ في الاعتبار حقوق الأجيال الحاضرة والقادمة، وألا تتعارض هذه المشاريع مع العادات والتقاليد القائمة بالمجتمع.

<sup>1</sup> - أحمد عبد اللطيف: التنمية المحلية، دار لدينا للطباعة والنشر والتوزيع، مصر، 2011، ص78.

### 3.7 نشر الوعي وتعبئة الموارد وتعزيز قدرات الفاعلين المحليين:

في هذه المرحلة يتم تعبئة وتسخير وتجنيّد كل الموارد من أجل إنجاح عملية التنمية، وذلك بغرس وتنمية الوعي بأهمية التنمية وضرورتها في نفوس كل المواطنين وفتح المجال أمامهم للمشاركة الفعالة على اختلاف مستوياتهم وتخصصاتهم وانتماءاتهم السياسية، كذلك بإشراكهم في تحديد الأولويات واتخاذ القرارات، حتى يتولد عندهم الشعور والإدراك بقضية التنمية، كما يغرس روح المسؤولية والمبادأة والشعور بالاعتزاز وخلق الطموح عند عناصر المجتمع المحلي، الأمر الذي يشجعهم على المشاركة الإيجابية لحل مشكلاتهم، كذلك يساهم في تعزيز قدرات الفاعلين المحليين، وإبراز القيادات المحلية وإمكانياتها وطاقاتها وبالتالي تحويلهم إلى عناصر إيجابية، لأن إقصاء المشاركة الشعبية في التنمية المحلية يكون عائقاً أما تحقيق نجاح الخطط التنموية وسبباً في فشلها.

### 4.7 تنفيذ المشاريع والبرامج مع متابعتها وتعديل الخطة عند الحاجة:

لابد من متابعة مدى تقدم المشاريع والبرامج قيد الإنجاز، وتقييمها في كل مرحلة من مراحلها، كذلك إخضاعها للتقييم والنقد الذاتي البناء والموضوعي، من أجل التعرف على كافة الجوانب الإيجابية والسلبية للأنشطة والقرارات المتخذة، ومعرفة مدى نجاعتها، وتصحيح الخطة إذا ما لزم الأمر ذلك.

### 5.7 ضمان تحقيق الاستدامة وفق الأهداف المستقبلية المسطرة:

لابد أن تسعى الهيئات القائمة على تنفيذ الخطط التنموية المحلية إلى ضمان تحقيق الاستدامة وفق الأهداف المستقبلية المسطرة، كما أن الوصول إلى هذه المرحلة مرهون بمدى نجاح المراحل السابقة، لأن نجاح الخطوات السابقة يولد الشعور بالفخر الجماعي والإنجاز ويدفع على المزيد من العمل والاستمرار مما يولد ديناميكية وحركية تنقل المجتمع بصورة دائمة إلى الأمام وإلى أوضاع أفضل.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> - أحمد شريفي: دور الجماعات الإقليمية في تحقيق التنمية المحلية في الجزائر، أطروحة دكتوراه تخصص العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، قسم العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر 3، (2009-2010)، ص 37-38.

## الخاتمة

تعتبر التنمية المحلية وسيلة لتحقيق التنمية الشاملة على المستوى المحلي، ومن خلال بحثنا توصلنا إلى النتائج التالية:

- التنمية المحلية عملية مخططة، هادفة، ومتوازنة وشاملة ومتدرجة ومتواصلة تتطلب جهودًا حكومية مركزية ومحلية ودعم ومساندة ومشاركة شعبية واعية ومسؤولة وواسعة ومنظمة.
  - تواجه عملية التنمية المحلية العديد من المعوقات الاجتماعية والثقافية والإدارية والسياسية والاقتصادية مثل: اختلال التوازن في عملية التنمية المحلية وتعقد الإجراءات، ونقص الكفاءات الإدارية المؤهلة، أما المعوقات السياسية فتتمثل في افتقار كثير من المجتمعات المحلية إلى المناخ الديمقراطي السليم بسبب ضعف مستوى أعضاء المجالس المنتخبة وضعف المشاركة السياسية من قبل أفرادها، ومعوقات اجتماعية متمثلة في العادات والتقاليد والقيم المتوارثة.
  - التنمية المحلية تتطلب وسائل مادية ومالية وبشرية وتشريعية وإلى إدارة تتمتع بالكفاءة والفعالية، تتمثل في الإدارة المحلية أهم متدخل ومعني بالتنمية المحلية التي يجب أن تكون مستقلة وشرعية وشفافة، وتتمتع بالإمكانات المالية الذاتية الكافية والموارد البشرية الضرورية.
- وحق يتحقق نجاح التنمية المحلية لابد من إتباع الخطوات التالية:
- تشخيص الوضع المحلي وتحديد الأولويات والحاجات، والبدء بالمشروعات التي تمثل احتياجات أساسية لأبناء المجتمع المحلي وفق ما يقررونه من أولويات، كما يجب أن تكون خطة العمل مبنية على أساس الواقع الموضوعي المحلي والقدرات الذاتية المحلية المتاحة.
  - وضع رؤية وخطة تنموية محلية وفق الإستراتيجية الوطنية، تكون واضحة الأهداف وسريعة النتائج.
  - نشر الوعي وتعبئة الموارد وتعزيز قدرات الفاعلين المحليين، وتظافر الجهود المحلية الذاتية والجهود الحكومية وتكاملها، وذلك من خلال تعزيز دور المشاركة الشعبية في التفاعل ورسم السياسات العامة.
  - تنفيذ المشاريع والبرامج مع متابعتها وتعديل الخطة عند الحاجة.
  - ضمان تحقيق الاستدامة وفق الأهداف المستقبلية المسطرة.

## المراجع:

1. أبو سيد أحمد فتحي السيد عبده: الصناعات الصغيرة ودورها في التنمية المحلية، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، 2005.
2. أحمد رشوان حسين عبد الحميد: التنمية... اجتماعيا، ثقافيا، اقتصاديا، سياسيا، إداريا، مؤسسة شباب الجامعة، مصر، 2009.
3. أحمد عبد اللطيف: التنمية المحلية، دار لدينا للطباعة والنشر والتوزيع، مصر، 2011.
4. أحمد مصطفى مريم: التنمية بين النظرية وواقع العالم الثالث، دار المعرفة الجامعية، الإسكندرية، 1997.
5. الأسرج حسين عبد المطلب: سياسات تنمية الاستثمار الأجنبي المباشر إلى الدول العربية، مجلة رسائل البنك الصناعي، العدد 83، ديسمبر 2005.
6. جوهري عبد الهادي وآخرون: دراسات في التنمية الاجتماعية، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، 2004.
7. الزغبى خالد سمارة: تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفاءتها في نظم الإدارة المحلية، مكتبة الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 1993.
8. شريفي أحمد: دور الجماعات الإقليمية في تحقيق التنمية المحلية في الجزائر، أطروحة دكتوراه تخصص العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، قسم العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر 3، (2009-2010).
9. شريفي أحمد: "تجربة التنمية المحلية في الجزائر"، مجلة علوم إنسانية، مجلة علمية إلكترونية محكمة، العدد 40، شتاء 2009، نقلا عن الموقع الإلكتروني (<http://www.ulum.nl/d175.html>).
10. شعباني إسماعيل: مقدمة في اقتصاد التنمية نظريات التنمية النمو واستراتيجيات التنمية، دار هومة للنشر والتوزيع، الجزائر، 1997.
11. شفيق محمد: دراسات في التنمية الاجتماعية، المكتب الجامعي الحديث، مصر، 2009.
12. طلعت محمود منال: الموارد البشرية وتنمية المجتمع المحلي، المكتب الجامعي الحديث، مصر، 2003.
13. عبد الفتاح محمد محمد: الاتجاهات التنموية في ممارسة الخدمة الاجتماعية أسس نظرية ونماذج تطبيقية، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، 2002.
14. عبد المطلب عبد الحميد: التمويل المحلي والتنمية المحلية، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2001.
15. عدلي أبو طاحون نبيل رمزي: التنمية كيف؟ ولماذا؟، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2001.
16. على وردم بلار محمد: العالم ليس للبيع – مخاطر العولمة على التنمية المستدامة، الأهلية للنشر والتوزيع، عمان، 2003.
17. علي إبراهيم سلامة رمزي: اقتصاديات التنمية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1991.
18. فارس الهيتي صبري: التخطيط الحضري، دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، عمان، 2009.
19. فتح الله سعد حسين: التنمية المستقلة المتطلبات والاستراتيجيات والنتائج، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ط2، 1999.

20. الكاشف علي: التنمية الاجتماعية المفاهيم والقضايا، عالم الكتب، مصر، 1985.
21. محمد الحسن عبد الرحمن: تجربة السودان في التنمية المحلية، الملتقى الدولي حول تسيير الجماعات المحلية (الواقع والتحديات) دراسة بعض التجارب الدولية، 17 18 مايو 2010، جامعة سعد دحلب البليدة.
22. محمد غنيم عثمان، أحمد زلط ماجدة: التنمية المستدامة فلسفتها وأساليب قياسها، دار الصفاء للنشر والتوزيع، عمان، 2007.
23. محمد قنوص صبحي: أزمة التنمية، الدار الدولية للاستثمارات الثقافية، ط2، القاهرة، 1999.
24. محمود الطعمانة محمد: نظم الإدارة المحلية المفهوم والفلسفة والأهداف، المنظمة العربية للتنمية، الملتقى العربي الأول لنظم الإدارة المحلية في الوطن العربي، سلطنة عمان، صلالة، 18 - 20 أوت 2003 م.
25. مصطفى خاطر أحمد: تنمية المجتمع المحلي، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية.

## دور البلدية في تحقيق التنمية المحلية: قراءة تحليلية لفعالية المجالس الشعبية البلدية في ترقية الخدمة العمومية.

### Achieving Local Development: an analytical study of the The role of Municipalities in effectiveness of municipal popular councils in promoting public services

د. عبد العزيز سلمى عشبة، جامعة المسيلة

selma-achba.abdelaziz@univ-msila.dz

د. فريجة مروة، جامعة المسيلة

marwa.fridja@univ-msila.dz

#### ملخص:

تُعد البلدية في الجزائر الوحدة الإدارية الأساسية للامركزية حيث تلعب دورًا محوريًا في تقديم الخدمات العمومية وتحقيق التنمية المحلية. يهدف قانون البلدية رقم 10-11 إلى تحسين جودة الخدمات من خلال تنظيم صلاحيات المجالس البلدية في مجالات التهيئة العمرانية، والتعمير، والخدمات الاجتماعية، والثقافة، والسياحة. ومع ذلك، تواجه البلديات تحديات كبيرة، مثل نقص التمويل، وضعف الإمكانيات، وتداخل الصلاحيات بين الجهات المركزية والمحلية.

تهدف هذه المداخلة إلى مناقشة فعالية دور البلدية في ترقية الخدمات العمومية، مع التركيز على تشكيل المجالس البلدية ودورها في تقديم الخدمات. كما تسلط الضوء على العراقيل التي تعيق عمل البلديات، مثل الرقابة المركزية المفرطة وضعف مشاركة المواطنين. أخيرًا، تُقدم المداخلة مقترحات لتعزيز استقلالية البلديات وتحسين أدائها، بما في ذلك تفعيل مشاركة المواطنين وزيادة الشفافية.

الكلمات المفتاحية: البلدية؛ المجلس الشعبي البلدية؛ الخدمة العمومية؛ الجزائر.

#### Abstract:

The municipality in Algeria constitutes the fundamental administrative unit of decentralization, playing a pivotal role in delivering public services and achieving local development. Municipal Law No. 10-11 aims to enhance the quality of services by regulating the powers of municipal councils' tourism. However, municipalities face significant challenges, including limited financial resources, insufficient capacities, and overlapping authorities between central and local in areas such as urban planning, construction, social services, culture, and entities.

This presentation seeks to examine the effectiveness of the municipality's role in the promotion of public services, with a particular focus on the composition of municipal councils and their role in service delivery. It also sheds light on the obstacles hindering the municipalities' performance, such as excessive central oversight and weak citizen participation. Finally, the presentation offers proposals to strengthen the autonomy of municipalities and improve their performance, including enhancing citizen engagement and increasing transparency.

**Keywords:** municipality; municipal popular councils; Public service; Algeria

## مقدمة

تُعد الجماعات المحلية تجسيدًا عمليًا لفكرة اللامركزية الإدارية، التي تقوم على توزيع الوظائف بين الحكومة المركزية وهيئات محلية منتخبة من قبل الشعب بهدف تلبية احتياجات المواطنين وتحسين جودة الخدمات المقدمة لهم، وفي هذا الإطار تبنت الجزائر مثلها مثل العديد من دول العالم نظام اللامركزية الإدارية من خلال تنظيم إقليمي يعتمد على مستويين رئيسيين: الولاية والبلدية. وتُعتبر البلدية الوحدة الأساسية في هذا النظام حيث تمثل القاعدة الإقليمية للامركزية والإطار الرئيسي لمشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العامة.

وانطلاقًا من أهمية البلدية كأداة لتقديم الخدمات العمومية على المستوى المحلي، سعت الدولة الجزائرية إلى تعزيز دورها من خلال إصدار قانون البلدية رقم 10-11 المؤرخ في 22 يونيو 2011. الذي جاء لمواكبة الإصلاحات السياسية والاقتصادية التي تشهدها البلاد، ولتحديث الإدارة العمومية بما يتلاءم مع متطلبات العصرية ويُحسن من جودة الخدمات المقدمة للمواطنين. وقد خصص القانون الباب الثاني منه -الذي يتكون من أربعة فصول- لتنظيم الخدمات التي تقدمها البلدية في مجالات متنوعة كالاجتماعية والثقافية والرياضية.

ومع هذه الجهود التشريعية والمؤسسية، -بما في ذلك إنشاء وزارة مخصصة لإصلاح الخدمة العمومية-، لا يزال هناك تدني ملحوظ في مستوى الخدمات العمومية المقدمة سواء على المستوى المحلي أو الوطني. وهذا ما يدفع إلى التساؤل عن مدى فعالية الدور الذي تقوم به البلدية في ترقية الخدمات العمومية في الجزائر، وعليه جاءت هذه الورقة البحثية لمناقشة موضوع دور البلدية في ترقية الخدمات العمومية في ظل قانون البلدية رقم 10-11، مع التركيز على صلاحيات المجلس الشعبي البلدي. ومن خلال ذلك سيتم طرح الإشكالية التالية: كيف يمكن للمجالس الشعبية البلدية في الجزائر أن تسهم بفعالية في تحقيق التنمية المحلية من خلال تعزيز جودة الخدمات العمومية في ظل قانون البلدية رقم 10-11، وما هي التحديات التي تعيق تحقيق هذا الدور؟

تكتسي هذه الدراسة أهميتها في تسليط الضوء على الدور الحيوي الذي تؤديه البلدية في تطوير الخدمات العمومية وترقيتها في ظل التحديات الاقتصادية والإدارية الراهنة، بالإضافة إلى تركيزها على أهمية المجالس الشعبية البلدية كفاعل محوري في تحسين جودة الخدمات وتقريبها من المواطن، مع تحليل الصعوبات التي تحد من فعاليتها، وعليه يمكن اختزال أهداف هذه الورقة البحثية فيما يلي:



- تحليل دور البلدية في ترقية الخدمات العمومية وفق ما نص عليه قانون البلدية 10-11.

- تقييم مدى فعالية المجالس الشعبية البلدية في مجال الخدمات العمومية المحلية.

- الوقوف على أهم العراقيل التي تواجه البلديات وتحد من فعالية أدائها.

- تقديم مقترحات عملية لتعزيز كفاءة البلديات.

وقد اعتمدت الدراسة على المنهج الوصفي التحليلي حيث تم جمع البيانات المتعلقة بالإطار القانوني والتنظيمي للبلدية وتحليلها لفهم طبيعة الصلاحيات الممنوحة لها، مع الاعتماد على المقارنة كأداة لرصد الفجوة بين ما جاء في النصوص القانونية والتطبيق الفعلي على مستوى الواقع. ولمعالجة إشكالية الدراسة، ستتناول الورقة البحثية محورين رئيسيين:

- المحور الأول: المرتكزات المفاهيمية والبنوية للمجالس البلدية في الجزائر.

- المحور الثاني: دور البلدية في ترقية الخدمات العمومية.

## 1. المرتكزات المفاهيمية والبنوية للمجالس البلدية في الجزائر

عاشت الجزائر بعد الاستقلال حالة فراغ إداري، بعد الهجرة الجماعية للإطارات الأوروبية، والتي خلفت وراءها موروثا كبيرا من المشاكل الاجتماعية والثقافية والاقتصادية، هذه الوضعية الصعبة تسببت في تدني الخدمات العمومية على المستوى المركزي والمحلي، وهذا ما دفع بالدولة الجزائرية إلى اتخاذ جملة من الإصلاحات الإدارية والتشريعية على المستوى الوطني عامة، والمحلي خاصة حيث لجأت إلى تخفيض عدد البلديات عن طريق دمج عدة بلديات معا لإمكانية إدارتها وتسيرها، فأصبح بذلك عدد البلديات 687 بلدية بعدما كان 1500 بلدية، أما على مستوى التأطير تم تنظيم دورات تدريبية وملتقيات لصالح موظفي البلدية لتأهيلهم للقيام بالأعمال الإدارية<sup>1</sup>

أما الإصلاح في المجال التشريعي، فقد كرسه دستور 1963، حيث اعتبر البلدية أساسا للمجموعة الترابية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية، في المادة (9) منه، وهو التوجه نفسه الذي أكدته ميثاق الجزائر لسنة 1964 " ضرورة إعطاء الجماعات المحلية سلطات تتطلب مراجعة إدارية جذرية، هدفها جعل مجلس البلدية قاعدة التنظيم السياسي والاقتصادي والاجتماعي للبلاد ..... ". ثم صدر أول نص قانوني ينظم الجماعات المحلية تمثل في الأمر رقم 24/67 الصادر في 18 جانفي 1967 والمتضمن قانون البلدية ثم صدر الأمر رقم 38/69 المؤرخ في 23 ماي 1969 والمتضمن

<sup>1</sup> - سعودي محمد العربي، المؤسسات المركزية والمحلية في الجزائر: الولاية، البلدية 1516-1962، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2006، ص 40.

قانون الولاية، وبموجبها أوكلت للبلدية والولاية عدة مهام سياسة واقتصادية واجتماعية وثقافية<sup>1</sup>. يلي هذه الإصلاحات مظاهر التحول الديمقراطي في الجزائر هو تبني مبدأ التعددية الحزبية واللامركزية الإدارية ومبدأ الانتخاب لتمثيل الإرادة الشعبية على المستوى المحلي، حيث اعتبر المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية ومكان لمشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية، وهذا يعني تقاسم السلطات بين الجهاز المركزي والسلطات المحلية في اتخاذ القرار وسلطة التنفيذ. وتماشيا مع الإصلاحات السياسية والإدارية جاء القانون البلدي رقم 08-90، وقانون الولاية رقم 09-90 ليحدد مسارا جديدا في التنظيم الإداري المحلي، ليليه تعديل لقانون البلدية يحمل رقم 10-11 المؤرخ في 22 يونيو 2011 لتجسيد أكثر فعالية للنهج الديمقراطي في إطار تقريب الإدارة من المواطن وضمان تقديم أحسن خدمة عمومية لضمان التحقيق المنفعة العامة<sup>2</sup>.

### 1.1 تعريف البلدية:

عرّف المشرع الجزائري البلدية في المادة الأولى من القانون رقم 10-11 المؤرخ في 22 يونيو 2011 المتعلق بقانون البلدية بأنها: "الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة، وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، وتحدث بموجب قانون"<sup>3</sup>، هذا التعريف يسلط الضوء على عدة جوانب أساسية للبلدية في النظام الإداري الجزائري:

- الجماعة الإقليمية القاعدية: تعتبر البلدية الوحدة الإدارية الأساسية في الهيكل التنظيمي للدولة، حيث تمثل المستوى الإداري الأقرب إلى المواطن. وهي تشكل الإطار الأولي لتطبيق سياسات اللامركزية الإدارية، مما يمكنها من لعب دور محوري في تنفيذ المشاريع المحلية وتقديم الخدمات العمومية بشكل مباشر وفعال<sup>4</sup>.

- الشخصية المعنوية: تتمتع البلدية بالشخصية المعنوية، مما يعني أنها كيان قانوني مستقل قادر

<sup>1</sup> - اعتبرت الجماعات المحلية في الجزائر وخاصة البلدية ومنذ 1967 حجر الزاوية في بناء الدولة والنظام السياسي الجزائري بهدف إشراك المواطنين في تسيير شؤونهم المحلية وتجسيد اللامركزية.

<sup>2</sup> - ناجي عبد النور، النظام السياسي الجزائري من الأحادية إلى التعددية السياسية، الجزائر، مديرية النشر لجامعة قلمة، 2006، ص 154.

<sup>3</sup> - لقد تضمنت مختلف الدساتير في الجزائر الإشارة للبلدية باعتبارها قاعدة اللامركزية وهذا ما ورد في المادة (09) من دستور 1963 والمادة (36) من دستور 1976 والمادة (15) من دستور 1989 والمادة (15) من دستور 1996.

- يتواجد على مستوى التراب الوطني الجزائري 1541 بلدية.

<sup>4</sup> - بن صاولة صراح، بزار محمد سفيان، أشكالية التعاون ما بين البلديات ودوره في تحقيق التنمية المحلية في الجزائر، المجلة الجزائرية للمالية العامة، المجلد 13، العدد 01، 2023، ص ص 113-114.

على اكتساب الحقوق والالتزام بالواجبات، مثل إبرام العقود، وتملك الأموال المنقولة وغير المنقولة، وممارسة الدعاوى القضائية. هذه الشخصية المعنوية تمنح البلدية الاستقلالية اللازمة لأداء مهامها دون تدخل مباشر من السلطات المركزية.

- **الذمة المالية المستقلة:** تتمتع البلدية بذمة مالية مستقلة، مما يمكنها من إدارة مواردها المالية بشكل مستقل، بما في ذلك تحصيل الإيرادات المحلية وإنفاقها وفقاً لاحتياجات المجتمع المحلي. هذا الاستقلال المالي يُعد عنصراً أساسياً لضمان فعالية البلدية في تحقيق أهدافها التنموية والخدماتية.

- **الإحداث بموجب قانون:** يتم إنشاء البلديات بموجب قوانين صادرة عن السلطة التشريعية، مما يعكس الأهمية القانونية والسياسية لهذه الوحدات الإدارية. هذا الإطار القانوني يضمن وجود تنظيم واضح ودقيق لصلاحيات ووظائف البلديات، بما يتوافق مع المبادئ الدستورية للدولة<sup>1</sup>.

بالإضافة إلى التعريف القانوني، يمكن النظر إلى البلدية كإطار مؤسسي يهدف إلى تحقيق التنمية المحلية وتعزيز المشاركة الشعبية في صنع القرار. فهي تمثل حلقة الوصل بين الدولة والمواطن، حيث تعمل على ترجمة السياسات العامة إلى مشاريع وخدمات ملموسة تلبي احتياجات المجتمع المحلي.

كما أن البلدية تُعتبر أداة لتحقيق اللامركزية الإدارية، حيث تسمح بتوزيع السلطات بين الحكومة المركزية والهيئات المحلية، مما يعزز الكفاءة الإدارية ويقرب الخدمات من المواطنين. ومن خلال هذا الدور، تساهم البلدية في تعزيز الديمقراطية المحلية وتمكين المواطنين من المشاركة الفعالة في إدارة شؤونهم العامة.

## 2.1 تشكيل المجلس البلدي:

تشكل البلدية الإطار المؤسسي للممارسة الديمقراطية على المستوى المحلي والتسيير الجوّاري حيث نص قانون البلدية رقم 11/ 10 على تشكيل المجالس الشعبية البلدية والهيئات والأجهزة التي تعمل على تسييرها، حيث نصت المادة 15 من قانون البلدية على أن "تتوفر البلدية على هيئة مداولة تتمثل في المجلس الشعبي البلدي، وهيئة تنفيذية يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي، بالإضافة إلى إدارة ينشطها الأمين العام للبلدية تحت إشراف رئيس المجلس الشعبي البلدي.

<sup>1</sup> - بلة نزار، التعاون بين البلديات كآلية لمساهمة الجماعات المحلية في مجال التنمية المحلية وترشيد أملاكها، مجلة القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، المجلد 03، العدد 02، 2020، ص 69.

#### أ. المجلس الشعبي البلدي:

هو المؤسسة المنتخبة على المستوى المحلي، وتكرس مبدأ اختيار الشعب لممثلهم وتقييم أداؤهم في المستقبل، كما يعتبر المجلس هيئة مداولات علنية على المستوى البلدي، يمكن للمواطنين حضور الجلسات والاطلاع على محاضر المداولات أو أخذ نسخة منها. ينتخب المجلس لمدة خمس (5) سنوات من قبل الناخبين في البلدية بموجب أسلوب الاقتراع العام السري المباشر، ويختلف عدد أعضاء المجلس الشعبي البلدي بحسب التعداد السكاني، توزع المقاعد بعد انتهاء العملية الانتخابية بالتناسب حسب عدد الأصوات التي حصلت عليها كل قائمة يعقد المجلس الشعبي البلدي لتسيير أعماله دورة كل شهرين ولا تتعدى مدة كل دورة 05 أيام ودورات غير عادية كلما اقتضت ذلك شؤون البلدية بطلب من رئيسه أو ثلث أعضائه أو من الوالي<sup>1</sup>، وتتخذ القرارات والتوصيات بالأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين مع ترجيح صوت الرئيس عند تساوي الأصوات.

بغرض تمكين المجالس الشعبية البلدية من أداء مهامها أجازت المادة (31) من قانون البلدية للمجلس إنشاء لجان دائمة (لجنة الاقتصاد والمالية والاستثمار، الصحة والنظافة وحماية البيئة، لجنة تهيئة الإقليم والتعمير والسياحة والصناعات التقليدية، الري والفلاحة والصيد البحري، الشؤون الاجتماعية والثقافية والرياضية والشباب) ولجان خاصة تتولى القيام بمهام يحددها المجلس كمهمة التحقيق في أمر معين يخص مؤسسة البلدية أو أي تجاوزات على مستوى مصلحة تابعة للبلدية.

تشكيل المجلس البلدي وفقاً لقانون البلدية الجزائري يعكس التزاماً بمبادئ الديمقراطية المحلية واللامركزية الإدارية. فالمجلس الشعبي البلدي، كهيئة منتخبة، يلعب دوراً محورياً في صنع القرارات المحلية وضمان مشاركة المواطنين من خلال جلسات علنية وإتاحة محاضر المداولات. كما أن تقسيم العمل عبر لجان دائمة وخاصة يعزز كفاءة المجلس في معالجة القضايا المحلية المتنوعة. ومع ذلك، يمكن تعزيز هذا النظام من خلال تفعيل مشاركة المواطنين بشكل أكبر، وتدريب الأعضاء، وزيادة الشفافية عبر نشر القرارات والمداولات بشكل أوسع.

<sup>1</sup> - المادة 15 من قانون البلدية رقم 10-11، المؤرخ في 22 يونيو 2011، ج.ر.ج، العدد 37.

## ب. رئيس المجلس الشعبي البلدي:

بعد تبني مبدأ التعددية السياسية في الجزائر منذ عام 1989 أصبحت الانتخابات المحلية مسرح للتنافس بين عدة قوائم من تشكيلات سياسية مختلفة، وقد انعكس هذا التوجه السياسي على طريقة اختيار رئيس المجلس الشعبي البلدي حيث نصت المادة 65 المعدلة بموجب الأمر 21-13: " يقدم المترشح للانتخابات لرئاسة المجلس الشعبي البلدي من القائمة الحائزة على الأغلبية المطلقة للمقاعد، في حالة عدم حصول أي قائمة على الأغلبية المطلقة للمقاعد، يمكن القائمتين الحائزتين على خمسة وثلاثين في المائة (35%) على الأقل من المقاعد، وفي حالة عدم حصول أي قائمة على خمسة وثلاثين في المائة (35%) على الأقل، من المقاعد، يمكن جميع القوائم تقديم مرشح عنها، يكون الانتخاب سرياً، ويعلن رئيساً للمجلس الشعبي البلدي المترشح الذي تحصل على الأغلبية المطلقة للأصوات.."، ويتم تنصيبه من والي الولاية في مدة أقصاها 08 يوم من تاريخ إعلان نتائج الانتخابات<sup>1</sup>، وبعد تعيينه يقوم الرئيس بتشكيل هيئة تنفيذية وذلك بتعيينه لعدد من النواب يتراوح بين نائبين (02) وستة نواب حسب عدد أعضاء المجلس الشعبي البلدي<sup>2</sup>.

يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي بصلاحيات متنوعة منها ما يعود إليه باعتباره ممثلاً الدولة (صفه ضابط الحالة المدنية صفه ضابط الشرطة القضائية، السهر على الحفاظ على النظام العام وحماية البيئة) ومنها ما يعود إليه باعتباره هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي البلدي (يتولى تحضير الجلسات واستدعاء الأعضاء، وبرمجة جدول الأعمال)، ومنها ما يعود إليه باعتباره ممثلاً للبلدية.

## ج. إدارة البلدية:

هي هيكل تنظيمي يخضع لسلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي، وينشطها الأمين العام للبلدية. تتمثل مهام هذه الإدارة في عدة مجالات رئيسية<sup>3</sup>:

- تنظيم مصلحة الحالة المدنية: تشمل هذه المهمة إدارة وتسجيل جميع العقود المتعلقة بالولادات والزواج والوفيات، بالإضافة إلى الحفاظ على السجلات المدنية.

<sup>1</sup> - المادة 64 من القانون رقم 10-11. سالف الذكر.

<sup>2</sup> - المادة 69 من نفس القانون.

<sup>3</sup> - نوال لصلح، صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي والوالي في ظل القوانين الجديدة، مجلة هيودوت للعلوم الإنسانية والاجتماعية، 2018، العدد2، ص 35.

- مسك بطاقة الناهخين: تتولى إدارة البلدية مسؤولية تسجيل الناهخين وتحديث قوائمهم.
  - إحصاء المواطنين: تشمل هذه المهمة إحصاء السكان في المنطقة البلدية، بما في ذلك المولودين والمقيمين.
  - تسيير الميزانية: يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بإعداد الميزانية وتقديمها للمجلس للتصويت عليها، ثم يتابع تنفيذها.<sup>1</sup>
  - تسيير مستخدمي البلدية: تتمثل هذه المهمة في إدارة شؤون الموظفين البلديين، بما في ذلك توجيههم وتقييم أدائهم.
  - تنظيم المصالح التقنية: تشمل هذه المهمة إدارة الخدمات التقنية التي تُقدمها البلدية، مثل الصيانة والبنية التحتية.
  - الشؤون القانونية والمنازعات: تعني هذه المهمة التعامل مع القضايا القانونية التي تخص البلدية، بما في ذلك الدفاع عن حقوقها في المحاكم.<sup>2</sup>
  - المحافظة على الأرشيف: تتولى إدارة البلدية مسؤولية الحفاظ على الوثائق والسجلات البلدية، وتأمينها بشكل مناسب.
- لكن التطبيق العملي يكشف عن فجوة بين الأهداف المعلنة والواقع، على سبيل المثال تمنح الشخصية المعنوية والاستقلال المالي للبلديات إمكانية اتخاذ قرارات مستقلة، لكن الرقابة المركزية من قبل الوالي ووزارة الداخلية تحد من هذا الاستقلال، هذا التناقض يؤثر على قدرة البلديات على الاستجابة السريعة لاحتياجات المواطنين، مما يستلزم إعادة تقييم توازن السلطات بين المستويات المركزية والمحلية.

## 2. الخدمات العمومية المحلية للبلدية

تلعب البلدية باعتبارها الجماعة الإقليمية القاعدية والجوارية، دورًا كبيرًا في تقديم الخدمات العمومية في الجزائر على المستوى المحلي. فهي تمثل الوحدة الإدارية الأقرب إلى المواطن، مما يجعلها المسؤولة الرئيسية عن تلبية احتياجات المجتمع المحلي في مجالات متنوعة. من بين هذه المجالات:

<sup>1</sup> - سلمي عبد الوهاب، آليات وقواعد اعداد ميزانية البلدية - دراسة حالة بلدية المسيلة لسنة 2023، مجلة البحوث في العلوم المالية والمحاسبية، المجلد 08، العدد 02، 2023، ص ص 5-6.

<sup>2</sup> - بن صاولة صراح، بزار محمد سفيان، اشكالية التعاون ما بين البلديات ودوره في تحقيق التنمية المحلية في الجزائر، المجلة الجزائرية للمالية العامة، المجلد 13، العدد 01، 2023، ص 115.

## 1.2 مجال التهيئة والتنمية (محددة في الفصل الأول 107-102):

يُعد المجلس الشعبي البلدي البرامج التنموية متعددة السنوات والتي تغطي مواضيع متنوعة، مثل مشاريع إنشاء الطرقات والأرصفة، وتركيب الإنارة العمومية، وتطوير شبكات الصرف الصحي، وتجهيز المدارس الابتدائية بالأثاث المدرسي، بالإضافة إلى صفقات التموين وغيرها من المشاريع الحيوية. يتم المصادقة على هذه البرامج من قبل المجلس، الذي يتابع تنفيذها في إطار المخطط الوطني لهيئة الإقليم وتحقيق التنمية المستدامة.

## 2.2 في مجال التعمير والهياكل القاعدية والتجهيز (محددة في الفصل الثاني 113-121):

يسهر المجلس على المراقبة الدائمة لعمليات البناء المتعلقة ببرامج التجهيز والسكن لضمان مطابقتها للمعايير المحددة. يتم من خلال هذه المراقبة تحديد مناطق التجمعات السكنية والمرافق العمومية المخصصة لاستقبال الجمهور، بالإضافة إلى المناطق التي تحتاج إلى حماية. كما يتم وضع الصيغ المرجعية لمخطط شغل الأراضي، حيث تقسم البلدية الأراضي إلى أربع قطاعات وفقاً للمادة 19 من القانون 90-29 المتعلق بالهيئة والتعمير. هذه القطاعات هي<sup>1</sup>:

- القطاعات المعمرة: وهي المناطق التي تم بناؤها بالفعل.
- القطاعات المبرمجة للتعمير: وهي المناطق المخطط بناؤها في المستقبل القريب.
- قطاعات التعمير المستقبلية: وهي المناطق المخصصة للتعمير على المدى الطويل.
- القطاعات غير القابلة للتعمير: وهي المناطق المحمية أو غير المخصصة للبناء.
- محاربة السكنات الهشة غير القانونية: تلعب البلدية دوراً محورياً في مراقبة احترام تخصيصات الأراضي وضمان استعمالها وفقاً للقوانين المعمول بها. كما تسهر على المراقبة الدائمة لمطابقة البناءات للشروط القانونية المحددة. ويشترط القانون الموافقة المسبقة للمجلس الشعبي البلدي على أي مشروع داخل نطاق البلدية قد يشكل خطراً على البيئة، وهو ما نصت عليه المادة 144 من قانون البلدية<sup>2</sup>.

- حماية الأملاك العقارية والثقافية والحفاظ على الانسجام الهندسي للتجمعات السكنية: إن البلدية التي تفتخر بوجود مثل هذه المآثر التاريخية والفنية فوق تراها ملزمة معنويًا بالمحافظة

<sup>1</sup> - راجع: القانون رقم: 90-29 المؤرخ في 01/12/1990 المتعلق بالهيئة والتعمير، ج.ر.ج، العدد 52.

<sup>2</sup> - علاء الدين عشي، شرح قانون البلدية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر 2011، ص 29.



عليها والعمل على ترقيتها بواسطة تنظيم أيام ثقافية لتمجيدها والتعريف بها<sup>1</sup>. وتكرس هذا الالتزام أيضا في القانون البلدي حيث ورد في المادة 116 من قانون البلدية بإلزام هذه الأخيرة بمساهمة المصالح التقنية المؤهلة لذلك على المحافظة على التراث العمراني والثقافي وحماية الأملاك العقارية

### 3.2 في المجال الاجتماعي والتربية والثقافة والتسليّة والسياحة: (المحددة في المادة 122):

منح المشرع الجزائري المجلس الشعبي البلدي، بموجب المادة 122 من قانون البلدية، حق المبادرة باتخاذ جميع الإجراءات اللازمة لتقديم الخدمات العمومية<sup>2</sup>. لا يقتصر دور البلدية على تحقيق التنمية فحسب، بل يشمل أيضا مواجهة المشكلات المتعلقة بالخدمات العمومية، مثل الأمن، الصحة، التربية، الرياضة، والسياحة. وقد جمع المشرع الصلاحيات المتعلقة بهذه المجالات في فصل واحد يتضمن مادة واحدة، على عكس القانون القديم الذي كان يتضمن موادًا متناثرة عبر فصول مختلفة. وفقا للمجالات الآتية:<sup>3</sup>

#### \* التربية والتعليم:

- إنشاء وتسيير المطاعم المدرسية وتوفير وسائل النقل للتلاميذ.
- إنشاء وصيانة مؤسسات التعليم الابتدائية.

#### \* المجال الاجتماعي:

- مساعدة المحتاجين ورعاية الفئات الاجتماعية المحرومة.
- دعم العاطلين عن العمل وخلق مناصب شغل جديدة.

#### \* الثقافة:

- إنشاء المراكز والهيكل الثقافية، وصيانة المساجد والمدارس القرآنية.
- إنشاء المكتبات وقاعات المطالعة.

<sup>1</sup> - أنظر القانون 04/98 المؤرخ في 15/06/1998 المتعلق بحماية التراث الثقافي، ج.ر.ج. العدد 44.

<sup>2</sup> - تقوم البلدية على ضوء المقاييس الوطنية العامة وعلى ضوء الخرائط المدرسية المرسومة والمبرمجة بإنشاء مؤسسات التعليم الابتدائي كما تضمن توفير وسائل صيانتها وهذا ما نص عليه المشرع الجزائري في الفقرة الأولى من المادة 122 من قانون البلدية، كما يقع على عاتق البلدية إنجاز المطاعم المدرسية وتسييرها، وللإشارة فإن هذه الفقرة تعتبر من البنود التي أضافها المشرع لصلاحيات البلدية في القانون الجديد، كما عهد إليها مهام توفير وسائل النقل المدرسي للتلاميذ.

<sup>3</sup> - دحو ولد قابلية " الأسس السياسية لمشروع القانون الجديد للإدارة المحلية " مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، العدد الأول، ديسمبر 2003، ص 88.

- إدارة المرافق الخاصة بالسينما والفن، والقيام بالمهام الثقافية ذات الصالح العام.  
\* التراث والسياحة:

- حماية التراث العمراني والمواقع الطبيعية والآثار والمتاحف، وكل ما له قيمة تراثية أو تاريخية أو جمالية.

- ترقية المواقع السياحية والترفيهية، وحماية الآثار التاريخية وترميمها، والحفاظ على المواقع الطبيعية.

#### 4.2 مجال النظافة وحفظ الصحة وطرق البلدية (محددة في الفصل الثالث المادة 123):

تتكفل البلدية بحفظ الصحة والمحافظة على النظافة العمومية (المادة 123) في المجالات

التالية:

- توزيع المياه الصالحة للشرب.

- جمع النفايات الصلبة ونقلها ومعالجتها<sup>1</sup>.

- صرف المياه القذرة والنفايات الجامدة الحضرية.

- مكافحة ناقلات الأمراض المعدية.

- نظافة الأغذية والأماكن والمؤسسات التي تستقبل الجمهور<sup>2</sup>.

- صيانة طرق البلدية

- السهر على نظافة المواد الاستهلاكية المعروضة للبيع<sup>3</sup>.

فدور البلدية في تقديم الخدمات العمومية يعكس طموحاً لتحقيق التنمية المحلية، لكنه يواجه قيوداً هيكلية، فمثلاً الاعتماد الكبير على التمويل المركزي يحد من قدرة البلديات على تخصيص الموارد وفقاً لأولوياتها المحلية، كما أن ضعف التنسيق بين البلديات والجهات المركزية

<sup>1</sup> - وذلك من خلال إنشاء أماكن التفرغ العمومي وتكون منظمة ومحموسة ومتخصصة في نوع من النفايات، حتى تسهل عملية المعالجة وإعادة استعمالها واستعمال المواد القابلة للاستعمال كالبلستيك والعلب الحديدية، سواء تعلق الأمر بالنفايات المنزلية أو حتى الصناعية أو المواد المستعملة في المستشفيات.

<sup>2</sup> - حسين عبد القادر، "الحكم الراشد في الجزائر وإشكالية التنمية المحلية"، مذكرة ماجستير، قسم العلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2012، ص 205.

<sup>3</sup> - بلغربي إبراهيم، شيخ سميرة، دور التعاون فيما بين البلديات في تحقيق التنمية المحلية في الجزائر، مجلة الصدى الدراسات القانونية والسياسية، العدد 06، 2024، ص 177.

يؤدي إلى تأخير المشاريع أو عدم تنفيذها، علاوة على ذلك فإن غياب آليات فعالة لمشاركة المواطنين في تحديد الأولويات يقلل من استجابة الخدمات لاحتياجات المجتمع، هذه التحديات تتطلب نهجاً متكاملًا يجمع بين تعزيز الاستقلالية المالية وتحسين الكفاءات الإدارية.

### 3. معوقات أداء البلديات في تقديم الخدمات العمومية في الجزائر.

تواجه بلديات الجزائر العديد من المصاعب والمشاكل والتحديات التي تؤثر على أداء دورها الخدماتي والتنموي، تتمثل فيما يلي:

#### 1.3. عر اقليل في علاقاتها بالسلطة المركزية:

يرتبط عمل البلدية بمؤسسات وأجهزة تابعة للدولة تمارس الرقابة الإدارية والمالية على عمل البلديات، هذا بالرغم من تمتع البلدية بشخصية معنوية واستقلال مالي باعتبارها قاعدة اللامركزية، إلا أن هذه اللامركزية تبقى نسبية وخاضعة لرقابة تمس أعضاء المجلس الشعبي البلدي وأعمال البلدية وتصرفاتها للمجلس البلدي كهيئة<sup>1</sup>، وهذا ما يتضح من خلال:

- الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي: أي أعضاء المجلس (المنتخبين) حيث يخضعون إلى رقابة إدارية تمارس عليهم من طرف الوزير والوالي ورئيس الدائرة، وذلك من خلال المتابعة القضائية وتعليق العضوية والتوقيف أو الإقالة.

- الرقابة على الأعمال: والتي تتخذ عدة أشكال منها التصديق على المداورات الخاصة بالميزانيات والحسابات وإحداث مصالح ومؤسسات عمومية بلدية، حيث حدد المشرع مجموع حالات إبطال وإلغاء المداورات من طرف الوالي.

- الرقابة على المجلس الشعبي البلدي (كهيئة): حيث تخضع كل قرارات رئيس المجلس الشعبي البلدي إلى سلطة الوالي المعين من قبل رئيس الجمهورية، هذا الأخير يحق له إلغاء أي قرار بلدي، ويمكن أن يحل رؤساء المجالس الشعبية البلدية واتخاذ الإجراءات المتعلقة بالمحافظة على النظام العام في إقليم البلدية.

- الرقابة على ميزانية البلدية: وميزانية البلدية عبارة عن تقديرات خاصة بإزادة ونفقات البلدية، يعدها رئيس المجلس ويصوت عليها المجلس، وهي لا تنفذ إلا بعد أن يصادق عليها الوالي، وبالتالي فإن

<sup>1</sup> - مرازقة عيسى، "معوقات تسيير الجماعات المحلية: بعض عناصر التحليل"، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية، جامعة باتنة، العدد 14، جوان 2006، ص 195.

البلديات ليست لها سلطة على أموالها، كما يلاحظ أن الوالي كممثل للسلطة المركزية يمارس رقابة على أعضاء وأعمال المجلس الشعبي البلدي.

- الرقابة على خطط التنمية والمشاريع: تعمل السلطة المركزية على مساعدة البلدية في إعداد خطط التنمية والتأكد من عدم تعارضها مع الخطة الوطنية، وذلك من خلال تقديم الإعانات المالية ومراقبة كيفية إنفاقها من طرف الوالي الذي يأمر بالصرف وتسيير ميزانية التجهيز القطاعية والبرامج البلدية للتنمية، فالعديد من الصلاحيات قد تحولت إلى الوالي بصفته ممثلاً للدولة له على المستوى المحلي

### 2.3 ضعف علاقة البلدية بالمواطن نتيجة قصور اليات التمكين:

ما يلاحظ على البلديات الجزائرية هو عدم تفعيل آليات مشاركة المواطنين في العمل البلدي التي حددها القانون، ومنها المشاركة والحضور لدورات المجلس الشعبي العادية، الانضمام إلى اللجان الدائمة والمؤقتة والتي تضم أشخاص خارج المجلس، وهذا التخوف من التواصل الجماهيري يمكن إرجاعه إلى طبيعة النخبة التي تتحكم فيها عوامل حزبية أو قبلية أو ثقافية، أو يمكن إرجاعه إلى التخوف من تزايد مطالب المواطنين التي قد تفوق إمكانيات البلدية

### 3.3 ضعف علاقة البلدية بالأحزاب السياسية والجمعيات الأهلية نتيجة عجز ميكانيزمات واليات الديمقراطية التشاركية:

رغم حداثة تجربة التعددية الحزبية في الجزائر، والتي لا تتجاوز 35 سنة، إلا أنها لم تتمكن من القيام بوظائفها على المستوى المحلي بشكل فعال. فلم تنجح الأحزاب في تقديم مرشحين يتمتعون بالمؤهلات العلمية والعملية اللازمة، كما فشلت في تقديم برامج محلية واضحة ومتكاملة. بالإضافة إلى ذلك، كان هناك ضعف في التعاون والشراكة مع الجمعيات المحلية في تنفيذ البرامج التنموية وحماية البيئة.

وقد طغت الصراعات الحزبية على عمل المجالس البلدية، مما أثر سلباً على أدائها الخدماتي وفعاليتها في تلبية احتياجات المواطنين. بدلاً من التركيز على تحقيق التنمية المحلية وتحسين الخدمات، أصبحت المجالس ساحة للتنافس الحزبي، مما أدى إلى تراجع في جودة الخدمات المقدمة وتعطيل العديد من المشاريع التنموية<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> - باسم محمد شهاب- المشاركة الجماهيرية في حل المشاكل البيئية- مجلة العلوم القانونية والإدارية، العدد1، 2003، ص148.

رغم أن قانون البلدية الجديد يؤكد على تشجيع تأسيس الجمعيات وتعزيز تعاون البلدية مع الجمعيات التي تمتلك إمكانيات فاعلة، إلا أن هذه الجمعيات تظل خاضعة لرقابة الإدارة المركزية. تتجلى هذه الرقابة في عدة جوانب، مثل عمليات الاعتماد، والتمويل، وحتى في تنظيم الأنشطة التي تقوم بها الجمعيات. هذا الوضع يحد من استقلالية الجمعيات ويعيق دورها الفعال في المشاركة في البرامج التنموية والخدمات على المستوى المحلي

**4.3 ضعف التعاون بين البلديات:** إلى جانب علاقات البلديات مع الأجهزة المركزية من جهة، والمواطنين والمجتمع المدني من جهة أخرى، تلجأ البلديات إلى إقامة علاقات تعاون مع البلديات المجاورة لتنفيذ مشاريع تفوق إمكانياتها الفردية المحدودة. وقد نصت المادة 215 من قانون البلدية على أنه "يجوز لبلديتين متجاورتين أو أكثر أن تشترك في إنشاء مصالح عمومية مشتركة بهدف التهيئة والتنمية المشتركة لإقليمها".

ومع ذلك، يظل مجال التعاون بين البلديات محدوداً على أرض الواقع، وذلك بسبب العجز المالي الذي تعاني منه معظم البلديات وارتفاع مديونيتها، مما يعيق تنفيذ المشاريع المشتركة ويحد من فعالية هذا النوع من التعاون.

**5.3 ضعف الموارد المالية للبلديات:** حيث تواجه البلديات في الجزائر تحديات مالية كبيرة تؤثر على قدرتها في تقديم الخدمات العمومية بكفاءة، حيث تشير الإحصاءات إلى أن أكثر من 900 بلدية تعاني من عجز مالي سنوي<sup>1</sup>، وهذا نتيجة تظافر العديد من العوامل على غرار: تبعية النظام الضريبي المحلي للدولة، هيمنة الموارد الجبائية على موارد التسيير، ضعف التحصيل الضريبي، عدم التوازن بين البلديات<sup>2</sup>.

المعوقات المذكورة تشير إلى تحديات هيكلية ومؤسسية تعيق تحقيق التنمية المحلية، فبالنسبة مثلاً للرقابة المركزية، فإنها لا تقتصر على الموافقة على الميزانيات، بل تمتد إلى إلغاء قرارات المجالس، مما يضعف الثقة في النظام المحلي، كما أن ضعف مشاركة المواطنين يعكس انعدام الثقة بين الإدارة والمجتمع، وهو ما يتطلب تعزيز آليات المساءلة والشفافية، علاوة على ذلك، فإن العجز المالي ليس مجرد مشكلة تمويل، بل يعكس غياب نظام ضريبي محلي فعال يمكن أن يعزز الاستقلالية المالية للبلديات.

<sup>1</sup> مليكة جرمولي، البلدية في الجزائر بين الحوكمة المحلية وتحقيق التنمية المحلية: النظر في محدودية الأدوار والعراقيل، أبحاث قانونية وسياسية، المجلد 4، العدد 2، 2019، ص 125.

<sup>2</sup> المرجع نفسه، ص 125.

## الخاتمة:

سعى قانون البلدية رقم 10-11 المؤرخ في 22 يونيو 2011 إلى تحسين جودة الخدمات العمومية المقدمة للمواطنين على المستوى المحلي، وذلك من خلال الباب الثاني الذي تضمن أربعة فصول تهدف إلى تنظيم وتقديم خدمات متنوعة في مجالات الهيئة العمرانية، والتعمير، والبنية التحتية، والحماية الاجتماعية، والرياضة، والثقافة، والسياحة، بالإضافة إلى النظافة العامة، وصيانة الطرقات البلدية، وغيرها من الخدمات الأساسية. ومع هذه الجهود التشريعية، لا تزال بلديات الجزائر تواجه تحديات كبيرة في أداء مهامها التنموية والخدماتية، خاصة في ظل تعدد وظائفها وضخامة المسؤوليات الملقاة على عاتقها.

وعلى الرغم من المحاولات الجادة لتحسين مستوى الخدمات العمومية، إلا أن الواقع يشير إلى تدني هذه الخدمات وعدم استجابتها لتطلعات المواطنين، وذلك بسبب معوقات متعددة منها نقص التمويل، وضعف الإمكانيات المادية والبشرية، وتداخل الصلاحيات بين الجهات المركزية والمحلية. ولذلك، وفي إطار هذه الورقة البحثية، تم طرح مجموعة من المقترحات التي يمكن أن تساهم في ترقية الخدمات العمومية المقدمة من البلديات، ومن أبرزها:

وقد كشفت الدراسة عن تحديات عميقة تواجه المجالس الشعبية البلدية في الجزائر ضمن إطار قانون البلدية 10-11، والتي تعيق تحقيق التنمية المحلية المستدامة وتعزيز جودة الخدمات العمومية، وقد توصلنا في دراستنا إلى جملة من النتائج:

- الفجوة التكنولوجية وتأثيرها على الأداء: غياب البنية التحتية الرقمية في البلديات، خاصة في المناطق الريفية، يحد من كفاءة إدارة الخدمات العمومية، مثل معالجة الشكاوى أو تتبع المشاريع، مما يؤدي إلى بطء الاستجابة لاحتياجات المواطنين ويقلل من الشفافية.
- التفاوتات الإقليمية في الأداء: تُظهر البلديات الحضرية تفوقاً ملحوظاً في تقديم الخدمات مقارنة بالبلديات الريفية، نتيجة تركيز الموارد المالية والبشرية في المدن، مما يعمق الفجوة التنموية بين المناطق ويؤثر على العدالة الاجتماعية.
- دور القطاع غير الرسمي: يلعب القطاع غير الرسمي، مثل الأسواق المحلية غير المنظمة، دوراً كبيراً في الاقتصاد المحلي، لكن عدم دمجها في التخطيط البلدي يؤدي إلى خسارة إيرادات محتملة ويعيق تنظيم الخدمات العمومية.

- ضعف الحوكمة البيئية: تفتقر البلديات إلى استراتيجيات فعالة لإدارة الموارد الطبيعية، مثل معالجة النفايات الصلبة أو حماية المساحات الخضراء، مما يؤثر سلباً على جودة الحياة ويحد من جاذبية المناطق للاستثمار.
- تأثير الثقافة الإدارية التقليدية: يعتمد أداء المجالس البلدية على ثقافة إدارية بيروقراطية تركز على الإجراءات بدلاً من النتائج، مما يقلل من قدرتها على الابتكار في مواجهة التحديات التنموية المتجددة.
- عدم كفاية التخطيط طويل الأمد: تفتقر البلديات إلى خطط استراتيجية طويلة الأمد تربط الأهداف التنموية بالاحتياجات المحلية، مما يؤدي إلى تشتت الموارد وتكرار المشاريع غير الفعالة. تؤكد هذه النتائج أن تحقيق التنمية المحلية يتطلب نهجاً شاملاً يتجاوز الإصلاحات التقليدية، مع التركيز على معالجة الفجوات التكنولوجية، الإقليمية، والبيئية، إلى جانب إعادة هيكلة العلاقة بين البلديات والمجتمع واستناداً إلى هذه النتائج، نقترح مجموعة من الحلول لتعزيز فعالية البلديات:
- إنشاء وحدات رقمية بلدية متكاملة: تطوير وحدات رقمية في كل بلدية مزودة بأنظمة ذكية لإدارة الخدمات، مثل منصات لتتبع تنفيذ المشاريع ومعالجة شكاوى المواطنين في الوقت الفعلي، مع التركيز على دعم البلديات الريفية من خلال شراكات مع شركات التكنولوجيا المحلية.
- تفعيل برنامج "البلدية الذكية": إطلاق برنامج وطني لتحويل البلديات إلى وحدات ذكية باستخدام تقنيات الذكاء الاصطناعي لتحليل البيانات المحلية، مثل التنبؤ بالاحتياجات المستقبلية للبنية التحتية أو تحسين تخصيص الموارد، مع توفير تمويل أولي من صندوق التضامن الوطني.
- دمج القطاع غير الرسمي في التخطيط التنموي: وضع إطار قانوني لتنظيم الأسواق غير الرسمية من خلال تسجيل التجار وفرض رسوم رمزية، مما يولد إيرادات إضافية للبلديات ويعزز تنظيم الخدمات العمومية مثل النظافة والنقل.
- إنشاء لجان إقليمية للحوكمة البيئية: تشكيل لجان مشتركة بين البلديات المجاورة لتطوير استراتيجيات بيئية موحدة، مثل إنشاء محطات إقليمية لمعالجة النفايات الصلبة أو حماية الموارد المائية، مع دعم تقني من الجامعات الجزائرية.

- إطلاق مبادرة "البلديات الشابة": إنشاء برنامج وطني لدمج الشباب في إدارة البلديات من خلال تخصيص مقاعد استشارية للشباب دون سن 35 عامًا في المجالس البلدية، مع تكليفهم بتصميم مبادرات تنموية مبتكرة تستهدف الفئات الشابة.
  - تطوير خطط استراتيجية بلدية لعشر سنوات: إلزام كل بلدية بوضع خطة تنموية طويلة الأمد تركز على الأولويات المحلية، مثل تطوير السياحة المحلية أو دعم الزراعة، مع مراجعة دورية من لجان مستقلة لضمان التنفيذ الفعال.
  - إنشاء أكاديمية وطنية للحوكمة المحلية: تأسيس أكاديمية متخصصة تابعة لوزارة الداخلية لتدريب أعضاء المجالس البلدية على أساليب الحوكمة الحديثة، مع التركيز على مهارات التخطيط الاستراتيجي، إدارة الأزمات، والابتكار الإداري.
  - إطلاق برنامج "البلدية المفتوحة": تنظيم أيام مفتوحة شهرية في البلديات لعرض تقارير الأداء والميزانيات للمواطنين، مع إتاحة جلسات حوار مباشرة مع أعضاء المجالس لتعزيز الشفافية وتجديد الثقة المجتمعية.
- تتطلب هذه المقترحات إرادة سياسية قوية، تمويلًا مستدامًا، وتعاونًا وثيقًا بين الحكومة المركزية، البلديات، والمجتمع المدني. من خلال تنفيذ هذه الحلول المبتكرة، يمكن للبلديات الجزائرية أن تتغلب على التحديات الهيكلية، وتعزز دورها كمحرك رئيسي للتنمية المحلية، وتحقق تطلعات المواطنين في تحسين جودة الخدمات العمومية وتعزيز الاستدامة الاقتصادية والاجتماعية والبيئية في جميع أنحاء البلاد.

## المراجع:

1. التقرير التمهيدي لمشروع القانون المتعلق بالبلدية، لجنة الشؤون القانونية والإدارية والحريات بالمجلس الشعبي الوطني، فيفري 2011
2. بن صاولة صراح، بزار محمد سفيان، اشكالية التعاون ما بين البلديات ودوره في تحقيق التنمية المحلية في الجزائر، المجلة الجزائرية للمالية العامة، المجلد 13، العدد 01، 2023.
3. بلة نزار، التعاون بين البلديات كآلية لمساهمة الجماعات المحلية في مجال التنمية المحلية وترشيد أملاكها، مجلة القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، المجلد 03، العدد 02، 2020.
4. بلغربي إبراهيم، شيخ سميرة، دور التعاون فيما بين البلديات في تحقيق التنمية المحلية في الجزائر، مجلة الصدى الدراسات القانونية والسياسية، العدد 06، 2024.
5. العمري بوحيط، البلدية إصلاحات، مهام، أساليب، دون دار نشر، الجزائر، 1997.



6. سعودي محمد العربي، المؤسسات المركزية والمحلية في الجزائر: الولاية، البلدية 1516-1962، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2006.
7. سامي عبد الوهاب، آليات وقواعد اعداد ميزانية البلدية – دراسة حالة بلدية المسيلة لسنة 2023، مجلة البحوث في العلوم المالية والمحاسبية، المجلد 08، العدد 02، 2023.
8. بوعمران عادل، البلدية في التشريع الجزائري، دار الهدى للنشر والتوزيع، عين مليلة 2010.
9. باسم محمد شهاب- المشاركة الجماهيرية في حل المشاكل البيئية- مجلة العلوم القانونية والإدارية، العدد 1، 2003.
10. مليكة جرمولي، البلدية في الجزائر بين الحوكمة المحلية وتحقيق التنمية المحلية: النظر في محدودية الأدوار والعراقيل، أبحاث قانونية وسياسية، المجلد 4، العدد 2، 2019.
11. مرازقة عيسى، "معوقات تسيير الجماعات المحلية: بعض عناصر التحليل"، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية، جامعة باتنة، العدد 14، جوان 2006.
12. دحو ولد قابلية " الأسس السياسية لمشروع القانون الجديد للإدارة المحلية " مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، العدد الأول، ديسمبر 2003.
13. علاء الدين عشي، شرح قانون البلدية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر 2011.
14. لونس يحيى، الإدارة البيئية في الجزائر – مذكرة ماجستير- جامعة وهران سنة 1999.
15. ناجي عبد النور، النظام السياسي الجزائري من الأحادية إلى التعددية السياسية، الجزائر، مديرية النشر لجامعة قلمة، 2006، ص 154.
16. نوال لصلح، صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي والوالي في ظل القوانين الجديدة، مقال منشور في مجلة هيروودوت للعلوم الإنسانية والاجتماعية، المجلد 2، العدد 2، 2018.
17. القانون 90-29 المؤرخ في 01/12/1990 المتعلق بالتهيئة والتعمير، الجديدة الرسمية، العدد 52.
18. القانون 90/29 المؤرخ في 01/12/1990 المتعلق بالتهيئة والتعمير، الجديدة الرسمية، العدد 52.
19. القانون 98/04 المؤرخ في 15/06/1998 المتعلق بحماية التراث الثقافي، ج.ر.ج.ج، العدد 44.
20. قانون البلدية رقم رقم (10/11) المؤرخ في 22 يونيو 2011 ج.ر.ج.ج، العدد 37.
21. مرسوم رقم 81/371 المؤرخ في: 26/12/1981 يحدد صلاحيات الولاية والبلدية واختصاصاتهما في قطاع الشبيبة والرياضة، ج.ر.ج.ج، عدد 52.
22. مرسوم رقم 81/372 المؤرخ في: 26/12/1981 يحدد صلاحيات الولاية والبلدية واختصاصاتهما في القطاع السياحي، ج.ر.ج.ج، عدد 52.
23. مرسوم رقم 81/382 المؤرخ في: 26/12/1981 يحدد صلاحيات الولاية والبلدية واختصاصاتهما في قطاع الثقافة، ج.ر.ج.ج، عدد 52.
24. مرسوم رقم 81/385 المؤرخ في: 26/12/1981 يحدد صلاحيات الولاية والبلدية واختصاصاتهما في القطاع المنشآت الأساسية القاعدية، ج.ر.ج.ج، عدد 52.

## انعكاسات التمويل المركزي

### على استقلالية الجماعات المحلية في تحقيق التنمية

#### The impact of central funding on the autonomy of local communities in achieving development

أ.د فلاك نورالدين، جامعة محمد بوضياف، المسيلة-

noureddine.fellak@univ-msila.dz

#### ملخص:

يقوم التنظيم الإداري اللامركزي على توزيع السلطات بين المركز والجماعات المحلية مع إعطائها نوع من الاستقلالية في التسيير المالي والإداري من خلال حق المبادرة في مختلف المشاريع المحلية، لكن الاستقلال لا يعني انقطاع الرابطة تماما مع الهيئة المركزية لأن ذلك قد يهدد وحدة الدولة من جهة، وفي المقابل ذلك يمكن أن يؤدي الاعتماد على الموارد الخارجية المركزية وموارد السلطة المركزية، إلى تبعية الجماعات المحلية للمركز من جهة أخرى، وهو ما يترتب عنه نوع من الرقابة الوصائية، وقد يؤدي إلى إلغاء بعض المشاريع والقرارات..

**الكلمات المفتاحية:** الجماعات المحلية؛ التمويل المركزي؛ التنمية المحلية؛ التسيير المالي؛ الاستقلالية المالية.

#### Abstract:

The central authority (administrative) distributes the powers between the center and the local groups with giving it a kind of independence in administrative and financial management the right to initiate in different local projects. But independence doesn't mean a complete interrupt with the local authority because this may threaten the unity of the country this is in one hand in the other hand that may lead to the accreditation on the external central resources and the central authority resources to the dependency of the local groups this results a kind of supervisory central and it may lead to avoid some projects and decisions.

**Keywords:** local communities; central financing; local development; financial management; financial independence.

## مقدمة

يعتمد التنظيم الإداري اللامركزي على توزيع السلطات بين المركز-السلطة المركزية- والجماعات المحلية مع منحها نوع من الاستقلالية في تسييرها للشؤون المالية والإدارية وذلك عن طريق منحها حق المبادرة في مختلف المشاريع المحلية-البلدية والولاية- شريطة أن تلك الاستقلالية لا تؤدي إلى قطع العلاقة تماما مع الهيئات المركزية العليا لأن في ذلك تهديد لكيان الدولة ووحدتها من جهة، وفي مقابل ذلك يمكن أن يؤدي الاعتماد على الموارد الخارجية المركزية وموارد السلطة المركزية إلى التبعية المطلقة لتلك الجماعات المحلية للمركز وهو ما يترتب عنه نوع من الرقابة الوصائية والتي بدورها قد تؤدي إلى إلغاء بعض المشاريع والقرارات الحيوية والتي تكون في الغالب لصالح التنمية المحلية وتطويرها.

تكتسي دراسة موضوع انعكاسات التمويل المركزي على استقلالية الجماعة المحلية في تحقيق التنمية أهمية بالغة، نظراً لارتباطها المباشر بفعالية السياسات التنموية على المستوى المحلي. تهدف هذه الدراسة إلى تحليل مدى تأثير التبعية المالية للمركز على قدرة الجماعات المحلية في رسم وتنفيذ برامج تنموية تستجيب لاحتياجات مواطنيها. كما تسعى إلى إبراز التحديات التي تعيق تحقيق استقلالية مالية حقيقية، واقتراح بدائل لتعزيز الموارد الذاتية. وقد تم اعتماد المنهج الوصفي التحليلي، من خلال دراسة النصوص القانونية ذات الصلة وتحليل نماذج تمويل الجماعات المحلية، بالإضافة إلى استقراء بعض المؤشرات المالية والتنموية التي توضح طبيعة العلاقة بين المركز والمحيط المحلي.

وجاء الموضوع ليناقدش الإشكالية الآتية: مدى تأثير التمويل المركزي على استقلالية القرار التنموي للجماعات المحلية.

ومن أجل الإحاطة بموضوع مستوى تبعية واستقلالية الجماعات المحلية قمنا بتقسيم الدراسة إلى ثلاث محاور هي كالتالي:

- مفهوم الاستقلالية المالية ومظاهرها.
- الرقابة الممارسة من طرف السلطة الوصية.
- انعكاسات تبعية الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المحلية.

### 1. مفهوم الاستقلالية المالية ومظاهرها

يعتبر مفهوم الاستقلالية واسع ويحمل عدة معاني، يتحدد مضمونه بمجال استعماله، ويستعمل عادة للتعبير عن سيادة المؤسسة ما في اتخاذ قراراتها السياسية والاقتصادية.

أما مضمونه في مجال الجماعات المحلية، فإنه يقاس انطلاقاً من علاقات هذه الأخير (الجماعات المحلية) بالسلطة المركزية، حيث تخول لها اختصاصات محددة قانوناً والقاعدة تقول أن الاعتراف للجماعات المحلية باختصاصات وأعمال تقوم بها في إطار مبدأ اللامركزية الإدارية يجب أن تصاحبه استقلالية مالية، تمكنها من تمويل هذه الاختصاصات وتأديتها على أكمل وجه. وقد تطرقنا في هذا المحور إلى تعريف الاستقلالية المالية، ثم مظاهر ومبررات الاستقلالية مروراً بمحتويات الاستقلالية وأخيراً محتويات الاستقلالية المالية.

### 1.1 تعريف استقلالية المالية:

كثيراً ما يستخدم لفظ الاستقلال من طرف رجال السياسة للدلالة على التحرر كلياً من أية سلطة خارجية واستخدامها رجال القانون ولكن بمعنى مختلف لأن فقهاء القانون الإداري يستعملون هذا المصطلح للدلالة على قيام التنظيم الإداري اللامركزي عموماً وعلى الإدارة المحلية خاصة، وهو استقلال عن الهيئات اللامركزية ولكن في إطار الدولة الواحدة مع خضوع هذه الهيئات إلى الرقابة وإشراف السلطة المركزية، لذا يعتبر فقهاء هذا الاستقلال نسبي وجزئي يقتصر على وظيفة واحدة من وظائف الدولة وهي الوظيفة الإدارية.<sup>1</sup> والاستقلالية في اليونانية تعني التسيير ذاتياً بواسطة قوانينه الخاصة وحسب هذا التعريف فإن الجماعات المحلية لا تتمتع بالاستقلالية بل هي تابعة لأنها لا تتمتع باختصاص سن القوانين بنفسها.<sup>2</sup>

وهذا التعريف اللغوي للاستقلالية وإن كان مقبولاً في العهد اليوناني ولكن القانون الوضعي في العصر الحالي لا يعترف باستقلال الهيئات المحلية في مجال التشريع، بل إن الاستقلال لا تتجاوز وظيفة واحدة من وظائف الدولة وهي وظيفة التنفيذية في الشق منها الإداري وإن هذا الاستقلال يمارس في إطار القواعد المحددة في الدستور وفي قوانين الدولة.

والجدير بالذكر أن حجم ومضمون الاستقلالية في نظام اللامركزية الإقليمية يقاس انطلاقاً من علاقة الهيئة المحلية بالسلطة الوصائية.

<sup>1</sup> سي يوسف أحمد، تحولات اللامركزية في الجزائر "رسالة ماجستير في القانون، فرع: تحولات الدولة، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2003، ص 50.

<sup>2</sup> صيدني عبد الرحمان، التنمية المحلية للبلديات الجزائرية "رسالة ماجستير في التنظيم السياسي والإداري، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر 2009.

ويقصد بالاستقلالية: "أن يكون للهيئة شخصيتها القانونية المتميزة، كما يعني وجود ممثل لها يعبر عن إرادتها، ويمارس الاختصاصات التي تتعلق بسكان الوحدة المحلية، من الموارد المالية التي يسمح لها بقيام باختصاصاتها<sup>1</sup>، ويعتبر الاستقلال بالنسبة للجماعات المحلية ركنها الأساسي والمعيار الرئيسي الذي يميزها عن غيرها من النظم الإدارية وبالتالي فالسمة المميزة للنظام المحلي هو الاستقلال.

هذا فيما يخص أهم التعريفات التي قيلت بشأن استقلال الجماعات المحلية، أما فيما يخص معايير هذا الاستقلال هناك جملة من المعايير على مدى ومضمون استقلال الجماعات المحلية، إلا أنها لا تخلوا من انتقادات.

## 2.1 مظاهر وأسس الاستقلالية:

تعتبر الاستقلالية المالية الركيزة الأساسية لقيام استقلالية محلية، وتستند هذه الأخيرة على أربع مقومات نوجز ذكرها فيما يلي:

- يوكل تسير شؤون الجماعات المحلية لمجالس محلية منتخبة عن طريق الاقتراع المباشر.
- الاعتراف بأن ثمة مصالح إقليمية من الأفضل أن يترك أمر الإشراف عليها ومباشرتها لمن يهمهم الأمر حتى تتفرغ الحكومة للمصالح التي تهتم الدولة، وهنا يجب أن يكون تحديد الاختصاصات واضح حتى لا يتشابك مع تلك التي تقوم بها الدولة والتي قد تخلق مشكلة في تمويلها.
- تمتع المجالس المحلية بدرجة من الاستقلال المحلية والذي يجب ألا يصل حدود الاستقلال المطلق عن السلطة المركزية، هذا من جهة ومن جهة أخرى فإنه لابد من ملاحظة أن طبيعة ودرجة العلاقة المركزية المحلية يجب أن لا تكون علاقة رقابية شديدة بالقدر الذي يجرد المجالس المحلية من استقلاليتهما الذي يعتبر من أهم دعائم وجودها.
- حرية التسيير الموكلة للمجالس المحلية يجب أن تكون مقننة دستوريا، لأنها في الأخير تكون مرتبطة بالإمكانات المتوفرة لديها.

<sup>1</sup>عبد الناصر صالحي، الجماعات الإقليمية بين الاستقلالية والتبعية، رسالة ماجستير في القانون، فرع الدول والمؤسسات العمومية، جامعة الجزائر، 2012، ص24.

### 3.1 مبررات الاستقلالية المالية والمحلية:

يؤكد الكثير من المهتمين على أهمية الاستقلالية المحلية في زيادة درجة الديمقراطية المحلية على عدة مستويات إن تطوير الاستقلالية المحلية يمكن من دفع بالعجلة الديمقراطية على عدة مستويات كتقريب المواطن من السلطة للتمكن من معرفة احتياجاته، توزيع المسؤوليات السياسية والإدارية، وتحميلها في بعض الأحيان للمنتخبين والمسيرين، وكذا للناخبين والمسيرين، وكذا للمكلفين بالضريبة.

وتعمل اللامركزية أيضا على التعريف بالمحاسن والمزايا عن طريق الدفع بالمجتمع المحلي للأنشطة العامة وتعزيز الثقافة المحلية، وتلخص الفوائد الاقتصادية للاستقلالية المالية فيما يلي:

- تأخذ بعين الاعتبار الفروق بين الاختيارات التي تؤسس على المستوى المحلي بالنسبة للخدمات والتجيزات التي يجب أن تحترم حسب الأولويات، وعليه يمكن اعتبار الاستقلالية عامل لتكريس الديمقراطية.

- تساعد على التكيف حسب الظروف المحلية لإنتاج الخدمات والمعدات.

- تفيد من تقليل تكلفة الحصول على المعلومات (معرفة الاحتياجات وشروط إشباعها).

- الحرص على التسيير بفعالية بتوضيح المسؤوليات للمواطنين والمكلفين بالضريبة وتمكينهم من معرفة مستوى النفقات من أجل فهم واضح لتكلفة الخدمات وبالتالي زيادة الشفافية<sup>1</sup>. فالمعرفة المفصلة للممتلكات من قبل الجماعات المحلية يعزز وجودها ويطور مدخولها وهو عمل ضروري وأولوي على كل عمل آخر ويتم هذا عن طريق إحصائها وترتيبها وتسجيلها في سجل الجرد العام ومعرفة وضعيتها القانونية<sup>2</sup>.

#### أ. الاستقلالية الميزانية:

تقاس الاستقلالية الميزانية أيضا بحرية النفقات والإيرادات وكذا حرية تخصيصها التي تشمل على: التحويلات، القروض، الجباية.

- التحويلات: تشتمل على الهبات، مساهمات الغير، الإعانات التي تقدم من طرف الدولة والتي تقوم بتوجيه استعمالها.

<sup>1</sup> ياقوت قديد، "الاستقلالية للجماعات المحلية"، رسالة ماجستير في تسيير المالية العامة، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2001، ص 75.

<sup>2</sup> المرجع نفسه، ص 76.

- القروض: الضغط الذي يقوم على مثل هذه الإيرادات هو أن الجماعات المحلية مجبرة على الحصول على موافقة مسبقة من السلطة الوصية قبل القيام بالاقتراض، وذلك لما ينجر عنه من مشاكل، فهو نفقة مستقبلية تستلزم ضمان الإيراد الذي يغطيها.

#### ب. الاستقلالية الجبائية:

تعتبر الاستقلالية الجبائية أحد مقومات الاستقلالية المالية للجماعات المحلية، وهي أحد منافذ الجماعات المحلية لتحقيق استقلالية المالية، فالجماعات المحلية تعمل جاهدة لتوفير الإيراد اللازم لتغطية نفقاتها مما يضمن السير الحسن لمصالحها، والعمل في ذات الوقت على إشباع حاجات المواطنين، وسندكر فيما يلي الشروط الواجب توفرها في المورد المالي المحلي.

في ظل المبدأ الرامي إلى تحقيق استقلالية مالية للإدارة المحلية كان من اللازم أن تتوفر شروط لهذه الأخيرة ونوجزها فيما يلي:<sup>1</sup>

- حرية المورد: ويعني ذلك أن وعاء المورد بالكامل في نطاق الوحدة المحلية التي تعمل على تحصيله، ويكون متميزا عن أوعية الضرائب المركزية.
- ذاتية المورد: بمعنى أن تستقل الهيئات المحلية بسلطة سعر المورد، وتحصيله حتى تتمكن من التوفيق بين احتياجاتها المالية وحصيلة الموارد المتاحة لها، فالضريبة المحلية في إنجلترا مثلا "ضريبة المباني" تتمتع بدرجة كبيرة من الذاتية، حيث تقوم الهيئات المحلية بتقدير سعرها، والقيام بتحصيلها وتقدير أوجه إنفاقها، بل ويخولها القانون سلطة تقدير سعرها كل ثلاثة أشهر بحيث يمكنها تعديل هذا السعر بالزيادة أو النقصان خلال نصف السنة الثانية.
- سهولة إدارة الموارد: ويقصد به تسير تقدير وعاء المورد ورخص تكلفة تحصيله عند أقل تكلفة ممكنة، فلا يعقل أن تكون تكلفة تحصيل الإيراد أكبر من قيمة الإيراد في حد ذاته، والعمل أيضا على الحصول على أكبر قدر من الموارد الجبائية المحلية.<sup>2</sup>

#### 2. الرقابة الممارسة من طرف السلطة الوصية

تمارس على الجماعات المحلية رقابة وصائية بهدف حمل الأشخاص المعنوية الخاضعين لها على احترام مبدأ الشرعية بحيث ينبغي أن تكون تصرفات هذه الأشخاص المعنوية في إطار القواعد القانونية وأن لا تتجاوزها، كما تسهر الوصاية الإدارية على تأمين السير الحسن للهيئات اللامركزية عن طريق تحقيق مراقبة الملائمة وذلك تفاديا لسوء استعمال أموال الجماعات المحلية وتمارس هذه

<sup>1</sup> ياقوت قديد، مرجع سابق، ص 77.

<sup>2</sup> المرجع نفسه، ص 78.

الرقابة إما على المجالس المنتخبة وإما على أعمال هذه المجالس المنتخبة وبالتالي فما مدى تأثير هذه الرقابة الممارسة على استقلالية الجماعات المحلية في التسيير.

## 1.2 الرقابة الممارسة على المجالس المنتخبة:

يعتبر الاستقلال أحد أم الأسس التي يقوم عليها نظام اللامركزية، وهذا الاستقلال ليس منحة من السلطة الوصية وإنما هو استقلال أصيل مصدره القانون غالباً، غير أن هذا الاستقلال نسبي مطلق حيث أن الهيئات المحلية تمارس اختصاصها تحت إشراف الإدارة المركزية وهو ما يعرف باسم الوصاية الإدارية أو الرقابة الإدارية<sup>1</sup>

والوصاية الإدارية تتميز عن الرقابة التسلسلية في أن هذه الأخيرة تفرض إشرافاً مباشراً من السلطة المركزية على التابعين لها بمنح هذه السلطة الحق بالتوجيه والرقابة والتأديب وهو ما لا يتوفر لها في إطار ممارسة السلطة الوصائية، وبالنسبة للمجالس المنتخبة فإنها تكون إما جماعية على المجلس ككل وإما على أعضاء المجلس.

أ. الرقابة الجماعية: تتمثل الرقابة على المجالس المنتخبة في إطار ممارسة الوصاية بإنهاء حياة المجلس المنتخب إنهاء قانونياً عن طريق الحل وتجريد الأعضاء من الصفة التي يحملونها، بحيث يتعرض المجلس المنتخب سواء كان الولاية أو البلدية للحل بموجب مرسوم يتخذ على مستوى مجلس الوزراء بناء على تقرير من وزير الداخلية وينص كل من قانون الولاية وقانون البلدية على الحالات التي يتم فيها حل المجلس والتي تتمثل فيما يلي:

- عندما يقلل عدد المنتخبين عن نصف العدد الكلي لأعضاء المجلس الانتخابي وبعد تطبيق أحكام الاستخلاف من خلال اللجوء إلى القوائم الاحتياطية بحسب العارض الذي يصيب العضو من وفاة إقصاء أو استقالة.
- في حالة الاستقالة الجماعية وهذا يمكن أن يبادر جميع أعضاء المجلس أياً كان انتماءاتهم السياسية إلى تقديم طلب يفصحون فيه عن رغبتهم في التخلي عن العضوية بالمجلس.
- في حالة وجود اختلاف خطير بين أعضاء المجلس.
- في حالة ضم بلديات لبعضها أو تجزئتها وهذه الحالة تتعلق فقط بالمجلس الشعبي البلدي.
- الإلغاء النهائي لانتخاب جميع أعضاء المجلس وهذه الحالة تتعلق فقط بالمجلس الشعبي الولائي.

<sup>1</sup> مشري عبد الحليم، "نظام الرقابة على الجماعات المحلية في الجزائر" مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة محمد خيضر بسكرة العدد السادس، ص2.



- في حالة حل المجلس الشعبي الولائي يعين الوزير المكلف بالداخلية بناء على اقتراح من الوالي خلال العشرة أيام التي تلي حل المجلس مندوبية ولائية لممارسة الصلاحيات المخول إياها بموجب القوانين والتنظيمات المعمول بها إلى حين تنصيب المجلس الجديد.<sup>1</sup>
- ب. الرقابة الفردية: الرقابة الوصائية تمارس كذلك على أعضاء المجالس الشعبية المنتخبة من خلال التوقيف والعزل والإقصاء.
- التوقيف: بالنسبة للأعضاء المجلس الشعبي الولائي عند تعرض أحد أعضائه إلى متابعة جزائية تمنعه من أداء مهامه فإنه يمكن للمجلس توقيفه بمداولة يتم الإعلان بقرار معلل من طرف وزير الداخلية إلى غاية صدور القرار النهائي من الجهة القضائية المختصة أما بالنسبة للمجلس البلدي يصدر قرار التوقيف معلل من طرف الوالي إلى غاية صدور القرار النهائي من الجهة القضائية.<sup>2</sup>
- الإقالة: بالنسبة لأعضاء المجلس الولائي يعتبر العضو مستقيلا بموجب مداولة من المجلس عندما يكون تحت طائلة عدم قابلية انتخاب ويعلن رئيس المجلس بهذه الإقالة، أما بالنسبة لمجلس الشعبي البلدي فإن الوالي يصرح بإقالة كل عضو من المجلس يتبين أنه غير قابل للانتخاب قانونا.<sup>3</sup>
- الإقصاء: يكون الإقصاء أحد أعضاء المجلس الولائي بموجب مداولة يتخذها المجلس على عكس ما كان في إطار الأمر 69-38 حيث يتم إقصاء العضو بموجب هذا المرسوم.<sup>4</sup> أما بالنسبة للمجلس البلدي عند ثبوت إدانة العضو فإنه يقصى نهائيا من المجلس بشكل قانوني من طرف الوالي.

<sup>1</sup> المادة 49 من القانون رقم 07-12، المؤرخ في 21 فيفري 2012، يتعلق بالولاية، ج. ر. ج. ج. العدد 12. صادرة بتاريخ 29 فيفري 2012، ص 13..

<sup>2</sup> بدة عيسى، "مالية البلدية وانعكاساتها على التنمية المحلية" رسالة ماجستير في علوم التسيير جامعة الجزائر 2008، ص 102.

<sup>3</sup> كواشي عتيقة، "اللامركزية الإدارية في الدول المغاربية" رسالة ماجستير في العلوم السياسية، دامة قاصدي مرباح ورقلة 2011، ص 64.

<sup>4</sup> بالخير محمد، "التنمية المحلية وانعكاساتها الاجتماعية" رسالة ماجستير في علم الاجتماع، جامعة الجزائر 2005، ص 212.

## 2.2 الرقابة على أعمال المجالس المنتخبة:

أ. المصادقة: ينص قانون الولاية على مبدأ عام يقضي بمداولات المجلس الشعبي الولائي تنفذ بحكم القانون فور قيام الوالي بنشرها وتبليغها إلى المعنيين في أجل لا يتعدى 15 يوم إلا في حالة وجود أحكام مخالفة منصوص عليها في التشريع المعمول به ومن بين هذه الاستثناءات كل مداولات التي تتناول (الميزانيات والحسابات، إحداث مصالح ومؤسسات عمومية) حيث تتطلب هذه المداولات مصادقة السلطة الوصية قبل الشروع في تنفيذها.

أما بالنسبة للبلدية فإنه يتم تنفيذ مداولات المجلس الشعبي البلدي مباشرة بعد مضي 15 يوم من إيداعها لدى السلطة الوصية ويظهر أن المدة قد تقلصت مقارنة بالمدة التي نص عليها الأمر 67-24 والتي كانت تقدر بـ 20 يوما.

لكن هناك بعض مداولات تتطلب مسبقا من طرف الوالي قبل تنفيذها أي لا تكتسب أي قوة قانونية ملزمة - الطابع التنفيذي للقرارات الإدارية للبلدية - إلا بعد مصادقة الوالي وتمثل هذه المداولات المتعلقة بالميزانيات والحسابات أو إحداث مصالح ومؤسسات عمومية غير أن هذه المداولات إذ لم تقم السلطة الوصية بالمصادقة عليها في غضون 30 يوم من تاريخ إيداعها في الولاية تعتبر المصادقة عليها ضمنية.

بمقارنة هذه المداولات التي تتطلب المصادقة المسبقة مع ما كان عليه الأمر 67-24 في المادة 107 (مثل القروض وقبول الهبات والوصايا، محاضر المزايدة والمنقصات، نقل ملكية والأموال والمبادلات العقارية...) يظهر أن عددها قد تقلص وهذا ما يبين إرادة المشروع في الحد من تدخل السلطة الوصية في شؤون البلدية، لكن يظهر أن المشروع قد غير من إرادته بحيث نجد أنه يعاود الرجوع من جديد إلى نص المادة 107 من الأمر 67-24 وهذا ما توضحه المادة 47 من المشروع التمهيدي للبلدية.

خضوع المداولات للمصادقة ضروري بعد 15 يوم من إيداعها لفحص مشروعيتها وتلك المصادقة تكون صريحة أو ضمنية بعد 13 يوم مما يعني اتساع مجال الرقابة على المجالس البلدية<sup>1</sup>. ب. الإلغاء: تعتبر مداولات المجلس الولائي باطلة إذا خالفت القانون أو التنظيم، ويكون البطلان مطلقا أو نسبيا بموجب قرار صادر عن وزير الداخلية، كما يمكن للوالي أن يطالب بإلغاء مداولة

<sup>1</sup> المادة 100 من القانون رقم 10-11، المؤرخ في 22 يونيو 2012، يتعلق بالبلدية، معدل ومتمم، ج.ر.ج.ج، العدد 37، صادرة بتاريخ 03 جويلية 2011، ص 17.

المجلس الولائي من وزير الداخلية خلال 15 يوم وإذا لم يصدر هذا الأخير رد تصبح المداولة قابلة للتنفيذ.

أما بالنسبة للمجلس البلدي فإنه يحق للوالي أن يلغي أي مداولة غير شرعية تكون مخالفة لأحكام الدستور أو القوانين التنظيمية ويصرح هذا الأخير ببطاقتها بموجب قرار معلل ودون تقييد بآجال معينة.

ت. الحلول: يمكن للوزير الداخلية أن يحل المجلس الولائي عندما يرفض هذا الأخير أن يلتزم بالإجراءات القانونية وضبط الميزانية بتسجيل النفقات الإجبارية تلقائيا كما يتدخل بإزالة العجز على سنتين ماليتين أو أكثر ولم يتمكن المجلس من احتوائه.

أما على مستوى البلدية يمكن للسلطة الوصية أن تحل محل سلطات البلدية في الحالات التالية:

- يمكن للوالي أن يتخذ إجراءات تتعلق بالحفاظ على الأمن والنظافة والسكينة العمومية عندما لا تقوم البلدية بذلك.
- عندما يمتنع رئيس البلدية عن اتخاذ القرارات الموكلة له يمكن للوالي بعد اعذاره أن يقوم تلقائيا بهذا العمل.
- في حالة حدوث اختلال بالمجلس الشعبي البلدي يحول دون التصويت على الميزانية يمكن للوالي أن يصادق عليها.<sup>1</sup>

يعتبر الحلول من أخطر الإجراءات التي تبين الخرق الواضح للقاعدة الأساسية للامركزية في التنظيم الإداري فهو يضييق على ممارسة السلطات المحلية الاستقلالية في التسيير خوفا من مخالفة القوانين والتنظيمات الخاصة بالمجال المالي.

### 3.2 تأثير الرقابة على استقلالية الجماعات المحلية:

الرقابة الوصائية في ظل النظام اللامركزي لا تكون إلا بنص قانوني، وهي ليست مفترضة على عكس الرقابة السلمية، يقول "جون ريفيور" ليس هناك وصاية إدارية دون نص قانوني وليس هناك وصاية إدارية تتعدى محتوى هذا النص "...<sup>2</sup>

<sup>1</sup> - المادة 102 من القانون 10-11، سالف الذكر، ص 17.

<sup>2</sup> - بالعباس سعد كمال الدين، "واقع اللامركزية استقلالية الجماعات المحلية" مذكرة تربص المدرسة الوطنية للإدارة الجزائر، 2006، ص 19.

العلاقة بين الرقابة ومجال التدخل علاقة فردية فكلما اتسع مجال التدخل ضيق الرقابة منه وهذا يدل على أن المركزية في النظام الإداري الجزائري مقيدة.

الرقابة المفروضة على المجالس المتخذة تبقى عاملا معرقلا لنشاطها وحريتها وهذا ناتج عن التصور القائم لدى السلطات المركزية أن تلك المجالس عاجزة عن تحقيق التنمية المنشودة فلا بد أن تبقى السلطة الوصية على دراية بكل نشاطاتها.

نظام الوصاية الإدارية هو انعكاس لطبيعة النظام الممارس في الدولة كما هو في المجالات الأخرى الاقتصادية والاجتماعية وهو بذلك يعكس تبعية الجماعات المحلية إلى السلطات المركزية في ممارسة صلاحيتها وهذا يعني أن التنظيم الإداري ف يظل التوجهات الاقتصادية والاجتماعية للدولة يحاول ان يجمع بين التمثيل الشعبي والذي ينعكس قانونيا في شغل أجهزة تسيير تلك الجماعات المحلية بواسطة الانتخاب وتقوية سلطة الدولة القائمة في الأساس على مبدأ المركزية هذه الخيرة مجسدة في الدور الفعال لنظام الوصاية الإدارية وهذا الوضع يبرز هيمنة السلطة الوصية على تسيير الشؤون المحلية التي هي من اختصاص الجماعات المحلية وهذا من شأنه أن يترك آثار سلبية على أسلوب تسيير تلك الجماعات .

### 3. انعكاس تبعية الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المحلية

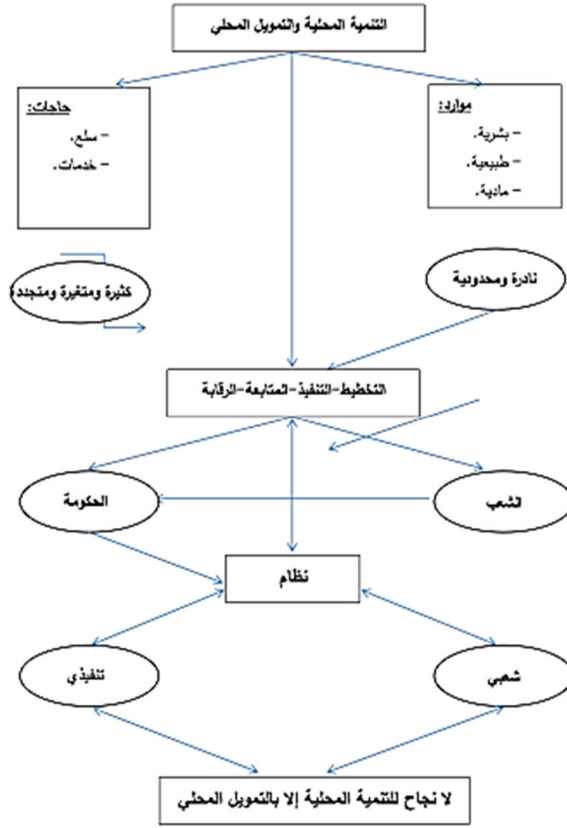
#### 1.3 الدور التنموي المحلي للجماعات المحلية:

التنمية المحلية هي عبارة عن العملية التي بواسطتها يمكن تحقيق التعاون الفعال بين الجهود الشعبية والجهود الحكومية للرفع من المستوى الاقتصادي الاجتماعي والثقافي والحضاري لسكان تلك التجمعات المحلية.<sup>1</sup>

الملاحظ الدقيق لمفهوم التنمية المحلية يدرك بعمق المبدأ الجوهرى والأساسي الذي تقوم عليه تلك التنمية وهو ديمقراطية التنمية المحلية، فالجماعة في الأصل تخدم نفسها بنفسها وفقا لإمكاناتها ومواردها هذا من جهة ومن جهة أخرى أن التنمية المحلية تقوم على أساس تلك الموارد الذاتية والموارد الخارجية وبالتالي فإنها –أي التنمية المحلية- تعمق مبدأ المشاركة في التنمية تحت مبدأ ديمقراطية التنمية المحلية ويمكن إيضاح ذلك من خلال المخطط الآتي:<sup>2</sup>

<sup>1</sup>عبد المطلب عبد الحميد، التمويل المحلي والتنمية المحلية، الاسكندرية دار الجامعية 2004، ص13.

<sup>2</sup>المرجع نفسه، ص13.



المخطط 01: التنمية المحلية والتمويل المحلي

المصدر: من إعداد الباحث

الجماعات المحلية هي مجموعة الأجهزة التنفيذية على المستوى المحلي تتولى إدارة الشؤون والخدمات المحلية وتكون منتخبة تباشر اختصاصاتها عن طريق النقل أو التفويض وهي أسلوب من أساليب تنظيم الدولة من شأنه تحقيق اللامركزية الإدارية<sup>1</sup>. كما أن الإدارة المحلية تستوجب قدرا من الرقابة من الوصاية تهدف لضمان وسلامة حسن السير المرافق العمومية للحفاظ عليها كما تمتاز بأنها تخفف العبء على الإدارة المركزية.

<sup>1</sup>عزيز محمد الطاهر، آلية تفعيل دور البلدية في إدارة التنمية المحلية بالجزائر، رسالة ماجستير في الحقوق جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2010.

إن الدولة هي هيئات محلية تقوم بإجارة المرافق المحلية عبر أقاليمها تلك الهيئات تتمتع بالاستقلالية إلى حد يسمح لها بأداء مهامها بحرية وديمقراطية وفي نفس الوقت تخضع لإشراف السلطة المركزية بما يضمن الالتزام بالسياسة العامة للدولة.

والتأمل للشأن المحلي يجد أن أحد أهم التطورات المسجلة في السنوات الأخيرة بروز الجماعات المحلية كفاعل أساسي في الساحة الدولية من خلال تشجيع التعاون اللامركزي وجعله أداة للاستقطاب الاستثمار وهذا الدور يقوم به المنتخب المحلي من أجل جلب التمويلات الخارجية لدفع وتيرة التنمية في جماعته المحلية وجعلها أكثر مردودية دون إثقال كاهل المواطنين بالضرائب. يضاف إليها ترشيد صرف تلك الموارد لخدمة المواطنين في مجالات السكن والصحة والتعليم وغيرها إضافة إلى الاستثمار في مجال المقالات.

أما على مستوى الاجتماعي والثقافي، فيجب تشخيص حاجيات السكان المختلفة لتمكين ذوي الدخل المحدود من تحقيق مستوى مناسب للعيش بكرامة ولابد أن ينصب الاهتمام بجمعيات ثقافية ودعمها ماديا ومعنويا كي تساعد في القضاء على مختلف الأمراض الاجتماعية ونشر الوعي والثقافي.

## 2.3 المشاكل التي تواجه الجماعات المحلية:

### أ. المشاكل المالية:

تعتبر الموارد المالية الركيزة الأساسية لنظام الحكم المحلي الفعال يمكن قياس درجة الفعالة والاستقلالية لأي سلطة محلية بمدى قدرتها المالية على تمويل البرامج الخدمية وتنفيذ سياساتها وخططها التنموية من مصادرها الذاتية دون الاعتماد على إعانات الدولة هذا يجعلها تضمن الاستقلالية وتبتعد عن الرقابة التي تمارسها السلطة المركزية.

إذا كانت الجماعات المحلية تعتمد على الدعم المركزي فإنها تفتقد لبعض استقلالياتها المنصوص عليها وهذا ما يخلق مشكلة الرقابة المركزية الصارمة والمتعدد القنوات والآليات كالجهاز التنفيذي والتشريعي.

### ب. المشاكل الفنية:

تعاني معظم الدول منها الجزائر من الخلل الذي يصيب بنيتها الهيكلية المحلي نتيجة إلى نقص الخبرات الفنية وانخفاض مستوى الكفاءة لدى موظفي الجماعات المحلية، إلى جانب ذلك تعاني هذه الأخيرة من عنصر المشاركة الشعبية نتيجة لانفراد النخب الحاكمة بإدارة الشؤون العامة لدى

المجتمعات المحلية ففي الجزائر وبالرغم من النص القانوني للبلدية وللولاية على الرقابة الشعبية والتي تكون علنية<sup>1</sup> غير أن الكثير منها يداول في جلسات مغلقة.

#### ج. الانفجار السكاني:

هو ناتج عن التحضر والتمدين السريعين والهجرة المتزايدة إلى المدينة، هذا ما تسبب في ظهور العديد من المشاكل والظواهر السلبية مما استدعى مواجهتها وإيجاد الحلول لها من قبل الجماعات المحلية بتوفير الخدمات وزيادة وسائل المواصلات والقضاء على التلوث البيئي واكتظاظ المدارس.. الخ.

#### د. المشاكل الإدارية:

تعاني الجماعات المحلية من المشاكل الإدارية خاصة في ظل غموض القوانين والتشريعات التي تتعلق بين المركز والهيئات المحلية (البلدي والولائي) واختصاصاتها إلا أنها لا تتمتع بالاستقلالية حقيقية في دارة شؤونها خاصة وأنها تتلقى دعمها من الحكومة المركزية هذا مما يزيد من اختلال العلاقة. إضافة إلى كل ما سبق هناك مشاكل إدارية عديدة:

- الشكوى من الروتين الحكومي الذي يعرقل أعمال الإدارة المحلية.

- فقدان التنسيق بين أعمال الهيئة المحلية وفروعها.

- ضعف أجهزة المتابعة والرقابة والتدقيق.

- ضعف الجهاز التنفيذي للهيئات المحلية.<sup>2</sup>

#### 3.3 آفاق وسبل تجاوز تلك المشاكل:

يمكن أن نختصر أهم العوامل التي تساعد في تهيئة المناخ المناسب لتطبيق الإصلاحات الجوهرية مما يسهم بفعالية في تطوير وتحديث الجماعات المحلية حتى تتمكن من تحقيق أهدافها: أ. الإصلاح المالي: إذا كانت الجماعات المحلية تعاني من ضعف الإمكانيات المالية فلا بد من العمل على تطبيق جملة من الإصلاحات المالية منها:

- منح الهيئات المحلية الاستقلالية المالية.

<sup>1</sup> - المادة 26 من القانون 07-12، سالف الذكر، ص 11.

<sup>2</sup> نور الدين يوسف، "الجباية المحلية ودورها في تحقيق التنمية المحلية في الجزائر" أطروحة دكتوراه معهد العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة أمحمد بوقر، بومرداس، 2010، ص 58.

- زيادة الاستثمارات في المناطق المحلية مع إعطاء المجالس المحلية حرية التصرف في أموال القروض والضرائب.
- تطوير قدرات الجماعات المحلية على تنوع مصادر دخلها وإرادتها المحلية.
- إصلاح مداخل الأملاك وتثمينها وتحديد مداها بدقة والتحكم في تسييرها.
- إشراك القطاع الخاص.
- ب. الإصلاح الهيكلي والإداري: وذلك من خلال:
  - تحسين بيئة أعمال الهيئات المحلية وإحصاء عدد البلديات والتجمعات ووضعيتها.
  - تقليص عدد البلديات وترسين حدودها.
  - مواجهة كافة أوجه البيروقراطية وتبسيط السياسات والإجراءات وازدواجية الاختصاصات عند المسؤولين وضرورة التنسيق بين كافة الأجهزة.
  - توفير المعلومات اللازمة للمساعدة على اتخاذ القرارات المتعلقة بالمراقبة والمتابعة.
  - تطوير قدرات الهياكل التنظيمية للهيئات المحلية لاستكمال النقص في الكوادر المحلية وتطوير خبرات والمهارات المحلية.
- ت. تفعيل المشاركة الشعبية: وذلك عن طريق:
  - إحداث الانفتاح السياسي على الجماهير الشعبية حتى تساهم في تقرير مستقبلها الاقتصادي والاجتماعي والسياسي.
  - توفير المناخ الديمقراطي وإطلاق العمل السياسي يساهم في ازدهار المجتمع المدني.
  - إدخال إصلاحات جوهرية تمس الجماعات المحلية في جانبها الإداري والمالي والتشريعي مما يفرض آثارا ايجابية على حياة المواطنين.

#### الخاتمة:

يتبن لنا مما سبق أن الرقابة على الجامعات المحلية جاءت في صورة رقابة مشددة حيث شملت المجالس المنتخبة مجتمعة كما أن وسائلها التي تعتمد عليها السلطة المركزية في المراقبة المالية يجب أن تقف عند المبدأ الأساسي الذي تقوم عليه فكرة اللامركزية ككل وهو الاستقلال المحلي الذي يعتبر جوهر اللامركزية ن فيجب أن تكون الرقابة مضبوطة بشكل دقيق لأن أي تجاوز يؤدي إلى



فقدان اللامركزية ومن ثم تصبح تلك الجماعات مجرد فروع للسلطة المركزية وأداة بيدها وهذا ما يخيب آمال المواطنين في تلك المجالس يخلق العزوف عن المشاركة الانتخابية.

