الجماعات الإقليمية والتنمية المحلية في الجزائر

(مقومات التنظيم وآليات التفعيل)

Regional Communities and Local Development in Algeria

(Elements of regulation and activation mechanisms)

مسيكة برابح، طالب دكتوراه *

جامعة البليدة 2 لونيسي علي ، الجزائر، eb.messika@univ-blida2.dz

دريس نبيل، أستاذ تعليم عالي

جامعة البليدة 2 لونيسي علي، الجزائر،n.dris@univ-blida2.dz

تاريخ الإرسال: 2021/02/21 * تاريخ القبول: 2021/06/04 * تاريخ النشر: 2021/06/21

ملخص:

تقتضي التنمية المحلية كغاية تنشدها الدول على اختلافها جملة من الركائز والأدوات وفي سبيل تحقيق هذا المسعى عملت الجزائر وفي مختلف المراحل على تمكين الجماعات الإقليمية من مقومات هيكلية و تنظيمية لتحقيق التنمية المطلوبة ، كما وفرت لذلك آليات منها التنظيم الإقليمي وتفعيل المشاركة الشعبية من خلال إشراك المجتمع المدني، كفاعل غير رسمي في جهود التنمية المحلية والاعتماد على الخصوصية الإقليمية باعتبار هذه العوامل تعد بيئة وفضاءا مناسبين في هذا المجال .

الكلمات المفتاحية:

التنمية المحلية، الجماعات الإقليمية، المشاركة الشعبية، المجتمع المدني، التنظيم الإقليمي.

Abstract:

Local development as a goal pursued by different countries requires a set of pillars and tools, and in order to achieve this endeavor, Algeria worked in various stages to empower regional groups with structural and organizational elements to achieve the required development, and also provided mechanisms for this, including regional organization and activating popular participation through the involvement of civil society As an informal actor in the local development efforts and relying on regional specificity, considering these factors is an appropriate environment and space in this field.

Keywords:

Local développement, régional groups, popular participation, civil society, régional organization.

***المؤلف المرسل: مسيكة برابح**

مقدمة :

تعد الجماعات الإقليمية الركيزة الأساسية للتنظيم الإداري وتجسيد اللامركزية الإدارية التي اعتمدتها الجزائر كأداة لإدارة الشؤون المحلية للسكان المحليين و تحقيق متطلباتهم التنموية و حاجياتهم في مجالات الهياكل القاعدية والتعليم والصحة والنشاط الثقافي والرياضي و كذا الخدمة العمومية .

وقد سعت الجهات العمومية وفقا لكل التوجهات و المراحل التي مرت بها البلاد إلى تطوير وإصلاح هذه المرافق المحلية و إتباع سياسات عامة تمكن من التنمية والرشادة وفعالية و تحسين الخدمات المقدمة للمتعاملين مع هذه المرافق ممثلة بكل من البلدية و الولاية باعتبارهما الأقرب إلى معرفة متطلبات التنمية المحلية.

وعملت الجزائر على رسم الإطار التشريعي والتنظيمي الذي تعمل فيه الجماعات الإقليمية، وتوفير آليات ووسائل منها تأهيل الموارد البشرية المحلية سواء المعينة أو المنتخبة على اعتبار أنها هي أداة تفعيل التنمية و تحقيق الجودة في سير هذه المرافق العامة و رافق ذلك ترشيد المالية المحلية و تعزيز مصادرها وتثمين الممتلكات المحلية ومحاولة جعل الجماعات الإقليمية الأداة الفعالة في تحقيق التنمية المحلية، ولتكريس هذا المسعى فان الأمر يتطلب اعتماد هذه الجماعات على جملة مقومات هيكلية وفواعل واليات مختلفة تكفل الوصول إلى التنمية المطلوبة وتعد عوامل أساسية في تحقيق ذلك ، والإشكالية المطروحة هي :

ماهي مقومات الجماعات الإقليمية وفواعلها لتحقيق التنمية المحلية ؟.

وللإجابة عن هذه الإشكالية نحاول معالجة الموضوع وفقا للمحاور التالية :

أولا : المقومات الهيكلية والتنظيمية للتنمية المحلية في الجزائر

ثانيا: فواعل واليات التنمية المحلية في الجزائر

المبحث الأول: المقومات الهيكلية والتنظيمية للتنمية المحلية في الجزائر

تتمثل في تنظيم الجماعات الإقليمية في الجزائر أساسا والمجسدة بكل من البلدية والولاية، والتي تعتبر هيئات مخولة بإحداث التنمية وإدارة جهودها، وتفصيلا في هاتين الهيئتين يمكن أن نذكر ما يلي:

المطلب الأول: البلدية (التشكيل والصلاحيات) :

تعتبر البلدية القاعدة الأساسية للامركزية الإدارية، و قد بينت المادة 16 من الدستور الجزائري لسنة 2016 طبيعتها على أنها الجماعة الإقليمية للدولة و اعتبرتها نفس المادة بأنها الجماعة القاعدية.

وعرفتها المادة الأولى من قانون البلدية 10/11 المؤرخ في 2011/06/22 بأنها الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة و تتمتع بالشخصية المعنوية و الذمة المالية المستقلة،كما وضحت هذا التعريف المادة 02 من نفس القانون على أن البلدية هي قاعدة اللامركزية ومكان لممارسة المواطنة، وتشكل إطار لمشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية، وتنشأ البلدية بقانون وتتمتع باسم ومقر رئيسي ويتم تغيير أو تحويل اسم البلدية أو مقرها بمرسوم(قانون البلدية،2011، المادة7).

الفرع الأول: هيئات البلدية

تتكون البلدية من هيئتين رئيسيتين(قانون البلدية،المادة15)، يتمثلان في هيئة مداولة ممثلة في المجلس الشعبي البلدي، وذلك ما نخص به دراستنا وهيئة تنفيذية يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي.

