جامعة * د. الطاهر مولاي* سعيدة
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم العلوم السياسية

مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر

في العلوم السياسة - تخصص: سياسات عامة

<u>بعنوان:</u>

دور الجماعات المحلية في صنع وتنفيذ السياسات العامة
دراسة حالة ولاية سعيدة

<u>من إعداد الطالبتين:</u>

✓ **بوصفصاف وسيلة**

✓ **سلام يوسفية**

<u>الأستاذ المؤطر:</u>

ع.موكيل

<u>أعضاء لجنة المناقشة:</u>

الأستاذ(ة) :شبلي محمد ..... رئيسا

الأستاذ(ة):دريس عبد الصمد .....مناقشا

الأستاذ(ة): موكيل عبد السلام **.....مشرفا**

السنة الجامعية 2015-2016

الإهـداء

إلى من حصد الأشواك عن دربي ليمهد لي طريق العلم

إلى القلب الكبير (والدي العزيز)

إلى حكمتي .....وعلمي

إلى ينبوع الصبر والتفاؤل والأمل

إلى كل من في الوجود بعد الله ورسوله أمي الغالية

إلى سندي وقوتي وملاذي بعد الله

إلى من آثروني على نفسهم

إلى من علموني علم الحياة

علم الكفاح والمثابرة

إلى الذين افتقدهم

أسأل الله أن يتغمد روحهم الطاهرة برحمته الواسعة

إلى من أتمنى أن تبقى صورهم .....في عيوني

يوسفية سلام

كلمة شكر

لنا ونحن نخطو خطواتنا الأخيرة في الحياة الجامعية من وقفة نعود إلى أعوام قضيناها في رحاب الجامعة مع أساتذتنا الكرام الذين قدموا لنا الكثير باذلين بذلك جهودا كبيرة في بناء جيل الغد لتبعث الأمة من جديد...

وقبل أن نمضي أتقدم أسمى آيات الشكر والامتنان والتقدير والمحبة

إلى الذين حملوا أقدس رسالة في الحياة...

إلى الذين مهدوا لنا طريق العلم والمعرفة...

إلى جميع أساتذتنا الأفاضل.....

"كن عالما .. فإن لم تستطع فكن متعلما، فإن لم تستطع فأحب العلماء، فإن لم تستطع فلا تبغضهم"

الذين نقول لهم بشراك قول رسول الله صلى الله عليه وسلم:

"إن الحوت في البحر، والطير في السماء، ليصلون على معلم الناس الخير "

كما أننا نتوجه بخالص الشكر والامتنان والتقدير،

إلى من علمونا التفاؤل والمضي إلى الأمام، إلى من وقفوا إلى جانبنا، وكذلك نشكر كل من ساعد على إتمام هذا البحث وقدم لنا العون ومد لنا يد المساعدة وزودنا بالمعلومات اللازمة لإتمام هذا البحث ونخص بالذكر

الأستاذ موكيـل عبد السلام أستاذ مؤطر

الأستاذ شبلي محمد بجامعة الدكتور مولاي الطاهر

الأستاذ شاذلي كريم مدير ديوان المجلس الشعبي الولائي سعيدة

كما لا يفوتني أن أتقدم بالشكر لأعضاء اللجنة المناقشة على ما سوف يقدمونه من التوجيهات والتوصيات.

إلى من زرعوا التفاؤل في دربنا وقدموا لنا المساعدات والتسهيلات والأفكار والمعلومات، دون أن يشعروا بدورهم بذلك فلهم منا كل الشكر

أما الشكر الذي من النوع الخاص فنحن نتوجه بالشكر أيضا إلى كل من لم يقف إلى جانبنا، ومن وقف في طريقنا وعرقل مسيرة بحثنا، وزرع الشوك في طريق بحثنا فلولا وجودهم لما أحسسنا بمتعة البحث، ولا حلاوة المنافسة الإيجابية، ولذة النجاح، ولولاهم لما وصلنا إلى ما وصلنا إليه فلهم منا كل الشكر

الفهـرس

الفهرس

	الصفحـة
كلمة شكر	
إهـداء	
الفهرس	**I**
قائمة الأشكال والجداول	**III**
مقدمة	أ
الإطار المنهجي	**4 – 11**
إشكالية الدراسة	**5**
التساؤلات	**5**
أسباب اختيار الموضوع	**6**
أهمية الدراسة و أهدافها	**6**
الدراسات السابقة	**7**
مناهج الدراسة	**9**
الإطار النظـري	**12-79**
الفصل الأول: **الإطار المفاهيمي للجماعات المحلية والسياسات العامة**	**12**
تمهيـد	**13**
المبحث الأول: مفاهيم عامة حول الجماعات المحلية	**14**
المطلب الأول: مفهوم الجماعات المحلية	**14**
المطلب الثاني: أسباب الأخذ بنظام الجماعات المحلية	**17**
المطلب الثالث: أركان وأهداف قيام الجماعات المحلية	**19**
المبحث الثاني: الإطار النظري للسياسة العامة	**24**
المطلب الأول: مفهوم السياسات العامة ومراحل تطورها	**24**
المطلب الثاني: أنواع وخصائص السياسات العامة	**31**
المطلب الثالث: مراحل صناعة السياسات العامة	**36**
خلاصــة	**48**

واقع الجماعات المحلية في صنع وتنفيذ السياسات العامة 50
تمهيد 51
المبحث الأول: السياق التاريخي والتنظيمي للجماعات المحلية في الجزائر 52
المطلب الأول: التطور التنظيمي البلدي والولائي في الجزائر 52
المطلب الثاني: المجلس الشعبي البلدي وآلياته 57
المطلب الثالث: المجلس الشعبي الولائي وآلياته 65
المبحث الثاني: النظريات المفسرة لدور الجماعات المحلية في صنع وتنفيذ السياسات العامة 72
المطلب الأول: نظرية الاتصال لكارل دويتش 73
المطلب الثاني: نظرية النظم لدفيد استون 74
المطلب الثالث: النظرية التدريجية (نموذج الرشد المحدود) 76
المطلب الرابع: نموذج الفحص المختلط (الرشد المحدود) 77
خلاصة 78
الجانب التطبيقي 80-121
دراسة حالة ولاية سعيدة
تمهيد 81
المبحث الأول: ولاية سعيدة إطار عام 82
المطلب الأول: التعريف بالولاية 82
المطلب الثاني: نبذة تاريخية 86
المطلب الثالث: الهيكل التنظيمي للولاية 88
المبحث الثاني: تجربة الولاية في تنفيذ السياسة العامة 89
المطلب الأول: تجربة الولاية في سياسة السكن 89
المطلب الثاني: تجربة الولاية في السياسة الفلاحية 98
المطلب الثالث: تجربة الولاية في سياسة البيئة 106
نتائج عامة 114
خاتمة عامة 122
قائمة المصادر و المراجع 125
الملاحق 130

قائمـة الأشكال

رقم الشكل	عنوان الشكل	الصفحة
01	الهيكل التنظيمي للولاية	88
02	الهيكل التنظيمي لمديرية السكن	91
	الهيكل التنظيمي لعمل مديرية الفلاحة	101
	الهيكل التنظيمي لمديرية البيئة	110

قائمـة الجداول

رقم الجدول	عنوان الجدول	الصفحة
01	التقسيم الإداري	82
02	التقسيم السكاني	84
03	محطات المنابع الحموية	85
04 ... 14	وضعية السكن في سعيدة	93 ... 96
15 ... 21	وضعية الفلاحة في سعيدة	102 ... 105

مقدمـــــة

مقدمة عامة

لقد أدركت الحكومات عن تبيان أنظمتها واتجاهاتها الفكرية أنها بحاجة إلى دعم ومساندة,وذالك لما تتخذه من قرارات وما تقوم به من أعمال متنوعة في جميع الظروف والأوقات وحتى يتحقق لها ذالك ,فإنها أخذت تسعى جاهدة إلى حل مشاكلهم والاستجابة لمطالبهم المتنوعة من خلال مجموعة من الخطط والبرامج يطلق عليها (السياسات العامة).

ويعد تحقيق أفاق أفضل للدولة في جميع الجوانب أمر مرهون بمدى الكفاءة وفاعلية مؤسساتها والتي تنضم فيها فعاليات المجتمع,لدالك فإن المجهود الذي يتطلب المحافظة على استقرار الدولة والمجتمع، لا يسمح بوجود فاعل واحد أو عنصر مسيطر في عملية صنع أو تنفيذ سياسة ما، بل لابد من مشاركة كل كيانات المجتمع وتفاعل كل مستوياته معها فالتفاف أفراد المجتمع المحلي حول طريقة جماعية للتصرف بمقتضاها في الشؤون المحلية، أمر من شأنه الإسهام في تنظيم وتأطير مشاركتهم في صنع السياسات العامة، كما يساعد في تخطي المظاهر التي تنم عليها عن تدهور العلاقة بين مؤسسات الدولة والمجتمع ,والتي يعنى استفحالها أن النظام السياسي فشل في أداء دوره وفشلت سياسته في تحقيق وضمان المصلحة العامة.

ومما لاشك فيه أن موضوع الجماعات المحلية من المواضيع التي حظيت بالاهتمام في عصر التحولات والإصلاحات لأنه يحدد علاقة الدولة الحديثة بالمجتمع المعاصر، وهي فكرة ذات أبعاد متعددة,من شأنها التأكيد على أولوية السكان في تدبير شؤونهم المحلية,يفترض إقامة نظام الإدارة المحلية على أسس انتخابية حرة نزيهة ,تمكن المجتمع المحلي من انتقاء ممثليه لتدبير شؤونهم العامة المحلية، والخدمات الإدارية والاجتماعية التي أصبحت ضمن المسؤوليات المعترف بها للمنتخبين المحللين، فالديمقراطية تعتبر أكبر دليل على انفتاح الدولة على مجتمعها، والتنظيم الإداري المحلي يعد فضاء خصبا للتطبيق العملي ومجالا مناسبا لتنظيم مشاركة المواطنين في الحياة السياسية والإدارية والاجتماعية والثقافية في إطار السياسة العامة.

والتي تعد أيضا وعاء لتجميع مطالب واحتياجات السكان، وجهاز تكييف تطلعات المجتمع المحلي مع برامج وسياسات الدولة، أصبحت مطالبة ببذل كل الجهود واستغلال كل الإمكانيات المتاحة من اجل بعث مسيرة التنمية المحلية والتكفل بمشاكل المجتمع المحلي الجزائري، والذي خرج منهكا عقب فترة الاستعمار من حيث افتقاره للموارد والإمكانات اللازمة للقضاء على التفاقم الهائل للمشاكل المجتمعية، وما زاد من ضرورة ذلك الدور هو الطبيعة التوزيعية للسياسات العامة للدولة، والتي باشرتها عقب الاستقلال في مقابل المصدر الوحيد للدخل وهو البترول، ولذلك فالدولة كانت خلال هذه الفترة مطالبة بتقديم الدعم للجماعات المحلية حتى تتمكن من استكمال برامجها الوطنية وتفعيل البرامج التنموية المحلية من جهة أخرى، فهذا التشجيع والدعم كان يندرج في إطار بعث نشاط الهيئات العمومية لمواجهة تزايد الطلب العمومي على الدولة.

وبموجب دستور 1989 تبنت الجزائر التعددية السياسية، وهو ما كان له انعكاس آلي على المجالس الشعبية المنتخبة محليا، ويظهر ذلك جليا من خلال نص المواد 14. 15. 16 من دستور 1989، وكذا قانون 90-09، وقانون 90-08 المتعلقين بالولاية والبلدية على التوالي.

فقد منح دستور الجزائر مكانة مميزة للجماعات المحلية المنتخبة، تم تعزيزها بقانون تنظيمي لكل هيئة محلية مكنتها من جملة من الصلاحيات والاختصاصات، والتي جعلتها قائمة على كل ما تعلق بمطالب واحتياجات المجتمع المحلي وتنميته، هذا إضافة إلى أن التعددية السياسية فتحت المجال أمام ظهور مجالس محلية منتخبة تعددية وذلك لإضفاء حركية أكثر عليها، فيعد ظهور المجالس المحلية المنتخبة في ظل التعددية خطوة أولى نحو تشييد صرح الدولة وتعبيرا عن سياسة تحديثية تنطلق من استغلال الإمكانيات والموارد المختلفة المتاحة وتوجيهها نحو خدمة الأهداف العامة للتنمية لذلك فقد زاد التأكيد على أن الجماعات المحلية في الجزائر تمثلها جزءا مهما ضمن إستراتيجية الإصلاح لبنية الدولة وهياكلها، وفي ظل نظام التعددية السياسية أصبح لها أهمية بالغة من الناحية النظرية، حيث تستوجب القيام بمراجعة نقدية واضحة للقيم والمبادئ والمعارف الحقوقية وإيجاد البدائل

النظرية الكفيلة والقادرة على مواكبة التحولات السياسية والاقتصادية والاجتماعية المتسارعة، إلا أن الخوض في الحديث عن توقيف أول مسار انتخابي محلي تعددي في1990، والانعكاس السلبي للتعددية ابتداء من انتخابات 1997 على أداء الجماعات المحلية في الجزائر وعلى استقرار مجالسها الذي يعكسه تزايد حالات الانسداد، يدفعنا إلى إعادة قراءة وتقييم التوجه الإصلاحي لهذه الهيئات، فقد تحول التنوع في تركيبة المجالس المحلية من حافز لبعث دورها استنادا لتنوع الأفكار المكونة لبنية المجلس، إلى عامل سلبي تغذيه المصالح الشخصية والرؤى الضيقة، هذا إضافة إلى تراجع مردود منظومتها القانونية التي يزيد عمرها عن عشرين سنة، فكلها مسائل تكشف بأن الجماعات المحلية في الجزائر لا تزال في حاجة إلى إصلاحات جوهرية تضمن لها شروط التمكين، وتعطيها الدفع الكافي لبروز مبادرتها في العملية التنموية، فضرورة العمل على إصلاح المنظومة القانونية للجماعات المحلية أصبحت ملحة وذلك للقضاء على الاختلال التي تميز دورها وكذا لإعطائها المكانة الحقيقية لها.

الإطـــار المنهجي

الإشكالية:

في سبيل التعرف على أهمية دور الجماعات المحلية في صنع وتنفيذ السياسة العامة المحلية ومدى اتخاذ القرارات في الجزائر من خلال دور المجالس المحلية في بلورة السياسات العامة الوطنية تقودنا هذه الدراسة لسؤال محوري نطرحه بالشكل التالي:

إلى أي مدى تعتبر الجماعات المحلية طرفا فاعلا في صنع وتنفيذ السياسات العامة في الجزائر؟

1. تساؤلات الدراسة:

تسعى هذه الدراسة للإجابة على مجموعة من التساؤلات الفرعية كما يلي:

- ماهية الجماعات المحلية ؟
- ما هي أهم النظريات والنماذج المفسرة لدور الجماعات المحلية في صنع وتنفيذ السياسات ؟
- هل الجماعات المحلية بطرق إدارتها وسيرها تحقق أهداف سياسية عامة، وما مدى قدرة استيعابها ؟
- ما هي أهم الأركان التي يمكن أن تقوم عليها الجماعات المحلية

2. فرضيات الدراسة:

للإجابة عن الإشكالية المطروحة تمت صياغة الفرضيات التالية:

- إن تفعيل المشاركة المحلية مع اعتماد معيار الكفاءة في اختيار المرشحين له دور كبير في رسم السياسة المحلية الفعالة.

- كلما كانت الجماعات المحلية مستقلة وتمارس صلاحياتها معتمدة على الرشد والعقلانية واتسع سقف الحريات للفاعلين فيها يزداد مضمون السياسات العامة المحلية وفعاليتها.
- إشراك الجماعات المحلية في صنع السياسة العامة من شأنه إضفاء شرعية واستقرار أكثر على النظام، ضمان تكريس المشاركة، وتجسيد الديمقراطية المحلية.

3. **أسباب اختيار الموضوع:**

أولا : الأسباب الموضوعية:

– ندرة الدراسات الأكاديمية في هذا الموضوع ومحاوله الإسهام ولو بقدر قليل ومتواضع في سد الفراغ على المستوى الأكاديمي.

– من المواضيع الهامة لأنها تحدد علاقة القوى بين الدولة والجماعات المحلية في مجال السياسات العامة.

ثانيا الأسباب الذاتية :

- الاهتمام بموضوع الجماعات المحلية كرغبة ذاتية نضرا لحويته.

– الرغبة في الكشف والتعرف أكثر على واقع الجماعات المحلية، والسياسات العامة في الجزائر والكشف عن السلبيات والنقائص التي يعاني منها.

– يحضى بقدر كبير وعناية في الفكر السياسي والقانوني وعلى اعتبارها أنها من المصالح الأكثر قربا من المواطن في التعاملات اليومية.

4. **أهمية الموضوع:** يكتسب هذا الموضوع أهمية علمية وعملية، فالأهمية العلمية تبرز من خلال أن الجماعات المحلية تعتر بمثابة الشريك الأوثق للحكومة في العملية التنموية استنادا لمكانتها الدستورية وقيامها على فلسفة اللامركزية التي تمنحها صلاحية الإشراف على تنمية المجتمع المحلي، إضافة إلى استقلالية نسبية تتمتع بها للحفاظ على شكل الدولة الموحدة، فان أهمية دورها في صنع السياسة العامة وتصحيح مساراتها تتأكد في ظل نظام تعددي يتحرى السير وفق المنهج الديمقراطي، أما من الناحية العملية تتمثل في أهمية التطرق لدراسة الأساليب

القانونية لتسير وإدارة الجماعات المحلية في الجزائر وإبراز دورها في التقدم للمجتمع المحلي.

5. **أهداف الدراسة:** تهدف هذه الدراسة إلى الكشف عن دور الجماعات المحلية في صنع وتنفيذ السياسة العامة، أو ما يقصد به كل ما يصدر عنها في المجال السياسي ويظهر إرادتها في ممارسة اختصاصاتها، وذلك في ظل النصوص المنظمة لها وما ترسمه وتحدده القوانين المعمول بها، وكذا مراعاة جميع توجهات الدولة، هذا إضافة إلى ما لها من قدرة في بلورة وتنظيم مشاركة المجتمع المحلي، في ظل ما تمنحه الدولة من هامش لتحديد المطالب والاحتياجات محليا في إطار صنع السياسة العامة، والتي تمثل هي الأخرى صورة للأنشطة والبرامج العمومية المعبرة عن تعاطي الحكومة مع مطالب المجتمع المطروحة أمامها مستندة في ذلك على مبدأ المصلحة العامة.
6. **صعوبات الدراسة:** من بين الصعوبات التي واجهتها نقص الدراسات الأكاديمية السابقة في هذا الموضوع وندرة في المراجع على مستوى مكتبة الكلية وكذلك كليات أخرى
7. **الدراسات السابقة:** إن بناء هذا التصور جاء بعد الإطلاع على مجموعة من التراكمات العلمية والمعرفية والدراسات السابقة في هذا المجال، كذالك لا يمكن لأي معرفة علمية أن تنتقل وتتواصل دون تواصل في الفكر.

وعلى ضوء الدراسات السابقة انبعثت رغبتنا في بناء هذه الاشكالية التي تقودنا في عملية الدراسة وأهم هذه الأدبيات التي تصب في لب الموضوع اعتمدنا على ما يلي:

- كتاب الدكتور **"محمد الصغير بعلي "**بعنوان **الإدارة المحلية الجزائرية** عن دار العلوم للنشر والتوزيع، الحجار عنابة لسنة 2013 والذي قدم فيه الأسس العامة التي ينبني عليها التنظيم المحلي الإداري بالجزائر، كما تحدث عن اللامركزية الإقليمية وأهميتها بالنسبة لكيان الدولة وقوامها وعادة ما تبنى على أساس

دستوري وإنها تقوم على وحدتين إداريتين هما البلدية والولاية إضافة إلى ذالك قدم لنا ملحقين اثنين تتعلق بقانون البلدية رقم 11-10 وقانون الولاية رقم 12-07 .....إخ.

- ومن بين الدراسات السابقة أيضا كتاب الدكتور **"أحمد لكحل "** بعنوان **دور الجماعات المحلية في حماية البيئة،** دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع – الجزائر لسنة 2014 استعرض من خلاله السياسة العامة للجزائر في ميدان البيئة ومكانة حمايتها في المواثيق والدساتير الجزائرية , ثم أم بالعلاقة القائمة بين السياسة العامة لحماية البيئة من جهة، والجماعات المحلية من جهة ثانية.
- من الأدبيات المتخصصة والإسهامات الفذة في حقل السياسات العامة هو ما جاء به الدكتور **"خليفة الفهداوي"** في مؤلفه **السياسة العامة منظور كلي في البيئة والتحليل** الطبعة الأولى بعمان عن دار المسيرة للنشر والتوزيع لسنة 2001، والذي قدم فيه تحليلا حول السياسة العامة على الصعيد المفاهيمي والنظريات، بالإضافة إلى أنماط السياسة العامة وتحليلها كأسلوب علمي وإطار منهجي للتعامل مع القضايا السياسية، والاهم في هذا الكتاب هو تشخيص أهم لقوى الفاعلة في صنع السياسة العامة الرسمية والغير الرسمية، وكل المتغيرات البيئية التي في توجيه الفاعلين من ثقافة سياسية وظروف اجتماعية وثقافية ...إخ
- ومن بين الدراسات السابقة أيضا كتاب **لوزارة الداخلية والجماعات المحلية والبيئية بالتعاون مع المدرسة الوطنية للإدارة** بعنوان **الجماعات المحلية (التشريع والتنظيم)** الطبعة الأولى لسنة 1997م قدموا فيه المبادئ العامة للجماعات المحلية وإطارها الإقليمي بالإضافة إلى السلطات المخولة لها وكيفية اتخاذها للقرارات.....إلخ

8. **مناهج الدراسة:** لقد اعتمدنا في هذه الدراسة على مجموعة من المناهج التي تخدم الموضوع على النحو التالي:

أ. **منهج دراسة حالة:** يظهر توظيف هذا المنهج من خلال جمع أكبر عدد ممكن من المعلومات حول الجماعات المحلية وعملية صنع وتنفيذ السياسة العامة ,وإسقاط الدراسة النظرية على واقع ولاية سعيدة التي أخذناها كعينة والتي يمكن اعتبارها مطابقة لباقي ولايات الوطن ,لذلك كان لا بد من الاستعانة بهذا المنهج لجمع المعلومات والبيانات حول هذه الفواعل في التأثير والمشاركة في صنع السياسات العامة المحلية ,والتي يمكن الارتكاز عليها لوصف وتسير دورها في العملية السياسية.

ب. **المنهج التاريخي:** تم التطرق في هذه الدراسة إلى رصد اهم التطورات التي مرت بها تجربة الجماعات المحلية ,وما افرزته من عوامل أثرت بشكل تفاوت في صنع وتنفيذ السياسة العامة عبر الإصلاحات السياسية والقانونية.

كما اعتمدنا على بعض الإقترابات:

أ. **نظرية النظم (التحليل النسقي):** تقوم هذه النظرية على فكرة اساسية مفادها أن الحياة السياسية عبارة عن نسق موجود في بيئة يتفاعل معها أخذا وعطاء، وأبز من طور هذه النظرية عالم السياسية الأمريكي " دافيد استون " ووضع عدة مفاهيم يمكن استخدامها في عملية التحليل "المدخلات والمخرجات والتغذية الإسترجاعية "واستخدمناها من منطلق أن السياسة العامة المحلية هي عبارة عن مخرجات للنظام السياسي الكلي القائم في بيئة المجتمع والبيئة الاجتماعية وتشكل المعلومات الواردة إلى النظام أو صناع السياسة المحلية عبارة عن مدخلات مهما كان نوعها "بيانات، حقائق، أحداث، ردود أفعال، تأييد"...فكلها تمد صناع السياسة العامة بمعلومات تساعدهم على صنع سياسة عامة محلية، أي عملية التحويل كما وصفها أستون. يتم طرح هذه المعلومات المحولة في شكل قرارات

وسياسات إلى النظام عبر فتحة المخرجات ثم تعود هذه العملية عبر التغذية العكسية التي تمثل معلومات جديدة المعبر عنها بردود أفعال.

ب. **اقتراب صنع القرار:** باعتبار أن صناعة القرار تلازم جميع النظم السياسية ,استخدمنا هذا الاقتراب لمساعدتنا في عملية التحليل خاصة وأن السياسة العامة المحلية المتخذة أو المطروحة في أي نظام ما هي إلا عملية اختيار بين بدائل عدة، ويساعدنا أيضا في فهم الفواعل التي تدخل في عملية صنع السياسات العامة المحلية.

ج. **اقتراب القانوني:** استخدمنا هذا المقترب من خلال الرجوع إلى النصوص القانونية والدستورية المتعلقة بالجماعات المحلية والمحددة لدورها، ووظائفها، وأيضا ترتيب المسؤوليات فيها.

الخطة المتبعة:

للإجابة على التساؤلات المطروحة في الموضوع ارتأينا وضع خطة الدراسة التي قسمت إلى مقدمة و فصلين كإطار نظري وفصل يندرج في الجانب الميداني للدراسة، الذي أخذت في ولاية سعيدة كنموذج، وخاتمة.

الفصل الأول: أخذنا الإطار المفاهيمي للجماعات المحلية والسياسات العامة، تضمن الجانب النظري لمفهوم الجماعات المحلية في المبحث الأول من خلال ثلاثة مطالب، لتوضيح ماهية الجماعات المحلية، والمبحث الثاني الذي تضمن كذلك ثلاثة مطالب، خصت بالتوضيح السياسات العامة.

الفصل الثاني: أخذنا فيه واقع الجماعات المحلية في صنع وتنفيذ السياسيات العامة، الذي تطرقنا فيه إلى السياق التاريخي والتنظيمي للجماعات المحلية في الجزائر كمبحث تضمن ثلاثة مطالب، ثم تناولنا في المبحث الثاني النظريات المفسرة لدور الجماعات المحلية في صنع وتنفيذ السياسات العامة.

الفصل الثالث: كإطار تطبيقي للدراسة، حيث بادرنا فيه التطرق لولاية سعيدة في إطارها العام، من تعريف للولاية مع ذكر تاريخها العريق في مطلبين، والتطرق للهيكل التنظيمي الذي تسير عليه الولاية باعتبارها جماعات محلية، وقد أخذنا تجربة الولاية في صنع وتنفيذ السياسة العامة من خلال دراسة ثلاثة قطاعات على المستوى المحلي للولاية.

وقد ختمنا بحثنا هذا بمجموعة من التوصيات والاقتراحات، علها تكون جزء من الجهود الرامية لتحقيق سياسة عامة رشيدة وتنفيذها على أرض الواقع للدفع بالتنمية على المستوى المحلي.

الإطـــار النظـري

الفصل الأول

تمهيـد:

كل الدول على اختلاف أنظمتها السياسية تسعى بالأخذ بنظام الإدارة المحلية أو نظام الجماعات المحلية التي تعبّر عن مجموعة من الأجهزة والوحدات الإدارية الموجودة في الدولة أو إقليم معين، بمعنى تكون في مستوى إقليمي من الحكومة الوطنية في الدولة الموحدة مع منحها بعض الخصوصيات كالسلطة الإدارية، الاستقلال المالي، تنفيذ البرامج السياسية.

فمن هذا المنطلق، أصبحت الأنظار تتجه نحو نمط تسيير الإدارات المحلية ومحاولة إيجاد الطرق المثلى التي تمكّن من الوصول إلى تسير ذو فعالية ونجاح يسمح باستخدام الموارد البشرية والمادية بشكل يلاءم المكان والزمان ويحقق النجاح بأقل وقت وتكلفة، ويمكن من خلاله بناء دولة جديدة ذات قوة ومكانة مع دول العالم.

كما **أن** لكل مؤسسة أو إدارة نظام تقوم عليه لتسيير أمورها وتوفير الخدمات الأنجع للمواطن الذي يعتبر هدف لكل مؤسسة، لأنها لا يمكن أن تعرف نجاحها أو فشلها إلى من خلال مدى رضى وتقبل الأفراد للمشروع المقدّم، فمن خلال هذه التفاعلات التي تحدث على أرض الواقع، تستطيع الإدارة أن تبني سياساتها وبرامجها، وبالضرورة تسمح هذه العملية لبقاء النظام الإداري وتقدّمه وتطّوره إلى الأحسن.

المبحث الأول: مفاهيم عامة حول الجماعات المحلية

قبل الحديث عن دور الجماعات المحلية في صنع وتنفيذ السياسات العامة المحلية استوجب علينا أولا الوقوف لتوضيح وتحديد مفهوم الجماعات المحلية، وكذا تحديد نشأتها في الجزائر بالإضافة إلى الحديث عن التنظيم الإداري المحلي بالجزائر.

المطلب الأول: مفهوم الجماعات المحلية

إن نظام الإدارة المحلية كظاهرة قانونية، لا يرجع تاريخه إلى أكثر من القرن التاسع عشر في انجلترا لم يكن بالمدن مجالس محلية يشترك فيها المواطنون قبل عام 1835م، ولعل أول تشريع صدر في هذا المجال هو قانون الإصلاح عام 1832م، ثم توالى بعد ذالك ظهور التشريعات المنظمة للحكم المحلي بها .أما فرنسا فلم تنشأ بها المجالس المحلية إلا في عام 1833م ولم يعط لتلك المجالس حق إصدار القرارات الإدارية إلا في عام 1884م[1].

أ. تعاريف للجماعات المحلية:

الجماعات المحلية من الأساليب الإدارية لتسير الأقاليم المحلية، وهي عكس المركزية الإدارية التي تسمح للمنتخبين المحليين بتسيير شؤون الإقليم المحلي، ومشاركة المواطنين المحليين في تسير شؤونهم بأنفسهم عند اختيار ممثليهم وتفاعلهم مع السلطات المحلية في تسيير الشأن المحلي .

إن التعاريف الواردة حول الجماعات المحلية متعددة مع اختلاف تسميتها في بعض الأحيان فهناك من يسميها بالحكم المحلي وهذا ما نجده في الأنظمة الأنجلو سكسونية وما يدور في فلكها، وهناك من يطلق عليها تسمية الإدارة المحلية Administration locale وهو ما يطبع على النظام الفرنسي والدول التي كانت مستعمرة لها ومن بين التعاريف:

---

1 بومدين طاشمة، **الحكم الراشد ومشكلة بناء قدرات الإدارة المحلية في الجزائر**، مجلة التواصل، جامعة أبوبكر بلقايد، تلمسان، العدد 26، 2010، ص 26.

- هي مجموعة الاجهزة التنفيذية والفنية عل المستوى المحلي تتولى إدارة الشؤون والخدمات العامة ذات الطابع المحلي[1] فقد تكون منتخبة أو معينة وتباشر اختصاصاتها عن طريق النقل أو التفويض، فهي تعني توزيع الوظيفة الإدارية في الدولة بين أجهزتها المركزية في العاصمة، وهيئات محلية مستقلة عنها ومن ثم فهي أسلوب من أساليب تنظيم الدولة من شأنه تحقيق اللامركزية الإدارية.
- أيضا هي ذاك الجزء من الحكومة الأم أو الدولة الذي يختص أساسا بالمسائل التي تعم سكان منطقة معينة أو مكان معين إلى جانب المسائل التي يرى البرلمان ملائمة إدارتها بواسطة سلطات محلية منتخبة تكمل عمل الحكومة، ونجد تعريف الجماعات المحلية عند بعض المفكرين الفرنسيين ومنهم **"رونارد " Renard "** الذي عرفها بأنها: "الإدارة المحلية من شأنها تكييف الإدارة العامة من حاجيات ورغبات كل منطقة ذات وجهة محلية[2].
- إذن الجماعات المحلية هي جماعة إدارية منتخبة، متخصصة، تباشر صلاحياتها على أساس التفويض لضمان وسلامة حسن سير المرافق المحلية والحفاظ على وحدة الدولة والالتزام بسياستها العامة، فوجود هيئات محلية ضروري للتكفل بمسائل تخص منطقة دون أخرى لتراعي خصوصياتها هذه الهيئات تقوم بالدور المكمل لدور الحكومة المركزية.

ب. الإطار القانوني للجماعات المحلية: إن الجهاز التنفيذي للجماعات المحلية ينتخب من قبل السكان ويطلق عليها في الجزائر اسم البلديات والولايات[3]، وباسم المحافظات والمقاطعات في بعض الدول والتي تتوزع عبر الأقاليم الوطنية سيأتي التفصيل فيها كالتالي:

---

[1] عثمان عزيزي، **دور الجماعات والمجتمعات المحلية في التسيير والتنمية بولاية خنشلة**، دراسة حالة بلدية قايس وبلدية الرملية، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في التهيئة العمرانية، كلية علوم الأرض والجغرافيا والتهيئة العمرانية، جامعة قسنطينة،2008، ص10.

[2] المرجع نفسه، ص 10

[3] بدري نصر الدين، **الاستقلالية المالية للجماعات المحلية "دراسة حالة ثلاث بلديات"**، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، تخصص تسيير المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2011، ص47

1. تعريف البلدية: حسب المادة الأولى الثانية والثالثة من القانون رقم 11 - 10 المؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق 22 يونيو سنة 2011 عرفها على أنها:

- الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة .
- القاعدة الإقليمية اللامركزية ومكان لممارسة المواطنة وتشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية.
- تمارس البلدية صلاحياتها في كل مجالات الاختصاص المخولة لها بموجب القانون، وتساهم مع الدولة بصفة خاصة في إدارة تهيئة الإقليم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والأمن وكذا الحفاظ على الإطار المعيشي للمواطنين وتحسينه ولها هيئتان المجلس الشعبي البلدي، ورئيس البلدية[1].

