



## الحكامة المحلية التشاركية بالجزائر: رهانات الجهود الإصلاحية وإكراهات الواقع

### Local participatory governance : The stakes of reform efforts and reality limits.

بوجلال عمر

جامعة سيدي بلعباس ، الجزائر

Boujlal Omar

[omar-science-po@outlook.com](mailto:omar-science-po@outlook.com)

سالمى عائشة (\*)

جامعة سيدي بلعباس ، الجزائر

Salmi Aicha

[aicha22@gmail.com](mailto:aicha22@gmail.com)

تاريخ النشر: 2024/01/31

تاريخ القبول: 2024/01/12

تاريخ الإيداع: 2022/06/23

#### الملخص:

لم يكن بروز مفهوم الحكامة المحلية التشاركية منعزلاً عن الفلسفة الجديدة في إعطاء البعد المحلي والجهوي مكانة أساسية في هذا التدبير واعتباره محطة استراتيجية في إعادة هيكلة السياسات العمومية وتجويدها بإشراك مختلف الفاعلين المحليين، ويتبين بالفعل أنه غالباً ما يعتبر المستوى المحلي، كمجال للمشاركة، المستوى الأكثر ملاءمة للمشاركة في اتخاذ القرارات وتقييم السياسات العمومية المحلية. إذ تعتبر الجزائر كوحدة للتحليل معتمدة من خلال هذه الدراسة، أحد النماذج التي سعت إلى استحداث مجموعة من الآليات الإصلاحية قصد تحقيق الحكامة المحلية التشاركية. وتهدف من خلال هذه الدراسة إلى استقصاء بالدراسة والتحليل أهم البنى التي تقف أمام التجسيد الفعلي لمتطلبها.

#### الكلمات الدالة:

الحكامة المحلية التشاركية، الإصلاحات الهيكلية، البنية القانونية، البنية السياسية، البنية السوسيو-ثقافية.

(\*) المؤلف المرسل: سالمى عائشة: [aicha22@gmail.com](mailto:aicha22@gmail.com)



## Abstract:

The emergence of the concept of participatory local governance has not been isolated from the new philosophy of giving the local and regional dimension a central place in this measure and a strategic stop in the restructuring and renewal of public policies involving various local actors, and it is already evident that the local level, as an area of participation, is often considered the most appropriate level for participation in decision-making and evaluation of local public policies. As a unit for analysis, Algeria is one of the models that sought to create a set of reform mechanisms to achieve participatory local governance. The aim of this study is to investigate the structures that stand in the way of the actual realization of their requirements.

## Key Words:

Participatory local governance - structural reforms - legal structure - political structure - sociocultural structure

\*\*\*\*\*

## مقدمة:

يُجمع الباحثون في الشؤون المرتبطة بالتسيير المحلي، أن مسألة الحكامة المحلية التشاركية في الجزائر، تقف على وجود العديد من التحديات والاكراهات التي تؤثر سلباً على التجسيد الفعلي والعملي لها، حيث يمكن قياس البعد عن التطبيق الأمثل لتلك المقاربة، من خلال العمل على تحليل الأبعاد والقرائن المجسّدة للفعل التشاركي المحلي، ولا شك أن أبرز تلكم الإشكالات تتمثل في غياب الأطر القانونية الناظمة للعملية التشاركية، فضلاً عن قصور دور الفاعلين المحليين سواء الرسميين وغير الرسميين في العمل العمومي المحلي، بالإضافة إلى غياب مشروع حقيقي يدعم قدرات الفاعلين المحليين بشكل يجعل من تطبيق مقاربة الحكامة المحلية التشاركية أمراً ممكناً في الوقت الحالي، إضافة إلى المعطى الثقافي الذي يُشكّل حجر الزاوية في مقاربة الحكامة المحلية التشاركية، لارتباطه الوثيق بأهم فاعل والمتمثل في المواطن، فمسألة الوعي والمواطنة وغيرها هي مفاهيم لا يمكن الاستغناء عنها في البناء الديمقراطي لأي نظام، إذ أن نجاح تلكم العمليات الديمقراطية مرهون بمدى ارتفاع نسبة الوعي والثقافة التشاركية التي تدفع بالساكنة المحلية سواء أفراداً أو جماعات لتقاسم الأدوار التديرية لشؤونهم المحلية، و إخفاؤها يعني إرتهاق مشاركة الساكنة باللحظات الانتخابية أو الموسمية.



بناءً على الفقرة أعلاه، تهدف هذه الدراسة إلى الكشف عن الاكراهات التي تقف أمام التجسيد الفعلي للحكامة المحلية التشاركية، وأهم الاعتراضات التي تقف أمام تنزيل لتكلم الجهود المتمثلة في القواعد القانونية والتنظيمية الداعمة لمسار الحكامة المحلية التشاركية. ولا شك أن جزائر بعد الاستقلال عرفت المقاربة التمثيلية القائمة على اختيار ممثلي الساكنة على مستوى المجالس المنتخبة، وتسعى حالياً إلى إدراج مقاربة الحكامة المحلية التشاركية، كاستجابة حتمية لمتغيرات فرضتها البيئة الداخلية وكذا الخارجية، تصبّ في مُجملها إلى المطالبة بلبرلة العمل العمومي في شقه المحلي، وضرورة تنازل الدولة عن بعض الأدوار إلى فواعل غير رسمية ارتفع سقف مطالبها إلى المشاركة الفعلية في الحكم والتسيير، وبخاصة لتكلم الأقاليم المحلية التي تمس بشكل مباشر مصالح الساكنة. ومن هنا تبرز أهمية هذه الدراسة، التي تحاول أن تعالج مواطن الخلل التي تقف أمام التوظيف الحقيقي لمتطلبات الحكامة المحلية التشاركية، عبر الإجابة على الأشكال العام : فيما تتمثل الاكراهات التي تقف أمام تنزيل المقتضيات الإصلاحية الرامية إلى تعزيز الحكامة المحلية التشاركية، على مستوى الشأن المحلي الجزائري؟.

تعتمد هذه الدراسة على منهجية مُركّبة، للاحاطة بالظاهرة محل الدراسة من كل جوانبها، إذ تفترض أن البيئة المحلية ممثلة في جوانبها السوسيو-ثقافية، فضلا على البناء القانوني والمؤسساتي المنظمّ للعمليات التي تمس العمل العمومي المحلي، تمثل الاكراهات الحقيقية التي تقف أمام تنزيل المقتضيات القانونية الرامية إلى إدراج الحكامة المحلية التشاركية على المستوى المحلي الجزائري.

للإجابة على الأشكال العام، والتحقق من الفرضية المصاغة، تم الاعتماد على المحاور

التالية:

1. الانتقال إلى الحكامة المحلية التشاركية بالجزائر: خيار أم حتمية؟.

2. الاكراهات المرتبطة بالبنية القانونية والمؤسساتية.

3. الاكراهات المرتبطة بالبنية السوسيو-ثقافية.

1. الانتقال إلى الحكامة المحلية التشاركية بالجزائر: خيار أم حتمية؟.

لا شك أن المُنتبَع لمسار تطوّر الإصلاحات السياسية في جوانبها المختلفة، يلمس تلك الحقيقة المتمثلة في كون نظام الحكم لاعب أساسي وجوهري في إدارة تلك الإصلاحات إن لم



نقل الفاعل الوحيد، حيث أن الأخير يتحكم في نوعية الإصلاحات، حجمها، وطبيعتها، وحتى في مسألة توقيت إدراج تلك الإصلاحات وتعزيز بعضها والتراجع عن بعضها الآخر. ولما كان التوجه نحو خيار الحكامة المحلية التشاركية ليس كبديل عن المقاربة التمثيلية في الجزائر، ولكن كدعامة ومكمل لها، سيق الاشكال المتربط بمدى نجاعة هذا الخيار الجديد؟، مع مراعاة فشل النموذج التمثيلي في الجزائر كما تثبتته البحوث الامبريقية لعلم الاجتماع السياسي وعلم السياسة، لماذا يتم اعتماد نمط تسيير حديث دون مراعاة الشروط الموضوعية لنجاحه؟، وكإجابة أولية نتيجة لاستطلاعنا الأدبي والميداني حول ذات الإشكال، تبين أن الإجابة تنحصر في حتمية التوجه نحو تغيير نمط التسيير التقليدي المرتكز على التوجه الواحد وعدم الاعتراف بحق اللاعبين الغير الرسميين في المساهمة في تدبير شؤونهم المحلية، وذلك استجابة لجملة من الدوافع التي فرضتها البيئة الداخلية بالدرجة الأولى، وكذا البيئة الخارجية المتزامنة مع التغيرات التي كانت تعرفها المنطقة العربية.

والمتتبع لمسار الإصلاحات المبادر بها من طرف نظام الحكم الجزائري في إطار إدماج الحكامة المحلية التشاركية، يقف عند حقيقة مفادها أن ذات المفهوم يُنظر إليه وفق وجهات نظر مختلفة، فهو مطلب يتجاذبه طرفين أساسيين في المعادلة التشاركية، وكل طرف لديه رؤيته الخاصة وهدف محدد من وراء السعي لتحقيق هذا المسعى.