1- المجلس الشعبي البلدي :

يتشكل المجلس الشعبي البلدي من مجموعة من المنتخبين يتم اختيارهم من قبل سكان البلدية عن طريق الاقتراع العام السري المباشر لعهدة مدتها خمس سنوات، و حسب القوائم الحزبية أو الحرة المتقدمة الانتخابات و يختلف عدد أعضاء المجلس الشعبي البلدي بحسب سكان البلدية و يتراوح عددهم على العموم بين 13 إلى 43 عضوا(القانون العضوي المتعلق بالانتخابات،2016، المادة 9و10).

فالبلدية التي يقل عدد سكانها عن 10000 نسمة يمثلها 13 عضو في مجلسها البلدي، والبلدية التي يفوق عدد سكانها 200000 نسمة يمثلها 43 عضوا في مجلسها البلدي و ينتخب منهم الرئيس و نوابه .

2- انتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي :

ينتخب رئيس المجلس الشعبي البلدي رأس القائمة الفائزة بالأغلبية ومتصدرها (قانون البلدية، المادة 65 فقرة1)، وفي حالة تساوي أصوات عدة قوائم يعلن رئيسا المنتخب الأصغر سنا منها (قانون البلدية،المادة 65 فقرة2)، ولأداء مهامه يساعد رئيس المجلس الشعبي البلدي(قانون البلدية، المادة69)، عدد من النواب حسب عدد أعضاء المجلس البلدي ، و معلوم أن المجلس البلدي متعدد التمثيل وفق الأحزاب المترشحة والمتقدمة للانتخابات والفائزة فيها ووفقا لاعتماد بلادنا للتعددية الحزبية تكريسا لدستور1989 .

الفرع الثاني: صلاحيات المجلس الشعبي البلدي

يناط بالمجلس جملة من الصلاحيات يمكن إجمالها فيما يلي:

1- التهيئة و التعمير والهياكل القاعدية والتخطيط : وتشمل الجوانب التالية(قانون البلدية، المواد من107 إلى 121):

- وضع برامج تنموية سنوية و متعددة السنوات في إطار مدته الانتخابية ضمن المخطط الوطني للتهيئة و التنمية المستدامة .
- التخطيط ضمن البرامج القطاعية يمتد مداه بين القصير والبعيد وفق لبرامج الحكومة والولاية.
- وضع مخطط التعمير وفقا لأدوات التهيئة والتعمير المنصوص عليها قانونا .
- الرقابة على مطابقة البناءات رخص الهدم و البناء، و غيرها.
- المحافظة على الأراضي الفلاحية و حمايتها.
- حماية التراث العمراني للبلدية و كل الآثار والمواقع.
- الحفاظ على النظافة و معالجة المياه و حماية الثروة الحيوانية

2: في الجانب التربوي و الاجتماعي: و تتمثل صلاحيات المجلس فيما يلي(قانون البلدية، المادة122):

- إنجاز المدارس و صيانتها و تسيير المطاعم المدرسية .
- توفير وسائل النقل المدرسي للمناطق البعيدة.
- تأهيل و ترقية المرافق الخاصة بالطفولة و التكفل بالفئات المحرومة .
- إنجاز مرافق الرياضية و الثقافية الخاصة بالشباب .
- صيانة المساجد و المدارس القرآنية.
- إنجاز المراكز الصحية و قاعات العلاج و صيانتها .

3: في المجال الاقتصادي و المالي:

وهو ما نصت عليه المادة 180 من قانون البلدية بنصها على أن المجلس الشعبي البلدي يتولى المصادقة على الميزانية الأولية قبل10/31 من كل سنة سابقة لسنة الميزانية و تلحق بالميزانية الإضافية قبل 15 جوان من السنة المعنية، بالإضافة إلى أن المجلس الشعبي البلدي يقوم بـ:

- المبادرة بكل عمل لتطوير الأنشطة الاقتصادية في إقليمها .
- تشجيع المتعاملين و تحفيزهم للنشاط و جذبهم للبلدية .
- إنشاء المؤسسات البلدية ذات الطابع الاقتصادي و الخدماتي .

المطلب الثاني: الولاية (الهيئات والصلاحيات)

هي هيئة أو مجموعة إدارية لامركزية إقليمية في النظام الإداري الجزائري وقد ورد ذكرها في المادة 16 من دستور 2016 وبيان طبيعتها بأنها الجماعة الإقليمية للدولة، كما عرفها قانون الولاية في مادته الأولى بأنها:

الجماعة الإقليمية للدولة وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة و هي الدائرة الإدارية غير الممركزة للدولة وهي فضاء لتنفيذ السياسات العمومية النظامية والتشاورية بين الجماعات الإقليمية و الدولة .

و بهذا المدلول تعد الولاية أوضح مفهوم عن اللامركزية الإدارية النسبية، وذلك لأنها تمثل مجموع مختلط بين الهيئة المنتخبة الممثلة في المجلس الشعبي الولائي والوالي والمسؤولين عن أجهزة الولاية المعينين والممثلين للدولة بإقليم الولاية (عوابدي،1989، ص167).

وبالنسبة لمكانة الوالي وصلاحياته فذلك لا يشوبه غموض حيث هو مندوب للحكومة وممثل لكل الوزراء، و يفعل السياسات الإدارية والأمنية الموكلة له (عوابدي، ص187)، والأمر يختلف مع المجلس الولائي الذي يميزه وجوب إجراءات في التشكيل وتشعب في الصلاحيات وهو ما يجعلننا نخصه بالدراسة.