تحتوي الدولة الجزائرية على 1541 بلدية، تخضع للقانون قانون رقم 11- 10 مؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق 22 يونيو سنة 2011 المتضمن القانون البلدي يتم إنشائها بقانون من السلطة التشريعية إعمالا للمادة 112(فقرة 10) من الدستور.

كما يعرفها "ناجي عبد النور" بأنها: وحدة أو هيئة إدارية لا مركزية إقليمية محلية، أو الجهاز أو الخلية التنظيمية الأساسية والقاعدية سياسيا وإداريا واجتماعيا وثقافيا[2].

إلا أن أكثر التعريفات معاصرة ودلالة لمفهوم البلدية في وقتنا الحاضر هو ذلك الذي يرى بأن: "البلدية عبارة عن جهاز تخطيطي له صلاحيات تنفيذية لمشروعات تنموية كما، أنه أداة تحريك المجتمع بالإضافة إلى توفير البيئة الصحيحة، التي تساعد المواطنين على استثمار مواردهم وطاقاتهم للمشاركة والمساهمة في العملية التنموية في المدى القصير وعلى المدى الطويل.

[1] قانون رقم 11-10 مؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق 22 يونيو سنة 2011 المتضمن القانون البلدي.
[2] ناجي عبد النور، **دور الادارة المحلية في تقديم الخدمات العامة (تجربة البلديات الجزائرية)**، متحصل عليه من الموقع بتاريخ 2016/04/03

2. **تعريف الولاية:** حسب المادة الأولى الثانية والثالثة من القانون رقم 12-07 المؤرخ في 2012/02/21 المتضمن قانون الولاية تعرف الولاية كالأتي:

- الولاية هي الجماعة الإقليمية للدولة وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، وهي أيضا الدائرة الإدارية غير الممركزة للدولة وتشكل بهذه الصفة فضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية والتشاورية بين الجماعات الإقليمية والدولة، وتساهم مع الدولة في إدارة وتهيئة الاقليم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وحماية البيئة وكذا حماية وترقية وتحسين الاطار المعيشي للمواطنين شعارها من الشعب وإلى الشعب.

- للولاية هيئتان هما: المجلس الشعبي الولائي والوالي[1].

إذن الولاية هي شخص معنوي اقليمي، تمارس صلاحياتها داخل حيز جغرافي يضم أحد مناطق أو أجزاء الدولة، فالدولة الجزائرية مقسمة إلى 48 ولاية يسري عليها القانون رقم 12-07 المؤرخ في 2012/02/21 المتضمن قانون الولاية.

المطلب الثاني: أسباب الأخذ بنظام الجماعات المحلية

إن تبني الدولة لهذا النظام يرجع سببه الرئيسي إلى المزايا التي تحققها بالإضافة إلى تخفيف العبء الذي كان مركزا في يد السلطة المركزية التي كانت تدير وتسير جميع أمور المواطنين من مركز واحد وتتمثل هذه الأسباب في:

1. **أسباب إدارية:** يعد نظام الجماعات المحلية من أكثر الوسائل الفعالة فعالية وكفاءة في الأداء وتقديم السلع والخدمة العمومية المحلية لأنه بخلاف النمط المركزي ويمكن تلخيص الأهداف الإدارية في:

[1] قانون رقم 12-07 مؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433 الموافق ل 21 فيفري 2012 المتضمن القانون الولائي.

- تبسيط الإجراءات والقضاء على الروتين الإداري وهي خاصية الاستجابة السريعة للإدارة المحلية.

- تحقيق الكفاءة الإدارية لأنها تعتبر أكثر قدرة وكفاءة في تقديم الخدمات المحلية للسكان المحليين.

- العدالة في توزيع الأعباء المالية لأن قيام الإدارة المركزية بإدارة المرافق العامة لا يؤدي إلى تحقيق العدالة في توزيع الأعباء المالية[1].

2. **أسباب اجتماعية سياسية:** تعد مشاركة الجماهير في الشؤون المحلية طبعا هاما وحساسا يفرض ضرورة حكم المجتمع المحلي نفسه من خلال انتخاب ممثلين له، وبالتالي ضرورة توسيع وتنويع قنوات المشاركة في صنع السياسات العامة أمام المواطن المحلي سواء كقيمة أخلاقية تحقيقا لمبدأ المواطنة والسيادة الشعبية، أو كهدف عملي من أجل ضمان مزيد من تأييد المواطنين لتحقيق أهداف السياسات العامة فالتنظيم المحلي يؤكد على أهمية مشاركة الشعب في تسير شؤونه على تنفيذ السياسات التي تطبق عليهم باعتبار أن المشاركة هي الأداة الرئيسة لنظم الحكم والإدارة في تحقيق التنمية المحلية[2].
3. **أسباب اقتصادية:** وهو عجز الدولة على تسير كل النشاطات الاقتصادية المختلفة بمفردها فأسندت إلى الجماعات المحلية مهمة تحقيق هذا الهدف حيث تلعب دورا فعالا إلى جانب الدولة في المجالات الاقتصادية المتنوعة والمختلفة والتنموية الشاملة[3].

[1] بلجيلالي محمد، **إشكالية عجز ميزانية البلديات، دراسة تطبيقية للبلديات**، بولاية تيارت، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2010، ص 21.

[2] عادل بوعمران، **البلدية في التشريع الجزائري: أجهزة البلدية - مالية البلدية – الوظيف البلدي – صلاحيات البلدية**، الجزائر، عين مليلة، دار الهدى 2010، ص20.

[3] د.أحمد لكحل، **دور الجماعات المحلية في حماية البيئة**، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2014، ص68

المطلب الثالث: أركان و أهداف قيام الجماعات المحلية

أولا: أهداف الجماعات المحلية

تتميز هذه الأركان بالتماسك والترابط فيما بينهما وهي كما يلي:

1. **وجود مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية**

يقصد بوجود مصالح محلية لا مركزية تلك الشؤون والاهتمامات المتعلقة بالمجال الإداري (الوظيفة الإدارية، السلطة التنفيذية). يرجع سبب و مبرر قيام النظام المركزي إلى وجود مصالح أو شؤون محلية، تتمثل في الضامن الذي يعبر عن اهتمامات واحتياجات سكان الإقليم أو جهة معينة من الدولة تختلف عن احتياجات والمصالح الوطنية العامة والمشتركة بين جميع المواطنين بالدولة[1].

إن اعتراف القانون واعتداده بهذا التمايز الموجود حقيقتا وفعلا بين المصالح المحلية (الإقليمية)، والمصالح الوطنية يشكل الركن الأساسي لوجود اللامركزية، من حيث تكفل الإدارة المركزية بالمصالح الوطنية.

يتم توزيع مظاهر ومجالات الوظيفة الإدارية بين الإدارة المركزية والإدارة اللامركزية وفق أسلوبين أساسيين هما:

أ. الأسلوب الانجليزي:

يبين فيه المشرع (القانون) السلطات والاختصاصات المنوطة بالأجهزة اللامركزية رغم تنوعها و تدرجها على سبيل الحصر[2].

أما الحكومة المركزية في فرنسا فهي التي قامت بخلق أجهزة الحكم المحلي، و تولت الإشراف، و قد اعتمد المشرع الفرنسي، في تنظيمه للإدارة الإقليمية أو المحلية. حيث "اعتبر أن العنصر الأساسي للامركزية يكمن في الطابع الغير محدد للسرد القانوني

[1] حسين مصطفى حسين، **الإدارة المحلية المقارنة**، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية ، 1982، ص ص 14-15
[2] عمر صدوق، **دروس في الهيئات المحلية المقارنة**، الجزائر (د.د.ن)، 1988، ص 41-42 .

لصلاحيات المجالس المحلية حسب التشريع الفرنسي"، هو الأسلوب نفسه الذي اتبعه المشرع الجزائري في تنظيمه للإدارة المحلية.

ب. الأسلوب الفرنسي:

مقتضى هدا الأسلوب أو التصور أن يعتمد المشرع إلى ذكر الميادين التي تتدخل فيها الإدارة المركزية على أن تترك مجالات وميادين عمل، ونشاط الوحدات اللامركزية واسعة وغير محددة. ولقد اعتمد المشرع الفرنسي في تنظيمه للإدارة الإقليمية أو المحلية على هده الطريقة حينما ذكر السلطات والصلاحيات حيث نجد أن الحكم المحلي في انجلترا قد سبق الحكم المركزي، بمعنى أن الوحدات أو المقاطعات ظلت بعد انضمامها للوحدة القومية المركزية تحتفظ ببعض حقوقها وقوانينها القديمة، عليها ومن هنا نشأ الفرق في نشأة الحكم المحلي في كل من فرنسا وانجلترا، وقد ظل لهذا الأثر التاريخي تأثير على مفهوم الحكم المحلي في النظامين الانجليزي والفرنسي، إلا أن كلاهما قد اثر تأثيرا كبيرا على التشريعات الإدارية في سائر نظم الحكم المحلي في العالم.

2. إنشاء و قيام أجهزة محلية مستقلة و منتخبة

أ. هيئات إقليمية مستقلة:

إن مجرد وجود هيئات إقليمية أو محلية تباشر ما يعهد به إليها من وظائف إدارية لا يكفي في الواقع لقيام نظام الإدارة المحلية، و إنما يجب بالإضافة إلى ذلك أن تكون هذه الهيئات مستقلة عن الحكومة أو السلطة المركزية فالاستقلال هو عصب هدا النظام يقوم بقيامه و ينعدم بانعدامه.

ب. الإنتخاب:

يعد تشكيل الأجهزة و الهيئات المحلية بالانتخاب من شروط قيام النظام المركزي، بل إن هناك رأيا فقهيا يربط بين اللامركزية، وتشكيل مجالس الوحدات اللامركزية، بالانتخاب وجودا وعدما. فقد تتطلب الأوضاع أحيانا استبدال الانتخاب بالتعين بالنسبة

لبعض أعضاء هيئات الإدارة المحلية، أو الاعتماد على أسلوب التعين أساسا كما هو الحال بالنسبة لصورة اللامركزية المرفقية (المؤسسات العامة)[1].

3. **الخضوع للرقابة (الوصاية) الإدارية**:

إن الرقابة على الهيئات المحلية تشكل ركنا من أركان الإدارة المحلية لا تقوم دون تحققها، إذ لا يمكن أن يتصور لا من الناحية السياسية ولا من الناحية القانونية أن يعترف المشرع لهذه الوحدات.

- إذا كان الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة (الركن الأول)، يقتضي قيام وإنشاء أجهزة محلية منتخبة ومستقلة للإدارة وتسيير تلك المصالح والشؤون (الركن الثاني)، فان مدى دلك الاستقلال لن يكون مطلقا، بل سيكون محدودا في نظام اللامركزية الإدارية و إلا انتقالنا إلى نظام اللامركزية السياسية[2].

ثانيا: أركان قيام الجماعات المحلية

إن الهدف من إقامة جماعات محلية أو بالأحرى لامركزية إدارية هو تخفيف العبء عن كاهل الحكومة المركزية في العاصمة، ولا يمكن تحقيق ذلك عن طريق نظام المركزية إنما يشاركها في ذلك ممثلين لها في مختلف الأقاليم أو المناطق بحيث تمنح لهم سلطة البث النهائي في حدود ما يخول لهم من سلطات وهي كالتالي:

1. **أهداف سياسية:**

تمثل الجماعات المحلية الركيزة أو الدعامات الأساسية للديمقراطية من الناحية النظرية والتاريخية، ذلك لما تهدف إليه من إشراك المواطنين في إدارة الأمور المحلية بهم، ولهذا كثيرا ما يقال أن اللامركزية الإدارية أو الإدارة المحلية المنتخبة "تعد المدرسة النموذجية للديمقراطية"، أو أن:" ديمقراطية الإدارة المحلية تعتبر جزءا لا يتجزأ من النظام الديمقراطي" إن لم تكن أساسا قاعدة لنظام الحكم الديمقراطي في الدولة، كما أن الجماعات

[1] حسين مصطفى حسين، مرجع سابق الذكر، ص 42
[2] سليمان محمد الطماوي، **الوجيز في القانون الإداري**، دراسة مقارنة، مصر، دار الفكر العربي، 1989، ص89.

المحلية ترمي من ناحية أخرى إلى تدعيم الوحدة الوطنية وتحقيق التكامل القومي ومجابهة المخاطر التي قد يتعرض لها الوطن وقت الأزمات والكوارث وغيرها[1]، كما تهدف الجماعات المحلية كذلك إلى:

- تكريس مبادئ النظام الديمقراطي في الدولة، لاسيما على المستوى المحلي.
- منح الناخبين و المنتخبين على حد سواء، اختبار من يمثلهم و التمييز بين أفضلهم خاصة إذا تكررت العملية عدة مرات وهي عملية تدريب لأعضاء المجالس المحلية على الممارسة السياسية للديمقراطية في إدارة الشؤون المحلية.
- مواجهة الأزمات، خاصة في أوقات الحروب والأزمات فلا يختل النظام بمجرد اختلال امن العاصمة والحكومة المركزية.

ثانيا: أهداف إدارية واقتصادية

إن فلسفة الجماعات لا تدور جميعها حول الأهداف السياسية السابق الإشارة إليها، وإنما تتبلور كذلك في كونها مسألة اختيار لأفضل الوسائل لتحقيق الأهداف الإدارية والاقتصادية، وهذه الأهداف تتمثل أساسا في[2]:

- يتحقق استقلال الهيئة المحلية بتفتيت وتوزيع سلطات وامتيازات الوظيفة الإدارية في الدولة بين السلطات الإدارية اللامركزية ،مما يتيح لهذه السلطة أن تتفرغ لأمهات المسائل والياتها تاركة التفاصيل والجزئيات لتلك الهيئات,الأمر الذي يؤدي في الواقع إلى تحقيق الجودة والإتقان لما يباشر من وظائف على مستوى المجتمع.
- الحد من البيروقراطية وذلك بتبسيط الإجراءات الإدارية وتجنبها للروتين والنمط الحكومي العقيم الذي يعتبر من سمات المركزية الإدارية والمساهمة في عملية التنمية.

[1] عادل بوعمران، نفس المرجع ص 22/21
[2] المرجع نفسه، ص 22.

- تخفيف العبء على الإدارة المركزية ،خاصة بعد التوسع الكمي في وظائف واختصاصات الدولة.
- كما تعمل على أن تواجه تنوع الحاجات وتباينها في مختلف مناطق وأقاليم الدولة بسرعة ومرونة أكثر.
- تعمل اللامركزية على تدعيم وتجسيد مشاركة المواطنين في إدارة شؤونهم المحلية.
- تحقيق اللامركزية، التوزيع العادل للموارد والضرائب العامة على كافة المرافق والأقاليم في الدولة[1].

ثالثا: أهداف اجتماعية

تتمثل في تذكية الشعور بالانتماء إلى مجتمع محلي متميز وتسهيل مبدأ المشاركة الشعبية في الشؤون المحلية وكذلك تعميق الثقة بالإنسان وبالقيم الإنسانية مع تحقيق العدالة الاجتماعية، ونتيجة للتقدم العلمي والصناعي وما تترتب عليه من متغيرات هامة في النواحي السياسية والاقتصادية والاجتماعية، بحيث أصبحت الدولة الحديثة مثقلة بالتزاماتها تجاه الإفراد.

كل هذه الظروف جعلت من العسير على السلطة المركزية أن تجمع بين يديها كل مقاليد الأمور و من هنا بدأ التفكير في نقل بقل بعض الأنشطة والاختصاصات إلى هيئات إقليمية أو مصلحيه تباشرها استقلالا عن الدولة وعلى نحو يسمح بإشراك أفراد المجتمع المحلي في إدارة شؤونهم بأنفسهم[2].

وفي الحقيقة إن اشتراك المواطنين في أدارة شؤونهم بالتعاون مع الحكومة المركزية، فضلا عن دلالته الديمقراطية يعتبر من الشروط اللازمة لنجاح إدارة المرافق العامة على مستوى الإقليمي.

---

[1] Jean. Bernard Auby, jean. François Auby, droit des collectivités locales, presses universitaire de France, septembre, 1990, p 42.

[2] أحمد لكحل، **دور الجماعات المحلية في حماية البيئة**، مرجع سابق ذكره ص 30.

فمن المعروف أن كل إقليم من أقاليم الدولة له رغباته ومصالحه المتميزة، فاحتياجات إقليم صناعي تختلف عن احتياجات إقليم أخر زراعي أو تجاري أو سياحي، ومن هنا كان من اللازم أن يستقل كل إقليم بإدارة مشروعاته و مرافقة المختلفة حسب حاجات وإمكانياته وبواسطة أشخاص على دراية بهذه الحاجات و الإمكانيات.

المبحث الثاني: الإطار النظري للسياسة العامة

تعتبر عملية صنع السياسة العامة من الوظائف الحكومية الهامة والمعقدة، نظرا لتعدد الفواعل ذات العلاقة المباشرة بهذا المجال، والبيئة السياسية المتنوعة التي تعتبر المحدد الرئيسي لمخرجات صنع السياسة العامة خصوصا في السياسات الحكومية وفق آليات متعددة.

المطلب الأول: مفهوم السياسة العامة ومراحل تطورها

الفرع الأول: مفهوم السياسة العامة

على الرغم من التعدد المفاهيمي بشأن السياسة العامة (public policy)، يظل أحد أكثر التعريفات المهيمنة على هذا المجال.

هارولد لاسويل (H. Lasswell) الباحث الأمريكي وصف عملية السياسة العامة بأنها: "من يحصل على ماذا؟ متى؟ وكيف؟ قبل أن يضاف سؤال لماذا؟"[1]، حيث يمكن وفق هذا الرأي أنها تعني:" مختلف النشاطات الحكومية الهادفة التي لها تأثير مباشر على حياة الأفراد".

وكل نظر إلى تعريف السياسة العامة في المنطلقات الفكرية التي تبناها، وقد عرفت على أنها:" العلاقة بين الوحدة الحكومية وبيئتها"، وتعريف آخر يقول:" أن السياسة العامة هي تقرير أو اختبار حكومي للفعل أو عدم الفعل".

[1] أ. هشام زغاشو، **صنع السياسة العامة من منظور توزيع السلطة وعلاقتها بالرأي العام في الأنظمة المفتوح**ة، مجلة البحوث والدراسات الإنسانية، العدد 10-2015، جامعة قسنطينة، ص 79.

ويعرفها **رجارد روز** (rose) على أنها " سلسلة من الأنشطة المترابطة قليلا أو كثيرا، وأن نتائجها تؤثر على من تهمهم مستقبلا وليست قرارات منفصلة".

حيث يتضمن التعريف الأخير الفكرة القائلة: بأن السياسة ليست قرارا بفعل شيء، وإنما برنامج أو نسق من الأنشطة غير محددة"[1]، من منظور آخر يعرف كل من **"فركنلين"** و "ريلي" (franklin, ripley) " السياسة العامة من منظور آخر يتمثل في أداء النظام السياسي، أي أنها:" جميع القرارات والأفعال الحكومية الهادفة إلى حل المشاكل التي تواجهها الحكومة على المستوى الداخلي والخارجي...، ومنه تشير عملية صنع السياسة العامة إلى الكيفية التي تقرر من خلالها السلطة حل هذه المشاكل"، في حين تعريف كارل فريدريك يقول:" إن السياسة العامة هي برنامج عمل مقترح لشخص أو لجماعة أو لحكومة في نطاق بيئة محددة لتوضيح الفرص المستهدفة والمحددات المراد تجاوزها سعيا للوصول إلى هدف أو لتحقيق غرض مقصود".

وهنا تعتبر السياسة العامة موجهة نحو أهداف وهذا ما يجعل فيها سلوكا هادفا موجها على الرغم من أن أهداف الحكومة قد يصعب فرزها أحيانا على وجه التحديد.

السياسة العامة في تعريف **دايموك:"** هي مجموعة المبادئ المرشدة عند اتخاذ القرارات في شتى مجالات النشاط القوي مثل الشؤون الخارجية، علاقات العمل، الإنتاج الزراعي، وما شابه ذلك.

يرى **دافيد إيستون** أنها:" مجموعة الوظائف الحكومية الدائمة" والتي تتضمن حسبه مراحل من التفاعل المستمر بين جميع مكونات النظام السياسي، حيث عبر عنها بسلسلة من المدخلات.

[1] جيمس اندرسون، **صنع السياسات العامة**، عامر الكبيسي مترجما، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، ص 14.

فالسياسة العامة ما هي إلا خلاصة سياسات فرعية للعديد من جماعات المصالح وحينما يتم التراضي والتوافق ما بين هذه السياسات والمصالح الفرعية "سياسة عامة" بصدد موضوع ما[1].

عرفها **روبرت استون**: "العلاقة بين الوحدة الحكومية وبيئتها" أما توماس داي: "فيرى السياسة العامة هي ما تفعله الحكومة ومالا تفعله"[2].

الدكتور **بسيوني حمادة** يعرفها:" السياسة العامة ما هي إلا أفكار خاصة في البداية وعندما يشترك عدد كبير من الأفراد في هذه الأفكار تصبح سياسات مقترحات وعندما تتبنى السلطات الحكومية هذه المقترحات تصبح سياسات عامة"[3]، ويعرفها **خيـــري عبد القـــوي**: "على أنها تلك العمليات والإجراءات السياسية وغير السياسية التي تتخذها الحكومة بقصد الوصول إلى اتفاق على تعريف مشكلة والتعرف على بدائل حلها وأسس المفاضلة بينهما.

السياسة العامة عرفها **أحمد سعيفان** على أنها: "تعبير عن الرغبة الحكومية بالعمل، أو الامتناع عن العمل، وهي مجموعة مبنية ومتماسكة من القرارات والانجازات يمكن غزوها لسلطة عامة محلية وطنية أو فوق وطنية، فتضم بذلك أربع عناصر: الهدف، اختيار الأفعال التي تحققه، إعلان الفاعلين لهذه السياسة، تنفيذ هذه السياسة"[4].

فهمي خليفة الفهداوي يعرف السياسة العامة أنها: "هي تلك المنظومة الفاعلة والمستقلة والمتغيرة والمتكيفة والتابعة، التي تتفاعل مع محيطها والمتغيرات ذات العلاقة من خلال استجابتها الحيوية (فكرا وفعلا) بالشكل الذي يعبر عن نشاط مؤسسات الحكومة الرسمية وسلطاتها المنعكسة في البيئة الاجتماعية المحيطة بها، عبر الأهداف والبرامج والسلوكيات المنتظمة، في حل القضايا ومواجهة المشكلات القائمة المستقبلية، وتحديد

[1] عليوة عبد الكريم درويش، **دراسات في السياسة العامة وضع القرار**، مـركز القرارات للاستشارات، القاهرة، 2000، ص 35.
[2] تامـر كامل عبد الكريم، محمد الخزرجي، **النظم السياسية الحديثة والسياسات العامة**، عمان، دار مجدلاوي للنشر، 2004، ص 29.
[3] وصال نجيب العزاوي، **مبادئ السياسة العامة**، دار أسامة للنشر والتوزيع، 2000، ص 14.
[4] أحمد سعيفان، **قاموس المصطلحات السياسية والدستورية والدولية**، بيروت، مكتبة لبنان، ص 213.

الوسائل والموارد البشرية والفنية والمعنوية اللازمة وتهيئتها، لما يجسم أو يجسد تحقيقا ملموسا للمصلحة العامة المشتركة المطلوبة في المجتمع"[1].

إن السياسة العامة هي ما تقوله الحكومة وما تفعله بخصوص المشكلات المدركة أو المستشعرة وتمثل مرشدا لأنواع القرارات،وغن معظم نشاطات ممثليها تجري في مكاتب الإدارة العامة وأجهزتها المعنية بعملية استلام طلبات والتماسات الناس من أبناء المجتمع، من خلال إصدار القوانين أو جمع الضرائب، وإجراء التنفيذات، وإقامة المنظمات، ووضع خطط الأمن والدفاع ودفع الضرائب وإجراءات التقاعد والضمان الاجتماعي، وغير ذلك الكثير مما يرتبط بأعمال السياسة العامة وتنفيذ الإدارة العامة، ولما يحقق المصالح الحكومية والاجتماعية العامة[2].

والسياسة العامة هي تلك التي تطورها الأجهزة الحكومية أو غير الرسمية قد تسهم أو تؤثر في رسم وتطوير بعض السياسات العامة وتستمد خصوصيتها كونها متخذة من السلطة المخولة، كما يقول **دافيد إستون** من جانب النظام السياسي وهؤلاء عادة هم المشرعون والقياديون والحكام والرؤساء والمجالس والهيئات العليا، إنهم هم المسؤولون وهم الذين يتمتعون بالسلطات لرسم السياسات والتصرف في إطار صلاحيتهم التي تكون عامة مقيدة ومحددة وليست مطلقة[3].

السياسة العامة أخذت مفاهيم يمكن تحديد بعضها:

- تشمل الأعمال الموجهة نحو أهداف مقصودة ولا تشمل التصرفات العشوائية التي تصدر عن بعض المسؤولين.
- تشمل البرامج والأعمال المنسقة التي تصدر عن القادة الحكوميين وليست القرارات المنفصلة، فهي تشمل المراسيم الصادرة بتشريع القوانين وكذلك القرارات المنفذة لهذه القوانين هذا على سبيل المثال.

[1] فهمي خليفة الفهداوي، **السياسة العامة، منظور كلي في البيئة والتحليل**، عمان، دار المسيرة، 2001، ص 38.
[2] فهمي خليفة فهداوي، نفس المرجع السابق، ص 76، 77.
[3] جيمس أندرسون، **صنع السياسات العامة**، ترجمة: عامر الكبيسي، مرجع سابق الذكر، ص 15.

– السياسات العامة تشمل جميع القرارات الفعلية المنظمة والضابطة للتجارة أو لمعالجة التضخم أو لمعالجة مشكلة السكن ولا تنوي الحكومة أن تفعله أو تعد لفعله، وإن الوعود والأماني شيء والسياسة العامة شيء آخر.

– تكون السياسة العامة إيجابية في صياغتها مثلما تكون سلبية، قد تأمر بالتصرف باتجاه معين وقد تنهي عن القيام بتصرفات غير مرغوبة، أو قد يعد سكوتها أو عدم التزامها بالتصرف إزاء ظواهر معينة بمثابة توجه، فالحكومة مثلا قد تتبنى سياسة عدم التدخل المسماة ب رفع اليد في ميدان أو قطاع ما أو إزاء ظاهرة محددة بذاتها، فهي في كل هذه الأحوال تؤثر بمواقفها على السكان أو المعنيين بهذه الأمور[1].

ربط الباحثون من علماء السياسة والإدارة العامة والاجتماع، مفهوم السياسة العامة بقضايا الشؤون المجتمعية العامة ومجالاتها التي تتمثل بالمطالب والقضايا، فضلا عن اختلاف آرائهم حول تعريف المجال العام الذي رأى فيه الفيلسوف الأمريكي **جان دوي** بأن الأنشطة تصبح عامة، حين تتولد عنها نتائج يتعدى تأثيرها نطاق الأفراد والجماعات المرتبطين فيها بصورة مباشرة[2].

الفرع الثاني: مراحل تطور السياسة العامـة

كان الاهتمام بقضايا المجتمعات وكيفية تنظيمها، يمثل جل العناية المكثفة التي اهتم بها الفلاسفة والعلماء والمفكرين السياسيين، واستمر ذلك حتى منتصف القرن التاسع عشر، حينما كانت معظم الجامعات الأوروبية تدرس السياسة والحكم كفرع من فروع الفلسفة.

اقتصرت على دراسة السياسة ذاتها ولم تهتم بالسياسة العامة، لأنها لا تزال ضمن الإطار الفلسفي، لكن بعدها بدأ يتبلور علم السياسة وأصبح فرعا من فروع العلوم الاجتماعية عقب استقلاله عن الفلسفة الأخلاقية[3].

---

[1] جيمس أندرسون، نفس المرجع السابق، ص 16.
[2] فهمي خليفة الفهداوي، **السياسة العامة منظور كلي في البنية والتحليل**، مرجع سابق الذكر، ص 31.
[3] فهمي خليفة الفهداوي، **السياسة العامة: منظور كلي في البنية والتحليل**، مرجع سابق الذكر، ص 27.

وقد شهدت فترة ما بعد الحرب العالمية الثانية تطور في علم السياسة بصفة عامة والسياسة العامة بصفة خاصة، بعد القطيعة التي أخذتها الثورة السلوكية المنهجية التقليدية وأعادت تعريف علم السياسة، فيعد أن كان هو علم القوة أو الدولة أو السلطة أصبح مع السلوكيين هو علم التخصيص السلطوي للقيم[1]، ولهذا برز التوجه السلوكي الجديد لعلم السياسة الحديث، وكذا التركيز الواضح على محتوى ومضمون السياسة العامة من خلال تحليل أثر القوى الاجتماعية والاقتصادية والسياسية خصوصا، بالإضافة لتقويم نتائج وآثار السياسة العامة على المجتمع[2].

زاد الاهتمام بموضوع السياسة العامة بعد الحرب العالمية الثانية، وتم التركيز على مفهومها وكيفية بلورتها والتبصر في أهدافها ومضامينها وحتى أساليب تنفيذها ضمن إطار تحليلي[3]، هذا نتيجة تعاظم دور الدولة وضرورة تدخلها في النشاط الاقتصادي لإعادة بناء الاقتصاد القومي، فأصبحت في بعض الأحيان هي السلطة المهيمنة والمنسقة لكافة الوظائف السياسية والاجتماعية والثقافية، الأمر الذي قاد بعض المفكرين إلى القول أن هذا العصر هو عصر تدخل الدولة[4].

وفي الخمسينات من القرن العشرين، اكتسب علم السياسة العامة معناه الاصطلاحي على يد عالم السياسة **هارولد لازويل** Harlods Lasswell الذي تناول بالدراسة في كتابه "من؟ يحصل على ماذا؟ متى؟ وكيف؟" جوهر العمليات المتبادلة والتوزيعية للقيم والمنافع المتضمنة في رسم السياسات العامة وتنفيذها[5].

ويقول لازويل: "إن هناك اتجاها واضحا في العلوم الاجتماعية يتجاوز الحدود التخصصية لتلك العلوم المختلفة، ولهذا الاتجاه وجهان/ ففي الوجه الأول هناك اهتمام وتركيز على احتياجات عملية صنع السياسات من العلوم، وهو يركز على عملية صنع

---

[1] نصر عارف، **ابستمولوجيا السياسة المقارنة: النموذج المعرفي، النظرية، المنهج**، القاهرة، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 2002، ص 260.

[2] فهمي خليفة الفهداوي، **السياسة العامة: منظور كلي في البنية والتحليل**، المرجع السابق، ص 28.

[3] Thomas R. Day, "**understanding public policy**". 7Ed, New Jersey : prentice Hall, Englewood cliffs, 1992.

[4] حسن أبشر الطيب، **الدولة العصرية: دولة مؤسسات**، القاهرة، الدار الثقافية، 2000، ص 18.

[5] Lawrance J.R.Herson, **politique publique ausc.ETATS-UNIS ; théorie et pratique**, collection Manuels, 2000, série économie dirigé par abdelkader SID-AHMED, p. 6.

السياسات وتنفيذها، أما الوجه الثاني والذي يهتم بتطوير محتوى المعلومات وتفسيرها لصانعي السياسات، فإنه يقع خارج نطاق العلوم السياسية"[1].

إن هدف لازويل وصفي ذلك لمحاولة توحيد معطيات العلوم الاجتماعية كأساس لعلوم صنع السياسات، أي استخدام أدوات البحث الاجتماعي لدراسة وسائل صنع وتنفيذ السياسات العامة.

بعد ذلك تطورت دراسات السياسة العامة، فخلال الستينات شملت مختلف العلوم: السياسية، الاجتماعية والاقتصادية، وحتى مجالات علمية أخرى، وأنشأ دارسوا السياسة العامة منظمة في الولايات المتحدة، وفتحوا مدارس في أمم أخرى، خاصة بعد ظهور العديد من المشاكل السياسية ووجود تعارض بين العهود السياسية ومطالب جديدة، كل هذا أدى إلى تحول الدول الغربية من نظم حكم تسلطية إلى نظم حكم ديمقراطية تنشر الديمقراطية المباشرة، وإتاحة فرص أكثر للمشاركة والاستجابة للاحتياجات والمطالب الشعبية.

مع بداية التسعينات زاد الاهتمام بمخرجات النظام السياسي، بسبب تفاقم المشكلات الاجتماعية خاصة في الولايات المتحدة الأمريكية بين السود والبيض، وتورطها في حرب الفيتنام، حيث ظهرت الحاجة داخل مؤسسات حكومتها إلى تحليل هذه المشكلات وفهمها ومحاولة صياغة سياسات لمعالجتها، لذلك سرعان ما احتلت دراسات تحليل السياسات أهمية كبرى داخل المعلومات والاستخبارات ومراكز البحوث بدءا من مؤسسة Rand Carporation مرورا بمعهد بروكيتز Brokitz ومختلف لجان الكونغرس، وقام محللو السياسات في هذه المراكز بصياغة السياسات[2].

