



جامعة محمد بوضياف بالمسيلة  
كلية الحقوق والعلوم السياسية  
قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية



مذكرة تخرج لاستكمال متطلبات لنيل شهادة الماستر في ميدان الحقوق

والعلوم السياسية

شعبة العلوم السياسية

تخصص إدارة محلية

دور الجماعات المحلية في صنع وتنفيذ السياسة العامة المحلية  
- ولاية المسيلة نموذجاً -

إشراف الأستاذ(ة):

د/ مرزاقة زروقي

إعداد الطالبة:

سعيدة أوصيف

أعضاء لجنة المناقشة

الصفة	الجامعة	إسم ولقب
رئيسا	جامعة المسيلة	
مشرفا ومقررا	جامعة المسيلة	د/مرزاقة زروقي
مناقشا	جامعة المسيلة	

السنة الجامعية : 2019/2018م

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ



## إذن بالطبع و الإيداع

الأستاذ زروقي مروان

و بعد الاطلاع على مذكرة الطالب أمريو سعيدة

المعنونة بـ دور الجماعات المحلية في وضع وتنفيذ السياسة العامة المحلية ( ولاية المسيلة توتيميا )

المقدمة لنيل شهادة الماستر تخصص إدارة محلية

تأكدنا من توفر الشروط العلمية الموضوعية و الشكلية، وأذنا له بطبع المذكرة و إيداعها قصد مناقشتها.

التاريخ : 18 / 06 / 2019

الأستاذ المشرف

## تصريح شرفي

### خاص بالالتزام بقواعد النزاهة العلمية

طبقا للقرار الوزاري رقم 933 المؤرخ في 28/07/2016 الذي يحدد القواعد المتعلقة بالوقاية من السرقة العلمية ومكافحتها لاسميا المواد (07، 35، 36، 37، 38).

أنا الممضي أدناه الطالب:

الاسم واللقب: سعيدة أوصيف

تاريخ الميلاد: 10-12-1985 بـ: المسيلة

الحامل لـ (بطاقة التعريف الوطنية، رخصة السياقة) رقم: 101887544

الصادرة بتاريخ: 13-11-2016 عن: دائرة السلال

المسجل بكلية الحقوق والعلوم السياسية بقسم الحقوق تحت رقم: 044985897

والمكلف بإنجاز مذكرة ماستر تخصص: إدارة محلية

بعنوان: دور الجماعات المحلية في وضع وتنفيذ السياسة العامة للحلقة لدراسة المسألة (توجهاً)

تحت إشراف: د. زروق مزارقة

أصح بشرفي أنني ألتزم بمراعاة المعايير العلمية والمنهجية ومعايير الأخلاقيات المهنية والنزاهة الأكاديمية المطلوبة في إنجاز البحث المذكور.

التاريخ: 06.19.2019

مصادقة البلدية



## كلمة شكر

أتقدم بالشكر الجزيل إلى الأستاذة الفاضلة الدكتور (مرزاقه زروقي) التي لم تبخل عليا بإرشاداتها ونصائحها القيمة طوال مشوار هذا البحث. كما أتقدم بالشكر إلى جميع أساتذتنا الكرام خاصة "السعيد كليوات" و"حسام بوعيسي" الذين تفضلوا علينا بتوجيهاتهم القيمة وتعلمنا منهم أن الأخلاق قبل العلم وقمة الأخلاق هي التواضع. كما أتقدم بالشكر لكل المديريات على مستوى الولاية وعلى رأسهم السيد أحمد عويينة" وكذا أشكر زملائي في العمل على دعمهم على رأسهم السيد الأمين العام "بلدية الشلال" بدرة سليم" كما لايفوتني أن أتقدم بالشكر الموصول والإمتنان إلى السيد "السعيد

مسارة"

# مقدمة

أدركت الحكومات رغم تباين أنظمتها واتجاهاتها الفكرية ، على أنها بحاجة إلى دعم ومساندة وذلك لما تتخذه من قرارات وما تقوم به من أعمال متنوعة في جميع الظروف والأوقات، وحتى يتحقق لها ذلك ،فقد أخذت تسعى جاهدة إلى حل المشاكل والاستجابة المطالب 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 تضم فيها فعاليات المجتمع، لذلك 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 لا بد من مشاركة كل كيانات المجتمع وتفاعل كل مستوياته معها فإلتفاف أفراد المجتمع المحلي حول طريقة جماعية للتصرف بمقتضاها في الشؤون المحلية، أمر من شأنه الإسهام في تنظيم وتأطير مشاركتهم في صنع السياسات العامة المحلية، كما يساعد في تحطيم المظاهر التي تنم عليها عن تدهور العلاقة بين مؤسسات الدولة والمجتمع ،والتي يعنى إستفحالها 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 و الإصلاحات 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 المحليين، فالديمقراطية تعتبر أكبر دليل على انفتاح الدولة على مجتمعيها، والتنظيم الإداري المحلي بعد فضاءً خصباً للتطبيق العملي ومجالاً مناسباً لتنظيم مشاركة المواطنين في الحياة السياسية والإدارية والاجتماعية والثقافية في إطار السياسة العامة المحلية.

والتي تعد أيضاً وعاءاً لتجميع مطالب واحتياجات السكان، وجهازاً لتكثيف 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 منهكاً 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 09-90، وقانون 08-90 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، إلا أن الخوض في الحديث عن توقيف أول مسار انتخابي محلي تعددي سنة 1990م، 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 الإصلاحية 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، ما أدى إلى إصدار قانوني 11/10 و 07/12 المتعلقين بالبلدية والولاية على التوالي بسبب تراجع مردود المنظومة 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 لإبراز مبادراتها 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.

## 1- 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 إستقلالية نسبية تتمتع بها للحفاظ على شكل الدولة الموحدة، فإن 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 لتسيير إدارة الجماعات المحلية في الجزائر وإبراز دورها في التقدم بالمجتمع المحلي .

**2- أهمية الدراسة:**

تهدف هذه الدراسة إلى الكشف عن دور الجماعات المحلية في صنع وتنفيذ السياسة العامة المحلية، أو ما يقصد به كل ما يصدر عنها في المجال السياسي ويظهر إرادتها في ممارسة إختصاصاتها، وذلك في ظل النصوص المنظمة لها وما ترسمه وتحدهه 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 تنفيذ السياسة العامة المحلية.

**3-مبررات إختيار الموضوع :****أ- المبررات الموضوعية**

- يعتبر هذا الموضوع من المواضيع الهامة لأنها تحدد العلاقة القوية بين الدولة والجماعات المحلية في مجال السياسات العامة
- ندرة الدراسات الأكاديمية في هذا الموضوع ومحاولة الإسهام ولو بقدر قليل ومتواضع في سد الفراغ على المستوى الأكاديمي.

**ب-المبررات الذاتية :**

- الاهتمام بموضوع الجماعات المحلية كرسبة ذاتية نضرا لحيويته.
- 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-الدراسات السابقة:**

إن بناء هذا التصور جاء بعد الإطلاع على مجموعة من التراكمات العلمية والمعرفية والدراسات السابقة في هذا المجال، كذلك لا يمكن لأي معرفة علمية أن تنتقل وتتواصل دون تواصل في الفكر.

وعلى ضوء الدراسات السابقة انبعثت رغبتنا في بناء الإشكالية 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، عنابة: لسنة 2013 والذي قدم فيه الأسس العامة التي يبني عليها التنظيم المحلي الإداري بالجزائر، كما تحدث عن اللامركزية الإقليمية وأهميتها بالنسبة لكيان الدولة وقوامها وعادة ما تبني على أساس دستوري وإنما تقوم على وحدتين إداريتين هما البلدية والولاية .

-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 الموثيق والدراسات الجزائرية، ثم وضع بالعلاقة القائمة بين السياسة العامة لحماية البيئة من جهة، والجماعات المحلية من جهة ثانية.

-ومن بين دراسات الماجستير بعنوان "الفواعل السياسية ودورها في صنع السياسة العامة في الجزائر" لضميري عزيزة" جامعة باتنة لسنة 2008م، وجاءت الإشكالية: هل كان للتحوّل الديمقراطي الذي عرفته البلاد مع نهايات الثمانينات تأثيرا في عملية رسم وصنع السياسة العامة يجعلها تعبيرا عن محصلة التفاعل بين مختلف الفواعل الرسمية منها وغير الرسمية ؟

حيث استعرضت مفهوم السياسة العامة ومعظم الفواعل الرسمية وغير الرسمية المتدخلة في عملية صنع السياسة العامة في الجزائر .

## 5-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 السؤال محوري نظرحه بالشكل التالي:

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

### - تساؤلات الدراسة:

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

- مامفهوم كل من الجماعات المحلية والسياسة العامة المحلية ؟

- كيف يمكن اعتماد آليات لتفعيل دور الجماعات المحلية في صنع السياسة العامة المحلية؟

- هل الجماعات المحلية بطرق إدارتها وسيورها تحقق أهداف السياسية العامة المحلية، وما مدى قدرتها لاستيعاب الحاجات المحلية المتزايدة ؟

**6- حدود الدراسة :**

- مكان الدراسة :الولاية كعينة في مجال صنع وتنفيذ السياسة العامة المحلية وكل الهيئات التابعة لها وفقا للإحصائيات التي أمدتنا بها المصالح التالية (السكن ،الفلاحة ،البيئة )
- زمان الدراسة :تم تحديد الفترة الزمنية بالسنة الأخيرة 2018.

**7-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 كلما إرتفع 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.

**8- الإطار المنهجي:**

- 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 المسيلة التي أخذناها كعينة والتي يمكن اعتبارها مطابقة لباقى ولايات الوطن ,لذلك كان لا بد من الاستعانة بهذا المنهج لجمع المعلومات والبيانات حول هذه الفواعل في التأثير والمشاركة في صنع وتنفيذ السياسات العامة المحلية والتي يمكن الارتكاز عليها لوصف وتسير دورها في العملية السياسية.

**ب-المنهج التاريخي:**

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

كما اعتمدنا على بعض الإقترابات:

#### أ- نظرية النظم (الإقتراب النسقي):

تقوم هذه النظرية على فكرة أساسية مفادها أن الحياة السياسية عبارة عن نسق موجود في بيئة يتفاعل معها أخذًا وعطاءً، وأبرز من طور هذه النظرية عالم السياسة الأمريكي " دافيد استون " الذي وضع 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 صنع السياسة المحلية عبارة عن مدخلات مهما كان نوعها "بيانات، حقائق، أحداث، ردود أفعال، تأييد"... فكلها تمتد صنع 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 المقتراب من خلال الرجوع إلى النصوص القانونية والدستورية المتعلقة بالجماعات المحلية والمحددة لدورها، ووظائفها، وأيضا ترتيب المسؤوليات فيها.

#### 9- صعوبات الدراسة:

من بين الصعوبات التي واجهتها نقص الدراسات الأكاديمية السابقة في هذا الموضوع وندرة في المراجع على مستوى مكتبة الكلية وكذلك الكليات أخرى .

- المشاكل البيروقراطية في الحصول على المعلومة خاصة في مقر الولاية محل الدراسة

**10- 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 فيه ولاية المسيلة 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 مفهوم الجماعات المحلية، والمبحث الثاني الذي تضمن كذلك ثلاثة مطالب، خصت بالتوضيح السياسات العامة المحلية.

الفصل الثاني: أخذنا فيه واقع الجماعات المحلية في صنع وتنفيذ السياسات العامة المحلية، 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 المحلية.

الفصل الثالث: كإطار تطبيقي للدراسة، حيث بادرننا فيه التطرق لولاية المسيلة بالتعريف بالولاية والبعد التاريخي والتنظيمي في ثلاث مطالب وفي المبحث الثاني تناولنا تجربة ولاية المسيلة في ثلاث قطاعات على المستوى المحلي .

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

# الفصل الأول

الإطار المفاهيمي للجماعات المحلية

والسياسة العامة المحلية

تمهيد:

كل الدول على اختلاف أنظمتها السياسية تسعى للأخذ بنظام الإدارة المحلية أو نظام الجماعات المحلية التي تعبر 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 السياسات العامة المحلية التي هي انعكاس لتنفيذ السياسات العامة الوطنية.

فمن هذا المنطلق، أصبحت الأنظار تتجه نحو نمط تسيير الجماعات المحلية ومحاوله إيجاد الطرق المثلى التي تمكن من الوصول إلى تسيير ذو فعالية ونجاح ويسمح باستخدام الموارد البشرية والمادية بشكل يلائم 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 كل مؤسسة، لأنها لا يمكن أن تعرف نجاحها أو فشلها إلا من خلال مدى رضا وتقبل الأفراد للمشروع المقدم أو السياسة العامة المقدمة، فمن خلال هذه التفاعلات التي تحدث على أرض الواقع، تستطيع الإدارة أن تبني سياساتها وبرامجها، وبالضرورة تسمح هذه العملية لبقاء النظام الإداري وتقدمه وتطوره إلى الأحسن.

## المبحث الأول : مفهوم الجماعات المحلية:

إن نظام الإدارة المحلية كظاهرة قانونية ، لا يرجع تاريخه إلى أكثر من القرن التاسع عشر في إنجلترا لم يكن بالمدن مجالس محلية يشترك فيها المواطنون قبل عام 1835م ، ولعل أول تشريع صدر في هذا المجال هو قانون الإصلاح عام 1832م، ثم تولى بعد ذلك ظهور التشريعات المنظمة للحكم المحلي بها أما فرنسا فلم تنشأ بها المجالس المحلية إلا في عام 1833م ولم يعط تلك المجالس القرارات الإدارية إلا في عام 1884م<sup>(1)</sup>

### المطلب الأول : تعريف الجماعات المحلية:

الجماعات المحلية من الأساليب الإدارية لتسيير الأقاليم المحلية، وهي عكس المركزية الإدارية التي تسمح للمنتخبين المحليين بتسيير شؤون الإقليم المحلي، ومشاركة المواطنين المحليين في تسيير 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 الأنجلوساكسونية وما يدور في فلكها، وهناك من يطلق عليها تسمية الإدارة المحلية (administration locale) وهو ما يطبع النظام الفرنسي والدول التي كانت مستعمرة لها ومن بين التعاريف:  
الجماعات المحلية هي : "مجموعة الأجهزة التنفيذية والفنية على المستوى المحلي تتولى إدارة الشؤون والخدمات العامة ذات الطابع المحلي".<sup>(2)</sup> 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 تنظيم الدولة من شأنه تحقيق اللامركزية الإدارية.  
تعرفها "ابتسام القرام" كذلك أنها: "مقاطعات إدارية ذات شخصية اعتبارية تتمتع بميزانية واختصاصات ومجال خاص الولاية والبلدية ، تشرف على إدارة المجموعة المحلية والأجهزة التابعة عند الانتخاب بالتصويت العام، وهي مؤهلة للتقاضي أمام العدالة وإبرام عقود باسمها".<sup>(3)</sup> إن أهم ما يميز هذا التعريف أن للجماعات المحلية إقليم وسكان وذمة مالية.

1- بومدين طاشمة، الحكم الراشد ومشكلة بناء قدرات الإدارة المحلية في الجزائر، مجلة التواصل، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، العدد 26، 2010، ص 03 .

2-عثمان عزيزي، دور الجماعات و المجتمعات المحلية في التسيير و التنمية بولاية خنشلة (دراسة حالة بلدية قابس وبلدية الرميطة)،

مذكرة شهادة ماجستير في التهيئة العمرانية ، كلية علوم الأرض والجغرافية والتهيئة العمرانية ، جامعة منتوري قسنطينة ، 2008 ، ص 10.

3-الصالح ساكري ، المعوقات التنظيمية وأثرها على فعالية الجماعات المحلية (دراسة ميدانية بولاية باتنة ثلاث بلديات {باتنة-

فسديس - عين التوتة} نموذجاً )، مذكرة شهادة الماجستير في علم الاجتماع تنظيم وعمل ، كلية العلوم الاجتماعية والعلوم

الإسلامية، جامعة محمد خيضر باتنة، 2008 ، ص 21.

## الفصل الأول..... الاطار المفاهيمي للجماعات المحلية والسياسة العامة المحلية

(Modie game) كما عرف الكاتب البريطاني مودي كرام الجماعة المحلية بأنها: "مجلس منتخب تتركز فيه الوحدة المحلية ويكون عرضة للمسؤولية السياسية أمام الناخبين سكان الوحدة المحلية ويعتبر مكملا لأجهزة الدولة"<sup>(1)</sup>

الذي عرفها الفرنسيين و منهم "رونارد" Renard بأنها: «الإدارة المحلية من شأنها تكييف نجد الإدارة العامة من حاجيات ورغبات كل منطقة ذات وجهة محلية"<sup>(2)</sup> تعريف بعض المفكرين اذن الجماعات المحلية هي جماعة إدارية منتخبة، متخصصة تباشر صلاحياتها على أساس التفويض لضمان سلامة حسن سير المرافق المحلية والحفاظ على وحدة الدولة و الالتزام بسياستها العامة ، فوجود هيئات محلية ضروري للتكفل بمسائل تخص منطقة دون أخرى لتراعي خصوصيتها هذه الهيئات تقوم بالدور المكمل لدور الحكومة المركزية.

إن جهازها التنفيذي ينتخب من قبل السكان، ويطلق عليها في الجزائر اسم البلديات والولايات<sup>(3)</sup> ، وباسم المحافظات والمقاطعات في بعض الدول، والتي تتوزع عبر الأقاليم الوطنية سيأتي التفصيل فيها كالتالي:

### 1-تعريف البلدية:<sup>(4)</sup>

حسب المادة الثانية والثالثة من قانون البلدية رقم 11-10 المؤرخ في 20 رجب عام 1432هـ الموافق لـ 22 يونيو 2011م عرفها على أنها:  
-الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة.

-القاعدة الإقليمية اللامركزية ومكان لممارسة المواطنة وتشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير للشؤون 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 الاطار المعيشي للمواطنين وتحسينه ولها هيئتان المجلس الشعبي البلدي ورئيس البلدية.

1- تابتي بوحانة ، محاضرات مقياس الجماعات المحلية ، جامعة مولاي الطاهر-سعيدة-، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، قسم الحقوق.

2- بدري نصر الدين ، الاستقلالية المالية للجماعات المحلية "دراسة حالة ثلاث بلديات"، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير ، جامعة

أي بكر بلقايد-تلمسان ، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير و العلوم التجارية ، تخصص تسيير المالية العامة ، 2011، ص 47

3- عثمان عزيزي ، نفس المرجع السابق ، ص 10.

4- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، قانون رقم 11-10 المؤرخ في . 22 يونيو 2011 المتضمن القانون البلدي الجريدة الرسمية، العدد

37 ، (2011/07/03).

## الفصل الأول..... الاطار المفاهيمي للجماعات المحلية والسياسة العامة المحلية

تحتوي الدولة الجزائرية على 1541 بلدية ، تخضع للقانون رقم 11-10 مؤرخ في 20 رجب عام 1432هـ الموافق لـ 22 يونيو سنة 2011 المتضمن القانون البلدي يتم إنشائها بقانون من السلطة التشريعية .

كما يعرفها معجم العلوم الاجتماعية: " بأنها جماع التنظيم المتمتع بقدر من الحكم الذاتي بمعنى الإدارة اللامركزية في نطاق المدينة أو القرية أو عدة مدن أخرى، مع قدر من رعاية الدولة وبخاصة الحكومة المركزية على هذا الاستقلال الإداري وتسمى هذه الرقابة عادة الوصاية الإدارية ويستعمل البعض لفظ البلدية للدلالة على الهيئة أو المجلس الذي يمارسه نيابة عن المدينة أو القرية لتلك الاختصاصات للبلدية"<sup>(1)</sup>.

إلا أن أكثر التعريفات المعاصرة دلالة لمفهوم البلدية في وقتنا الحاضر هو ذلك الذي يرى بأن: البلدية عبارة عن هاز تخطيطي له صلاحيات تنفيذية لمشروعات تنمية، 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.

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

. 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 الإقليم والتنمية الإقتصادية والاجتماعية والثقافية وحماية البيئة وكذا حماية وترقية وتحسين الاطار المعيشي للمواطنين شعارها من الشعب وإلى الشعب.

. للولاية هيئتان هما: المجلس الشعبي الولائي والوالي<sup>(2)</sup>.

إذن الولاية هي شخص معنوي إقليمي، 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 21/02/2012 المتضمن قانون الولاية.

1- إبراهيم مذكور، معجم العلوم الاجتماعية، مصر: الهيئة العامة للكتاب، 1975، ص 399.

2- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، قانون رقم 12-07 المؤرخ في 21 فيفري 2012 المتضمن القانون الولائي، الجريدة الرسمية، العدد 12. (2012/02/29)

## الفصل الأول..... الاطار المفاهيمي للجماعات المحلية والسياسة العامة المحلية

### المطلب الثاني : أسباب الأخذ بنظام الجماعات المحلية

إن تبني الدولة لهذا النظام يرجع سببه الرئيسي إلى المزايا التي يحققها بالإضافة إلى تخفيف العبء الذي كان مركزا في يد السلطة المركزية التي تدير و تسيير جميع أمور المواطنين من مركز واحد وتمثل هذه الأسباب في :

#### 1/ أسباب إدارية :

يعد نظام الجماعات المحلية من أكثر الوسائل الفعالة فعالية و كفاءة في الأداء وتقديم السلع والخدمة العمومية المحلية لأنه بخلاف النمط المركزي و يمكن تلخيص الأهداف الإدارية فيما يلي :

-تحقيق الكفاءة الإدارية: تعتبر الوحدات المحلية أكثر قدرة وكفاءة في تقديم الخدمات المحلية سكان المحليين.

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

-العدالة في توزيع الأعباء المالية: إن قيام الإدارة المركزية بإدارة المرافق العامة والمحلية لا يؤدي إلى تحقيق العدالة في توزيع الأعباء المالية<sup>(1)</sup>.

#### 2/ أسباب إجتماعية وسياسية :

تعد مشاركة الجماهير في الشؤون المحلية طابعا هاما وحساسا، يفرض ضرورة حكم المجتمع المحلي نفسه بنفسه من خلال إنتخاب ممثلين له وبالتالي ضرورة توسيع قنوات المشاركة في صنع السياسات العامة أمام المواطن المحلي سواء كقيمة أخلاقية تحقيا 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 تسيير شؤونه<sup>(2)</sup> على تنفيذ السياسات التي تطبق عليهم باعتبار ان المشاركة هي الأداة الرئيسية لنظم الحكم والإدارة في تحقيق التنمية المحلية.

#### 3/ أسباب اقتصادية :

وهو عجز الدولة على تسيير 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 والتنمية الشاملة<sup>(3)</sup>.

1- أحمد بلجيلالي، إشكالية عجز ميزانية البلديات، دراسة تطبيقية للبلديات بولاية تيارت، مذكرة شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، 2010، ص 21.

2- عادل بوعمران، البلدية في التشريع الجزائري أجهزة البلدية - مالية البلدية- صلاحيات البلدية، الجزائر، عين مليلة : دار الهدى، 2010، ص 20 .

3- أحمد لكحل، دور الجماعات المحلية في حماية البيئة، الجزائر: دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، 2014، ص 68 .

المطلب الثالث : أركان وأهداف قيام الجماعات المحلية

أولا: أركان 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 (الوظيف الإدارية، السلطة التنفيذية). يرجع سبب ومبرر قيام النظام المركزي إلى وجود مصالح أو شؤون محلية، تتمثل في الضامن الذي يعبر عن اهتمامات واحتياجات سكان الإقليم أوجهة معينة من الدولة تختلف عن الاحتياجات والمصالح الوطنية العامة والمشاركة بين جميع المواطنين بالدولة<sup>(1)</sup>.

ان اعتراف القانون واعتداده بهذا التمايز الموجود حقيقة 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 واللامركزية وفق أسلوبين أساسيين هما :

أ. الأسلوب الإنجليزي : يبين فيه المشرع(القانون) السلطات والاختصاصات المنوطة بالأجهزة اللامركزية رغم تنوعها وتدرجها على سبيل الحصر<sup>(2)</sup>.