الفرع الأول: تكوين المجلس الولائي

يعتبر المجلس الشعبي الولائي الهيئة المنتخبة و العاكسة للامركزية في الولاية والممثلة للسكان محليا، وهو تجسيد فعلي لمبدأ التمثيل الديمقراطي للإدارة الشعبية كما أنه أقرب لمعرفة احتياجات السكان الاجتماعية و الاقتصادية و الثقافية(بابا علي،2010، ص48).

1. **تشكيل المجلس الشعبي الولائي**: يتم اختيار أعضاء المجلس الولائي عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري وهم يعبرون عن عدد السكان المحليين ويتناسب التمثيل مع عدد السكان وفقا لمحددات وضعتها المادة 52 من القانون العضوي رقم 01/12 المتعلق بنظام الانتخابات و على الغالب فإن عدد أعضاء المجلس الشعبي الولائي يتراوح – و حسب كل ولاية – من 35 الى 55 عضو حيث أن 35 عضوا في الولايات التي عدد سكانها يقل عن 250.000 نسمة و 55 عضوا في الولاية التي يتعدى عدد سكانها 1.250.000 نسمة.

وعند انتخابهم يقوم أعضاء المجلس الشعبي الولائي خلال الأيام الثمانية الأولى بانتخاب رئيس منهم من ضمن القائمة الفائزة بالأغلبية المطلقة (قانون الولاية،2012،المادة59) ، كما يتم اختيار نواب الرئيس والذين يتراوح عددهم من 2 الى 6 نواب حسب عدد أعضاء المجلس لكل ولاية.

2. أدوات عمل المجلس الشعبي الولائي:

تتمثل أدوات عمل المجلس الشعبي الولائي تتم عن طريق اللجان – المادة 33 قانون الولاية- وهذه اللجان هي:

- لجنة التربية و التعليم و التكوين المهني
- لجنة الاقتصاد و المالية
- لجنة الصحة و النظافة و حماية البيئة
- لجنة الاتصال و تكنولوجيا الإعلام
- لجنة تهيئة الإقليم و النقل
- لجنة السكن و التعمير
- لجنة الفلاحة و الري
- لجنة الشؤون الاجتماعية و الثقافية
- لجنة التنمية المحلية و التجهيز و الاستثمار

الفرع الثاني: صلاحيات المجلس الشعبي الولائي

وهي تتوزع بين صلاحيات عامة وأخرى محصورة في مجالات معينة.

1. **الاختصاصات العامة :** يتداول المجلس في(قانون الولاية، المادة82و83) :
- الصحة العمومية ، حماية الطفولة و ذوي الاحتياجات الخاصة.
- السياحة و الإعلام و الاتصال و الترفيه و التعليم و الثقافة.
- التعليم العالي و التكوين الشباب و الرياضة.
- السكن و التعمير و تهيئة الهياكل القاعدية و الاقتصادية و التنمية المحلية.
- الفلاحة و الري و الغابات و حماية البيئة.
- التراث الثقافي و المادي و غيره.

2. **الاختصاصات في مجالات خاصة:**

وتتمثل في التنمية الاقتصادية والهياكل القاعدية وإعداد المخططات الخاصة بالتنمية على المدى المتوسط لتحديد الأهداف المسطرة و تحديد برامج التنمية، وفي هذا الإطار يحدد المناطق الصناعية وإعادة تأهيلها و تقديم التسهيلات للمتعاملين فيما يخص العقار الصناعي و يساهم في إنعاش المؤسسات العمومية.

- في الفلاحة و الري: توسيع و ترقية الفلاحة و التشجير و حماية البيئة و الغابات و الصحة الحيوانية و المياه وتطهيرها – المواد 84الى 87 قانون الولاية –
- في النشاط الثقافي و الاجتماعي: يتولى المجلس الشعبي الولائي مهام متنوعة في هذا النشاط – المواد 93 إلى 99 قانون الولاية، وعلى الأخص المهام التالية:
- ترقية الشغل بالتشاور مع البلديات و المتعاملين الاقتصاديين.
- إنجاز الهياكل الصحية و مساعدة الفئات المحتاجة.
- إنشاء المؤسسات الثقافية و تطويرها.
- تشجيع برامج السكن ووضع خطط لذلك و محاربة البناء الهش و إعادة تأهيل الحظيرة العقارية و المحافظة على الطابع العمراني.
- تشجيع قطاع السياحة المحلي و التعريف به و تسويق المنتجات السياحية و إقامة المعارض و المهرجانات والملتقيات بهذا الخصوص.
- يمكن للمجلس الشعبي الولائي أن ينشأ أو يستغل المصالح العمومية مباشرة أو بواسطة منح حق الامتياز- المواد 142 إلى 149 قانون الولاية.

ومن صلاحيات المجلس الشعبي الولائي أيضا التصويت والمصادقة على الميزانية الأولية و الإضافية للولاية ، ودراسة كل التخصيصات و طرح الأسئلة كما هو موضح في المواد 160 الى 169 من قانون الولاية.

المبحث الثاني: فواعل وآليات التنمية المحلية

لا تتوقف فعالية البلدية في إدارة التنمية المحلية على مشاركة العنصر البشري ضمن التنظيم الرسمي للإدارة المحلية(بسيوني عبدالله،2004، ص15) ، بل إنه يتعدى إلى مساهمة جميع الفاعلين من المستفيدين من مشاريع التنمية المحلية في صنع القرار المحلي الذي يتم اتخاذه في مجال إدارة التنمية المحلية وهو ما يجسد ديمقراطية الإدارة المحلية(الخضير،2007، ص46).