قيام الجماعات المحلية بأداء سليم في مجال التنمية المحلية أصبح ضرورة مفروضة على السلطات المركزية أوجب عليها إعادة النظر في النصوص التي كبلتها وإعادة صياغتها بالشكل الذي يضمن حرية التصرف في أموالها من خلال تمكينها من منظومة جنائية محلية، يضاف إلى ذلك التخفيف من تلك الصلاحيات التي تعود إلى السلطة المركزية.

لابد من البحث عن الصيغ لتقريب الإدارة من المواطن بإنشاء فروع وملحقات إضافة إلى تثمين الموارد الذاتية سواء المالية الغير جبائية أو البشرية عن طريق تحسين التكوين والأداء الوظيفي وعصرنة التسيير بإدخال وسائل التكنولوجيا الحديثة. ومنه نستطيع القول ان الدراسة خرجت بمجموعة من النتائج والتوصيات نجملها فيما يلي:

#### أولاً: النتائج

- أظهرت الدراسة أن الاعتماد المفرط على التمويل المركزي يُضعف استقلالية الجماعات المحلية ويجعلها رهينة للقرارات المركزية.
- غياب العدالة في توزيع التحويلات المالية يؤدي إلى تفاوت تنموي بين الجماعات المحلية.
- ضعف الموارد الذاتية للجماعات المحلية يُعد من أبرز العوامل التي تعمق التبعية المالية للمركز.
- تقييد الصلاحيات المالية للجماعات يحدّ من قدرتها على تخطيط وتنفيذ مشاريع تنمية تتماشى مع خصوصياتها المحلية.

#### ثانياً: التوصيات

- ضرورة تعزيز الجباية المحلية وتحديث آليات تحصيلها لزيادة الموارد الذاتية.
- توسيع صلاحيات الجماعات المحلية في المجالين المالي والتنموي لضمان استقلالية أكبر.
- اعتماد نظام تمويل مرّن وتشاركي يأخذ بعين الاعتبار خصوصيات كل جماعة محلية.
- تفعيل مبادئ الحوكمة المحلية والرقابة لتعزيز الشفافية ونجاعة تسيير الموارد المالية.

## المراجع:

1. بالعباس سعد كمال الدين، "واقع اللامركزية استقلالية الجماعات المحلية" مذكرة تربص المدرسة الوطنية للإدارة الجزائر، 2006.
2. بالخير محمد، "التنمية المحلية وانعكاساتها الاجتماعية" رسالة ماجستير في علم الاجتماع، جامعة الجزائر 2005.
3. سي يوسف أحمد، تحولات اللامركزية في الجزائر "رسالة ماجستير في القانون، فرع: تحولات الدولة، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2003،
4. صيدني عبد الرحمان، التنمية المحلية للبلديات الجزائر "رسالة ماجستير في التنظيم السياسي والإداري، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر 2009.
5. عبد الناصر صالح، الجماعات الإقليمية بين الاستقلالية والتبعية، رسالة ماجستير في القانون، فرع الدول والمؤسسات العمومية، جامعة الجزائر، 2012.
6. عزيز محمد الطاهر، آلية تفعيل دور البلدية في إدارة التنمية المحلية بالجزائر، رسالة ماجستير في الحقوق جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2010.
7. عبد المطلب عبد الحميد، التمويل المحلي والتنمية المحلية، الإسكندرية دار الجامعية 2004.
8. كواشي عتيقة، "اللامركزية الإدارية في الدول المغاربية" رسالة ماجستير في العلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة 2011.
9. مشري عبد الحليم، "نظام الرقابة على الجماعات المحلية في الجزائر" مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة محمد خيضر بسكرة العدد السادس.
10. نور الدين يوسف، "الجباية المحلية ودورها في تحقيق التنمية المحلية في الجزائر" أطروحة دكتوراه معهد العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة أمحمد بوقر، بومرداس، 2010.
11. ياقوت قديد، "الاستقلالية للجماعات المحلية"، رسالة ماجستير في تسيير المالية العامة، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2001،

دور تمكين الجماعات المحلية في تعزيز القيادة الإدارية للتنمية –البلديات نموذجا-

## The Role of Empowering local Communities in Enhancing Administrative Leadership for Development –a Case Study of Municipalities-

أ.د خداوي محمد، جامعة د. مولاي الطاهر، سعيدة

Mohammed.kheddaoui@univ-saida.dz

### ملخص:

أبدع القائمون على الاستكتاب الجماعي بإعادة موضوع الدور التنموي للجماعات المحلية إلى واجهة النقاش الأكاديمي رغم الزخم العلمي من البحوث والمقالات التي تناولته بالدراسة إلا أن ذلك مبرر بهزالة النتائج المحصل عليها بعد ما ينيف عن ست عقود من الجهود المبذولة من قبل الدولة الوطنية في الجزائر ولم تفلح معها مقاربات الإصلاح الإداري لتفعيل دورها في الجهد التنموي. وتأتي الدراسة المقترحة لرصد هذه الأوضاع وبناء شبكة قراءة وتحليل لأهمية تمكين الجماعات المحلية في تعزيز القيادة المحلية للعملية التنموية وقرن الخطاب السياسي بالممارسة الفعلية. كما تتناول إشكالية التمثيل السياسي والتمثيل الإداري في فضاء محلي تتماهى فيه المركزية "غير المباشرة" باللامركزية.

الكلمات المفتاحية: التمكين-الجماعات المحلية-التنمية-البيئة التمكينية-القيادة الإدارية.

### Abstract:

The coordinators of this collective call for papers have made a commendable choice in bringing the developmental role of local communities back to the forefront of academic debate. Despite the abundance of research and scholarly articles that have previously addressed this topic, the renewed focus is justified by the meagre results achieved over more than six decades of efforts by the national state in Algeria. These efforts have not been successful in activating the development role of local communities in developmental efforts, even with various administrative reform approaches. The proposed study aims to examine these conditions and to construct a framework for analysing and understanding the importance of the current state of empowering local communities in enhancing local leadership in the development process, and bridging the gap between political discourse and actual practice. It also addresses the issues of political and administrative representation within a local space where indirect centralization overlaps with decentralization appear to converge.

**Keywords:** Empowerment-Local. Communities-Development-Enabling. Environment-Administrative leadership

## مقدمة

عاش الاستعمار الفرنسي فسادا في الأرض الجزائرية واستنزف مواردها وخيراتها وأفقر شعبها وشتته وحطم هياكله الاجتماعية والاقتصادية وعمل على تفشي الجهل والأمية والأمراض وطبق سياسات على غرار الأرض المحروقة، وبعد الاستقلال كان طبيعيا أن تراث الدولة الوطنية وضعية كارثية وتخلّف في جميع المجالات خصوصا محليا، وضعية لم تترك من خيار سوى بذل الجهود وحشد كل الموارد الممكنة لتحقيق تنمية وتعويض شعب طالما عانى، إذ تباينت الإستراتيجيات المتبعة بتباين الظروف والمعطيات الداخلية والخارجية، بدأت بعد فترة من الاستقلال بتبني السلطة العمومية للفلسفة الاشتراكية التي شكلت الوعاء الإيديولوجي لسياسات التنمية المرتكزة أساسا على التخطيط المركزي لجميع الأنشطة. لكن بفعل الإخفاقات وتغير الظروف والمعطيات الداخلية والدولية تغير المسار التنموي وبدأت المنظومة أكثر انفتاحا بحكم خيار الانفتاح السياسي والاقتصادي الذي تبنته السلطات مع نهاية عقدية الثمانينات من القرن الماضي. فترة عرفت إصلاحات إدارية واقتصادية واجتماعية الهدف المبحوث عنه من ورائها تحقيق النقلة التنموية واللاحق بركب عالم سريع التغير. لكن الشيء الثابت رغم التباين هو أن تحقيق التنمية الشاملة والمستدامة ولحاق بالركب الحضاري العصري لا يمكن إلا أن يمر بتنمية المحلي.

تعاملت الدولة الوطنية طيلة العقود الست من تكوينها مع معضلة التنمية المحلية في جميع أبعادها بمنطق الدولة الاجتماعية التي يقع على عاتقها تحقيق الحياة الكريمة لمواطنيها كواجب مقدس، واتخذ الخطاب الرسمي لسلطاتها العمومية طيلة هذه الفترة من أسلوب اللامركزية حصان طروادته حيث تلعب الإدارة المحلية دورا أساسيا في مخططات التنمية المحلية، وتناولت النصوص القانونية الدور المحوري الذي تلعبه الجماعات المحلية بالنظر إلى قربها من المواطن على المستوى المحلي ودرايتها بحاجاته العامة ومعرفتها بالمقددرات المحلية. ورغم الجهود المبذولة والموارد المالية المعبئة والإستراتيجيات المتبعة من قبل الدولة الوطنية إلا أن النتائج كانت هزيلة وتبين القصور وضعف الأداء وكثرت الأزمات التي يواجهها المواطنون محليا (السكن، البطالة، التهميش، النقل، التهيئة الحضرية، الصحة العمومية، هشاشة البنيات التحتية محليا وغيرها) وعمقت الإدارة المحلية معاناتهم من خلال تفشي البيروقراطية والمحسوبية والفساد الإداري والمالي، وتحولت الجماعات المحلية من محرك لديناميكية التنمية المحلية إلى ساحة تبادل المنافع والمكاسب السياسية وتحول المحلي إلى سوق للصفقات السياسية حيث يهدر المال العام المخصص للتنمية ولم تنجح مختلف الإصلاحات الإدارية ولا جهود عصرنة الإدارة من تحقيق النقلة التنموية. بل عاد حديث السلطات

العمومية سنة 2020 عن ضرورة تنمية مناطق الظل (أغلبها ممثلة في البلديات الداخلية النائية) التي عانت التهميش واتخذت تدابير استعجالية وخصصت ميزانية خاصة للنهوض بهذه المناطق. وفي خضم النقاش الوطني والتحضيرات الإجرائية لإصلاح قانون الجماعات المحلية تأتي هذه الدراسة لاقتراح تغيير النظرة للأسلوب الإداري المتبع في تنفيذ الأنشطة التنموية المحلية من خلال ترسيم تمكين الجماعات المحلية إداريا وسياسيا وماليا عبر تمكين قياداتها الإدارية من رسم السياسة العامة المحلية وتنفيذها بما يتوافق وحاجات المحلي و يخدم مصالحه، منطلقا من رصد أوضاع وأدوار تمثيلي الإدارة المحلية: السياسي والإداري في توجيه الأنشطة التنموية وبناء شبكة قراءة وتحليل لأهمية تمكين الجماعات المحلية في تعزيز دور القيادات المحلية للعملية التنموية وقرن الخطاب السياسي المعاصر الحامل لمشعل المشاركة السياسية والديمقراطية التشاركية بالممارسة الفعلية من خلال خلق بيئة تمكينية.. وعليه فالدراسة تطرح الإشكالية التالية: ما هو دور تمكين الجماعات المحلية في تعزيز القيادة الإدارية للتنمية مع التركيز على البلديات؟ إشكالية يمكن تفكيكها إلى أسئلة فرعية نذكر من بينها:

- ما هو المعنى العلمي لمفاهيم الجماعات المحلية-التمكين-التنمية-القيادة الإدارية؟
  - أي روابط تجمع بين هذه المفاهيم العلمية؟
  - ما هو واقع مساهمة الجماعات المحلية في التنمية المحلية؟
  - ما هي مظاهر التمكين السياسي والإداري والمالي لجماعات المحلية في الجزائر؟
- للإجابة على هذه الأسئلة وغيرها تنطلق الدراسة من فرضيتين أساسيتين:
- الفرضية الأولى: لعبت الجماعات المحلية الدور المنوط بها في العملية التنموية محليا وأن القصور المسجل على أرض الواقع يعود لأسباب أخرى.
  - الفرضية الثانية: لم تلعب الجماعات المحلية كقاعدة للدولة الوطنية الدور المطلوب والمنتظر منها في قيادة التنمية المحلية.

تبرز أهمية الموضوع على مستويين: أولا في إبداع القائمين على الاستكتاب الجماعي من زملائنا الأساتذة الأفاضل بإعادة طرح موضوع التنمية المحلية ودور الجماعات المحلية فيها للنقاش والدراسة العلمية، وثانيا في ضرورة تغيير الأسلوب الإداري بتبني التمكين كآلية لتعزيز دور الجماعات المحلية وقياداتها الإدارية في صناعة القرار التنموي المحلي وتنفيذه. ولإظهار هذه الأهمية اعتمدنا المنهج الوصفي التحليلي في الدراسة التي قسمناها إلى محورين خصصنا الأول للتدقيق المعرفي في المفاهيم المرتبطة بالموضوع، بينما تناولنا في المحور الثاني نقاط على غرار واقع التنمية المحلية في

الجزائر وإسهام الجماعات المحلية فيه وضرورة خلق بيئة تمكينية تعزز القيادة الإدارية في الجماعات المحلية للعملية التنموية.

## 1. الإطار المفاهيمي:

من المسلمات في البحث العلمي أن الدراسة لا تستقيم دون التدقيق المعرفي في المفاهيم المرتبطة بموضوعها خصوصا إذا كانت حديثة على غرار التمكين Empowerment وعليه جاء تخصيص هذا المحور لتناولها.

### 1.1 الجماعات المحلية:

ينظر عموما إلى الجماعات المحلية على أنها سلطات عمومية متميزة ومستقلة عن الدولة وهي أشخاص معنوية من القانون العام، تتمتع كل جماعة محلية بسلطة تنفيذية ومجلس مداولة منتخب عن طريق الاقتراع العام تمارس صلاحياتها بحرية كتكملة لعمل الدولة. وترد لغويا أيضا عبارة الجماعات الإقليمية كمرادف للجماعات المحلية والمكونة من لفظين: الجماعات التي ترد في معنى اجتماع إنساني متجانس نسبيا على رقعة جغرافية محددة مع ما يحمله ذلك من دلالات سوسيولوجية وإمكانات تنظيم سياسي. أما لفظة المحلية فهي من المحلي المثقل بالدلالات الأنثروبولوجية. وقد تعددت المنظورات لمفهوم الجماعات المحلية تبعا للحقل العلمي الذي يتناولها بالدراسة:

#### أولا: الجماعات المحلية من المنظور السياسي:

تنقل لنا منظمة المدن المتحدة والإدارات المحلية UCLG التي تأسست بدمج الاتحاد الدولي للسلطات المحلية IULA والاتحاد العالمي للمدن المتحدة FMCUTO والاتحاد العالمي للمدن الكبرى METROPOLIS المنظور السياسي للجماعات المحلية من خلال تعريفها بكونها تقسيم جغرافي سياسي لدولة موحدة بسيطة دون مستوى المقاطعة أو الجمهورية في الدولة الفيدرالية المركبة.<sup>(1)</sup> إن تبني المنظمة لهذا التعريف تعبيرا عن كونها المنبر العالمي المدافع عن الحكم الديمقراطي المحلي وحماية قيمه وأهدافه ومصالحه، ويجعل من الجماعات المحلية المنبر السياسي للحكم المحلي ولممارسة الديمقراطية التشاركية في أجلى صورها من خلال تسيير ممثلي السكان المحليين للشأن العام المحلي بما يخدم المصلحة العامة المحلية والوطني في آن واحد، إن هذه الأهمية السياسية تفسر دسترتها في كل الدساتير العالمية.

<sup>1</sup> موقع منظمة المدن المتحدة والإدارات المحلية: <https://uclg-mewa.org> تاريخ الإطلاع 2025-04-29

### ثانيا: الجماعات المحلية من المنظور الإداري:

هي أسلوب من أساليب التنظيم الإداري وصورة من صور اللامركزية الإدارية تجسد توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطات المركزية للدولة وهيئات المنتخبة ممنوح لها صلاحيات إدارية في إطار ممارسة مهامها تحت رقابة السلطة المركزية، وهذا يعني أن الجماعات المحلية عبارة عن مجموعة الأجهزة والمؤسسات والمرافق التنفيذية والفنية وتسيير الشؤون المحلية والخدمات العمومية على المستوى المحلي في إطار تنظيم إداري يعتمد توزيع الوظائف الإدارية في الدولة بين أجهزتها المركزية والهيئات المحلية التي قد تكون منتخبة أو معينة من المركز.<sup>(1)</sup> ودرجت الدراسات في علم الإدارة على تسمية الجماعات المحلية بالإدارة المحلية لتمييزها عن الإدارة المركزية إنطلاقا من كون أنشطتها محلية.

### ثالثا: الجماعات المحلية من المنظور القانوني:

ينطلق مفهومها القانوني من كونها تقسيم لإقليم الدولة إلى مناطق تشرف عليها هيئات منتخبة و/أو معينة تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة وتمارس صلاحياتها في تسيير الشأن العام المحلي في حدود إقليمها في إطار سيادة الدولة، وتنشأ الجماعات المحلية بموجب قانون.

### رابعا: الجماعات المحلية من المنظور الاقتصادي:

عبارة عن تقسيم اقتصادي لإقليم الدولة إلى وحدات إنتاجية تعرف أنشطة اقتصادية قد يتخصص الإقليم فيها أو تكون جزءا من الأنشطة الممارسة فيه، حيث تمنح صلاحيات لهيئاتها المحلية منتخبة كانت أو معينة في استقطاب الاستثمارات والأنشطة الاقتصادية من خلال إنشاء البنيات التحتية الضرورية لها والمرافقة الإدارية والفنية للمستثمرين بالنظر إلى مساهمة الاقتصاد المحلي في خلق الثروة الوطنية ناهيك عن العوائد الجبائية المحلية التي ستضربها على المدى الطويل على الجماعات المحلية.

### خامسا: الجماعات المحلية من المنظور الجغرافي:

تجسد صورة التقسيم الترابي لإقليم الدولة إلى مناطق محددة ومعرفة المعالم الجغرافية تحدد معالم التقسيم الإداري سواء على مستوى الصلاحيات الممارسة أو على مستوى تحديد

<sup>1</sup> للمزيد يمكن الرجوع إلى: المبيضين صفوان، الإدارة المحلية مداخل التطوير مع التركيز على حالة المملكة الأردنية الهاشمية، عمان: دار البارزوري العلمية للنشر والتوزيع، 2019، ص 19. وعولي بسعي، تشخيص نظام الإدارة المحلية والمالية المحلية في الجزائر. مجلة اقتصاديات شمال أفريقيا، عدد 4

المسؤوليات. وهذا تأخذ الجماعات المحلية مفهوم المنطقة الجغرافية وتكون الدولة عبارة عن مجموعة من الوحدات الجغرافية.

#### سادسا: الجماعات المحلية من المنظور السوسيولوجي:

إنها هيئات المجتمع المحلي حيث المجال المحلي هو المكان الأساسي للمجال الجغرافي، إذ أن المكان يحمل مبدئيا إسمه لتعريفه وإعطائه دلالة وبعدا رمزيا وماديا يترجم انسجاما داخليا ويساهم في تكوين إقليمية بخصائص معينة ومميزات خاصة، إقليمية تنجم عن نظام ثلاثي الأبعاد: المجتمع- المجال- الزمن. حيث تتفاعل الأبعاد الثلاث في بيئة ديمقراطية تمكن ساكنة المحلي من إختيار ممثلين لهم ينوبون عنهم في تسيير الشأن العام المحلي وتسيير الهيئات والمؤسسات والمرافق التي تعرفها الدول الحديثة في إطار السياسات العامة المتبعة من قبل الدولة المركزية.

#### 2.1 التمكين Empowerment

جاء التمكين نتاج تطور وتراكم معرفي لقرن من الفكر الإداري إذ أن القفزة النوعية التي حققتها المجتمعات المتقدمة في المجالات السياسية والاجتماعية والبيئية والاقتصادية انعكست بصورة مباشرة على تعاطي المؤسسات مع مواردها البشرية التي أصبحت مسلحة بالوعي والمعرفة نسبيا وأدركت أن ازدهارها مرتبط بانخراط العاملين الطوعي في جهود التطوير خصوصا إذ أخذنا بعين الاعتبار تنامي حدة المنافسة في اقتصاد سوق مفتوح لا يعرف الحدود. وبدأ مفهوم التمكين يبرز في الحقلين الاقتصادي ثم الإداري في عقديّة الثمانينات من القرن الماضي وزاد انتشارا في عقديّة التسعينات كتمهين للبعد الإنساني لعلاقات المنظمة (مؤسسة) مع عمالها وزبائنهم على حد سواء، كما أنه الوجه الثاني التنظيمي لعملية الديمقراطية التشاركية وهو التسيير التشاركي. وهذا ما يسمح لنا بالقول على أن التمكين أنسنة للعلاقات التنظيمية للمنظمة أي أنسنة للتسيير بما يخدم الأهداف المسطرة. إن التمكين كأسلوب عمل نتاج التطور في:

-التزامات الدولة الحديثة في إنتاج وتقديم خدمة عمومية ذات جودة.

-تطور الفكر الإداري عموما وحقل إدارة الموارد البشرية على وجه الخصوص.

-تنامي الإدراك السياسي والاجتماعي عند العاملين بالمنظمات بالنظر إلى تطور وسائل الاتصال التكنولوجية وتطور التطبيقات الديمقراطية في الدول المتقدمة. فماذا نعني بالتمكين؟

يعني التمكين في اللغة العربية السلطان والمقدرة، فالكلمة صدر لفعل مكن فنقول المكنة

والتمكن ويقول العرب: أن بني فلان لذوي مكنة من السلطان أي تمكن، وقال ابن سيده: تمكن من الشيء وإستمكن أي ظفر به. والاسم من كل ذلك المكنة، والمكانة المنزلّة عند الملك، ومكن مكانة فهو



مكن.<sup>(1)</sup> وورد مصطلح التمكين في مواضع عدة في القرآن الكريم نذكر منها قوله تعالى: "الَّذِينَ إِنْ مَكَّنَّا لَهُمْ فِي الْأَرْضِ أَقَامُوا الصَّلَاةَ وَآتَوُا الزَّكَاةَ وَأَمَرُوا بِالْمَعْرُوفِ وَنَهَوْا عَنِ الْمُنْكَرِ ۗ وَلِلَّهِ عَاقِبَةُ الْأُمُورِ" (سورة الحج الآية 41) وقوله عز وجل: "كَذَلِكَ مَكَّنَّا لِيُوسُفَ فِي الْأَرْضِ يَتَّبِعُوا مِنْهَا حَيْثُ يَشَاءُ ۚ نُصِيبُ بِرَحْمَتِنَا مَنْ نَشَاءُ وَلَا نُضِيعُ أَجْرَ الْمُحْسِنِينَ" (سورة يوسف الآية) وقوله تعالى: "وَلَقَدْ مَكَّنَّاهُمْ فِيمَا إِنْ مَكَّنَّاكُمْ فِيهِ" (سورة الأحقاف الآية 26) ويرد المفهوم في القرآن الكريم في معنى التمكين الرباني بحيث يمنح الله سبحانه وتعالى أنبياءه ورسله التمكين الذي يجسده تمسكهم بالحق والدعوة إليه. وبذلك يكون التمكين قد ورد في القرآن الكريم واللغة العربية في معنى: الملك والسلطان، المنزلة عند الملك، التهيئة، نعم الدنيا – الامتيازات-، الظفر، التمكين للدين في معنى القدرة على القيام بعمل. أما في اللغات الأجنبية فقد ورد مصطلح التمكين في اللغة الانجليزية في كلمة Empowerment في معنى اكتساب السلطة والكلمة مكونة من Power وتعني السلطة والقوة والتأثير و Em (préfixe) المنطوية على حركة الانضمام إلى السلطة و (suffixe) ment الدال على نتيجة ملموسة مرتبطة بزيادة درجة السلطة. أما في اللغة الفرنسية فيمكننا استعمال كلمة Habilitation أو Responsabilisation في معنى التمكين أي جعل الشخص قادر بصفة قانونية على القيام بعمل. وقد أصبح التمكين من المفاهيم الحديثة الدالة على قياس الممارسة الديمقراطية والشعبية في المؤسسات تتجسد تطبيقا في منطق الإدارة الذاتية للعمال على شكل فريق عمل.<sup>(2)</sup> وفي سعي الدول المتقدمة لتطبيق منهج الإدارة المفتوحة جاء التمكين كأسلوب عملي إنساني يكرس ثقافة المؤسسة.

وعرفه "كونجار وكانونجو" Conger and Kanungo بأنه إجراء يؤدي إلى توطيد إيمان الشخص بقدراته الذاتية وهو شعور والتزام وظيفي لصيق ناتج عن إحساس الموظف بالقدرة على

<sup>1</sup> أبو الفضل جمال الدين محمد بن مكرم ابن منظور، لسان العرب، ج 13، بيروت: دار صادر، ط2، 1994، ص 412

<sup>2</sup> زكريا مطلق الدوري وأحمد صالح، إدارة التمكين واقتصاديات الثقة في منظمات أعمال الألفية الثالثة. الأردن: دار

اليازوري، 2009 ص 27

اتخاذ القرارات وتحمل المسؤولية وأن أدائه يقاس بالنتائج، بحيث يظهر الشخص على أنه مفكر في الأداء وتطويره وليس مجرد شخص منفذ لأوامر تأتيه.<sup>(1)</sup>

كما عرفه "بلونشار" وآخرون<sup>2</sup>، Blanchard, et Al على أنه عبارة عن توفير لدرجة من الحرية للعاملين في التشكيلات التنظيمية، إذ تسند إليهم بموجب هذه الحرية درجة من الاستقلالية لتحقيق النتائج مدعمين ذلك بنظام فعال للمعلومات يسمح بتدفق سريع لها، مع التركيز على العاملين في الصفوف الأمامية العاملين مباشرة مع الزبائن.<sup>(2)</sup>

فتمكين العاملين يجسد منح كل عامل الفرصة لتحقيق حرية في مجال عمله من خلال فلسفة تقوم على التفويض والمشاركة في صناعة القرارات وتكوين فرق العمل والمساهمة في وضع الأهداف والتدريب، ما يؤدي إلى تحقيق مستويات أعلى من الإنتاجية كما أنه ينمي حالة الشعور بالولاء والانتماء وكذلك الالتزام نحو التنظيم.<sup>(3)</sup>

ويعتبر "مانويلا وبروس" Manuela, P and Bruce, L أن التمكين أسلوب إداري يشترك من خلاله أفراد المنظمة في القيادة وموظفين للتأثير في عملية اتخاذ القرارات.<sup>(4)</sup> إنه عملية معاصرة تمنح العاملين حرية التصرف واتخاذ القرارات الخاصة بإدارة نشاطاتهم ومهامهم داخل المنظمة وذلك عن طريق إعطائهم سلطات وتزويدهم بالمعلومات الضرورية وفي الوقت المناسب ومنحهم حق التصرف في أداء أعمالهم بالطريقة التي يرونها المثلى.<sup>(5)</sup> ويشير كل من "باون و لولار" Bowen and Lawler إلى الحالة الذهنية التي يمثلها إطلاق حرية العامل بكونها سياق إدراكي لا يمكن تطويره بسرعة من خلال فرضه على العامل من الخارج، لكونه حالة ذهنية داخلية تحتاج إلى تبني العامل لها وتجسيدها مع

<sup>1</sup> رامي جمال يوسف أندراوس، درجة ممارسة مفاهيم الثقة والتمكين لدى القيادات الأكاديمية في الجامعات الأردنية الرسمية. أطروحة دكتوراه في الإدارة التربوية الجامعة الأردنية، الأردن، 2006، ص 48

<sup>2</sup> Blanchard, k, Carlos, J, and Randolph, A, Empowerment, Take More Than A Minute, San Francisco, Berrett-Koehler Publishers, ed.2, 1996, p 13

<sup>3</sup> جمال الدين محمد المرسي. الإدارة الإستراتيجية للموارد البشرية: المدخل لتحقيق ميزة تنافسية لمنظمة القرن الواحد والعشرين. الإسكندرية: الدار الجامعية للطباعة والنشر والتوزيع، 2006 ص 77

<sup>4</sup> Manuela Pardo-del-Val, Bruce Lloyd, Measuring empowerment, Leadership and Organisation Development Journal 24(2), March 2003, p 103

<sup>5</sup> بن عشي عمار. أثر التمكين الإداري على تطبيق إدارة الجودة الشاملة في الجامعات الجزائرية –دراسة ميدانية بجامعة بسكرة-. المجلة العربية لضمان جودة التعليم العالي. المجلد 35. السنة 2018 ص 41

إختيار النتائج التي يود بلوغها. ووفقا لهما فإن العامل الذي يصل إلى هذه الحالة الذهنية يكتسب الخصائص التالية:

-الوعي والإحساس وإدراك إطار العمل الكامل.

-الإحساس بالتحكم والسيطرة في أداء العمل بشكل كبير.

-التقييم الذاتي للنتائج المحققة من العمل والاستعداد للمساءلة والمسؤولية عنها ثم تقويم الجهد لتحسين تلك النتائج.<sup>(1)</sup> إن التمكين ينطوي على جملة من الأبعاد منها التأثير-الكفاءة-الأهمية-

القدرة على الاختيار، لكننا نكتفي بالإشارة إلى بعدين أساسيين،

-البعد المهاري: والمتمثل في اكتساب العامل لمهارات العمل الجماعي والانخراط الطوعي في الفريق وصقل تلك المهارات بالتدريب الإداري المستمر.

-البعد الإداري: ويتمثل في إعطاء العامل حرية وصلاحيات والمشاركة في صناعة القرار واختيار أساليب تنفيذه. وهنا قد يتبادر إلى الذهن التساؤل عن طبيعة العلاقة التي تربط هذا أسلوب الإداري بالدور الذي تلعبه الجماعات المحلية خصوصا البلدية في العملية التنموية وهذا طبيعي، ذلك ما سنتناوله في المحور الثاني.

### 3.1 القيادة الإدارية Leadership:

ارتبط مفهوم القيادة والقائد بقدم المجتمع البشري الذي أبان عن الحاجة إلى من يقود ويدبر شؤون المجتمع بالنظر إلى قدرات القادة على التأثير على الأفراد، وكانت دوما مرادفة لدلالات الملك والسيطرة والتسيير، إنها نوع قديم من العلاقات الإنسانية كانت تنشأ بين الزعيم وأتباعه.

فكانت تتجسد حسب "أفلاطون" في أولئك الذين يملكون المعرفة وارتبطت عند الرومان بالإمبراطور القائد الذي يعتبر وكيل الشعب وتجسدت عند اليابانيين في الإمبراطور الذي حرم النظر إليه، لتتحول مع تطور هذا المجتمع في العصر الحديث إلى أهم الوظائف الإدارية بل وأصبحت علما له قواعده وأصوله. فمن الناحية لغوية لفظة القيادة من كلمة قياد أي قود وقيد،

ونقول حبل يقاد به، أما قود فهي مهنة القائد والقود نقيض السوق إذ يقود الإنسان الدابة من أمامها ويسوقها من خلفها، وهي مصدر القائد، والقائد من جبل أنفه، ومسنة كان مستطيل على

<sup>1</sup>Bowen, David E, Lawler, Edward E, Empowerment Service Employees, Sloan Management Review july, 36.4, 1995 p 74

وجه الأرض فهو قائد، وقيادة: رأسه دبر أمره.<sup>(1)</sup> وفي اللغات الأجنبية يقابل مصطلح القيادة Commandement في اللغة الفرنسية من فعل Commander وفي اللغة الانجليزية يقابلها مصطلح Leadership من فعل To Lead الذي يعني الإرشاد وتحديد الطرق الأنسب للجماعة.

وقد مر مفهوم القيادة في تطوره التاريخي بثلاث مراحل: الأولى مثلتها مرحلة ما قبل الثورة الصناعية التي ارتبطت بالدلالات الطقوسية والكاريزمية والأسطورية والديكتاتورية والعسكرية وغيرها. أما الثانية فهي مرحلة الثورة الصناعية التي اعتبرت هجين من المرحلة السابقة بميزات القائد ودلالاتها ومن ميزات هذه المرحلة اتسامها بالانفتاح وتطور الأعمال ما فرض نوع من المرونة وطلب المشورة والمحاورة والمشاركة. في حين مثلت النيوليبرالية المرحلة الثالثة التي تفجرت فيها الإبداعات العلمية والفكرية واتسعت الحقول المعرفية وأنجبت مدارس واتجاهات فكرية جديدة تدعو القائد إلى الاندماج والتعايش والتأثير ومشاركة الآخرين في أعمالهم وآرائهم وظهر القائد الميداني والقائد التحولي والقائد الفاعل والقائد الرشيد، صفات تسقط على القيادة نفسها وتجعل منها محرك الدور الإنساني التشاركي.<sup>(2)</sup>

وقد تعددت التعاريف التي تناولت مفهوم القيادة الإدارية لكنها تصب في خانة واحدة تريد أن يكون القائد مركز تغيير النشاط وديناميك عمل الجماعة ومحركها الأساسي، إذ عرف "محمد صالح الحناوي" و"محمد سعيد سلطان" القيادة بأنها الفرق بين النجاح والفشل في جميع المجالات بما فيها تنظيم الأعمال.<sup>(3)</sup> إنها مرادف للتأثير ما يجعل منها فنا، أنها العملية التي من خلالها يتم التأثير على الأشخاص بطريقة تجعلهم يوجهون المجهودات التي يبذلونها طواعية الوجهة التي تحقق الأهداف الجماعية أي أهداف المنظمة التي ينتمون إليها. وعرفها "كريس ايفان" Chris Evans بأنها ممارسة الأدوار التي تسمح للجماعة المنتظمة من تحقيق أهدافها. وربطها "ليفنجستون" R. Livingston بالقدرة على ممارسة التأثير على الأفراد وما بين الأفراد من خلال وسائل الاتصال قصد انجاز الأهداف المسطرة.<sup>(4)</sup> وينظر إليها "ستون" و"فريمان" Stone et Freeman على أنها العملية

<sup>1</sup> ابن منظور، مرجع سابق الذكر، ص 371

<sup>2</sup> بطرس حلاق، القيادة الإدارية. دمشق: منشورات الجامعة الافتراضية السورية، 2020 متوفر على الموقع الإلكتروني:

<http://creativecommons.org/licenses/by:4.0:legalcode.ar>

<sup>3</sup> محمد صالح الحناوي ومحمد سعيد سلطان، السلوك التنظيمي. القاهرة: الدار الجامعية، 2005 ص 377

<sup>4</sup> عزي زيد منير، القيادة ودورها في العملية الإدارية (عمان: دار البداية ناشرون وموزعون، 2008) ص 17

المتعلقة بالتوجيه والتأثير في أنشطة المهام التي يقوم بها أعضاء الجماعة<sup>(1)</sup> وتقوم على ثلاث أسس هي:

-إنطوائها على قبول المرؤسين الطوعي بها وتأييدهم لها ما يحدد مكانتها وتصبح واقعاً. لأنها عملية تفاعلية بين القائد والعاملين والموقف ونتائجها تحدد حيويتها وقدرتها على تحقيق الأهداف المسطرة. -تنطوي القيادة على توزيع غير متساو للقوة Power بين الفواعل.

- إنها عملية تأثير اجتماعي إذ تتضمن القيادة التأثير على سلوك الآخرين من خلال اختيار أنجع الأساليب لانجاز أهداف المنظمة. وتعتمد القيادة الإدارية على السلطة الرسمية أولاً للقيام بنشاطها وتأتي بعدها الصفات الشخصية للقائد الإداري مما يجعلها تلك العملية التي يتم من خلالها التأثير على الموظفين ضمن كيان تنظيمي محدد المعالم والأنشطة والاختصاصات، كما يمكن النظر إليها على أنها النشاط الذي يمارسه القائد الإداري في مجال اتخاذ القرار وإصداره وإعطاء الأوامر لتنفيذه والإشراف الإداري على الموظفين باستخدام السلطة الرسمية والتأثير والاستمالة بغية تحقيق الأهداف المسطرة. ويمكننا أن نقول بصيغة أخرى أن القيادة الإدارية هي القدرة على التخطيط والتنظيم والتوجيه والتنسيق والرقابة في إطار عملية تفاعلية اتصالية بين القائد ومرؤوسيه قصد تحقيق الأهداف. وقد نمطت القيادة في الأدبيات في أسلوبين أساسيين:

-القيادة الاستبدادية: حيث يصنع القادة الإداريون القرارات بأنفسهم دون الحاجة إلى فواعل المنظمة الآخرين.

-القيادة الديمقراطية (التشاركية): يشرك فيها القادة الإداريون موظفيهم في صناعة القرار ووضع الأهداف وتحديد استراتيجيات المنظمة وتوزيع المهام والأدوار، وهذا النمط يأتي في لب التسيير العمومي الجديد وبشكل أحد تجلياته.

#### 4.1 التنمية:

رغم زخم البحوث العلمية والكتابات والملتقيات العلمية التي خصصت لتحليل إشكالية التنمية إلا أن هذه الظاهرة العلمية تبقى محط الاهتمام العلمي المتزايد بالنظر إلى أنها تمثل حاجة أساسية للمجتمع الإنساني الدائم التطور والتغير كسنة من سنن الكون ولأنها عملية مستمرة عجلتها لا تتوقف في كل المجتمعات – المتخلفة منها والنامية والمتقدمة- والأزمنة. فما هي الخطوط العريضة لهذا المفهوم؟ لغة مصطلح التنمية منحوت من النمو الذي يعني ارتفاع الشيء عن موضعه إلى موضع آخر، كأن نقول: "نما الماء" أي إزداد وكثر، ونقول نما الزرع أي كبر وارتفع عن الأرض. ودلالة الزيادة

<sup>1</sup>عبد العزيز مصطفى أبو نبعة، المفاهيم الإدارية الحديثة. الأردن: دار مجدلاوي، ط2، 2001 ص 22-23

تعني الانتشار أي أن الشيء يزداد حالا بعد حال من نفسه لا بالإضافة إليه. والنماء في لسان العرب هو الزيادة من نعى ونميا ونماء: زاد وكثر. <sup>(1)</sup> ودلالة الزيادة تعني الانتشار أي أن الشيء يزداد حالا بعد حال من نفسه لا بالإضافة إليه. والتنمية تعني أيضا الرعاية المبذولة من أجل تحقيق اكتمال أطوار نمو الشيء وبلوغ كماله. والملاحظ استخدم المفهوم للدلالة عن التغير والتطور والتبدل الذي يلحق بالشيء والشخص والتكوينات الاجتماعية. وبغض النظر عن استخداماته في الأدبيات فإن تبلور المفهوم السياسي لهذا المصطلح إرتبط أساسا بموضع مغاير ونقيض له يمثلته التخلف. يعود أول استخدام علمي له إلى المفكر "بوجين ستيلي" Bougin Stelli في مؤلفه "خطة تنمية العالم" الصادر سنة 1989، <sup>(2)</sup> لكنه قديم إذ ارتبط ظهوره بالفكر الكلاسيكي خاصة عند "آدم سميث" A. Smith في كتابه "بحوث في أسباب وطبيعة ثروة الأمم" <sup>(3)</sup> وبعده عند الفيزيوقراطيين الفرنسيين ثم الفكر الماركسي، واستخدمه "جوزيف شومبتر" J. Chumpeter في كتابه "الدورة الاقتصادية والتنمية" المركز على التدفق الدائري حيث يلعب المفاول الاقتصادي دور العامل الرئيسي.. وشملت بحوثهم نظم معيشة الشعوب ومواجهتهم للكوارث والأوبئة والحروب. ولم يعرف المفهوم الاقتصادي الحالي للتنمية إلا في الثلاثينات من القرن العشرين من خلال البحوث الكمية التي قام بها "كولين كلارك" C. Clark والتي أكدت أن قسم هام من البشرية لا تعيش النظام الاقتصادي الرأسمالي الغربي، وكان ذلك وراء بروز الكتابات والبحوث الأخرى للاقتصاديين الغربيين التي تتناول التخلف والنمو. <sup>(4)</sup> وأدت هذه الدراسات إلى تحويل موضوع التنمية من التركيز على الجانب الاقتصادي المادي إلى النمو الديمغرافي، التمدن، التعليم، الصحة، التحول الزراعي والهجرة والثقافة كأسس بنيوية لنظرة محينة وأكثر شمولية للتنمية. <sup>(5)</sup> وصبت جل التعاريف التي تناولت المفهوم في كونه يمثل عملية الانتقال بالمجتمعات من حالة ومستوى متدني إلى حالة ومستوى أفضل وتحويلها من عيش النمط التقليدي إلى نمط حديث متقدم كما ونوعا، إنها تقديم حلول للمشاكل والمتطلبات التي تواجه الدول والمجتمعات، كما يقصد بها تلك العمليات التي تهدف إلى إحداث تغيير باستعمال مزدوج ومتلازم

<sup>1</sup> أبو الفضل جمال الدين محمد ابن مكرم ابن منظور، مرجع سابق الذكر، ص 364

<sup>2</sup> لعلي بوكميش، مدخل إلى تنمية الموارد البشرية. عمان: دار الراجة للنشر والتوزيع، 2012، ص 13

<sup>3</sup> آدم سميث، ثروة الأمم بحث في أسباب وطبيعة ثروة الأمم. ترجمة: حسني زين. بغداد، معهد الدراسات الإستراتيجية، 2007

ص 93

<sup>4</sup> Bernard Guerriem, Théorie des jeux et gestion, In ; Y. Simon et P. Joffre (eds), Encyclopédie de gestion. Economica, 1997 p 20

<sup>5</sup> نامق، صلاح الدين. اقتصاديات التنمية. القاهرة: مطبعة العيد الصغير، ب.ت، ص 239

لأدوات التشخيص العلمية ومشاركة جميع الفاعلين في المجتمع قصد الوصول إلى الرقي والتطور. ويرى "عبد المنعم شوقي" أنها ذلك الشكل المعقد من الإجراءات والعمليات المتتالية والمستمرة التي يقوم بها الإنسان في مجتمع ما من خلال عمل تغيير مقصود وموجه يهدف إلى إشباع حاجاته. وينظر لها "فرنسوا بيرو" François Perroux على أنها مجموعة من المتغيرات التي تحدث على الهياكل الداخلية والعادات الاجتماعية التي تسمح بتحقيق الزيادة الفعلية في الناتج القومي شريطة زيادة هذا الأخير عن معدل نمو السكان.<sup>(1)</sup> ونلاحظ ذلك التركيز في تناول التنمية على القطاعات الاقتصادية الهامة وذلك ما يؤكد "ك. برجييه" Kindle Berger في اشتراط توافر تغيرات تكنولوجية وفنية وتنظيمية في المؤسسات القائمة أو المزمع إنشاؤها لزيادة الناتج القومي،<sup>(2)</sup> في حين ركز إسهام "ت. تشلز" T. Tchels على رأس المال البشرية بدل الاهتمام بتراكم رأس المال المادي الاقتصادي، الأمر الذي أكدته بحوث "دودلي سايرز" Dudley Seers سنة 1969 التي أسقطت ذلك الاهتمام الزائد بالنمو الاقتصادي كمحور العملية التنموية وأصبح ينظر إليها على أنها قبل كل شيء ظاهرة اجتماعية تحارب الفقر والبطالة واللامساواة.<sup>(3)</sup> إن هذا يجعل من التنمية عملية تراكمية تمس كل مجالات الحياة وهذا ما يبرر الحديث عن التنمية الاقتصادية والتنمية التكنولوجية والتنمية السياسية والتنمية البشرية والتنمية الإدارية والتنمية المستدامة والتنمية الإنسانية الشاملة. وتعيننا في هذا المقام العلمي مستويين: مستوى التنمية الإدارية التي يتضمن تعريفها ثلاث جوانب أساسية: الجانب الأول ممثل في كونها الآلية التي يتم بها التغيير الجذري في هياكل ونظم عمل الإدارة، بينما يشكل الجهد وأساليب تنمية المهارات والكفاءات لدى المديرين والموارد البشرية المؤهلة بهدف رفع مستوى الأداء عموما الجانب الثاني، أما الثالث منهم فتعرف فيه التنمية الإدارية على أنها عملية تغيير وتحديث وتطوير أنظمة وأساليب الأداء للرفع من القدرة الإدارية للمؤسسة.<sup>(4)</sup> ويعتبر "علي السلي" التنمية الإدارية عملية تغيير جذري تعتمد مفاهيم متطورة وتركز على منطلقات فكرية وتستعمل وسائل غير تقليدية في مواجهة قيم ومفاهيم ومؤسسات ترسخت في المجتمع وأفرزت

<sup>1</sup> Catherine Aubertin et Franck-Dominique Vivien, Le développement durable ; Enjeux politique, économique et social, Paris, La documentation Française, 2000, p 33

<sup>2</sup> حمد مدحت العقاد، مقدمة في التنمية والتخطيط. بيروت، دار النهضة العربية، 1980 ص 82

<sup>3</sup> Gilbert Etienne, D. Lehmann, Development Theory, Four critical studies, In; Tiers-Monde, tome 21, N°81, 1980, p 204

<sup>4</sup> وفقى حامد أبو علي، التنمية الإدارية للمؤسسات التعليمية على ضوء التغيرات والاتجاهات المعاصرة. الإسكندرية، دار

تراكمات متشابكة ومعقدة.<sup>(1)</sup> إنها البحث عن تغيير الأوضاع الإدارية - المؤسسات والأعمال الإدارية على حد سواء- من وضع الروتين وعدم ترشيد الموارد المتاحة للإدارات إلى حوكمة وسائلها بإدخال الأساليب والأدوات الحديثة في التسيير الإداري لهذا نجد الأدبيات في علم الإدارة تستعمل أحيانا مفهوم التطوير الإداري، مع تسجيل الاختلاف النسبي بينهما وأيضا بين التنمية الإدارية والإصلاح الإداري. أما المستوى الثاني فيتعلق بالتنمية المحلية التي عرفها "قزافي قراف" Xavier Greffe بأنها عملية تنوع وإثراء للأنشطة الاقتصادية والاجتماعية في مجال محلي من خلال تعبئة وتنظيم الموارد والطاقات.<sup>(2)</sup> ويرى "برنار هيسون" Bernard Husson في التنمية المحلية تعبير عن ديناميكية اقتصادية واجتماعية وحتى ثقافية منسقة نوعا ما على المستوى المحلي مدفوعة من قبل فواعل: أفراد وجماعات.<sup>(3)</sup> وإذا اقتصرنا فقط على هذين التعريفين للتنمية المحلية فذلك مرده لبداية أنها تمثل قاعدة كل تقدم ونمو اقتصادي تسعى له الدولة، فتنمية المحلي تصنع التنمية الشاملة وهذا ما يبرر الطابع التراكمي لمفهوم التنمية، ولا يمكن تحقيق الثانية دون بلوغ الأولى إذ من خلالها تعبئ كل مجموعة محلية طاقاتها ومواردها وتحشدتها بغية زيادة إنتاجها من الأنشطة الاقتصادية ورفع كفاءتها في أداءات الاجتماعية من خلال تضافر جهود الفواعل المحلية.

من خلال استعراضنا لمفاهيم الجماعات المحلية والقيادة الإدارية والتمكين تبين لنا أنها جاءت استجابة للتطورات التي عرفتها الدول المتقدمة والتي جربت إصلاحات كثيرة قبل تبني هذه المفاهيم التي ساهم الفكر الإداري الحديث لنهاية القرن 20 وبدايات القرن 21 في التأسيس لها خصوصا إذ أخذنا بعين الاعتبار التطور التكنولوجي المحقق من قبلها وانعكاسه على الوعي المجتمعي الذي أصبح أفرادها يطالبون بخدمات عمومية ذات جودة. كما برزت لنا التقاطعات التي تقوم بينها والتي تدفع إلى القول بإستحالة الأخذ بأحدها دون توظيف أخرى، وأن المد الديمقراطي للحياة السياسية والاجتماعية والتي تدفع محركه سهولة وتطور وسائل الاتصال انعكس على المجال الإداري الذي أصبح بحكم وعي مورده البشري وتبلور أنساقه الثقافية والاجتماعية ينعكس على الإدارة الحكومية التي أصبحت محتما عليها تبني التسيير التشاركي كوجه من أوجه ديمقراطية تسيير الشأن العام. وتنطبق

<sup>1</sup> رعد حسن الصرن، صناعة التنمية الإدارية. دمشق، سوريا، 2002 ص 55

<sup>2</sup>Xavier Greffe. Territoires en France, les économiques enjeux de la décentralisation, Paris, Economica, 1984, p 305

<sup>3</sup>Husson Bernard, Le développement local, CIEDEL (centre international d'études pour le développement local), De quoi parle-t-on ? Agridoc, revue thématique,



هذه القاعدة العامة على الإدارة المحلية بل قل أنها تنطبق عليها هي أولا بالنظر إلى أن مؤسساتها في الصفوف الأمامية لمواجهة الحاجات العامة المتزايدة للمواطنين كما ونوع ما يستدعي تمكين قياداتها.

## 2. قراءة في واقع دور الجماعات المحلية في التنمية في الجزائر وأهمية تمكينها:

هذا المحور بناء لشبكة قراءة وتحليل لحقيقة دور الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المحلية بالجزائر وتعارض وظائف وأدوار التمثيل السياسي مع المثلل الإداري وأهمية تمكين القيادات المحلية خصوصا على مستوى البلديات من رسم سياسة التنمية المحلية وتنفيذها.

### 1.2 الجماعات المحلية في الجزائر، إحاطة عامة:

حتى نتمكن من بناء شبكة قراءة لأهمية الدور التنموي الذي تلعبه الجماعات المحلية في الجزائر يجدر بنا منهجيا تناولها عند المؤسس الدستوري وتعقب الأدوار التي لعبته منذ بناء الدولة الوطنية في الجزائر الذي تناولها في جميع الدساتير التي أصدرها منذ دستور 1963 لغاية دستور 2020 الذي حدد الجماعات الإقليمية للدولة في البلدية والولاية (المادة 16) واعتبر أن البلدية هي الجماعة القاعدية. وأطرت هذا التصور الدستوري قوانين متعاقبة خصصت لها منذ سنة 1967 لغاية اليوم. إذ عرف القانون 10-11 المتضمن قانون البلدية هذه الأخيرة بأنها الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة (المادة الأولى)، وعرفت الولاية من قبل المشرع الجزائري في القانون 07-12 المتعلق بالولاية (المادة 1) على أنها الجماعة الإقليمية لدولة تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة كما اعتبرها الدائرة الإدارية غير الممركزة لدولة المدعوة بهذه الصفة إلى تنفيذ السياسات العمومية التضامنية والتشاركية كحلقة وصل بين الجماعات الإقليمية والدولة. وعرفت الجماعات المحلية سلسلة من الإصلاحات لعل أهمها تلك المرتبطة بتحول النظام السياسي الجزائري من النموذج الاشتراكي إلى الانفتاح السياسي والاقتصادي، إذ تعرفت الجزائر على اللامركزية الإدارية إبان الاحتلال الفرنسي وشكل التنظيم الإداري المكون من 1578 بلدية غنيمة حرب كما يحلو للبعض توصيفه بعد استقلال الجزائر واستمر العمل بهذا الأسلوب الإداري الذي أقره دستور 1963 وأكدته صدور الأمر 24-67 في 08 جانفي 1967 المتضمن قانون البلدية أعقبه صدور الأمر 38-69 في 23 ماي 1969 والمتضمن قانون الولاية. وكانت الأدوار المنوطة بالجماعات المحلية محدودة بالنظر إلى حداثة الدولة الوطنية ومحدودية مواردها وتجارب مسيرتها بشأن العام بالموازاة مع معاناتها من الفقر والجهل والأمية والأمراض ونقص الهياكل القاعدية والبنية التحتية وتدهور حال الموجود منها. وتمثل الإصلاح الموالي في صدور الأمر 69-74 في 02 يوليو 1974 والمتعلق بإعادة التنظيم الإداري الإقليمي للولايات بحيث

رفع عددها إلى 31 ولاية و160 دائرة و704 بلدية وكان ذلك لبنة أخرى في تأكيد مؤسسات الدولة الجزائرية المستقلة. وامتازت التنمية المحلية في هذه الفترة الأولى من بناء الدولة الوطنية (ستينات وسبعينيات القرن العشرين) بإعتمادها على فاعل وحيد هو الدولة، رغم أن الخطاب الرسمي المردد من قبل السلطات العمومية آنذاك كان يرفع شعار اللامركزية الإدارية إلا أن النمط الاشتراكي وضعف الهياكل المحلية جعل من صناعة سياسات التنمية المحلية مسألة السلطة المركزية، فالدولة المركزية هي التي كانت تصنع وتنفذ استراتيجيات التنمية المحلية في إطار اقتصاد مخطط ومركز. ودون التقليل من جهود الدولة الوطنية في تلك الفترة في مجالات التعليم والصحة والتحسين النسبي في الخدمات العمومية، إلا أن الفوارق زادت على المستوى التنموي بين الحواضر الكبرى الشمالية وبين الجماعات المحلية في المناطق الداخلية والصحراوية وكان للتوزيع الجغرافي لنمط الصناعات المصنعة الذي تبنته جزائر سبعينيات القرن الماضي أثاره السلبية على التنمية المحلية للكثير من البلديات الجزائرية لعل أهمها شح الموارد المالية لهذه الجماعات المحلية بالنظر لحرمانها من توطين أنشطة اقتصادية على تراب أقاليمها.

اتسمت المرحلة الموالية بتسجيل مجموعة من الإصلاحات التي عرفتها مؤسسات الدولة الوطنية مع منتصف عقدية الثمانينات من القرن 20 تحت وقع انفتاح الدولة واندماجها في الاقتصاد العالمي بفعل الأزمة المتعددة الإبعاد التي عرفتها الجزائر في تلك الفترة المتميزة بارتفاع المديونية الخارجية وتوقف الجزائر عن السداد وارتفاع نسبة البطالة والتضخم وتوقف عجلة التنمية المحلية بفعل عجز الموازنة وشح الموارد المالية للدولة بعد انهيار أسعار البترول التي بلغت ذروتها سنة 1986. وقد مست الإصلاحات القطاعات الاقتصادية من خلال إعادة هيكلة المؤسسات العمومية وانفتاح السوق كما مست الحياة السياسية فيما بعد من خلال إصدار دستور 1989 مع ما حمله من انفتاح سياسي وتبني التعددية الحزبية والسياسية، وفي خضم كل ذلك وغيره أصدر المشرع الجزائري القانون 84-09 المؤرخ في 04 فيفري 1984 والمتضمن تقسيما إداريا جديدا رفع عدد الولايات فيه إلى 48 والبلديات إلى 1541 بلدية والدوائر إلى 742 دائرة بررت السلطات العمومية بارتفاع الكثافة السكانية والعمرانية والحاجة إلى بعث ديناميكيات محلية تدفع بعجلة التنمية المحلية. واستمرت سلسلة الإصلاحات مع بداية عقدية التسعينات من القرن الماضي بإصدار المشرع الجزائري لنصين قانونيين ينظمان الجماعات المحلية والمتمثلان في القانون 90-08 في 07 أفريل 1990 والمتعلق بالبلدية والقانون 90-09 في 07 أفريل 1990 والمتعلق بالبلدية، وجاء هذان النصان القانونيان ليتوافقا مع دستور التعددية لسنة 1989 ويفتح باب المشاركة السياسية التعددية في

تسيير الشأن العام المحلي وأعطى صلاحيات توسع من تدخل الجماعات المحلية في العملية التنموية على المستوى المحلي ويفتح باب المبادرات. لكن الأزمة الأمنية التي عرفت الجزائر خلال هذه العشرية انعكست على استمرارية التنمية المحلية بل ودمرت ما تم تحقيقه وانعكفت الجماعات المحلية في هذه الفترة على نفسها وتوقفت عجلة التنمية. وفي إطار تسلسل هذا المنطق نسجل حاجة الدولة إلى إعادة تحديد دورها التنموي بعد تحسن المؤشرات الكلية لاقتصاد الوطني والتخلص من مشكلة المديونية وانتعاش الموارد المالية للدولة وإصدار المشرع الجزائري لمجموعة من النصوص القانونية التي تشجع الاستثمارات وتحت وقع الخطاب الشعبي بادرت السلطات العمومية بإصلاح المنظومة القانونية لجماعات المحلية من خلال إصدار القانون 10-11 في 22 يونيو 2011 والمتعلق بالبلدية والقانون 07-12 في 21 فبراير 2012 والمتعلق بالولاية كان الغرض الأساسي منها نفع ديناميكيات جديدة في إسهام الجماعات المحلية في تسيير الشأن العام المحلي وهذا ما أكدته التقسيم الإداري الصادر بموجب القانون 12-19 الصادر في 11 ديسمبر 2019 والذي رفع عدد الولايات إلى 58 ولاية مع الحفاظ على نفس عدد البلديات والدوائر التي جاء بها التقسيم السابق.

وإذا كانت العقود السابقة من تاريخ الدولة الوطنية في الجزائر قد أغرقت عمليا الجماعات المحلية في أزمات على غرار أزمة السكن والتضامن الاجتماعي على شاكله قفة رمضان ومشاكل الموارد البشرية لهذه الجماعات وذلك على حساب التنمية المحلية الحقيقية التي تعني سياسات العمرانية المحلية والدفع بالتنمية الاقتصادية من خلال عمل القيادات الإدارية المحلية سواء المنتخبة أو المعينة على استقطاب الاستثمار في جميع المجالات ورسم معالم سياسات تنمية محلية مستدامة، فإن السلطات العمومية من خلال قانوني العقدي الثانية من القرن الواحد والعشرين أعادت التأكيد على دور الجماعات المحلية كفاعل أساسي في العملية التنموية المحلية خصوصا البلدية التي كقاعدة إقليمية لامركزية وفضاء لممارسة المواطنة والديمقراطية التشاركية في تسيير الشأن العام المحلي وهذا ما أشارت له صراحة المادة الثانية من نص القانون 10-11. وأصبحت البلديات مسؤولة عن الصحة والنظافة وحماية البيئة (المادة 31 و 94 منه) وأصبحت مشاركتها مطلوبة في برامج التنمية المستدامة (المادة 108) ومطلوب منها السهر على حماية المساحات الخضراء والمناطق الساحلية وجمع النفايات ومعالجتها والتهيئة العمرانية والحضرية وغيرها من مهام تشكل العمود الفقري لتنمية مستدامة.

عمليا ساهمت العديد من العوامل لعل أهمها التقسيمات الإدارية في تحول عجز ميزانية البلديات إلى حالة مزمنة لم تتمكن مساهمات الصندوق المشترك للجماعات المحلية من التخفيف

منها إذ بلغ عدد البلديات التي تعرف عجزا ماليا 1184 بلدية سنة 2000 بنسبة 77% لينخفض بفعل تحسن الجباية البترولية بعد ارتفاع أسعار النفط إلى 417 بلدي سنة 2009 بنسبة 27%(1) مع هدف تفادي أي عجز في البلديات سنة 2020 الأمر الذي لم يتحقق، وزاد التوزيع غير العادل للاعتمادات المالية المخصصة لبرنامج الإنعاش الاقتصادي بين البلديات والولايات من تعميق الهوة التنموية بين المناطق.

## 2.2 التمثيل السياسي والتمثيل الإداري، المعادلة الصعبة:

إن المتتبع لتطور التنظيم الإداري في الجزائر لا يمكنه إغفال ملاحظة اختلاف الوضعية القانونية المالية لكل من البلدية والولاية في النصين القانونيين (10-11 و 07-12) السالفي الذكر إذ يطبق أسلوب اللامركزية في الولاية عند تنفيذ الميزانية الخاصة بها مصحوب بعدم التمرکز عند تنفيذ برامج التجهيز من ميزانية الدولة في حين تنفرد البلدية بأسلوب اللامركزية في تنفيذها لميزانياتها الخاصة. ويبدو الوضع لأول وهلة في صالح البلديات إذ أن الأسلوب اللامركزي في إدارة المالية المحلية يعزز استقلالية الذمة المالية لها، بينما يقيد الذمة المالية للولاية عندما يتعلق الأمر بتنفيذ ميزانية التجهيز، لكن الواقع العملي أكد أن تلك اللامركزية التي تتمتع بها البلديات مقيدة بإجراءات مصادقة ومتابعة إدارية تثقل كاهل العملية التنموية. إن هذا يبين عن التناقض بين الخطاب الرسمي للسلطات العمومية المدافع عن اللامركزية وبين واقع عملي يركز الأنشطة في يد السلطات الإدارية المحلية (الدائرة والولاية) والمركزية (الوزارات). إن ذلك يمكن أن يجد تفسيراً له في المعادلة التوفيقية الصعبة التي حاول النظام السياسي الجزائري تحقيقها خصوصا على المستوى المحلي سواء عندما تبنى نمط الديمقراطية الشعبية بالصيغة الاشتراكية أو في مرحلة الانفتاح السياسي والتعددية والديمقراطية التشاركية من خلال تمثيليين: الأول سياسي يمثله على مستوى البلدية -الجماعة القاعدية- المجلس الشعبي البلدي ورئيسه الذي ينتخب دوريا في اقتراع عام حيث يختار الساكنة المحلية ممثلها من بين مرشحي الأحزاب السياسية المعتمدة والأحرار، وعلى مستوى الولاية – الجماعة الإقليمية للدولة- المجلس الشعبي الولائي ورئيسه. أما التمثيل الثاني فهو ذو طابع إداري يقوم على التعيين من قبل السلطات المركزية يمثله الأمين العام على مستوى البلدية ورئيس الدائرة وعلى مستوى الولاية يمثلها الوالي. وكان الغموض الذي يشوب الصلاحيات في بعض الأحيان بين

<sup>1</sup> نضيرة دوباي وبوطالب براهيمي، إشكالية ضعف الموارد المالية للبلديات –دراسة حالة بلديات ولاية قلمة- مجلة الدراسات

التمثيليين أحد أهم العوائق أمام حركة تنمية محلية متسارعة تستجيب لتطلعات التكوينات الاجتماعية المحلية.

بالفعل يكفي الرجوع إلى القانون 10-11 (انظر الفقرة 2 من المادة 3) المتعلق بالبلدية لملاحظة حجم المسؤوليات والأعباء الملقاة على البلدية إلى درجة أن إدارة المطاعم المدرسية وتدفئتها كانت من صلاحياتها كما حملها المشرع مسؤولية المساهمة مع الدولة في تهيئة الإقليم وإدارته والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والأمن والعمل على الحفاظ وتحسين الإطار المعيشي للمواطنين. ورغم الصلاحيات الممنوحة للتمثيل السياسي على المستوى البلدي إلا أن القانون قيده بموجب المادة 55 الفقرة الثانية من قانون البلدية والتي تلزم رئيس المجلس على إيداع المداولات لدى الوالي في أجل ثمان أيام. وقد زاد ثقل التمثيل الإداري -الوالي- على كاهل التمثيل السياسي وقيد البلديات التي يعتبرها الدستور قاعدة الدولة عندما أشار المشرع الجزائري في نص القانون السالف الذكر على وجوب مصادقة الوالي على المداولات المتعلقة بالميزانية والحسابات وقبول الهبات واتفاقيات التوأمة والتنازل على الأملاك العقارية، إن ذلك شكلا من أشكال الرقابة الإدارية على النواحي الحساسة والهامية في تسيير الشأن العام المحلي على قرارات التمثيل السياسي ما قد يدل على أولوية التمثيل الإداري (اللامركزية الممركزة) على التمثيل السياسي الأمر الذي يتعارض والديمقراطية التشاركية التي يرفع شعارها. وتبرز وصاية التمثيل الإداري محليا على التمثيل السياسي من خلال الممارسات والسلوكات السياسية للنخب المحلية حيث يتحول رؤساء المجالس الشعبية الولائية في أغلب الحالات إلى مجرد تابعين للولاة الأمرين الناهين على مستوى الولاية علما أن الوالي ممثلا للدولة ويعين من قبل السلطة التنفيذية مركزيا.

### 3.2 واقع قيادة الجماعات المحلية للتنمية المحلية:

إن النموذج التنموي الناجح لدولة ما لا يمكن أن يتحقق ويوصل المجتمع إلى مستويات تقدم تضعها بمنأى عن التهديدات الاقتصادية والغذائية والبيئية والاجتماعية والصحية والثقافية التي تتعرض لها المجتمعات المتخلفة العاجزة عن تلبية الحاجات العامة لأفرادها دون التأسيس لقواعد

تنمية محلية تأخذ بعين الاعتبار مقدرات وخصوصيات المحلي Le Local

ورثت الجماعات المحلية الحديثة النشأة في الجزائر المستقلة وضعية كارثية سواء اقتصاديا أو اجتماعيا ناهيك عن الدمار الذي لحق بالبنيات التحتية والذي خلفته سياسات الاستعمار الفرنسي على غرار إستراتيجية الأراضي المحروقة التي كان يتبعها جيشها وضعف الهياكل الاقتصادية التقليدية التي خلفها وتفشي الفقر والجهل والأمراض والبطالة في المجتمعات المحلية بالجزائر غداة

الاستقلال. وكان هذا وراء مضاعفة المسؤولية والأعباء على الدولة الوطنية التي أبانت عن خياراتها الاجتماعية منذ مؤتمر الصومام 1956. لذلك كان لا بد علمها من بذل كل الجهود للهوض بالمجتمع الجزائري بداية من بناء المؤسسات وجزارة التشريع المعمول به إلى صناعة سياسات عامة تنموية تسمح بالخروج من دائرة التخلف. ومرت التنمية المحلية بمرحلتين أساسيتين:

**أولا: دور الجماعات المحلية في التنمية المحلية في ظل الخيار الاشتراكي:**

كان لتبني الخيار الاشتراكي في الفترة الممتدة من 1967-1989 أثره في توجيه الأنشطة التنموية خصوصا على المستوى المحلي، إذ سخرت القدرات المحلية سواء الطبيعية أو البشرية لتوجيه الديناميكيات الاقتصادية والاجتماعية عن طريق مخططات وطنية (المخططين الثلاثين الأول والثاني والرابعين الأول والثاني والمخططين الخماسين الأول والثاني)، فإعتماد التخطيط كأداة كان تعبيرا عن الخيار الاشتراكي، لهذا فإن صناعة السياسات التنموية المحلية كان يتم على المستوى المركزي وكانت مساهمة السلطات المحلية صورية وثانوية وتنحصر في الكثير من الأحيان على التنفيذ، وهذا ما أصبغ الطابع الإداري على العملية التنموية مع ما يحمل ذلك من روتين إداري وارتفاع تكاليف المشاريع العمومية المحلية بالنظر إلى الإجراءات الإدارية التي كان يجب إحترامها في استهلاك الإعتمادات المالية. وقد تعددت الصور التي تلبست بها العملية التنموية خلال الحقبة الاشتراكية على غرار نموذج الصناعات المصنعة L'industrie industrialisante المعتمد على إنشاء قاعدة صناعة ثقيلة، لكن تركز الأنشطة الصناعية كان غالبا في البلديات الشمالية على حساب جزء هام من الأقاليم الجزائرية. كما طبقت السلطات المحلية في الميدان الفلاحي الثورة الزراعية وعرفت الجزائر مشروع الألف قرية إشتريكية، علما أن السلطات العمومية آنذاك بررت اللجوء إلى التخطيط بمكافحة التفاوت الجهوي وتحقيق تقدم اقتصادي واجتماعي، كما عملت السلطات العمومية المركزية من خلال المخطط الرباعي على تطوير الهياكل القاعدية للمجتمع والانفتاح على إشراك المواطنين في التنمية المحلية، بينما وجهت الجهود خلال المخططين الخماسين إلى الاهتمام بمشاكل السكن والنقل والبطالة التي زدت نسبا خلال عقدي الثمانينات مدعومة بانهيار أسعار النفط.<sup>(1)</sup> بالمقابل يجب الاعتراف بإسهام استراتيجيات التنمية المحلية المتبعة خلال هذه الفترة في مكافحة الفقر والجهل من خلال إجبارية ومجانية التعليم ومجانية الخدمات الصحية وتوفير مناصب العمل في الشركات الوطنية الكثيرة التي أسست في مرحلة السبعينات برغم من التفاوت في

<sup>1</sup> للمزيد يمكن الرجوع إلى: عاد إنزارن، التنمية المحلية في الجزائر: دراسة في الفواعل والمحددات. مجلة العلوم القانونية

توطينها في بلديات الجزائر، لكنها خلقت بيئة تعتمد مركزيّة صناعة القرار التنموي والرقابة المشددة على تنفيذه

### ثانيا: دور الجماعات المحلية في التنمية المحلية بعد الإنفتاح السياسي والاقتصادي:

مع بداية عقدية التسعينات من القرن الماضي وبالنظر إلى الظروف الداخلية ومعطيات الساحة الدولية عرفت الجزائر سلسلة من الإصلاحات الاقتصادية والإدارية والاجتماعية والسياسية سبق الإشارة إليها كانت تصب في توجه انفتاحي سياسي واقتصادي أعاد صياغة سياسة التنمية (بعد تجاوز الجزائر للأزمة الأمنية وتحقيق نوع من الاستقرار السياسي والاجتماعي) التي جسدها برامج على غرار برنامج الإنعاش الاقتصادي وبرنامج دعم النمو، إذ امتد الأول لأربع سنوات 2001-2004 خصص له 525 مليار دينار وجهت إلى تأهيل البنية التحتية ودعم القطاع الفلاحي والتنمية الريفية من خلال برامج مثل FNDRA و PNDA. وحددت أهدافه حسب الخطاب الرسمي في مكافحة الفقر والتميش والبطالة والعمل على تحقيق التوازن الجهوي والتكفل بانشغالات المواطنين.<sup>(1)</sup> في حين إمتد برنامج دعم النمو إل الفترة الممتدة بين 2005-2009 وخصص له اعتمادات مالية قدرت ب: 9000 مليار دينار منها 1908,50 مليار دينار<sup>(2)</sup> للتنمية المحلية حددت له أهداف تعزيز القدرات الوطنية ومواصلة الإصلاحات في القطاعات الإنتاجية والإصلاح المالي والمصرفي وتحفيز الاستثمار الوطني والأجنبي والمسح العقاري وتهيئة الأقاليم وتحسين ظروف معيشة المواطنين والتوجه نحو تنمية مناطق الجنوب والهضاب العليا. أعقبه برنامج دعم النمو الاقتصادي للفترة الممتدة بين 2010 و 2014 الذي عرف إطلاق مشاريع وطنية تعالج أزمات وطنية مزمنة على غرار أزمة السكن من خلال برنامج سكنات عدل وأزمة النقل والتنقل من خلال مشروع الطريق السيار شرق-غرب. أضيف إلى هذا تضمن البرنامج إنجاز المخططات البلدية والموجهة لتشجيع التنمية وتدعيم التوزيع العادل لتجهيزات والهياكل والأنشطة على أقاليم الدولة. ومع ذلك نسجل قصور الدور الفعلي للجماعات المحلية خصوصا البلديات في صناعة القرار التنموي المحلي بالرغم من الوظائف الملقة على عاتق المجالس المحلية خصوصا البلدية والتي تمس الحياة العامة على غرار الصحة العمومية والنظافة والتهيئة العمرانية (إعداد المخططات التوجيهية للتهيئة والتعمير PDAU

<sup>1</sup> ملخص عرض تقرير الجزائر حول تنفيذ برنامج العمل الوطني الخاص بالحكامة 1999-2008، الجمهورية الجزائرية

الديمقراطية الشعبية، 2008، ص 11

<sup>2</sup> شريفي محمد، تجربة التنمية المحلية في الجزائر، مجلة معهد العلوم الاقتصادية، مجلد 13، العدد 1، جوان 2009، ص

ومخططات شغل الأراضي (POS) والأنشطة الاجتماعية والاقتصادية وتلك المتعلقة بحماية المحيط والبيئة والخدمات الإدارية والفنية العمومية وغيرها من الوظائف الواردة في قانوني البلدية (10-11) والولاية (07-12). ورغم الخطاب السياسي الحامل لمشعل الديمقراطية التشاركية وتعزيز اللامركزية الإدارية إلا أن هذه المجالس كانت مجرد أجهزة تنفيذ محلية لسياسات التنمية السالفة الذكر، ما يعني أن الممارسة كانت تعزز مركزية القرارات التنموية وذلك كان وراء ضحالة النتائج المحققة ميدانيا وضعف استهلاك الاعتمادات المالية وبطؤها بالنظر إلى ثقل الإجراءات الإدارية المتبعة في تنفيذ الالتزامات المالية المترتبة على البرامج التنموية وتعدد الأجهزة والإجراءات الرقابية بمبرر حماية المال العام لكن ذلك أدى إلى نتائج عكسية تمثلت في آثار سلبية نخرت الجسم الاجتماعي للدولة برزت خلال العشريون سنة الأولى من القرن الواحد والعشرين نورد بعض مظاهرها:

- تنامي ظاهرة إنسداد المجالس الشعبية البلدية وانتشارها نتيجة صراعات تظهر أنه سياسية لكنها في حقيقة الأمر على تقاسم المكاسب والمنافع المتعددة والكثيرة التي عززها تحسن الوضع المالي للجزائر نتيجة إرتفاع أسعار البترول وتخلص الدولة من الضغوطات المالية التي عرفت سابقا، ونظرا للشراكة التي ظهرت في هذه الفترة بشكل أكثر جلاء بين المال والسياسة تحول التنافس السياسي في السوق السياسية المحلية من إطار البرامج والأيدولوجيا إلى تنافس على المراكز الاجتماعية التي يمنحها التمثيل السياسي في المجالس المحلية ولكن أيضا البرلمانية والتي تتيح التقرب من مراكز القرار الإداري المحلي (الوالي والمديريات التنفيذية) والاستفادة من المزايا المتاحة مادية كانت أو إدارية أو غيرها. وتحولت المجالس البلدية ومناصبها إلى حلقة زبائنية سياسية يتعامل فيها الزليم والمعزب في إطار صفقة سياسية لتبادل المنافع مع ما رافقه من إهدار للمال العام وكان ذلك كله على حساب التنمية المحلية ومشاكل المواطنين.

- خلق نمط الدولة الريعية الراققة الذي اتسمت به الدولة الجزائرية (وإن كن يجدد بعض مبرراته في الطابع الاجتماعي لها) بيئة إتكالية على ما تدره الموارد الطاقوية على الخزينة العمومية من الجباية البترولية دفعت إلى إعتقاد النخب المركزية والمحلية بعدم الحاجة إلى خلق الثروة بقدر ما تحتاج إلى توزيع الربح في إطار القدرات التوزيعية للنظام السياسي الجزائري، لذلك كان طبعي أن تغرق الجماعات المحلية في جو تسوده المنافسة بين النخب المحلية على تقاسم المنافع وتبادل المكاسب التي يدرها الربح، بدل البحث في استراتيجيات تنمية اقتصادية محلية تخلق الثروة من خلال بذل الجهود المحلية لاستقطاب الأنشطة الاستثمارية خصوصا وأن ذلك سيعزز مستقبلا الجباية المحلية ويزيد من موارد الجماعات المحلية.



-ضيق هامش الاستقلال المالي الناجم عن عاملين هامين من بين عوامل أخرى يمثل ضيق هامش الاستقلال الإداري في حد ذاته إذ أن المجالس المحلية خصوصا البلدية مقيدة في تداولها على القضايا المحلية خصوصا البلديات التي يرفع على رأس مداولاتها سيف مصادقة رئيس الدائرة عليها مع ما يصاحب ذلك من بطيء في الإجراءات الإدارية ومضيعة للوقت. أما العامل الثاني فيتمثل في ضعف موارد الجماعات المحلية وبالتحديد البلدية قاعدة كل مجهود تنموي إذ أن إيرادات أغلبيتها الاقتصادية قليلة بالنظر إلى انعدام النسيج الاقتصادي فيها، في حين أننا قالمنا سجلنا لجوء البلديات إلى تدعيم مواردها بالإيرادات الائتمانية (اللجوء إلى الاقتراض) بالرغم أن القانون يجيز لها ذلك بموجب المادة 174 من القانون 10-11 (شريطة أن يوجه القرض إلى الأنشطة الاستثمارية).

-قصور وسوء تقدير وأداء في تغطية الحاجات العامة للمواطنين صورة صادقة تعبر عن واقع التنمية المحلية في الجزائر وفشل مزمّن للجماعات المحلية فيها ناجم عن ضعف مواردها وعدم كفاءتها في صناعة البرامج التنموية بما يتناسب وخصوصيات المحلي.

-تفشي ظاهرة الفساد الإداري والمالي في تسيير الجماعات المحلية وإهدار للمال العام وضعف استهلاك الاعتمادات المالية وارتفاع تكلفة المشاريع وطول مدة الإنجاز وضعف معاييرها الفنية. إذ نقل لنا الخطاب الإعلامي والمحاكمات التي عرفتها الجزائر نهاية العقدية الثانية من القرن العشرين استشراف ثقافة الفساد التي شاركت فيها النخب المحلية بدرجات متفاوتة وكانت قبرا لأي جهد تنموي محلي، وأسست لطقوس التريح السريع ومأسسة الفساد. وبحجة حماية المال العام ومحاربة الفساد أثقلت أيادي القيادة المحلية بقيود إدارية بيروقراطية لم تستطع الإصلاحات (على غرار برنامج عصنة الإدارة الجزائرية) تخطيها ولم يستطع الخطاب الرسمي الحالي الذي ينادي بتحرير المبادرة المحلية من القيود شرط تحقيق التنمية المحلية بفك تلك القيود.

#### 4.2 التمكين السياسي والإداري للجماعات المحلية (المأمول من الإصلاح):

تأكد لدينا أن التمكين هو إعطاء الفرصة للأفراد لتأكيد وزيادة قدراتهم الفردية والجماعية عن طريق تفويض الحق لهؤلاء الأفراد في عملية صناعة القرارات -حرية إدارية-، إنه عملية معاصرة تمنح العاملين حرية التصرف واتخاذ القرارات الخاصة بإدارة نشاطاتهم ومهامهم داخل المؤسسة بواسطة تفويض السلطات وتزويدهم بالمعلومات الضرورية وفي الوقت المناسب ومنحهم حق التصرف في أداء أعمالهم بالطريقة التي يرونها المثلى. وبتطبيق مفهوم التمكين وآلياته على الجماعات المحلية وبالتحديد القاعدية منها -البلديات- يمكننا القول بأن تمكين السياسي والإداري يمر عبر تمكين القيادة الإدارية المحلية الذي يعتبر في اعتقادنا عاملا حاسما لرفع فاعلية الجهد التنموي من

خلال صناعاتها للقرار المحلي وليس المشاركة في رسمه بالنظر إلى قرب تلك القيادات من المجتمع المحلي والدراية التامة بحاجاته. ويمكن أن نورد صورا لهذا التمكين:

-التفعيل الحقيقي للممارسة الديمقراطية الشعبية بإعطاء الأولوية للتمثيل السياسي (المجالس الشعبية) على التمثيل الإداري بدل علاقة التابع بالمتبوع وتحرير التمثيل الأول من وصاية التمثيل الثاني. خصوصا إذا أخذنا بعين الاعتبار طبيعة القيادة على مستوى التمثيل الإداري والتي تعتمد مقارنة التعيين من قبل السلطات المركزية في شخص رئيس الدائرة أو الوالي علما أن كلاهما ليسا ولا يمكن أن يكونا من المنطقة ما يعني جهلها بمعالمها الجغرافية ومقدراتها الطبيعية وطبيعة حاجياتها وأن التعرف على هذه الشروط الأساسية إما أنه سيأخذ وقتا من قبل القائدين الإداريين (علما أن متوسط مكوث والي على رأس ولاية في الجزائر هو سنتين وهي مدة في نظرنا غير كافية للإلمام بالدقة المطلوبة بخصوصيات الولاية) أو أنهما سيعتمدان على معلومات المديريات التنفيذية وأخرى مستقاة من المجالس البلدية على سبيل الاستشارة.

-التفعيل الحقيقي للديمقراطية التشاركية في تسيير الشأن العام المحلي من خلال بذل كل الجهود من أجل الانخراط الطوعي لمختلف الفواعل المحلية على غرار الجمعيات الأهلية (جمعيات الأحياء وحماية البيئة والطفولة وغيرها) والقطاع الخاص والنقابات، وتفعيل مشاركة حقيقية لدور المرأة في التخطيط للشأن العام، وإعطاء المواطن المحلي الحق في المشاركة في المجالس المنتخبة ومتابعة برامج المشاريع وتقييم أثارها، فالإصلاح الحقيقي يجعل من التمكين السياسي أسلوبه الإداري في صورة الانفتاح على الفواعل السالفة الذكر، إنه التطبيق الفعلي لطابع الانتشاري للسلطة في الأنظمة السياسية الحديثة.

-تمكين الجماعات المحلية من رسم السياسة الجبائية المحلية بدل صناعاتها مركزيا في قوانين المالية وتوزيع النسب بين البلديات والولايات والخزينة العمومية على غرار الرسم على النشاط المني والرسم على القيمة المضافة، إذ لا يعقل أن تحدد نفس النسب لكل بلديات الجزائر على قدم المساواة علما أن بلديات الشمال بحكم امتلاكها للبنيات التحتية الضرورية وبحكم تركيز السلطات العمومية عليها تستقطب أكثر الأنشطة الاقتصادية (المدن الكبرى الشمالية على حساب المدن الداخلية والصحراوية) وبالتالي إيرادات بلدياتها أكثر، وهذا ما يزيد من تعميق الهوة بين البلديات ويزيد من التهميش. وقد يتحجج المنتقدين بإصدار السلطات العمومية لقانون الاستثمار الذي يمنح مزايا جبائية وشبه جبائية للمستثمرين في الهضاب العليا (المناطق الداخلية) والصحراوية لكن ما لا يجب

أن نغفله هو أن تلك المزايا محددة المدة، والبلديات في حاجة إلى موارد دائمة، لذلك تأتي الحاجة إلى تمكينها من رسم سياستها الجبائية المحلية.

-تمكين المجتمع المحلي عبر ممثليه في المجالس بالشراكة مع باقي الفواعل المحلية الأخرى من تحديد حرا من أي وصاية إدارية أولوياته واحتياجاته إذ لا يعقل أن تحمل البلدية مسؤولية اختيار عمليات في إطار المخطط البلدي للتنمية (فقرة 2 المادة 107 من القانون 10-11) وتدعى للمشاركة في برامج التنمية المستدامة (انظر المادة 108 منه) وكأنها فاعل ثانوي (ضعيف). كما لا يستصاغ كون المخطط البلدي لتنمية PCD يخضع كبرنامج للتجهيز العمومي لرخصة برنامج شامة يبلغها وزير المالية بعد التشاور مع وزير الداخلية ويتوقف دور البلدية فيه على اقتراح المشاريع مع أن المادة 107 من نص القانون تشير صراحة إلى أن إختيار البرامج من صلاحيات المجلس الشعبي البلدي. والأدهى غياب أي دور لمجلس الشعبي الولائي في المخطط القطاعي للتنمية PSD في كل مراحل السبع بداية من مرحلة اقتراح البرامج وعرضها إلى غاية المرحلة الساعة والمتمثلة في تنفيذ المشاريع.

-إدماج الجماعات المحلية في الأنشطة الاقتصادية: يعد ذلك باب من أبواب التمكين المالي لها حتى وإن كانت الوظائف الأساسية للجماعات الإقليمية هي التنمية وتقديم الخدمة العمومية وتلبية حاجات الساكنة وذلك بتشجيعها على القيام باستثمارات في القطاعات التجارية والخدماتية والصناعية حتى وإن كانت صغيرة الحجم إلا أن عوائدها ستدعم مواردها المالية بالإضافة إلى الاستغلال العقلاني والاقتصادي لأموالها العقارية (خصوصا المؤجرة).

-يتحجج معارضي تمكين المجالس الشعبية المحلية وخصوصا رؤسائها بعدم كفاءتهم العلمية والمهنية في إدارة الشأن العام المحلي بالصيغ القانونية والفنية المطلوبة وأن المركزية غير المباشرة والرقابة الصارمة والوصاية الإدارية لوالى ضرورية، لكنهم ينسون ارتفاع نسبة الجامعيين في المجالس المحلية. ومهم يكن من الأمر فإننا نؤكد أن تمكين الجماعات المحلية ممكن ودون مخاطر إذا ما نقل إصلاح قانون البلدية التي تزمع السلطات العمومية مباشرته المادة 131 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية والقاضية بحق الوالي اللجوء إلى توظيف خبراء وذلك بإعطاء رؤساء البلديات الحق باللجوء إلى الخبراء والمستشارين (بل وتحويله إلى إلزام) في جميع المجالات وهذا ما توفره الجامعة الجزائرية خصوصا وأن السلطات العمومية تركز في خطابها الرسمي على تقريب الجامعة من محيطها.

## الخاتمة:

تبين لنا في هذه الدراسة صدق فرضيتها الثانية من خلال تسجيل مواطن القصور والضعف وهزالة النتائج المحققة وال فشل المزمّن التي تميز بها واقع التنمية المحلية في الجزائر بعد أكثر من ست عقود من بناء الدولة الوطنية رغم الجهود المبذولة والموارد المالية المخصصة لها. كما تبينت لنا هامشية دور الجماعات المحلية في العملية التنموية رغم أنها في الصفوف الأمامية لمواجهة مشاكل المواطنين وعلى دراية تامة بها خصوصا المجالس الشعبية البلدية. كما اتضح لنا أولوية التمثيل الإداري (الوالي ورئيس الدائرة) على التمثيل السياسي (المجالس الشعبية البلدية والولاية)، ما يدحض خطاب اللامركزية الذي طالما تغنت به السلطات العمومية. لقد تأكد لدينا من خلال متابعة واقع التنمية المحلية في الجزائر غياب تمكين المجتمع المحلي من خلال ممثليه من تحديد أولوياته وحاجياته وبالتالي رسم حلول مشاكله. وظهر جليا من خلال استعراض الخطوط العريضة لواقع دور الجماعات المحلية في ديناميكية التنمية ضيق هامش الاستقلال الإداري والمالي ودرجة الوصاية الإدارية التامة للتمثيل الإداري المجسد أولا في الوالي ثم رئيس الدائرة على المجالس البلدية على وجه الخصوص رغم التناقضات والمعوقات التي تمخض عنها هذا الوضع وكان مبرر السلطات العمومية الرقابة المشددة ومركزية القرار التنموي ولو على مستوى الوالي الحفظ على المال العام وقانونية الإجراءات المتبعة في الإنفاق على الأنشطة التنموية ومحاربة مظاهر الفساد الإداري والمالي على المستوى المحلي وغيرها من المبررات وإن صدقت نسبيا، إلى أن النتائج كنت عكسية لذلك ترفع الدراسة من أجل توفير البيئة التمكينية السياسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية الضرورية لدفع بالدور الفعلي للجماعات المحلية في بناء إستراتيجيات التنمية محليا، لا سيما وأن الدراسات وتجارب الدول المتقدمة أثبتت أن التمكين يساهم في تعزيز القيادة المحلية خصوصا على مستوى البلديات الأمر الذي يعزز فاعلية مشاريع التنمية المحلية لذلك نوصي:

- تعزيز المشاركة المجتمعية على المستوى المحلي في رسم السياسة التنموية الواجب إتباعها محليا وذلك بإشراك الفاعلين المحليين على غرار الجمعيات والنقابات والقطاع الخاص وخبراء الجامعات. - تمكين المجالس الشعبية البلدية ورؤسائها من اتخاذ القرارات بكل حرية ما يمنحهم القوة والقدرة على صناعة قرارات المتعلقة بتنمية مجتمعهم المحلي بدأ بتحديد الأهداف والمشاريع التي تناسب احتياجاتهم وأولوياتهم.

- تعزيز الشفافية في تسيير الشأن العام من خلال الإسراع في عملية الرقمنة الكلية للإدارة المحلية ما يساهم في تقليص النفقات وريح الوقت وسرعة تنقل المعلومات وإعطاء الحرية للجماعات المحلية في

صناعة قراراتها التنموية وتنفيذها وتقييمها وتقويم ما يجب تقويمه، عند هذه النقطة يمكننا الحديث عن عصرنة الإدارة الجزائرية.

-بناء القدرات والمهارات وتعزيز الثقة وروح المبادرة لدى القيادات المحلية خصوصا على المستوى البلدي من خلال إصلاح المنظومة القانونية المتعلقة بالبلدية والولاية الجائرة والتي ترهن المشاركة السياسية والديمقراطية التشاركية كنموذج مثالي في تسيير الشأن العام.

## المراجع:

### 1-الكتب باللغة العربية:

-ابن منظور، أبو الفضل جمال الدين محمد بن مكرم، لسان العرب، ج 13، دار صادر، بيروت، ط2، 1994  
-أبو علي، وفقي حامد. التنمية الإدارية للمؤسسات التعليمية على ضوء التغيرات والاتجاهات المعاصرة. دار الوفاء، الإسكندرية مصر، ب. ت

-أبو نبعة، عبد العزيز مصطفى. المفاهيم الإدارية الحديثة، دار مجدلاوي، الأردن، ط2، 2001  
-آدم، سميث. ثروة الأمم بحث في أسباب وطبيعة ثروة الأمم. ترجمة: حسني زينه. معهد الدراسات الإستراتيجية، العراق، 2007

-الحناوي، محمد صالح ومحمد سعيد سلطان، السلوك التنظيمي. الدار الجامعية، مصر، 2005  
-الدوري، زكريا مطلق وأحمد صالح، إدارة التمكين واقتصاديات الثقة في منظمات أعمال الألفية الثالثة. دار اليازوري، الأردن، 2009

-الصرن، رعد حسن. صناعة التنمية الإدارية. دمشق، سوريا، 2002  
العقاد، حمد مدحت. مقدمة في التنمية والتخطيط. دار النهضة العربية، لبنان، 1980  
-المبيضين صفوان، الإدارة المحلية مداخل التطوير مع التركيز على حالة المملكة الأردنية الهاشمية، دار البارزوري العلمية للنشر والتوزيع، عمان، 2019

-الموسي، جمال الدين محمد. الإدارة الإستراتيجية للموارد البشرية: المدخل لتحقيق ميزة تنافسية لمنظمة القرن الواحد والعشرين، الدار الجامعية للطباعة والنشر والتوزيع، مصر، 2006

-بوكميش، ليلي. مدخل إلى تنمية الموارد البشرية. دار اليازة للنشر والتوزيع، الأردن، 2012  
-عبيزي، زيد منير. القيادة ودورها في العملية الإدارية، دار البداية ناشرون وموزعون، عمان، 2008  
-نامق، صلاح الدين. اقتصاديات التنمية. مطبعة العيد الصغير، مصر، ب.ت

### 2-الرسائل والأطروحات الجامعية:

-رامي جمال يوسف أندراوس، درجة ممارسة مفاهيم الثقة والتمكين لدى القيادات الأكاديمية في الجامعات الأردنية الرسمية. أطروحة دكتوراه في الإدارة التربوية الجامعة الأردنية، الأردن، 2006

### 3-المقالات العلمية:

- بن عشي عمار. أثر التمكين الإداري على تطبيق إدارة الجودة الشاملة في الجامعات الجزائرية –دراسة ميدانية بجامعة بسكرة-. المجلة العربية لضمان جودة التعليم العالي. المجلد 35. السنة 2018
- شريف محمد، تجربة التنمية المحلية في الجزائر، مجلة معهد العلوم الاقتصادية، مجلد 13، العدد 1، جوان 2009
- عولي بسى، تشخيص نظام الإدارة المحلية والمالية المحلية في الجزائر. مجلة اقتصاديات شمال أفريقيا، عدد 4
- ### 4-المواقع الإلكترونية:

- موقع منظمة المدن المتحدة والإدارات المحلية: <https://uclg-mewa.org>
- بيبترس حلاق، القيادة الإدارية (دمشق: منشورات الجامعة الافتراضية السورية، 2020) ص متوفر على الموقع الإلكتروني: <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/legalcode.ar>

### 5-التقارير:

- ملخص عرض تقرير الجزائر حول تنفيذ برنامج العمل الوطني الخاص بالحكومة 1999-2008، الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، 2008

### 6-ouvrages en langues étrangères :

- Bernard Guerrien, Théorie des jeux et gestion, In ; Y. Simon et P. Joffre (eds), Encyclopédie de gestion. Economica, 1997
- Blanchard, k, Carlos, J, and Randolph, A, Empowerment, Take More Than A Minute, Berrett-Koehler Publishers, San Francisco, ed.2, 1996,
- Catherine Aubertin et Franck-Dominique Vivien, Le développement durable ; Enjeux politique, économique et social, Paris, La documentation Française, 2000,
- Xavier Greffe. Territoires en France, les économiques enjeux de la décentralisation, Paris, Economica, 1984,

### 7-Périodiques scientifiques :

- Bowen, David E, Lawler, Edward E, Empowerment Service Employees, Sloan Management Review july, 36.4, 1995
- Gilbert Etienne, D. Lehmann, Development Theory, Four critical studies, In; Tiers-Monde, tome 21, N°81, 1980,
- Husson Bernard, Le développement local, CIEDEL (centre international d'études pour le développement local), De quoi parle-t-on ? Agridoc, revue thématique,
- Manuela Pardo-del-Val, Bruce Lloyd, Measuring empowerment, Leadership and Organisation Development Journal 24(2), March 2003,

## الشراكة جمعيات-جماعات محلية: آلية للمشاركة في التنمية المحلية

### Partnership associations/local authorities: a mechanism for participation in local development

د. بوشامي نجلاء، جامعة الشاذلي بن جديد، الطارف.

*bouchami-nejla@univ-eltarf.dz*

#### ملخص:

لم تعد العملية التنموية، في الوقت الراهن، تقع على عاتق الدولة بمفردها؛ فهذه الأخيرة لم تعد قادرة لوحدها على ضمان التنمية وخاصة في المستوى المحلي، لاسيما في ظل ما تواجهه من تحديات أخرى كالأمن القومي، محاربة الفقر والبطالة، وهي مسائل تستدعي تعبئة كل الطاقات، وفي كل المستويات، فأصبح من الضروري إدماج كل الفاعلين في المستوى المحلي في العملية التنموية.

وباعتبار الجمعيات تساهم في تحقيق المصلحة العامة في الدولة من خلال ما تقدمه من خدمات لأفراد المجتمع وخاصة الفئات الهشة (الأطفال، المعوزين، العجز، المعوقين...)، فهي تعدّ بفضل خبرتها ومهارتها شريكاً بامتياز للجماعات المحلية في تسيير الشؤون العمومية وفاعل في تحقيق التنمية المحلية.

غير أنّ هذه الشراكة-ورغم أنها وسيلة لتجسيد الديمقراطية التشاركية- لا تزال في لبنائها الأولى، حيث تعاني من نقص التأطير القانوني، الذي انعكس عملياً في ممارسة شبه منعدمة حالت دون قيام شراكة فعلية بين الجماعات المحلية والجمعيات.

الكلمات المفتاحية: الجماعات المحلية-الجمعيات-الشراكة-التنمية المحلية.

#### Abstract:

The development process, at the present time, is no longer the state's responsibility alone; as the state became unable to ensure development on its own, especially at the local level, and in light of the other faced challenges such as national security, combating poverty and unemployment, which are issues that require mobilizing all energies, and at all local levels-in the development process.

Given that associations contribute to achieve the public interest in the state through the services they provide to members of society, especially vulnerable groups (children, the needy, disability, the disabled...), they are considered, thanks to their experience and skill, a partner par excellence for the local authorities in managing public affairs and an effective element in achieving local development.

However, this partnership - although it is a way of embodying participatory democracy - is still in its early stages considering the lack of legal framing, which is practically reflected in an almost non-existent practice that prevented the establishment of an effective partnership between associations and local authorities.

**Keywords:** associations - local authorities - partnership - local development.

## مقدمة:

تتجه غالبية الدول لتبني الشراكة كأسلوب حديث لممارسة النشاط العمومي، حيث لم تعد السلطة العمومية تنتهج الأسلوب التقليدي القائم على فرض الأوامر والقرارات الصادرة بالإرادة المنفردة، فإضفاء الشرعية على تصرفاتها يتطلب منها تبني أساليب تسيير حديثة تقوم على الشفافية، التشاور، التفاوض والاشتراك في المسؤولية من أجل بلوغ هدف مشترك، وهذا ما يؤدي لقيام علاقات تكامل وتعاون بين مختلف الفاعلين.

والجزائر كغيرها من الدول لم تكن بمنأى عن التأثير بهذا الاتجاه العالمي، الذي يظهر جليا في دستور 1996 من خلال نص المادة 16 في فقرتها الأخيرة- التي أضيفت بموجب التعديل الدستوري في مارس 2016<sup>1</sup>، وعدّلت في التعديل الدستوري لسنة 2020<sup>2</sup>- والتي تنص بأنّ "الدولة تشجع الديمقراطية التشاركية في المستوى المحلي، وخاصة عبر المجتمع المدني"، الشيء الذي يبيّن بوضوح اتجاه السلطة نحو إرساء ركائز الديمقراطية التشاركية.

وكذلك من خلال نص المادة 10 التي أضيفت بموجب التعديل الدستوري لسنة 2020، والتي تنص صراحة على تفعيل دور المجتمع المدني في تسيير الشؤون العمومية.

وباعتبار أن الجمعيات تسعى لتلبية حاجيات المواطنين عبر مساعدة فئات مجتمعية مختلفة (المعوزين، البطالين، الأطفال، النساء، المرضى... الخ)، فهي تحقق المصلحة العامة، وبحكم نشاطها في نفس الحيز الذي تنشط فيه الجماعات المحلية، فلا مفر من قيام علاقة شراكة بينهما.

ومن هنا تظهر أهمية هذه الدراسة التي تنصب على موضوع مهم يتعلق بالشراكة خاص- عام، ويثير العديد من التساؤلات حول الشراكة بين القطاعين في الجزائر من خلال التركيز على أحد جوانبه، وهي الشراكة في المستوى المحلي بين المجتمع المدني والجماعات المحلية، وهذا بهدف إبراز مختلف الآليات القانونية المتاحة للجانبين أي الجماعات المحلية والجمعيات من أجل إبرام شراكة تنصب على تسيير الشؤون العمومية في المستوى المحلي من أجل بلوغ تنمية محلية شاملة، وكذا واقع الشراكة والتعاون بين الجمعيات والجماعات المحلية في الجزائر.

<sup>1</sup>- القانون رقم 01-16، المؤرخ في 06 مارس 2016، المتضمن التعديل الدستوري، ج ر ج، عدد 14، بتاريخ 7 مارس 2016.

<sup>2</sup>- المرسوم الرئاسي رقم 442/20، المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، المتعلق بإصدار التعديل الدستوري، المصادق عليه في استفتاء

أول نوفمبر 2020، ج. ر. ج، عدد 82، بتاريخ 30 ديسمبر 2020، ص 3.



في هذا الإطار، يثار الاشكال حول حقيقة الشراكة بين الجمعيات والجماعات المحلية عبر طرح التساؤل التالي: هل تمنح الشراكة جمعيات- جماعات محلية مشاركة فعلية للجمعيات في تسيير الشؤون العمومية، ومنه المساهمة في تحقيق التنمية المحلية؟ للإجابة على هذا التساؤل سيتم التطرق في هذه الدراسة لعنصرين أساسيين هما: الإطار القانوني للشراكة بين الجمعيات والجماعات المحلية، وحدود الشراكة بين الجمعيات والجماعات المحلية.

وقد تم الاعتماد على المنهج الوصفي المناسب لتوضيح الإطار القانوني للشراكة بين الجمعيات والمجموعات المحلية وتحليل حدود هذه الأطر القانونية لبلوغ شراكة فعلية بين الجمعيات والجماعات المحلية.

### 1. الإطار القانوني للشراكة بين الجمعيات والجماعات المحلية:

قبل التطرق للأشكال القانونية للشراكة بين الجمعيات والجماعات المحلية، علينا ضبط مفهوم الشراكة باعتباره مصطلح غير قانوني.