### 1.1 مقارنة نظام الحكم بالجزائر لمشروع الحكامة المحلية التشاركية

تُشير أبحاث علم السياسة إلى أن أهم وظيفة النظام السياسي هي المحافظة على ذاته، وبالتالي يُمكن القول أن استجابة نظام الحكم لمدخلات البيئة الداخلية والخارجية بالمعنى الايستوني، الرامية إلى إدماج الحكامة المحلية التشاركية، كانت كردة فعل استراتيجية، حيث تنازل عن بعض الأدوار التي كانت تعد حصراً على مؤسساته لصالح مؤسسات غير رسمية، إلا أن ذلك التنازل كان تكتيكياً ولم يكن وليد قناعة بضرورة التوجه إلى الخيار الديمقراطي في صورته التشاركية المعلن عنها من خلال تلك الجهود الإصلاحية، أو تلك التي يشير إليها نظام الحكم في الخطابات الرسمية.

فالأخير يرى أن مقارنة الحكامة المحلية التشاركية بمثابة "مشروع ومحاولة التموقع"، بمعنى أن مقارنة الحكامة المحلية التشاركية المُتطَّع إليها من قبل نظام الحكم تُمثل مشروعاً يبرز في خطاب مُعين ويُطبق بصورة مُحتشمة، أو هو في طريق التطبيق لإصلاح الأوضاع والمُحافظة على البقاء. فتلك الإصلاحات غلب عليها الطابع الشكلي الاستعراضي، أو الواجهة



الجميلة التي تغطّي الحقيقة المؤلمة، حيث أن تنازل نظام الحكم عن جزء من الأدوار لصالح فواعل أخرى كان تنازلاً تكتيكياً وليس جوهرياً، وذلك كمحاولة لاحتواء هذه الفواعل الجديدة وامتصاص الضغوط الخارجية مقابل البقاء في الحكم و الحفاظ على المصالح التاريخية المتراكمة للنخبة الحاكمة.

### 2.1 مقارنة المجتمع المدني لمشروع الحكامة المحلية التشاركية

كما تبرز مقارنة الطرف الثاني لمشروع الحكامة المحلية التشاركية في الجزائر مُتمثلاً في "المجتمع المدني" بكافة أشكاله وأطرافه، والذي هو الآخر له نظريته الخاصة لها، نتيجة لجملة الدوافع التي كانت تدفعه إلى الضغط على نظام الحكم لانتهاج الخيار الإصلاحي التشاركي وفتح المجال أمامها لتلعب أدوار متقدّمة في مسألة التأثير في السياسات العمومية المحلية وفق مصالحها الخاصة، والتي أطلقنا عليها اسم "السعي والتطلع"، فهو سعي لتلبية مطالبه وحاجياته، وتطلع للعب أدوار أكثر تقدماً في العملية السياسية مما كانت عليه في المقاربة التمثيلية.

لذلك، فإن مكونات المجتمع المدني يعتريه قصور بنيوي جعله غير قادر على التعبير تلقائياً عن مشاكله ومطالبه بشكل طبيعي ومنظم ما دام المجتمع السياسي الحكومي الرسمي يتحكم في المجال العمومي ويراقبه دون أن تعترف لمكونات المجتمع المدني بالتعبير عن نفسها<sup>1</sup>. وبالتالي يسعى المجتمع المدني للتعريف بنفسه من خلال الخيار التشاركي الذي يتيح له البيئة المناسبة للعمل الجماعي والذي لا يكون بدافع من الدولة ولا تحت إشرافها، في ظل تنامي ضغوطات ومطالب الهيئات المكونة له، لاسيما على المستوى المحلي.

وهو الأمر الذي دفع بنظام الحكم في الجزائر، إلى حتمية التفكير في إصلاح نمط التسيير السائد، بإدخال آليات أكثر مرونة واستجابة للانتقال إلى الحوكمة المحلية التشاركية بأوسع مضامينها، والتي يشارك فيها مختلف الفاعلين من المنظمات غير الحكومية إلى القطاع الخاص إلى دور أكبر وأوسع للمجالس المحلية المنتخبة، إلى مشاركة المواطنين وهيئات المجتمع المدني. باعتبارها أيضاً استراتيجية تسمح بترشيد الحكم المحلي وتعزز من اللامركزية الإدارية لتحقيق التنمية المحلية بجميع أبعادها، باعتبار أن الحوكمة كما عرّفها البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة (UNDP) أنها ممارسة السلطة السياسية والاقتصادية والإدارية، لإدارة شؤون دولة ما في جميع المجالات، من خلال إتاحة الفرصة للمواطنين ومجموعات المجتمع المدني للتعبير عن



مصالحهم وممارسة حقوقهم، وأداء واجباتهم، وذلك في إطار يجمع بين المشاركة والشفافية والمساءلة وسيادة القانون، بهدف تفعيل التنمية وتحقيق الرفاه للمواطنين<sup>2</sup>.

## 2. الاكراهات المرتبطة بالبنية السوسيو-ثقافية.

منذ فجر النهضة العربية حتى وقتنا المعاصر والأنا العربية المفكرة تراجع ذاتها التي ترى صورتها مشكلة في تراثها، إما طلباً للجوء والحصانة ضد الآخر الوافد، وإما سعياً وراء الانفكاك طلباً للقطيعة كلياً أو جزئياً مع هذا التراث، أو محاولة لفهم تظن تشكّله واشتغاله<sup>3</sup>، ولا شك أن مشروع الحكامة المحلية التشاركية يصب في هذا الإطار، فهو غربي النشأة والتطور، إذ يعتبر صنعة الجماعة العلمية الغربية، وتطور عبر مراحل مختلفة ابتداء من الديمقراطية المباشرة إلى التمثيلية إلى التشاركية في البيئة الغربية، غير أن ما يميّز مجتمعنا في التعاطي مع هذا النموذج الغربي الحديث، هو أن مجتمعنا يمثل حاضنة فقط لهذا النموذج المتكامل، غير المجتمع الغربي الذي نشأ فيه وتم تكييفه عبر مراحل تاريخية مختلفة بما يتوافق مع المتغيرات التي عرفتها السيرورة التاريخية لتلك المجتمعات الغربية.

## 1.2 حالة الالتباس بين الفكر والممارسة

تشير الدراسات المختلفة لعلم السياسة والفلسفة السياسية، المرتبطة بالفكر السياسي العربي إلى وجود حالة التعارض بين الفكر والممارسة، إذ تشير ذات الدراسات، إلى تقليدية بنية الفكر العربي المركزة أساساً على الجوانب الثقافية التقليدية والدينية والأخلاقية توصف بأنها غير عقلانية. وفي الجانب الآخر، نجد الإصلاحات التي مسّت المنظومة المجتمعية في شقّها المتعلق بتقاسم وتشارك الفضاء العمومي بين مختلف الفواعل المحليين المعبر عنها بالحكامة المحلية التشاركية، والتي تتسم بالعقلانية الذي تعتبر أحد افرازات الحداثة الغربية. فالفكر العربي والذي تعتبر الجزائر أحد أجزائه، ونتيجة لارتباطه بنظرية نتاج معرفي لا يتصف بالعقلانية كما سبق الإشارة إليه في الفقرة أعلاه، أدى إلى وقوع أزمة التباس في التعاطي مع المفاهيم والنماذج التي كانت من افرازات التنوير، ويمكن أن نشهد ذلك من خلال تشوّه نموذج الديمقراطية بمختلف صيغها سواء التمثيلية أو التشاركية، والتي جاءت كنتاج لمحاولات خلق نوع من التوافق القسري لمرجعيات الفكر العربي الدينية والثقافية الخاصة والتي توصف بالأصالة، مع الأفكار الحديثة والقوانين الوضعية، ما أحدث حالة من اللاترابط أدى إلى حدوث الالتباس في الفكر والممارسة.



ودليل تفوق البنية التقليدية للأعقلانية المعبر عنها في هذا العنصر بالفكر، على البنية الحدائنية المعبر عنها بالنموذج التشاركي، يتمظهر من خلال الفترات الفارقة التي تعبر عن خياراتنا المجتمعية الفاصلة، فدائما ما تتدخل تلك البنى التقليدية في تحديد عناصرها، فمثلا السلوك الانتخابي الذي يعتبر حجر أساس في الممارسة الديمقراطية، تتدخل الأبنية التقليدية كمسألة الولاء في الترشيحات، ومنطق القبيلة والمنطقة والجهة في تفضيلاتنا وهي قيم تنتمي إلى الاعقلانية، تتفوق على القيم المرتبطة بالكفاءة والمستوى والبرامج غيرها.

وكما يقول الباحث عماد مصباح مخيمر في بحثه عن أزمة السلطة الساسية في الوطن العربي، أن أي محاولة إضفاء الطابع الديمقراطي والمؤسسي على نمط تفكيرنا العربي الغير عقلاني، يسؤدي إلى توتر نتيجة النزاع المحتمل بين الخلفية المحافظة المعبر عنها بالأصالة والقانون الوضعي، بمعنى أدق، أن الصراع سيتخذ بُعداً ثقافيا ثم أيديولوجيا ثم سياسياً، والثقافة نفسها تأخذ منحى بعيداً من المنهجية العلمية والموضوعية، كونها خاضعة لمعطيات التنافس والصراع السياسي، وبالتالي تتكوّن ثقافة موجّهة خدمة للطرف الأقوى، ومثبتة لوجوده وبقائه، وحيث أن الثقافة هي البوئقة لمنظومة المرجعيات، تحدث حالة الالتباس ويظهر دور المرجعيات في إحداثها، وبالتالي تتعدّد القراءات والمواقف لأي مفهوم أو نموذج دخیل على هذه المرجعيات، وبالتالي تحدث الفجوة التي ترخي بضلالتها على كل ما ينبثق من ذلك المفهوم النموذج الغربي النشأة.