أما الحكومة المركزية في فرنسا فهي التي قامت بخلق أجهزة الحكم المحلي، وتولت الاشراف، وقد اعتمد المشرع الفرنسي في تنظيمه للإدارة الإقليمية أو المحلية حيث "اعتبر أن العنصر الأساسي للامركزية يكمن في الطابع الغير محدد للسرد القانوني لصلاحيات المجالس المحلية حسب التشريع الفرنسي"، هو الأسلوب نفسه الذي اتبعه المشرع الجزائري في تنظيمه للإدارة المحلية.

ب. الأسلوب الفرنسي : مقتضى هذا الأسلوب أو التصور أن يعمد 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 هذه الطريقة حينما ذكر السلطات والصلاحيات.\*

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 ص 41-42

\* - الإقليم Département Région المحافظة commune\* تقوم اللامركزية الإقليمية في فرنسا حاليا على : البلدية

وكلها تتمتع بالشخصية المعنوية.

## الفصل الأول..... الاطار المفاهيمي للجماعات المحلية والسياسة العامة المحلية

حيث نجد أن الحكم المحلي في إنجلترا قد سبق الحكم المركزي، بمعنى أن الوحدات أو المقاطعات ظلت بعد انضمامها للوحدة القومية المركزية تحتفظ ببعض حقوقها وقوانينها القيمة، وعليها من هنا نشأ الفرق في نشأ الحكم المحلي في كل من فرنسا وإنجلترا، وقد ظل هذا الأثر التاريخي تأثير على مفهوم الحكم المحلي في النظامين الإنجليزي والفرنسي، إلا أن كلاهما قد تأثر تأثيرا كبيرا على التشريعات الإدارية في سائر نظم الحكم في العالم.

### 2 / انشاء وقيام أجهزة محلية مستقلة ومنتخبة

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

ب الانتخاب".: بعد تشكيل الاجهزة والهيئات المحلية بالانتخاب من شروط قيام

النظام المركزي بل أن هناك رأيا فقهيها يربط بين اللامركزية، وتشكيل مجالس الوحدات اللامركزية بالانتخاب وجودا وعدما. فقد تتطلب الأوضاع-أحيانا-استبدال الانتخاب بالتعيين بالنسبة لبعض أعضاء هيئات الإدارة المحلية أو الاعتماد على أسلوب التعيين-أساسا-كما هو الحال بالنسبة لصورة اللامركزية المرفقية (المؤسسات العامة)<sup>(1)</sup>.

### 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 المصالح والشؤون (الركن الثاني)، فإن مدى ذلك الاستقلال لن يكون مطلقا، بل سيكون محدودا في نظام المركزية الإدارية وإلا انتقلنا إلى نظام اللامركزية السياسية<sup>(2)</sup>.

1- محمد صغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر: 3، 201، ص 19.

2- سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، مصر: دار الفكر العربي، 1989، ص 89.

ثانيا : أهداف 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 البت النهائي في حدود ما يخول لهم من سلطات وهي كالتالي:

1/ أهداف سياسية

تمثل الجماعات المحلية الركيزة أو الدعامة 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 المحلية المنتخبة "تعد المدرسة النموذجية الديمقراطية"، 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 المحلية ترمي من ناحية أخرى إلى تدعيم الوحدة الوطنية وتحقيق التكامل القومي ومجابهة المخاطر التي قد يتعرض لها الوطن وقت الأزمات والكوارث وغيرها<sup>(1)</sup> ، كما تهدف الجماعات كذلك إلى:

تكريس مبادئ النظام الديمقراطي في الدولة، لاسيما على المستوى المحلي.

منح الناخبين والمنتخبين على حد سواء، اختيار من يمثلهم والتميز بين أفضلهم خاصة إذا تكررت العملية عدة مرات وهي عملية تدريب لأعضاء المجالس المحلية على الممارسة السياسية للديمقراطية في الشؤون المحلية.

مواجهة الأزمات خاصة في أوقات الحروب والأزمات فلا يحتل النظام بمجرد اختلال أمن

العاصمة والحكومة المركزية.

2/ أهداف إدارية وإقتصادية:

إن فلسفة الجماعات لاتدور جميعها حول الأهداف السياسية السابق الإشارة إليها وإنما تتبلور كذلك في كونها مسألة إختيار لأفضل الوسائل وتحقيق الأهداف الإدارية والإقتصادية، وهذه الأهداف تتمثل أساسا في:

يتحقق استقلال الهيئة المحلية بتفتيت وتوزيع سلطات وامتيازات الوظيفة الإدارية في الدولة بين

السلطات الإدارية اللامركزية، مما يتيح لهذه السلطات أن تنفرغ لأمهام المسائل وآلياتها تاركة

1- عادل بوعمران، نفس مرجع سابق ، ص ص 21-22.

## الفصل الأول..... الاطار المفاهيمي للجماعات المحلية والسياسة العامة المحلية

التفاصيل والجزئيات لتلك الهيئات، الأمر الذي يؤدي في الواقع إلى تحقيق الجودة والاتقان 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.  
تخفيف العبء على الإدارة المركزية، خاصة بعد التوسع الكمي في وظائف واختصاص 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<sup>(1)</sup>.

### 3/ أهداف إجتماعية:

تتمثل في تركية 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 والإقتصادية والاجتماعية، بحيث أصبحت الدولة الحديثة مثقلة بالتزاماتها تجاه ال أفراد.

كل هذه الظروف جعلت من العسير على السلطة المركزية أن تجمع بين يديها كل مقاليد الأمور ومن هنا بدأ التفكير في نقل بعض الأنشطة والاختصاصات إلى هيئات إقليمية أو مصلحة مباشرة استقلالاً عن الدولة وعلى نحو يسمح بإشراك أفراد المجتمع المحلي في إدارة شؤونهم بأنفسهم<sup>(2)</sup>.  
فمن المعروف أن كل إقليم من أقاليم الدولة له رغباته ومصالحه المتميزة، فاحتياجات إقليم صناعي تختلف عن احتياجات إقليم زراعي أو تجاري أو سياحي، ومن هنا كان من اللازم أن يستقل كل إقليم بإدارة مشروعاته ومرافقه المختلفة حسب حاجات وامكانياته وبواسطة أشخاص على دراية بهذه الحاجات والامكانيات.

1- أحمد لكحل، نفس المرجع السابق، ص 30

2- jean berrand ,jean feranses auby ,droit de descollexvitivtés lecoles,persses

universiteire de France,september1990,p42.

## المبحث الثاني: مفهوم السياسة العامة المحلية

تشكل السياسة العامة المحلية أحد المفاهيم المستحدثة في دراسات الإدارة العامة والتي أصبحت اليوم أحد أخصب المواضيع وأعقدها، حيث لقيت إهتماما بالغا وتداولوا واسعا من طرف الباحثين والمختصين في علم الإدارة العامة والعلوم السياسية.

### المطلب الأول: تعريف السياسة العامة المحلية وعلاقتها ببعض المفاهيم

#### أولا: تعريف السياسة العامة المحلية

بداية وقبل التطرق إلى بيان مدلول السياسة العامة المحلية، ينبغي بدهة التطرق إلى السياسة العامة في حد ذاتها، ذلك أن هذه الأخيرة تعتبر بمثابة الأصل والأساس التي تبنى عليه السياسات العامة المحلية، والاطار التنظيمي والموضوعي لها، مما يستوجب السؤال عن ما المقصود بالسياسة العامة؟

إن دراسة المفاهيم المتعلقة بالسياسة العامة هي: "دراسة لما يفعله وما لا يفعله النظام السياسي للإجابة على هذا السؤال الذي طرحه "هارولد لازويل": "من يحصل على ماذا ومتى وكيف؟، أو هي "التوزيع أو التخصيص السلطوي للقيم"<sup>(1)</sup> عرف "أحمد رشيد" السياسة العامة بأنها خطط أو برامج أو أهداف عامة أو كل هذه معا، يظهر منها اتجاه للحكومة لفترة زمنية، بحيث يكون لها مبرراتها، وهذا يعني أن السياسة العامة هي تعبير عن التوجيه السلطوي أو القهري لموارد الدولة والمسؤول ن التوجيه هي الحكومة<sup>(2)</sup>. ويرى "فهمي خليفة الفهداوي" بأن السياسة العامة هي تلك المنظومة الفاعلة (المستقلة والمتغيرة والتكيفة والتابعة) التي تتفاعل مع محيطها، والمتغيرات ذات العلاقة من خلال استجاباتها الحيوية بالشكل الذي يعبر عن نشاط المؤسسات الحكومية الرسمية وسلطتها المنعكسة في البيئة الاجتماعية المحيطة بها، عبر الأهداف والبرامج والسلوكيات المنتظمة، في حل القضايا ومواجهة المشكلات القائمة والمستقبلية والتحسب عنها<sup>(3)</sup>.

1- أحمد طيب، دور المعلومات في رسم السياسة العامة في الجزائر دراسة حالة المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في التنظيم السياسي والإداري، جامعة الجزائر، كلية العلوم السياسية الاعلام، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، 2006، ص 02

2- أحمد رشيد، نظرية الإدارة العامة: السياسة العامة والإدارة، ط5، القاهرة: دار المعارف، 1981، ص 83.

3- فهمي خليفة الفهداوي، السياسة العامة -منظور كلي في البنية والتحليل- عمان: دار المسيرة، 2001، ص 38.

## الفصل الأول..... الاطار المفاهيمي للجماعات المحلية والسياسة العامة المحلية

كما يعرفها "علي الشرفاوي" من وجهة نظر إدارية أن السياسات كمدخل تخطيط تختص بالتعاملات مع قرارات الأهداف، وإستخدامها يضمن الإدارة توجيه بذائل القرارات في الاتجاهات الصحيحة، وتختص بقرارات توحيد وتوافق الارشادات والتوجيهات، وتستطيع القضاء على التضارب والتنازع في الجهود المبذولة وتختص بقرارات تحديد واختيار ومزج الموارد المتاحة، باستخدامها تستطيع الإدارة ضمان فاعلية التنفيذ والارتقاء بالاداء<sup>(1)</sup>.

إنطلاقا من هذه التعاريف نتكلم عن المجال العام للسياسة العامة، فإننا نذكر المنظورات الثلاث للسياسة العامة:

من منظور ممارسة القوة، من منظور تحليل النظام، من منظور عمل الحكومة وهي:

ومنه يمكن القول أن السياسة العامة هي مجموعة أو سلسلة من القرارات تتعلق بشأن من الشؤون العمومية كالتعليم، الصحة، الدفاع، السكن، الشؤون الخارجية. إن طبيعة السياسة العامة جعل منها حقلا دراسيا علميا يتناولها في شقها المحلي أو الوطني يستقطب الكثير من المعاني كالحكومة المحلية، المصالح المحلية والوطنية، الإدارة العامة المحلية.

ومنه نستنتج أن السياسة العامة المحلية هي برنامج عمل حكومي أو سلسلة من القرارات أو القوانين لتحسين الأوضاع المعيشية للمجتمع المحلي وتتناول السياسة العامة المحلية القضايا والمشاكل التي تخص الأقاليم المحلية مثل: نقص المياه، حوادث المرور، السكن، الصحة، التعليم... إلخ

ثانيا: علاقة السياسة العامة المحلية ببعض المفاهيم

يتداخل مفهوم السياسة العامة المحلية بمفاهيم أخرى يمكن أن تتشابك معها أو لها صلة مباشرة معها ومن هذه المفاهيم: التنمية المحلية، الإدارة المحلية، التنمية السياسية، التنمية الاجتماعية والإقتصادية

### 1/ السياسة العامة المحلية والتنمية المحلية

فالتنمية المحلية هي مجموعة العمليات التي يمكن من خلالها تضافر الجهود المحلية الذاتية، والجهود الحكومية لتحسين نوعية الحياة الإقتصادية والاجتماعية والثقافية والحضارية للمجتمعات المحلية، وإدماجها في منظومة التنمية الوطنية الشاملة لكي تشارك مشاركة فعالة في التقدم على

1- علي الشرفاوي، السياسات الإدارية، الإسكندرية: الدار الجامعية، 1987، ص 13.

## الفصل الأول..... الاطار المفاهيمي للجماعات المحلية والسياسة العامة المحلية

المستوى الوطني ، وهي العمليات التي توحد بها جهود كلا من الأهالي ووجود السلطات الحكومية لتحسين الأحوال الإقتصادية والاجتماعية والثقافية . للمجتمعات المحلية وتحقيق تكاملها في إطار حياة الأمة ومساعدتها على المساهمة التامة في التقدم الوطني.(1)

ومن خلال ما سبق يظهر بأن للدولة دور أساسي في تحقيق التنمية على مستوى الأقاليم المحلية بحكم أن موكول لها تمويل مشاريع التنمية المحلية كطرف رئيسي رفقة الجماعات المحلية، مما يدفع إلى الجزم بان التنمية المحلية في أصلها تعكس برنامج حكومي تتبناه السلطة المركزية، لتحسين أوضاع المجتمع المحلي.

### 2/ السياسة العامة المحلية والإدارة المحلية

الإدارة المحلية هي أسلوب من أساليب التنظيم المحلي يتضمن توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية وهيئات محلية مستقلة تمارس ما يناط إليها من اختصاصات تحت إشراف الحكومة المركزية، انما نقل الصلاحيات الإدارية من المركز إلى الهيئات المحلية في الأقاليم مع احتفاظ المركز بدور رقابي ملموس على الهيئات المحلية، وفعالية الادارة تظهر بشكل واضح في ظل اللامركزية الإدارية، حيث تمكن من الإسراع في تنفيذ مشاريع التنمية الإقتصادية والاجتماعية وتحقيق الأهداف المرسومة(2)

ومنه يمكن القول إن الإدارة المحلية هي همزة وصل بين الحكومة المركزية والهيئات المحلية، فهي تختص بالشؤون والاهتمامات المتعلقة بالمجال الإداري.

### 3/ السياسة العامة المحلية والتنمية السياسية

يقصد بالتنمية السياسية على أنها عملية تغيير اجتماعي متعدد الجوانب غايته الوصول إلى مستوى الدول الصناعية، فهي مقدمة التنمية الإقتصادية ونمط سياسات المجتمعات الصناعية، وتحديث سياسي وتنظيم الدولة القومية وتنمية إدارية وقانونية وتعبئة ومشاركة جماهيرية وبناء الديمقراطية والاستقرار(3).

1- مصطفى الجندي ، الإدارة المحلية واستراتيجياتها. الإسكندرية: منشأة المعارف، 1987 ، ص 131

2- زيد منير عيوي ، سامي محمد هشام حريز ، مدخل إلى الإدارة العامة بين النظرية و التطبيق . الأردن: عمان ، دار الشروق ، 2006، ص 43.

3- عبد الرحمان بروق، التنمية السياسية والتحديث، بغداد: الذاكرة للنشر والتوزيع، ص 51

## الفصل الأول..... الاطار المفاهيمي للجماعات المحلية والسياسة العامة المحلية

ويرى " أحمد السعدون" أن التنمية السياسية هي جزء من التنمية الشاملة والتي يقصد بها على وجه الخصوص تلك العملية التي يحدث بمقتضاها تغيير في القيم والاتجاهات السياسية والنظم والبناءات وتدعيم ثقافة سياسية جديدة بحيث يؤدي ذلك إلى مزيد من التكامل للنسق السياسي ومنه يمكن القول أن التنمية السياسية تسعى لتحسين النظام السياسي داخليا وخارجيا والارتقاء به إلى مستوى أداء أفضل، فهي تعمل على استحداث نظام سياسي عصري بديل يسمح بالمشاركة والتعبير على آراء أفراد المجتمع المحلي.

### 4/ السياسة العامة المحلية والتنمية الاجتماعية

اختلف المفكرون الاجتماعيون في تحديد مفهوم التنمية الاجتماعية حيث عرفها " ريتشارد وارد " بأنها منهج علمي وواقعي لدراسة وتوجيه نمو المجتمع من النواحي المختلفة مع التركيز على الجانب الإنساني منه، وذلك بهدف إحداث التكامل والترابط بين مكونات المجتمع، ويعرفها "عبد المطلب غانم " بأنها دراسة الفاعلين وأدوارهم وأوضاعهم الاجتماعية في علاقاتهم بالإسهام في تحقيق الاندماج في المجتمع أو في تفكك المجتمع<sup>(1)</sup>.

فالتنمية الاجتماعية تسعى إلى تقديم الخدمات الاجتماعية التي تقدم في مجالات الصحة، التعليم، السكن وتنمية المجتمعات المحلية إلى مستوى أرقى.

### 5/ السياسة العامة المحلية والتنمية الاقتصادية

التنمية الاقتصادية هي مجموع الإجراءات والسياسات والتدابير تعتمد عليها الدولة بقصد زيادة الدخل الفردي وتطوير الاقتصاد الوطني وتحقيق الاكتفاء خلال فترة زمنية محددة ، فهي تعني الانتقال من حالة التخلف إلى حالة التقدم، وتعد العوامل الاقتصادية أحد العوامل في تحقيق الديمقراطية وحدوث التحول السياسي<sup>(2)</sup>

كما يرتبط مفهوم السياسة العامة المحلية والوطنية بمفاهيم أخرى، يمكن أن تتشابه معها أو لها صلة مباشرة معها، ومن هذه المفاهيم هي: صنع السياسة العامة وتحليل السياسة العامة، واللذان يمكن التفصيل فيهما فيما يلي:

1- السيد عبد المطلب غانم ، دراسة في التنمية السياسية، القاهرة: مكتبة نضرة الشرق ، 1981 ، ص 113.

2- رمضان عبد السلام حيدر ، " الجوانب المعرفية لدراسة التنمية السياسية " . مجلة العلوم الاقتصادية والسياسية ، العدد الثالث،

2014، ص ص 17-18.

## 1/ تعريف صنع السياسة العامة:

أصبحت عملية صنع السياسة العامة عملية ديناميكية تمر بعدة مراحل، وتتمخض عنها عدة تفاعلات ناجمة عن البيئة الداخلية والخارجية، وفي هذا الاطار يمكن اعتبار " صنع السياسة العامة عملية سياسية تتضمن صراعا بين أفراد وجماعات، أحيانا كفاحا ونضالا من أجل قضايا سياسية ومشاكل عامة، وفي هذا السياق يعرف " أحمد سعيّفان " بأنها: " هي تعبير عن الرغبة الحكومية بالعمل، أو الامتناع عن العمل، وهي مجموعة مبنية ومتماسكة من القرارات والإنجازات يمكن غزوها لسلطة عامة محلية، وطنية أو فوق وطنية، فتضم أربعة عناصر وهي: الهدف، اختيار الأفعال التي تحقّقه، إعلان الفاعلين لهذه السياسة، تنفيذ هذه السياسة"<sup>(1)</sup>.

أما صنع القرار فيتم من طرف العاملين في الجهاز الإداري في كافة المستويات المركزية والمحلية، كما أن أهداف السياسة العامة المحلية ذات طبيعة حيوية ديناميكية، بينما يغلب الطابع الروتيني على عملية صنع القرار.

وحتى تكون أكثر وضوحا نقف على مجمل الاختلافات الجوهرية بين العمليتين، فعملية صنع القرار تعرف بأنها: " عملية المفاضلة بين البدائل والحلول المتاحة، واختيار أكثر هذه الحلول صلاحية لتحقيق الهدف من حل المشكلة". ولإزالة اللبس بين العمليتين فإن عملية صنع القرار هي: " عملية روتينية تتعلق بأهداف محددة، عكس صنع السياسة العامة المحلية كانت أو وطنية، والتي تعد محصلة مجموعة من المؤثرات والقوى وتعتبر عملية مائعة وحركية وشاملة".

## 2/ تعريف تحليل السياسة العامة:

إن تحليل السياسة العامة تمثل عملية منهجية للوصول إلى أنجح الحلول المتاحة للمشكلات والقضايا التي تواجه المجتمعات والحكومات والدول، حيث تعود نشأته كعلم إلى الكاتب "هارولد لازويل" الذي ظهر في خمسينات القرن الماضي، ومنه كانت الدعوة إلى ضرورة التركيز على تحليل مخرجات النظام السياسي.

يعرف " السيد يسين" مصطلح تحليل السياسة العامة بأنه: " ذلك الجهد الهادف إلى توضيح الآثار التي يمكن أن تنجم عن اختيار حل واحد أو حلول عدة سواء تم ذلك بطريقة قبلية أو

1- أحمد سعيّفان، قاموس المصطلحات السياسية والدستورية والدولية، بيروت: مكتبة لبنان، 2004، ص 213.

## الفصل الأول..... الاطار المفاهيمي للجماعات المحلية والسياسة العامة المحلية

بعديّة"<sup>(1)</sup>. غير أن هذا التعريف لا يدلنا بصدق عن العمليات التي يتم من خلالها التحليل والمناهج المستخدمة وبشكل واضح.

" فيرى أن عملية تحليل السياسات عملية ترتبط بمناقشة المشكلات المجتمعية، أما "سميث بروس" **Smith Bruce** وتفسير القيم والأهداف، وتطوير الخيارات وتنفيذها تقومها"<sup>(2)</sup>.

### المطلب الثاني: فواعل السياسة العامة المحلية

أضحت عملية صنع السياسة العامة عملية ديناميكية ذات مراحل عديدة، تتضمن صراعا بين أفراد وجماعات، أحيانا كفاحا ونضالا من أجل الخيارات حول القضايا السياسية والمشاكل العامة، إنها على حد تعبير أحمد سعيقان" تعبير عن الرغبة الحكومية بالعمل أو الامتناع عن العمل وهي مجموعة مبنية ومتماسكة من القرارات والإنجازات يمكن غزوها لسلطة عامة محلية وطنية أو فوق وطنية فتضم أربعة عناصر وهي: الهدف، اختيار الأفعال التي تحققه، إعلان الفاعلين لهذه السياسة، تنفيذ هذه السياسة"

ومن خلال هذا السياق فان الحديث عن صنع السياسة العامة المحلية، يتطلب الوقوف على الفواعل التي تشارك في صنعها وتنفيذها فهناك فواعل رسمية: تتمثل في سلطات الدولة، الجماعات الإقليمية، المؤسسات الإدارية العمومية، وفواعل غير رسمية تتمثل في القطاع الخاص، المجتمع المدني المحلي، الرأي العام المحلي إلى جانب المؤسسات البحثية المتمثلة في الجامعة حيث سيتم التفصيل فيهم فيما يلي:

#### أولا: الفواعل الرسمية

إن الفواعل الرسمية هي الفواعل التي تحتل المراكز السامية في عملية صنع السياسة العامة إنطلاقا من الصلاحيات التي تمنحها إياها القوانين الدستورية، فمساهمتها في هذه العملية يكون بناء على السلطات الدستورية للتصرف وفعل اتخاذ القرار، وتنحصر هذه الفواعل في:

1- السيد بسين، السياسات العامة-القضايا النظرية المنهجية-، مصر: دار النهضة المصرية، 1988، ص 03.

2- Bruce.L.Smith , Public policy and participation Engaging Citizens and Community in the Développement of Policy " ,Canada: Population and Public Health Branch Atlantic Regional Office, Septembre 2003, p5.

## 1/ السلطة التشريعية:

تعتبر من أهم السلطات في الدولة وهي السلطة المخولة دستوريا بإقرار النظم والقوانين والسياسات العامة بعدما تستكمل المراحل والخطوات التي تنص عليها القوانين النافذة في كل دولة<sup>(1)</sup>

إن طريقة انتخاب هذه المجالس تؤثر بشكل كبير على أنواع السياسة التي تتبناها، كما يؤثر على محتواها، فطريقة الانتخاب والترشيح كلها تؤثر على عمل السلطة التشريعية حيث يتراوح أعداد أعضاء المجالس بين أقل من مئة وأكثر من ألف حسب سعة الدولة وعدد سكانها، ويقوم أعضاء هذه المجالس بالتشاور والنقاش حول السياسات العامة المحلية المعبرة عن القضايا المعروضة عليهم من قبل الجهات المعنية فمعظم السياسات العامة المحلية والقوانين والقواعد المهمة تحتاج إلى النظر فيها والموافقة عليها رسمياً أو شكلياً من قبل هؤلاء المشرعين لتصبح قوانين نافذة<sup>(2)</sup>.