#### 1.1 المدلول القانوني للشراكة:

استعمل المشرع مصطلح الشراكة في مجال التسيير العمومي في القانون التوجيهي للمدينة<sup>1</sup>، حيث نصّ هذا الأخير في المادة 13 منه، على أنّ الدولة تبادر بوضع سياسة المدينة وتحدد إطارها وآليات تنفيذها بالتشاور مع الجماعات الإقليمية، وقد حثّ في المادة 14 على تفضيل الشراكة بين الدولة والجماعات المحلية والمتعاملين الاقتصاديين والاجتماعيين لتنفيذ برامج سياسة المدينة، في اتجاه واضح من طرفه نحو إرساء إدارة التشاور والتفاوض في اتخاذ القرار بدل القرارات المنفردة المفروضة من الإدارة المركزية.

لم يعط المشرع مفهوما قانونيا للشراكة، ولكن بنصّه في المادة 15 في القسم الثالث من الفصل الخامس من القانون التوجيهي للمدينة على أدوات الشراكة، يستنتج بأنّه قد عرفها من خلال الأشكال القانونية لتنفيذها، حيث نصّ المشرع على نوعان وهما: عقود تطوير المدينة التي تبرم بين الجماعات المحلية والشركاء الاجتماعيين كالجمعيات والشركاء الاقتصاديين، والاتفاقيات التي

<sup>1</sup> - القانون رقم 06-06 المؤرخ في 20 فيفري 2006، المتضمن القانون التوجيهي للمدينة، ج.ج.ج، عدد 15، بتاريخ 12 مارس

تبرم بين جماعتين إقليميتين أو أكثر مسؤولية على تسيير المدينة بهدف انجاز تجهيزات ومنشآت حضرية مهيكلية.

وعليه، فالشراكة حسب المشرع تتم في صورتين الأولى بين أشخاص القانون العام فيما بينهم، والثانية بينهم وبين أشخاص القانون الخاص. كما أنها تتجسد من خلال التعاقد، وعليه فقد أعطى لمفهوم الشراكة مدلولاً تعاقدياً.

يتم التعاقد باتفاق إرادتين أو أكثر بكل حرية، ويسعى فيه كل طرف لتحقيق مصلحته عبر انجاز مشروع مشترك، كالحالة التي تتلقى فيها جمعية ما مساعدات مالية من جماعة محلية، فهذه الأخيرة تُقدر بأنّ منح هذه المساعدات سيعود بالفائدة عليها، وفي المقابل تستفيد الجمعية من هذه المساعدات العمومية لتطوير نشاطها الاصلي<sup>1</sup>.

لقد أصبح التعاقد من التقنيات التي يستعملها القانون الإداري أكثر فأكثر، وهو يعكس التطور الذي شهده هذا الأخير في ظل تطور القانون إلى قانون ما بعد الحداثة<sup>2</sup>، فلجوء الإدارة العمومية للعقد يعبر على تطور هام من آلية اتخاذ القرار الإداري والعلاقات التي تنشؤها السلطات العمومية.

ويمكن تفسير هذا الاتجاه نحو الاستخدام المتزايد للتعاقد بكون السلطات العمومية وجدت في العقد الوسيلة التي تحتاجها للاستجابة للمتطلبات الجديدة للتسيير العمومي، والذي أصبح يفرض التعاون مع القطاع الخاص من أجل الاستفادة من إمكانياته، مهاراته وخبراته.

كما تمتاز هذه التقنية بالقدرة على خلق إطار مستقر للتعاون بين فاعلين لكل منهم منطقته واستراتيجيته المختلفة بفضل اعتماده على التفاوض وامتيازه بالمرونة<sup>3</sup>، فبات اتخاذ القرار وتنفيذه يتم بإشراك أشخاص القانون الخاص من فاعلين اجتماعيين واقتصاديين في النشاط العمومي.

من هذا المنطلق، يتم الاتجاه حالياً أكثر فأكثر لعقدنة علاقات الشراكة بين السلطات العمومية والمجتمع المدني وخاصة في المستوى المحلي بين الجماعات المحلية والجمعيات، بل ويحتل مكانة محورية لتنظيم العلاقات فيما بينهما، ولاسيما أنّ الشراكة التي تتم في شكل غير رسمي-أي خارج إطار التعاقد-تطرح مشكل عدم وجود ضوابط قانونية واضحة لهذا الشكل من الشراكة.

<sup>1</sup>- Depigny, (Yves), « Recherche sur les associations et leurs relations aux personnes publiques : éléments pour une théorie de l'association. », thèse de doctorat en droit public, universitaire de Toulouse, 2008, p. 619.

<sup>2</sup>- Depigny, (Yves), Op. Cit, 599.

<sup>3</sup>- Chevallier, (Jacques), « la gouvernance, un nouveau paradigme Etatique ? », RFAP, l'ENA, La documentation Française, n°105-106, 2003/1, p. 215.

عمليا يتم التعاون بين الجمعيات والجماعات المحلية في مجمله حول مشروع ما (تنظيف الشواطئ، التشجير، مساعدة المحتاجين...) دون رسمية؛ أي مجرد اتفاقات أدبية تقدم فيها البلديات مساعدة مادية أو بشرية للجمعيات، ولكنها تبقى اتفاقات غير ملزمة للبلديات، فيمكنها التملص منها متى شاءت.

## 2.1. صور الشراكة بين الجمعيات والجماعات المحلية:

يمكن تنفيذ الشراكة بين الجماعات المحلية والجمعيات في شكل عقد برنامج بمنح إعانة عمومية أو في شكل تفويض تسيير مرفق عام.

### 1.2.1. عقد برنامج بمنح إعانة عمومية:

تعتبر الإعانات العمومية الأسلوب التقليدي لقيام علاقات التعاون والتنسيق بين الجماعات المحلية والجمعيات، وهو أكثر العلاقات التعاقدية التي تنشأ بينهما، والتي ألزم المشرع تنظيمها في شكل رسمي من خلال عقد برنامج في نص المادة 35 من قانون الجمعيات<sup>1</sup>.

يقصد بالإعانات كل مساهمة مالية يمنحها شخص عام لجمعية ما لأجل انجاز مشروع يحقق المصلحة العامة، فيجوز مبدئيا لأي جمعية-وفقا للمادة 29 من قانون الجمعيات-الاستفادة من الإعانات المقدمة من طرف الدولة، الولاية أو البلدية، وذلك بعد استيفاء الشروط المطلوبة.

ويمكن خصوصا للجمعيات-حسب المادة 34-التي تعترف لها السلطة بأن نشاطها ذو صالح عام أو منفعة عمومية الحصول على مساهمات مالية مقدمة من طرف الدولة، الولاية أو البلدية. وعلى العموم يشترط في الجمعيات لكي يتسنى لها تقديم طلب إعانة عمومية، أن تكون مؤسسة وفقا للقانون، أن يكون لها حساب بنكي، وأن يكون طلبها للإعانة مبررا بقيامها بنشاط يحقق المصلحة العامة، ولكن الجمعية التي يتوفر فيها هذه الشروط لا تحصل على الإعانة العمومية حتما، لأن الجهة المانحة لها كامل السلطة التقديرية في قبول أو رفض طلبها.

لم يحدّد قانون الجمعيات المعايير والشروط المطلوبة لقبول طلبات الجمعيات واكتفى بشرطين ذكرتهما المادة 35، وهما: أن يدخل مشروع الجمعية ضمن أهدافها المحددة في قانونها الأساسي، وأن يحقق مصلحة عامة، ويقع على عاتق الجهة المانحة التأكد من توفر هذين الشرطين.

<sup>1</sup> - القانون رقم 06-12، المؤرخ في 12 جانفي 2012، المتعلق بالجمعيات، ج.ر.ج.ج، عدد 02، بتاريخ 15 جانفي 2012، ص33.

وإن كان الشرط الأول ممكن التأكد منه من خلال القانون الأساسي للجمعية، فإن الشرط الثاني صعب التقدير عمليا؛ لكون المصلحة العامة من المفاهيم المطاطة والمرنة<sup>1</sup>.

في الواقع غالبا ما يخضع منح الإعانات للتقديرات الشخصية، مما يفتح المجال واسعا أمام السلطة التقديرية للإدارة في دراستها لملفات الجمعيات<sup>2</sup>، اللهم في الحالة التي تؤدي فيها الجمعية نشاطا معرّفا قانوناً أنه مرفق عام أو تم الاعتراف لها بأنها جمعية ذات صالح عام أو منفعة عمومية<sup>3</sup>. يمكن للجماعات المحلية إضافة شروطا أخرى تراها ضرورية يصادق عليها المجلس المنتخب<sup>4</sup>، ويستحسن قيامها بذلك لضمان عدم خرق مبدأ المساواة بين الجمعيات، وتجنب الزبونية والاعتباطية في منح الإعانات<sup>5</sup>. كما يمكنها تبني معايير موضوعية تقيّم على أساسها طلبات الجمعيات، كأن يُشترط أن تكون الجمعية ناشطة باستمرار لمدة معينة منذ إنشائها، وأن تقدم ما يثبت قدرتها على انجاز المشروع محل طلب التمويل، كالدراسات الضرورية للمشروع وخطة تنفيذه ومستلزمات ذلك، وبهذا، يكون توجيه الإعانات للجمعيات التي تحقق المصلحة العامة والناشطة فعلا على أرض الواقع، وتستبعد تلك الجمعيات الانتهازية والمناسباتية.

وما تجدر الإشارة إليه، أنّ استيفاء الجمعية لكامل الشروط المطلوبة من الجماعات المحلية لا يضمن لها الحصول على الإعانة، فقرار القبول أو الرفض يعود للجماعة المحلية، وهي غير ملزمة بتسببه؛ لأنّ الأمر لا يتعلق بقرار إداري فردي امتنع عن منح حق.

تمنح الإعانات بموجب مداولة من المجلس المنتخب تحدّد الجمعية أو الجمعيات المستفيدة وكذا مبلغ الإعانة في حدود ميزانية الجماعات المحلية، وتفرغ في عقد برنامج يبرم بين الجماعة المحلية

<sup>1</sup>- عمار عوابدي، " القانون الإداري، النشاط الإداري"، ديوان المطبوعات الجامعية، ط6، 2014، ج2، ص 60.

<sup>2</sup>- أحمد بوكابوس، " مقارنة سوسولوجية تاريخية لوضعية التنظيمات الاجتماعية الثقافية، نموذج الجمعيات التي تنشط في ميدان الشباب"، مشروع بحث حول الحركة الجمعوية في الجزائر الواقع وآفاق، تنسيق الزبير عروس، دفاتر المركز، المركز الوطني للبحث في الأنثروبولوجيا الاجتماعية والثقافية، رقم 13، 2005، ص 89، عمر دراس، " الظاهرة الجمعوية في ظل الإصلاحات الجارية في الجزائر: واقع وآفاق"، المجلة الجزائرية في الأنثروبولوجيا الثقافية والعلوم الاجتماعية "إنسانيات"، المركز الوطني للبحث في الأنثروبولوجيا الاجتماعية والثقافية، عدد 28، أفريل-جوان 2005، ص 31.

<sup>3</sup>- Taib, (Essaid), « Associations et société civile en Algérie », OPU, 2014, p. 181.

<sup>4</sup>- Long, (Martine), « Associations et pouvoirs publics », Lextenso, L.G.D.J, Paris, 2010, pp. 141-143.

<sup>5</sup>- Garrigou-Lagrange, (Jean-Marie), « Les objectifs et les moyens », in Associations et développement local, coll. Décentralisation et développement local, Dupuis (G) et Bouvier (M) (dir), LGDJ, Paris, 1988, p.197.

كجهة مانحة يمثلها رئيس المجلس الشعبي البلدي بالنسبة للبلدية والوالي فيما يخص الولاية، وبين الجمعية كجهة مستفيدة يمثلها رئيسها.

لم يعرف المشرع في قانون الجمعيات ولا في قانون البلدية عقد البرنامج، ولم يحدد عناصره أو خصائصه، غير أنه قد استعمل هذا النوع من العقود في قانون الصفقات العمومية، حيث عرفه بأنه: «اتفاقية سنوية أو متعددة السنوات تكون مرجعا لصفقات تطبيقية مع المتعامل المتعاقد»<sup>1</sup>.

ويفهم من هذا التعريف أنّ عقد البرنامج هو عبارة عن عقد إطار يحدد رزنامة لتنفيذ المشروع المراد إنجازه، والذي قد يتداخل في سنتين أو أكثر، ويتم تنفيذ هذا المشروع عمليا من خلال صفقات تطبيقية تستند على عقد البرنامج كمرجعية لها.

من المؤكد بأنّ عقد البرنامج الذي تبناه المشرع في قانون الجمعيات لا يخضع لقانون الصفقات العمومية؛ لأنّ ما يبرم بين الجماعات المحلية والجمعيات لا يدخل ضمن الصفقات العمومية، ولكن يمكننا استعمال مضمون عقد البرنامج الذي أخذ به المشرع في قانون الصفقات العمومية، واسقاطه على العقود المبرمة بين الجماعات المحلية والجمعيات لوضع تصور لعقد البرنامج الذي ينصب على منح إعانة عمومية.

وعليه، فإنّ عقد البرنامج هو عبارة عن اتفاقية تبرمها الجماعات المحلية مع الجمعيات، تحدد فيها المشروع الذي تسعى هذه الأخيرة لإنجازه، مبلغ الإعانة الممنوحة وتضبط رزنامة سنوية أو متعددة السنوات تحدد برنامج النشاطات التي ستنجزه.

بهذا المحتوى فإنّ عقد البرنامج يشبه "اتفاقية الأهداف متعددة السنوات" (convention pluriannuelle d'objectif) المطبقة في فرنسا بين الدولة والجمعيات في حالة منح الإعانات العمومية<sup>2</sup>. انطلاقا مما سبق، وأمام سكوت المشرع عن تحديد بنود عقد البرنامج أو وضع نموذج له كنظيره الفرنسي، فإنّ للجماعات المحلية كامل السلطة في إبرام العقد وتحديد بنوده، وهو ما يعطيها هامشا أكبر من الحرية للتفاوض مع الجمعيات، وادراج ما يريانه من بنود والتزامات أو حقوق تتماشى مع موضوع الاتفاقية وطبيعة المشروع المراد إنجازه وتحقق أهداف كل طرف.

<sup>1</sup> - المادة 32، من القانون رقم 23-12، المؤرخ في 5 أوت 2023، المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالصفقات العمومية، ج.ر.ج.

عدد 51، بتاريخ 6 أوت 2023، ص5.

<sup>2</sup> - République Française, le premier ministre, circulaire n°5811/SG, du 29 septembre 2015, relative aux nouvelles relations entre les pouvoirs publics et les associations, disponible en ligne site : [www.associations.gouv.fr](http://www.associations.gouv.fr)

ولكن في كل الأحوال عليها التقيد ببنود أساسية ترتبط بأركان العقد من رضا، محل وسبب، كتحديد موضوع العقد، وصف المشروع، أهدافه، كيفية تنفيذه، المدّة، تحديد مبلغ الإعانة، طريقة دفعها، تقييم تنفيذ المشروع، آليات الرقابة، المتابعة، تسوية المنازعات والفسخ. يشكّل منح الإعانات أكثر سبل التعاون المستعملة عمليا بين الجماعات المحلية والجمعيات، ويعكس الشراكة بينهما في تسيير الفضاء المحلي، لاسيما لما تحقّقه الإعانات من فائدة متبادلة للطرفين، فهي تعتبر أهم مصدر لتغذية الموارد المالية للجمعية، حيث تعتمد هذه الأخيرة بدرجة كبيرة على الإعانات المقدمة من الجماعات المحلية لممارسة نشاطها، وبهذا يساهم هذا الدعم في تمكين الجمعيات من تنفيذ مشروعاتها وتطوير ذاتها، ويكرّس بذلك ازدهار الحركة الجمعوية. وفي المقابل، بمنحها للإعانات، فإنّ الجماعات المحلية تعمل على تخفيف أعبائها اتجاه المواطنين وتحسين علاقتها بهم، حيث يمكنها أن تلبي حاجياتهم وتوفّر لهم الخدمات المطلوبة دون أن تضطر للقيام بذلك مباشرة، بل تستعين في ذلك بالجمعيات التي تدعمها لقاء ما تبادر به من مشاريع تنمية تحقق المصلحة العامة وتقوي الترابط والتماسك الاجتماعي في الفضاء المحلي.

**2.2.1. اتفاقية تفويض مرفق عام:**

لا شك في أن تفويض تسيير المرافق العامة سيعود بالفائدة على الجماعات المحلية، فهو من جهة، يخفف عليها عبء التسيير اليومي للمرفق العام، ومن جهة أخرى، يحسّن نوعية الخدمة المقدمة للمواطنين بفضل الخبرة والمهارة التي تملكها الجمعيات، والقدرة على تحديد احتياجات المواطنين المتجددة.

لا يعتبر تسيير المرافق العامة من طرف الجمعيات ظاهرة حديثة في فرنسا<sup>1</sup>، وإنّما الخصوصية تكمن في التطور الملحوظ لهذه الظاهرة من خلال التدخل المتزايد للجمعيات، جراء تطور قوانين اللامركزية وتوسيع تطبيق مفهوم المرفق العام، في تسيير المرافق العامة بشكل أصبحت فيه هذه الآلية من العمليات الروتينية<sup>2</sup>.

بالنسبة للجزائر فلا وجه للمقارنة، حيث إنّ السماح للخواص بتسيير المرافق العامة كمرفق المياه، النقل، الغاز والكهرباء، التوقف بمقابل، بدأ يظهر بعد توجه الجزائر نحو اقتصاد السوق بموجب دستور 1989، وبالتالي فالتجربة الجزائرية جد فتيّة في هذا المجال<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> - Muller-Quoy, (Isabelle), « le droit des assemblées locales », L.G.D.J, Paris, 2001, p 160.

<sup>2</sup> - Long, (Martine), op. cit, p. 154, Depigny, (Yves), op. cit, pp. 589.

<sup>3</sup> - Zouaimia, (Rachid), « La délégation conventionnelle de service public à la lumière du décret présidentiel du 16 septembre 2015 », revue académique de la recherche juridique, Faculté de

أما فيما يخص تفويض تسيير المرافق العامة المحلية للجمعيات، فيمكن القول أنه عمليا شبه منعدم، خاصة وأن الجمعيات في الجزائر لا تملك من الخبرة والمهارة في التسيير للخوض في هذه المشاريع، غير أن الأمر مرشح للتطور في ظل المرسوم الرئاسي رقم 15/247<sup>1</sup> الذي جاء-ولأول مرة- بقواعد عامة موحدة تنظم تفويض المرافق العامة.

يمكن للجماعات المحلية أن تفوض للجمعيات تسيير مرفق عام، باستثناء المرافق التي لا يمكن أن تكون محل تفويض، وهي: المهام السيادية (régaliennes)، كالمهام التي تؤديها البلدية كممثل عن الدولة (الحالة المدنية، تنظيم الانتخابات...)<sup>2</sup>.

لم يقص المرسوم الرئاسي رقم 15/247، الجمعيات من عمليات تفويض المرافق العامة كما هو الحال في الصفقات العمومية أين اشترط صراحة أن إبرام الصفقة يكون مع متعاملين اقتصاديين<sup>3</sup>، حيث استخدم المشرع لفظة "المفوض له" التي تشير لأشخاص القانون العام والقانون الخاص، وهذا ما أكدته أيضا المرسوم التنفيذي المتعلق بتفويض المرفق العام في المادة 4 منه<sup>4</sup>. ولكن المرسوم ذاته أورد شرطا في المادة 30 منه يقضي الجمعيات بطريقة غير مباشرة من خلال اشتراطه في ملف الترشيح القانون الأساسي للشركة والسجل التجاري وهي الوثائق الخاصة بالشركات التجارية. يبدو أن هذا المرسوم التنفيذي لا يتصور تسيير المرافق العامة من طرف الجمعيات بالرغم من أنها من أشخاص القانون الخاص، وتتميز بتنظيم هيكلي وتملك موارد تمكنها من القيام بذلك، كما أن التطور الذي تعرفه الحركة الجمعوية يفتح لها الآفاق للخوض في مثل هذه التجارب مستقبلا. تفوض المرافق العامة بناء على طلب منافسة، واستثناء قد تتم عبر اجراء التراضي، وتمرّ عملية اختيار المفوض له عبر مرحلتين: يتم في المرحلة الأولى الاختيار الأولي للمرشحين بعد دعوة للمنافسة تحدّد شروط موضوعية غير اقصائية أو تمييزية لإسناد تسيير المرفق العام تراعي المساواة

droit et des sciences politiques, Université Abderrahmane-Mira, Bejaia, 7<sup>ème</sup> année, vol 13, N°1-2016, pp.9-13.

<sup>1</sup> المرسوم الرئاسي رقم 15-247، المؤرخ في 16 سبتمبر 2015، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، ج ج ج، عدد 50، بتاريخ 20 سبتمبر 2015، ص 3.

<sup>2</sup> Depocq, (Dominique), Schmidt, (Philippe), « collectivités territoriales et associations », Berger-Levrault, Paris, 2001, pp. 195-198.

<sup>3</sup> المادة 2، القانون رقم 23-12، سالف الذكر.

<sup>4</sup> المرسوم التنفيذي رقم 18-199، المؤرخ في 02 اوت 2018، المتعلق بتفويض المرفق العام ج.ج.ج، عدد 48، بتاريخ 08 اوت 2018، ص 4.

في معاملة كل المترشحين والشفافية في الاختيار، وتكون مفتوحة لجميع المتعاملين دون استثناء عبر الإشهار بكل الوسائل المتاحة والمناسبة لضمان شفافية العملية<sup>1</sup>.

وفي المرحلة الثانية يتم دعوة المترشحين الذين تم انتقاؤهم في المرحلة الأولى لسحب دفتر الشروط لتقديم عروضهم، وبعد تقديمها يتم اختيار أفضل عرض من بينها. وتبرم اتفاقية التفويض من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي كممثل عن البلدية والوالي كممثل عن الولاية، ويصادق المجلس المنتخب بموجب مداولة على كل مراحل عملية التفويض بما في ذلك الاتفاقية.

قد تأخذ اتفاقية التفويض أحد الأشكال القانونية الأربعة التي أوردتها المادة 210 من المرسوم الرئاسي المتضمن التنظيم المطبق على الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، وهي: الامتياز، الإيجار، الوكالة المحفزة والتسيير.

يعتبر الامتياز من الأساليب التقليدية التي لطالما اعتمدها المشرع لمنح تسيير مرفق عام، وهو عقد تعهد بموجبه السلطة مانحة الامتياز للملتزم، الذي قد يكون شخص عام أو شخص خاص معنوي أو طبيعي، إما انجاز منشآت أو اقتناء ممتلكات ضرورية لإقامة المرفق واستغلاله أو تعهد له باستغلال المرفق فقط، على أن يتولى الملتزم توفير الموارد المالية والبشرية اللازمة لإدارة المرفق ويتلقى لقاء ذلك اتاوى من مستخدم المرفق مباشرة (المادة 2/210)، وتقع مسؤولية استغلال المرفق على عاتق المفوض له تحت رقابة جزئية للسلطة المفوضة<sup>2</sup>.

أما في أسلوب الإيجار فإن الإدارة المؤجرة تكلف الطرف المستأجر بتسيير مرفق عام وصيانته مقابل مبلغ سنوي يدفعه هذا الأخيرة لها، ويتلقى أجره من الأتاوى التي يحصلها من المنتفعين بالمرفق. تتولى السلطة المفوضة إقامة المنشآت الضرورية لاستغلال المرفق العام، ويلتزم المستأجر بتسيير المرفق لحسابه وتحت مسؤوليته. غالبا ما يستعمل هذا الشكل من طرف البلديات لتفويض تسيير مواقف السيارات والأسواق الأسبوعية.

في الوكالة المحفزة تفوض الإدارة العمومية المسؤولية على المرفق تسييره أو تسييره وصيانته لمفوض له كوكيل عنها يدير المرفق نيابة عنها ولحسابها، فتتكفل لأجل ذلك بكل النفقات المرتبطة بتسيير المرفق وتحصل كل المداخيل الناتجة عن استغلاله. وفي المقابل يتلقى المفوض له أجرا مباشرا

<sup>1</sup> - المادة 12 والمواد من 25-35 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199، سالف الذكر.

<sup>2</sup> - المادة 53 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199، المصدر نفسه..



من الإدارة المفوضة، يحدد على أساس نسبة مئوية من رقم الاعمال والتي قد يضاف لها منحة إنتاجية وحصة من الأرباح الناتجة عن استغلال المرفق<sup>1</sup>، وتتميز الوكالة المحفزة بطريقة تحديد التعريفات، التي يدفعها المرتفقين ويحصلها الوكيل لحساب الإدارة المسؤولة على المرفق، حيث تتم بالاتفاق بين السلطة المفوضة والمفوض له.

يتشابه أسلوب التسيير كثيرا مع الوكالة المحفزة من حيث استغلال المرفق وإدارته، وكذلك الأجر الذي تدفعه السلطة المفوضة مباشرة للمفوض له، ولكنهما يختلفان في مشتملات هذا الأجر بحيث يتكون من منحة تحدّد على أساس نسبة مئوية من رقم الأعمال، ومنحة إنتاجية بينما-وخلافا للوكالة المحفزة-تحتفظ السلطة المفوضة بالأرباح. كما أنّ التعريفة تحدّد لها السلطة المفوضة بإرادتها المنفردة، وفي حالة تسجيل أي عجز جراء استغلال المرفق، فإنّ السلطة المفوضة هي التي تتحمل الخسارة وتعوض المسيرّ بأجر يقدرّ جزافيا.

ويستعمل هذا الأسلوب في المرافق العامة التي لا تهدف لتحقيق الربح كالمرافق الإدارية، الاجتماعية والثقافية، أين تكون رسوم الانتفاع مجانية أو رمزية كالحدائق، المتاحف، الاطعام المدرسي...الخ.

إنّ تبني المشرّع لهذه الأشكال القانونية المتنوعة يمنح للجماعات المحلية هامشا من الحرية لاختيار الأسلوب المناسب لنوعية المرفق محل التفويض، ولكن هل تراعي هذه الأشكال طبيعة الجمعية كمؤسسة غير ربحية تجمعها بالجماعات المحلية علاقة شراكة وليس تبعية؟

يمنح كل من أسلوب الامتياز والايجار، مقارنة بالوكالة المحفزة والتسيير، حرية أكبر للجمعيات في إدارة المرفق العام، فتحافظ بذلك على قدر من استقلاليتها؛ لأنّ في هذين الشكلين تحدد السلطة المفوضة التوجهات الأساسية للمرفق العام وتترك هامش من الحرية للمفوض له لكي يسير المرفق وفقا لما يراه مناسبا، ورغم خضوع المسير لرقابة السلطة المانحة إلا أنّها لا يجب أن تتعدى على الصلاحيات الممنوحة للمسير، فالهدف من هذه الرقابة هو ضمان احترام المبادئ العامة في تسيير المرفق العام.

ويمكن أن يناسب شكلي الوكالة المحفزة أو التسيير الجمعيات التي لا تملك إمكانيات مادية، مالية وبشرية؛ لأنّ في هاذين الأسلوبين تتولى السلطة المفوضة تمويل المرفق، وما على الجمعية إلاّ التسيير كوكيل عن الإدارة العمومية.

<sup>1</sup> - المادة 54، من المرسوم التنفيذي رقم 18-199، سالف الذكر.

## 2. حدود الشراكة بين الجمعيات والجماعات المحلية

تعمل الشراكة بين الجماعات المحلية والجمعيات على تجميع إمكانياتهما ومجهوداتهما، والتنسيق فيما بينهما لتسيير الشؤون العمومية في المستوى المحلي، مما يعود بالفائدة عليهما وعلى المواطنين، غير أن المسألة ليس بهذه البساطة عمليا، فقد تعترض الشراكة عدّة عراقيل تجعلها صورية (شكلية) وتحدّ من فعاليتها.

### 1.2. الحدود المتعلقة بالعقد كوسيلة قانونية لتجسيد الشراكة:

يشكّل التعاقد أفضل الآليات القانونية لتجسيد الشراكة بين الجمعيات والجماعات المحلية، فلا شك في أن العقد يوفر الحماية للجمعيات في علاقتها مع الجماعات المحلية، حيث يضمن استقلالية الطرفين، ويعبّر عن إرادتهما المتساوية والحرّة للالتزام بتحقيق هدف مشترك، ولكن لا يجب التسليم كلية بهذا الاتجاه.

فالعقد الإداري يميّز عن العقد الخاص بخصوصيات تجعله قاصرا عن تجسيد الشراكة حسب مفهومها، فالتفاوض لأبرام العقد الإداري قد يكون محدودا أو حتى شكلي. كما أنّ قابلية العقد للفسخ بالإرادة المنفردة للجماعة المحلية يؤثر سلبا على الشراكة التي تصبح غير آمنة بالنسبة للجمعيات.

#### 1.1.2. محدودية إجراء التفاوض في العقود الإدارية:

إنّ علاقة الجمعيات بالجماعات المحلية تختلف عن علاقة هذه الأخيرة بالخواص، فإنّ كانت الجمعيات تهدف من خلال المبادرة بمشروع ما أو السعي لتسيير مرفق عام لتحقيق غرضها الذي نشأت لأجله وأهدافها المحدّدة في قانونها الأساسي، وهي بكل تأكيد ليست الأرباح باعتبارها تنشط لأجل تحقيق المصلحة العامة، فإنّ الخواص يسعون لبلوغ مصالحهم الخاصة عبر استثمار أموالهم في استغلال مرفق عام لتحقيق الأرباح وتقاسمها.

وعليه، يجب مراعاة هذا الاختلاف عند التعاقد مع جمعية ما، من خلال إتاحة الامكانية لأدراج بنود تتلاءم مع طبيعة الجمعية أو الغاء بنود لا تتناسب معها، ولن يتم ذلك إلاّ عبر اتباع إجراء التفاوض بين الطرفين عند إبرام العقد تجسيدا لمفهوم الشراكة في حد ذاته.

إنّ الاعتماد على التفاوض قبل إبرام العقد يؤدي لاستقرار الشراكة بين الجماعات المحلية والجمعيات؛ لأنّ كلا الطرفين يعبر عن وجهة نظره ويقدم اقتراحات لإيجاد حل يرضي الطرفين، ورغم أهدافهما المتعارضة يصلان عبر التفاوض لاتفاق مقبول فيلترزمان به، فالبنود التي توضع بعد النقاش الحر والتفاوض يكون لديها الحظ أكثر للتنفيذ من تلك التي فرضت من جانب واحد، ولكن

هذا لا يعني تخلي المفاوضين عن الدفاع عن مصالحهم، لأن قبول البنود دون مناقشتها قد يثير الشك في مدى الجدية في تطبيقها فعلا.

كما أن قبول اللجوء للتفاوض من طرف الإدارة العمومية يكرس مفهوم الإدارة الاستشارية ويجسد الديمقراطية التشاركية اللذان يشكّلان هدفين أساسيين للنشاط العمومي في الوقت الراهن.

والحال كذلك، فإن التعاقد وباعتباره يعتمد على التشاور والتفاوض-فهو يجسد الشراكة، إذ يفترض إبرام العقد بأنّ الاتفاق القائم بين الشريكين كان بناء على التفاوض، وبالتالي متى ما أبرمت الجماعات المحلية عقدا مع الجمعيات فهي تعترف بالشخصية المستقلة والخاصة لهذه الأخيرة، وأنّ الجمعية ستلتزم بمحض إرادتها وبرضاها لا بفرض الأوامر عليها من طرف الجماعات المحلية، غير أنّ الوضع ليس كذلك في كل الحالات، فالعقد الإداري لا يفلت أيضا من النقد<sup>1</sup>.

يتحدد أحيانا موضوع التفاوض بالنصوص القانونية المطبقة على النشاط الذي يدور عليه العقد، فالاتفاقيات المبرمة بين الطرفين تتم ضمن أطر قانونية وتنظيمية غالبا ما تترك هامشا ضيقا للتفاوض، وحتى إن كان القانون يجيز التفاوض فهذا لا يعني أنّه سيتم واقعا في ظل المساواة بين الطرفين، فحرية التعاقد تسمح للطرف الأقوى بفرض إرادته وشروطه على الطرف الأضعف<sup>2</sup>.

كما يتميز العقد الإداري على العقد المدني في كونه يحتوي بنودا تفرضها الإدارة أو شروطا غير مألوفة على المتعاقد أن يقبلها أو يرفضها دون التشاور، وهذا يحدّ من حرية الطرفين في التفاوض. يظهر من خلال قانوني البلدية والولاية، وكذلك قانون الجمعيات بأنّ الجماعات المحلية تملك هامشا من الحرية للتفاوض في عقد البرنامج المتضمن منح إعانة عمومية، بحيث يمكن لها أن تتشاور مع الجمعية المعنية حول إنجاز المشروع الذي تبادر به هذه الأخيرة لقاء الإعانات المقدمة لها ليضبطا معا برنامج إنجاز المشروع وورزنامة تقديم المساعدات، ولكن عمليا غالبا ما لا يحترم ذلك فيتم منح الإعانات بشكل آلي.

<sup>1</sup>- Dabbou, (Sophie), « réflexion sur la notion de partenariat, in les mutations des relations entre l'administration et ses administrés », actes du colloque des 11-12 Mai 2000, faculté de droit et des sciences juridiques, Université de Tunis El-Manar, collection forum des juristes, N°10, 2002, p. 81.

<sup>2</sup>- Ibid, p. 85.

أما فيما يخص اتفاقية تفويض تسيير مرفق عام فإنّ الوضع يختلف بحكم موضوع الاتفاقية الذي ينصب على تسيير مرفق عام، حيث تلتزم الجماعات المحلية بضمان احترام مبادئ تسيير المرافق العامة في مواجهة المرتفقين.

بالرجوع للمرسوم الرئاسي المنظم للصصفات العمومية وتفويضات المرفق العام، يلاحظ بأنّ المشرع قد أورد الأشكال القانونية التي تنفذ بها اتفاقية تفويض مرفق عام بغض النظر عن طبيعة الطرف المفوض له إن كان شخص عام أو شخص خاص (طبيعي أو شركة أو جمعية)، فهو لم يميّز الجمعيات عن غيرها من الأشخاص القانونية الأخرى، ونصّ بأن تفويض المرفق العام يتم بموجب اتفاقية.

تعد اتفاقية التفويض عقدا إداريا<sup>1</sup>، وبالنظر لارتباطه بتسيير مرفق عام، فهو يحتوي إلى جانب البنود التعاقدية بنودا ذات طبيعة تنظيمية هي ضرورة لضمان حسن سير المرفق. يبرم عقد التفويض بين السلطة المفوضة وبين الطرف المفوض له، ولكن آثاره تمتد للغير المرتفقين، والذي يتوجب أن يؤمّن لهم احترام مبادئ تسيير المرفق العام (المساواة، الاستمرارية والتكيف، وكذلك ضمان معايير الجودة والنجاعة في الخدمة العمومية)، من خلال البنود التنظيمية التي تحددها الإدارة العمومية<sup>2</sup>.

أما فيما يخصّ البنود التعاقدية التي تحتويها الاتفاقية، فيجوز التفاوض مع الجماعات المحلية لتعديلها، ولا فرق في ذلك بين المستثمرين الخواص والجمعيات، ولو أنّه من الممكن أن يتدخل المشرّع بوضع اتفاقيات نموذجية يحدّد فيها البنود التعاقدية فيضيق بذلك من هامش الحرية في التفاوض أو يجعل منه اجراء صوري.

لقد أجاز المشرّع الجزائري، كمنظيره الفرنسي<sup>3</sup>، للسلطة المفوضة اللّجوء بكل حرية للتفاوض، باستثناء المسائل المتعلقة بموضوع التفويض التي لا يجوز التفاوض عليها باعتبار أن المرفق العام تابع للإدارة العمومية، وهي المسؤولة على ضمان حسن سيره ونجاعة أدائه<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> - المادة 6، من المرسوم التنفيذي رقم 18-199، سالف الذكر.

<sup>2</sup> - الكاهنة أرزيل، الكاهنة أرزيل، "عن استخدام تفويض المرفق العام في القانون الجزائري"، مجلة أبحاث قانونية وسياسية،

كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الصديق بن يحيى، جيجل، العدد 03، 2017، ص 19.

<sup>3</sup> - Ordonnance n° 2016-65 du 29 janvier 2016, relative aux contrats de concession, JORF, n° 0025, disponible en ligne : [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr)

<sup>4</sup> - المادة 40، من المرسوم التنفيذي رقم 18-199، سالف الذكر.

## 2.1.2. قابلية العقد الإداري للفسخ الانفرادي:

إنّ العقود التي تبرمها الجماعات المحلية مع الجمعيات، سواء تعلّق الأمر بعقد برنامج يتضمن منح إعانة عمومية أو اتفاقية تفويض مرفق عام، هي عقود إدارية، تتبع الإدارة العمومية في إبرامها وتنفيذها وسائل القانون العام، حيث يحتوي العقد شروطاً استثنائية غير واردة في العقود الخاصة<sup>1</sup>، والتي من ضمنها سلطة الإدارة في فسخ العقد بإرادتها المنفردة دون خطأ من المتعاقد معها وذلك حماية للمصلحة العامة ولضرورة ضمان السير الحسن للمرفق العام<sup>2</sup>، وتباشر الإدارة تنفيذ هذا الاجراء من خلال ما تتمتع به من امتيازات السلطة العامة<sup>3</sup>.

من هذا المنطلق، فإنّ قابلية العقد للفسخ بالإرادة المنفردة للجماعة المحلية حتى مع انعدام خطأ من جانب الجمعية يهدد الشراكة بينهما بالانتهاء في أي لحظة ويجعلها غير مستقرة، بل وقد يشكّل خطراً حتى على العلاقة جماعات محلية/ جمعيات في المستوى المحلي، فما الفائدة من التزام الجمعية اتجاه الجماعة المحلية، وهي في المقابل لا تملك اليقين بأنّ شريكها سيلتزم بتعهداته للأخير. وتعتبر سلطة الإدارة في فسخ العقد الإداري دون خطأ من جانب المتعاقد معها من النظام العام<sup>4</sup>، فلا يجوز لها التنازل عنه، كما أنّها لا تفقد حقها في الفسخ ولو لم تنص صراحة في العقد على هذا الإجراء<sup>5</sup>.

ولقد أجاز المشرّع في المرسوم التنفيذي المتعلق بتفويض المرفق العام للسلطة المفوضة فسخ العقد انفرادياً لسببين<sup>6</sup>: الأول حماية المصلحة العامة وضمان استمرارية المرفق العام، والثاني في حالة القوة القاهرة وفي هذه الحالة نصّ المشرع صراحة بأنه لا يحق للمفوض له الحصول على التعويض.

مما لا شك فيه أنّ إنهاء العقد قبل أوانه ودون خطأ من المتعاقد سيحرم هذا الأخير من تحقيق المنزاي المالية المبتغاة من العقد، ولهذا اتجه القضاء الإداري إلى تقرير نظام المسؤولية

<sup>1</sup> - عمار عوابدي، مرجع سابق، ص 192 وما بعدها.

<sup>2</sup> - محمود الجبوري، "العقود الإدارية"، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، ط 1، 2010، ص ص 259-261.

<sup>3</sup> - نصري منصور نابلسي، "العقود الإدارية، دراسة مقارنة"، منشورات زين الحقوقية، لبنان، ط 1، 2010، ص ص 361-363.

<sup>4</sup> - المرجع نفسه، ص 370.

<sup>5</sup> - محمود الجبوري، مرجع سابق، ص 260.

<sup>6</sup> - المادة 64، المرسوم التنفيذي رقم 18-199، سالف الذكر.

التعاقدية دون خطأ على عاتق الإدارة، فأعطى بذلك الحق في التعويض للمتعاقد مع الإدارة المتضرر<sup>1</sup>، ويستثنى من هذه القاعدة المتعاقد الذي لم يصبه أي ضرر جراء إنهاء العقد قبل أوانه. يقدر التعويض المالي على أساس مبدأ التعويض الشامل بناء على ما لحق المتعاقد من خسارة وما فاتته من كسب، ولكن مع الأخذ بعين الاعتبار الضرر.

إنّ خضوع العقد للفسخ من جانب واحد قبل انتهائه ودون خطأ من المتعاقد يجعل الجمعيات في وضعية غير مستقرة وتحت رحمة الجماعات المحلية، ومنه فالشراكة المبنية على العقد ليست شراكة ثابتة فقد تتعرض للانقطاع في أي وقت، في حين يفترض أن تكون الشراكة القائمة بين الجماعات المحلية والجمعيات مستقرة ومستمرة تبدأ من اتخاذ القرار معا في ظل التشاور والتفاوض إلى تنفيذه معا ومراقبة تنفيذه، وتقييمه أيضا، فالشراكة تسمح بخلق فضاء للحوار والتشاور يضم مختلف الأطراف المهمة بحل مشكل ما، والعمل سوية لإنجاز مشروع تنموي مشترك.

## 2.2. الحدود المتعلقة بأثار تنفيذ عقد الشراكة:

تعد الاستقلالية أساس الشراكة وغايتها، حيث تقوم بين هئتين مستقلتين لكل منهما إرادة حرة ومتساوية، ورغم اجتماعهما للعمل معا إلا أنّ الشراكة تضمن لكل طرف المحافظة على استقلاله، ولا شك في أن العقد هو أفضل الوسائل القانونية لتجسيد ذلك، فالتعاقد يترجم العلاقة المرنة للتشاور وتبادل وجهات النظر، ويجنب تحويل الجمعيات لأدوات في يد الجماعات المحلية من خلال توضيح العلاقة بينهما بتحديد التزامات وحقوق كل طرف.

في الواقع من الصعب المحافظة على هذا التوازن بين الترابط والاستقلالية في العلاقة جمعيات/جماعات محلية، لأنّه يبدو جليا في هذه العلاقة التي يفترض فيها أنّ كلا الشريكين متساويين-تفوّق الجماعات المحلية جراء ما تمارسه من رقابة على الجمعيات، وكذلك بسبب ما تمنحه إياها من إعانات.

### 1.2.2. خضوع الجمعيات لرقابة الجماعات المحلية:

تنصب اتفاقية تفويض تسيير مرفق عام على تقديم خدمات للمواطنين، وحتى وإن كان تسيير المرفق تحت مسؤولية المفوض له، فإن السلطة المفوضة هي التي تسهر على حسن أداء المرفق واحترام مبادئ تسييره من خلال مراقبة المفوض له.

<sup>1</sup> - نصري منصور نابلسي، مرجع سابق، ص 401.

ويتعلق الأمر في عقد البرنامج بإنفاق أموال عمومية، ولهذا على الجماعات المحلية أن تحرص على حسن صرف هذه الأموال من طرف الجمعيات المستفيدة عبر مراقبة استخدامها. من هذا المنطلق، فإن الرقابة الممارسة من طرف الجماعات المحلية على الجمعيات المتعاقدة معها هي رقابة مشروعة، بل وضرورية لحفظ المصلحة العامة التي يقع عاتق حمايتها على الجماعات المحلية، ولكن عمليا قد تخرج هذه الرقابة عن حدودها وتتحول لأداة للتدخل في شؤون الجمعيات؛ فتفقد هذه الأخيرة استقلاليتها وتصبح تابعة للجماعات المحلية<sup>1</sup>، وهذا ما يبرر تخوف العديد من الجمعيات من إقامة علاقات مع السلطات العمومية<sup>2</sup>.

تخضع الجمعيات لرقابة صارمة فيما يخص الإعانات الممنوحة لها لكونها أموالا عمومية لا تملك فيها حرية التصرف، حيث تتقيد الجمعية برزنامة انجاز المشروع المضبوطة في العقد، وتلتزم بتحقيق الأهداف المحددة.

وفي المقابل-وحرصا منها على التسيير العقلاني والشفاف لهذه الأموال العمومية-للجماعات المحلية سلطة مراقبة استخدام هذه الأموال في حدود صرفها وفقا لما تم الاتفاق عليه في العقد. تتم هذه الرقابة في إطار التشريع والتنظيم المعمول بهما، حيث يتعين على الجمعية المستفيدة من اعانة عمومية انتداب محافظ حسابات على حسابها الخاص، مسجل في الجدول الوطني للخبراء المحاسبين ومحافظي الحسابات والمحاسبين المعتمدين ليتولى مراجعة حسابات نفقات الإعانة الممنوحة لها، وتعلم الجمعية كل الجهات المعنية بالرقابة بتعيينها لمحافظ الحسابات<sup>3</sup>.

يحرر محافظ الحسابات عند الانتهاء من أشغاله تقريراً كتابياً يبين فيه الطريقة المتبعة لمراجعة الحسابات، النتائج المتوصل إليها، وكذا يبدي رأيه موضحا الاستعمال الحقيقي للإعانة ومدى تطابق استعمالها مع الغرض الذي خصصت لأجله، ثم يسلم تقريره للجمعية، والتي ترسله

<sup>1</sup> - Blibech, (Fadhel), « le partenariat entre administration publiques et associations », in les mutations des relations entre l'administration et les administrés, acte du colloque des 11-12 Mai 2000, Faculté de Droit et des Sciences Politiques, Université de Tunis El-Manar, collection forum des juristes, N°10, 2002, p. 242.

<sup>2</sup> - Taib, (Essaid), op. Cit, p. 234.

<sup>3</sup> - المرسوم التنفيذي رقم 351-01، المؤرخ في 10 نوفمبر 2001، المتضمن تطبيق أحكام المادة 101 من القانون رقم 99-11، المؤرخ في 23 ديسمبر 1999، المتضمن قانون المالية لسنة 2000 والمتعلقة بكيفيات مراقبة استعمال إعانات الدولة أو الجماعات المحلية للجمعيات والمنظمات، ج ر ج ج، عدد 67، بتاريخ 11 نوفمبر 2001، ص 15.

بدورها إلى أمين الخزينة التابعة وإلى الولاية أو البلدية مانحة الإعانة وكذلك إلى الجمعية العامة للجمعية في أجل أقصاه 31 مارس من السنة المالية لتقديم الإعانة<sup>1</sup>.

وعليه، يتسنى للجماعة المحلية من خلال الاطلاع على هذا التقرير والوثائق المرفقة به مراقبة صرف الإعانة واستعمالها، وتعتبر الرقابة ضمن هذا الإطار موضوعية لا تتخللها شبهة التدخل في شؤون الجمعية.

ولكن عمليا قد يصعب وضع حد فاصل وواضح بين رقابة استخدام الإعانة والتدخل في شؤون الجمعية، فقد لا تتوانى الجماعة المحلية-بحجة مراقبة صرف الإعانة العمومية-على التدخل في نشاط الجمعية، لاسيما وأنها قد تلجأ لإجراءات رقابية أخرى بخلاف التقرير المحاسبي، كقيام المجالس الشعبية المنتخبة البلدية والولائية بمراقبة الجمعية المستفيدة عن طريق لجائها الدائمة، وغيرها من الإجراءات التي تُفقد الجمعية حريتها.

وفيما يخص تفويض تسيير المرفق العام، فإن الجمعيات تخضع لتوجيه دائم ولرقابة واسعة ومستمرة من الجماعة المحلية المفوضة، باعتبارها المكلفة بتسيير المرفق فهي من يحدد نطاقه، مضمونه وكيفية انجازه وعلى الجمعية التي يفوض لها التسيير أن تحترم ذلك، وتلتزم بقبول البنود التنظيمية كما هي. وهذا ما يفقد الجمعيات استقلاليتها اتجاه الجماعات المحلية.

تشكل الرقابة عنصر أساسيا في عملية تفويض تسيير المرفق العام، فهي ضرورية للمحافظة على طبيعة المرفق العمومية، فإن كان تفويض المرفق ينقل الإدارة والتسيير للمفوض له، فإن الجماعة المحلية تظل مسؤولة على حسن سير المرفق، وهي من يضمن تقديم الخدمات على أكمل وجه للمواطنين.

وتتم هذه الرقابة في ثلاث أشكال: إدارية-مالية-تقنية، تقوم من خلالها السلطة المفوضة بالتأكد من أداء المفوض له لالتزاماته التعاقدية، احترام المبادئ العامة لتسيير المرفق، تقديم خدمة ذات نوعية للمرتفقين، وكذلك المحافظة على التوازن المالي للعقد.

غالبا ما تحدد إجراءات الرقابة وأشكالها في الاتفاقية، غير أنّ عدم النص عليها ضمن البنود لا يلغي حق السلطة المفوضة في ممارستها، بل ولا شيء يمنع الإدارة العمومية-حمائية للمصلحة العامة-من توسيع الرقابة خارج إطار الاتفاقية، ولها أيضا أن تلجأ لاستعمال ما تملكه من امتيازات في مجال العقود الإدارية كتعديل بنود العقد أو فسخه من جانب واحد.

<sup>1</sup> - المادتان 11، 12، المرجع نفسه.



## 2.2.2. تبعية الجمعيات للجماعات المحلية بسبب الإعانات العمومية:

إنّ الشراكة بين الجماعات المحلية والجمعيات تنشأ بين هيأتين ذات طبيعتين مختلفتين لكل منهما خصائص، وفي هذه العلاقة لا يمكن تجاهل قدرات وامكانيات الجماعات المحلية مقارنة بالجمعيات التي تعاني نقصا فادحا في مختلف الموارد وخاصة المالية منها، مما يجعلها مضطرة للحصول على مساعدات مالية ولو على حساب استقلاليتها، ولهذا تعتبر الجماعات المحلية في الشراكة جماعات محلية/ جمعيات شريك متميّز لأنها تفرض، تمول وتراقب<sup>1</sup>.

مما لا شك فيه أنّ بقاء الجمعيات واستمرارية نشاطها يظل مرهون بمدى توفيرها للإمكانيات اللازمة لنشاطها، وخاصة الموارد المالية التي تمثل العائق الأكبر أمام أداء مهامها وشرط جوهري لاستقلالها.

ويظهر من قانون الجمعيات أنّ الجمعية تتمتع بمصادر تمويل متعددة، تتنوع بين مصادر داخلية ناتجة عن المبادرة الفردية للجمعية كمساهمات الأعضاء، المداخيل المرتبطة بأعمالها ونشاطها الجماعي، ومداخيل جمع التبرعات، وأخرى خارجية تحصل عليها الجمعية من جهات خارجية كالهبات الوصايا، والتبرعات من القطاع الخاص، الإعانات التي تقدمها الدولة، الولاية أو البلدية، والتمويل الأجنبي سواء كان حكومي أو خاص.

ورغم هذا التنوع في المصادر التي تعتمد عليها الجمعية لتمويل ميزانيتها، إلا أنها ليست كافية للحول دون وقوعها في عجز مالي، فإما أن هذه المصادر غير أكيدة وغير منتظمة كالوصايا والهبات والتبرعات، أو هي ذات مردودية ضئيلة كالاشتراكات ومداخيل ممتلكات الجمعية ونشاطها الجماعي، ولهذا تظل الجمعيات في بحث دائم على ممولين لضمان تواجدها، استمراريته وتطورها.

ولعل أكثر ما تسعى إليه الجمعيات<sup>2</sup>، هي الإعانات العمومية لما تتميز به من ارتفاع في قيمتها مقارنة بمصادر التمويل الأخرى، إذ تشكل النسبة العليا في موارد الجمعية<sup>3</sup>.

وبهذه المناسبة قد لا تتوانى الجماعات المحلية عن استغلال حاجة الجمعية لهذا الدعم لإنجاز مشروعها، لكي تفرض عليها شروطا تضعها من جانب واحد ودون تشاور، وقد تكون هذه الشروط مخالفة حتى لمبدأ حرية الجمعيات، كالتدخل في فرض قبول انخراط أعضاء أو رفضهم أو منعها من الانضمام لفدرالية جمعيات معينة.

<sup>1</sup> - Damon, (Julien), « Partenariat et politiques sociales », Revue de droit sanitaire et social, vol. 45, n° 1, 2009, p. 160.

<sup>2</sup> - Garrigou-Lagrange, (Jean-Marie), op. Cit, p.197.

<sup>3</sup> - نبيل مصطفىوي، "الحركة الجمعوية في الجزائر"، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، العدد 15، فيفري 2007، ص 167.

أمام الوضع المالي المتأزم للجمعيات، والذي قد يهدد حتى استمرارية نشاطها، فإنّ هذه الأخيرة تجد نفسها مجبرة على الإذعان لهذه الشروط، فتصبح تابعة للجماعات المحلية وتفقد بذلك استقلاليتها، فتكون العلاقة بينهما غير متساوية.

## الخاتمة

يظهر من خلال ما تم التطرق إليه في هذه الدراسة أنّ الشراكة بين الجمعيات والجماعات المحلية لا ترقى لشراكة وفقا لمفهومها، فهي غير مؤطرة قانونا بشكل كاف لتوضيح العلاقة بينهما، وضمن استقلالية الجمعيات وعدم تبعيتها للجماعات المحلية.

كما خلصنا إلى أنّ علاقة الشراكة بين الجماعات المحلية والجمعيات تنحصر عمليا في مجال ضيق، هو تقديم الإعانات العمومية، ولا تتعدى بعض النشاطات المناسبة من حين إلى آخر، أو مشاريع لا تحتاج خبرة كبيرة ومهارة عالية (التنظيف، التشجير، المعارض، التحسيس، توزيع المساعدات للمحتاجين).

في الواقع، لا يمكن الاستمرار في اقضاء الجمعيات من تسيير المستوى المحلي أو استغلالها لتحقيق اغراض السلطات العمومية، ففي ظل التغيرات التي طرأت ولازالت على أنماط التسيير العمومية، لم يعد بالإمكان اليوم أن تصدر الجماعات المحلية قرارات بإرادتها المنفردة متجاهلة في ذلك الأطراف الفاعلة في المستوى المحلي ومن ضمنها الجمعيات.

كما أنّها لم تعد قادرة بمفردها على معالجة المشاكل المعقّدة ومتعدّدة الأوجه التي تواجهها، فعليها اللّجوء للتعاون مع أطراف أخرى لإيجاد الحلول المناسبة، ولهذا، بات من الضروري إشراك الجمعيات في سيرورة اتخاذ القرار، ولأجل ذلك نقدم التوصيات الآتية:

أولاً: تعديل كل من قانون الجماعات المحلية (قانون البلدية القانون رقم 10-11 وقانون الولاية القانون رقم 07-12) وكذلك قانون الجمعيات (القانون رقم 06-12) لتحديد وضبط الإطار القانوني للشراكة بين الجمعيات والجماعات المحلية، لاسيما فيما يتعلق بمنح الاعانات العمومية، عبر تحديد شروط الاستفادة منها ومعايير الاختيار، وإجراءات المنح وضبط متابعة صرف الاعانة وتحديد بوضوح محتوى عقد البرنامج وبنوده .

ثانياً: تعديل التنظيم المتعلق بالصفقات العمومية وتفويض المرفق العام من خلال تشجيع الجمعيات على تسيير المرافق العامة، عبر فتح المجال لها صراحة لإمكانية الاستفادة من تفويض مرفق عام مع ضبط الشروط والاجراءات المناسبة لطبيعة الجمعيات.

## المراجع:

### 1-باللغة العربية:

- أحمد بوكابوس: " مقارنة سوسيولوجية تاريخية لوضعية التنظيمات الاجتماعية الثقافية، نموذج الجمعيات التي تنشط في ميدان الشباب"، مشروع بحث حول الحركة الجمعوية في الجزائر الواقع وآفاق، تنسيق الزبير عروس، دفاتر المركز، المركز الوطني للبحث في الأنثروبولوجيا الاجتماعية والثقافية، رقم 13، 2005.
- الكاهنة أرزيل، "عن استخدام تفويض المرفق العام في القانون الجزائري"، مجلة أبحاث قانونية وسياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الصديق بن يحيى، جيجل، العدد 03، 2017.
- عمار عوابدي: " القانون الإداري، النشاط الإداري"، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ط6، 2014، ج 2.
- عمر دراس، " الظاهرة الجمعوية في ظل الإصلاحات الجارية في الجزائر: واقع وآفاق"، المجلة الجزائرية في الأنثروبولوجيا الثقافية والعلوم الاجتماعية "إنسانيات"، المركز الوطني للبحث في الأنثروبولوجيا الاجتماعية والثقافية، عدد 28، أبريل-جوان 2005.
- محمود الجبوري، " العقود الإدارية"، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، ط 1، 2010.
- نبيل مصطفاوي، "الحركة الجمعوية في الجزائر"، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، العدد 15، فيفري 2007.
- نصري منصور نابلسي، "العقود الإدارية، دراسة مقارنة"، منشورات زين الحقوقية، لبنان، ط 1، 2010.

### 2-باللغة الفرنسية:

- Ordonnance n° 2016-65 du 29 janvier 2016, relative aux contrats de concession, JORF, n° 0025, disponible en ligne : [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr)
- République Française, le premier ministre, circulaire n°5811/SG, du 29 septembre 2015, relative aux nouvelles relations entre les pouvoirs publics et les associations, disponible en ligne site : [www.associations.gouv.fr](http://www.associations.gouv.fr).
- Blibech, (Fadhel), « le partenariat entre administration publiques et associations », in les mutations des relations entre l'administration et les administrés, acte du colloque des 11-12 Mai 2000, Faculté de Droit et des Sciences Politiques, Université de Tunis El-Manar, collection forum des juristes, N°10, 2002.
- Chevallier, (Jacques), « la gouvernance, un nouveau paradigme Etatique ? », RFAP, l'ENA, La documentation Française, n°105-106, 2003/1.
- Dabbou, (Sophie), « réflexion sur la notion de partenariat, in les mutations des relations entre l'administration et ses administrés », actes du colloque des 11-12 Mai 2000, faculté de droit et des sciences juridiques, Université de Tunis El-Manar, collection forum des juristes, N°10, 2002.
- Damon, (Julien), « Partenariat et politiques sociales », Revue de droit sanitaire et social, vol. 45, n° 1, 2009.
- Depigny, (Yves), « Recherche sur les associations et leurs relations aux personnes publiques : éléments pour une théorie de l'association.», thèse de doctorat en droit public, universitaire de Toulouse, 2008.

- Depocq, (Dominique), Schmidt, (Philippe), « collectivités territoriales et associations », Berger-Levrault, Paris, 2001.
- Garrigou-Lagrange, (Jean-Marie), « Les objectifs et les moyens », in Associations et développement local, coll. Décentralisation et développement local, Dupuis (G) et Bouvier (M) (dir), LGDJ, Paris, 1988.
- Grange, (Claude), « les effets de la rupture du contrat administratif » (1<sup>ère</sup> partie), l'actualité de la commande et des contrats publics, le moniteur, N°16, novembre 2002.
- Long, (Martine), « Associations et pouvoirs publics », Lextenso, L.G.D.J, Paris, 2010.
- Muller-Quoy, (Isabelle), « le droit des assemblées locales », L.G.D.J, Paris, 2001.
- Riel-Salvatore, (Gabriel.), « gouvernance locale et démocratie participative : le projet de réalisation de Benny Farm à Montréal », mémoire de maitrise en études urbaines, université du Québec, 2006.
- Taib, (Essaid), « Associations et société civile en Algérie », OPU, 2014.
- Zouaïmia, (Rachid), « La délégation conventionnelle de service public à la lumière du décret présidentiel du 16 septembre 2015 », revue académique de la recherche juridique, Faculté de droit et des sciences politiques, Université Abderrahmane-Mira, Bejaia, 7<sup>ème</sup> année, vol 13, N°1-2016.

## تَحَوُّل دور المواطن من ناخب مُتَلَقٍّ للمعلومة إلى مشارك في اتّخاذ القرارات التّنمويّة

### The role of the citizen has shifted from a voter receiving information to a participant in making development decisions

د. حمومو عبد المالك، جامعة بجاية  
abdelmalek.hamoumou@univ-bejaia.dz

#### ملخص:

برزت الديمقراطية التشاركية كخيار ضروريّ نتيجةً لمحدودية الأساليب التقليدية في التسيير، فضلاً عن تعرُّر الدور التمثيلي للمنتخبين عن الاستجابة الفعّالة لانشغالات المواطنين، ولهذا لم يعد المواطن مجرد فاعل "انتخابي" يقتصر دوره في الاستحقاقات الانتخابية، بل أصبح "شريكاً" في صناعة القرارات التّنمويّة إلى جانب الجماعات المحلية، وفي هذا السياق شكّل قانون البلدية لسنة 2011 محطةً تشريعيّة مفصليّة في تكريس مبدأ المشاركة، وتعرّز هذا التوجّه لاحقاً بإضفاء طابع دستوري على المبدأ نفسه من خلال تعديل الدّستور سنة 2016. أفضت هذه الورقة البحثية إلى أنّ المواطن يُعدّ فاعلاً محورياً في صنع القرارات وفي إدارة شؤونها، غير أنّ نتائج الدّراسة أظهرت أنّ هذه المشاركة محدودة الفعالية، وذلك بفعل جملة من النّقائص القانونيّة والعراقيل العمليّة والتي جعلت من مشاركته شكلية رغم أنّ هذا التّوجّه أخذ مُنْعِرجاً حاسماً في القانون الجزائري.

الكلمات المفتاحية: ديمقراطية تشاركية؛ مواطن؛ تنمية؛ جماعات محلية؛ عراقيل.

#### Abstract:

Participatory democracy has emerged as a necessary alternative due to the limitations of traditional management methods, as well as the failure of elected representatives to effectively respond to citizens' concerns. As a result, the citizen is no longer merely an "electoral" actor whose role is limited to elections, but has instead become a "partner" in the development decision-making process alongside local authorities. In this context, the 2011 Municipal Law marked a pivotal legislative milestone in establishing the principle of participation. This approach was later reinforced by giving constitutional status to the principle itself through the 2016 constitutional amendment.

This research paper concludes that the citizen is a central actor in decision-making and the management of public affairs. However, the study's findings indicate that this participation remains of limited effectiveness, due to a set of legal shortcomings and practical obstacles that render citizen involvement largely symbolic—despite the decisive turn this principle has taken in Algerian law.

**Keywords:** Participatory democracy; citizen; development; local communities; obstacles.

## مقدّمة:

مُنح للجماعات المحليّة باعتبارها هيئة قريبة من المواطن وأدرى باحتياجاته وبمختلف الاشكالات التّنمويّة المحيطة به دوراً رائداً في المساهمة في تلبية احتياجاته المحليّة في مجالات التّنمية الاقتصادية، الاجتماعية والثقافيّة، واعترف لها بالشخصيّة المعنويّة والدّمة المالية المستقلّة قصد تأهيلها على ممارسة اختصاصها التّنموي على أكمل وجه، وبحكم اتّساع دور هذه الجماعات وتعدّد المطالب المحليّة وتعقّدها وشساعة رقعة الإقليم بالإضافة إلى الخصوصيات الاقتصادية والاجتماعيّة لكلّ منطقة أضحت عاجزة بمفردها في كثير من الحالات عن تجسيد البرامج الحزبيّة الّتي وُعدوا بها الناخبون قبل انتخابهم في الحملة الانتخابية حالة فوزهم بمقاعد تمثيلية في المجالس المحليّة، وقد ساهم هذا العجز ما راكمته تجربة المجالس المحليّة من مظاهر سلبية في تسيير شؤونه تعميق فقدان المواطن الثّقة في مؤسّساته التّمثيلية.

وتماشياً مع هذا الطّرح سعت الدّولة الجزائريّة من أجل تجاوز أعطاب الدّيمقراطيّة التّمثيليّة إلى اعتماد أساليب جديدة في تسيير الشّؤون المحليّة تقتضي في مضمونها ألاّ تكون قرارات التّنمية جِكرّاً على السّلطة المركزيّة واللامركزيّة معاً بل ملزمة بإشراك المواطنين معها في صنع سياسات التّنمية وتتبع تنفيذها وتقييم نتائجها بغرض الارتقاء بجودة الخدمة العموميّة وهذا ما يعرف بالدّيمقراطيّة التّشاركيّة الّتي تجعل من المواطن شريكاً فاعلاً لا متلقٍ للقرارات.

كرّس المشرّع الجزائري عند آخر إصلاح للمنظومة القانونيّة مبادئ الحكم الرّاشد ومؤكّداً أنّ البلديّات تعدّ قاعدة اللامركزيّة ونقطة انطلاق التّنمية المحليّة والفضاء الأنسب لتجسيد المشاركة الشّعبيّة والتّشجيع على التّسيير الجوّاري بمختلف المجالات المحليّة وذلك من خلال فتح آليات التّواصل والحوار بين المواطنين والجماعات المحليّة، لكن هذه الإصلاحات تبقى منقوصة ما لم تدّعم بمقومات تزيل كلّ العراقيل الّتي تحول دون اشراك فُعال المواطنين في تسيير شؤونهم المحليّة، وهو ما يكشف عن التّباين القائم في النّهج الاصلاحي المعتمد، ويُفضي إلى طرح الإشكالية التّالية: إلى أيّ مدى يُمكن اعتبار تكريس الدّيمقراطيّة التّشاركيّة في القانون الجزائري كآلية تُمكن المواطن من الانتقال من دور المُتلقّي للقرار التّنموي إلى شريك في صناعته، أم أنّ هذا المبدأ ما يزال حبيس النّصوص القانونيّة دون تجسيده بشكل فُعال على أرض الواقع؟

ولعالجة إشكالية البحث تمّ صياغة الفرضيات التّالية:

- تعتمد نجاعة تسيير الجماعات المحليّة للشؤون المحليّة إقحام المواطن في عملية تسيير شؤونه باعتباره شريكاً أساسياً في تحقيق التّنمية المنشودة، وتأتي هذه المشاركة كأحد الحلول المعتمدة ضمن مسار الإصلاح الإداري لما لها من دور في ترسيخ ثقافة المشاركة وتجاوز أزمة العلاقة بين الإدارة والمواطن، وذلك من خلال تحويله من مجرد متلقٍ للخدمة إلى فاعل مشارك في صناعتها،
- تتوقّف عمليّة المشاركة المواطنة الفعّالة بالنّظر إلى مستوى آليات المشاركة،
- كلّما زاد وعي المواطن بحقوقه وواجباته ارتفع مستوى انخراطه في آليات المشاركة،
- تُؤدي مشاركة المواطن في رقابة وتقييم المشاريع المقامة على المستوى المحليّ إلى تحسين جودة الخدمات العمومية المحليّة،
- يُساهم ضعف الآليات الإجرائية للتّواصل بين الإدارة والمواطن في تكريس الفجوة بينهما وتعطيل جهود التّنمية المحليّة.

#### أهميّة البحث:

تتجلى دراسة موضوع الدّيمقراطيّة التّشاركيّة أهمية بالغة نظراً لحدّثة الموضوع وارتباطه الوثيق بعدد من الحقوق الاساسيّة مثل الحق في المشاركة الإداريّة وحق المواطن في الارتقاء بالخدمات العموميّة وتحقيق المصلحة العامّة، ويكتسي هذا الموضوع طابعاً خاصاً كونه يسعى إلى معالجة أوجه القصور الّتي أفرزتها الدّيمقراطيّة التّمثيليّة، حيث تسبّبت الفجوة بين الإدارة والمواطن في تفاقم مشاعر التّهميش وفقدان الأمل في إيجاد حلول للمشكلات اليوميّة، وهو ما انعكس في عزوف المواطنين عن المشاركة، من هنا، برزت الحاجة الملحة إلى تبني نموذج الدّيمقراطيّة التّشاركيّة، من خلال تمكين المواطن عبر الجماعات المحليّة من المساهمة الفعّالة في صنع القرار، بما يعزّز الاستجابة لحاجياته الحقيقيّة ويكرّس روح المشاركة والمسؤولية المشتركة.

#### أهداف البحث:

يرمي هذا البحث الوصول إلى تحقيق عدد من الأهداف التّالية:

- توضيح الأسباب الرّئيسيّة الكامنة وراء انفتاح القانون الجزائري على مبدأ المشاركة المحليّة،
- استقراء مختلف النّصوص القانونيّة الّتي كرّست الآليات الإجرائيّة لمشاركة المواطن في تسيير شؤون التّنمية المحليّة، ومن ثمّ التّعريف على ميادين مشاركته؛ من حماية البيئة، سياسة المدينة إلى تسيير المرافق العمومية المحليّة.. إلخ،
- الإحاطة بمختلف الثّغرات القانونيّة والعراقيل العمليّة الّتي تُعيق تحقيق فعالية المشاركة.

## منهج البحث:

تَمّ اعتماد المنهج الاستقرائي بهدف التّعمق في دراسة الآليات الإجرائية للمشاركة، في حين تمّ توظيف المنهج التحليلي النّقدي في تحليل النّصوص القانونيّة المؤطرة لهذا التّموذج الديمقراطي من أجل استخلاص النّقائص الّتي تشوبها وتعرقل فاعليتها ونقدها بكلّ موضوعيّة. تنقسم هذه الدّراسة إلى محورين رئيسين، يركّز المحور الأوّل على تبيان دور المواطن في المنظومة القانونيّة الجزائية مبرراً أنّه أصبح فاعلاً يشارك إلى جانب الإدارة في أنظمة اتّخاذ القرار، أمّا المحور الثّاني فيسلّط الضوء على العراقيل الّتي تحول دون تحقيق مشاركة فعّالة للمواطنين.

### 1. المحور الأوّل. المواطن فاعل مشارك في صناعة القرار التّنموي

أمام العجز الّذي أبانته الجماعات المحليّة في تحمّل بمفردها مسؤوليّة ترقية النّشاط المحليّ وتحسين الظروف المعيشية للمواطنين في مختلف مجالات التّنمية الاقتصاديّة، الاجتماعيّة والثّقافيّة، أصبحت الحاجة مُلحّة إلى بعث ديناميكيّة جديدة من خلال تبنيّ مقاربة جديدة تتيح لمختلف الفاعلين المحليّين وعلى رأسهم المواطن دوراً محوريّاً في تسيير الشّؤون المحليّة، كونه المعني الأوّل والمستفيد المباشر من المشاريع التّنمويّة، وتأسيساً على هذه التّحولات انفتح القانون الجزائري على مبدأ الديمقراطيّة التّشاركيّة وجعل منها حقّاً دستورياً، وامتدّ تكريسها في عدّة قوانين تشريعيّة وتنظيميّة (1.2)، كما تضمّنت القوانين المؤطرة للجماعات المحليّة ترسانة من الآليات الإجرائيّة الّتي ترمي إلى إشراك المواطنين في تدبير شؤونهم بشكل فعليّ وفعّال في الممارسة الميدانيّة، بما يعزّز ويقوّي من جسور التقارب والتّواصل بين هؤلاء المواطنين وممثليهم المحليّين (2.2).

### 1.1. مبررات انفتاح القانون الجزائري على حق المواطن في المشاركة

إنطلاقاً من التّصور الجديد لتسيير الشّؤون المحليّة الّذي يركّز على إشراك مكوّنات المجتمع المدني في صنع القرار التّنموي، برزت الديمقراطيّة التّشاركيّة كآلية لتكملة نقائص وعيوب الديمقراطيّة التّمثيليّة في الاستجابة لمتطلّبات التّنمية المحليّة (1.1.2)، وقد أضفى واضحاً أنّ نجاح أو فشل أيّ مشروع تنموي مرتبط بمدى قابلية السّاكنة للتّفاعل الإيجابي معه (2.1.2)، وإلى جانب ذلك تشكّل المشاركة المحليّة أداة لتحقيق الرّشادة الإداريّة (3.1.2)، ولهذا عملت الدّولة مؤخّراً الامتثال لهذا المطلب وإعادة النّظر في موقع المواطن وجعله من مجرد ناخب مُتلقي للقرار إلى فاعل



رئيسي في اتّخاذه، وفي مقدّمته التّعديل الدّستوري لسنتي 2016 و 2020<sup>1</sup> الذي دسّتر مبدأ الدّيمقراطيّة التّشاركيّة، وجسّده صراحةً على مستوى قانون البلديّة<sup>2</sup>.

### 1.1.1. اخفاق التّمثيل السّياسي في تلبية المطالب المحليّة

تُعَدّ الدّيمقراطيّة التّمثيليّة القائمة على آليّة الانتخاب الرّكيزة الأساسيّة لتفعيل النّظام التّمثيلي، باعتبارها إحدى صور ممارسة الحق في المشاركة السياسيّة، حيث يُتاح للمواطنين اختيار ممثّلين ينوبون عنهم لتسيير الشّؤون المحليّة، وإعداد البرامج والمشاريع التّنمويّة التي تستجيب لتطلّعاتهم، وتقوم مشاركة المواطنين وفق هذا النّمودج على تفويض غير مباشر لتسيير شؤونهم لصالح ممثّلهم المنتخبين، غير أنّ هذا النّمودج يشهد غلبة البعد السّياسي على البعد التّمثيلي بمعناه الشّامل، ويرجع ذلك إلى الصّراعات الحزبيّة حول خدمة المصالح الشّخصيّة على حساب البعد الخدماتي والتّنموي، ما أدّى إلى حصر الممارسة الدّيمقراطيّة في المجال السّياسي الضيّق، دون أن تمتد إلى ميادين ترقية الخدمة العموميّة أو تحقيق التّنمية المحليّة الفعّالة.

تَهْدَف الدّيمقراطيّة التّشاركيّة إلى إصلاح أوجه القصور الّذي يفرضه النّمودج التّمثيلي على الصّعيد المحليّ، حيثُ ما تفرز غالباً الانتخابات التّمثيليّة مجالس لا تعكس بالضرّورة إرادة الأغليّة المطلقة، كما تسعى إلى تجاوز الإشكال المرتبط باختزال دور المواطن في مجرّد الإدلاء بصوته الانتخابي لفائدة مرشّحين قد يجهلهم، دون أن تُتاح له لاحقاً أدوات فعّالة لمساءلتهم أو مراقبة أدائهم خلال مدة عهدهم الانتخابيّة<sup>3</sup> ناهيك عن محدودية قنوات التّواصل لنقل انشغالاته اليوميّة، خصوصاً

<sup>1</sup> - دستور الجمهوريّة الجزائريّة الدّيمقراطيّة الشّعبية لسنة 1996، منشور بموجب المرسوم الرّئاسي رقم 96-438، مؤرّخ في 07 ديسمبر سنة 1996، ج.ر.ج. عدد 76، صادر في 08 ديسمبر سنة 1996، ص. 06، معدّل ومتّم منشور بموجب: قانون رقم 02-03، مؤرّخ في 10 أفريل سنة 2002، ج.ر.ج. عدد 25، صادر في 14 أفريل سنة 2002، ص. 13، وقانون رقم 08-19، مؤرّخ في 15 نوفمبر سنة 2008، ج.ر.ج. عدد 63، صادر في 16 نوفمبر سنة 2008، ص. 08، وقانون رقم 16-01، مؤرّخ في 06 مارس سنة 2016، ج.ر.ج. عدد 14، صادر في 07 مارس سنة 2016، ص. 03، (استدراك في ج.ر.ج. عدد 46، مؤرّخ في 03 أوت سنة 2016)، ومرسوم رئاسي رقم 20-442، مؤرّخ في 30 ديسمبر سنة 2020، ج.ر.ج. عدد 82، صادر في 30 ديسمبر سنة 2020، ص. 03.

<sup>2</sup> - وهو ما توكّده على سبيل المثال المواد 02، 11، 12، 13، 14 و 103 من القانون رقم 11-10، مؤرّخ في 22 جوان سنة 2011، يتعلّق بالبلديّة، ج.ر.ج. عدد 37، صادر في 03 جويلية سنة 2011، ص. 04، معدّل ومتّم بموجب الأمر رقم 21-13، مؤرّخ في 31 أوت سنة 2021، ج.ر.ج. عدد 67، صادر في 31 أوت سنة 2021، ص. 05.

<sup>3</sup> - بوراي دليّة، عن مشاركة المواطن في صنع القرار المحليّ في التّشريع الجزائريّ، المجلّة الأكاديميّة للبحث القانونيّ، كليّة الحقوق والعلوم السّياسيّة، جامعة بجاية، المجلّد 17، العدد 01، 2018، ص. 620.

ما تشهده الممارسة عزوف بعض المنتخبين المحليين عند وصولهم إلى سِدّة تسيير الجماعات المحليّة استقبال المواطنين في مكاتبتهم والتّفاعل المباشر معهم، وقد ترتّب عن هذا الواقع اضطراب العلاقة التّفاعلية بين الطرفين، وبالتالي تراجع الدّور التّمثيلي لهؤلاء المنتخبين.

وَمِنْ هذا المنطلق تجعل الدّيمقراطيّة التّشاركيّة من المواطن محوراً للعمليّة التّنمويّة من خلال اقحامه في العمليّات السّياسيّة، الاقتصاديّة والاجتماعيّة الّتي تُؤثّر بشكل مباشر في حياته اليوميّة، ويراد من هذا التّمكن أن يُضفي بمشاركة المواطنين الجماعات المحليّة في تحقيق التّنمية سواء في مرحلة التّخطيط أو التّنفيد، وتُضفي هذه المشاركة طابعاً من الشّرعيّة على تصرّفات وأعمال هذه الجماعات المحليّة ممّا يُعزّز من قبولها المجتمعي ويُسهّل لها عمليّة تنفيذها<sup>1</sup>.

#### 2.1.1. اعطاء الشّرعية الشّعبية لمشاريع الجماعات المحليّة

يَعتمد نجاح مشاريع الجماعات المحليّة الهادفة لتحقيق تنمية محليّة تستجيب لتطلّعات السّاكنة المحليّة على ضرورة إشراك المواطنين بشكل فعلي في اتّخاذ القرارات المتعلّقة بتلك المشاريع المزمع اقامتها على المستوى المحليّ قبل تنفيذها، إذ يُعدّ هذا الإشراك شرطاً أساسياً لضمان توافق المشروع مع الحاجيات الحقيقيّة للسّاكنة الّتي تختلف باختلاف السّياق الاجتماعي والاقتصادي لكل منطقة ( كتوفير المياه الصّالحة للشّرب، تسيير النّفايات، توفير فضاءات الرّياضة والتّرفيه وإدارة الأزمات المحليّة... إلخ)، وَمِنْ المؤكّد أنّ المشاريع الّتي تُقام في ضوء هذه المقاربة التّشاركيّة ستحظى بالتأييد من طرف السّاكنة، وهو الأمر الّذي يُسهّل تنفيذها ويُسرّع من وتيرة إنجازها على أرض الواقع، فضلاً عن تقوية الثقة بين المواطنين والجماعات المحليّة.

بَيْنما قد يُؤدّي في حالة ما لجأت الجماعات المحليّة إلى اتّخاذ قرارات تنمويّة بشكل انفرادية (من جانب واحد) دون إشراك فواعل المجتمع المدني إلى الوقوع في بعض الهفوات قد تبني توجّهات لا تراعي فيها الاعتبارات البيئيّة كالتركيز المفرط على التّنمية الاقتصاديّة على حساب حماية البيئة، ولهذا تبلورت لدى السّلطة التّشريعية قناعة بضرورة منح الجمعيات الإيكولوجيّة بموجب أحكام المادّتين 37 و38 من القانون رقم 10-03 المتضمّن حماية البيئة في إطار التّنمية المستدامة<sup>2</sup> حق

<sup>1</sup> -GAUDIN Jean-Pierre, La démocratie participative, Armand Colin, Paris, 2007, p. 05.

<sup>2</sup> - قانون رقم 10-03، مؤرّخ في 19 جويلية سنة 2003، يتعلّق بحماية البيئة في إطار التّنمية المستدامة، ج.ر.ج. عدد 43، صادر في 20 جويلية سنة 2003، ص. 06، معدّل ومتّمّم بموجب: قانون رقم 06-07، مؤرّخ في 13 ماي سنة 2007، يتعلّق بتسيير المساحات الخضراء وحمايتها وتنميتها، ج.ر.ج. عدد 31، صادر في 13 ماي سنة 2007، ص. 06، وقانون رقم 11-02، مؤرّخ في 17 فيفري 2011، يتعلّق بالمجالات المحميّة في إطار التّنمية المستدامة، ج.ر.ج. عدد 13، صادر في 28 فيفري

اللّجوء إلى القضاء المختص ورفع دعوى قضائية لإيقاف القرارات الانفرادية المخالفة للتدابير البيئية التي تهدد سلامة الساكنة المحلية وبيئتها المعيشية.

يُظهر أنّ تعزيز مبدأ مشاركة المواطنين في قضايا البيئة، التّعمير والتّهيئة العمرانية آلية فعّالة للحد من المنازعات المحتملة بين الجماعات المحلية والمواطنين، ذلك أنّ المخاطبين بها (المواطنين) شاركوا في إنتاجها، ما يجعل تقبلها أسهل حتّى ولو كانت هذه القرارات سلبية (سيما ما تعلق منها من بالقرارات المرفوضة)، وهي بذلك شرط أساسي للسير الحسن للمرافق العمومية<sup>1</sup>.

### 3.1.1. اتّخاذ الجماعات المحلية قرارات إدارية رشيدة

يُعرف الباحثون ترشيد القرارات الإدارية ذلك النمط السلوكي الذي يستلزم عملية جمع الآراء والحقائق ومن ثمّ وضع البدائل المتاحة وتحليلها وتقييمها بدقة للوصول لأفضل النتائج وبلوغ الأهداف المرجوة من اتّخاذ القرارات<sup>2</sup>، وفي السّياق ذاته يري البعض الآخر من الباحثين<sup>3</sup> أنّ الإدارة لم تعد تتخذ القرار بنفس الطريقة التقليديّة كما كانت تفعل من قبل، ولهذا السّبب سعى مجلس الدولة الفرنسي من خلال الاعتبارات العامة لتقريره السنوي لسنة 2011، والمعنون بـ "التشاور بطريقة مختلفة والمشاركة الفعلية"، إلى تناول التّحولات العميقة التي طرأت على عملية اتّخاذ القرار في ضوء التّغيرات المؤسّسية والتّطورات القانونيّة التي تشهدها أساليب الحوكمة الحديثة.

سعت الدّولة الجزائريّة من أجل تفعيل دور الجماعات المحلية في ترشيد قراراتها التّنموية تعديل بعض النّصوص القانونيّة لمحاولة توسيع دائرة المشاركة الشّعبية في صنع القرار قصد تحقيق التّنمية المحليّة المنشودة، على اعتبار أنّ ديمقراطية القرار الإداري وفعاليته يقاس على مدى إعتدال النّظام الإداري على آليات تواصلية ترتكز على ضمان مشاركة المواطنين في اتّخاذ قرارات

سنة 2011، ص. 09، وقانون رقم 17-22، مؤرّخ في 20 جويلية سنة 2022، المتعلّق بتسيير المساحات الخضراء وحمايتها وتنميتها، ج.ر.ج. عدد 49، صادر في 20 جويلية سنة 2022، ص. 12.

<sup>1</sup> غزلان سليمة، علاقة الإدارة بالمواطن في القانون الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2010، ص. 124.

<sup>2</sup> حاجي نذير، عملية ترشيد القرارات الإدارية في ظلّ الإدارة الإلكترونية ببلدية البليدة، مجلّة آفاق علوم الإدارة والاقتصاد، كلية العلوم الاقتصادية والتّجارية وعلوم التّسيير، جامعة المسيلة، المجلّد 4، العدد 02، 2020، ص. 122.

<sup>3</sup> SAUVÉ JEAN- Marc, Les nouveaux modes de décision publique, Forum de Trans Europe Experts, Les enjeux juridiques européens, Nouvelles gouvernances et nouvelles régulations en Europe, 30 mars 2012, Paris, p.01, disponible sur le site : [www.conseil-etat.fr](http://www.conseil-etat.fr), (consulté le 05/05/2025).

إداريّة مناسبة لحل إشكالية التّنمية المحليّة بناءً على الاقتراحات والبدائل التي يقدمونها<sup>1</sup>. يُؤدّي مبدأ المشاركة إلى ترشيد الإدارة وتعديل السياسات والبرامج والقوانين بل وتجعل الإدارة أحياناً تتخلّى عن بعض الإجراءات التي تتبّعها، ذلك أنّ مشاركة المواطنين قد تُنبّه الإدارة بأخطائها فتتفادها إذا كان ذلك في المراحل الأولى للقرار وتعمل على عدم تكرارها إذا كان ذلك بعد الأداء، كما تهدف المشاركة إلى إحداث ثقة المواطنين بالإدارة، فما هو سائد حالياً أنّ الإدارة التي لا تشرك مواطنيها في العمل الإداري وبالتالي في اتخاذ القرار ستبتعد حتماً عن تحقيق رغباتهم، وهو ما يُؤدّي إلى نوع من فقدان ثقة المواطنين بالإدارة<sup>2</sup>.

يهدف المسؤولون عن تسيير الجماعات المحليّة من عمليّة إشراك المواطنين في الأعمال الإداريّة إلى جعل أنشطتهم أكثر فعالية والسّماح للإدارة بالتحكّم في زمام الأمور ومعالجة القضايا المطروحة على المستوى المحليّ على حقيقتها مع استبعاد أي شكل من أشكال التّعسف، ولذلك أصبح منهج اتّخاذ القرارات اليوم أكثر مناهج دلالة على الديمقراطيّة، فالحد الأدنى من حكم الشعب الذي اكتسبته الدّول التي توصف بصفة الديمقراطيّة هو أنّ القرارات العامّة فيه تتخذ من قبل الكثرة من أفراد الشعب المعني، ويتجسد هذا الهدف فعلياً من خلال توفير معلومات كافية للمواطنين وتسهيلهم الوصول لمصدر المعلومة حتّى يتمكّنوا بالتّعبير بكلّ ديمقراطية عن اختياراتهم حول ما يجب أن تكون عليه القرارات الجماعيّة<sup>3</sup>.

## 2.1. الآليات الاجرائيّة لمشاركة المواطن في اتّخاذ القرارات التّنمويّة

مِمّا لا شكّ فيه أنّ الديمقراطيّة التّشاركيّة المحليّة ليست فقط مبادئ وقواعد تصوّريّة بل لابدّ من تصريف تلك المبادئ إلى ممارسة عمليّة تضمن تجسيد الفعل التّشاركي، ولهذا عمل المشرّع الجزائري على خلق نصوص قانونية تمكّن إشراك فواعل المجتمع المدني والمواطنين عموماً في صنع السياسات العامة وتمتين الدّور الذي يقومون به في اتخاذ القرارات المتعلّقة بتسيير الشّؤون المحليّة، ومنه فإنّ استقراء هذه النّصوص القانونيّة المنظمة لمبدأ المشاركة المحليّة تُحيلنا إلى مجموعة من الآليات الإجرائيّة التي تتيح للمواطن التّفاعل المباشرة مع الجماعات المحليّة في صنع القرارات، وتُعدّ

<sup>1</sup> حمومو عبد المالك، إشكالية مساهمة الجماعات الإقليميّة في تحقيق التّنمية المحليّة، أطروحة دكتوراه في القانون، تخصّص قانون الجماعات الإقليميّة، كليّة الحقوق والعلوم السياسيّة، جامعة بجاية، 2024، ص. 272.

<sup>2</sup> غزلان سليمة، المرجع السّابق، ص. 124-125.

<sup>3</sup> زروقي كميّة، الحقّ في الإعلام الإداري، مذكرة ماجستير في القانون، كليّة الحقوق والعلوم التجاريّة، جامعة بومرداس،

2006، ص. 10.

الاستشارة (1.2.2) المشاورة (2.2.2) الاقتراح الإداري (3.2.2) والشكاوى الإلكترونية (4.2.2) من بين أبرز الآليات المعتمدة في القانون الجزائري للمشاركة الشّعبية.

#### 1.2.1. المشاركة عن طريق الاستشارة في حماية البيئة

تُعد الاستشارة العمومية آلية تتيح للمواطنين فتح باب الحوار والمناقشة البناءة مع الجهات المكلفة باتخاذ القرار، وذلك من أجل إبداء رأيها بشأن المشاريع التّنمويّة المزمع تنفيذها في مناطق اقامتهم<sup>1</sup>، وقد عرّف الفقيه ميشال بريور "PRIEUR Michel" المشاركة في الشّأن البيئي على أنّها وسيلة لإشراك المواطنين وتمكينهم من التّدخل في إعداد واتخاذ القرار المتعلّق بالبيئة<sup>2</sup>.

شجّعت العديد من المؤتمرات الدّولية الخاصّة بحماية البيئة على ضرورة اقحام المواطنين في مجال المحافظة على البيئة بعدما كان هذا المجال محصوراً ضمن صلاحيات الإدارة وحدها، ويُعتبر مؤتمر الأمم المتّحدة للبيئة المنعقد بمدينة «ستوكهولم» السّويدية سنة 1972<sup>3</sup> الانطلاقة الفعلية لإنشاء أسس الحق في مشاركة المواطن في حماية البيئة، وأكّد مؤتمر «ريوديجانيرو» حول البيئة والتّنمية سنة 1992<sup>4</sup> هذا التّوجّه من خلال التّنصيص على أنّ أفضل وسيلة لمعالجة القضايا البيئية هو ضمان مشاركة كل المواطنين المعنّيين وعلى المستوى المناسب، وشدّد على ضرورة تمكين كلّ فرد من حق التّفاد إلى المعلومة البيئية المتوقّرة لدى السّلطات العامّة.

رغم أنّ المشرّع لم ينص بصفة صريحة في قانون البلديّة عن آلية الاستشارة في مجال البيئة، إلّا أنّه عند اقراره في أحكام المادّة 11 فقرتها الثّانية منه على أنّ المجلس الشّعبي البلدي يتّخذ كلّ الاجراءات الرّامية لإعلام المواطنين بشؤونهم واستشارة حول خيارات وأولويّات التّهيئة والتّنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، يُمكن استنتاج أنّ الاستشارة المحليّة في مجال حماية البيئة ضمنيّاً مشمولة ضمن هذا الإطار لكونه أحد أهمّ المجالات الأساسيّة لاختصاص المجالس المحليّة، وارتباطها الوثيق مع مجالات أخرى تندرج في إطار مهام المجالس المنتخبة كالنّظافة والتّهيئة والتّعمير،

<sup>1</sup> - حمدي مريم، دور الجماعات المحليّة في تكريس الديمقراطيّة التّشاركيّة، مذكرة ماجستير في القانون، تخصّص القانون الإداري، كلّية الحقوق والعلوم السّياسيّة، جامعة المسيلة، 2015، ص. 135.

<sup>2</sup> - PRIEUR Michel, Le droit à l'environnement et les citoyens : la participation, Revue Juridique de l'Environnement, Numéro 04, 1988, p.398.

<sup>3</sup> - Principe 01, 14, 19, de la déclaration finale de conférence des Nation Unies sur environnement adoptée en 1972 publier sur le site : [www.un.org/french/events/rio92/rio-fp.htm](http://www.un.org/french/events/rio92/rio-fp.htm), (consulté le 07/05/2025).

<sup>4</sup> - Principe 10 de la déclaration de roi sur l'environnement et le développement durable adoptée en 1992, publié sur le site : [www.debatpublic.fr/sites/default/files/2021-03/declaration-rio-1992.pdf](http://www.debatpublic.fr/sites/default/files/2021-03/declaration-rio-1992.pdf), (consulté le 07/05/2025).

التي تُعدّ جميعها ذات صلة مباشرة بمقتضيات حماية البيئة والحفاظ على المحيط والوسط المعيشي للمواطنين كما تنصّ عليه أحكام المادتين 03 والأولى من قانوني البلديّة والولاية<sup>1</sup>.

أتاح المشرّع كذلك لأحد فواعل المجتمع المدني المشاركة في اتخاذ القرار وتسيير الشؤون المحلية عن طريق آلية الاستشارة بنصّه في المادة 13 من قانون البلديّة أنّه يُمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي أن يستشير بصفة خاصّة فئة معيّنة أو شخص معيّن بالذات، يختار بناءً على معايير الخبرة والكفاءة في المجال المطلوب للاستشارة كالجمعيات النّشيطة في المجال البيئيّ التي من شأن تقديم أيّ مساهمة مفيدة لأشغال المجلس الشعبي البلدي أو لجانه بحكم طبيعته نشاطها.

تقوم الجماعات المحليّة بإقحام المواطنين في حماية البيئة بمجال استغلال المنشآت المصنّفة الواردة في المادة 03 من المرسوم التّنفيذي 07-144 المحدّد قائمة المنشآت المصنّفة لحماية البيئة<sup>2</sup>، وذلك قبل منح المستثمرين رخصة البدء في استغلال هذه المنشآت، ويأتي هذا الإشراف بالنظر لطبيعة الأخطار التي قد تُسببها هذه المنشآت على الصّحة، الأنظمة البيئيّة والمساس براحة الجوار. يُعتبر التّحقيق العمومي من بين الآليات الإجرائيّة الميدانيّة التي تعتمد عليها الجماعات المحليّة لاستشارة المواطنين بهدف جمع آرائهم وتدوين ملاحظاتهم بشأن المشاريع التي قد تترتب عنها آثار سلبية على البيئة<sup>3</sup>، ويتمّ إشراكهم في هذه العمليّة بعد صدور قرار من الوالي بفتح تحقيق عمومي يُعلن عنه عن طريق التّعليق في مقر الولاية والبلديات المعنيّة وفي أماكن إنجاز المشروع، إضافة إلى النّشر في جريدتين يوميّتين وطنيّتين على الأقل.

يتضمّن إعلام الجمهور بموضوع التّحقيق العمومي بشكله المفصل، مدّته (أقصاها شهرًا واحدًا ابتداءً من تاريخ التّعليق)<sup>4</sup>، وكذا الأوقات والأماكن التي يمكن فيها إبداء اقتراحاتهم

<sup>1</sup> - أوكيل محمد أمين، الحق في الإعلام البيئي كدعامة لتكريس المقاربة التّشاركيّة البيئيّة في الجزائر، مجلّة العلوم القانونيّة والاجتماعيّة، كليّة الحقوق والعلوم السّياسيّة، جامعة الجلفة، العدد 09، 2018، ص. 551.

<sup>2</sup> - مرسوم تنفيذي رقم 07-144، مؤرّخ في 19 ماي سنة 2007، يُحدّد قائمة المنشآت المصنّفة لحماية البيئة، ج.ر.ج. عدد 34، صادر في 22 ماي سنة 2007، ص. 03.

<sup>3</sup> - FAURE Bertrand, Les institutions administratives, P.U.F, Paris, 2010, p.105.

<sup>4</sup> - أنظر المادتين 09 و10 المرسوم التّنفيذي رقم 07-145، مؤرّخ في 19 ماي سنة 2007، يحدّد مجال تطبيق ومحتوى وكيفيات المصادقة على دراسة وموجز التّأثير على البيئة، ج.ر.ج. عدد 34، صادر في 22 ماي سنة 2007، ص. 92، معدّل ومُتمّم بموجب: مرسوم تنفيذي رقم 18-255، مؤرّخ في 09 أكتوبر سنة 2018، ج.ر.ج. عدد 62، صادر في 17 أكتوبر سنة 2018، ص. 09، ومرسوم تنفيذي رقم 19-241، مؤرّخ في 08 سبتمبر سنة 2019، ج.ر.ج. عدد 54، صادر في 08 سبتمبر سنة 2019، ص. 07.

واعترضاتهم في السّجل الخاص بالتحقيق<sup>1</sup>، غير أنّ التعديل الذي طرأ على المرسوم التّنفيذي رقم 145-07 سنة 2018 قلّص مدّة التحقيق العمومي إلى خمسة عشر يوماً كحد أقصى<sup>2</sup>، وعليه فإننا نرى أنّ مدّة 15 يوم قصيرة جداً لا تسمح للمواطنين بدراسة الملقّات بشكل دقيق وتقديم ملاحظاتهم بشكل فعّالة، ولكن رغم أنّ نية المشرّع قد تهدف إلى تسريع وتيرة الإجراءات الإدارية لأجل تفادي تعطيل المشاريع إلّا أنه من الناحية الميدانيّة صراحةً هذا التّقليص إجراء غير محمود!

يُعيّن الوالي في إطار التحقيق العمومي مُحافظ مُحقق يتولّى الإشراف على سير عمليّة التحقيق العمومي<sup>3</sup>، وتدوين الآراء والتطلّعات التي ترد على أثر المشروع محلّ التحقيق، ويُحرّر عند انتهاء مهمّة التحقيق المحافظ محضراً مفصلاً يتضمّن ملاحظاته والمعلومات التكميليّة التي جمعها ثمّ يرسلها إلى الوالي، الذي بدوره يقوم بتحرير نسخة عن خلاصة التحقيق العمومي مع استنتاجات المحافظ، ويدعو صاحب المشروع المعني بتقديم مذكرة جوابيّة بخصوص التحقيق في أجل لا يتجاوز عشرة (10) أيّام قبل إصدار القرار النهائي بالموافقة أو رفض إقامة المشروع المعني<sup>4</sup>.

## 2.2.1. المشاركة عن طريق التّشاور في اعداد السياسات العموميّة

يُعتبر التّشاور كإجراء يسمح للجماعات المحليّة المخوّلة لها قانوناً اتخاذ القرارات إدماج شريحة المواطنين في مختلف المشاريع والسياسات المحليّة من خلال إقامة جلسات الحوار، الإنصات، التّبادل والنّقاش<sup>5</sup> حتّى يصبح بإمكان هذه الجماعات المحليّة إثراء القرار المحلي وذلك بتحويل المشاريع التّنمويّة التي تراهن عليها إلى قرارات إداريّة تنجم عنها عمليات تنفيذية ميدانيّة فعّالة<sup>6</sup>، ولهذا، نجد أحكام المادّة الأولى من ميثاق التّشاور الذي أعدته وزارة البيئة الفرنسيّة لسنة

<sup>1</sup> هذا التوجّه يترجم نحو إشراك المواطن بطريقة مباشرة في صنع القرار البيئي، بما يعزّز مفهوم الإنتاج المشترك للخيارات العامة، راجع:

10. GAUDIN Jean-Pierre, Op. Cit, p. 10.

<sup>2</sup> أنظر المادّة 07 من المرسوم التّنفيذي رقم 18-255، السّابق الذّكر.

<sup>3</sup> أنظر المادّة 10 من المرسوم التّنفيذي رقم 07-145، يحدّد مجال تطبيق ومحتوى وكيفيات المصادقة على دراسة وموجز التأثير على البيئة، السّابق الذّكر.

<sup>4</sup> أنظر المادّة 08 من المرسوم التّنفيذي رقم 18-255، السّابق الذّكر.

<sup>5</sup> جيري نجيب، اللامركزيّة الترابيّة بالمغرب ونظم الرقابة على المالية المحليّة، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، 2018، ص. 175.

<sup>6</sup> بن الشيخ عصام وسويقات الأمين «إدماج الديمقراطيّة التشاركيّة في تدبير الشّأن المحليّ دور المواطن، المجتمع المدني والقطاع الخاص في صياغة المشروع التّنموي - حالة الجزائر والمغرب-»، منشور في كتاب الديمقراطيّة التشاركيّة في ظلّ الإصلاحات السياسيّة والإداريّة في الدّول المغاربيّة، الطّبعة الثّانية، دار الحامد، عمّان، 2018، ص. 113.



1996<sup>1</sup>، تؤكد على ضرورة انطلاق عمليّة التّشاور عندما يكون المشروع قيد الدّراسة، دون أن يكون من الضروري اتّخاذ قرار رسمي بشأنه، وإذا كان المشروع يندرج ضمن رؤية شاملة متمثّلة في مخطّط أو برنامج أو خطة، فإن هذا الإطار العام بدوره يجب أن يكون محلاً للتّشاور، ومع ذلك لا يمكن لهذا التّشاور أن يقتصر لاحقاً في ما يتعلّق بالمشروع على مجرد فحص كيفية تنفيذه.

عند تفحص أحكام قانوني البلديّة والولاية لا نجد أي نص يشير إلى تكريس حق المواطنين في المشاركة عن طريق التّشاور، وفي المقابل تضمّن المشروع التّمهيدي لقانون البلديّة<sup>2</sup> في المادة 22 آلية التّشاور، حيث ألزم البلديات بإشراك الهيئة التّشاركيّة المشكّلة من المواطنين في تحديد أولويّات التّنمية المحليّة، وجعل منها فضاءً للحوار والتّشاور والتّفكير المشترك وتقديم الاقتراحات.