## 2.2 تشوّهات في بنية الثقافة السياسية

يُصنّف العديد من الباحثين الثقافة سياسية للمواطن الجزائري على أنها ثقافة تابعة تتميز بمساهمة متواضعة للمواطنين في العمل السياسي تصل في بعض الأحيان إلى حد العُزوف في بلورة مُدخلات للنظام السياسي لاعتقاد المواطن بعدم جدوى ذلك، بالرغم من وعيه واستيعابه لقواعد اللعبة السياسية، نظرا لتضييق هامش الحريات من قبل نظام الحكم من حيث إقصاء وتهميش القوى الاجتماعية المختلفة.

ضف إلى ذلك غياب روح المواطنة كأساس للفعل التشاركي المحلي وتأثير البنية الاجتماعية التقليدية التي تحكّم سلوك الفرد والجماعة والتي تتميز بالطابع المحافظ وترفض في كثير من الأحيان مفاهيم كالديمقراطية والتغيير، لأنها تُعتبر أهم طريق لتنمية المبادرة والمشاركة السياسية للمواطن وتكريس الحقوق السياسية، كونها تمنح للمواطن شرعية العمل السياسي الجماعي والتأثير في مضمون القرارات الجماعية، فغياب روح المواطنة أعاق مسار



حوكمة الفعل التشاركي المحلي في الجزائر، وأدى إلى ظهور مظاهر مرضية في المجتمع الجزائري هي الأخرى ساهمت في تعطيل التمثيل الأحسن للجماهير وعلى رأسها الولاءات تحت-الدولة والقَبليّة حيث طُفّت الأبنية القبليّة في تصدير التّخب السياسيّة إلى المؤسسات التمثيلية وعلى رأسها البرلمان منجبهة، واعتزال المشاركة السياسية المحلية، وبالتالي الإخفاق في بناء مواطن جدير أن يكون عضواً في مشروع الشراكة المحلي جنباً إلى جنب مع فواعل أخرى كالقطاع الخاص والمجتمع المدني.

ولعلّ ذلك الأمر مردّه إلى ضعف مؤسسات المجتمع المدني في حد ذاته، باعتبار أن هذه المؤسسات تضطلع بوظيفة التنشئة السياسية والاجتماعية، فضّعُفها انعكس على الأفراد الذين لا يدركون أهمية الانخراط في تسيير الشؤون العمومية المحلية التي تمسّ مصالحهم المباشرة، والذي لا يمكن حصوله إلا من خلال النضال والعضوية في التنظيمات التمثيلية كالجمعيات ولجان الأحياء وغيرها. كما أن مشاركة المرأة الجزائرية في الحياة السياسية لا يعكس وزنها الحقيقي في المجتمع، حيث تشكّل المرأة نسبة 49% من التركيبة الديمغرافية للسكان، هذا الواقع يُرجّعه البعض إلى خصوصيات التاريخ السياسي والثقافي للجزائر، وإلى القيم المحافظة والذكورية التي تطبع المجتمع وجزءاً هاماً من الطبقة السياسية. وهي بذلك تعكس إشكالا حقيقيا أمام تمثيل كافة الشرائح المجتمعية، خصوصا أمام نسب مُرتفعة للأمية وغياب الوعي السياسي.

من جهة أخرى، فإن نجاح مشروع الحكامة المحلية التشاركية في الجزائر، مرهون بمسألة الاندماج السياسي للأفراد، ففي الوقت الذي عرف فيه المجتمع الجزائري تحولات كبرى على مستوى التركيبة الاجتماعية وعلى مستوى الوعي السياسي والثقافي لم تعرف الدولة تجديدا في التّخب الحاكمة، مما ولّد قطيعةً بين هذه التّخب والمجتمع الذي يشكل في غالبيته من الشباب وفي ظل هذه الظروف تغيب الثقة والدعم الشعبي للسلطة في ظل غياب ما يُعرف بالاندماج السياسي للأفراد والذي يكون أول الطريق إلى الاغتراب السياسي.

وفي المقابل لا يمكن إخفاء ظاهرة باتولوجية في المجتمع الجزائري تتعلق بالجانب الثقافي والتي ساهمت في محدودية الديمقراطية التمثيلية في الجزائر، فالمجتمع الجزائري لديه ثقافة خاصة التي يُخرج بها مُنتخبيه، بمعنى أن المُنتخبين في الجزائر لا تُفرزهم صناديق الاقتراع، بل هي عملية تسبق فترة الانتخابات بمراحل، وهي نوع من التوافق الضمني تنشأ بين مُختلف شرائح المجتمع، فهي قائمةٌ أساساً على اعتبارات تقليدية كالولاء وغيرها، إلى أن



أصبحت ثقافة المجتمع الجزائري من خلال لادعيه تُشرعن هذه الممارسات، إذ لا يُمكن بروز نخب مُنتخبةٌ إلا من خلال الاعترافات التقليدية السالفة الذِكر من قبيل الولاء والمحسوبية وغيرها.

ولا شك أن مظاهر متعلقة بالجانب الثقافي كالزبونية والأبوية هي الأخرى ساهمت في تراجع الديمقراطية التمثيلية، فقد أنتجت لنا تلك العلاقات الزبونية نواب موالين للسلطة أكثر من نواب سياسيين يُمثّلون الجماهير، حيث يتم عبر صفقات بين السلطة وهياكلها ومُختلف فروعها وبين الوكيل الزبوني القادر بفضل عواملٍ شتى ضمان أصوات الناخبين، كما أن طرح مسألة الديمقراطية التمثيلية لا يستقيم في مُجتمع تحكمه منظومة قيمية وأخلاقية أبوية تمحق إرادة الجماهير وتُبعدهم عن ممارسة حقوقهم السياسية باعتبارهم قاصرين.

### 3.2 غياب الفاعلية والتمكين المجتمعي

يُعتبر التمكين من بين المفاهيم الحديثة والتي ظهرت مع تسعينيات القرن العشرين، وهو أحد أهم أبعاد المقاربة التشاركية المحلية. ومع تطور مصطلح التمكين أصبح يهتم بجميع الجوانب (التمكين السياسي والتمكين الاقتصادي والتمكين الاجتماعي ..). فالتمكين عملية مركبة تتطلب تبني سياسات وإجراءات وهياكل مؤسسية وقانونية، بهدف ترقية الجوانب السوسولوجية عبر التغلب على أشكال عدم المساواة وضمن الفرص المتكافئة للأفراد في استخدام موارد المجتمع وفي المشاركة السياسية تحديدا، ولا يُقصد بالتمكين السياسي المشاركة في أنظمة الحكم القائمة على ما هي عليه، بل لابد من العمل المستمر، من أجل تحديثها واستبدال بعض نظمها بنظم أخرى تسمح بمشاركة الغالبية من الشعب في الشأن العام، والمشاركة في إدارة الدولة والمجتمع وفي كل مؤسسات صنع القرار<sup>4</sup>.

وتأتي الفعالية وحسن الاستجابة كمؤشرين آخرين مهمين ضمن مقاربة الحكامة المحلية التشاركية. وهو قدرة الفواعل (الدولة، المجتمع المدني، القطاع الخاص، المواطن) على طرح الأهداف وضمن المشاركة الإيجابية الواسعة للأعضاء في صناعة القرارات وصياغة البرامج واقتراح المشاريع وإبداء الآراء، هذا من جهة، ومن جهة أخرى، وضع هياكل تنظيمية وتدابير إدارية تتسم بالمرونة وعدم التعقيد والوضوح والتبسيط، والكفيلة برمتها بتأهيل الجميع إلى التعاطي التلقائي مع الانشغالات العامة المحلية والاستجابة لتطلعات المجتمع المحلي<sup>5</sup>.



وبالتالي، فإن التمكين والفاعلية، قيمتان مجتمعيتان هامتين في إطار مقارنة الحكامة المحلية التشاركية، تغيبان إلى درجة كبيرة في المجتمع المحلي الجزائري، باعتبار غياب السُّبيل الداعمة للتشارك وعلى رأسها الديمقراطية، بما تعنيه من تركيز للسلطة وغياب قنوات الاتصال بين المركز والأطراف، أدى إلى اغلاق المجال العام المحلي للمواطن والجماعات للمشاركة بفعالية في صنع القرار المحلي.

### 3. الاكراهات المرتبطة بالبنية القانونية والمؤسسية

لعل الملاحظ لواقع المقارنة المحلية التشاركية في الجزائر، يقف على وجود العديد من التحديات التي تعرقل مسألة التجسيد الفعلي لها، حيث يمكن قياس البعد عن التطبيق الأمثل لتلك المقاربة، من خلال العمل على تحليل الأبعاد والقرائن المجسدة للفعل التشاركي المحلي، حيث يمكننا الإشارة إلى الأطر القانونية الناظمة للعملية التشاركية، فضلاً على غياب مشروع حقيقي يدعم قدرات الفاعلين المحليين بشكل يجعل من تطبيق مقارنة الحكامة المحلية التشاركية أمراً ممكناً في الوقت الحالي.