بعدها توالت الأبحاث وتطورت، وبرزت دراسات عدة تولي اهتماما بالمؤسسات السياسية والسلوك السياسي والمؤثرات الاجتماعية والشخصية على السياسية، فضلا عن بنية المؤسسات الحكومية وممارستها، ودور المؤسسات السياسية غير الحكومية والأفراد في صنع السياسة العامة، خاصة عندما حصلت تغيرات في دور الدولة، وتزايد أدوار

[1] أحمد مصطفى الحسنين، **تحليل السياسات: مدخل جديد للتخطيط في الأنظمة الحكومة**، دبي، مطابع البيان التجارية، 1994، ص 31.
[2] سلوى شعراوي جمعة وآخرون، **تحليل السياسات العامة في الوطن العربي**، القاهرة، مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، 2002، ص29.

للشركات متعددة الجنسيات والمنظمات الدولية الحكومية وغير الحكومية، في صياغة أولويات السياسات العامة وتحديد مساراتها، أدى إلى ظهور كتابات تؤكد على دور الفاعلين الجدد في السياسات العامة وعن دور الشركات الكبرى، ومنظمات حقوق الإنسان للتأثير في بعض السياسات[1]، فأصبحت السياسة العامة ما هي إلى تنامي دور السياسة العامة ليست إلا محصلة للتفاعلات الرسمية وغير الرسمية، وهذا ما يطلق عليه بالشبكة السياسية Policy Notwork.

كل هذا أدى إلى تنامي دور السياسة العامة وانتقالها من الوصف إلى التحليل بعدها إلى المقارنة بين مختلف الدول والنظم السياسية، لكن يظل دور السياسة العامة المستقبلي أكثر أهمية خاصة وأن القرن الحادي والعشرين يتسم بانطلاقة سريعة، لذلك لابد أن يواجه التغيرات والتوجهات الجديدة في ظل العولمة والخاصية وتكنولوجيا المعلومات والحروب والنزاعات[2] والأزمة المالية العالمية.

المطلب الثاني: أنواع وخصائص السياسة العامة

الفرع الأول: أنـواع السياسة العـامة

سيتم التركيز على أنواع السياسات العامة في ضوء الأفعال التي تقوم بها الحكومة، والوقوف عند نتائجها وآثارها، ذلك لكون هذه السياسات تترجم العلاقة العملية والتطبيقية بين المعنيين بالسياسة العامة المعمول بها، سواء عند صانعيها أو المتلقين لها من أفراد المجتمع، وتتمثل في أربع أنواع[3]:

1. **السياسة العامـة الإستخراجية « ESCTRACTIVE »:** كل النظم السياسية سواء كانت بسيطة أو معقدة، تقوم باستخراج الموارد من بيئتها، في شكل الخدمة العسكرية والخدمات العامة الإلزامية الأخرى، مثل: الاشتراك في هيئات الملحقين والأشغال التي تفرض على المسجونين، من أجل توظيفها والاستفادة منها. وتعتبر

[1] فهمي خليفة الفهداوي، **السياسة العامة: منظور كلي في البنية والتحليل**، المرجع السابق، ص 30، 31.
[2] فهمي خليفة الفهداوي، **السياسة العامة: منظور كلي في البنية والتحليل**، المرجع السابق، ص 32.
[3] فهمي خليفة الفهداوي، المرجع نفسه، ص 73.

الضرائب من أهم أنواع الاستخراج للموارد انتشارا في الدول المعاصرة، فهي تعني استخراج النقود والسلع من أفراد المجتمع للأغراض الحكومية، دون أن يتلقوا منفعة فورية أو مباشرة[1]، وتنقسم بدورها إلى قسمين:

1.1. **الضرائب المباشرة:** تتمثل بالضرائب على دخل الفرد والأصول الرأسمالية، والتركات والعقارات سنويا[2]. ونجد أن اليابان أقل الدول المتقدمة فرضا للضرائب، حيث يبلغ الدخل الحكومي 14% فقط من الناتج الإجمالي، ويبلغ متوسط الإنفاق 17% ويرجع ذلك إلى صغر حجم ميزانية الدفاع والمشاركة المحدودة للحكومة في برامج الضمانات الاجتماعية، في حين يصل الدخل الحكومي للولايات المتحدة الأمريكية إلى أكثر من 50% من الناتج القومي الإجمالي[3].

1.2. **الضرائب غير المباشرة:** تتمثل بالضرائب على السلع والخدمات، الرسوم الجمركية (الصادرات والواردات)، رسوم المنتوجات الصناعية، والضرائب على المبيعات والمشتريات.

والملاحظ أن الدول المتقدمة، تعتمد على الضرائب غير المباشرة أكثر من الدول المتخلفة، ففي ألمانيا والمملكة المتحدة يتكون معظم الدخل الحكومي من دفعات وأقساط التحويل وضرائب الدخل، أما البلدان النامية فتحصل على معظم دخلها الحكومي عن طريق الضرائب غير مباشرة[4].

2. **السياسة العامة التوزيعية وإعادة التوزيع:**

هي تخصيص الوكالات الحكومية بمختلف أنواعها للأموال، والسلع والخدمات وتوزيعها على الأفراد والجماعات في المجتمع، من أجل الاستفادة منها، مثل توزيع

[1] بشير المغيربي، مترجما، **السياسة المقارنة في وقتنا الحاضر**، عمان، الدار الأهلية، 1997، ص 283.
[2] فهمي خليفة الفهداوي، المرجع نفسه، ص 73
[3] بشير المغيربي، **السياسة المقارنة، إطار نظري**، المرجع السابق، ص 285، 286.
[4] بشير المغيري، المرجع نفسه، ص 288.

القروض لإقامة مشاريع صغيرة، والمنح والامتيازات التي تقدم لطلبة الجامعة، بالإضافة إلى الاعتمادات الموجهة للصحة، التعليم والدفاع ...إلخ[1].

ويقاس الأداء التوزيعي للسياسات العامة، من خلال مقارنة كمية التوزيع للقيم مع المنافع التي حصلت عليها القطاعات البشرية في المجتمع التي حصلت على المنافع[2]، فمثلا تضير بيانات البنك الدولي إلى مصاريف الحكومة المركزية في عدد من الدول العربية على أن تعليم الفرد الواحد قد زادت خلال سنة 1972 و 1979 من 19 إلى 39 دولار.

أما بالنسبة للنفقات العسكرية والدفاع ارتفعت نسبتها في العالم والكيان الصهيوني هو صاحب أعلى نسبة، حيث أنفق 14% من إجمالي الناتج القومي.

لهذا فكلما شمل الأداء التوزيعي للحكومة ازديادا في القيمة التوزيعية، كلما دلّ ذلك على اتساع نطاق المستفيدين من التوزيع.

و ترتبط بسياسة التوزيع ما يعرف بسياسة إعادة الدخل لصالح فئات الدخل المحدود وقد تبنتها البلدان الشيوعية بوضوح، من أجل تحقيق بعض الامتيازات المادية معينة من المجتمع[3].

3. السياسات العامة التنظيمية:

نظرا لتعقد الحياة، وتزايد المشاكل في الصحة، المرور، السكن ... الخ، وتطور سبل الأعمال وتزايد أنشطة الحكومة في المجتمع ازدادت الحاجة إلى مثل هذه السياسات والمتمثلة في ممارسة النظام السياسي لعمليات الضبط والرقابة لمختلف الأنشطة والسلوكيات للالتزام بدواعي المصلحة العامة، وتطبيق القانون بما يضمن عمل المجتمع أو عدم عمله، وفرض العقوبات اللازمة عند حصول أي تجاوزات[4]، فلائحة "شيرمان" مثلا

[1] هشام عبد الله، مترجما، **السياسة المقارنة في وقتنا الحاضر**، عمان، الدار الأهلية، 1997، ص 192.
[2] فهمي خليفة الفهداوي، **السياسة العامة: منظور كلي في البيئة والتحليل**، المرجع السابق، ص 74.
[3] فهمي خليفة الفهداوي، المرجع نفسه، ص 75.
[4] عامر الكبيسي، **صنع السياسات العامة**، مرجع سابق الذكر، ص 104.

تمنع شركات الأعمال من الاحتكار وتقيد الحرية التجارية، وهذه التحريمات تعزز بأفعال ضد المخالفين[1].

4. السياسة العامة الرمزية:

وهي السياسات التي تهدف من ورائها النظم السياسية تعبئة الجماهير، ورفع حماستهم الوطنية من خلال حديث القادة السياسيين عن تاريخ الأمة وعن القيم والإيديولوجيات المتمثلة في المساواة والديمقراطية والوعد بالإنجازات ومكافآت مستقبلية، وتهدف هذه الشعارات إلى تحسين نوايا المواطنين في قادتهم والإيمان ببرامجهم السياسية، مما يجعلهم يدفعون الضرائب بطواعية وإطاعة القوانين مما يقلل من معارضة النظام، أي قبول شرعية الحكومة وسياساتها العامة[2].

5. السياسة العامة التخطيطية:

التخطيط يمثل أحد صور وأشكال السياسة العامة، فهو يخضع بدوره إلى جملة من العوامل، كتوجهات الدولة الإيديولوجية وطبيعة نظمها السياسية والاقتصادية والاجتماعية كما يتفاوت عوامل وظروف الزمان والمكان، حيث يعرفه **هنري فايول**: "إذا لم يكن التنبؤ هو كل الإدارة فهو على الأقل جزء أساسي منها"، والتنبؤ في هذا المجال يعني أن تيم المستقبل وتستعد له، فالتخطيط:

- يساعد على الأهداف المراد بلوغها.
- يساعد على الاستثمار الأمثل للموارد المتاحة ويعتبر وسيلة فعالة لتحقيق الرقابة.
- ينقلنا التخطيط من معالجة المشاكل إلى التنبؤ بها وتفاديها[3].
-

[1] بشير المغيري، **السياسة المقارنة: إطار نظري**، المرجع السابق، ص 301.
[2] هشام عبد الله، **السياسة المقارنة في وقتنا الحاضر**، المرجع السابق، ص 199، 201.
[3] موهوب يامين، **دور المرأة في صنع السياسات العامة في الجزائر**، دراسة غير منشورة، جامعة باتنة، كلية الحقوق، 2008، 13.

الفرع الثانـي: خصائص السياسة العـامة

- السياسة العامة ذات سلطة شرعية: إن السياسة لا تكون ذات قيمة ما لم تحمل صبغة قانونية إلزامية والطابع الشرعي مما يتطلب الولاء من قبل المواطنين حيالها، إضافة إلى ارتباطها بالسلطة الرسمية والدستور.
- السياسة العامة تشمل البرامج والأفعال: التي تقوم بها مؤسسات الحكومة، وتصدر بشأنها قانونا أو قرار يحدد أهدافها بشأن سياسة ما، وبذلك فهي تعبر عن توجهات الحكومة الأيديولوجية والعلمية[1].
- السياسة العامة هي فعل المؤسسة الحكومية: فهي برامج وأعمال منسقة وخيارات صادرة عن القادة الحكوميين، فالحكومة هي أن تتبنى سياسة عامة معينة إزاء مشكلة أو قضية مجتمعية، فقد تأخذ هذه الأخيرة شكل مراسيم أو قوانين أو قرارات بصورة دقيقة وتزامنية ومنتظمة.
- السياسة العامة توازن بين الفئات والجماعات المصلحية: إن السياسة العامة تتأثر بقوة كثيرة تشكل تكتلا مؤلفا من جماعات الضغط والمصالح، لكن هذا يحدده كل من نفوذ وقوة كل من هذه الجماعات، إذ يؤدي أي تغيير في هذه الأخيرة إلى تغيير في السياسة العامة التي قد تصبح أكثر تعبيرا عن إرادة الجماعة التي يزداد نفوذها.
- السياسة العامة شاملة وتعتمد لعموم المجتمع المقصود بها: بطبيعة الحال أن كل حكومة تسعى لإصدار سياسات عامة تحقق الصالح العام، وهنا تقع السياسة العامة ضمن جانبين: الجانب المادي – وهي السياسات العامة التي تحتاج للإنفاق عليها من مصادر الأموال العامة -، أما الجانب الثاني – هي السياسات العامة ذات الطبيعة الرمزية التي تمثل توجهات الحكومة وأعمالها، التي ينجم عنها التزاما عاطفيا أو وطنيا يدعو إلى الاعتبار والفخر الوطني.

[1] حسن أبشر الطيب، **الدولة العصرية دولة مؤسسات**، المرجع السابق، ص 37.

- السياسة العامة استجابة واقعية ونتيجة فعلية: فهي مجسدة في القرارات والمسائل الفعلية الملموسة أو هي الأقوال المترجمة على أرض الواقع، وكل ذلك يقتضي توحيد الآراء والتوجهات للوصول إلى الأهداف المرجوة.
- السياسة العامة كتفضيل نخبوي: أي أنها ترجمة لتفضيلات وقيم الصفوة الحاكمة وليس مطالب الجماهير، ويتولى الجهاز الإداري نقلها إلى حيز التنفيذ.
- السياسة العامة كمخرج للنظام السياسي: تعتبر السياسة العامة وفق نظرية النظام مخرج للنظام السياسي وذلك استجابة للمطالب والضغوطات.
- السياسة العامة تعكس الجدوى السياسية: يعني وضع تقويم قبلي للآثار المتوقعة للسياسة العامة قبل تنفيذها، فهذه الخطوة تشكل مؤشرا هاما لنجاحها، وذلك الوقوف على أهم الموارد المتاحة والنفقات والمكاسب التي تتطلبها عملية التنفيذ.
- إن السياسة العامة قد تكون غير معلنة أو غير مؤطرة بقانون أو نظام[1]: وهذا ما عبر عنه توماس داي على هذه الخاصية حينما عرف السياسة العامة بأنها كل ما تفعله الحكومة أو لا تفعله، فقد تلجأ الحكومة لاتخاذ موقف الحياد إزاء مشكلة ما أثير حولها النقاش وقد تستعمل إشارات للمجتمع والمؤسسات العامة حول الخيار التفصيلي وهذا ما يؤثر على الأفراد المعنيين بها.

المطلب الثالث: مراحل صنع السياسة العامة وصناعها

الفرع الأول: مراحل صنع السياسة العامة

إن عملية صنع السياسة العامة هي عملية في غاية الأهمية، وتمتاز بالدقة والتعقيد، لذا تمر بعدة خطوات أو مراحل سيتم توضيحها فيما يلي:

[1] فهمي خليفة الفهداوي، **السياسة العامة: منظور كلي في البيئة والتحليل**، المرجع السابق، ص 49.

أولا: تحديد المشكلة "Problem Identication"

1. **تعريف مشاكل السياسة العامة:** يمكن تعريف المشكلة بأنها ترتبط بقضية أو بوقف معين، أو حاجات مطلوبة، وبالتالي هي ظاهرة محددة لها أغراضها وآثارها المباشرة، وهي قابلة للحل في إطار المقومات البيئية[1].
2. **خطوات تحليل المشكلة:** تتم عملية تحليل المشاكل بخطوات عدة هي:

- تعريف المشكلة وتمييزها.
- تحليل المشكلة من خلال معرفة أسبابها وأهدافها... الخ.
- إعداد قائمة بالحلول الممكنة إتباعها لحل المشكلة.
- تقييم الحلول حسب المعايير الملائمة، وتشمل (المهارات المطلوبة، الموارد المادية والبشرية، التكلفة، المخاطر، مراعاة البيئة والقيم).
- تحديد الخيار الأفضل واتخاذ القرار.
- وضع خطة للتنفيذ.
- المتابعة والتقييم: لمعرفة نجاح وفشل التنفيذ[2].

ثانيا: الأجندة السياسية أو جدول الأعمال " Policy Agenda"

تواجه الحكومات العديد من القضايا المجتمعية، لكن لا تستطيع أن تحل كل تلك المشاكل، مهما كانت إمكاناتها المادية والبشرية، لهذا فإنها تقوم بإدراج أهم القضايا أو المطالب العامة الأكثر طلبا عند المجتمع في جدول يسمى بجدول أعمال السياسة العامة أو ما يسمى بأجندة سياسة الحكومة[3]، التي تتطلب عملية مناقشة فعلية، يترتب عنها اتخاذ قرارات رسمية مناسبة لتلك المطالب المطروحة، وعليه يميز " كوب **Coob** وأيلدر **Alder** بين نوعين من جداول الأعمال الأول نظامي والثاني حكومي. الأول يضم المسائل التي تتبناها السلطة وتستدعي تدخل السلطات الثلاث وفقا لصلاحيتها واختصاصاتها، أما

---

[1] حسن أبشر الطيب، **الدولة العصرية دولة مؤسسات**، مرجع سابق الذكر، ص 25.

[2] محمد قاسم القريوتي، **رسم وتنفيذ وتقييم وتحليل السياسة العامة**، مرجع سابق الذكر، ص،ص 216، 217.

[3] أجندة الحكومة: يعرفها Gohn-Kingdon:" قائمة تتضمن الموضوعات والمشكلات الموجودة أمام موظفي الحكومة والتي يشارك الناس من خارج الحكومة للموظفين الرسميين فيها. أو إعطائها قدرا من الاهتمام والعناية خلال أية فترة من الوقت".

الثاني فهم بمثابة جدول للنقاش يكتفي عادة بالمستوى الحكومي لمعالجتها، وما تجدر الإشارة إليه أن جدول الأعمال السياسية يتميز بغياب التفاصيل فيه وعدم الوضوح وموضوعاته محل جدال دائما.

أحيانا قد تدرج مشكلة في الأجندة الحكومية لكن هذا لا يعني انتقالها إلى مراحل أخرى متقدمة في السياسة العامة، وهناك العديد من القضايا تدخل الأجندة وتبقى عالقة أو تزول بسبب ظهور مشاكل أكثر أهمية وإلحاحا على الساحة[1].

ويرجع عدم استجابة النظم السياسية أو الحكومات للقضايا بطريقة سريعة إلى عدة عوامل[2]:

- المتطلبات التي يفرضها الدستور حول معالجة القضايا بطريقة متأنية، والخطوات البيروقراطية، كل هذا يؤثر في حل القضايا المطروحة مما ينعكس سلبا على فعالية الأجندة السياسية.
- في العديد من الحالات، ترتهن أسبقيات الأجندة في ضوء اعتبارات سياسية أسهم في بلورتها أشخاص فاعلون مثل "المنظمين للقضايا أو المتفتحين للأجندة"، بحيث تتداخل المواقف حول الأسبقيات، مما يؤدي إلى معالجة قضية على حساب قضايا أخرى أكثر أهمية وإلحاحا.

كما أن عامل الوقت يشكل أهمية بارزة لأن تفعيل أو عدم تفعيل الأجندة حيال جدولتها لأعمال السياسة العامة.

[1] عامر الكبيسي، **صنع السياسات العامة**، مرجع سابق الذكر، ص 82.
[2] فهمي خليفة الفهداوي، **السياسة العامة: منظور كلي في البنية والتحليل**، مرجع سابق الذكر، ص، ص 240، 241.

ثالثا: بلورة وصياغة السياسة العامــة " Policy Formulation"

بعد تحديد المشاكل ووضعها على الأجندة السياسية، لابد للحكومة من بلورة الأفكار والسياسات الممكن إتباعها للتعامل مع المشاكل ذات الأولوية، وهذه العملية تأتي محصلة لتفاعل عوامل عدة منها: الاقتصادية، السياسية والاجتماعية، فالولايات المتحدة الأمريكية مثلا كانت السياسات تسير وفق آلية الخطأ والصواب، لتنتقل إلى الاعتماد على آلية الخبرة والكفاءة ثم الانتقال إلى دور البيئة والقوى المؤثرة داخلها.

1. **المساومة:** هي عملية تفاوض بين شخصين أو أكثر ممن يتمتعون بالسلطة والصلاحية، وذلك للإنفاق على حل مقبول ولو جزئيا لمصلحة أهدافهما وليس بالضرورة أن يكون حل مثاليا[1].
2. **التنافس:** هو نشاط يسعى من وراءه طرفان أو أكثر إلى تحقيق نفس الهدف، مثل تنافس الأحزاب من أجل كسب الانتخابات، وتنافس الدول في سبيل تحقيق مكاسب اقتصادية، ويعتمد المتنافس إلى تحقيق مكاسبه فقط دون أدنى أي فائدة للخصم لكن قد يلجأ أحيانا المتنافسان إلى المساومة حفاظا على وجودهما[2].
3. **الصــراع:** هو حالة من حالات التفاعل التي تحصل بين الطرفين يفرز أحدهما بما يطمح عليه، ولا يوفق الآخر إلى ذلك ولكنه يتحمل كلفة فوز خصمه، وقد ينشأ الصراع عن موقف تنافسي، أي أن المنافسة قد تتطور لتصل إلى حالة من حالات الصراع عندما يحاول الآخر إبعاده عن الموقف[3].
4. **التعاون والإقناع:** هو أن تميل أحد الأطراف للطرف الآخر بغية الحصول على تأييده لمواقفه أو كسب رضاه حول قضية أو مطلب ما بعد إقناعه بسلامة الرأي أو القضية المعروضة عليه[4].

---

[1] المرجع نفسه، ص 107.
[2] كمال المنوفي، **السياسة العامة و أداء النظام السياسي: في تحليل السياسات العامة: قضايا نظرية ومنهجية**، المحرر: على هلال ادين، القاهرة، مركز البحوث والدراسات السياسية، 1988، ص 26.
[3] كمال المنوفي، المرجع السابق، ص 27.
[4] فهمي خليفة الفهداوي، **السياسة العامة: منظور كلي في البنية والتحليل**، مرجع سابق الذكر، ص 261.

5. **الفرض أو الأمـر:** يكون توجيه الأمر داخل التنظيم الواحد، ويتم عبر السلم الهرمي من الرؤساء إلى المرؤوسين، وتوجيههم وحثهم للموافقة على مواقفهم أو برامجهم، مستخدمين بذلك الثواب والعقاب لمن يؤيد أو يخالف[1].

رابـعـا: تبني و إقـرار السياسة العامـة " Policy Legitimization"

يتم في هذه المرحلة اتخاذ قرار أو إصدار تشريع أو قانون يجسد الأهداف المراد بلوغها، ويشمل هذا تبني مقترحات بعينها أو تعديلها أو رفض أو قبول بديل آخر، هذا يعني هذه المرحلة تكتفي باختيار أو تفضيل بديل ما فقط بل اختيار قرار حول بديل معين. وهذا القرار يتعلق بالسياسة العامة وليس قرارا روتينيا. إن إقرار السياسة العامة يمر بمراحل عديدة حيث تقدم في البداية على شكل مشاريع قوانين للسلطة التشريعية، حيث تسلمها الأمانة العامة لمجلس الأمة أو مجلس النواب حسب الاختصاص في كل دولة لدراستها، لتحال فيما بعد على لجنة قانونية تعد تقريرا بشأن المشروع لوضع اللمسات النهائية عليه، ليقدم بعدها إلى المجلس مجتمعا للتصويت عليه وفي حالة قبوله برفع إلى رئيس الدولة للمصادقة لينشر فيما بعد في الجريدة الرسمية ليصبح ساري المفعول بعد أجل محدد، وفي حالة رفضه يرجع إلى المجلس ثانية للمراجعة وفي حالة الموافقة عليه مرة ثانية يصبح نافذ للمفعول.

خامسا: مرحلة تنفيذ السياسة العامـة

بعد انتهاء مرحلة تبني السياسة تصبح المقترحات مؤهلة ليطلق عنها سياسة عامة. وبالرغم من وجود صعوبة في تحديد المرحلة التي تفصل بين العمل التشريعي والتنفيذي، وهنا تعتبر عملية تنفيذ السياسة العامة استمرار لمختلف العمليات السابقة والتي ينتقل العمل فيها إلى السلطة التنفيذية بمختلف مستوياتها، وتتمتع بسلطات تقديرية واسعة أثناء التنفيذ وذلك لتمتعها بالخبرة اللازمة والثقة والتجربة في كافة الميادين، مما يعطيها الحق في إصدار اللوائح والتعليمات اللازمة بتفاصيل تنفيذ السياسات العامة.

[1] عامر الكسيبي، **صنع السياسات العامة**، مرجع سابق الذكر، ص 110.

كما أن التطبيق الجيد هو الذي يجسد السياسة العامة في أرض الواقع، وبناءا على ما تقدم أن نجاح عملية تطبيق السياسة العامة يتطلب توفير جملة عوامل متحكمة في التنفيذ:

- رصد الأموال والموارد اللازمة للتنفيذ.
- دراسة إمكانية التنفيذ ورصد الكفاءات الضرورية لذلك.
- تحديد الأهداف بدقة و إيضاحها للمسئولين عن التنفيذ.
- إعطاء الشرعية المناسبة للسياسة بجلب أكبر عدد من المؤيدين.
- الحرص الشديد على التنسيق بين أجهزة التنفيذ والصياغة وبين السياسات نفسها[1].

ولا تنفرد الأجهزة الإدارية بتنفيذ عملية السياسات العامة، بل تتدخل الأجهزة أخرى كالسلطة التشريعية التي وإن كانت مهمتها إقرار السياسة العامة، لكن من خلال عملها بدقة أكبر وتفصيل أشد فإنها تضغط على الإدارة العامة بطرق عديدة وتحدد مساراتها ومبرراتها.

كما أن اللجان الفرعية التخصصية التابعة للسلطة التشريعية التي تتولى مراجعة اللوائح، كذلك اعتماداتها المالية السنوية لابد أن تحظى بموافقة السلطة التشريعية التي يكون عملها في هذه الحالة مندرجا في مهام ذات اختصاصات تنفيذية. كما تلعب السلطة القضائية أدوار محورية في الأداء التنفيذي من خلال وحدات إدارية تتمتع بسلطة إجراء التحقيقات وتطبيق اللوائح القانونية سواء كانت هيئات عمومية أو في شكل هيئة مستقلة كتلك التي تكشف التجاوزات والتلاعبات التي تحصل على مستوى الوحدات التنفيذية الإدارية.

كل ما سبق ذكره يجعل الاعتقاد بأن الحكومات تحاول أن تكون سياستها مبنية على العقلانية وتسعى لضمان التنفيذ الجيد للسياسات، غير أن الواقع يؤكد أن تنفيذ السياسة

[1] عامر الكسيبي، **صنع السياسات العامة**، مرجع سابق الذكر، ص 111.

العامة يتم في ظروف مختلفة يغلب عليها طابع الجمود في القوانين وقلة الإمكانات اللازمة لتجسيد السياسات التي قررتها القيادة العليا[1].

سادسا: مرحلة تقويم السياسات العامـة:

تحوي هذه المرحلة على مجموعة من النشاطات المتسلسلة، فالسياسة العامة لا تكون فعالة بعد الانتهاء من إعدادها وتنفيذها، بل لابد من أن تصاحب هاتين العمليتين مرحلة في غاية الأهمية، هي عملية التقويم وسيتم تعريفها وتحديد أنواعها ومعايرها ومستلزماتها.

1. **تعريفها:** عرفها "هاتري" التقويم بأنه:" عملية منظمة تستهدف تقييم النشاطات الحكومية حتى تقدم معلومات متكاملة عن الآثار بعيدة وقريبة المدى للبرامج الحكومية"[2].

إذن فعملية التقويم عملية أساسية وذلك لتشخيص وقياس آثار السياسة العامة من أجل التوصل إلى معرفة نتائج السياسة العامة، كما يمثل التقويم طريقة نظامية للتعليم واستخدام الدروس المستفادة من النشاط الجاري في المستقبل من خلال تحليل مختلف مراحل برامج السياسة العامة من خلال ملائمتها، صياغتها، فعاليتها، وقبولها لدى جميع الأطراف المعنية[3].

2. **أنواع التقويم:** للتقويم عدة أنواع في السياسة العامة، يمكن اختصارها في:
   - التقويم السابق للتنفي يتم الاهتمام فيه بجدوى السياسة قبل تنفيذها.
   - التقويم الملازم للتنفيذ ويضم دراسة التكلفة، التشغيل، تطوير وتحسين عملية الأداء.
   - التقويم اللاحق للتنفيذ يحدد نجاح أم فشل السياسة العامة.

[1] محمد قاسم القريوتي، **رسم وتنفيذ وتقييم وتحليل السياسة العامة**، .مرجع سابق الذكر، ص،ص، 255، 260.
[2] المرجع نفسه، ص 130.
[3] هبة أحمد نصار، **تقييم السياسة العامة، قضايا للمناقشة في تحليل السياسات العامة: قضايا نظرية ومنهجية**، المحرر: علي هلال الدين، القاهرة، مركز البحوث والدراسات، 1988، ص 180.

– التقويم الاستراتيجي يهدف تحقيق الفاعلية في التنفيذ، حيث يمكن إدخال التعديل على السياسات لردم الهوة بين الأداء والتخطيط من جهة والنظرية والتطبيق من جهة أخرى.

– تقويم الفاعلية أي مدى قدرة السياسة أو البرامج على تحقيق الأهداف.

– تقويم الكفاءة أي الحصول على أقل نفقة ممكنة.

– تقويم النتائج والآثار من حيث السلبية أو الايجابية.

3. **معايير التقويم:** تعد المعايير أمر مهم في عملية التقويم، لأنها وسائل للتحقق من تحقيق السياسة العامة لأهدافها وتشمل:

أ. **المعيار الاقتصادي:** يؤكد على التقليل من الإنفاق الحكومي ومن عيوبه، وهو هدم تمكن احتساب زيادة الإنفاق والمنافع التي تتخلى عنها كنتيجة لخفض الإنفاق.

ب. **الكفاءة:** تعني مستوى الإنجاز أو النتائج مقاسا بالمقارنة بالمدخلات ويشمل التعريف على مواصفات معينة للأشياء التي سوف يتم إنجازها.

أ. **الفعاليـة:** تقيس المقدار الذي أنجزه من الأهداف.

ب. **العدالة:** من حيث التوزيع العادل للمنافع بين مختلف الشرائح وتستخدم عدد من المقاييس في كيفية توزيع الموارد والثروات.

ج. **الشرعية القانونية:** من حيث مطابقة هذه السياسات إلى التشريعات والقوانين واللوائح المنظمة لتلك السياسات أو البرامج[1].

4. **مستلزمات التقـويـم:** تتطلب عملية التقويم في السياسة العامة مستلزمات عملية وإجرائية في سبل القيام بها ويتم ذلك وفق هذه المراحل:

– تحديد احتياجات واهتمامات صانع السياسة العامة وإدارة البرامج في عملية التقويم.

– تحديد مجال التقويم وأهداف السياسة العامة المراد تقييمها.

– تطوير المعايير والمقاييس الشاملة لغرض قياس أهداف البرنامج الخاضع للتقويم.

[1] محمد قاسم القريوتي، **رسم وتنفيذ وتقييم وتحليل السياسة العامة**، مرجع سابق الذكر، ص،ص 280، 288.

لكن بالرغم من أهمية عملية التقويم إلا أنه تواجهه العديد من التحديات منها: غموض الأهداف، ضعف آثار السياسة العامة، عدم استقرار السياسات، صعوبة تعميم نتائج التقويم[1].

لذا فعملية التقويم تعد مرحلة هامة، ملازمة لجميع مراحل صنع السياسة العامة، لا يمكن الاستغناء عنها، لأن السياسة العامة من خلالها تستطيع أن تتجنب مختلف الصعوبات والمشاكل التي تعترضها خاصة أثناء تنفيذها، وبهذا تحقق نتائجها بالصورة التي خطط لها.

الفرع الثانـي: صناع السياسة العـامة

السياسة العامة عملية حيوية، فإنها تدفع العديد من الأفراد للمشاركة في صنعها، سواء جهات رسمية والتي تتمتع بصلاحيات قانونية تسمح لهم بالمشاركة في صنع السياسة العامة، وهذه الجهات متمثلة في السلطة التشريعية، السلطة التنفيذية، الجهاز الإداري (البيروقراطي)، والجهاز القضائي. أو جهاز أخرى، لكن ليست بصفة رسمية، بل بصفتها الشخصية، في صنع السياسة العامة من خلال ممارسة الضغوطات على السلطة، وتتمثل هذه الجهات في مؤسسات المجتمع المدني، ومنظمات القطاع الخاص، الرأي العام، الهيئات الاستشارية، المنظمات الدولية غير الحكومية ... الخ، وسيتم توضيح دورها فيما يلي:

أولا: الفواعل الرسمية: قبل التطرق إلى توضيح دور الفواعل غير الرسمية، ينبغي التعرف على دور الفواعل الرسمية باعتبارها أطراف فاعلة في صنع السياسة العامة، كما أن لها صلة وثيقة بالفواعل غير الرسمية.

1. **السلطة التشريعية:** تقوم السلطة التشريعية بدور أساسي في أي نظام سياسي من خلال تشريع القوانين وصنع السياسات، وتنظيم الحياة الاقتصادية والاجتماعية لتحقيق الإرادة الشعبية[2].

[1] السيد عبد المطلب غانم وآخرون، **تقويم السياسات العامة**، القاهرة، مركز البحوث والدراسات السياسية، 1989، ص 85.
[2] عامر الكبيسي، **صنع السياسات العامة**، مرجع سابق الكر، ص 56.