## 2/ السلطة التنفيذية:

تتكون من المسؤولين السياسيين المعنيين بأداء الحكومي والنهوض بأعباء المجتمع، بدءاً من رئيس الدولة ورئيس الوزراء فالوزير ومن لديهم سلطات حقيقية في سن القوانين والنظم وتنفيذها، إن دور الجهاز التنفيذي يتمثل في معاون للسلطة التشريعية في صنع السياسات العامة، ودور السلطة في صنع السياسات العامة المحلية أشد وأقوى في صنع السياسات الخارجية<sup>(3)</sup>.

## 3/ السلطة القضائية:

إن مهمة هذه السلطة: هي تحقيق العدالة وذلك من خلال القانون وتطبيقه على الوقائع المعنية التي تعرض عليها في النزاعات، ومن خلال استخدام المحاكم سلطتها في تفسير ما هو مطلوب من القانون الجديد أو السياسة العامة الجديدة، ومعرفة ما هو مطلوب من الناس إزاء سلوكياتهم وتصرفاتهم نحو الأولويات القضائية، كما أن المحاكم ضمن عملية صنع السياسة العامة المحلية تلعب دور الوسيط بين واضعي السياسة العامة ومطبقيها من خلال التوضيح والتفسير السليم والقانوني المقصود من السياسات العامة.

1- عامر خضير الكبيسي ، السياسات العامة: مدخل لتطوير أداء الحكومات، القاهرة : المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2008، ص 94.

2- فهمي خليفة الفهداوي، مرجع سابق ، ص 95.

3- عامر خضير الكبيسي، مرجع سابق، ص 95.

### ثانيا: الفواعل غير الرسمية

هي جهات مستقلة إلى حد كبير عن الحكومات لها أهداف إنسانية أو قانونية تلعب دور كبير في صنع السياسة العامة يستدعي وجود منظمات فاعلة تقوم بالربط بين الدولة والمواطنين ومن هذه الفواعل نجد: القطاع الخاص، المجتمع المدني المحلي، المؤسسات البحثية.

### 1/القطاع الخاص

هناك تعريفات متعددة ومختلفة للقطاع الخاص، من بينها تعريف " سلوى الشعراوي جمعة " بأنه: "مجموع المنظمات أو الجمعيات التي يؤسسها رجال الأعمال، وتستعمل أساليب مختلفة ومتنوعة لحماية مصالحها الخاصة، وتتنوع مؤسسات هذا القطاع بحسب النشاط الذي تمارسه"<sup>(1)</sup>، حيث يشمل القطاع الخاص المشاريع الخاصة للتصنيع والتجارة والمصارف وكذا القطاع غير المؤطر في السوق، وباعتبار التنمية البشرية المستدامة تتوقف على خلق فرص للعمل والتي من شأنها تحسين مستويات المعيشة، وبالتالي أدركت العديد من الدول أن القطاع الخاص يمثل طرف أساسي في توفير فرص العمل والتخفيف من البطالة خاصة على المستوى المحلي.

لهذا سعت الحكومات بتشجيع وتنمية القطاع الخاص في إطار ما يسمى الحكمانية الإقتصادية، بحيث تعمل على جعل هذا القطاع مستداما بواسطة العديد من الآليات<sup>(2)</sup>:

- خلق بيئة إقتصادية كلية مستقرة وإيجاد سوق تنافسية.
- تعزيز المؤسسات لخلق فرص العمل التأكيد على حصول المعوزين على القروض.
- جلب واستقطاب الاستثمارات والمساعدة على نقل المعرفة التكنولوجية.
- تعزيز دولة القانون.
- تقديم الحوافز.

1- سلوى الشعراوي جمعة، إدارة شؤون الدولة والمجتمع: تحليل السياسات العامة في الوطن العربي، القاهرة: مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، 2002، ص 34.

2- قادري مباركة، تقييم السياسة العامة المحلية في الجزائر -دراسة حالة: الخدمات الصحية بالمؤسسة الاستشفائية العمومية محمد بوضياف، مذكرة شهادة ماجستير سياسات عامة وتنمية، قسم العلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولاي الطاهر-سعيدة، 2015-2016، ص 41.

## 2/ المجتمع المحلي:

يعرفه الدكتور العربي ولد خليفة المجتمع المحلي الجزائري بأنه " شبكة منظمة أو شبه منظمة من النخب والقيادات السياسية والثقافية والاجتماعية تتمتع بالقدرة على الحركة والرد السريع والتأثير على مراكز القرار والإعلام بوجه خاص<sup>(1)</sup> ، فمن الصعب فصل المجتمع المدني عن الدولة، حيث أصبح الحديث عن علاقات غير مباشرة تتوسطها مؤسسات وتنظيمات المجتمع المدني وتكمن أهمية هذا الأخير في قدرته على تأطير المواطنين للعمل التطوعي في الشأن العام والتنمية التشاركية ومنه ينبغي على هيئات المجتمع المدني المحلي أن تعتمد أساليب اشراك المواطنين في العمل المشترك مع السلطة المحلية والأجهزة الرسمية لمؤسسات الدولة في إطار الاشراف والمراقبة والمشاركة في تنفيذ المشاريع.

## 3/المؤسسات البحثية:

تعتبر الجامعة مؤسسة من مؤسسات التعليم العالي وهي وسيلة أساسية للتنمية الثقافية والعلمية، فهي تقوم بتكوين الفرد علميا وذلك بهدف إعداد إطارات في مختلف التخصصات العلمية وبمختلف المستويات الإقتصادية والسياسية والاجتماعية، وتعتبر أيضا الجامعة مؤسسة تعليمية ومركز للإشعاع الثقافي ونظاما ديناميكيا متفاعل العناصر، تنطبق عليه مواصفات المجتمع البشري، حيث يؤثر مجتمع الجامعة ويتأثر بالظروف المحيطة<sup>(2)</sup>.

أما المشرع الجزائري فيرى الجامعة مؤسسة عمومية ذات طابع إداري تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وهي موضوعة تحت سلطة الوزير المكلف بالتعليم العالي، تساهم في نشر المعارف وإعدادها وتطويرها وتكوين الإطارات اللازمة للتنمية البلاد

ومنه يمكن القول أن الجامعة مؤسسة تعليمية من أهم المؤسسات الاجتماعية تستهدف البحث عن الحقائق ونقلها عبر الأجيال، فهي أداة للمعرفة تقوم بالاستثمار والتنمية في الموارد البشرية.

1- منصور مرقومة، المجتمع المدني والثقافة السياسية المحلية في الجزائر، بين الواقع والنظرية، دفاثر مخبر المسألة التربوية في الجزائر في ظل التحديات الراهنة، عدد 14 فيفري 2018، ص 70.

2- مركز البحوث التربوية، دراسات في التنظيم الجامعي وتنظيمه، المجلد الخامس، قطر، ص 195.

المطلب الثالث: خصائص السياسة العامة المحلية

تتميز خصائص السياسة العامة المحلية على توضيح الغموض والنقص تلك التعاريف مما يساعدنا على فهم عملية صنع وتنفيذ السياسة العامة المحلية فيما يلي:

1-السياسة العامة ذات سلطة شرعية: حيث بمجرد إقرار سياسة عامة معينة من قبل صانعيها، لا بد من إصدار قانون بشأنها أو مرسوم.

2-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<sup>(1)</sup>.

3-السياسة العامة تشمل على الاعمال الموجهة نحو أهداف مقصودة ولا تشمل التصرفات العشوائية والعفوية التي تصدر عن بعض المسؤولين، أو الأشياء التي تحدث آنيا<sup>(2)</sup>.

4-السياسة العامة قد تكون إيجابية في صياغتها أو سلبية، فهي قد تأمر بالتصرف باتجاه معين، وقد تنهي قيام بتصرفات غير مرغوبة، وقد يعد سكوتها أو عدم التزامها بالتصرف إزاء ظواهر معينة بمثابة توجه. فالجماعات المحلية قد تتبنى مثلا: سياسة عدم التدخل إزاء ظاهرة معينة أو في ميدان ما<sup>(3)</sup>.

5-السياسة العامة تحتوي على أسلوب معين من الإجراءات الحكومية التي ينفذها أشخاص رسميون بدلا من قرارات لم تصل إلى مرحلة الانتهاء من تنفيذها. وبالتالي فهي تمثل ما تقوم الحكومات فعلا بتطبيقه مثل القضاء على مشكلة البطالة، أو الحد من التضخم أو مشكلة السكن أو الصحة...إلخ.

6-السياسة العامة تمتاز بالشمول وتهدف إلى تحقيق المصلحة العامة، وليس المصالح الخاصة، لأن المصلحة العامة تقتضي إستفادة عدد أكبر من المجتمع المحلي من وراء السياسة المطبقة.

1- فهمي خليفة الفهداوي، مرجع سابق ذكره، ص 42.

2- نور الدين دخان، تحليل السياسات التعليمية العامة-نموذج الجزائر-، رسالة دكتوراه في التنظيم السياسي والإداري، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، كلية العلوم السياسية والاعلام، جامعة الجزائر، 2007، ص 23.

3- عامر الكبيسي، صنع السياسات العامة، عمان: دار المسيرة، 1999، ص 16.

## الفصل الأول..... الاطار المفاهيمي للجماعات المحلية والسياسة العامة المحلية

7-السياسة العامة هي توازن بين الفئات والجماعات المصلحية لأنها خلاصة التفاعلات المختلفة داخل البيئة من أحزاب وجماعات مصالح ونقابات، مما يجعلها محلا للصراع، المساومة والتفاوض بغية تحقيق أكبر المكاسب والمنافع لصالح فئة دون أخرى.

8-السياسة العامة تمتاز بالإستمرارية بمعنى ألاّ يقوم صانعو السياسة بإعداد برامج جديدة تماما، وإنما يكتفون بإدخال تعديلات جزئية على ما هو مطبق فعلا من سياسات وبرامج<sup>(1)</sup>، وهذا ما نجده مخالفاً للسياسات العامة في الجزائر، فكلما جاءت حكومة ألغت سياسات الحكومة التي قبلها، وهذا يؤدي إلى إنقطاع السياسة العامة وعدم إستمرارها وبالتالي عدم تحقيق مطالب المجتمع،

9-السياسة العامة تعكس ما يسمى بالجدوى السياسية: أي أنه لا بد أن تقيم السياسة العامة قبل المباشرة في تنفيذها، حيث تمثل الجدوى مؤشرا هاما من مؤشرات نجاح السياسة العامة، وذلك بطرح تساؤلات حول النتائج والاهداف المرجوة من قبل تلك السياسات<sup>(2)</sup>.

---

1- تامر كامل، محمد الخزرجي، النظم السياسية الحديثة والسياسات العامة، عمان: دار مجدلاوي، 2004، ص 32.

2- سلوى الشعراوي جمعة، المرجع سابق، ص 112.

خلاصة الفصل:

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

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

# الفصل الثاني

واقع الجماعات المحلية في صنع وتنفيذ  
السياسات العامة المحلية

## الفصل الثاني.....واقع الجماعات المحلية في صنع وتنفيذ السياسات العامة المحلية

### تمهيد

تعتبر الجماعات المحلية جزء لا يتجزأ من الدولة، أي أنها تابعة لها وبالرغم من وجود اللامركزية التي تعتبر أسلوبا من أساليب التنظيم الإداري والتي تعني توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطات المركزية في الدولة وهيئاتها المنتخبة التي تباشر مهامها تحت رقابة هذه السلطة.

فتنظيم الدولة يستوجب تقسيمها إلى أقاليم، ولاية، وبلدية وبالرجوع إلى البلدية التي تعد الخلية الأساسية للامركزية الإقليمية فهي تلعب دورا هاما في التكفل بمحاجيات 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 وإطلاعها على إحتياجاته، وهو ما نصت عليه النصوص القانونية لسنة 1990 (قانون البلدية 90-08) و (قانون الولاية 90-09) والإصلاحات التي جاءت بهما قانوني البلدية 11-10 والولاية 12-07.

المبحث الأول : السياق التاريخي والتنظيمي للجماعات المحلية في الجزائر

المطلب الأول: التطور التنظيمي البلدي والولائي في الجزائر

أولاً: التطور التاريخي للتنظيم البلدي

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

1 / فترة الإستعمار:

لم تختلف البلدية عن غيرها من الهيئات الادارية الأخرى، فقد كانت هي كذلك أداة لتحقيق طموحات الإدارة الإستعمارية وفرض هيمنتها ونفوذها، وخدمة للعنصر الأوروبي عامة والفرنسي خاصة، فالبلديات المختلطة كما جاء في بيان الأسباب لقانون البلدية كان يديرها موظف من الإدارة الاستعمارية وهو متصرف المصالح المدنية، يساعده موظفون جزائريون خاضعون للإدارة الفرنسية وهم القواد، وتساعدته لجنة تتكون من أعضاء أوروبيين منتخبون وبعض الجزائريين المعينين<sup>(1)</sup> -منذ سنة 1844م أقام الاحتلال الفرنسي على المستوى المحلي هيئات إدارية، عرفت بالمكاتب العربية Bureaux Arabes " مسيرة من طرف ضباط الاستعمار بهدف تمويل الجيش الفرنسي والسيطرة على مقاومة الجماهير<sup>(2)</sup> ، حيث تم إحداث واحد وعشرون (21) مكتبا عربيا سنة 1844م ليرتفع سنة 1870م إلى تسعة وأربعون (49) مكتبا، وبعد الإستتباب النسبي للوضع الأمني بالجزائر عمدت السلطات الاستعمارية إلى تكييف وملائمة التنظيم البلدي تبعا للأوضاع والمناطق، ليصبح التنظيم البلدي في الجزائر منذ 1868م يتميز بوجود ثلاث أصناف من البلديات<sup>(3)</sup>:

أ/ البلديات الأهلية (Commune d'indigènes)

وجد هذا الصنف أصلا في مناطق الجنوب الجزائري(الصحراء) وفي بعض الأماكن الصعبة والنائية في الشمال إلى غاية 1880م، وقد تميزت إدارة هذه البلديات بالطابع العسكري، إذ تولى

1- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، ط2، الجزائر: دار جسر للنشر والتوزيع، 2007، ص271.

2- صالح فركوس، المختصر في تاريخ الجزائر، عناية: دار العلوم، 2002، ص 195.

3- محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، عناية: دار العلوم ، 2002، ص133.

## الفصل الثاني.....واقع الجماعات المحلية في صنع وتنفيذ السياسات العامة المحلية

تسييرها الفعلي رجال الجيش الفرنسي بمساعدة بعض الأعيان من الأهالي تم تعيينهم تحت تسميات مختلفة (القائد، الأغا، الباشا...الخ).

ب/البلديات المختلطة: (**commune mixtes**) لقد كان هذا النوع من البلديات يغطي الجزء الأكبر من الإقليم الجزائري، حيث وجد في المناطق التي يقل فيها تواجد الأوربيين (الفرنسيين) بالقسم الشمالي من الجزائر، تركز إدارة البلدية المختلطة على هيئتين رئيسيتين هما:

-**المتصرف (Administrateur):** والذي يخضع للسلطة الرئاسية للحاكم أو الوالي العام من حيث التعيين والترقية.

-**اللجنة البلدية municipale Commission** يرأسها المتصرف مع عضوية عدد من الأعضاء المنتخبين من الفرنسيين وبعض الجزائريين الذين يتم تعيينهم من طرف السلطة الفرنسية استنادا إلى التنظيم القبلي القائم أصلا على أساس مجموعة بشرية، أو ما يعرف بالعرش.

### ج/ البلديات ذات التصرف التام (العاملة) (**Communes de plein**

**exercice**) أقيمت أساسا في أماكن ومناطق التواجد المكثف للفرنسيين بالمدن الكبرى والمناطق الساحلية حيث أنه في سنة 1945م بلغ عدد البلديات ذات التصرف التام بالقسم الشمالي 329 بلدية، أما البلديات المختلطة فبلغ عددها 97 بلدية.

ولدى اندلاع ثورة أول نوفمبر 1954م كان هناك 332 بلدية ذات التصرف التام، ثم عمدت السلطات الإستعمارية إلى إصدار المرسوم رقم 56-642 المؤرخ في 28 جوان 1956م ، لتعميم صنف البلديات ذات التصرف التام على كافة مناطق الجزائر وذلك بهدف مجابهة الثورة والانتفاف عليها هذه البلديات ومنذ نشأتها خضعت للقانون البلدي الفرنسي الصادر في 1884م، والذي ورد فيه وجود هيئتين بالبلدية هما:

-**المجلس البلدي: (Conseil municipal)** وهو جهاز منتخب من طرف سكان البلدية الفرنسيين والجزائريين، إلا أن تأثير الجزائريين فيه كان بنسب محدودة وكذا متغير حسب المراحل والتطورات السياسية التي عرفتها الجزائر، وكانت لهذا المجلس صلاحيات متعددة وفي مجالات مختلفة.

-**العمدة (Le maire)** وهو رئيس المجلس البلدي ينتخب من بين أعضاء المجلس نفسه

## الفصل الثاني.....واقع الجماعات المحلية في صنع وتنفيذ السياسات العامة المحلية

ويهدف قمع الجماهير ومقاومة الثورة التحريرية دعمت السلطة الإستعمارية الفرنسية الطابع العسكري للبلديات بإحداث:

-الأقسام الإدارية الخاصة في المناطق الريفية، ( S.A.S )

-الأقسام الإدارية الحضرية في المدن، وهي هيئات تقع تحت السلطة المباشرة للجيش الفرنسي وتتحكم فعليا في إدارة وتسيير البلديات ( S.A.U. )

### 2/ فترة ما بعد الاستقلال :

وعلى هذا الأساس يمكن ذكر أهم المراحل التي مر بها النظام البلدي في الجزائر بعد الاستقلال كمايلي:

### أ/ المرحلة الانتقالية: من (1962-1967)

تعرضت البلدية في هذه المرحلة لنفس الأزمة التي هزت باقي المؤسسات على إختلاف أنواعها وهذا بحكم ظروفها الصعبة على المستوى المالي والتقني والبشري، وقد فرض هذا الفراغ على السلطة آنذاك أن تعمل على إنشاء لجان خاصة لتتولى مهمة تسيير شؤون البلدية يقودها رئيساً عهدت إليه مهام رئيس البلدية، وبالموازاة مع ذلك عمدت السلطة إلى تخفيض عدد البلديات ليصل العدد إلى 676 بلدية، سميت هذه المرحلة بمرحلة التجميع، حيث أصبح متوسط عدد سكان البلدية 180 ألف ساكن<sup>(1)</sup>، وهذا بعد أن وصل عدد البلديات أثناء الفترة الاستعمارية إلى 1535 بلدية اصطنعتها السلطة الفرنسية لفرض هيمنتها، وبسط نفوذها وتعزيز تواجدتها في التراب الجزائري.

ويهدف مساعدة البلديات على القيام بمهامها تم إنشاء لجان أخرى تمثلت في لجنة لتدخل الاقتصادي والاجتماعي ، والمجلس البلدي لتنشيط القطاع الاشتراكي وتضم اللجنة الأولى ممثلين عن السكان وتقنيين يتمثل دورهم في تقديم آراء حول مشروع الميزانية، وعلى العموم تقوم هذه اللجنة بكل عمل من شأنه بعث التنمية الاجتماعية والاقتصادية بالمنطقة، غير أن هذه اللجان لم يتم تنصيبها في كثير من المناطق، أما المجلس الثاني فقد كان يضم ممثلين عن الاتحاد العام للعمال الجزائريين وممثلين عن الحزب وعن الجيش، وكانت مهمته الأساسية تتمثل في تنظيم ومتابعة المشاريع المسيرة ذاتيا.

1- أحمد محبو، "محاضرات في المؤسسات الإدارية"، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 1996، ص 183.

## الفصل الثاني.....واقع الجماعات المحلية في صنع وتنفيذ السياسات العامة المحلية

### ب/ مرحلة التفكير في إنشاء قانون البلدية<sup>(1)</sup>

لقد كان لدستور 1963 وميثاق الجزائر وميثاق طرابلس بالغ الأثر في إبراز مكانة البلدية على المستوى الرسمي والاعتراف بدورها الطلائعي، ولعل من الأسباب التي دفعت السلطة آنذاك إلى ضرورة الإسراع في إصدار قانون البلدية نجد:

- خضوع البلدية أثناء الفترة الاستعمارية للنظام القانوني الفرنسي مما أجبر السلطة على ضرورة التعجيل بإصلاح المؤسسات الموروثة ومنها البلدية.

- عدم مواكبة هذه النصوص لفلسفة الدولة المستقلة والتي تبنت الاتجاه الاشتراكي بحسب النصوص الرسمية، ورغبة السلطة في عدم إطالة الفترة الانتقالية خاصة وقد نجم عنها تباين محسوس على المستوى التطبيقي العملي.

- إن دور البلدية أعظم من دور الولاية لا شك بحكم إقترابها أكثر من الجمهور، وبحكم مهامها المتنوعة لذا وجب أن يبدأ الإصلاح منها أولا وإنطلاقا من هذه النصوص المرجعية، ومن تجربة الفترة الانتقالية تحرك الهيكل السياسي المتمثل في المكتب السياسي لجبهة التحرير الوطني وأعد مشروع قانون البلدية، الذي طرح وبقوة بعد أحداث 1965، وعرف إمتدادا واسعا وشرحا مستفيضا وإثراء لا مثيل له من جانب الحزب وتم تبنيه في مجلس الثورة في شهر جانفي 1967.

### ج/ مرحلة قانون البلدية لسنة 1967<sup>(1)</sup>:

شهدت هذه المرحلة صدور القانون البلدي رقم 67-24 الصادر في 18 جانفي 1967 وقد تميز هذا القانون بالتأثر بنموذجين مختلفين، هما النموذج الفرنسي والنموذج اليوغسلافي، ويبدو التأثير بالنظام الفرنسي خاصة بالنسبة لإطلاق الاختصاصات للبلديات بحكم العامل الاستعماري، أما التأثير بالنموذج اليوغسلافي فيعود سره إلى وحدة المصدر الإيديولوجي (النظام الاشتراكي) وإعطاء نظام الحزب الواحد، الأولوية في مجال التسيير للعمال والفلاحين.

1- أحمد محيو، المرجع السابق، ص184.

1- مسعود شهبوب، "أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر"، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1986، ص38.

## الفصل الثاني.....واقع الجماعات المحلية في صنع وتنفيذ السياسات العامة المحلية

د/ مرحلة قانون البلدية رقم 90-08 المؤرخ في 17 أفريل 1990:<sup>(1)</sup>

كان لدستور (1989) بالغ الأثر على صدور قانون البلدية 07 أفريل 1989، التي تميزت بخضوعها لمبادئ وأحكام جديدة أرساها دستور 1989 وعلى رأسها إلغاء نظام الحزب الواحد وتجسيد الديمقراطية واعتماد نظام التعددية الحزبية، كان لابد من الضروري إعادة النظر في القانون البلدية القديم، لأنه لم يعد يتلائم مع المتغيرات الجديدة التي عرفتها الساحة السياسية، كما جاء دستور 1996 للتأكيد على الإصلاح.

هـ/ مرحلة قانون البلدية رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011:<sup>(2)</sup>

أقرت هذه المرحلة بضرورة الانتقال إلى مرحلة نوعية في مجال التنظيم ومجال التسيير مع تزايد الاهتمام بتطوير أساليب الحكم الراشد وسبل تفعيل آلياته كان لابد من إصلاح أكثر للإدارة الإقليمية والتوجه نحو مزيد من الانفتاح حول المشاركة الشعبية الواسعة حتى تمكن البلدية من أن تكون الفاعل البارز والمهم في الإصلاحات وفي تطور المجتمع، تدل هذه الإصلاحات على بداية ملامح الاستقرار النظام السياسي الجزائري، خاصة بعد الصعوبات التي واجهته، فقد تضمنت مختلف الدساتير في الجزائر للإشارة بأن البلدية هي قاعدة اللامركزية، بعد هذه الإصلاحات أصبحت اليوم 1541 بلدية عبر التراب الوطني.

### ثانيا : التطور التاريخي للتنظيم الولائي

تعد الولاية وحدة 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 والاجتماعية.

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

1- أحمد بوضياف، الهيئات الاستشارية في الإدارة الجزائرية، الجزائر: المؤسسة الوطنية للكتاب، 1989، ص 312.

2- ياسين روج، محاضرات في إدارة الجماعات المحلية في الجزائر، جامعة قاصدي مرباح - ورقلة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، 2016-2017، ص 24.