#### 1.3 غياب استقلالية المحلي في ظل ضعف الأداء اللامركزي :

رغم تعدد التشريعات والتدابير التنظيمية التي اتخذت لصالح التقدم في مسار اللامركزية في الجزائر على مر العقود الأخيرة، إلا أن الجزائر، من الناحية العملية، تبقى "دولة مركزية"، إذ أن سلطة الوصاية ما تزال قوية على الجماعات المحلية، حيث يمكن القول أن التقدم المحرز في هذا المجال، يكاد يقتصر على البعد الإداري والخدماتي (اللامركزية الإدارية). وبالتحديد فإن تحويل الصلاحيات من الهيئات المركزية نحو اللامركزية تدعياً لمسار الحكامة المحلية التشاركية، لم يترافق مع تحويل مناسب للإمكانيات، خاصة البشرية والمالية، ما جعلها في حالة عجز شبه دائم، ويحول أنظار وتطلعات المواطنين المحليين نحو السلطات المركزية<sup>6</sup>.

فقانون البلدية 10-11 يُظهر بشكل جلي موقف المشرع الجزائري من اللامركزية، من خلال تكريس نظام محلي يؤدي إلى اضعاف المجالس الشعبية البلدية، والإبقاء على الوصاية الإدارية وتشيدها، واستمرارية التبعية المالية، والطابع اللامركزي المتشدد الذي تتميز به الجماعات المحلية في الجزائر<sup>7</sup>، وهو ما يتعارض مع مبدأ استقلالية المحلية -البلدية-. والابتعاد عن الفكرة التي مفاها تقدير الدولة للمصلحة العامة وتكييف المصالح المحلية بناء على ذلك، وبالتالي فإن تحقيق المصلحة العامة يمر حتماً عبر توجيه مخططات نشاط المجتمع المحلي وجعله متغير مستقل لمتغير تابع يكمن في المصلحة العامة.



ومن المفروض، أن أي إصلاح محلي يهدف إلى تحقيق مزيد من اللامركزية في عمل المجالس الشعبية المنتخبة، يتم من خلال إعطاء أكثر سلطات التفويض للمنتخبين المحليين، ونقل اللامركزية من الوالي ورئيس الدائرة لرؤساء المجالس الشعبية البلدية، وعودة الحق في الاستجواب كأحد أهم ضمانات تفعيل صلاحيات هذه المجالس، لتعزيز صلاحياتهم الرقابية، بما يؤدي إلى التطبيق السليم لمبادئ اللامركزية. إلا أن طريقة استصدار النص القانوني المتعلق بالبلدية 2011، لم يكن موضوع نقاش عمومي معمق تشارك فيه الأحزاب السياسية والجمعيات ومؤسسات البحث وأصحاب الفكر وحتى المتعاملين الاقتصاديين من خلال دعوة الجميع المهتمين بتقديم آرائهم واقتراحاتهم في الموضوع، بل على غرار ما حدث منذ الاستقلال سواء بإصدار قانون 1967 وقانون 1990، فإن إعداد قانون البلدية هو عمل من احتكار الحكومة وبالتالي هو تعبير أحادي الجانب، واستمرار في الوجهة التفضيلي لأسبقيات المعين على المنتخب، وكذا تغييب لأي دور للفواعل الغير الرسمية على المستوى المحلي.

إن أكبر ما يعاب على قانون البلدية 10-11 الذي جاء في إطار مبادرة نظام الحكم لدماج المقاربة التشاركية على المستوى المحلي وترسيخها، هو الانقاص من صلاحيات المجلس الشعبي البلدي -بما يمثله من قيم للديمقراطية التمثيلية التي تعتبر عصب المقاربة التشاركية، حيث أضحي من البديهي التفكير أن نجاح الثانية مرهون بمدى التطبيق الأمثل والسليم للمقاربة التمثيلية- وحصرها في بعض الجوانب التقنية والإدارية مقابل توسيع من صلاحيات الأمين العام للبلدية، وبالتالي تم الحياد على القاعدة الأساسية المتمثلة في تدعيم اللامركزية على حساب اللاتركيز، وهذا عن طريق رد الاعتبار لمنصب الأمين العام للبلدية بمنحه صلاحيات واسعة المهام، وعديدة المجالات، جعلت منه منصباً موازياً لرئيس المجلس الشعبي البلدي، بعدما كان في السابق مجرد موظف خاضع لسلطة هذا الأخير، ومجرد هيئة تضطلع بمهام الإدارة.

من جهة أخرى، سجل قانون البلدية الجديد، إعادة تركيز السلطة في يد والي الولاية، حيث تم ذكر اسم الوالي 1000 مرة مقابل 50 مرة فقط لرئيس المجلس الشعبي البلدي، رغم أن هذا القانون يخص هذا الأخير، فلا يمكن تنفيذ قرارات المجلس دون مصادقة الوالي عليها بناء على المواد 57، 60 من قانون البلدية 2011، خاصة تلك المتعلقة بالميزانية وعقود الامتياز والصفقات العمومية والقروض. ولقد أضافت المادة 51 من القانون الجديد للبلدية حالة أخرى، وهي حالة وجود ظروف استثنائية تعيق اجراء الانتخابات البلدية، حيث يقوم الوالي



بتعيين متصرف ومساعدين له لتسيير شؤون البلدية، وهذا بعد رفع تقرير لوزير الداخلية، ويمارس هذا المتصرف سلطات المجلس البلدي ورئيسه بدون استثناء، تحت سلطة الوالي، إلى غاية تنصيب مجلس جديد للبلدية، وبالتالي يتم الانتقال بصفة آلية من نظام اللامركزية إلى نظام عدم التركيز، وفعلاً، تمثل هذه الإجراءات مساساً مباشراً بمبادئ اللامركزية الإقليمية والديمقراطية التشاركية. فضلاً عن ذلك، فقد رد الاعتبار المشرع الجزائري لرؤساء الدوائر ووسع من صلاحياتهم، مما ساهم في تواجد الدولة ومؤسساتها الرسمية حتى على مستوى المحلي<sup>8</sup> مما يجعل البلدية مجرد امتداد للسلطات المركزية على المستوى المحلي.

وبالتالي فقد أبقى قانون البلدية الجديد على نفس المركز القانوني للمسؤول الأول عن البلدية، يجعله رئيساً للمجلس الشعبي البلدي وليس رئيساً للبلدية بما يحمله هذا المعطى من آثار قانونية وسياسية، وذلك للإبقاء على علاقة التبعية إزاء ممثل السلطة المركزية مما يجعله لا يتمتع بالشخصية القانونية وبالتالي لا يعتبر مركز قرار فهو يمارس مهامه إما ممثلاً للدولة، وتكون تصرفاته طبقاً لما حدده التنظيم أو ممثلاً للبلدية ومن ثمة يعمل على تنفيذ مداوات المجلس والتي تخضع مسبقاً إلى مصادقة الوالي.

نقطة مهمة أخرى أيضاً، فلم يُشرذات قانون البلدية إلى الحق في إنشاء المؤسسات الاقتصادية المحلية على غرار قانون 1967 لتطوير استقلالية البلدية فيما يتعلق بمواردها وبالتالي ميزانيتها، التي تبقى دائماً تعتمد على نظام الإعانات المالية ومشاريع التنمية القطاعية التي تشرف عليها الولاية. وفي الأخير، فيمكن التأكيد أن تكريس وإعادة تركيز السلطات في المعين وانتقاصها من المنتخب، كمنظير للامركزية الإقليمية، أسس له هذا قانون البلدية الذي سُوّق له أنه تعبير لادماج المقاربة التشاركية، فقد أتى مستنقصاً من مبدأ استقلالية المنتخب المحلي وبالتالي استقلالية البلدية، ولا مجال للحديث عن الحوكمة المحلية والديمقراطية التشاركية في ظل هذه المعطيات التشريعية والتنظيمية.

والأمر ذاته مع قانون الولاية رقم 07/12، من حيث تشديد الرقابة الوصائية على أعضاء وأعمال الهيئة التمثيلية في الولاية، من حيث التوقيف، الاقصاء..ألخ، وهذا لجعل الولاية تمارس صلاحياتها في إطار مبدأ وحدة الدولة، وجعلها إدارية غير ممرضة تعكس نشاط السلطة المركزية أكثر من أنها جماعة إقليمية لامركزية، وهذا تشجيعاً للسياسة المركزية في التسيير والمتطلب الإداري أكثر فأكثر على حساب المتطلب الديمقراطي<sup>9</sup>.



إلى جانب ضعف تأطير وتكوين القيادات الإدارية على مستوى الجماعات المحلية، حيث تعاني بعض الإدارات المحلية من مشكلة قلة وضعف توفرها على كفاءات إدارية يمكن أن تساهم في تشجيع المقاربة التشاركية على تحقيق التنمية المحلية، وهي مشكلة تعاني منها بعض المناطق الحضرية والمناطق والقرى النائية الصحراوية منها أو في المناطق الجبلية أو الحدودية<sup>10</sup>، وهو ما يعيق الأداء الفعلي للمقاربة التشاركية، ويبعدنا تدريجياً على مبدأ الحكامة الذي ظلّ حبيس أدراج النصوص التنظيمية والقانونية، دون إمكانية إيجاد له صيغة عملية على أرض الواقع.