نصّ المشرّع على آلية التّشاور بصفة صريحة في بعض القوانين المتفرقة، ويكفي أن نستشهد بمثال عن ذلك بالقانون رقم 06-06 المتضمّن القانون التوجيهي للمدينة<sup>3</sup> الذي أقر بشكل واضح اعتماد هذه الآلية بموجب المادة 02 فقرتها الثانية والتي تنصّ على أنّه: «التنسيق والتّشاور: اللذان بموجبهما، تساهم مختلف القطاعات والفاعليين المعنيّين في تحقيق سياسة المدينة بصفة منظّمة ومنسجمة، وناجعة، انطلاقاً من خيارات محدّدة من طرف الدّولة وبتحكيم مشترك».

ولا يختلف الحال بما ورد في القانون رقم 20-04 المتعلّق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة<sup>4</sup> الذي نصّ في المادة 09 منه على ضرورة اعتماد آلية التّشاور مع المواطنين والمتعاملين الاقتصاديين والعلميّين بشأن منظومة الوقاية من هذه الأخطار.

### 3.2.1. المشاركة عن طريق آلية الاقتراح الإداري

جعل المشرّع الجزائري من المواطن حجر الأساس لتفعيل التّسيير الإداري للجماعات المحليّة قصد تحقيق التّنمية المحليّة مادام هو المعني الأول بها، حيث يعتبر الاقتراح الإداري من بين صور

<sup>1</sup> - L'article 01 de la charte de la concertation du ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement, publié sur le site : <https://i-cpc.org/wp-content/uploads/2013/04/Minist%C3%A8re-environnement-1996-Charte-de-la-concertation.pdf>, (consulté le 08/05/2025).

<sup>2</sup> - المشروع التّمهيدي لقانون البلديّة، مؤرّخ في جانفي سنة 2023، (غير منشور).

<sup>3</sup> - قانون رقم 06-06، مؤرّخ في 20 فيفري سنة 2006، يتضمّن القانون التوجيهي للمدينة، ج.ر.ج. عدد 15، صادر في 12 مارس سنة 2006، ص. 16.

<sup>4</sup> - قانون رقم 20-04، مؤرّخ في 25 ديسمبر سنة 2004، يتعلّق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التّنمية المستدامة، ج.ر.ج. عدد 84، صادر في 29 ديسمبر سنة 2004، ص. 13، (مُلغى جزئياً)، بموجب القانون رقم 04-24، مؤرّخ في 26 فيفري سنة 2024، ج.ر.ج. عدد 16، صادر في 06 مارس سنة 2024، ص. 05.



تدخل المواطنين بشكل مباشر ومن دون أي دعوة في أعمال الإدارة وانتقاد نتائج أعمالها وإبداء آراءها واقتراحاتها لضمان كفاءة وفعالية أداء خدماتها المقدمة للجمهور وتكون هذه المشاركة عن طريق وضع عند مدخل أي هيئة أو مؤسسة عمومية دفاتر أو سجلات يؤشر ويرقم عليها يدونون فيها ملاحظاتهم وشكاويهم عن سوء المعاملة والخدمات لعلها قد تصل إلى المسؤول الأول خاصّة في المناطق المعزولة كالقرى والمناطق النائية.

أقر المنظمّ آلية الاقتراح الإداري في إطار تفعيل مبدأ المشاركة المحليّة في نصّ المادة 33 من المرسوم رقم 88-131 المنظمّ للعلاقات بين الإدارة والمواطن<sup>1</sup> والتي تنصّ على أنّه: يجب على المواطن أن يسهم في تحسين سير الإدارة عن طريق تقديم اقتراحات بناءة من خلال دفاتر الملاحظات والتّنظيمات المفتوحة لدى كل مصلحة عموميّة وعبر كل وسيلة أخرى موضوعة تحت تصرّفه».

وفي سياق تعزيز مشاركة المواطنين عن طريق الاقتراح الإداري أصدر الوزير الأول تعليمة رقم 355 التي تُعنى بمتابعة شكاوى المواطنين، حيثُ شدّد فيها على ضرورة إنشاء خلايا على مستوى الولايات، الدوائر، والبلديات، وفتح سجلات عبر مختلف ربوع الولاية، بما في ذلك الولايات المنتدبة وكافة الإدارات المحلية التابعة لها، لاستقبال عرائض المواطنين وذلك في إطار التّكفل بانشغالاتهم.

#### 4.2.1. المشاركة عن طريق آلية الشكاوى الكترونيّة

يهدف مواصلة الجماعات المحليّة تلبية حاجيات المواطنين وتقديم الخدمات العموميّة وفق الجودة المطلوبة هو مبتغى المواطن المرتفق، قامت الوزارة بإطلاق العديد من التّطبيقات والمنصّات الإلكترونيّة التي تُتيح للمواطنين لتسهيل الإبلاغ عن انشغالاتهم والحصول على خدمات عن بعد، ومن بين هذه الآليات: الاتّصال بالرقم 1100 بواسطة المحرك «فوركس» بحيث تسجّل المعلومات والبيانات الشّخصيّة للمواطن المعني والهيئة محلّ الشّكاية، ليتمّ تحويلها بعد ذلك للإدارة المعنيّة عبر الوالي بقصد الحصول على رد في أقرب الأجل على الطّلبات المقدّمة، كما تمّ إطلاق تطبيق «نشكي»، الموجّه خصوصاً للمواطنين والمتعاملين الاقتصاديين بهدف تمكينهم من رفع شكاوهم وتقديم ملاحظاتهم عن كلّ التّجاوزات المرتكبة من طرف المسؤولين والمنتخبين المحليّين عبر أرضية إلكترونية يُمكن الولوج إليها من خلال الرابط التّالي: [www.nechki.interieur.gov.dz](http://www.nechki.interieur.gov.dz)<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> - مرسوم رقم 88-131، مؤرّخ في 04 جويلية سنة 1988، ينظّم العلاقات بين الإدارة والمواطن، ج.ر.ج. عدد 27، صادر في 06 جويلية سنة 1988، ص. 1013.

<sup>2</sup> - أنظر الموقع الرّسمي لوزارة الدّاخلية والجماعات المحليّة والهيئة العمرانيّة: [www.interieur.gov.dz](http://www.interieur.gov.dz)، (تمّ الاطّلاع عليه بتاريخ 2025/05/09).

## 2. عر اقليل تفعيل مشاركة المواطن في صناعة القرار التّنموي

رغم الاصلاحات التي عرفها مسار اللامركزية الإدارية في الجزائر فإنها لازالت هشة اتّجاه تبني الديمقراطية التشاركية، فبالرغم من وجود نصوص قانونية تدعم هذا المبدأ إلا أنه بالتعمق في فحصها يتبين أنها تتسم بالقصور ممّا جعل تكريس مشاركة المواطن في اتخاذ القرار المحلي يتحوّل إلى إجراء شكلي فاقد للفعالية (1.3) فضلاً عن ذلك فإنّ الممارسة العملية أفرزت مجموعة من الظواهر السلبية نتيجة تداخل عدّة عوامل أعاق التطور السليم للديمقراطية التشاركية (2.3).

### 1.2. تأثير عيوب الإطار القانوني على حق المواطن في المشاركة

عند تحليل أحكام النصوص التشريعية والتنظيمية المؤطرة لمبدأ المشاركة نجدها تعاني من عدّة نقائص أقاعت فاعلية دور المواطنين في صناعة القرار التّنموي، فقد تمّ إقرار آليات المشاركة كإجراءات إرشادية غير ملزمة، كما لم يتم لحد الآن الإفراج عن القانون الخاص بالمنظم للديمقراطية التشاركية، إلى جانب غياب تشريع الخاص بحق النفاذ للمعلومة الإدارية، يُضاف إلى ذلك افتقار الديمقراطية التشاركية لهيئة تتولّى حماية هذا الحق.

#### 1.1.2. صورية الآليات الإجرائية المقررة للمشاركة

عند تفحصنا بتمعن عن الآليات الإجرائية المقررة لمشاركة المواطنين في تسيير الشؤون المحلية في مختلف القوانين الجزائرية نجدها لا توجي بناتاً إلى تحقيق المشاركة الفعالة، ففيما يخص آلية الاستشارة نجدها مذكورة بصفة عامّة ودون تحديد مجال معيّن لإعمالها، ويستدل على ذلك ما ورد في نصّ المادة 11 « خيارات وأولويات التنمية »، وكذا من خلال المادة 13 « كلّما اقتضت ذلك شؤون البلدية »، ومبتورة من كفايات تطبيقها، وإجراءات تفعيلها، ولم يحدّد طبيعتها، ولا كيفية سيرها، ولا المواضيع المشمولة بكيفية الاستشارة، ولم يحدّد نطاقها وآجالها<sup>1</sup>، الأمر يفسح المجال أمام المجالس المحلية للتحكم في الدور الاستشاري للمواطنين في مسار التنمية المحلية<sup>2</sup>، وهذا على عكس المشرّع الفرنسي الذي اهتم بتنظيم مشاركة المواطن الفرنسي عبر آلية الاستشارة، يظهر ذلك في المواد من L1112-16 إلى L1112-22 من القانون العام للجماعات الإقليمية<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> - عمور ليلة، مبدأ مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون المحلية، أطروحة دكتوراه في القانون، تخصّص القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أم البواقي، 2021، ص. 229.

<sup>2</sup> - حمومو عبد المالك، المرجع السابق، ص. 258.

<sup>3</sup> - Code générale des collectivités territoriales français, publié sur le site : [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr), (Consulté le 09/05/ 2025).

ولا يقف الأمر عند هذا الحد، بل إنّما هو أشدّ يتمثّل في أنّ الآراء والملاحظات التي يعبر عنها المواطنون عبر آلية الاستشارة المحليّة في مسائل التّنمية والتّهيئة لا تحمل الطّابع الإلزامي للجماعات المحليّة فهي مجرد آراء أو وجهات نظر يمكن الأخذ بها أو تجاهلها<sup>1</sup>، هنا كان حريّاً على المشرّع النّص بالزامية الأخذ بالآثار المترتبة عنها، لأنّه ومع -كلّ أسف- تحول مبدأ المشاركة إلى شكلية فقط تقوم بها الجماعات المحليّة استجابة للتّكريس القانوني دون وجود رغبة حقيقية في إشراك المواطن في صناعة القرار التّنموي ممّا يفقد هذا المبدأ جوهره ويجعل غرضه مجرد تزيين للمحيط القانوني.

كذلك من ضمن التّحديات التي تقف وراء إبعاد المواطنين عن عمليّة صنع القرار المحليّ البيئي، نجد أنّه عند إحالة دراسة مدى التّأثير وموجز التّأثير على التحقيق العمومي لتقييم مدى إلحاقها ضرراً بالبيئة عديم الفعاليّة، بحكم أنّ تطبيق التحقيق العمومي ينحصر على إعلام المواطنين بدراسة مدى التّأثير وموجز التّأثير دون أن تشكّل ملاحظاتهم وآراءهم المدوّنة في السّجل المعدّ لذلك إلزاماً للمحافظ المحقّق والإدارة عند اتّخاذ القرار التّهائي، وهو ما يُفسّر في الواقع عزوف اقبال الجماهير على المشاركة في مثل هذه التّحقيقات، إذ ما تُعلّق غالباً السّجلات سوى تسجيل عدد ضئيل جدّاً من الملاحظات ما يجعل مشاركة المواطنين أقرب من العدم!

## 2.1.2. غياب قانون خاص بتنظيم مبدأ المشاركة

رغم انفتاح المنظومة القانونيّة الجزائريّة على حق المواطن في مشاركة الجماعات المحليّة في مختلف القرارات والسياسات العموميّة التي من شأنها أن تهدف إلى تحقيق التّنمية المحليّة، لكن تبقى هذه المساعي قاصرة وغير فعّالة، وذلك بحكم غياب إطار قانوني خاص ودقيق ينظّم بوضوح آليات وإجراءات ممارسة مبدأ المشاركة المحليّة خاصّةً في المشاريع ذات النّفع العمومي وذلك إمّا عن طريق التّواصل المباشر أو من خلال توظيف الوسائط الحديثة للتكنولوجيا، كما تُسجّل تراجع ملحوظ في هذا الموضوع بعد سحب مشروع قانون الدّيمقراطيّة التّشاركيّة المعدّ من طرف وزارة الدّاخلية سنة 2016<sup>2</sup> والذي تضمن عدّة ميكانيزمات لتحفيز مبدأ المشاركة من خلال تحديده الدقيق لأشكالها ومجالاتها والأطر المؤسّساتيّة والتنظيميّة للمشاركة والأدوات التّشاركيّة، ونتيجة لذلك لا يزال هذا الحق يفتقر إلى الوضوح ويطنى عليه طابع الضبابية والعموم لكون تنظيمه يتم

<sup>1</sup>- KANOUN TALEB Nacira, La décentralisation en Algérie : Une arlésienne, Revue Critique de Droit et Sciences Politiques, Université de Tizi Ouzou, Volume 10, Numéro 02, 2015. p. 55.

<sup>2</sup>- مشروع قانون الدّيمقراطيّة التّشاركيّة، المتوقّف على الموقع الرّسمي لوزارة الدّاخلية والجماعات المحليّة والتّهيئة العمرانيّة:

www.interieur.gov.dz، (تمّ الاطلاع عليه بتاريخ 2019/01/10).

بموجب نصوص قانونيّة متفرقة كقانوني البلدية والولاية، قانوني البيئة والتعمير والقانون التوجيهي للمدينة ... إلخ كما بيّنناه سابقاً في هذه الورقة البحثية.

### 3.1.2. غياب إطار تشريعي خاص لحق النّفاذ إلى المعلومة

لنّ نتحقّق الدّيمقراطيّة التشاركيّة الهدف من إقرارها من دون أن يكون للأطراف للمشاركة في عمليّة التّشاور والتّقاش العام الحق في الاطّلاع على المعلومات والوثائق الكافية حول ماهية المشاريع والبرامج المراد إقامتها على مستوى إقليم الجماعات المحليّة وإمكانية الحصول عليها ممّا يتسنى لها مراقبة نشاطها ومتابعة تنفيذها، الأمر الذي يجعلها تبذل قصارى جهدها في تحسين خدماتها العموميّة، وبالنّظر لأهمّيّته اعترف المؤسّس الجزائري في التّعديل الدّستوري لسنة 2016 بحق المواطن في الحصول على المعلومات في المادّة 51 منه والمعدّلة جزئياً في التّعديل الدّستوري لسنة 2020 في الفقرة الأولى من المادّة 55 منه، لكونها تعدّ شرطاً لازماً وجوهريّاً للمشاركة.

رغم القفزة التّوعيّة التي حقّقها المؤسّس في التّعديل الدّستوريّ لسنة 2016 بالارتقاء بحق النّفاذ إلى المعلومة إلى حق دستوري في المادّة 51 وتقابلها حالياً المادّة 55 من تعديل 2020 والتي أحالت الفقرة الأخيرة من هذه المادّة إلى القانون لتحديد كيفية ممارسته هذا الحق، لكن المشرع الجزائري حتى وبعد مرور ما يقارب 05 سنوات! لم يسع إلى تفعيل هذه المادّة الدّستوريّة، ونتيجة لذلك مازالت الممارسة تخضع لأحكام المرسوم رقم 88-131 المنظّم للعلاقات بين الإدارة والمواطن.

بدا واضحاً بتفحص المرسوم رقم 88-131 المنظّم للعلاقات بين الإدارة والمواطن الذي يُشكّل الإطار المرجعي للمنظّم لحق الولوج للمعلومة أنّه كرّس هذا الحق بشكل محتشم ولا يحفّز على المشاركة، ولعلّ أبرز الاشكالات المسجّلة، غياب تحديد دقيق للأجال القانونيّة للفصل في الطّلبات والحصول على الوثائق الإداريّة، حيث اكتفى بدراسة الطّلبات في أقرب الأجال وعلى وجه السّريّة<sup>1</sup>، غياب تعريف واضح ودقيق للسّريّة الإداريّة فأوضحت هذه الأخيرة كمبدأ في تسيير المرافق العموميّة<sup>2</sup>، ممّا إلى أدّى إلى تباين في فهمها وتطبيقها، وقد استغلّت الإدارة هذا الغموض أحياناً بعدم تقديم بعض الوثائق بحجّة أنّها بيانات مشمولة بالسّريّة، فهذا الاتجاه كما هو واضح غير محمود لأنّه لا يمكن تحقيق مبدأ المشاركة في ظل ارتفاع ظاهرة السّريّة في المعاملات الإداريّة.

نُعيب كذلك على المرسوم رقم 88-131 المنظّم للعلاقات بين الإدارة والمواطن اقتصره على

<sup>1</sup> - أنظر المادّتين 08 و23 من المرسوم رقم 88-131، ينظّم لعلاقات بين الإدارة والمواطن، السّابق الذّكر.

<sup>2</sup> - OSSOUKINE Abdelhafid, Le secret en droit ou le droit du secret, Revue Algérienne des Sciences Juridiques, Politiques et Économiques, Université d'Alger, Numéro 03, 1995, P. 493.

إلزام كلّ من المؤسّسات والإدارات والهيئات العموميّة في تقديم الوثائق، دون أن يشمل هيئات القانون الخاص المكلفة بتسيير المرافق العموميّة بموجب عقود التفويض والامتياز، وهو ما يفتح لهذه الأخيرة باب الإفلات من تقديم الوثائق<sup>1</sup>، خلافاً للتّجربة المغربيّة التي جاءت أكثر شمولاً من خلال الفصل 27 من الدّستور المغربي<sup>2</sup>، حيث حدّدت الجهات الملزمة بالإفصاح عن المعلومات.

سعت السّلطة التّنظيميّة إلى تنظيم حق النفاذ إلى المعلومة الإداريّة بموجب المرسوم التّنفيذي رقم 16-190 المحدّد لكيفيات الاطّلاع على مستخرجات مداولات المجلس الشّعبي البلدي وقرارات البلديّة<sup>3</sup>، محاولةً لتعزيز مبدأ الشّفافية الإداريّة وإتاحة المعلومات التي تمثل جسراً للتّواصل بين الإدارة والمواطنين، لكن ما يؤخذ هذا المرسوم المذكور أنّه انصبّ اهتمامه فقط على تبيان إجراءات إطلاع المواطنين على الوثائق الإداريّة<sup>4</sup> دون ذكر عمليّة الحصول عليها<sup>5</sup>.

#### 4.1.2. عدم تكريس هيئات إدارية لحماية حق النّفاذ للمعلومة

تُعاني التّجربة الجزائريّة من غياب هيئات إداريّة تكفل حماية حق المواطن في النّفاذ إلى المعلومة الاداريّة، مهمّتها النّظر في الشكاوى والطّعون المقدّمة من طرف المواطنين في حالة تعسّف الإدارة تزويدهم بالمعلومات والبيانات المرتبطة مثلاً بالمشاريع المزمع انجازها، لذا فإنّ ممارسة حق الولوج إلى الوثائق الإداريّة والحصول عليها تغدو صعبة المنال في ظل غياب هيئات إداريّة تسهر على الحد من تجاوزات الإدارة، وإن لم يكن في ذلك مبالغة فإنّ حق النّفاذ إلى المعلومة الإداريّة يفقد جدواه مالم يتمّ تكريس هذه الهيئات في القانون.

اتّجهت بعض الأنظمة المقارنة إلى استحداث هيئات إداريّة تسهر على ضمان حق النّفاذ للمعلومة الإداريّة كما هو الحال في التّجربة الفرنسيّة التي أنشأت سنة 1978 لجنة تعرف بـ لجنة

<sup>1</sup> - CHAIB Soraya, KARADJI Mustapha, Le droit d'accès aux documents administratifs en droit Algérien, Revue Idara, Numéro 26, E. N. A, Alger, 2003, pp.56, 58.

<sup>2</sup> - دستور المملكة المغربيّة لسنة 2011، متوفّر على الموقع الرّسمي للأمانة العامّة للحكومة المغربيّة: [www.sgg.gov.ma](http://www.sgg.gov.ma). (تمّ الاطّلاع عليه بتاريخ 2025/05/09).

<sup>3</sup> - مرسوم تنفيذي رقم 16-190، مؤرّخ في 30 جوان سنة 2016، يحدّد كيفيات الاطّلاع على مستخرجات مداولات المجلس الشّعبي البلدي وقرارات البلديّة، ج.ر.ج. عدد 41، صادر في 12 جويليّة سنة 2016، ص. 08.

<sup>4</sup> - أنظر المواد 04، 05 و06 من المرسوم التّنفيذي رقم 16-190، يُحدّد كيفيات الاطّلاع على مستخرجات مداولات المجلس الشّعبي البلدي وقرارات البلديّة، السّابق الذّكر.

<sup>5</sup> - أوكيل محمد أمين، حق المواطنين في النّفاذ إلى المعلومة كأساس لتفعيل مبدأ المشاركة: البلديّة نموذجاً، المجلّة الأكاديميّة للبحث القانوني، كليّة الحقوق والعلوم السّياسيّة، جامعة بجاية، العدد 01، 2019، ص. 47.

**الاطّلاع على الوثائق الإداريّة Commission d'Accès aux Documents Administratifs (CADA)**<sup>1</sup> وقد أُدرجت هذه اللّجنة ضمن السّلطات الإداريّة المستقلّة بموجب القانون المنظّم للعلاقات بين الجمهور والإدارة الصّادر في سنة 2000 وذلك من خلال أحكام المادّة 1-340 L منه.<sup>2</sup> تتولّى لجنة الاطّلاع على الوثائق الإداريّة حسب المادّة 12-343 R من القانون المنظّم للعلاقات بين الجمهور إصدار عقوبات ردعيّة في حالة ثبوت إخلال الإدارة بأحكام القانون المتعلّق بالتّنفّاذ إلى المعلومة، وقد اعتبر المشرّع اللّجوء إلى هذه اللّجنة إجراءً وجوبياً يتوجّب على المواطنين إخطارها مسبقاً قبل التوجّه للقضاء الإداري في حال رفض الإدارة تقديمه بالمعلومات المطلوبة، وهو ما تؤكّده المادّة 1-340 L من القانون ذاته، والتي تنصّ على ما يلي:

« ... La saisine pour avis de la commission et un préalable obligatoire à l'exercice d'un recoure contentieux ».

## 2.2. تأثير العراقيل العمليّة في ممارسة الديمقراطيّة التّشاركيّة

يتبين من خلال قراءة التّجربة الميدانيّة وجود عدّة عراقيل تقف كحجرة عثرة في مشاركة المواطنين في اتّخاذ القرارات، وتتنوّع هذه العراقيل بين ما هو متعلّق بالجانب الثقافي والاجتماعي للمواطنين (1.2.3) وأخرى مردّها يعود إلى غياب برامج فعّالة لتكوينهم للمشاركة الفعّالة (2.2.3).

### 1.2.2. ضعف ثقافة الوعي التّنموي للمواطن

يُعد ضعف الحس المدني لدى غالبية المواطنين من بين أبرز العراقيل العمليّة التي أثّرت سلباً على تفعيل الديمقراطيّة التّشاركيّة في الجزائر، باعتبار المشاركة الفعّالة لا تقتصر على الاطار الإجرائي القانوني، بل تتطلب وعياً مواطنياً قائماً على المبادرة والمسؤولية وهذا ما لا نجده في مجتمعنا الجزائري، حيث نسجّل ومع -كل أسف- مؤشرات توحى بتفشي ظاهرة العزوف عن المشاركة وجهل

<sup>1</sup>- Article L.340-1 du Code des relations entre le public et l'administration [www.legifrance.gov.fr](http://www.legifrance.gov.fr), (consulté le 10/05/2025), qui dispose : « La Commission d'accès aux documents administratifs est une autorité administrative indépendante.

Elle est chargée de veiller au respect de la liberté d'accès aux documents administratifs et aux archives publiques ainsi qu'à l'application du titre II du présent livre dans les conditions prévues par le présent livre et par le titre Ier du livre II du code du patrimoine ».

<sup>2</sup>- Article L.340-1 du Code des relations entre le public et l'administration [www.legifrance.gov.fr](http://www.legifrance.gov.fr), (consulté le 04/08/2022), qui dispose : « La Commission d'accès aux documents administratifs est une autorité administrative indépendante.

Elle est chargée de veiller au respect de la liberté d'accès aux documents administratifs et aux archives publiques ainsi qu'à l'application du titre II du présent livre dans les conditions prévues par le présent livre et par le titre Ier du livre II du code du patrimoine ».

شريحة واسعة من المواطنين بحقوقهم وواجباتهم، وهو ما يعود إلى عدة عوامل متداخلة منها؛ ضعف التكوين القانوني وانتشار الأمية وتفسّي الفقر ويضاف ضعف انخراطهم في تنظيمات المجتمع المدني وإلى جانب أزمة الثقة بين الطرفين، والتي تعود في جزء كبير منها إلى الوعود الانتخابية الزائفة التي سرعان ما تتحوّل بعد الفوز إلى شعارات رنانة فارغة المحتوى، تسخر لخدمة مصالح ضيقة لا تمتّ بصلة لمتطلبات التنمية المحليّة، وقد ساهم هذا الوضع في إضعاف قدرة المواطن على متابعة قضايا الشأن المحليّ ومراقبة أداء الجماعات المحليّة، بل حتى في تقديم الشكاوى أو التظلمات المتعلقة بسوء المعاملة أو تدني الخدمات العموميّة المحليّة.

إنّ المنتخبين المحليين المسؤولين عن تسيير شؤون الجماعات المحليّة غالباً ما لا يتمّ اختيارهم على أساس معيار الكفاءة أو المؤهلات العمليّة، كما أنّهم وبعد انتخابهم لا يخضعون لدورات تكوينية تؤهلهم لممارسة صلاحياتهم باستثناء رؤساء المجالس الشّعبيّة البلديّة وهو لا يكفي لضمان فهم دقيق لطبيعة المرافق العموميّة وأهدافها ولا حتّى تبعات سوء اتخاذ القرارات، ونتيجةً لذلك أصبحت العديد من الجماعات المحليّة مصدر للإحباط بدلاً أن تكون رافعة للتنمية، حيث أظهرت عجزاً واضحاً في التّكفّل بالحاجيات المحليّة، وبالرّغم من الشكاوى التي يرفعها المواطنون إلى السلطات المحليّة إلاّ أنّها غالباً ما تقابل بالتّجاهل، وهو الأمر الذي يدفعهم بالتّنقل إلى مقرّات البلديات للاحتجاج وكذا غلق الطّرقات من أجل إسماع معاناتهم أو حتّى لتحقيق مطالب ذات طابع سياسي كالضّغط لوقف تنفيذ قرار ما، وأمام هذا الواقع المر يجد المنتخب المحلي نفسه في موقع ضعف غير قادر على تحفيز المواطنين على المشاركة في تسيير في ظل شعورهم بالتهميش وليس لهم أيّ دور نتيجة عدم اهتمام الإدارة بانشغالهم.

## 2.2.2. قصور التزام المنتخبين المحليين بتفعيل مشاركة المواطنين

إنّ معالجة إشكالية تحقيق التنمية المحليّة الشّاملة في الوقت الراهن لا يمكن أن تختزل في جهود المنتخبين أو الخبراء في مجال التنمية فقط، بل إنّ الحل الأكثر نجاعة يمكن في إشراك المواطنين في المشاريع والبرامج التي ستقام على المستوى المحليّ باعتبارهم أدري بحاجياتهم الواقعيّة<sup>1</sup>، ورغم امتلاك المسؤولين والخبراء لرؤية استراتيجية وأساليب تقنيّة متقدّمة، فإنّ أيّ مبادرة تنموية لا تنطلق من حاجات المواطنين الحقيقيّة، ولا تحظى بقبولهم ومشاركتهم الفعلية، تفتقر إلى

<sup>1</sup> بوعمامة فايزة، الشّراكة المجتمعيّة في اتخاذ القرارات كمؤشّر لعمليّة تنمويّة محليّة ناجحة، مجلّة الباحث في العلوم الإنسانية والاجتماعيّة، جامعة ورقلة، المجلّد 09، العدد 29، 2017، ص. 214.



مقومات النّجاح والاستدامة، ومن هذا المنطلق فإنّ تفعيل المقاربة التشاركية على مستوى الجماعات المحليّة يقتضي من منتخبي المجالس المحليّة العمل على إنشاء فضاءات حوار كورشات عمل ومنتديات محليّة تسهم في ترسيخ الوعي تنموي لدى هؤلاء المواطنين من خلال زرع روح المواطنة والمبادرة والتطوع وحثهم على المشاركة في الشّأن العام باعتباره<sup>1</sup> كأساس لبناء ديمقراطية محلية حقيقية وتحقيق التّنمية بكل أبعادها، غير أنّ هذه الرؤية التّشاركيّة ما زالت غائبة إلى حد بعيد في التّجربة الجزائريّة التي تعاني من محدودية تفعيل دور المواطن في التّنمية.

### الخاتمة:

تبين من خلال ما تمّ دراسته أنّ المواطن في إطار المنظومة القانونية الجزائرية أصبح يُعدّ فاعلاً أساسياً وإيجابياً في تسيير الشّؤون المحليّة، حيث يشارك إلى جانب الجماعات المحليّة في مختلف مجالات التّنمية لا سيما في حماية البيئة، سياسة المدينة وتسيير المرافق العمومية عن طريق الحوار إبداء الرأي في القضايا المعروضة للنّقاش، ولتجسد حق المشاركة المنصوص عليها قانوناً في الممارسة الميدانيّة تمّ تعزيز ذلك بمجموعة الآليات الإجرائيّة للمشاركة كالتّشاور، المشاورة، تقديم الاقتراحات الإداريّة إضافة إلى الشّكاوى الإلكترونيّة، غير أنّ التّطبيق الجاد لمبدأ للمشاركة المحليّة على المستوى الوطني -ما يزال للأسف- يُواجه العديد من التّقائص والتّغفّرات ومحدود كذلك بالعديد من العراقيل العمليّة ممّا أفقد المنظومة القانونيّة المكرّسة لهذا الحق الكثير من فعاليتها، وجعلها تبدو في كثير من الأحيان وكأنّها خالية من المعنى، ومن بين أبرز هذه العراقيل نذكر:

- الآليات الإجرائيّة المطروحة حالياً للمشاركة كالاستشارة والتّحقيق العمومي ضعيفة وعديمة الجدوى مادام الإدارة غير ملزمة الأخذ بملاحظات وآراء ونتائج المواطنين،
- غياب قانون موحد ينظم عملية المشاركة،
- اغفال المشرّع تكريس أهم الآليات التّشاركيّة التي من شأنها أن تلعب دور في تفعيل المعمل الجوّاري كالنّقاش العمومي، هيئات المحلفين الوطنيّة والاستفتاء الشّعبي،
- عدم أحقيّة المواطنين المشاركة وإبداء آراءهم وملاحظاتهم أثناء مناقشة جدول الأعمال أو الاقتراح أو حتّى المساهمة في إثراء مجريات المداولات، وإنّما يقتصر دورهم فقط في الاستماع لما يدور في الاجتماع بالرّغم من اشتراط علنيّة الجلسات وحق المواطنين في الحضور،

<sup>1</sup> - بلطرش مياسة، عراقيل الديمقراطيّة التّشاركيّة، مجلّة الحقوق والعلوم الإنسانيّة، جامعة الجلفة، المجلّد 15، العدد 01،



- عدم تمكين المواطن من المشاركة عن طريق العرائض،
  - لم يسع المشرّع إلى توفير الحماية القانونيّة لتطبيق حق النفاذ للمعلومة، لعدم مبادرته إنشاء هيئات إداريّة تختصّ بحماية هذا حق،
  - غياب الوعي بأهمية المشاركة لدى الفاعلين المكلفين بتنفيذ الديمقراطية التشاركية،
- وعلى ضوء هذه النتائج، نقترح بعض الحلول لتفعيل دور المواطن في تسيير الشؤون المحليّة:
- التّعجيل بالإفراج عن قانون الدّيمقراطية التّشاركيّة لتحديد مفهومها بشكل دقيق والآليات الإجرائية والمؤسّساتيّة لمشاركة المواطن ومجالات التّدخل التّشاركي اقتداءً بالتّشريعات المقارنة،
  - ضرورة الإسراع في إصدار النّصوص التّطبيقية المنظّمة لمبدأ المشاركة المحليّة،
  - ضرورة إلزام البلديّة الأخذ بآراء واقتراحات المواطنين بعين الاعتبار عند اتّخاذ القرارات المتعلقة بالشّأن المحلي، وفي حال عدم الاستجابة لها، يجب تقديم تعليل واضح ومُبَرَّر لذلك، تفاديًا لتكريس حالة العزوف عن المشاركة،
  - الرّفْع من مستوى الوعي التّنموي للمواطنين وتحسيسهم بضرورة المشاركة،
  - ينبغي استحداث هيئات إداريّة مكلفة بالسّهر على حماية حق النّفاذ للمعلومة الإداريّة،
  - التّكثيف من دورات تكوين المنتخبين المحليين لرفع كفاءتهم وتعزيز وعيهم بأهمية الانفتاح على المجتمع المدني لتحقيق التواصل الفعال معهم.
  - تنظيم الجماعات المحليّة لندوات تهدف إلى توعية المواطن بأهميّة المشاركة وكيفية ممارسته.

## المراجع:

### I-باللّغة العربيّة:

#### 1- الكتب

-جيري نجيب، اللامركزيّة الترابيّة بالمغرب ونظم الرّقابة على المالية المحليّة، مطبعة المعارف الجديدة، الرّباط، 2018.

#### 2- الأطروحات الجامعيّة

-حمومو عبد المالك، إشكالية مساهمة الجماعات الإقليميّة في تحقيق التّنمية المحليّة، أطروحة دكتوراه في القانون، تخصّص قانون الجماعات الإقليميّة، كليّة الحقوق والعلوم السّياسيّة، جامعة بجاية، 2024.

- عمور ليلة، مبدأ مشاركة المواطنين في تسيير الشّؤون المحليّة، أطروحة دكتوراه في القانون، تخصّص القانون العام، كلّية الحقوق والعلوم السّياسيّة، جامعة أم البواقي، 2021.
- غزلان سليمة، علاقة الإدارة بالمواطن في القانون الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون، كلّية الحقوق، جامعة الجزائر، 2010.

### 3- مذكرات الماجستير

- حمدي مريم، دور الجماعات المحليّة في تكريس الديمقراطيّة التّشاركيّة، مذكرة ماجستير في القانون، تخصّص القانون الإداري، كلّية الحقوق والعلوم السّياسيّة، جامعة المسيلة، 2015.
- زروقي كميّة، الحقّ في الإعلام الإداري، مذكرة ماجستير في القانون، كلّية الحقوق والعلوم التّجاريّة، جامعة بومرداس، 2006.

### 4- المقالات

- أوكيل محمد أمين، الحق في الإعلام البيئي كدعامة لتكريس المقاربة التّشاركيّة البيئيّة في الجزائر، مجلّة العلوم القانونيّة والاجتماعيّة، كلّية الحقوق والعلوم السّياسيّة، جامعة الجلفة، العدد 09، 2018.
- أوكيل محمد أمين، حق المواطنين في التّفاد إلى المعلومة كأساس لتفعيل مبدأ المشاركة: البلديّة نموذجاً، المجلّة الأكاديميّة للبحث القانوني، كلّية الحقوق والعلوم السّياسيّة، جامعة بجاية، العدد 01، 2019.
- بلطرش مياسة، عراقيل الديمقراطيّة التّشاركيّة، مجلّة الحقوق والعلوم الإنسانيّة، جامعة الجلفة، المجلّد 15، العدد 01، 2022.
- بن الشيخ عصام وسويقات الأمين «إدماج الديمقراطيّة التّشاركيّة في تدبير الشّأن المحليّ دور المواطن، المجتمع المدني والقطاع الخاص في صياغة المشروع التّنموي - حالة الجزائر والمغرب -»، منشور في كتاب الديمقراطيّة التّشاركيّة في ظلّ الإصلاحات السّياسيّة والإداريّة في الدّول المغاربيّة، الطّبعة الثّانية، دار الحامد، عمّان، 2018.
- بوزاي دليّة، عن مشاركة المواطن في صنع القرار المحليّ في التّشريع الجزائري، المجلّة الأكاديميّة للبحث القانوني، كلّية الحقوق والعلوم السّياسيّة، جامعة بجاية، المجلّد 17، العدد 01، 2018.
- بوعمامة فايّزة، الشّراكة المجتمعيّة في اتّخاذ القرارات كمؤشّر لعمليّة تنمويّة محليّة ناجحة، مجلّة الباحث في العلوم الإنسانيّة والاجتماعيّة، جامعة ورقلة، المجلّد 09، العدد 29، 2017.
- حاجي نذير، عملية ترشيد القرارات الإداريّة في ظلّ الإدارة الإلكترونيّة ببلديّة البليدة، مجلّة آفاق علوم الإدارة والاقتصاد، كلّية العلوم الاقتصاديّة والتّجاريّة وعلوم التّسيير، جامعة المسيلة، المجلّد 4، العدد 02، 2020.

### 5- الوثائق

- مشروع قانون الديمقراطية التشاركية، المتوقَّع على الموقع الرَّسْمِي لوزارة الدَّاخلية والجماعات المحليَّة والتهيئة العمرانيَّة: [www.interieur.gov.dz](http://www.interieur.gov.dz)، (تمَّ الاطَّلاع عليه بتاريخ 2019/01/10).
- المشروع التَّصميدي لقانون البلدية، مؤرَّخ في جانفي سنة 2023، (غير منشور).

## II -باللغة الفرنسيَّة

### 1- Ouvrages

- GAUDIN Jean-Pierre, La démocratie participative, Armand Colin, Paris, 2007.
- FAURE Bertrand, Les institutions administratives, P.U.F, Paris, 2010, p.105.

### 2- Article

- CHAIB Soraya, KARADJI Mustapha, Le droit d'accès aux documents administratifs en droit Algérien, Revue Idara, Numéro 26, E. N. A, Alger, 2003,
- KANOUN TALEB Nacira, La décentralisation en Algérie: Une arlésienne, Revue Critique de Droit et Sciences Politiques, Université de Tizi Ouzou, Volume 10, Numéro 02, 2015.
- OSSOUKINE Abdelhafid, Le secret en droit ou le droit du secret, Revue Algérienne des Sciences Juridiques, Politiques et Économiques, Université d'Alger, Numéro 03, 1995.
- PRIEUR Michel, Le droit à l'environnement et les citoyens : la participation, Revue Juridique de l'Environnement, Numéro 04, 1988.

### 3- Actes de colloques

- SAUVÉ JEAN- Marc, Les nouveaux modes de décision publique, Forum de Trans Europe Experts, Les enjeux juridiques européens, Nouvelles gouvernances et nouvelles régulations en Europe, 30 mars 2012, Paris, p.01, disponible sur le site : [www.conseil-etat.fr](http://www.conseil-etat.fr), (consulté le 05/05/2025).

### 4-Code

- Code générale des collectivités territoriales français, publié sur le site : [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr), (Consulté le 09/05/ 2025).
- Code des relations entre le public et l'administration [www.legifrance.gov.fr](http://www.legifrance.gov.fr), (consulté le 10/05/2025).

### 5- Documents

- Principe 01, 14, 19, de la déclaration finale de conférence des Nation Unies sur environnement adoptée en 1972 publié sur le site: [www.un.org/french/events/rio92/rio-fp.htm](http://www.un.org/french/events/rio92/rio-fp.htm), (consulté le 07/05/2025).
- Principe 10 de la déclaration de roi sur l'environnement et le développement durable adoptée en 1992, publié sur le site: [www.debatpublic.fr/sites/default/files/2021-03/declaration-rio-1992.pdf](http://www.debatpublic.fr/sites/default/files/2021-03/declaration-rio-1992.pdf), -(consulté le 07/05/2025).
- La charte de la concertation du ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement, publié sur le site : <https://i-cpc.org/wp-content/uploads/2013/04/Minist%C3%A8re-environnement-1996-Charte-de-la-concertation.pdf>, (consulté le 08/05/2025).

## دور الديمقراطية التشاركية في تحقيق التنمية المحلية - الميزانية التشاركية كآلية -

### The role of participatory democracy in achieving local development - participatory budget as a mechanism

ط.د. هامل كوثر، جامعة فرحات عباس سطيف 1

hamel.kaouther@univ-setif.dz

د. مرابط ساعد، جامعة فرحات عباس سطيف 1

saad.merabet@univ-setif.dz

#### ملخص:

تهدف هذه الورقة البحثية الى ابراز دور الديمقراطية التشاركية في تحقيق التنمية المحلية من خلال الميزانية التشاركية كآلية من اليات التسيير المحلي، فمن خلال الديمقراطية التشاركية أضى للمواطن اليوم امكانية المساهمة مع الهيئات المحلية في عملية اتخاذ القرار من أجل تحسين ظروفه المعيشية والمشاركة في تعزيز عملية التنمية وهذا من خلال مساهمته في اعداد الميزانية وتسلط الضوء على اهم البرامج التنموية التي لها أثر مباشر على تحسين مستواه المعيشي. ويتجسد هذا في بعض التجارب التي نجحت في تطبيق الديمقراطية التشاركية. الكلمات المفتاحية: ديمقراطية تشاركية؛ تنمية محلية؛ ميزانية تشاركية؛ مواطن.

#### Abstract:

Through participatory democracy, the citizen today has the possibility of contributing with local authorities in the decision-making process in order to improve his living conditions and participate in promoting the development process through his contribution to the preparation of the budget and highlighting the most important development programs that have a direct impact on improving his standard of living. This is reflected in some of the experiments that have succeeded in implementing participatory democracy.

**Keywords:** Participatory democracy; Local development; Participatory budgeting; .Citizen

## مقدمة

شهد العالم في النصف الثاني من القرن العشرين بروز العولمة وثورة التكنولوجيات والمعلومات على كافة الأصعدة الاجتماعية والاقتصادية والسياسية ما أدى إلى تبلور عدة مصطلحات جديدة منها التسيير العمومي الحديث، الحكم الراشد والديمقراطية التشاركية وكان هدفها إحداث إصلاحات على مستوى القطاعات الحكومية وعلى المستوى المحلي خاصة. والتطور الملحوظ اليوم في شتى المجالات انعكس على ارتفاع مستوى تطلعات وحاجيات المواطنين في مقابل ضرورة ضمان جودة الخدمات المقدمة لهم.

ولهذا تهتم العديد من الدول والمنظمات الدولية والعالمية بتبني مقاربات حديثة في طرق إدارة الشؤون العامة سواء كان ذلك على المستوى الوطني أو المحلي، وكانت الديمقراطية التشاركية إحدى هذه المقاربات حيث تم تجاوز الديمقراطية التمثيلية التي تقتصر على إشراك المواطن في تشكيل المجالس المحلية عن طريق الانتخاب إلى الديمقراطية التشاركية التي تتيح له المساهمة مع الهيئات المحلية في عملية اتخاذ القرار والمشاركة في تعزيز عملية التنمية من أجل تحقيق الاستقرار وضمان الحصول على أفضل الخدمات. وتعد الميزانية التشاركية من أهم آليات الديمقراطية التشاركية لأنها تتيح لمنظمات المجتمع المدني وكذلك المواطنين إمكانية المشاركة في اختيار المشاريع التنموية المهمة والضرورية لتحسين مستواهم المعيشي.

وعليه سنحاول في هذه الورقة البحثية الإجابة على الإشكالية التالية: كيف تساهم الديمقراطية التشاركية في تحقيق التنمية المحلية من خلال الميزانية التشاركية؟ وللإجابة على هذه الإشكالية وضعنا الفرضيات التالية:

- إعداد ميزانية تشاركية مرتبط أساساً بمدى تطبيق الديمقراطية التشاركية..
- الميزانية التشاركية لها تأثير إيجابي على التنمية المحلية.

أهمية البحث: تكمن أهمية البحث في توضيح الدور الفعال الذي تلعبه الميزانية التشاركية كالية للديمقراطية التشاركية في تحقيق التنمية المحلية، بالإضافة إلى إظهار دور المواطن في صنع القرار المحلي وفي تعزيز عملية التنمية.

أهداف البحث: تهدف هذه الورقة البحثية إلى توضيح المفاهيم النظرية للديمقراطية التشاركية والتنمية المحلية والميزانية التشاركية باعتبارها آلية من آليات تجسيد الديمقراطية التشاركية، وتوضيح كيفية مساهمة الميزانية التشاركية في تحقيق التنمية المحلية من خلال بعض التجارب الناجحة.

وللإجابة على التساؤل الرئيسي قسمنا الورقة البحثية إلى ثلاثة محاور:

**المحور الأول:** الإطار المفاهيمي للديمقراطية التشاركية والميزانية التشاركية.

**المحور الثاني:** الإطار المفاهيمي للتنمية المحلية.

**المحور الثالث:** الميزانية التشاركية كالية لتجسيد الديمقراطية التشاركية في تحقيق التنمية (بعض التجارب الناجحة).

## 1. الإطار المفاهيمي للديمقراطية التشاركية والميزانية التشاركية

في هذا المحور سنتطرق الى اهم المفاهيم المتعلقة بالديمقراطية التشاركية وكذلك الميزانية التشاركية.

### 1.2. الديمقراطية التشاركية:

ظهرت الديمقراطية التشاركية كبديل للديمقراطية التمثيلية، حيث أصبح المواطن يشارك في عملية اتخاذ القرار بعد أن كان دوره يقتصر فقط على إدلاء صوته في الانتخابات.

#### 1.1.1 ظهور الديمقراطية التشاركية

إن هدف كل فرد من أفراد المجتمع عادة هو تحقيق مطالبه الخاصة لكن المصالح العامة التي تجعل كافة الساكنة المحلية تعيش تحت توفر الأمن والنظام العام تتطلب تظافر جهود كل الأفراد وهذا ما وضع السلطات الحاكمة تحت اشكالية ايجاد وسيلة تحقق رضا الأفراد وتمكنهم من التعبير عن آرائهم، حيث تواترت عدة أنظمة حاكمة عبر العصور منها الانظمة الملكية الوراثية، الثيوقراطية، الأولغراشمية، الديكتاتورية ثم انتقلت الى أنظمة مكنت الأفراد من المشاركة في هيئات الدولة، ففي القرن 19 ظهر نظام الانتخاب أو ما يعرف بالديمقراطية التمثيلية في بعض البلدان الغربية حيث أن الثورة الصناعية ان ذاك ادت الى ظهور طبقة برجوازية نادت الى تحرير السياسة والاقتصاد الامر الذي يسمح بالمشاركة في إدارة شؤون المجتمع وفق ما يتناسب مع مصالحها ثم انتشر هذا النظام في أوروبا الشرقية والعديد من دول العالم بعد سقوط جدار برلين عام 1989 وانهار المعسكر الشرقي وعولمة النظام الليبرالي. في حين أوضح التاريخ المعاصر أن المجتمعات التي حققت الازدهار ان ذاك هي المجتمعات التي انتهجت نظام الديمقراطية التمثيلية بدل أنظمة الحكم الأحادية والديكتاتورية. لكن بعد توسع حجم المجتمعات وزيادة عدد السكان وكذلك زيادة مطالبهم

جعل الرغبة في تبني نموذج جديد يقوم على إشراك المواطنين في اتخاذ القرار ضمن ما يعرف بالديمقراطية التشاركية المفهوم الذي نجحت في تبنيه العديد من دول العالم كالبرازيل.<sup>1</sup>

### 2.1.1 تعريف الديمقراطية التشاركية

لقد تعددت مفاهيم ومعاني هذا المصطلح الذي ينقسم الى قسمين الديمقراطية وهي كلمة أصلها يوناني وتتكون بدورها من مقطعين Demos بمعنى الشعب و Kratos بمعنى الحكم وبالتالي يصبح المعنى حكم الشعب، وعرفها ارسطو اي الديمقراطية بأنها نظام سياسي يحكم فيها الشعب نفسه بنفسه. أما القسم الثاني من المصطلح وهي المشاركة حيث عرفها المعجم الإداري على انها " المساهمة النشطة لأفراد المجتمع المحلي في الأنشطة الإنمائية المحلية، إلا أن المصطلح يشير من الناحية العملية إلى نطاق عريض من درجات المشاركة المحلية في الأنشطة الإنمائية الخارجية، بدءا من المشاركة الرمزية والمشاركة غير النشطة وصولا إلى أشكال المشاركة في صنع القرار على المستوى المحلي والتي تستهدف زيادة التمكين".<sup>2</sup>

وبالتالي إذا جمعنا بين المصطلحين الديمقراطية والمشاركة يصبح مفهوم الديمقراطية التشاركية أنها عملية إشراك المواطنين وإسهامهم في عملية اتخاذ القرار في كل ما يتعلق بمتطلباتهم وحاجاتهم العامة. ويمكن القول انها عملية تفاعل بين المواطنين والحكومات من أجل تدبير الشأن العام من خلال مشاركة الأفراد في صنع القرار السياسي.<sup>3</sup>

وبالتالي يمكن القول أن الديمقراطية التشاركية هي الية لتفعيل مشاركة المواطنين في عملية اتخاذ القرار من أجل تحقيق متطلباتهم وضمان المصلحة العامة.

### 3.1.1 أهداف الديمقراطية التشاركية

هناك عدة أهداف للديمقراطية التشاركية أهمها:<sup>4</sup>

<sup>1</sup> - بلقاضي بلقاسم، دويدي خديجة هاجر، بلقاضي طاهر لمين، الديمقراطية التشاركية كآلية أخلاقية لتسيير الجماعات المحلية دراسة نموذج الميزانية التشاركية لتجارب عبر الدول، المجلة الجزائرية للأبحاث والدراسات، جامعة جيجل محمد صديق بن يحيى، المجلد 5، العدد2، 2022، ص 756.

<sup>2</sup> - د. محسن الندوي، الديمقراطية التشاركية المفهوم - النشأة - الآليات، مطبعة الخليج العربي، تطوان المغرب، الطبعة الأولى، 2018، ص9.

<sup>3</sup> - المرجع نفسه، ص 16.

<sup>4</sup> - هبة خماري، دراجي كريمو، الميزانية التشاركية: إرساء لمظاهر الحكامة الجيدة من أجل تحقيق التنمية المحلية -دراسة استكشافية لمشروع كابدال بالجزائر 2017/ 2020-، مجلة الدراسات المالية والمحاسبية والإدارية، جامعة أم البواقي، المجلد 08، العدد 01، 2021، ص 244.

- الأهداف التيسيرية: إن عملية التسيير العمومي التقليدي التي كانت قائمة على الديمقراطية التمثيلية حدت من روح الابداع وانشاء أفكار جديدة تتماشى مع زيادة متطلبات أفراد المجتمع فجاءت الديمقراطية التشاركية كنموذج تسيير عمومي جديد يتماشى مع تنوع حاجيات المواطنين.
- تقليص الفجوة الإجتماعية: وهذا من خلال الحوار والنقاش العام القائم بين المنتخبين والمواطنين ما يعزز من العلاقات وبالتالي تتكون الثقة بين أفراد المجتمع.
- حل أزمة الديمقراطية التمثيلية: ويتحقق هذا بفضل حق المواطنين المشروعة في النقاش والاعتراض وهذا هو اساس الديمقراطية التشاركية.

#### 4.1.1 ركائز تجسيد الديمقراطية التشاركية

تقوم الديمقراطية التشاركية على عدة ركائز سنذكرها فيما يلي<sup>1</sup>:

- التنشئة السياسية: أي أن يكتسب الفرد مهارات ومعارف يطور بها ثقافته السياسية ويصبح واعيا بالنسق السياسي ما يجعله فردا فاعلا في المجتمع بإمكانه المشاركة في عملية اتخاذ القرار. وتتأتى هذه المهارات من ثقافة الفرد الذاتية والمكتسبة وكذلك ثقافة المؤسسة السياسية.
- تأكيد سيادة الشعب وسلطته: فالشعب هو صاحب السيادة في المجتمع وينبغي اشراكه في عملية اتخاذ القرار وعدم حصر السلطة في يد طبقة معينة ويعتبر ممثلو المواطنين أمام الحكومة تعبيراً لرغبة الشعب ومنه على الحكومة تحمل كافة المسؤولية أمامهم كما أن للمواطنين حق الاطلاع على تطبيق القوانين وفق ما يضمن حقوقهم وحرّياتهم.
- الثقافة السياسية: ويقصد بها تلك القيم والأفكار والمعتقدات السياسية التي تميز مجتمع عن الآخر والتي يتم تجسيدها من خلال السلوكيات السياسية سواء من المواطنين تجاه السلطة او من السلطة نحو المجتمع ككل.
- المشاركة السياسية: أي أن تكون هناك فرصة للمواطنين للمشاركة في العملية السياسية للدولة يتمكنون من خلالها من التعبير عن آرائهم وهذا ما يندرج ضمن إطار التغيير السياسي الشعبي.
- التداول السلمي على السلطة: أي عدم وجود نظرية احتكار الحكم من طرف حزب أو فرد معين وكذلك عدم تدخل القوة العسكرية للسيطرة على الحكم حيث يحق للمواطنين اختيار ممثلهم.

<sup>1</sup> -ريمة مشطوب، الثقافة السياسية والديمقراطية التشاركية في الجزائر، أطروحة دكتوراه، تخصص علم اجتماع السياسي، كلية العلوم الإنسانية والإجتماعية، جامعة محمد لّين دباغين سطيف 2، 2021 / 2022، ص 234.



- وجود مجتمع مدني مهيكّل ومنظم ومستقل في التمثيل: تتمثل بعض مؤسسات المجتمع المدني في مختلف النقابات العمالية والمهنية، منظمات حقوق الانسان ومختلف الجمعيات بأنواعها والتي ينبغي عليها ايجاد مناخ عمل مشترك يضمن التعاون فيما بينها من اجل تلبية مختلف حاجيات المواطنين وحل مشاكلهم.
- المواطنة: والتي تعني حق المواطن في المشاركة في الحكم حيث ان الديمقراطية التشاركية تنص على ضرورة اشراك المواطن في العمل السياسي وهذا ما يسمح بإيصال صوت المواطنين ومنه تجسيد الديمقراطية.

## 2.1 الميزانية التشاركية

تعتبر الميزانية التشاركية من أهم اليات الديمقراطية التشاركية وسنتطرق في هذا الجزء الى أهم المفاهيم المتعلقة بها.

### 1.2.1 ظهور الميزانية التشاركية

يعود ظهور الميزانية التشاركية الى السبعينات والثمانينات من القرن العشرين حيث ظهرت مطالب الحركات الاجتماعية و فاز حزب العمال التقدمي في مدينة بورتو اليغري بالبرازيل عام 1989 بفضل اعتماد المشاركة المدنية والديمقراطية التشاركية فتم تبني فكرة الميزانية التشاركية كفكرة مبتكرة ان ذاك حيث يمكن للمواطنين غير المنتخبين المشاركة في عملية اتخاذ القرار فيما يخص الأموال العامة، وبالتالي تمكن المواطنون من المشاركة في اتخاذ القرارات المحلية والمساهمة في وضع السياسات وبعد التصويت على الميزانيات صادقت عليها البلديات وتم متابعة المشاريع بالمشاركة والتعاون مع الأفراد. وبعد نجاح التجربة في مدينة بورتو اليغري انتشرت مشاريع الميزانية التشاركية في كافة أنحاء البلاد ففي عام 2008 كان هناك أكثر من 200 ميزانية تشاركية وبحلول سنة 2010 كان لدى 900 مدينة برازيلية من بين 16000 مدينة ميزانية تشاركية، ثم انتشرت الفكرة الى كافة أنحاء العالم<sup>1</sup>.

### 2.2.1 تعريف الميزانية التشاركية

هناك عدة تعاريف للميزانية التشاركية نذكر منها<sup>2</sup>:

<sup>1</sup> - بلقاضي بلقاسم، مرجع سابق، ص 757.

<sup>2</sup> - د. عادل إنزارن، الميزانية التشاركية كالية لتكريس مشاركة المواطن في صنع السياسات العامة، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، جامعة باتنة 1 الحاج لخضر، المجلد 06، العدد 01، 2019، ص 434.

يعرفها مشروع الموازنة التشاركية في الولايات المتحدة بأنها: "عملية مشاركة بين الشعب والحكومة لتسيير المال العام وهي عملية ديمقراطية مختلفة يقرر فيها أعضاء المجتمع كيفية انفاق الميزانية العامة"، وعرفها البنك الدولي على أنها: "وسيلة تمكين وثقيف للمواطنين من خلال اشراكهم وهذا ما يعزز من الحكم الرشيد وذلك من خلال المبادئ التي تقوم عليها الميزانية التشاركية من شفافية ومساءلة والتي تحد من عدم كفاءة الدولة إضافة الى الحد من انتشار انواع الفساد".

وقد عرفتها وحدة المعلومات للحكومة المحلية (المملكة المتحدة) بأنها: عملية تجمع بين المواطنين والممثلين السياسيين والمسؤولين الحكوميين المحليين من اجل صنع القرار حول الميزانيات العامة في المجتمعات المحلية التي تجمعهم.

من خلال هذه التعاريف يمكن القول أن الميزانية التشاركية هي الية يشارك فيها المواطنون في عملية اتخاذ القرار المتعلق بصرف الميزانية وهي بذلك تجسد فعليا الديمقراطية التشاركية حيث تتيح للمواطنين صرف الأموال العامة وفق ما يتماشى مع احتياجاتهم بمشاركة الهيئات المحلية.

### 3.2.1 أهداف الميزانية التشاركية

للميزانية التشاركية عدة أهداف أهمها<sup>1</sup>:

- اشراك المواطنين في القرارات المتعلقة بتسيير الشؤون المحلية تجسيدا للديمقراطية التشاركية المحلية.
- تعزيز الثقة بين الهيئات المحلية والمواطنين.
- تحقيق رضا المواطنين وبذلك يتحقق السلم المحلي.
- تحسين العلاقة بين البلدية والمواطنين.
- ترشيد الانفاق العام من خلال تخصيص جزء من الميزانية الى المشاريع ذات الأولوية والتي تهدف الى تحقيق متطلبات المواطنين.
- تحقيق مبدأي الشفافية والمساءلة في البلديات.
- زيادة الحصيلة الجبائية للبلديات من خلال دفع المواطنين للضرائب بعد أن أصبحوا يشاركون في تحديد طريقة إنفاقها.

<sup>1</sup> - ياسين ربوح، الميزانية التشاركية كالية لتجسيد التدبير المشترك للشأن المحلي في الجزائر، المجلة الدولية للبحوث القانونية والسياسية، جامعة الوادي، المجلد 08، العدد 01، 2024، ص 236.

#### 4.2.1 عوامل نجاح تطبيق الميزانية التشاركية

إن نجاح تطبيق الية الميزانية التشاركية يتطلب توفر عدة مقومات تتمثل في<sup>1</sup>:

- توفر الإرادة السياسية من طرف المنتخبين المحليين واقتناعهم بمبادئ وقواعد هذه الألية و ما تتطلبه من تخلي عن بعض الصلاحيات لفائدة المواطنين، وهذا لا يتم إلا من خلال اصدار قرار يدعم تطبيق هذه الالية بعد القيام بالتداول في الموضوع على أن قبول تطبيقه يعني عدم الحياد عن المسار والمواصلة في تجسيده وتقويته من سنة الى اخرى مع تطبيق الشفافية والخضوع للمساءلة من طرف المواطنين.
  - اهتمام المجتمع المدني: يلعب المجتمع المدني دورا بارزا في تجسيد الميزانية التشاركية من خلال حث الرأي العام وتنقيف المواطنين بمدى أهمية انتهاج هذه الالية من أجل تحسين ظروف المجتمع، اضافة الى حثه للهيئات المحلية على ضرورة تبني الميزانية التشاركية خاصة إذا لم تبادر هي بالفكرة مع ضرورة تقديم المعلومات المتعلقة بالميزانية بشفافية تامة وبطريقة مبسطة للمواطنين من أجل تحفيزهم للقيام بعملية المشاركة.
  - اعتماد خطة اتصالية ناجعة تستهدف الجميع: هذا العامل بالخصوص يعتبر أهم عامل نجاح لتطبيق الفكرة حيث ان اعداد خطة قبلية يعزز من فرص النجاح، وتعتمد الخطة الاتصالية على ايصال فكرة الميزانية التشاركية للفئات المستهدفة ويكون ذلك باستعمال مختلف الوسائل المتاحة من معلقات ومضخمات الصوت المحمولة على السيارات ووسائل التواصل الاجتماعي والبريد الالكتروني والبرامج الاذاعية والتلفزيونية، بالإضافة الى استخدام وسائل لاستطلاع الرأي العام وسبر الآراء للتحقق من مدى قبول الفكرة بين المواطنين ومستوى إدراكهم واطلاعهم عليها مع ضرورة استهداف كافة فئات المجتمع دون استثناء.
  - الإعداد الجيد للمسار: ويكون ذلك من خلال الإلمام بالعملية من كافة الجهات من تكوين هيئة مكلفة بالقيادة تتولى التنسيق بين مختلف الأطراف الفاعلين والتحضير للاجتماعات والاهتمام بكافة التفاصيل من توفير المقرات والكراسي وأدوات العرض والحرص على السير الجيد للمسار.
2. الإطار المفاهيمي للتنمية المحلية
- تعتبر التنمية المحلية العملية التي تهدف الى النهوض بالمجتمعات وذلك بتحقيق رفاهية المواطنين في شتى المجالات.

1 - د. محسن الندوي، مرجع سابق، ص 65.

## 1.2. تعريف التنمية المحلية:

تعددت تعاريف ومعاني المصطلح لما له من أهمية في تطوير المجتمعات والرقى بحياة الانسان ومن هذه التعاريف نذكر ما يلي<sup>1</sup>:

### 1.1.2 تعريف الجمعية العامة للأمم المتحدة:

عرفتها الجمعية العامة للأمم المتحدة بأنها العملية التي تتعاون فيها الحكومات والمواطنين من أجل تحسين مستوى المعيشة في شتى المجالات الثقافية، الاجتماعية والاقتصادية وهذا ما يؤدي الى تحقيق التطور على المستوى الوطني.

### 2.1.2 تعريف وكالة التنمية الدولية للولايات المتحدة الأمريكية:

عرفتها أيضا أنها عملية تتطلب التضامن والمشاركة بين المواطنين من أجل وضع خطط من شأنها تحقيق المتطلبات الجماعية والفردية حسب الأولوية ومن ثم العمل على تنفيذ هذه الخطط، مع وضع النقاط على اهم العراقيل بهدف ايجاد الحلول المناسبة لها.

### 3.1.2 تعريف برنامج الأمم المتحدة الإنمائي PNUD :

حيث قدم البرنامج تقريراً سنة 1993 اوضح فيه أنه ينبغي اعتماد اللامركزية التي تعتمد على توزيع المهام بين السلطات المركزية والهيئات المحلية كالبلديات من أجل تمكين المواطنين وتعزيز المشاركة بهدف الرفع من مستوى الأداء وهذا ما يؤدي الى تحقيق التنمية المحلية.

## 2.2 مجالات التنمية المحلية:

هناك عدة مجالات للتنمية المحلية وهي<sup>2</sup>:

### 1.2.2 التنمية الاقتصادية:

ويقصد بها استغلال الموارد المادية والبشرية المتوفرة من أجل زيادة الدخل الحقيقي والنهوض بعجلة الاقتصاد الوطني من اجل تحسين المستوى المعيشي للأفراد وتحقيق الرفاهية.

<sup>1</sup> - مقدم ابتسام، الديمقراطية التشاركية ودورها في تفعيل التنمية المحلية بالجزائر -ولاية وهران دراسة حالة-، أطروحة دكتوراه تخصص علوم سياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة وهران 2، 2018 / 2019، ص 103.

<sup>2</sup> - ناوي إكرام، دور مشاركة المواطن في التسيير وعلاقته بالتنمية المحلية في الجزائر، أطروحة دكتوراه، تخصص تسيير عمومي، كلية العلوم الاقتصادية والتسيير والعلوم التجارية، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، 2021 / 2022، ص 15.

## 2.2.2 التنمية الاجتماعية:

وتعني تلك الارادة والرغبة التي تأتي من الأفراد بغية تنمية مجتمعهم الذي ينتمون اليه وتهتم البرامج التنموية الاجتماعية بتحسين جوانب الصحة، التعليم، السكن وكل ما يصب في إطار الخدمات الاجتماعية بهدف تحسين المستوى المعيشي ومحاربة انواع الفقر والبطالة.

## 3.2.2 التنمية السياسية:

والتي لا تتحقق الا إذا كان هناك استقرار في النظام السياسي القائم والذي لا يتحقق بدوره الا إذا كانت هناك مشاركة شعبية للمواطنين من اجل معرفة مشاكلهم ومحاولة ايجاد حلول مناسبة ويمكن القول أنها ذلك الوعي السياسي الذي ينبغي ان يكون عند الأفراد للحفاظ على استقرار ونظام المجتمع.

## 4.2.2 التنمية الإدارية:

يقصد بها وجود كفاءات بشرية ادارية ذات ومهارة وقدرة على تسيير وتنظيم الإدارة من اجل ضمان تحقيق الأهداف المنشودة.

## 3.2 أهداف التنمية المحلية

تهدف التنمية المحلية إلى<sup>1</sup>:

- توفير احتياجات الناس الأساسية وتطوير الخدمات المحلية المقدمة.
- تحقيق تطور المجتمع.
- المساهمة في رفع الناتج المحلي وتحسين المستوى المعيشي للأفراد.
- تنويع الأنشطة الاقتصادية المحلية.
- توزيع الثروات بشكل عادل بين أفراد المجتمع الواحد.
- الاستغلال الأمثل للموارد الطبيعية وتنمية الموارد البشرية.
- تحقيق النمو الاقتصادي والرفع من معدلاته.

## 4.2 الميزانية التشاركية كمدخل لتحقيق التنمية

في سبتمبر 1999 أيد كل من البنك الدولي وصندوق النقد الدولي فكرة الميزانية التشاركية كإطار جديد لتحقيق التنمية المحلية وذلك من خلال المجالات التي تسعى الى أن تلعب ادوار في تطويرها منها السياسية والاقتصادية والاجتماعية عن طريق<sup>2</sup>:

<sup>1</sup> - مقدم ابتسام، مرجع سابق، ص 109.

<sup>2</sup> - عادل إنزارن، مرجع سابق، ص 441.

- تعزيز الشفافية في إعداد الميزانية من خلال زيادة عدد الاطراف المشاركة فيها.
  - مراقبة الميزانية والمالية العامة بشكل أدق.
  - ايجاد اليات حديثة تسمح بالتوزيع العادل للموارد وتوفير حاجيات المواطنين وخاصة الفئات الأكثر فقرا.
  - المساهمة في تنوع الموارد المالية للجماعات المحلية.
  - مكافحة أنواع الرشوة والفساد والمحسوبية ما يحسن أداء الإدارة العامة.
  - تعزيز لغة الحوار بين الحكومة والمواطنين من خلال عملية المشاركة.
  - توفر التمويلات الخاصة بالمشاريع التي اختارها الفواعل المشتركون.
  - توطيد العلاقات وتعزيز الثقة بين افراد المجتمع المحلي.
- كما أكد العديد من الباحثين على دور الميزانية التشاركية في تحقيق التنمية في البلدان النامية وذلك لأن<sup>1</sup>:
- الميزانية التشاركية تعزز مبدأ الشفافية في وضع السياسات المنتهجة وبالتالي التقليل من النزاعات القائمة في الدول النامية.
  - تساهم الميزانية التشاركية في إحلال موارد اضافية يستفيد منها أصحاب الدخل المنخفض.
  - إشراك جميع الفئات في عملية المشاركة بما فيها الفئات الهشة من شأنه أن يتيح لهم فرصة اكبر في التعبير عن احتياجاتهم ومتطلباتهم.
  - تعتبر الميزانية التشاركية فرصة تفيد المواطنين من التعرف على حقوقهم ومسؤولياتهم تجاه المجتمع المحلي بشكل أكبر.
  - وأيضا من خلال تطبيق الية الميزانية التشاركية تتعزز مبادئ الشفافية والمساءلة والكفاءة حيث أن المواطنين يصبحون على درجة أكبر من الوعي بكيفية تخصيص الموارد وانفاقها على الصالح العام.
3. الميزانية التشاركية كالية لتجسيد الديمقراطية التشاركية في تحقيق التنمية (بعض التجارب الناجحة).
- سنطرق الى تجربة بورتو اليجري البرازيلية والتجربة الألمانية وكذا التجربة التونسية.

<sup>1</sup> - عادل إنزارن، مرجع سابق، ص 442.

### 1.3 الميزانية التشاركية في Porto Alégré

حيث بدأ تطبيق الية الميزانية التشاركية في مدينة Porto Alégré البرازيلية سنة 1989 وذلك للقضاء على اللامساواة بين فئات المجتمع حيث أن ثلث سكان المدينة كانوا يفتقرون الى متطلبات الحياة الأساسية من مياه وصرف صحي ورعاية صحية، حيث تم إشراك المواطنين في دورات الميزانية التشاركية وذلك طيلة السنة وتعزيز الفكر التشاركي أكثر بين افراد المدينة. ومن أجل تعزيز الديمقراطية التشاركية من خلال الميزانية المحلية في مدينة Porto Alégré تم انتهاج أربع اليات لتفعيل الميزانية التشاركية وفق مقاربة تشاركية تضمن مشاركة جميع أفراد المدينة في اتخاذ القرارات المحلية وتتمثل هذه الليات في<sup>1</sup>:

- **الجهاز التشريعي:** الذي يتكون من نواب يتم انتخابهم عن طريق الاقتراع النسبي المباشر لديهم صلاحية المصادقة على مشروع الميزانية ورفضه، حيث يتم اقتراح عدة اقتراحات وتتم المصادقة على كل اقتراح على حدا ولعمدة المدينة حق الفيتو على الاقتراحات التي تم التصويت عليها من قبل المجلس.

- **الجهاز التنفيذي:** والذي يتكون عن طريق الاقتراع العام المباشر من طرف السكان ويتشكل من العمدة ونوابه ومدراء المصالح الجماعية وكتباهم الذين يعينهم العمدة باعتباره الوحيد الذي لديه صلاحية إعداد وتنفيذ الميزانية، وفي سنة 1988 تم إضافة هياكل تشاركية تعمل على اشراك مختلف الادارات في إعداد الميزانية وفق مقاربة تشاركية حيث يقوم بهذه المهمة مكتب التخطيط، بالإضافة الى المجموعة التي تنسق العلاقات مع سكان المدينة والتي تعمل على ايجاد حلول للمشاكل القائمة في الحي، وأيضا المراكز الإدارية للقطاع والتي تعمل على تلبية حاجيات الأفراد وتساعد في تفعيل الية الميزانية التشاركية في المجتمع المحلي.

- **المجتمع المدني:** للمجتمع المدني دور بارز في وضع الميزانية التشاركية حيث يعمل مستقلا عن الجهاز التنفيذي والهياكل التشاركية الأخرى ويتمثل في المجالس الشعبية، جمعيات الأحياء، تجمعات القطاع، وبفعل احتكاكه مع سكان الأحياء يقوم باقتراح مشاريع تنمية تناسب واحتياجاتهم، بالإضافة الى أن مستوى الثقافة الذي يتمتع به أغلب أعضائه يساعد في تعزيز فكرة الديمقراطية التشاركية لدى المشاركين من المواطنين الذين يكونون على مستوى من الدراية والوعي.

<sup>1</sup> - د. بوجمعة ادغيش، التجارب الدولية في المقاربة التشاركية: ومدى تأثيرها على التجربة المغربية في التدبير الترابي، مجلة ابن خلدون للدراسات والأبحاث، مركز ابن العربي للثقافة والنشر (مؤسسة مجتم عمدي مرخصة من وزارة الثقافة الفلسطينية)، المجلد 02، العدد 15، 2022، ص 116.

- الهرم التشاركي: والذي يكون بين الجهاز التنفيذي والمجتمع المدني، حيث نجد في الهرم التشاركي مجلس الميزانية التشاركية الذي يتكون من مستشارين اثنين عن كل منطقة جغرافية والتي يبلغ عددها 16 منطقة بالإضافة الى مستشارين اثنين عن كل لجنة من اللجان الموضوعاتية الخمسة، ومستشار واحد عن اتحاد رابطة الأحياء السكنية ببورتو الليجري وممثل عن نقابة الموظفين الجماعيين يقوم بتوزيع الاستثمارات حسب أولويات القطاعات بالمدينة، حيث تقوم كل منطقة في القطاع بتنظيم اجتماعاتها لتحديد متطلباتها والوقوف على أهم المشاكل والعراقيل التي تتطلب حلول بالمنطقة ثم تختتم هذه الاجتماعات وتتخذ كل منطقة القرارات المناسبة لها ومن ثم مقارنتها مع بقية المناطق لتحديد الأولويات العامة للمدينة.

ومن خلال هذا نجد أن مدينة Porto Alégré كانت خير تجربة في تطبيق الية الميزانية التشاركية لما تمنحه للمواطنين من فرصة في المشاركة في إعداد الميزانية المحلية بالإضافة الى تمكهم من التعبير عن كافة احتياجاتهم، حيث يتم مناقشة الميزانية في أربع دورات في السنة، في الدورة الأولى يقوم الجهاز التنفيذي بتقديم حصيلة الميزانية للسنة السابقة وي طرح ميزانية السنة المقبلة، في الدورة الثانية يتم تحديد أولويات السكان من خلال اجتماعات الأحياء، أما في الدورة الثالثة فيتم انتخاب مستشارين في الميزانية وتحديد احتياجات المناطق، والدورة الرابعة تخص النقاش والحوار من اجل تحديد الأولويات.

### 2.3 الميزانية التشاركية في ألمانيا

إن تطور الميزانية التشاركية في ألمانيا يرتبط بعدة عوامل منها الضغوط المالية المحلية والمجهودات التي تقوم بها الحكومات والمنظمات الغير ربحية حيث أصبحت عملية مشاركة المواطنين في وضع الميزانية وخاصة في المدن التي تعرف أزمات مالية أمرا ضروريا لتعزيز مشاركة المجتمع وضمان تغطية الأموال العامة لاحتياجات الأفراد. ويعود تطبيق الية الميزانية التشاركية في ألمانيا الى أوائل العقد الأول من القرن الواحد والعشرين حيث حققت الميزانية التشاركية ان ذاك تقدما ملحوظا في ألمانيا خاصة في ظل الأزمات المالية التي كانت في ذلك الوقت مما استدعى مشاركة المواطنين حيث تمكنت 115 بلدية من تطبيق مشاريع الميزانية التشاركية ما أضفى على الإدارة المحلية وخاصة المالية منها الطابع الديمقراطي وهذا ما ساهم في تعزيز دور المواطن في عملية اتخاذ



القرار<sup>1</sup>. تعتمد البلديات الألمانية على عدة اليات لتطبيق الميزانية التشاركية بهدف تسهيل التفاعل بين المواطنين والإدارة المحلية كمنتديات مناقشة احتياجات المجتمع والتي تتضمن نماذج إعداد الميزانية التشاركية. وهذا مايسمح للمواطنين بالتعبير عن آرائهم والتأثير على مخصصات الميزانية حيث يساعد هذا الإطار التشاركي من تعزيز الثقة بين السلطات المحلية وأفراد المجتمع<sup>2</sup>. وبالتالي أثبتت الميزانية التشاركية نجاعتها في ألمانيا من خلال تمكين المواطنين من عملية المشاركة في تحديد الإنفاق العام وتعزيز الشفافية في عملية الموازنة ومنه تعزيز المشاركة الديمقراطية على المستوى المحلي<sup>3</sup>.

### 3.3 الميزانية التشاركية في تونس

فالدستور المعدل عام 2014 شجع على تفيل اللامركزية ومشاركة المواطنين في الحكم المحلي. حيث نصت المادة 139 من الدستور على ان " تعتمد الجماعات المحلية اليات الديمقراطية التشاركية، ومبادئ الحوكمة المفتوحة، لضمان إسهام أوسع للمواطنين والمجتمع المدني في إعداد برامج التنمية"، وفي نفس السنة قامت الحركة الجمعياتية بحملة شعبية لتفعيل الموازنة التشاركية في بلدية المرسى، حيث بحثت الحركة في أساليب وطرق تزيد من مشاركة المواطنين في اخاذ القرارات في مختلف المناطق والقيام بتقديم مقترحات للهيئات المحلية وقال أحمد بن نجمة منسق المشروعات في الحركة الجمعياتية " لقد اخترنا الميزانية التشاركية لأننا اردنا تحقيق شكل من أشكال المشاركة الفعلية" ثم بدأت الحركة في تدريب بعض المواطنين كمشرفين يقومون بتنظيم ممارسات الميزانية التشاركية في بلدية مرسى وبعدها قامت بلديات اخرى بتبني الالية وهي:منزل بورقيبة، توزر، قابس، منوبة، قفصة، صفاقس، رواد، الكاف، سبيطلة وبن عروس. خلال الاجتماع الأول للحركة الذي عقد في مبنى بلدية مرسى ابلغ مسئولو البلدية المشاركين بانه سيتم تركيز الميزانية التشاركية على مشروع إضاءة الأماكن العامة. ثم بعدها أصبحت النقاشات تقام بين مجموعات كل مجموعة تضم

<sup>1</sup> -Sabrina Scherer and Maria A. Wimmer, Reference Process Model for Participatory Budgeting in Germany, University of Koblenz-Landau, Research Group E-Government, Universitaetsstrasse 1, 56070 Koblenz, Germany,2012, p 99.

<sup>2</sup> Youngmin Oh, Seong-ho Jeong, and Heontae Shin, A strategy for a sustainable local government: are participatory governments more efficient, effective, and equitable in the budget process? Sustainability, vol 11, n° 19, 2019, p3.

<sup>3</sup> Petite Wesley, The promise and limitations of participatory budgeting, Canadian Public Administration, vol 63, n° 03, 2020, p522.

خمسة أو ست اشخاص، تقوم كل مجموعة باقتراح مشاريع معينة ثم تعرض كل مجموعة مشاريعها المقترحة امام الحاضرين وبعدها يتم اجراء اقتراع بين هذه المشاريع، كما يتم التصويت لاختيار مندوب لكل حي دوره الاساسي هو ضمان تنفيذ المشاريع التي وافق عليها المشاركون كما يشكل المندوبون حلقة وصل بين البلدية وافراد المجتمع. لكن خلال سنة 2014 لم يناقش المشاركون في الميزانية التشاركية الا 5% من ميزانية البلدية ثم ارتفعت النسبة الى 10% سنة 2015 ذلك لأن أغلب المشاريع الخاصة بالصرف الصحي وانشاء الطرق والمشاريع الخاصة بالبيئة تتولى الادارة المركزية بتنفيذها ولا تخول للهيئات المحلية القيام بها<sup>1</sup>.

### الخاتمة:

في الأخير يمكن القول إنه إن ارادت الحكومات تحقيق تنمية محلية فلا بد من إشراك المواطن في عملية اتخاذ القرار لأنه الأدرى بمتطلباته وما يحتاجه المجتمع من مشاريع لتحسين المستوى المعيشي، وهذا من خلال تطبيق اليات الديمقراطية التشاركية كالميزانية التشاركية التي تعطي للمواطن فرصة لمشاركة الهيئات المحلية في صرف الميزانية وفق ما يتماشى مع احتياجات المجتمع. وهذا ما حاولنا الحديث عنه في بحثنا من خلال التطرق الى المفاهيم الأساسية المتعلقة بالديمقراطية التشاركية والميزانية التشاركية بالإضافة الى المفاهيم المتعلقة بالتنمية المحلية ثم عرضنا تجربتين لمدينة Porto Alégré البرازيلية والتجربة التونسية اللتان نجحتا في تطبيق الية الميزانية التشاركية، وفي الأخير توصلنا الى النتائج التالية:

- تعتبر الميزانية التشاركية الية لتحقيق التطور والاستقرار والتنمية المحلية.
- اشراك المواطن في عملية اتخاذ القرار رفقة الهيئات المركزية يزرع روح الثقة بين المواطنين والحكومة ويحفزهم أكثر على محاولة تطوير المجتمع وتحسين مستوى المعيشة.
- تحقيق التنمية المحلية لا يقتصر على جهود الدولة وإنما يتطلب تفاعل جميع الأطراف من مسؤولين محليين ومواطنين ومؤسسات المجتمع المدني.
- تعتبر تجربة Porto Alégré التجربة الرائدة في مجال الديمقراطية التشاركية من خلال اشراك المواطنين في إعداد الميزانية.

<sup>1</sup> - الموازنة التشاركية في تونس: استغلال فرص التفاعل بين المجتمع المدني والبلديات Tadamon - تم زيارته في 14 ماي 2025 على الساعة 01:03.

- حققت التجريبتين الألمانية والتونسية نجاحا في تطبيق الميزانية التشاركية في حين أن التجربة التونسية ركزت فقط على مشاريع الانارة العمومية حيث ان باقي المشاريع تعود صلاحيتها الى الهيئة المركزية فقط.

وبناء على هذه النتائج يمكن تقديم التوصيات التالية:

- توفير إطار قانوني يوجب الهيئات المحلية بضرورة اعتماد الميزانية التشاركية واشراك المواطنين في عملية التسيير المحلي.
- الاستفادة من التجارب الرائدة في مجال المقاربة التشاركية.
- استخدام وسائل التواصل الاجتماعي ووسائل لاستطلاع الراي العام لاستشارة المواطنين بكافة الشؤون المحلية والعمومية.
- تكوين المنتخبين المحليين وفق منهج يحث على ضرورة اشراك المواطنين في اتخاذ القرارات التي تخص الشأن المحلي.
- عصرنة الإدارة المحلية وفق ما يتماشى مع التطورات الحاصلة في المجتمع، واعتماد اللامركزية في تسيير البلديات من أجل منحها صلاحيات أكثر تمكنها من الاستجابة لحاجيات المواطنين باعتبارها الإدارة الأقرب من المواطن.

## المراجع:

### الكتب:

- محسن الندوي، الديمقراطية التشاركية المفهوم – النشأة – الآليات، مطبعة الخليج العربي، تطوان المغرب، الطبعة الأولى، 2018.

### المقالات العلمية:

- بلقاضي بلقاسم، دويدي خديجة هاجر، بلقاضي طاهر لمن، الديمقراطية التشاركية كآلية أخلاقية لتسيير الجماعات المحلية دراسة نموذج الميزانية التشاركية لتجارب عبر الدول، المجلة الجزائرية للأبحاث والدراسات، جامعة جيجل محمد صديق بن يحيى، المجلد 5، العدد2، 2022.
- بوجمعة ادغيش، التجارب الدولية في المقاربة التشاركية: ومدى تأثيرها على التجربة المغربية في التدبير الترابي، مجلة ابن خلدون للدراسات والأبحاث، مركز ابن العربي للثقافة والنشر (مؤسسة مجتم عمدي مرخصة من وزارة الثقافة الفلسطينية)، المجلد 02، العدد 15، 2022

- عادل إنزرن، الميزانية التشاركية كالية لتكريس مشاركة المواطن في صنع السياسات العامة، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، جامعة باتنة 1 الحاج لخضر، المجلد 06، العدد 01، 2019.
- هبة خماري، دراجي كريمو، الميزانية التشاركية: إرساء لمظاهر الحكامة الجيدة من أجل تحقيق التنمية المحلية -دراسة استكشافية لمشروع كابدال بالجزائر 2017 / 2020-، مجلة الدراسات المالية والمحاسبية والإدارية، جامعة أم البواقي، المجلد 08، العدد 01، 2021.
- ياسين ربوح، الميزانية التشاركية كالية لتجسيد التدبير المشترك للشأن المحلي في الجزائر، المجلة الدولية للبحوث القانونية والسياسية، جامعة الوادي، المجلد 08، العدد 01، 2024.

#### مقالات باللغة الأجنبية:

- Sabrina Scherer and Maria A. Wimmer, Reference Process Model for Participatory Budgeting in Germany, University of Koblenz-Landau, Research Group E-Government, Universitaetsstrasse 1, 56070 Koblenz, Germany, 2012.
- Youngmin Oh, Seong-ho Jeong, and Heontae Shin, A strategy for a sustainable local government: are participatory governments more efficient, effective, and equitable in the budget process? Sustainability, vol 11, n° 19, 2019.
- Petite Wesley, The promise and limitations of participatory budgeting, Canadian Public Administration, vol 63, n° 03, 2020.

#### الرسائل الجامعية:

- ريمة مشطوب، الثقافة السياسية والديمقراطية التشاركية في الجزائر، أطروحة دكتوراه، تخصص علم اجتماع السياسي، كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية، جامعة محمد لمين دباغين سطيف 2، 2021 / 2022.
- مقدم ابتسام، الديمقراطية التشاركية ودورها في تفعيل التنمية المحلية بالجزائر -ولاية وهران دراسة حالة-، أطروحة دكتوراه تخصص علوم سياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة وهران 2، 2018 / 2019.
- ناوي إكرام، دور مشاركة المواطن في التسيير وعلاقته بالتنمية المحلية في الجزائر، أطروحة دكتوراه، تخصص تسيير عمومي، كلية العلوم الاقتصادية والتسيير والعلوم التجارية، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، 2021 / 2022.

#### المواقع الإلكترونية:

- الموازنة التشاركية في تونس: استغلال فرص التفاعل بين المجتمع المدني والبلديات Tadamun - تم زيارته في 14 ماي 2025 على الساعة 01:03

## مشاركة المجتمع المدني في التنمية المحلية بالجزائر، بين التشريع والواقع

### Civil Society Participation in Local Development in Algeria: Legislation and Reality

أ.د. أزروال يوسف، جامعة الشهيد الشيخ العربي التبسي- تبسة  
youcef.azeroual@univ-tebessa.dz

أ.د. لعال ليلي، جامعة الشهيد الشيخ العربي التبسي- تبسة  
leyla.ladjal@univ-tebessa.dz

#### ملخص:

يشكل المجتمع المدني قطاع مركزي أكثر أهمية إلى جنب الدولة والقطاع الخاص لتجسيد الحوكمة، نظرا لما يؤديه من دور تحقيق غاية وجوده كفاعل مكمل لوظيفة الدولة، وهذا على مستويات مختلفة (وطني، إقليمي، محلي) وفي مجالات عدة (سياسية، اقتصادية، اجتماعية...)، إضافة إلى كونه وفقا لمنظور التنمية والتحديث يؤدي دورا محوريا في مجال التنمية على أصعدة عدة، لا سميا منها مشاركته في التنمية على المستوى المحلي. لذلك نهدف من خلال هذا الاقتراح البحثي إلى محاولة تسليط الضوء على دور المجتمع المدني في تحقيق التنمية المحلية، استنادا إلى مقاربة تشاركية موسعة، تعزز من فاعليته في تقديم الرؤية اللازمة للجماعات المحلية والمشاركة في تنفيذ سياسة التنمية المحلية، من خلال التطرق إلى دور المجتمع المدني في تجسيد التنمية المحلية في الجزائر.

الكلمات المفتاحية: الدولة؛ المشاركة؛ التنمية المحلية؛ المجتمع المدني؛ الإطار التشريعي.

#### Abstract:

Civil society stands as a vital and increasingly significant sector alongside the state and the private sector in embodying governance. It fulfills a crucial complementary role to that of the state across various levels-national, regional, local-and in multiple domains, including political, economic, and social spheres. From the perspectives of development and modernization, civil society is recognized as a key driver of development, especially through its active participation in local development initiatives.

This research proposal seeks to explore the contribution of civil society to local development, emphasizing a broad participatory approach that strengthens its capacity to offer strategic vision to local communities and to engage in the implementation of local development policies. Specifically, the study will focus on examining the role of civil society in advancing local development in Algeria.

**Keyword:** state; participation; local development; civil society; legislative framework.

## مقدمة

تحتل مسألة التنمية المحلية حيزا واسعا من اهتمامات الباحثين، الأكاديميين، الخبراء وصانعي السياسة العامة المحلية، فضلا عن المواطن الذي تهمة مخرجات العملية التنموية بصفة مباشرة، نظرا لما تمثله من أهمية بالغة في حياة الدولة والمجتمع على حد سواء، لأن ذلك يؤثر بصورة مباشرة في مؤشر الثقة السياسية واستمرار النظام السياسي القائم، فاستمرار النظام السياسي يقتضي ضرورة البحث عن الوسائل والآليات اللازمة للخروج بالمجتمع من حالة التخلف إلى التنمية بمختلف أبعادها، وتحسين مؤشر جودة الحياة، كل ذلك انطلاقا من قاعدة أساسية مفادها الاستفادة الجميع من مختلف الموارد المحلية المتاحة بصورة عقلانية، عبر مقارنة تتضمن مشاركة الجميع من فواعل مهيكلة ومواطنين في صنع سياسة عامة تنموية محلية.

وبناء عليه، برزت في أدبيات التنمية والتحديث العديد من الطروحات النظرية الداعية إلى ضرورة اعتماد المشاركة المجتمعية في حلحلة الأزمات وبلورة رؤية واضحة حول ضبط حاجيات الأفراد والمجتمعات المحلية ومتطلباتها، في هذا السياق يندرج دور المجتمع المدني باعتباره احد الفواعل المهمة والضرورية إلى جنب كل من الدولة والقطاع الخاص، نظرا لما له من تأثير في صياغة السياسة العامة المحلية، والمشاركة في صنع القرار المحلي، باعتباره قناة اتصال جيدة بين المواطن والمسؤول المحلي، ولهذا جاء هذا البحث لفحص وتحليل موقع ومكانة المجتمع المدني الجزائري ودوره في التنمية المحلية.

الإشكالية: على الرغم من قيام المشرع الجزائري بصناعة ترسانة قانونية تعزز من دور المجتمع المدني في التنمية المحلية، غير أن الواقع يكشف عن تباين جلي بين النصوص القانونية والواقع. وعليه يمكن أن نتساءل عن مدى فعالية المجتمع المدني في التنمية المحلية بالجزائر؟ وهل انسجم الإطار التشريعي مع الممارسة الميدانية؟

الفرضيات: للإجابة عن الإشكالية المطروحة، نفترض ما يلي:

- تحقيق التنمية المحلية يستند إلى المشاركة الحقيقية لمختلف روافد المجتمع المدني.
- يستند المجتمع المدني في أدائه لدوره التنموي محليا في الجزائر على جملة من القوانين والتشريعات المنظمة لهذه الوظيفة.
- مناهج البحث وأدواته: اعتمدت في دراسة موضوع دور المجتمع المدني في التنمية المحلية بالجزائر على ما يلي:

- المنهج الوصفي: حاولت من خلال توظيف المنهج الوصفي التوقف عند توضيح المفاهيم المتعلقة بالبحث، أين عملت على تقديم مفهوم المجتمع المدني ووظائفه، فضلا عن التطرق إلى معنى التنمية المحلية وأهم المرتكزات التي تستند عليها.
- منهج دراسة الحالة: يتضح استخدام منهج دراسة الحالة في هذا البحث عبر التركيز على دراسة دور المجتمع المدني في الجزائر، والتوقف عند دوره في مجال التنمية المحلية، انطلاقا من كون نشأته تعتبر حديثا نسبيا، ويتضمن عدد كبير ومتنوع من فواعل الحركة الجمعوية.
- الاقتراب القانوني المؤسسي: يتعلق توظيف الاقتراب القانوني المؤسسي في دراسة موضوع المجتمع المدني والتنمية المحلية بالجزائر، بتوضيح الإطار القانوني والتشريعي المحدد لنشأة المجتمع المدني وأهم القوانين التي تضبطه، وكذلك تفصيل أهم الآليات التي حددها المشرع الجزائري التي تهدف إلى تنظيم دور مؤسسات المجتمع المدني الجزائري في التنمية المحلية.
- الاقتراب الوظيفي: ينطلق استخدامنا للاقتراب الوظيفي في هذا السياق من أن مؤسسات المجتمع المدني تقوم بممارسة العديد من الوظائف داخل الدولة، كما أنها تشكل بنية أساسية تعمل إلى جنب الدولة وفقا لمقاربة تشاركية تتقاسم مع الدولة جملة من الوظائف لاسيما منها الدور التنموي للمجتمع المدني على النطاق المحلي.
- عناصر البحث: للتوقف عند دور المجتمع المدني في التنمية المحلية من خلال دراسة حالة الجزائر، تم الاعتماد في هذا البحث على العناصر التالية:
  - الإطار المفاهيمي للمجتمع المدني، والتنمية المحلية
  - محددات إشراك المجتمع المدني في التنمية المحلية
  - الإطار التشريعي للمجتمع المدني في الجزائر ومكوناته
  - القوانين المنظمة لمشاركة المجتمع المدني في التنمية المحلية بالجزائر
  - أدوات مشاركة المجتمع المدني في التنمية المحلية بالجزائر

## 1. الإطار المفاهيمي للمجتمع المدني، والتنمية المحلية.

يستعرض العنصر الأول من البحث مفهوم المجتمع المدني ووظائفه، وكذلك مفهوم التنمية المحلية ومرتكزاتها.

## 1.1 مفهوم المجتمع المدني ووظائفه:

يشير مفهوم المجتمع المدني إلى الكيان البشرى الجماعى، الذى تربطه شبكة معقدة من العلاقات والتفاعلات، على سبيل الدوام والاستقرار النسبى، حيث يمنح هذا الكيان الاستقرار والتكيف الزمكاني<sup>1</sup>، كما يرتبط أيضا بمجموعة من التنظيمات النابعة من إرادة المواطنين، تتوسط أو تكون وسيطا *Intermédiaire* بين مؤسسات القطاع الخاص والمؤسسات الحكومية، إذا لا تسعى تلك التنظيمات إلى تحقيق الربح، وهذا ما يجعل منها تهدف أساسا إلى تحقيق الصالح العام. بطبيعة الحال، كل ذلك، يندرج فى سياق ما تصدره الحكومات من قوانين منظمة لعمل هذا القطاع المجتمعي<sup>2</sup>.

ويعرف لارى دايموند *Larry Diamond* المجتمع المدني بأنه حيز لحياة اجتماعية منظمة، تعتمد على مبادئ الإرادة والدعم الذاتى، والاستقلالية عن جهاز الدولة، ويخضع هذا المجتمع لنظام قانونى أو مجموعة من القوانين والالتزامات المشتركة<sup>3</sup>، ومن جهة أخرى يعرف عبد الغفار شكر المجتمع المدني بأنه التنظيمات التى تنشأ بصفة طوعية ومستقلة عن الدولة، قصد تحقيق مصالح أعضائها، وتتخذ أشكالا عدة، الحركات الاجتماعية، والتنظيمات غير الحكومية، وتهدف أيضا إلى تقديم المساعدات والخدمات الاجتماعية للمواطنين عبر ممارسة أنشطة إنسانية متنوعة، وتستند فى ذلك على منظومة قيم ومعايير الاحترام والتسامح، والمشاركة والإدارة السلمية للتنوع والاختلاف<sup>4</sup>. يضطلع المجتمع المدني فى مختلف الأنظمة السياسية بجملة من الوظائف، يمكن حصرها فيما يلى<sup>5</sup>:

- تجميع المصالح والتعبير عنها؛ تتولى منظمات المجتمع المدني بلورة مواقف الجماعات وانشغالهم، وأهم القضايا والتحديات المطروحة على مستوى المجتمع والأعضاء، وبعدها يتحرك وفق مقاربة تشاركية لنقلها إلى المؤسسات المعنية من أجل حلها وتحقيق النفع العام.

<sup>1</sup> حسن دخیل: إشكالية التنمية الاقتصادية المتوازنة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2009، ص 152-153.

<sup>2</sup> أماني قنديل وآخرون: مواطنون: دعم المجتمع المدني فى العالم، دار المستقبل العربى، القاهرة، 1994، ص 148-149.

<sup>3</sup> صالح زباني: القطاع الثالث ودوره فى مجال الخدمة الاجتماعية، المجلة الجزائرية للأمن والتنمية، جامعة باتنة 1، العدد (05)، 2013، ص 10.

<sup>4</sup> الفاتح متروك: المجتمع والديمقراطية والدولة فى الوطن العربى، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2000، ص 26.

<sup>5</sup> مازن محمد: دور المجتمع المدني فى حماية البيئة، مذكرة ماجستير، قانون عام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2016-2017، ص 47.



- تكوين قيادات جديدة؛ أي تقوم مؤسسات المجتمع المدني بتكوين الموارد البشرية المؤهلة لقيادة عملية التغيير الاجتماعي، توريث ثقافة العمل التطوعي عبر الأجيال، لأن منظمات المجتمع المدني تعد خزاناً ينبع بالقيادات الكامنة، هذه الأخيرة تعمل مؤسسات المجتمع المدني على صقلها وإدماجها بصورة مباشرة وكلية في عملية التنمية وتحقيق الصالح العام.
- نشر ثقافة العمل التطوعي وتعزيز دور الأفراد من خلال المشاركة في مختلف الأنشطة المدنية طوعاً، انطلاقاً من منظومة قيم متكاملة قائمة على الحوار، التسامح، المشاركة، تبادل الأدوار، المساءلة، وإدارة التنوع بصورة سلمية.
- شغل الفراغ والفجوة في حال غياب الدولة؛ إن مؤسسات المجتمع المدني تتولى سد الفراغ الذي ينتج عن غياب الدولة وعجزها، حيث ومن خلال تواجدها على المستوى القاعدي الاجتماعي، وبناء على ما تستند عليه من قيم متكاملة، فيمكن لها أن تتولى القيام بوظائف الدفاع والحفاظ على الأمن داخل المجتمع، حتى لا يتعرض هذا الأخير إلى الانهيار والتفكك، وبالتالي تهديد للخدمات المقدمة لمختلف الفئات الضعيفة في المجتمع نتيجة غياب الدولة<sup>1</sup>.

## 2.1 مفهوم التنمية المحلية ومركزاتها

يتعلق مفهوم التنمية المحلية بجملة العمليات التي يتم من خلالها توحيد جهود الأهالي، وكذا السلطات المحلية لتحسين حالة المجتمع المحلي، وتحقيق التكامل في سياق أمن، والمساعدة على المشاركة في التقدم الوطني، حيث يعتمد في ذلك على متغيرين، هما: المساهمة الفعلية للأهالي في تحسين مستوى المعيشة، وتوفير ضرورات الخدمة الفنية التي تحفز المبادرة والمساعدة المتبادلة بين مختلف مكونات المجتمع<sup>2</sup>.

ويعرف من جهة ثانية كزافيي قريفر "Xavier Griffer" التنمية المحلية بأنها مسار تنوع النشاطات الاقتصادية والاجتماعية عبر تعبئة تامة لمختلف الطاقات والموارد التي توجد في إطار إقليم معين<sup>3</sup>، وفي نفس السياق ذهب ويفر Waever إلى القول بأن التنمية المحلية تنطوي توظيف ثروات إقليم معين من قبل السكان قصد تحقيق حاجياتهم الخاصة، إذ يستند في ذلك على عدة

<sup>1</sup> - مازن محمد، مرجع سابق، ص 48.

<sup>2</sup> - مصطفى الجندي: الإدارة المحلية وإستراتيجيتها، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1987، ص 49.

<sup>3</sup> - Xavier Griffer: Territoires de France: les enjeux économiques soucieuse de la décentralisation. Economisa, Paris, 1984, p146.

مكونات، ثقافة أهل المنطقة، السلطة السياسية والموارد الاقتصادية<sup>1</sup>.

وتتعلق التنمية المحلية أيضا بعملية التنسيق والتعاون الهادف بين جهود الفواعل الرسمية، وجهود الفواعل غير الرسمية، لتحسين مستوى المجتمعات المحلية على مستويات عدة، اقتصادية، اجتماعية، ثقافية، وحضرية، من منطلق مقارنة تحسين نوعية الحياة لأهالي المنطقة على مستوى محلي، وفقا لرؤية إستراتيجية تنموية متكاملة<sup>2</sup>.

بصفة عامة؛ ومن خلال عرض أهم تعريفات التنمية المحلية، فإننا نؤكد هنا على أن التنمية المحلية تتعلق بتوافر شروط الحياة الكريمة لسكان المنطقة، وكذلك بناء رؤية إستراتيجية شاملة للسكان المحليين ودورهم في الحياة، فضلا عن تحفيزهم في البحث عن تحقيق حياة أفضل ذات نوعية، عبر مقارنة اجتماعية تعزز من الثقة والقيادة وتحمل المسؤولية، والقدرة على المساهمة والمشاركة الجماعية في تحسين نوعية الحياة بصورة مستمرة قابلة للتكيف مع مختلف المتغيرات<sup>3</sup>. يرتكز مفهوم التنمية المحلية على عدة مرتكزات، سنفصلها فيما يلي<sup>4</sup>:

- عمومية الرؤية والغاية: أي أن الهدف من التنمية المحلية هو تحسين الحياة لكافة أفراد المجتمع، وتطوير مستوى المشاركة في تجسيد هذا التطور والتقدم، إذ يرتكز في تحقيق هذا الهدف على المشاركة الشعبية في إحداث تغيير على مستوى المجتمع المحلي، ومختلف أنساقه الفرعية ذات الأبعاد المتعددة منها الاقتصادية، السياسية، الاجتماعية، الثقافية، والبيئية.