ويعتبر إشراك الأفراد المحلين عنصرا جوهريا لنجاح وتفعيل التنمية، ولذلك فالقاعدة الأساسية في كل عمل إنمائي أن يقوم على أساس المشاركة وتشجيع المواطنين على إبداء رأيهم في المشروعات الإنمائية(الدخيل،2009،ص148).

وإذا كان يستحيل إشراك جميع المواطنين دفعة واحدة في إدارة مشاريع التنمية، إلا أن ذلك لا يمنع لجوء الدول الحريصة على الديمقراطية إلى بعض التدابير التي تسمح بمساهمة أكبر قدر من مواطنيها في عمليات تحقيق التنمية على المستوى المحلي، ومن بين أهم هذه التدابير، تنظيم المجتمع المدني وتعزيز دوره، بالإضافة إلى اعتماد تقسيم إقليمي مناسب.

المطلب الأول : تعزيز وإشراك المجتمع المدني في التنمية المحلية بالجزائر

أضحى مصطلح المجتمع المدني من المصطلحات الأكثر تداولا في السنوات الأخير على المستوى الأكاديمي والسياسي والاجتماعي، محليا ودوليا نظرا للدور المحوري الذي يلعبه في كنف الدولة في تجسيد مبدأ المشاركة وتحقيق التنمية المحلية ، كما عدّ معيارا لمدى تمتع الأنظمة السياسية بالمنهج الديمقراطي .

الفرع الأول: واقع منظمات المجتمع المدني في الجزائر قبل سنة 2019

بداية يجدر التنويه إلى أن الحديث عن المجتمع المدني أو دوره قبل سنة 1989 لا يكون إلا في إطار ضيق جدا، بسبب سيطرة أدبيات الحزب الواحد على السلطة وعلى المجتمع ككل، فجل الجمعيات والنقابات مصدرها إرادة الحزب وليس إرادة مؤسسيها.

أما بعد التحول إلى التعددية السياسية و السماح بتشكيل الجمعيات ذات الطابع السياسي والاجتماعي والثقافي والاقتصادي و النقابات الحرة بموجب دستور 1989 ، الأمر الذي أسهم في خلق نظام قانوني كما يسمى ب:"منظمات المجتمع المدني" والتي كان يتوخى منها تأثير كبير في القضايا الحساسة التي تهم المجتمع بصفة عامة، خاصة وأن الدولة سهلت من إجراءات إنشاء الجمعيات (إذ يكفي اجتماع 15 شخص لتكوين جمعية)(قانون الجمعيات،1990، المادة6).

ورغم سلبيات هذا التحول السريع إلا أنه لم يتم التراجع ولو مظهريا عن هذا المكسب الديمقراطي في دستور 1996 من خلال المواد 41 و 42 و 43 منه وكذا التعديل الدستوري لسنة 2016، باستثناء بعض القيود القانونية التي وضعها المؤسس الدستوري لإنشاء هذه الجمعيات(بوكرا،1998،ص48)، وهو ما يدل على أن هناك تأثير

متبادل بين التنمية والنظام السياسي من جهة، وبين التنمية والديمقراطية من جهة أخرى وهو ما يعني العلاقة المباشرة بين المشاركة الفاعلة والتنمية(الدخيل،ص13).

وقد شهدت منظمات المجتمع المدني شكليا نشاطا كبيرا بعد أحداث أكتوبر 1988 وبعد العشرية السوداء خاصة من سنة 1995 بعد الاستقرار الذي عرفته مؤسسات الدولة، حيث ارتفع عددها من 86 جمعية سنة 1988 إلى 151 جمعية سنة 1990 ثم إلى أكثر من 600 جمعية سنة 1995 بعدما سجلت تراجعا سنة 1992 بسبب حل الكثير من الجمعيات الجمعيات، ليصل عددها حسب تصريحات وزير الداخلية والجماعات المحلية سنة 2009 إلى أكثر من 80 ألف جمعية وعلى الرغم من هذا العدد إلا أنه من الجلي محدودية فعالية هذه الجمعيات (مشري،2014،ص6).

ذلك أنه من الناحية التشريعية يمكن القول بأن المشرع الجزائري لم ينص صراحة على دور المجتمع المدني كطرف رئيسي إلى جانب الدولة في بعض القضايا الهامة ، وأن اعتماده بعض الآليات لم يكن إلا تجاوبا مع الأوضاع التي فرضتها التحولات التي شهدها العالم في مجال حقوق الإنسان ومحاربة الفساد والتي تؤكد من خلالها المنظمات الدولية على تفعيل دور المجتمع المدني المحلي في ترقية حقوق الإنسان ومحاربة الفساد، حيث تشير اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وخاصة المادة 13 منها إلى التأكيد على ضرورة تعزيز مشاركة المجتمع المدني إلى جانب الدولة في محاربة هذه الظاهرة(قانون الوقاية من الفساد ومحاربته،2006،المادة2/أ)، ولا نجد من النصوص الداخلية إلا القليل من المواد التي تعطي لهذه الجمعيات دورا واضحا، مثال ذلك نص المادة 15 من القانون رقم: 29 /90 المتعلق بالتهيئة والتعمير على ضرورة استشارة الجمعيات المحلية والغرف التجارية والفلاحية والمنظمات المهنية أثناء إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ومخطط شغل الأراضي .

وبعد صدور القانون 06/12 المؤرخ في 2012/01/12 والمتضمن قانون الجمعيات والذي عزز من دور الجمعيات ومجالات عملها وكذا مرافقتها للجهات المحلية والإسهام في جهود التنمية مع توفير الضمانات القانونية لممارسة نشاطها باعتبارها فاعلا مهما.