2. **السلطة التنفيذية:** لا يمكن إخفاء دور السلطة التنفيذية في صنع السياسة العامة، لأنها أصبحت اليوم هي المهيمنة سواء في الدول المتقدمة أو النامية، من خلال تقديم مشاريع قوانين للبرلمان، وهي ذات صلة وثيقة بالسلطتين التشريعية والقضائية، ود تنوب عن البرلمان في تشريع القوانين عن طريق الأوامر والمراسيم[1].

3. **الجهاز الإداري البيروقراطي:** على الرغم من النظرة التقليدية الشائعة في العلوم السياسية حول عدم مشاركة الجهاز الإداري في صنع السياسات العامة وتخصصه فقط في التنفيذ، إلا أن هناك اتفاق عام حول الدور الكبير الذي يقوم به البيروقراطي في صياغة ومناقشة السياسات العامة[2]. وذلك لامتلاك الإدارة المعلومات الهامة والكافية عن السياسة نتيجة مشاركتها في تنفيذ تلك السياسات عمليا، لذا يُعبر عنها " بـذاكرة الحكومة". يقوم الجهاز الإداري بالدور الرقابي، كما فوضت له السلطة التشريعية خاصة في الدول المتقدمة سلطات واسعة، فيما يعرف بالسلطة التقديرية، والتي تعني أحيانا بصنع القوانين في صنع السياسة العامة[3]، بل حتى في إعاقتها في بعض الأحيان.

4. **السلطة القضائية:** مكانة السلطة القضائية في الدولة تمثل المعيار الأساسي، لمدى احترام تلك الدولة لسيادة القانون، وتتجسد هذه المكانة المتميزة بتأكيد مبدأ استقلالية السلطة القضائية عن السلطتين التشريعية والتنفيذية، ولا يجوز لهما التدخل في سير القضاء وأحكامه[4]. لا فغن المحاكم تلعب دورا هاما في صنع السياسة العامة بدرجات مختلفة حسب الأنظمة السياسية.

ثانيا: الفواعل غير رسمية

هي جهات مستقلة إلى حد كبير عن الحكومات تتسم بصورة رئيسية بأن لها أهداف إنسانية أو قانونية، ظهرت لتحل محل الدولة في وظيفة تخصيص الموارد بأكثر عدالة

[1] أحمد رشيد، **شكل التنظيم الحكومي في إطار السياسة العامة في تحليل السياسات العامة**: قضايا نظرية ومنهجية، المحرر علي هلال الدين، المرجع السابق، ص 113.
[2] عامر الكبيسي، **صنع السياسات العامة**، مرجع سابق الذكر، ص 62.

[4] حسن أبشر الطيب، **الدولة العصرية دولة مؤسسات**، المرجع السابق، ص 127.

وكفاءة، ومن هذه الفواعل يمكن ذكر المجتمع المدني بتفرعاته من أحزاب سياسية وجماعات المصالح، وكذا وسائل الإعلام والرأي العام.

1. **المجتمع المدني:** يعد من أبرز الفواعل في النظام السياسي، ويلعب دورا مهما في توجيه صنع السياسة العامة. ويمكن التطرق لمؤسساته كما ذكر "صامويل هنتنغتون": "أن تحقيق الاستقرار السياسي يقترن بإيجاد مؤسسات سياسية، تنظم المشاركة السياسية وتمنع انتشار العنف والفساد بتوسيع المساهمة الشعبية في صنع السياسات العامة، وتتمثل مؤسساته في:

أ. **الأحزاب السياسية:** هي مجموعة من الأفراد تجمعهم فكرة معينة تدفعهم للعمل المتواصل في سبيل استلام السلطة أو الاشتراك في السلطة لتحقيق أهداف معينة، فهي تمثل إحدى قنوات المشاركة السياسية للمواطن، وكذا احد قنوات الاتصال السياسي، فهي التي تقوم بالتعبير عن اهتمامات المواطنين ومطالبهم العامة، تعمل على تحقيقها بفعل الضغط على الحكومة وعلى صناع السياسة العامة الرسميين.

ب. **جماعات المصالح:** لا يقتصر العمل العام على الأحزاب السياسية فقط، بل يشاركها في ذلك النقابات والاتحادات والمنظمات ...، من منطلقات غير حزبية، ويمكن تعريفها:" جماعة أو فئة لها مصالح أو توجهات مشاركة، ويغلب أن يكون لهذه الجماعات عمل أو مهنة واحدة تسعى للتأثير في السياسة العامة حفاظا على مصالحها أو تأكيدا لتوجهاتها، وليس من أهدافها تحمل مسؤولية مباشرة في الحكم"[1].

إن العلاقة بين الرأي العام والسياسة العامة هي علاقة دائرية ديناميكية، فالرأي العام يؤثر في السياسة العامة، والعكس صحيح، لكن هذه العلاقة المتبادلة تختلف حسب النظام السائد وعوامل كثيرة: كنوع القضية المطروحة، ودرجة نضج وتماسك الجماهير

[1] حسن أبشر الطيب، **الدولة العصرية: دولة مؤسسات**، مرجع سابق الذكر، ص 153.

ووجود المؤسسات الدستورية التي تتيح تدفق الرأي العام وتأثيره في السياسة العامة...إلخ[1].

ج. **وسائل الإعلام:** تلعب وسائل الإعلام دورا مهما في عملية صنع السياسة العامة من خلال الاهتمامات والمطالب وإيصالها من مواطنين إلى السلطة، بحيث يكون لها تأثيرا قويا بدء من تحديد المشكلة وتغطيتها للأحداث، فتقوم بإثارة اهتمام الجمهور وصانعي السياسة أثناء حدوثها[2].

كذلك تؤثر وسائل الإعلام في نشوء المشكلة من خلال تصويرها بأسلوب سياسي مناسب، كما يمتد دورها إلى وضع البرامج كأقصى تأثير يمكن أن تصل إليه، فالبرامج الحكومية تشمل السياسات المقترحة حول القضايا التي تحتل المراتب الأولى في الأجندة الحكومية، إلا أن هذا يتطلب قدر من الثقافة الديمقراطية.

إن دور الفواعل غير رسمية في صنع السياسة العامة يستدعي في البداية وجود منظمات فاعلة تقوم بالربط الوثيق بين الدولة والمواطنين، حيث تقوم هذه المنظمات بدورها في خلق الأجواء المناسبة لتحريك المجتمع نحو التأثير في صنع السياسة العامة للدولة من خلال المشاركة النشطة في رسم وتخطيط وتنفيذ ومراقبة جميع مراحل هذه العملية، ويمكن لهذه الفواعل إتباع عدة طرق سواء كانت شرعية أو غير شرعية للوصول إلى مرحلة يمكن من خلال أن تؤثر في صناعة السياسة العامة خاصة وأنها تلعب دورا هاما في المناقشات بشأن مقترحات القوانين[3].

كما أن حدود هذا الدور يتمثل في: أن هذه الفواعل لا يجوز لها أن تمثل النظام السياسي أو موازيا له، بل عليها أن توفر ضوابط على سلطة الحكومة ويمكنها من خلال هذا الدور أن تساهم في تحسين إدارة الحكم عبر تعزيز المساءلة والشفافية في النظام السياسي والأهم من هذا هو إسهامها في صياغة السياسة العامة.

---

[1] أحمد بدر، **الرأي العام: طبيعته وتكوينه وقياسه ودوره في السياسة العامة**، القاهرة، دار قباء للنشر والتوزيع، 1998، ص ص، 64، 301.
[2] زين نجاني، **سياسة الأخبار وأخبار السياسة**، القاهرة، مكتبة الشروق الدولية، 2004، ص 280.
[3] المرجع نفسه، ص 281.

ومن الضروري أن يعلم القائمون (الصناع الرسميون) على أن دور الفواعل غير الرسمية وطبيعتها يقومان على أساس الشراكة الكاملة والانخراط في العملية السياسية والاقتصادية والاجتماعية وفي عملية التغيير والتطوير والإصلاح وعلى وجوب الانتقال من الدور المطلبي والخدماتي الذي يقتصر على ملء فراغ المؤسسات الحكومية إلى الدور الفاعل والمؤثر في صنع السياسات الوطنية العامة وتطوير حركتها لتتحول من قوة احتجاج إلى قوة اقتراح أيضا.

ويمكن لهذه الفواعل إتباع عدة طرق للوصول إلى مرحلة يمكن من خلالها أن تؤثر في صنع السياسة العامة لأجل تعزيز فرصة نمو الديمقراطية، وأولى تلك الطرق هي إحداث خلل في ميزان القوى المائل لصالح الدولة بحيث يزداد نفوذ المجتمع وهذه الفواعل في توازن القوة الحاصل، لأنه دون تحقيق توازن أفضل لا يرجى إنجاز ديمقراطي. الأمر الثاني هو قدرة الفواعل غير الرسمية على التأثير في درجة انضباط الجهاز السياسي، لأن وجود فواعل غير رسمية فاعلة والتي تخضع السياسيين لدرجة معينة من الرقابة تجعلهم أكثر حذرا وأقل ميلا إلى إساءة استغلال السلطة. من الناحية الثالثة فإن للفواعل غير الرسمية دورا بارزا كوسيط السلطة وقطاعات المجتمع المختلفة، وهو ما يعزز حالة من التواصل باتجاهين اتجاه الدولة والمجتمع وعندما يصبح الاتجاهان على اتصال دائم وثيق فإنه يتم تحقيق حكم راشد ويتعزز الطابع الديمقراطي[1].

[1] أحمد بدر، **الرأي العام: طبيعته وتكوينه وقياسه ودوره في السياسة العامة**، مرجع سابق، ص302.

خـــلاصـة:

من خلال ما تم طرحه في هذا الفصل نستخلص أن الجماعات المحلية هي وحدات إدارية محلية تتكون من مجالس منتخبة، لها استقلالية إدارية ومالية عن السلطة المركزية ومقومات وأركان بالأسلوب الذي يتفق مع ظروفها السياسية والاجتماعية والاقتصادية، كما تفرض عليها رقابة مركزية، إطار قانوني منظم.

كما تم التطرق على الإطار المفاهيمي للسياسة العامة، من خلال توضيح مفهوم السياسة العامة وتحديد مختلف عمليات صنعها من إعداد، تنفيذ، تقويم وتوضيح مختلف المؤسسات التي خولت لها هذه العملية. وبما أن جوهر السياسة العامة هو فتح صندوق أسود كما وصف دافيد إستون لمعرفة من فعل هذا؟ ومن أثر على من؟ فإن موضوع الدراسة ركز على الجماعات المحلية ودورها في صنع السياسة العامة.

الفصل الثاني

تمهيد

تعتبر الجماعات المحلية جزء لا يتجزأ من الدولة، أي أنها تابعة لها بالرغم من وجود اللامركزية التي تعتبر اسلوبا من اساليب التنظيم الاداري والتي تعني توزيع الوظيفة الادارية بين السلطات المركزية في الدولة والهيئات المنتخبة التي تباشر مهامها تحت رقابة هده السلطة.

فتنظيم الدولة يستوجب تقسيمه إلى أقاليم، ولاية، وبلدية وبالرجوع إلى البلدية التي تعد الخلية الاساسية للامركزية الاقليمية فهي تلعب دورا هاما في التكفل بحاجيات المواطنين.

أما بالنسبة للولاية التي تعد وحدة إدارية من وحدات الدولة وفي نفس الوقت شخصا من اشخاص القانون تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، وبالتالي كلاهما يلعبان دورا رئيسيا في مختلف الجوانب الاقتصادية والاجتماعية.

كما تلعب الجماعات المحلية دورا محوريا في تجسيد السياسات العامة في الجزائر، بحكم قربها من المواطن واطلاعها على احتياجاته، وهو ما نصت عليه النصوص القانونية لسنة 1990 (قانون البلدية 08/90) و(قانون الولاية 09/90) والتعديلات التي ألحقت فيها فيما بعد، فخلال هذا المسار عرفت الجزائر العديد من الإصلاحات التنموية والسياسية.

المبحث الأول: السياق التاريخي والتنظيمي للجماعات المحلية في الجزائر

المطلب الأول: التطور التاريخي للتنظيم البلدي والولائي في الجزائر

الفرع الأول: التطور التاريخي للتنظيم البلدي

يمكن أن نميز بين مرحلتين أساسيتين مر بهما التنظيم البلدي في الجزائر، هما: مرحلة الاستدمار ومرحلة الاستقلال.

أولا: فترة الاستدمار

أقام الاحتلال الفرنسي على مستوى المحلي باستحداث هيئات إدارية عرفت "بالمكاتب العربية" مسيرة من طرف ضباط الاستدمار بهدف تمويل الجيش الفرنسي، والسيطرة علة المقاومة، فمنذ 1868، أصبح التنظيم البلدي بالجزائر يتميز بوجود ثلاث أصناف من البلديات:

1. البلديات الأهلية:

لقد أقيمت في المناطق الأهلة بالسكان الجزائريين والتي يشرف على إدارتها أعوان الحاكم العام، حيث ليس لسكانها أي دور في إداراتها أو تسييرها وترتكز خاصة في مناطق الجنوب (الصحراء) وفي بعض المناطق الصعبة و النائية في شمال، إلى غاية 1880. فهي أقرب إلى الإدارة المحلية العسكرية أكثر منها مؤسسة إدارية[1].

2. البلديات المختلطة:

هي البلديات المشكلة من العنصر الأوروبي والعنصر الجزائري والتي تقع في الجنوب. كانت تغطي الجزء الأكبر من الإقليم الجزائري، أين يقل العنصر الأوروبي والمجالس البلدية بها، تتكون بنصف من الأوروبيين والنصف الأخر من الجزائريين ولا

[1] محمد الصغير بعلي، **قانون الإدارية المحلية الجزائرية**، دار العلوم للنشر والتوزيع، ص43

ينتخب الرئيس بل يتم تعيينه، حيث يحكم إنشاء هذه البلديات القانون الصادر في 1937/02/08 كما تعر ف بأنها: " خليط من الوحدات الإدارية و القانونية والانتقالية"[1].

3. البلديات ذات التصرف التام (العاملة):

وقد أقيمت أساسا في الأماكن ومناطق التواجد المكثف للفرنسيين بالمدن الكبرى والمناطق الساحلية، ولقد خضعت هذه البلديات إلى القانون البلدي الفرنسي، الذي ينشىء بالبلدية هيئتين هما: البلدي " Le Maire " والعمدة "Conseil Municipal"[2]

ثانيا: فترة ما بعد الاستقلال:

فقد لوحظ أن التنظيم البلدي في الجزائر، قبل الاستقلال لم يكن سوى نقل شبه للنموذج المطبق في فرنسا، إلا أن هذا التنظيم لم يعد قادرا على استيعاب الظروف الاجتماعية والاقتصادية والسياسية...إلخ، وهذا ما أدى إلى محاولة أقلمت نماذج أخرى جعلت من البلدية الجزائرية تبدو وكأنها حل وسط بين النموذجين الفرنسي واليوغسلافي، لهذا تم تقليص عدد البلديات لإمكانية إدارتها وتنفيذها عن طريق مندوبيات خاصة[3]، وعلى هذا الأساس يمكن ذكر أهم المراحل التي مر بها النظام البلدي في الجزائر بعد الاستقلال كما يلي:

1. المرحلة الانتقالية: من 1962-1967

لقد تعرضت البلدية الجزائرية بعد الاستقلال مباشرة لنفس الأزمة التي تعرضت لها كل المؤسسات الأخرى، بعد الهجرة الجماعية للإطارات الأوروبية عقب الاستقلال. وأهم إجراء تم اتخاذه في هذه الفترة، تمثل في الإصلاح الإقليمي للبلديات، حيث كان عدد البلديات سنة 1962 هو (1500) بلدية، أصبح عددها بعد الإصلاح (676) بلدية فقط، وفي 16 ماي 1963 أي بمعدل سكاني قدره 18 ألف نسمة للبلدية.

---

[1] محمد الصغير بعلي، **المرجع السابق ذكره**، ص 44.
[2] محمد خشمون، **المرجع السابق ذكره**، ص 56.
[3] لخضر عبيد، **التنظيم الإداري للجماعات المحلية**، ديوان المطبوعات الجامعية، ص 11

وقد سميت هذه المرحلة بمرحلة الجميع، بهدف مساعدة البلديات على القيام بمهامها تم إنشاء لجان أخرى، لتدعيم البلديات في النشاط الاقتصادي والاجتماعي وهما: لجنة التدخل الاقتصادي والاجتماعي والمجلس البلدي للتنشيط الاقتصاد[1].

يجدر القول بأن هذه المرحلة الانتقالية، لم تعرف تنظيما إداريا جديدا بشكل واضح للهيئات المحلية، نظرا للظروف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية الصعبة التي مرت بها الجزائر خلال هذه الفترة، ولكن أهم ما تم في هذه المرحلة هو القضاء على ظاهرة التنوع والتعدد في تنظيم البلديات الموروثة من عهد الاستدمار الفرنسي.

2. مرحلة التفكير في إنشاء قانون البلدية:

لقد شكل دستور 1963 وميثاق الجزائر وميثاق الجزائر وميثاق طرابلس المرجعية الأساسية في محاولة السلطة الجزائرية للتفكير في إصدار قانون بلدي جديد، يتناسب مع الظروف الاجتماعية والاقتصادية والسياسية التي مرت بها الجزائر خلال تلك الفترة الاستدمارية.

كما أكد الميثاق على حقيقة الاختيار الاشتراكي وضرورة إعطاء المجموعات المحلية سلطات حقيقة. حيث أعتبر البلدية قاعدة التنظيم السياسي والاقتصادي والاجتماعي في البلاد[2]، وقد جملة من الإصلاحات تمثلت في التغير السياسي 19 جوان 1965، وسلسلة الإجراءات في 22 و 26 أكتوبر 1966 الذي وضح دور المجالس البلدية في ميدان التنمية الاقتصادية والصناعية والموصلات والسكن والحماية المدنية .

3. مرحلة قانون البلدية لسنة 1967 المعدل في سنة 1981:

تميز هذا القانون بالتأثير الشديد بالنموذجين الفرنسي واليوغسلافي ويتجسد التأثر بالنظام الإداري الفرنسي بشكل واضح، في مجال الاختصاصات التي منحت للبلديات.

4. مرحلة قانون البلدية رقم 90-08 المؤرخ في 7 أفريل 1990:

[1] عمار بوضياف، **الوجيز في القانون الإداري**، الجزائر دار الريحانة، ص 136
[2] أحمد بوضياف، **الهيئات الاستشارية في الإدارة الجزائرية**، الجزائر المؤسسة الوطنية للكتاب 1989، ص 312

كان لدستور (1989) بالغ الأثر على صدور قانون البلدية يوم 7 أفريل سنة 1990، فبعد التعديلات التي طرأت على الدستور والتي أقرت بتجسيد مبادئ الديمقراطية والسماح بالتعددية الحزبية [1]كان من الضروري إعادة النظر في قانون البلدية القديم، لأنه لم يعد يتلاءم مع المتغيرات الجديدة التي عرفتها الساحة السياسية فقد تم إلغاء احتكار الحزب الواحد للمجالس الشعبية البلدية، كما جاء دستور 1996 للتأكيد على الرغبة في الإصلاح.

تدل هذه الإصلاحات على بداية ملامح الاستقرار للنظام الإداري الجزائري ،خاصة بعد الصعوبات العديدة التي واجهته، فقد تضمنت مختلف الدساتير في الجزائر للإشارة بأن البلدية هي قاعدة المركزية، بعد هذه الإصلاحات أصبحت اليوم 1541 بلدية على التراب الوطني.[2]

الفرع الثاني: التطور التاريخي للتنظيم الولائي

تعد الولاية وحدة إدارية من وحدات الدولة، وفي نفس الوقت شخصا من أشخاص القانون تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة وبالتالي كلاهما يلعبان دورا رئيسيا في مختلف الجوانب الاقتصادية و الاجتماعية.

فقد مر التنظيم الولائي في الجزائر بمرحلتين أساسيتين كالتالي : مرحلة الاستدمار ومرحلة الاستقلال .

أولا: مرحلة الاستدمار

تبعا إستراتجيات وأهداف الاستدمار بالجزائر، فإنه يمكن تقديم الملاحظات التالية[3]:

- تم إخضاع مناطق وإقليم الجنوب إلى السلطة العسكرية والقسم الشمال بداية إلى ثلاث عملات (محافظات) الجزائر، وهران، قسنطينة وذلك في أفريل 1945. ومع نهاية فترة الاستدمار بالجزائر أصبحت 15 عمالة و 91 دائرة.

[1] أحمد بوضياف **مرجع سابق ذكره** ص312
[2] محمد خشمون **مرجع سابق ذكره** ص 141
[3] محمد الصغير بعلي، **مرجع سابق ذكره**، ص 111-112

- شكل نظام العملات في الجزائر خلال المرحلة الاستدمارية صورا لعدم التركيز الإداري، فهي لم تكن تعبير عن اهتمامات أو مصالح محلية، كما أنها كانت مجرد وحدة عسكرية للتمكين الاستدماري في إطار تنفيذ سياسية.
- هيمنة الاستدمار على إدارة وتسيير العمالة حيث كان يتمتع الوالي بصلاحيات واسعة، بحيث أنه أحدث نظام العمالة إلى هيئتين أساسيتين هما: مجلس العمالة والمجلس العام.

ثانيا: مرحلة الاستقلال

عمدت في هذه المرحلة السلطات العامة إلى اتخاذ جملة من الإجراءات على مستوى التنظيم الولائي، تمثلت في دعم مركز وسلطات عامل العمالة (الوالي) من جهة، وضمان قدر معين من التمثيل الشعبي.

تم استخلاف لجنة عمالية جهوية للتدخل الاقتصادي والاجتماعي سنة 1967 التي تشكلت من جميع رؤساء المجالس الشعبية الولائية. فعلى الرغم من دور هذا المجلس في اقتراح ومناقشة المشاكل الاقتصادية والاجتماعية بالولاية فقد كانت مجرد هيئة استشارية.

اعتبرت الولاية كهيئة أو مجموعة إقليمية بجانب البلدية بعد صدور دستور 1967، إلا أن تغير المعطيات الاقتصادية والسياسية أدى إلى تعديل أحكام القانون الولائي من ناحيتين أساسيتين

- توسيع صلاحيات واختصاصات المجلس الشعبي الولائي، حيث أصبح وسيلة للرقابة الشعبية
- تدعيم وتأكيد الطابع السياسي لهذه الهيئة من ناحية تشكيلها و تسييرها
- ترتكز الولاية على هيئتين هما: المجلس الشعبي الولائي والوالي.

المطلب الثاني: المجلس الشعبي البلدي وآلياته

الفرع الأول: المجلس الشعبي البلدي

يتطلب التعرض لكيفية عمل المجلس الشعبي البلدي (APC) التطرق إلى: كيفية تكوينه، وتسييره وأهم اختصاصاته التي خولها له القانون.

أولا: التكوين (التشكيل)

باعتبار أن المجلس الشعبي البلدي منتخب يتم انتخابه لمدة خمس سنوات من قبل الناخبين في البلدية. بموجب أسلوب الاقتراع العام السري المباشر، ويختلف عدد أعضاء المجلس[1] الشعبي البلدي بحسب التعداد السكاني توزع المقاعد بعد انتهاء العملية الانتخابية بالتناسب حسب عدد الأصوات التي حصلت عليها كل قائمة[2] كما تتخذ القرارات والتوصيات بأغلبية أعضاء المجلس مع ترجيح صوت الرئيس عند تساوي الأصوات بغرض تمكين المجالس الشعبية البلدية من أداء مهامها.

ثانيا التسيير:

يتم تسير أعمال المجلس الشعبي البلدي كالتالي: يعقد المجلس الشعبي البلدي عدة دورات، ثم يجري من خلالها مداولات، وبعدها تشكل لجانا متخصصة.

1. **الدورات:** إن نظام العمل في المجالس الشعبية البلدية يعتبر من أهم الجوانب التي تبين مدى الممارسات الديمقراطية قي إطار الكفاءة الفعلية للمجالس، ويبين لنا الجانب العملي فيها.يعقد المجلس دورات عادية،كما يمكن أن يجتمع في دورات غير عادية (استثنائية) كلما اقتضت ذلك الشؤون المحلية، كما يلي[3]:

أ. **الدورات العادية:** يجب على المجلس أن يقعد دورة عادية كل شهرين ولا يتعدى مدة كل دورة خمسة أيام حيث يعد (م.ش.ب) نظامه الداخلي ويصادق عليه لأول دورة يحدد فيها النظام الداخلي النموذجي ومحتواه عن طريق التنظيم.

---

[1] ناجي عبد النور، **دور البلدية في التنمية، دور الإدارة المحلية تقديم الخدمات العامة (تجربة البلديات الجزائرية)**، أطلع عيه من الموقع بتاريخ: http://nadjiabdenour.maktoobblog.com 2016/04/04

[2] المرجع نفسه.

[3] ناجي عبد النور نفس المرجع، نفس التاريخ.

ب. **الدورات غير عادية:** يمكن للمجلس الشعبي البلدي أن يجتمع في دورة غير عادية كلما اقتضت شؤون البلدية ذلك، بطلب من رئيسه أو ثلثي (3/2) أعضائه أو بطلب من الوالي.

2. **المداولات:** يعالج المجلس الشعبي البلدي الشؤون التي تدخل في مجال اختصاصاته عن طريق المداولات تكون علنية وباللغة العربية، حيث قد تكون مغلقة في الحالات الاستثنائية، ويكون التصويت فيها بالأغلبية البسيطة لأعضاء الحاضرين أو الممثلين عند التصويت مع ترجيح صوت الرئيس عند تساوي الأصوات كما توعد المداولات للوالي في أجال ثماني أيام، ثم تصبح مداولات المجلس الشعبي البلدي بعد (21) يوما والمصادقة عليها من طرف الوالي تكون قابلة للتنفيذ بقوة القانون، وفي حالة خرق للدستور يتم إبطال هذه المداولات بقوة القانون[1].

3. **اللجان:** يشكل المجلس الشعبي البلدي من بين أعضائه، لجان دائمة للمسائل التابعة لمجال اختصاصه ولاسيما تلك المتعلقة بما يلي:

الاقتصاد والمالية والاستثمار الصحة والنظافة وحماية البيئة، تهيئة الإقليم، التعمير، السياحة، الصناعات التقليدية، الري، الفلاحة، الصيد البحري، الشؤون الاجتماعية والثقافية والرياضة والشباب. كما يحدد عدد اللجان حسب تعداد السكان من ثلاث لجان إلى ست لجان[2].

بما أن اللجان تتشكل في الأصل من بين أعضاء المجلس الشعبي، وبإمكانها أن تضم أي شخص له خبرة وكفاءة في مجال اختصاص اللجنة. مع ذلك فأننا نتساءل عما إذا كان هذا الحل كافيا لتحقيق التوفيق بين المبادئ الديمقراطية والمبادئ الإدارية؟

فميثاق البلدية ركز على "وجوب أن تتضمن كل لجنة جميع المثقفين الأكفاء في ميدان اختصاصها" بشكل يعكس تمثيل مختلف إدارات الدولة، حيث ركز على اعتبارات

[1] نفس المرجع.
[2] فريدة مزياني، مرجع سابق الذكر، ص 177.

الكفاءة الإدارية وعلى الاعتبارات الديمقراطية وأوجب على أن تبقى اللجنة" مفتوحة أمام المواطنين"

الفرع الثاني: رئيس المجلس الشعبي البلدي

أولا: تعيين رئيس المجلس الشعبي البلدي ووضعه القانوني

يمارس رئيس المجلس الشعبي البلدي سلطات باسم الجماعة الإقليمية التي يمثلها باسم الدولة كما يتم تنصيب المجلس الشعبي البلدي في مدة لا تتعدى ثمانية (18) يوم بعد الإعلان على نتائج الانتخابات. يساعد رئيس المجلس الشعبي البلدي نائبان أو أُكثر.

ثانيا: صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي

يمثل رئيس المجلس الشعبي البلدي البلدية في مجال تمثيل البلدية، و فيما يخص تمثيل الدولة كما يلي[1]:

1. **في مجال تمثيل البلدية:** يسهر رئيس المجلس على تنظيم كل التظاهرات الرسمية والاحتفالات وكل أعمال الحياة المدنية، والإدارية ويترأس المجلس الشعبي البلدي ويقوم بالأعمال باسم البلدية، ويقوم بتنفيذ مداولات المجلس، وتحت مراقبة المجلس بجميع الأعمال الخاصة بالمحافظة على الأموال والحقوق التي تتكون منها ثروة البلدية وإداراتها كما يقوم بتنفيذ ميزانية البلدية وإدارة مداخليها، واتخاذ المبادرات لتطوير مدى البلدية ...الخ.
2. **في مجال تمثيل الدولة:** يمثل رئيس المجلس الشعبي البلدي الدولة على مستوى البلدية ويحمل صفة ضابط الحالة المدنية وصفة كل ضابط الشرطة القضائية، ويقوم بتفويض إمضائه للمندوبين البلدين والمندوبين الخاصين وإلى كل موظف بلدي استقبال التصريحات بالولادة والزواج والوفيات التصديق على كل توقيع يقوم به

[1] نفس المرجع السابق، 178.

المواطن كما يصادق بالمطابقة على كل نسخة ووثيقة بتقديم[1] النسخة الأصلية...إلخ

.

يجب على رئيس المجلس الشعبي البلدي أن يتخذ في إطار القوانين والتنظيمات المعمول بها جميع الاحتياطات الضرورية، وجميع التدابير الوقائية لضمان سلامة الأشخاص والأموال في الأماكن العمومية، كما يمكن للرئيس طلب التدخل لقوات الشرطة أو الدرك الوطني المختصة إقليميا عند الحاجة ...إلخ.

ثالثا: قرارات رئيس المجلس الشعبي البلدي

يصدر الرئيس في إطار صلاحياته قرارات تتمثل في الأمر باتخاذ إجراءات محلية خاصة بالمسائل الموضوعة بموجب القوانين، والتنظيمات تحت إشراف وسلطة الرئيس ويعمل على إعلان القوانين والتنظيمات الخاصة بالأمن، وتذكير المواطنين باحترامها ويقوم بتنفيذ مداولات المجلس البلدي عند الاقتضاء كما يقوم بعمليات التفويض والإمضاء.

هذه القرارات ترسل إلى الوالي خلال الثماني والأربعين ساعة (48) ثم تدرج في مدونة العقود الإدارية للبلدية ولا يتم تنفيذ القرارات المتضمنة التنظيمات[2] العامة إلا بعد شهر واحد من تاريخ إرسالها، بعد ذلك يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي في حالة الاستعجال أن ينفذ قرارات البلدية بإذن من الوالي.

الفرع الثالث: الرقابة (الوصاية) على البلدية

تهدف الرقابة على المجالس الشعبية المحلية إلى تحقيق التنسيق بين السلطة المركزية، وتقديم المشورة والمساعدة المالية للمجالس المحلية حيث تكون للرقابة التي تباشرها أهمية بالغة لتبقى الهيئات المحلية مرتبطة بكيان الدولة وتخضع في مباشرة صلاحياتها للسياسة العامة المحلية والوطنية، حيث أنها تعتبر قيدا على حرية الهيئات

[1] محمد الصغير بعلي، المرجع سابق ذكره، ص 157
[2] المرجع نفسه، ص 159

المحلية أو معوقا لأعمالها ما دامت تمارس في حدود القانون وأسلوب ممارستها يقوم على المساندة والمشاركة المحلية[1].

أولا: أشكال الرقابة: تتخذ الرقابة على الجماعات المحلية صورا من أهمها ما يلي:

1. **الرقابة السياسية:** تقلصت أبعاد الرقابة السياسية بعد تبني التعددية السياسية، فأصبحت غير مباشرة أي توجيه الحزب لأعضائه بالمجلس الشعبي البلدي وتكيف الأنشطة العامة مع برنامج ومشروع الحزب الفائز.
2. **الرقابة التشريعية:** البرلمانية أن ينشأ في أي وقت لجنة تحقيق في أي قضية ذات مصلحة عامة للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، تتبين الرقابة أثناء مناقشة السلطة التشريعية للميزانية العامة للدولة منها ميزانية الهيئات المحلية، وتظهر هذه الرقابة أثناء مناقشة السلطة التشريعية للميزانية العامة للدولة منها ميزانية الهيئات المحلية، وتظهر هذه الرقابة لما تقدم الحكومة بيان سنوي عن السياسة إلى المجلس الشعبي الوطني وتعقبه مناقشة عمل الحكومة،فيتم توجيه الأسئلة والاستجوابات لوزير الداخلية والجماعات.
3. **الرقابة الإدارية (الوصايا):** هي رقابة داخلية تعتبر خارجية بالنسبة للإدارة، كما أنها ذاتية لأنها تمارس من طرف أجهزة إدارية على أجهزة إدارية أخرى.

ثانيا : الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي البلدي

يخضع أعضاء المجلس (المنتخبين) إلى رقابة إدارية (الوصايا) من طرف الجهة الولاية الوصية و تأخذ الصور التالية:

1. **التوقيف:** يحدث عندما يتعرض المنتخب إلى متابعة جزائية تحول دون مواصلة مهامه، يصدر القرار بالتوقيف المعلل من الوالي بعد استطلاع رأي المجلس الشعبي

[1] المرجع نفسه، ص 162.

البلدي إلى غاية صدور قرار نهائي من الجهة القضائية. وفقا للمادة 19 من القانون البلدي، وإذا كان ذلك الرأي غير ملزم للوالي لأنه رأي استشاري " إلا أن يعتبر إجراء جوهري يترتب البطلان على عدم احترامه، في حالة الطعن[1] فيه.