- التنمية البيئية محليا؛ وتتعلق بالاستغلال الأمثل للموارد البيئية المتوفرة محليا، قصد استدامتها ومنحها القدرة على التجدد والتكيف مع مختلف المتغيرات المحيطة، بهدف الاستمرار في

<sup>1</sup> -Waever Clyde: le développement par le bas: vers une doctrine de développement territoriale, Litec, Paris, 1983, p182.

<sup>2</sup> -وفاء معاوي: الحكم المحلي الرشيد كآلية للتنمية المحلية في الجزائر، مذكرة ماجستير، علوم سياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة 1، 2010، ص 53.

<sup>3</sup> -عبد الرحمان حسن حمدي: الإيديولوجية والتنمية في إفريقيا: دراسة مقارنة لتجربتي كينيا وتنزانيا، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، القاهرة، 1991، ص ص 14-15.

<sup>4</sup> -جهيدة شاوش: المجتمع المدني والتنمية المحلية، مذكرة ماجستير، علم اجتماع التنمية، كلية العلوم الاجتماعية والإنسانية، جامعة بسكرة، 2004، ص 47.

علوتي عمار: التنمية المحلية: الأهداف والسياسات- مقارنة نظرية، المجلة الجزائرية للأبحاث الاقتصادية والمالية، جامعة باتنة 1، مج (03) العدد (01)، 2019، ص 69.

المحافظة على مصالح الأجيال القادمة، والتحسين المستدام لمعيشة الأفراد والجماعات وفق مقارنة إصلاحية تنمية شاملة.

- التنمية الاقتصادية محليا؛ تشير إلى تحسين المستوى الاقتصادي للمواطنين، أي الدخل الفردي الحقيقي، والعمل على تقليص الفوارق الاجتماعية بين الأفراد، أو عبر العدالة فى توزيع فرص العمل، وكذلك التنوع فى مصادر الدخل وخلق الثروة المحلية والسياسات الاقتصادية المحلية.

- التنمية البشرية محليا؛ أي العمل على تحقيق الملائمة والتوازن بين ارتفاع معدلات النمو الديمغرافية محليا، ومعدلات النمو الاقتصادي ومدى توفر الموارد محليا، فضلا عن اعتماد على متغير التوزيع الجغرافي للسكان تناسباً مع انتشار وتوزيع الموارد الاقتصادية المتاحة محليا.

- التنمية المؤسسية محليا؛ تتعلق بالمشاركة الشعبية فى تحسين كفاءة الفواعل المحلية، من خلال إدماجها وتحفيزها وتحملها المسؤولية فى عملية التنمية المحلية.

## 2. محددات إشراك المجتمع المدني فى التنمية المحلية

تنطلق التنمية المحلية الحقيقية من قاسم مشترك يربط بين الجماعات المحلية والفواعل المجتمعية المحلية، حيث ينصهر فيه التضارب والتعارض بين المصالح، وتزول فيه الحدود بين الجهات والأقاليم، فضلا عن كونها تستند إلى المشاركة الفعلية الشعبية فى بلورة رؤية تنمية شاملة، تهدف إلى تحقيق العدالة والأهداف الإنسانية والرفاه الاجتماعي، فهى عملية ديناميكية متواصلة تعبر عن حاجيات المجتمع، تساهم فى تحقيقها كل القطاعات والمجموعات والتنظيمات المحلية، وفقا لمقاربة تنمية شاملة، تراعى فيها الاستخدام الأمثل للموارد المتاحة<sup>1</sup>.

ويتطلب لتحقيق الشراكة الحقيقية بين فواعل المجتمع المدني ومختلف الهيئات المحلية المعنية بالتنمية المحلية العديد من الضرورات والمحددات، نذكرها كما يلي<sup>2</sup>:

- بناء مصالحة سياسية مع فواعل المجتمع المدني ومختلف الروافد الاجتماعية، من خلال منح الفرصة فى التعبير عن حاجات الأفراد، أين يصبح المجتمع المدني واحدا من الروافد والأدوات التى تعزز مكانة الأفراد فى المجتمع والدولة على حد سواء.

<sup>1</sup> حسن دخيل: مرجع سابق، ص 160.

<sup>2</sup> مسعود البلي: تفعيل دور المجتمع المدني فى التنمية المحلية: دراسية نظرية من منظور الحكم الجيد، مجلة دراسات وأبحاث، العدد (19)، مج (7)، 2015، ص 349. وإبراهيم أحمد ملاوي: أهمية منظمات المجتمع المدني فى التنمية، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، العدد (02)، 2008، ص 260.

- مراعاة المنظومة الثقافية للمجتمع، فعلى سبيل المثال فى المجتمعات المسلمة يتم العمل وفقا لمنظومة قيم أساسها التكافل، التضامن والإحسان... الخ، وكذلك القيم الموجودة فى المجتمعات الغربية مثل الديمقراطية، المواطنة، وحتى فى المجتمعات المسيحية ثبت أن العمل بمفاهيم العمل التطوعي له دور فى التنمية، مما يزيد فى الانخراط فى أعمال النفع والصالح العام.
  - يجب تقديم الدعم المالى لمنظمات المجتمع المدني، لاسيما على المستوى المحلي، للوقوف دون عجز هذه المنظمات، وفى الوقت نفسه الوقوف دون لجوءها إلى التمويل الخارجى القائم على إيدىولوجيا معينة.
  - يستلزم اعتماد مقارنة التكوين الذاتى، والتى تقوم فيها منظمات المجتمع المدني بتكوين نفسها عبر برامج هادفة، ومحاكاة مفهوم التنمية عبر مخططات تنموية محلية، مما ينعكس ايجابا على التطوير النوعى لأنشطتها.
  - تضمين منظمات المجتمع المدني فى خطابها التنموي، التطوعي والخيري مفهوم العمل التنموي بالتوازي مع برامج التنمية الحكومية المتعددة.
  - ضرورة وضع الحكومة لإطار قانوني واضح، يوضح دور منظمات المجتمع المدني وأسباب وجودها، والاعتراف بها كشريك رئيسي وفاعل تنموي، بعيدا عن الرقابة والهيمنة.
3. الإطار التشريعي للمجتمع المدني فى الجزائر

لقد تعامل المشرع الجزائرى مع مفهوم المجتمع المدني بمقاربة قانونية واضحة، عملت مع الوقت على تعزيز مؤسساته، وتهيأت له مختلف الظروف من أجل القيام بدوره إلى جانب الدولة ومشاركته فى صنع رؤية تنموية متكاملة، لذلك سنحاول من خلال هذا العنصر عرض مختلف التشريعات التى وردت فى الدساتير الجزائرية، والقوانين التى جاءت لتنظيم عمل المجتمع المدني الجزائرى.

### 1.3 المجتمع المدني الجزائرى فى الدساتير والقوانين ومكوناته:

بعد المصادقة على دستور الأول للدولة سنة 1963 بقى العمل بقانون الجمعيات الفرنسى لسنة 1901، ولكن هذا الأمر كان شكليا فقط من أجل العمل على تدعيم الوحدة الوطنية والحفاظ على شرعية المؤسسات المنشأة حديثا، حيث نصت المادة 19 منه على أن حرية تكوين الجمعيات وحرية التعبير ومخاطبة الجمهور مضمونة، ومن جهة أخرى قيدت المادة 22 هذا الحق من خلال فرض شروط صارمة للسماح بعمل الجمعيات منها، ألا يتم استغلال الحقوق المنصوص عليها فى

المادة 19 للمساس باستقلال الأمة وسلامة التراب الوطني ومطامح الشعب الاشتراكية ووحداية جبهة التحرير الوطني، والملاحظ على هذه الشروط أنها منطقية لأن الدولة حديثة عهد الاستقلال وتصبو للمحافظة على السلامة والاستقرار الوطني في إطار النهج الاشتراكي المعتمد في ظل الحزب الواحد.<sup>1</sup>

أما دستور 1976 فقد اعترف بحرية إنشاء الجمعيات في المادة 56 لكنه كان أقل تحررا من الدستور السابق الذي ضمن الحق، وأكثر من ذلك فقد أسقط هذا الحق في حالة اتيان أي أعمال تمس بمصالح المجموعة الوطنية ومبادئ وحدة الشعب والتراب الوطني أو بأمنه الداخلي والخارجي للدولة أو بالثورة الاشتراكية. واعترف للعمال بالحق في الانضمام للنقابات المهنية (ممثلة في الاتحاد العام للعمال الجزائريين) وهو اعتراف ضمني بالحق في إنشاء نقابات مهنية.<sup>2</sup>

أما دستور 1989، فقد جاء في المادة 32 على أن الدفاع الفردي أو عن طريق الجماعة عن الحقوق مضمون، وكذلك في المادة 41 منه حددت مجالات تطبيق حرية التعبير والتجمع والجمعيات، ونصت المادة 43 على التأكيد في حق إنشاء الجمعيات مضمون، وأن الدولة تعمل على تشجيع الحركة الجمعوية، فضلا عن أن القانون يحدد كفاءات وشروط إنشاء الجمعيات، واعتبرت المادة 39 أيضا قاعدة عامة في إقرار حق المواطن في الاجتماع وتكوين الجمعيات، لذلك فدستور 1989 أقر حق إنشاء الجمعيات ذات الطابع السياسي وحق العمل التطوعي، وتكريس حق الممارسة النقابية، وهذا ما أدى إلى انتشار الحركات الاجتماعية والنقابات ومنظمات المجتمع المدني، وكذلك الأحزاب السياسية.<sup>3</sup>

وقد تطرق أيضا قانون الجمعيات 90-31 في المادة الثانية منه إلى الجمعيات كونها اتفاقية تخضع للقوانين المعمول بها، يجتمع في إطارها أشخاص طبيعيين ومعنويون على أساس تعاقدية وغير مربح، ويشتركون في تسخير معارضهم ووسائلهم لمدة محددة من أجل ترقية الأنشطة ذات

<sup>1</sup> خضرة مخلوفي: محاضرات في مقياس مؤسسات المجتمع المدني لحماية حقوق الإنسان، السنة الثانية ماستر تخصص حقوق الإنسان والحريات العامة جامعة محمد لين دباغين سطيف 2، قسم الحقوق، 2023-2024، ص 26.

<sup>2</sup> المرجع نفسه، ص 26.

<sup>3</sup> المواد (39-41-43): المرسوم الرئاسي رقم 19-89 المؤرخ في 22 رجب 1409 الموافق لـ 28 فيفري 1989 المتعلق بدستور 23 فيفري 1989، ج.ر.ج.ج، العدد (09) المؤرخ في 01 مارس 1989، ص 239.

الطابع المهني والاجتماعي والعلمي والديني والتربوي والثقافي<sup>1</sup>. وكان لهذا القانون الأثر الجلي في تأسيس العدد المعبر من الجمعيات وانتشارها عبر الوطن<sup>2</sup>، حيث أن شروط تأسيس الجمعية اتسمت بمرونة كبيرة وبساطة الإجراءات، والجدول الموالي يوضح نمو عدد الجمعيات عقب تبني مفهوم التعددية السياسية والانفتاح السياسي.

السنة	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
العدد	81	152	136	96	64	72	75	12	04	02	37	16

#### الجدول رقم 01: تطور عدد الجمعيات في الجزائر (1989-2000)

المصدر: محمد بوسنة: الحركة الجمعوية في الجزائر، مجلة العلوم الإنسانية، العدد (17)، جوان 2002، ص ص 134-135.

أما دستور 1996 فقد أكد في المادة 33 على أن الدفاع الفردي أو عن طريق الجمعية عن الحقوق الأساسية للإنسان وعن الحريات الفردية والجماعية مضمون، وحسبما جاء في المادة 41 فإن حرية التعبير وإنشاء الجمعيات والتجمع مضمون للمواطن، كما ذهبت المادة 43 إلى النص على مفهوم الحركة الجمعوية، حيث أقرت بحق إنشاء الجمعيات، وأيضا حسب ما جاء في المادة 42 أن حق إنشاء الأحزاب السياسية معترف به ومضمون، غير أنه لا يمكن أن تتأسس على أساس ديني أو لغوي أو عرقي أو جنسي أو مهني أو جهوي<sup>3</sup>.

السنة	1999	2001	2002	2005	2007
العدد	54000	64000	70000	75000	80000

#### الجدول رقم 02: تطور عدد الجمعيات في الجزائر

المصدر: عيسى بوقرة: إشكالية العلاقة بين الدولة والمجتمع المدني في الجزائر 1989-2015، مذكرة ماستر، علوم سياسية، جامعة محمد بوضياف المسيلة، 2013-2014، ص 102.

<sup>1</sup> قوي بوحنية، المجتمع المدني الجزائري: بين إيديولوجيا السلطة والتغير السياسي، انظر الرابط التالي: <https://bit.ly/459nA5C>، تاريخ التصفح 2025/05/11.

<sup>2</sup> مرسى مشري: المجتمع المدني في الجزائر: دراسة في آلية تفعيله، الملتقى الوطني حول التحولات السياسية وإشكالية التنمية في الجزائر: واقع وتحديات، جامعة حسنية بن بوعلي، الشلف، 2008/08/20، ص 11.

<sup>3</sup> المواد (33-41-43): المرسوم الرئاسي رقم 96-438 المؤرخ في 26 رجب 1417 الموافق لـ 07 ديسمبر 1996 المتعلق بإصدار نص تعديل الدستور، (ج.ر.ج.ج)، العدد (76) المؤرخ في 08 ديسمبر 1996، ص 12.

أما عن الجمعيات في قانون الجمعيات رقم 06-12 فقد جاء في المادة الثانية منه على أن الجمعية هي تجمع أشخاص طبيعيين ومعنويين على أساس تعاظمي لمدة زمنية محددة أو غير محددة، يشترك هؤلاء الأشخاص في تسخير معارفهم ووسائلهم تطوعا، ولغرض غير مريح من أجل ترقية الأنشطة، لاسيما في المجال المهني والاجتماعي والعلمي والديني والتربوي والثقافي، الرياضي، البيئي، الخيري والإنساني. وقد فصل المشرع الجزائري هنا بين الأحزاب السياسية وباقي الفواعل الاجتماعية والسياسية، حيث ميز من خلال المادة 13 بين الحزب والجمعية، حيث تتميز هذه الأخيرة بالهدف والتسمية والعمل عن الأحزاب السياسية، ولا يمكن أن تكون لها علاقة بها من الناحية التنظيمية أو الهيكلية، ولا يمكن لها أن تتلقى إعانات أو هبات أو هدايا مهما يكن شكلها، ولا يجوز لها أن تساهم في تمويلها.<sup>1</sup>

أما في دستور الجزائر 2020 فقد أكد المؤسس الدستوري الجزائري على ضرورة إشراك المجتمع المدني في التنمية المحلية وتسيير الشؤون العمومية، حيث جاء في ديباجة الدستور "يعتزم أن يبني بهذا الدستور مؤسسات أساسية مشاركة كل المواطنين والمجتمع المدني بما فيه الجالية الجزائرية في الخارج في تسيير الشؤون العمومية"، وتذهب المادة 10 من الدستور إلى التأكيد على دور المجتمع المدني في التنمية المحلية، وتسيير الشؤون العمومية، حيث نصت على أن تسهر الدولة على تفعيل دور المجتمع المدني للمشاركة في تسيير الشؤون العمومية، وفي هذا السياق أيضا نصت المادة 16 في الفقرة الثالثة على أن تشجع الدولة الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية من خلال المجتمع المدني.<sup>2</sup>

## 2.3 مكونات المجتمع المدني الجزائري

إن الأنظمة السياسية وعلى اختلاف طبيعتها، ديمقراطية أو غير ديمقراطية، فإن أهم سمة تتسم بها هي الوجود الموازي لمؤسسات غير رسمية تشاركها في حل الأزمات والخروج منها، وإدارة الصراعات داخل المجتمع، لأن هذه التنظيمات والمؤسسات هي الحيز والفضاء الذي يستوعب أفكار الأفراد وآرائهم، وتعمل على تنظيمها لتحقيق الهدف والصالح العام، وهذا على عكس الأنظمة التي

<sup>1</sup> - المواد (02-13): القانون رقم 06-12 المؤرخ في 18 صفر 1433 الموافق لـ 12 يناير 2012، المتعلق بالجمعيات، ج.ر.ج، العدد (02)، 15 يناير 2012، ص ص 34-35.

<sup>2</sup> - المواد (02-13): القانون رقم 06-12 المؤرخ في 18 صفر 1433 الموافق لـ 12 يناير 2012، المتعلق بالجمعيات، ج.ر.ج، العدد (02)، 15 يناير 2012، ص ص 34-35.

لا تتوفر على هذا النوع من المؤسسات.<sup>1</sup> لذلك نجد أنفسنا في هذا السياق ملزمين بالتطرق والحديث عن مكونات وفواعل المجتمع المدني في الجزائر، والتي هي في الواقع تتميز بالتعدد والتنوع، حيث يتكون المجتمع المدني الجزائري من الفواعل التالية:

- **المنظمات النقابية:** تعتبر التنظيمات النقابية أحد أهم المكونات الرئيسية للمجتمع المدني وأبرزها وأكثرها فعالية مقارنة بباقي مكوناته، وقد عملت دساتير الجزائر المستقلة على ضمان حق الممارسة النقابية، بحكم أنها تمثل أحد أهم الحقوق الأساسية للإنسان، واستنادا إلى الإعلان العالمي لحقوق الإنسان ومختلف العهود والمواثيق الدولية، وكذلك التزامات الجزائر دوليا، فقد ضمنت الحماية القانونية للعمل النقابي في مختلف الدساتير 1963، 1976، كما أنه بموجب دستور 1989 تحررت المنظمات النقابية من أي وصاية أو تبعية سياسية، فضلا عن ضمان دستور 1996 الحق النقابي، معترف به لجميع المواطنين، وهذا ما أكدته من قبل القانون المتعلق بالحق النقابي رقم 90-14 المؤرخ في 02 جوان 1990، وبناء على ذلك فقد تأسست العديد من التنظيمات النقابية منها الاتحاد العام للعمال الجزائريين سنة 1956، الاتحاد الوطني للفلاحين الجزائريين سنة 1953، النقابة الإسلامية للعمل سنة 1990، اللجنة الوطنية لإنقاذ الجزائر سنة 1992.<sup>2</sup>

- **الجمعيات:** إن الحركة الجمعوية بالجزائر تكاد لا تجد لها أثر في الساحة السياسية قبل سنة 1989، وهذا راجع إلى طبيعة النظام السياسي المنتهج، وهيمنة الحزب الواحد، غير أنه بمجرد تبني التعددية الحزبية، والانفتاح السياسي بعد أحداث أكتوبر 1988، شهدت الحركة الجمعوية انتشارا واسعا، وهذا ما جسده قانون 90-31 الصادر سنة 1990، حيث كما سبق وأن تطرقنا إليه ظهور الكثير من الجمعيات الوطنية والمحلية، وفي العديد من المجالات الثقافية، الاجتماعية والبيئية... الخ، وقد كان لهذا القانون الأثر الواضح في الانتشار الواسع للجمعيات نظرا لبساطة الإجراءات على مستوى التأسيس ومنح الاعتماد للنشاط، ويمكن أن نقر بأن الحركة الجمعوية

<sup>1</sup> - أحمد شكر الصبيحي: مستقبل المجتمع المدني في الوطن العربي، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، القاهرة، 2000، ص ص 14-15.

<sup>2</sup> - هشام عبد الكريم: المجتمع المدني ودوره في التنمية السياسية بالجزائر 1989-1999، مذكرة ماجستير، علوم سياسية تنظيم سياسي وإداري، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2006، ص ص 90-95.



بالجزائر عرفت تنوعا من حيث الاهتمام، حيث شملت الجمعيات النسوية، ومنظمات حقوق الإنسان، والجمعيات التطوعية، والحركات الطلابية.<sup>1</sup>

- الإعلام: يعتبر الإعلام رافد أساسي للأنظمة السياسية، فمن خلال الإعلام يمكن للأنظمة السياسية أن تعمر طويلا، وتتمتع بالاستقرار من خلال اعتمادها على مبدأ التكيف مع مختلف الأزمات، والتي يمكن أن تواجهها، ونظرا لما يتمتع به الإعلام من دور في هذا الشأن، يستلزم وجود إطار قانوني ينظم ويحمي الممارسة الإعلامية، وهو ما جاء بعد صدور دستور 1989 الذي أقر التعددية والانفتاح الإعلامي، والنص على مبدأ حرية الرأي والتعبير، وهو ما جاء به قانون الإعلام لسنة 1990، والذي عرف عدة تغيرات عبر مراحل مختلفة، كان لها الأثر الإيجابي في تطور الممارسة الإعلامية بالجزائر.<sup>2</sup>

- الأحزاب السياسية: لم ترتبط النشأة السياسية للأحزاب في الجزائر بدستور 1989 فحسب، بل تمتد جذورها إلى ما قبل 1989، على الرغم من أن النظام السياسي كان يتبنى مفهوم الأحادية الحزبية، لكن هذا لم يمنع دون وجود أحزاب سياسية تنشط بطريقة سرية لاسيما أحزاب المعارضة، لذلك بقيت الجزائر تحت ظل نظام الحزب الواحد لمدة 27 عاما إلى غاية صدور دستور 1989، هذا الأخير الذي اعترف بحق إنشاء الجمعيات ذات الطابع السياسي، وقد اشترط عدم تأسيسها على أساس ديني، عرقي، جهوي، أو مهني، وبناء على ذلك وصل عدد الأحزاب التي منحها وزارة الداخلية الاعتماد الرسمي 67 حزبا، وانقسمت بين ثلاث تيارات كبرى؛ التيار الإسلامي، التيار الوطني، التيار العلماني.<sup>3</sup>

وقد جاء دستور 1996 ليؤكد في المادة 42 على حق إنشاء الأحزاب السياسية معترف به ومضمون، وبعده صدر الأمر رقم 97-09، المؤرخ في 06 مارس 1997 المتضمن القانون العضوي للأحزاب السياسية، وقد ضبط أكثر شروط وضوابط تأسيس الأحزاب السياسية، الأمر الذي أثر في تراجع عدد الأحزاب السياسية إلى 25 حزبا.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> عبد الناصر جابي: الحركات الاجتماعية في الجزائر بين أزمة الدولة الوطنية وشروخ المجتمع، مركز البحوث والاقتصاد من أجل التنمية، الجزائر، 2012، ص 08.

<sup>2</sup> حياة قزادري: علاقة الصحفي الجزائري بالثقافة السياسية، مذكرة ماجستير، علوم الإعلام والاتصال، قسم الإعلام، جامعة الجزائر، 2001، ص ص 57-58.

<sup>3</sup> إسماعيل قيرة وآخرون: مستقبل الديمقراطية في الجزائر، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2002، ص 155.

<sup>4</sup> نور الدين حاروش: الأحزاب السياسية، دار الأمة، الجزائر، 2009، ص 135.

#### 4. القوانين المنظمة لمشاركة المجتمع المدني في التنمية المحلية بالجزائر

شهد موضوع إشراك المجتمع المدني في عملية التنمية المحلية بالجزائر اهتمام واسعاً من قبل المشرع الجزائري، حيث جاءت العديد من القوانين التي ركزت على ضرورة مشاركة المجتمع المدني في التنمية المحلية بصورة مباشرة أو غير مباشرة، مما يؤكد التحول التام للوظيفة التقليدية للدولة فحسب، بل تفتح المجال أمام مختلف فواعل المجتمع المدني للمساهمة في صنع وبلورة سياسات واستراتيجيات وتنفيذ برامج التنمية المحلية، لعل أهمها؛

- القانون رقم 03-10 المؤرخ في 19 جمادى الأولى عام 1442 الموافق لـ 19 جويلية 2003 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، حيث كرس الدور المباشر للمجتمع المدني في التنمية المحلية وحماية البيئة، من خلال مساهمة الجمعيات المعتمدة والناشطة في مجال حماية البيئة وتجويد الإطار المعيشي في عمل الهيئات العمومية ذات الصلة بالبيئة إبداء الرأي والمشاركة في ذلك.

- القانون رقم 11-10 المؤرخ في 10 رجب 1432 الموافق لـ 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية والذي جاء بجملة من التدابير والضوابط التي تحث على مشاركة المواطنين وفواعل المجتمع في أشغال المجلس البلدي المنتخب، وهو ما أكدته المشرع الجزائري في العديد من الدساتير والقوانين. وقد حدد المشرع مظاهر مشاركة المجتمع المدني في التنمية المحلية في قانون البلدية كما يلي:

- الإعلام: يتعلق بوجوب إعلام المواطنين بمختلف شؤون الجماعة الإقليمية المحلية وما يندرج تحتها من مواضيع متصلة بالتنمية المحلية للبلدية وفقاً لما جاء في المادة 11 الفقرة الثانية.
- المشاركة: نصت المادة 12 من قانون البلدية على حث المواطنين ومختلف الفاعلين في عملية التنمية المحلية، لاسيما المشاركة في المبادرة حول ما يهم البلدية من مشاريع تنموية من حيث التصور، البلورة والتنفيذ.
- الاستشارة: يتضح أكثر دور المجتمع المدني والمواطنين في مجال دعم التنمية المحلية من خلال إمكانية رئيس المجلس الشعبي البلدي استشارة أي مواطن أو خبير أو ممثل جمعية في أي موضوع يتعلق بالتنمية المحلية للبلدية.

- القانون رقم 07-12: يعد قانون الولاية أيضا أحد الأدوات المنظمة لمفهوم المشاركة، حيث يعتبر هو أيضا الفضاء الرسمي والتنظيمي الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته ويمارس رقابته على السلطات، كما يعتبر صورة للامركزية التي يشارك من خلالها المواطنين في تسيير الشأن العام.<sup>1</sup> وتطرق المشرع الجزائري إلى دور المجتمع المدني في التنمية المحلية عبر تأكيده على الدور الاستشاري، إذ يتولى المساهمة في اتخاذ القرار وتوجيه المشاريع والبرامج التنموية وفقا لحاجة المواطن، وهذا ما أكدته المادة 36 من قانون الولاية، حيث نصت على أنه يمكن للجان المجلس الشعبي الولائي دعوة كل شخص من شأنه تقديم معلومات مفيدة لأشغال اللجنة بحكم مؤهلاته أو خبرته، كما ذهبت المادة 97 من القانون نفسه على مبدأ المشاركة، حيث أكدت على أن يساهم المجلس الشعبي الولائي في إنشاء الهياكل القاعدية الثقافية والرياضية والترفيهية الخاصة بالشباب، بالتشاور مع البلديات وكل الهيئات الأخرى المكلفة بترقية هذه النشاطات والجمعيات التي تنشط في الميدان.

## 5. أدوات مشاركة المجتمع المدني في التنمية المحلية بالجزائر

### 1.5. الرقابة:

تعد الرقابة أحد الأدوات الرئيسية التي تضطلع من خلالها مؤسسات المجتمع المدني بمراقبة ومتابعة الشأن المحلي وكذا الشأن العمومي، فمنظمات المجتمع المدني تشكل أحد أدوات الضغط على صانع القرار المحلي فيما يتعلق بسياسية التنمية المحلية.<sup>2</sup> غير أنه، ومن خلال الوقوف على أهم التشريعات التي تتعلق برقابة المجتمع المدني على المستوى المحلي بالجزائر، لا نجد أي نص قانوني في هذا السياق، فمثلا عند تناولنا لدور مؤسسات المجتمع المدني في رقابة العملية الانتخابية فالمشرع الجزائري لا يعترف بهذا، فالقانون رقم 01-12 لم يتطرق إلى هذا على الإطلاق، على الرغم من العدد الضخم لفواعل الحركة الجمعوية في الجزائر وتنوعها.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> ضويح بن عثمان: دور الجماعات المحلية في التنمية المحلية-دراسة حالة البلدية، مذكرة ماجستير، العلوم القانونية والإدارية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسا، 2011، ص 46.

<sup>2</sup> غزير محمد الطاهر: آليات تفعيل دور البلدية في إدارة التنمية المحلية بالجزائر، مذكرة ماجستير، مدرسة الدكتوراه تحولات الدولة، جامعة ورقلة، 2010، ص 86.

<sup>3</sup> بناصر بوطيب: المجالس المنتخبة والمجتمع المدني في الدول المغاربية: تونس، الجزائر، أطروحة دكتوراه، قانون دستوري، جامعة بسكرة، 2014-2015، ص 167.

## 2.5. الشفافية:

يتعلق مفهوم الشفافية بسهولة الحصول على المعلومة من قبل المعنيين بها وأصحاب المصلحة فيها، من خلال مسار تدفقها الطبيعي القانوني والمشروع، الأمر الذي يؤثر في أداء الجماعات المحلية بكفاءة وفعالية، فضلا عن تعزيز مشاركة المواطن والفواعل المجتمعية في بلورة وصناعة القرار المحلي<sup>1</sup>. لذلك من خلال الشفافية يمكن للمواطنين ومختلف الفواعل الحصول على المعلومة والحق أيضا في الحصول على الوثائق اللازمة.

إن الحق في الإعلام يمثل قيمة ثابتة في المجتمعات السياسية المنفتحة، فهو مكفول دستوريا ومكرس اجتماعيا في الحوار الاجتماعي، فهو يؤدي دور واضح في تجسيد معنى المشاركة، فنجد المادة 11 من قانون البلدية 10-11 تؤكد على استخدام كافة الوسائط الإعلامية المتاحة، فضلا عن إمكانية المواطنين الاستعلام عن طريقة كافة الوسائل الالكترونية المتاحة. ويلزم القانون تعليق جدول الأعمال الخاص بدورة المجلس ومداولاته، ويمكن في هذا الشأن للمجلس الشعبي البلدي عرض حصيلة سنوية أمام المواطنين.

كما يعتبر حضور المداولات تجسيدا لمبدأ الشفافية، فعلائية الجلسات يعتبر وسيلة ذات أهمية بالغة في تسيير أشغال المجالس المحلية، والتسيير الشفاف للشؤون العمومية، حيث يسمح حضور الجلسات بمتابعة نشاطات وقرار المجالس، ويحق لكل من له مصلحة الحصول على نتائج ومخرجات المداولات.

## 3.5. المساءلة:

يشير مفهوم المساءلة إلى الطلب من المسؤولين القيام بالتوضيحات الضرورية لأصحاب المصلحة، حول طريقة استخدام صلاحياتهم وآداء واجباتهم، ووجوب الأخذ بالتوجيهات اللازمة والإرشادات الموجهة لهم، مع التحمل التام للمسؤولية عن حالات الفشل والإخفاق. ولتجسيد هذا المفهوم، حاول المشرع الجزائري تبني المساءلة كأداة على رقابة الأعمال الرسمية، غير أن القانون الخاص بإدارة الجماعات المحلية لم ينص بشكل صريح وواضح على تمتع المجتمع المدني بحقه في المساءلة، مقارنة بباقي أجهزة الرقابة الحكومية التي جاء بها قانون

<sup>1</sup> قوي بوحنية: الديمقراطية التشاركية في ظل الإصلاحات السياسية والإدارية في الدول المغاربية، دار حامد للنشر والتوزيع، عمان، ص (1)، 2014، ص 108.

البلدية 10-11، لأن مشاركة المجتمع المدني في مجال مكافحة ظاهرة الفساد تعبر وسيلة ناجحة لتكريس مفهوم الديمقراطية التشاركية.<sup>1</sup>

**الخاتمة:**

- نستنتج في نهاية البحث، أن المجتمع المدني يعد ركيزة أساسية في إدارة وصناعة السياسة العامة للتنمية المحلية، باعتباره شريكا استراتيجيا للدولة، إن على المستوى المركزي أو المستوى الإقليمي أو المستوى اللامركزي، ومن خلال دراستنا لحالة الجزائر توصلنا إلى ما يلي:
- وجود نظام قانوني يؤطر عمل منظمات المجتمع المدني.
  - التنوع الذي يميز مؤسسات المجتمع المدني في الجزائر، والعدد الكبير للجمعيات مقارنة بحدثة تجربته.
  - لا يزال المجتمع المدني يعاني من القيود التنظيمية، والإدارية لاسيما منها عدم تمتعه بالاستقلالية المالية التامة، مما يؤثر نوعا ما على استقلالية قراراته ووضوح رؤيته.
  - لذلك، ولكي يؤدي المجتمع المدني دوره في التنمية المحلية بشكل فعال، نقترح ما يلي:
  - تعزيز الإطار القانوني والمؤسسي: ويتعلق هذا بضرورة إعادة النظر في قانون الجمعيات، وإصلاحه بما يتماشى مع مفهوم الديمقراطية التشاركية.
  - تمكين وتطوير قدرات فواعل المجتمع المدني، من خلال تكييف برامج واستراتيجيات التكوين الذاتي، فضلا عن تعزيز الاستقلالية المالية، الإدارية والتنظيمية.
  - تمتين علاقة الدولة بالمجتمع المدني، حيث ينطلق في ذلك من اعتبار المجتمع المدني شريكا للدولة، يتعايش مع سياساتها ويعارضها إيجابا، وليس تابعا لها، وهذا ما يجعل منه صاحب رؤية إستراتيجية في صناعة السياسة العامة المحلية، وشريكا في تنفيذها.

## المراجع:

### الكتب:

- أحمد شكر الصبيحي: مستقبل المجتمع المدني في الوطن العربي، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، القاهرة، 2000.
- أماني قنديل وآخرون: مواطنون: دعم المجتمع المدني في العالم، دار المستقبل العربي، القاهرة، 1994.

<sup>1</sup> - بناصر بوطيب: مرجع سابق، ص 220.

- إسماعيل قيرة وآخرون: مستقبل الديمقراطية في الجزائر، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2002، ص155.
- عبد الناصر جابي: الحركات الاجتماعية في الجزائر بين أزمة الدولة الوطنية وشروخ المجتمع، مركز البحوث والاقتصاد من أجل التنمية، الجزائر، 2012.
- قوي بوحنية: الديمقراطية التشاركية في ظل الإصلاحات السياسية والإدارية في الدول المغاربية، دار حامد للنشر والتوزيع، عمان، ص (1)، 2014.
- نور الدين حاروش: الأحزاب السياسية، دار الأمة، الجزائر، 2009.
- الفاتح متروك: المجتمع والديمقراطية والدولة في الوطن العربي، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2000.
- حسن دخيل: إشكالية التنمية الاقتصادية المتوازنة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2009.
- مصطفى الجندي: الإدارة المحلية وإستراتيجيتها، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1987.

#### المقالات:

- صالح زياني: القطاع الثالث ودوره في مجال الخدمة الاجتماعية، المجلة الجزائرية للأمن والتنمية، جامعة باتنة1، العدد (05)، 2013.
- عبد الرحمان حسن حمدي: الإيديولوجية والتنمية في إفريقيا: دراسة مقارنة لتجربتي كينيا وتنزانيا، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، القاهرة، 1991.
- قوي بوحنية، المجتمع المدني الجزائري: بين إيديولوجيا السلطة والتغير السياسي، انظر الرابط التالي: <https://bit.ly/459nA5C>، تاريخ التصفح 2025/05/11.
- مسعود البلي: تفعيل دور المجتمع المدني في التنمية المحلية: دراسية نظرية من منظور الحكم الجيد، مجلة دراسات وأبحاث، العدد (19)، مج (7)، 2015.
- ابراهيم أحمد ملاوي: أهمية منظمات المجتمع المدني في التنمية، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، العدد (02)، 2008.
- علوتي عمار: التنمية المحلية: الأهداف والسياسات- مقارنة نظرية، المجلة الجزائرية للأبحاث الاقتصادية والمالية، جامعة باتنة1، مج (03) العدد (01)، 2019.

#### الأطروحات والمذكرات

- بناصر بوطيب: المجالس المنتخبة والمجتمع المدني في الدول المغاربية: تونس، الجزائر، أطروحة دكتوراه، قانون دستوري، جامعة بسكرة، 2014-2015.
- جهيدة شاوش: المجتمع المدني والتنمية المحلية، مذكرة ماجستير، علم اجتماع التنمية، كلية العلوم الاجتماعية والإنسانية، جامعة بسكرة، 2004.
- حياة قزادري: علاقة الصحفي الجزائري بالثقافة السياسية، مذكرة ماجستير، علوم الإعلام والاتصال، قسم الإعلام، جامعة الجزائر، 2001.

- ضويخ بن عثمان: دور الجماعات المحلية في التنمية المحلية-دراسة حالة البلدية، مذكرة ماجستير، العلوم القانونية والإدارية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسا، 2011.
  - غزير محمد الطاهر: آليات تفعيل دور البلدية في إدارة التنمية المحلية بالجزائر، مذكرة ماجستير، مدرسة الدكتوراه تحولات الدولة، جامعة ورقلة، 2010.
  - - مازن محمد: دور المجتمع المدني في حماية البيئة، مذكرة ماجستير، قانون عام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2016-2017.
  - مرسي مشري: المجتمع المدني في الجزائر: دراسة في آلية تفعيله، الملتقى الوطني حول التحولات السياسية وإشكالية التنمية في الجزائر: واقع وتحديات، جامعة حسيبة بن بوعلي، الشلف، 2008/08/20.
  - هشام عبد الكريم: المجتمع المدني ودوره في التنمية السياسية بالجزائر 1989-1999، مذكرة ماجستير، علوم سياسية تنظيم سياسي وإداري، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2006.
  - وفاء معاوي: الحكم المحلي الرشيد كآلية للتنمية المحلية في الجزائر، مذكرة ماجستير، علوم سياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة 1، 2010.
  - خضرة مخلوفي: محاضرات في مقياس مؤسسات المجتمع المدني لحماية حقوق الإنسان، السنة الثانية ماستر تخصص حقوق الإنسان والحريات العامة جامعة محمد لمين دباغين سطيف 2، قسم الحقوق، 2023-2024.
- الكتب باللغة الأجنبية**
- Territoires de France: les enjeux économiques soucieuse de la décentralisation. : Xavier Griffer - Economisa, Paris, 1984.
- vers une doctrine de développement territoriale, Litec, : le développement par le bas: Waeever Clyde - Paris, 1983.

## الديمقراطية التشاركية كأداة لتعزيز فعالية الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المستدامة

Participatory Democracy as a Tool to Enhance the Effectiveness of Local Communities  
in Achieving Sustainable Development

د. عبد اللاوي خولة، جامعة قسنطينة 03- صالح بوبنيدر  
Khaoula.abdelaoui@univ-constantine3.dz

### الملخص:

تعد الديمقراطية التشاركية نموذجا متقدما في الحكم المحلي، حيث تتيح للمواطنين المشاركة المباشرة في اتخاذ القرارات على المستوى المحلي، وتهدف هذه المقاربة إلى تعزيز الشفافية والمساءلة داخل المؤسسات الحكومية المحلية، مما يعزز فعالية الجماعات المحلية في تنفيذ مشروعات التنمية المستدامة، فمن خلال إشراك المواطنين في تحديد السياسات واتخاذ القرارات التي تؤثر على حياتهم اليومية، تصبح هذه السياسات أكثر شمولية وفعالية.

وتواجه الديمقراطية التشاركية بعض التحديات كضعف الوعي السياسي في بعض المجتمعات المحلية ونقص القدرات المؤسسية لتنفيذ خطط التنمية بفعالية، لكن رغم هذه التحديات، هناك تجارب ناجحة تظهر كيف يمكن لهذه الديمقراطية أن تكون أداة فعالة لتحقيق التنمية المستدامة، فلتعزيز الديمقراطية التشاركية، يجب بناء قدرات المؤسسات المحلية وتشجيع المشاركة المجتمعية في اتخاذ القرارات التنموية.

الكلمات المفتاحية: الديمقراطية؛ الديمقراطية التشاركية؛ الجماعات المحلية؛ التنمية المستدامة.

### Abstract:

Participatory democracy is an advanced model in local governance, allowing citizens to directly engage in decision-making at the local level. This approach aims to enhance transparency and accountability within local government institutions, improving the effectiveness of local communities in implementing sustainable development projects. By involving citizens in shaping policies and making decisions that impact their daily lives, these policies become more inclusive and effective. However, participatory democracy faces challenges such as political awareness deficits in some local communities and a lack of institutional capacity to effectively implement development plans. Despite these challenges, successful examples demonstrate how participatory democracy can be an effective tool for achieving sustainable development. To strengthen participatory democracy, local institutional capacities must be built, and community involvement in developmental decision-making should be encouraged.

**Keywords:** Democracy; participatory democracy; local communities; sustainable development.



## مقدمة

تشكل الديمقراطية التشاركية إحدى أبرز النماذج السياسية والإدارية التي برزت في العقود الأخيرة كاستجابة للتحديات المتزايدة التي تواجه أنظمة الحوكمة التقليدية، ولا سيما على المستوى المحلي. فمع تصاعد الوعي المجتمعي بحقوق المواطنين، وتعاظم التطلعات نحو إرساء مبادئ الشفافية والمساءلة والمساواة في صنع القرار، بات من الضروري تجاوز الأطر التمثيلية الكلاسيكية نحو آليات جديدة تمكن المواطنين من المساهمة الفعلية في صياغة السياسات العمومية، لا كمستفيدين سلبيين، بل كشركاء فاعلين في التخطيط والتقييم والتنفيذ.

في هذا السياق، تبرز الديمقراطية التشاركية كمنهج بديل يعيد تعريف العلاقة بين الدولة والمجتمع، من خلال تعزيز مشاركة المواطنين في تسيير الشأن العام المحلي، وتوسيع دائرة التأثير الشعبي على القرارات التي تمس حياتهم اليومية. وينظر إلى هذا النموذج، ليس فقط كألية لتعزيز المشروعات السياسية وتحسين جودة الخدمات العمومية، بل كذلك كوسيلة استراتيجية لدعم فعالية الجماعات المحلية في تنفيذ مشروعات التنمية المستدامة، التي تعد في الوقت الراهن من أهم الأولويات الوطنية والدولية، بالنظر إلى تعقيداتها وتشابك أبعادها الاقتصادية والاجتماعية والبيئية.

والتنمية المستدامة، بوصفها مشروعاً جماعياً طويلاً الأمد، تتطلب تضافر الجهود وتنسيق السياسات وتعبئة الطاقات المحلية، وهو ما لا يمكن تحقيقه إلا من خلال إشراك جميع الفاعلين، وفي مقدمتهم المواطنون، في بلورة الرؤى واتخاذ القرارات.

من هذا المنطلق، تسعى هذه الدراسة إلى تحليل وتحقيق الفرضية القائلة بأن الديمقراطية التشاركية لا تقتصر على كونها آلية للحكم الرشيد، بل تمثل أيضاً أداة فعالة لتعزيز قدرة الجماعات المحلية على الاستجابة لمتطلبات التنمية المستدامة، كما تهدف إلى إبراز الكيفية التي يمكن من خلالها تفعيل هذه المقاربة ضمن السياقات المحلية، بما يسمح بتحقيق تحول حقيقي في نماذج الإدارة المحلية، من التسيير البيروقراطي المغلق إلى التدبير التشاركي المنفتح والديناميكي.

إشكالية الدراسة: في ضوء ما سبق تدور فحوى هذه الدراسة حول الإشكالية الرئيسية التالية: كيف يمكن للديمقراطية التشاركية أن تسهم في تعزيز فعالية الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المستدامة؟

• **الفرضيات:** للإجابة عن هذه الإشكالية، يصبح من الضروري اختبار مدى فعالية الديمقراطية التشاركية كألية حوكمة محلية قادرة على دعم جهود التنمية المستدامة، وبناء عليه، نطرح الفرضية التالية:

- إذا تم تفعيل آليات الديمقراطية التشاركية داخل الجماعات المحلية، فإن ذلك يؤدي إلى تعزيز فعاليتها في تحقيق التنمية المستدامة.

• **أهمية البحث:** تتجلى أهمية هذا البحث في أنه يساهم في إبراز دور الديمقراطية التشاركية كأداة استراتيجية لتحفيز المشاركة المجتمعية في تطوير السياسات المحلية، وهو ما يعزز من فعالية البرامج التنموية، كما يساعد هذا البحث في تقديم رؤى حول كيفية تعزيز المشاركة المجتمعية في مجالات حيوية مثل تحسين البنية التحتية، توفير الخدمات الصحية والتعليمية، وحماية البيئة، مما يساهم في تعزيز جودة الحياة في المجتمعات المحلية.

• **أهداف البحث:** يسعى هذا البحث إلى إبراز أهمية الديمقراطية التشاركية كألية لتعزيز فعالية الجماعات المحلية في تنفيذ مشروعات التنمية المستدامة، من خلال تحليل أدوارها، وتحديد التحديات التي تعيق تفعيلها، واقتراح آليات لتعزيز المشاركة المجتمعية في صنع القرار المحلي، كما يهدف إلى تقييم أثر هذه المشاركة في تحسين جودة الحياة على المستوى المحلي.

• **منهج البحث:** في إطار تحقيق أهداف هذه الدراسة، تم اعتماد المنهج الوصفي التحليلي، لما يوفره من إمكانيات منهجية في رصد الظواهر الاجتماعية والسياسية في سياقها الواقعي، وتحليل مكوناتها على نحو علمي ومنظم، ويستند هذا المنهج إلى تحليل مضمون الأدبيات العلمية والدراسات السابقة ذات الصلة بموضوع الديمقراطية التشاركية، بغية بناء خلفية نظرية رصينة، تسمح بفهم تطور المفهوم، واستخلاص المحددات التي تؤثر تطبيقه داخل الجماعات المحلية.

• **هيكل الدراسة:** للإجابة على التساؤل الرئيسي السابق تم تقسيم هذه الورقة البحثية إلى العناصر التالية:

- الإطار المفاهيمي للديمقراطية التشاركية والتنمية المستدامة.
- دور الديمقراطية التشاركية في تعزيز فعالية الجماعات المحلية.
- التحديات التي تواجه تفعيل الديمقراطية التشاركية محليا.
- آفاق تفعيل الديمقراطية التشاركية لتحقيق تنمية محلية مستدامة.

## 1. الإطار المفاهيمي للديمقراطية التشاركية والتنمية المستدامة

تعد الديمقراطية التشاركية من أبرز النماذج الحديثة في تدبير الشأن العام، إذ تمثل نقلة نوعية في منظومة الحوكمة من خلال تمكين المواطنين من المشاركة المباشرة في صنع القرار، وتكمن أهميتها في تعزيز الشفافية والمساءلة، بما يساهم في تحسين جودة الحكم وتحقيق أهداف التنمية المستدامة.

وانطلاقاً من هذا الدور المحوري، يقتضي هذا المحور الوقوف عند المفاهيم الأساسية للديمقراطية التشاركية والتنمية المستدامة، لفهم التفاعل بينهما ودورهما في بناء نموذج تنموي متوازن يراعي حاجات الحاضر ويحفظ حقوق الأجيال القادمة.

### 1.1 مفهوم الديمقراطية التشاركية:

تعتبر الديمقراطية التشاركية أحد التطورات المهمة في نظم الحكم الحديث، حيث تتجاوز مجرد الانتخاب الدوري لتشمل مشاركة المواطنين بشكل فاعل ومستمر في عملية صنع القرار، وتعكس هذه الديمقراطية نزعة نحو تعزيز المساءلة والشفافية، وتمكين المجتمعات المحلية من التأثير في السياسات التي تمس حياتهم اليومية، وتبرز الديمقراطية التشاركية كأداة جوهرية لتعميق التفاعل بين الحاكم والمحكوم، بما يساهم في تحسين جودة الحوكمة المحلية وتحقيق التنمية المستدامة.

وقد برزت الديمقراطية التشاركية كرد فعل نقدي للنظام الانتخابي التقليدي، الذي أصبح ينظر إليه على أنه يقيد دور المواطن في الحياة السياسية بمجرد انتهاء عملية الاقتراع، مما يحد من مشاركة الأفراد في صنع القرار، وتهدف الديمقراطية التشاركية إلى تجاوز هذه المحدودية من خلال تعزيز مشاركة المواطنين الفاعلة والمتواصلة في مختلف جوانب الحياة الاجتماعية والسياسية، لتعزيز نموذج ديمقراطي أكثر شمولاً وفعالية. ويمكن تقسيم هذه المشاركة إلى ثلاث مراحل رئيسية:<sup>1</sup>

- المشاركة الواسعة للأفراد في إعادة بناء المجتمع.
- المشاركة الفعالة في عملية اتخاذ القرار بهدف إعادة بناء النموذج الديمقراطي.
- المشاركة في التشاور القائم على أساس تبادل الآراء والتعاون في العمل على مستوى المؤسسات العمومية المحلية منها والوطنية.

<sup>1</sup> رحمانى جهاد، عزوزي بن عزوز، الديمقراطية التشاركية في المجالس المنتخبة بالجزائر واقع وافاق، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، جامعة زيان عاشور بالجلفة، العدد 9، 2018، ص 226.

وتعرف الديمقراطية التشاركية بأنها: " مشاركة المواطنين في القرارات والسياسات التي لها تأثير مباشر على حياتهم بدل الاعتماد الكلي في هذه القضايا على الأعضاء المنتخبين، وبالتالي فإن هذه المشاركة من جانب المواطنين تتسم بالتفاعل المباشر والنشط، وتتم في إطار مجتمعات صغيرة بحيث تكون فرص التواصل بين الجماهير أكثر".<sup>1</sup>

كما تعرف بأنها: نموذج حديث للديمقراطية يتمثل في تمكين المواطنين من المشاركة المباشرة في مناقشة الشؤون العامة واتخاذ القرارات التي تؤثر على حياتهم، وهي تمثل توسيعا لمفهوم السلطة، حيث تشرك المواطنين في الحوار والنقاش العام، مما يؤدي إلى اتخاذ قرارات سياسية نابعة من مشاركة فعلية وفاعلة للمجتمع.<sup>2</sup>

وتعرف أيضا بأنها: "تهيئة السبل والاليات المناسبة للمواطنين المحليين كأفراد وجماعات من أجل المساهمة في عملية صنع القرار".<sup>3</sup>

فالديمقراطية التشاركية هي نظام سياسي يتيح للمواطنين المشاركة الفعلية في صنع القرارات والسياسات التي تمس حياتهم ومجتمعاتهم، وتتم هذه المشاركة من خلال الحوار والتشاور والتفاعل المباشر مع السلطات العمومية، مما يعزز دور المواطنين كفاعلين أساسيين في عملية الحكم، وبذلك، فهي تشكل نموذجا تعزز به المشاركة المجتمعية وتوسع من نطاق الشرعية السياسية، من خلال تعزيز التواصل بين المجتمع والسلطات العامة، وتشجيع المساءلة والشفافية في إدارة الشأن العام.

وتقوم الديمقراطية التشاركية على جملة من المبادئ نوجزها فيما يلي:<sup>4</sup>

- حرية الرأي والتعبير للوصول إلى المعلومة.
- شمولية مبدأ المشاركة، حيث يشمل كل الفئات المهمشة مثل سكان الأحياء الفقيرة، وذوي الاحتياجات الخاصة ومختلف الأعمال التي تمس كل الشرائح من شباب، نساء، أطفال...

<sup>1</sup> بهلول سمية، دور الديمقراطية التشاركية في تحقيق التنمية المحلية في الجزائر، مجلة الحقوق والحريات، جامعة محمد خيضر بسكرة، مجلد 5، عدد 2، 2019، ص 166.

<sup>2</sup> الأمين شريط، الديمقراطية التشاركية ... الأسس والافاق: ندوة البرلمان، المجتمع المدني، الديمقراطية، مجلة الوسيط، العدد 6، 2008، ص 46.

<sup>3</sup> عمار بوضياف، قانون البلدية، الجزائر، جسر للنشر والتوزيع، ط1، 2012، ص 154.

<sup>4</sup> سهام حروري، الديمقراطية التشاركية المحلية: مقارنة مفاهيمية، مجلة المفكر، جامعة محمد خيضر، بسكرة، عدد 02، 2015، ص ص 39، 38.

- وضع قانون يضمن المشاركة والياتها لإرساء المقاربة التشاركية التي تلائم الجميع.
- ضمان المشاركة الكاملة والفعالة في كل مراحل القرار من الإنجاز إلى التنفيذ (تحديد الحاجيات، التخطيط، التنفيذ والتقييم).
- توفير أطر المشاركة من مكان وموارد بشرية ومادية ولوجستية، الزمن المناسب والوسائل المعلوماتية.
- نشر ثقافة وقيم المواطنة بما تتضمنه من واجبات وحقوق إزاء الدولة وإزاء المجتمع لتحقيق المصلحة العامة.
- وضع اليات لتقييم مدى نجاح المقاربة التشاركية من أجل العمل على تطويرها، ويتم قياس ذلك وفقا لمؤشرات ومقاييس كمية: تقييم عدد الاجتماعات، عدد الاستشارات، عدد المشاركين، عدد اتفاقيات الشراكة، وتقييم كيفي لنسب مشاركة المرأة، الشباب، ذوي الاحتياجات الخاصة. وتتعدد مستويات الديمقراطية التشاركية لاختلاف الاداة التي تم اختيارها، وفي هذا الصدد يمكن التمييز بين أربعة مستويات وهي: الإعلام، الاستشارة، التشاور واتخاذ القرار.
- أ- الإعلام: وضع المعلومات المتعلقة بتسيير الشؤون المحلية على ذمة العموم، لأن الاعلام هو أول مرحلة في العمل التشاركي، والهدف من ذلك هو اعلام المواطنين بالقرارات المتخذة لأنها تتعلق بالشأن المحلي والمصلحة العامة.
- ب- الاستشارة: إن عملية اعلام المواطنين بمشاريع محددة يتطلب اراءهم بصورة مسبقة من أجل اقرار القرار أو إبطاله، ومن أجل معرفة توجهات المواطنين مع ابلاغهم نتائج الاستشارة، واحتفاظ المجلس البلدي بسلطة القرار.
- ت- التشاور: الحوار مع السكان بخصوص قرار أو مشروع يجب اتخاذه وسماع اراءهم في فضاء ملائم، وفي هذا المستوى يمكن إجبار السلطة على اتخاذ القرار وفقا لآرائهم بما يدرج المواطنين بشكل مباشر وأكثر فعالية.
- ث- المشاركة في اتخاذ القرار: قرارات مشتركة حول مسائل ورهانات سياسية محلية، وهنا يتم التعامل باليات الديمقراطية المباشرة بالاعتماد على اليقي الشراكة والتفويض.<sup>1</sup>
- وتعتبر الجماعات المحلية المجال الرحب لاستيعاب الديمقراطية التشاركية، كما أنها مكمله للآليات التمثيلية فالليات المشاركة المباشرة والفعلية بمثابة أدوات إصلاحية في مواجهة ثغرات

<sup>1</sup> سهام حروري، مرجع سابق، ص 44.

العملية التمثيلية وهي اليات لا تهدف في الأصل إلى تغيير ميكانيزمات الحكم بل تسعى بالأساس إلى توسيع دائرة المشاركة، لأن الديمقراطية التشاركية تقوم على فرضية أن المشاركة السياسية أوسع من المشاركة الانتخابية، كما أنها تفسح المجال للمشاركة في الفترات الفاصلة بين الانتخابات بالإضافة إلى أنها لا تبقى مجال المشاركة حكرا على الأحزاب السياسية.

وبحكم التكريس الدستوري للديمقراطية التشاركية أصبحت المجالس المحلية مطالبة بفتح قنوات التواصل والحوار والنقاش أمام المواطنين وفعاليات المجتمع المدني والقوى الفاعلة قبل اتخاذ القرارات التي تهم برامج التنمية المحلية.<sup>1</sup>

## 2.1 مفهوم التنمية المستدامة:

يعود أصل مصطلح التنمية المستدامة إلى تقرير لجنة برونتلاند (Brundtland Report)، الذي قدم أول تعريف واضح لهذا المفهوم، حيث عرّف التنمية المستدامة بأنها التنمية التي تلبي احتياجات الحاضر دون المساس بقدرة الأجيال القادمة على تلبية حاجاتها، وقد شهد مفهوم التنمية المستدامة تطورا ملحوظا منذ بدايات الستينيات من القرن الماضي وحتى الوقت الراهن.

ففي عقد التنمية الأول، الذي امتد بين عامي 1960 و1970، ارتبط مفهوم التنمية المستدامة أساسا بالنمو الاقتصادي، مع التركيز على مؤشرات مثل الدخل القومي والدخل الفردي. أما في العقد الثاني، من 1970 إلى 1980، فقد توسع مفهوم التنمية ليشمل أبعادا اجتماعية وسياسية وثقافية، إلى جانب البعد الاقتصادي.

وخلال العقد الثالث (1980-1990)، اكتسب المفهوم أبعادا حقوقية وديمقراطية، تمثلت في التأكيد على المشاركة العامة في اتخاذ القرارات التنموية، وخاصة تلك المتعلقة بالحكم الرشيد. وفي العقد الرابع، الذي بدأ مع إعلان ريو عام 1992، شهد مفهوم التنمية المستدامة نقلة نوعية، حيث تم التركيز بشكل واضح على مبادئ تحقيق العدالة بين الأجيال في توزيع الموارد الطبيعية.<sup>2</sup>

ومن الجدير بالذكر أن مفهوم التنمية المستدامة يعاني اليوم من تعدد وتنوع التعريفات، مما يجعل المشكلة ليست في غياب تعريف واضح، بل في كثرة التعريفات وتباين معانيها، وهو ما يستدعي دراسة دقيقة لفهم الأبعاد المختلفة لهذا المفهوم المتشعب.

<sup>1</sup> حمودي محمد، الديمقراطية التشاركية كآلية لتحقيق التنمية على مستوى الجماعات الإقليمية في الجزائر، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عباس لغرور خنشلة، عدد 2019، 12، ص 127.

<sup>2</sup> فراحتية كمال، التنمية المستدامة، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، جامعة محمد بوضياف المسيلة، عدد 11، 2018، ص ص 278، 279.

وقد عرفت التنمية المستدامة حسب (جيمس سيث) مدير برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، في تقريره " مبادرة من أجل التغيير بأنها: " عملية تنموية تتجاوز مجرد تحقيق النمو الاقتصادي، لتشمل توزيع عائداته بشكل عادل ومنصف، وتشدد هذه التنمية على تجديد البيئة بدلا من إلحاق الضرر بها، وتمكين الأفراد بدلا من تهديمهم، مع توسيع خياراتهم وفرصهم، وتأهيلهم للمشاركة الفعالة في صنع القرارات التي تؤثر على حياتهم. كما تركز التنمية المستدامة على خدمة الفئات الأكثر ضعفا، كالفقراء والمرأة، وتعتمد على مبادئ تحافظ على البيئة، مع تعزيز العدالة الاجتماعية والتمكين المتبادل بين الناس"<sup>1</sup>.

كما عرفها البنك الدولي بأنها: " العملية التي تهتم بتحقيق التكافؤ المتصل الذي يضمن إتاحة الفرص التنموية الحالية نفسها للأجيال القادمة، وذلك بضمان ثبات رأس المال الشامل أو زيادته المستمرة عبر الزمن"، حيث يركز هذا التعريف على البعد الرأسمالي وضمان تنميته أو ثباته بما لا يؤثر على حصص الأجيال القادمة، مع ترخيص مبادئ العدالة في الحصول على الفرص التنموية<sup>2</sup>. وقد عرفت التنمية المستدامة حسب اللجنة العالمية للبيئة والتنمية بأنها: " التنمية التي تفي باحتياجات الحاضر دون الإخلال بقدرة الأجيال القادمة على الوفاء باحتياجاتها"<sup>3</sup>، ويهدف هذا المفهوم إلى ضمان تلبية احتياجات الأجيال الحالية دون التأثير سلبا على قدرة الأجيال القادمة في تلبية حاجاتها، مما يتطلب اعتماد سياسات تنموية تراعي استدامة الموارد الطبيعية وتحقيق العدالة الاجتماعية. وتتطلب التنمية المستدامة منهجية شاملة تتجاوز الأهداف الاقتصادية الضيقة لتشمل تحسين جودة الحياة والحفاظ على البيئة ضمن استراتيجيات طويلة الأمد، ففي ظل التحديات البيئية والاجتماعية الراهنة، أصبح هذا المفهوم أساسيا في رسم الخطط التنموية والسياسات العامة التي تسعى إلى بناء مستقبل متوازن ومستدام.

وتتميز التنمية المستدامة بجملة من الخصائص التي تميزها عن باقي النماذج التنموية ويمكن إبرازها فيما يلي:

<sup>1</sup> دونانو رومانو، الاقتصاد البيئي والتنمية المستدامة، المركز الوطني للسياسات الزراعية، دمشق، 2003، ص 52.

<sup>2</sup> بايزيد علي، التنمية المستدامة: مفهومها، أبعادها، ومؤشراتها- حالة مؤشر الأداء البيئي العالمي، مجلة المقريري للدراسات الاقتصادية والمالية، المركز الجامعي أفلو الجزائر، مجلد 6، عدد 2، 2022، ص 275.

<sup>3</sup> رقية حدادو، التمويل الأخضر كأحد أدوات الاقتصاد الأخضر لتحقيق التنمية المستدامة في الجزائر، مجلة المقريري للدراسات الاقتصادية والمالية، المركز الجامعي أفلو الجزائر، مجلد 2، عدد 5، 2021، ص 55.

- التنمية المستدامة هي مدخل عالمي تهتم بتجاوز الفرق بين الشمال والجنوب، وتبحث في كيفية خلق التوازن بين النمو الديمغرافي العالمي والتنمية الاقتصادية، عن طريق احداث التغير الهيكلي للإنتاج والاستهلاك وفق منظور اقتصادي.
  - عملية تسيير بيئي للمحافظة على رأس المال الطبيعي والأنظمة البيئية والانتفاع بها حاليا ومستقبلا.
  - تنمية طويلة المدى، وهذا من أهم مميزاتها إذ تتخذ البعد الزمني أساسا لها، فهي تنمية تهتم بمصير ومستقبل الأجيال القادمة.
  - مراعاة المساواة وحقوق الأجيال اللاحقة وتحقيق التوازن بين النظام البيئي الاقتصادي والاجتماعي.
  - عملية متعددة ومترابطة الأبعاد تقوم على أساس التخطيط والتنسيق بين خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية من جهة، والتنمية البيئية من جهة أخرى.
  - التنمية المستدامة تتوجه أساسا لتلبية احتياجات أكثر الطبقات فقرا، أي أنها تسعى للحد من الفقر.
  - التنمية المستدامة تحرص على تطوير الجوانب الثقافية والإبقاء على الحضارة الخاصة بكل مجتمع.
  - عناصر التنمية المستدامة لا يمكن فصلها وذلك لشدة تداخل أبعادها.<sup>1</sup>
- وللتنمية المستدامة ثلاث أبعاد أساسية تتعلق بالجانب الاقتصادي والاجتماعي والبيئي نوضحها فيما يلي:<sup>2</sup>
- أ- **البعد الاقتصادي Economic Dimension** : يركز هذا البعد على تحقيق الاستدامة الاقتصادية من خلال ضمان استمرارية النمو والإنتاج، ويتمثل ذلك في توليد دخل مرتفع يعاد استثماره جزئيا بهدف صيانة الموارد، وتجديدها، وتعويض المستهلك منها، كما يشمل هذا البعد إنتاج السلع والخدمات بشكل منتظم ويحافظ على مستوى معين من التوازن يشمل العناصر التالية:

<sup>1</sup> خلفه سارة، التنمية المستدامة بين المفهوم ومتطلبات تحقيقها، مجلة ارتقاء للبحوث والدراسات الاقتصادية، جامعة الشاذلي بن جديد الطارف، المجلد 2، العدد 1، 2021، ص 29.

<sup>2</sup> علي بايزيد، مرجع سابق، ص ص 278، 279.



- تحقيق نمو اقتصادي مستدام.

- الاستخدام الكفء لرأس المال.

- العدالة في التوزيع الاقتصادي.

- تلبية الحاجات الأساسية للفرد بما يعزز مستوى الرفاه وجودة الحياة.

ب- البعد الاجتماعي **Social Dimension** : يركز هذا البعد على الإنسان باعتباره محور التنمية

وغايتها الأساسية، ويقوم على تعزيز العدالة الاجتماعية ومكافحة الفقر، من خلال ضمان وصول الخدمات الاجتماعية الأساسية إلى جميع الفئات المحتاجة، كما يشمل دعم الديمقراطية عبر تمكين الشعوب من المشاركة الفعالة في اتخاذ القرار بشفافية، إلى جانب الحفاظ على استدامة المؤسسات واحترام التنوع الثقافي كعنصر أساسي في بناء مجتمعات متوازنة وشاملة.

ت- البعد البيئي **Environmental Dimension**: يعنى هذا البعد بالحفاظ على البيئة، ويقوم على

إدارة الموارد الطبيعية بشكل رشيد يخدم الإنسان دون الإخلال بالتوازن البيئي، ويشمل ذلك حماية عناصر البيئة الأساسية من أرض وماء وهواء، وما تحويه من موارد طبيعية ضرورية لاستمرار الحياة البشرية والحيوانية والنباتية. ويهدف هذا البعد إلى منع تدهور البيئة من خلال الحد من التلوث، وتقليل الاستنزاف، وضمان استدامة الموارد للأجيال القادمة.

وتشكل الأبعاد الثلاثة للتنمية المستدامة (البعد الاقتصادي، الاجتماعي، والبيئي) منظومة

متراصة تكمل بعضها البعض، فلا يمكن تحقيق تنمية مستدامة حقيقية دون توازن بينها، فالنمو الاقتصادي يجب أن يخدم العدالة الاجتماعية ويحترم الحدود البيئية، في حين تضمن العدالة الاجتماعية والبيئة السليمة استمرارية التنمية الاقتصادية. لذا، يتطلب تحقيق التنمية المستدامة مقارنة تكاملية تراعي هذه العلاقة التبادلية بين الأبعاد الثلاث.

### 3.1 علاقة الديمقراطية التشاركية بالتنمية المستدامة:

تعتبر الديمقراطية التشاركية أداة أساسية لتحقيق التنمية المستدامة، إذ تتيح للمواطنين المشاركة الفعالة في صنع القرار على المستويات المحلية والوطنية، مما يعزز من شرعية السياسات التنموية وملاءمتها لاحتياجات المجتمع، وهذه المشاركة تساهم في تعزيز الشفافية والمساءلة، وتقليل الفساد، كما تدعم العدالة الاجتماعية من خلال إشراك مختلف الفئات في تحديد الأولويات التنموية.

بالإضافة إلى ذلك، فإن الديمقراطية التشاركية تخلق نوعا من التضامن الاجتماعي والمسؤولية المشتركة التي تعد ضرورية لاستدامة التنمية على المدى الطويل، حيث يتم الحفاظ على

الموارد البيئية والاقتصادية والاجتماعية للأجيال الحالية والمقبلة. ومن خلال تعزيز الحوار بين الحكومة والمجتمع المدني والقطاع الخاص، تسهم الديمقراطية التشاركية في بناء رؤية تنموية شاملة ومتوازنة تدمج الأبعاد الاقتصادية والاجتماعية والبيئية للتنمية المستدامة.<sup>1</sup>

فالديمقراطية التشاركية تضمن إشراك جميع فئات المجتمع في صنع القرار، مما يعزز من شرعية السياسات ويجعلها أكثر ملاءمة للاحتياجات الحقيقية، وهذه المشاركة تعزز الشفافية والمساءلة، وتحد من الفساد، وتدعم العدالة الاجتماعية، كما تخلق روح التضامن والمسؤولية المشتركة اللازمة للحفاظ على الموارد البيئية والاقتصادية والاجتماعية للأجيال القادمة، وتساعد في بناء رؤية تنموية متوازنة تشمل جميع أبعاد التنمية المستدامة.

## 2. دور الديمقراطية التشاركية في تعزيز فعالية الجماعات المحلية

تعتبر الديمقراطية التشاركية إطاراً حيوياً لتعزيز فعالية الجماعات المحلية، حيث توفر آلية عملية تتيح للمواطنين المشاركة المباشرة والمنظمة في صنع القرارات التي تؤثر على حياتهم اليومية ومستقبل مجتمعاتهم، ويأتي هذا النموذج كتكملة للنظام الديمقراطي التمثيلي، إذ يهدف إلى تعزيز الشرعية السياسية وتحسين جودة الحوكمة المحلية من خلال إشراك فئات المجتمع المختلفة في العمليات الإدارية والتنموية.

وتعد زيادة الشفافية والمساءلة داخل الجماعات المحلية أحد الأدوار الأساسية للديمقراطية التشاركية، حيث تتيح للمواطنين الاطلاع والمراقبة المستمرة على سير العمل المحلي، مما يعزز الثقة بين المجتمع والسلطات المحلية، حيث تؤكد العديد من الدراسات على أن مشاركة المواطنين في عمليات اتخاذ القرار تساعد على رفع كفاءة الخدمات المقدمة وتحسين توزيع الموارد.

بالإضافة إلى ذلك، تمكن الديمقراطية التشاركية الجماعات المحلية من الاستفادة من الخبرات والمعارف المجتمعية التي تملكها الفئات المختلفة، خاصة الشرائح المهمشة التي غالباً ما تهمل في نظم الحوكمة التقليدية، ويمكن لهذه المشاركة أن تساهم في صياغة سياسات محلية تلبى الاحتياجات الحقيقية للسكان، بما يعزز من فرص التنمية المستدامة ويحد من الفوارق الاجتماعية.<sup>2</sup>

كما تعزز هذه الديمقراطية من مفهوم العدالة الاجتماعية والشمولية، عبر إشراك النساء، والشباب، وذوي الاحتياجات الخاصة في عمليات صنع القرار، وهو ما يزيد من التنوع والتمثيل ويقلل

<sup>1</sup> Dan Banik ,Democracy and Sustainable Development, Anthropocene Science1,2022, p237.

<sup>2</sup> Carole Pateman, Participatory Democracy Revisited, Perspectives on politics10, n 1,2012, p 102-110.

من شعور الإقصاء داخل المجتمعات المحلية.

وتطبيق الديمقراطية التشاركية يتطلب بنية مؤسسية واضحة، تشمل تشريعات تحمي حق المشاركة وآليات تنظيمية تضمن التنفيذ الفعلي لها، إضافة إلى الموارد اللازمة من كوادر، أماكن، وتمويل، ومن المهم أيضا وجود أدوات تقييم دورية تعكس فعالية هذه المشاركة، عبر مؤشرات كمية مثل عدد الاجتماعات والمشاركين، ونوعية القرارات، إلى جانب تقييمات نوعية لجودة التفاعل ومدى تمثيل الفئات المختلفة.<sup>1</sup>

وبناء على ما سبق، يمكن القول أن الديمقراطية التشاركية تعد من العوامل الفاعلة في تعزيز أداء الجماعات المحلية، إذ تساهم في بناء مؤسسات محلية أكثر شفافية واستجابة ودمقرطة، قادرة على تلبية تطلعات مجتمعاتها.

### 3. التحديات التي تواجه تفعيل الديمقراطية التشاركية محليا:

بالرغم من أهمية الديمقراطية التشاركية في تعزيز الشفافية والمساءلة وتحسين جودة الخدمات العامة، إلا أن تفعيلها على المستوى المحلي يواجه مجموعة من التحديات التي قد تعوق نجاحها وفعاليتها ومن بين هذه التحديات:

#### 1.3 التحديات القانونية والمؤسسية:

- غياب أو ضعف الأطر القانونية الملزمة: رغم وجود نصوص تشجع على المشاركة، إلا أن غياب تشريعات واضحة وملزمة يحد من فعالية تطبيق الديمقراطية التشاركية، إذ غالبا ما تكون مشاركة المواطنين استشارية وغير ملزمة للسلطات المحلية.
- البيروقراطية الإدارية: التنظيم البيروقراطي للجماعات المحلية، وضعف العلاقة بين المواطن والمنتخبين، يؤدي إلى تهميش دور المواطن في اتخاذ القرار، ويجعل العملية التشاركية شكلية في كثير من الأحيان.

#### 2.3 التحديات المالية والإدارية:

- ضعف الموارد المالية والبشرية: تعاني العديد من الجماعات المحلية من نقص حاد في الموارد المالية والبشرية، مما يعيق قدرتها على تنفيذ المشاريع التشاركية ودعم مبادرات المجتمع المدني بشكل فعال، ويحد من إمكانياتها في تحقيق التنمية المستدامة وتعزيز مشاركة المواطنين في صنع القرار.

<sup>1</sup> Iris Marion Young, Inclusion and Democracy (Oxford: Oxford University Press, 2013), p56.

- قصور في آليات الرقابة الشعبية: تفتقر الجماعات المحلية إلى وجود آليات رقابية شعبية فعالة تمكن المواطنين من متابعة تنفيذ القرارات المحلية بشفافية ومسؤولية، كما تواجه تحديات قانونية وإجرائية تعيق إمكانية اللجوء إلى القضاء للطعن في تلك القرارات، مما يضعف من أثر المشاركة الشعبية ويقلص من آفاق مساءلة السلطات المحلية.
- 3.3 التحديات الاجتماعية والثقافية:

- ضعف المجتمع المدني والبعد السياسي: إن أساس وقوام الديمقراطية التشاركية هو المجتمع المدني لكونه الطرف الذي يستطيع تأطير المشاركة الشعبية في ممارسة السلطة وتوفير الأطر والإمكانيات لهذا الغرض، وهذا بشرط أن يكون مجتمعا مدنيا مستقلا عن المؤسسات السياسية الرسمية، وبشرط أن يكون تمثيليا، غير أن هذين الشرطين قلما يتوفران، لأن أغلب الجمعيات ومؤسسات المجتمع المدني من إنشاء السلطة الحاكمة وهي ممثلة لكافة شرائح المجتمع وكثيرا ما تعبر عن آراء رؤسائها غير المنتخبين أو اللذين يعانون هم أيضا من أزمة شرعية حقيقية، إلى جانب أن الكثير منها يعبر عن مصالح ضيقة وخاصة إيديولوجية ودينية وقد تشكل هذه الجمعيات مجموعات ضغط لا تخدم الصالح العام. وبخصوص القضايا التي تطرح على المواطنين للمناقشة والحوار، وحتى انشغالات المواطنين أنفسهم، تنصب على حسن تسيير المرافق العامة والمجموعات المحلية، مما يجعل المشاركة تفتقر إلى البعد السياسي وتنحصر في الجانب التسييري للشؤون العامة وفي الاهتمامات الثانوية والمحلية الضيقة على حساب الخيارات السياسية.<sup>1</sup>
- ضعف ثقافة المشاركة لدى المواطنين: يشكل ضعف ثقافة المشاركة لدى المواطنين عائقا لمشاركتهم في تسيير شؤونهم، كون المشاركة لا تمارس فقط عن طريق إجراءات قانونية، وإنما تستوجب كذلك توفر معارف ومؤهلات خاصة في المشاركين، بحيث أن غالبية الأفراد لا يملكون أدنى معرفة بالقواعد والقوانين السائدة في بلادهم، بل وأكثر من ذلك هناك العديد من الأفراد لا يعرفون الحقوق والحريات التي يتمتعون بها، ولعل أهم العوامل التي أدت إلى ضعف ثقافة المشاركة لدى المواطنين هي:

<sup>1</sup> بختي بوبكر، تحديات تفعيل الديمقراطية التشاركية في الجزائر، مجلة الدراسات والبحوث القانونية، جامعة محمد بوضياف المسيلة، مجلد 5، عدد 1، 2020، ص 69.

- ارتفاع نسبة الأمية وتدني المستوى العلمي الذي يعد من أكبر العراقيل التي تواجه تفعيل المشاركة في الجزائر.
- الشعور بعدم جدوى المشاركة نتيجة وجود ديمقراطية شكلية وانتخابات غير نزيهة وعدم شرعية السلطة.
- الإحساس بأن الفرد مهمش وليس له دور في المشاركة نظرا لعدم اهتمام الإدارة بانشغالاته.
- فقدان المواطنين من تجسيد تلك المشاريع التنموية المنشودة.<sup>1</sup>

#### 4. آفاق تفعيل الديمقراطية التشاركية لتحقيق تنمية محلية مستدامة:

- من أجل التجسيد الفعلي للديمقراطية التشاركية المحلية وضمان مشاركة المواطنين في تسيير الشأن العام المحلي، ومن ثم المساهمة في تحقيق التنمية المحلية المستدامة لابد من:
- وضع أطر قانونية واضحة وملزمة تضمن مشاركة المواطنين في اتخاذ القرارات، وتكفل الرقابة الشعبية على تنفيذها، مما يعزز من فعالية الديمقراطية التشاركية.
- تعزيز استقلالية المجالس المحلية المنتخبة تطبيقا لمبدأ التسيير الحر.
- ضرورة استشارة وإشراك المواطنين أثناء إعداد مخططات التنمية المحلية.
- استحداث هيكل محلي يضمن تعزيز المبادرات المحلية من خلال مشاركة المواطنين بصفة فعلية في تسيير الشؤون العامة.
- السماح للجمعيات التمثيلية على المستوى المحلي بتسجيل أي قضية تهم الشأن المحلي في جدول أعمال المجالس المحلية المنتخبة لاسيما على مستوى المجلس الشعبي البلدي.
- منح المواطنين حق التدخل أثناء المناقشة في المجلس الشعبي البلدي، مع ضرورة ضبط كفاءات ذلك عن طريق النظام الداخلي للمجلس.
- عرض حصيلة نشاطات البلدية أمام المواطنين، وضرورة نشرها في الموقع الالكتروني للبلدية.
- استغلال موارد المجتمع المحلي بشكل أفضل من خلال إشراك السكان في التخطيط الاستراتيجي للمشاريع التنموية، مما يضمن استدامتها وملاءمتها للاحتياجات الحقيقية.
- تعزيز فكرة التكوين بالنسبة لمختلف المتدخلين في تسيير الشأن المحلي سواء تعلق الأمر بالموظفين المحليين أو المنتخبين المحليين، وذلك باعتبار التكوين العمود الفقري لضمان التطبيق

<sup>1</sup> لعجال محمد لبن، إشكالية المشاركة السياسية وثقافة السلم، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة بسكرة، عدد 2007، 12، ص 246.

السليم للقوانين والتنظيمات السارية المفعول، وحماية المال العام وضمان تجسيد برامج التنمية المحلية خدمة للمصلحة العامة.<sup>1</sup>

- إدراك الدولة بضرورة تخويل الشأن العام للمواطن، وتوفير المناخ المشجع على الانخراط في تدبير الشأن المحلي، ومنحه فرصة التعبير عن رغباته وطرح انشغالاته بصفة مباشرة دون وسائط، وهذا من خلال وضع إطار قانوني يسمح للمواطنين بالاندماج السلس في مختلف المؤسسات المحلية المنتخبة، وكذا إيجاد آليات عملية لتجسيد الفعل التشاركي.<sup>2</sup>

- ترشيد الإدارة وتكييفها مع التطورات التكنولوجية ومواكبتها للتغيرات الحاصلة في العالم، والتوعية على استخدام التكنولوجيا الحديثة التي تعد آلية كفيلة بتحسين الاداء الإداري، ورفع مستوى الفعالية من خلال تعزيز دور الحوكمة الإلكترونية في إلغاء مظاهر البيروقراطية وتعزيز المشاركة في اتخاذ القرارات.<sup>3</sup>

#### الخاتمة:

إن ما استعرضته هذه الدراسة يؤكد على الدور المحوري للديمقراطية التشاركية في تعزيز فعالية الجماعات المحلية في إطار تحقيق التنمية المستدامة، فتفعيل آليات المشاركة المباشرة للمواطنين في صنع القرار لا يقتصر على تعزيز الشفافية والمساءلة فحسب، بل يسهم بشكل جوهري في تحسين جودة الخدمات وتكييف السياسات التنموية مع الاحتياجات الحقيقية للمجتمعات المحلية، بما يضمن استدامة الأبعاد الاقتصادية والاجتماعية والبيئية. ورغم التحديات التي تعيق تطبيق الديمقراطية التشاركية، تبقى الأطر القانونية والتنظيمية والقدرات المؤسسية المحفزات الأساسية لإنجاح هذا النموذج، وتحقيق توازن بين متطلبات التنمية وحقوق المواطن في المشاركة الفاعلة.

وانطلاقا مما سبق ذكره نقدم التوصيات والمقترحات التالية:

<sup>1</sup> سليمان السعيد، الديمقراطية التشاركية كألية لتجسيد الحكم الرشيد، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، عدد 02، 2018، ص 110.

<sup>2</sup> يمينه حناش، إشكالية تكريس الديمقراطية التشاركية في الجماعات المحلية في الجزائر، جامعة قسنطينة 03، كلية العلوم السياسية، 2019-2020، ص 287.

<sup>3</sup> بوحنية قوي وآخرون، المجتمع المدني المغاربي ورهانات الإصلاح، دار الراجية للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2015، ص 112.

- العمل على وضع وتطوير أطر قانونية ملزمة تركز مشاركة المواطنين في اتخاذ القرار، مع تعزيز آليات الرقابة الشعبية لضمان المساءلة والشفافية.
- تعزيز قدرات الجماعات المحلية من حيث الموارد المالية والبشرية، بما يمكنها من تفعيل عمليات المشاركة وتنفيذ المشاريع التنموية المستدامة بكفاءة.
- اعتماد برامج توعية وتكوين موجهة لتعزيز الثقافة السياسية لدى المواطن، مما يرفع من مستوى مشاركته الفعالة والمسؤولة في العملية التشاركية.
- الاستثمار في البنية التحتية الرقمية وتفعيل الحوكمة الإلكترونية كوسيلة لتيسير التواصل الشفاف مع المواطنين وتوفير المعلومات بشكل دائم ومباشر.
- ضمان شمولية المشاركة عبر تمكين الفئات المهمشة من النساء والشباب وذوي الاحتياجات الخاصة، تحقيقاً لمبدأ العدالة الاجتماعية في صنع القرار المحلي.
- وضع مؤشرات تقييم واضحة وممنهجة لقياس فعالية وآثار الديمقراطية التشاركية، بهدف تحسين الأداء وتعزيز استدامة عمليات التنمية المحلية.

## المراجع:

### • الكتب:

- بوحنية قوي وآخرون، المجتمع المدني المغربي ورهانات الإصلاح، دار الراجعية للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2015.
- عمار بوضياف، قانون البلدية، الجزائر، جسر للنشر والتوزيع، ط 1، 2012.
- دونانو رومانو، الاقتصاد البيئي والتنمية المستدامة، دمشق، المركز الوطني للسياسات الزراعية، 2003.
- Iris Marion Young, Inclusion and Democracy (Oxford: Oxford University Press, 2013).

### • الرسائل والأطروحات الجامعية:

- يمينية حناش، إشكالية تكريس الديمقراطية التشاركية في الجماعات المحلية في الجزائر، جامعة قسنطينة 03، كلية العلوم السياسية، 2019-2020.

### • المقالات:

- الأمين شريط، الديمقراطية التشاركية ... الأسس والافاق: ندوة البرلمان، المجتمع المدني، الديمقراطية، مجلة الوسيط، العدد 6، 2008.
- بختي بوبكر، تحديات تفعيل الديمقراطية التشاركية في الجزائر، مجلة الدراسات والبحوث القانونية، جامعة محمد بوضياف المسيلة، مجلد 5، عدد 1، 2020.

- بايزيد علي، التنمية المستدامة: مفومها، أبعادها، ومؤشراتها- حالة مؤشر الأداء البيئي العالمي، مجلة المقرزي للدراسات الاقتصادية والمالية، المركز الجامعي أفلو الجزائر، مجلد 6، عدد 2، 2022.
- بهلول سمية، دور الديمقراطية التشاركية في تحقيق التنمية المحلية في الجزائر، مجلة الحقوق والحريات، مجلد 5، عدد 2، 2019.
- حمودي محمد، الديمقراطية التشاركية كآلية لتحقيق التنمية على مستوى الجماعات الإقليمية في الجزائر، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عباس لغرور خنشلة، عدد 12، 2019.
- خلفه سارة، التنمية المستدامة بين المفهوم ومتطلبات تحقيقها، مجلة ارتقاء للبحوث والدراسات الاقتصادية، جامعة الشاذلي بن جديد الطارف، المجلد 2، العدد 1، 2021.
- رحمانى جهاد، عزوزى بن عزوز، الديمقراطية التشاركية في المجالس المنتخبة بالجزائر واقع وافاق، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، جامعة زيانى عاشور بالجلفة، العدد 9، 2018.
- رقية حدادو، التمويل الأخضر كأحد أدوات الاقتصاد الأخضر لتحقيق التنمية المستدامة في الجزائر، مجلة المقرزي للدراسات الاقتصادية والمالية، المركز الجامعي أفلو الجزائر، مجلد 2، عدد 5، 2021.
- سليمانى السعيد، الديمقراطية التشاركية كآلية لتجسيد الحكم الراشد، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، عدد 02، 2018.
- سهام حروري، الديمقراطية التشاركية المحلية: مقارنة مفاهيمية، مجلة المفكر، عدد 02، 2015.
- فراحية كمال، التنمية المستدامة، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، عدد 11، 2018.
- لعجال محمد لين، إشكالية المشاركة السياسية وثقافة السلم، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة بسكرة، عدد 12، 2007.
- Carole Pateman, Participatory Democracy Revisited, Perspectives on politics10, n 1, 2012, p 102-110.
- Dan Banik ,Democracy and Sustainable Development, Anthropocene Science1, 2022, p237.



## الديمقراطية التشاركية وإشكالية التنمية المحلية في الجزائر بين جهود الإصلاح وتحديات الواقع

PARTICIPATORY DEMOCRACY AND THE ISSUE OF LOCAL DEVELOPMENT IN ALGERIA:  
BETWEEN REFORMS EFFORTS AND THE CHALLENGES

أ.د. بن مرزوق عنتر، جامعة المسيلة  
antara.benmerzoug@univ-msila.dz  
أ.د. زروقة إسماعيل، جامعة المسيلة  
ismail.zerrouga@univ-msila.dz

### ملخص:

تحاول هذه الورقة البحثية معالجة موضوع التنمية المحلية في الجزائر عبر آلية الديمقراطية التشاركية، الذي أصبح ضرورة ملحة لمواجهة مختلف العقبات البنيوية والمؤسسية التقليدية، والتي أفرزت تحديات عويصة تواجه المواطن في سعيه لإشباع حاجياته والتمتع بحقوقه، فظهرت الديمقراطية التشاركية كبديل تنموي قادر على تجاوز هذه العقبات وفق آليات جديدة ترتكز على المجتمع المدني والقطاع الخاص بهدف الوصول الى رضا وكسب ثقة المواطن المحلي عن أداء النواة البيروقراطية الأقرب اليه.

الكلمات المفتاحية: الديمقراطية التشاركية؛ الديمقراطية المحلية؛ الجماعات المحلية؛ الجزائر؛ التنمية المحلية.

### Abstract:

This Paper examines the issue of local development in Algeria through the mechanism of participatory democracy, which has become an urgent necessity to confront the various traditional structural and institutional obstacles that have resulted in difficult challenges facing citizens in their quest to satisfy their needs and enjoy their rights. Participatory democracy has emerged as a developmental alternative capable of overcoming these obstacles according to new mechanisms based on civil society and the private sector in order to reach satisfaction and gain the confidence of the local citizen in the performance of the bureaucratic core closest to him.

**Keywords:** Participatory democracy; Local democracy; Local groups; Algeria; Local development.

## مقدمة

في ظل المساوئ الواقعية التي أفرزتها الديمقراطية التمثيلية في عدم قدرتها على تحقيق طموحات وأفراد الشعب الجزائري، وفشلها في تحقيق التنمية المحلية برزت العديد من النداءات والخطابات التي تدعو إلى ضرورة تشجيع انخراط مختلف الفواعل المجتمعية في عملية تحسين الأداء التنموي على المستوى المحلي، وهذا استجابة لتوصيات المؤسسات الدولية والعديد من الكتابات الأكاديمية التي ساهمت في التسويق لمصطلح الديمقراطية التشاركية كخيار حتي فرضته جملة التغيرات العالمية، فلم تعد التنمية مهمة الدولة فقط، بل مهمة جميع الفواعل الأساسية سواء المواطن المحلي، أو المجتمع المدني المحلي، أو القطاع الخاص المحلي، هذا طبعاً بالتشارك مع الجماعات المحلية.

وفي سبيل تكريس الديمقراطية التشاركية المحلية فقد سعت الجزائر جاهدة للقيام بالعديد من الإصلاحات على قانوني البلدية والولاية، بتشجيع المشاركة والانخراط في الفعل التنموي، ورغم ذلك إلا أن هناك العديد من العراقيل التي وقفت عائقاً أمام ترجمة تلك النصوص القانونية إلى واقع عملي.

نتناول من خلال هذه المداخلة موضوع الديمقراطية التشاركية المحلية في الجزائر بالتركيز على الجهود المبذولة في سبيل تحقيقها ومدى قابلية واقع المجتمعات المحلية لتطبيقها. وذلك يتطلب منا الإجابة عن الإشكالية التالية: ماهي أهم الجهود التي بذلتها الجزائر في سبيل تحقيق التنمية المحلية بالانتقال من التنمية عبر ديمقراطية التمثيل إلى التنمية عبر ديمقراطية التشارك؟ وماهي أهم الصعوبات والعقبات التي تقف عائقاً أمام تجسيد هذا التوجه؟ للإجابة عن هذه الإشكالية نقترح الخطة التالية:

- تعريف الديمقراطية التشاركية كركيزة أساسية لتحقيق التنمية المحلية.
  - التنمية المحلية في الجزائر: بين عقبات الواقع وآليات تفعيل
  - الجهود الجزائرية المبذولة في سبيل تحقيق الديمقراطية التشاركية على المستوى المحلي.
  - الديمقراطية التشاركية وتفعيل التنمية المحلية في الجزائر: الفواعل والآليات
1. تعريف الديمقراطية التشاركية المحلية:

ظهرت مقارنة الديمقراطية التشاركية في أدبيات وتقرير البنك العالمي الذي دعا منذ تسعينيات القرن الماضي إلى اعتماد أسس " الإدارة التنموية الجيدة " عبر تبني مطالب هيئات المجتمع المدني على المستوى المحلي، من خلال تحقيق الترابط بين عالمية حقوق الإنسان ومقاربة

الديمقراطية التشاركية باعتبارها تصورا اقتصاديا قائما على حرية المبادرة الفردية، وكذا مبادئ الشفافية والنزاهة والحكم الرشيد، التي تكفل تحقيق أكبر قدر من الحاجات المجتمعية ومطالب الواقع المحلي، في أقصر مدة ممكنة وبأقل تكلفة مقدرة<sup>1</sup>

وتمثل الديمقراطية التشاركية أحد الركائز الأساسية لتجسيد عملية التنمية على الصعيدين المحلي والوطني، ذلك نظراً للأهمية البالغة التي تتسم بها باعتبارها الوسيلة التي يتم من خلالها فتح الباب أمام جمهور المواطنين للاندماج في الحياة السياسية والمشاركة في عملية صنع القرار، إذ تعد من المفاهيم الجديدة والحديثة المتعددة الاستعمال وأخذت مسميات مختلفة الديمقراطية المحلية، الديمقراطية الشعبية... وقد ظهرت ك مفهوم نتيجة للانتقادات المتكررة والمتزايدة للنظام النيابي الذي لم يعد يوفر للمواطنين مكانة لائقة في الحياة السياسية، خاصة وأن دور الناخب ينتهي بمجرد انتهاء العملية الانتخابية.<sup>2</sup>

وتعرف الديمقراطية التشاركية بأنها تلك العملية التي تعتمد على المشاركة الواسعة للمواطنين في توجيه وإدارة النظام السياسي. أو هي العملية التي من خلالها يمتلك المقيمون في منطقة معينة القدرة والقوى على تجاوز مرحلة قيامهم بإعلام نوابهم بتفضيلاتهم والمشاركة في اتخاذ القرارات الملزمة المتعلقة بحياتهم.<sup>3</sup>

كما عرفها الدكتور صالح زباني بأنها: "مفهوم مرتبط بالمجتمع الديمقراطي وهو مكون أساسي من مكونات التنمية البشرية، يسعى من أجل تحقيقها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، إنها تعني بشكل مبسط أن يكون للمواطنين دوراً ورأياً في صناعة القرارات التي تؤثر في حياتهم سواء بشكل مباشر أو من خلال مؤسسات شرعية و سطحية تمثل مصالحهم، ويقوم هذا النوع من المشاركة على حرية التنظيم وحرية التعبير وايضا على قدرات المشاركة البناءة."<sup>4</sup>

<sup>1</sup> عطاوات عبد الحاكم، الإصلاح الإداري للجماعات المحلية في الدول المغاربية: دراسة مقارنة. مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، بجامعة قاصدي مرباح ورقلة، 2015-2016، ص 42.

<sup>2</sup> علي عبود المحمدوي، حيدر ناظم، مقاربات في الديمقراطية والمجتمع المدني: دراسة في الأسس والمقومات والسياق التاريخي. دمشق: دار صفحات للدراسات والنشر، 2001، ص 57.

<sup>3</sup> محمد العجاني، كلوفيس هنري كدي سوزا، نوران أحمد، من الديمقراطية التمثيلية إلى الديمقراطية التشاركية. القاهرة: روافد للنشر والتوزيع، 2011، ص 03.

<sup>4</sup> زباني صالح. تفعيل العمل الجماعي لمكافحة الفساد وإرساء الديمقراطية المشاركة في الجزائر. مجلة المفكر، العدد 04، أبريل 2009، ص 58.

كما تعرف أيضا بأنها تعني: مساهمة المواطنين في الإدارة وهم يشاركون في إصدار القرارات ليس بصفتهم عاملين، وانما بصفتهم مستفيدين أو مستعملين للمرافق العمومية باعتبارهم عنصرا مكونا للإدارة حتى تأتي قراراتها معبرة و مترجمة لحاجياتهم الواقعية.<sup>1</sup>

أما الباحث المغربي "يحي بوافي" فيرى أن الديمقراطية التشاركية هي عرض مؤسساتي موجه للمواطنين للمشاركة الجماعية وإشراكهم بطريقة غير مباشرة في مناقشة الاختيارات الجماعية، وهي تستهدف ضمان الرقابة الفعلية للمواطن وصيانة مشاركته في اتخاذ القرارات ضمن المجالات التي تعنيه مباشرة وتمس حياته اليومية عبر توسل ترسانة من الإجراءات العملية.<sup>2</sup>

وفي نظرنا فإن الديمقراطية التشاركية هي عملية هادفة تسعى لإشراك مختلف الفواعل المجتمعية في التنمية المحلية التي لم تعد حكرا على الدولة فقط، وهذا من أجل جعل المواطن المحلي عنصرا فاعلا وشريكا حقيقيا في تحقيق تنمية مجتمعه المحلي، فهو أساس التنمية وغايتها. ومن خلال مختلف التعريفات السابقة نجد أنها تتفق في معظمها حول عدد من العناصر الأساسية:<sup>3</sup>

- تبني مفهوم الديمقراطية من أسفل.
- مكملة للديمقراطية التمثيلية وليس بديلا عنها.
- تتسم بالتفاعل المباشر بين المواطن ونوابه وبين المواطن ومشكلاته.
- دور بارز للمحليات في إطار آليات تنفيذها.

## 2. التنمية المحلية في الجزائر: بين عقبات الواقع وآليات التفعيل.

سنحاول في هذا العنصر تقديم أهم العراقيل والصعوبات التي أثرت على الأداء التنموي لمختلف فواعل التنمية المحلية في الجزائر، مع تقديم اهم الآليات التي قد تساهم في بناء نموذج تنموي فعال يساهم في تحسين مستويات التنمية في المجتمع المحلي.

<sup>1</sup> بوراوي دليلة، الديمقراطية التشاركية ومجالاتها الممتازة (البيئة والتعمير). مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، جامعة عبد الرحمان ميرة- بجاية، 2012-2013، ص 08.

<sup>2</sup> بالة عبد الكريم، بوطي الطاهر، الديمقراطية التشاركية كآلية لتفعيل التنمية المحلية في الجزائر: دراسة في النصوص وآليات التجسيد. مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر في العلوم السياسية، جامعة حمة لخضر- الوادي، 2017-2018، ص 05.

<sup>3</sup> محمد العجاتي، مرجع سابق، ص 04.

## 1.2 عقبات التنمية المحلية في الجزائر

رغم الإمكانات الطبيعية والمادية والبشرية الكبيرة التي تتمتع بها الجزائر إلا أنها لم تستطع تحقيق التنمية المنشودة، ويرجع ذلك إلى وجود العديد من العراقيل والتي يمكن أن نبرزها في النقاط التالية:

### 1.1.2 عجز الجماعات المحلية الجزائرية على خلق الثروة في ظل سيطرة الاقتصاد الريعي:

لقد ساهم الربح البترولي في تشكيل جماعات محلية جزائرية مستهلكة للموارد المالية، وغير قادرة على تحمل مسؤوليات المساهمة في خلق الثروة المحلية وتدعيم الإنتاج الوطني، مما جعلها دائما في حاجة ماسة إلى مساعدات وإعانات الدولة.

### 2.1.2 العجز المالي:

ويرجع العجز المالي للبلديات الجزائرية مثلا إلى العديد من العوامل والظروف من بينها تمركز النشاطات الاقتصادية في موقع واحد، مما أدى إلى توزيع غير متساوي للوعاء الضريبي، بالإضافة إلى المديونية المتكررة للجماعات المحلية بالرغم من عمليات التطهير المتتالية، علاوة على ضعف مردودية الأملاك المحلية، التي لا تتجاوز 7 بالمائة من الموارد المحلية للجماعات المحلية، بالإضافة إلى ضعف الموارد البشرية المحلية وانعكاساتها السلبية على عصرنه تسيير المرافق العامة، والموارد المتوفرة بصفة عقلانية.... وقد انتقل عدد البلديات العاجزة من 1138 بلدية عاجزة سنة 2006 إلى 417 بلدية عاجزة في 2009، ومن ثم انخفض هذا العجز من 10.5 مليار دينار إلى 3.3 مليار دينار لنفس الفترة. كما أن مصالح مديرية المالية المحلية أوضحت أن 1249 بلدية والتي سجلت عجزاً سنة 1998 استفادت من دعم بقيمة 08 مليار دج ليتراجع إلى 03 مليار دج خلال 2009 لصالح 417 بلدية، وبلغ هذا العدد 14 بلدية خلال 2010 بإعانة قدرت ب 134 مليون دج و 0 دج خلال 2011 و2012.<sup>1</sup>

### 3.1.2 اختلال التوازن بين الجماعات المحلية في مجال تمركز الثروات:

ذلك أن بعض الولايات والبلديات فقيرة وبعضها الآخر تتركز بها العديد من الثروات الباطنية والمشاريع التنموية الكبيرة، مما يجعلها غنية جدا، وهذا الاختلال والاختلاف بين تلك الجماعات المحلية يكون له تأثير كبير على مسار عملية التنمية.

<sup>1</sup> عبد الكريم مسعودي، تفعيل الموارد المالية للجماعات المحلية: دراسة حالة بلدية أدرار. مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية، جامعة أبي بكر بلقايد- تلمسان، 2012-2013، ص 121.

#### 4.1.2 التبعية وعدم الاستقلالية:

بمعنى ان الجماعات المحلية الجزائرية تكون في تبعية مطلقة للسلطة المركزية، مما يؤثر على دورها التنموي على المستوى المحلي، فالتنمية المحلية عملية تشاركية لا يمكن أن تبنى بقرارات سياسية فقط، وإنما تحتاج الى التعاون والتشاور بين مختلف الفواعل المجتمعية.

#### 5.1.2 الصراعات الحزبية على المستوى المحلي:

والتي عادة ما تتم ليس من أجل التنافس حول المشاريع التنموية بقدر ما تتم من أجل الحصول على منافع ومصالح حزبية ضيقة، هذه الصراعات التي تؤدي في أغلب الأحيان إلى حالات الانسداد في أداء المجالس المحلية المنتخبة، وهي من أهم العوامل التي تؤثر على الأداء التنموي للجماعات المحلية.