أما عن دور المجتمع المدني على المستوى المحلي وخاصة كيفية تدعيم منظمات المجتمع المدني للبلدية في إدارتها للتنمية المحلية، فيكفي أن نشير أن قانون البلدية الحالي لا يضع عوائق أو قيود حول مشاركة المجتمع المدني في تسيير الشأن المحلي من خلال لجان البلدية أو من خلال الاعتراض على مداولات المجلس البلدي بعد تعليقها والطعن ضدها قضائيا(قانون البلدية،المادة45 فقرة2)، وبالمقابل ذلك لم يضع أي آليات لمشاركة منظمات المجتمع المدني في إدارة التنمية المحلية التي تضطلع بها المجالس المنتخبة أساسيا، فإن كان المشرع قد رسم ملامح الطابع الاستشاري للجان البلدية، إلا أنه لم يلزم هذه الأخيرة بالاستعانة بالمنظمات المتخصصة أو فعاليات المجتمع المدني ، من أجل استشارتها (أو حتى شخصيات فاعلة) لإطلاعها أولا على مشاريع التنمية في البلدية، و لأخذ اقتراحاتها حول أولويات المشاريع التي تهم المجتمع المحلي، والتي يمكن تبنيها و فرضها حتى على سلطة الوصاية باعتبارها تمثل تطلعات جميع المواطنين و ليست فئة أو طائفة معينة(بلعيفة،2010).

كما أن واقع منظمات المجتمع المدني بالجزائر يؤكد عدم فعاليتها في مجال المشاركة لعدة عوامل أبرزها عدم قدرتها على انجاز مشاريع اقتصادية تنموية، بسبب ضعف مواردها المالية التي تقدم من طرف البلدية والتي نسبتها لا تعدى 03 % من مداخيل البلدية توزع بالتساوي على مجموع الجمعيات، كما أن المناخ السياسي فرض على بعض الجمعيات الانزواء تحت ظل الأحزاب حتى تجد لها سندا في ممارسة نشاطها، بالإضافة إلى الرقابة المشددة عليها من السلطة رغم حرية وسهولة إنشاء الجمعيات إلا أنها تكبل من جهة أخرى بقيود قانونية وأخرى أمنية تعيق قدرة الابتكار والمشاركة لديها(زياني،2008).

الفرع الثاني: مظاهر تعزيز دور المجتمع المدني بعد سنة2019

في ظرف سياسي استثنائي مرت به الجزائر، ميزه حراك شعبي سلمي يطالب بالتغيير ووضع حد لعشريتين من النهب والفساد وأدخل الجزائر في عهد جديد بعد انتخابات رئاسية في 12 ديسمبر 2019، ومن أهم التزامات الرئيس المنتخب "جعل المجتمع المدني جزء لا يتجزأ من معادلة الديمقراطية التشاركية"، إذ أكد خلال اجتماعه بالولاة في شهر أوت سنة 2020، أن المجتمع المدني يعتبر "الحليف الأول لتحقيق استقامة الدولة"، مشددا على ضرورة توفير كل الدعم والتسهيلات للمنظمات المدنية ومساعدتها على تنظيم صفوفها(https://www.el-massa.com/dz/news).

كما أن التعديل الدستوري لسنة 2020 حمل الكثير من الآليات الجديدة منها إنشاء المرصد الوطني للمجتمع المدني الذي سوف يعمل على تقديم حلول للمشاكل التي تعاني منها الجمعيات الناشطة والمنظمات، حيث أن **المجتمع المدني في بعض الدول يساهم بقرابة 30 بالمائة في تنمية الدولة"(https://www.aps.dz/ar/societe/).**

واستكمالا لهذا المجهود تم الإعلان عن انطلاق منصة رقمية وطنية خاصة بالمجتمع المدني، ستسمح بإجراء تقييم شامل وموضوعي لأداء الجمعيات وتحديد مرافقة الدولة لكل المشاريع المقترحة، وحسب الأرقام التي قدمها السيد **مستشار رئيس الجمهورية المكلف بالحركة الجمعوية والجالية الوطنية المقيمة بالخارج**، أن مصالح وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية خلال شهر جويلية 2020 وحده كانت قد اعتمدت أكثر من 2600 منظمة من المجتمع المدني من ضمن أزيد من 4000 طلب تقدم بها مختلف النشطاء في هذا المجال (https://www.el-massa.com/dz/news).

كما تم "إنشاء لجنة استشارية مكلفة بالحركة الجمعوية والجالية الوطنية بالخارج واتخاذ إجراءات من قبل وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية لتسهيل إنشاء الجمعيات وصعوبة حلها ودسترة دور المجتمع المدني من خلال المواد 10 و16 و53 و60 و205 و213 من التعديل الدستوري لسنة 2020، وذلك ما يؤكد بأن الديمقراطية التشاركية لم تعد شعارا وليست ضرورة مؤقتة أملتها ظروف المرحلة بل هي قناعة بأن المجتمع المدني هو الحليف الأول لاستقامة الدولة"(https://www.aps.dz/ar/societe/92480-2020-09-21-).

وعملا على تجسيد هذا التوجه الجديد أي إشراك المجتمع المدني تم ذكر المصطلح في وثيقة الدستور الجديد 06 مرات كما تم الإشارة إلى ذلك وهو ما يؤكد التزام السلطات العليا في إعطاء المجتمع المدني مكانته الطبيعية والمستحقة، كما تضمن هذا الدستور 15 مادة تخص إشراك المجتمع المدني، وتجعل منه شريكا في السياسات العمومية وتسيير المرافق العمومية والديمقراطية التشاركية وفي محاربة الفساد، كما أكدت الوثيقة الدستورية رفع العقبات أما النشاط الجمعوي الذي أصبح يمارس بمجرد التصريح، وتم التأسيس لمرصد وطني للمجتمع المدني بصفته هيئة استشارية لدى رئيس الجمهورية يقدم آراء وتوصيات متعلقة بانشغالات المجتمع المدني، كما أكدت الوثيقة على أن الجمعيات لا تحل إلا بحكم قضائي(https://www.el-massa.com/dz/news).