كما أنه يمكن التعليق على المجالس المحلية في الجزائر، باعتبار أن ظاهرة الوصاية للأجهزة التنفيذية اتجاه نظيرتها المتمثلة في المجالس المنتخبة البلدية والولائية، تعتبر ضرباً للديمقراطية التمثيلية المحلية في الجزائر، باعتبار أن مخرجات المجالس المحلية المنتخبة تخضع لعملية تقييم ورقابة من طرف الوالي المعين كما سبق الإشارة إليه، والذي من صلاحياته تعليق ورفض تلكم القرارات المتخذة من لدن الجماعات المحلية، كما يمكنه عزل رئيس المجلس الشعبي البلدي إن رأى بدأً في ذلك، فضلاً عن الصلاحيات الهامة الممنوحة للوالي المعين كمثل للسلطة التنفيذية على المستوى المحلي، في كل أعمال ونشاط وحتى تركيبة المجالس المحلية<sup>11</sup>.

من جهة أخرى، وفي إطار مقاربة الحكامة المحلية التشاركية، وبالرجوع إلى التشريع الجزائري فإنه لا وجود لأي نص يعطي للجمعيات الحق في الرقابة على الانتخابات، وبقى تواجد المجتمع المدني فقط من خلال الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات، والتي يمكن انتقادها، أولاً من خلال تبعيتها التامة للجهاز التنفيذي الذي يعين تقريباً كافة أعضائها، أو على الأقل عبر تركيته، فضلاً على الإشكال الذي يطرحه تغطية اللجنة لكل أنحاء الوطن، خاصة وأن هناك أكثر من 11 ألف مركز انتخابي، وتجرى الانتخابات في ما يقارب 51 ألف مكتب، وهناك فضاءات متعدّدة وكثيرة جداً تجرى فيها الحملات الانتخابية، حتى أن عدد الأعضاء مع وجود الموثقين والمحضرين القضائيين، لا يمكنهم التواجد عبر كل البلديات. وهو ما سيؤثر على عمل الهيئة وعلى عمل المجتمع المدني الممثل فقط في 205 عضو، الذين لن يتمكنوا من مراقبة الانتخابات المحلية من بدايتها إلى نهايتها في كل ربوع الوطن<sup>12</sup>.

كما تطرح مسألة مهمة في هذا السياق أيضاً، بالرجوع إلى التشريع الجزائري، نجده تأخر جدا في التطرق إلى فكرة التعاون ما بين البلديات التي كانت محتشمة في قانون 10 - 11



المتعلق بالبلدية وقانون 07 - 12 المتعلق بالولاية، حيث أكدنا على تعاون الوحدات المحلية فيما بينها بما يعطي دفعا قويا للعمل الجماعي والتنسيق المحلي بعيدا عن تدخل السلطة المركزية، بالإضافة إلى تكريس ثقافة إقليمية جديدة، كون التعاون الأفقي أداة فعالة لتحقيق التنمية المحلية كما يسمح بإضعاف التركيب الهرمي التقليدي الدولة الوحدات المحلية إلى- تركيبة أفقية بلدية ما بين البلديات- . وقد نصت المادة 08 من قانون 07 - 12 المتعلق بالولاية على إمكانية قيام الأخيرة بإقامة علاقات مع جماعات محلية أجنبية قصد إرساء علاقات تبادل وتعاون على أساس وجود مصلحة عمومية وطنية أو محلية مؤكدة، تندرج ضمن الاحترام الصارم لمصالح الجزائر والتزاماتها الدولية بموجب مداولة يوافق عليها الوزير المكلف بالداخلية بعد استشارة وزير الخارجية<sup>13</sup>.

### 2.3. خلو المشاركة المواطنة من إطار قانوني داعم

على الرغم من الجهود الداعمة لادماج المقاربة التشاركية المحلية بالجزائر، إلا أن إطارها التنظيمي الذي يحدّد دور ومكانة المواطن ضمنها لا يزال ضعيفاً، وهو ما عبّر عنه في العديد من الخطابات الرسمية الداعية إلى إثراء الجوانب القانونية وتعديلها بما يخدم مشاركة المواطن المحلي بالدرجة الأولى، هذه الوضعية التي ساهمت في تضيق حرية المواطن في المشاركة الفعلية في العمليات التي تدخل ضمن اهتمامه على المستوى المحلي، حيث يغيب الإطار القانوني المنظم لعمليات الشراكة بين مختلف الفواعل المحلية ومن بينها المواطن الفرد، وحدود مسؤولياتها ونطاق تدخلها، وأهم الميكانيزمات التشاركية في الجانب الجزائري. وبمقارنة بسيطة في نفس السياق، نجد المشرّع المغربي من إخلال الإصلاحات التي مسّت إطاره الدستوري والتنظيمي الداعم لمقاربة الحكامة المحلية التشاركية، قد أدرج العديد من المساطر التشريعية والقانونية، كالحق في تقديم ملتمسات التشريع<sup>14</sup>، وغيرها من الميكانيزمات التشاركية على المستوى المحلي.

ولا شك أن غياب الأطر القانوني المنظم لهذه العمليات، يؤثّر مباشرة على نجاح عملية ادماج المقاربة التشاركية، وعلاقتها بالحكامة المحلية، حيث تبقى البنى الرسمية تنشط باستقلالية تامة دون أن يكون للمواطن الحق في التأثير على قراراتها خارج الفترات الانتخابية، كما يظهر جليا من خلال هذا الفراغ القانوني مظاهر الفساد والتضييق على الحقوق والحرريات على المستوى المحلي. حيث تهيمن البنى الرسمية على المشهد العام المحلي، ويصبح المعين ذو



أولوية على المنتخب، ويغيب صوت المواطن الفرد في التأثير على القرارات التي تتخذ والتي تهمه دون أن يساهم أو يؤثر في بلورتها.

ومن جهة أخرى، فقد أسس الدستور الجزائري 2016 للفعل التشاركي في العديد من محطاته، وعبر عن تصوّره للأدوار المنوطة بكافة الفاعلين الرسميين والغير الرسميين على المستوى المحلي فيما يتعلّق بالعمل العام، إلا أن ذلك التطوّر في العملية الديمقراطية لم يواكبه تطوّر النصوص التنظيمية، حيث أن الأخيرة وقفت عاجزة عن تساير تطوّر النص الدستوري فيما يتعلّق بالفعل التشاركي، بدليل غياب نصوص تنظيمية خاصة بتوضيح الآليات القانونية التي تتيح للقوى المجتمعية المختلفة الشراكة الفعلية في العمل العام المحلي، بحيث تغيب النصوص التي توضح الكيفية التي من خلالها يُمكن للسكان المحلية التأثير في القرارات المحلية التي تمس مصالحهم العامة؟، كيف بإمكانهم إسماع صوتهم للسلطات المحلية بالمستوى الذي سيق في محتوى النص الدستوري الجديد 2016؟.

فالملاحظ لحد الآن غياب إطار مرجعي أو ميثاق رسمي يبيّن الإطار العام للشراكة بين الدولة ومختلف الفاعلين المحليين في تجسيد المقاربة التشاركية، وأهداف وأبعاد تفعيل هذه الشراكة، حيث يسجل كما سبق ذكره احتكار المؤسسات الرسمية في تسيير المشهد العمومي المحلي، بعيداً على مختلف اللاعبين الغير الرسميين المحليين الآخرين، فالمواطن المحلي يعد فاعلاً جوهرياً في تدبير شؤونه المحلية وجب تكييف النصوص التشريعية والتنظيمية وجعلها في خدمة مصالحه بالدرجة الأولى، وهو ما يقتضي العمل على توعية وإعلام الكادر البشري من موظفي الهيئات والمؤسسات العمومية، وكذا منتخبي المجالس المحلية بجدوى مساهمة الجمهور وجمعيات المجتمع المدني في اتخاذ القرار وتدبير الشؤون العمومية حتى يتحقق مفهوم الشراكة<sup>15</sup>.

وبالتالي فإن الفراغ القانوني وغياب الإطار التشريعي المنظم للعملية التشاركية خلّف آثاراً سلبية ساهمت بشكل كبير في تعثّر عملية مشروع الحكامة المحلية التشاركية في الجانب الجزائري، حيث تمثّلت تلك الآثار في مسألة أزمة الثقة بين المواطن الجزائري ومؤسسات الدولة، فأزمة الثقة بين المواطن الجزائري ومؤسسات الدولة حقيقة حاضرة على مختلف مستويات الحكم (المركزي واللامركزي)، والسلطات الجزائرية في أعلى مستوياتها تعترف بوجود هذه الأزمة، وتعمل على تجاوزها منذ عقود، ولكنها حتى اليوم، لا يبدو أنها تحقق نتائج ملموسة وكافية لتصحيح علاقتها بالمواطن بما يؤسّس لبناء وعي مواطناتي، هذه الأزمة تعمّق



من صعوبة إدماج المقاربة التشاركية على المستوى المحلي، ويصبح مسعى إحلال حكم محلي رشيد بعيد المبتغى، حيث يكسب المشروع صبغة اللأجودى منه، وعبارة عن إجراءات بيروقراطية إضافية في ظل عزوف المواطنين وتنظيمات المجتمع المدني عن التفاعل معها<sup>16</sup>.