#### 6.1.2 عدم الحياد وأولوية المعين على المنتخب في تسيير الجماعات المحلية:

يمثل الانحياز وعدم الحياد أحد المظاهر الرئيسية التي تبرز خاصة أثناء الاستحقاقات الانتخابية، إذ تتجاوز أغلب الجماعات المحلية الجزائرية أدوارها القانونية الهادفة إلى تحقيق التنمية إلى لعب أدوار سياسية تتمثل في تقديم الدعم والمساندة لأحد مترشيحي الحملات الانتخابية، وهو مظهر له علاقة وثيقة بمظهر آخر له تأثير كبير على الأداء التنموي للجماعات المحلية والمتمثل في أولوية المعين على المنتخب في تسيير وتدبير الشأن المحلي، ويبرز ذلك من خلال تقليص صلاحيات المنتخب ومنح صلاحيات واسعة للمعين.

#### 7.1.2 سيطرة الجبهوية والقبلية في تسيير الشأن المحلي:

سواء أثناء الانتخابات المحلية، أين تسود معايير الولاء للجبهة والقبيلة بدل التركيز على معايير الكفاءة والجدارة والاستحقاق، أو أثناء تسيير المشاريع التنموية أين يتم توزيعها حسب الانتماءات الجغرافية بدل الاحتياجات الشعبية، وهذا ما جعل التنمية غير متوازنة في العديد من بلديات وولايات الوطن.

#### 8.1.2 ضعف المشاركة الشعبية:

وهو أحد أهم العوامل المساهمة في عرقلة التنمية المحلية في الجزائر، وهذا الضعف له مؤشرين: ضعف مرتبط بنسبة المشاركة في الحياة السياسية ويظهر ذلك من خلال العزوف عن المشاركة في الانتخابات المحلية، وضعف مرتبط بالمشاركة في تسيير الشأن المحلي سواء ويبرز ذلك في عدم الاهتمام بحضور مداورات المجالس المحلية المنتخبة أو عدم المساهمة الفعالة في تقديم

الاقتراحات والمساعدات المتعلقة بتجسيد المشاريع التنموية التي تعود على المجتمع المحلي بالفائدة والمنفعة العامة.

### 9.1.2 ضعف القوانين المتعلقة بتسيير الشأن المحلي:

رغم الإصلاحات التي باشرتها الجزائر في مجال ترشيد جماعاتها المحلية إلا أن تلك القوانين تبقى غير كافية وبحاجة إلى إعادة نظر، فالقوانين لا بد أن تسبقها تهيئة المجتمع المحلي ونشر الوعي بأهميتها وآليات تجسيدها، وهذا ما يسهل من قبولها والتكيف معها حتى يمكن ترجمتها واقعيا ولا تبقى مجرد قانون مكتوب.

### 2.2 آليات تفعيل مستويات التنمية المحلية في الجزائر.

بعد عرض أهم الصعوبات والعراقيل التي تؤثر فعالية مستويات التنمية المحلية في الجزائر وجب تقديم أهم الآليات التي يمكن من خلالها تجاوز تلك العراقيل والمساهمة في بناء نظام محلي رشيد وفعال، ويمكن أن نلخصها في العناصر التالية:

#### 1.2.2 اختيار الكفاءات بدل الولاءات:

لبناء نظام محلي فعال وجب التوجه نحو الاعتماد على الكفاءات التي تزخر بها الجزائر في مجال التسيير، سواء عن طريق التعيين أو عن طريق الانتخاب، وهذا يتطلب ضرورة أن توكل مهام تسيير المجتمعات المحلية للنخب المتعلمة مهما كانت انتماءاتها الجغرافية أو الحزبية، ولن يتأتى ذلك إلا بإعادة النظر في الشروط المتعلقة بالترشح للانتخابات المحلية، أو نشر الوعي بأهمية هذا الجانب محليا، مع اختيار أفضل البدائل المطروحة في مجال التعيينات.

### 2.2.2 ضرورة تفعيل دور الجماعات المحلية في خلق الثروة المحلية والتركيز على الاقتصاد المحلي:

من خلال توظيف مواردها المحلية الطبيعية والمادية والبشرية في الاعتماد على نفسها في مسألة التمويل الذاتي والتركيز أكثر على تشجيع الاقتصاد المحلي، وهذا يتطلب إنشاء مشاريع محلية تعود منفعتها على الجماعات المحلية سواء بالكراء أو عن طريق عقود الامتياز، أو بالمشاركة مع القطاع الخاص في التعاون معاً من أجل إنجاز مشاريع تنموية عن طريق القطاع الخاص تعود منافعتها له لفترة زمنية معينة، وعند انقضاءها يرجع استغلال تلك المشاريع للجماعات المحلية.

### 3.2.3 القضاء على الصراعات الحزبية وحالات انسداد المجالس المحلية المنتخبة:

وذلك من خلال انتخاب الشخص المناسب الذي يهتم بتحقيق المصلحة العامة بدل المصلحة الشخصية والحزبية الضيقة من جهة، مع تفعيل قانون يحل المشكلة داخليا دون تدخل للسلطة المركزية. من جهة أخرى. هذا فضلا عن ضرورة الإسراع في إيجاد الحل.

#### 4.2.2 ضرورة التمتع بالاستقلالية في اتخاذ القرارات المحلية قانونا وواقعا:

وبهذه الصورة يمكن إعادة الاعتبار لدور الجماعات المحلية الجزائرية بصورة حقيقية، فلا يعقل أن تبقى الأولوية للمعين على المنتخب، ولا للقرارات المركزية على القرارات المحلية في مجال المشاريع التنموية، فأهل المنطقة أدرى بمشاكلها ولهم القدرة على حلها بسرعة وفعالية، والتمتع بالاستقلالية مرتبط إلى حد كبير بمدى قدرة الجماعات المحلية الجزائرية على خلق الثروة والاعتماد على التمويل الذاتي.

#### 5.2.2 ربط الجماعات المحلية بالجامعات:

بذلك يمكن معالجة مختلف المشكلات التي تعاني منها الجماعات المحلية الجزائرية بأسلوب علمي بعيدا عن طريق الشعبوية، وهذا يتطلب ضرورة استشارة الخبراء والمختصين والاعتماد عليهم في مجال وضع سياسات محلية فعالة، وربط علاقة متينة مع الجامعة من أجل الاستفادة من مخرجاتها البحثية.

#### 6.2.2 عصنة الإدارة المحلية:

وهذا من شأنه ان يساهم في التقليل من التعقيدات البيروقراطية ومن مظاهر الجبهوية والمحسوبية التي كانت سائدة في الإدارة المحلية التقليدية، ومن جهة أخرى يؤدي ذلك إلى قلة الأخطاء الإدارية وسرعة حصول المواطنين على الخدمات مع التركيز على الجودة والنوعية.

#### 7.2.3 ضرورة تعديل القوانين المتعلقة بإصلاح الجماعات المحلية:

من خلال الاستعانة بخبراء توكل لهم مهمة تقييم قوانين إصلاح الجماعات المحلية السابقة، وبناء على نتائج التقييم تحدد نقاط قوة وضعف القانون مع ما يتطلبه من تعديلات ضرورية تجعله أكثر فعالية.

#### 8.2.2 توفير مقومات ترشيد الجماعات المحلية:

وذلك من خلال توفير عناصر الشفافية والمساءلة والمحاسبة، وهي عناصر ضرورية يمكن أن تقلل من حجم الفساد المستشري على المستوى المحلي. مع العمل على تشجيع وتكريم الجماعات المحلية التي ساهمت في تحقيق انجازات تنموية، وهذا من شأنه خلق روح التنافس الايجابي بين مختلف الهيئات الإدارية على المستوى المحلي.

#### 9.2.2 التوجه نحو الديمقراطية التشاركية:

وذلك من خلال الاستعانة بمختلف الفواعل المجتمعية (المجتمع المدني- القطاع الخاص- المواطن المحلي) في مجال تحقيق التنمية المحلية، فالجماعات المحلية وحدها لم تعد قادرة على



الوصول لذلك وحدها، خاصة في ظل التحديات التي تفرضها الأزمات المالية في بعض الأحيان، وهذا يحتاج الى بيئة قانونية محفزة، ووعي مجتمعي بضرورة التوجه نحو الحوكمة المحلية وتشجيع المشاركة الشعبية النوعية سواء كانت مباشرة أو بالانضمام إلى جمعيات المجتمع المدني المهتم بشؤون المجتمع المحلي. وسنحاول في العنصر التالي التركيز على اهم الجهود الجزائرية المبذولة في سبيل تحقيق الديمقراطية التشاركية وتفعيل مستويات التنمية على المستوى المحلي.

### 3. الجهود الجزائرية المبذولة في سبيل تحقيق الديمقراطية التشاركية على المستوى المحلي.

أكد المشرع الجزائري في المادة 11 من قانون البلدية رقم 11-10 المؤرخ في 22 يونيو سنة 2011 أن البلدية تشكل الإطار المؤسسي لممارسة الديمقراطية على المستوى المحلي والتسيير الجوّاري، ويتخذ المجلس الشعبي البلدي كل التدابير اللازمة لإعلام المواطنين بشؤونهم وإستشارتهم حول خيارات وأولويات التهيئة والتنمية الإقتصادية والإجتماعية والثقافية. كما يمكن للمجلس الشعبي البلدي عرض نشاطه السنوي أما المواطنين المحليين، وفي المادة 12 من نفس القانون أقر بأن تحقيق أهداف الديمقراطية المحلية في إطار التسيير الجوّاري، يسهر المجلس الشعبي البلدي على وضع إطار ملائم للمبادرات المحلية التي تهدف إلى تحفيز المواطنين وحثهم على المشاركة في تسوية مشاكلهم وتحسين ظروف معيشتهم. وفي المادة 14 أكد المشرع أنه يمكن لكل شخص الإطلاع على مستخرجات مداولات المجلس الشعبي البلدي وكذا القرارات البلدية ويمكن لكل شخص ذي مصلحة الحصول على نسخة كاملة أو جزئية بشرط ان تكون على نفقته.<sup>1</sup>

وفي المادة 15 من قانون 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته المؤرخ في 20 فبراير سنة 2006 أكد المشرع على ضرورة تشجيع مشاركة المجتمع المدني في الوقاية من مخاطر الفساد ومكافحته بتدابير مثل: إعتداد الشفافية في كيفية إتخاذ القرار وتعزيز مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية.<sup>2</sup>

ومع بداية انخفاض اسعار النفط حرصت الدولة الجزائرية على تشجيع الديمقراطية التشاركية على المستوى المحلي، وذلك من خلال الدعوة إلى ضرورة توسيع مشاركة المواطن في تدبير

<sup>1</sup> قانون رقم 11-10، مؤرخ في 22 يونيو 2011 المتعلق بالبلدية، المعدل والمتمم، ج.ر.ج.ج، العدد 37، الصادرة بتاريخ 3 يونيو سنة 2011، ص 08.

<sup>2</sup> قانون رقم 06-01، مؤرخ في 20 فبراير سنة 2006، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج.ر.ج.ج، عدد 14، صادرة بتاريخ 08 مارس 2006، ص 8.

الشأن المحلي وجعله على رأس أولويات المشاريع التنموية باعتباره يمثل وسيلة التنمية وغايتها، فالتنمية لا تتحقق إلا به ولا تكون إلا له. وذلك إيماناً منه أن التنمية المحلية هي مسؤولية الجميع.

#### 4. الديمقراطية التشاركية وتفعيل التنمية المحلية في الجزائر: الفواعل والآليات

##### 1.4. المجتمع المدني:

في إطار التوجه نحو الديمقراطية التشاركية وتفعيل الأدوار التنموية لمختلف الفواعل المحلية يجب على مؤسسات المجتمع المدني الجزائري العمل على إشراك الأفراد والناس في الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية على المستوى المحلي وضمان تنظيمهم في جماعات ذات قوة للتأثير في السياسات العامة والحصول على حق الدخول للموارد العامة، وبشكل خاص للفئات الفقيرة، وتشمل تلك المؤسسات الاتحادات العمالية والنقابات المهنية والمنظمات غير الحكومية والمنظمات التي لا تسعى للربح والجمعيات الخيرية والاجتماعية والدينية والثقافية والعلمية والتعاونيات، والأحزاب السياسية والنوادي وجماعات البيئة والجمعيات الأكاديمية والبحثية وحماية المستهلك والأحياء المحلية والتي ليس لها علاقة مباشرة وظيفياً وتنظيمياً مع مؤسسات القطاع الخاص أو الحكومي، وتضطلع مختلف هذه المؤسسات بمجموعة من الأدوار والمسؤوليات التي تساعد على تحقيق إدارة أكثر ترشيداً للحكم من خلال تنظيمها للعلاقة بين الفرد والحكومة وإحداث تغيير في ميزان القوة بين المجتمع والدولة، وقدرتها على تعبئة أفضل الجهود الفردية والجماعية والتي يمكن استخدامها وفق الآليات التالية<sup>1</sup>:

- التأثير على السياسة العامة من خلال تعبئة وتأطير جهود قطاعات من المواطنين للعمل التطوعي وحملها على المشاركة في الشأن العام المحلي وفي كل قيم المشاركة المدنية والتنمية التشاركية.

<sup>1</sup> لقد اعتمدنا في تحديد مختلف الآليات التي تستخدمها مؤسسات المجتمع المدني من أجل تحقيق الحكم الرشيد على المراجع والمقالات التالية:

- *United Nations Development Programme, Reconceptualising Governance. New York: Bureau for Policy and Programme Support, January 1997, P17- 18.*

- الكايد زهير عبد الكريم، الحكمانية: قضايا وتطبيقات. عمان: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2003، ص 48-49.

- حسن كريمة، مفهوم الحكم الصالح. مجلة المستقبل العربي، العدد 309، نوفمبر 2004، ص 64-65.

- Stephen okwen agwet، "مفهوم الحكم الراشد". من موقع:

<http://www.pachodo.org/201010231795/Pachodo.org-Arabic-Articles/2010-10-22-17-45-43.html>

- تعميق المساءلة والشفافية وتشجيع روح المبادرة وتحمل المسؤولية، ولا يمكن لهيئات المجتمع المدني أن تطالب بتطبيق هذه المعايير على غيرها إلا إذا طبقتها على نفسها أولا حتى تكون أنموذجا ومثالا يحتذى به، فتعتمد الشفافية في عملها ولا سيما على الصعيد المالية والإدارية، كما عليها تطبيق نظم المحاسبة والمساءلة الداخلية بما تتضمنه من انتخابات دورية وتداول سلطة وعدم استغلال للنفوذ والنقود لأغراض شخصية أو مصالح عائلية أو جهوية.
- مساعدة الحكومة عن طريق العمل المباشر أو التمويل أو الخبرة على أداء أفضل للخدمات العامة وتحقيق رضا المواطنين المحليين، وذلك يتطلب ضرورة تغيير تلك النظرة التشكيكية للعمل مع الأجهزة الرسمية من جهة، والعمل مع السلطة المحلية من جهة أخرى، فتتولى مهام الإشراف والمتابعة والمشاركة في تنفيذ المشاريع ومراقبتها وصنع السياسات العامة وتقييمها وتقويتها.
- العمل على تحقيق العدالة والمساواة أمام القانون، وكذا الإنصاف في توزيع فوائد النمو الاقتصادي داخل المجتمع المحلي، وتقديم الفرص للأفراد لتحسين مستوى معيشتهم، إضافة إلى العمل على حمايتهم من تعسف السلطة واستبدادها، والمشاركة في الكشف عن قضايا الفساد ومحاربة أصحابها، وتقديم معلومات إلى الجهات المختصة والسماح بتداولها على نطاق واسع والتعاون مع الوسائل الإعلامية من أجل نشر ثقافة المجتمع المدني التي تعد وسيلة هامة لحماية وتعزيز المعتقدات والقيم الثقافية والدينية، وكذا تربية المواطنين على ثقافة التشاركية من خلال إكساب أعضائها قيم الحوار وقبول الآخر، والاختلاف ومساءلة القيادات والمشاركة في الانتخابات والتعبير الحر عن الرأي.

## 2.4. القطاع الخاص:

نتيجة لعدم قدرة الدولة على تقديم خدمات نوعية، ونتيجة للاختلالات الكبيرة التي عرفها التسيير العمومي للمرفق العام، تشكل تصور حتي يفيد بضرورة الاستعانة بالقطاع الخاص كشريك فاعل في تحقيق التنمية الشاملة عن طريق آلية الخصخصة، وبذلك باتت عملية التنمية الوطنية والتنمية المحلية على وجه التحديد لا تقتصر على الفواعل الرسمية الحكومة، الجماعات المحلية فقط وانما أضحت قاسما مشتركا مع مجموعة من الشركاء غير الرسميين، من أبرزها القطاع الخاص الذي بات ينظر إليه كفاعل أساسي ومكمل لأدوار الدولة في تحقيق التنمية المحلية، وبذلك شهدت منظومة التنمية المحلية الانتقال من نظام محلي تسيطر عليه المجالس المنتخبة، إلى نظام حكم محلي يشارك فيه إضافة للمجالس المنتخبة القطاع الخاص المحلي.

ويمكن حصر أسباب اللجوء إلى إشراك القطاع الخاص في تسيير الشأن المحلي إلى الأسباب التالية:<sup>1</sup>

- عدم قدرة الحكومات على تحقيق التنمية المستدامة بمفردها.
- محدودية الموارد المالية والبشرية والتكنولوجية لدى القطاع العام بسبب تعدد المجالات والمشاريع المطلوب تنفيذها.
- عجز الدولة عن تحمل أعباء الإنفاق الاستثماري في البنى التحتية وتقلص موارد التمويل المخصص لبرامج التنمية الاجتماعية، ومطالبة المواطنين باستمرار بتحسين الخدمات المقدمة من طرف المؤسسات الحكومية.
- من جهة ثانية تهدف المقاربة التشاركية من خلال إشراك القطاع الخاص في الشأن المحلي إلى زيادة فاعلية ومردودية السياسات العامة المحلية، باستخدام عدة آليات، من بينها تكفل القطاع الخاص بإنجاز المشاريع وعدم انتظار توفر الأموال لدى السلطات العمومية، مما يحول دون تأخر تنفيذ الاستثمارات.
- وفي كثير من الأحيان يكون القطاع الخاص أكثر فعالية وكفاءة في التعامل مع ظروف الاقتصاد المحلي، لأن الخواص عادة تكون لديهم معرفة أكبر بفرص وتحديات الاقتصاد المحلي مقارنة بالقطاع العام.

### 3.4. المواطن المحلي:

تنطلق مقاربة الديمقراطية التشاركية في الجزائر من حقّ المواطن في الحصول على فرصة الإخبار والاستشارة والمشاركة في المجالس المنتخبة للجماعات المحلية ومتابعة المشاريع المنجزة والمشاركة في تقييمها على المستوى المحلي "البلدية"، وتقتضي هذه العمليات من مجالس المنتخبين في الجماعات المحلية، الارتقاء بثقافة الإنصات والتفاعل، واقتسام المسؤولية والمعرفة مع المواطن، والانفتاح على فواعل المجتمع من هيئات المجتمع المدني والقطاع الخاص، وإشراك كلّ من يمكن إدماجه من ساكنة المدينة من مجالس الأحياء والشباب والنوادي والجمعيات وغيرها، وهي عمليات ترسي قيم التخلّي السلطويّ عن الاستئثار المركزي بعملية اتخاذ القرار، حيث أنّ الإصلاح الحتميّ للسياسة العامة أصبح أكثر من ضرورة في ظلّ الانهيار التام للمجتمع في مواجهة السلطة— كما قال

<sup>1</sup> يوسف بن يزة، فيصل خميلة، الديمقراطية التشاركية كآلية لتفعيل الحوكمة على المستوى المحلي. مجلة العلوم الإنسانية لجامعة أم البواقي، المجلد 6، العدد 1، جوان 2019.

الباحث علي خليفة الكواري – "لا بدّ من الإصلاح، لأنّ السلطة أكثر من مطلقة، والمجتمع أكثر من عاجز".<sup>1</sup>

##### 5. آليات تفعيل التنمية المحلية في ظل متطلبات الديمقراطية التشاركية في الجزائر:

تتطلب عملية تحسين مستويات التنمية المحلية في الجزائر تحقيق الديمقراطية التشاركية

التي تستوجب العمل على:<sup>2</sup>

- إدخال تعديلات دستورية في مجال الإدارة المحلية بما يتفق ومتطلبات المرحلة بحيث يخصص فصل في الدستور للسلطات المحلية يمنح المزيد من الصلاحيات للجماعات المحلية، ويفصل بين الاختصاصات المركزية والمحلية، والتفريق بين التسيير والمراقبة والمداولة في إطار وحدة الدولة.
- تعديل قوانين الجماعات المحلية بما يتماشى والمتغيرات المحلية، وتفعيل النصوص القانونية وترجمتها للميدان العملي.
- ضمان استقلال المجالس المحلية، وتحديد اختصاصات والحد من تدخل الجهات المركزية.
- دعم الجماعات المحلية من خلال منح سلطات أوسع للمجالس الشعبية المنتخبة.
- توفير ارادة سياسية حقيقية في التوجه نحو المقاربة التشاركية، فضلا عن نشر الوعي بين افراد المجتمع المحلي بضرورة المساهمة، مع بناء قطاع خاص ومجتمع مدني فعال على المستوى المحلي توكل لهما مهمة تحقيق التنمية المحلية.
- ويلعب الإعلام المحلي دورا رئيسيا في هذه المهمة من خلال التركيز على تشريح عوائق التنمية في مختلف القرى والبلديات، سواء على مستوى الجرائد او على مستوى الاذاعات المحلية، مع استضافة خبراء ومختصين في مجال تفعيل التنمية، وتشجيع العمل التطوعي في انجاز المشاريع المحلية.
- هذا اضافة الى الاستعانة والاستفادة من التجارب الرائدة في مجال تطبيق الديمقراطية التشاركية في التنمية المحلية سواء كانت هذه التجارب دولية او اقليمية.

<sup>1</sup> عصام بن الشيخ، الأمين سويقات، إدماج مقارنة الديمقراطية التشاركية في تدبير الشأن المحلي – حالة الجزائر والمغرب: دور المواطن، المجتمع المدني والقطاع الخاص في صياغة المشروع التنموي المحلي. من موقع:

<https://dspace.univ-ouargla.dz/jspui/handle/123456789/2431>

<sup>2</sup> أفالو وفاء، شرفي أمينة، دور الحوكمة في تحسين الإدارة المحلية الجزائرية. مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر في العلوم السياسية، جامعة 08 ماي 1945 قالمة، 2013، ص 92.

- دون أن ننسى عاملا آخرًا مهما وهو اختيار الكفاءات المحلية في تقلد المناصب وانتخابها لتسيير الشأن المحلي، فالإنسان هو نقطة الانطلاق نحو تجسيد أي تنمية محلية، مع العمل على نشر ثقافة التشاركية في المجتمع.

#### الخاتمة:

في الأخير لابد من التأكيد على أهمية الديمقراطية التشاركية في تدبير الشأن المحلي الجزائري، غير أنه ورغم وجود النصوص القانونية إلا أن هذا المصطلح يبقى مجرد شعار يحتاج إلى ضرورة العمل على توفير البيئة المناسبة لترجمته واقعيًا من إرادة سياسية ووعي جماعي بحتمية التشاركية في تحقيق التنمية، مع إعادة النظر في قانوني البلدية والولاية بما يحقق أولوية المنتخب على المعين، أولوية التشاركية على الفردانية، أولوية المصلحة العامة على المصلحة الخاصة. أولوية الكفاءات على الجبهويات والقبلويات.

#### المراجع:

##### الكتب:

- الكايد زهير عبد الكريم، الحكمانية: قضايا وتطبيقات. عمان: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2003.
- محمد العجاني، كلوفيس هنري كدي سوزا، نوران أحمد، من الديمقراطية التمثيلية إلى الديمقراطية التشاركية. القاهرة: روافد للنشر والتوزيع، 2011.
- عطاوات عبد الحاكم، الإصلاح الإداري للجماعات المحلية في الدول المغاربية: دراسة مقارنة. مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، بجامعة قاصدي مرباح ورقلة، 2015-2016.
- علي عبود المحمداوي، حيدر ناظم، مقاربات في الديمقراطية والمجتمع المدني: دراسة في الأسس والمقومات والسياق التاريخي. دمشق: دار صفحات للدراسات والنشر، 2001.

##### الكتب باللغة الأجنبية:

*United Nations Development Programme, Reconceptualising Governance. New York: Bureau for Policy and Programme Support, January 1997,*

##### المجلات العلمية:

- زيان، صالح. تفعيل العمل الجماعي لمكافحة الفساد وإرساء الديمقراطية المشاركة في الجزائر. مجلة المفكر، العدد 04، أبريل 2009.
- حسن كريم، مفهوم الحكم الصالح. مجلة المستقبل العربي، العدد 309، نوفمبر 2004.

- يوسف بن يزة، فيصل خميلة، الديمقراطية التشاركية كآلية لتفعيل الحوكمة على المستوى المحلي. مجلة العلوم الإنسانية لجامعة أم البواقي، المجلد 6، العدد 1، جوان 2019.

#### المذكرات والرسائل الجامعية:

- أفالو وفاء، شرفي أمينة، دور الحوكمة في تحسين الإدارة المحلية الجزائرية. مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر في العلوم السياسية، جامعة 08 ماي 1945 قالمة، 2013.
- بوراوي دليلة، الديمقراطية التشاركية ومجالاتها الممتازة (البيئة والتعمير). مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، جامعة عبد الرحمان ميرة- بجاية، 2012-2013.
- عبد الكريم بالة، الطاهر بوطي، الديمقراطية التشاركية كآلية لتفعيل التنمية المحلية في الجزائر: دراسة في النصوص وآليات التجسيد. مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر في العلوم السياسية، جامعة حمة لخضر- الوادي، 2017-2018.
- عبد الكريم مسعودي، تفعيل الموارد المالية للجماعات المحلية: دراسة حالة بلدية أدرار. مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية، جامعة أبي بكر بلقايد- تلمسان، 2012-2013.

#### المواقع الإلكترونية:

- عصام بن الشيخ، الأمين سويقات، إدماج مقارنة الديمقراطية التشاركية في تدبير الشأن المحلي – حالة الجزائر والمغرب: دور المواطن، المجتمع المدني والقطاع الخاص في صياغة المشروع التنموي المحلي. من موقع: <https://dspace.univ-ouargla.dz/jspui/handle/123456789/2431>
- "مفهوم الحكم الراشد". من موقع: [Stephen okwen agwet](http://www.pachodo.org/201010231795/Pachodo.org-Arabic-Articles/2010-10-22-17-45-43.html)، <http://www.pachodo.org/201010231795/Pachodo.org-Arabic-Articles/2010-10-22-17-45-43.html>

## الديمقراطية التشاركية على مستوى البلدية في القانون الجزائري Participatory democracy at the municipal level in Algerian law

أ.د. غربي أحسن، جامعة 20 أوت 1955 سكيكدة (الجزائر)

a.gharbi@univ-skikda.dz

### ملخص:

تعد الديمقراطية التشاركية من أهم المبادئ التي تدعم نظام اللامركزية الإقليمية، لا سيما على مستوى البلدية، إذ يتعين على البلدية باعتبارها جماعة إقليمية إشراك المواطنين في تسيير الشؤون العمومية المحلية، إذ لا يمكن الحديث عن نجاح البلدية في تقديم الخدمات للجمهور وقيامها بمهامها المنصوص عليها في التشريع والتنظيم على أفضل وجه من دون إشراك المواطنين في ذلك من خلال آلية الديمقراطية التشاركية. نص المشرع في القانون 10-11 على العديد من مظاهر الديمقراطية التشاركية على مستوى المجلس الشعبي البلدي أو التي يلجأ إليها رئيس المجلس، والتي من خلالها يصبوا المشرع إلى ضمان سلامة تصرفات البلدية من جهة وجودة خدماتها ورضا المواطنين عنها من جهة ثانية، إذ تتمثل أهم مظاهر الديمقراطية التشاركية على مستوى البلدية في اشتراك المواطنين في التسيير في إطار مبدأ التسيير الجوّاري ورقابتهم لأعمال البلدية في إطار المجلس المنتخب، واستشارتهم في العديد من المواضيع سواء التي تخص رئيس المجلس أو المجلس. الكلمات المفتاحية: المجلس الشعبي البلدي؛ الديمقراطية التشاركية؛ البلدية؛ القانون الجزائري؛ المواطنين.

### Abstract:

Participatory democracy is a key principle underpinning regional decentralization, particularly at the municipal level. As a regional group, the municipality must involve citizens in managing local public affairs. The success of a municipality in delivering services and fulfilling its legal duties cannot be assessed without citizen participation through participatory democracy.

The legislator stipulated in Law 11-10 many aspects of participatory democracy at the level of the municipal people's council or to which the council president resorts, through which the legislator seeks to ensure the integrity of the municipality's actions on the one hand and the quality of its services and citizen satisfaction with them on the other hand. The most important aspects of participatory democracy at the municipal level are represented by the citizens' participation in management within the framework of the principle of neighborhood management and their oversight of the municipality's work through the people's parliament, before which the municipal people's council presents an annual report and their consultation on many issues, whether those related to the council president or the council.

**Keywords:** Municipal People's Council, Participatory Democracy, Municipality, Algerian Law, Citizens.



## مقدمة

يقصد بالديمقراطية التشاركية تلك الآلية التي تساهم في مشاركة المواطنين وفعاليات المجتمع المدني على المستوى المحلي ضمن عملية صنع القرار بغرض تقديم أمثل الخدمات الأساسية، وجودتها، وعليه فإن الديمقراطية التشاركية هي عبارة عن نظام يمكن المواطنين على المستوى المحلي من المشاركة في وضع القرارات ذات الأولوية بالنسبة لهم من خلال تفاعلهم المباشر مع السلطات العمومية على المستوى المحلي، لا سيما على مستوى هيئات البلدية، كما تساهم الديمقراطية التشاركية في إيجاد حلول للمشكلات المطروحة على المستوى المحلي<sup>1</sup>.

يعد المواطن هو الفاعل الأساسي الرئيسي الذي تقوم عليه سياسة الجماعات المحلية على اعتبار أنه مستهلك وهو نواة هيئات المجتمع المدني، وعليه فإن إشراكه في عملية صناعة السياسة العامة على المستوى المحلي ليس تجاوزا للخيارات التمثيلية بل هو اتاحة فرصة لمشاورة الطرف المتلقي للسياسة العامة المحلية حيث يسمح التشاور معه ومحاورته بتفادي فشل التنمية المحلية وتفاذي الأخطاء في التسيير المحلي. أما بخصوص المجتمع المدني فهو المجال الذي تتجسد فيه حاجات جماعة ما واهتماماتها، -البلدية مثلا- باعتباره فضاء الحياة الاجتماعية المنظمة، وباعتباره كيان مستقل عن الدولة يتسم بالطوعية<sup>2</sup>.

لقد تضمن التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 النص على مبدأ الديمقراطية التشاركية في ديباجة الدستور وأيضا في المتن حيث جاء في الفقرة 11 من الديباجة ما يلي: "إن الشعب الجزائري ... ويعتزم أن يبني بهذا الدستور مؤسسات، أساسها مشاركة كل المواطنين والمجتمع المدني، بما فيه الجالية الجزائرية في الخارج، في تسيير الشؤون العمومية..." كما نص الدستور في المادة 10 منه على أنه: "تسهر الدولة على تفعيل دور المجتمع المدني للمشاركة في تسيير الشؤون العمومية" ونص أيضا في الفقرة الثالثة من المادة 16 على أنه: "تشجع الدولة الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية، لاسيما من خلال المجتمع المدني".

<sup>1</sup> محديد حميد، أسس تفعيل الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، مجلد 7، عدد 2، سنة 2022، ص 184، 185.

<sup>2</sup> مصطفى أولاد المير، الديمقراطية التشاركية كوسيلة لتعزيز دور البلدية في مجال التنمية، مذكرة لنيل شهادة الماستر تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة غرداية، 2022، ص 35، 36.

غير أن الأساس الدستوري للديمقراطية التشاركية على المستوى المحلي لم يكن وليد التعديل الدستوري سنة 2020 حيث سبق وأن تطرق التعديل الدستوري<sup>1</sup> سنة 2016 لهذا المبدأ في الفقرة 10 من الديباجة وإن كان ذلك بطريقة غير مباشرة والمادة 15 الفقرة الأخيرة التي نصت صراحة على هذا المبدأ من خلال النص على: "تشجع الدولة الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية"، بالإضافة إلى نص المادة 17 التي تخص المجلس المنتخب الذي هو مكان لمشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية.

إن تفعيل الدولة لدور المجتمع المدني للمشاركة في تسيير الشؤون العمومية وتشجيع الدولة للديمقراطية التشاركية على المستوى المحلي لا سيما في البلدية يستدعي وضع آليات تشريعية تساهم في تفعيل دور المشاركة في تحقيق التنمية على المستوى المحلي، وهذا ما تضمنه قانون البلدية لسنة 2011، المعدل والمتمم، لذا فإن إشكالية البحث تدور حول دور الديمقراطية التشاركية المكرسة في قانون البلدية الحالي في دعم المجلس الشعبي البلدي ورئيسه للقيام بصلاحياتهما المنصوص عليهما في قانون البلدية لاسيما في مجال تحقيق التنمية المحلية؟.

تقتضي الإجابة على إشكالية البحث الاعتماد على المنهج التحليلي، وذلك من خلال تحليلنا للنصوص القانونية والتنظيمية التي تتضمن أهم مظاهر الديمقراطية التشاركية على مستوى هيئات البلدية من أجل استخلاص نقاط القوة والضعف في هذه النصوص القانونية بغرض دعوة المشرع الجزائري إلى تدارك بعض النقائص في التعديل القادم لقانون البلدية.

كما تقتضي الإجابة على إشكالية البحث المطروحة تقسيم هذه الدراسة إلى ثلاث عناصر أساسية، تتمثل فيما يلي:

- الديمقراطية التشاركية مبدأ من المبادئ الأساسية
- مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية على مستوى البلدية
- مظاهر الديمقراطية التشاركية ضمن اختصاصات المجلس الشعبي البلدي المنتخب

<sup>1</sup> قانون رقم 01-16 مؤرخ في 6 مارس سنة 2016، يتضمن التعديل الدستوري، ج.ر.ج.ج، العدد 14 مؤرخة في 07 مارس سنة 2016.

## 1- الديمقراطية التشاركية مبدأ من المبادئ الأساسية

لقد نص المشرع الجزائري في القانون رقم 10-11، المعدل والمتمم<sup>1</sup>، في الباب الأول تحت عنوان "المبادئ الأساسية" على الديمقراطية التشاركية، وذلك من خلال نص المادة الثانية التي نصت على أنه: "البلدية هي القاعدة الإقليمية للامركزية، ومكان لممارسة المواطنة، وتشكل إطار مشاركة المواطن في تسير الشؤون العمومية".

من خلال نص المادة المذكورة أعلاه نستخلص وجود ثلاث مفاهيم رئيسية تقوم عليها البلدية وهيئاتها، والمتمثلة في:

- البلدية هي القاعدة الإقليمية للامركزية الإدارية
- البلدية هي مكان لممارسة المواطنة
- البلدية تشكل إطار مشاركة المواطن في تسير الشؤون العمومية

### 1.1- البلدية هي القاعدة الإقليمية للامركزية الإدارية

تعتبر البلدية هيئة لامركزية في إطار ما نص عليه الدستور الجزائري<sup>2</sup> حيث جاء في المادة 17 منه: "... البلدية هي الجماعة القاعدية" ونصت المادة 19 من الدستور على: "يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية، ومكان مشاركة المواطنين في تسير الشؤون العمومية". وبذلك تكون البلدية هي الهيئة الأولى التي يلجأ إليها المواطنون على المستوى المحلي ما يجعلها أهم هيئة تساعد على تكريس مبدأ الديمقراطية التشاركية لكثرة اتصالها بالمواطنين<sup>3</sup>. وعليه فإن البلدية باعتبارها هيئة لامركزية إقليمية فإنها تقوم على أركان اللامركزية الإدارية الثلاثة، وهي:

### أولاً: الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية

يقوم أسلوب اللامركزية الإدارية على اقتطاع المشرع لجزء من الصلاحيات الإدارية لتختص بها الوحدات الإدارية الإقليمية (الإدارة المحلية أو الإقليمية)، وهذه الاختصاصات المقطعة تختلف عن الاختصاصات المخولة للسلطة المركزية وتتميز عنها، فإذا ما تحقق وجود هذا التميز والذاتية

<sup>1</sup> القانون رقم 10-11 مؤرخ في 22 يونيو سنة 2011، يتعلق بالبلدية، ج.ر.ج.ج، العدد 37، مؤرخة في 03 يوليو سنة 2011.

<sup>2</sup> المرسوم الرئاسي رقم 20-442 مؤرخ في 30 ديسمبر سنة 2020، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري، المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر سنة 2020، ج.ر.ج.ج، العدد 82، مؤرخة في 30 ديسمبر سنة 2020.

<sup>3</sup> تابي ليلة، قرين إيناس، آليات تجسيد الديمقراطية التشاركية على المستوى المحلي، مذكرة لنيل شهادة الماستر تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة أحمد درارية أدرار، 2022، ص36.

فإن هذا يحتم الاعتراف لهذه الهيئات صاحبة الصلاحيات المتميزة بالشخصية المعنوية التي يمنحها القانون<sup>1</sup>.

ثانيا: ضرورة قيام أجهزة محلية منتخبة تراعى تلك المصالح وتضمن ممارسة المواطنين للشؤون العمومية التي تمثل مصالح محلية متميزة

لا يكفي أن يعترف المشرع بالمصالح المحلية المتميزة عن المصالح القومية المركزية لقيام النظام اللامركزي، وإنما يقتضي أن تقوم وتشرف على هذه المصالح أجهزة وهيئات محلية منتخبة، حيث أن صفة الانتخاب هي التي يتعين أن تمثل الصفة الغالبة أي لا يخضع أشخاص هذه الهيئات إلى التعيين، وإلا كنا أمام عدم التركيز الإداري.

تتجلى أهمية هذا الركن في كون مصالح المجموعات المحلية ذات الطابع المحلي تدار من قبل سكان المنطقة ومن قبل أشخاص ينتخبون أساسا لتحقيق هذا الغرض<sup>2</sup>. لذلك يعد الانتخاب لاختيار أعضاء الهيئات المحلية أفضل الأساليب التي تضمن استقلال الهيئات المحلية في إدارتها للمصالح المتميزة. إلا أن الانتخاب لا يعني بالضرورة أن يكون كل الأعضاء منتخبون وإنما لا بد أن تكون الصفة الغالبة هي الانتخاب لا التعيين.

في هذا الخصوص يفرق البعض بين الانتخاب والاستقلال، ويعتبرون هذا الأخير هو الضروري، أي استقلال الهيئات في مواجهة السلطة المركزية أما الانتخاب فهو أفضل الوسائل لتحقيق الاستقلال (الاستقلال هو ركن والانتخاب هو شرط لتحقيق الركن).

ثالثا: خضوع البلدية للرقابة الإدارية المتمثلة في الوصاية الإدارية، رغم اعتراف المشرع لها بالاستقلالية ومنحها الشخصية المعنوية.

الأصل أن الهيئات اللامركزية تتمتع بالاستقلال الحقيقي في ممارسة اختصاصاتها، عن طريق اتخاذ قرارات تكون غير قابلة للتعديل من قبل الجهة الوصية التي لا تملك سوى التصديق على القرار برمته أو عدم التصديق<sup>3</sup> وفي حالة عدم التصديق يمكن أن ينفذ القرار، أما الرقابة الإدارية التي تمارسها السلطات المركزية على الهيئات اللامركزية فتمثل الاستثناء من الأصل إذ تضمن بها الإدارة المركزية نوع من الانسجام بينها وبين المجموعات اللامركزية، كما يجب أن لا تطغى هذه

<sup>1</sup> عمار عابدي، القانون الإداري، الجزء الأول، النظام الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005، ص 240.

<sup>2</sup> على خطا شطناوي، الإدارة المحلية، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان الأردن، 2002، ص 102.

<sup>3</sup> عزيزة الشريف، الحدود الدستورية لمسؤولية الوزير عن الهيئات والمؤسسات العامة، مجلة الحقوق الكويتية، المجلد الرابع والعشرون، العدد الأول، 2000، ص 227.

الرقابة على حق الشخص المعنوي المستقل في ممارسة اختصاصاته، وعليه فالقيود التي تفرض على الجهة الإدارية الوصية مستمدة من استقلال الهيئات اللامركزية وتمتعها بالأهلية القانونية، ولهذا فالرقابة تمارس بالقدر الذي ينص عليه القانون وفي الحدود التي يبينها مثل التصديق على قرارات البلدية أو إلغائها دون الحق في سحبها أو تعديلها، لكن المشرع سمح على سبيل الاستثناء بالحلول كمظهر من مظاهر الرقابة على البلدية.

## 2.1- البلدية مكان لممارسة المواطنة

يعد مبدأ المواطنة من المبادئ المهمة في ترابط وتلاحم أفراد المجتمع فيما بينهم أو بينهم وبين السلطات العمومية<sup>1</sup> لا سيما على المستوى المحلي حيث يقصد بالمواطنة: "مجموع الحقوق والواجبات، التي تمنح للأفراد، ويستطيع أن يكون بموجبها مواطنا قادرا على العيش بسلام وتسامح مع غيره على أساس المساواة وتكافؤ الفرص، وعنصرها فاعلا ومشاركا في بناء وتنمية وطنه"<sup>2</sup>.

حيث يكون جميع مواطني البلدية متساوون أمام القانون دون تمييز لأحد دون الآخر وهي مساواة قانونية استنادا للمبدأ الدستوري المنصوص عليه في المادة 37 من الدستور حيث جاء فيها: "كل المواطنين سواسية أمام القانون، ولهم الحق في حماية متساوية..."، إذ تبني باقي حقوق وحريات وواجبات المواطنين والحماية المفروضة لهم على مبدأ المساواة، كما تقتضي المواطنة التركيز على البعدين: الاقتصادي والثقافي والبعيد السياسي.

إن أهم مظهر للمواطنة على المستوى المحلي هو انتخاب المواطنين لمجلس شعبي بلدي يمثلهم في تسير الشؤون العمومية حيث نص المشرع في قانون الانتخابات<sup>3</sup> في المادة الأولى على الأهداف التي من أجلها وضع نظام الانتخابات والتي من بينها "ضمان مشاركة المواطنين والمجتمع المدني، لاسيما الشباب والمرأة في الحياة السياسية، وضمان اختيار حري بعيد عن كل تأثير مادي" ونص المشرع في

<sup>1</sup> حرحوز عبد الحفيظ، تفعيل الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية في الجزائر "دراسة حالة ولاية المسيلة"، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه ل م د في العلوم السياسية تخصص دراسات محلية وإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2019، 2020، ص 62.

<sup>2</sup> رزيق نفيسة، المواطنة في الجزائر: قراءة في ابعاد المواطنة وانعكاساتها على بناء الديمقراطية في الجزائر، مجلة البحوث السياسية والإدارية، المجلد 06، العدد 02، ديسمبر 2017، ص 254.

<sup>3</sup> الأمر رقم 21-01 مؤرخ في 10 مارس سنة 2021، يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، المعدل والمتمم، ج.ج.ج. رقم 17 مؤرخة في 10 مارس سنة 2021.

المادة 04 من قانون الانتخابات على: "يشكل الانتخاب الوسيلة التي بواسطتها يختار الشعب ممثليه لتسيير الشؤون العمومية على المستويين الوطني والمحلي".

كما تعتبر البلدية المكان المناسب الذي يتولى فيه المواطنين المناصب العامة في إطار تمتعهم بالمواطنة والبلدية هي مكان للمواطنة.

### 3.1- البلدية تشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية

إن المقاربة التشاركية هي من بين أكثر المفاهيم حداثة، إذ تحتل مكانة هامة على اعتبار أنه من جملة الروافد الجديدة التي تساهم في التنمية والتقدم خصوصا على المستوى المحلي حيث تتيح للقوى المجتمعية المختلفة حق المبادرة والارتقاء من مفهوم المشاركة إلى مفهوم الشراكة<sup>1</sup>.

### 2- مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية على مستوى البلدية

لقد خصص المشرع الجزائري في قانون البلدية رقم 11-10، المعدل والمتمم، بابا كاملا لمشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية من خلال تبنيه للعديد من المظاهر التي تشكل الديمقراطية التشاركية، إذ تتمثل هذه المظاهر فيما يلي:

- اعتبار البلدية هي الإطار المؤسسي للديمقراطية على المستوى المحلي والتسيير الجوّاري.
- يتخذ رئيس المجلس الشعبي البلدي كل التدابير التي تسمح للمواطن وتمكنه من حقه في الاعلام والنفاز للمعلومة التي تهمه، لا سيما أن المشرع نص على علانية جلسات المجلس الشعبي البلدي ما يعني حضور الجمهور مداولات المجلس الشعبي البلدي طبقا لنص المادة 26 من قانون البلدية حيث يخصص مكان للجمهور على مستوى قاعة المداولات، إلا أنه في بعض الحالات يمنع دخول الجمهور، كما أنه في الحالات التي يسمح فيها بحضور الجمهور، فإنه يمنع من المشاركة في المناقشات<sup>2</sup> وبالتالي يكون حضوره في إطار الرقابة الشعبية والحق في الاعلام فقط أو بمثابة حضور شكلي لا غير<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> بوجلال عمر، ضيف الله عقيلة، إدماج المقاربة التشاركية لترقية الحكامة المحلية، مجلة الحوار المتوسطي، مجلد 10، العدد 02، سنة 2019، ص 208.

<sup>2</sup> المواد من 14 إلى 16 من المرسوم التنفيذي رقم 13-105 مؤرخ في 17 مارس سنة 2013، يتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي، ج.ر.ج.ج، العدد 15، مؤرخة في 17 مارس سنة 2013.

<sup>3</sup> محمد رفيق لعاب، الديمقراطية التشاركية وآليات تطبيقها في التشريع الجزائري، المجلة الجزائرية للأمن الإنساني، المجلد 05، العدد 01، 2020، ص 824.

ومن أجل تمكين المواطن من الحق في المعلومة يتعين على رئيس المجلس الشعبي البلدي استعمال وتطوير كل الدعائم الرقمة الملائمة قصد ضمان النشر الواسع لقرارات البلدية وتبليغها للمعنيين<sup>1</sup>، غير أن الممارسة الفعلية لحق الاطلاع والحصول على المعلومات والوثائق تبقى في غالب الأحيان مرهونة بنطاق ضيق فقط يقتصر على المواطنين أصحاب المصلحة، فهو لا يشمل المجتمع المدني وعموم الجمهور الذي ينتظر منهم لعب دور محوري في تسيير الشؤون العمومية على مستوى البلدية<sup>2</sup>.

- يمكن رئيس المجلس الشعبي البلدي استشارة المواطنين حول خيارات وأولويات الهيئة والتنمية في شتى المجالات التي تندرج ضمن اختصاصات البلدية لا سيما المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، إلا أن هذه المشاركة يتعين أن تتم وفق القواعد والضوابط التي ينص عليها القانون وبالتالي لا يمكن ممارستها في إطار الصداقة أو المحاباة أو ما شابه ذلك، حيث حدد المشرع على سبيل المثال الوسائط والوسائل الاعلامية المتاحة للبلدية كأدوات يتم استعمالها في هذه الاستشارات واعلام المواطنين بشؤونهم.

- لا يتوقف الأمر عند إعلام المواطنين بشؤونهم واستشارتهم فقط، وإنما نص المشرع على أن المجلس الشعبي البلدي كهيئة لامركزية يمكنه تقديم عرض عن نشاطه السنوي أمام المواطنين، لكن هذه المسألة كما تبدو من نص المادة 11 من قانون البلدية أنها جوازية حيث ترجع للسلطة التقديرية للمجلس الشعبي البلدي، إن شاء فعلها وإن شاء استغنى عنها، غير أنه في حال تفعيل هذه النقطة تكون البلدية قد اخضعت اعمالها السنوية لرقابة شعبية قد تكون البلدية بأمس الحاجة إلى هذا النوع من الرقابة للحصول على الشرعية الشعبية ودعم المواطنين لتصرفاتها من خلال التعبير عن رضاهم بما قامت به البلدية خلال السنة المنصرمة، غير أن المشرع لم يحدد مواعيد لعرض البيان هل عند نهاية السنة المدنية أم عند نهاية سنة من بداية عهدة المجلس ومن ثمة تحسب السنة من آخر تقديم لبيان السياسة.

إن هذا الإجراء هو شبيه ببيان السياسة العامة السنوي الذي تقدمه الحكومة أمام البرلمان استنادا لنص المادة 111 من الدستور، إلا أنه توجد الكثير من الاختلافات بين الحالتين، إذ يكون

<sup>1</sup> مرسوم تنفيذي رقم 16-190 مؤرخ في 30 يونيو سنة 2016، يحدد كفايات الاطلاع على مستخرجات مداورات المجلس الشعبي البلدي والقرارات البلدية، ج.ر.ج.ج، العدد 41، مؤرخة في 12 يوليو سنة 2016.

<sup>2</sup> أوكيل محمد أمين، إشكالات تفعيل الديمقراطية التشاركية على مستوى المجالس الشعبية البلدية، مجلة الدراسات القانونية المقارنة، مجلد 05، عدد 02، 2019، ص195.

بيان السياسة العامة الذي تقدمه الحكومة للبرلمان إجباريا أما بيان السياسة في قانون البلدي هو مسألة جوازية إذ لا تلزم البلدية بتقديم العرض على النشاط السنوي أمام البرلمان الشعبي، كما أنه يترتب على بيان السياسة العامة السنوي المقدم للبرلمان العديد من الآثار المتمثلة في إمكانية توقيع لائحة أو ملتقى الرقابة أو طلب الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، تصويتا بالثقة، إذ يملك المجلس الشعبي الوطني في الصورتين الثانية والثالثة سلطة إقالة الحكومة من خلال دفعها لتقديم الاستقالة لرئيس الجمهورية أما بيان السياسة في قانون البلدية فلم يترتب المشرع عليه أي أثر لأنه مسألة جوازية.

إن الهدف من هذا التشاور والعرض السنوي المنصوص عليهما في المادة 11 من قانون البلدية هو تكريس فكرة "التسيير الجوّاري" وفكرة "الرقابة الشعبية" أو إن صح القول فكرة "البرلمان الشعبي" على المستوى المحلي.

- يتعين على المجلس الشعبي البلدي وضع إطار ملائم للمبادرات المحلية بغض النظر عن الجهة أو الجهات التي تقدمت بها، وذلك إذا كان الغرض من هذه المبادرات المحلية هو تحفيز المواطنين وحثهم على المشاركة في تسوية مشاكلهم وتحسين الظروف المعيشية للمواطنين، وهنا المشرع اعتمد على الفواعل سواء شملت القطاع العام أو القطاع الخاص أو حتى الجمعيات والمجتمع المدني وغيرهم، على أنه يتم تنظيم هذا الإطار الملائم طبقا للقواعد التشريعية والتنظيمية المعمول بها.

- يمكن أيضا لرئيس المجلس الشعبي البلدي استشارة كل شخصية محلية أو استشارة خبير أو ممثل جمعية معتمدة قانونا، إذا كان في استشارتهم سيحصل على مساهمة مفيدة لأعمال المجلس الشعبي البلدي أو لجان المجلس الشعبي البلدي، حيث يمكن رئيس المجلس الشعبي البلدي أن يلجأ إلى الجهات المذكورة بحكم المؤهلات التي يمتلكونها أو بحكم طبيعة نشاطاتهم والتي يمكن أن تكون لها صلة بموضوع وأشغال المجلس أو لجانها أو تكون ضرورية لسير أشغال المجلس أو اللجان، كما أنه يتم اللجوء إلى هذه الفواعل كلما اقتضت ذلك الشؤون البلدية، وأن تكون الحاجة إليهم ضرورية لأشغال المجلس أو لجانها، ويتم اللجوء إلى هذه الفواعل على سبيل الاستشارة وليس اتخاذ القرار، إذ لا يلزم المجلس أو لجانها الرأي الصادر عن هذه الفواعل، كما أنها صلاحية جوازية يملكها رئيس المجلس الشعبي البلدي حيث جاء في المادة 13: "يمكن رئيس المجلس الشعبي البلدي..."



- يتعين على البلدية أن تضع تحت تصرف المواطنين قرارات البلدية وأيضا مستخرجات المداوولات التي أجراها المجلس الشعبي البلدي ويكون وضعها تحت تصرف المواطنين وفق إحدى الآليتين:

- تمكين المواطن من الاطلاع على مستخرج من المداوولات وتمكينه أيضا من الاطلاع على قرارات البلدية سواء كانت قرارات اتخذها رئيس المجلس الشعبي البلدي تنفيذا للمداوولات أو قرارات اتخذها ضمن اختصاصاته خارج صلاحيات المجلس ككل حيث نصت المادة 33 من المرسوم التنفيذي رقم 13-105 على أنه: "يجب أن يكون مكان تعليق مستخرجات المداوولات محفوظا بواسطة واجهات زجاجية و/أو شبك معدني مع إبقاء تعليقها لمدة لا تقل عن شهر واحد (1) أو حتى نفاذ آجال الطعن على الأقل. ويجب أن يكون مكان التعليق في متناول الجمهور وسهل الإطلاع"<sup>1</sup>. ويمارس حق الإطلاع وفق الشروط التي نص عليها المرسوم التنفيذي رقم 16-190 في المواد 4، 5، 6، 7، إلا أن المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 16-190 استثنت بعض المواضيع من حق الاطلاع، وهذه المواضيع تتضمن:

- الحالات التأديبية

- المسائل المرتبطة بالحفاظ على النظام العام

- قرارات البلدية ذات الطابع الفردي

- سير الإجراءات القضائية.

- تمكين المواطن الذي له مصلحة من الحصول على نسخة كاملة أو جزئية من المداوولات في شكل مستخرج أو قرار البلدية الذي له مصلحة فيه، ويحصل على هذه النسخة وفق الضوابط والشروط المنصوص عليها في المواد من 8 إلى 12 من المرسوم التنفيذي رقم 16-190، مع إمكانية رفض طلب الحصول على النسخة.

كما أنه نصت بعض القوانين الخاصة مع مبدأ الديمقراطية التشاركية والتي يمكن تفعيلها على المستوى المحلي لاسيما البلدية، إذ من أهم القوانين التي نصت على ذلك نجد قانون تهيئة الإقليم في إطار التنمية المستدامة وقانون حماية البيئة في إطار التنمية المستدامة حيث يقوم المجلس الشعبي البلدي بوضع برامج تنموية سنوية متعددة، إذ يتعين أن تراعي البلدية عند إعدادها للمخططات متطلبات المواطنين، واحتياجاتهم المحلية، لأن مشاركة المواطنين وفعاليات المجتمع

<sup>1</sup> مرسوم تنفيذي رقم 13-105 سالف الذكر.

<sup>2</sup> مرسوم تنفيذي رقم 16-190، سالف الذكر.

المدني في وضع المخططات تعتبر قمة الممارسة الديمقراطية. كما يساهم المواطنون في حماية البيئة لاسيما من خلال دور جمعيات حماية البيئة التي منحها المشرع دورا بارزا في المشاركة على المستوى المحلي<sup>1</sup>.

### 3- مظاهر الديمقراطية التشاركية ضمن اختصاصات المجلس الشعبي البلدي المنتخب

منح المشرع الجزائري في قانون البلدية للمجلس الشعبي البلدي العديد من الاختصاصات في عدة مجالات يتداول المجلس بخصوص المواضيع التي تضمنتها هذه المجالات كاختصاصات للمجلس، إذ يمكن للمجلس الشعبي البلدي الاستعانة بجهات أخرى منها الجمعيات والمجتمع المدني والقطاعات الأخرى سواء كانت ضمن القطاع العام أو القطاع الخاص، حيث نصت مثلا الفقرة 2 من المادة 02 من قانون الجمعيات<sup>2</sup> على أنه: "ويشترك هؤلاء الأشخاص في تسخير معارفهم ووسائلهم تطوعا ولغرض غير مريح من أجل ترقية الأنشطة وتشجيعها، لا سيما في المجال المهني والاجتماعي والعلمي والديني والتربوي والثقافي والرياضي والبيئي والخيري والانساني"، كما يمكن الاستعانة أيضا بالمواطنين إذا كان في ذلك فائدة لعمل المجلس حيث نص المشرع في الباب الخاص بصلاحيات المجلس الشعبي البلدي على مظاهر المشاركة من خلال نص المواد التالية:

- نصت المادة 103 من قانون البلدية على أنه: "يشكل المجلس الشعبي البلدي إطارا للتعبير عن الديمقراطية، ويمثل قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية"، وعليه فإن المجلس الشعبي البلدي هو المكان المناسب لتفعيل الديمقراطية التشاركية على المستوى المحلي من خلال تمكين المواطنين من تسيير الشؤون العمومية.
- كما نص المشرع في المادة 119 فقرة 2 على: "تشجع وتنظم بصفة خاصة كل جمعية سكان تهدف إلى حماية وصيانة وترميم المباني أو الأحياء" ما يعني أن هذه الجمعيات تقوم بدور رئيسي في مساعدة البلدية في أداء مهامها المتعلقة بالتهيئة والتعمير ما يجعلها شريكا فعالا للبلدية حيث نصت المادة 17 من قانون الجمعيات على قيام الجمعية بكل نشاط شراكة مع السلطات العمومية من بينها الإدارة المحلية لاسيما البلدية وذلك إذا كان للنشاط علاقة مع هدف الجمعية.

<sup>1</sup> مكايي فاطمة، الديمقراطية التشاركية كأساس للتنمية المحلية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة الدكتور ملاي الطاهر سعيدة، 2019، ص 29، 30.

<sup>2</sup> القانون رقم 06-12 مؤرخ في 12 يناير سنة 2012، يتعلق بالجمعيات، ج.ج.ج، العدد 02، مؤرخة في يناير سنة 15 يناير سنة 2012.

- نصت المادة 122 الفقرة الأخيرة على: "تشجيع وترقية الحركة الجمعوية في ميادين الشباب والثقافة والرياضة والتسلية والثقافة والنظافة والصحة ومساعدة الفئات الاجتماعية المحرومة لاسيما منها ذوي الاحتياجات الخاصة". وذلك بالنظر للدور الرائد الذي تلعبه الحركة الجمعوية في هذه الميادين والمجالات حيث تعتبر شريكا فعالا في تنمية هذه المجالات، إذ من دونها لا يمكن أن تقدم البلدية أي إضافة لهذه الميادين.

## الخاتمة

خلصنا من خلال هذه الدراسة إلى اعتماد المشرع الجزائري في قانون البلدية رقم 10-11 العديد من مظاهر الديمقراطية التشاركية وهذا قبل أن تتم دسترتها من خلال التعديل الدستوري سنة 2016 والتأكيد عليها في ظل التعديل الدستوري سنة 2020 وربطها بالإدارة المحلية، علما أن قانون البلدية صدر قبل هذه التعديلات الدستورية، إلا أن المشرع من خلاله نظم الديمقراطية التشاركية على مستوى المجلس الشعبي البلدي بصفة خاصة والبلدية بصفة عامة، كما ربط المشرع في قانون البلدية بين الديمقراطية التشاركية والمفاهيم الأخرى المهمة المتمثلة في اللامركزية الإدارية والمواطنة، وذلك بخصوص تسيير البلدية، ومن هذا المنطلق أقر المشرع في قانون البلدية بالعديد من المبادئ التي تساعد البلدية في القيام بوظائفها على أحسن وجه وتشكل مظاهر لإشراك المواطنين وفعاليات المجتمع المدني والجمعيات وغيرها في تسيير الشؤون العمومية حيث نص المشرع على التسيير الجوّاري، البرلمان الشعبي في إطار الرقابة الشعبية على أعمال البلدية.

بالرغم من النقاط الايجابية الكثيرة التي جاء بها المشرع في قانون البلدية 10-11 والتي سبقت دسترة مبدأ الديمقراطية التشاركية، إلا أنه نرى ضرورة تدعيم هذه المظاهر بأدوات وآليات تساهم في تفعيلها من جهة وبمظاهر أخرى جديدة من جهة أخرى، وذلك على النحو التالي:

- ضرورة تعديل المادة 11 من قانون البلدية من خلال النص على إلزامية تقديم المجلس الشعبي البلدي لعرض عن نشاطه السنوي، كما يتعين أن يشمل العرض مخطط موجز لتطلعات المجلس بخصوص السنة القادمة حتى يتمكن المواطنين من رقابة المجلس خلال عرض البيان السنوي اللاحق.

- ضرورة تعديل المادة 13 من قانون البلدية لتصبح تضم شقين من الاستشارة، هما:

● الاستشارة الوجوبية في مواضيع محددة على سبيل الحصر تهم عمل المجلس أو لجانه مثل المسائل التقنية والمسائل القانونية مع تحديد جهات الاستشارة على سبيل الحصر مثلا الخبراء والجمعيات.

● الاستشارة الجوازية يمكن أن يلجأ إليها المجلس كلما اقتضت الضرورة ذلك

- ضرورة النص في قانون البلدية على حق المواطن في تقديم إلتماسات أو اعتراضات تقدم لكل من رئيس المجلس الشعبي البلدي أو المجلس بشأن مسألة تندرج ضمن اختصاصاتهم، مع الحق في إبداء الرأي بخصوص الحلول المقترحة حول هذه المسائل مع إلزام المشرع البلدية بالرد على الإلتماسات أو الاعتراضات أو الاقتراحات في آجال معقولة لا تتجاوز شهرين (2) بالنسبة للطلبات الموجهة لرئيس المجلس، وشهر (1) واحد من انعقاد دورة المجلس العادية بخصوص الطلبات الموجهة للمجلس.

## المراجع

### 1/ المؤلفات

- على خطار شطناوي، الإدارة المحلية، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان الاردن، 2002.
- عمار عوابدي: القانون الإداري، الجزء الأول، النظام الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005.

### 2/ الرسائل والمذكرات الجامعية

- تايي ليلة، قرين إيناس، آليات تجسيد الديمقراطية التشاركية على المستوى المحلي، مذكرة لنيل شهادة الماستر تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة أحمد درارية أدرار، 2022.
- حرجوز عبد الحفيظ، تفعيل الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية في الجزائر "دراسة حالة ولاية المسيلة"، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه ل م د في العلوم السياسية تخصص دراسات محلية وإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2019، 2020.
- مكاي فاطمة، الديمقراطية التشاركية كأساس للتنمية المحلية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة الدكتور ملاي الطاهر سعيدة، 2019.
- مصطفى أولاد المير، الديمقراطية التشاركية كوسيلة لتعزيز دور البلدية في مجال التنمية، مذكرة لنيل شهادة الماستر تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة غرداية، 2022.

### 3/ المقالات العلمية

- أوكيل محمد أمين، إشكالات تفعيل الديمقراطية التشاركية على مستوى المجالس الشعبية البلدية، مجلة الدراسات القانونية المقارنة، مجلد 05، عدد 02، 2019.

- بوجلal عمر، ضيف الله عقيلة، إدماج المقاربة التشاركية لترقية الحكامة المحلية، مجلة الحوار المتوسطي، مجلد 10، العدد 02، سنة 2019.
- رزيق نفيسة، المواطنة في الجزائر: قراءة في ابعاد المواطنة وانعكاساتها على بناء الديمقراطية في الجزائر، مجلة البحوث السياسية والإدارية، المجلد 06، العدد 02، ديسمبر 2017.
- عزيزة الشريف: الحدود الدستورية لمسؤولية الوزير عن الهيئات والمؤسسات العامة، مجلة الحقوق الكويتية، المجلد الرابع والعشرون، العدد الأول، 2000.
- محديد حميد، أسس تفعيل الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، مجلد 7، عدد 2، سنة 2022.
- محمد رفيق لعايب، الديمقراطية التشاركية وآليات تطبيقها في التشريع الجزائري، المجلة الجزائرية للأمن الإنساني، المجلد 05، العدد 01، 2020.

فواعل الشراكة في نظام الديمقراطية التشاركية:  
عن الجماعات المحلية والمجتمع المدني في التشريع الجزائري  
**Partnership actors in a participatory democracy system:  
On local communities and civil society in Algerian legislation**

د. رمضاوي سليمان، جامعة طاهري محمد، بشار

Ramdaoui.slimane@univ-bachar.dz

د. نقيش لخضر، المركز الجامعي نور البشير، البيض

l.nekkiche@cu-elbayadh.dz

**المخلص:**

لا نموذج ديمقراطي في أي نظام سياسي إلا وأفرز عيوباً ومساوئ متفاوتة في الدرجات، وفي تطبيقاته العملية أوقعت السلطة الحاكمة في عدة أزمات، فقد أثبتت التجربة عدم فعالية الديمقراطية التمثيلية وقدرتها بقراراتها المنفردة على تحقيق تطلعات وآمال الناخبين، مما أجبر بعدئذ السياسة التشريعية في الدول المعاصرة على صياغة نموذج تشاركي اقتباساً من التوجه العالمي جديد في التسيير المحلي، بجوار النموذج التمثيلي الشاخص بطريق الانتخاب، إذ يمكن أو يأمل المحللون و السياسيون و غيرهم أن يكون الاختيار والنموذج الأصوب المتفق عليه بين الشعب و السلطة السياسية! وقد أطلق على هذا النموذج مصطلح الديمقراطية التشاركية، وهو ذات التوجه الذي اختاره المشرع الجزائري، وقد اختاره الباحث موضوعاً للورقة البحثية الماثلة.

**الكلمات المفتاحية:** ديمقراطية؛ تشاركية؛ محلية؛ مجتمع؛ مدني.

**Abstract:**

There is no democratic model in any political system that does not produce defects and disadvantages of varying degrees, and in its practical applications it has plunged the ruling authority into several crises. Experience has proven the ineffectiveness of representative democracy and its ability, with its unilateral decisions, to achieve the aspirations and hopes of voters, which then forced legislative policy in contemporary countries to Formulating a participatory model based on a new global trend in local management, next to the representative model characterized by the method of election Analysts, politicians, and others can or hope that it will be the right choice and model agreed upon between the people and the political authority! This model has been called participatory democracy, and it is the same trend chosen by the Algerian legislator, and the researcher has chosen it as the subject of the present research paper

**Keywords:** democracy; Local; Participatory; community; civilian.

## مقدمة

يرى غير واحد من الفقهاء والمحللين السياسيين أن فكرة الديمقراطية التشاركية<sup>1</sup> المحلية قامت كردة فعل على الممارسات المنافية لمقتضيات الديمقراطية التمثيلية و المأمول منها ، وذلك بلحاظ ما أنتجته من نقائص و سلبيات، مما أدى إلى الوقوع في عدة أزمات طالبت التسيير العمومي المحلي<sup>2</sup>، وحسبنا على ذلك دليلاً ضعف الثقة العمومية بين الناخبين وممثلهم المنتخبين في تسيير الشأن المحلي، وإحساس الشعب ببقائه كجمهور متفرج على مباراة ينتظر نتيجهما محرومين من أية مساهمة أو مبادرة فيما يطبخ في القدر المحلي!، وعلى حد تعبير الأستاذ BARTHELEMY " ...ولكن حرارة تلك الثقة قد عاجلها الهبوط و الفتور في العصر الحديث"<sup>3</sup>، مما أدى إلى توسيع ظاهرة الاستياء الشعبي من سوء تطبيق التشريعات المحلية ومن النموذج الديمقراطي النيابي ذاته خصوصاً في دول العالم العربي<sup>4</sup>، غير أن كثيراً من الأنظمة السياسية لم تتوان في التدخل و تلميع الموقف السياسي استرضاءً للإرادة العامة و إعادة الثقة في نفوس المواطنين المستائين، و اتخاذ سياسة استباقية نحو نموذج حكامه محلية متطور؛ وذلك عبر وسائل مبتكرة لإعادة صياغة مشاركة المواطنين في الحكم وتحديد الأولويات للسياسات العامة، كعامل مساعد لتكامل المشاركة مع العملية الانتخابية والديمقراطية التمثيلية<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> يرجى الرجوع إلى المؤلفات المتخصصة و غير المتخصصة بين الدراسات القانونية و السياسية و الاجتماعية في تعريف مصطلح الديمقراطية التشاركية ، وحتى يمكن للقارئ الاطلاع على الندوات الفكرية المنعقدة في مراكز البحوث و الدراسات العربية أو العالمية ، إذ بما ينماز به من قيمة حضارية وقانونية نجد هذه الندوات قد أطنبت في دراسة المفهوم الحديث غير الرائج ، لذلك ارتأينا عدم التعرض لهذا المصطلح بسبب صغر حجم هذا البحث التي تضمنته المقالة الماثلة ، وإن كان الباحث قد تعرض من خلال المقدمة إلى توضيح فكرة الديمقراطية التشاركية كنموذج عالمي للتسيير العمومي قابل للتطبيق وطنياً ومحلياً، ويمكن أن نختار تعريفاً من بين كثير تعاريف كالذي انتقاه لنا الأستاذ محمد حسنين هيكل، حيث يعرفها بالآتي: " الديمقراطية التشاركية هي نمط من الممارسة السياسية يقوم على إشراك المواطنين مباشرة في عملية صنع القرار، سواء عبر المشاورات العامة أو العرائض أو المبادرات الشعبية، وذلك كترسيماً لمبدأ السيادة الشعبية بشكل أوسع من الديمقراطية التمثيلية التقليدية"، أنظر مؤلفه: <sup>1</sup> محمد حسنين هيكل، مفاهيم في النظم السياسية، دار الشروق، القاهرة، 2014، ص 112.

<sup>2</sup> عبد الحميد متولي، أزمة الأنظمة الديمقراطية، منشأة المعارف، الاسكندرية، دون سنة، ص 10.

<sup>3</sup> Barthélemy (j), droit constitutionnel, éd paris, 1933, p 180 -181.

<sup>4</sup> خير دليل ما شهدته بعض المجتمعات العربية من ثورات شعبية في العقد الثاني من الألفية الثالثة.

<sup>5</sup> علي الصاوي، نحو ديمقراطية تفاعلية في مصر، أوراق للحوار، مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار، مجلس الوزراء، الإصدار الثاني، 2011، ص 5، 6.

ويمثل النموذج الجديد من الديمقراطيات لدى كثير فقهاء بأنها المثال "النموذج" للتسيير العمومي المحلي الذي أصبح ضرورياً أن يتم على منواله رعاية المشاريع و البرامج المحلية، كمشاريع الصحة المحلية و البيئة و التهيئة العمرانية للإقليم المحلي،.....، ولا يكاد دستور<sup>1</sup> ولا قانون من القوانين الداخلية للدولة الحديثة إلا تبني و احتضن فكرة التشاركية أو الحكامة المفتوحة بصيغ شتى، كما استحدث آليات تجسد واقعاً المشاركة المباشرة بلا وساطة أحزاب سياسية أو مجلس محلي أو نيابي<sup>2</sup>، لا كبديل عن الديمقراطية التمثيلية ولا نبذاً لهذه الأخيرة، و إنما كنظام مكمل يتيح للمجتمع القاعدي كشريك فرصة في صناعة القرار التنموي المحلي، أو كما يسميها البعض بالديمقراطية الجوارية<sup>3</sup>، أو ديمقراطية الديمقراطية<sup>4</sup>، مما يساعد على تحفيز المواطنين لاقتراح أفكار المشاريع العامة ، و إفساح المجال أمام الجميع للاطلاع على المعلومات الضرورية مما يساعد على إغناء القرارات الصالحة وتوسيع دائرة المشاركة والرقابة والمحاسبة ومحاربة الفساد<sup>5</sup>، والبحث عن سبل للنهوض بالتنمية المحلية في إطار تشاركي توافقي و تناسقي.

وفي فترة وجيزة وعلى وجه السرعة - وفي ظل الجزائر الجديدة- شهدت إصلاحات مؤسساتية ومراجعات دستورية عميقة عبّرت صراحة على ضرورة تطبيق الديمقراطية التشاركية في بلورة القرار المحلي في العملية التنموية المحلية بين فواعل المجتمع المدني والمجالس المحلية، واعتباره أحد مبادئ العليا في الفقرة 11 من الديباجة ومبدأً دستورياً شأنه شأن كل المبادئ الدستورية، إذ ألقى الدستور على عاتق الدولة واجب تفعيل المجتمع المدني وتعزيز دوره في المشاركة في تسيير الشؤون العمومية من خلال المؤسسات المكونة له<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> المادة 16 من المرسوم الرئاسي رقم 20-442 المؤرخ في 30-12-2020، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر 2020، ج ر عدد 82.

<sup>2</sup> تعتبر الديمقراطية التشاركية من أنواع الديمقراطيات المباشرة، وبذلك تختلف عن فكرة الديمقراطية الحزبية التي تعني أن مساهمة المواطن في التسيير العمومي لا تتصور إلا بوساطة حزبية تقوده نحو المشاركة في صنع القرار السياسي، إذ يرى الإيديولوجيون الليبراليون أن لا اعتبار للنظم الديمقراطية دون ممارسة الديمقراطية بواسطة الأحزاب السياسية.

<sup>3</sup> علي المحمداوي، حيدر ناظم، مقاربات في الديمقراطية والمجتمع المدني: دراسة في الأسس والمقومات والسياق التاريخي، دار صفحات للدراسات والنشر، سوريا، 2001 - 2002، ص 5 وما بعدها.

<sup>4</sup> La démocratisation de la démocratie.

<sup>5</sup> جمال الدين الشاوي، التدبير المحلي بين الديمقراطية التمثيلية والديمقراطية التشاركية، بحث لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة عبد المالك السعدي، السنة الجامعية، 2011، ص 62.

<sup>6</sup> المادة 10 من الدستور الجزائري.



وترجمة لهذه التوجه الجديد كفل المؤسس الدستوري وسائل مؤسساتية بهدف ضمان مشاركة المواطنين بواسطة المشورة و النقاش في تسيير شؤونهم المحلية، كما فرض على المسؤولين المنتخبين المحليين أنفسهم السعي إلى توفير الظروف الإدارية و الإجرائية لممارسة الحق التشاركي، ومراجعة السلطة المركزية و استفسارها في كل مسألة تتعلق بالمقتضيات الرئيسة أو المكملة للعملية الديمقراطية التشاركية، والبرهان على التوجه الصادق للسلطة السياسية فقد بادرت الحكومة الجزائرية إلى إطلاق مشروع<sup>1</sup> le Cap DeL في إطار تعاوني مع الاتحاد الأوروبي وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي المستدام الشامل، يهدف إلى تعزيز مشاركة المواطنين والمجتمع المدني في الإدارة البلدية والتنمية المحلية المستدامة والمتكاملة<sup>2</sup>.

ولا يسع هذا الورقة البحثية بسبب سعة الموضوع أن تحيط الدراسة فيها بكل التجارب المقارنة، وإنما وقع اختيارنا خصيصاً كدراسة عينة على التجربة التشريعية الجزائرية، ومن الحين و الحين عرض بعض التجارب الدستورية في هذا الإطار، إذ يريد البحث المائل مناقشة وتحليل مسألة الوسائل الدستورية و التشريعية التي اعتمدها السياسة الجزائرية في تحقيق مقاربة الديمقراطية التشاركية بغية تدبير الشؤون المحلية وتسييرها، وكذا مدى فعاليتها لإيجاد حلول لمشكلات الديمقراطية التمثيلية في الواقع المحلي، ذلك أنه في دولة القانون لا يمكن تصور قيام المواطن بواجبه الديمقراطي التشاركي في الحياة المحلية الواقعية دون تأطير قانوني، ويتم ذلك بالاستعانة بوسائل تستمد شرعيتها وقانونيتها من الأحكام الدستورية و التشريعية في إطار دولة القانون و الحقوق، ولا ريب أن هذه المكونات الواسطية مستلزما ضرورية وتنظيمية، وحتى حضارية لممارسة الشعب المحلي الديمقراطية لأجل تدبير شأنه المحلي، وابتغاء لتحقيق هذا الهدف عملت المنظومة الدستورية والتشريعية على تأسيس وسائل مؤسساتية موجهة تساهم جنبا إلى جنب للقيام بمتطلبات الشؤون المحلية، والسؤال المطروح و ما يفرض بحثياً كيف يمكن تفعيل هذه الوسائل واقعاً للعمل سوياً للنهوض بالتنمية المحلية تطبيقاً للديمقراطية التشاركية بجوار الديمقراطية

<sup>1</sup> برنامج دعم قدرات الفواعل في التنمية المحلية بالفرنسية:

Programme de Renforcement des Capacités des Acteurs de Développement

<sup>2</sup> Le Cap DeL : « démocratie participative et développement local », est un programme de « renforcement des capacités des acteurs du développement local » Ministère de l'Intérieur, des Collectivités Locales et de l'Aménagement du Territoire : <https://www.interieur.gov.dz/images/FICHE-INFO-Fr-Finale.pdf>.

التمثيلية؟، وللإحاطة جواباً على هذه الإشكالية و دراستها فقد ارتأينا اتخاذ منهجاً تحليلياً نسير على هده فاحصين منصوصات المنظومة التشريعية، وما أفرزه واقع التجربة التشاركية في الجزائر، والناظر في تشريعاتنا يتوضّح له أن المشرع قد علق هذا الدور على شركاء العملية الديمقراطية بين مجالس الجماعات المحلية باعتبار دورها رئيساً (مطلب أول)، وبين المجتمع المدني باعتبار دوره مكماً (مطلب ثان)، وذلك ما سنوضحه تباعاً على النحو الموالي:2

### 1. دور مجالس الجماعات المحلية في العملية التشاركية

لقد أحسن التعديل الدستوري لسنة 2020 توجهاً عندما لجأ إلى تحديد مصطلح الجماعات المحلية بشكل دقيق بدل المناوبة بين مصطلحات متعددة، وبمطالعة منصوصات الدستور نجدها قد اعتمدت مصطلح الجماعات المحلية كمدلول وحيد ينصرف إلى الإدارة المحلية، إذ تنص صراحة المادة 17 من الدستور على أن الجماعات المحلية للدولة هي البلدية والولاية، أما أحكام المادة 18 من الدستور فقد قررت قيام علاقة بين الدولة والجماعات المحلية على أسس نظام اللامركزية الإدارية وأسلوب عدم التركيز الإداري.

و المعلوم لدى المتخصصين أن وجود مصالح محلية تتميز عن المصلحة الوطنية تعتبر علة اتجاه الدولة الحديثة نحو تبني النظام اللامركزي في تسيير شؤونها العامة، وهو ما يؤدي إلى توزيع الوظائف المرفقية لأجل التخفيف من أعبائها على السلطات المركزية من باب أولويات مقاصدية في فلسفة نظرية الدولة، وبصرح النصوصية تمثل المجالس المحلية - المجلس الشعبي البلدي و المجلس الشعبي الولائي - بالطريق الانتخابي كهيكل قاعدي للهرم المؤسساتي في الدولة، وتستمد مصديرتها من النموذج الديمقراطي التمثيلي، كما أناط بها الدستور ومن ورائه المشرع راعية ممارسة الديمقراطية الجوارية أو التشاركية تكميلاً لدورها.

وتعتبر الجزائر واحدة من الدول السبّاقة بخطى واسعة إلى مراجعة شاملة لسياساتها التشريعية، إذ عرفت المنظومة القانونية المحلية حركة إصلاحات علاجية، خاصة قانون الجماعات المحلية باعتباره الشريعة الراحية للمصلحة المحلية وتنميتها، وبمقتضى هذا الإصلاح قد تمّ التركيز على إيجاد حلول لبعض مشاكل التمثيل النيابي، لا سيما معضلة انسداد عمل المجالس المحلية وتعطيل مسار التنمية المحلية، وذلك بسبب اختلاف الطروحات السياسية لأعضائها المنتمين لأحزاب سياسة أو تعارض مصالحهم أحياناً، كما فرضت السلطة السياسية توصيات في أكثر خطاباتهما من باب التذكير بواجب احترام حرية التعبير وقرار المواطنين بغير نظام الديمقراطي الانتخابي.

وقد فرض المشرع على المسؤولين المنتخبين في كلا المجلسين اتخاذ كل التدابير لإعلام المواطنين بشؤونهم المحلية وتحفيزهم على المشاركة في التسيير الجوّاري. كما يتوجب أثناء انعقاد الجلسات العامة دراسة كل الاختيارات والأولويات (كالتهيئة العمرانية، والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية....) ذات الصلة بالشأن المحلي بطريق إستشارة المواطنين ومناقشتهم، إذ لم يعد خاضعاً لمحتوى الاستشارة، بل يساهم في توجيهها وإثرائها ويلتزم بنتائجها<sup>1</sup>؛ ملتزماً بما يوافق أحكام القانون والتنظيم، ويكون حضور المواطن أو أي شخصية محلية أو جمعية معتمدة أو حتى خبير بصفتهم شريكاً أساسياً لا مجرد ملاحظ ينتظر نتيجة! في إبرام قرارات المجلس البلدي أو الولائي، على ألا يحرم فرصة المشاركة في الإدلاء بالرأي والتعبير عن تطلعاته في تسوية مشاكلهم المحلية وفي تحسين نوعية معيشتهم، ومبدأ المشاركة يجب أن يستوفي كافة أبعاده: المشاركة في التخطيط للمشاريع المحلية والتعبئة لها، وفي تنفيذ المشاريع، وفي متابعة حسن الإنجاز، وفي حفظ المكتسبات.

### 1.1 دور قرارات المجلس البلدي في العملية التشاركية

الأصل العام في نظام اللامركزية أن الجماعات المحلية لها كامل السلطات في تحقيق تنمية محلية مستدامة في كافة المجالات الشأن العام، ولكن بتبني الدولة نظام التشاركي أضحى لازماً على مجالس الجماعات المحلية أن تقوم بدور الشراكة و يظهر ذلك في تدعيم علاقة الدولة بالمجتمع المدني وتحسين صورتها وتعزيز أواصرها بكل الوسائل القانونية والمؤسسية، حيث أصبح ضرورياً في الدولة الحديثة بما شهدته من تحولات ديمقراطية إلى احتياج المجالس المنتخبة إلى يد شريكة ومتكاملة، وقد توجهت حينئذ إلى المجتمع المدني المعني الأول بالتنمية المحلية وتوقيع شهادة رسمية بالإقرار بحق المواطنين في المشاركة في مجالات رئيسة: التنمية المحلية، صنع القرار وتحسين الخدمة العمومية، ومكافحة الفساد الإداري والمالي، وهي مجالات الشراكة بين المجالس المحلية والمجتمع المدني.

وعلى أساسية هذا الأصل فإن القرارات المحلية التي يتوجب بها التشاور التشاركي والنقاشات والاستشارات حول الشؤون المحلية يحق لكل مواطن ذي مصلحة، ولو لم يكن حاضراً تلك الجلسات أن يتحصل على نسخة من مستخرجات قرارات البلدية كاملة أو جزئية<sup>2</sup>، ويتبدى القصد التشريعي

<sup>1</sup> أوليفي دوهاميل - ايف ميني، المعجم الدستوري، ترجمة: منصور القاضي، المؤسسات الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 1996، ص 143.

<sup>2</sup> تراجع: المواد من 11 إلى 14 من القانون رقم 10-11 المؤرخ في 22-06-2011، يتعلق بالبلدية، ج ر عدد 37.

من وراء فرض تلك الإجراءات والالتزامات في تعزيز النظام الديمقراطي المؤسس على فكرة الشراكة ضمن ظروف ملائمة تسوسها مبادئ الشرعية والنزاهة والشفافية والمصداقية والمساءلة.

## 2.1 دور قرارات المجلس الولائي في العملية التشاركية

يجب على السلطات العامة فتح طرق المشاركة للمواطنين وتسهيل الإجراءات في تسيير الشؤون العامة المحلية على مستوى الولاية، ويعتبر المجلس الولائي الحيز القانوني للمشاركة الشعبية ويختص بمباشرة اختصاصات متنوعة تطل عدة مجالات تخص الشأن المحلي، وتأكيداً لذلك فقد نصت أحكام قانون الولاية على أن: "لولاية مجلس منتخب عن لطريق الاقتراع العام ويدعى المجلس الشعبي الولائي وهو هيئة المداولة في الولاية"<sup>1</sup>. ويشترط لتنفيذ قرارات المجلس الولائي واجب القيام عرضها على المواطنين لا سيما الماسة بالشؤون العامة كالصحة والهيئة العمرانية والبيئة،

وتعزيزاً لمبدأ التشاركية يقع التزام قانوني على المقررين العامين المحليين واجب إعلام الجمهور بجدول أعمال دورات المجلس الشعبي الولائي، بحيث يقوم المسؤولون المحليون بإجراءات إعلام المواطنين وتمكينهم من كل وسيلة تؤدي لحضور الجلسات، إذ: «يلصق جدول أعمال الدورة فور استدعاء أعضاء المجلس الشعبي الولائي عند مدخل قاعة المداولات وفي أماكن الإلصاق المخصصة لإعلام الجمهور ولاسيما الإلكترونية منها وفي مقر الولاية والبلديات التابعة لها»<sup>2</sup>. ويمكن للمواطنين الإدلاء بأرائهم ومشاورتهم بطريق الاستشارة التشاركية في تدبير الشأن العام بمختلف أبعاده التنموية في شتى المجالات، إذ "يمكن للجان المجلس الشعبي الولائي دعوة كل شخص من شأنه تقديم معلومات مفيدة لأشغال اللجنة بحكم مؤهلاته وخبرته"<sup>3</sup>.

والمواد 13، 18، 32، 36 من القانون رقم 07-12 المؤرخ 21 فبراير 2012، المتعلق بالولاية، ج. ر عدد 12.

والمرسوم التنفيذي رقم 16-190 المؤرخ في 30-06-2016، يحدد كيفية الاطلاع على مستخرجات مداولات المجلس الشعبي البلدي والقرارات البلدية، ج. ر. ج. 41 لسنة 2016.

المادة 17 من القانون رقم 06-06 المؤرخ في 20 فبراير 2006، يتضمن القانون التوجيهي للمدينة، ج. ر عدد 15 لسنة 2006.

<sup>1</sup> أنظر المادة 12 من القانون رقم 12 - 07، المرجعي سبق ذكره.

<sup>2</sup> أنظر المادة 18 من القانون رقم 12 - 07، المرجعي سبق ذكره.

<sup>3</sup> أنظر المواد 36، 73 إلى 100 من القانون رقم 12 - 07، المرجعي سبق ذكره.

## 2. المجتمع المدني بصفته شريكاً في البناء الديمقراطي التشاركي

المعلوم الثابت لدى المتخصصين أن مفهوم المجتمع المدني لم يأتِ طفرة واحدة أو هكذا مفهوم دون إرهاصات<sup>1</sup>، و إنما أبرزت هذا المفهوم الجديد القديم عدة سياقات إيديولوجية وفلسفية وسياسية و قانونية و... إلخ، وكان إحياء لنواته الأولى ما انبثقت عن عقلية المجتمع - مجتمع الدولة - من تحولات و رؤى جديدة و مواقف استهجان تجاه انفرادية المجالس المحلية واخفاؤها في اتخاذ القرار المحلي الصائب في كثير أحيان<sup>2</sup>، مما ألهم فواعل المجتمع فكرة التقرب أكثر من بيت صنع القرار المحلي، ومشاركته المباشرة على شكل منظمات أو جمعيات وأنساق دون فرض عليه وساطة حزبية يمارس عبرها حقه في تدبير شؤونه المحلية، وما كان يسع السلطة السياسية بإرشاد النظريات السياسية و الفلسفية وتحت ضغط صيغ فكرية إيديولوجية وبرامج دولية برعاية الأمم المتحدة إلا الاستجابة للمطلب الديمقراطي المحلي، إذ أضى الخيار الأمثل للحكامة المحلية، إذ يعتبر دور المجتمع المدني دوراً مكماً للوظيفة الحكومية لا سيما جانب الرقابة المحلية، والذي يمكن أن يفعل بطريق مؤسسات المجتمع المدني على نحو تشريعي وتنظيمي.

وكل أولئك الأسباب والعوامل أدت إلى انصهار فكرة المجتمع المدني بمدلوله المعاصر في بوتقة مفاهيم مختلفة المصادر، وبذلك أصبح هذا المصطلح من الطروحات ذات المفاهيم المتعددة والخصائص المتغيرة بحسب الإيديولوجيات والمعتقدات السائدة في المجتمع، حتى أصبح مفهوماً مرناً غير منضبط وغير دقيق، مما جعله مفهوماً تثار حوله التساؤلات وتتجاذبه التفسيرات المختلفة<sup>3</sup>، ذلكم ما سيأتي محلاً للنقاش سنوضحه فيما يلي:

<sup>1</sup> مصطلح رائج في كتاب الجمهورية لأفلاطون " صورة المجتمع المدني العادل أو الدولة المثالية، والذي يزيدها رصانة ويمنحها القوة حكم العقل، والذي تشكل بغرض إشباع حاجات البشر التي لا يمكن إشباعها إلا بتعاون الأفراد مع بعضهم"، أنظر: فريال حسن خليفة، المجتمع المدني عند توماس هوبز وجون لوك، مكتبة مدبولي القاهرة، 2005، ص 15 وما بعدها. وعند علماء الإسلام أن مصدر قوة المجتمع المدني أو الدولة لا مردها إلى العقل كما يقرر أفلاطون بل إلى النقل: الكتاب والسنة الصحيحة، أما العقل تابع لهما يستنير بهما.

<sup>2</sup> يكاد أن يكون إجماع بصدد ميلاد فكرة المجتمع المدني قد ارتبط بظاهرة التحرر من سلطة الكنيسة وانفصال الدولة عن الدين الكنسي، لا سيما عصر النهضة الأوروبية.

<sup>3</sup> ترجع المؤلفات المتخصصة أنظر على سبيل المثال: إهرنبرغ جون، المجتمع المدني، التاريخ النقدي للفكرة، ترجمة علي حاكم صالح وحسن ناظم، المنظمة العربية للترجمة، بيروت الطبعة الأولى، 2008.

## 1.2 تعريف المجتمع المدني

وجدت للمجتمع المدني عدة تعريفات متباينة، وإن كادت تتفق على نظرة واحدة تقريباً بخصوص مقاصده الغائية، غير أن الملاحظ اختلافها في طبيعة العوامل التي كانت وراء تشكل المجتمع المدني ومكوناته، ولقد انتقى اختيارنا البحثي التعريفات التالية:

### 1.1.2 تعريف المجتمع المدني في الفكر العربي

تعريف مخرجات "ندوة المجتمع المدني" التي عقدت في مركز دراسات الوحدة العربية: وهذا التعريف يكاد أن يكون محدداً لكل عناصره الأساسية لا سيما الغرض المنشئ له: "يقصد به بمنظمات المجتمع المدني المؤسسات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية التي تعمل في ميادينها المختلفة في استقلال عن السلطة، لتحقيق أغراض متعددة منها أغراض سياسية للمشاركة في صنع القرار السياسي وأغراض نقابية، كالدفاع عن مصالح أعضائها ومنها أغراض ثقافية، كما في اتحادات الكتاب والمثقفين والجمعيات الثقافية، التي تهدف إلى نشر الوعي الثقافي وفق اتجاهات أعضاء كل جماعة، ومنها أغراض للإسهام في العمل الاجتماعي لتحقيق التنمية"<sup>1</sup>.

بينما يقتصر البعض على تعريفه بوجازة شديدة مركزاً على وظيفته الخيرية التطوعية، إذ يعرف المجتمع المدني كالآتي: "المنظمات المستقلة عن الدولة، والتي تقوم بنوع من الخدمة للمجتمع، مثل الجمعيات الأهلية والخيرية، والتي هي معارضة لهيمنة الدولة في المجتمع"<sup>2</sup>.

أما الأستاذ سعد الدين إبراهيم من وجهة نظره يرى أن المجتمع المدني هو: "كل التنظيمات غير الحكومية وغير الإرثية التي تملأ المجال بين الأسرة والدولة لتحقيق مصالح أفرادها ملتزمة في ذلك بقيم ومعايير الاحترام والتراضي والتسامح والإدارة السليمة للتنوع والاختلاف"<sup>3</sup>، و يأبى هذا التعريف كما أوردناه إلا أن يضيف عليه الجانب الأخلاقي و يجعله كقيمة اجتماعية وقناة تواصلية بين المواطن و مؤسسات الدولة على وجه الاستمرارية في الاستشارة و التشاور والحوار، وهذه النظرية بعيدة كل البعد عما يذهب إليه الفقه الغربي الذي يفرغ محتواه من المعنى الأخلاقي، ذلك أن المذهب العلماني يسلم المفاهيم المدنية من الروح الدينية.

<sup>1</sup> مركز دراسات الوحدة العربية، ندوة فكرية تحت عنوان المجتمع المدني في الوطن العربي ودوره في تحقيق الديمقراطية، الطبعة الثالثة، بتاريخ 30-12-2010. موقع المركز تاريخ الاطلاع: 05-05-2025، الساعة 12 و 23 د.

<sup>2</sup> محمد عابر جابري، المجتمع المدني تساؤلات وآفاق، الطبعة الأولى، دار توبقال للنشر والتوزيع، دون سنة، ص 42 وبعدها.

<sup>3</sup> سعد الدين إبراهيم، المجتمع المدني والتحول الديمقراطي، دار قباء للطباعة، القاهرة، دون سنة، ص 13 وما بعدها.

## 2.1.2 تعريف المجتمع المدني في الفكر الغربي

يعرفه "مركز المجتمع المدني" في جامعة لندن للاقتصاد بإنجلترا دونما إشارة للفواعل acteurs والمؤسسات والمنظمات التي يتشكل منها كما يلي: "المجتمع المدني يشير إلى العمل الجماعي الذي لا يتسم بالإكراه والذي يدور حول مصالح وأهداف وقيم مشتركة متبادلة من الناحية النظرية تختلف أشكالها المؤسسية وتتميز عن تلك التي تتبع الدولة".<sup>1</sup> والبعض يركز على فكرة أن المجتمع المدني هو الفضاء للتفاعل الإيجابي بين الدولة والمجتمع والسوق.<sup>2</sup>

بينما ذهب البعض كأمثال الأستاذ Laurent Dutoit<sup>3</sup> بأن المجتمع المدني المعاصر contemporaine قد تشكل من تظافر عوامل اجتماعية التي أحدثت ثورة في تاريخ مفهوم المجتمع المدني، دون أن نغفل دور الأفكار المتناقضات في تأسيسه مثل ثنائية الدولة والمجتمع المدني. Les rapports sociaux ont en quelque sorte structuré une inversion dans l'histoire de la pensée du concept tout en gardant des antagonismes fondateurs comme le dualisme avec l'État. أما تشريعياً لم يورد المؤسس الدستوري تعريفاً للمجتمع المدني، وإنما اعتبر إياه أحد الفواعل الأساسية التي تساهم في العمل الديمقراطي التشاركي على المستوى القاعدي، وذلك من خلال ما صرح به: «تشجع الدولة الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية سيما من خلال المجتمع المدني».

## 2.2 آليات تفعيل مساهمة المجتمع المدني في العملية الديمقراطية

تقوم المشاركة الديمقراطية للمجتمع المدني في تسيير الشأن العام على جملة من الآليات، التي من شأن العمل بها سيؤدي إلى تفعيل صادق للعلاقة بين مبدأ الديمقراطية التشاركية ومؤسسات المجتمع المدني، ويتيح للسلطات المحلية إطاراً ملائماً للحوار وحل المشاكل اليومية

<sup>1</sup> <http://www.international-alert.org/>

<sup>2</sup> أماني قنديل، الموسوعة العربية للمجتمع المدني، الهيئة المصرية العامة للكتاب، 2008، ص 63.

<sup>3</sup> Laurent Dutoit. Parlement européen et société civile : Vers de nouveaux aménagements institutionnels. Thèse Doctorale. Faculté des sciences économiques et sociales d'université Genève, 2008, p260.

للمواطن بشكل يساهم في دعم الثقة بينها وبين المواطنين<sup>1</sup>، وتتجلى أكثر في الجانب الإجرائي الواقعي ومدى التواصل المستدام بالمؤسسات الرسمية، سنوضح ذلك وفق الترتيب التالي:

## 1.2.2 على المستوى الإجرائي

يمكن إجمال أهم الإجراءات اللازمة والضرورية، مع إعطاء كل نوع إجرائي قسطه من الإيضاح في الآتية:

- تسهيل الإجراءات وتيسير الشروط المتعلقة بتأسيس الجمعيات ذات الطابع الاجتماعي والثقافي والبيئي<sup>2</sup>، وضمان استقلالية إدارية ومالية للقيام بدورها كفاعل ديموقراطي دون تدخلات حكومية، وينصب عملها على الخصوص في اعتماد الإعلام والعمل التعبوي والتحسيس بالمسؤولية والعمل التطوعي وتذكير النخب الأساسية والاقتصادية بالإسهام وفق مبادئ الشفافية والمحاسبة والمساءلة لأجل مكافحة الفساد.
- تأسيس آليات قانونية وإجرائية تسمح لهذه التنظيمات الإسهام في اقتراح القوانين المتعلقة بمجالات الأغراض المنشئة لها، وتحديد الأولويات والبرامج والمشاريع التنموية على المستوى المحلي، وإتاحة الحق في المتابعة والتنفيذ.
- فرض على المسؤولين المحليين المعيّنين (الولاة ورؤساء الدوائر) أو المنتخبين التكفل والانصات ملياً لاقتراحات وتطلعات منظمات المجتمع المدني والتكفل بانشغالات المواطنين ضمن عقد جلسات تشاورية، كون الديمقراطية التشاركية فضاءً.
- التمكين الفعلي لمؤسسات المجتمع المدني في توجيه الرأي المحلي العام، وترشيد الوعي الاجتماعي وتحسيسه بالمسؤولية نحو واجب المشاركة باعتبارها مسألة الكل، توعية المواطنين وثقيفهم بأبعاد التنمية المحلية كالصحة والتعليم والهيئة العمرانية والبيئة، وضرورة إعطاء الأولوية

<sup>1</sup> - الأمين سويقات، دور المدني في تكريس الديمقراطية التشاركية دراسة حالي الجزائر والمغرب، دفا تر السياسة والقانون، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، العدد المجتمع 17، جوان 2017، ص 245.

<sup>2</sup> القانون رقم 12 - 06 الصادر بتاريخ 12-01-2012، المتعلق بالجمعيات، ج ر عدد 02.



للطبقات الفقيرة ومحاربة الفقر وإضعاف حدته، وإدماج الشباب من حيث كونهم شريك في مسارات التنمية لأجل خلق فرص عمل، وبالتالي امتصاص البطالة وتأمين مستقبلهم.

- تدعيم تنمية المجتمع الديمقراطي من خلال تعزيز قدرة المواطنين على التصرف التنموي، وهذا يتطلب التعبئة من جانب الجهات الفاعلة المؤسسية: الدولة والخبراء والمسؤولين المنتخبين وبشراكة مع المواطنين.

- يمكن الاستعانة بكل أطراف المجتمع المدني في تدبير الشأن العام تطبيقاً للنظام الديمقراطي التشاركي، إذ صرحت أحكام المادة 13 من قانون البلدية بالآتي " يمكن رئيس المجلس الشعبي البلدي، كلما اقتضت الضرورة أن يستعين بصفة استشارية، بكل شخصية محلية وكل خبير و/أو كل ممثل جمعية محلية معتمدة قانوناً".

- كما يتوجب تفعيل إجراء استفتاء شعبي، والذي يعتبر الأسلوب الأنسب والعادل للمشاركة الشعبية دون إقصاء أو تهميش لأية فئة أو فرد، وذلك ما يمنح الشعب حرية إبداء الرأي بالموافقة أو الرفض في القرارات العمومية المحلية، إذ يرى DAVID MATIUS أن الاستفتاء من حيث كونه ذا طابع جماهيري يشخص الرضا الشعبي، وهو إجراء وقائي ضد فساد التسيير أو احتمال الإخفاق في تحقيق البرامج والمشاريع بطريق التمثيل النيابي في مجالس الجماعات المحلية.