المطلب الثاني: التنظيم الإقليمي للبلاد كآلية في التنمية المحلية

التقسيم الإداري هو عملية تنظيمية للمجال الهدف منها تسيير المدن والتجمعات السكانية، وكذا تقريب الإدارة من المواطن ، وهو لا يتمثل فقط في تعديل الحدود الجغرافية، بل تتعدى حقيقة غرضه إلى تجسيد سياسة تنموية صارمة ، فهو يشكل القاعدة الأساسية للاقتصاد الوطني ويبحث عن التوازن الجهوي المتناسق والمتكامل ودونه سيكون مخطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية محدود البعد والمدى(cote,1988,p317)، وعليه يمكن التطرق إلى مراحل التقسيم الإداري في الجزائر والتي كانت دائما تبعا لإديولوجيا التنمية المحلية.

الفرع الأول: مراحل التنظيم الإقليمي قبل سنة 2019

باستقلال الجزائر سنة 1962، وجدت الحكومة إرثا إداريا خلفه الاستعمار يتمثل في 15 ولاية و91 دائرة و1577 بلدية، وأبقت الجزائر الوضع على حاله، كما ورثت النظام المركزي المطبق من الإدارة الاستعمارية، إلى غاية صدور مرسوم 16 ماي 1963 الذي قلص عدد البلديات إلى 675 بلدية(بوحيط،1997،ص136).

ثم جاء التقسيم الإداري لسنة 1974: والذي ركزت فيه الدولة على البلديات بهدف خلق ديناميكية تنموية جديدة وذلك للإمكانيات والصلاحيات التي يكفلها التشريع للولايات، كما أرادت الدولة إعادة التوازن الإقليمي في كامل القطر، من خلال إنجاز برامج للتنمية المحلية، حيث تقرر إعادة البنية الادارية للبلاد من أجل تحقيق الأهداف المستنبطة من المخطط الرباعي 1970-1973(بن قويدر،2012، ص25).

أفضى هذا التقسيم الصادر بموجب المرسوم رقم 124/74 والمؤرخ في 12جويلية 1974 إلى استحداث 31 ولاية و681 بلدية و160 دائرة وذلك بغية إيجاد توازن إقليمي(غانم،1998،ص207)، والتقليل من حدة الفوارق بين بلديات الوطن وذلك بتوسيع وتكثيف الأنشطة الاقتصادية باعطاء الولايات صلاحيات لتنمية مجالها في إطار حدودها الادارية.

وإن كان الهدف النظري من هذا التقسيم هو خلق بلديات متجانسة بحصرها في حدود ولايات تتمتع باكتفاء ذاتي في جميع الميادين، لكن الواقع التطبيقي أظهر عيوبا حالت دون ذلك، من بينها التباين في عدد الدوائر والبلديات والذي يعود سببه إلى اعتبارات عدة مجالية ووظيفية وديموغرافية.

كما جاء في مرحلة لاحقة سنة 1977 إعادة تنظيم لولاية الجزائر العاصمة ليضاف لها 13 بلدية ، ثم تبع ذلك تقسيم آخر سنة 1984(قانون التنظيم الإقليمي للبلاد،1984)، وهو الذي يرفع من عدد الولايات الى 48 ولاية، و جاء نتيجة للكثافة السكانية حيث ارتفع عدد المدن بكثرة مما استوجب إضافة 837 بلدية جديدة ليصل عددها الإجمالي1541 بلدية للقضاء على المنافسة المجالية وتنمية مدن مهمشة (بن قويدر،ص30).

الفرع الثاني: ملامح التنظيم الإقليمي الجديد

في إطار سعي الجزائر للارتقاء بالخدمة العمومية وإزالة العراقيل أمام جودة تقديمها،تم تبني نظام المقاطعات الإدارية بعدما كان الحديث يتجه نحو نظام الولايات المنتدبة، وهذا بصدور المرسومين أحدهما رئاسي رقم 140/15، المتضمن إحداث مقاطعات إدارية وتحديد القواعد الخاصة المرتبطة بها، وآخر تنفيذي تمثل في المرسوم التنفيذي رقم 141/15 المتضمن تنظيم المقاطعة الادارية وسيرها، كما تدعم نظام المقاطعات الإدارية بمسمى خاص فرضته طبيعة بعض المناطق والمدن، حيث استحدث نظام المقاطعات الإدارية في بعض المدن الكبرى وبعض المدن الجديدة بموجب المرسوم المرسوم الرئاسي 337/18، المتضمن إحداث مقاطعات إدارية في المدن الكبرى وفي بعض المدن الجديدة وتحديد قواعد تنظيمها وسيرها(مليانى،2020،ص75).

ومنذ مطلع عام 2019 شرعت الجزائر في الذهاب إلى تقسيم إداري جديد يتماشى مع المتطلبات المستقبلية، وهذا قصد توفير كل الظروف والمرافق الإدارية التي تسهل من حياة المواطن، وسيتم العمل من خلال التقسيم الإداري الجديد على الرفع من عدد الولايات، وذلك من 48 ولاية حاليا إلى 78 ولاية مستقبلا، بشكل تدريجي

وعبر مراحل، بعد الذهاب نحو استحداث ولايات منتدبة خلال المرحلة الأولى التي وصفها بالمهمة من أجل الاعتماد على التقسيم الإداري الجديد، أين سيتم استحداث 30 ولاية جديدة، كان قد تم ترقيتها في وقت سابقة إلى ولايات المنتدبة، وهو ما يقلص من معاناة المواطن إداريا، وكذا فسح المجال لأكبر قدر من المشاركة الشعبية في جهود التنمية المحلية، خاصة على مستوى ولايات الجنوب والهضاب العليا (https://www.ennaharonline.com/) .