2. **الإقالة:** يصرح فيها الوالي فورًا بإقالة كل عضو تبين بعد انتخابه أن غير قابل للانتخاب. وتشترط لصحة الإقالة توفر السبب وكيفية الحل والشكل والإجراءات والهدف منها[2].

يعود السبب الوحيد للإقصاء إلى إدانة جزائية يتعرض لها المنتخب البلدي،طبقا لقانون الإجراءات الجزائية.

3. **الإقصاء:** يختلف الإقصاء عن الإقالة من حيث أنه إجرائي تأديبي وعقابي. الأمر الذي يتعارض مع بقاء العضو بالمجلس الشعبي البلدي.

ثالثا: الرقابة على الأعمال

تأخذ هذه الرقابة أشكال التصديق والإلغاء والحل وهي كما يلي:

1. **التصديق:** يأخذ التصديق شكلين، التصديق الضمني والصريح.

أ. **التصديق الضمني:**

[1] محمد الصغير بعلي مرجع سابق ذكره ص 134
[2] نفس المرجع، ص 135

لقد أورد القانون البلدي رقم 11-10 في المادة 56 منه مبدأ عاما تعتبر بمقتضاه مداولات المجلس الشعبي البلدي نافذة بعد فوات 21 يوما من تاريخ إيداعها لدى الولاية[1].

ب. التصديق الصريح:

نظرا لأهمية بعض المداولات، تشترط المادة 57 من القانون البلدي ضرورة المصادقة صراحة (كتابيا) عليها لتنفيذها، وتتعلق بالمواضيع التالية:

- الميزانيات والحسابات
- قبول الهيأة والوصايا الأجنبية.
- اتفاقيات التوأمة.
- التنازل عن "أملاك العقارية البلدية[2].

2. الإلغاء (البطلان): له شكلين البطلان المطلق و البطلان النسبي

أ. البطلان الطلق:

حيث تعتبر باطلة وبقوة القانون المداولات التي أوردتها المادة 59 منه وذالك لأحد الأسباب التالية:

- مخالفة القانون
- المداولات التي تمس رموز الدولة وشعاراتها.
- المداولات المحررة بغير اللغة العربية.

ب. البطلان النسبي:

يعود للوالي الاختصاص بإلغاء هذا النوع من المداولات بموجب قرار معلل دون التقيد بمدة معينة خلافا للقانون السابق (المادة 80) الذي كان يحدد ذالك بشهر واحد من تاريخ إيداعها لدى الولاية،وإلا كان قراره باطلا لعدم الاختصاص الزمني.

[1] قانون رقم 11-10، مؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق 22 يونيو سنة 2011 يتعلق بالبلدية ص 20.
[2] المرجع نفسه ص 20

3. **الحلول**: يعتمد على القاعدة العامة وهي أن الهيئات اللامركزية تعمل بداية ولا تتدخل الجهات الوصية إلا لاحق.

وسلطة حلول الوالي تنصب أساسا على المواضيع التالية:

- تسجيل النفقات الإجبارية في الميزانية البلدية إذ لم يسجلها المجلس.
- ضبط توازن الميزانية لدى إعدادها وامتصاص عجزها لدى التنفيذ.
- الضبط الإداري للحفاظ على النظام العام[1].

رابعا: الرقابة على المجلس الشعبي البلدي كهيئة

للرقابة على المجلس الشعبي البلدي ثلاث أركان يجب توفرها وهي كالتالي: الأسباب (الحالات) والاختصاص والإجراءات.

1. **الأسباب (الحالات):** تم تحديد وحصر الأسباب وفي حالات التالية:

- خرق أحكام دستورية، وإلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة.
- الاستقالة الجماعية لجميع أعضاء المجلس، والاختلاف الخطير بين الأعضاء الذي من شأنه عرقلة السير العادي للمجلس.
- ضم البلديات لبعضها أو تجزئتها وفي حالة حدوث ظروف[2] استثنائية.

2. **الاختصاص:** تنص المادة 47 من قانون البلدية على أنه يمكن حل المجلس الشعبي البلدي إلا بموجب مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على تقرير من وزير الداخلية وذالك حماية واحتراما للتمثيل والاختيار الشعبي[3].
3. **الإجراءات:** تحدث هذه الإجراءات للحفاظ على التمثيل والاختيار الشعبي بضمانات وحماية تتمثل في تقديم تقرير من طرف وزير الداخلية كجهة وصية، واتخاذ مرسوم الحل في الاجتماع لمجلس الوزراء، وتتمثل أساسا في:

[1] د محمد الغير بعلي ،دعوى الإلغاء ،دار العلوم عنابة ،الجزائر،2012
[2] قانون رقم 11-10 مؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق 22 يونيو سنة 2011 يتعلق بالبلدية ص 18.
[3] قانون رقم 11-10 مؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق 22 يونيو سنة 2011 يتعلق بالبلدية ص 16

- تقديم تقرير من طرف وزير الداخلية كجهة وصاية
- إصدار مرسوم رئاسي، ينشر في الجريدة الرسمية بطبيعة الحال.

أما من الناحية الفعلية، فقد تم حل المجالس الشعبية البلدية بمرسوم تنفيذي في الفترات السابقة[1].

4. الآثار (النتائج): تنص المادة 48 من القانون البلدي على ما يأتي: "في حالة حل المجلس الشعبي البلدي،يعين الوالي خلال العشر أيام التي تلي حل المجلس،متصرفا ومساعدين،عند الاقتضاء توكل لهم مهمة تسير شؤون البلدية وتنتهي مهامهم بقوة القانون بمجرد تنصيب المجلس الجديد".

يترتب على المجلس الشعبي البلدي ما يلي

- سحب صفة العضوية عن الجميع الأعضاء بالمجلس يعين الوالي مجلس مؤقت.
- إجراء انتخابات لتجديد المجلس الشعبي البلدي

تنتهي عهدة المجلس الجديد مع انتهاء الفترة المتبقية للتجديد العام للمجالس الشعبية البلدية كما تنص المادة 50 من القانون البلدي[2].

المطلب الثالث: المجلس الشعبي الولائـي وآلياته

الفرع الأول: المجلس الشعبي الولائي

يعد المجلس الشعبي الولائي A.P.W هو جهاز مداولة على مستوى الولاية ويعتبر الأسلوب الأمثل للقيادة الجماعية والصورة الحقيقية التي بموجبها يمارس سكان الإقليم حقهم في تسييره والسهر على شؤونه ورعاية نصالحه في هذا المطلب سنوضح كيفية التشكيل، وتسيير المجلس الشعبي الولائي.

أولا: التكوين التشكيل

[1] المرسوم التنفيذي رقم 93-106 المؤرخ في 05ماي 1993، المتضمن حل عدة مجالس شعبية بلدية .
[2] المادة 48-49-50 من قانون رقم 11-10 مؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق 22 يونيو سنة 2011 يتعلق بالبلدية ص20.

يخضع المجلس الشعبي الولائي في قضية العملية الانتخاب أو المنازعات الانتخابية كما هو الحال للمجلس الشعبي البلدي، إن أعضاء المجلس الشعبي الولائي يتراوح ما بين 35-55 عضو إلى أن تكون كل دائرة انتخابية ممثلة بعضو على الأقل.

كما إن حالات عدم قابلية للانتخاب تتمثل فيما يلي:

الأشخاص الذين مارسوا أو سبق لهم أن مارسوا وظائفهم. ولمدة سنة بعد التوقف عن العمل، في دائرة الاختصاص هم: الولاة، ورؤساء الدوائر، الكتاب العاملون للولايات، أعضاء المجالس التنفيذية للولايات، القضاء، أعضاء الجيش الوطني الشعبي، موظفوا أسلاك الأمن، محاسبو أموال الولاية، مسؤولي مصالح الولاية[1].

ثانيا : التسيير

تحدد كيفية انتخاب و صلاحيات رئيس المجلس الشعبي الولائي من خلال عملية التسيير كما يلي:

1- **انتخاب الرئيس:** يعين رئيس المجلس الشعبي البلدي أعضاء القائمة الفائزة بالأغلبية، كما ينتخب رئيس المجلس الشعبي الولائي لمدة 05 سنوات من طرف جميع أعضاء المجلس[2].
2- **الاختصاص:** تتمثل اختصاصات رئيس المجلس الشعبي الولائي في تسيير شؤون المجلس بواسطة ديوان يتكون من موظفين بالولاية في تنفيذ النشطات المقررة في إطار السياسات العمومية في مجال: الصحة العمومية وحماية الطفولة وأشخاص ذو الاحتياجات الخاصة، السياحة والإعلام والاتصال، التربية والتعليم العالي والتكوين، الشباب والرياضة والتشغيل، والسكن والتعمير وتهيئة إقليم الولاية، الفلاحة والري والغابات، التجارة والأسعار والنقل، الهياكل القاعدية والاقتصادية التضامن ما بين البلديات، التراث الثقافي، حماية البيئة، التنمية

[1] محمد الصغير بعلي المرع السابق ذكره ص118
[2] المادة 78-77 من قانون الولاية رقم 12-07 مؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433 الموافق ل: 21 فبراير سنة 2012

الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ترقية المؤهلات النوعية المحلية. كما يساهم في إعداد مخطط تهيئة إقليم الولاية ويراقبه.

3- **الدورات:** تعتقد دورات عادية و أخرى استثنائية لمجلس الشعبي الولائي هما :

أ. **الدورات العادية:** يعقد المجلس أربع (04) دورات عادية في السنة مدة كل دورة 15 يوم يكمن تمديدها إلى أكثر، و تعقد في تواريخ محددة مارس، جوان، سبتمبر، ديسمبر، و لا يمكن جمعها عللا خلاف الوضع في البلدية[1].

ب. **الدورات الاستثنائية:** عندما تقتضي الحاجة إلى ذلك فإنه يمكن للمجلس أن يعقد دورات استثنائية سواء بطلب من رئيس المجلس الشعبي الولائي أو ثلث(3/1) أعضائه أو بطلب من الوالي [2].

4- **المداولات :** يجري المجلس الشعبي الولائي مداولات بحضور الأغلبية، و إذا لم يجتمع المجلس بعد الاستدعاء الأول لعدم اكتمال النصاب ، فإنه بعد خمسة (05) أيام من الاستدعاء الثاني تعد المداولة صحيحة حتى و إن لم يكتمل النصاب هو نفس الشيء، كما تخضع للقواعد الأساسية التي تخضع لها البلدية.

5- **اللجان:** خول القانون الولاية للمجلس الشعبي الولائي تشكيل لجان متخصصة التي تهتم بالولاية سواء كانت دائمة تختص في التربية والتعليم العالي والتكوين المهني الاقتصاد والمالية، الصحة، والنظافة وحماية البيئة، الاتصال وتكنولوجيا الإعلام تهيئة الإقليم والنقل، التعمير والسكن، الري والفلاحة والغابات والصيد البحري والسياحة والشؤون الاجتماعية والثقافة والشؤون الدينية والوقف والرياضة والشباب التنمية المحلية، التجهيز والاستثمار والتشغيل. ويمكن تشكيل لجان خاصة لدراسة كل المسائل الأخرى تهم الولاية وتعتبر منحلة مباشرة عند انتهاء الأشغال. تشكل هذه اللجان عن طريق مداولة حيث تكون هذه اللجان تعكس التركيبة السياسية للمجلس. كما تعد كل لجنة نظامها الداخلي عن طريق التنظيم، و تصادق عليه[3].

---

[1] المادة 14-15 من قانون الولاية رقم 12-07 مؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433 الموافق ل: 21 فبراير سنة 2012

[2] نفس المواد السابقة الذكر من قانون الولاية رقم 12-07 مؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433 الموافق ل: 21 فبراير سنة 2012

[3] المادة 33-34 من قانون الولاية رقم 12-07 مؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433 الموافق ل: 21 فبراير سنة 2012

الفـرع الثاني: الـوالــي

نظرا لأهمية الدور الذي يقوم به الوالي ومركزه الحساس فقد ركز اختصاص رئيس الجمهورية بتعيين الولاة لهذا سنتطرق في هذا المطلب إلى كيفية التعيين وإنهاء لمهام الوالي و أهم صلاحياته كالتالي:

أولا: التعيين وإنهاء المهام

1- **التعيين** : ينعقد الاختصاص بتعيين الوالي إلى رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي يتخذه مجلس الوزراء بناءا على اقتراح من وزير الداخلية . قد تأكد اختصاص رئيس الجمهورية بتعين الولاة بموجب النص الدستور المعدل سنة 1998، طبقا لمادة 78 منه . لا يوجد حاليا نص قانوني يبين ويحدد الشروط الموضوعية والمعايير التي يتم بموجبها تعيين الولاة ذلك أن طبيعة المزدوجة لمهمة الوالي (إدارية وسياسة) تجعل عملية وضع قانون أساسي له من الأمور المعقدة.

2- **إنهاء المهام:** بالنسبة لإنهاء مهامه فهي تتم طبقا لقاعدة توازي الأشكال بموجب مرسوم رئاسي و بالإجراءات نفسها المتبعة لدى تعيينه.

ثانيا: الصلاحيـات

يتمتع الوالي بالازدواجية في الاختصاص، أنه يجوز على السلطات على سلطات بصفته هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي، كما يمارس سلطات أخرى باعتباره ممثلا للدولة.

ثالثا: الوالي كهيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي

بهذه الصفة يقوم الوالي بممارسة الصلاحيات الأساسية التالية:

1- **تنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي:** وذلك بموجب إصدار قرارات ولائية تحدد السياسة العامة المحلية، باعتباره جهاز تنفيذ لما يصادق عليه جهاز المداومة (م.ش.و)

2- **الإعلام:** يلزم القانون الولاية بضرورة إطلاع وإعلام المجلس الشعبي الولائي بانتظام خلال الفترات الفاصلة بين الدورات على تنفيذ التوصيات الصادرة مداولات المجلس الشعبي الولائي[1].

يطلع رئيس المجلس الولائي سنويا على النشاطات القطاعات الغير ممركزة بالولاية، كما يقدم الوالي تقرير حول مدى تنفيذ المداولات المتخذة خلال الدورات السابقة.

3- **تمثيل الولاية:** خلافا للوضع في البلدية، حيث يمثل رئيس المجلس البلدي البلدية، فإن مهمة تمثيل الولاية مسندة قانونا للوالي، وليس إلى رئيس المجلس الشعبي الولائي.

يمثل الوالي الولاية في جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية طبقا للتشريع الساري المفعول، كما يمثل الوالي الولاية أمام القضاء ويقوم الوالي بإعداد مشروع الميزانية ويتولى تنفيذها بعد مصادقة المجلس الشعبي الولائي، ويسهر الوالي على وضع المصالح الولائية ومؤسساتها العمومية، وحسن سيرها، ويتولى تنشيط ومراقبة نشاطاتها. كما يقدم الوالي بيانا سنوي حول نشاطات الولاية يتبع بمناقشة[2].

رابع: الوالي ممثل للدول:

يجسد الوالي صورة حقيقية لعدم التركيز الإداري، نظرا للسلطات والصلاحيات المسندة إليه باعتباره ممثلا للدولة في إقليم الولاية. حيث تتجسد أهم الاختصاصات الموكلة

[1] المادة 102-103-104 من قانون الولاية رقم 12-07 مؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433 الموافق ل: 21 فبراير سنة 2012
[2] المادة 108-109 من قانون الولاية رقم 12-07 مؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433 الموافق ل: 21 فبراير سنة 2012

للوالي، بالعديد من سلطات الضبط الإداري (الشرطة الإدارية) وفي مجال الضبط القضائي، كما هو الشأن لرئيس المجلس الشعبي البلدي.

1- **الضبط الإداري:** يعد الوالي مسؤولا للمحافظة على النظام والأمن والسلامة والسكينة العامة، حيث توضع تحت تصرف الوالي مصالح الأمن لتطبيق القرارات المتخذة في إطار مهامه.
2- **الضبط القضائي:** يقيد الولاة بجملة من القيد في المجال الضبط القضائي من أهمها: ممارسته لسلطة الضبط القضائي في حالة وقوع جناية أو جنحة ضد أمن الدولة، وتوافر حالة الاستعجال، وعدم علمه أن السلطة القضائية قد أخطرت بوقوع جريمة. كما أن سلطة الوالي في هذه الحالة، مقيدة من حيث الزمان أنه يترتب عليه أن يبلغ وكيل الجمهورية خلال مدة أقصاها 48 ساعة متخليا بذلك عن جميع الإجراءات للسلطة القضائية المختصة كما أن الوالي يسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات، واحترام رموز الدولة، وشعاراتها على إقليم الولاية [1].

إضافة إلى الولاية توجد "الدائرة" التي تستند لعدم التركيز الإداري على مستوى المحلي، وتعد هيئة إدارية محلية غير مستقلة، كونها لا تتمتع بالشخصية المعنوية و ليس لها أي استقلالية إدارية أو مالية فهي هيكل يتبع إداريا للولاية، ويمارس رئيس الدائرة مهامه، تحت سلطة الوالي وبتفويض منه، والذي يعين بموجب مرسوم رئاسي باقتراح من الوزير الأول، و يتولى المهام التالية: [2]

- العمل على تقريب الإدارة العامة وأعمالها من مواطني الدائرة.
- القيام بتطبيق القوانين والأنظمة
- تطبيق توجيهات الحكومة
- الإشراف على تسيير المصالح الإدارية في الدائرة والمؤسسات العمومية.

[1] المادة 118 من قانون الولاية رقم 12-07 مؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433 الموافق ل: 21 فبراير سنة 2012

[2] حسين عب القادر-الحكم الراشد في الجزائر وإشكالية التنمية المحلية-مذكرة مقدة لنيل شهادة الماجيستير قي العلوم السياسية تخصص دراسات الأرومتوسطية جامعة تلمسان كلية الحقوق والعلوم السياسية قسم العلوم السياسة 2011 ص160.

- يتلقى رؤساء الدوائر تفويضا من الدولة بغرض تحضير المخططات البلدية للتنمية، والمصادقة على مداولات المجالس الشعبية البلدية.

كما يمثل رئيس الدائرة الدولة في إقليمه برفع التقارير إلى الوالي لإبلاغه بكل قضية هامة، وبذلك تعد الدائرة همزة وصل بين البلدية والولاية باعتبارها جهاز إداري غير مستقل عن الولاية، يساعد في أداء مهامها ويخفف أعباءها ويعمل تحت إشرافها وهكذا تعتد فاعل أساسيا في صنع وتنفيذ السياسة العامة المحلية. وبذلك تحدث تنمية محلية.

الفرع الثالث: الرقابة على الولاية

تخضع الولاية، باعتبارها هيئة إدارية، إلى مختلف صور وأنواع الرقابة التي تعرضنا لها فى معالجتنا للنظام الرقابة المبسوطة على البلدية. وعليه سنتطرق إلى الرقابة الإدارية على المجلس الشعبي الولائي سواء بالنسبة لأعضائه، وأعماله ومداولاته، لضمان تنفيذ السياسة العامة المحلية.

أولا : الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي الولائي

تمارس جهة الوصاية (الإدارة المركزية) رقابتها على أعضاء المجلس الشعبي الولائي، من حيث إمكانية توقيف Suspension ، أو إقالة، أو إقصاء كما هو الحال التنظيم البلدي، ويحدث ذلك بموجب مداومة من المجلس الشعبي الولائي.

ثانيا: الرقابة على الأعمال

تمارس على الأعمال وتصرفات ومداولات المجلس الشعبي الولائي العديد من الصور الرقابة من قبل جهة الوصاية، المتمثلة أساسا في الوزارة الداخلية. أما قرارات الوالي كممثل للدولة، فإنها تخضع لمراقبة السلطة المركزية (الوزارة)، باعتبارها مرؤوسة،

بكل ما يترتب عن ذلك[1] من نتائج، وعلى كل فإن مظاهر وصور تلك الرقابة يتمثل في إجراءات التصديق بنوعية الضمني والصريح، وإلغاء بكيفية تكاد تكون متماثلة مع ما هو سائد في التنظيم البلدي.

ثالثا: الرقابة على الهيئة (المجلس الشعبي الولائي)

إن قانون الولاية الحالي لا يخول للسلطة المركزية توقيفSuspension المجلس الشعبي الولائي، حيث يسمح له بحله، وهو ما لا يختلف، في جوهره عن حل المجلس الشعبي البلدي سواء من حيث أسبابه (حالاته)، أو الجهة المختصة به (الأداة القانونية)، أو أثاره (نتائجه).

المبحث الثاني: النظريات المفسرة لدور الجماعات المحلية في صنع وتنفيذ السياسات العامة

تحتل عملية صنع وتنفيذ القرار أهمية متزايدة في العلوم الاجتماعية والإنسانية خصوصا في مجالات السياسة والإدارة الحكومية، ويهتم علماء السياسة والإجماع خاصة في الدول المتقدمة بنماذج ومداخل ومفاهيم لغرض صنع و تنفيذ القرارات عبر مؤسساتها المختلفة، ويحاولون التوصل إلى طرق ومبادئ عملية يستخدمها الإداريون وصانعوا السياسة لمواجهة المشاكل والمواقف التي تتطلب اتخاذ قرار معين. ونتيجة للتقدم الملحوظ الذي أحرزته العلوم السلوكية، التي أثرت حقل العلوم السياسية بجملة من الاختيارات لدراسة القرارات، وسلوك الهيئات والمؤسسات الحكومية وسياستها المختلفة على أساس كونها مجموعة قرارات يساهم في صنعها مجموعة من الجهات الرسمية وغير الرسمية[2].

فالسياسة التي تتبناها الحكومة في الشؤون الداخلية و الخارجية تمثل مجموعة من القرارات التي يمكن إخضاعها للدراسة والتحليل، مع العلم أن النظريات والمقاربات تعد ضرورية لأغراض التحليل والبحث وتسهيل الاتصالات، وتقديم الإسهامات والإيضاحات

[1] المادة 40-41 من قانون الولاية رقم 12-07 مؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433 الموافق ل: 21 فبراير سنة 2012

[2] محمد الشبلي، **المنهجية في التجليل السياسي (المفاهيم، المناهج، الإقترابات، الأدوات)**، ديوان المطبوعات الجزائرية، 1977، ص 1492013، ص 149.

والتبريرات اللازمة لفهم عملية صنع وتنفيذ السياسات العامة، لذلك يقول " أندرسون " الذي نجده ونصل إليه يعتمد جزئيا على ما نبحث عنه في إطار المفاهيم والنظريات البحثية، في هذا الصدد نركز على أهم النظريات والنماذج. KQRL DEUTSCH

المطلب الأول: نظرية الاتصال لكارل دويتش

يعتبر الاتصال شريان الحياة للنظام السياسي، فبدونه يعجز عن الاستمرار، إذ يعد عالم السياسة الأمريكي " كارل دويتش KARL DEUTSCH" أول من استخدم الاتصال كبؤرة اهتمام للتحليل السياسي في كتابه "العصب الحكومي". حيث يرى "دويتش" أن عملية الاتصال جوهرية لأي نظام سياسي، فهو يستقبل باستمرار، وتقوم وسائل الاستقبال بتلقي المعلومات في صورة رسائل لتنقل إلى مراكز صنع السياسة العامة محليا أو وطنيا، أي المعلومات المخزنة في ذاكرة الحكومة من نظم معلومات، سجلات[1] .....إلخ.

إن دراسة السياسات العامة من زاوية نظرية تعني دراسة السلوكيات والأفعال المتعلقة بتبادل المعلومات والرسائل بين التفاعليين السياسيين، بالتركيز على قنوات وانسياب المعلومات وأنواعها، كذلك القواعد التي تحكم العملية داخل النظام السياسي ومدى تجانسها، فنظام الاتصال في حد ذاته نظام للمعلومات، والمعلومة هي علاقة نمطية بين الأحداث، والاتصال هو نقل هذه الأنماط من العلاقات.

ولذلك أخذ " دويتش " المعلومة كوحدة تحليل واعتبرها جوهر العملية السياسية وتكون الاتصالات أكثر فاعلية بحسب المعلومات أو الجهات الموجهة إليها ومضامينها وقوتها، كما يمكن أن تفقد المعلومات قيمتها بسبب التشويه أن سوء الفهم للرسائل وتقديرها.

لذلك حدد "دويتش" مفاهيم تتعلق بتدفق المعلومات ومعالجتها وتتضمن " التحمل " " Load " ويعني مجموعة المعلومات والرسائل القادمة إلى النظام أي ضغوط البيئة، كما يستدعي استجابته، ثم " طاقة التحمل " "Load capacity " ، التي تشير إلى قدرة على

[1] محمد الشبلي، **المنهجية في التجليل السياسي (المفاهيم، المناهج، الإقترابات، الأدوات)**، ديوان المطبوعات الجزائرية، 1977، ص 149

استقبال كل المعلومات الواردة ومعالجتها، والتي تتوقف على درجة دقة المعلومات، ثم " الاستدعاء REELL".

ويعبر عن قدرة النظام للاستفادة من الخبرات السابقة التي يمكن أن تفيد في تحليل المعلومات هذه عناصر تتعلق بالمعلومات، من خلال نموذج الاتصال الذي يمكن من خلاله معرفة ما قد ينشأ خلال معرفة ما قد ينشأ خلال عملية صنع السياسات العامة من علاقات أو بؤر لتدفق المعلومات[1]، حيث أصبح لنموذج الاتصال دور لا ينكر في دراسة مشكلات وقضايا عديدة من حيث التركيز على كل الفاعلين في الحياة السياسية، من وسائل الإعلام والمؤسسات الرسمية والنظم البيروقراطية ...الخ.

يصور لنا هذا النموذج عملية صنع السياسات العامة - المحلية أو الوطنية - كشبكة من الاتصال في جميع الاتجاهات وصورة تدفق وانسياب المعلومات وقنواتها.

يعد مدخل الاتصال من أبرز المداخل في دراسة السياسة العامة فهو يعد مدخلا أساسيا وفعالا للقيادات السياسية، حيث يتم بواسطته نقل وتبادل المعلومات والرسائل بكل أشكالها، ويعتبر أيضا أداة يتم من خلالها الربط بين أجزاء التنظيم، خاصة إذا اتصف بقوة الإقناع والاستجابة الإيجابية بعيدة عن التشويش وسوء تفسير المعطيات.

يمكن للاتصال أن يعطينا صور حقيقة وأخرى غير حقيقية عن جميع بؤر المعلومات، فقد تكون هناك فواعل يصعب تحديدها واستخدام القياس على جميع الظواهر، فنموذج الاتصال له محاسن من جانب، كما له قصور في جوانب أخرى.

المطلب الثاني: نظرية النظم " دافيد استون "

تندرج هذه النظرية تحت النظرية تحت مظلة التوجهات السلوكية، حيث تقوم على منطلق أساسي يعتبر السياسة العامة على أنها استجابة للواقع النظام السياسي، وهي أحد مخرجاته، ويعود الفضل الكبير في إرساء قواعد هذه النظرية لـ "دافييد أستون ثم تبعه

[1] المرجع نفسه، ص،101-102.

آخرون أمثال " ألموند " و" وييش " وغيرهم، حيث عمل " استون " على تطوير هذا النموذج بناء على نظرته للحياة السياسية على أنها نسق يتفاعل أخذا وعطاء مع البيئة الخارجية، وكذلك الكائن الحي وبعملياته الوظيفية من غذاء وتنفس ... إلخ[1].

تقوم النظرية على مفاهيم أساسية كإطار تحليلي يبسطه "استون" في دائرة متكاملة ذات طابع ديناميكي من التفاعلات السياسية، وتمثل كل ما يدور في البيئة، وكل ما يتلقاه النظام (حكومة – مؤسسة) من مطالب Demande، أو تأييد Support فهي بمثابة المادة الخام التي يعمل ويحرك بها النظام وهذا يسمى بعملية التشغيل، والتحويل لترشيح كل الخيارات والمطالب داخل النظام وهو ما وصفه " استون بـ: "العلبة السوداء" من خلال عملية التحويل، يتم إنتاج ما يسمى " بالمخرجات outputs " وهي ما يطرحه النظام إلى البيئة من موارد، وهي أيضا وسيلة تفاعل بين النظام كنسق مع باقي الأنساق الفرعية الأخرى. وتنتهي العملية " بالتغذية الاسترجاعية " feedback *" التي تقوم بالربط بين نقطتي البداية والنهاية بين المدخلات والمخرجات كرد فعل لما قد حدث للمخرجات من أثار على مستوى البيئة سلبا أو إيجابا.

يعد ما قدمناه صورة مبسطة عن عناصر النظرية، فالذي يهمنا هو طريقة نظر النظرية إلى السياسات العامة، حيث تعتبر أن ما يقدمه النظام السياسي هو الدعم والمطالب والخيارات للقيام بعمليات صنع السياسات العامة التي تمثل كل ما يطرحه النظام لإشباع حاجات الأفراد والجماعات وخدمة الصالح العام.

وهكذا تكون السياسات العامة نشاط متواصل يحقق بقاء واستمرار النظام السياسي كما تعد نظرية النظم من أهم النظريات وأكثرها شيوعا واستخداما في حقل السياسات فهي لا تدل كثيرا عن كيفية صنع السياسات أي ما يحدث في العلبة السوداء أو عملية التحويل ومع ذلك فهي مفيدة إلى أبعد الحدود في معرفة آليات صنع السياسات العامة سواء تعليق الأمر بالمدخلات و تأثيرها في صنع السياسات أو تأثير السياسات العامة في البيئة

[1] أحمد الطيب مرجع سابق ص 46

* التغذية الإسترجاعية : هي شبة الاتصالات التي تمنح الفعل في استجابتها لمدخل المعلومات وتتضمن نتائج عملها في المعلومات والتي بها تعدل سلوكها الاحق وهذه الإستجابة بمعنى ماهية سرعة وحجم ردة فعل النظام السياسي على المنشات الجديدة التي تم قبولها .محمد الشبلي، منهجية التحليل السياسي .

ومطالبها، وكذلك تعطي تصور عن القوى والعوامل التي تدفع النظام لتحويل المطالب إلى سياسة عامة من جهة و المحافظة علة تفاعله واستمرار من جهة أخرى.

رغم هذه الأهمية الكبيرة إلا أن النظرية تنظر إلى الحياة السياسية من صور آلية ديناميكية، ولا تعطينا تفسيرا عن العلاقات، والاتصالات التي تنشب في خضم عمليات صنع السياسات، ولا تعطي أهمية كبيرة لأثر السلوك في عملية التغير فهي تركز بصورة كبيرة على الاستقرار ولا تدرس ردود الأفعال على حقيقتها ولا تعتبرها رسائل تحمل أكثر دلالة للنظام بل تنظر إليها كمعلومات واردة بصورة آلية تؤدي إلى موارد أخرى، وعلى أساس هذا النقد جاءت نظريات أخرى انبثقت، منها نذكر منها ما يلي :

المطلب الثالث: النظرية التدريجية " نموذج الرشد المحدود" "ليند بلوم"

"ليند بلوم" Charl lindblom هو أول من أتم هذه النظرية بجزء محدد من البدائل، وعدد قليل من النتائج و الآثار المترتبة لكل سياسة بديلة، حيث يمكن أن تحدد عناصر هذه النظرية في النقاط التالية[1]:

1- إن الأهداف و المقاصد المطلوب تحقيقها متداخلة و ليست منفصلة أو مستقلة.

2- يقوم صانع القرار بالتعامل مع بعض البدائل لإيجاد الحل المناسب للمشكلة .

3- إن عملية المفاصلة المطروحة بين البدائل، وينبغي أن تركز على عدد من نتائج كل بديل وأثاره والتي تشكل جوهر العلاقة والارتباط مع الأهداف دون غيرها.

4- إعادة النظر باستمرار في المشكلة التي تواجه صانع ألسياسة لأن هذا النموذج يسمح ويتطلب إعادة النظر في العلاقة القائمة بين الأهداف و ألإمكانيات وبإحلال التناسب بينها ويفسح المجال للقيام بالتعديلات المطلوبة، وتطويع الأهداف بالشكل الذي يضمن السيطرة على المشكلة.

[1] محمد سليمان الطماوي –مبادئ علم الإدارة العامة – القاهرة دار الفكر العربي 1987 ص 82

5- أن المشكلة القائمة لا يوجد قرار واحد ووحيد لها. ولا يكون مثاليا، وإنما الاختبار الجيد السليم للقرار هو الذي لا خلاف عليه و متفق حياله في ضوء التحليلات.

6- يتصف النموذج التدريجي بالطرح العلاجي، فهو يحافظ على التواصل والاستمرار مع الحاضر، ويستجيب بمكوناته وظروفه بأكثر من كونه منطلقا نحو أحداث تغييرات نوعية في الأهداف المستقبلية للمجتمع[1] .

يوفر هذا النموذج المواءمة السياسية لكونه يساهم في سهولة التوصل إلى إقامة إتفاق إزاء الموضوعات والقضايا محمل المساومة، وحسم الخلافات وتقريب وجهات النظر بينها، وهذا النموذج يفيد في التقليل من الأخطاء في ظل جو من عدم اليقين. يعبر في ظل متغيرات البيئة المحلية تحدد هذه النظرية الأهداف الموضوعية التي يمكن تحقيقها، ويركز على التخطيط قصير المدى، وهو التخطيط الذي دعا إليه ليند بلوم في وضع السياسة العامة اتخاذ القرار.