1/ مرحلة الإستعمار:

في الفترة الاستعمارية خضعت الولاية للتشريع الفرنسي وقد كانت تمثل دعامة أساسية استندت عليها الإدارة الإستعمارية لفرض وجودها وبعث سياستها وهو ما عبر عنه ميثاق الولاية لسنة 1969 "الوظيفة العمالية في بلادنا أثناء الإدارة الإستعمارية لم تكن قائمة لشأن ضبط المصالح وتأمين خدمة الشعب نظرا لمشاغلاها الكلية لدعم النظام الإستعماري، ففي مرحلة معينة كان الحاكم وهو رجل عسكري تابع لوزارة الحربية يمثل السلطة الفرنسية ويعاونه مجلس يتشكل من كبار الشخصيات المدنية والعسكرية وله دور استشاري واعترف ميثاق الولاية أن الولايات المؤسسة في بلادنا أثناء الحقبة الاستعمارية كانت مجهزة بمياكل ظاهرها مشابه للولايات القائمة في بلادها على الصعيد الإداري مع إختلاف من حيث الهدف، و خلال الفترة الاستعمارية بكاملها كانت الولاية تسمى العمالة التي تمثل سلطة دولة وحكومة أجنبية في بلادنا ومتنكرة لأهدافنا وآمالنا ومصالح شعبنا، وفي شهر مارس 1848 صدر القانون الذي يضم الجزائر إلى فرنسا وقسمت من خلاله الجزائر إلى ثلاث ولايات هي الجزائر وهران قسنطينة يرأس كل منها والي يساعده مجلس للولاية بنفس النمط الفرنسي ثم أدخلت عليه التعديلات.

2/مرحلة ما بعد الاستقلال:

أ/ المرحلة الانتقالية:

وهي المرحلة الممتدة من سنة 1962 إلى سنة 1969 ورثت الجزائر غداة الاستقلال بنية إدارية فرنسية تمثلت في المجلس العام كهيئة مداولة و المحافظة باعتبارها جهة تنفيذية. وعرفت المحافظات مرحلة صعبة بحكم هجرة الأوربيين غير أن لإطار القانوني ظل ثابتا على حاله بسبب صدور القانون المشهور 1962/12/31 الذي مد العمل بالنصوص الفرنسية وفرضت هذه الحالة تعزيز سلطة المحافظ وأنشأت بعض المؤسسات الاستشارية كاللجان الجهوية للتدخل الاقتصادي والاجتماعي وذلك بطلب المكتب السياسي لجهة التحرير الوطني والملاحظة إن هذه المجالس ضمنت ممثلين عن السكان غير أنهم كانوا معينين من قبل المحافظ ولم تكن تملك سلطة التداول، فأثبتت الدراسات أن هذه المجالس لم تنصب في أغلب المناطق<sup>(1)</sup>

1- عمار بوضيف، شرح قانون الولاية، الجزائر: جسور للنشر والتوزيع، 2012، ص ص 118، 119.

ب/ مرحلة قانون الولاية لسنة 1969:

يعتبر النظام الإداري للولاية الموروث من الاحتلال الاستعماري هو في جميع الأحوال لا تلائم الخيار الاشتراكي للدولة وأن السلطة الثورية المنبثقة عن حركة 19 جوان تعهدت انطلاقا من أول بيان لها عن تجديد جميع مؤسسات الدولة، حيث جاء في تصريح رئيس مجلس الثورة في أول نوفمبر 1965: "إن تأصيل هيكلنا الإدارية لاختيار أفضل للوضع الحقيقي لبلادنا يقتضي اللامركزية وتوزيع السلطات وهكذا فإن الهياكل الإدارية للولاية سوف تعزز لتصحح نواقص تخلف الإدارة"

وقد ساهمت عدة عوامل في الدفع بعجلة الإصلاح آنذاك ، منها صدور القانون البلدي في سنة 1967 وهو ما فرض على المشرع إتمام المهمة بإصدار قانون للولاية ، ليكتمل به النظام القانوني للجماعات المحلية في الجزائر، ومن الناحية السياسية اتضح بجلاء المنحى الإيديولوجي للدولة فرض القيام بإصلاح المجال القانوني للولاية ، ليتماشى مع الدولة المستقلة ، محاولة المشرع لوضع حد لنصوص المرحلة الانتقالية التي ثبت عدم تطبيقها في أغلب المناطق، فصدر قانون الولاية الأول بموجب الأمر رقم 38/69 المؤرخ في: 23 مايو 1969 تضمن هذا القانون تعريف الولاية وحدد عدد المنتخبين على مستوى المجلس الشعبي الولائي من 35 إلى 55 ، وحدد أيضا عدد دورات المجلس الشعبي الولائي ، وبين تكفل الحزب الواحد آنذاك بتقديم قائمة المرشحين لانتخابات المجلس الشعبي الولائي وبين اختصاصاته واحتوت مواد على كيفية واجراءات انتخاب المجلس الشعبي الولائي، وكيفية تنفيذ مداولاته. (1)

ج/مرحلة قانون الولاية لسنة 1990:

صدر قانون 09/90 بتاريخ 07 أبريل 1990 في ظل مرحلة جديدة أرسى معالمها دستور 1989 الذي كرس التعددية السياسية ، وهو ما يعني تغير تركيبة المجلس الشعبي الولائي ودخول البلاد في مرحلة مختلفة عن سابقتها، فهي تتميز بمبادئ الديمقراطية والعدالة الاجتماعية وأن الجماعات الإقليمية للدولة ممثلة في البلدية والولاية هي مكان لمشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية ، فحصر القانون 09/90 الهيئات المسيرة على مستوى الولاية في المجلس الشعبي الولائي والوالي ، وترك هذا القانون عمليات الانتخابات للقانون المنظم لهذه العملية، وفتح المجال للتعددية

1- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 23.

## الفصل الثاني.....واقع الجماعات المحلية في صنع وتنفيذ السياسات العامة المحلية

الحزبية في الترشح بعدما كانت في السابق محتكرة من طرف حزب واحد، وزيادة في عدد دورات المجلس الشعبي الولائي. (1)

### د/مرحلة قانون الولاية لسنة 2012

صدر قانون رقم 07-12 المؤرخ في 21 فيفري 2012 المتعلق بالولاية في ظل حركية تشريعية واسعة، استلزمته المرحلة آنذاك تزامن مع ما سميت بثورات الربيع العربي، لتدارك النقائص السابقة، بحيث جاء معدلا للقانون 09-90 المؤرخ 07 أفريل 1990.

وصدور هذا القانون بعد صدور قانون البلدية 10-11 يؤكد نية المشرع في تفعيل وتحسين أداء الجماعات المحلية، وإيجاد تجانس في النصوص التي تتعاطى مع الإدارة العامة في نشاطها وتنظيمها ووسائلها ومنازعاتها.

---

1- عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، ص ص 123، 124.

## الفصل الثاني.....واقع الجماعات المحلية في صنع وتنفيذ السياسات العامة المحلية

المطلب الثاني : المجلس الشعبي البلدي وآلياته:

أولا : المجلس الشعبي البلدي:

( APC ) خولها له القانون الأخير 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011.التطرق إلى: كيفية تكوينه وتسييره وأهم اختصاصاته التي يتطلب التعرض لكيفية عمل المجلس الشعبي البلدي

### 1/ التكوين (التشكيل):

يتشكل من مجموعة من المنتخبين يتم إختيارهم من قبل سكان البلدية عن طريق الاقتراع العام السري المباشر لعهدتها مدتها خمس سنوات<sup>(1)</sup> و حسب القوائم الحزبية أو الحرة المتقدمة للانتخاب ويختلف عدد أعضاء المجلس البلدي بحسب سكان البلدية ويتراوح عددهم على العموم بين 13 إلى 43 عضوا.

فالبلدية التي يقل عدد سكانها عن 10000 نسمة يمثلها 13 عضوا في مجلسها البلدي، والبلدية التي يفوق عدد سكانها 200000 نسمة يمثلها 43 عضوا في مجلسها البلدي، وينتخب منهم الرئيس ونوابه<sup>(2)</sup>

### 2/ التسيير:

يتم تسيير أعمال المجلس الشعبي البلدي كالتالي: يعقد (م.ش.ب) عدة دورات، ثم يجري من خلالها مداولات، وبعدها تشكل لجانا متخصصة.

### أ-الدورات:

إن نظام العمل في المجالس الشعبية البلدية يعتبر من أهم الجوانب التي تبين مدى الممارسات الديمقراطية في إطار الكفاءة الفعلية للمجالس، ويبين لنا الجانب العملي فيها. يعقد المجلس دورات عادية، كما يمكن أن يجتمع في دورات غير عادية (إستثنائية) كلما إقتضت ذلك الشؤون المحلية، كمايلي:

1- عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، الجزائر: جسور للنشر والتوزيع، 2010، ص199.

2- أنظر: المادة 79 القانون العضوي رقم 16-10 المؤرخ في 25 أوت 2016 المتعلق بنظام الانتخابات، الجريدة الرسمية العدد 50 (2016/08/28)، ص20.

## الفصل الثاني.....واقع الجماعات المحلية في صنع وتنفيذ السياسات العامة المحلية

\***الدورات العادية:** يجب على المجلس أن يعقد دورة عادية كل شهرين ولا يتعدى مدة كل دورة خمسة أيام حيث يعد المجلس نظامه الداخلي ويصادق عليه لأول دورة يحدد فيها النظام الداخلي النموذجي ومحتواه عن طريق التنظيم.

\* **الدورات غير العادية:** يمكن للمجلس أن يجتمع في دورة غير عادية كلما اقتضت شؤون البلدية ذلك، بطلب من رئيسه أو ثلثي (3/2) أعضائه أو بطلب من الوالي<sup>(1)</sup>.

**ب-المداولات:** يعالج المجلس الشعبي البلدي الشؤون التي تدخل في مجال اختصاصاته عن طريق المداولات تكون علنية وباللغة العربية، حيث قد تكون مغلقة في الحالات الإستثنائية، ويكون التصويت فيها بالأغلبية البسيطة للأعضاء الحاضرين أو الممثلين عند التصويت مع ترجيح صوت الرئيس عند تساوي الأصوات كما تودع المداولات للوالي في أجل ثماني(08) أيام، ثم تصبح مداولات المجلس الشعبي البلدي بعد واحد وعشرون(21) يوما والمصادقة عليها من طرف الوالي تكون قابلة للتنفيذ بقوة القانون، وفي حالة خرق الدستور يتم إبطال هذه المداولات بقوة القانون<sup>(2)</sup>.

**ج-الذجان:** يشكل المجلس الشعبي البلدي من بين أعضائه، لجان دائمة للمسائل التابعة لمجال اختصاصه ولا سيما تلك المتعلقة بما يلي<sup>(3)</sup>:

\*الاقتصاد، المالية والاستثمار.

\*الصحة، النظافة وحماية البيئة.

\*تهيئة الإقليم والتعمير والسياحة والصناعات التقليدية.

\*الري والفلاحة والصيد البحري.

\*الشؤون الاجتماعية والثقافية والرياضية والشباب.

1- المادة 16 و 17 من القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية العدد 37،(2011/07/03)، ص08.

2- أنظر: المواد 26، 52-56 من القانون 11-10، مرجع نفسه، ص 9-12.

3- أنظر: المواد 31-36 من القانون 11-10، مرجع نفسه، ص10.

## الفصل الثاني.....واقع الجماعات المحلية في صنع وتنفيذ السياسات العامة المحلية

كما يحدد عدد اللجان حسب تعداد السكان من ثلاث لجان إلى ست لجان.

وقد خول القانون للمجلس الشعبي البلدي أن يشكل من بين أعضائه لجنة خاصة لدراسة موضوع محدد، يدخل في مجال اختصاصه، إما للتحقيق في موضوع ما أو لحسايسه في تلك البلدية أو للاستعجال أو للتكفل باهتمامات ذات طابع مؤقت، ويجب أن يذكر بصفة صريحة، في المداولة المنشئة لهاته اللجنة، موضوع وتاريخ انتهاء المهمة والأجال الممنوحة للجنة.

### 3 / صلاحيات المجلس الشعبي البلدي:

للمجلس الشعبي البلدي صلاحيات عديدة من خلال تداوله في المجالات الآتية:

#### أ- في مجال التهيئة والتنمية<sup>(1)</sup>:

يعد المجلس برامج السنوية والمتعددة السنوات الموافقة لمدة عهده ويصادق عليها ويسهر على تنفيذها، وهذا في اطار المخطط الوطني للتهيئة والتنمية المستدامة وكذا المخططات التوجيهية القطاعية، ويكون اختيار العمليات التي تنجر في اطار المخطط البلدي للتنمية من صلاحيات المجلس الشعبي البلدي.

كما أوجب القانون خضوع إقامة أي مشروع استثماري، أو تجهيز قطاعي إلى الرأي المسبق للمجلس الشعبي البلدي، خاصة فيما يتعلق بحماية الأراضي الفلاحية والإضرار بالبيئة، مع تكليفه بالسهر على حماية الأراضي الفلاحية والمساحات الخضراء على مستوى الإقليم، كما تسعى البلدية على الاستغلال الأمثل للتربة والموارد المائية وتسهر على حمايتهما أيضا، في انتصار للبيئة وتحقيقا للتنمية المستدامة.

#### ب- في مجال التعمير والهياكل القاعدية والتجهيز:

تؤدي البلدية دورا مهما ورئيسيا في ميدان التعمير، لذا فهي تزود بكل أدوات التعمير المنصوص عليها، بموجب مداولة مصادق عليها من المجلس الشعبي البلدي، من خلال:

\* إعداد المخططات العمرانية: وتتمثل في:

1- أنظر: المواد 107-111 من القانون 10-11، مرجع سابق، ص 17.

## الفصل الثاني.....واقع الجماعات المحلية في صنع وتنفيذ السياسات العامة المحلية

-المخطط التوجيهي للتهيئة العمرانية: يفضلهُ يتم تحديد مناطق التجمعات السكانية والتجهيزات العمومية والمناطق اللّازم حمايتها، فتقسم على إثرها البلدية إلى ثلاث قطاعات، تتمثل في القطاعات المعمرّة والمبرمجة للتعمرير والثالثة قطاعات التعمرير المستقبلية في أفق 20 سنة.

-مخطط شغل الأراضي: بمقتضاه يتم التحديد المنفصل للمناطق المعنية باستعمال الأراضي وتحديد حقوق البناء، وتحديد كمية البناء الدنيا والقصى المسموح بها، وكذلك ضبط القواعد المتعلقة بالمظهر الخارجي للبلدية وتحديد الارتفاعات العامة، وتحديد الاحياء والشوارع ومواقع الأراضي الفلاحية الواجب حمايتها (1).

\*الرقابة الدائمة لعمليات البناء: تسهر على المراقبة الدائمة لمطابقة عمليات البناء ذات العلاقة ببرامج التجهيز والسكن، وكل عمليات البناء في إقليم البلدية ومدى مطابقتها للتشريعات العقارية المعمول بها، مع التأكد من احترام تخصيصات الأراضي وقواعد استعمالها، وخضوعها للترخيص من طرفها، وكل ما يتعلق بتسديد الرسوم المحددة قانونا، كما كلف أيضا باحترام الاحكام المتعلقة بحماية السكنات الهشة غير القانونية (2).

\*باستثناء المشاريع ذات المنفعة الوطنية والخاضعة لأحكام حماية البيئة، يستوجب موافقة المجلس الشعبي البلدي على إنشاء أي مشروع يحتمل الاضرار بالبيئة والصحة العمومية على إقليم البلدية.

\*البلدية مكلفة بحماية التراث العمراني والتاريخي، والمواقع التي لها قيمة طبيعية أو أثرية أو جمالية، كما تحافظ على الانسجام الهندسي للتجمعات السكنية، وتسهر البلدية أيضا بالمحافظة على وعائها العقاري، وأن تعطي الأولوية لبرامج التجهيزات العمومية والاستثمار الاقتصادي، وتسهر كذلك على الحفاظ على الأملاك العقارية التابعة للأملاك العمومية للدولة (\*)

### ج/في المجال الاجتماعي: (3)

يشمل تدخل البلدية في مجالات التربية والحماية الاجتماعية والرياضية والشباب والثقافة والتسليّة والسياحة في الإجراءات التالية:

1- إسماعيل فريجات، مكانة الجماعات المحلية في النظام الإداري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الوادي، 2013-2014، ص114.

2- نفس المرجع، ص 115.

\* أنظر المواد: 114-119، من القانون 10-11، المتعلق بالبلدية، مرجع سابق، ص ص 17، 18.

3- المادة 122، من القانون المتعلق بالبلدية، نفس المرجع، ص 18.

## الفصل الثاني.....واقع الجماعات المحلية في صنع وتنفيذ السياسات العامة المحلية

\* التعليم: تتخذ البلدية كافة الترتيب فيما تعلق بإنجاز المدارس الابتدائية، طبقا للخريطة المدرسية الوطنية وضمان صيانتها، ذات الامر بالنسبة لإنجاز وتسيير المطاعم المدرسية، والسهر على ضمان توفير النقل المدرسي، كما أوكل للبلدية في حدود امكانياتها وعند الاقتضاء ترقية تفتح الطفولة الصغرى، والرياض والتعليم التحضيري والتعليم الثقافي والفني.

\*الشباب والرياضة والثقافة والسياحة: تتدخل البلدية بالمساهمة في انجاز منشآت وهياكل جواربه موجهة للأنشطة الرياضية والشباب والثقافة والتسلية، قصد تهيئة بيئة صالحة للشباب وتمكنهم من تنمية قدراتهم وصقل مواهبهم، وإبعادهم عن الآفات والظواهر السلبية، يمكن أن تستفيد بموجبها بمساهمة من الدولة، والبلدية مطالبة بتقديم مساعدتها لهذه الهياكل والأجهزة المكلفة بذلك، على أن تعمل البلدية على تنمية إمكانياتها السياحية، كما تعمل على تشجيع عمليات التمهين واستحداث مناصب الشغل .

\*مساعدة الفئات الاجتماعية الضعيفة: من اختصاصات البلدية حصر الفئات الاجتماعية المحرومة أو المهشة أو المعوزة وتنظيم التكفل بها في اطار السياسات العمومية الوطنية المقررة في مجال التضامن والحماية الاجتماعية، ومساعدة الفئات الاجتماعية المحرومة لاسيما ذوي الاحتياجات الخاصة

\*المساهمة في صيانة المساجد والمدارس القرآنية المتواجدة على ترابها وضمان المحافظة على الممتلكات الخاصة بالعبادة

### د/في مجال النظافة وحفظ الصحة والطرق البلدية: (1)

تسهر البلدية بمساهمة المصالح التقنية للدولة على احترام التشريع والتنظيم المعمول بهما المتعلقين بحفظ الصحة والنظافة العمومية ولاسيما في مجالات:

- توزيع المياه الصالحة للشرب،
- صرف المياه المستعملة ومعالجتها،
- جمع النفايات الصلبة ونقلها ومعالجتها،
- مكافحة نواقل الامراض المتنقلة،
- الحفاظ على صحة الأغذية والأماكن والمؤسسات المستقبلية للجمهور،

1- المواد 123- 124 من القانون 11- 10 ، المتعلق بالبلدية، نفس المرجع، ص 19.

## الفصل الثاني.....واقع الجماعات المحلية في صنع وتنفيذ السياسات العامة المحلية

-صيانة طرقات البلدية،

-إشارات المرور التابعة لشبكة طرقاتها.

كما تتكفل البلدية في مجال تحسين الاطار المعيشي للمواطن، وفي حدود امكانياتها، بتهيئة المساحات الخضراء ووضع العتاد الحضري وتساوم في صيانة فضاءات الترفيه والشواطئ

ثانيا: رئيس المجلس الشعبي البلدي

### 1/ 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 البلدية خلال خمسة عشر (15) يوما التي تلي إعلان نتائج الانتخابات.

### 2/ صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي:

لرئيس المجلس الشعبي البلدي تمثيل مزدوج، فهو يمثل الدولة عندما يمارس إختصاصات مكفولة لها، ومن جهة أخرى يمثل البلدية التي يرأسها عندما يمارس إختصاصات تعود لها، ويمكن توضيح ذلك فيما يلي:

أ-بصفته ممثلا للدولة: يمثل رئيس المجلس الشعبي البلدي الدولة على مستوى البلدية صفة ضابط الحالة المدنية (\*) ويقوم بتفويض إمضاءه للمندوبين البلديين والمندوبين الخاصين استقبال التصريحات بالولادة والزواج والوفاة، التصديق على كل توقيع يقوم به المواطن كما يصادق بالمطابقة على كل نسخة ووثيقة بتقديم النسخة الأصلية... إلخ (1) ويحمل صفة ضابط الشرطة القضائية، لكن في دائرة البلدية لتي تتبعه فحسب، ولا يجوز له بأي حال من الأحوال أن ينتقل إلى دوائر بلديات أخرى مجاورة لتلك التي يباشر مهامه فيها لمتابعة تحرياته (2)

يجب على رئيس المجلس الشعبي البلدي أن يتخذ في اطار القوانين والتنظيمات المعمول بها جميع الاحتياطات الضرورية، وجميع التدابير الوقائية لضمان سلامة الأشخاص والأموال في الأماكن

(\*)-أنظر المواد 86-93 من القانون 11-10، من القانون، المتعلق بالبلدية، المرجع سابق، ص 15.

1- محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، الجزائر: دار العلوم للنشر والتوزيع، ص 157.

2- كمال دمدوم، رؤساء المجالس الشعبية البلدية ضباطا للشرطة القضائية، الجزائر: دار هومة، 2004، ص 23.

## الفصل الثاني.....واقع الجماعات المحلية في صنع وتنفيذ السياسات العامة المحلية

العمومة، كما يمكن للرئيس طلب التدخل لقوات الشرطة أو الدرك الوطنية المختصة إقليميا عند الحاجة...إلخ.

ب-بصفته ممثلا للبلدية: يسهر رئيس المجلس الشعبي البلدي على تنظيم كل التظاهرات الرسمية والاحتفالات وكل أعمال الحياة المدنية، والإدارية ويتأس المجلس الشعبي البلدي ويقوم بالأعمال باسم البلدية، ويقوم بتنفيذ مداورات المجلس، وتحت مراقبة المجلس بجميع الأعمال الخاصة بالمحافظة على الأموال والحقوق التي تتكون منها ثروة البلدية وإدارتها كما يقوم بتنفيذ ميزانية البلدية ويتخذ المبادرات لتطوير مداخل البلدية، ويتمتع بصفة الأمر بالصرف باسمها ولمصلحتها، ويبرم العقود باسمها، ويمارس حق التقاضي لحسابها، كما يحافظ على أرشيف البلدية وحقوقها العقارية والمنقولة، ويسهر رئيس المجلس الشعبي البلدي على حسن سير المؤسسات البلدية<sup>(1)</sup>

### 3/قرارات رئيس المجلس الشعبي البلدي

يصدر الرئيس في إطار صلاحياته قرارات تتمثل في الأمر باتخاذ إجراءات محلية خاصة بالمسائل الموضوعة بموجب القوانين، والتنظيمات تحت اشراف وسلطة الرئيس ويعمل على اعلان القوانين والتنظيمات الخاصة بالأمن، وتذكير المواطنين بإحترامها ويقوم بتنفيذ مداورات المجلس البلدي عند الاقتضاء كما يقوم بعمليات التفويض والامضاء.

. هذه القرارات ترسل إلى الوالي خلال الثماني والأربعين ساعة (48) ثم تدرج في مدونة العقود الإدارية للبلدية ولا يتم تنفيذ القرارات المتضمنة التنظيمات 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<sup>(2)</sup>.

### ثالثا: 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

1- عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، الجزائر: جسور للنشر والتوزيع، 2012، ص ص 219، 220.

2- محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص 159.

## الفصل الثاني.....واقع الجماعات المحلية في صنع وتنفيذ السياسات العامة المحلية

لا تعتبر قيادا على حرية الهيئات المحلية أو معوقا لأعمالها مادامت تمارس في حدود القانون وأسلوب ممارستها يقوم على المساندة والمشاركة المحلية<sup>(3)</sup>

### 1/ أشكال الرقابة: تتخذ الرقابة على الجماعات المحلية صورا أهمها ما يلي:

أ- الرقابة السياسية: تقلصت أبعاد الرقابة السياسية بعد تبني التعددية السياسية، فأصبحت غير مباشرة أي توجيه الحزب لأعضائه بالمجلس الشعبي البلدي وتكليف الأنشطة العامة مع برنامج ومشروع الحزب الفائز.