- إتاحة للمواطنين إجراءات تقديم العرائض للمؤسسة البرلمانية لا سيما أن هذه الأخيرة تمثل الإرادة العامة، كعرض بموجب عريضة مشروع تعديل أو اقتراح قانون أو أي مبادرة تتعلق بالمصلحة المحلية، أو تقديم العرائض المتعلقة بالإبلاغ عن جرائم الفساد للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، ويقع عليها الالتزام قانوني بنشر أعمال التحقيق التي أجريت بشأن الجرائم محل الإبلاغ، وذلك ابتغاءً لتحقيق الشفافية في عملها وعلى مستوى الهيئات العمومية والخاصة<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> أنظر المادة 205 من الدستور.

- تفعيل فكرة الميزانية التشاركية، وتعتمد هذه العملية على نظام المشاورة بين شركاء العملية الديمقراطية على المستوى المحلي، حيث يقرر بواسطتها المواطنون كيفية تخصيص جزء من الميزانية البلدية أو العامة، وهذا الإجراء حقق نجاحاً كبيراً في بعض الدول، وقد أحصت المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية التشاركية ما يقرب عن 1500 بلدية اتبعت نظام الموازنة التشاركية<sup>1</sup>.

- يجب أن تعمل الدولة على تدعيم الاستقلالية الوظيفية والمالية للمجتمع المدني، وذلك من أجل أداء دور فعال في العملية التشاركية بعيداً عن التأثيرات السياسية والحكومية، حيث إن اعتماد مؤسسات المجتمع المدني على التمويل الحكومي سوف ينتج عنه الطعن في مصداقية قراراته التشاركية وعدم استقلاليته.

وتأكيداً لهذا التوجه الوطني المستمد من عالمية مبدأ الديمقراطية التشاركية فإن السياسة الدستورية جعلت المجتمع المدني من أولويات وضروريات الاستقرار السياسي و التطور التنموي العام، وذلك بلحاظ أن المؤسس الدستوري قام بدسترة انشغالات المجتمع المدني وتطلعاته وحمايتها، وما يبرهن على ذلك إنشاؤه مؤسسة دستورية استشارية لدى رئيس الجمهورية - المرصد الوطني للمجتمع المدني - تُعنى مهامها بوضعية المجتمع المدني و انشغالاته و آليات تعزيز دوره كفاعل شريك لا غنى عنه إطلاقاً في الحياة العامة ، ورصد الاختلالات التي تحول دون المشاركة الفعالة للمواطنين في التنمية الوطنية أو التنمية المحلية<sup>2</sup>.

كما تم تخصيص فضاء رقمي لرصد كل انشغالات سواء إدارية أو تقنية أو مالية أو حتى قانونية في كل ما تدور حوله النقاشات والتشاورات في جلسات فعاليات المجتمع المدني كالجمعيات بمختلف أطيافها وتخصصاتها، ورصد اقتراحات المواطنين حول سبل تفعيل دور المجتمع المدني وتعزيزه، لا سيما في مجالات النهوض بترقية القيم الوطنية والممارسة الديمقراطية والمواطنة وتحقيق التنمية الوطنية والمحلية المستدامتين.

<sup>1</sup> أنظر تقرير المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية التشاركية. متاح على صفحتها.

<sup>2</sup> مرسوم رئاسي رقم 21 - 139 المؤرخ في 29 شعبان 1442 الموافق 12 أفريل 2021، يتعلق بالمرصد الوطني للمجتمع المدني، ج ر عدد 29 لسنة 2021.

## 2.2.2: على مستوى العلاقة الدائمة بين المجتمع المدني والمؤسسة البرلمانية والمجالس المحلية

إن منهج الديمقراطية التشاركية يحقق للمواطن مبدأ التشاركية في التسيير العمومي و حتى العمل الرقابي ومكافحة الفساد الإداري و المالي على المستوى المحلي<sup>1</sup>، بل حتى على المستوى الحكومي إذ أصبح بوسع كل مواطن إخضاع أعمال الحكومة للرقابة عن طريق نظام مؤسساتي يمثل المجتمع المدني<sup>2</sup>، كما يستطيع فواعل المجتمع المدني - كالتنقابات المهنية والجمعيات ذات الطابع الثقافي والأحزاب السياسية غير ذات تمثيل في المؤسسات الرسمية للدولة والجمعيات الخيرية - التواصل بالمؤسسة البرلمانية أو النيابة طيلة العهدة البرلمانية، ويبقى البرلمان وفياً لثقة الشعب و تطلعاته بمقتضى الالتزام الدستوري<sup>3</sup>، بإنشاء قنوات للممارسة حرية التعبير بوسائل الإعلام المتاحة التقليدية و الالكترونية، والتي لها أهمية كبيرة في إعلام المواطنين.

ويتوجب على البرلمانيين<sup>4</sup> أو أعضاء مجالس الجماعات المحلية أن يرفعوا -بصفتهم وكلاء - بكل أمانة انشغالات المواطن المحلي وتطلعاته للسلطة المختصة ودراستها وإعطاء إجابات مقنعة ومسببة بخصوص الشأن العام، واتخاذ بعد ذلك التدابير اللازمة والضرورية لإيجاد مخرجات فعلية لمشاكل التنمية المحلية.

بل أكثر من ذلك يمكن للمجتمع المدني بواسطة مؤسساته أو حتى مواطنين أن يبدي خبرته التخصصية الفنية في أداء مهام اللجان الدائمة على مستوى المجلس الشعبي الوطني، وذلك ما تنص أحكام المادة 43 من القانون الداخلي للمجلس الشعبي الوطني تنص على أنه " يمكن للجان الدائمة في إطار ممارسة أشغالها أن تدعو أشخاصا مختصين وذوي خبرة للاستعانة بهم في أداء مهامهم"<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> قوي بوحنية، الديمقراطية التشاركية في ضل الاصلاحات السياسية والادارية في الدول المغاربية، دار الحامد للنشر والتوزيع، الأردن، 2018، ص 151.

<sup>2</sup> أنظر المادة 213 من الدستور الجزائري.

<sup>3</sup> أنظر المادة 117 من الدستور الجزائري.

<sup>4</sup> « Parlement et démocratie au vingt et unième siècle : guide de bonnes pratiques » in (http //www.ipu.org).

<sup>5</sup> النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني

وحتى تؤدي عملية مشاركة المجتمع المدني ثمارها بصور إيجابية لا مجرد شعارات ووعود، يجب إنشاء علاقات دائمة بين منظمات المجتمع المدني وسلطة التقرير العام وطنياً خصوصاً المؤسسة البرلمانية، أو محلياً لا سيما مجالس الجماعات المحلية على أحسن وجه وأكمله، يتعين على سلطة التقرير الوطنية والمحلية القيام بالإجراءات التالية:

- تحسيس المواطنين أنفسهم بمسؤوليتهم الديمقراطية تجاه حقوقهم الدستورية، وتعزيز ثقتهم العمومية في المؤسسات الدستورية لا سيما المؤسسة البرلمانية، وفي هذا الإطار يقرر الدستور المصري للأفراد الحق في المشاركة في تدبير الشأن العام وحتى الرقابة عليه، حيث تنص مادته (138) على أنه "لكل مواطن أن يتقدم بمقترحاته المكتوبة إلى البرلمان بشأن المسائل العامة، وله أن يقدم إلى المجلس شكاوى يحيلها بدوره إلى الوزراء المختصين، وعليهم أن يقدموا الإيضاحات الخاصة بها إذا طلب المجلس ذلك، ويحاط صاحب الشأن بنتيجتها"<sup>1</sup>.
- يجب أن ينشر المؤسس الدستوري ثقافة البرلمان المفتوح بين المواطنين في إطار مبدأ التشاركية، والتي تعني اتخاذ كل ما من شأنه تسهيل وتقريب الوصول إلى البرلمان وأعضائه، كما يمكن لكل مواطن الحق في الاطلاع على الإجراءات البرلمانية، لا سيما الإجراءات الخاصة بحقوق المواطنين وحررياتهم، أو ما يتعلق بالميزانية العامة والمرافق العمومية، وقد أثبتت التجربة أن بعض الدساتير بتطبيق فكرة البرلمان المفتوح نجحت برلماناتها في إيجاد التوازن بين ضرورة الانفتاح و ضرورة الأمن، مما جعل هذه المؤسسة أكثر انتماء للشعب ورعاية لانشغالاته، وليس مجرد مؤسسة توظف برلمانيين!، وتأكيداً لمبدأ انفتاحية البرلمان ما ينص عليه دستور جنوب إفريقيا على سبيل المثال<sup>2</sup>، حيث يمكن المواطنين قدر الإمكان من الوصول بكل حرية إلى مداولات البرلمان و طرح انشغالاتهم التنموية الوطنية أو المحلية.
- تقرير المسألة البرلمانية وفق نظام الرقابة الشعبية على نحو ديمقراطي تشاركي، وذلك ما يمنح القدرة للمواطنين على تقييم أداء ممثليهم في المؤسسة البرلمانية، كل حسب دائرته المحلية وانشغالاته وتطلعاته حيال التنمية المحلية بكل أبعادها، وسواء كانت المسألة الفردية للنائب

<sup>1</sup> الدستور المصري 2014، الجاري به العمل 18 يناير 2014.

<sup>2</sup> PARLEMENT ET DEMOCRATIE AU VINGT-ET-UNIEME SIECLE : GUIDE DES BONNES PRATIQUES. Voir site L'Union interparlementaire. Les Nations Unies <http://archives.ipu.org/dem-f/guide/guide-3.htm>

أو المساءلة الجماعية لكل النواب، ففي كلا صور الحال لا يمنع المجتمع المدني من ممارسة حقه الديمقراطي بخصوص مشاريع أو برامج تتعلق بقوانين التنمية الوطنية أو المحلية.

- تعزيز الإجراءات التقنية وتحديثها خصوصاً في مجال الإعلام على مستوى لجان المؤسسة البرلمانية، وذلك بهدف إعلام الجمهور بصفة فورية بالمستجدات ذات الصلة بالشأن العام، خاصة بعد التدفق الهائل للمعلومات عبر مواقع التواصل الاجتماعي وتأثيرها على الرأي العام مقارنة بغيرها من وسائل الإعلام، مما أدى إلى اتجاه الدول الحديثة نحو البرلمان الإلكتروني والرقمي.

- إن المقاصد الأساسية من إقرار الديمقراطية التشاركية هو إبرام القرارات الفعّالة و التشاورية غير الانفرادية بين المجتمع المدني من جهة و مجالس الجماعات المحلية من جهة أخرى، ولا تتم إلا تحت رعاية السلطات المحلية: الوالي و رئيس البلدية في كل المجالس المحلية بصفتهم صناع القرار المحلي ، ولا يحقق ذلك سوى التواصل المستمر و المتابعة النبهمة و التشاور البناء بخصوص الهوض بالشؤون المحلية، إذ يمكن للمواطنين بحس المبادرة لا فقط المتابعة عبر مؤسسات المجتمع المدني إبداء آرائهم ومقترحاتهم وطموحاتهم وتطلعاتهم ، وتقديم ما ينبغي من البدائل و الحلول ، وفي الأخير بعد أن تتوج بقرارات كل تلك المشروعات و البرامج المتعلقة بالشأن المحلي التي أجريت على بساط التشاور و الاستشارة بين المجتمع المدني و المجالس المحلية، لا يسع الشركاء جميعاً وهو التزام قانوني إلا تنفيذ محتوى هذه القرارات؛

- لا بد من تعزيز لدى أعضاء مجالس الجماعات المحلية ثقافة الحكامة المحلية الراشدة التي تعتمد على مبادئ المشاركة والمساءلة والشرعية والكفاءة والفعالية والشفافية، وذلك من أجل تطوير أداء أساليب التدبير المحلي بما يسمح بتحقيق أهداف التنمية المحلية المستدامة، وبما يحقق ويعزز عامل الثقة المشتركة والمتبادلة بين كل من المواطن والدولة<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> خليل حامد، الوطن العربي والمجتمع المدني، كراسات إستراتيجية. مجلة فصلية تصدر عن مركز الدراسات والبحوث الاستراتيجية بجامعة دمشق، ص 20.

## الخاتمة

نخلص، بمشيئة الله، من خلال دراستنا لموضوع فواعل الشراكة في إطار نظام الديمقراطية التشاركية، ودور كل من الجماعات المحلية والمجتمع المدني في التشريع الجزائري، وبعد التعمق في النصوص القانونية والواقع العملي للتجربة الجزائرية، إلى جملة من الاستنتاجات، ولعل من أبرزها ما يلي:

- الديمقراطية التشاركية أو فكرة الشراكة بين المجالس الجماعات المحلية والمجتمع المدني في التسيير المحلي، انبثقت كردة فعل لازم لعلاج بعض النقائص والعيوب التي أسفر عنها تطبيق النظام التمثيلي بطريق الانتخاب، والتي تمثلت في أغلب الأحوال في انسداد المجالس المحلية بسبب الخلافات الحزبية أو تزايد ظاهرة الفساد المحلي، مما انعكس سلباً على الواقع المحلي.
- ولاحظنا أن النموذج الديمقراطي الجديد ليس نابعاً عن السياسة الداخلية للدولة، وإنما مقتبساً من التوجه العالمي برعاية منظمة الأمم المتحدة التي توجست خطورة الموقف بتطبيق النظام التمثيلي وما ترتب عليه من تجاوزات خطيرة على الشؤون المحلية، مما أدى إلى استفحال ظاهرة فقدان الثقة بين المواطن والدولة، والاستياء من النظام التمثيلي الانتخابي، والعزوف المواطنين عن ممارسة الحق في الانتخاب خصوصاً العالم العربي.
- ولاحظنا أن الجزائر مثلها مثل بعض الدول في هذا المجال كانت تجربتها متواضعة بسبب نقص الخبرات الديمقراطية و عدم استيعاب ثقافة الشراكة في اتخاذ القرارات العمومية، و لكن مع ذلك سارعت السلطة السياسية لإجراء مراجعات شاملة لسياساتها التشريعية تجاه الشأن المحلي، إذ عرفت المنظومة القانونية المحلية حركة إصلاحات متتالية، خاصة قانون الجماعات المحلية، كما أن التعديل الدستوري الأخير رسخ لدى المواطن المحلي فكرة الشراكة بين المجتمع المدني والجماعات المحلية لأجل النهوض بمتطلبات التنمية المحلية وتحسين الوضع المعيشي و اتخاذ القرارات الصائبة و المساهمة في مكافحة الفساد بأنواعه.

## المراجع:

### • الكتب

1. أماني قنديل، الموسوعة العربية للمجتمع المدني، الهيئة المصرية العامة للكتاب، 2008.
2. أوليفي دوهاميل – ايف ميني، المعجم الدستوري، ترجمة: منصور القاضي، المؤسسات الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 1996.
3. إهرنبرغ جون، المجتمع المدني، التاريخ النقدي للفكرة، ترجمة علي حاكم صالح وحسن ناظم، المنظمة العربية للترجمة، بيروت الطبعة الأولى، 2008.
4. خليل حامد، الوطن العربي والمجتمع المدني، كراسات إستراتيجية. مجلة فصلية تصدر عن مركز الدراسات والبحوث الاستراتيجية بجامعة دمشق.
5. سعد الدين إبراهيم، المجتمع المدني والتحول الديمقراطي، دار قباء للطباعة، القاهرة، دون سنة نشر.
6. فريال حسن خليفة، المجتمع المدني عند توماس هوبز وجون لوك، مكتبة مدبولي القاهرة، 2005.
7. قوي بوحنية، الديمقراطية التشاركية في ظل الاصلاحات السياسية والادارية في الدول المغاربية، دار الحامد للنشر والتوزيع، الأردن، 2018.
8. علي المحمداوي، حيدر ناظم، مقاربات في الديمقراطية والمجتمع المدني: دراسة في الأسس والمقومات والسياق التاريخي، دار صفحات للدراسات والنشر، سوريا، 2001.
9. عبد الحميد متولي، أزمة الأنظمة الديمقراطية، منشأة المعارف، الاسكندرية، دون سنة نشر.
10. محمد حستين هيكل، مفاهيم في النظم السياسية، دار الشروق، القاهرة، 2014.
11. محمد عابر جابري، المجتمع المدني تساؤلات وآفاق، الطبعة الأولى، دار توبقال للنشر والتوزيع، دون سنة نشر.

### • مذكرات ورسائل جامعية

1. جمال الدين الشاوي، التدبير المحلي بين الديمقراطية التمثيلية والديمقراطية التشاركية، بحث لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة عبد المالك السعدي، السنة الجامعية، 2011.

### • المقالات

1. الأمين سويقات، دور المدني في تكريس الديمقراطية التشاركية دراسة حالي الجزائر والمغرب، دفاتر السياسة والقانون، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، العدد المجتمع 17، جوان 2017.

• الكتب باللغة الأجنبية

1. Barthélemy (j), droit constitutionnel, éd paris, 1933.
2. Laurent Dutoit. Parlement européen et société civile : Vers de nouveaux aménagements institutionnels. Thèse Doctorale. Faculté des sciences économiques et sociales d'université Genève, 2008.

• المواقع الالكترونية

1. 1-le Cap DeL : « démocratie participative et développement local », est un programme de « renforcement des capacités des acteurs du développement local » Ministère de l'Intérieur, des Collectivités Locales et de 'Aménagement du Territoire : <https://www.interieur.gov.dz/images/FICHE-INFO-Fr-Finale.pdf> .
2. PARLEMENT ET DEMOCRATIE AU VINGT-ET-UNIEME SIECLE : GUIDE DES BONNES PRATIQUES. Voir site L'Union interparlementaire. Les Nations Unies
3. <http://archives.ipu.org/dem-f/guide/guide-3.htm>
4. « Parlement et démocratie au vingt et unième siècle : guide de bonnes pratiques » in ([http //www.ipu.org](http://www.ipu.org)).
5. مركز دراسات الوحدة العربية، ندوة فكرية تحت عنوان المجتمع المدني في الوطن العربي ودوره في تحقيق الديمقراطية، الطبعة الثالثة، بتاريخ 30-12-2010. موقع المركز تاريخ الاطلاع: 05-05-2025، الساعة 12 و23 د.



تنوع الموارد المحلية بالمناطق الجبلية كآلية للتنمية:  
بلديات منطقة وادي عبيد ووادي الأبيض (ولاية باتنة)

Diversification of local resources in mountainous areas as a  
mechanism for development : Ouadi Abdi and Ouadi El  
Obeid municipalities (wilaya of Batna )

د، مدور وليد، جامعة قسنطينة 3

Oualid.meddour@univ-constantine3.dz

د، خالد فوضيل، جامعة قسنطينة 3

Foudil.khaled@univ-constantine3.dz

ملخص:

تعتبر التنمية المحلية بإقليم الأوراس اليوم رهينة بتعزيز الشعور بالانتماء وصيانة الثقافة المحلية، وتحقيق النجاعة الاقتصادية والرقى الاجتماعي، والبحث عن مرتكزات جديدة للتنمية قوامها تعبئة الموارد المحلية وترشيد استغلالها. تعالج هذه الورقة العلمية التهيئة المجالية كسبيل لتحقيق جميع أبعاد التنمية المتكاملة والحفاظ على البيئة والتسيير العمراني، عن طريق الاستثمار الرشيد المتوازن والتشاركي الذي يأخذ جميع عناصر الإقليم الطبيعي الجبلي وموارده بالحسبان.

الكلمات المفتاحية: تنمية محلية؛ الأوراس؛ موارد المحلية؛ تهيئة مجالية؛ استثمار رشيد.

**Abstract:**

Local development in the Auras region today depends on strengthening the sense of belonging, preserving local culture, achieving economic efficiency and social progress, and searching for new pillars of development based on mobilizing local resources and rationalizing their exploitation. This paper addresses spatial planning as a way to achieve all dimensions of integrated development, environmental preservation and urban management, through rational, balanced and participatory investment that takes into account all elements and resources of the mountainous natural region.

**Keywords;** Local development; Aures; local resources; spatial planning; rational investment.

## مقدمة

شرعت الجزائر خلال السنوات الأخيرة في عملية إعادة وهيكلة الدولة، وتكييف اقتصادها مع قواعد السوق لتجاوز حالة الأزمة المتعددة الجوانب التي تتخبط فيها و التكيف مع التطورات الاقتصادية و الاجتماعية المستمرة، سواء على الصعيد المحلي أو الوطني، وعلى ضوء ما تقدم به البحث من تشخيص وتحليل أهم العناصر الديموغرافية، الاقتصادية، الاجتماعية، العمرانية، وتطرقنا للتنمية المحلية عبر بلديات الدراسة (12 بلدية من ولاية باتنة)، ومستويات المراكز المشكلة للإقليم، وتحديد إمكانات المنطقة والعوائق التي تواجه التنمية في المجال الجبلي الاوراسي بخصوصياته المحلية المتميزة، كان لزاما علينا إعطاء إستراتيجية للارتقاء بهذا الإقليم الهش، ليؤدي دوره في تنمية المنطقة، ويساهم في تنمية إقليمه الولائي (ولاية باتنة)، رغم صعوبة المهمة لتنمية المناطق الجبلية، حولنا إعطاء بعض الحلول لترقية هذا الاقليم عبر مستويات من التنمية.

من أجل دراسة وتحليل هذا الموضوع ركزت اشكاليتنا الأساسية حول كفاءات تنوع الموارد المحلية بالمناطق الجبلية كآلية للتنمية وماهي العناصر الضرورية والفواعل المختلفة لوضع إستراتيجية تنمية متكاملة في الأقاليم الجبلية، وقد أخذنا نموذج بلديات منطقة وادي عبيد ووادي الأبيض (ولاية باتنة) والتي تنتمي إلى إقليم الاوراس.

### 1.منطقة الدراسة مجاليا:

- جغرافيا: ينتمي مجال الدراسة للمنطقة الجبلية لشمال شرق الجزائر في قلب الأوراس وتمتد الوحدات الطبيعية التي يتشكل منها شمال شرق-جنوب غرب، حيث تشكل منطقة الدراسة نطاقا انتقاليا بين النطاق الجبلي (الأطلس الصحراوي) والصحراء، فالوحدة الطبيعية المتضمنة لهذه المراكز هي حوضي وادي عبيد ووادي الأبيض. (الشكل رقم 01).

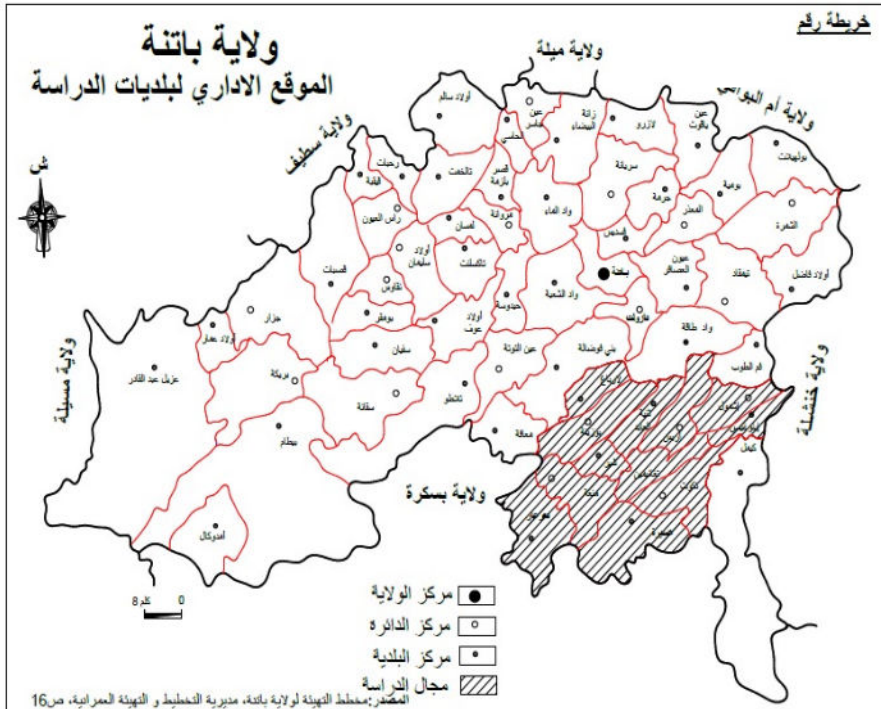
- أما إداريا: تمثل منطقة الدراسة المجالات المتضرسة من القسم الشرقي من إقليم ولاية باتنة، وتشكل من مجموع 12 بلدية والمتضمن 39 مركز حسب التقسيم الإداري الأخير 1984، المتباين بين مراكز "مقرات الدوائر والبلديات ACL ومجموعة ومن التجمعات الثانوية AS" و التي تنتمي إداريا إلى ولاية باتنة كما ذكرنا، تقع في الشمال الشرقي للجزائر، ويعتبر الطريقين الوطنيين رقم 31 R.N و 87 R.N من مقومات اقتصاد و مجال الدراسة عامة، حيث يساهمان في الربط بين أغلب بلديات المنطقة، والذي يربط مدينة باتنة بمدينة بسكرة، الطريق الوطني رقم 31 يمر بكل من بلدية اشمول، بلدية أريس، بلدية تيغانمين، بلدية غسيرة، ويساهم في خدمة أربعة بلديات من جملة 6 بلديات

بمنطقة وادي الأبيض، أما الطريق الوطني 87 يمر بكل من بلدية ثنية العابد، بلدية شير، بلدية منعة، بلدية تيغراغار، نفس الشيء 4 بلديات من جملة 6 بلديات بمنطقة وادي عبيد، وتساهم الطرق الولائية بربط إقليم الدراسة مع هذه المحاور المهيكلية للمجال و يحد منطقة الدراسة من:

- الشرق: كل من ولاية خنشلة وبلدية كيمل.
- الجنوب: كل من بلدية مزيرعة، بلدية مزيرعة، بلدية مشونش، بلدية برانيس وبلدية جمورة.
- الغرب: بلدية بني فوضالة، بلدية معافة، بلدية عين زعطوط (ولاية بسكرة).
- الشمال: بلدية فم الطوب، بلدية وادي طاقة، بلدية تازولت، بلدية بني فضالة.

وتتوزع منطقة الدراسة كما يلي:

- منطقة وادي عبيد: تتضمن كل من البلديات: أريس، تيغانيمين، إشمول، تكوت، غسيرة وإينوغيسن.
- منطقة وادي الأبيض: تتضمن كل من البلديات: ثنية العابد، شير، بوزينة، لرباع، منعة وتيغراغار.



الشكل 1: خريطة الموقع الإداري لبلديات الدراسة

المصدر: مخطط التهيئة لولاية باتنة، 2008.

الدائرة	البلدية
أريس	أريس - تيغانيمين
أشمول	أشمول- اينوغيسن
تكوت	تكوت - غسيرة
ثنة العابد	ثنية العابد-شير
منعة	منعة - تيغراغر
بوزينة	بوزينة - لرباع

## الجدول 1: بلديات منطقة الدراسة ورتبها الإدارية

المصدر: التقسيم الإداري 1984

## 2. المخططات البلدية للتنمية في منطقة الدراسة:

التنمية المحلية من أكثر المفاهيم تداولاً، حتى أضحي يطرح إشكالا مفاهيميا، وكغيره خضع للتطور الزمني وتعدد المناهج ومنها فالتنمية المحلية هي سيرورة في الزمن لتنوع وتقوية الأنشطة الاقتصادية والعلاقات الاجتماعية داخل مجال جغرافي محدد، انطلاقا من التعبئة والاستثمار العقلاني لموارد وطاقات هذا المجال بهدف تحقيق العيش الكريم لسكانه بشكل مستدام.<sup>1</sup>

لقد جاءت المخططات البلدية للتنمية كأداة تخطيط محلية جديدة، حيث شرع في تطبيقها مع المخطط الرباعي الثاني، وكانت البداية محتشمة. أما الانطلاقة الحقيقية فكانت سنة 1976 حيث تم التحكم فيها وتعممت، وكان المخطط البلدي للتنمية يهدف إلى إشراك البلديات في مهام التخطيط، مع بداية تطبيق المخطط الخماسي الأول ليحد من التداخلات التي طرحتها مخططات التجهيز التي كانت موجودة كما كان يهدف إلى تحسين التجهيزات الاجتماعية، تنمية الفلاحة ومعالجة مشاكل المياه وبناء السكن الريفي وتحسين شبكة الطرق.<sup>2</sup>

يتكون مجال الدراسة من مجموعة من البلدية الجبلية في ولاية باتنة التي استفادت من مشاريع هامة في إطار المخططات البلدية للتنمية PCD، و المخططات القطاعية في مختلف

<sup>1</sup>: المختار الأكحل، أية منهجية للتدخلات العمومية من اجل التنمية المحلية بالمجالات البورية، منشورات كلية الآداب والعلوم الإنسانية، الرباط، رقم 113، الطبعة 1، 2004، ص 16.

<sup>2</sup>: BOUKERZAZA Hosni, décentralisation, développement local et aménagement du territoire en Algérie, le cas de la wilaya de Skikda, thèse de doctorat 3eme cycle. Juillet 1985 p 91 et 92.

القطاعات وكل هذه العمليات تهدف إلى تحسين الإطار المعيشي للمواطن من مختلف المرافق والتجهيزات، خاصة فيما تعلق بالمياه الصالحة للشرب، وشبكة الصرف الصحي، وعمليات التهيئة العمرانية التي تخص إعادة الاعتبار للطرق والإنارة العمومية وتهيئة أماكن رمي القمامة، وكل هذه الاستثمارات خلقت نوع من الحركية بين السكان داخل المراكز الرئيسية والتجمعات الثانوية، أو من المراكز إلى المدن.

تؤثر التوزيعات المكانية للاستثمارات تأثيراً مباشراً في اتجاهات تحركات السكان والقوى العاملة، وبالتالي في أحجام التجمعات البشرية والمناطق والأقاليم المختلفة، ويأتي هذا التأثير من خلال ما توفره هذه الخدمات على اختلاف أنواعها<sup>1</sup>. ومن هذا المنطلق تناولنا الاستثمار في منطقة الدراسة من حيث حجمها وتوزيعها على مستوى بلديات الدراسة، واقتصرنا بالتطرق إلى المخططات البلدية للتنمية PCD فقط، كونها التي استفادت منها جل بلديات منطقة الدراسة، والتي لها دور في تحسين الإطار المعيشي للمواطن والأوضاع الاجتماعية والاقتصادية، وكون المخططات القطاعية اقتصر على البلديات مقرات الدوائر خاصة.

## 1.2. الأهداف الاقتصادية والاجتماعية للبرامج البلدية للتنمية:

تعد البرامج البلدية للتنمية أداة من أدوات التنمية المحلية أين تسجل جميع مشاريع الاستثمارات والتجهيزات في الميادين الاقتصادية والاجتماعية لصالح معظم بلديات الوطن تدخل في إطار الاستثمار العمومي قصد تحقيق الأهداف الآتية<sup>2</sup>:

- المطابقة بين الأعمال المحلية وأهداف وتوجيهات المخطط الوطني للتنمية.
- القضاء على الفوارق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بين مختلف المناطق.
- خلق تكامل بين الأعمال المسجلة في الجدول البلدي للتجهيز والاستثمار والأعمال المبرمجة في إطار المخطط القطاعي الولائي.
- تحقيق الانسجام بين مختلف القطاعات وإلغاء عدم التوازن الهيكلي فيما بينها.

## 2.2. حجم المشاريع في بلديات منطقة الدراسة:

<sup>1</sup> : محمد شحاتة درويش: استعمالات الأراضي في المدينة المصرية، رسالة دكتوراه في التخطيط الإقليمي والعمراني، كلية التخطيط الإقليمي والعمراني، جامعة القاهرة، 1998، ص 128.

<sup>2</sup> : لحسن فرطاس، الفوارق الاجتماعية الاقتصادية إشكالية التنمية المتوازنة، دراسة بلديات السهول العليا لولاية سطيف، رسالة دكتوراه في التهيئة العمرانية، جامعة قسنطينة 2014، ص 330.

تناولنا المشاريع المبرمجة ضمن المخططات البلدية للتنمية، لتبيان مدى مساهمتها في تنمية البلديات الجبلية للإقليم المدروس، وما مدى تأثيرها في تحضر هذه المجالات الهشة التي عانت من مخلفات الاستعمار والسياسات المنتهجة من طرف الدولة بعد الاستقلال، وقد عرفت منطقة الدراسة مجموعة من المشاريع، ومن خلال العمل الميداني عبر بلديات الدراسة، اتضح أن النسبة الكبيرة من حجم الاستثمار تلتقتها البلديات ذات الحجم السكاني هذا من جهة، ومن جهة أخرى التجمعات الرئيسية لمقرات الدوائر والبلديات على حساب التجمعات الثانوية، وحاولنا إدراج حجم الاستثمارات في الجدول الموالي الذي يمثل عدد المشاريع للبلديات للفترة 1999-2014، وتوزيعها حسب القطاعات.

من خلال الجدول رقم (02)، يتضح أن حجم المشاريع تختلف من بلدية لآخر، ومن منطقة وادي الأبيض ووادي عبيد، وهذا يرجع لعدة عوامل من أهمها: المستوى الإداري للبلدية، الوزن السكاني للبلدية والعامل وطبيعة التجمعات العمرانية، وشكلها (حسب أهمية التجمعات) وموقعها. ويكمن الهدف من مشاريع مخططات التنمية البلدية في تحسين الإطار المعيشي لسكان هذه المناطق الجبلية وذلك من خلال:

- تعميم التزويد بشبكة المياه الصالحة للشرب، كون الماء العنصر الأساسي للحياة، فبدونه لا يمكن قيام تجمع عمراني.
- بموجب قانون حماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، ألزم حماية جميع الأقاليم من التلوث ومن بينها، المجالات الجبلية، والتي برمجت مجموعة من المشاريع في مختلف البرامج لتعميم الربط بالشبكة الصرف الصحي.
- يعتبر الطريق أساس الحركية في المجال، وحالته تلعب دور في نوعية الحركة، فتكفلت الدولة بإعادة الاعتبار الطرق وشق الطرق الجديدة وتهيئة الدروب والمسالك.
- أصبح المواطن يبحث عن الخدمة الأفضل، والحي الأنظف، والتهيئة الحضرية والإنارة العمومية، من بين مكملات المجال السكني، والتي أدرجتها الدولة في السنوات الأخيرة من أولوياتها. (التهيئة الحضرية).

مدور وليد، خالد فوضيل، تنوع الموارد المحلية بالمناطق الجبلية كآلية للتنمية: بلديات منطقة وادي عبيد ووادي الأبيض

القطاعات البلديات	الري		المنشآت الاقتصادية		المنشآت الاجتماعية		المنشآت الإدارية		المجموع	
	قيمة الاستثمار دج	النسبة %	قيمة الاستثمار دج	النسبة %	قيمة الاستثمار دج	النسبة %	قيمة الاستثمار دج	النسبة %	قيمة الاستثمار دج	النسبة %
اريس	2548065000	84,92	145460000	4,85	229936000	7,66	77207200	2,57	3000668200	42,57
تيغانيمين	123744400	35,80	84980000	24,59	83580000	24,18	53340000	15,43	345644400	4,9
اشمول	102830000	29,60	93179800	26,82	144071200	41,47	7336000	2,11	347417000	4,93
تكوت	173680000	35,16	116200000	23,52	160934200	32,58	43176000	8,74	493990200	7,01
غسيرة	78260000	26,88	66360000	22,79	123676000	42,48	22856400	7,85	291152400	4,13
اينوغيسن	85345000	25,88	131740000	39,94	69062000	20,94	43680000	13,24	329827000	4,68
ثنية العابد	120575000	25,40	143080000	30,14	154210000	32,49	56834400	11,97	474699400	6,74
شير	189475000	53,56	23660000	6,69	122052000	34,50	18550000	5,24	353737000	5,02
بوزينة	231328500	44,79	167300000	32,39	80164000	15,52	37716000	7,30	516508500	7,33
لرباع	37990000	23,62	54830000	34,08	920000	0,57	67130000	41,73	160870000	2,28
منعة	174605600	39,84	80290000	18,32	160804000	36,69	22568000	5,15	438267600	6,22
تيغراغار	141830000	48,03	42980000	14,56	86380000	29,25	24101000	8,16	295291000	4,19
المجموع	4007728500	56,86	1150059800	16,32	1415789400	20,09	474495000	6,73	7048072700	%100

الجدول 2: قيمة الاستثمار في بلديات منطقة الدراسة حسب قطاعات التدخل (1999-2014).

المصدر: مديرية التخطيط والتهيئة العمرانية لولاية باتنة 2015 + معالجة الباحثين

### 3.2. التوزيع القطاعي للمشاريع الاستثمارية على منطقة الدراسة:

بالاستعانة بتقسيم القطاعات عبر المخططات البلدية للتنمية حسب مجالات التدخل على المجال، ولإبراز دورها في إقليم الدراسة، وعلاقتها بالتنمية وتحضر المجال الجبلي الأوراسي، قمنا بإدراج المعطيات المتحصل عليها من مديرية التهيئة والتخطيط لولاية باتنة للمخططات البلدية لمجال الدراسة تحصلنا على الجدول الآتي:

المجموع	البلديات	القطاعات	الري	المنشآت الاقتصادية	المنشآت الاجتماعية	المنشآت الإدارية
185	أريس	53	41	71	20	
116	تيغانيمين	52	17	29	18	
91	اشمول	31	20	36	4	
125	تكوت	44	22	41	18	
88	غسيرة	35	11	31	11	
76	اينوغيسن	23	20	25	8	
127	ثنية العابد	42	29	41	15	
92	شير	52	7	25	8	
122	بوزينة	61	25	25	11	
32	لرباع	8	5	1	18	
117	منعة	46	15	42	14	
71	تيغراغ	36	7	15	13	
1242	المجموع	483	219	382	158	

الجدول 3: عدد المشاريع في بلديات منطقة الدراسة حسب قطاعات التدخل  
(1999-2014)

المصدر: مديرية التخطيط والهيئة العمرانية – باتنة- 2015 + معالجة الباحثين

من خلال تحليلنا للجدول رقم (03) يتضح أن قطاع الري استحوذ على أكبر عدد من المشاريع التنموية بـ 483 مشروع من إجمالي المشاريع بالمنطقة، وفي المرتبة الثانية قطاع المنشآت الاجتماعية بـ 382 مشروع، ليبقى 219 مشروع للمنشآت الاقتصادية 158 للمنشآت الإدارية، فيما يبقى كل من قطاع الفلاحة ووسائل الانجاز بدون أي مشروع في المخططات البلدية للتنمية في مجال الدراسة.

من خلال تحليل الشكل رقم (02)، تبرز تباين في توزيع المشاريع حيث يتضح:

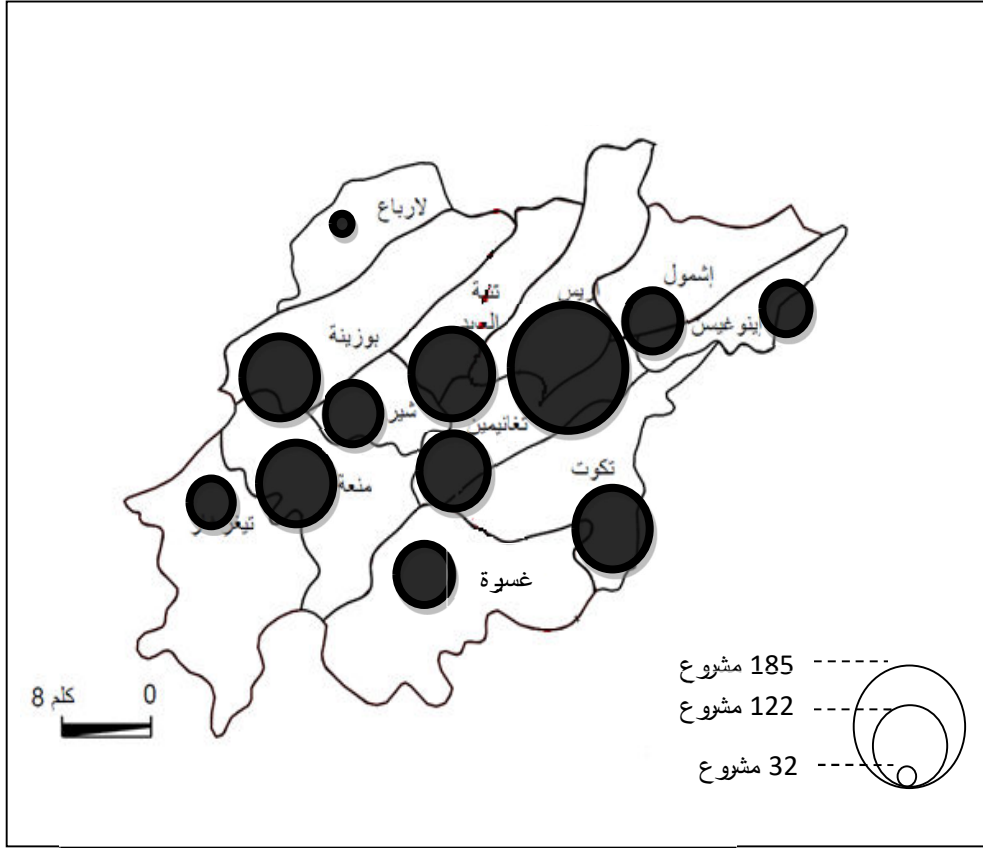
- الفئة الأولى أكثر من 120 مشروع، وهي التي تحصلت على مشاريع أوفر من البلديات الأخرى، وتضم 4 بلديات وهي كل من بلدية أريس، ثنية العابد، بوزينة، تكوت.



- الفئة الثانية من 90 إلى 120 مشروع، وتتمثل في 4 بلديات وهي: تيغانمين، اشمول، شير ومنعة.
- الفئة الثالثة: اقل من 90 مشروع وتبرز في كل من بلديات: غسيرة، اينوغيسن، لرباع تيغراغ، وهي بلديات التقسيم الإداري الأخير 1984

#### 4.2. توزيع الاستثمار عبر البلديات منطقة الدراسة:

إن عملية استثمار تعد مكسبا ماديا جديدا لإقليم الأوراس خاصة وأنه شهد عزلة في فترات ماضية. يهدف توجيه الأغلفة المالية حسب القطاعات إلى معرفة درجة التركيز ومبدأ الأولويات التي ينتظرها المجال المحلي الأوراسي، ويعتبر الاستثمار من أهم عوامل الدفع للتنمية بهذه المنطقة، ويشكل عنصر في استقرار السكان المحليين، ويمكن القول أن الإقليم رغم هشاشته في كثير من المناطق، تبقى التنمية المحلية لها الدور ولو بتباين بين تجمعات المجال المدروس، من خلال تحليلنا لمعطيات الجدول رقم (02) يؤكد أن حجم الاستثمار تباين من بلدية إلى أخرى، بلدية أريس تستحوذ على أكبر نسبة من الاستثمارات بنسبة 42.57 %، لكونها أكبر من حيث الحجم السكاني والعامل الإداري و القطب المهيكل للمجال المدروس، لتليها بلدية تكوت بـ 7.01 %، وتبقى النسبة متقاربة بين مقرات الدوائر بين 6 و 7 %، ماعدا مقر الدائر اشمول التي استفادت من 4.93 %، وتأتي البلدية في الرتبة الثالثة من حيث حجم الاستثمار بأقل نسبة 5 % من حجم الاستثمار الموجه للمنطقة، وتأتي في المرتبة الأخيرة بلدية لرباع بأقل نسبة مقدرة بـ 2 % تمثلت في مشاريع اجتماعية اقتصادية بهدف إعادة تثبيت السكان الذين غادروها من قبل، ولكن بدون جدوى. فيما لم يحظى قطاع الفلاحة ووسائل الانجاز من أي مشروع في هذه المخططات.



الشكل 2. منطقة الدراسة/ حجم المشاريع مخططات البلدية للتنمية عبر البلديات 1999-2014. المصدر: من إنجاز الباحث اعتمادا على مديرية التخطيط التهيئة العمرانية لولاية باتنة 2015.

### 3. تنمية بلديات الدراسة: نحو تنمية متوازنة بالإقليم (التنوع الاقتصادي)

يتميز إقليم الأوراس الجبلي لولاية باتنة بتنوع وتنوع وتباين في عدة مستويات اجتماعية، اقتصادية، تنمية، ساهمت فيها مجموعة من العوامل أثرت في نمو وتحضر التجمعات العمرانية (مقرات البلديات)، على حساب التجمعات الثانوية للبلديات، مما جعل إقليم الأوراس يعرف نوع من الاختلال، وحركات من الهجرة (هجرة داخل الإقليم/ هجرة خارج الإقليم)، تزايد حجم التجمعات الرئيسية للبلديات و الدوثر، وتقلص ظيهرها (التجمعات الثانوية/ المناطق المشتتة)، وسببه التحضر التي تعرفها المنطقة، مما خلق مفارقات بين مجال البلدية (التجمع الرئيسي/ التجمع الثانوي/ المنطقة المشتتة)، والبلديات فيما بينها، رغم توفر المجالات الجبلية على مؤهلات طبيعية

، اقتصادية، ثقافية لاستمرار حياة السكان بها، وتوفر مختلف الإمكانيات (شبكات مختلفة/طرق)، مقبولة، مقارنة ببعض المناطق الجبلية الأخرى، والتي يمكن أن تلعب دور في التنمية الإقليمية بالمنطقة، رغم ذلك نجد عدم التوازن بين مكونات مجال الدراسة (البلديات)، ومن خلال العمل الميداني، و مستويات التنمية التي أظهرتها نتائج البحث، نحاول إعطاء نوع التنمية ومستواها لكل بلدية بعد معرفة إمكانيات وعوائق كل بلدية.

### 1.3. إمكانيات عدة غير مثمّنة وتعدد اكراهات التنمية:

بالرغم من تعدد مواطن قوة ومواطن الضعف البلديات، وتعدد إمكانياتها، فإن التنمية بهذه المجالات الهشة لا تزال ضعيفة، ومتباينة فالصعوبات والإكراهات التي تعاني منها الأوساط الجبلية عموما هي ناجمة عن الحلقة المفقودة المسؤولة عن التلاحم والتكامل بين عمليات: التنمية التهيئة والتسيير ويظهر ذلك جليا في مختلف التدخلات التي نلمسها ميدانيا على المجال<sup>1</sup>، ويمكن إجمالها في الجدول الموالي:

الإمكانيات	مواطن الضعف
بلدية أريس	
- مدينة اريس تتميز بموقع استراتيجي بمجال الدراسة (طريق وطني 31 الرابط شمال جنوب، طرق ولائية اتصالية شرق غرب).	- استهلاك عشوائي للعقار.
- تنفرد البلدية بمنطقة صناعية وحيدة في مجال الدراسة.	- محيط المدينة (مجال غابي، مجالات فلاحية)، محدودية التوسع.
- موارد سياحية مهمة بالبلدية، مخططات للتوسع السياحي في طور الانجاز.	- تدهور بيئي بمختلف أنواعه.
- استقطاب للهجرة الوافدة (عوامل جذب)	- شبكة الطرق الداخلية ضعيفة.
- خدمات مهمة في اقليم الدراسة.	- بداية بروز السكن القصديري.
- توفر البلدية على معهد للتكوين المهني متعدد التخصصات.	- عدم إدراج الفلاحة ضمن حوافز الاستثمار.

<sup>1</sup> : بن صافية سفيان، التجربة الجزائرية في تنمية وتهيئة الأوساط الجبلية، ولاية برج بوعريج، المجلة العربية في العلوم الإنسانية والاجتماعية، العدد 26، 2017.

بلدية تيغانيمين	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- إمكانية خدماتية محدودة.</li> <li>- الطبيعة العقارية الخاصة.</li> <li>- عزوف الخواص للاستثمار بالبلدية.</li> <li>- عدم وجود نشاط صناعي.</li> <li>- نقص في الخدمات الاجتماعية.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- موقع على محور الطريق الوطني 31.</li> <li>- انتشار الحرفي يشجع على تجميع النشاط</li> <li>- مساحات معتبرة للتوسع، واستقطاب الزيادة من مدينة أريس.</li> <li>- القرب من المدينة الخدماتية أريس 7 كم وهي تابعة لها إداريا.</li> <li>- إمكانيات في الاستثمار الفلاحي.</li> </ul>
بلدية اشمول	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- عدم وجود صناعة، أو منطقة نشاطات.</li> <li>- تحويل الطريق الوطني 31 الذي كان يمر بالتجمع.</li> <li>- المجالات الغابية والزراعية المحيطة بالتجمع.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- إمكانيات للاستثمار الفلاحي.</li> <li>- خدمات مقبولة بالتجمع الرئيسي.</li> <li>- قرب التجمعات الثانوية من المركز الرئيسي.</li> <li>- موارد سياحية، مخططات للتوسع السياحي.</li> </ul>
بلدية غسيرة	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- نقص الخدمات والتجهيزات.</li> <li>- عدم وجود صناعة او منطقة نشاطات.</li> <li>- موارد مائية بحاجة لتعبئة.</li> <li>- غياب القطاع العام والخاص في الاستثمار.</li> <li>- انعدام الثقافة التراثية.</li> <li>- تهميش مشاركة المرأة.</li> <li>- اختلال التوازن بين ACL و AS242</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- حسب المؤرخ اليوناني بروكوب BROCOB عرفت هذه المنطقة في القرن الرابع والخامس بعد الميلاد تحت اسم اوغاسيون.</li> <li>- إمكانيات فلاحية مهمة (مساحة معتبرة للزراعة)</li> <li>- مخزون ثقافي وتراثي وإمكانيات سياحية (تواجد منطقة غوفي السياحية بإقليم البلدية)، الذي يساعد على دعم السياحة الجبلية.</li> <li>- مخطط التوسع السياحي.</li> <li>- إمكانية الاستثمار في الصناعات التقليدية.</li> <li>- توفر البلدية على اليد العاملة المهنية الحرفية.</li> </ul>

بلدية اينوغيسن	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- ظروف مناخية وطبيعية ملائمة للزراعة.</li> <li>- وجود أراضي قابلة للتشجير.</li> <li>- تجمع وحيد على مستوى البلدية، الحصول على الدعم للتجمع الوحيد.</li> <li>- إمكانية الاستثمار السياحي.</li> <li>- إمكانيات فلاحية معتبرة (منطقة معروفة بإنتاج التفاح)، تزايد في غرس أشجار التفاح بالبلدية.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- انعدام الاستثمار بالمنطقة.</li> <li>- نقص الخدمات.</li> <li>- انعدام الصناعة، وعدم وجود منطقة نشاطات.</li> <li>- تشتت الملكيات الفلاحية بين الورثة.</li> <li>- نقص البنية التحتية.</li> <li>- تهيمش مشاركة المرأة.</li> </ul>
بلدية تكوت	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- حجم سكاني معتبر، مجتمع فتي ذو موارد بشرية معتبرة.</li> <li>- نشاط حرفي (صقل الحجارة)</li> <li>- تجهيزات معتبرة.</li> <li>- إمكانيات فلاحية مقبولة.</li> <li>- عدة مواقع سياحية منها: المناظر الطبيعية بمضيق تاغيت بمنطقة جاز الله - بوستة - الهارة و رأس السراء، مناظر معمارية بتكوت الدشرة.</li> <li>- تظاهرة سوق عيد الخريف: هي تظاهرة اقتصادية اجتماعية وثقافية تقام ببلدية تكوت أيام 27، 28 و 29 أوت من كل سنة.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- هجرة مغادرة.</li> <li>- وفيات من النشاط الحرفي (صقل الحجارة).</li> <li>- موقع هامشي في منطقة وادي الأبيض (البعد من الطرق الوطنية)</li> <li>- انعدام الصناعة، ومنطقة النشاطات.</li> <li>- تشتت الملكيات الزراعية.</li> <li>- محيط التجمع (مجالات غابية/ مجالات زراعية).</li> <li>- اختلال التوازن بين ACL و AS243</li> </ul>
بلدية ثنية العابد	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- موقع استراتيجي تتوسط منطقة وادي عبي.</li> <li>- خدمات معتبرة في إقليمها وحجم سكاني معتبر.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- مجال جد متضرر، التعرية.</li> <li>- اختلال التوازن بين ACL و AS243</li> <li>- انعدام الصناعة، ومنطقة النشاطات.</li> <li>- محيط التجمع (مجالات غابية).</li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>- نقص التزود بالمياه الصالحة للشرب</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- عدد معتبر من التجمعات العمرانية داخل مجال البلدية ونشاط خدماتي معتبر.</li> <li>- مؤهلات طبيعية يمكن استثمارها في السياحة (منطقة المحمل). مخطط للتوسع السياحي.</li> <li>- مساهمة المرأة في الوظيفة.</li> </ul>
بلدية شير	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- انعدام شبكة الطرق، كون التجمع ينمو محوريا مع ط.و.87. وهجرة سلبية.</li> <li>- نقص التزود بالمياه.</li> <li>- نقص الخدمات الاجتماعية.</li> <li>- محيط التجمع (مجالات جبلية، واد) نمو طولي.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- موقع على محور الطريق الوطني 87.</li> <li>- إمكانيات فلاحية متباينة على مستوى البلدية.</li> <li>- توفر البلدية على يد عاملة بالخارج (عائدات المهاجرين).</li> </ul>
بلدية بوزينة	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- موقع هامشي (البعد على محور ط.و.87)</li> <li>- انعدام الصناعة، ومنطقة النشاطات.</li> <li>- نقص في شبكة الطرق. تهميش دور المرأة.</li> <li>- عوائق التوسع (شعاب، الانحدار).</li> <li>- ضعف مؤشرات البنية التحتية، موقع هامشي.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- مجال زراعي معتبر.</li> <li>- مناخ ملائم للزراعة (التفاح والمشمش).</li> <li>- حجم سكاني معتبر.</li> <li>- تراث ثقافي يمكن استثماره في السياحة.</li> <li>- مشروع سد بوزينة في طور الانجاز.</li> </ul>
بلدية لرباع	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- هجرة السكان للبلدية منذ التسعينات.</li> <li>- نقص شبكة الطرق.</li> <li>- الأوضاع الأمنية.</li> <li>- تضرس المجال، التعرية.</li> <li>- نقص الخدمات والتجهيزات.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ارض تاريخي متميز. تعاقب حضارات على المنطقة.</li> <li>- مجال زراعي هام. وتنوع في الإنتاج.</li> <li>- مواقع سياحية ومناظر طبيعية وأثار لحضارات بالمنطقة. و مناخ ملائم للاستثمار الفلاحي.</li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>- موارد مائية مهمة بالبلدية.</li> <li>- استثمارات موجهة للبلدية لإعادة اعمارها.</li> </ul>	
<b>بلدية منعة</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- التلوث خاصة المائي (منطقة النشاطات).</li> <li>- تشتت الملكيات الزراعية.</li> <li>- نقص الموارد المائية للسقي.</li> <li>- تدهور الموروث العمراني للمنطقة.</li> <li>- مجال التجمع (مجالات زراعية/ مجالات غابية).</li> <li>- ضعف الثقافة التراثية بالمنطقة.</li> <li>- تضرس المجال.</li> <li>- الوضعية المقلقة للموارد الطبيعية (التربة/ الغابة).</li> <li>- ضعف الوعي العقاري على مستوى الجماعات المحلية.</li> <li>- الهجرة (المدن الكبرى/ المناطق الصناعية بالجنوب).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- تعاقب حضاري على المنطقة، وتواجد آثار لكل مرحلة عرفتها المنطقة، (تفليزي): هو الاسم القديم لمنعة في عهد الرومان. TIFLZI.</li> <li>- موقع استراتيجي (اتصالية جيدة).</li> <li>- وجود منطقة النشاطات، ونشاط صناعي، انتشار بعض المؤسسات الخاصة.</li> <li>- تواجد للنشاط الخاص.</li> <li>- مشروع سد بوزينة في طور الانجاز، الذي يعطي افاق التنمية الفلاحية بالبلدية.</li> <li>- خدمات معتبرة وحجم سكاني معتبر وتقارب في تجهيز التجمعات العمرانية.</li> <li>- مخزون ثقافي عمراني متميز، يمكن استثمارها في السياحة.</li> <li>(عمران/ جبل/ مناظر)</li> <li>- وحدات اقتصادية معتبرة، ثانية على المستوى الولائي، وتجهيزات معتبرة بالبلدية.</li> </ul>
<b>بلدية تيغراغار</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- عوائق مجال جبلي، مجال غابي.</li> <li>- بعد التجمعات الثانوية من التجمع الرئيسي.</li> <li>- ضعف البنيات التحتية والتجهيزات والخدمات.</li> <li>- هجرة مغادرة نتيجة نقص فرص العمل.</li> <li>- تهيمش مشاركة المرأة.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- موقع مهم (محور ط. و87).</li> <li>- موقع يتوسط مدينة باتنة ومدينة بسكرة.</li> <li>- وجود منطقة نشاطات في المخطط.</li> <li>- مخزون ثقافي عمراني مهم (مجموعة من المداشر التراثية) يساعد على بلورتها في السياحة الجبلية.</li> </ul>

- التنوع في الاستغلال الفلاحي (مصاطب زراعية/واحات).	- تضرس المجال (AS) وتقلص الملكيات الزراعية.
- منطقة منبسطة في التجمع الرئيسي ACL	- مناخ غير ملائم للاستثمار الفلاحي.
	- ضعف استفادة الجماعات المحلية من الاستثمار.
	- الزحف العمراني على منطقة النشاطات.

#### الجدول 4: الإمكانيات والاكراهات التي تعرفها البلديات

المصدر: من انجاز الباحث اعتمادا على نتائج البحث والتحقيق الميداني 2020

من خلال تشخيص المؤهلات والعوائق لبلديات إقليم الدراسة، مكننا من معرفة المؤهلات التي تتوفر عليها المجالات البلدية، والعوائق التي يعاني منها، وتسمح هذه الطريقة بمعرفة الحصيلة التركيبية للمعطيات المحلية من خلال موازنة المؤهلات والمعوقات بالنسبة للإقليم المدروس<sup>1</sup>، وتحديد المحاور الإستراتيجية للتنمية انطلاقا من نتائج التشخيص، ويمكن انتقاء الموارد ذات الهيمنة لبناء المشاريع التنموية انطلاقا من تعبئة الموارد وتثمينها ومنه نتوصل إلى التوجهات التالية:

تندرج التوجهات العامة لتنمية بلديات إقليم الدراسة وفق نتائج التشخيص إلى 4 قطاعات للتنمية وهي:

- 1- التنمية الفلاحية.
- 2- التنمية السياحية.
- 3- التنمية الاقتصادية.
- 4- التنمية الاجتماعية.

وتتم هذه التنمية وفق المؤهلات والإمكانيات التي تتوفر بها البلديات، ومستوى التنمية الواجب صياغتها، حسب احتياجات البلديات، والنقائص التي تعاني منها<sup>2</sup>.

1- التنمية الفلاحية: وتقتصر على البلديات التي تتوفر بها المساحات الزراعية، الإمكانيات المائية والنشاط الفلاحي، والظروف المناخية الملائمة لهذا النشاط.

<sup>1</sup> : محمد حمجيق: الموارد المحلية والتنمية الترابية بإقليم الحسيمة، دفاتر جغرافية، العدد 6، جامعة فاس، 2009، ص22.

2 : مدور وليد: الظاهرة الحضرية في المناطق الجبلية، رسالة دكتوراه في العلوم، جامعة قسنطينة 1، 2017، ص 57.





الصورة 2: منطقة اينوغيسن إمكانيات فلاحية

الصورة 1: منطقة اينوغيسن غرس التفاح

- 2- التنمية السياحية: ويتم استثمار البلديات التي تتوفر على المؤهلات السياحية من مواقع طبيعية، تراث عمراني، وأثار تاريخية، ومخططات التوسع السياحي، التي قامت بها مديرية السياحة لولاية باتنة.
- 3- التنمية الاقتصادية: والمقترحة للبلديات التي تتوفر على منطقة صناعية أو مناطق نشاطات، والتي تتصل بالطرق الوطنية (لما لهذا النشاط لحاجة هذه المنشآت من الاتصال المباشرة مع محاور الطرق الكبرى)
- 4- التنمية الاجتماعية: وتخص البلديات التي تعاني من نقص في مجال المرافق والتجهيزات أو انعدامها حسب الاحتياج. ونراعي مستوى البلدية من حيث الحجم السكاني، وأهمية موقعها، وحجم إمكانياتها، وحجم متطلبات السكان، ومدى خدمة هذه التدخلات على مستوى البلديات. والموضحة في الجدول الموالي.

البلديات	تنمية فلاحية	تنمية سياحية	تنمية اقتصادية	تنمية اجتماعية
أريس				
تيغانيمين				
اشمول				
تكوت				
غسيرة				
اينوغيسن				
ثنية العابد				
شير				
بوزينة				
لرباع				
منعة				
تيغرار				
نوع التنمية المقترحة	مستوى التنمية			
	تنمية فلاحية	1	2	3
	تنمية سياحية	1	2	3
	تنمية اقتصادية	1	2	3
	تنمية اجتماعية	1	2	3

الجدول 5: نوع التنمية المقترحة ومستوى التنمية

المصدر: من انجازالباحثين 2020.

من خلال تحليلنا للجدول يتضح أن البلديات التي تتطلب تنمية حسب القطاعات، والذي يتطلب تفعيل حلقة التنمية بالمجال، وخلق المحيط الملائم للاستثمار، والتي تتطلب تدخلات مختلف الفاعلين التنمويين بالإقليم، على اختلاف مشاريعهم، والتي تعطى الأولوية للطابع الاستعجالي وهي كما يلي:

-القطاع الفلاحي: والذي يتطلب مجهودات كبيرة، وإمكانيات مالية مهمة من أجل تطويره، في مجال غرس الأشجار المثمرة، تربية النحل، ...، وتخص البلديات التي تتمتع بمؤهلات، مجالات منبسطة وصالحة للزراعة، مناخ ملائم، تسمح بتطوير القطاع وتشمل البلديات الشمالية من مجال الدراسة،

والشرقية، حيث كلما اتجهنا نحو الجنوب، تكون العوامل غير مساعدة، وتضم البلديات (إشمول، إينوغيسن، لرباع، غسيرة، ثنية العابد) في المستوى الأول للتنمية، وفي المستوى الثاني كل من بلديات (تيغرا، منعة، أريس، تكوت، وتيغانمين).



الإمكانات الزراعية بمنطقة بوزينة:

منطقة بوزينة تتميز بأراضي خصبة، ومناخ ملائم للأشجار المثمرة وتبرز فيها بساتين خاصة العنب والسفرجل والكمثري... الخ، ويتميز وادي بوزينة بقرته الحمراء وبامتداد البساتين على حافته.

وتمتد المنطقة في الجهة الجنوبية لسهل نيردي، بطول يقدر بنحو 30 كم ابتداء من الحدود الجنوبية لجبل المحمل وحتى الحدود مع بلدية منعة، وبعرض متوسط قدره 4000 متر، يحدها من الغرب بلدية لارباع، ومن الشرق أراضي بلدية شير وثنية العابد. هذا السهل يمكن استغلاله في قيام الاستصلاح الزراعية.



- **تنمية القطاع السياحي:** ويتطلب تكوين أطر متخصصة في الإرشاد السياحي، وتنظيم الجولات، وإنشاء وكالات لاستقبال السياحي في المناطق الجبلية التي تتنوع المواقع السياحية بمجالها (تراث عمراني، مجالات غابية، مواقع، مناظر، مآثر تاريخية)، واستغلال الموروث الثقافي المحلي في السياحة، واتخاذ إستراتيجية تركز على ضرورة تجاوز العوائق التي عرقلت باستمرار عملية التنمية السياحية، و التي تعتبر ذات آفاق واعدة بالإقليم، وتضم البلديات التي تتوفر على إمكانات ومؤهلات سياحية، وتخص كل من بلدية منعة، أريس، ثنية العابد، لرباع، غسيرة، والتي يمكن أن يكون لها دور في تنمية المنطقة، ودفع عجلتها، واستقطاب السواح.

- **التنمية الاقتصادية:** تهيئة المنطقة الصناعية أريس، ومناطق النشاطات الموجودة، وتشجيع إقامة وحدات صناعية جديدة تعتمد على المواد الأولية المحلية، وذلك لتوفير مناصب الشغل ودفع عجلة التنمية بالمنطقة، وتخص البلديات التي تتوفر على المنطقة الصناعية ومناطق النشاطات المهمة، لمثل هذا الاستثمار، وتكون متصلة بمحاور النقل، وتضم كل بلدية أريس، بلدية تيغرا وبلدية منعة.

-التنمية الاجتماعية: لان المنطقة مازالت تعاني، نظرا لهشاشة البنيات التحتية الحالية، وغي هذا الصدد، يجب توفير التجهيزات التي تخدم الإقليم، إضافة إلى تأهيل العنصر البشري، لأنه المبتغى في حلقة التنمية، وهو خيار استراتيجي لإنجاح المشاريع والبرامج، و الاستفادة من الخدمات ذات الطابع الاجتماعي، وتخص البلديات التي عانت من التهميش، و تأثرت بالأزمة الأمنية، وتفتقر للمرافق والتجهيزات الضرورية التي تخدم مجالاتها البلدية، أو تعاني نقص في مجال هذا النوع من المرافق وهذه البلديات هي البلديات الحديثة النشأة، مقر دائرة بوزينة التي تعرف مستوى ضعيف في مؤشر الخدمات.

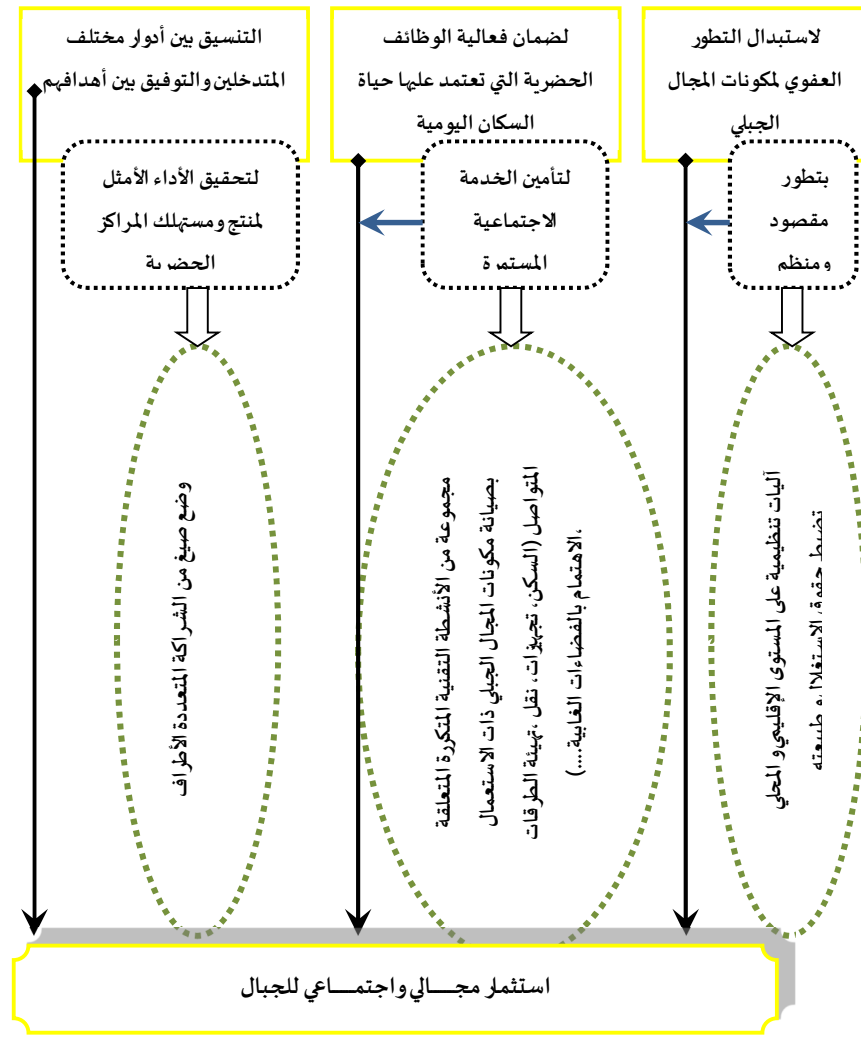
-إعادة تعمير بلدية لارباع وذلك بصياغة مخطط التهيئة وتعمير البلدية بشكل عام أي يشمل جميع أنواع التخطيط (سياحي، فلاحي، سكاني، عمراني واجتماعي)، و إعطاء أولوية لتهيئتها سياحيا وخاصة في ميدان الزراعة والفلاحة، تهيئة الغابات والحفاظ على الوسط الطبيعي وتحسين استغلاله للغطاء النباتي، الشبكة الهيدرولوجية، المياه الجوفية- إنشاء حديقة رئيسية للحيوانات والطيور المهاجرة في منطقة لارباع، سوف يعمل على تشجيع السياحة بشقيها الإقليمي و المحلي، إضافة إلى الدور الذي يمكن أن تلعبه الحديقة في زيادة مقومات العرض السياحي في المنطقة. إقليم الدراسة بحاجة ماسة إلى فعالية استخدام الموارد بشكل أفضل وذلك بتحديد مختلف الأهداف وفقا لتكيف الموارد مع الأهداف المحددة، وعدم التفريق بين البلديات لتكون الفعالية على الإقليم.

#### 4. آليات التنمية الجبلية:

من خلال ما سبق فالمناطق الجبلية لا تشكل مستوى للتخطيط المجالي لان التقطيع الإقليمي في الجزائر هو تقطيع إداري بحث (ولاية، دائرة، بلدي)، لذا يجب من أصحاب القرار وكل المتدخلين في إعادة النظر في تنمية هذه المجالات والأخذ بعين الاعتبار هشاشتها، وإيجاد حلول ناجعة وفعاله في تسييرها، هذا لا يعني أننا لسنا ضد التنمية والتحضر بل يجب أن نراقب، ترافق وتوجه وفق الخصوصية المحلية، مثل طبيعة العمران، النشاط الاقتصادي، خاصة في التجهيزات التي هي في يد الدولة.<sup>1</sup>

1 : إشكالية التنمية والتهيئة في الأوساط الجبلية، حالة ولاية البرج، مجلة جغرافية المغرب-<http://magazine>

[geo.blogspot.com/](http://geo.blogspot.com/)



الشكل 3: آليات التنمية في الأقاليم الجبلية

المصدر: من انجاز الباحثين بالاعتماد على المراجع الموضحة أدناه<sup>1</sup>

<sup>1</sup> - Elesabeth Dorier Appril, Sylvie Jaglin : Gérer La Ville : Entre Global Et Local, I Rd Editions, Année 2002 –page 05-

+ Centre Scientifique et Technique du Bâtiment \*CSTB\* -Laboratoire de sociologie urbaine générative -: Le Statut Et L'enjeu Politique De La Gestion Urbaine, Paris. Année 2007

وعليه فالتنمية في المجالات الجبلية تبرز من خلال بعدين أساسيين:

- الأول تقني لكونه عملية تدخل للحفاظ على المجالات الجبلية وتجمعاتها الموجودة وديمومة وظيفتها، ولتوجيه استعمال المجالات الجبلية المستقبلية وتأمين مشروعيتها.

مسألة سياسية تحتم وضع إستراتيجية لتنظيم وظيفة السكان ونشاطهم وطابع مشركتهم في تسيير مجالهم الذي يعيشون فيه ويتشركونه في	عادات تضعها صيغ الصراع بين الرّعة الفردية المكتسبة	علاقات يحكمها التشرك في مجال واحد (المركز ACL، التجمع الـ ٢٥٨٥٠٠٠)
---	--	---

- الثاني اجتماعي: فالمجتمع الحضري الجبلي ليس مجرد معطية أو معلومة إحصائية تبني عليها إسقاطاتنا المجالية وحاجات السكان الواجب تلبيتها بل هو أيضا:

ومن هنا يمكن القول إن عملية تنمية المجالات الجبلية تطرح علاقة متعددة بين الفعل والهدف، فالفعل يستلزم وجود هدف لا بد من تحديد مبادئه وأسس، والهدف المرجو يفرض فعلا واجب القيام به لا بد له من وجود فاعلين. مفهوم التنمية المحلية محدود جدا في مصطلح الاقتصاد الجبلي، لأن مصطلح الاقتصاد الجبلي يتعلق أساسا بالخصائص الطبيعية والإمكانات المحلية.<sup>1</sup>

#### الخاتمة:

إن إستراتيجية الارتقاء وتطوير إقليم الدراسة، يعتمد على معرفة إمكانيات وعوائق الإقليم والبحث عن آليات لتنمية هذه المجالات الهشة، ودمجها في تنمية الإقليم الولائي الباتني، إن التهيئة والتنمية المجالية هي الوسيلة الوحيدة لإحداث التنمية الحقيقية التي تراعي متطلبات المجال الجبلي الاوراسي الحساس ايكولوجيا، من خلال إجراءات جادة لحلول أنية ومستقبلية للإشكاليات البيئية المختلفة الناجمة عن الأخطار الحالية وتراكمات الماضي والتي لعب فيها

+ UFR des Sciences de la Terre et de l'Aménagement Régional, D.E.S.S. Ville, morphologie urbaine, intervention sociale et politiques de la ville : La Gestion Urbaine De Proximité  
Nouvel Enjeu De La Politique De La Ville, Université de CAEN Basse-Normandie, Année 2001

<sup>1</sup> : Sakrouhi. A. Développement local et économie, des montagnes de Beni Haffida, Institut national d'aménagement –Rabat-Maroc, 1996, p 149.

سلوك الإنسان دورا سلبيا اتجاه المجال الاوراسي، وخلق ديناميكية بإشراك السكان المحليين، فالبلديات بحاجة إلى دعم في جميع القطاعات خاصة القطاع الفلاحي والسياحي لخلق التنمية المتوازنة داخل الإقليم ....، رغم ما حقق من الجماعات المحلية اقتصاديا، اجتماعيا،...، إلا ان نتائجها ساهمت في تداخل المجال الجبلي الاوراسي، وتبقى المجهودات التي بذلت من طرف الدولة و السكان لتنمية هذه المنطقة لم تحقق أهدافها، لأن هناك عدة إكراهات تعرقل التنمية في المجالات الجبلية، والتي من بينها البيئة العامة للإقليم، والخصوصيات المحلية للمنطقة، الذي يتطلب التوجيه العقلاني لإمكانيات هذه المجالات الهشة، من أجل هيكلة وتنظيم إقليم الدراسة يجب أن تكون العلاقة التي تربط جميع الفاعلون بالمجال مع محاولة خلق مجال جبلي حقيقي، وفي إطار ديناميكية إجتماعية، إقتصادية وثقافية، ...، والتي تتحقق بربط جميع مكونات المجال للوصول إلى تهيئة أو إستصلاح شامل، والتهيئة تنطلق تصاعديا من المستوى الأدنى إلى المستوى الأعلى، لذا وجب وضع تسلسل عمراني جديد يتماشى مع التطور الحاصل والإمكانيات المتواجدة بالإقليم (فلاحية، سياحية، صناعية،...)، ويبقى التنوع الاقتصادي كآلية للنهوض بالمناطق الجبلية وتفعيل للدور التنموي للإقليم الوطني.

## المراجع:

- بن صفية سفيان، التجربة الجزائرية في تنمية وتهيئة الأوساط الجبلية، ولاية برج بوعريريج، المجلة العربية في العلوم الإنسانية والاجتماعية، العدد 26، 2017.
- إشكالية التنمية والتهيئة في الأوساط الجبلية، حالة ولاية البرج، مجلة جغرافية المغرب <http://magazine-geo.blogspot.com/>
- لحسن فرطاس: الفوارق الاجتماعية الاقتصادية إشكالية التنمية المتوازنة، دراسة بلديات السهول العليا لولاية سطيف، رسالة دكتوراه في التهيئة العمرانية، جامعة قسنطينة 1، 2014.
- محمد حمجيق: الموارد المحلية والتنمية الترابية بإقليم الحسيمة، دفاتر جغرافية، العدد 6، مخبر التراث والمجال، جامعة فاس، 2009.
- مخطط التهيئة لولاية باتنة، 2008.
- مدور وليد: الظاهرة الحضرية في المناطق الجبلية، رسالة دكتوراه في العلوم، جامعة قسنطينة 1، 2017.
- مديرية التخطيط والتهيئة العمرانية لولاية باتنة.
- Centre Scientifique et Technique du Bâtiment \*CSTB\* -Laboratoire de sociologie urbaine générative -: Le Statut Et L'enjeu Politique De La Gestion Urbaine, Paris. 2007.

- Elesabeth Dorier Appril, Sylvvy Jaglin : Gérer La Ville : Entre Global Et Local, I Rd Editions, Année 2002.
- Sakrouhi. A. Développement local et économie, des montagnes de Beni Haffida, Institut national d'aménagement –Rabat-Maroc,1996, p 149.
- UFR des Sciences de la Terre et de l'Aménagement Régional, D.E.S.S. Ville, morphologie urbaine, intervention sociale et politiques de la ville : La Gestion Urbaine De Proximité Nouvel Enjeu De La Politique De La Ville, Université de CAEN Basse-Normandie, 2001.



## إصلاح المالية المحلية لتحقيق التنمية في الجزائر Reforming local finances to achieve development in Algeria

د. لحرش عبد الرحيم، جامعة غرداية  
*Lahreche.abderrahim@univ-ghardaia.edu.dz*

### ملخص:

تهدف هذه الدراسة الى تسليط الضوء على المعوقات المالية التي تواجهها الجماعات المحلية، من خلال الوضعية المالية المحلية المتأزمة التي تعرفها بالدرجة الأولى، وكيفية توزيع الإيرادات التي يظهر فيها عدم التوازن بين مردودية ضرائب الدولة والضرائب المحلية وعدم العدالة في توزيعها من جهة ومن جهة أخرى وضع سبل إصلاحها في الجوانب التنظيمية والتشريعية وآليات تطويرها حتى تحقق أهدافها التنموية وجعلها فاعلا مهما مع الإدارة المركزية في تحمل المسؤولية والمهام المنوطة بها.

الكلمات المفتاحية: الجماعات المحلية؛ الموارد المالية؛ إجراءات تشريعية؛ إجراءات تنظيمية.

### Abstract:

This study aims to critically analyze the financial difficulties faced by local collectivities, focusing on the structural financial crisis at the local level, particularly the imbalance between national and local tax revenues and the inequitable distribution of these resources. It also proposes reform strategies aimed at improving regulatory structures, legislative measures, alongside strategies for financial development, to enable local collectivities to realize their development objectives and to act as key partners alongside the central administration in assuming responsibilities and fulfilling assigned tasks.

**Keywords:** Collectivities, Financial Resources, Legislative Measures, Regulatory Actions.

## مقدمة

تسعى الجماعات المحلية بالجزائر للبحث المستمر عن مصادر لتمويل تنميتها المحلية، ويعود ذلك لضخامة المسؤولية الملقاة على عاتقها، وهذا من خلال استغلال كافة الموارد التي المالية سواء كانت جبائية أو غير جبائية، وقد خصص المشرع الجزائري للجماعات المحلية إمكانية استغلال بعض المداخل كالرسم على القيمة المضافة، والضريبة على الثروة وهذا بغية إعطاء الجماعات المحلية الحرية في تسيير مرافقها وتوفير احتياجات مواطنيها، غير أن هذه الاستقلالية تلقى عدة عراقيل ومعوقات حالة دون تطور الجماعات المحلية، وإذا ما سلمنا بأن اللامركزية الإدارية لا تعني أن تكون الجماعات المحلية مستقلة عن الدولة، بل تبقى تحت نظرها أو بالأحرى تحت نظر ممثليها وتخضع لقوانينها فإن النظر في مالية الولاية والبلدية يمكن على هذا الأساس أن يعتمد فيه على مبدأين اثنين مختلفين وهما استقلالية مالية الجماعات المحلية عن مالية الدولة من جهة أولى ومبدأ ارتباطها بنفس هذه المالية من جهة ثانية، وتحديد مدى الاستقلالية المالية لهذه الجماعات المحلية في الجزائر هو تحديد الموقع الفعلي لها بين هذين المبدأين.

وقد درج الفقه على اعتبار أن هناك استقلالية مالية للجماعات المحلية إذا ما توفر الشرطان

التاليان:

- أن تكون بحوزة الجماعات المحلية موارد مالية ذاتية كافية لمواجهة النفقات التي تحتتمها ممارسة مهامها المختلفة.

- أن تكون لهذه الجماعات حرية ضبط مواردها ونفقاتها.

لهذا فإن إصلاح المالية والجباية المحليتين لا يتم إلا بإشراك كل القطاعات المعنية من أجل تشخيص النظام الحالي وتقديم خطة عمل تنفذ تدريجيا لمعالجة كافة الإختلالات والنقائص المسجلة والمتمثلة في القوانين والتشريعات الجبائية، ولا يتم ذلك إلا من خلال تحسين مردوديتها بتبسيط النظام الجبائي المحلي وجعله يتماشى مع المستجدات، وإقامة تعاون وتنسيق مشترك بين مختلف المصالح الضريبية ومصالح الإدارات المحلية وهو ما يدعوننا لطرح الإشكالية التالية: ما هي الآليات الناجعة لتقوية مالية الجماعات وإلى أي مدى خطت الجزائر في سبل تحقيق ذلك؟

وللإجابة عن هذه الإشكالية تم تقسيم هذه الورقة البحثية إلى محورين أساسيين:

- المحور الأول: سبل مواجهة المعوقات المالية المحلية من خلال تفعيل موارد الجماعات المحلية.

- المحور الثاني: إصلاح النظام التمويلي للجماعات المحلية.

## 1. سبل مواجهة المعوقات

إنّ التوازن التنموي والتنمية المحلية أضحت ضرورة قصوى تستوجب تدعيم الموارد المالية للجهة بالقدر الذي يمكنها من القيام بالمنجزات والاستثمارات الهادفة لأن نجاح هذه الخطوة يتوقف على الإمكانات اللازمة المرصودة، ولعل تبني توزيع جيد وحكيم للموارد المالية بين الدولة والولاية وبين الولاية وباقي البلديات الأخرى يسمح قطعاً بتطوير الممارسة الجهوية والسعي لخلق توازن جهوي بين المدن، لأن نجاح أي عملية تنموية أمراً لا بد منه عكسه وجود وحدات محلية حضرية وريفية، وبالنظر إلى المشاكل والمعوقات التي تواجه الجماعات المحلية، نحاول في هذا المحور إعطاء الحلول المقترحة في مختلف الجوانب المالية لتفعيل دور الجماعات المحلية التي تساهم بصورة فعالة في تحقيق التنمية المحلية.

### 1.1. الإصلاح المالي:

وتظهر هذه الإصلاحات في منح الهيئات المحلية استقلالية مالية أوسع وحصولها على نصيب معقول من الموارد المالية الوطنية لتواكب متطلبات التنمية المحلية وزيادة الاستثمارات كإعطاء المجالس المحلية حرية أكثر في التصرف في أموالها وفرض الضرائب والرسوم، وأن تتولى الهيئات المحلية تحصيل الضرائب والرسوم التي تؤول إليها قانوناً وأن تتصرف فيها بمعزل عن تدخل السلطة المركزية.<sup>1</sup>

كما يتطلب الأمر كذلك تطوير وتعزيز قدرات الجماعات المحلية على زيادة تنوع مصادر مداخيلها وإيراداتها المحلية وذلك بإدخال إصلاحات جوهرية على سياستها الضريبية وتطوير آليات تقديرها وحمايتها، والتقليل من الإعفاءات الضريبية وتحسين طرق وأساليب المراجعة الداخلية، وكذا عصنة الإدارة الجبائية والنظام الضريبي الذي يعزز من فعالية وعدالة الضرائب المفروضة على المستوى المركزي أو المحلي.<sup>2</sup>

ففي أغلب الدول تقوم الموارد المحلية على شرطين أساسيين:<sup>3</sup>

<sup>1</sup> غانم عبد الغني، العلاقة بين الإدارة المركزية والإدارة المحلية في الجزائر، ورقة مقدمة في ندوة العلاقة بين الإدارة المركزية والإدارة المحلية، المعهد العربي لإنماء والمدن، بيروت، 2002، ص 140.

<sup>2</sup> تقرير الأمم المتحدة حول "سياسات الأيداع وممارسة الحكم المحلي، 1996، ص 7.

<sup>3</sup> سمير محمد عبد الوهاب، البلديات والمحليات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر، 2009، ص 60.

- محلية الموارد: أي أن يكون الوعاء المحلي، أو الأصل الذي يربط عليه في نطاق الوحدة المحلية، وأن يكون هذا الوعاء متميزا بقدر الإمكان عن أوعية الموارد المركزية.
  - ذاتية الموارد: بمعنى أن تستقل الوحدة المحلية بسلطة تقدير سعر المورد المحلي من حيث ربطه وتحصيله، وبذلك يمكن تصنيف الموارد المحلية إلى موارد ذاتية مطلقة، وموارد ذاتية نسبية، وموارد خارجية ولا شك أن الإعانات الحكومية تعتبر موارد خارجها.
- أما الرسوم والأثمان والإيجارات فإنها تتمتع بدرجة كبيرة من الذاتية وأما الضرائب المحلية والقروض فيفتاوت معدل ذاتها من دولة إلى أخرى، ويمكن القول أن الموارد المالية المحلية هي الضرائب والرسوم والأثمان والإيجارات والقروض والإعانات والهبات.
- إضافة إلى كل هذا فإن إصلاح الأملاك وتتمينها والتي تعتبر ضعيفة في معظم البلديات ولذلك وجب إعادة الاعتبار لها من خلال تحديدها بدقة والتحكم في تسييرها كما أنه يجب على البلديات والولايات المحلية إشراك القطاع الخاص في نشاطاتها وتثمينه وتشجيعه لتخفيف أعباءها وتنمية مصادرها المالية، فاستطاعة القطاع الخاص ارتياد العديد من المجالات الخدماتية التي ظلت حكرا على الجماعات المحلية وتأديتها بصورة أفضل من حيث الكم والكيف.<sup>1</sup>
- ### 2.1 توازن العلاقة بين الحكومة والإدارة المحلية:

حيث يظهر ذلك من القوانين والتشريعات المسيرة لعمل الجماعات المحلية، إذ نجد الاختلال الواضح في العلاقة بين المركز والأطراف (الإدارة المحلية) مما أضر كثيرا بهذه الأخيرة، وعرقل مسيرتها، وتصحيح هذا الاختلال يعتبر الخطوة في طريق الإصلاح وتطوير نظام الإدارة المحلية في الجزائر. ويتطلب تفعيل الفكر الاستراتيجي في المحليات تكوين رؤية مستقبلية خاصة بالولايات متسقة في نفس الوقت مع رؤية الدولة الشاملة للتنمية المحلية سواء بإنشاء لجان متخصصة أو من خلال إنشاء مجلس أعلى للجماعات المحلية.

وتأسيسا على ذلك فإن الرؤية المستقبلية للإدارة المحلية يجب أن تبنى على أساس فرضيتين أساسيتين أولهما حماية إعادة النظر في النماذج الفكرية السائدة الآن للاستفادة مما تحقق منها من

<sup>1</sup> - عبد العزيز عبد الكريم، دور القطاع الخاص في تنمية المدن العربية، ورقة مقدمة في ندوة دمشق، المعهد العربي لإنماء المدن، 2000، ص12.

إيجابيات في العمل المحلي خلال الفترات السابقة مع توظيف المفاهيم الإدارية الجديدة التي فرضها الواقع العالمي والإقليمي والمحلي لوضع رؤية مستقبلية أفضل.<sup>1</sup>

بالإضافة إلى الإصلاحات المالية المذكورة سابقا التي تساعد في إعادة التوازن المطلوب، فإنه لا بد من ترتيب العلاقة بين السلطة المركزية والسلطات المحلية وتقسيم وتوزيع السلطات بينهما بصورة واضحة بحيث لا تتعدى أي منهما على صلاحيات الأخرى، إضافة إلى تنظيم العلاقات الأفقية والرأسية بين كافة المستويات للامركزية، حيث لا بد من النص القانوني الصريح الواضح في الدستور وقوانين الإدارة المحلية على اختصاصات وصلاحيات كل مستوى من مستوى الإدارة المحلية، بحيث تنتهي ظاهرة التنازع في الاختصاصات والصلاحيات، مع ضرورة أن يصاحب هذا التوزيع والتنظيم توزيع عادل في الكوادر والإطارات البشرية المتمثلة في الإداريين والتنفيذيين والكتاب العامين وضرورة الالتزام بها.<sup>2</sup>

### 3.1 الإصلاح الهيكلي والإداري:

إن الحقيقة التي لا يمكن إنكارها أنه مهما تماثلت مختلف أجزاء إقليم الدولة الواحدة في مسألة معينة أو مجموعة مسائل، فإنها تظل تختلف في مسائل أخرى كثيرة وهذه الظاهرة مست كل الدول، فالأقاليم تختلف من الناحية الجغرافية فهناك المناطق الساحلية، وهناك المناطق القريبة من العاصمة، وهناك المناطق البعيدة عن العاصمة، كما تختلف من حيث التعداد السكاني، فهناك المدن المكتظة بالسكان، وهناك المدن قليلة السكان، وهناك مناطق تزخر بإمكانية سياحية وهناك من تزخر بإمكانيات فلاحية وغيرها.<sup>3</sup>

فيما يتعلق بالإصلاح الهيكلي والإداري وتحسين بيئة أعمال الهيئات المحلية، لا بد من إعادة النظر في تقسيم البلديات سواء عن طريق تجميعها ووضعها في بلديات أكبر حجم، وذلك عملا بالطريقة الاقتصادية التي يتوجب فيها نقل التكاليف ومثال على ذلك بتجربة جنوب إفريقيا، حيث تم تقليص أعداد البلديات من 800 بلدية إلى 300 بلدية وفقا لقانون ترسيم حدود البلديات العام

<sup>1</sup> عادل محمد زايد، تطوير مستقبل الإدارة المحلية العربية، المنظمة العربية للتنمية الإدارية بحوث ودراسات، القاهرة، 2014، ص 236.

<sup>2</sup> - لحرش عبد الرحيم، البلديات والتنمية المحلية، فواصل للنشر والتوزيع، الجزائر، 2022، ص 53.

<sup>3</sup> عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، ط 1، 2010، ص 133.

1998 وفقا لتقرير منتدى الدول حول السياسات الإبداعية وممارسة الحكم المحلي فإن عملية إصلاح الجماعات المحلية تتطلب معالجة كافة أوجه البيروقراطية.

ففي سياق المشاورات الوطنية والمحلية التي تم مباشرتها في إطار الجلسات الوطنية حول التنمية المحلية التي أشرف عليها المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي عام 2011 بالجزائر، والتي تندرج ضمن التقسيم الإقليمي المقرر خلال البرنامج الخماسي (2015-2019)، باشرت الجزائر إدخال إصلاحات جديدة شملت إعادة النظر في التقسيمات الإدارية، تم فيها اعتماد البعد الإقتصادي التنموي للعملية من أجل توفير الأسباب المواتية لتحقيق التنمية المحلية على أساس الإعتبارات المحلية ومن أجل الإستغلال الأمثل للتقسيم القضائي للولايات وقد توسعت العملية إلى أن وصلت إلى 58 ولاية وترقية عدد من الدوائر إلى ولايات منتدبة.

كما أن تبسيط السياسات والإجراءات ومعالجة الروتين وحسم أي تضارب وازدواجية في اختصاصات المسؤولين وتوفير التنسيق التام بين كافة الأجهزة من شأنه توفير المعلومات اللازمة في سرعة وسلامة اتخاذ القرارات المتابعة والرقابة تحدي الإدارة والاستخدام الأمثل للموارد المتاحة وتغيير أنماط السلوك والثقافة السائدة في الإدارة المحلية.<sup>1</sup>

#### 4.1 تفعيل المشاركة الشعبية:

لكي تؤدي الهيئات المحلية دورها بصورة كاملة لا من تمهيد الطريق بإحداث انفتاح سياسي، يمكن للجماهير الشعبية من المشاركة في تقرير مستقبلها الاقتصادي والاجتماعي والسياسي وذلك عبر مجالس الحكم المحلي المنتخبة، ويرتبط ذلك على درجة الانفتاح في النظام السياسي ومستوى المشاركة التي يسمح بها النظام السياسي.<sup>2</sup>

والمشاركة الشعبية بصفة عامة هي إسهام المواطنين ومنظمات المجتمع المدني في صنع وتنفيذ السياسات العامة، سواء بجهودهم الذاتية أو بالتعاون مع المؤسسات الحكومية المركزية والمحلية. ولا شك في أن التطورات التي تعيشها الجزائر في المجال الديمقراطي والاقتصادي يرتبط نجاحها أو فشلها بمجموعة الإصلاحات التي تشهدها على مستوى المنظومة القانونية، فإذا كان الأمر متعلق بالمجالس المحلية التي تمثل الوحدة الأساسية للحكم بين المواطنين والإدارة المركزية، خاصة

<sup>1</sup> عبد الوهاب بن بوضياف، معالم لتسيير شؤون البلدية، دار الهدى عين مليلة، الجزائر، 2014، ص40.

<sup>2</sup> عبيرات مقدم عبد العزيز، التنمية الاقتصادية في ظل العولمة، مجلة العلوم الإنسانية، 2007، ص200.

ما تعلق بتوفير حاجيات الخدمة العمومية وتنفيذ السياسات العامة للدولة، فإن كل هذا يجب أن يخضع لتحليل وظائف وأدوار الوحدات الإدارية المحلية في تحقيق التنمية الشاملة وتقديم الخدمات العامة<sup>1</sup>.

وقد عملت السلطات الجزائرية في هذا المجال منذ استرجاع السيادة الوطنية إلى تنظيم الجماعات المحلية بالعديد من النصوص القانونية والتنظيمية التي سايرت الظروف الاقتصادية والاجتماعية للبلاد، بدءا بتنظيم البلدية بالأمر رقم 67-24 المؤرخ في 18 جانفي 1967 المتضمن قانون البلدية، مروراً بالقانون رقم 90-08 المؤرخ في 7 أفريل 1990 لمسيرة مقتضيات المرحلة الجديدة المتميزة بمبادئ الانتقال من نظام الأحادية الحزبية إلى التعددية الحزبية التي أقرها دستور 1989 ليأتي بعد ذلك قانون البلدية رقم 11-10 الصادر بتاريخ 09 ماي 2011 في محاولة جديدة لتجسيد تصور جديد يهتم بمطالب السكان وتطلعاتهم وبالاكتفاء بالمواطنين وفقاً لمبادئ اللامركزية<sup>2</sup>. نفس الحال بالنسبة للولاية بداية من قانون سنة 1969 إلى قانون سنة 1990 إلى قانون سنة 2012 الذي عزز مكانة ودور المنتخب المحلي في المجالس البلدية والولائية بالمكان الأنسب لمشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية.

لهذا من الواضح أن عمليات المشاركة الشعبية للمواطنين والمجتمع المدني تعمق من أداء العمل المحلي وبالتالي تحقق التنمية الوطنية، ذلك أن مشاركة الفرد الواعي في المجتمع تهدف مباشرة لتحقيق المصلحة العامة، وهي في الأصل ما تمثل حقا مقررًا لأفراد المجتمع، فكلما زاد وعي المواطنين وإدراكهم لاحتياجاتهم، زادت رغبتهم في المشاركة واتخاذ القرار، إذ أن تحقيق التنمية الاجتماعية والاقتصادية على مستوى المدن يدخل في إطار المواطنة ومعناها الأشمل الانتماء للمجتمع الذي يعيش فيه المواطن، كما أن هناك دوافع لدى المواطنين من أجل المشاركة في تحديد مصيرهم في القضايا المحلية المرتبطة أساساً بتوفير كل الحاجيات.

<sup>1</sup> عبد النور ناجي، دور الإدارة المحلية في تقديم الخدمات العامة تجربة البلديات الجزائرية، مجلة دفاتر السياسة والقانون، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، العدد الأول، ماي 2009، الجزائر، ص 160.

<sup>2</sup> سعيد مقدم، علاقة الناخب بالمنتخب المحلي وانعكاسها على التنمية المحلية، أعمال الملتقى الدولي الثالث حول الجماعات المحلية في الدول المغاربية في ظل التشريعات الجديدة والمنتظرة، المنعقد يومي 01 و02 ديسمبر 2015، جامعة الشهيد حلي لخضر الوادي، الجزائر.

## 5.1 إشراك الجماعات المحلية في تحديد الجباية

إنّ تأسيس قانون للجباية المحلية أصبح ضرورة ملحة من أجل توسيع صلاحيات المجالس المحلية المنتخبة في مجال تحصيل الرسوم والإتاوات والضرائب وتحديد قيمتها عن طريق مداوات على مستوى هذه الوحدات بإشراك المنتخبين في وضع التصورات والمتابعة والتحصيل لتحسين المداخيل وتطويرها وفق ميكانيزمات وإستراتيجية حديثة، إذ أن المالية المحلية تدخل ضمن السياسة العامة للدولة.<sup>1</sup>

وقد بادر المشرع الجزائري في هذا الصدد انطلاقا من قانون المالية لسنة 2017 سابقا من ضمان تمويل الجماعات المحلية لتمكينها من مواجهة نفقاتها في مجالي التسيير والاستثمار، إذ تستفيد بموجب هذه الإصلاحات من تسبيقات شهرية من الدولة يحدد مبلغها بـ12/1 من الإيرادات. فإشراك الجماعات في تحديد وعائها الضريبي من شأنه المساهمة بشكل مباشر في استقلاليتها، غير أن منح الاستقلالية المطلقة في تحصيل الجباية قد يؤثر سلبا في تسيير الموارد المحصلة خاصة إذا لم تكن الموارد البشرية مؤهلة مما يؤدي إلى حدوث انزلاق في تبذير المال العام، لهذا تبقى عملية الإشراك في تحمل جانب من المسؤولية أحسن الحلول، ففي الجزائر تأسست لجنة وطنية تم تكليفها بتقييم النظام الجبائي الجزائري، توصلت لنتائج تؤكد إمكانية إعطاء إستقلالية جزئية لضبط التعريفات والرسوم للمجالس المحلية وفقا لمداولة يخضع لها أعضاء المجلس من أجل تحقيق التوازن الميزانياتي بين أقسام الميزانية.<sup>2</sup>

## 6.1 تشجيع الاستثمار

باشرت الجزائر خلال السنوات الأخيرة سلسلة من الإصلاحات بعد تهاوي أسعار النفط التي تعد الركيزة الأولى للاقتصاد الوطني في إطار التحول الاقتصادي والعمل على دعم وتشجيع الاستثمار لدعم التنمية المحلية، ويتحقق ذلك من خلال السيطرة على الاستهلاك الفعلي والممكن عن طريق زيادة نسبة الادخار، فالبلدان النامية كما هو معروف عرضة للتقلبات الدورية العالمية بسبب طبيعة اقتصادياتها وارتباطها بالأسواق الدولية، ومع الإصلاحات الجارية والتي تمس القطاع

<sup>1</sup> صالح بوسطعة، المالية المحلية، دار إسهامات في أدبيات المؤسسة، تونس، 2004، ص55

<sup>2</sup> جمال زيدان، إدارة التنمية المحلية في الجزائر بين النصوص القانونية ومتطلبات الواقع دراسة تحليلية لدور البلدية حسب القانون البلدي الجديد 10/11، دار الأمة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2014، ص140.



المصرفي بدرجة أولى فإنه يمكن الدخول في هذا النوع من الاستثمار بشكل إيجابي ومباشر وفعال يخدم أهداف التنمية ويطورها،

من جملة الإصلاحات التي جاء بها المشرع الجزائري صدور قانون الاستثمار الجديد رقم 22-18 الذي قضى على نقائص التشريعات السابقة التي عجزت عن جلب الاستثمارات خاصة الأجنبية منها، وقد أرسى القانون الجديد مجموعة من المبادئ والضمانات لتشجيع الاستثمار وجلب رؤوس الأموال الأجنبية كل هذا يصب في خدمة وبناء الاقتصاد الجزائري، وأيضاً يعمل من خلاله توفير بيئة جيدة للمستثمرين، كما ركزت جملة الإصلاحات التي شهدتها المنظومة التشريعية والتي تأثرت بعد دستور 2020 بجملة من المبادئ أهمها مبدأ الشفافية من خلال تعزيز القطاعات بالرقمنة، والعمل على تكريس المساواة بين جميع المستثمرين دون استثناء، إضافة إلى تعزيز مبدأ حرية الاستثمار الذي جاء بشكل جديد ودون تقييد ومنه ضمان تحويل رؤوس الأموال الأجنبية إلا في ما تعلق بالمساس بالخطوط الحمراء، يضاف إليها ضمان عدم نزع ملكية المشاريع المنجزة للمستثمرين إلا وفق ما يحدده القانون.