على ضوء الانتقادات الموجهة للنموذج التدريجي الذي يركز على بدائل محددة، وقد يأخذ تحديدا واحدا للمشكلة، ولا يعكس ديمقراطية أو مشاركة جماعية في السياسة العامة المحلي أو الوطنية، ويعبر عن المجموعات القوية والمتماسكة ويهمش الأطراف الأخرى (المواطن)، ويتجاهل الأمور المستقبلية، ويحافظ على دوام الأوضاع الحالية للسياسة العامة، وكذاك عن الطريق التجريب المقصود، أو من خلال الاختبارات التي تسبق السياسات. إلى إيجاد نموذج أخر يساعد صانع القرار المناسب في ظل متغيرات البيئة.

المطلب الرابع : نموذج الفحص المختلط "Mixed Scanning "

حاول المفكر "اميتاي اتزيوني " "Etzioni Amitai" إيجاد نموذج توفيقي في عملية صنع القرار واتخاذه على أساس الانتقادات السابقة التي قدمها، وحيث يرى أن عملتي التخطيط والتنفيذ، وظيفتان متكاملتان ضمن عملية السياسة العامة. وهذا يعني أن عملية إعداد السياسة العامة تتطلب الأخذ بالنموذج الكلي الرشيد، بينما مرحلة التنفيذ تتطلب

[1] محمد سليمان الطماوي مرجع سابق ص 83

النموذج التدريجي، إذ أن النماذج الرشيدة تساهم في وضع الخطوط العريضة والعامة للسياسات العامة ومجالاتها لتأتي الأساليب التدريجية لتساهم في وضعها حيز التنفيذ وتطويعها، وجعلها متوافقة ومتكافئة وملائمة لمقتضيات الواقع السياسي والاجتماعي للجهاز الحكومي. ويقدم "ايتربوتي" النموذج المختلط أخذا في الاعتبار كل من القرارات الأساسية والتراكمية ويجهزنا بأولية وبعمليات صنع السياسة الأساسية التي تعطي التوجيهات العامة، ثم العمليات التراكمية لإنجازها، دليل علمي عملي لمتخذ القرار الفعال الذي يتيح الاسترسال في الملاحقة والتعقيب وإجراء التعديلات والتطويرات على المخرجات والتنفيذ.

تبقى هذه النظريات والنماذج الكمية تلعب دورا كبيرا في عمليات صنع وتنفيذ السياسة العامة، خاصة لكون العملية معقدة يصعب تحليلها في ضل التغيرات المستمرة للبيئة السياسية العامة.

خلاصة الفصل :

لقد عرفت المجالس الشعبية البلدية في الجزائر، عدة تطورات تاريخية خاصة منذ الاستقلال، متأثرة في ذلك بالظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي مرت بها البلاد، فلقد ظلت البلدية والمجلس الشعبي البلدي تابعة للدولة هذا ظهرت جملة من الإصلاحات متمثلة في قانون (1990) إلى غاية قانون البلدية لسنة (2011)، فالمجلس الشعبي البلدي ملزم في كل مرحلة لصنع وتنفيذ السياسة العامة المحلية، لمراعاة المصلحة الوطنية قبل المصلحة المحلية، للبلدية في ظل التعددية السياسية لم تختلف عما كانت عليه في ظل المخططات الوطنية المركزية بسبب تعاظم دور الدولة على مستوى المحلي رغم

الاعتراف اللامركزي الذي كرسها النظام ذاته هذا التداخل في تقرير السياسة المحلية مترجم عمليا في تعدد وسائل الرقابة على المجالس البلدية بمختلف أنواعها ومصادرها. غير أن القواعد القانونية التي نصت عليها تكوين المجالس وأعطاها صلاحيات جديدة في صنع وتنفيذ السياسة العامة المحلية، إلا أن هذا الواقع يبقى محل انتقادات يستوجب الدراسة والبحث. إلى جانب تسليطنا الضوء لدور للبلدية في صنع وتنفيذ السياسة العامة المحلية على ضوء الإصلاحيات في الجزائر والواقع المعاش، من أجل المساهمة في عمليتي صنع وتنفيذ القرارات، يمكن للمواطنين المحلي المشاركة في الانتخابات، واختيار الممثلين في مختلف مستويات الحكم. هذا ما يعزز الثقة ويزيد في نسبة قبول القرارات السياسية من جانب المواطنين، الأمر الذي يعني زيادة الخبرات المحلية وتوفر فرص متساوية للجميع، وبذلك تحقيق الكفاءة.

كما تتضمن توجيهات عامة لنظامه الداخلي وكيفية ممارسة وظائفه ويتم على مستواها التشاور الديمقراطي لصنع وتنفيذ السياسة العامة المحلية، كما أن تشكيل المجالس الشعبية البلدية والولاية يحقق مبدأ الجماعية في التسيير بينما تنفيذ السياسة العامة المحلية تكون منوطة لرئيسي المجلس الشعبي البلدي في إقليم البلدية،والوالي في إقليم الولاية.

الإطـــار التطبيـقي

تمهيد:

... من هنا كان من واجبنا أن نستعرض أمامكم هذه الحصيلة التي تخص كافة نشاطات مصالح الولاية المنجزة خلال سنة 2015، والتي هي في حقيقة الامر إبراز لمدى المجهودات المبذولة من طرف السلطات العمومية، ومساهمة المنتخبين المحليين وتعبئة المجتمع المدني على حد سواء للنهوض بكل القطاعات على مستوى الولاية، فلولا ذلك ما كانت هذه الجهود لتتجسد ميدانيا فضلا عن التعاون والتنسيق الفعلي بين جميع الاطراف الفاعلة.

لقد ساهمت هذه النشاطات بشكل كبير في تحقيق أهم الأهداف المنشودة من مختلف البرامج التنموية التي استفادت منها الولاية، وكان مفترضا بلوغ أهداف أخرى لولا الظروف المالية العسيرة التي عصفت بالبلاد والتي اضطرت الدولة إلى اتخاذ اجراءات للتكيف مع الوضع المالي الجديد، ترسخت بعد صدور تعليمة معالي الوزير الأول تحت رقم 149 بتاريخ 2015/06/16، تتعلق بتجميد بعض المشاريع وتأجيلها...[1]

[1] مقطع من الكلمة الغفتتاحية للسيد والي ولاية سعيدة من حصيلة مشاطات الولاية لسنة 2015 أمام المجلس الشعبي الولائي، أفريل 2016.

المبحث الأول: ولايــة سعيدة إطار عام

المطلب الأول: التعريف بالولايــة

تقع ولاية سعيدة في الجهة الغربية من التراب الوطني، تتربع على مساحة تقدر بـ: 6613 كلم، تضم ستة دوائر (06) وستة عشر (16) بلدية في إطار المخطط الجديد لتهيئة الإقليم، تتموقع ولاية سعيدة في محور مركزي ضمن الكتلة المكونة لولايات ما يعرف بـ "الهضاب العليا الغربية" (تيسمسيلت ـ تيارت ـ سعيدة ـ النعامة ـ البيض).

الدوائر / البلديات	المساحة /كلم	المسافة عن مقر الولاية	الصفة الإدارية
دائرة سعيدة بلدية سعيدة	75,83	//	مقر الولاية مقر الولاية
دائرة عين الحجر بلدية عين الحجر بلدية مولاي العربي بلدية سيدي أحمد	 400,33 425,13 1281,77	 7 كلم 27 كلم 40 كلم	 مقر دائرة
دائرة سيدي بوبكر بلدية سيدي بوبكر بلدية أولاد خالد بلدية سيدي أعمر بلدية هونت	 243,22 204,91 165,04 170,58	 30 كلم 04 كلم 25 كلم 56 كلم	 مقر دائرة مقر دائرة
دائرة الحساسنة بلدية الحساسنة بلدية المعمورة بلدية السخونة	 576,58 111,86 393,53	 18 كلم 45 كلم 90 كلم	مقر دائرة
دائرة أولاد إبراهيم بلدية أولاد إبراهيم بلدية تيرسين بلدية عين سلطان	 248,00 411,13 258,90	 40 كلم 50كلم 30 كلم	مقر دائرة
دائرة يوب بلدية يوب بلدية ذوي ثابت	 429,65 216,10	 40 كلم 25 كلم	مقر دائرة

جدول رقم 01 يبين التقسيم الإداري

حدود الولاية: بعد ما كانت تضم كل من إقليم ولايتي البيض و النعامة منذ 1959 أصبحت حدود ولاية سعيدة بعد التقسيم الإداري لسنة 1985 كالتالي:

من الشمال: ولاية معسكر

من الغرب: ولاية سيدي بلعباس

من الجنوب: ولايتي النعامة والبيض

من الشرق: ولاية تيارت

المناخ: مناخ ولاية سعيدة شبه جاف وحار صيفا، و قارص شتاءا معدل نسبة سقوط الأمطار حوالي 348 مم/سنة ودرجة الحرارة ما بين 46° شهر جويلية و (07°) شهر ديسمبر.

التضاريس: تقع ولاية سعيدة ما بين نهاية جبال الضاية في الشمال و الهضاب العليا في الجنوب أي في الفج الفاصل بين الكتلة الأولى والثانية من سلسلة الأطلس التلي، إذ يمر بهذا الفج واد سعيدة وهي تحتوي على مساحة غابية تقدر ب 156401 هكتار أي ما يعادل نسبة 23,5 من مساحة إقليم الولاية.

أهم أنواع الأشجار:

1. الصنوبر الحلبي (أغلب مناطق الإقليم)
2. أدغال البلوط الأخضر (في الجنوب و الجنوب الشرقي للولاية)

يتميز شمال الولاية بتربة خصبة صالحة للحبوب ذات مردود عالي، إضافة إلى بعض الخضروات جنوبها ذو طابع رعوي خاصة الأراضي السهبية التي تغطيها نباتات شوكية وحلفية، تقدر مساحتها ب 59760 هكتار .

السكان:

السكان حسب تقييم سنة 2002

البلدية	سنة 2002	المساحة (كلم^2)	الكثافة (نسبة/كلم^2)
سعيدة	124519	75,83	1613,41
دوي ثابت	4665	216,10	21,12
عين الحجر	23238	400,33	57,04
أولاد خالد	20941	204,91	100,41
مولاي العربي	11273	425,13	26,05
يوب	16558	429,65	37,87
هونت	4430	170,58	251,51
سيدي أحمد	8342	165,04	49,66
سيدي بوبكر	18522	243,22	74,83
حساسنة	11297	576,58	19,25
معمورة	5776	111,86	5,10
سيدي أحمد	13196	1281,77	10,12
عين السخونة	6190	393,53	15,45
أولاد إبراهيم	19901	248,00	78,84
تيرسين	6819	411,13	16,30
عين السلطان	6561	258,10	24,90
الولاية	**302227**	**6612,56**	**44,91**

جدول رقم 02 يبين التقييم السكاني

المياه:

بالإضافة إلى المياه الحموية تزخر ولاية سعيدة بمنابع مياه وفيرة حيث تعد كمدينة المياه عبر الوطن ويعتبر منبع سعيدة أول ماء معدني طالما تواجد على أهم طاولات المؤتمرات الوطنية والدولية.

أهم المنابع المائية:

سعيدة .....350 لتر / ثانية

تيفريت ..... 200 لتر /ثانية

تاخمارت .....350 لتر/ثانية

زراقت .....900 لتر /ثانية

فيض الرمل .....100 لتر/ثانية

الحمية (الزاوية) .....100 لتر/ثانية

واد بربور .....50 لتر/ثانية

المياه الجوفية .....250 لتر/ثانية

المحطات المنابع الحموية:

تسمية المؤسسة	نسبة تدفق المياه و درجة الحرارة	نوعية العلاج
حمام ربي	03 لتر / ثا – 40 °	الأمراض الجلدية و التنفسية
حمام سيدي عيسى	07 لتر / ثا – 47 °	الأمراض الجلدية و التنفسية
حمام عين السخونة	500 لتر / ثا – 50°	الأمراض الجلدية و التنفسية

جدول رقم 03 يبين محطات المنابع الحموية

المطلب الثاني: نبذة تاريخية

كون منطقة سعيدة ملتقى ممرات طبيعية تميزها مجاري مياه متواصلة ومساحات غابية شاسعة ومتنوعة مما جعلها منطقة مسكونة منذ العصور الحجرية القديمة كما تشهد على ذلك العديد من المحطات والمغارات والمخابئ والرسومات الصخرية الكائنة بعين الحجر-عين المانعة تيفريت ومضيقات واد سعيدة.

القرن الثالث الميلادي (3م): احتلت من طرف الرومان (أثار ليماس سيتم سيفر) بدوار بنيان تيفريت (بلدية عين سلطان) وبقايا لوكوا بقرية المعاطا (بلدية يوب) وأثار أخرى بعين بالول (بلدية أولاد إبراهيم) .

الفترة ما بين القرنين (4-6م): تسجيل مقاومات عنيفة من طرف السكان الأصليين للاحتلال الروماني وتحطيم هذا النظام على يد الغزو الفنيقي.

عام 533 م: هجوم بزنطي على المنطقة ومقاومات مملكة "الجدار" التي كانت تحكم بفرندة واستطاعتها الاحتفاظ باستقلالها .

عام 700 م: مجيء الفتوحات الإسلامية انطلاقا من منطقة المغرب العربي .

القرن الثامن الميلادي : سعيدة منطقة إسلامية تحت أمامه حكم "تاهرت" (704-858 م).

تتالت أسر مالكة عديدة على المنطقة إلى غاية مجيء رينوا هلال الذين كونوا مذهب اليعقوبية .

- في حدود 1150م:كانت منطقة سعيدة تابعة لمملكة"عبد الوحيد" الكائنة بتلمسان التي كانت تميزها شخصية دينية تسمى (إبن تومرت).

- منتصف القرن 15م:بداية الجودة التركي و تحول منطقة سعيدة إلى قوة اغاليكية تحت سيطرة باي معسكر (1701-1791)

- بعد نزول الاحتلال الفرنسي بالجزائر العاصمة سنة 1830 بالمرسى الكبير و وهران في جانفي 1831 ظهرت القوات الكولونيالية بمعسكر سنة 1835م مما دفع الأمير عبد القادر إلى الاستقرار بمنطقة سعيدة و اتخاذها كقاعدة عسكرية (المكان المسمى بسعيدة القديمة) حيث انشأ بها مصنع للأسلحة في 22 أكتوبر 1841 م وصل الاحتلال الفرنسي إلى سعيدة بعد مقاومة عنيفة كجماعات الأمير عبد القادر بقيادة الأغا مصطفى بن تامي (ملازم الأول) لجأ بعد ذلك الأمير إلى منطقة الحساسنة حيث واصل المعارك ضد فرق الجنرال (لامور و الكولونيل جيري) .

أهم معارك الأمير عبد القادر :

جيدة جوان 1843

عين المانعة: 24 أوت و 12 سبتمبر 1843

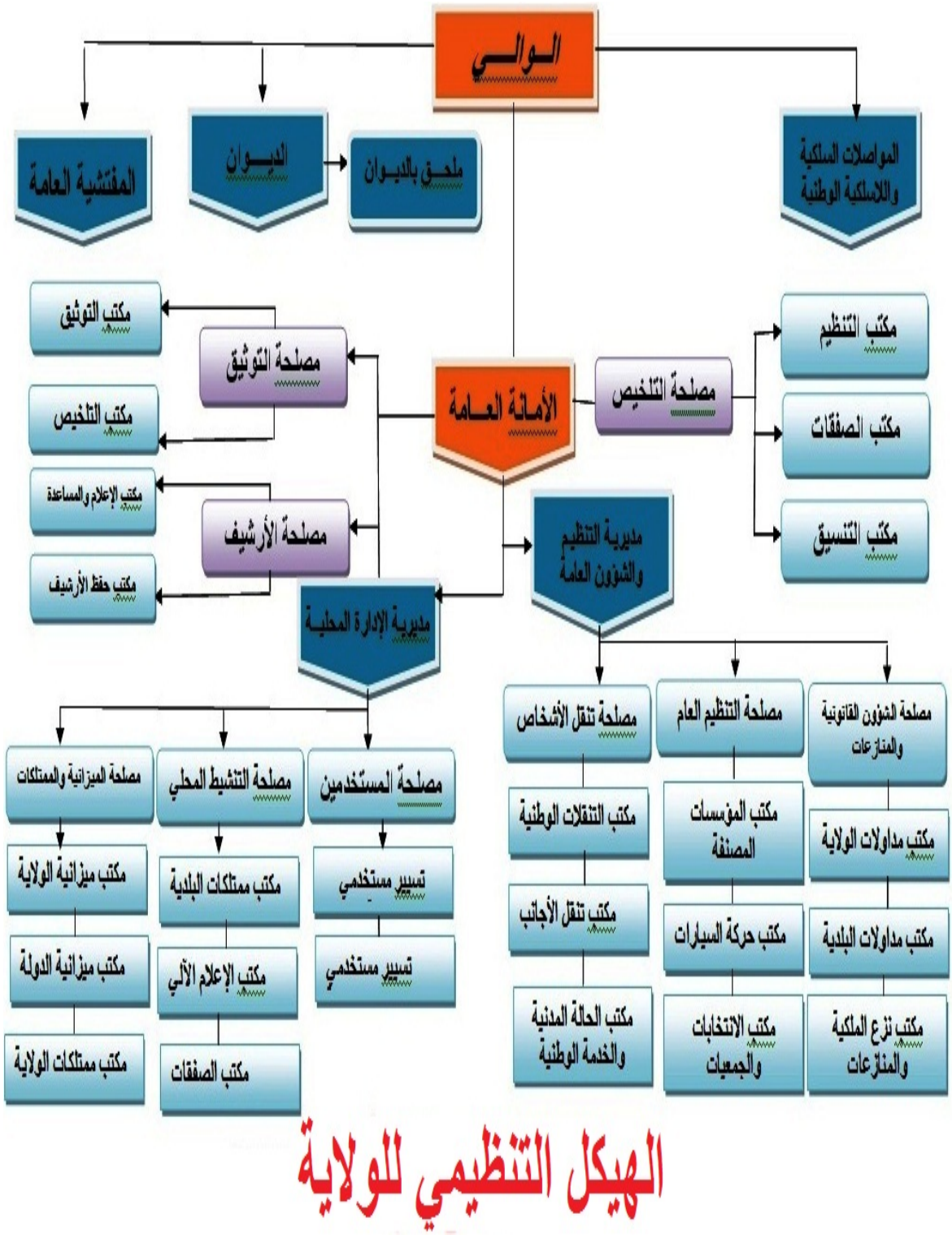
تيرسين و سيدي يوسف: 22 سبتمبر 1843

جنوب منطقة: ما بين 1864 و 1882

أهم معارك المنطقة:

معركة الخلافية – الجبل الأخضر – ميمونة – أولاد خالد – تامسنة –الحاسي الأبيض – المرجة – جبل بوعتروس – اللبة – سيدي دومة – هونت – جبل سيدي البودالي – جبل اللوكد العماير – أولاد علي كرسوط – مرقب السبع – جبل المناور.

المطلب الثالث: الهيكل التنظيمي للولاية



شكل رقم 01 يبين الهيكل التنظيمي للولاية

المبحث الثاني: تجربة الولاية في تنفيذ السياسة العامة

المطلب الأول: تجربة الولاية في سياسة السكن

يعتبر قطاع السكن من القطاعات الحساسة التي تولي لها الدولة أهمية بالغة وأولوية، وذلك ما يلاحظ من خلال الأغلفة المالية الضخمة التي تصرف بهدف ترقية هذا القطاع، كذلك إدخال أنماط أخرى عن طريق تشجيع الترقية العقارية وتعزيز هذه الأخيرة بحوافز مختلفة، كل هذا بالرغم من عدم وجود نص في الدستور يقر بواجب الدولة نحو المواطن في الإسكان.

حيث صادقت الجزائر على المعاهدات الدولية الرئيسية المتعلقة بحقوق الإنسان، بما فيها العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادي والاجتماعية والثقافية، وتشكل المادة 11 من العهد المصدر الأساسي للحق في السكن اللائق في القانون الدولي، وعلاوة على ذلك، صادقت الجزائر على الجزائر على معاهدات أخرى ذات صلة بموضوع الحق في السكن اللائق، ولاسيما الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، واتفاقية حقوق الطفل، والاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم[1].

يقوم على قطاع السكن مديرية السكن التي تتصف بالمهام التالية:

شهد قطاع السكن تحولات جذرية في السنوات الأخيرة من خلال وضع تنظيم يهدف إلى تجسيد أهداف تتماشى مع متطلبات العصر وحاجات المواطن وإمكانيات الدولة حيث حدد لذلك ثلاثة محاور:

- جعل السكن منتوجا اقتصاديا يخضع للعرض والطلب من خلال توفير وتنويع البرامج السكنية للوصول إلى كافة المجتمع بمختلف شرائحه.
- تحرير المبادرة والسعي إلى إبراز مهنيين مختصين في مجال الترقية العقارية بكل أنواعها (التهيئة – البناء – التمويل – التسيير)

[1] راكيل رولنك، الجمعية العامة، مجلس حقوق الإنسان، الأمم المتحدة، **تقرير المقررة الخاصة المعينة بالسكن اللائق كعنصر من عناصر الحق في مستوى معيشي مناسب وبالحق في عدم التمييز في هذا السياق**، 26 ديسمبر 2011، الدورة التاسعة عشر لمجلس حقوق الإنسان.

- تكفل الدولة بمهام (التخطيط والبرمجة – التضامن – التأطير والرقابة).

تتمثل مهام مديرية السكن في ما يلي:

- تنفيذ السياسة المتعلقة بالسكن على المستوى المحلي.اقتراح برامج السكن المبادر بها من الدولة والجماعات المحلية ومتابعة حالة تقدمها بالاتصال مع السلطات المحلية والهيئات المعنية.
- المشاركة في مراقبة النوعية التقنية الخاصة بإنجازات القطاع وتنسيق النشاطات من أجل تطوير برامج الترقية العقارية.
- متابعة ومراقبة النشاط العقاري الممارس من طرف الوكلاء العقاريين. السهر على تنفيذ ومراقبة الإعانات العمومية وضمان متابعة الإنجازات المتعلقة بها.
- ضمان التحكم في الأشغال بصفة صاحب مشروع مفوض لبرامج السكن التي بادرت بها الدولة والجماعات المحلية.

وتضم مديرية السكن ثلاثة مصالح:

- مكتب السكن الاجتماعي
- مكتب الإعانات العمومية
- مكتب التنمية والترقي العقارية

مصلحة التجهيزات العمومية المتكونة من ثلاثة مكاتب:

- مكتب الدراسات والتقييم وصياغة الصفقات
- مكتب الإشراف على العمليات ومتابعتها
- مكتب التسيير المحاسبي

مصلحة الإدارة والوسائل المتكونة من ثلاثة مكاتب:

- مكتب تسيير المستخدمين
- مكتب الميزانية والمحاسبة والوسائل العامة.

مكتب الشؤون القانونية والمنازعات[1]

شكل رقم (02) يوضح الهيكل التنظيمي لمديرية السكن

حيث تقوم اللجنة المختصة بقطاع السكن بالمجلس الشعبي الولائي والتي تتمثل في لجنة "السكن والتعمير" تقوم هذه الأخير بدراسة وضعية السكن داخل الولاية، وتقديم تقرير حول السكن بمختلف صيغه، ويرفق هذا التقرير بتوصيات قصد ترقية القطاع، وفي هذا

[1] مديرية السكن لولاية سعيدة ، الموقع:

تقوم اللجنة بدورة عادية للمجلس الشعبي الولائي لعرض ملف حول السكن بجميع أنماطه على مستوى الولاية لمناقشته، بحضور كل من رئيس المجلس ووالي الولاية، وأعضاء المجلس، وعدد من مسؤولي القطاع بما فيهم المدير التنفيذي للسكن بالولاية، حيث يضمن هذا التقرير وضعية السكن بالولاية وجملة من التوصيات والمطالب.

فقد أسفرت زيارة السيد الوزير الأول لولاية سعيدة بتاريخ 30 و 31 ديسمبر 2012 عن منحة مالية قدرت بـ 000 000 028 17 دينار جزائري تخص تنمية جميع قطاعات الولاية وقد خصص لدراسات قطاع السكن مبلغ بقيمة 600 436 96 دينار جزائري خلال الخماسي 2014/2010.

تتم عملية تمويل المشاريع في هذا القطاع من السلطة المركزية، حيث تقوم الجماعات المحلية (السلطات اللامركزية) المتمثلة في المجالس المنتخبة والإدارة المحلية بتسجيل النقائص المتواجدة على مستوى الولاية (وبلدياتها) على مستوى جميع القطاعات، وذلك بترتيب الأولويات التنموية حسب كل قطاع، وحسب كل جهة في إقليم الولاية.

تسجل هذه العمليات على مستوى ديوان الولاية (مديرية التخطيط)، حيث تكون ملفات بخصوص هذه الطلبات من حيث الإمكانيات والتكلفة اللازمة لها، وكذا الآثار الاقتصادية والاجتماعية لهذه المشاريع.

ترفع هذه الملفات على مستوى لجنة التحكيم بالوزارة الأولى (وزارة المالية) التي تعقد اجتماعها سنويا (اجتماع واحد كل سنة)، حيث تقوم جميع ولايات الوطن برفع ملفاتها لهذه اللجنة قبل موعد اجتماعها للنظر في مطالبها ونقائصها، وتقوم مصالح هذه الولايات بالطلب بعملية إقناع هذه اللجنة مدى حاجتها لتلك المطالب.

تدرس الملفات من طرف هذه اللجنة والتي تقدر تكلفتها المالية والبشرية، حيث تبدي الاستجابة لها وفقا للموارد المتوفرة لدى الوزارة.

تقوم مديرية السكن بانجاز المشاريع السكنية عبر مؤسساتها المتمثلة في ديوان الترقية والتسيير العقاري، الوكالة العقارية المحلية.

تتم عملية استحداث المشاريع وتجسيدها وفق عملية تواصل مباشرة بين جميع الأطراف المشاركة، حيث يكون هناك اتصال مباشر ما بين السلطة اللامركزية المحلية والسلطة المركزية، كما يتولد كذلك اتصال مباشر بين أطراف السلطة اللامركزية فيما بينها، لتجسيد مشاريع التنمية وتنفيذا للسياسة العامة.

- **وضعية السكن في ولاية سعيدة**

حسب حصيلة نشاطات مصالح ولاية سعيدة بعنوان سنة 2015 :

1. السكن الاجتماعي: فيما يخص هذا البرنامج تم تخصيص خلال هذه السنة 20990 وحدة سكنية فيها المنتهية[1]، وفيها من هي في طور الانجاز والغير منطلق فيها كما هو موضح في الجدول رقم (04).

العدد الإجمالي للسكنات موقوف إلى غاية 2014	المنتهية	في طور الإنجاز	الغير منطلقة
20 990	5 560	11 930	3 500

وفيما يخص توزيع السكنات خلال سنة 2015 فقد تم منح 487 وحدة سكنية في إطار برنامج إعادة الإسكان.

أ. **الانطلاق:** من المتوقع الانطلاق في إنجاز 3500 مسكن خلال سنة 2016 كما هو موضح في الجدول رقم (05)

الغير منطلق إلى غاية 2015/12/31	الثلاثي 1	الثلاثي 2	الثلاثي 3	الثلاثي 4	المجموع
3 500	00	1 000	2 500	//	3 500

[1] ولاية سعيدة، الأمانة العامة، **حصيلة نشاطات مصالح ولاية سعيدة بعنوان سنة 2015**، أفريل 2016، ص 05

ب. **الاستلام:** سيتم تسليم 2755 مسكن خلال السنة الجارية 2016 من البرنامج الذي هو في طور الإنجاز، كما هو موضح في الجدول رقم (06)

في طور الإنجاز إلى غاية 2014/12/31	الثلاثي 1	الثلاثي 2	الثلاثي 3	الثلاثي 4	المجموع
12 969	00	174	1 033	1 548	2 755

1. السكن الترقوي المدعم: إن البرنامج الذي تم الانطلاق فيه خلال سنة 2015 قدر بـ 99 وحدة سكنية من 244 وحدة غير منطلق كما هو موضح في الجدول رقم (07).

الغير منطلق إلى غاية 2015/12/31	انطلق منها خلال الثلاثي 1	انطلق منها خلال الثلاثي 2	انطلق منها خلال الثلاثي 3	انطلق منها خلال الثلاثي 4	مجموع الانطلاق	النسبة
343	15	0	64	20	99	% 29

أما من ناحية تجسيد المشاريع المبرمجة[1]، فقد تم إنجاز 83 وحد سكنية سنة 2015 كما هو موضح بالجدول رقم (08)

الغير منتهي إلى غاية 2014/12/31	انتهت في الثلاثي 1	انتهت في الثلاثي 2	انتهت في الثلاثي 3	انتهت في الثلاثي 4	مجموع الانتهاء	النسبة
2 392	55	29	0	0	83	3,5%

الانطلاق: من المتوقع الانطلاق في إنجاز 244 مسكن خلال سنة 2016 كما هو موضح في الجدول رقم (09)

[1] نفس المرجع السابق، ص 06.

الغير منطلق إلى غاية 2015/12/31	الثلاثي 1	الثلاثي 2	الثلاثي 3	الثلاثي 4	المجموع
343	00	14	0	230	244

السكن الريفي: يحتوي هذا البرنامج على 30.659 إعانة وكانت وضعيته إلى غاية نهاية 2015 على النحو التالي: الجدول رقم (10)

المسجل	المنتهي	في طور الإنجاز	الغير منطلق
30 659	18 277	8 279	4 103

البرنامج غير منطلق إلى غاية 2015/12/31 والمقدر بـ 4103 راجع إلى استفادة الولاية مؤخرا من 3285 إعانة بعنوان سنة 2015 التي تم توزيعها على بلديات الولاية وتم إعداد قوائم المترشحين من طرف رؤساء المجالس الشعبية وهي في طور التحقيق على مستوى مديرية السكن قصد إرسالها إلى البطاقية الوطنية[1].

الحصيلة السنوية لسنة 2015:

أ. **الانطلاق:** كما هو موضح في الجدول رقم (11)

الغير منطلق إلى غاية	انطلق خلال	انطلق خلال	انطلق خلال	المجموع	بنسبة

[1] المرجع نفسه، 06

2014/12/31	الثلاثي 1	الثلاثي 2	الثلاثي 3	الثلاثي 4		
1 979	456	378	0	298	1 132	57%

الانجاز: الجدول رقم (12)

الغير منتهي إلى غاية 2014/12/31	انتهت في الثلاثي 1	انتهت في الثلاثي 2	انتهت في الثلاثي 3	انتهت في الثلاثي 4	مجموع الانتهاء	النسبة
9 116	916	825	636	1 703	4 080	45%

التوقعات لسنة[1] 2016

الانطلاق: الجدول رقم (13)

الغير منطلق إلى غاية 2015/12/31	الثلاثي 1	الثلاثي 2	الثلاثي 3	الثلاثي 4	المجموع
4 103	1 103	3 000	0	0	4 103

الانجاز: الجدول رقم (14)

الغير منتهي إلى غاية 2015/12/31	انتهت في الثلاثي 1	انتهت في الثلاثي 2	انتهت في الثلاثي 3	انتهت في الثلاثي 4	مجموع الانتهاء
8 279	1 279	2 000	2 000	3 000	8 279

[1] المرجع نفسه، ص 06

2. التجزئات الاجتماعية:

طبقا لمحتوى التعليمة رقم 01 المؤرخة في 2014/07/07، المتعلقة بترقية العرض العقاري لولايات الجنوب والهضاب العليا، بادرت الولاية من خلال الوكالة العقارية باختيار 27 تجزئة تستوعب 2978 قطعة موزعة عبر بلديات الولاية يتكلف بدراستها 20 مكتب تم من خلالها توزيع 1980 قطعة.

في هذا الإطار، وفي نهاية عملية إيداع طلبات الحصول على قطع أرضية، تم إحصاء 656 52 طلب، مع العلم أن عملية إيداع الملفات تم فتحها بتاريخ 2014/12/02 وانتهت في 2015/02/02.

تجدر الإشارة أنه في ظل انعدام الفضاءات العقارية المخصصة للبناء الريفي، تم منح قطع أرضية للمواطنين الذين استفادوا من بناءات ريفية منذ عدة سنوات داخل التجزئات الاجتماعية.

الانجاز: سيتم خلال السنة الجارية إنجاز 505 سكن من مجموع هذا البرنامج.

حصيلة قطاع السكن لولاية سعيدة لسنة 2015 هي تراكم لسنوات سابقة في هذا القطاع، وهي محصلة لمجهودات وإمكانات مادية ومعنوية مختلفة[1].

وبالنظر إلى حصيلة السكن خلال السنوات الأخيرة، والغلاف المالي الممنوح لولاية سعيدة سنة 2012، بعد زيارات السيد الوزير الأول لأغلب ولايات الوطن، وخاصة في تلك الفترة بعد الانتخابات التشريعية والمحلية 2012، والتحضير للانتخابات الرئاسية لسنة 2014، ودعما لتحقيق العهدة الرابعة لرئيس الجمهورية السيد عبد العزيز بوتفليقة، يتضح جليا مدى محاولة السلطة القائمة على تحقيق نوع من التوازن بين أقاليم الجمهورية من خلال الحصص المالية الموزعة، كل منطقة حسب احتياجاتها، وذلك من خلال العملية التوزيعية التي أشرفت عليها الحكومة في تلك الفترة.