ب- الرقابة التشريعية البرلمانية: أن ينشئ في أي وقت لجنة تحقيق في أي قضية ذات مصلحة عامة للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، تبين 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 والإستجابات لوزير الداخلية والجماعات المحلية.

ج- الرقابة القضائية: تتم هذه الرقابة بواسطة رفع دعاوى إدارية، إذ خولت المادة 61 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية لرئيس المجلس الشعبي البلدي الحق في طعن أمام القضاء الإداري في قرارات السلطة الوصية بإلغاء ورفض المصادقة على مداولته.

د- الرقابة الإدارية (الوصاية): هي رقابة داخلية تعتبر خارجية بالنسبة للإدارة، كما أنها ذاتية لأنها تمارس من طرف أجهزة إدارية على أجهزة إدارية أخرى.

### 2/ الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي البلدي

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

أ- التوقيف: يحدث عندما يتعرض المنتخب إلى متابعة جزائية تحول دون مواصلة مهامه، يصدر القرار بالتوقيف المعلل من الوالي بعد استطلاع رأي المجلس الشعبي البلدي إلى غاية صدور قرار نهائي من الجهة القضائية. وفقا للمادة 43 من قانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

3- نفس المرجع السابق، ص 162.

## الفصل الثاني.....واقع الجماعات المحلية في صنع وتنفيذ السياسات العامة المحلية

ب-الاستقالة التلقائية: وتكون في حالة عدم حضور بالنسبة للمنتخب لثلاث دورات متتالية بنفس السنة (المادة 45 قانون البلدي) جاءت هذه المادة لردع كل منتخب وإلزامه بحضور مداورات المجلس الشعبي البلدي<sup>(1)</sup>

ج-الإقصاء: هو إسقاط كلي ونهائي لعضوية المنتخب ويكون نتيجة فعل خطير ثابت بالإدانة التي أصدرتها الجهات القضائية في حق العضو البلدي ويكون إتمام إجراءات الإقصاء بقرار من الوالي تبعا للحكم القضائي النهائي (نص المادة 44 من قانون البلدي) ونلاحظ أن عملية الرقابة على الأعضاء لا تعد مخالفة لاستقلالية هذه الهيئة المحلية وقواعد اللامركزية والتمتع بالشخصية المعنوية، فالرقابة على المنتخبين تعد مكانة قانونية للمحافظة على مبدأ المشروعية والتزام القانون في أعمال المجلس المنتخب.

### 3/ الرقابة على أعمال المجلس الشعبي البلدي

تضمنت (المواد من 56 إلى 59 من قانون البلدية) كفاءات الرقابة التي تتم على المداورات (أداة عمل المجلس الشعبي البلدي) والتي تأخذ صور هي:

أ-التصديق: والتي تكون ضمنية أو صريحة حسب الحالات التي نص عليها قانون البلدية

التصديق الضمني: وهو ما نصت عليه المادة 56 من قانون البلدية وذلك بعد مضي 21 يوما من إيداع المداولة لدى الولاية وخلال هذه المدة للوالي ان يمارس ما خوله القانون في المصادقة على المداولة من عدمه<sup>(1)</sup>. وعند السكوت خلال هذه المدة من قبل الوالي تصبح المداولة نافذة.

التصديق الصريح: والتي نظمت أحكامها المادة 57 من قانون البلدية وذلك بإشارتها إلى أن المداورات التي تخص:

-الميزانية والحسابات.

-قبول الهبات والوصايا الأجنبية أو اتفاقية التوأمة

- التنازل عن الأملاك العقارية.

1- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، ط3، الجزائر: دار جسر للنشر والتوزيع، 2015، ص 399.

1- نفس المرجع، ص 402.

## الفصل الثاني.....واقع الجماعات المحلية في صنع وتنفيذ السياسات العامة المحلية

يجب أن تكون المصادقة عليها صريحة من الوالي، وهذا لأهميتها وتعلقها بالجانب المالي لذمة البلدية، والأمور التي أشرنا إليها تعد حيوية بالنسبة لهذه الهيئة وتشكل أمرا خطيرا يستوجب أن يخضع للرقابة والمصادقة الواضحة والجلية للجهة الوصية، ومصادقة الوالي الصريحة لها أجل 30 يوما وإلا انقلبت إلى ضمنية وتنفذ المداولة مهما كان موضوعها.

### ب-البطلان (الإلغاء) : له شكلين البطلان المطلق والبطلان النسبي

\*البطلان المطلق: ويقصد به عدم إحداث أثر للمداولة أي ولادتها ميتة<sup>(1)</sup> وهناك حالات لذلك ضبطتها المادة 59 من قانون البلدية هي:

- المداولات المتخذة خرقا للدستور ومخالفته للإجراءات القانونية والتنظيمية.

- المداولات التي تمس برموز الدولة وشعاراتها.

- المداولات غير المحررة باللغة العربية.

وتكون أداة البطلان قرارا من الوالي .

\*البطلان النسبي: أو القابلية للإبطال ويخص هذا الموضوع المداولات التي موضوعها يتعلق بمصلحة شخصية لرئيس المجلس الشعبي البلدي أو أعضائه أو أزواجهم أو أصولهم وفروعهم إلى الدرجة الرابعة، أو كان هؤلاء يمتلكون وكلاء معينين (المادة 60 من قانون البلدية) وهذا للتأكيد على شرعية المداولات ومصادقيتها وتبطل بقرار كذلك من الوالي.

هـ- الحلول: وقد نظمت (المواد من 100 إلى 102) ومؤداه أن يحل الوالي باعتباره جهة وصائية محل المجلس الشعبي البلدي ورئيسه في اختصاصات معينة وفي حالات معينة أشارت إليها المواد المذكورة.

ومعلوم أن سلطة الحلول هذه من الخصائص المميزة للمركزية والسلطة الرئاسية<sup>(2)</sup> تمارس في حالة البلدية باعتبارها هيئة لامركزية استثنائية.

وسلطة حلول الوالي تنصب أساسا على المواضيع التالية:

\*تسجيل النفقات الاجبارية في الميزانية البلدية إذا لم يسجلها المجلس

\*ضبط توازن الميزانية لدى اعدادها وامتصاص عجزها لدى التنفيذ.

\*الضبط الإداري للحفاظ على النظام العام.

1-نفس المرجع، ص403.

2- محمد صغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص 160.

## الفصل الثاني.....واقع الجماعات المحلية في صنع وتنفيذ السياسات العامة المحلية

### 4/الرقابة على المجلس الشعبي البلدي كهيئة:

للرقابة على المجلس الشعبي البلدي ثلاث أركان يجب توافرها وهي كالتالي:  
الأسباب(الحالات)، الإختصاص والإجراءات:

أ-الأسباب (الحالات):تم تحديد وحصر الأسباب وفي الحالات التالية:

- إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة.
- في حالة خرق لأحكام دستورية
- الاستقالة الجماعية لجميع أعضاء المجلس، والاختلاف الخطير بين الأعضاء الذي من شأنه عرقلة
- السير العادي للمجلس.
- ضم البلديات لبعضها أو تجزئتها وفي حالة ظروف إستثنائية<sup>(1)</sup>.

ب-الإختصاص: تنص المادة 47 من قانون البلدية على أنه يمكن حل المجلس الشعبي البلدي إلا بموجب مرسوم رئاسي يتخذ في مجلس الوزراء بناء على تقرير من وزير الداخلية.<sup>(2)</sup>

ج-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

د-الآثار(النتائج): تنص المادة 48 من قانون البلدية على ما يأتي: «في حالة حل المجلس الشعبي البلدي، يعين الوالي خلال 10 أيام التي تلي حل المجلس، متصرفا ومساعدين عند الاقتضاء، توكل لهم مهمة تسيير شؤون البلدية وتنتهي مهامهم بقوة القانون بمجرد تنصيب المجلس الجديد»

ويتم عقب ذلك إجراء انتخابات لتجديد المجلس المحل خلال أجل 06 أشهر ولا يمكن بأي حال من الأحوال إجراء انتخابات خلال السنة الأخيرة لعهدة المجلس المحل تنتهي عهدة المجلس الجديد مع انتهاء الفترة المتبقية للتجديد العام للمجالس الشعبية البلدية<sup>(3)</sup>.

1- المادة 46 من القانون 11-10 المتعلق بالبلدية، نفس المرجع، ص11.

2- المادة 47، نفس المرجع، ص11.

3- المواد 48، 49، 50، نفس المرجع، ص11.

## الفصل الثاني.....واقع الجماعات المحلية في صنع وتنفيذ السياسات العامة المحلية

### المطلب الثالث: المجلس الشعبي الولائي وآلياته

أولاً: المجلس الشعبي الولائي: يعد المجلس الشعبي البلدي (A.P.W) جهاز مداولة على مستوى الولاية، ويعتبر الأسلوب الأمثل للقيادة الجماعية والصورة الحقيقية التي بموجبها يمارس سكان الإقليم حقهم في تسييره والسهر على شؤونه ورعاية مصالحه في هذا المطلب سنوضح كيفية تشكيل وتسيير المجلس الشعبي الولائي.

#### 1/ التكوين (التشكيل):

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 على أن تكون كل دائرة انتخابية ممثلة بعضو على الأقل.

كما أن حالات عدم القابلية للانتخاب تتمثل فيما يلي:

-الأشخاص الذين مارسوا أو سبق لهم أن مارسوا وظائفهم، ولمدة سنة بعد التوقف عن العمل في دائرة الاختصاص هم: الولاية، رؤساء الدوائر، الكتاب العامون للولايات، أعضاء المجالس التنفيذية للولايات، القضاة، أعضاء الجيش الشعبي الوطني، موظفو أسلاك الأمن، محاسبو أموال الولاية، مسؤولي مصالح الولاية<sup>(1)</sup>.

#### 2/ التسيير:

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

أ-إنتخاب الرئيس: يعين رئيس المجلس الشعبي الولائي من أعضاء القائمة الفائزة بالأغلبية، كما ينتخب رئيس المجلس الشعبي الولائي لمدة خمس(05) سنوات من طرف جميع أعضاء المجلس وفقاً لما خوله له قانون رقم 12-07 مؤرخ في 21 فبراير سنة 2012 المتعلق بالولاية.

ب-الاختصاص: تتمثل إختصاصات رئيس المجلس الشعبي الولائي في تسيير شؤون المجلس بواسطة ديوان يتكون من موظفين بالولاية في تنفيذ النشاطات المقررة في إطار السياسات العمومية في مجال: الصحة العمومية وحماية الطفولة وأشخاص ذو الاحتياجات الخاصة، السياحة والإعلام والإتصال، التربية والتعليم العالي والتكوين، الشباب والرياضة والتشغيل، والسكن والتعمير وتهيئة

1- محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص 118

## الفصل الثاني.....واقع الجماعات المحلية في صنع وتنفيذ السياسات العامة المحلية

إقليم الولاية، الفلاحة والري والغابات، التجارة والأسعار والنقل، الهياكل القاعدية والاقتصادية التضامن ما بين البلديات، التراث الثقافي، حماية البيئة، التنمية الاقتصادية والإجتماعية والثقافية، ترقية المؤهلات النوعية المحلية. كما يساهم في إعداد مخططات هيئة إقليم الولاية ويراقبها<sup>(1)</sup>.

**ج-الدورات:** تعتقد دورات عادية وأخرى استثنائية لمجلس الشعبي الولائي هما:

\***الدورات العادية:** يعقد المجلس أربع(04) دورات عادية في السنة مدة كل دورة 15 يوم يمكن تمديدها إلى أكثر، وتعتد في تواريخ محددة مارس، جوان، سبتمبر، ديسمبر، ولا يمكن جمعها على خلاف الوضع في البلدية.

\***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<sup>(2)</sup>.

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

**ه/ اللجان:** خول قانون الولاية 12-07 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 والتكنولوجيات الاعلام.

\*تهيئة الإقليم والنقل.

\*التعمير والسكن.

\*الري والفلاحة والغابات والصيد البحري والسياحة.

\*الشؤون الاجتماعية والثقافة والشؤون الدينية والوقف والرياضة والشباب.

\*التنمية المحلية، التجهيز والاستثمار والتشغيل.

1- المادة 77، 78، قانون رقم: 07-12 مؤرخ في 21 فبراير 2012 المتعلق بالولاية، ص 16.

2- المادة 14 و 15، نفس المرجع، ص 10.

## الفصل الثاني.....واقع الجماعات المحلية في صنع وتنفيذ السياسات العامة المحلية

ويمكن تشكيل لجان خاصة لدراسة كل المسائل الأخرى نهم الولاية وتعتبر منحلة مباشرة بعد انتهاء الاشغال. وتشكل هذه اللجان عن طريق مداولة حيث تكون هذه اللجان تعكس التركيبة السياسية للمجلس. كما تعد كل لجنة نظامها الداخلي عن طريق التنظيم وتصادق عليه<sup>(1)</sup>.

### ثانيا: الوالي

نظرا لأهمية الدور الذي يقوم به الوالي ومركزه الحساس فقد ركز اختصاص رئيس الجمهورية بتعيين الولاية<sup>(2)</sup> لهذا سنتطرق إلى كيفية تعيين وانهاء مهام الوالي وأهم صلاحياته كالتالي:

#### 1/التعيين وانهاء المهام

أ-**التعيين:** ينعقد الاختصاص بتعيين الوالي إلى رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي يتخذه مجلس الوزراء بناء على إقتراح وزير الداخلية<sup>(3)</sup>. قد تأكد اختصاص رئيس الجمهورية بتعيين الولاية بموجب نص الدستور المعدل سنة 1996، طبقا للمادة 78 منه لا يوجد-حاليا- نص قانوني يبين ويحدد الشروط الموضوعية والمعايير التي يتم بموجبها تعيين الولاية ذلك أن الطبيعة المزدوجة لمهمة الوالي (إدارية وسياسية) تجعل عملية وضع قانون أساسي له من الأمور المعقدة.

ب-**إنهاء المهام:** بالنسبة لانتهاء مهامه فهي تتم طبقا لقاعدة توازي الأشكال بموجب مرسوم رئاسي وبالإجراءات نفسها المتبعة لدى تعيينه.

#### 2/ الصلاحيات:

ينبغي الإشارة أن صلاحيات الوالي كثيرة ومتنوعة ولا يعتبر قانون الولاية فقط مصدرا لها، بل إلى جانب ذلك هناك قانون البلدية وقوانين أخرى كثيرة، ويتمتع الوالي بوضعية قانونية مركبة ومتميزة فهو إلى جانب أنه ممثل للسلطة المركزية بمختلف الوزراء على مستوى إقليم الولاية، نراه يمثل هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي وأيضا يعتبر الوالي الرئيس الإداري للولاية، ويمكن توضيح ذلك كمايلي:

أ-**الوالي كهيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي:** بهذه الصفة يقوم الوالي بممارسة الصلاحيات التالية:

1- المادة 33، 34، نفس المرجع، ص 11.

2-الجمهورية الجزائرية الديمقراطية، دستور 1996، مؤرخ في (28 نوفمبر 1996) يتضمن تعديل، الدستور الجريدة الرسمية، العدد 76، (1996/12/08) المادة 78

3- محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص 125.

## الفصل الثاني.....واقع الجماعات المحلية في صنع وتنفيذ السياسات العامة المحلية

- تنفيذ مداورات المجلس الشعبي الولائي: وذلك بموجب إصدار قرارات ولائية تحدد السياسة العامة المحلية، بإعتباره جهاز تنفيذ لما يصادق عليه جهاز المداولة (م.ش.و).

-الإعلام: يلزم القانون الولاية بضرورة اطلاع واعلام المجلس الشعبي الولائي بانتظام، خلال الفترات الفاصلة بين الدورات على تنفيذ التوصيات الصادرة مداورات المجلس الشعبي الولائي.  
- يطلع رئيس المجلس الشعبي الولائي سنويا على نشاط القطاعات الغير ممركزة بالولاية، كما يقدم الوالي تقرير حول مدى تنفيذ المداورات المتخذة خلال الدورات السابقة<sup>(1)</sup>.

**ب-الوالي باعتباره ممثلا للولاية** 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 سنويا حول نشاطات الولاية يتبع مناقشته<sup>(2)</sup>.

### ج-الوالي باعتباره ممثلا للدولة

- يجسد الوالي صورة حقيقية لعدم التركيز الإداري، نظرا للسلطات والصلاحيات المسندة إليه باعتباره ممثلا للدولة في إقليم الولاية. حيث ينشط الوالي وينسق ويراقب نشاط المصالح غير الممركزة للدولة المكلفة بمختلف قطاعات النشاط في الولاية<sup>(3)</sup>، بالعديد من سلطات الضبط الإداري (الشرطة الإدارية) وفي مجال الضبط القضائي، كما هو الشأن بالنسبة لرئيس المجلس الشعبي البلدي.

**-الضبط الإداري:** يعد الوالي مسؤولا للمحافظة على النظام والامن والسلامة والسكينة العامة، حيث توضع تحت تصرف الوالي مصالح الامن لتطبيق القرارات المتخذة في إطار مهامه<sup>(4)</sup>

**-الضبط القضائي:** يقيد الولاية بجملة من القيود في مجال الضبط القضائي، من أهمها: ممارسته لسلطة الضبط القضائي في حالة وقوع جنائية أو جنحة ضد أمن الدولة، وتوافر حالة الاستعجال، وعدم علمه أن السلطة القضائية قد أخطرت بوقوع جريمة، كما أن سلطة الوالي في هذه الحالة

1- المادة 102، 103، 104 من قانون 12-07 مؤرخ في 21 فبراير 2012 المتعلق بالولاية، ص ص 18، 19

2- المادة 108، 109، نفس المرجع، ص 19.

3- المادة 110، 111.

4- المادة 118، نفس المرجع، ص 20.

## الفصل الثاني.....واقع الجماعات المحلية في صنع وتنفيذ السياسات العامة المحلية

مقيدة من حيث الزمان، أه يترتب عليه أن يبلغ وكيل الجمهورية خلال مدة أقصاها 48 ساعة متخليا بذلك عن جميع الإجراءات للسلطة القضائية المختصة<sup>(1)</sup>.

كما أن الوالي يسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات، واحترام رموز الدولة وشعاراتها علة إقليم الولاية.

إضافة إلى الولاية توجد "الدائرة" التي تستند لعدم التركيز الإداري على المستوى المحلي، وتعد هيئة إدارية محلية غير مستقلة، كونها تتمتع بالشخصية المعنوية وليس لها أي إستقلالية 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، ويتولى المهام التالية:

- 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.

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

كما يمثل رئيس الدائرة الدولة في إقليمه، حيث يقوم برفع التقارير إلى الوالي لإبلاغه بكل قضية هامة، وبذلك تعد الدائرة همزة وصل بين البلدية والولاية باعتبارها جهاز إداري غير مستقل عن الولاية، يساعدها في أداء مهامها ويخفف أعبائها، ويعمل تحت إشرافها وهكذا تعتبر فاعلا أساسيا في صنع وتنفيذ السياسة العامة المحلية. وبذلك تحدث تنمية محلية<sup>(2)</sup>.

### ثالثا: الرقابة على الولاية

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

1- محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص 131.

2- حسين عبد القادر، الحكم الراشد في الجزائر واشكالية التنمية المحلية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، قسم العلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، 2010-2011، ص 160.

## الفصل الثاني.....واقع الجماعات المحلية في صنع وتنفيذ السياسات العامة المحلية

**1/ 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 في التنظيم البلدي، ويحدث ذلك بموجب مداولة من المجلس الشعبي الولائي.

### 2/ 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 كتمثل للدولة، فإنها تخضع لمراقبة السلطة المركزية (الوزارة)، باعتبارها مرؤوسة بكل ما يترتب عن ذلك من نتائج<sup>(1)</sup>، 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.

### 3/ الرقابة على الهيئة (المجلس الشعبي الولائي)

المجلس الشعبي الولائي، حيث يسمح له بحله، وهو مالا Suspension إن قانون الولاية الحالي لا يخول للسلطة المركزية توقيف يختلف في جوهره عن حل المجلس الشعبي البلدي سواء من حيث<sup>(2)</sup>: أسبابه (حالاته)، أو الجهة المختصة به (الأداة القانونية)، أو آثاره (نتائجه).

1- المادة 40، 41، من قانون 07-12 مؤرخ في 21 فبراير 2012 المتعلق بالولاية، نفس المرجع، ص 12.

2- المادة 47، 48، 49، 50، نفس المرجع، ص 13.

## الفصل الثاني.....واقع الجماعات المحلية في صنع وتنفيذ السياسات العامة المحلية

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

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 ومدخل ومفاهيم لغرض صنع وتنفيذ القرارات عبر مؤسساتها المختلفة، ويجاولون التوصل إلى طرق ومبادئ عملية يستخدمها الإداريون وصانعو السياسة لمواجهة المشاكل والمواقف التي تتطلب إتخاذ قرار معين. ونتيجة للتقدم الملحوظ الذي أحرزتها العلوم السلوكية، التي أثرت حقل العلوم السياسية بجملة من الاختيارات لدراسة القرارات، وسلوك الهيئات والمؤسسات الحكومية وسياساتها المختلفة على أساس كونها مجموعة قرارات يساهم في صنعها مجموعة من الجهات الرسمية وغير الرسمية. فالسياسة التي تتبناها الحكومة في الشؤون الداخلية والخارجية تمثل مجموعة من القرارات التي يمكن إخضاعها للدراسة والتحليل، مع العلم أن النظريات والمقاربات تعد ضرورية لأغراض التحليل والبحث وتسهيل الإتصالات، وتقديم الإسهامات والإيضاحات 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"<sup>(1)</sup>، في هذا الصدد نركز على أهم النظريات والنماذج.

### المطلب الأول: نظرية الاتصال لكارل دويتش KARL- DEUTSCH

يعتبر الإتصال شريان الحياة للنظام السياسي، فبدونه يعجز عن الإستمرار، إذ يعد عالم السياسة الأمريكي " كارل دويتش "KARL- DEUTSCH" أول من إستخدم الاتصال كبؤرة إهتمام للتحليل السياسي في كتابه "العصب الحكومي" .

حيث يرى "دويتش" أن عملية الإتصال جوهرية لأي نظام سياسي، فهو يستقبل باستمرار، وتقوم وسائل الإستقبال بتلقي المعلومات في صورة رسائل لتنتقل إلى مراكز صنع السياسة العامة محليا أو وطنيا، أي المعلومات المخزنة في ذاكرة الحكومة من نظم معلومات، سجلات... الخ<sup>(2)</sup>

1- جيمس أندرسون، صنع السياسات العامة، ترجمة: عامر الكبيسي، الأردن: دار المسيرة، 1999، ص 23.

2- محمد شلبي، المنهجية في التحليل السياسي: المفاهيم، المناهج، الاقتربات، الأدوات، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1997، ص 149.

## الفصل الثاني.....واقع الجماعات المحلية في صنع وتنفيذ السياسات العامة المحلية

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

ولذلك أخذ " دويتش " المعلومة كوحدة تحليل وإعتبرها جوهر العملية السياسية وتكون الاتصالات أكثر فاعلية بحسب المعلومات أو الجهات الموجهة إليها ومضامينها وقوتها، كما يمكن أن تفقد المعلومات قيمتها بسبب التشويه إن سوء الفهم للرسائل، وتقديرها. لذلك حدد دويتش مفاهيم تتعلق بتدفق المعلومات وتتضمن ( load ) ويعني مجموعة المعلومات والرسائل القادمة إلى النظام أي ضغوط البيئة، كما يستدعي إستجابة ثم طاقة تحمل ( load capacity ) التي تشير إلى القدرة على استقبال كل المعلومات الواردة ومعالجتها والتي تتوقف على درجة دقة الملوومات، ثم الإستدعاء Reall ويعبر عن قدرة النظام، للاستفادة من الخبرات السابقة التي يمكن أن تفيد في تحليل المعلومات هذه عناصر تتعلق بالمعلومات، من خلال نموذج الإتصال الذي يمكن من خلاله معرفة ما قد ينشأ خلال عملية صنع السياسات العامة من علاقات أو بؤر لتدفق المعلومات (1)، حيث أصبح لنموذج الإتصال 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 الإتصال في جميع الاتجاهات وصورة تدفق وانسياب المعلومات وقنواتها.