3.3 حصر الآليات القانونية للشراكة ضمن مبدأ الاعلام الإداري والإجراءات ذات

### الطابع الاستشاري

يقترن مبدأ المشاركة في تسيير الشؤون العامة المحلية في الجزائر، بمبدأي الاعلام الاداري، والطابع التشاروي، فالأول يُعتبر دعامة أساسية لتحقيق الديمقراطية وفعالية النشاط الإداري، لذلك تقوم الإدارة المحلية بالكشف عن أعمالها عن طريق نشرها للمواطن وتبليغها لما يتعلق الأمر بالقرارات الإدارية الفردية. حيث أقرت ذلك أحكام المادة 02/11 من قانون البلدية رقم 10-11 والمادة 18 من قانون الولاية رقم 07/12.

في نفس الاطار، يعترض حق المواطن في المشاركة مبدأ السرية الإدارية، الذي يجعل من مبدأ الاعلام الإداري مبدءاً مقيداً غير مطلق نتيجة غياب قاعدة عامة تمنح للمواطن الحق في الحصول على المعلومة. كما أن انعدام الحماية القانونية للمواطن في الاعلام الإداري ومحدودية نطاق ممارسة هذا الحق يمثل تضيقاً لحريته وحقه في المشاركة في صناعة القرار. جدير بالذكر أيضاً، أنه قد تركز من خلال أحكام المرسوم التنفيذي رقم 16-190 المحدد لكيفيات الاطلاع على مستخرجات مداوات المجلس الشعبي البلدي وقرارات البلدية، لتبين قائمة القرارات البلدية التي يمنع تسليمها للمواطن اعمالاً لمبدأ السرية كاستثناء لمبدأ الاعلام الإداري الذي تقرر تكريسه كمبدأ عام<sup>17</sup>.

كما يقترن مبدأ مشاركة الساكنة المحليين في تدير شؤونهم العمومية بالجزائر، بمبدأ مقترن بالطابع الاستشاري، فقد جاء انفتاح المشرع الجزائري على مبدأ المشاركة محدوداً، حيث اعترف إلى جانب آلية الاعلام الإداري بالآليات الاستشارية التي يعاب عنها طابعها الاستشاري غير الالزامي، تتمثل هذه الأخيرة في التحقيق العمومي، الاستشارة والتشاور. دون توسيع المجالات التي يمكن للمواطن التأثير فيها.

أ- التحقيق العمومي ذو طبيعة استشارية غير ملزمة للإدارة<sup>18</sup>: يسمح التحقيق العمومي بصفته إجراء استشاري لكل المعنيين التعرف بواسطة ملف وضع تحت تصرفهم حول بعض المشاريع، البرامج والمخططات من أجل إبداء ملاحظاتهم حول العمليات المعنية. حيث يُمكن إجراء التحقيق العمومي كحق كرسه المشرع الجزائري، من خلال مجالي البيئة



والتعمير. ولا شك أن ما يُعاب على إجراء التحقيق العمومي طابعه الاستشاري، إذ تُعتبر مستخلصاته مجرد آراء لا تحوز على أية قيمة إلزامية، فللإدارة حرية الأخذ بها من عدمه، وهو ما يؤثر سلباً على مبدأ المشاركة الذي قد يتحول إلى مجرد شكلية تلتزم الإدارة القيام به من ناحية أن القانون ألزمها الاعتماد على أساليب ديمقراطية في اتخاذها للقرارات المتعلقة بمجالى البيئة والتعمير لا غير. وبالتالي، فإن شكلية إجراء التحقيق العمومي تحدّ من دور المواطن في صنع القرار المحلي، وهو الأمر الذي يبقى على الطابع الانفرادي لعملية اتخاذ القرارات المحلية، فعدم الزامية مستخلصات إجراء التحقيق العمومي تخوّل الإدارة المحلية أهلية اتخاذ القرار النهائي دون أن تأخذ بعين الاعتبار ما خلصت إليه نتائج التحقيق العمومي.

ب- الاستشارة والتشاور: إجراءات دون فعالية: يندرج كل من الاستشارة والتشاور ضمن الآليات التقليدية لتمكين المواطن من المشاركة في تسيير شؤونه المحلية، غير أنهمما يختلفان من حيث زمن طلبهما واعتمادهما، ومن حيث مدى إلزاميتهما. حيث تتخذ الاستشارة شكلين، فقد تأخذ شكل الإدارة الاستشارية أو الاستفتاء الاستشاري المحلي، وقد أخذ المشرع الجزائري بالإدارة الاستشارية دون الاستفتاء الاستشاري المحلي<sup>19</sup>، فعلى مستوى الولاية مثلاً اعترف بإنشاء لجنة الهندسة المعمارية والتعمير والبيئة<sup>20</sup>، فضلاً على إنشاء اللجنة الولائية للسكن<sup>21</sup>، أما على مستوى البلدية فقد أقرت المادة 13 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية إجراء الاستشارة من خلال تمكين رئيس المجلس الشعبي البلدي في حالة ما اقتضت شؤون البلدية من الاستعانة بصفة استشارية، بكل شخصية محلية وكل خبير أو كل ممثل جمعية محلية تم اعتمادها بشكل قانوني من أجل دراسة تقديم مقترحات، لتسهيل مهام المجلس الشعبي البلدي. إضافة إلى نص المادة 15 من القانون 29-90 المتعلق بالتهيئة والتعمير، والذي ألزم من خلاله المشرع الجزائري، مسألة اعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ومخطط أشغال الأراضي الى استشارة الجمعيات المحلية والغرف التجارية والفلاحية والمنظمات المهنية. وبالتالي فإن الاستشارة على الرغم من أهميتها في صياغة واعداد القرارات الادارية بشكل ديمقراطي، تظل قاصرة وغير فعالة لتحقيق مشاركة المواطن، وذلك راجع لسببين: الأول ناتج عن الطبيعة القانونية للآراء التي تنعدم فيها الصبغة الإلزامية، والثاني يعود إلى ممارسة الاستشارة من طرف هيئات استشارية خاضعة من حيث تشكيلتها لسيطرة أعوان الدولة ناهيك عن محدودية نطاق استشارتها<sup>22</sup>.



أما مسألة التشاور، فقد اعتمد المشرع الجزائري آلية التشاور من خلال نص الفقرة الثانية من المادة الثانية من القانون رقم 01-20 المتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة، حيث تسير السياسة الوطنية لتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة بالاتصال مع الجماعات الإقليمية في إطار اختصاصات كل منها، وكذلك بالتشاور مع الأعوان الاقتصاديين والاجتماعيين للتنمية، كما تبنته المادة 09 من القانون رقم 04-20 المتعلق بالوقاية من المخاطر الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة. كما شكّل أيضا القانون رقم 06-06 المتضمن القانون التوجيهي للمدينة مصدراً لإقرار مبدأ التشاور، وذلك في الفصل الأول الوارد تحت عنوان المبادئ العامة بموجب نص الفقرة الأولى من نص المادة الثانية التي ورد نصها: التنسيق والتشاور اللذين بموجبهما تُساهم مختلف القطاعات والفاعلين المعنيين في تحقيق سياسة المدينة بصفة منظمة ومنسجمة، وناجعة، انطلاقاً من خيارات محدّدة من طرف الدولة وبتحكيم مشترك، فضلا على الفقرة الرابعة من نفس المادة، والتي تنص على "التسيير الجوّاري الذي بمُوجبه يتم بحث ووضع الدعائم والمناهج الرامية إلى إشراك المواطن، بصفة مباشرة أو عن طريق الحركة الجموعية، في تسيير البرامج والأنشطة التي تتعلق بمحيطه المعيشي وكذا الآثار المترتبة على ذلك وتقييمها".<sup>23</sup>

### 3.4 تقييد نشاط المجتمع المدني، وغياب ثقافة العمل الجماعي.

أثبتت العديد من الدراسات الأكاديمية في مجالي الحقوق وعلم السياسة، وقوف البناء القانوني عائقاً جوهرياً يساهم في تقويض دور المجمع المدني وتنظيماته من ممارسة وظيفته بفعالية في ظل المقاربة التشاركية المحلية في الجزائر، وهذا إن عَقَبنا على التقييد القانوني للممارسات الجموعية وذلك بحجّة تنظيم أعمالها ووظائفها وفقاً لتنظيم أو قانون يفتدّ إدعاءات الجهات الرسمية لفتحها لمجال ممارسة الحريات الفردية والجماعية، وهي بالأساس تضع عقبات قانونية الغرض منا ترسيخ التبعية لتنظيمات المجتمع المدني للدولة وظيفياً. أما فيما يخص المؤثرات السياسية فجلبها يتمحور حول جدلية علاقة الدولة بالمجتمع المدني، ما بين الشد والجذب، وهذا في سياق هامش الحرية النسبية الممنوحة من طرف الدولة، لكن دون السماح لتنظيمات المجتمع المدني من تفعيل دورها الأساسي، وهو مقاومة توجهات وسياسات الدولة في سبيل ترقية متطلبات الافراد وحماية حقوقهم، فضلا على المعوقات التي تفرضها مؤسسات الدولة عليه، المتمثلة في مختلف الضغوطات والقيود الإدارية والتنظيمية والمالية وكذا القانونية.