[1] نفس المرجع، ص 07.

كما يتضح من خلال بعض المعطيات لتلك الفترة أن السلطة المركزية كانت تسعى لعملي إرضاء للجماهير من خلال تجسيد سياسة عامة، تتولى تنفيذها الجماعات المحلية على مستوى الأقاليم، كما ينظر لبرامج السكن التي أنجزت، والتي في طريق الإنجاز، وكذا الغير منطلقة، نلاحظ أن البرامج السكنية شملت كمساعدة من الدولة كافة أطياف المجتمع كل حسب مداخيله الفردية والعائلية.

لقد صرح المشرع الجزائري طريقة وكيفية استفادة الفرد الجزائري المحتاج للسكن، طريقة الحصول على السكن حسب إمكانياته وقدراته.

من خلال ملاحظ قطاع السكن في سعيدة من زاوية الأرقام المسجلة في حصيلة النشاطات للولاية لسنة 2015، يبادر ذهن القارئ أن هذه الولاية لا تعاني من أزمة سكن وخاصة وأن عدد سكان الولاية يبلغ **302227** حسب إحصائيات 2002، لكن إذا ما توجهنا لواقع القطاع نلاحظ أن ولاية سعيدة كغيرها من ولايات الوطن تعاني أزمة سكن، وانتشار الأحياء القصديرية والبناءات الفوضوية.

كما يمكن ملاحظة عجز الجماعات المحلية في تجسيد السياسة العامة للسكن وذلك من خلال مقارنة البرامج المنجزة والبرامج الغير منتهية والغير منطلق فيها من حيث الأرقام، فإننا نلاحظ في مختلف برامج السكن تأخر في نسبة الإنجاز، وهذا ما يطرح الإشكال التالي:

إلى ماذا ترجع أسباب التأخير وخاصة وأن الإمكانيات متوفرة والأزمة الموجودة؟

المطلب الثاني: تجربة الولاية في تنفيذ سياسة الفلاحة

تعتبر الفلاحة من القطاعات الاقتصادية المهمة بالنسبة لحياة الإنسان، ولهذا قدمت الدولة الجزائرية جهودا جبارة في هذا المجال لرفع الاقتصاد الوطني، والتخلي عن اقتصاد الريع أو الاستغناء عنه لدرجة الابتعاد عن التبعية للبترول، حيث ضعت وزارة الفلاحة والتنمية الريفية، عديد المزايا التشجيعية الخاصة بإنشاء المستثمرات الفلاحية ومستثمرات التربية الحيوانية الجديدة على الأراضي غير المستغلة التابعة للخواص أو لأملاك الدولة.

وهذا بهدف توسيع القاعدة الإنتاجية الفلاحية التي تدخل ضمن الأهداف الأساسية المراد بلوغها من خلال سياسة التجديد الفلاحي والريفي.

وأكدت الوزارة أنه سيتم تشجيع ومرافقة ملاك الأراضي الخواص غير المستغلة من أجل تثمين ممتلكاتهم، بهدف إنشاء مستثمرات فلاحية ومستثمرات تربية الحيوانات جديدة، حيث حددت ذات الهيئة العديد من المزايا في هذا الإطار، والتي تميزت بإمكانية استفادة صاحب حق الامتياز من قطعة أرضية ذات مساحة تقل عن 10 هكتارات، ومن دعم وقرض يقدم من طرف بنك الفلاحة والتنمية الريفية لا يتجاوز المليون دينار جزائري عن الهكتار الواحد، يوجه إلى عملية الاستثمار المرتبطة بالتثمين وكذا الاستغلال[1].

- **وضعية الفلاحة في ولاية سعيدة**

لا تقل أهمية قطاع الفلاحة عن قطاع السكن، بالنظر إلى خصوصية المنطقة (ولاية سعيدة)، كون الولاية تعتبر رعوية وزراعية، حيث تتربع ولاية سعيدة على مساحة صالحة للزراعة تقدر بـ 308206 هكتار (3/1 تابعة للقطاع العام و 3/2 ملك للقطاع الخاص)، ونظرا لتنوع النشاط الفلاحي بها بسبب الطبيعة الفلاحية المناخي التي تتميز بها الولاية أدى ذلك إلى تقسيمها إلى أربع مناطق فلاحية تتصدرها المنطقة التي تتميز بزراعة الحبوب وتربية الأغنام والسهوب[2]، وهي كالتالي:

1. منطقة متنوعة الزراعات وتشمل بالأساس الوديان التي تقع شمال الولاية (سعيدة، سيدي بوبكر، سيدي أعمر، عين السلطان، أولاد ابراهيم، أولاد خالد وذوي ثابت)، وتمثل نسبة 26% من المساحة الفلاحية الإجمالية.
2. المنطقة التي تتميز بزراع الحبوب وتربية الأغنام وتشمل بلديات: يوب، هونت، عين الحجر، تيرسين، حساسنة، شمال مولاي العربي، سيدي أحمد، شمال المعمورة، وتمثل نسبة 42% من المساحة الإجمالية الفلاحية.

[1] عبد الرحيم خلدون، جريدة الفجر، يوم: الأحد 08 ماي 2016، الموقع الالكتروني: http://www.al-fadjr.com/ar/index.php?news=176272?print، التصفح: 2016/05/02، 19:46.

[2] ولاية سعيدة، الأمانة العامة، **مرجع سابق الذكر**، أفريل 2016، ص 11.

3. منطقة الزراع الأحادية بحيث تتعاقب فيها الزراعات وتسمى المنطقة الزراعية الرعوية، وتشمل جنوب مولاي العربي، وسط سيدي أحمد ووسط المعمورة، وتمثل نسبة 13% من المساحة الفلاحية الإجمالية.
4. المنطقة الرابعة وتسمى بالمنطقة السهبية تختص بالتربية المكثفة للأغنام وتشمل بلديات عين السخونة، جنوب سيدي أحمد وجنوب المعمورة، تقدر مساحتها بحوالي 120000 هكتار وتمثل نسبة 19% من المساحة الإجمالية.

ومن خلال هذه التقسيمات يتضح جليا أن ولاية سعيدة تتميز بزراعة الحبوب وتربية الأغنام.

مديرية المصالح الفلاحية (DSA):[1] تعتبر مديرية المصالح الفلاحي من أقدم الهياكل الفلاحية حيث يعود تاريخ تأسيسها إلى العهد الاستعماري، لكن وبمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 195/90 المؤرخ في 1990/06/23 أعيد تنظيم المصالح الفلاحية وتحديد مهام كل مصلحة، وهي تضم خمسة مصالح تضاف إليها خلية اتصال أنشأت لتكفل المخطط الوطني للتنمية الفلاحية وهي:

- مصلحة التفتيش البيطري ووقاية النباتات
- مصلحة التهيئة الريفية وترقية الاستثمار
- مصلحة تنظيم الإنتاج والدعم التقني
- تنظيم الاحصائيات والحسابات الاقتصادية الفلاحية
- مصلحة الإدارة والوسائل.

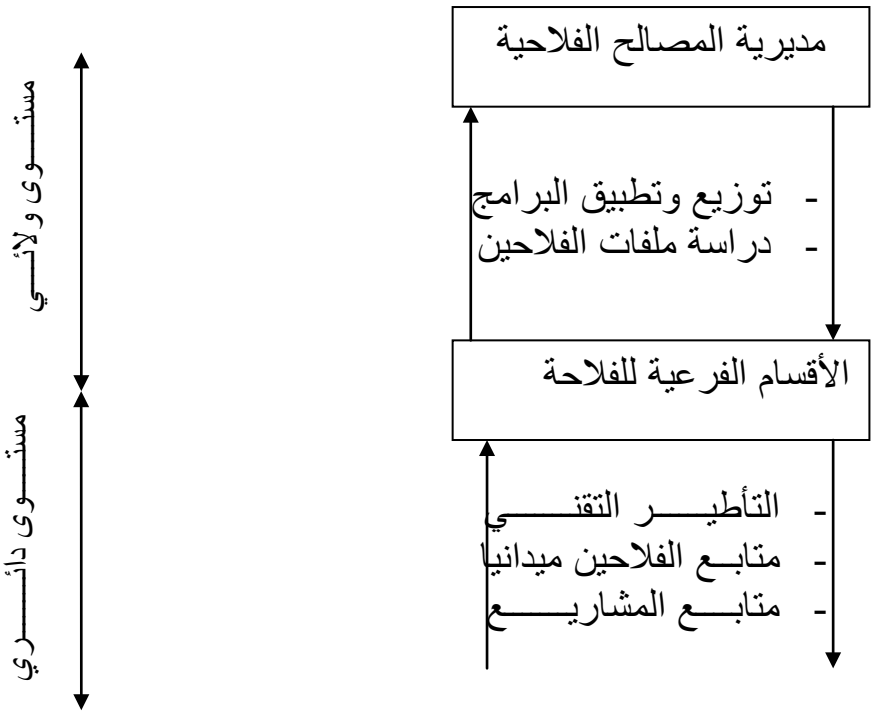
مهامها: يمكن تلخيصها فيما يلي:

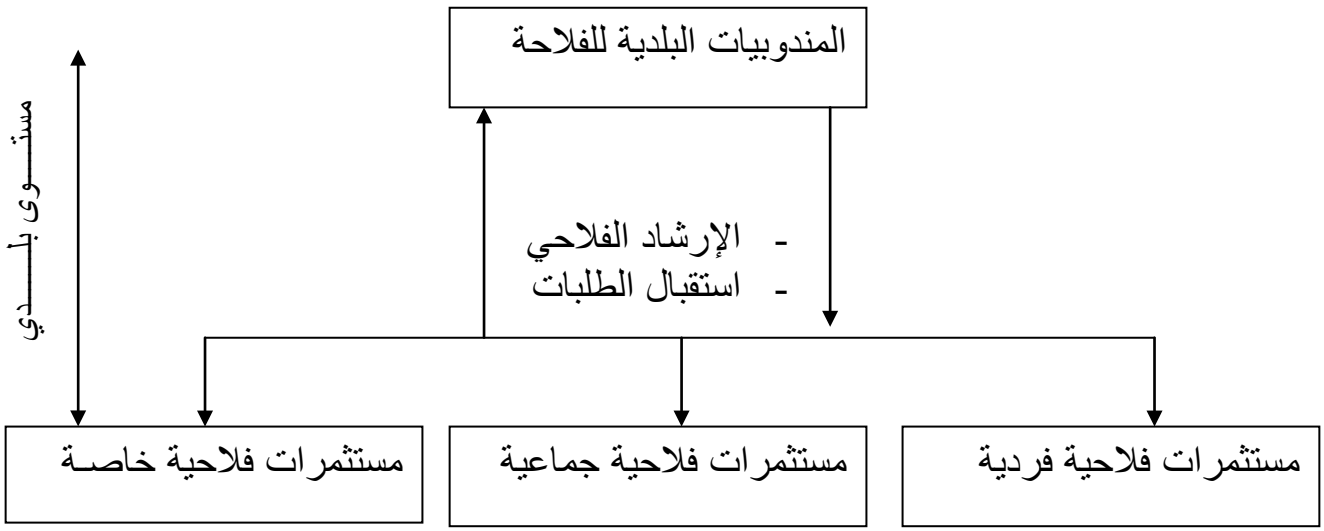
- السهر على تطبيق النظام في جميع الميادين ذات النشاط الفلاحي
- ضمان تفتيش ومراقبة النشاطات البيطرية والنشاطات الخاصة بوقاية النباتات
- تنظيم ومراقبة سير الحملات الخاصة بمحاربة الآفات والأمراض الحيوانية

[1] **D.S.A : D**IRECTION DES **S**ERVICES **A**GRICOLES.

- تقديم المساعدة التقنية للمؤسسات المحلية التابعة للقطاع الفلاحي
- استعمال كل الأدوات والتدابير المنصوص عليها في سياسة المحافظة على الأراضي الزراعية والأراضي ذات الطابع الفلاحي – الغابي – الرعوي.
- تحديد المعطيات الإحصائية وإعداد الملفات وهذا من أجل المتابعة والتقسيم للحالة العامة للقطاع الفلاحي
- القيام بدفع وترقية الاستثمار الفلاحي
- تحديد أهداف التنمية الفلاحية للولاية والوسائل التي يجب تجنيدها لتحقيق ذلك.

الهيكل التنظيمي لعمل مديرية الفلاحة[1]





شكل رقم 03 يوضح الهيكل التنظيمي لعمل مديرية الفلاحة

نقاط المياه المتواجدة مع تحديد حجم الماء والمساحات المسقية:

- يبلغ عدد نقاط المياه المتوفرة بولاية سعيدة بـ 1299 (أنقاب وآبار).
- يمثل عدد أنقاب المزودة بالكهرباء نسبة 42.72 %من إجمالي الأنقاب المتواجدة بالولاية من بين 555 نقب موصول بالكهرباء، يوجد من يشتغل بصورة مؤقتة وهذا راجع لمشكل انخفاض شدة الضغط الكهربائي في بعض الاحيان.
- تقدر المساحة المسقية حاليا بالولاية حوالي 16560 هكتار، بحجم مستخرج من الماء يقدر بـ 000 680 49 م^3 سنويا ويرجع عدم الاستغلال الإجمالي لحجم الماء المحشود إلى عدم تزويد نقاط المياه بالكهرباء الريفية.

تبلغ المساحة الإجمالية لمحيط ضايت زراقت 2500 هكتار، فقد تمت عمليات استصلاح أراضي على عاتق الدولة بهذا المحيط وكانت الإستفادة في إطار القانون 83/18 المؤرخ في 1983/08/13 المتضمن الحيازة على الملكية العقاري منها:

- 122 مستفيد من عقود إدارية.

- 382 مستفيد من قرارات ولائية.

كما خصص عدد المقررات الخاصة بالاستفادة من الدعم الفلاحي المتعلق بمعدات السقي (رشاش) 130 مقرر تم منها اقتناء 45 رشاش.

المساحة المسقية لموسم 2015/2014 مع تحديد نوع الزراعة حسب الجدول رقم (15)

إنتاج الخضروات	الأشجار المثمرة	الحبوب	زراعة الأعلاف	المساحة المسقية
6 178	6 355	3 604	423	16 560

الإنتاج النباتي:

قدر إنتاج الحبوب لهذا الموسم 2015/2014 بـ 421,50 709 قنطار لمساحة 91 739 هكتار مع كمية مجمعة لدى تعاونية الحبوب والبقول الجافة قدرت بـ 436 321 قنطار حيث زاد الإنتاج والجمع مقارنة بالسنة الماضية (2014/2013)، ويبقى بعيد عن الإنتاج المحقق موسم (2013/2012) الذي فاق 650 446 1 قنطار، وهذا بسبب قلة تساقط الأمطار لهذا الموسم خاصة لشهر مارس، أفريل وماي والتي لم تتعد 30,10 ملم.

العتاد الفلاحي:

دعمت الولاية لهذه السنة بـ: 130 جرار و 73 وحدة من العتاد المرافق (203 وحدة في المجموع) و 07 آلات الحصاد بمبلغ إجمالي يقدر بـ 753,69 207 158 دج.
جدول رقم (16)

حظيرة الولاية	عدد الجرارات	عدد آلات الحصاد والدرس
المجموع	1 768	264

العتاد المستفاد منه في إطار دعم الدولة سنة 2015 جدول رقم (17)

عدد الجرارات + العتاد المرافق	عدد آلات الحصاد والدرس
203	07

شعبة الحليب خلال موسم[1] 2015/2014:

تم تسجيل زيادة نسبية (1.5%) في الكمية المجمعة من حليب البقر لدى مصانع جمع (جبلي سعيدة، الريف)، حيث قدرت حوالي 969 978 9 لتر لهذا الموسم مقارنة بالموسم الماضي التي كانت 719 831 9 لتر وهذا راجع إلى الزيادة (05%) في إنتاج حليب البقر الذي قدر بـ 480 552 27 لتر مقارنة بالموسم الماضي 200 351 26 لتر.

تم إحصاء 538 منتج من داخل ولاية سعيدة و 94 منتج من خارج الولاية (ولاية معسكر 55 منتج، وولاية البيض 39 منتج)، بمجموع 632 منتج حليب من داخل وخارج الولاية خلال سنة[2] 2015. جدول رقم (18)

الحليب (لتر)	
السنوات	الجمع
2013	7 650 000
2014	9 831 719
2015	9 978 969

إنتاج اللحوم بمختلف أنواعها لموسم 2015/2014: جدول رقم (19)

السنة	2014	2015	نسبة النمو %
اللحوم الحمراء (قنطار)	90 139	90 736	+ 0,66
ال لحوم البيضاء (قنطار)	25 385	26 130	+ 2,93
البيض (X 1000)	24 587	24 615	+ 0,11

تربية النحل:

[1] ولاية سعيدة، الأمانة العامة، **حصيلة نشاطات مصالح ولاية سعيدة بعنوان سنة 2015**، أفريل 2016، ص 12

[2] المرجع نفسه، 11.

إنتاج العسل لموسم 2015/2014:

نلاحظ انخفاض في كمية إنتاج العسل لهذا الموسم 237 قنطار بسبب نقص عدد خلايا النحل المنتجة التي قدرت[1] بـ 3 987 خلية بخلاف الموسم الماضي (الإنتاج 346 قنطار لـ 4 323 خلية).

القيمة النقدية للإنتاج الفلاحي لموسم 2015/2014: جدول رقم (20)

الإنتاج الحيواني (دج)	الإنتاج النباتي (دج)	القيم النقدية (دج)
15 166 015 390	8 946 785 200	24 112 800 590

مؤشر نمو الإنتاج للولاية:

قيم الإنتاج تعتمد بالدرج الأولى على مقدار الإنتاج المحصل عليه خاص بالنسبة للحوم التي تشهد شبه استقرار خلال هذه السنوات، ثم يليها إنتاج الحبوب كونهما المحدد الأكبر لقيمة الإنتاج حيث يمثل كليهما نسبة حوالي 70% عن باقي المنتوجات الأخرى.
جدول رقم (21)

السنة	2013	2014	2015
معدل النمو %	33	16.80	09.74
تقويم الإنتاج (دج)	25 172 856 500	21 969 877 440	24 112 800 590
قيمة الحبوب (دج)	4 744 724 500	1 430 323 000	2 371 909 750
قيمة اللحوم (دج)	13 060 650 000	13 448 553 099	13 721 075 000
نسبة الحبوب / الإنتاج الكلي %	19	06.53	10
نسبة اللحوم / الإنتاج الكلي %	52	61.49	57
الحبوب + اللحوم/ قيم الإنتاج%	71	68	67
إجمالي مناصب الشغل	54 724	55 476	56 101

إيصال الكهرباء الفلاحية للمحيطات الفلاحية المراد استصلاحها بطول 100 كم مبلغ مشروعه: 200 000 000,00 دج

[1] المرجع نفسه، ص13.

يظهر جليا من خلال الأرقام والإحصاءات المقدمة حول جميع المنتوجات الزراعية، أن هناك قوة دفع جادة لقطاع الفلاحة بولاية سعيدة، كون هذا القطاع يعول عليه في رفع الاقتصاد المحلي ورفع التنمية المحلية، لذلك فإن قانون الولاية أولى اهتماما كبيرا لهذا القطاع بإدراجه ضمن صلاحيات المجلس الشعبي الولائي، لذا نجد لهذا المجلس لجنة خاصة بالفلاحة والري، تقوم بدراسة وضعية هذا القطاع على مستوى الولاية، وتسجيل أهم نقائصه وسبل معالجتها، وعرض ذلك للمناقشة في مداولات المجلس، بحضور السيد والي الولاية والمدير التنفيذي لقطاع الفلاحة، ومحاولة رفع النقائص والبدائل اللازمة على المستوى المركزي للتغيير من حالة القطاع داخل الإقليم، وبالتالي العمل على التأثير على السياسة العامة المركزية من خلال فرض بعض الإجراءات التي تتلائم مع ظروف إقليم الولاية، خاصة وأن ولاية سعيدة ولاية رعوية تعوّل كثيرا على قطاع الفلاحة في العملية التنموية.

إن تنفيذ مختلف برامج التنمية الفلاحي (الفروع، تكثيف الحبوب، إعادة تحويل أنظمة الإنتاج، برامج التشجير، استصلاح الأراضي..) يرتكز على جملة من وسائل التأطير المالي.

وسائل التنفيذ:

- **الآلية المالية:** هي متعددة ومتكامل من أجل ضمان تمويل ملائم للبرامج، سيكلف بها الصندوق الوطني للتعاضد الفلاحي الجهوي، الصندوق الوطني للضبط والتنمية الفلاحية، صندوق الاستصلاح عن طريق الامتياز[1].
- **الجهاز الإداري:** ويتمثل في إطارات مديري المصالح الفلاحية، الأقسام الفرعية والمندوبيات البلدية، الغرفة الفلاحية.

من خلال ما ذكر يمكننا القول أن للجماعات المحلية بمنتخبيها وإدارتها تلعب دورا فعالا في تنفيذ سياسة الفلاحة على المستوى المحلي، وخاصة في ظل الإصلاحات التي

[1] المرجع نفسه، ص 14

قامت بها الدولة فيما يخص هذا القطاع، كون هذا الأخير يعول عليه في رفع الاقتصاد الوطني وتنويعه.

فقطاع الفلاحة هو بالدرجة الأولى يعتمد على الفلاح الذي يحتاج هو الآخر لقنوات اتصال مباشرة تعمل على إرشاده ودعمه، وكذا توجيهه، وهذا ما تسهر عليه اللجنة الولائي للفلاحة والري وكذا المديري الوصي على ذلك، حيث لوحظ في السنوات الأخير تقدم في وزيادة في الإنتاج المحلي على مستوى الولاية.

وعلى الرغم من النتائج المحصلة إلا أنه إذا ما قورنت المساحة الزراعية والمنابع المائية للولائية بالنتائج المحققة، يمكن القول أن هذه النتائج مازالت نقيصة مقارنة بالموارد المتوفرة وكذا احتياجات السوق المحلية الوطنية، لذلك يمكن رفع من هذه النتائج باتخاذ بعض التدابير التي من الممكن رفع وتيرة الإنتاج:

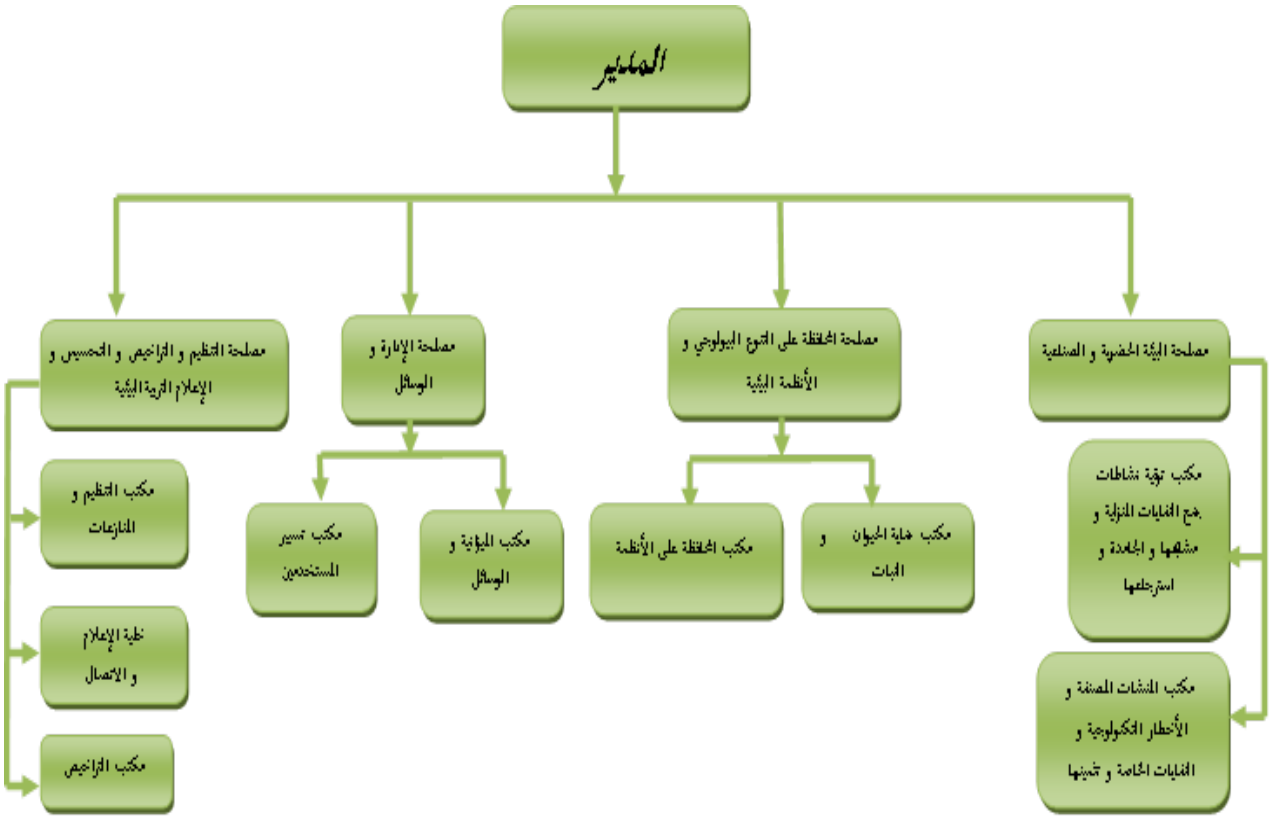
- تقريب الفلاح من الإدارة وتقديم له الدعم التقني لتحقيق أفضل النتائج
- إعطاء الأولوية لنشاطات الإرشاد لصالح كل فلاح
- التأكيد على أهمية وضرورة التنمية الريفية كونها بعدا أساسيا وأداة هامة في تعميق وتدعيم السياسة الفلاحية الجديدة.
- مواصلة الجهود في مجال تعميم استعمال التقنيات المقتصدة للماء

المطلب الثالث: تجربة الولاية في تنفيذ سياسة البيئة

تعتبر مديرية البيئة هيئة لامركزية تابعة لوزارة البيئة، حيث تهتم بتنفيذ القرارات الخاصة بالبيئة والإقليم بالتعاون مع هيئات أخرى على المستوى المحلي للولاية تحت إشراف الولاية.

تشارك المديرية في عملية التنمية بحسب الأهداف الإستراتيجية المحددة في المخطط الوطني للبيئة والذي يهدف إلى تحقيق الخطط الوطنية لسياسة المحافظة على البيئة تحت إطار التنمية المستدامة.

كما تعد الجهاز الأساسي للدولة في مجال مراقبة تطبيق التنظيمات و القوانين المتعلقة بحماية البيئة.



شكل رقم 04 الهيكل التنظيمي للمديرية

- والي الولاية: فقد حرص الولاة الذين تعاقبوا على الولاية على متابعة المشاريع
- الموجهة لقطاعات الري والبيئة والتعمير قصد إنجازها في آجالها وفق المواصفات التقنية السليمة مع مراعاة مطالب المواطنين.
- مديرية البيئة: تعمل مديرية البيئة لولاية سعيـدة على تطبيق التشريعات المرتبطة بحماية البيئة، من حيث مراقبة ومتابعة المنشآت المصنفة واتخذ التدابير التي تراها ضرورية للحفاظ على سلامة البيئة عبر الوسائل الوقائية والردعية.
- محافظة الغابات: تسهم محافظة الغابات بسعيدة بدور مهم في التشجير وإنشاء مساحات خضراء جديدة، وتقوم المحافظة على محاربة التصحر بتوقيف زحف الرمال نحو الأراضي الزراعية وبعض الطرقات.

- المجلس الشعبي الولائي: تسهر اللجان الدائمة بالمجلس الشعبي الولائي لولاية سعيدة على المتابعة الميدانية لانشغالات ومشاكل المواطنين، وترفعها إلى سلطات الولاية على شكل تقارير عاجلة أو تقارير تعرض أثناء أشغال مداولات المجلس الشعبي الولائي في الدورات العادية التي يعقدها أربع مرات في السنة بحضور الوالي والمديرين التنفيذيين. وتوفر هذه المداولات أجواء مناسبة للمنتخبين لنقل انشغالات السكان والمجتمع المدني إلى المسؤولين المعنيين، إذ سمحت تدخلات أعضاء المجلس، في كثير من الأحيان، باتخاذ قرارات مناسبة من قبل سلطات الولاية ساهمت في حل المشكلات القائمة.

وتسجل مختلف التقارير التي أعدتها لجان المجلس الشعبي الولائي بسعيدة خلال السنوات العشر الأخيرة مدى مساهمة هذه الهيئة في الجانب الوقائي والعلاجي لحماية الصحة العمومية والبيئة بالولاية، في هذا الإطار قامت لجنة الصحة والبيئة بالمجلس خلال السنتين الأخيرتين بإعداد تقارير رفعتها إلى الهيئات المعنية، وعقدت جلسات لدراسة انشغالات المواطنين ولقاءات مع المديرين التنفيذيين، وقامت بزيارات ميدانية كانت تصب في اتجاه معالجة انشغالات المواطنين والوقوف على واقع البيئة بولاية سعيدة.

- **وضعية البيئة في ولاية سعيدة**

فيما يخص قطاع البيئة، فقد برمجت المصالح الولائية عدة مشاريع كلها قيد الإنجاز وتعلق الأمر بـــ:

- مشروع دراسة وإنجاز دار دنيا وسيستلم هذه السنة أي 2016
- إنجاز مركزين للردم التقني ببلديتي أولاد إبراهيم وسيدي بوبكر وسيستلمان سنة 2016.
- دراسة، متابعة وإنجاز محرقة بولاية سعيدة، وستنطلق بها الأشغال سنة 2016.[1]
- مشروع إنجاز حظيرة حضرية عمومية، والأشغال فيها جارية.

[1] المرجع نفسه، 50.

- أما بخصوص المشاريع المنتهية والمغلقة بعنوان سنة 2015 فعددها مشروع واحد (01) ويتعلق الأمر بمشروع حماية الأوساط الطبيعي وتهيئة المساحات الخضراء.

الحصيلة التحسيسية في إطار السنة البيئية لموسم 2015:

في إطار التحسيس والتربية البيئية، وذلك بالتعاون مع الحركات الجمعوية ذات الطابع البيئي والهيئات المعنية بالمحافظة على البيئة من أجل ترسيخ المبادئ العامة لحماي البيئة، وهذا عن طريق تنظيم أيام تحسيسية ولقاءات وتوزيع المناشير والمطويات، على غرار إحياء مختلف المناسبات المتعلقة بالبيئة.

البيئة الصناعية:

1. زيارة تفتيش للوحدات الصناعية:

- وحدة المياه المعدنية سعيدة
- المجمع الصناعي لمنتجات الحليب سعيدة
- مطحنة الفرسان مجمع الرياض سعيدة
- الوحدة الصناعية للمواد الكاشطة سعيدة
- تعاونية الحبوب والخضر الجافة.

2. زيارات تفتيش للوحدات الصناعية المالحة لمحولات "اسكرال"

- مؤسسة صناعة الأكياس عين الحجر
- الوحدة الصناعية للمواد الكاشطة سعيدة

3. دراسة مخططات الداخلية للتدخل للوحدات التالي[1]:

- مؤسسة الاسمنت الحساسنة
- محطتي خدمات المعمورة ومولاي العربي التابعتين لمؤسسة نفطال
- شركة المواد الكاشطة
- شركة صناعة الأكياس عين الحجر

[1] المرجع نفسه، ص 51.

- مركز تعبئة قارورات الغاز المنطق الصناعية عين الحجر

4. زيارة مطابقة لمخططات الداخلية للتدخل للوحدات التالية[1]:

- مؤسسة الاسمنت الحساسنة
- شركة المواد الكاشطة

البيئة الحضرية:

1. تسيير النفايات المنزلية:

- تنظيم عدة حملات تنظيف على مستوى الولاية
- إعداد تقارير حول تسيير النفايات المنزلية على مستوى بلدية سعيدة
- مرافقة بلدي سعيدة في إطار إعداد مخطط تسيير النفايات المنزلية وما شابهها
- زيارات تفتيش ومعاينة لمؤسسات معالجة النفايات المنزلية والهامدة
- زيارات تفتيش للمؤسسات الصحية في مجال تسيير النفايات الصحية
- استقبال ومعالجة الشكاوى التي تدخل في مجال صلاحيات المديرية
- دراسة وإبداء الرأي في مخططات التهيئة الحضرية ومخططات شغل الأراضي لعدة بلديات.

المحافظة على التنوع البيولوجي والأنظمة البيئية:

- تصنيف حديقة الصومام بعد تهيئتها من طرف مديرية البيئة بقرار ولائي وتسليمها لمصالح البلدية
- تصنيف حظيرة 05 جويلية بقرار ولائي بعد الانتهاء من تهيئتها
- إحصاء معلومات حول المناطق الرطبة التنوع البيولوجي، الأراضي الفلاحية من مختلف الإدارات وإرسالها إلى الوزارة الوصية.
- المشاركة في لجنة تنصيب الورشات الخاصة بالمساحات الخضراء عبر أحياء بلدية سعيدة بمعية مديرية التعمير والبناء.