يعد مدخل الإتصال 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 (2).

1- نفس المرجع، ص 101-102.

2- أحمد طييب، مرجع سابق، ص 46.

## الفصل الثاني.....واقع الجماعات المحلية في صنع وتنفيذ السياسات العامة المحلية

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

### المطلب الثاني: نظرية النظم " دافيد استون "

تندرج هذه 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 " دافيد أستون " ثم تبعه آخرون أمثال " ألودن " و " ويبش " وغيرهم، حيث عمل " إستون " على تطوير هذا النموذج بناء على نظريته 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 "إستون" في دائرة متكاملة ذات طابع ديناميكي من التفاعلات السياسية، أو تأييد Support، وتمثل كل ما يدور في البيئة، وكل ما تلقاه النظام (حكومة - مؤسسة) من مطالب Demande، فهي بمثابة المادة الخام التي يعمل ويحرك بها النظام وهذا يسمى بعملية التشغيل، والتحويل لترشيح كل الخيارات والمطالب داخل النظام وهي ما وصفه " إستون " بـ: "العلبة السوداء" من خلال عملية التحويل، يتم إنتاج ما يسمى «بالمخرجات» outputs» وهي ما يطرحها 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 آثار 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.

1- نفس المرجع، ص 47.

## الفصل الثاني.....واقع الجماعات المحلية في صنع وتنفيذ السياسات العامة المحلية

وهكذا تكون السياسات العامة نشاط متواصل يحقق بقاء وإستمرار 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 تعلق الأمر بالمدخلات وتأثيرها في صنع السياسات أو تأثير السياسات العامة في البيئة ومطالبها، وكذلك تعطي تصور عن القوى والعوامل التي تدفع النظام لتحويل المطالب إلى سياسة عامة من جهة و المحافظة على تفاعله واستمراره من جهة أخرى.

رغم هذه الأهمية الكبيرة إلا أن النظرية تنظر إلى الحياة السياسية من صور آلية ديناميكية، ولا تعطينا تفسيراً عن العلاقات، والتفاعلات والإتصالات التي تنشأ 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 إنبثقت منها نذكر منها مايلي:

### المطلب الثالث: النظرية التدريجية" نموذج الرشد المحدود"

"ليند بلوم" Charl lindblom هو أول من أتم هذه النظرية بجزء محدد من البدائل، وعدد قليل من النتائج والآثار المترتبة لكل سياسة بديلة، حيث يمكن أن تحدد عناصر هذه النظرية في النقاط التالية<sup>(1)</sup>:

- 1- إن الأهداف والمقاصد المطلوب تحقيقها وليست منفصلة أو مستقلة.
- 2- يقوم صانع القرار بالتعامل مع بعض البدائل لإيجاد الحل المناسب للمشكلة.
- 3- إن عملية المفاضلة المطروحة بين البدائل، وينبغي أن تركز على عدد من نتائج كل بديل وآثاره والتي تشكل جوهر العلاقة والارتباط مع الأهداف دون غيرها.
- 4- إعادة النظر باستمرار في المشكلة التي تواجه صانع السياسة لأن هذا النموذج يسمح ويتطلب إعادة النظر في العلاقة القائمة بين الأهداف والامكانيات وإحلال التناسب بينها ويفسح المجال للقيام بالتعديلات المطلوبة، وتطوير الأهداف بالشكل الذي يضمن السيطرة على المشكلة.

1- محمد سليمان الطماوي، مبادئ علم الإدارة العامة، القاهرة: دار الفكر العربي، 1987، ص82.

## الفصل الثاني.....واقع الجماعات المحلية في صنع وتنفيذ السياسات العامة المحلية

5- إن المشكلة القائمة لا يوجد قرار واحد ووحيد لها. ولا يكون مثاليا، وإنما الاختيار الجيد السليم للقرار هو الذي لا خلاف عليه ومتفق حيالة في ضوء التحليلات.

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

يوفر هذا النموذج المواءمة السياسية لكونه يساهم في سهولة التوصل إلى إقامة اتفاق إزاء الموضوعات والقضايا محل 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، ويكز 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 المحلية أو الوطنية، ويعبر عن المجموعات القوية والمتماسكة ويهمش الأطراف الأخرى (المواطن)، ويتجاهل الأمور المستقبلية، ويحافظ على دوام الأوضاع الحالية للسياسة العامة، وكذلك عن طريق التجريب المقصود، أو من خلال الاختبارات التي تسبق السياسات إلى إيجاد نموذج آخر يساعد صانع القرار المناسب في ظل متغيرات البيئة.

### المطلب الرابع: " نموذج الفحص المختلط " Mixed Scanning

حاول المفكر "اميتاي اتزيوني" Etzioni Amitai " إيجاد نموذج توفيق في عملية صنع القرار واتخاذ على أساس الإنتقادات السابقة التي قدمها، وحيث يرى أن عمليتي التخطيط والتنفيذ، وظيفتان متكاملتان ضمن عملية صنع السياسة العامة. وهذا يعني أن عملية إعداد السياسة العامة تتطلب الأخذ بالنموذج الكلي الرشيد، بينما مرحلة التنفيذ تتطلب النموذج التدريجي، إذ أن النماذج الرشيدة تساهم في وضع الخطوط العريضة والعامة للسياسات العامة ومجالاتها لتأتي الأساليب التدريجية لتساهم في وضعها حيز التنفيذ وتطويرها، وجعلها متوافقة ومتكافئة وملائمة لمقتضيات الواقع السياسي والاجتماعي للجهاز الحكومي<sup>(1)(1)</sup>، ويقدم "اتزيوني" النموذج المختلط

1- فهمي خليفة الفهداوي: نفس المرجع سابق، ص 135.

## الفصل الثاني.....واقع الجماعات المحلية في صنع وتنفيذ السياسات العامة المحلية

آخذا في الاعتبار كل من القرارات الأساسية والتراكمية ويجهزنا بأولوية وبعمليات صنع السياسة الأساسية التي تعطي التوجيهات العامة، ثم العمليات التراكمية لإنجازها، دليل علمي عملي لمتخذ القرار الفعال الذي يتيح الاسترسال في الملاحقة والتعقيب واجراء 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 ظل التغيرات المستمرة لبيئة السياسة العامة.

### خلاصة الفصل:

لقد عرفت المجالس الشعبية البلدية والولائية في الجزائر، عدة تطورات تاريخية خاصة منذ الاستقلال، متأثرة في ذلك بالظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي مرت بها البلاد، مروراً بقانوني البلدية والولاية 1990 إلى غاية قانوني البلدية والولاية ، 2011-2012 على التوالي الذين حملوا معه جملة من الإصلاحات التي جعلت من المجلس الشعبي البلدي ملزم في كل مرحلة لصنع وتنفيذ السياسة العامة المحلية مع مراعاة المصلحة الوطنية قبل المصلحة المحلية في ظل التعددية السياسية لم تختلف عما كانت عليه في ظل المخططات الوطنية المركزية بسبب تعاضم دور الدولة على المستوى المحلي رغم الاعتراف باستقلالية الجماعة المحلية في صنع وتنفيذ السياسة العامة المحلية، وفق قواعد النظام اللامركزي الذي كرسها النظام ذاته، هذا التدخل في تقرير السياسة المحلية مترجم عمليا في تعدد وسائل المراقبة على المجالس بمختلف أنواعها ومصادرها. رغم أن القواعد القانونية التي نصت على تكوين المجالس أعطتها صلاحيات جديدة في صنع وتنفيذ السياسة العامة المحلية، إلا أن هذا الواقع يبقى محل انتقادات يستوجب الدراسة والبحث. إلى جانب تسليطنا الضوء لدور البلدية والولاية في صنع وتنفيذ السياسة العامة المحلية على ضوء الإصلاحات في الجزائر والواقع المعاش، من أجل المساهمة في عمليتي صنع وتنفيذ القرارات، يمكن للمواطنين المحليين 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.

# الفصل الثالث

الإطار التطبيقي لدور ولاية المسيلة في  
تنفيذ السياسة العامة المحلية

### تمهيد:

تعتمد الدولة الجزائرية في تعاملاتها مع بعضها البعض ومواطنيها أسلوبين لا يصلح سياستها كإدارة مركزية وأسلوب كإدارة لامركزية، إلا أنها تركز على الأسلوب الثاني الذي له دور هام في إعادة ترقية مستوى هياكل الدولة وإصلاحها، كون أن الجماعات المحلية تساهم في تلبية حاجيات مواطنيها لقرىها واحتكاكها اليومي بالمواطن - وتنفيذ السياسات الحكومية .

- لهذا فالجماعات المحلية لها مهام متعددة ومكانة واسعة في تقديمها للخدمات باعتبارها أداة تؤثر ولكن هي نفس الوقت تتأثر. وما أولته لها الدولة من صنع وتنفيذ السياسات العامة من خلال الإصلاحات الأخيرة التي حملتها قانوني البلدية والولاية (07/12-11/10) .

- وبعد تطرقنا في الفصلين السابقين للجماعات المحلية وكيف تكون السياسة العامة المحلية عامة سنحاول، في هذا الفصل دراسة واقع ولاية المسيلة بسبب الدور الهام الذي تحققه في مجال التنمية المحلية و الوطنية، حيث منحت لها صلاحيات التي جعلتها أداة في خدمة المواطن ولكن هذا بوجود نظام محكم، متكامل، منتظم يقوم على الشفافية.

فلتحليل وتوضيح موضوعنا على واقع ولاية حاولنا جاهدين في تقديم أكبر قدر من المعلومات رغم العوائق والعراقيل، وتم تفصيل هذا الفصل إلى مبحثين .  
-المبحث الأول: البعد التاريخي والتنظيمي لولاية مسيلة.  
-المبحث الثاني: تجربة الولاية في تنفيذ السياسة العامة.

## المبحث الأول : البعد التاريخي والتنظيمي لولاية المسيلة :

### المطلب الأول:التعريف بولاية المسيلة :

#### 1-الموقع الجغرافي (المساحة والحدود)

إن ولاية المسيلة في حدودها الحالية تشغل موقعا هاما في المنطقة الوسطى للشمال الجزائري، حيث تعتبر همزة وصل بين الشرق البلاد وغربه، وما بين الشمال وجنوب الوطن، فهي تنتمي الى منطقة الهضاب العليا الوسطى تمتد على مساحة 18 175 كلم<sup>2</sup>.

#### حدود الولاية:

حدود الولاية :يحد ولاية المسيلة:

- الشمال ولاية برج بوعريبرج
- الشمال الشرقي ولاية سطيف.
- الشمال الغربي ولاية البويرة.
- الشرق ولاية باتنة.
- الغرب ولاية المدية.
- الجنوب الشرقي ولاية بسكرة.
- الجنوب الغربي ولاية الجلفة.

#### 2-الإطار الجغرافي :

##### أ-التضاريس:

يعتبر إقليم الولاية محوريا و منطقة عبور بين السلسلتين الجبلتين الأطلس التلي و الصحراوي حيث أن التشكيلة الجغرافية لإقليم الولاية هي كالتالي:<sup>(1)</sup>

- المناطق الجبلية على جهتي شط الحضنة.
- منطقة الوسط المتكونة أساسا من الهضاب و الهضاب العليا.
- منطقة السبخة الممثلة بشط الحضنة في الوسط الشرقي و الجنوب الشرقي .
- منطقة الكثبان الرملية.

أهم الأودية الدائمة السريان هي: وادي القصب، وادي لقمان، وادي اللحم، وادي سوبلة، وادي مسيف، وادي امجدل، وادي الشعير، وادي بوسعادة.

##### ب-الجبال:

1-مديرية البرجمة والميزانية، مونوغرافية ولاية المسيلة 2018، طبعة ماي 2019، ص04.

## الفصل الثالث..... الاطار التطبيقي لدور ولاية المسيلة في تنفيذ الساسة العامة المحلية

ترتفع المسيلة على مستوى سطح البحر بحوالي 400م، حيث تقوم سلسلة جبال ونوغة وبوطالب وبلزمة في شكل قوس تحف حوض الحضنة من الناحية الشمالية والشمالية الشرقية، جبال ونوغة مثلا يصل ارتفاعها إلى 1400م، أما جبال بوطالب فتعلوا إلى 1800م، فيعمق بذلك منخفض الحضنة، كما تقوم مرتفعات متليلي من الناحية الشرقية ومرتفعات الاوراس الضاربة الى الشمال الشرقي، كما تأتي مرتفعات أولاد نايل في الجهة الجنوبية لحوض الحضنة.<sup>(1)</sup>

### ج- السهول والهضاب:

إن هاته الجبال التي ذكرناها تشكل حصارا طبيعيا حول المنطقة، إلا أن الجهة الغربية نجدها مجالا للسهول والهضاب، فهي تشكل ممرا فسيحا لتأثيرات الهضاب العليا الغربية للمسيلة.

### د- المياه:

- المياه الجوفية: هناك مياه جوفية غير صالحة للشرب لأنها مليئة بالملح و هناك مياه جوفية أخرى عميقة الأغوار من غير الممكن الوصول إليها مثل تلك المتواجدة بالحضنة و في سهل عين الريش.  
- المياه السطحية: النظام المتبع هو نظام يساير الأمطار المتساقطة بشكل غير منتظم ، فمجمل الوديان لا تتوفر على مياه جارية بشكل دائم، إلا ما تعلق بوديان ثلاثة و هي : واد القصب شمالا، وادي بريكة شرقا، وادي مسيف جنوبا.

الجزء الأكبر من الولاية يعتبر حوضا كبيرا يتلقي مياه مختلف الأودية التي تصب جميعها في شط الحضنة.

### هـ- المناخ:

لا تتأثر منطقة المسيلة بالرطوبة نظرا للحواجز الجبلية للناحية الشمالية والشمالية الشرقية فللمنطقة تأثيرات من السهوب الغربية والصحراء نظرا لانفتاحهما، ومنه مناخ ولاية المسيلة قاري. وعلى مستوى تساقط الأمطار، فإن المنطقة الشمالية هي الأكثر تساقطا، حيث تسجل 480 ملم سنويا، وعلى العكس من ذلك فإن المنطقة الجنوبية القصوى تعتبر الأكثر جفافا ولا تسجل سوى 200 ملم سنويا.

### الحرارة :

-درجة الحرارة الدنيا: - 0.6 إلى 6.20 درجة في فصل الشتاء.

درجة الحرارة القصوى: 33 إلى 37.90 درجة في شهري جويلية وأوت.

### -الرياح:

تكون شديدة البرودة في الشتاء ولافحة في الصيف .

1- نفس المرجع، ص05.

### الفصل الثالث..... الاطار التطبيقي لدور ولاية المسيلة في تنفيذ الساسة العامة المحلية

**3-التنظيم الإداري للولاية:**تكونت ولاية المسيلة من المناطق غير المأهولة من الولايات الأم (سطيف،باتنة،المدية ) والتي تجمعت لتشكيل تراب الولاية في سبتمبر 1974،وتضم 23 بلدية عند إنشائها والتي أصبحت 47 بلدية تشرف عليها<sup>(1)</sup> 15 دائرة بعد التقسيم الإدارية لسنة 1984

#### جدول رقم (01) يعرف بلديات ولاية المسيلة حسب كل دائرة :

الدوائر	البلديات
المسيلة	المسيلة
حمام الضلعة	حمام الضلعة - أولاد منصور - ونوغة - تارمونت
أولاد دراج	أولاد دراج - المعاضيد - السوامع - المطارفة - أولاد عديالقبالة
سيدي عيسى	سيدي عيسى - بوطي السايح - بني يلمان
عين الملح	عين الملح - بئر فضة - عين فارس - سيدي محمد - عين الريش
مقرة	مقرة - الدهاهنة - عين الخضراء بلعاية - برهوم
بن سرور	بن سرور - أولاد سليمان - الزرزور - محمد بوضياف
بوسعادة	بوسعادة - الهامل - ولتام
أولاد سيدي ابراهيم	أولاد سيدي إبراهيم - بنزروه
سيدي عامر	سيدي عامر - تامسة
مجدل	مدجدل - مناعة
الخبانة	الخبانة - مسيف - الحوامد
عين الحجبل	عين الحجبل - سيدي هجرس
جبل مساعد	جبل مساعد - سليم
الشلال	الشلال - أولاد ماضي - المعاريف - خطوطي سدالجير

المصدر ،مديرية البرمجة والميزانية (DPSB) ،تقرير ولاية المسيلة بالأرقام لسنة 2014،ماي 2015 ،ص06

#### ب-طابع الولاية :

تعتبر ولاية المسيلة ذات طابع فلاحي رعوي وهذا بفضل المناطق الرعوية كما أن بلديات الولاية مصنفة إلى صنفين :صنف حضري وصنف ريفي على النحو التالي .

1-الموقع الرسمي لولاية المسيلة [ww.wilaya-msila.dz/ar/index.php](http://ww.wilaya-msila.dz/ar/index.php) ،تاريخ الإطلاع ،07/06/2019.

### الفصل الثالث..... الاطار التطبيقي لدور ولاية المسيلة في تنفيذ السياسة العامة المحلية

البلديات الحضرية: المسيلة، المعاضيد، حمام الضلعة، أولاد دراج، الشلال، الخبانة، مقرة، برهوم أولاد عدي القبالة، سيدي عيسى، عين الحجل، سيدي عامر، بن سرور، الهامل، عين الملح، مجدل، بني يلمان، جبل مساعد.

-البلديات الريفية: تارمونت، المطارفة، أولاد ماضي، عين الخضراء، بلعابية، سيدي هجرس، تامسة، أولاد سليمان، الحوامد، أولاد منصور، المعاريف، الدهاهنة، بوطي السايح محمد، مناعة، السوامع، سليم، ولتام.

#### السكان :

-الإطار العام للسكان ولاية المسيلة حوالي 1182870 نسمة مع نهاية 2018 بكثافة تقدر ب71 ن، كلم<sup>2</sup>

\*تطور السكان منذ آخر تقسيم إداري والذي كان سنة 1984 والذي أصبحت ولاية المسيلة تتكون من 15 دائرة و47 بلدية قدر عدد السكان آنذاك ب532642 نسمة، وفي سنة 1987، عدد السكان أصبح يساوي 605026 نسمة، وفي سنة 1988، ارتفع عدد السكان بزيادة قدرها 2.73% ليصبح 814353 نسمة وفي آخر إحصاء وطن من سنة 2008 عدد السكان الولاية يساوي 983513 نسمة. (1)

\*جدول رقم (02) :يبين عدد سكان بلديات ولاية المسيلة إلى غاية 31/12/2018.

البلديات	عدد السكان	المساحة كلم <sup>2</sup>	الكثافة السكانية
المسيلة	233689	232	1007
بوسعادة	160429	248	647
سيدي عيسى	95600	411	233
مقرة	52971	272	195
عين الملح	52555	271	194
حمام الضلعة	46666	341	137
عين الحجل	40153	387	104
عين الخضراء	32653	157	208
أولاد دراج	32410	239	136
برهوم	31971	89	359
بلعابية	30450	170	179

الفصل الثالث..... الاطار التطبيقي لدور ولاية المسيلة في تنفيذ السياسة العامة المحلية

64	464	29819	بن سرور
109	264	28690	المعاضيد
90	317	28606	أولاد عدي القبالة
28	930	25664	سيدي عامر
42	596	24941	مجدل
19	1212	22975	عين الريش
28	653	18416	محمد بوضياف
103	163	16783	ونوغة
24	684	16270	جبل مساعد
42	390	16252	المعاريف
40	381	15338	مسيف
80	169	13451	الهامل
57	234	13347	أولاد سيدي إبراهيم
115	105	12033	بوطي السايح
36	324	11603	تارمونن
31	364	11256	الخبانة
37	300	1132	مناعة
49	224	11066	المطارفة
87	125	10820	بني يلمان
19	525	10133	خطوطي سد الجير
34	290	9768	أولاد ماضي
5	1745	9580	الحوامد
25	378	9537	السوامع
54	177	9493	سيدي احمد
17	573	9481	النامسة
100	90	9037	الدهاهنة
15	552	8487	سيدي هجرس
23	330	7735	أولاد منصور

الفصل الثالث..... الاطار التطبيقي لدور ولاية المسيلة في تنفيذ الساسة العامة المحلية

24	317	7617	أولاد سليمان
31	240	7559	الزرزور
20	350	7110	بنزوه
13	540	6558	سليم
24	270	6558	الشلال
13	450	6057	بئر فضة
12	455	5519	عين فارس
17	177	3067	ولتام
71	1875	1281870	مجموع السكان

-المصدر ،مديرية البرمجة والميزانية ،مونوغرافيا ولاية المسيلة ،2018 ،طبعة ماي 2018،ص07.

خريطة توضح بلديات ولاية المسيلة



شكل رقم (1) المصدر: الموقع الرسمي لولاية المسيلة [www.wilaya-msila-dz/ar/inde](http://www.wilaya-msila-dz/ar/inde)

## المطلب الثاني: البعد التاريخي لتطور ولاية المسيلة

المسيلة عاصمة الحضنة، و هي الأرض التي تزاومت عبرها مختلف الحضارات، فليست بالمحمدية وليدة الفاطميين أو القلعة للحماديين، بل عرش من أعراش مملكة مسنيسا، فمقاطعة رومانية وبزنطية فأرض خصبة للفاتحين وبعدها محطة للحكم العثماني، فمطمع للاستعمار الفرنسي. مدينة أثارت فضول الكثيرين بما احتوته من معالم أثرية ومناظر طبيعية وسياحية. هي مسقط رأس العلماء والفقهاء وملهمة الفنانين والشعراء.

### -عصر ما قبل التاريخ:(1)

إن أولى بصمات الانسان في المسيلة تعود لفترة ما قبل التاريخ، وقد خلفت لنا هذه الاخيرة شواهد مادية منتشرة عبر ربوع المنطقة كالكهوف والمغارات مثل مغارة كاف لعسل بمنطقة حمام الضلعة ومغارة حوض المقرري جنوب بلدية تامسة. وكذلك الرسوم والنقوش الجدارية بالصخرة والعرائس بمنطقة واد الشعير ومقابر الدفن الجماعي بالحزرة ومقبرة سيدي الطيب غرب مدينة سيدي عيسي.

### - عصر الممالك البربرية:

كانت منطقة الحضنة تابعة لمملكة نوميديا الشرقية، ومن مميزات هذه الفترة هو الاتصال التاريخي المغربي القديم للشرق الأدنى القديم وغربي أفريقيا وأوروبا. وقد لعبت منطقة الحضنة دورا كبيرا في هذه الحركة حيث لا تزال بعض المدن بإقليم الحضنة شاهدة على ذلك كمدينة زاياو بشيلقة حاليا.

### -العصر الروماني البزنطي:

أنشأ الرومان عدة مدن و تحصينات عسكرية و أعمال للري و حظائر فلاحية... إلخ فأهم ما تبقى يتمثل في بقايا لبعض المدن كبشيلقة "زايا" و تارمونت "أراس" ومقرة "مقري".

### -العصر الإسلامي:

عرفت منطقة الحضنة دخول الاسلام خلال النصف الثاني من القرن السابع ميلادي. وقد لعبت المنطقة دورا كبيرا في إرساء الحضارة العربية الاسلامية. وبمجيء الفاطميين تأسست "المحمدية" المسيلة حاليا سنة 315 هـ (926-927) كي تكون عاصمة اقليمية لإخاد الثورات التي عاشها المغرب الأوسط. وبعدها جاء الحماديون وبنو "قلعة بني حماد" الشهيرة سنة 1007 م. كما توجد بمنطقة المسيلة عدة قلاع وحصون نذكر منها : قلعة ذياب الهلالي و حصن طليطلة.

### -العصر الحديث:

دخلت المسيلة ضمن الامبراطورية العثمانية في بداية القرن 16م ودامت على ذلك مدة أربعة قرون حتى سقوطها على يد الاستعمار الفرنسي يوم 11 جوان 1841م تلتها باقي المناطق كما يشهد

1- مديرية البرجة والميزانية، مونتوغرافية ولاية المسيلة 2018، مرجع سابق، ص 03.