وبخصوص توفير الحماية أكثر للمستثمرين، عزز المشرع الجزائري دور القضاء في مجالات معالجة ملفات الاستثمار الوطني، مستحدثاً لجنة وطنية عليا للطعن توضع تحت تصرف رئاسة الجمهورية.

ويظهر ذلك من خلال مجريات قانون الاستثمار الجديد رقم 22-18 الذي منح للاستثمار المحلي الدور المحوري والفعال في تحقيق التنمية المحلية من خلال إنشاء هيئات مختصة مثل لجنة المساعدة من أجل ترقية الاستثمارات على المستوى المحلي إضافة إلى الوكالة الجزائرية لترقية الاستثمار على المستوى الوطني، بحيث تعمل هاتين الوكالتين على تشجيع ومرافقة ومساعدة المستثمرين في تنفيذ المشاريع الاستثمارية وكذا ضمان ترقية هذه الاستثمارات إلى رتب أعلى، إضافة إلى توفير حجم كاف من المعلومات الضرورية للمستثمرين حول المجال المستثمر فيه وطرق الاستفادة من التسهيلات مع تحديد الفوائد المتحصل عليها من مشاريع الاقتصاد الوطني والمحلي.

وتعزيزاً لهذه المنظومة القانونية صدر القانون 23-17 المحدد لشروط وكيفيات منح العقار الاقتصادي التابع للأموال الخاصة للدولة الموجه لإنشاء مشاريع استثمارية، من خلال جملة من التسهيلات المتعلقة بإمكانية التنازل عن العقار الممنوح في إطار صيغة الامتياز، وقد باشرت الوكالة الجزائرية لترقية الاستثمار للمستثمرين المهتمين إجراءاتها وفق ما جاء في القانون.

## 2. آليات إصلاح النظام التمويلي للجماعات المحلية

قامت الدولة بعد الاستقلال بإصلاح البلديات والولايات والإصلاح الجبائي الذي مر بمراحل، وشمل الجانب التنظيمي والتشريعي، لهذا أدخلت تعديلات على المنظومة الجبائية بغية توسيع الوعاء الضريبي بحيث شمل مكان لم يسبق استغلالها واهتدت إلى تطوير مفهوم الجباية المحلية بشكل خاص.

### 1.2 معالجة النظام الجبائي

بما أن حصة الأسد من الجباية تعود للدولة ولا تستفيد الجماعات المحلية وخاصة البلدية إلا من نسبة ضئيلة من هذه الإيرادات الجبائية يجعلها تحت رحمة الدولة وعليه فإن من أهم الحلول التي تواجه هذه المشكلة هي<sup>1</sup>:

- إشراك الجماعات المحلية في تحديد الوعاء الضريبي وإشراكها من الاستفادة من بعض الضرائب مثل: الضريبة على أرباح الشركات والضريبة على الدخل الإجمالي، ورفع حصتها من ضرائب أخرى مثل الرسم على القيمة المضافة واستفادتها من رسوم التسجيل وحقوق الطبع والحقوق الجمركية بالنسبة للعمليات التي تتم على مستوى محيطها الجغرافي،
- فصل الجباية المحلية عن الحماية العامة للدولة وإنشاء مركز للجباية المحلية تقوم بمتابعة عملية التحصيل الجبائي،
- مساهمة الجماعات المحلية في محاربة كل من الغش والتهرب الضريبي،
- رقمنة النظام الضريبي المحلي وتطوير نظام المعلومات خاص بالجباية المحلية، والإدخال التدريجي للميزانية الالكترونية على مستوى الجماعات المحلية،
- وضع نصوص قانونية تنص على الجباية المحلية أو نسبة البلدية من هذه الضرائب أو الرسوم وتكون هذه النصوص ذات مرونة ومردودية على ميزانية الجماعات المحلية.

### 2.2 إصلاح النظام الجبائي

إن إصلاح المالية والجباية المحليتين لا يتم إلا بإشراك كل القطاعات المعنية من أجل تشخيص النظام الحالي، وتقديم خطة عمل تنفذ تدريجيا لمعالجة كافة الاختلالات والنقائص

<sup>1</sup>- رابح بحشاشي، سبل تفعيل الجباية المحلية في الجزائر، مجلة القانون العقاري، جامعة البليدة، الجزائر، العدد6، 2019، ص9.

المسجلة والمتمثلة في القوانين والتشريعات الجبائية، ولا يتم ذلك إلا من خلال تحسين مردوديتها بتبسيط النظام الجبائي المحلي وجعله يتماشى مع المستجدات الجديدة وإقامة تعاون وتنسيق مشترك بين مختلف المصالح الضريبية ومصالح الإدارات المحلية.

فلكل بلد له استراتيجيته التنموية يتبعها أو يعمل على تحقيقها من أجل تحقيق الرفاهية للمواطنين، لذلك يتطلب وجود سياسات تنموية قائمة على وضع الخطوط العريضة لها والمتمثلة في المخططات التنموية وذلك حسب الموارد المالية المتاحة، ولكي تنمو وتتطور الوحدات المحلية المتمثلة في البلديات أساسا، لا بد من تمويل لأنه العنصر الأساسي في أي عملية تنموية.<sup>1</sup>

## 1.2.2 مقتضيات إصلاح النظام المالي للبلديات:

من أجل تحسين المستوى العام، عملت الدولة على تحسين الوضع المالي للبلديات من خلال إجراءات الإصلاح المالي بصفة عامة وإصلاح النظام الضريبي بصفة خاصة. فقد فكرت الدولة في الإصلاح المالي للبلديات من خلال جملة من الإجراءات التي كان لها الأثر ولو جزئيا على تعبئة الموارد المالية كالتالي:<sup>2</sup>

أولا: إجراءات ذات طابع سياسي:

تتمثل تلك الإجراءات في توسيع صلاحيات البلدية إلى المجال الاقتصادي من خلال إسهامها في التخطيط الاقتصادي، بترسيخ فكرة المخطط المحلي للتنمية وهو شكل من أشكال الديمقراطية. كما أن سياسة اللامركزية التي انتهجتها الدولة، كان لها الفضل في إصلاح التسيير الإداري والمالي للبلديات، فاللامركزية أوكلت للجماعات المحلية تسيير الشؤون الإدارية والمالية للبلديات، فاللامركزية أوكلت للجماعات المحلية تسيير الشؤون الإدارية والمالية على المستوى المحلي نظرا لضخامة المسؤولية على عاتق السلطة المركزية.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> بوحنية قوي، حوكمة التنمية المستدامة في النظرية والتطبيق دراسة لبعض النماذج والمؤشرات، المكتبة الوطنية الجزائرية، الجزائر، 2016، ص 223.

<sup>2</sup> موسى رحمان، تسيير وتمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات الاقتصادية، ملتقى دولي حول واقع الجماعات المحلية في ظل الإصلاحات المالية وآفاق التنمية المحلية، جامعة باتنة، الجزائر، 2004، ص 22.

<sup>3</sup> - المرجع نفسه، ص 63.

### ثانيا: إجراءات ذات طابع إداري:

تجسيدا لمبدأ اللامركزية الإدارية واتساع نطاق اختصاص البلدية، عمدت الدولة إلى إنشاء أجهزة مختصة على المستوى المحلي لدعم الصلاحيات المنوطة بالبلدية تمثلت في المجالس المحلية المنتخبة البلدية والولائية، فالمجلس الشعبي البلدي له صلاحيات واسعة النطاق في مجال تسيير المؤسسات في البلدية، وصلاحياته تشكل مصدر الإنفاق ومكلفة للبلدية.

لهذا الغرض، وضعت وثيقة الميزانية لتجسيد العمليات المالية وترتيبها وتبويبها وفق قواعد المحاسبة العمومية.

### ثالثا: إجراءات ذات طابع فني:

وتتمثل هذه الإجراءات في تبسيط وثائق الميزانية والمحاسبة، في البداية كانت الميزانية تتميز بالتعقيد لتعدد الأبواب والصفحات والمواد حيث كانت صفحات الميزانية 40 وأصبح لا يتعدى 09 صفحات، الأبواب كانت 40 و 184 مادة ثم أصبحت 20 بابا و 77 مادة، أمام هذا الوضع، فكرت السلطات المركزية في إحداث نظام جديد في وثائق الميزانية، وذلك بإنشاء مخطط محاسبي بلدي ينظم مالية البلديات ويجعلها على النحو الموالي:

- إبراز عمليات الاستثمار والتجهيز الاقتصادي كنفقات،
- الميزانية الإضافية كوثيقة نهائية التعديل الميزانية الأولية،
- تصنيف النفقات والإيرادات حسب طبيعتها وحسب المصالح وفي هذا الصدد، أنشأت محاسبة حسب الطبيعة للبلديات الصغيرة ومحاسبة المصالح والطبيعة المحافظات الكبرى،
- جعل الحساب الإداري ذا أهمية في الرقابة على تأدية الوظائف المالية على أكمل وجه، فهو يترجم الحياة الاقتصادية والمالية للبلدية .

إضافة إلى هذه الإجراءات، عملت الدولة الجزائرية على دعم سبل جباية الضريبة التي تعد موردا أساسيا في ميزانية البلدية بالأساليب أدناه.

### 2.2.2 تدعيم جباية الضريبة:

نظرا للمشاكل التي تواجهها عملية التحصيل الجبائي وعدم كفاية الموارد الضريبية، عملت السلطة المركزية عن طريق هياكلها الوزارية المتمثلة في العمل المشترك لوزارة الداخلية ووزارة المالية بإجراء دوريات وملتقيات من أجل توعية الجهاز الإداري القائم على الجباية ومحاولة حل المشاكل

والوصول إلى الحلول الممكنة. ويمكن تلخيص جملة الإجراءات المتخذة في مجال تحميل الغربية في ثلاث نقاط رئيسية والتي سيتم إثراؤها<sup>1</sup>.

#### أولاً: الإحصاء الضريبي:

يتجلى دور السلطات المحلية في هذا الصدد بإعلاء صلاحية الإحصاء الجبائي الأعوان من الإدارة الجبائية، وهذا الإحصاء يمس الملكيات المبنية وغير المبنية، الأراضي الزراعية ومصادر أخرى للإيرادات.

ومنذ 1994، تم إخضاع الأراضي الزراعية للرسم العقاري على الملكيات غير العينية تحرص الإدارة الجبائية على إحصاء كافة المكلفين المقيمين في إقليم البلدية والتأكد من ايداع الملفات الجبائية.

ومنه، فاستكمال الإحصاء الضريبي لا يكون إلا بالتعاون بين السلطات المحلية والمصالح الجبائية. وعليه، لابد من تنشيط عملية الإحصاء الى جانب المتابعة التي تتم على مستوى القباضات. ثانياً: جباية المعلومة الضريبية:

تحتفظ الجماعات المحلية بمجموعة من المعلومات التي تهم الوعاء الضريبي، تلك المعلومات تدعم بها مصالح إدارة الضرائب من خلال تبليغ دوري ويحتوي على:

- رخص البناء (متعلقة بالرسم العقاري والضريبة على الممتلكات)، تحمل هذه الرخص كل المعلومات التي تعرف بالمكلف والوعاء الضريبي الخاضع له: الاسم واللقب، العنوان، تاريخ إصدار الرخصة، تاريخ البناء، المساحة المبنية والمساحة الغير المبنية،
- كشوفات الوفيات المرتفعة بمتابعة حقوق الميراث،
- قوائم مربي المواشي مع تحديد عدد المواشي ووعاء الضريبة على الدخل الإجمالي،
- قائمة الفلاحين مع تحديد المساحات المزروعة والريوع،
- قائمة الملتزمين في السوق مع تحديد مبلغ المناقصة،

<sup>1</sup> - بسمه عولي، تقييم الجباية المحلية في الجزائر (أسباب ضعف، معوقات، وسبل تعبئة الجباية المحلية)، مجلة البحوث والدراسات الإنسانية، 2008، ص20.

على أساس من المعلومات يكتمل عمل الأجهزة المحلية من سلطات البلدية إلى أعوان الإدارة الجبائية في مجال جلب المعلومات الجبائية<sup>1</sup>.

### ثالثا: تحصيل الضريبة بالإكراه:

إن التهرب الضريبي يعمل على المساس بالوضع المالي للجماعات المحلية، بحيث يساهم في حرمانها من مبالغ كبيرة للعائدات من الإيرادات المحلية، والتي تكون بحاجة ماسة لها من أجل القيام بمختلف وظائفها، لهذا من الضروري على الفاعلين في هذا المجال القيام بمكافحة التهريب وتحسين أدوات التحصيل الجبائي، كما يجب على المشرع الجزائري وضع قوانين صارمة في هذا المجال، والقيام بحملات تحسيس وتوعية للمنتخبين المحليين المكلفين بالضريبة والمواصلين بدور الضرائب في خدمة المرفق العمومي ومساهمتها في زيادة موارد الميزانية المحلية.

ويتطلب هذا الإجراء تدخل السلطات المحلية من خلال توفير الأمن لأعوان المتابعة الجبائية، وقد تم إنشاء سلك شرطة البلدية وتحديد مهامها، كما خول لها المرسوم التدخل بطلب من رئيس المجلس الشعبي البلدي في حالة جباية الضريبة بالإكراه. فالسلطة المحلية مجبرة على توفير الأمن والحماية لأعوان الإدارة الجبائية عند تدخلهم لجباية الضريبة بالإكراه في حالة تعسف المكلف بالضريبة ورفضه تسديد ما عليه من ضرائب.

- وغرامات التأخير، ولتجنيب أعوان الإدارة الجبائية تعرضهم للاعتداء الجسدي والكلامي من قبل المكلفين.

والإجراءات المتخذة من طرف السلطات بهدف الحد من جمود الإيرادات تبقى ضعيفة أمام النمو السريع والمتزايد للنفقات مما يؤدي إلى عدم التوازن بين كمية الإيرادات وكمية النفقات المتزايدة، وهو الأمر الذي يدفع بالبلدية إلى طلب المساعدة من الدولة حتى تحقق توازن الميزانية.

<sup>1</sup> - بسمة عولي، مرجع سابق، ص 22.

## الخاتمة:

يمكن القول أخيرا أن الجماعات المحلية تمثل المحرك الأساسي لعجلة التنمية المحلية في الجزائر، حيث تعمل في إطار نظام إداري محلي يركز على قواعد اللامركزية الإدارية التي أصبحت أسلوبا ناجعا في تسيير الإدارة المحلية وبالتالي كان لزاما على الدولة توفير جميع الوسائل خاصة المالية بغية القيام بهذه المهمة وبقا المهام ونجد على رأس الموارد المالية الجباية المحلية التي تمثل أهم مصدر من مصادر تمويل الجماعات المحلية، إذ تمثل في الغالب أكثر من نصف الموارد الذاتية.

من خلال دارستنا لموضوع تفعيل الجباية على مستوى الإدارة المحلية استخلصنا حقيقة مفادها أن الوضعية المالية الحالية والمتأزمة التي تعرفها الجماعات المحلية ترجع بالدرجة الأولى إلى كيفية توزيع الموارد الجبائية بين الجماعات المحلية والدولة، والتي تظهر فيها عدم التوازن بين مردودية ضرائب الدولة وتلك العائد ليسوء تسيير للجماعات المحلية من جهة، ومن جهة أخرى عدم توزيعها على الجماعات المحلية فيما بينها وهذه الموارد.

وقد تبين لنا من خلال تحليلنا لبنية الجباية العائدة للجماعات المحلية أن أغلبية الضرائب والرسوم عبارة عن ضرائب ورسوم ذات مردودية ضعيفة، وذلك بسبب محدودية وعائها أو قلة المكلفين بها باستثناء بعض الضرائب والرسوم التي تسير التطور الاقتصادي كالرسم على النشاط المهني والرسم على القيمة المضافة.

وعليه وقوفا عند هذه الأسباب، يتضح لنا ضرورة إعادة الاعتبار للموارد الجبائية المحلية، بغرض رفع مردودية الضرائب الموجودة، عن طريق إشراك الجماعات المحلية، ولتفعيل الجباية المحلية يجب العمل على ما يلي:

- مكافحة الغش والتهريب الجبائي، وهذا من خلال اتخاذ مجموعة من الإجراءات التشريعية، لجعل القوانين الجبائية مرنة وأيضا تطبيق غرامات جبائية وجنائية ردعية على كل من يقوم بالغش الجبائي.
- عصنة الجباية المحلية بتدعيم الإدارة الجبائية بالوسائل الحديثة، ووضع التحفيزات والكفاءات المهنية.
- التحكم في النفقات المحلية، وذلك بترشيد الإنفاق، وإعادة النظر في توزيع الأعباء بين السلطات المركزية والسلطات المحلية، كان نتحمل كل وزارة النفقات والاحتياجات التابعة لقطاعها

- بحب إشراك البلديات والولايات في عملية التحصيل سواء بمساعدة القابض البلدي او بتعزيز وسائله.
- تعزيز اللامركزية والسلطة الحالية للجماعات المحلية، وبالتالي تصبح الجماعات المحلية مسؤولة عن مواردها الخاصة.
- تشجيع المشاريع الاقتصادية على المستوى المحلي مما يؤدي إلى تحقيق عائدات مالية معتبرة يتم توجيهها لصالح الجماعات المحلية.
- إبراز دور المنتخبين المحليين في البحث المستمر عن المصادر المختلفة بخلق أوعية جبائية، ومن ثم زيادة المردود المالي للضرائب المحلية.
- الاعتماد على مصادر أخرى غير الجبائية، بحيث ينبغي على الجماعات المحلية أن تهتم كثيرا بممتلكاتها والمتمثلة في الأملاك الداخلة في ذمتها، وهي تشمل العقارات والمنقولات وتحسين استغلالها جيدا، من خلال إنشاء هياكل قاعدية تساعد على إنجاز بعض المشاريع الاستثمارية المنتجة كالأسواق والمذابح.
- ضمان عنصر بشري مؤهل، بإمكانه التحكم في تحصيل الموارد الجبائية المحلية.
- مراجعة التوزيع الحالي الغير عادل للجباية بين الدولة والجماعات المحلية، وضرورة تنازل الدولة على بعض الضرائب لصالح الجماعات المحلية، ويتعلق الأمر بتلك الضرائب التي يسهل ربط وعائها بالجماعات المحلية مثل الضريبة على الأجور، ورسوم التسجيل والطوابع.
- يجب أن تكون الجماعات المحلية مؤهلة قانونا لتحديد معدلات الضرائب والرسوم ضمن حصص تحدد بموجب القانون .
- تكييف الوسائل المالية والبشرية مع المهام المنوطة بالجماعات المحلية.

### المراجع:

- بسمة عولمي، تقييم الجباية المحلية في الجزائر (أسباب ضعف، معوقات، وسبل تعبئة الجباية المحلية)، مجلة البحوث والدراسات الإنسانية، 2008.
- بوحنية قوي، حوكمة التنمية المستدامة في النظرية والتطبيق دراسة لبعض النماذج والمؤشرات، المكتبة الوطنية الجزائرية، الجزائر، 2016.
- تقرير الأمم المتحدة حول "سياسات الايداع وممارسة الحكم المحلي، 1996.



- جمال زيدان، إدارة التنمية المحلية في الجزائر بين النصوص القانونية ومتطلبات الواقع دراسة تحليلية لدور البلدية حسب القانون البلدي الجديد 10/11، دار الأمة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2014.
- راجح بحشاشي، سبل تفعيل الجباية المحلية في الجزائر، مجلة القانون العقاري، جامعة البليدة، الجزائر، العدد 6، 2019.
- سعيد مقدم، علاقة الناخب بالمنتخب المحلي وانعكاسها على التنمية المحلية، أعمال الملتقى الدولي الثالث حول الجماعات المحلية في الدول المغاربية في ظل التشريعات الجديدة والمنتظرة، المنعقد يومي 01 و02 ديسمبر 2015، جامعة الشهيد حلي لخضر الوادي، الجزائر.
- سمير محمد عبد الوهاب، البلديات والمحليات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر، 2009.
- صالح بوسطعة، المالية المحلية، دار إسهامات في أدبيات المؤسسة، تونس، 2004.
- عادل محمد زايد، تطوير مستقبل الإدارة المحلية العربية، المنظمة العربية للتنمية الإدارية بحوث ودراسات، القاهرة، 2014.
- عبد العزيز عبد الكريم، دور القطاع الخاص في تنمية المدن العربية، ورقة مقدمة في ندوة دمشق، المعهد العربي لإنماء المدن، 2000.
- عبد النور ناجي، دور الإدارة المحلية في تقديم الخدمات العامة تجربة البلديات الجزائرية، مجلة دفاتر السياسة والقانون، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، العدد الأول، الجزائر، ماي 2009.
- عبد الوهاب بن بوضياف، معالم لتسيير شؤون البلدية، دار الهدى عين مليلة، الجزائر، 2014.
- عبيرات مقدم عبد العزيز، التنمية الاقتصادية في ظل العولمة، مجلة العلوم الإنسانية، 2007.
- عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، ط1، 2010.
- غانم عبد الغني، العلاقة بين الإدارة المركزية والإدارة المحلية في الجزائر، ورقة مقدمة في ندوة العلاقة بين الإدارة المركزية والإدارة المحلية، المعهد العربي لإنماء المدن، بيروت، 2002.
- لحرش عبد الرحيم، البلديات والتنمية المحلية، فواصل للنشر والتوزيع، الجزائر، 2022.
- موسى رحمان، تسيير وتمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات الاقتصادية، ملتقى دولي حول واقع الجماعات المحلية في ظل الإصلاحات المالية وأفاق التنمية المحلية، جامعة باتنة، الجزائر، 2004.

## التنمية المحلية في الصين: تحليل نموذج المدن الصناعية الصغيرة

### Local Development in China: Analyzing the 'Small Industrial Cities' Model

أ.د. عديلة محمد الطاهر، جامعة محمد بوضياف - المسيلة (الجزائر)

mohamedtahir.adila@univ-msila.dz

#### ملخص:

تستكشف هذه الدراسة التنمية المحلية في الصين من خلال تحليل نموذج المدن الصناعية الصغيرة الذي كان محركاً رئيساً للنمو الاقتصادي الصيني خلال العقود الأخيرة. وتسلط الضوء على كيفية مساهمة هذه المدن في التنمية الإقليمية، خلق فرص العمل، والتخصص الصناعي، مع تقليل الفجوات بين المناطق الحضرية والريفية. تتناول كذلك عوامل نجاح هذا النموذج، بما في ذلك السياسات الحكومية، مشاركة القطاع الخاص، وتطوير البنية التحتية، مع معالجة التحديات مثل التلوث البيئي والمنافسة الإقليمية. أخيراً، تقدم الدراسة توصيات لتحقيق تنمية مستدامة، تحسين التخطيط الحضري، والابتكار التكنولوجي لتعزيز فعالية النموذج. تشير النتائج إلى أن المدن الصناعية الصينية الصغيرة تقدم دروساً قيمة للدول النامية الأخرى التي تسعى لتحقيق استراتيجيات تنمية محلية متوازنة وشاملة.

**الكلمات المفتاحية:** التنمية المحلية؛ المدن الصناعية الصغيرة؛ النمو الاقتصادي الصيني؛ التفاوتات الإقليمية؛ التصنيع المستدام.

#### Abstract:

This study examines local development in China through the analysis of the small industrial towns model, which has been a key driver of China's economic growth in recent decades. It highlights how these towns have contributed to regional development, job creation, and industrial specialization while reducing urban-rural disparities. It also explores the success factors of this model, including government policies, private sector involvement, and infrastructure development, while also addressing challenges such as environmental pollution and regional competition. Finally, the study proposes recommendations for sustainable development, improved urban planning, and technological innovation to enhance the model's effectiveness.

**Keywords:** Local Development; Small Industrial Towns; China's Economic Growth; Regional Disparities; Sustainable Industrialization.

## مقدمة

تحتل التنمية المحلية بأهمية متزايدة في الخطابات التنموية المعاصرة، حيث ينظر إليها على أنها محرك حيوي لتحقيق النمو الشامل والمستدام على مستوى القاعدة الشعبية. فبدلاً من الاعتماد فقط على السياسات والاستراتيجيات الوطنية الشاملة تبرز الحاجة إلى استكشاف النماذج التطبيقية الناجحة التي يمكن أن تحدث تحولات إيجابية في المجتمعات المحلية، خاصة في سياق مكافحة الفقر وتعزيز الازدهار الاقتصادي في المناطق الريفية. وفي هذا الإطار، يمثل نموذج "المدن الصناعية الصغيرة" في الصين دراسة حالة بارزة تستحق التحليل المعمق، فقد أظهرت التجربة الصينية كيف يمكن لمبادرات التنمية المحلية التي تركز على الصناعة والابتكار والمشاركة المجتمعية أن تحدث تحولات اجتماعية واقتصادية كبيرة، وأن تساهم بشكل فعال في الحد من الفقر وتحسين مستويات المعيشة في القرى والمناطق الريفية.

تستكشف هذه الدراسة نموذج "المدن الصناعية الصغيرة" في الصين كاستراتيجية مبتكرة للتنمية المحلية، والتي تعتمد على تحويل المناطق الريفية إلى مراكز صناعية صغيرة لتحفيز النمو الاقتصادي وخلق فرص للعمل. يجسد هذا النموذج سياسة الصين في الجمع بين التصنيع المحلي والتنمية الريفية. كما تهدف الدراسة إلى تحليل نموذج "المدن الصناعية الصغيرة" في الصين بعمق، واستخلاص الدروس المستفادة منه، وتقييم إمكانية تطبيقه في سياقات تنموية أخرى مع الأخذ في الاعتبار الاختلافات الثقافية والاقتصادية والاجتماعية.

## الإشكالية

- كيف نجحت الصين في توظيف هذا النموذج لتحقيق التنمية المحلية المستدامة؟
- ما العوامل التي ساهمت في نجاح هذه الإستراتيجية مقارنة ببرامج التنمية المحلية الأخرى؟
- هل يمكن تكرار هذه التجربة في دول نامية أخرى؟

## الفرضيات

1. الفرضية الرئيسية: يعتمد نجاح النموذج التنموي المحلي على الربط بين التصنيع المحلي والتنمية الريفية.
2. الفرضيات الثانوية:
  - يعتبر الدعم الحكومي المالي والتقني عاملاً حاسماً في نجاح عملية التنمية المحلية.

- ساهمت المرونة في التكيف مع الخصائص المحلية في نجاح عملية التنمية المحلية.
- كانت البنية التحتية المحسنة شرطاً أساسياً لنجاح عملية التنمية المحلية.

### النتائج المتوقعة

- تحديد المكونات الأساسية لنجاح النموذج الصيني.
- تحليل أثر هذه الاستراتيجية على مؤشرات التنمية المحلية.
- تطوير إطار مقترح لتطبيق النموذج في سياقات مختلفة.
- تقديم توصيات لصانعي السياسات في الدول النامية.

### الخطة

- الإطار المفاهيمي للتنمية المحلية.
- دراسة حالة: نموذج "المدن الصناعية الصغيرة" في الصين.
- تحليل العوامل الرئيسية التي ساهمت في نجاح نموذج "المدن الصناعية الصغيرة" في الصين.

- مقارنة نموذج "المدن الصناعية الصغيرة" بنماذج تنمية محلية أخرى ناجحة.
- مناقشة إمكانية تطبيق نموذج "المدن الصناعية الصغيرة" في سياقات تنموية أخرى.

### 1. الإطار المفاهيمي للتنمية المحلية

#### 1.1. تعريف التنمية المحلية

تناول العديد من الباحثين والمنظمات مفهوم التنمية المحلية من زوايا مختلفة مما أدى إلى ظهور تعاريف متنوعة تعكس جوانبه المتعددة. ففي جوهرها، تعرف التنمية المحلية بأنها عملية بناء المجتمع المحلي من خلال تحسين العمليات التي تجري من خلالها الأمور، وهذا التحسين لا يقتصر على جانب واحد بل يشمل تفاعلات متنوعة تجمع أشخاصاً من خلفيات وظروف مختلفة للعمل سوياً، مما يعزز الاحترام المتبادل والشعور بالانتماء للمجتمع. وعليه يمكن اعتبار التنمية المحلية عملية مركبة وحركة اجتماعية تهدف إلى تحقيق المتطلبات الاجتماعية وإشباع الحاجات الأساسية للسكان في منطقة معينة.

تقوم التنمية المحلية على أربعة ركائز أساسية تتكامل فيما بينها لتحقيق أهدافها. أولاً، المكان، وهو الحيز الترابي المحدد جغرافياً أو إدارياً والذي يتمتع بمزايا وموارد متاحة. ثانياً، المجتمع المحلي،

وهو سكان المكان المحدد الذين تجمعهم مصالح وانتماءات مشتركة ولديهم الموارد والإمكانات. ثالثاً، الحكومة، التي تلعب دوراً حيوياً من خلال النظام السياسي والمؤسسات والخدمات والبنى التحتية والتشريعات. وأخيراً، الإدارة المحلية، التي تعتبر حلقة الوصل بين الحكومة والمجتمع المحلي في تنفيذ خطط التنمية.

وبالنظر إلى أهمية التنمية المحلية، فقد حرصت أغلب دول العالم على متابعتها والتأكد من تطبيقها بشكل صحيح، حيث أنشأت العديد من الحكومات مديريات خاصة بالتنمية المحلية تتبع لوزارات تعمل في مجال التنمية والشؤون الاجتماعية، وتهدف هذه الجهود إلى النهوض بكافة المجالات المكونة للمجتمع المحلي، ودعم سلوك الأفراد وصقل مهاراتهم ليتمكنوا من تطوير أنفسهم، مما ينعكس إيجاباً على مجتمعهم ويؤدي إلى نموه في مختلف القطاعات. ويمكن اعتبار التنمية المحلية، على عكس التحرك الاجتماعي الذي يركز غالباً على النزاع لكسب النفوذ، مساراً تعاونياً يشمل كافة قطاعات المجتمع المحلي ومبنيهاً على إيجاد أرضية مشتركة وتحديد رؤية مشتركة والسعي لتحقيقها<sup>1</sup>.

## 2.1. أهمية التنمية المحلية في تحقيق التنمية المستدامة

تعد التنمية المحلية ركناً أساسياً لتحقيق التنمية المستدامة، حيث إنها تساهم في تحقيق عمليات كمية ونوعية تهدف إلى تحسين مستدام للظروف المعيشية للسكان المقيمين في منطقة محددة على الأصعدة المؤسسية والجغرافية والثقافية. وتلعب التنمية المحلية المستدامة دوراً حاسماً في تلبية احتياجات المجتمع المحلي الحالية دون المساس بقدرة الأجيال القادمة على تلبية احتياجاتها الخاصة.

وتعتبر التنمية المحلية المستدامة عملية تشاركية وديناميكية للتنمية الاجتماعية والاقتصادية الجماعية، حيث تعتمد على تعبئة ومسؤولية السكان المحليين المنظمين والمدعومين من خلال عمليات قطاعية منسقة، وتنطلق من الإمكانيات الداخلية للمنطقة مع دمج الفاعلين القطاعيين والمحليين في إعداد برامج وخطط التنمية المحلية. ولتحقيق ذلك، تتطلب التنمية المحلية المستدامة تطوير أساليب إدارة متكاملة يتم بواسطتها التعامل مع المجتمع على أنه نظام متكامل يشتمل على مجموعة من النظم كالنظام الاقتصادي والاجتماعي والبيئي. كما أنها تستلزم تعبئة

<sup>1</sup> نوى نبيلة، بوجلال أنفال: اللامركزية المالية مدخل لزيادة التمويل المحلي وتعزيز التنمية المحلية- التجربة الصينية، مجلة ابن خلدون للإبداع والتنمية، مجلد 2، عدد 2، 2020-10-15، ص.ص: 93-77.

الطاقات البشرية المستهدفة بالتنمية والانتقال من مرحلة إثبات الموقف والرأي إلى مرحلة الفعل الإيجابي<sup>1</sup>.

### 3.1. أهداف التنمية المحلية على مختلف الأصعدة (الاقتصادية، الاجتماعية، البيئية، السياسية)

تسعى التنمية المحلية إلى تحقيق أهداف متنوعة ومتكاملة على مختلف الأصعدة. فعلى الصعيد الاقتصادي، تهدف إلى تحقيق معدلات نمو اقتصادي مرتفعة وعدالة في توزيع منافع وعوائد التنمية، وتعزيز الميزة التنافسية لكل منطقة بما يوفر المزيد من فرص العمل، والارتقاء بمستوى الدخل للمواطنين المحليين، ورفع الكفاءة الإنتاجية للاقتصاد المحلي. كما تسعى للاستفادة من كافة الموارد الأولية المتاحة لتوفير الكفاية الذاتية للمجتمع وتحويل جزء منها إلى تجارة محلية وخارجية تعود بالفائدة على الجميع. ومن بين الأهداف الاقتصادية أيضا زيادة الدخل الحقيقي للمواطنين وتنوع مصادر الدخل المحلية.

أما على الصعيد الاجتماعي، فإن التنمية المحلية تهدف إلى تحسين الظروف المعيشية للمواطنين من خلال زيادة الإنتاج وتلبية احتياجات المجتمع من بنية تحتية وخدمات ملحة. كما تطمح إلى تحقيق العدالة الاجتماعية، وحل المشكلات الناتجة عن ضعف التنمية الاقتصادية كالبطالة، وتدعيم الحياة داخل الأسرة الواحدة لزيادة تماسكها واستقرارها.

وفيما يتعلق بالجانب البيئي، فإن التنمية المحلية تسعى إلى الحفاظ على الموارد الطبيعية وتعزيز الاستدامة البيئية. وتهدف التنمية البيئية المحلية تحديدا إلى استمرارية وقدرة الموارد البيئية المتاحة على التجدد المستقبلي والتحسين المستمر لمستوى البيئة المعيشية للمواطنين. كما أن التنمية المحلية المستدامة تهدف إلى تحقيق عمليات كمية ونوعية لتحسين مستدام للظروف المعيشية مع مراعاة البعد البيئي.

وعلى الصعيد السياسي والإداري، تهدف التنمية المحلية إلى تفعيل دور المشاركة الشعبية وإشراك المواطنين في عملية صنع القرار وتحديد الاحتياجات وترتيب الأولويات. كما تسعى إلى التقليل من المركزية وتفعيل دور البلديات ومؤسسات المجتمع المحلي في النهوض بالتنمية

<sup>1</sup>أشارف عبد القادر، رمضاني لعلا: الدور الاقتصادي للضرائب في تمويل التنمية المحلية بالدول الناشئة (تجربة الصين)،

مجلة دفاتر اقتصادية، مجلد 8، عدد 2، 2018-04-05، ص: 212-190.

المحلية.بالإضافة إلى ذلك، تهدف إلى تعزيز دور المواطنين للمشاركة في تنمية مجتمعاتهم المحلية ومتابعة تنفيذ المشروعات، وتحقيق اللامركزية التنموية بالزيادة المطردة لدور ومسؤوليات المنظمات المحلية في هذه التنمية<sup>1</sup>.

## 2. دراسة حالة: نموذج "المدن الصناعية الصغيرة" في الصين

يعود تاريخ نشأة وتطور نموذج "المدن الصناعية الصغيرة" في الصين إلى فترة ما قبل الإصلاح الاقتصادي الذي بدأ في عام 1978، ففي تلك الفترة ظهر ما عرف باسم "مؤسسات الكوميونة واللواء"، والتي كانت تمثل شكلا من أشكال المؤسسات الجماعية التي تهدف إلى دعم التنمية الريفية وتحقيق الاكتفاء الذاتي على المستوى المحلي. وكانت هذه المؤسسات، التي غالبا ما كانت صغيرة الحجم وتعتمد على تكنولوجيا بسيطة، تعمل في مجالات متنوعة مثل تصنيع الأدوات الزراعية، وتجهيز المنتجات الزراعية، وإنتاج مواد البناء الأساسية. وقد لعبت هذه المؤسسات دورا مهما في توفير فرص عمل غير زراعية لسكان الريف، والمساهمة في زيادة دخلهم في ظل القيود التي كانت مفروضة على الهجرة من الريف إلى المدن.

ومع بداية فترة الإصلاح والانفتاح في عام 1978 شهدت هذه المؤسسات تحولا كبيرا، حيث تم تغيير اسمها رسميا في عام 1984 إلى "مؤسسات البلدات والقرى". وقد لعبت هذه المؤسسات دورا محوريا في عملية الإصلاح الاقتصادي، حيث أصبحت جزءا أساسيا من الاقتصاد الصيني، وساهمت بشكل كبير في النمو الاقتصادي السريع الذي شهدته البلاد في الثمانينيات والتسعينيات. وقد تميزت مؤسسات البلدات والقرى بمرونتها وقدرتها على التكيف مع متطلبات السوق، حيث كانت تتمتع بقدر كبير من الاستقلالية في عملياتها وكانت أكثر توجهها نحو السوق مقارنة بالمؤسسات المملوكة للدولة. كما أنها استطاعت استيعاب فائض العمالة الريفية الهائل الذي نتج عن الإصلاحات الزراعية، مما ساهم في زيادة دخل المزارعين وتضييق الفجوة بين الريف والحضر<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> نوى نبيلة، بوجلال أنفال: مرجع سابق، ص: 77-93.

<sup>2</sup>Hongfang Han, Runde Gu, Yangyang Yang, Impacts of low-carbon city pilot policy on ecological well-being performance across Chinese cities: A spatial difference-in-difference analysis, Sustainable Cities and Society, مجلد 118, 2025, 105864, <https://doi.org/10.1016/j.scs.2024.105864>.

## 1.2. الخصائص والمكونات الأساسية لهذا النموذج

تتميز مؤسسات البلديات والقرى (TVEs)، التي تشكل جوهر نموذج "المدن الصناعية الصغيرة"، بعدة خصائص ومكونات أساسية ساهمت في نجاحها. فعلى صعيد الهيكل التنظيمي، كانت معظم هذه المؤسسات مملوكة بشكل جماعي من قبل سكان البلدة أو القرية، ولكن حقوق الملكية كانت تمارس نيابة عنهم من قبل حكومات البلديات والقرى. وقد أتاح هذا الهيكل درجة عالية من الاستقلالية في العمليات، حيث كانت هذه المؤسسات تشتري معظم موادها الخام من السوق وتبيع منتجاتها بأسعار السوق. كما كانت تتمتع بقدرة أكبر على توظيف وفصل العمال مقارنة بالمؤسسات المملوكة للدولة.

وقد ازدهرت في هذه المدن الصناعية الصغيرة صناعات متنوعة، ولكن كان التركيز بشكل خاص على الصناعات الخفيفة والعمالة الكثيفة مثل النسيج والملابس وتجهيز الأغذية وصناعة الألعاب. وقد ساهم هذا التركيز في استيعاب أعداد كبيرة من العمالة الريفية غير الماهرة. بالإضافة إلى ذلك، استفادت هذه المؤسسات من انخفاض تكاليف العمالة مقارنة بالمناطق الحضرية، مما جعلها قادرة على المنافسة بفعالية في الأسواق المحلية والدولية.

وعلى صعيد المكونات الأخرى للنموذج، لعبت البنية التحتية دوراً متزايد الأهمية في دعم نمو هذه المدن الصناعية الصغيرة. فمع تطور هذه المدن، تم الاستثمار في تحسين الطرق وشبكات الكهرباء والمياه والاتصالات، مما ساهم في خلق بيئة جاذبة للأعمال والاستثمارات. كما أن المشاركة المجتمعية كانت مكوناً أساسياً في نجاح هذا النموذج، حيث كان السكان المحليون غالباً ما يشاركون في تأسيس وإدارة هذه المؤسسات، مما خلق شعوراً بالملكية والمسؤولية المشتركة<sup>1</sup>.

## 2.2. آليات التنفيذ والاستراتيجيات المتبعة في تطبيقه

اعتمد نموذج "المدن الصناعية الصغيرة" في الصين على آليات تنفيذ واستراتيجيات متنوعة ساهمت في تطبيقه على نطاق واسع وتحقيق أهدافه. فقد لعبت الحكومة المحلية دوراً حاسماً في دعم وتوجيه إنشاء وتطوير هذه المدن الصناعية الصغيرة. ففي المراحل الأولى، قدمت الحكومات المحلية الدعم المالي والتنظيمي لمؤسسات البلديات والقرى، وساعدت في الحصول على القروض من

<sup>1</sup> حلاسي هجره، عبدو عيشوش: مساهمة المباني الخضراء في تحقيق التنمية المستدامة: التجربة الصينية أنموذجاً، مجلة دراسات وأبحاث اقتصادية في الطاقات المتجددة، مجلد 9، عدد 1، 30-04-2022، ص: 144-169.



البنوك المملوكة للدولة. كما أنها لعبت دوراً في تسهيل الحصول على الأراضي وتوفير البنية التحتية الأساسية.

وقد تم تطبيق استراتيجيات اقتصادية واجتماعية مختلفة لتحفيز النمو والقضاء على الفقر في هذه المناطق الريفية. فقد شجعت الحكومة المحلية على تطوير الصناعات التي تعتمد على الموارد المحلية والعمالة الريفية الوفيرة. كما تم تبني سياسات لتشجيع الاستثمارات المحلية والخارجية في هذه المناطق، مما ساهم في توسيع نطاق الأنشطة الصناعية وتنويعها. بالإضافة إلى ذلك، تم تطبيق استراتيجيات لتعزيز مهارات العمالة الريفية من خلال برامج التدريب المهني، مما ساهم في تحسين إنتاجية هذه المؤسسات وقدرتها التنافسية.

وقد تميز نموذج "المدن الصناعية الصغيرة" بالمرونة والقدرة على التكيف مع التغيرات الاقتصادية. ففي المراحل الأولى من الإصلاح الاقتصادي، استغلت هذه المؤسسات الفجوات التي تركتها المؤسسات المملوكة للدولة في السوق، وقامت بإنتاج السلع الاستهلاكية التي كانت هناك حاجة إليها. ومع تطور الاقتصاد الصيني وزيادة حدة المنافسة، استطاعت هذه المؤسسات أن تتكيف من خلال تحسين جودة منتجاتها وتبني تقنيات جديدة واستكشاف أسواق خارجية<sup>1</sup>.

3.2. تحليل وتقييم مدى نجاح هذا النموذج في تحقيق التنمية المحلية والقضاء على الفقر في القرى الصينية

لقد حقق نموذج "المدن الصناعية الصغيرة" في الصين نجاحاً ملحوظاً في تحقيق التنمية المحلية والمساهمة بشكل كبير في القضاء على الفقر في القرى الصينية. فقد أظهرت الأدلة الإحصائية والدراسات المختلفة التأثير الإيجابي لهذا النموذج على التنمية الاقتصادية والاجتماعية في المناطق الريفية. فقد ساهمت مؤسسات البلدات والقرى (TVEs) بشكل فعال في امتصاص فائض العمالة الريفية الهائل الذي نتج عن الإصلاحات الزراعية، حيث استوعبت حوالي 135 مليون عامل بحلول عام 1996. وقد أدى توفير فرص عمل غير زراعية إلى زيادة دخل المزارعين بشكل كبير، حيث ارتفع

<sup>1</sup> Li Y, Chen H, Yu P, Yang L. Development and Challenges of Low-Carbon Cities in China: Current Situation, Influencing Factors, and Sustainability Strategies. Buildings. 2025; 15(3):350. <https://doi.org/10.3390/buildings15030350>

متوسط الدخل السنوي للعاملين في هذه المؤسسات إلى حوالي 3000 دولار أمريكي في عام 2012، مقارنة بـ 1200 دولار أمريكي كمتوسط دخل سنوي للمزارعين في الصين.

وقد ساهمت هذه المؤسسات أيضا في تحسين البنية التحتية والخدمات العامة في المناطق الريفية. فمع زيادة إيرادات هذه المؤسسات، تمكنت الحكومات المحلية من الاستثمار في بناء الطرق والمدارس والمستشفيات، وتوفير خدمات أساسية أخرى للسكان المحليين. وقد أدى ذلك إلى تحسين نوعية الحياة في القرى الصينية وجعلها أكثر جاذبية للسكان.

وعلى الرغم من النجاح الكبير الذي حققه هذا النموذج، إلا أنه واجه أيضا بعض التحديات والانتقادات. فقد أدى النمو السريع لهذه المؤسسات في بعض الأحيان إلى مشاكل بيئية مثل تلوث الهواء والماء بسبب استخدام تقنيات إنتاج قديمة وعدم كفاية أنظمة معالجة النفايات. كما أن التحول إلى اقتصاد السوق الأكثر تنافسية في التسعينيات أدى إلى زيادة الضغوط على هذه المؤسسات، مما تطلب منها إجراء إصلاحات وتحسين قدرتها التنافسية<sup>1</sup>.

3. تحليل العوامل الرئيسية التي ساهمت في نجاح نموذج "المدن الصناعية الصغيرة" في الصين  
لقد ساهمت مجموعة من العوامل الرئيسية في النجاح الكبير الذي حققه نموذج "المدن الصناعية الصغيرة" في الصين في تحقيق التنمية المحلية والقضاء على الفقر في المناطق الريفية.

### 1.3. دور السياسات الحكومية المركزية والمحلية:

لعبت السياسات الحكومية دورا حاسما في دعم وتوجيه إنشاء وتطوير المدن الصناعية الصغيرة. ففي المراحل الأولى، قدمت الحكومة المركزية والمحلية حزمة من السياسات التحفيزية لمؤسسات البلديات والقرى (TVEs)، بما في ذلك الإعفاءات الضريبية والقروض الميسرة وتسهيل الحصول على الأراضي. كما شجعت الحكومة المحلية على تطوير الصناعات التي تعتمد على الموارد المحلية والعمالة الريفية الوفيرة. ومع تطور هذه المؤسسات، استمرت الحكومة في تقديم الدعم من خلال توفير التدريب والتكنولوجيا والمساعدة في الوصول إلى الأسواق الخارجية. وقد كان للسياسات الحكومية دور فعال في تهيئة بيئة مواتية لنمو هذه المؤسسات وازدهارها<sup>2</sup>.

<sup>1</sup>ضيف الله زينة: دور التخطيط التنموي في التنمية الدولية وعلاقته بالنوع الاجتماعي من منظور فلسفة (البن واليانج) الصينية، مجلة القانون والعلوم البيئية، مجلد3، عدد2، 2024-08-06، ص: 332-360.

<sup>2</sup> Meng Y, Hu J. Does China's Low-Carbon City Pilot Facilitate Firm Productivity? An Analysis of Industrial Firms. Sustainability. 2025; 17(3):1224. <https://doi.org/10.3390/su17031224>

### 2.3. أهمية الاستثمارات المحلية والخارجية:

ساهمت الاستثمارات المحلية والخارجية بشكل كبير في نجاح نموذج المدن الصناعية الصغيرة. فقد تم تأسيس العديد من مؤسسات البلديات والقرى بتمويل من المدخرات المحلية و رؤوس الأموال التي جمعها السكان المحليون. ومع انفتاح الصين على العالم، جذبت هذه المناطق أيضا استثمارات أجنبية مباشرة، خاصة في المناطق الساحلية، مما ساهم في إدخال تقنيات جديدة وتحسين جودة المنتجات وزيادة القدرة التنافسية. وقد لعبت هذه الاستثمارات دورا حيويا في توسيع نطاق الأنشطة الصناعية وتنويعها في هذه المدن الصغيرة.<sup>1</sup>

### 3.3. مشاركة المجتمع المحلي والقيادة المحلية:

كانت مشاركة المجتمع المحلي والقيادة المحلية عنصرا أساسيا في نجاح هذا النموذج. فقد كان السكان المحليون غالبا ما يشاركون بشكل فعال في تأسيس وإدارة مؤسسات البلديات والقرى، مما خلق شعورا بالملكية والمسؤولية المشتركة. كما لعبت القيادات المحلية، سواء كانت رسمية أو غير رسمية، دورا مهما في حشد المجتمع وتوجيه جهوده نحو تحقيق أهداف التنمية المحلية. وقد ساهمت هذه المشاركة المجتمعية القوية في ضمان أن تكون مبادرات التنمية متوافقة مع احتياجات وأولويات السكان المحليين.<sup>2</sup>

### 4.3. المرونة والقدرة على التكيف مع التغيرات الاقتصادية:

تميز نموذج المدن الصناعية الصغيرة بالمرونة والقدرة على التكيف مع التغيرات الاقتصادية التي شهدتها الصين خلال فترة الإصلاح والانفتاح. ففي المراحل الأولى، استغلت مؤسسات البلديات والقرى الفجوات التي تركتها المؤسسات المملوكة للدولة في السوق، وقامت بإنتاج السلع الاستهلاكية التي كانت هناك حاجة إليها. ومع تطور الاقتصاد وزيادة حدة المنافسة، استطاعت هذه المؤسسات أن تتكيف من خلال تحسين جودة منتجاتها وتبني تقنيات جديدة واستكشاف أسواق خارجية. وقد ساهمت هذه المرونة في استمرار نمو هذه المدن الصناعية الصغيرة وازدهارها على الرغم من

<sup>1</sup> سعدي جعفر، يوسف راضية: اقتصاد المشاركة: نموذج أعمال جديد لتحقيق التنمية المستدامة -دراسة حالة الصين-، مجلة الاقتصاد والبيئة، مجلد6، عدد1، 2023-04-03، ص: 277-297.

<sup>2</sup> عباس غالية، بوقفطان سمية: دور المسؤولية الاجتماعية في تحقيق التنمية المستدامة -شركة الصينية أنموذجا، مجلة آراء للدراسات الاقتصادية والإدارية، ومجلد3، عدد2، 2021-12-30، ص: 71-89.

## التحديات الاقتصادية المتغيرة<sup>1</sup>.

### 5.3. العوامل الثقافية والاجتماعية:

لعبت العوامل الثقافية والاجتماعية أيضا دورا في نجاح هذا النموذج. فقد كان لدى السكان المحليين في العديد من المناطق الريفية في الصين روح ريادة الأعمال والرغبة في تحسين مستويات معيشتهم. كما أن القيم الثقافية التي تشجع على العمل الجماعي والتعاون ساهمت في نجاح مؤسسات البلديات والقرى التي كانت تعتمد في كثير من الأحيان على الملكية الجماعية. وقد وفرت هذه العوامل الثقافية والاجتماعية أرضية خصبة لنمو نموذج المدن الصناعية الصغيرة وازدهاره<sup>2</sup>.

### 4. المقارنة مع النماذج الناجحة وإمكانيات التطبيق في سياقات أخرى

#### 1.4. مقارنة نموذج "المدن الصناعية الصغيرة" بنماذج تنمية محلية أخرى ناجحة

يتميز نموذج "المدن الصناعية الصغيرة" في الصين بخصائص فريدة تميزه عن نماذج التنمية المحلية الأخرى الناجحة في دول مختلفة. فعلى سبيل المثال، يختلف هذا النموذج عن نماذج التنمية المجتمعية التي تركز بشكل أساسي على بناء القدرات المحلية والمشاركة الشعبية دون التركيز بالضرورة على الصناعة كقوة دافعة رئيسية. كما أنه يختلف عن نماذج التنمية الاقتصادية المحلية التي قد تركز على قطاعات أخرى غير الصناعة، مثل السياحة أو الخدمات.

ومع ذلك، يتشابه نموذج "المدن الصناعية الصغيرة" مع نماذج أخرى في بعض الجوانب. فعلى سبيل المثال، يتفق مع العديد من النماذج الناجحة في أهمية دور الحكومة المحلية في توفير الدعم والتوجيه والمشاركة المجتمعية في عملية التنمية. كما يتشابه مع نماذج التنمية الريفية المتكاملة في هدفه إلى تحقيق توازن بين التنمية الاقتصادية والاجتماعية في المناطق الريفية، وإن كان يركز بشكل خاص على الصناعة كأداة رئيسية لتحقيق هذا الهدف. وعند مقارنة نموذج "المدن الصناعية الصغيرة" بنماذج التجديد الحضري في دول متقدمة، نجد أن هناك اختلافات واضحة في السياق والأهداف. فبينما يهدف التجديد الحضري إلى إعادة تنشيط مناطق حضرية متدهورة، يركز نموذج

<sup>1</sup>سويدي نجيب: المقاربة النخبوية الصينية لتحقيق التنمية واقتصاد السوق والتجارب المستفادة جزائريا، مجلة صوت القانون، مجلد 7، عدد 2، 2020-11-09، ص: 467-488.

<sup>2</sup>فراح أيوب، زواوي عمر حمزة: السياحة البيئية كآلية لدعم الأمن البيئي في إطار التنمية المستدامة - الصين أنموذجا-، دراسات اقتصادية، مجلد 19، عدد 1، 2025-03-09، ص: 492-503.

المدن الصناعية الصغيرة على إنشاء مراكز صناعية جديدة في المناطق الريفية. ومع ذلك، يتفق النموذجان في أهمية الاستثمار في البنية التحتية وتحفيز النمو الاقتصادي لخلق فرص عمل وتحسين مستويات المعيشة<sup>1</sup>.

#### 2.4. إمكانية تطبيق نموذج "المدن الصناعية الصغيرة" في سياقات تنمية أخرى

تثير تجربة "المدن الصناعية الصغيرة" في الصين تساؤلات حول إمكانية تطبيق هذا النموذج في سياقات تنمية أخرى حول العالم. وبالنظر إلى الاختلافات الثقافية والاقتصادية والاجتماعية بين الدول، فإن تطبيق هذا النموذج بشكل مباشر قد لا يكون ممكناً أو فعالاً في جميع الحالات. فمن الناحية الثقافية، قد تختلف المجتمعات الأخرى في قيمها وتقاليدها وأنماط مشاركتها المجتمعية، مما قد يؤثر على مدى تقبلها لنموذج يعتمد بشكل كبير على العمل الجماعي والمشاركة المجتمعية في إدارة المؤسسات الصناعية. ومن الناحية الاقتصادية، قد تختلف الدول الأخرى في هياكلها الاقتصادية ومواردها المتاحة ومستويات التنمية الصناعية فيها، مما قد يؤثر على إمكانية إنشاء مدن صناعية صغيرة ناجحة. وعلى الصعيد الاجتماعي، قد تختلف الدول في توزيع السكان ومستويات الفقر وأنظمة الحماية الاجتماعية، مما قد يتطلب تعديلات في النموذج لضمان فعاليته في سياقات مختلفة.

ومع ذلك، يمكن استخلاص بعض الدروس والمبادئ الأساسية من تجربة "المدن الصناعية الصغيرة" في الصين التي يمكن أن تكون ذات صلة بسياقات تنمية أخرى. فأهمية دور الحكومة المحلية في توفير الدعم والتوجيه، وضرورة تحفيز الاستثمارات المحلية، وأهمية مشاركة المجتمع المحلي، وضرورة المرونة والقدرة على التكيف مع التغيرات الاقتصادية، كلها مبادئ يمكن تطبيقها في سياقات مختلفة. ولتطبيق نموذج مشابه في سياقات أخرى، قد يكون من الضروري تكييف النموذج ليناسب الظروف المحلية. على سبيل المثال، في دول ذات قطاع زراعي قوي، يمكن التركيز على الصناعات الصغيرة التي تعتمد على تجهيز المنتجات الزراعية. وفي دول أخرى ذات موارد طبيعية وفيرة، يمكن تطوير صناعات صغيرة تستغل هذه الموارد بشكل مستدام. كما أن تعزيز ريادة الأعمال

<sup>1</sup>Xinyue Chen, Meie Wang, Tian Xie, Rong Jiang, Weiping Chen, Dynamic estimation of the soil environmental carrying capacity for Benzo(a)pyrene in an industrial city, China: Insight from both duration and rate of regional emission, Environmental Pollution, Vol 364, Part 2, 2025, 125346, <https://doi.org/10.1016/j.envpol.2024.125346>

وتوفير التدريب المهني يمكن أن يكون استراتيجية فعالة لتحفيز إنشاء مدن صناعية صغيرة في سياقات مختلفة<sup>1</sup>.

#### خاتمة:

تناول هذه الدراسة موضوع التنمية المحلية في الصين من خلال تحليل نموذج المدن الصناعية الصغيرة الذي يُعد أحد الركائز الأساسية للنمو الاقتصادي الصيني في العقود الأخيرة. اعتمدت الصين على هذا النموذج لتعزيز اللامركزية الاقتصادية، وتحفيز التنمية الإقليمية، وتقليل الفجوات بين المناطق الحضرية والريفية. تميزت هذه المدن بتركيزها على الصناعات التحويلية والتخصصية، مما ساهم في خلق فرص عمل، جذب الاستثمارات، وتعزيز الصادرات.

لقد أظهرت دراسة حالة نموذج "المدن الصناعية الصغيرة" في الصين كيف يمكن لمبادرات التنمية المحلية، التي تركز على الصناعة والمشاركة المجتمعية والدعم الحكومي، أن تحقق نجاحا كبيرا في تحسين مستويات المعيشة والحد من الفقر في المناطق الريفية. وقد ساهمت مؤسسات البلدات والقرى (TVEs) بشكل فعال في استيعاب فائض العمالة الريفية وزيادة دخل المزارعين، بالإضافة إلى تحسين البنية التحتية والخدمات العامة في المجتمعات المحلية.

وتشير التجربة الصينية إلى أهمية تبني سياسات حكومية داعمة، وتحفيز الاستثمارات المحلية والخارجية، وتشجيع مشاركة المجتمع المحلي، وتعزيز المرونة والقدرة على التكيف مع التغيرات الاقتصادية كعوامل رئيسية لنجاح نماذج التنمية المحلية المبتكرة. وعلى الرغم من أن تطبيق نموذج "المدن الصناعية الصغيرة" بشكل مباشر قد لا يكون ممكنا في جميع السياقات التنموية الأخرى، إلا أن المبادئ الأساسية والدروس المستفادة من هذه التجربة يمكن أن تكون ذات قيمة كبيرة لواضعي السياسات والباحثين في سعيهم لتعزيز التنمية المحلية وتحقيق أهداف التنمية المستدامة في مختلف أنحاء العالم.

<sup>1</sup>قرفي عمار: دور الاستثمار الأجنبي المباشر في التنمية الاقتصادية: قراءة في التجربة الصينية، مجلة اقتصاد المال والأعمال،

## أبرز النتائج المتوصل إليها

1. نجاح نموذج المدن الصناعية الصغيرة في تحفيز التنمية المحلية من خلال توفير بنية تحتية متكاملة، حوافز ضريبية، ودعم حكومي مكثف.
2. الارتباط الوثيق بين السياسات الحكومية والقطاع الخاص، حيث لعبت الحكومة الصينية دوراً توجيهياً في دعم المشاريع الصغيرة والمتوسطة، بينما قام القطاع الخاص بتوفير الابتكار والكفاءة الإنتاجية.
3. تحقيق تنمية متوازنة نسبياً بين المناطق، حيث ساهمت هذه المدن في تقليل الهجرة الداخلية إلى المدن الكبرى عبر توفير فرص اقتصادية محلية.
4. التحديات التي واجهت النموذج، مثل التلوث البيئي، المنافسة الشديدة بين المدن، واختلالات التخطيط في بعض المناطق.
5. القدرة على التكيف مع المتغيرات الاقتصادية، حيث استطاعت العديد من المدن الصناعية الصغيرة التحول نحو صناعات أكثر تطوراً، مثل التكنولوجيا والطاقة المتجددة.

## مقترحات وحلول

1. تعزيز الاستدامة البيئية:
  - تطبيق معايير صارمة للحد من التلوث الصناعي.
  - تشجيع استخدام الطاقة النظيفة وتقنيات الإنتاج الأنظف.
2. تحسين التخطيط الحضري والإقليمي:
  - تفعيل آليات التنسيق بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية لضمان توزيع عادل للموارد.
  - تجنب التكرار الصناعي بين المدن عبر التخصص في سلاسل القيمة المتميزة.
3. دعم الابتكار والتحول الرقمي:
  - توفير حوافز للشركات الناشئة والمشاريع القائمة على التكنولوجيا.
  - تعزيز الشراكات بين الجامعات ومراكز الأبحاث والقطاع الصناعي.
4. تعزيز التكامل الاقتصادي الإقليمي:
  - إنشاء شبكات لوجستية ومالية بين المدن الصناعية الصغيرة لتعزيز التجارة البينية.
  - تطوير البنية التحتية الرقمية لتسهيل الاتصال بين المناطق.

## 5. التجربة الصينية كنموذج قابل للتكيف:

- يمكن للدول النامية الاستفادة من هذا النموذج مع مراعاة الاختلافات المحلية في السياسات والموارد.
- التركيز على بناء قدرات مؤسسية محلية قادرة على إدارة التنمية الصناعية بكفاءة.

## المراجع

1. حفيظ فطيمة، العقون سهام: التنمية المستدامة والاستثمار في التكنولوجيا الخضراء حالة الصين، مجلة العلوم الإنسانية، مجلد21، عدد1، 2021-06-08.
2. حلاسي هجير، عبدو عيشوش: مساهمة المباني الخضراء في تحقيق التنمية المستدامة: التجربة الصينية أنموذجا، مجلة دراسات وأبحاث اقتصادية في الطاقات المتجددة، مجلد9، عدد1، 2022-04-30.
3. سعدي جعفر، يوسف راضية: اقتصاد المشاركة: نموذج أعمال جديد لتحقيق التنمية المستدامة – دراسة حالة الصين-، مجلة الاقتصاد والبيئة، مجلد6، عدد1، 2023-04-03.
4. سويدي نجيب: المقاربة النخبوية الصينية لتحقيق التنمية واقتصاد السوق والتجارب المستفادة جزائريا، مجلة صوت القانون، مجلد7، عدد2، 2020-11-09.
5. شارف عبد القادر، رمضان لعلا: الدور الاقتصادي للضرائب في تمويل التنمية المحلية بالدول الناشئة (تجربة الصين)، مجلة دفاتر اقتصادية، مجلد8، عدد2، 2018-04-05.
6. ضيف الله زينة: دور التخطيط التنموي في التنمية الدولية وعلاقته بالنوع الاجتماعي من منظور فلسفة (الين واليانج) الصينية، مجلة القانون والعلوم البيئية، مجلد3، عدد2، 2024-08-06.
7. عباس غالية، بوقفطان سمية: دور المسؤولية الاجتماعية في تحقيق التنمية المستدامة –شركة الصينية أنموذجا، مجلة آراء للدراسات الاقتصادية والادارية، مجلد3، عدد2، 2021-12-30.
8. فراح أيوب، زاوي عمر حمزة: السياحة البيئية كآلية لدعم الأمن البيئي في إطار التنمية المستدامة - الصين أنموذجا- ، دراسات اقتصادية، مجلد19، عدد1، 2025-03-09.
9. قرني عمار: دور الاستثمار الأجنبي المباشر في التنمية الاقتصادية: قراءة في التجربة الصينية، مجلة اقتصاد المال والأعمال، مجلد6، عدد2، 2022-06-30.
10. نوى نبيلة، بوجلال أنفال: اللامركزية المالية مدخل لزيادة التمويل المحلي وتعزيز التنمية المحلية- التجربة الصينية، مجلة ابن خلدون للإبداع والتنمية، مجلد2، عدد2، 2020-10-15.



11. Hongfang Han, Runde Gu, Yangyang Yang, Impacts of low-carbon city pilot policy on ecological well-being performance across Chinese cities: A spatial difference-in-difference analysis, *Sustainable Cities and Society*, Vol 118, 2025, 105864, <https://doi.org/10.1016/j.scs.2024.105864>.
12. Li Y, Chen H, Yu P, Yang L. Development and Challenges of Low-Carbon Cities in China: Current Situation, Influencing Factors, and Sustainability Strategies. *Buildings*. 2025; 15(3):350. <https://doi.org/10.3390/buildings15030350>
13. Meng Y, Hu J. Does China's Low-Carbon City Pilot Facilitate Firm Productivity? An Analysis of Industrial Firms. *Sustainability*. 2025; 17(3):1224. <https://doi.org/10.3390/su17031224>
14. Xinyue Chen, Meie Wang, Tian Xie, Rong Jiang, Weiping Chen, Dynamic estimation of the soil environmental carrying capacity for Benzo(a)pyrene in an industrial city, China: Insight from both duration and rate of regional emission, *Environmental Pollution*, Vol 364, Part 2, 2025, 125346,, <https://doi.org/10.1016/j.envpol.2024.125346>

## Le rôle de la bonne gouvernance locale dans la promotion du développement territorial à travers l'initiative d'Ahmed Babaami dans la vallée du M'Zab.

### The Role of Local Good Governance in Promoting Territorial Development Through Ahmed Babaami's Initiative in the M'Zab Valley .

ط.د. عباس هاجر، جامعة فرحات عباس سطيف1

hadjer.ababsa@univ-setif.dz

د. سامعي بوعجاجة اسيا، جامعة فرحات عباس سطيف1

dr.assia.samai@univ-setif.dz

#### Résumé

Cet article propose une analyse de l'expérience du ksar Tinemmirine à Beni Isguen (Ghardaia), fondé par l'ingénieur Ahmed Babaami, en tant que modèle urbain alternatif de gouvernance territoriale. Il examine le rôle des mécanismes de bonne gouvernance locale et des dynamiques participatives dans la conception, la gestion et la durabilité du projet. S'inscrivant dans une logique ascendante « *Bottom-up* », cette initiative repose sur un montage social et financier alternatif, mobilisant plusieurs dimensions de la gouvernance : participation citoyenne, transparence des processus, coresponsabilité des acteurs, et valorisation des savoir-faire traditionnels. Elle a, par ailleurs, contribué à inspirer, en partie, le modèle du logement social participatif (LSP) à l'échelle nationale.

**Mots clés :** Bonne gouvernance locale ; Démocratie participative ; Approche « *Bottom-up* » ; Ksar Tinemmirine ; Doctrine Ibadite.

#### الملخص

يقترح هذا المقال تحليلاً لتجربة قصر تنميرين في بني يزقن (غرداية)، الذي أسسه المهندس أحمد باباعمي كنموذج حضري بديل للحوكمة الإقليمية. يتناول المقال دور آليات الحوكمة المحلية الرشيدة والديناميات التشاركية في تصميم المشروع وتسييره واستدامته. تستند هذه المبادرة، في إطار نهج تصاعدي "من الأسفل إلى الأعلى" (Bottom-up)، وقد تجسدت من خلال بنية اجتماعية ومالية بديلة، استندت إلى عدة أبعاد من الحوكمة: المشاركة المواطنية، شفافية العمليات، المسؤولية المشتركة بين الفاعلين، وتعزيز المعارف التقليدية. كما ساهمت هذه المقاربة في إلهام نموذج السكن الاجتماعي التشاركي (LSP) على المستوى الوطني.

**الكلمات المفتاحية :** الحوكمة المحلية الرشيدة؛ الديمقراطية التشاركية؛ المقاربة التصاعدية (Bottom-up)؛ قصر تنميرين؛ المذهب الإباضي.

## Introduction

La bonne gouvernance locale constitue un moteur essentiel pour la croissance et le développement urbain. L'ajout du terme « bonne » souligne en fait, l'importance de la démocratisation du processus de gouvernance locale, intégrant ainsi des principes tels que la participation citoyenne, la transparence, l'équité, l'efficacité et la responsabilité<sup>1</sup>.

Ce modèle combine entre deux processus : collaboratif et coopératif impliquant le pouvoir étatique, les collectivités locales et les citoyens. Il encourage ainsi l'engagement de ces derniers en les impliquant dans les différents processus : décisionnel, de conception, de réalisation et même de gestion et d'entretien ; l'objectif étant de répondre au mieux à leurs attentes et de les impliquer aux différentes phases du projet, aux fins de les responsabiliser. Cette approche participative est considérée comme une stratégie clé pour garantir un développement durable<sup>2</sup>.

En Algérie, la question de la bonne gouvernance locale trouve un écho particulier dans des contextes urbains spécifiques, notamment à Ghardaia, où la vallée du M'Zab se distingue par une relative autonomie de gestion sociale et administrative<sup>3</sup>. Contrairement à d'autres villes algériennes, le M'Zab repose sur des institutions traditionnels (coutumières) qui coexistent et collaborent avec les structures étatiques<sup>4</sup>. Ces institutions répartissent leurs pouvoirs entre les *azzabas* (un conseil religieux et moral de la communauté, qui gère la vie spirituelle du ksar), les *oumanas* (maîtres du droit coutumier jouant un rôle de médiation), les *achiras* (fraction désigne l'ensemble des familles partageant un ancêtre commun) et le *jama'a* (la mosquée)<sup>5</sup>, veillant à l'application des règles coutumières, appelées *orf*, dérivées de la doctrine Ibadite. Cependant, face aux transformations sociales, économiques et démographiques, de nouveaux modèles de ksour émergent, s'inspirant de la bonne gouvernance locale.

---

<sup>1</sup> Bettouati Hanane : Introduction des critères de bonne gouvernance dans la gestion des collectivités locales en Algérie, Revue Algérienne de Finances Publiques, Vol. 01, N° 01, 2020, p. 92.

<sup>2</sup> Badach Joanna & Dymnicka Małgorzata: Concept of 'Good Urban Governance' and Its Application in Sustainable Urban Planning. Materials Science and Engineering, 2017, p. 4.

<sup>3</sup> Adad Mohamed Cherif : Gouvernance locale et réglementation. Nouvelles expériences au M'zab. Le cas des nouveaux ksour, Revue géographique des pays méditerranéens, 2021, p. 89.

<sup>4</sup> Gueliane Nora : Les nouveaux ksours du M'Zab Quels enseignements pour l'étude de l'urbain en Algérie ? Bouquin Karima Dirèche, 2019, p. 76.

<sup>5</sup> Gueliane Nora : Pouvoir et minorités : dualité institutions traditionnelles et institutions de l'État à Aylan (Algérie), Confluences Méditerranée, N° 114, 2020, p. 123.

Dans ce cadre, ksar Tinemmirine, incarne un modèle de micro-urbanisation fondé sur une gestion urbaine ancrée dans le tissu social. Cette approche, qualifiée de « *bottom-up* », s'oppose à l'approche institutionnelle « *top-down* », centralisée et uniforme. Elle s'inscrit dans une logique polycentrique où la gouvernance locale repose sur un réseau d'acteurs visant à établir un cadre collectif et collaboratif d'actions solidaires, incarnant un caractère participatif.

Notre travail s'appuie sur une approche analytique qualitative et inductive, fondée sur une étude de cas approfondie. Il mobilise des méthodes telles que l'observation directe, les entretiens semi-directifs (menés avec le fondateur du projet, Ahmed Babaami, président de l'association Touiza<sup>1</sup>, ainsi qu'avec des habitants du ksar), et une lecture croisée des dynamiques sociales et des pratiques de gouvernance locale.

Notre réflexion s'articule autour de la question suivante : ***dans quelle mesure le modèle de gouvernance participatif adopté dans le cadre de la conception et de la mise en œuvre du projet du ksar Tinemmirine peut-il représenter une réelle alternative pour un développement urbain durable dans le contexte mozabite ?***

### **1. Mise en lumière du ksar Tinemmirine : un aperçu sur le projet**

Sur une colline escarpée, ksar Tinemmirine<sup>2</sup>, situé à Beni Isguen (Ghardaia), remonte à 1995, par l'association Touiza à but non lucratif, présidée par l'ingénieur Ahmed Babaami, concepteur et chef du projet.

Cet ensemble urbain, inauguré en 2003, s'étend sur une superficie de 12 230 m<sup>2</sup> et compte 70 logements. Sa situation à proximité du ksar- mère de Beni Isguen s'explique par la préservation de la palmeraie en vue du maintien de l'écosystème ksourien.

Un projet qui a été salué par plusieurs personnalités nationales et internationales : ambassadeurs, ministères, chercheurs universitaires et architectes et ce, en raison de son haut degré d'urbanité qui se mesure à la richesse de son programme, à sa variété, son inclusivité et son ancrage dans le contexte social. On y trouve en effet, une salle polyvalente, théâtre en plein-air, des terrains de jeux, des ateliers de couture, des ateliers de tapisserie, un centre d'activités culturelles, une médiathèque, une bibliothèque, des sièges pour des associations, une salle pour les cours, une place de marché, une salle des fêtes, des magasins, etc. Ces espaces

---

<sup>1</sup> Association Touiza : une association citoyenne basée à Beni-Isguen à but non lucratif. Elle est présidée par l'ingénieur Ahmed Babaami et a pour objectif la promotion du logement, les travaux d'entraide dans le ksar, ainsi que la promotion de la participation citoyenne.

<sup>2</sup> Signifie bénédiction "البركة" بالأمازيغية.

favorisent les interactions sociales à travers une attribution genrée de l'espace, respectant en cela les fondements de la société du M'Zab, en le réconciliant avec son identité

*« Un projet exemplaire mené avec beaucoup de créativité et de courage ! Un résultat exceptionnel qui devrait être reproduit partout dans le monde »<sup>1</sup>.*



**Figure 1 :**

Carte satellitaire montrant la situation du ksar Tinemmirine par rapport au ksar Beni Isguen (ksar-mère).

**Source :** Image extraite de Google Earth (2023), version 32°28'16"N 3°41'31"E, (Modifiée par les auteures).

<sup>1</sup>Amrouche Akli : Un habitat durable en Algérie, c'est possible! La belle démonstration de l'association Touiza, Vies de villes, N° 24, 2016, p.39.



**Figure 2 :**

Carte satellitaire montrant la situation du ksar Tinemmirine.

**Source :** Image extraite de Google Earth (2023), version 32°27'57"N 3°41'26"E, (Modifiée par les auteures).

Un projet qui a le mérite de relancer la dynamique qui donna naissance aux sept villes du M'Zab, désormais expérience millénaire qui est restée à l'arrêt pendant près de deux cent cinquante ans, date de la création du dernier ksar Guerrara. Une dynamique qui repose sur la réhabilitation des principes fondamentaux : rationalité, utilité, fonctionnalité, intimité, et dimension humaine, arrimée quand même à une contemporanéité qu'imposent les avancées techniques, esthétiques et sociales. Tinemmirine est donc une sorte d'échelle « ondulante » et douce pour préparer et aider à sortir de la vallée sans contrainte ni effort majeur ni impression de rupture communautaire<sup>1</sup>.

## **2. Les fondamentaux socioreligieux et juridiques du projet de Tinemmirine**

Cette expérience urbanistique s'est fondée sur des pratiques qui reflètent des valeurs de l'Ibadisme : la pierre fondamentale de la société mozabite dans tous les domaines. En effet, ces valeurs ne doivent pas orner uniquement des discours, mais doivent être perceptibles dans toute action chez le musulman "الإسلام قول وعمل".

Babaaami, l'homme aux multiples casquettes : maître d'ouvrage, maître-d'œuvre, technicien et interlocuteur, tout à la fois, a réussi à assurer une médiation

<sup>1</sup> Amrouche Akli : Un habitat durable en Algérie, c'est possible ! La belle démonstration de l'association Touiza, Vies de villes, N° 24, 2016, p. 46.

féconde entre les pouvoirs centraux et les citoyens en impliquant ces derniers dans toutes les phases du projet. Cette implication accentue le sentiment d'appartenance et permet de surcroît d'aiguiser le sens de la responsabilité et la satisfaction de l'acquisition de la chose méritée.

Ces fondamentaux résultent en fait des principes stricts de l'Ibadisme traduits à travers des principes coutumiers (*العرف*), dont les références puisent à la fois dans les principes ibadites, les préceptes coraniques, et dans les exigences d'un mode de vie communautaire rigoureux. Cette combinaison a généré une forme de gouvernance locale structurée, fondée sur la solidarité communautaire et le respect des traditions.

La structure du ksar n'est que le fruit d'une décision collective, le résultat d'une réflexion enracinée dans la pensée locale influencée par la doctrine Ibadite, à l'origine de la pérennité de ces cités. Elle accorde une grande importance à ses acteurs, en mettant en avant « l'intérêt général », à savoir la durabilité du ksar et sa préservation à long terme, conforme en cela au programme des Nations Unies pour le Développement selon lequel « la « bonne » gouvernance doit être « participative, transparente et responsable »<sup>1</sup>.

Quel que soit son statut social, chaque membre de la communauté est tenu de respecter ces règles, et un comité composé de sages du ksar est chargé de veiller à leur respect. Ces principes, sur lesquels la création des anciens et des nouveaux ksour se sont basés, étaient axés sur la protection de la religion, l'honneur de la famille, la préservation des biens et la protection de la dignité humaine<sup>2</sup>.

L'approche caractérisant ce projet instaure ainsi une nouvelle dynamique dans laquelle l'État n'est qu'un « *partenaire, un régulateur, un bailleur de fonds et un facilitateur* »<sup>3</sup>.

Dans ce contexte, Nora Gueliane, dans son article "*Le 'orf de la construction à Aylan : définitions et sources*", distingue clairement ces lois coutumières du *fiqh al 'umran*, bien que, dans le contexte du M'Zab, ces deux concepts sont souvent amalgamés.

## A. Orf

---

<sup>1</sup> Kask Oliver : Bilan sur les notions de « bonne gouvernance » Et de « bonne administration », Commission européenne pour la démocratie par le droit (commission de venise), 2011, p. 9.

<sup>2</sup> Adad Mohamed Cherif. & Dahmani Krime : Gouvernance Locale Et Reglementation : Nouvelles Experiences Au M'zab, Colloque International : La ville durable à la portée des sciences. Université Paul Sabatier – Toulouse III, 15-17 juin 2016, 2016, p.9.

<sup>33</sup> *Ibid*, p. 15.

Le terme *orf* (وهو إقرار الشريعة لما هو متعارف عليه)<sup>1</sup>, renvoie à ce qui est reconnu et accepté par la communauté comme étant juste et approprié. Il s'agit d'un ensemble de pratiques sociales stabilisées par le temps, considérées comme des normes locales<sup>2</sup>

*El orf* est perçu comme le « bon usage »<sup>3</sup> ou « les bonnes pratiques » reconnues par tous. Ces pratiques influencent l'organisation sociale, la gestion des conflits et les décisions collectives. Bien qu'elles soient considérées comme des normes locales, elles ne sont pas formellement codifiées dans le droit musulman écrit. Cependant, elles sont institutionnalisées par des procédures spécifiques appliquées par des instances légitimées, à savoir *les oumanas*<sup>4</sup>

## B. *Fiqh el umran*

*Fiqh al 'umran*, quant à lui, se définit comme un ensemble de règles et de principes juridiques élaborés par des jurisconsultes musulmans pour répondre aux questions liées à l'urbanisme et à l'architecture<sup>5</sup>. Il repose sur des principes issus du *Ilm usul al-fiqh* (la science des fondements du droit islamique)<sup>6</sup>, basés sur les sources classiques du droit islamique : *le Coran*, *la Sunna*, le consensus (*Ijma'*) et l'analogie (*Qiyas*)<sup>7</sup>.

L'émergence du *fiqh el umran* est marquée par deux ouvrages majeurs :

- ***Kitab al-qismah wa usul al-aradin***, rédigé par le cheikh **Abou al-Abbas Ahmed Ben Mohamed**, cet ouvrage majeur codifiant des règles relatives à la répartition des terres, l'irrigation, l'organisation des espaces ruraux et urbains. Le chercheur orientaliste français Pierre Cuperly a été le premier à révéler le contenu de *Kitāb al-qismah* dans un article portant sur la vie sociale des ibadites

---

<sup>1</sup> زعابة عمر: تقييم أثر فقه العمران والقوانين التشريعية في المحافظة على المدن الإسلامية بوادي مزاب. مجلة العبر للدراسات التاريخية والأثرية في شمال إفريقيا، رقم 3، المجلد 5، 2020، ص. 159.

<sup>2</sup> Gueliane Nora : Le 'orf de la construction à Aylan : Définition et sources, Revue d'histoire méditerranéenne, N°02, 2020, p. 78.

<sup>3</sup> *Ibid*, p. 78.

<sup>4</sup> *Ibid*, p. 78.

<sup>5</sup> حاج أمحمد: العمران في مزاب وفن تهيئة المجال الحيوي (الأعراف الاجتماعية والانعكاسات العمرانية)، مجلة العلوم الانسانية والاجتماعية، 2017، ص. 199

<sup>6</sup> مرجع نفسه، ص 199

<sup>7</sup> Gueliane Nora : Le 'orf de la construction à Aylan : Définition et sources, Revue d'histoire méditerranéenne, N°02, 2020, p. 78.



dans la région du M'Zab, et sur l'organisation de leurs villes<sup>1</sup>. Ce texte est considéré comme le premier code écrit sur la gestion de l'eau et la répartition des terres dans la région<sup>2</sup>.

- **Mukhtaṣar al-imarāh**, huit siècles plus tard, le savant ibadite algérien le cheikh **Mohamed Ben Youssef Atfayesh (1914)** rédige un texte structuré en 29 chapitres qui abordant des questions telles que les distances à respecter entre constructions, les droits de passage, les zones de servitude, et les relations de voisinage<sup>3</sup>

Ce *fiqh* a intégré des pratiques locales (*orf el bina*) qui ont été validées et codifiées par les *azzabas*, assurant ainsi leur conformité avec les valeurs islamiques<sup>4</sup>. Cette intégration reflète un processus de légitimation des normes locales, tout en maintenant une continuité entre le droit coutumier (*orf*) et le droit musulman (*fiqh*).

Cette dynamique est visible à ksar Tinemmirine, où certaines règles coutumières se sont transformées en normes juridiques reconnues. Les principes appliqués à l'urbanisme et l'architecture de ce ksar sont similaires à ceux des premiers ksour et reposent sur des règles telles que :

- Pas d'entrée de maisons côté à côté.
- Pas d'entrée de maisons l'une face à l'autre.
- Pas de fenêtres qui donnent sur la cour d'autrui.
- La cage d'escalier d'une maison ne doit pas être accoudée au mur de la chambre à coucher de la maison du voisin.
- Une maison ne doit pas faire ombre à la maison voisine (le chebek d'une maison à la terrasse ne doit pas être ombragé par le mur terrasse séparant les 2 maisons...).

Ces règles, bien qu'elles ne soient pas explicitement écrites dans le droit écrit, sont acceptées par la communauté car elles s'inscrivent dans la continuité des pratiques ancestrales tout en étant validées par les instances religieuses.

<sup>1</sup> Benkari Naima: A document of ibadi fiqh governing the architecture of mosques, Journal of ismalique architecture, vol. 04, N° 2, 2016, p. 56.

<sup>2</sup> حاج أمحمد: العمران في مزاب وفن تهيئة المجال الحيوي (الأعراف الاجتماعية والانعكاسات العمرانية)، مجلة العلوم الانسانية والاجتماعية، 2017، ص. 200

<sup>3</sup> مرجع نفسه، ص 201

<sup>4</sup> Gueliane Nora : Le 'orf de la construction à Aylan : Définition et sources, Revue d'histoire méditerranéenne, N°02, 2020, p. 80.

### 3. Analyse de la conception, de réalisation et d'entretien du ksar à la lumière de ces fondamentaux

#### 3.1. Démarche participative, le socle d'une bonne gouvernance locale

La participation citoyenne se présente comme un élément clé de la gouvernance, et elle joue un rôle crucial en tant qu'instrument de soutien à la prise de décision, favorisant ainsi le bon déroulement des pratiques de gouvernance locale participative.

La loi n° 11-10 du 22 juin 2011 relative à la commune, en particulier ses articles 11 à 14, vise à promouvoir la démocratie participative au niveau communal, notamment dans les domaines de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire. Elle encourage la participation des citoyens à la gestion locale, permettant ainsi de mieux prendre en compte leurs besoins et leurs aspirations dans les décisions d'aménagement urbain, comme le stipule l'article 11 du Code communal : « *La commune constitue le cadre institutionnel d'exercice de la démocratie au niveau local et de gestion de proximité. L'assemblée populaire communale prend toute mesure pour informer les citoyens des affaires les concernant et les consulter sur les choix des priorités d'aménagement et de développement économique, social et culturel, dans les conditions définies par la présente loi* ».

Ksar Tinemmirine n'est pas modelé par les pouvoirs publics, mais seulement par ses habitants. Dans un cercle plus large, sous un seul principe d'un modèle consultatif « consultative model »

مصداقا لقوله تعالى: "وَشَاوِرْهُمْ فِي الْأَمْرِ" (سورة آل عمران، الآية 159)

Ce ksar a été réfléchi par souci de continuité d'une démarche civilisationnelle. Les bénéficiaires de ces logements ont tous été impliqués dans le processus de la conception jusqu'à la réalisation. Cette démarche gérée par l'association Touiza dont l'opération se compose de trois acteurs essentiels : Association Touiza, les futurs bénéficiaires, et l'ingénieur Babaami Ahmed, chef du projet.

En effet, l'expression citoyenne évoque un « nouvel esprit de la démocratie », nouvel art de gouverner la ville à travers l'approche de « *Bottom-up* », sa base toujours débute par le citoyen comme un acteur principal du projet avec le droit à la différence.

Ahmed Babaami déclare : « *L'implication du citoyen dans les travaux visait bien entendu beaucoup plus les retombées positives en valeurs morales induites. (Solidarité, cohésion sociale, compter sur soi, dignité, droit à la différence, etc.). Il était ainsi essentiel de regrouper ces citoyens une fois par semaine pour discuter*

*de leur projet commun autour de déjeuners conviviaux préparés par les familles à tour de rôle ».*



**Figure 3 :**

Réunion des habitants de Beni Isguen pour discuter du projet ksar Tinemmirine.

Source: Akli Amrouche, 2016, p. 40.

### • **Touiza : Quand l'entraide devient un levier de survie**

L'entraide est une valeur fondamentale en Islam, perçue à la fois comme un acte de solidarité et une source de bénédiction (*El Baraka*). Le coran rappelle : مصداقا لقوله تعالى: "وَتَعَاوَنُوا عَلَى الْبِرِّ وَالتَّقْوَى" (سورة المائدة، الآية 02)

La communauté Ibadite du M'Zab est fondée sur ces principes. La Touiza, pratique ancestrale d'entraide collective, incarne parfaitement l'esprit de solidarité et de cohésion sociale chez les Mozabites. Le projet de Tinemmirine est le fruit de cet esprit participatif et de l'entraide communautaire caractéristique de la Touiza.

Le principe de cette démarche repose sur la participation des futures bénéficiaires à des séances de Touiza, organisées chaque vendredi. En principe, chaque bénéficiaire doit accomplir 150 Touiza pour prétendre à l'obtention d'un logement. Cette pratique a permis de réduire le coût de la construction de 25% par rapport au coût total<sup>1</sup>.

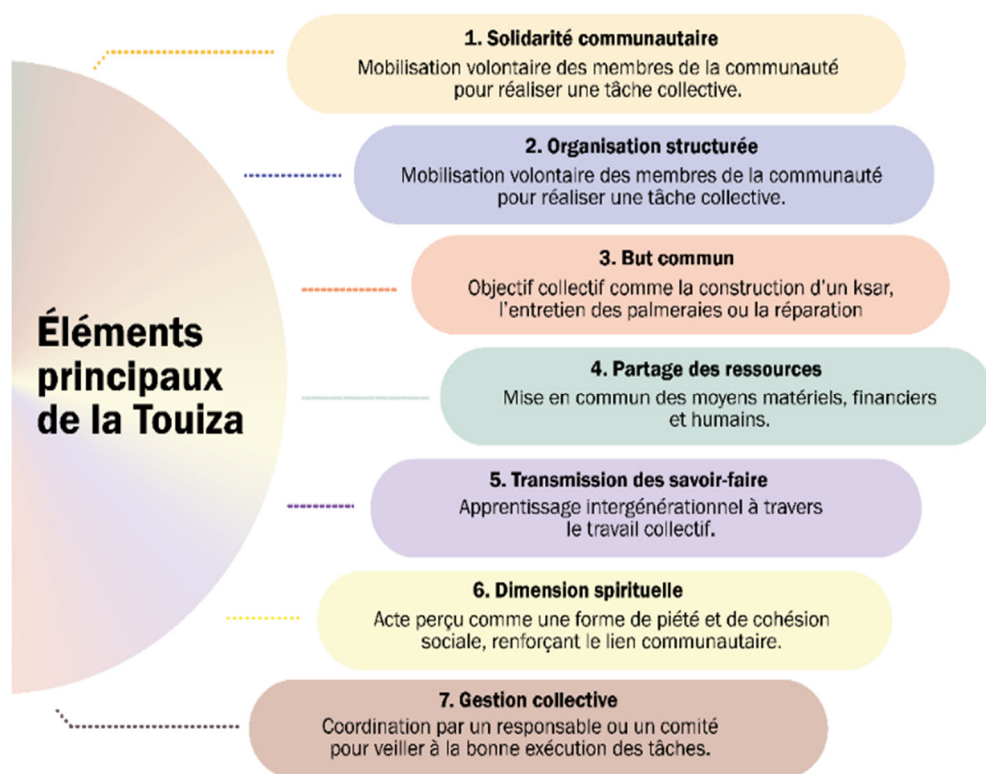
Cet acte concerne tous les bénéficiaires : hommes, femmes, personnes en situation de handicap et même les enfants. Chacun y joue un rôle spécifique :

- Les femmes peuvent contribuer en préparant les repas ou en s'occupant du linge des travailleurs.

<sup>1</sup> Adad Mohamed Cherif & Aiche Messaoud : L'influence des pratiques sociales mozabites sur l'organisation de l'espace ksourien, Faire la ville, Vol. 01, N°03, 2012, p. 54.

- Les personnes en situation de handicap apportent leur présence, considérée elle-même comme une forme d'entraide et de soutien moral.
- Les enfants aident à nettoyer le chantier et à ramasser les déchets.
- Babaami, le chef du projet, contribue en offrant son expertise gratuitement : conception, consultation, suivi et gestion du projet.

Ainsi, la Touiza joue un rôle essentiel non seulement dans la réalisation matérielle des projets, mais également dans le renforcement des liens sociaux, la transmission des valeurs culturelles et le maintien de la cohésion communautaire.



**Figure 4 :**

Les éléments principaux de la Touiza.

Source : Hadjer Ababsa & Assai Samai Bouadjadja, 2025

### 3.2. Urbanisme crowdfunded, une solution à la crise du logement :

Une solution économique visant à résoudre la crise du logement, mettant l'accent sur un budget participatif, conçu dans le respect des règles islamiques (évitant ainsi les intérêts liés aux emprunts bancaires). Il implique la contribution de divers acteurs, y compris l'État qui alloue une aide de 200 000 DA par logement

dans le cadre des programmes de logements évolutifs, ainsi qu'une subvention supplémentaire du ministère de la solidarité nationale et du ministère de l'habitat<sup>1</sup>, les futurs acquéreurs, en particulier la communauté mozabite de Béni-Isguen, et l'association Touiza sont également des partenaires clés de ce modèle.

Cette approche novatrice vise à établir une collaboration étroite entre l'État et les citoyens pour résoudre ensemble le problème du logement. Ksar Tinemmirine incarne un idéal philosophique, sociologique, urbanistique, architectural, historique et poétique. Ce village remplit une multitude de fonctions et répond aux besoins en logement d'une catégorie de familles défavorisées ou à revenu modeste, telles que les veuves, les démunis, les handicapés, les jeunes et les chômeurs, qui n'avaient jamais eu accès à un logement auparavant. Cependant, ces bénéficiaires sont tenus de participer activement à la construction et de contribuer en tant que main-d'œuvre pendant la durée des travaux. Généralement, le chantier était investi par les futurs propriétaires le week-end, dans le cadre d'une aide collective symbolisée par Touiza. Cette approche démontre une forte cohésion sociale où l'intérêt général demeure au cœur de toutes les opérations, ce qui constitue la caractéristique distinctive du projet.

L'utilisation de matériaux locaux tels que la pierre, la chaux vive et le plâtre a constitué un élément fondamental du projet de Tinemmirine. Cela répond non seulement à des préoccupations écologiques, mais a également contribué à maintenir les coûts de construction à un niveau abordable, rendant ainsi les logements accessibles. L'ingénieur Ahmed Babaami, bénévole chef de projet, a pris en charge la gestion du projet, y compris les plans, le suivi et d'autres tâches sur le chantier.

### **3.3. Le développement durable, un paramètre clé de la réussite du ksar Tinemmirine :**

La réussite d'un projet ne se limite pas à l'aspect urbanistique et architectural ; elle se doit d'intégrer le projet dans l'approche de développement durable, répondant aux aspects, sociaux, environnementaux et économiques.

- **L'équité sociale**

---

<sup>1</sup> Ballalou Zohir : Revitalisation urbaine pour la sauvegarde du patrimoine cas de la vallée du M'zab, Consulté le 11 12, 2023, sur [openarchive.icomos.org](https://openarchive.icomos.org) : <https://openarchive.icomos.org/id/eprint/1401/9/zouhir%20ballalou.pdf>, 2012.

La singularité de ce ksar repose sur son esprit communautaire, qui a été la force motrice du projet en raison de sa structure sociale équitable et homogène. En fait, cette unité d'habitat découle de l'équité qui est au cœur de la doctrine Ibadite, à l'origine de la formation de la communauté mozabite<sup>1</sup>. Cette doctrine est pleinement mise en œuvre dans la création des villes du M'Zab. En réalité, l'équité sociale dans la ville de Tinemmirine est une continuation de la culture sociale mozabite, fondée sur le principe de garantir le droit aux habitants, en particulier à ceux de la classe moyenne et défavorisée, d'accéder à un logement adapté à leur situation économique. Par ailleurs, la liberté d'exprimer leurs aspirations à toutes les étapes du projet favorise le développement du fonctionnement social et renforce l'interdépendance, la confiance et la cohésion sociale au sein de la communauté mozabite.

- **Efficience environnementale**

Le ksar a été créé dans une problématique de durabilité, cette dimension inspirée de l'expérience des anciens, l'architecture vernaculaire du M'Zab. Ksar Tinemmirine s'intéresse à la gestion responsable d'un environnement bâti sain sur les principes écologiques et efficaces en matière de ressources afin de minimiser l'impact néfaste des bâtiments en utilisant des matériaux locaux et des techniques de constructions locales.

- **Efficacité économique**

Outre ces deux premières dimensions, l'équité sociale à travers la participation citoyenne et les solutions durables qui ont des conséquences sur l'économie de projet depuis la production jusqu'à l'exploitation, le montage financier participatif facilite aux bénéficiaires l'accession à la propriété.

## **Conclusion**

La bonne gouvernance locale constitue un levier essentiel pour le développement urbain. Sa réussite repose sur une approche participative qui mobilise l'ensemble des acteurs dans une action collective et solidaire au sein du processus décisionnel. L'objectif n'est pas seulement de répondre aux besoins des citoyens, mais bien d'améliorer en profondeur leur qualité de vie tout en renforçant

---

<sup>1</sup> Adad Mohamed Cherif : Participation de la population dans son habitat : cas d'un nouveau ksar au M'zab, Science et technologie, 2008, p. 68.

le capital social et en favorisant l'émergence de dynamiques communautaires résilientes.

Ksar Tinemmirine incarne une expérience unique de la matière, véritable reflet de la société mozabite, ancré dans les principes de la doctrine ibadite. En effet, Babaami ne s'est pas limité à répondre à la crise de logement, il a également redonné espoir à une catégorie vulnérable de la société en l'intégrant à chaque étape du projet, depuis la planification jusqu'à la réalisation. Cette démarche inclusive a permis de consolider le tissu social tout en apportant une réponse adaptée à la question du logement.

Cet empowerment communautaire a été concrétisé par une pratique ancestrale de participation : la Touiza, forme de solidarité, d'entraide et de partage fondement même de la communauté mozabite. Ainsi, cette initiative, avec son héritage culturel, a permis de préserver l'identité culturelle de la société tout en répondant à des défis modernes sans violer les normes culturelles et de la société.

Malgré les nombreux défis auxquels il a été confronté qu'ils soient liés à la limitation financière, à l'accessibilité géographique ou à la question de la conduite du projet, ksar Tinemmirine représente aujourd'hui un cas inspirant en Algérie. De toute évidence, cela peut offrir une alternative à la pratique de production de la ville telle qu'elle est traditionnellement comprise. Un tel projet, bien que construit sur des bases de durabilité, de cohésion sociale et de gouvernance partagée

## Références bibliographiques

### Ouvrages

- Sari, D. (2003). *Le M'zab. Une création ex-nihilo en harmonie avec les principes égalitaires de ses créateurs*. Alger: Editions ANEP.

### • Articles

- Adad, M. C., & Messaoud, A. (2013). L'influence des pratiques sociales mozabites sur l'organisation de l'espace ksourien. *Faire la ville*, N°3, pp. 30-19.
- Amrouche, A. (2016). Un habitat durable en Algérie, c'est possible! La belle démonstration de l'association Touiza. *Vies de villes*, N° 24.
- Badach, J., & Dymnicka, M. (2017). Concept of 'Good Urban Governance' and Its Application in Sustainable Urban Planning. *Materials Science and Engineering*.
- Bettouati, H. (2020). Introduction des critères de bonne gouvernance dans la gestion des collectivités locales en Algérie. *Revue Algérienne de Finances Publiques*, Vol. 01, N° 01, pp. 90-98.
- Benkari, N. (2016). A document of ibadi fiqh governing the architecture of mosques. *Journal of ismalique architecture* , pp. 56-62.

- Gueliane, N. (2019). Les nouveaux ksours du M'Zab Quels enseignements pour l'étude de l'urbain en Algérie ? Dans bouquin Karima sDirèche.
- Gueliane, N. (2020). Le 'orf de la construction à Aylan : Définition et sources. *Revue d'histoire méditerranéenne*, N°02, pp. 73-95.
- Gueliane, N. (2020). Pouvoir et minorités : dualité institutions traditionnelles et institutions de l'État à Aylan (Algérie). *Confluences Méditerranée*, N° 114, pp. 121-134.
- Kask, O. (2011). *Bilan sur les notions de « bonne gouvernance » Et de « bonne administration »*. Commission européenne pour la démocratie par le droit (commission de venise).
- **Communications dans des manifestations scientifiques**
  - Adad, M. C., & Dahmani, K. (2021). *Gouvernance Locale Et Reglementation : Nouvelles Experiences Au M'zab*. Colloque : La ville durable à la portée des sciences. Université Paul Sabatier – Toulouse III , 15-17 juin 2016.
- **Sites web**
  - Ballalou, Z. (2012). *Revitalisation urbaine pour la sauvegarde du patrimoine cas de la vallée du M'zab*. Consulté le 11 12, 2023, sur [openarchive.icomos.org: https://openarchive.icomos.org/id/eprint/1401/9/zouhir%20ballalou.pdf](https://openarchive.icomos.org/id/eprint/1401/9/zouhir%20ballalou.pdf)
  - Pierson, M. (2013). *Une semaine dans le M'Zab*. Consulté le 10 13, 2023, sur [www.moniquepierson.com: https://www.moniquepierson.com/2012-une-semaine-dans-le-mzab/](https://www.moniquepierson.com/2012-une-semaine-dans-le-mzab/)

• مراجع باللغة العربية:

• مقالات

- حاج، ا. (2017). العمران في مزاب وفن تهيئة المجال الحيوي (الأعراف الاجتماعية والانعكاسات العمرانية). *مجلة العلوم الانسانية والاجتماعية*، ص. 197-208.
- زعابة، ع. (2022). تقييم أثر فقه العمران والقوانين التشريعية في المحافظة على المدن الإسلامية بوادي مزاب. *مجلة العبر للدراسات التاريخية و الاثرية في شمال افريقيا*، رقم 3، المجلد 5، ص. 185-157.



فرقة البحث التكويني الجامعي (PRFU)  
دور الجماعات الاقليمية في التنمية المحلية  
رمز المشروع  
G01L01UN280120220007



سلسلة منشورات

مخبر الدراسات والبحوث في القانون والأسرة والتنمية الإدارية

ردمك (ISBN)

978-9931-251-90-3



جوان 2025