حيث، تم ترقية 10 ولايات جديدة في التقسيم الإداري في جنوب البلاد، وذلك بشكل تدريجي، يسمح بنقل تسلسلي للإدارات وعمليات التقسيم ، كما سيتم استحداث 20 ولاية على مستوى الهضاب من أجل استكمال التقسيم الإداري وفقا لتصور يسمح بتذليل الصعوبات الإدارية أمام المواطن البسيط مستقبلا ، كما تم إقرار استحداث 14 مقاطعة إدارية جديدة بولايات الجزائر والبليدة وقسنطينة وعنابة ووهران، وذلك للتكفل أحسن بكل انشغالات المواطنين(https://www.ennaharonline.com/).

اعتبر العديد من الخبراء والمختصين أن التقسيم الإداري الجديد الذي تم اعتماده، يحمل في طياته العديد من الايجابيات من شأنها تسهيل الحياة اليومية للمواطن وتقضي على المركزية في التسيير وتساعد على التنمية المحلية، رغم أنه ذلك يضيف أعباء إضافية، وذهب البعض إلى أكثر من ذلك، معتبرين أن الأمر قد يكون له حسابات سياسية(https://ultraalgeria.ultrasawt.com).

حيث أنه بعد مصادقة مجلس الوزراء على قرار استحداث 10 ولايات جديدة بالجنوب و44 مقاطعة إدارية بالهضاب العليا يتوقع المراقبون أن يكون لهذا التقسيم الإداري الجديد انعكاسات ايجابية فيما يتعلق بتقريب الادارة من المواطن ودفع عجلة التنمية في هذه المناطق، ويأتي مشروع ترقية 10 ولايات منتدبة إلى ولايات كاملة الصلاحيات استجابة لمتطلبات التنمية الاقتصادية والاجتماعية لفائدة المواطنين من مناطق حدودية مع تعزيز اللامركزية والاستفادة من مزايا الأقاليم بطريقة متوازنة (https://www.radioalgerie.dz/news/ar/articl) .

خاتمة:

تعد الجماعات الإقليمية بتنظيمها والصلاحيات المخولة لها قاطرة للتنمية المحلية وكذا بما أمدها به التنظيم من مقومات مختلفة سواء في الجانب الاقتصادي أو الاجتماعي والثقافي وكفضاء للمشاركة الشعبية وتكريس الديمقراطية المحلية .

ويظهر ذلك من خلال الهيكلة التنظيمية للجماعات الإقليمية ومجالات تدخلها وباعتبارها مجال يمكن المواطنين من تفعيل قدراتهم وتقديم مساهمتهم في تسيير الشأن العام وكذا غيرهم من الفواعل غير الرسمية سواء تعلق الأمر بالجمعيات أو المنظمات أو القطاع الخاص ضمن أروقة المجالس المنتخبة وتبني المقاربة التشاركية تفعيلا للإطار الدستوري الذي كرس هذا التوجه في التسيير المحلي والأطر التنظيمية ممثلة قانوني الولاية والبلدية وهذا على اعتبار المجتمع المدني فاعلا ضروريا في التنمية المحلية في تجسيد هذا المسعى مرافقة للجهات الرسمية .

وجهود الجزائر في جانب تحقيق التنمية المحلية امتدت لتشمل آلية أخرى متمثلة في فكرة التنمية الجهوية من خلال اعتماد إعادة التنظيم الإقليمي للبلاد خدمة للأهداف التنموية المحلية وتجسيدا للمقاربات الجوارية والتشاركية وتحسين الخدمة العمومية وتسخير المقدرات الخاصة بالإقليم المحلي وتعزيز مشاركة المواطنين من خلال الهيئات المستحدثة في إطار التقسيم الإداري المحلي وتوسيع دائرة اتخاذ القرار ضمن منظور سياسة عامة تراعي الخصوصية المحلية وتثمن دور الفواعل غير الرسمية .

وخلاصة للدراسة نقدم جملة مقترحات نرى إنها تساهم في التنمية المحلية ونوجزها في التالي:

- تعزيز دور المجتمع المدني بجميع مكوناته وتفعيل دوره مشاركة ومرافقة للجماعات الإقليمية.
- توفير الاطر القانونية والتنظيمية للمجتمع المدني وضمانات الممارسة تكفل دوره .
- إعادة النظر في تركيبة المجتمع المدني وتقديم المؤهل منه خدمة لأهداف السياسات العامة .
- تكريس المقاربة التشاركية وضبط قواد مساهمة المجتمع المدني في جهود التنمية المحلية .
- ضبط قواعد عقلانية للتنظيم الإقليمي للإسهام في تحقيق التنمية المحلية .
- مراعاة الخصوصية المحلية لكل جهة من الوطن ودمجها في جهود التنمية الشاملة.
- اعتماد التنظيم الإقليمي للبلاد وفقا لمعايير وقواعد تهيئة الإقليم وكذا التجارب الدولية الرائدة بعيدا السياسوية والشعبوية .

قائمة المراجع:

القوانين:

- قانون عضوي رقم 10/16 مؤرخ في 2016/08/25 ، المتعلق بالانتخابات، الجريدة الرسمية عدد 50 بتاريخ 2016/02/28 .
- قانون رقم 09/84 مؤرخ في 04 فيفري 1984، يتضمن التنظيم الإقليمي للبلاد، الجريدة الرسمية عدد06بتاريخ 1984/02/07 .
- قانون رقم 01/06 مؤرخ في 2006/02/20 ، يتعلق بالوقاية من الفساد ومحاربته،الجريدة الرسمية عدد 14.
- قانون رقم 10/11مؤرخ في 2011/06/22،يتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية عدد37 بتاريخ 2011/07/03.
- قانون رقم 07/12 مؤرخ في 2012/02/21 ، يتعلق بالولاية،الجريدة الرسمية عدد12 بتاريخ 2012/02/29.