[1] المرجع نفسه، ص 53

- زيارة إلى حديقة الرياض لتجديد عقد استغلال من طرف السيد شهرة عبد الكريم وذلك في إطار لجنة المؤسسات المستقبلة للجمهور.
- المشاركة في تفعيل الشبكة المحلية للمراقبة الصحية للحيوانات البرية.

في قطاع البيئة يظهر جليا دور الجماعات المحلية في عملي الحفاظ على البيئة والتحسيس بضرورة الحفاظ على البيئة من خلال العمليات التحسيسية كـ:

- اليوم العالمي للمناطق الرطبة يوم 02 فيفري 2015 (عرض محاضرة حول طريقة جرد أعداد الطيور المائية من قبل محافظة الغابات بحضور أعوان محافظة الغابات إطارات مديرية البيئة ورئيس جمعية المناطق المعدنية للبيئة والسياحة.
- إحياء اليوم العالمي للغابات 21 مارس 2015 واليوم العالمي للماء 22 مارس 2015 (تمت عملية غرس مع مصلحة إعادة الإدماج على مستوى مؤسسة إعادة التربية والتأهيل – عين الحجر – ومصلحة إعادة الإدماج على مستوى مؤسسة إعادة التربية – حي بوشريط – بمشاركة نزلاء المؤسستين.
- إحياء اليوم العالمي للتنوع البيولوجي 22 ماي 2015 حيث تم تنفيذ برنامج ثري يمس الأسرة بالدرجة الأولى يتضمن النباتات المنزلية والداخلية[1]
- الاحتفال باليوم العالمي للطفل 01 جوان 2015، وذلك بتنشيط مديرية البيئية بسعيدة مع اللجنة الولائية للفعل الثقافي – اللجنة الفرعية للطفولة – بالتنسيق مع الجمعية الولائية لحماية الطفل – الحياة – ورشة البيئة الموجهة للطفولة يوم 30 ماي 2015؟
- إحياء اليوم العالمي للبيئة 05 جوان 2015، تم تسطير برنامج ثري بمساهمة المديريات، البلدية، المؤسسات التربوية بالولاية، الجمعيات البيئية وفعاليات المجتمع المدني.
- الإعلام البيئي على أمواج الأثير: في إطار خلق جو من الاهتمام بقضايا البيئية لدى المواطن عن طريق إثارة انتباهه لقضية حماية البيئة بالولاية، ترشيد السلوك البيئي،

[1] المرجع نفسه، ص 52.

بجهود من مديرية البيئة بالتنسيق مع إذاعة سعيدة الجهوية من خلال بعض الحصص البيئية الخاص بحماي البيئة كحصة أوكسيجين[1].

على غرار المجال التحسيسي والتظاهرات، فقد فعّلت الجماعات المحلية بالولاية السياسة العامة للحكومة المركزية فيما يخص قطاع البيئة من خلال المجهودات المبذولة بخصوص البيئة الصناعية، البيئة الحضرية، المحافظة على التنوع البيولوجي والأنظمة البيئية، مما كلف بذلك ميزانية خاصة لهذا القطاع.

ونحن في منتصف سنة 2016 يؤكد الواقع أن البيئة مازالت تشتكي الإهمال والتذمر من خلال ما يخلف العامل البشري سواء فيما يتعلق بالحياة العملية أو اليومية، وفي ظل ازدياد الكثافة السكانية، والسطو على المساحات الخضراء، وجب الأخذ بعين الاعتبار البيئة التي نعيش بها وإعطائها أولوية قصوى.

[1] المرجع نفسه، ص52.

نتائج عامة:

من خلال ما تم التطرق إليه نظريا أو ميدانيا، فإن عملية صنع وتنفيذ السياسة العامة المحلية من طرف الجماعات المحلية تعترضها عدة معوقات، حيث أن بيئة الجماعات المحلية تعتمد في تعاملها مع البيئات الاجتماعية والاقتصادية في النظام البيروقراطي أثناء التحولات، وسلوك القيادة البيروقراطية مازال يستند على الأسلوب التقليدي القائم على سد الثغرات، واتخاذ شكل رد الفعل في التعامل مع الأوضاع الجديدة، ومن بين النتائج المتوصل إليها أن هذه العملية تعترضها مجموعة من العوائق التي تواجه الجماعات المحلية، تخلص في:

معوقات سياسية:

- ضعف مستوى الثقافة السياسية، وغياب الوعي السياسي والمشاركة السياسية لأفراد المجتمع المحلي وهو ما يتيح الفرصة لتفرد المسؤولين باتخاذ القرارات دون مناقش أو منافس، فالمشاركة السياسية المحلية تتم عبر العلاقات القرابية والشخصية، والعلاقات القبلية (عقلية العروشية).
- غياب مصداقية هياكل الدولة وعدم قدرتها على مكافحة الفساد
- عدم توفير الحماية للمنددين والفاضحين للفساد، بل وربما متابعتهم بطرق ملتوية
- عدم نجاعة توعية التسيير والتخطيط المعتمدين في الوقت الحالي.
- عدم نجاعة الترسانة القانونية في مكافحة الفساد والقضاء على الفاسدين
- نقص آليات المحاسبة وغموض الإطار القانوني الذي يحكمه
- انعكس تهميش الفواعل الغير رسمية سلبا على عملية صنع السياسات العامة المختلفة في الجزائر[1].
- تدني مستوى المشاركة السياسية بسبب غلبة الطابع المركزي في العملية السياسية من ناحية، وغياب أو ضعف قنوات المشاركة السياسية من ناحية ثانية.

[1] عبد المجيد جبارة، **الهيئات المحلية في الجزائر**، مجلة الفكر البرلماني، العدد 26، الجزائر، مجلس الأمة، 2010، ص 16.

- انتشار الفساد الإداري والسياسي في أجهزة الدولة ومؤسساتها، وغلبة الطابع البيروقراطي على العملية السياسية
- اتباع سياسة الولاء في التنصيب والتكليف، مما أجهض روح المبادرة والاجتهاد في تولي المسؤوليات الحساسة
- يرجع عدم فاعلية المجالس المنتخبة بالدرجة الأولى إلى ضعف النظام الإنتخابي، وعدم مساهمته في تشكيل مجالس منتخبة قوية ومتجانسة.
- وجود ثغرات في النظام الانتخابي للهيئات والأجهزة المحلية بصورة أفرزت مظاهر الانسداد والإنزلاقات في قيادة وإدارة هذه الهيئات المحلية بصورة منتظمة وفعالة[1].
- غياب تقييم أداء القيادات والوحدات المحلية الذي يترتب عنه غياب معايير اختيار وتقييم القيادات المحلية عدم معرفة أسباب نجاح بعض القيادات.
- التركيز على التقييم الكمي لإنجازات الإدارة المحلية دون ربط هذه الإنجازات أو المخرجات بالمدخلات.
- التركيز على نسبة ما تم انفاقه من الموازنة العامة.

على الرغم من كل هذه التحديات الحاسمة التي تحول دون تحقيق سياسة عامة محلية تتميز بالمواصفات والمعايير المرغوب فيها، إلا أن التحديات السياسية تمثل تحديات حاسمة سواء على المستوى المحلي أو الوطني، فالتحديات السياسية هي التي تضع الغطار الذي تتحرك فيه مختلف عمليات التغير الاقتصادي والاجتماعي والثقافي.

معوقات إدارية ومالية:

- عدم المساواة فيما بين الأقاليم المختلفة، تبعا لاختلاف القدرات على مستوى المنظمات المحلية
- ضعف المؤسسات التي تساعد المنظمات المحلية وتطور من قدراتها الإدارية وضعف الروابط فيما بين هذه المنظمات والحكومة المركزية

[1] المرجع نفسه، ص 17.

- نقص نسبة التأطير والكفاءة التقنية المطلوبة على مستوى الجماعات المحلية، خاصة البلديات مما لا يسمح برقابة فعالة تتلاءم وطبيعة المشاريع.
- التعقد في الإجراءات والبطء الشديد في إصدار القرارات وتناقض بعضها البعض مع عدم الالتزام بتنفيذ الشعارات المعلنة وانتشار اللامبلاة.
- صعوبة الحصول على المعلومات حول الخدمات وأنظمة الشكاوي
- سوء توزيع الاختصاصات وخاصة الفنية وعدم تطبيق مبدأ التوزيع وفقا للتخصص.
- صعوبة التنسيق بين وحدات الإدارة العامة سواء فيما بين المستويات المركزية والمحلية، أو فيما بين الوزارات والهيئات في نفس المستوى الإداري.
- غياب استراتيجية شاملة توجه عمل المؤسسات السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية والهيئات
- نقص المعلومات المالية خاصة فيما يتعلق بالجوانب التي تستفيد منها المؤسسة في الاعفاءات، وضعف الشفافية في تسيير عملية منح القروض رغم أن الأصل في القروض الاستثمار.
- ارتباط الجماعات المحلية، خاصة البلدية بالدولة في مجال الضريبة حيث يلاحظ غياب مساهمة الجماعات المحلية في تحديد نسبة الاستفادة
- الاثار الاقتصادية لانتشار الجريمة في المجتمع والناجمة عن فقد عدد كبير من المجني عليهم وهم في سن الانتاج والعطاء والقدرة على العمل
- زيادة معدل التضخم وشيوع الضريبة وانتشار السوق السوداء وعدم السيطرة على الأسعار.

معوقات اجتماعية:

- العامل الديموغرافي أكبر المعوقات التي تقف في طريق خطط التنمية الشاملة للمجتمعات النامية
- تؤدي الزيادة السكانية السريعة إلى انخفاض نصيب الفرد من الناتج القومي والثروات الطبيعية

- تبتلع الزيادة السكانية كل زيادة في الإنتاج وتستنزف كل عائد للجهد البشري المبذول.
- عدم إتقان العمل وغياب التحلي بروح المسؤولية والتفاني في العمل، وغياب الرقابة البعدية
- غياب العدالة في توزيع الثروة والدخل، فعدالة التوزيع شرط ضروري لإثارة الحماس بين المواطنين.
- كما يعد سوء توزيع السكان جغرافيا وتوزيع المؤسسات مكانيا عائقا بسبب إهمال منطقة عن أخرى، وخاصة القرى والمناطق الريفية، وبالتالي حدوث ما يعرف بالتفاوت الريفي الحضري وتتحول المناطق الريفية إلى مراكز طرد فتتأثر بها مشروعات التنمية وتهمل الأراضي والمشاريع الزراعية...

تعد المعوقات السياسية والإدارية والمالية والاجتماعية محاولة لسرد أهم المعوقات التي لا تزال تعترض جهود الدولة في التغير والإصلاح والتقدم.

حلول ترشيد دور الجماعات المحلية في صنع وتنفيذ السياسة العامة

تعد الحلول المقترحة للأفاق المستقبلية تحدي الوضع الحالي للجماعات المحلية في صنع وتنفيذ السياسة العامة المحلية تحدي قائم يحتاج إلى إرادة سياسية صلبة تسعى من خلالها إضفاء الشرعية للقيادات والمسؤولين في الدولة سواء على المستوى الوطني أو المحلي.

حلول سياسية:

- توسيع دائرة الحكم من خلال المشاركات الشعبية المنظمة والممارسات الديمقراطية في جميع المجالات
- الاهتمام بالجانب البشري كأداة للتنمية المحلية، ووضع الأطر القانونية المناسبة لتمكين البلدية من الاستفادة من الكفاءات لا تحمل العبء السياسي والإداري.

- إحداث أجهزة خاصة بإدارة التنمية المحلية، وتفعيل أجهزة مشاركة المواطنين في صنع القرار
- إعادة النظر في النظام الانتخابي بما يضمن تعزيز كفاءة المنتخبين، والنظر في سياسة التوظيف ووضع نظام قانوني للموظفين يجسد آلية التعاون بينهم وبين المنتخبين في صنع وتنفيذ سياسة عامة محلية، ووضع آلية لإشراك فعاليات المجتمع المدني والقطاع الخاص في صنع وتنفيذ السياسة العامة.
- توفير مجتمع مدني فعال، إذ أن حيوية المجتمع المدني تكمن في قدرت على تأطير المواطن محليا للعمل التطوعي والمشاركة في صنع وتنفيذ السياسة العامة.

من باب رؤية "هانتغتون" أن عملية التنمية السياسية وما تقروه من تعبئة اجتماعية ثم حراك سياسي ورغبة في المشاركة السياسية تستلزم بالضرورة إنشاء مؤسسات سياسية، تتلاءم مع هذه التغيرات الجديدة، وتسعى إلى استيعابها بصورة سليمة، أما كارل دويتش، فإنه يركز على عملية التعبئة الاجتماعية الناتجة عن تزايد عملية الاتصال السياسي على الاتصال السياسي على أساس أن هذه العملية لا يمكن مواجهتها من خلل المؤسسات التقليدية بل لابد من وجود مؤسسات تتلاءم مع هذه التغيرات[1].

- ترسيخ مبدأ الاستقرار السياسي وانعدام العنف، حيث تحق هذه الآلية على المشاركة في اتخاذ القرار، ودور العامل الانتخابي في زيادة أو الحد من احتمال حدوث تجاوزات من خلال الوسائل غير الشرعية.
- زيادة فعالية القطاع العام من خلال اعتماد نظام الإدارة الموجه بالأهداف والنتائج وتبني نظم اللامركزية ومبدأ التفويض الإداري[2].

حلول إدارية ومالية:

- لابد من استراتيجية بديلة لإصلاح الجماعات المحلية لتحقيق سياسة عامة محلية رشيدة، تعالج فيها كل أسباب وعوامل تأخير وتعطيل وفساد أجهزة الإدارة المحلية،

[1] حسين عبد القادر، مرجع سابق الذكر، ص 158.
[2] آسيا بلخير، مرجع سابق الذكر، ص 224.

وتذبذب سياساتها المحلية في الجزائر، وذلك من أجل الوصول إلى ترشيد سلوك قيادتها، وبناء عامل ثقة المواطنين فيها[1].

- تأهيل الإدارة العامة للبلديات والولايات، وعصرنتها بالموارد البشرية المؤهلة، والأساليب العلمية التكنولوجية.
- القدرة على اتخاذ القرارات الموضوعية، وذلك من خلال انتهاج المعرفة العلمية في اتخاذ القرارات، والابتعاد عن القرارات الاعتباطية، والعمل على حدود قدرات التنظيم البشرية والتنظيمية والمادية.
- الحرص المستمر والصادق على ربط جسور التواصل، وحسن العلاقة بين إدارة الهيئات المحلية والمواطن.
- الموازنة (إدارة الأداء) لزيادة الفاعلية، حيث يقوم على العناصر التالية:
  - التخطيط لأهداف الأداء، وقياسه وتقويم المحاسبة على أساس الآداء، واعتماد نظام معلومات وتقارير الإدارة أو الكفاءة، حوافز الأداء، وآليات تحسينه وتنمية إدارة الأزمات.
  - رفع الكفاءة الإدارة من خلال إعادة هندسة وتبسيط العمليات الإدارية، وتحديث نظام المعلومات وتبني نظام الإدارة الالكترونية[2].
  - ضرورة العمل على تغيير الحالة الذهنية للموظفين الذين يتصفون باللامبلاة والعزوف والحياد السلبي، وذلك بتوسيع مشاركتهم في اتخاذ القرارات، وإطلاعهم على كل ما يجري من تعديلات وتغييرات تنظيمية، مما يسمح أن تكون لم الفاعلية في المشاركة في عملية السياسة العامة المحلية. والتحكم في عملية قنوات الاتصال بين القيادة والقاعدة، من أجل خلق الثقة والتعاون المتبادل بينهما، والالتزام بمبدأ وضع الإنسان المناسب في المكان المناسب.
- الاعتماد على أسلوب المناجمنت العمومي أساسا على محاولة التوفيق بين مختلف العقلانيات التي تقوم عليهما التسيير العمومي[1]:

[1] بومدين طاشمة، مرجع سابق الذكر، ص 86
[2] آسيا بلخير، مرجع سابق الذكر، ص 224.

- عقلانية قانونية
- عقلانية سياسية
- عقلانية التسيير

- تزويد حصة البلدية من المحصلات الجبائية وإعطائها حرية التصرف في بعض الضرائب والرسوم المحلية.
- تطوير الموارد المالية اللازمة لإدارة البرامج الأساسية لخدمة الأحياء ذات الاحتياجات الخاصة ولتوفير التمويل لتنفيذ الخطط والبرامج الاستراتيجية.

حلول اجتماعية:

- إحداث فواعل اجتماعية حقيقية تشترك فيها الصحافة الحرة والتنظيمات المهيمنة.
- غرس روح المبادرة والشعور بالمسؤولية والتزام المسؤول بتقديم الحساب على المام الموكلة إليه.
- احترام الأولوية في اختيار المشاريع الميدانية الاجتماعية والاقتصادية والثقافية التي تعمل على تحسين ظروف المواطن، وتحقيق النمو في القطاعات الحيوية.
- رسم الإطار الأفضل لبحث شكاوى المواطنين والإجابة عليها وحلها
- توحيد طاقات القوى الاجتماعية ضمن هدف واحد، وهو تحقيق سياسة عامة محلية رشيدة، تسعى إلى تحقيق الرضى والقبول من جميع الأطراف.
- مراعاة البعد الاجتماعي في السياسات الاقتصادية، والبعد الاجتماعي في التنمية الشاملة.
- التركيز على الأبعاد الثقافية أي القيام بعملية إحياء ثقافي شامل ومحاولة القضاء على الأمية نهائيا وإزالة الهوة بين المثقفين وعامة الشعب.
- تفعيل دور منظمات المجتمع المدني في مشاركتها لصنع وتنفيذ سياسة عامة محلية وإدارة التنمية المحلية بالشراكة مع المجالس المنتخبة لذلك يجب:

---

[1] بن سعيد مراد، **العقلانية التسييرية في الإدارة الجزائرية**، مذكرة لنيل شادة الماجستير، تخصص: تنظيمات سياسية وإدارية، قسم العلوم السياسية، كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2003، ص 45

- وضع إطار تنظيمي يسمح بانخراطها في عملية المشاركة في التنمية المحلية بصفة إلزامية على الأقل لتغطية العجز الذي تعاني منه البلديات في الإطار البشري
- العمل على تغيير الذهنيات الجامدة والمعادية للحديث، من خلال الإقناع والرضا و القبول
- إعادة تكييف نشاط الجمعيات وتحويلها إلى وكالات تنموية ذات طبيعة مهنية تشارك إلى جانب القطاع الخاص وتساهم في ترقية الديمقراطية التشاركية ومراقبة المجالس المنتخبة تفعيلا للرقابة الشعبية
- إعادة هيكلة المجالس المنتخبة بما يسمح بإنشاء هيئات وأجهزة خاصة بمشاركة المجتمع المدني إلى جانب المنتخبين في غدارة مشاريع التنمية المحلية بصفة مباشرة.
- تفعيل دور المجتمع المدني خاصة في المجال الاجتماعي بتوفير الامن والسلام من خلال إيجاد بيئة ملائمة بما في ذلك إنهاء الاستغلال ونبذ التهديد، وتحسين مستوى السكن والصحة، من خلال تعزيز وتطوير سياسات سكانية متكاملة وتدعيم برامج التوعية للنهوض بتنظيم الأسرة.

خاتـــمة

خلاصة القول نستنتج أن مسألة تعزيز الديمقراطية وتفعيل آلياتها، والتي تعتبر أحد العوامل المساهمة استقرار النظام، تتطلب من الدولة أن تعمل جاهدة على إنتاج سياسات عامة تكون أكثر فعالية وذات جودة، لذلك أصبح من الواجب أيضا تخصيص الدعم للفواعل المختلفة التي أنتجتها عملية التحول الديمقراطي، والإقرار بدورها في عملية التنمية وإحداث التغيير داخل المجتمع، ولعل أهم هذه الفواعل وأنجعها هو الجماعات المحلية والتي ناقشناها بشيء من التفصيل في هذه المذكرة المتواضعة.

وإجمالا فإن دور الجماعات المحلية في صنع السياسة العامة يبقى رهين إرادة النظام وما يمنحه لها من مكانة، إضافة إلى ما يسمح به من مجال لبروز المبادرة المحلية لتنمية المجتمع محليا، وذلك في ظل مسار ديمقراطي يهدف من خلاله النظام إلى بناء الدولة من القاعدة إلى القمة وتفعيل السياسة العامة التي تتوقف بدرجة كبيرة على كفاءة الجهاز السياسي والإداري والمؤسساتي للدولة.

أيضا يتسم بالضعف ومحدودية التأثير وهو ما كان له أثر في خلق فجوة بين عملية صنع وتنفيذ السياسة العامة الناتج عن غياب الفهم المسبق لأهداف السياسة العامة، كما أنها لا تزال تتطور في اتجاه لا يتماشى ومقتضيات التسيير المحلي في ظل المتغيرات، وأن إمكاناتها في أخذ القرارات ضمن المسار التنموي محدودة، وهو ما يتطلب خلق شروط التمكين ودعم دورها وفق مقاربة تبنى على أسس الديمقراطية والحكم الراشد

وأخيرا ما يمكن قوله عن الجماعات المحلية في الجزائر أنها تعيش وضع دلائل تبعيتها فيه أكثر من دلائل استقلاليتها، وهو ما أضفى طابعا من الركود والجمود على أدائها، وكمثال على هذا الوضع نتكلم عن أثر التقسيم الإقليمي على دور الجماعات المحلية وتمويلها، فتزايد حجم البلديات والولايات العاجزة الذي ظهر مع التقسيم الإداري الذي اعتمدته الجزائر منذ 1984، ساهم بقدر كبير في زيادة تفاقم أزمة وعجز الجماعات المحلية خاصة على الصعيد المالي منه لذلك وجب الخروج بالتوصيات والاقتراحات التالية:

- إعادة تكيف المنظومة القانونية بما يسمح بتدعيم الاستقلال الفعلي.

- تزويد الجماعات المحلية من المحصلات الجبائية وإعطائها حرية التصرف في بعض الضرائب والرسوم المحلية.
- إعادة النظر في النظام الانتخابي بما يسمح بتشكيل مجالس محلية منتخبة فعالة.
- تأطير الموظفين بالكفاءات العالية والتقليل من سياسة العقود المؤقتة غير النوعية.
- تخصيص هياكل وأجهزة محلية وجهوية على مستوى البلديات وتزويدها بإطارات متخصصة وذات كفاءة تسمح بإشراك منظمات المجتمع المدني، وتفعيل دورها في مجال الشراكة مع البلديات ووضع آليات قانونية وتنظيمية لإدماج المجتمع المدني في إدارة التنمية المحلية.

ملخص:

إن الحديث عن تفعيل دور الجماعات المحلية في دفع عجلة التنمية، وكذا القيام بالإصلاحات المستمرة لهذه المرافق، يعد أحد مواضيع الساعة، في إطار النقاش الدائر في الجزائر حول بناء نموذج إصلاح يساير المتطلبات والمتغيرات الراهنة .

لذلك فإن المجهود الذي يتطلب المحافظة على استقرار الدولة والمجتمع، لا يسمح بوجود فاعل واحد أو عنصر مسيطر في عملية صنع السياسة العامة، بل لا بد من مشاركة كل كيانات المجتمع وتفاعل كل مستوياته معها، ومنه تزايدت أهمية توفر عنصر التمكين للجماعات المحلية وفي الجزائر خصوصا لتفعيل دورها في صنع سياسات عامة فعالة وذات جودة، في إطار تجسيد مفهوم المشاركة ومدى إسهام ذلك في معالجة مشاكل المجتمع وتفعيل عملية التنمية والإستقرار على مستوى النظام السياسي، وذلك باعتبار الجماعات المحلية جهاز لتكييف تطلعات المجتمع المحلي مع برامج وسياسات الدولة.

La discussion sur le rôle des collectivités locales et son efficacité dans le développement, ainsi que la réforme continu de ces dernières, est un sujet d'actualité surtout dans le débat qui se déroule autour de la construction d'un modèle de réforme qui marche avec les besoins et les exigences en vue de changement.

En effet, les efforts qui exigent la protection de la stabilité de l'état et la société ne permettent pas l'existence d'un seul acteur ou élément dominant dans l'opération de fabrication des politiques publiques, mais il doit être assuré la participation de tous les acteurs dans la société.

Alors il est devenus nécessaire que les collectivités locales doivent jouer son rôle pour produire des politiques publiques efficaces et de bonne qualité, dans un cadre de l'implantation du sens de la participation, comme élément essentiel pour résoudre les problèmes de la société, et son efficacité dans le développement et ce, parce-que les collectivités locales sont comme un verseau réel pour rassembler les besoins et les demandes des citoyens, aussi c'est un appareille d'adaptation des attentes de la communauté avec les programmes et les politiques de l'état.

- **الكلمات المفتاحية :**الجماعات المحلية، صنع السياسة العامة، المشاركة، التمكين، التنمية، الديمقراطية،

قائمة المصادر والمراجع

قائمة المراجع والمصادر:

1- باللغة العربية:

أ. المصادر:

01 -الأمر رقم 76-104 المؤرخ في 17 ذي الحجة عام 1396 الموافق 9 ديسمبر سنة 1976 والمتضمن قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة المعدل والمتمم.

02 الدستور الجزائري الجريدة الرسمية رقم 76 المؤرخة في 8 ديسمبر 1996

04 القانون رقم 02-03 المؤرخ في 10 أبريل 2002 الجريدة الرسمية رقم 25 المؤرخة في 14 أبريل 2002

05 القانون رقم 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008 الجريدة الرسمية رقم 63 المؤرخة في 16 نوفمبر 2008

06 ولاية سعيدة، الأمانة العامة، حصيلة نشاطات مصالح ولاية سعيدة بعنوان سنة 2015، أفريل 2016

ب. الكتب:

01 أحمد بدر، الرأي العام: طبيعته وتكوينه وقياسه ودوره في السياسة العامة، القاهرة، دار قباء للنشر والتوزيع، 1998.

02 أحمد بوضياف، الهيئات الاستشارية في الإدارة الجزائرية، الجزائر المؤسسة الوطنية للكتاب 1989.

03 أحمد سعيفان، قاموس المصطلحات السياسية والدستورية والدولية، بيروت، مكتبة لبنان.

04 أحمد لكحل، دور الجماعات المحلية في حماية البيئة، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر 2014.

05 أحمد مصطفى الحسنين، تحليل السياسات: مدخل جديد للتخطيط في الأنظمة الحكومة، دبي، مطابع البيان التجارية، 1994.

06 السيد عبد المطلب غانم وآخرون، تقويم السياسات العامة، القاهرة، مركز البحوث والدراسات السياسية، 1989.

07 بشير المغيربي، مترجمة، السياسة المقارنة في وقتنا الحاضر، عمان، الدار الأهلية، 1997.

08 تامر كامل عبد الكريم، محمد الخزرجي، النظم السياسية الحديثة والسياسات العامة، عمان، دار مجدلاوي للنشر، 2004.

09 جيمس اندرسون، صنع السياسات العامة، عامر الكبيسي مترجما، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة،بدون سنة.

10 حسن أبشر الطيب، الدولة العصرية: دولة مؤسسات، القاهرة، الدار الثقافية، 2000.

11 حسين مصطفى حسين، الإدارة المحلية المقارنة، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1982.
12 سلوى شعراوي جمعة وآخرون، تحليل السياسات العامة في الوطن العربي، القاهرة، مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، 2002.
13 سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، مصر، دار الفكر العربي 1989.
14 عادل بوعمران، البلدية في التشريع الجزائري،أجهزة البلدية، مالية البلدية، الوظيف البلدي، صلاحيات البلدية، الجزائر، عين مليلة. دار الهدى 2010.
15 عليوة عبد الكريم درويش، دراسات في السياسة العامة وضع القرار، مركز القرارات للاستشارات، القاهرة، 2000.
16 عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، الجزائر دار الريحانة.
17 فهمي خليفة الفهداوي، السياسة العامة، منظور كلي في البيئة والتحليل، عمان، دار المسيرة، 2001.
18 لخضر عبيد، التنظيم الإداري للجماعات المحلية، ديوان المطبوعات الجامعية.
19 محمد الشبلي، المنهجية في التجليل السياسي، المفاهيم، المناهج، الاقترابات، الأدوات، ديوان المطبوعات الجزائرية 1977.
20 محمد الصغير بعلي، دعوى الإلغاء، دار العلوم عنابة، الجزائر،2012
21 محمد الصغير بعلي، قانون الإدارية المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع.
22 محمد سليمان الطماوي، مبادئ علم الإدارة العامة، القاهرة دار الفكر العربي 1987.
23 نصر عارف، ابستومولوجيا السياسة المقارنة: النموذج المعرفي، النظرية، المنهج، القاهرة، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 2002.

ج. الرسائل الجامعية والدراسات:

01 بدري نصر الدين، الاستقلالية المالية للجماعات المحلية "دراسة حالة ثلاث بلديات "مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية، تخصص تسير المالية العامة كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان،2011.
02 بلجيلالي محمد، "إشكالية عجز ميزانية البلديات، دراسة تطبيقية للبلديات: جيلالي بن عمار،سيدي علي ملال، قرطوفة بولاية تيارت "مذكرة لنيل شهادة الماجيستير في العلوم الإقتصادية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2010.
03 بن سعيد مراد، العقلانية التسييرية في الإدارة الجزائرية، مذكرة لنيل شادة الماجستير، تخصص: تنظيمات سياسية وإدارية، قسم العلوم السياسية، كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2003
04 حسين عبد القادر، الحكم الراشد في الجزائر وإشكالية التنمية المحلية، مذكرة لنيل شهادة الماجيستير قي العلوم السياسية تخصص دراسات الأورو متوسطية جامعة تلمسان كلية

الحقوق والعلوم السياسية قسم العلوم السياسة 2011.
05 راكيل رولنك، الجمعية العامة، مجلس حقوق الإنسان، الأمم المتحدة، تقرير المقررة الخاصة المعينة بالسكن اللائق كعنصر من عناصر الحق في مستوى معيشي مناسب وبالحق في عدم التمييز في هذا السياق، 26 ديسمبر 2011، الدورة التاسعة عشر لمجلس حقوق الإنسان.
06 زين نجاني، مترجما، سياسة الأخبار وأخبار السياسة، القاهرة، مكتبة الشروق الدولية، 2004، ص 280.
07 سلطانة كتفي، تطبيق المخطط الوطني للتنمية الفلاحية (2005/2000) في ولاية قسنطينة، تقييم ونتائج، مذكرة تخرج لنيل شهادة ماجستير في التهيئة العمرانية، جامعة منتوري قسنطينة، 2006/2005.
08 عثمان عزيزي "دور الجماعات والمجتمعات المحلية في التسير والتنمية بولاية خنشلة دراسة حالة بلدية قابس وبلدية الرملية" مذكرة ماجيستيير في التهيئة العمرانية بكلية علوم الأرض والجغرافيا والتهيئة العمرانية ,جامعة قسنطينة،2008.
09 عمر صدوق، دروس في الهيئات المحلية المقارنة،الجزائر (د.د.ن)،1988
10 كمال المنوفي، السياسة العامة وأداء النظام السياسي: في تحليل السياسات العامة: قضايا نظرية ومنهجية، المحرر: على هلال الدين، القاهرة، مركز البحوث والدراسات السياسية، 1988.
11 هبة أحمد نصار، تقييم السياسة العامة، قضايا للمناقشة في تحليل السياسات العامة: قضايا نظرية ومنهجية، المحرر: علي هلال الدين، القاهرة، مركز البحوث والدراسات، 1988.
12 هشام زغاشو، صنع السياسة العامة من منظور توزيع السلطة وعلاقتها بالرأي العام في الأنظمة المفتوحة، مجلة البحوث والدراسات الإنسانية، العدد 10-2015، جامعة قسنطينة.
13 وصال نجيب العزاوي، مبادئ السياسة العامة، دار أسامة للنشر والتوزيع، 2000.

د. المجلات و الصحف

01 بومدين طاشمة، الحكم الراشد ومشكلة بناء قدرات الإدارة المحلية في الجزائر، مجلة التواصل، جامعة أبوبكر بلقايد، تلمسان، 2010، العدد26
02 عبد المجيد جبارة، الهيئات المحلية في الجزائر، مجلة الفكر البرلماني، العدد 26، الجزائر، مجلس الأمة، 2010،
03 سعيد بن كراد، نساؤهم ونساؤنا، مجلة علامات، 1998.
04 صالح أبو أصنع، هيثم سرحان، محمد عبد الله، يوسف ريافعة، ثقافة الصورة في الإعلام والاتصال، مؤتمر فيلاديلفيا الدولي الثاني، منشورات جامعة فيلباديلفيا، 2008.

05 كيروز، صورة المرأة في الإعلام العربي، زهرة الخليج، عدد 1321، مؤسسة الإدارات للإعلام، أبو ظبي، مارس 2004.

ه. المواقع الإلكترونية:

01 http://www.al-fadjr.com/ar/index.php?news=176272?print

2. باللغة الأجنبية:

01 Jean. Bernard Auby, jean. François Auby, droit des collectivités locales, presses ; universitaire de France, septembre, 1990.

02 Lawrance J.R.Herson, politique publique ausc.ETATS-UNIS ; théorie et pratique, collection Manuels, 2000, série économie dirigé par Abdelkader

03 Thomas R. Day, "understanding public policy". 7ed, New Jersey : prentice Hall, Englewood cliffs, 1992.

الملاحـــق