فإن دور المجتمع المدني في إطار الحكامة المحلية التشاركية في الجزائر، لا يزال يفقد لأطر قانونية تحدّد إطار العلاقة بين تنظيماته وباقي الفواعل المحلية الأخرى وفي مقدمتها المؤسسات الرسمية للدولة، بحيث نجد أن المجتمع المدني مغيب تماما على مرحلة تشكيل المجالس المحلية، وكذا غيابه عن المشاركة في تسيير أعمال الإدارة المحلية، وإن أقر المشرع الجزائري آليات لتمكين المواطنين والجمعيات من المساهمة في صنع القرار على المستوى المحلي، إلا أنه يتضح جلياً ذلك الغموض والتقييد في تنظيمها<sup>24</sup>.

كما يثبت الواقع الجزائري، انغلاق فضاءات التشاور المحلية في وجه تنظيمات المجتمع المدني، فعدد أعضائها محدود ومقتصر على الفاعلين المؤسساتيين التقليديين وهم المصالح اللامركزية للدولة، وأعاون السلطة. ولغياب التشريعات، فإن عددا قليلا جدا من البلديات الجزائرية أقامت أطراً للتشاور مع المجتمع المدني (الجمعيات ولجان الأحياء)<sup>25</sup>. في ظل عدم وجود إرادة توجز مسألة العمل بأشكال التسيير المؤسسة على التعاقد، الشراكة والتواصل الدائم بين الشركاء للتحويل نحو مقاربة أكثر انفتاحاً وتجديداً<sup>26</sup>.

فضلا على غياب ثقافة العمل الجماعي فهي ضعيفة جدا في المجتمع الجزائري، مما انعكس أيضا على واقع عمل الجماعات المحلية ومنظمات المجتمع المدني، التي تفضّل التحرك المنفرد في الغالب، وتعمل بإمكانياتها ووفق حُطّطها الخاصة، لذلك لا نجد في الجزائر جمعيات أو شبكات أو مجالس للبلديات والولايات. ولا شبكات لمنظمات المجتمع المدني على المستوى الوطني، كما أن التشبيك<sup>27</sup> مع الجهات النظيرة في الخارج موجود ولكنه ضعيف جداً، إذ أن عضوية الجماعات المحلية والهيئات اللامركزية والتنظيمات المجتمع المدني الجزائري في التجمعات والشبكات الدولية الموضوعاتية محدود للغاية، وضعف التشبيك، يقلل من حجم ونوعية المساهمات التي يمكن أن تقدّمها تلك التجارب من التشارك للأفكار والخبرات والتجارب الناجحة في مجال الديمقراطية التشاركية والحكامة المحلية<sup>28</sup>.

### 5.3 غياب حكامة المرافق العامة وضعف أدوار القطاع الخاص.

لطالما شكّلت مسألة اصلاح الخدمة العمومية وترقية نشاط المرافق العمومية محورا أساسيا لإدماج الحكامة المحلية التشاركية بالجزائر، باعتبار الجهاز البيروقراطي أحد أضلاع تلكم المقاربة الإصلاحية، فالاصلاحات المتعددة للمرافق العمومية، عرفت حراكاً متميزاً في مجال الخدمات العمومية وكذا تطوير بعض المرافق العمومية، حيث يرتبط مبدأ الحكامة ارتباطاً وثيقاً ومباشراً بمسألة تطوير وعصرنة المرفق العام، حيث يمثل الأخير الأرضية التي



يرتكز عليها مبدأ الحكامة مقابل مرفق عام فعال ونشط، بإمكانه تقديم خدمات رفيعة المستوى بطرق شفافة تراعي مبدأ المساواة أمام المرفق العام.

فرغم موجة الإصلاحات المتتالية للمرفق العام التي عرفتها الجزائر، إلا أن تلك الجهود المبذولة تبقى نتائجها غير كافية مقارنة بتطلعات الجماهير. حيث تحتل الجزائر المرتبة 105 من أصل 180 دولة، لمدرجات مستوى الفساد في القطاع العام لسنة 2018<sup>29</sup>. وتعاني المؤسسات المحلية من ضعف في الالتزام بالقوانين واللوائح الإدارية التي تحكم موظفيها لعدم وجود روادع كافية تجبر الموظف على الالتزام المهني والأخلاقي، ولعل أكبر الأثار السلبية لضعف الالتزام عند الإداريين الذي يؤدي إلى اضراره بالمصلحة العامة يضعف من جهة أخرى ثقة الشعب بالجهاز الإداري المحلي<sup>30</sup>.

وفي المقابل، تبرز أهمية القطاع الخاص في احقاق التنمية المحلية التشاركية، بمدى اسهامه في معالجة القضايا والاشكالات الاقتصادية والاجتماعية المحلية، وتعتبر مشاركة القطاع الخاص في تنفيذ برامج التنمية المحلية في الجزائر من المساهمات الجد مهمة، وهو ما تجسّد في إطار متزايد في تنفيذ البرنامج التكميلي لدعم النمو (2005-2009) وكذلك برنامج توطيد النمو (2010-2014). وهي البرامج التنموية الهادفة لبناء وصيانة البنية التحتية عبر مختلف الوحدات المحلية، علاوة على دوره المهم في تكوين القيمة المضافة وتشغيل اليد العاملة.

وتجد الإشارة، أن القطاع الخاص يلعب دوراً رئيسياً في تعزيز اللامركزية، من خلال تشجيعه للأعمال الخاصة وبالتالي توفير تخصيصات مالية مستحقة للجماعات المحلية في إطار نظام الجباية من جهة، وتعاونه معها في القيام بمختلف مهامها من جهة ثانية، خاصة وأن القطاع الخاص يتميز بقدرته على الابتكار والاحترافية في تقديم الخدمات وفقاً لمواصفات الجودة، إلا أن واقع القطاع الخاص والشراكة المجتمعية في الجزائر محدودة جداً، فهو يعاني من مجموعة من التحدّيات قد تمثّل عقبة في وجهه لتفعيل أدواره بشكل مناسب في خدمة مشروع ادماج المقاربة التشاركية لترقية الحوكمة المحلية، ولعلّ أهم هذه المعوقات يكمن في المعوقات البيروقراطية واشكاليات الفساد، والاحتكار الصريح للمشاريع والبرامج التنموية من قبل المؤسسات الحكومية<sup>31</sup>.

ولتجاوز تلك المظاهر، وجب التوجّه في إطار الشراكة مع القطاع الخاص، إلى خلق روح التنافس وتحسين مستوى أداء الخدمات العامة، وتوسيع نطاق الاختيار أمام المواطنين



ويتم ذلك عن طريق تشجيع الاستثمار المحلي وتخصيص الدعم المادي واللوجستي اللازم لمشاريع الخواص التي تعود فائدتها المادية والبشرية والاشهارية بالمنفعة العامة على المستوى المحلي<sup>32</sup>.

### خاتمة

من خلال ما تم التطرق إليه من خلال عناصر هذه الدراسة، يتضح جلياً صدق فرضيتنا المعتمدة، إذ تُعتبر البنية السوسيو-ثقافية للمجتمع المحلي بصفته فاعلاً في إطار مقارنة الحكامة المحلية التشاركية أحد أبرز الإكراهات التي تعيق إدماج ذات المقاربة، حيث يغيب المنطق التوافقي وتقبل الآخر المختلف عن المجتمع المحلي، فضلاً على البناء القانونية والمؤسساتي الذي لا يحترم خصوصية تلك المجتمعات المحلية، والسلطات الجزائرية في أعلى مستوياتها تعترف بوجود هذه الأزمة، وتعمل على تجاوزها منذ عقود، ولكنها حتى اليوم، لا يبدو أنها تحقق نتائج ملموسة وكافية لتصحيح علاقتها بالمواطن بما يؤسس لبناء وعي مواطناتي، هذه الأزمة تعمق من صعوبة إدماج مقارنة الحكامة المحلية التشاركية، ويصبح مسعى إحلال حكم محلي رشيد بعيد المبتغى، حيث يكسب المشروع صبغة الأجدوى منه، وعبارة عن إجراءات بيروقراطية إضافية في ظل عزوف المواطن وتنظيمات المجتمع المدني عن التفاعل معها.

لذلك، ولأجل تجاوز الإكراهات التي تعترض التنزيل الفعلي لمقتضيات الحكامة المحلية التشاركية في الجزائر، وجب التركيز تطوير النظام الديمقراطي، وذلك من خلال توسيع مشاركة المجتمع المدني في تدبير الشأن العام خصوصاً على المستوى المحلي، مما سيجعل الأفراد يتمتعون بمواطنة كاملة بحكم أن المشاركة السياسية تعد أحد ركائزها. مع ضرورة التحول من النظام التقليدي التي تعتبر فيه الوحدة المحلية مجرد جهاز تنفيذي للدولة على المستوى المحلي إلى وحدة محلية مستقلة تمارس كافة الصلاحيات التي يخولها لها القانون في استقلالية واسعة النطاق في إطار حوكمة محلية لا تتنافى إطلاقاً مع مبدأ وحدة الدولة وعدم قابليتها للتجزئة، مع توسيع هامش اللامركزية وفتح المجال للهيئات المحلية لايجاد مصادر تمويل الذاتي تعزز قدراتها التنموية، وأيضاً أقلمة السياسات العامة المحلية لتستجيب متطلبات وأولويات الإقليم المحلي وتبتعد يشئنا فشيئاً عن كونها استمراراً للسياسة العامة الوطنية. فضلاً على العمل على القياس المستمر لأداء الوحدات المحلية والعمل على تثمين الإنجازات وتقويم الانحرافات وفقاً لمبادئ التسيير العمومي المحلي الرشيد.