## الفصل الثالث..... الاطار التطبيقي لدور ولاية المسيلة في تنفيذ الساسة العامة المحلية

على ذلك حجر تأسيس قنطرة درمل بجنوب بوسعادة والنقش الحجري للجيش الفرنسي عند استيلائه على منطقة القامرة جنوب عين الريش.

كما شهدت هذه المرحلة ميلاد زاوية الهامل، وقدم الفنان نصر الدين دينيه الذي استقر بمدينة بوسعادة وفضلها عن باريس. و نتيجة لرفض الأهالي للاستعمار الفرنسي، اضطر هذا الأخير إلى بناء عدة معتقلات منها معتقل الجرف ورغم ذلك فقد استمرت المعارك بالمنطقة و من أشهرها معركة جبل ثامر حيث استشهد العقيدان عميروش وسي الحواس و ثلة من الأبطال الآخرين.

### -المسيلة أثناء الثورة التحريرية:

أثناء الثورة التحريرية كان تراب ولاية المسيلة مقسما بين عدة ولايات تاريخية وذلك اعتبارا لظروف الثورة وللتقسيم الذي انبثق عن مؤتمر الصومام، فالمناطق الواقعة شرق واد القصب تتبع الولاية الأولى أوراس النمامشة، المناطق الواقعة إلى الغرب من واد القصب تتبع الولاية الثالثة القبائل الكبرى، أما المناطق الجنوبية تتبع الولاية السادسة، وأما الولاية الرابعة فكانت تتبعها منطقة سيدي عيسى وما جاورها.

جميع هذه الولايات كانت تتزود من مناطق المسيلة بما تحتاج إليه من مؤونة وأدوية وأحيانا الأسلحة وذخيرتها، ومنها ظهرت إشارات ساهمت في قيادة الثورة التحريرية كالرئيس الأسبق المرحوم محمد بوضياف والمجاهد عبد المجيد علاهم والشهيد وعوac المدني والرائد حمدي بن يحيى، والنقيب علي بن مسعود، والملازم عيسى علال و عايب علي وطيايية الحاج و بن صالح البشير والمرحوم كبوية ابراهيم وعلى إقليمها استشهد العقيدان سي الحواس وسي عميروش بمنطقة جبل ثامر ببلدية سيدي أحمد دائرة عين الملح بتاريخ 29 مارس 1959. و عرفت هذه الولاية إقامة العديد من المعتقلات والمحتشدات على ترابها كالشلال، الجرف، واد الشعير، البراج. والكثير من مراكز التعذيب مثل المكتب الثاني بدار بديار وسط المسيلة، ومركز المخرقة بجنان بوديعة، ثكنة الحوران، ومركز السكدرين بحمام الضلعة وحوش اليهودي ببوسعادة، ومركز بن صوشة وغيرها من المراكز. والمناطق المحرمة مثل منطقة لقطاطشة برهوم ، وكانت العمليات الفدائية محكمة التنظيم ساهمت في تعزيز ثقة الشعب بالثورة وزعزعة نفوس الكولون واليهود المتطرفين والخونة الذين ساروا ضد الثورة، فكان الفدائيون لهم بالمرصاد في مدينة المسيلة وفي مدينة بوسعادة وفي الأسواق الشعبية وفي غيرها من المدن والمناطق .

تعرضت الولاية إلى عملية الشرارة l'étincelle ضمن مخطط شال العسكري.وجرت على تراب ولاية المسيلة عدة معارك ضد المستعمر الفرنسي نذكر أهمها :

## الفصل الثالث..... الاطار التطبيقي لدور ولاية المسيلة في تنفيذ الساسة العامة المحلية

- معركة جبل ثامر ببلدية سيدي أحمد دائرة عين الملح يوم 28 مارس 1959 و كانت تابعة للولاية السادسة التاريخية و قاد المعركة كل من العقيدين عميروش و سي الحواس اللذان أستشهدا فيها رفقة 36 مجاهد.

### المطلب الثالث :الهيكل التنظيمي لولاية المسيلة :

جاء المرسوم التنفيذي رقم 94-215 المؤرخ في 23 جويلية 1997 ليحدد لأجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها وضبط مهامها وتنظيمها ، ومن خلال المادة الثانية من هذا المرسوم نجد أن الإدارة العامة في الولاية الموضوعه تحت سلطة الوالي من :<sup>(1)</sup>

-الأمانة العامة.

-المفتشية العامة .

-الديوان.

-رئيس الدائرة .

### 1/الأمانة (الكتابة ) العامة: يترأس الأمانة العامة أمين عام ( كاتب عام ) الذي يكون تحت سلطة

الوالي ومن مهامه مايلي :

- يسهر على العمل الإداري ويتضمن استمراريته.

-يتابع عمل جميع مصالح الدولة الموجودة في الولاية.

-ينسق عمل المديریات ويتابع عمل أجهزة الولاية

-تنشيط عمل الهياكل المكلفة بالوثائق والمحفوظات والتلخيص وينسقها.

-ينشط الهياكل المكلفة بالبريد ويراقبها.

-تنظيم وإعداد وتولي كتابة اجتماعات مجلس الولاية بالتنسيق مع أعضائه المعنيين.

-تنشيط برنامج التجهيز والاستثمار في الولاية والسهر على تنفيذها.

-متابعة تنفيذ مداوات المجلس الشعبي الولائي وقرارات المجلس الولاية.

-ترؤس لجنة الصفقات في الولاية.

يكون رصيد الوثائق والمحفوظات في الولاية ويسيره .

وتضم الأمانة العامة لولاية ثلاثة مصالح تقوم بمساعدة الأمين العام في أداء مهامه وهي التلخيص

والوثائق ، والأرشيف ومهمة كل مصلحة هي :

أ- **مصلحة التلخيص:** هي مصلحة تشرف على التنمية المحلية على مستوى الولاية إبتداءا من فكرة

المشروع إلى غاية التجسيد الفعلي من طرف مصلحة التلخيص، وذلك عن طريق متابعة دورية و

1-الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، مرسوم تنفيذي رقم 94-215 المؤرخ في 23 جويلية 1994 يحدد لأجهزة الإدارة العامة

في الولاية وهياكلها، الجريدة الرسمية، العدد 48، (1994/07/27)

## الفصل الثالث..... الاطار التطبيقي لدور ولاية المسيلة في تنفيذ الساسة العامة المحلية

دقيقة للمشروع في كل سنة ترسم الولاية برنامج عمل ، تضع فيه كل احتياجات الولاية التنموية و في جميع القطاعات بدون استثناء و لها الحق في اقتراح تنمية لقطاعها سواء كان ذلك ضمن المخططات القطاعية للتنمية "P.S.D" أو المخططات التنموية البلدية "P.C.D".

وتقوم بمتابعة دوريا وذلك بعد تسجيل مشروع ما، لفائدة قطاع ما أو بلدية ما، ولا يكون المتابعة الدورية إلا بعد توفر المراحل التالية:

\* اقتراح للمشروع ( تحضير البطاقة التقنية، المبلغ التقديري....).

\* عند قبول تسجيل المشروع تتم المرحلة الثانية وهي دراسة المشروع.

\* الإنطلاقة في إنجاز المشروع والذي بدوره يمر بعد مراحل تحضيرية ومتابعة المشروع بدقة.

و مصلحة التلخيص بدورها تتكون من ثلاثة مكاتب وهي :

- مكتب الصفقات العمومية: يقوم بتحضير ومتابعة أعمال لجنة السوق العمومية للولاية، ويقدم تقارير للأمانة العامة.

- مكتب التنسيق: يقوم هذا المكتب بمتابعة قرارات الحكومة المتعلقة بالولاية وضمان تنظيم ومتابعة أعمال الجان التابعة لسلطة الوالي أو أمين العام للولاية عبر مديريات الحكومة.

- مكتب التنظيم: يقوم بدراسة و تقديم إقتراحات من أجل سير الأفضل للمديريات وتسهيل الطرق لتحسين شروط وطرق العمل.

ب- مصلحة التوثيق : تتكون هذه المصلحة من مكتبين :

- مكتب التوثيق و بنك المعلومات: وهو المكتب الذي يتهم بجمع ونشر وإستغلال كل وثيقة إدارية نشرية والتي بإمكانها أن تقدم منفعة إلى مديريات التنفيذية الولائية.

- تكوين و تسيير القاعدة الوثائقية للولاية.

- تحضير و إنجاز و نشر المجلات و نشره إعلامية داخلية للولاية.

- إنجاز دلائل إحصائية Monographie اجتماعية أو اقتصادية أو ثقافية حول الولاية والعمل على تحليلها.

- تكوين بنك المعطيات و العمل على تحيينه الدائم.

- مكتب التلخيص: يقوم بالجمع والتحليل لغرض التنسيق بن البرامج والنشاطات السنوية للمديريات الولائية وتنظيم سير المعلومات.

جمع التقارير وحصائل النشاطات السنوية وتحليلها وتلخيصها.

ج- مصلحة الأرشيف : والتي تتكون بدورها من مكتبين

- مكتب الإعلام والمساعدة: دوره يتمثل في تقديم يد العون لمختلف أجهزة الإدارة العامة

للولاية وهياكلها حول كيفية نقل الأرشيف الوسيط إلى قاعات الحفظ، وذلك بتقديم وثيقة

## الفصل الثالث..... الاطار التطبيقي لدور ولاية المسيلة في تنفيذ الساسة العامة المحلية

"جدول دفع الوثائق" للمصلحة التي ترغب في دفع الوثائق، إضافة إلى مساعدة مختلف مصالح الأرشيف على مستوى الولاية وإرشادها في طرق حفظ وتنظيم الأرشيف.

- مكتب الحفظ: تتمثل مهمته في إنتاج وسائل البحث ووضعها في يد مستعمليها، حيث نجد على مستوى المكتب مختلف الجرائد الرسمية وكذا سجل القرارات الولائية... إلخ، فهو المشرف المباشر على قاعات الأرشيف حيث يقوم بتنظيم الأرشيف لتسهيل إمكانيات البحث والدراسة.

**2/ المفتشية العامة:** وتتولى المفتشية العامة في الولاية تحت سلطة الوالي مهمة عامة ودائمة لتقويم نشاط الأجهزة الهياكل والمؤسسات. غير مركزة واللامركزية :

-تقوم باستمرار عمل الهياكل والأجهزة والمؤسسات قصد النقائص وإقتراح التصحيحات اللازمة.

-تسهر على الاحترام الدائم للتشريع و التنظيم المعمول بهما والمطبقين على مهام أعمال الهياكل والأجهزة والمؤسسات.

-بناء على الطلب الوالي يؤهل للقيام بأي تحقيق تبرره وضعية خاصة ترتبط بمهام وأعمال الأجهزة والهياكل والمؤسسات.

-تتدخل المفتشية العامة في الولاية على أساس برنامج سنوي يندرج في إطار مخطط أعمال يقرره الوالي، ويجب أن تعد خصائل دورية عن أعمالها.

ترفع إلى الوالي تقارير المفتشين التي يقررونها عقب إنهاء مهامهم ويرسل ملخص منها دوريا إلى وزارة الداخلية والجماعات المحلية.

**3/الديوان:** حسب المادة 07من المرسوم التنفيذي 94-215 المؤرخ في 23 جويلية فالديوان هو جهاز مساعد للوالي، وموضوع تحت سلطة الوالي مباشرة ويساعد الوالي في ممارسة مهامه، حيث يكلف على الخصوص بالعلاقات الخارجية والتشريفات وكذا العلاقات مع أجهزة الصحافة والإعلام، بالإضافة إلى الأنشطة المتعلقة بمصلحة الاتصالات السلكية واللاسلكية والشفرة .

**6/رئيس الدائرة:** تعرف الدائرة على انها هيئة إدارية، لكنها لا تعتبر إدارة محلية مستقلة لأنها لا تتمتع بالشخصية المعنوية ، وحسب القانون الولائي يقسم تراب كل ولاية إلى دوائر، لذا تعتبر الدائرة مقاطعة إدارية تابعة للولاية وتضم مجموعة من البلديات وتعين وفق مرسوم وزاري، وبالتالي تعتبر همزة وصل بين الولاية والبلدية يرأسها رئيس الدائرة .

### الفصل الثالث..... الاطار التطبيقي لدور ولاية المسيلة في تنفيذ الساسة العامة المحلية

ويعمل رؤساء الدوائر على مساعدة الوالي في تنفيذ القوانين والتنظيمات المعمول بها وقرارات الحكومة وقرارات المجلس الشعبي الولائي وكذلك قرارات مجلس الولاية كما يقومون بتنشيط وتنسيق ومراقبة أعمال البلديات الملحقة بهم ،حيث يتولون على الخصوص مايلي :

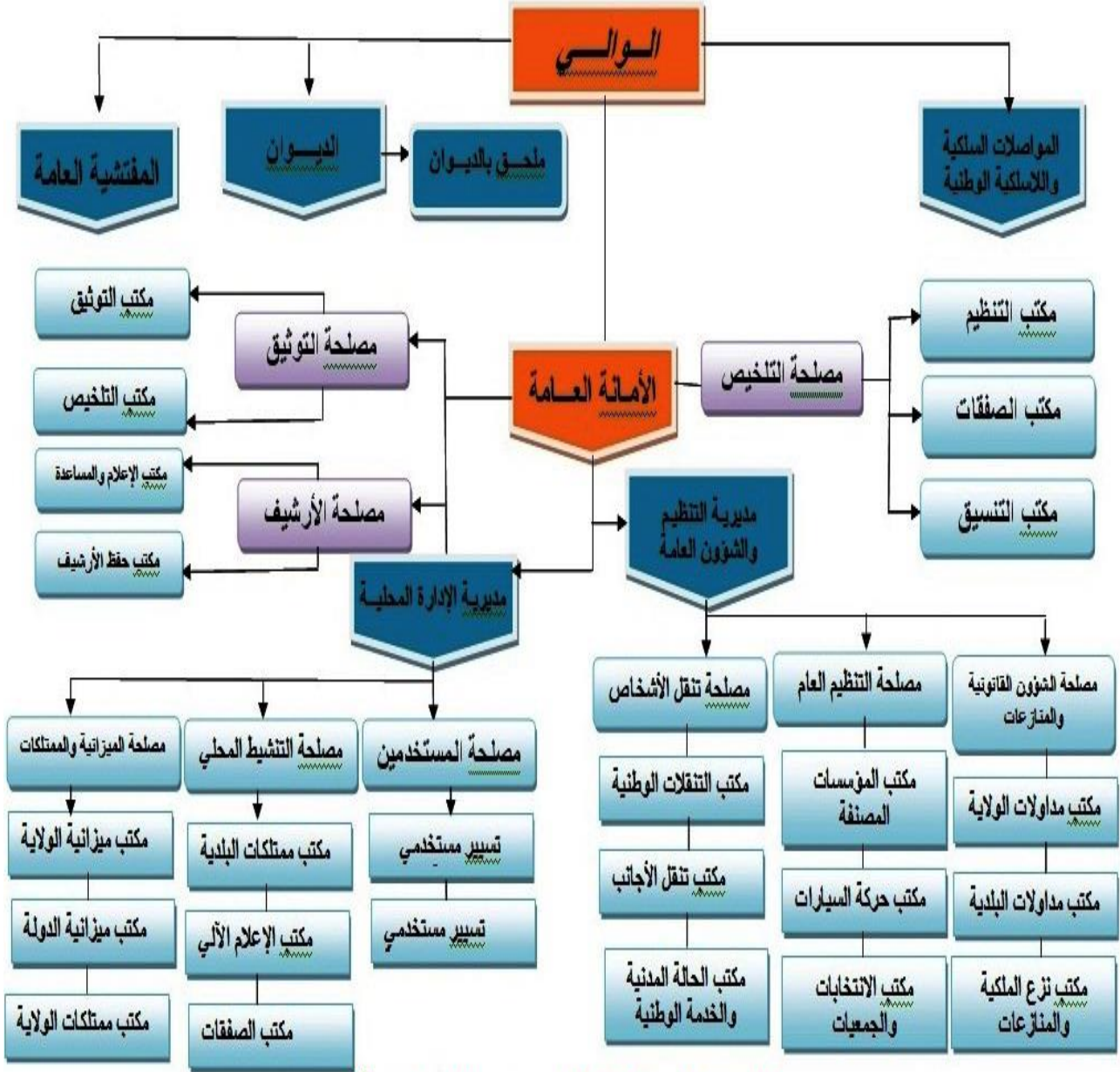
-تنشيط وتنسيق عمليات تحضير المخططات البلدية للتنمية وتنفيذها .

-المصادقة على مداوات المجالس الشعبية البلدية ،والموافقة عليها وعلى قرارات تسيير المستخدمين باستثناء حركات التنقل وانهاء المهام

-السهر على الإحداث الفعلي والتسيير المنتظم لمصالح المترتبة على ممارسة الصلاحيات المخولة له للبلديات التي ينشطها.

يعمل على حث وتشجيع كل مبادرة فردية أو جماعية للبلديات التي ينشطها تكون موجهة إلى إنشاء الوسائل والهياكل التي من طبيعتها تلبية الاحتياجات الأولية للمواطنين و تنفيذ مخططات التنمية المحلية .

الهيكل التنظيمي لولاية المسيلة



الهيكل التنظيمي للولاية

شكل رقم (2) المصدر: الموقع الرسمي لولاية المسيلة [www.wilaya-msila-dz/ar/inde](http://www.wilaya-msila-dz/ar/inde)

## المبحث الثاني تجربة الولاية في تنفيذ السياسة العامة المحلية

### المطلب الأول: تجربة الولاية في مجال 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 بمخاطر 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.

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 إقتصاديا يخضع للعرض والطلب من خلال توفير وتنويع البرامج السكنية للوصول إلى كافة المجتمع بمختلف شرائحه.

- تحوير المبادرة والسعي إلى إبراز مهنيين مختصين في مجال الترقية العقارية بكل أنواعها (التهيئة - البناء - التمويل - التسيير)

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

يقوم على قطاع السكن مديرية السكن التي:

أنشأت بموجب المرسوم التنفيذي رقم : 13 / 13 المؤرخ في 15 / 01 / 2013 الذي يحدد قواعد تنظيم وتسيير المصالح الخارجية، وتظهر لنا في بعض النقاط المهام التي يمكن أن تقوم بها المديرية.<sup>(1)</sup>

- إقتراح برامج السكن المبادر بها من الدولة والجماعات المحلية ومتابعة حالة تقديمها، بالإتصال مع السلطات المحلية والهيئات المعنية.

1-مرسوم تنفيذي رقم، 13-13 المؤرخ في 15 يناير 2013، يحدد قواعد تنظيم وتسيير مصالح الخارجية، الجريدة الرسمية، العدد 03، (2013/01/16)، المواد 4، 5، 6، 7، 8.

## الفصل الثالث..... الاطار التطبيقي لدور ولاية المسيلة في تنفيذ السياسة العامة المحلية

- 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.

- متابعة ومراقبة النشاط العقاري الممارس من طرف المراقبين العقاريين والمقاولين 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.

- ضمان متابعة البطاقة المحلية في مجال توزيع السكن بالاتصال مع الجماعات المحلية والهيئات المعنية.

- ضمان متابعة وتقييم إنجازات برامج السكنات.

و تضم مديرية السكن أربعة (04) مصالح وخمسة عشرة (15) قسم فرعي إقليمي موزعين عبر دوائر الولاية.

### 1- مصلحة الإدارة والوسائل :

تحتوي على ثلاثة (04) مكاتب وهي على التوالي :

-مكتب تسيير المستخدمين : تسيير المستخدمين الإداريين والتقنيين. السهر على وضع الوسائل البشرية اللازمة لسير المصالح .

-مكتب الميزانية والمحاسبة والوسائل العامة : تحضير بالتعاون مع المصالح المركزية المعنية ميزانية التسيير وضمان تطبيقها حسب الكيفيات المحددة تحضير بالتعاون مع المصالح الأخرى المعنية بالولاية ميزانيه.

والمصالح الأخرى المعنية بالولاية ميزانية التجهيز والمتعلقة بتسيير العمليات الخاصة بإعادة الاعتبار الحظيرة العقارية لبلديات الولاية. ضمان تسيير وسائل المديرية . تطوير كل نشاط من شأنه ضمان وفرة الوسائل الضرورية لسير المنظم لكل مصلحة .

-مكتب الشؤون القانونية والمنازعات : تنفيذ الإجراءات الموجهة لضمان تطبيق التنظيم العام . معرفة ومتابعة ومعالجة المنازعات العامة في اطار قطاعات النشاطات، د القيام بدراسة ملفات المتعلقة بشهادة التأهيل والتصنيف المهني للمقاولات.

أما باقي المصالح الثلاثة تحتوي على ثلاثة (02) مكاتب لكل مصلحة وهي على التوالي :

## 2 - مصلحة المسكن العمومي الإيجاري :

- اقتراح من خلال التقييم الدوري، عناصر سياسة السكن المكيف مع شروط وخصوصيات الولاية. - القيام بدراسات ومقاييس في مجال السكن.
- توفير شروط بعث إنجاز عمليات السكن الاجتماعي.
- السهر مع النشر الدائم للتنظيم التقني والوسائل وإجراءات دعم سياسة السكن.
- القيام بمتابعة متواصلة للعمليات المنجزة وتقييمها دوريا قصد إرسالها إلى السلطة الوصية.

## 3- مصلحة السكن الريفي وتأهيل الإطار المبنى :

- السهر على تنفيذ ومتابعة الإعانات العمومية ومراقبتها.
- متابعة عمليات السكن الريفي التي تعدها السلطات العمومية .
- إقتراح دراسات في المقاييس في مجال البناء الريفي المطابق مع الخصوصيات المحلية. - ترقية السكن في الوسط الريفي .

## 4- مصلحة الترقية العقارية واعانات الدولة :

- إقتراح عمليات تطوير ريفي مجال الترقية حسب الظروف الاجتماعية والإقتصادية للولاية. .
- تنشيط ومراقبة أعمال المتعاملين العموميين المكلفين بالسكن الترقوي بكل أصنافه والمستفيدين من دعم الدولة . .
- القيام بكل الإجراءات بالتعامل مع المصالح المعنية والجماعات المحلية لتعبئة الأراضي القابلة للتعمير وتهيئتها تحت تصرف المرقى العقاريين.