الكتب:

- بسيوني عبد االله، عبد الغني .(2004).التنظيم الإداري، مصر: منشأة المعارف.
- بوحيط، العمري. (1997).البلدية (إصلاحات مهام وأساليب)، الجزائر:، شركة زاغياش للطباعة والنشر .
- الخضير، محسن أحمد.(2007). ديمقراطية الإدارة المحلية، مصر: الدار الجامعية.
- الدخيل، محمد حسن.(2009). إشكالية التنمية الاقتصادية المتوازنة، لبنان: منشورات الحلبي الحقوقية.
- عوابدي، عمار.(1989). دروس في القانون الإداري ، مصر: دار الفكر العربي .
- مشري، مرسي.(2014). نشر مقال بعنوان: المجتمع المدني في الجزائر: دراسة في آلية تفعيله ، في كتاب جماعي حول التحولات السياسية وإشكالية التنمية في الجزائر: واقع وتحديات، لبنان: دار الروافد الثقافية ناشرون.
- Cote, Marc.(1988).l'Algérie ou l'Espace retourné, France :édition Flammarion.

الرسائل الجامعية:

- بابا علي، فاتح.(2010). تأثير المركز القانوني للوالي على اللامركزية في الجزائر ، مذكرة ماجيستير في القانون ، جامعة تيزي وزو، الجزائر .

- بن قويدر، جابر.(2012). التقسيم الإداري في الجزائر ودوره في التنمية المستدامة، رسالة مقدمة لمتطلبات نيل شهادة الماجستير، تخصص تهيئة إقليمية، كلية علوم الأرض الجغرافيا والتهيئة، جامعة هواري بومدين للعلوم والتكنولوجيا، الجزائر.

- غانم، عبد الغني .(1998).التنظيم المجالي حاضرا ومستقبلا في ولاية بسكرة، أطروحة دكتوراه دولة في التهيئة العمرانية، قسم التهيئة العمرانية، جامعة منتوري قسنطينة ،الجزائر.

المقالات والمداخلات:

- ملياني، صليحة.(2020).التقسيم الإداري ضمن مشروع أوت 2018 المتضمن المشروع التمهيدي لقانون الجماعات الإقليمية الجزائري. مجلة الدراسات والبحوث القانونية.المجلد الخامس، العدد 02، الصفحات 72-92.

- بوكرا، ادريس.(1998).نظام اعتماد الأحزاب السياسية طبقا للأمر رقم09/1997المتضمن القانون العضوي للأحزاب السياسية بين الحرية والتقيد. مجلة إدارة، المدرسة الوطنية للإدارة،الجزائر،العدد02،الصفحات 45-65.

- بلعيفة، أمين.(2010). رشاد التسيير المحلي والإصلاحات الجديدة في الجزائر، ملتقى وطني حول الإدارة المحلية. الجزائر. كلية الحقوق جامعة زيان عاشور الجلفة، تاريخ الانعقاد يومي 27و28أفريل 2010.

- صالح، زياني.(2008). تفعيل العمل الجمعوي لمكافحة الفساد و إرساء الديمقراطية المشاركتية في الجزائر،ملتقى وطني حول التحولات السياسية وإشكالية التنمية في الجزائر. الجزائر.كلية الحقوق جامعة حسيبة بن بوعلي، الشلف، تاريخ الانعقاد يومي 16 و17ديسمبر 2008 .

المواقع الالكترونية:

- **برمضان، نزيه، مستشار رئيس الجمهورية المكلف بالحركة الجمعوية والجالية الوطنية المقيمة بالخارج، تغطية لوكالة الأنباء الجزائرية،** دسترة دور المجتمع المدني والديمقراطية التشاركية سند قوي عند إعداد القوانين الجديدة، الموقع المختصر عبر: https://www.aps.dz/ar/societe/92480-2020-09-21- تاريخ التصفح: 2021/01/07،

- م.ب، و.أ، المجتمع-المدني-ركيزة-في-بناء-الجزائر-الجديدة،2020/12/24 الموقع المختصر عبر: https://www.el-massa.com/dz/news، تاريخ التصفح: 2021/01/06.

- **ندوة وطنية حول الاستفتاء على مشروع تعديل الدستور "دور المجتمع المدني بين تحديات اليوم ورهانات المستقبل"**، وكالة الأنباء الجزائرية،17أكتوبر 2020، الموقع المختصر عبر: https://www.aps.dz/ar/societe، تاريخ التصفح: 2021/01/03.

- كباش،بلال، تقسيم إداري جديد.. ورفع عدد ولايات الجزائر إلى 78)، 16جانفي 2019،الموقع المختصر عبر : https://www.ennaharonline.com/، تاريخ التصفح: 2021/01/06.

- شوار،الخير، عن-التقسيم-الإداري-الجديد-والنضج-المؤسساتي(التقسيم الإداري الجديد قرار إيجابي لكنه يطرح تعقيدات الوضعية المالية للبلاد)،الموقع المختصر عبر:https://ultraalgeria.ultrasawt.com، تاريخ التصفح: 2021/01/03.

- عية،عبد الرحمان، التقسيم الإداري الجديد سيكون له انعكاسات ايجابية في دفع التنمية وتقريب الإدارة من المواطن، الإذاعة الجزائرية، 27/11/2019، الموقع المختصر عبر:https://www.radioalgerie.dz/news/ar/articl تاريخ التصفح: 2021/01/06.