كما أن إقامة حكامه محلية تشاركية يقتضي العمل الواسع على المستوى الثقافي والاجتماعي، أي تغيير التنظيم القبلي الذي يقوم عليه المجتمع المدني، عبر إرساء ثقافة الشأن العام هذه الثقافة الجديدة ستسمح باندماج المواطن في تسيير شؤونه المحلية عبر وسائط تشاركية مختلفة. فالانتماء إلى الجماعة يجب أن يكون مبني على روابط المواطنة، عوض الروابط العائلية والتقليدية. وهذا الفعل وحده من شأنه أن يقطع الطريق على السياسات التي تستثمر في تلك المظاهر الباتولوجية (الروابط التقليدية) لتجد تبريراً لسياساتها التي تحاول أن تهيمن على الفضاء العمومي المحلي.

**الهوامش:**

- <sup>1</sup> حواد الرباع، الجماعات الترابية والمجتمع المدني المغربي بين المقاربة التنموية التشاركية والهاجس الأمني التحكيمي، الجزائر، مجلة البحوث القانونية والسياسية، العدد التاسع، ديسمبر 2017، ص ص 17.18.
- <sup>2</sup> أحمد باي ورؤوف هويشات، المقاربة التشاركية كأداة لتفعيل التنمية المحلية في الجزائر، المجلة الجزائرية للأمن والتنمية، الجزائر، العدد 10، جانفي 2017، ص 275.
- <sup>3</sup> عبد السلام بادي، النزعة التفكيكية عند أدونيس (مقاربة تحليلية ابستمولوجية)، المدونة: الجزائر، المجلد 08 العدد 01، مارس 2021، ص 504.
- <sup>4</sup> ليلي لعجال، واقع التنمية وفق مؤشرات الحكم الراشد في المغرب العربي، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة منتوري قسنطينة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2009-2010، ص 59.
- <sup>5</sup> محمد البكوري، مبادئ الحكامة الجموعية بالمغرب، مقال منشور على الصحيفة الالكترونية هبة بريس، تصفح الموقع يوم 2014-12-21.
- <sup>6</sup> منير مباركية، التعاون اللامركزي وتكريس الديمقراطية التشاركية: الأدوار والمساهمات الممكنة في السياق الجزائري، جامعة الجلفة الجزائر: مجلة البحوث السياسية والإدارية، المجلد السادس، العدد الثاني، 2017، ص 280.
- <sup>7</sup> مفيدة بن لعبيدي وناجي عمارة، دور التعاون اللامركزي الأفقي في حوكمة عملية التنمية المحلية -التعاون اللامركزي الجزائري الفرنسي أنموذجاً، مجلة العلوم القانونية والسياسية، العدد 15، جانفي 2017، ص 122.
- <sup>8</sup> فوزي بن عبد الحق، قراءة سياسية في قانون البلدية 10-11 -اصلاح بلدي أم احتواء للتحول الديمقراطي-، مجلة البحوث والدراسات القانونية والسياسية، العدد 14، 2018، ص 107.
- <sup>9</sup> بلال بلغالم، واقع الرقابة الوصائية الممارسة على المجلس الشعبي الولائي في قانون الولاية الجديد، مجلة صوت القانون، العدد الأول، أفريل 2014، ص ص 139، 140.
- <sup>10</sup> عنتر مرزوق، مرجع سبق ذكره، ص 223.



- <sup>11</sup> يساهم الوالي في إعداد قوائم المرشحين للمجالس المنتخبة، يستشار الوالي قبل توجيه أي دعوة للمجلس الشعبي المنتخب، حيث بإمكانه طلب انعقاد الدورات الاستثنائية ويحدّد مدّتها، يتلقى الوالي طلبات استقالة أعضاء المجلس المحلي المنتخب، ويعلن استبدال عضو بأخر في حالة الاستقالة، الوفاة، أو الطرد.
- <sup>12</sup> أنظر مداخلة فاتح بوطيق في اليوم الدراسي حول "الهيئة العليا المستقلة للانتخابات بين مقتضيات الشفافية ومتطلبات نشر الثقافة الانتخابية"، منشورات مجلس الأمة، 2017، ص40.
- <sup>13</sup> مفيدة بن لعبيدي، مرجع سبق ذكره، ص111.
- <sup>14</sup> ويقصد بملتزمات التشريع، مجموعة من الإجراءات التي تمكن الساكنة سواء أفراداً أو جماعات أن يقدموا مبادرات تدخل ضمن الجوانب التشريعية، إذ يعدّ إجراءً جوهرياً وذو قيمة يعزّز مسألة الحكامة المحلية التشاركية، كونه يساهم في ترشيد القرارات عبر إيجاد صيغ قانونية وتشريعية تخدم الساكنة المحلية.
- <sup>15</sup> محمد الأمين أوكيلي، إشكالية مشاركة المجتمع المدني في تجسيد الديمقراطية المحلية في الجزائر: الحدود والحلول، مجلة الدراسات حول فعالية القاعدة القانونية، جامعة عبد الرحمن مير بجاية، 2017، العدد1، المجلد1، ص101.
- <sup>16</sup> منير مباركية، مرجع سبق ذكره، ص280.
- <sup>17</sup> حدّدت المادة رقم 03 من المرسوم رقم 16-190 الوثائق والقرارات التي يمنح المواطن من الاطلاع عليها وهي على النحو التالي: تلك المتعلقة بالحالات التأديبية، المسائل المرتبطة بالحفاظ على النظام العام، القرارات الإدارية ذات الطابع الفردي، سيرالإجراءات القضائية.
- <sup>18</sup> دليلة بوراي، عن مشاركة المواطن في صنع القرار المحلي في التشريع الجزائري، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 17، العدد01، 2018، ص627.
- <sup>19</sup> الاستفتاء الاستشاري المحلي اجراء يمكن المواطن من الادلاء برأيه عن طريق الاقتراع سواء يمنح قبول أو رفض اعتماد مشروع معين، يتم بمبادرة المواطن لارغام السلطات العامة المحلية على عقد مناقشة ديمقراطية حول مختلف الخيارات التي تهم مستقبل بلدية ما.
- <sup>20</sup> المرسوم التنفيذي رقم 95-370، مؤرخ في 15 نوفمبر 1995، يتضمن تنظيم لجنة الهندسة المعمارية والتعمير والبيئة في الولاية وعملها.
- <sup>21</sup> المرسوم التنفيذي رقم 02-312 المؤرخ في 02 أكتوبر 2002، يتضمن انشاء اللجنة الوطنية للسكان واللجنة الولائية للسكان وتنظيمها وسيرها.
- <sup>22</sup> دليلة بوراي، مرجع سبق ذكره، ص628.
- <sup>23</sup> فريد دوشة، الديمقراطية التشاركية على مستوى البلدية في ظل الدستور المغربي 211، والتعديل الدستوري الجزائري 2016، الجزائر: حوليات جامعة الجزائر1، العدد 33، الجزء الثالث، سبتمبر 2019، ص37.



- <sup>24</sup> فريد دبوشة، الشراكة بين مؤسسات المجتمع المدني والسلطات المحلية كأساس لتحقيق الديمقراطية التشاركية المكرسة بموجب الدستور المغربي لسنة 2011 والتعديل الدستوري الجزائري 2016، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، الجزائر 01، العدد 54، ديسمبر 2017، ص 72.
- <sup>25</sup> منير مباركية، مرجع سبق ذكره، ص 281.
- <sup>26</sup> مفيدة بن لعبيدي وناجي عمارة، مرجع سبق ذكره، ص 122.
- <sup>27</sup> يقصد بالتشبيك: أنه وسيلة ناجعة لتبادل المعرفة والمعلومات بين الجمعيات الأهلية والمنظمات الغير حكومية، حول الاحتياجات والحلول والمنافع والمساهمة في نشرها وتداولها. كما يعتبر وسيلة لتقوية المنظمات الغير الحكومية وتعزيز الأداء الديمقراطي وتفعيل الدور التنموي للمجتمع المدني.
- <sup>28</sup> منير مباركية، مرجع سبق ذكره، ص 281.
- <sup>29</sup> منظمة الشفافية الدولية، مؤشر مدركات الفساد 2018، يناير 2019. متفرع على الرابط التالي:  
[file:///C:/Users/Le%20novo/Downloads/Documents/CPI\\_2018\\_Executive\\_summary\\_web\\_AR.pdf](file:///C:/Users/Le%20novo/Downloads/Documents/CPI_2018_Executive_summary_web_AR.pdf)
- <sup>30</sup> عنتر مرزوق، مرجع سبق ذكره، ص 223.
- <sup>31</sup> أحمد باي ورؤوف عويسات، المقاربة التشاركية كأداة لتفعيل التنمية المحلية في الجزائر، مجلة الأمن والتنمية، العدد 10، جانفي 2017، ص 278.
- <sup>32</sup> باديس بن حدة، ديناميات المقاربة التشاركية داخل الإدارة المحلية في ظل الشراكة مع القطاع الخاص، الجزائر، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد 09، العدد 02، جوان 2018، ص 432.