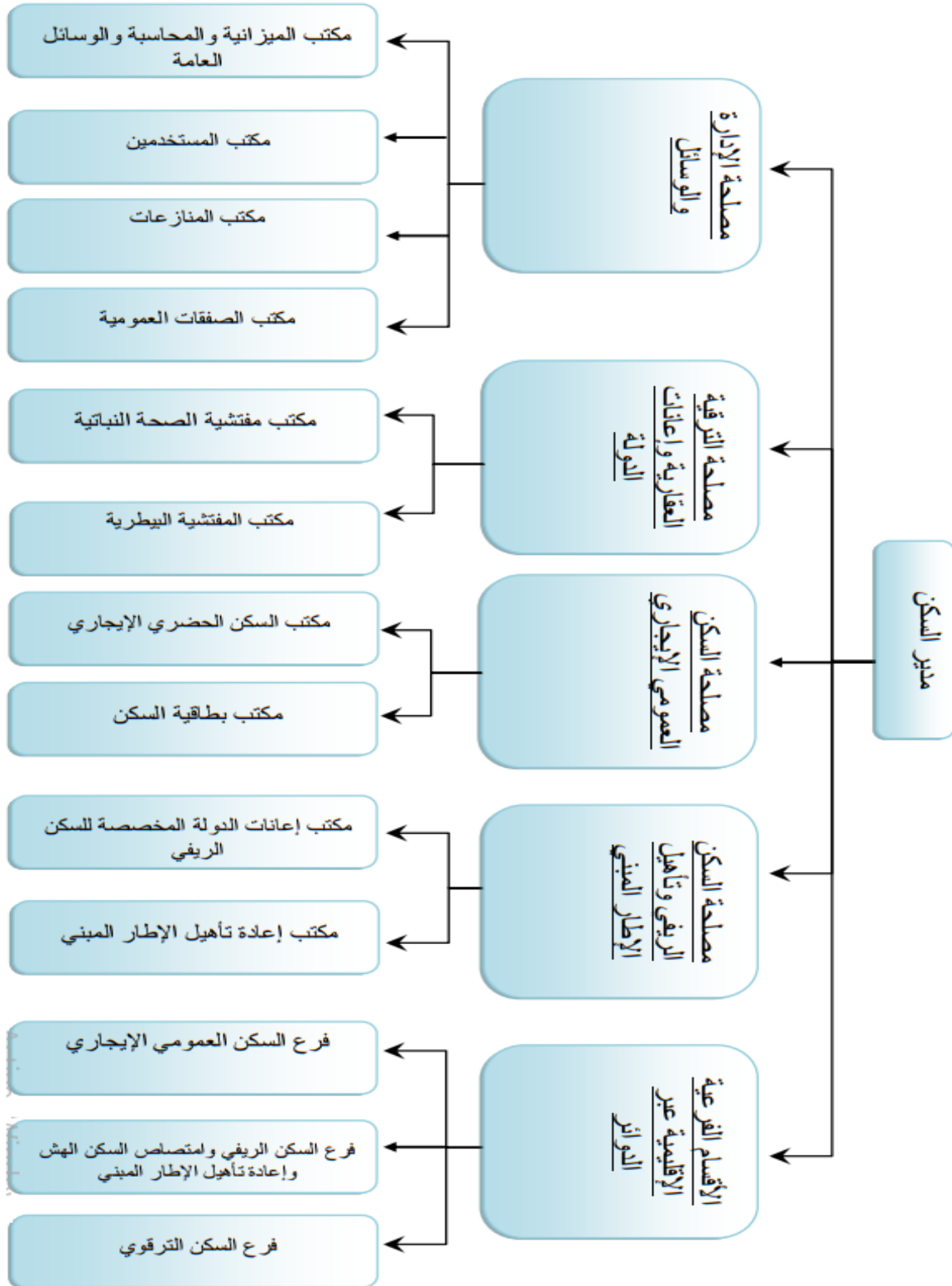
## 5- الأقسام الفرعية الإقليمية عبر الدوائر:

- تمثل مهام القسم الفرعي الإقليمي للسكن في حدود إقليم اختصاصه بما يلي : - المتابعة بالتنسيق مع السلطات المحلية والهيئات المعنية، حالة تقدم برامج السكنات.
- المشاركة في المراقبة النوعية التقنية لإنجازات السكنات المنتهية.

### الفصل الثالث..... الاطار التطبيقي لدور ولاية المسيلة في تنفيذ الساسة العامة المحلية

- ضمان متابعة الإنجازات الناجمة عن الإعانات العمومية.
- متابعة ومراقبة النشاط العقاري للوكلاء والمرقين العقاريين.
- المساهمة مع الأطراف المعنية في تسليم السكنات وتسوية النزاعات.
- المساهمة في جمع واستغلال وتحليل المعطيات الإحصائية الخاص بالسكن.

### الهيكل التنظيمي لمديرية السكن لولاية المسيلة



شكل رقم (3) المصدر: مديرية السكن لولاية المسيلة

### الفصل الثالث..... الاطار التطبيقي لدور ولاية المسيلة في تنفيذ السياسة العامة المحلية

حيث تقوم اللجنة المختصة بقطاع السكن بالمجلس الشعبي لولائي والتي تتمثل في لجنة "السكن والتعمير" تقوم هذه الأخيرة بدراسة وضعية السكن داخل الولاية وتقديم تقرير حول السكن بمختلف صيغه، ويرفق هذا لتقرير بتوصيات قصد ترقية القطاع 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 استفادت الولاية من غلاف مالي قدره 230 مليار سنتيم في سنة 2017 على هامش زيارة وزير الداخلية والجماعات المحلية تخص تنمية جميع قطاعات الولاية وقد خصص جزء كبير لدراسات قطاع السكن.

تم 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 بإنجاز المشاريع السكنية عبر مؤسساتها المتمثلة في ديوان الترقية والتسيير العقاري، الوكالة العقارية المحلية.

### الفصل الثالث..... الاطار التطبيقي لدور ولاية المسيلة في تنفيذ الساسة العامة المحلية

تم عملية إستحداث 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 المسيلة: (1)

حسب حصيلة نشاطات مصالح السكن لولاية المسيلة بعنوان سنة 2018 :

1. السكن العمومي الإيجاري (LpL): فيما يخص هذا البرنامج تم تخصيص خلال هذه السنة الخماسي 2014/2010 ، وفيها من هي مستلمة ومن هي في طور الإنجاز والغير منطلق فيها كما هو موضح في الجدول رقم (03).

العدد الإجمالي للسكنات خلال الخماسي 2014/2010	عدد السكنات المستلمة	في طور الإنجاز
18850	13498	5352

المصدر مديرية السكن لولاية المسيلة

وفيما يخص توزيع السكنات خلال سنة 2018 فقد تم منح 3624 وحدة .

2- السكن الريفي: يحتوي هذا البرنامج على 6227 وحدة خلال الخماسي 2019/2015 على النحو التالي جدول رقم (04):

العدد الإجمالي للسكنات خلال الخماسي 2019/2015	عدد السكنات المستلمة	في طور الإنجاز	في طور الإنطلاق
6227	2649	1024	2554

المصدر مديرية السكن لولاية المسيلة

أما فيما يخص توزيع سكنات الريفي خلال 2018 فقد تم إنطلاق 1557 وحدة وتم إستلام 988 وحدة.

الفصل الثالث..... الاطار التطبيقي لدور ولاية المسيلة في تنفيذ السياسة العامة المحلية

3- السكن الترقوي المدعم :إن البرنامج الذي تم الإنطلاق فيه خلال الخماسي 2019/2015 قدر بـ1000 وحدة كما هو موضح في الجدول رقم (05)

الحصة	عددالسكنات المستلمة	في طور الإنجاز	في طور الإنطلاق
1000	315	/	1000

المصدر مديرية السكن لولاية المسيلة

فقد تم تسليم 315 وحدة خلال سنة 2018 بصيغة السكن الترقوي المدعم .

4- السكن الموجه للبيع بالإيجار (Lv): يحتوي هذا البرنامج على 1000 وحدة خلال الخماسي 2009/2015 مبينة في الجدول رقم(06):

الحصة	عددالسكنات المستلمة	في طور الإنجاز	في طور الإنطلاق
1000	500	/	/

المصدر مديرية السكن لولاية المسيلة

تم تسليم 500 وحدة خلال سنة 2018 من مجمل 1000 وحدة منطلقة.

من خلال المعطيات المقدمة لقطاع السكن لولاية المسيلة من زاوية الأرقام المسجلة في حصيلة نشاطات الولاية لسنة 2018، نلاحظ أن الولاية قدمت العديد من الصيغ السكنية عبر كامل تراب الولاية غير أن الملاحظ هو عجز الجماعة المحلية في تجسيد السياسة العامة للسكن وذلك من خلال مقارنة البرامج المنجزة والبرامج الغير منهيية والغير منطلق فيها من حيث الأرقام، والملاحظ كذلك أن مختلف برامج السكن تعاني تأخر في وتيرة الإنجاز ما يسبب أزمة سبب خانقة .

ورغم استفادة- الولاية من حصص هامة من مختلف برامج السكن بكل صيغه نظرا لخصوصية ولاية المسيلة كونها ولاية مليونية وكذا بالنظر لشساعتها- أكثر من 18 ألف كلم<sup>2</sup>- إلا أنها غير كافية.

#### المطلب الثاني: تجربة الولاية في مجال السياسة الفلاحية

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

## الفصل الثالث..... الاطار التطبيقي لدور ولاية المسيلة في تنفيذ السياسة العامة المحلية

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<sup>(1)</sup> لا يتجاوز المليون دينار جزائري عن الهكتار الواحد، يوجه إلى عملية الاستثمار المرتبطة بالثمين وكذا الاستغلال.

يقوم على قطاع الفلاحة مديرية المصالح الفلاحية (DSA): تعتبر مديرية المصالح الفلاحي من أقدم الهياكل الفلاحية حيث يعود تاريخ تأسيسها إلى العهد الاستعماري، ولكن وبمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 90 / 195 المؤرخ في 23/06/1990 أعيد تنظيم المصالح الفلاحية وتحديد مهام كل مصلحة<sup>(2)</sup>، وهي تضم خمسة مصالح في كل مصلحة مكاتب لتسهيل نشاط المديرية وتخفيف الأعباء على المصالح الأخرى: تلخيصها فيما يلي:

### 1- مصلحة الإدارة والوسائل: وهذه المصلحة تضم مكاتبين هما :

أ-مكتب للتسيير والوسائل العامة، ويتمثل دوره ونشاطه في العتاد وميزانية التسيير والصيانة  
ب-مكتب للتسيير الموظفين، ويختص بدراسة نظام العمل وكذا الرتب والمنح والعطل.

### 2- مصلحة التهيئة الريفية وترقية الاستثمارات، من أهم المصالح داخل المديرية يضم مكاتبين أيضا :

أ-مكتب الفلاحة والتجهيزات الريفية: وهذا المكتب يقوم دوره على تسيير وتحديد نسب الآبار والسدود والحواجز مع المسالك والطرق أيضا .

ب- مكتب تهيئة المساحة الرعوية والتنظيم العقاري: هذا المكتب يعرف أيضا بمكتب الاستصلاح (الإستفادة )، ويقوم على التنظيم العقاري وكيفية الإستفادة من المساحات الزراعية والرعوية.

### 3- مصلحة التفتيش البيطري وحماية النباتات، تضم مكاتبين :

أ-مكتب التفتيش البيطري:الخاص بالثروة الحيوانية ، وكيفية معالجتها وحمايتها

ب-مكتب مفتشية حماية النباتات: وهذا المكتب خاص بالتدخل في مجالات استثنائية كحالات تدل اسراب الجراد التي تؤدي بالمحاصيل الزراعية أو بعض الحشرات التي تصيب النبتة بالتلف .

### 4-مصلحة الإحصاء والحسابات الفلاحية :

1-مديرية الفلاحة ، جوان 2019.

2- مرسوم تنفيذي رقم 90-195 المؤرخ في 23 جويلية 1990 يحدد قواعد تنظيم مصالح الفلاحة في الولاية عملها، الجزيدة

الرسمية، العدد 26، (1990/07/27)، المواد 1، 2، 3، 4، 5، 6

### الفصل الثالث..... الاطار التطبيقي لدور ولاية المسيلة في تنفيذ السياسة العامة المحلية

أ-مكتب الإحصائيات والتحقيقات الفلاحية وهذا المكتب قائم على أشغال الدعم المقدم للفلاحين وكذا تحديد نسبة المحاصيل وتقديم الحصيلة الوطنية

ب-مكتب الحسابات الاقتصادية، ويشمل نشاط هذا المكتب في العمليات المحاسبية وتحديد ميزانية مديرية وكذا تقويم النتائج.

5-مصلحة تنظيم الإنتاج والدعم التقني ويختص بالإرشاد ويضم مكتبين هما :

أ-مكتب الإنتاج الفلاحي والمؤسسات الريفية .

ب-مكتب التسوية والتنظيم .

ويختص مديرية المصالح الفلاحية مايلي :

-السهر على تطبي النظام في جميع الميادين ذات النشا الفلاحي.

-ضمان تفتيش ومراقبة النشاطات البيطرية والنشاطات الخاصة بوقاية النباتات

-تنظيم ومراقبة سير الحملات الخاصة بمحاربة الآفات والأمراض الحيوانية .

-تقديم المساعدة التقنية للمؤسسات المحلية التابعة للقطاع الفلاحي.

-إستعمال كل الأدوات والتدابير المنصوص عليها في سياسة المحافظة على الأراضي الزراعية والأراضي ذات الطابع الفلاحي-الغابي-الرعوي.

-تحديد المعطيات الإحصائية واعداد الملفات وهذا من أجل المتابعة والتقسيم للحالة العلة للقطاع الفلاحي.

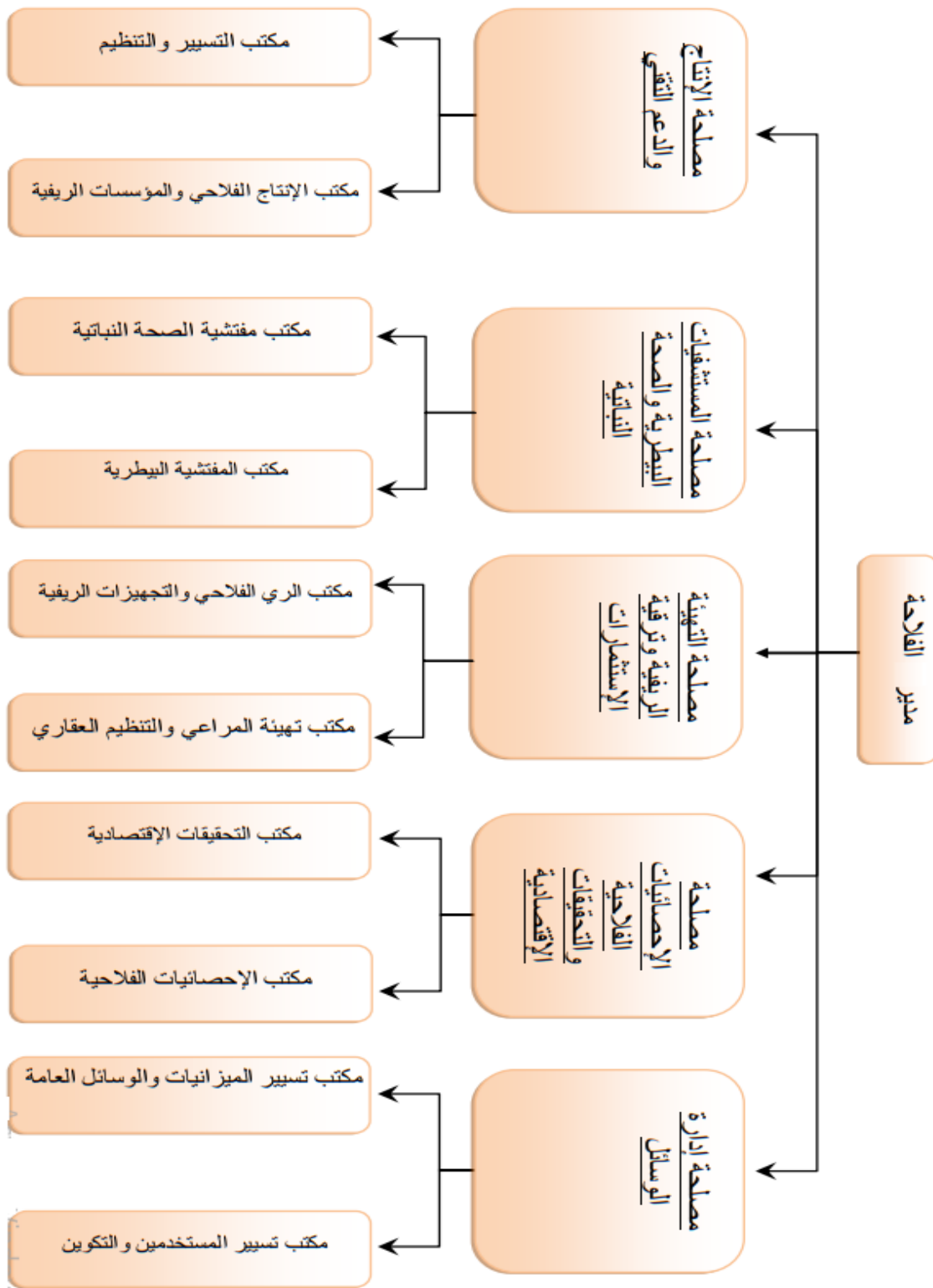
-القيام بدفع وترقية الاستثمار الفلاحي.

-تحديد المعطيات الإحصائية واعداد الملفات وهذا من أجل المتابعة والتقييم للحالة لعامة للقطاع الفلاحي .

-القيام بدفع وترقية الاستثمار الفلاحي.

-تحديد أهداف التنمية الفلاحية للولاية والوسائل التي يجب تجنيدها لتحقيق ذلك.

التنظيم الهيكلي لمديرية المصالح الفلاحية لولاية المسيلة



شكل رقم (4) المصدر : مديرية المصالح الفلاحية لولاية المسيلة

1-وضعية الفلاحة في ولاية المسيلة: (1)

ولاية المسيلة هي ولاية سهبية ذات طابع فلاحي رعوي وتتميز بثلاثة مناطق طبيعية هي :

- منطقة رعوية: تغطي جزءا كبيرا من مساحة الولاية وتقدر بـ **1.090.500** هكتار وتمثل **60 %** و تستغل معظمها في تربية المواشي.

- منطقة السهول: تقدر مساحتها بـ **527.075** هكتار وتمثل **29 %** وهي مخصصة أساسا لزراعة الخضروات ،الأشجار المثمرة المحاصيل الحقلية و تربية الأبقار.

- منطقة جبلية : تقدر مساحتها بـ **199.925** هكتار تمثل **11%** من المساحة الإجمالية ، بها أشجار غابية و مثمرة منها الزيتون وتستغل في تربية المواشي و الدواجن وبعض المحاصيل الكبرى.

1-1-التوزيع العام للأراضي: جدول رقم:(07)

توزيع الأراضي	المساحة الإجمالية للولاية	المساحة الإجمالية للفلاحة	المساحة الصالحة للزراعة	المساحة المسقية	المراعي الخلفاء و الغابات	مساحة غير مخصصة للفلاحة
المساحة (هكتار)	1.817.500	1.646.890	277.592	41.667	1.369.298	170.610

المصدر: مديرية المصالح الفلاحية

1-2-تطور توزيع المساحة الصالحة للزراعة من لسنة 2018 : جدول رقم (08)

المساحة (هكتار)	الشعبة
سنة 2018	
100.000	الحبوب
16.200	منها المسقية
50.000	الأعلاف
19.550	الأشجار المثمرة
9.400	الخضراوات

المصدر: مديرية المصالح الفلاحية

1-3- تطور الثروة الحيوانية: جدول رقم (09)

النوع	العدد (رأس)
الأغنام	1.630.000
الأبقار	34.700
الماعز	128.000
الإبل	1.360
الخيول	1.750
النحل (خلية مملوءة)	4.500
سعة دجاج اللحم (دجاجة)	3.310.000
سعة دجاج البيض (دجاجة)	1.580.000

المصدر: مديرية المصالح الفلاحية

حصيلة الإنتاج الفلاحي للمواسم 2015 ، 2016 ، 2017 و 2018:

1-3- الإنتاج النباتي : جدول رقم (10)

المنتوج	الإنتاج المحقق (قنطار)				نسبة النمو (%)
	2015	2016	2017	2018	
الحبوب	199.420	325.200	397.800	460.870	131+
- منها المجمعة من طرف CCLS	55.581	101.404	134.902	160.749	189 +
الأعلاف	1.292.000	1.278.400	1.410.000	1.430.000	11+
الخضروات	2.825.900	2.829.000	2.788.000	2.512.000	11-
منها البصل	476.000	481.000	482.000	359.500	24-
البطاطا	148.000	185.000	134.400	187.750	27+
الأشجار المثمرة	784.520	852.930	684.380	462.095	41-
الزيتون	108.292	111.270	150.370	168.370	55+

المصدر: مديرية المصالح الفلاحية

رغم الظروف المناخية السيئة التي سادت الولاية خلال الثلاثة سنوات الأخيرة و المتمثلة في ندرت الأمطار، إلا أن الولاية حققت نتائج مرضية في بعض الشعب النباتية وهذا راجع للمجهودات المبذولة من طرف الفلاحين والدعم المقدم من طرف الدولة خاصة دعم أجهزة السقي العصرية و اقتناء و انجاز عدد معتبر من البيوت البلاستيكية و انجاز معاصر الزيتون بالولاية فضلا عن التكوين و الإرشاد الفلاحيين.

1-4- الإنتاج الحيواني :جدول رقم(11)

نسبة النمو (%)	الإنتاج المحقق				الوحدة	المنتج
	2018	2017	2016	2015		
9+	77.752	71.500	68.920	71.650	1000 لتر	حليب
15+	31.908	27.285	27.053	27.760	1000 لتر	جمع الحليب
5+	287.000	285.000	277.585	274.334	قنطار	لحوم حمراء
31-	91.200	107.000	138.000	132.395	قنطار	لحوم بيضاء
56+	165.000	150.000	138.800	105.780	1000 وحدة	بيض
1+	27.550	27.500	27.500	27.370	قنطار	صوف

المصدر :مديرية المصالح الفلاحية

عرف الإنتاج الحيواني بالولاية استمرارية في النمو في مختلف المنتجات الحيوانية بنسب متفاوتة ، رغم قلة تساقط الأمطار الذي له تأثير سلبي مباشر خاصة على إنتاج اللحوم الحمراء و الحليب، غير أن القرار الوزاري الذي جاءت به وزارة الفلاحة و التنمية الريفية و الصيد البحري من أجل دعم مربي الأبقار الحلوب من خلال توفير مادة النخالة و الأعلاف الخضراء كان له الأثر الايجابي في التقليل من آثار الجفاف على الإنتاج و القطيع بصفة عامة ، أما بالنسبة لشعبة اللحوم البيضاء نلاحظ تراجع في الإنتاج لسنة 2018 و هذا راجع لغلاء أغذية الدجاج وصعوبة اقتنائها .

1-5-ترتيب الولاية على المستوى الوطني لسنة 2018: جدول رقم(12)

الشعبة	الرتبة على المستوى الوطني
قيمة الإنتاج الفلاحي	20 بقيمة انتاج فلاحي تقدر بـ 66,6 مليار دج
نسبة المساهمة في الإنتاج الوطني	2,3 %
الحبوب	31
الخضروات	13
البصل	13
الزيتون	17
الأشجار المثمرة	11
الحليب	17
جمع الحليب	10

الفصل الثالث..... الاطار التطبيقي لدور ولاية المسيلة في تنفيذ السياسة العامة المحلية

04	اللحوم الحمراء
24	اللحوم البيضاء
10	البيض

المصدر: مديرية المصالح الفلاحية

1-6-الكهرباء الفلاحية: الجدول رقم (13)

ملاحظة	الكمية المنجزة (كلم)	عدد المستفيدين	عدد البلديات	برنامج الكهرباء الفلاحية
مغلقة	151,86	373	12	الشرط الاول 2012
مغلقة	117,052	219	10	الشرط الثاني 2012 (تكميلي)
مجمدة	140,034	281	17	الشرط الثالث 2013
الإنتلاق في الأشغال من طرف شركة SDC	100	318	17	الشرط الرابع 2018
/	95508,	1191		المجموع

المصدر: مديرية المصالح الفلاحية

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 مداورات المجلس، بحضور السيد والي الولاية والمدير التنفيذي لقطاع الفلاحة، ومحاولة رفع النقائص والبدايل 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 المسيلة ولاية رعوية تعول كثيرا على قطاع الفلاحة في العملية التنموية.

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

وسائل التنفيذ:

- الآلية المالية: هي متعددة ومتكامل من أجل ضمان تمويل ملائم للبرامج، سيكلف بها الصندوق الوطني للتعاقد الفلاحي الجهوي، الصندوق الوطني للضبط والتنمية الفلاحية، صندوق الاستصلاح عن طريق الامتياز.

-الجهاز الإداري: ويتمثل في إطارات مديري المصالح الفلاحية، الأقسام الفرعية والمندوبيات البلدية، الغرفة الفلاحية.

من خلال ما ذكر يمكننا القول أن للجماعات المحلية بمنتخبها وإدارتها تلعب دورا فعالا في تنفيذ سياسة الفلاحة على المستوى المحلي، وخاصة في ظل الإصلاحات التي قامت بها الدولة فيما يخص هذا القطاع، كون هذا الأخير يعول عليه في رفع الاقتصاد لوطني 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 الولائية للفلاحة والري وكذا المديرية الوصية 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 للولاية بالنتائج المحققة، يمكن القول أن هذه النتائج مازالت ناقصة مقارنة بالموارد المتوفرة وكذا إحتياجات السوق المحلية الوطنية، لذلك يمكن الرفع من هذه النتائج باتخاذ بعض التدابير التي من الممكن أن ترفع من وتيرة الإنتاج:

- تقريب الفلاح من الإدارة وتقديم له الدعم التقني لتحقيق أفضل النتائج .  
-إعطاء الأولوية لنشاطات الإرشاد لصالح كل فلاح .  
-التأكيد على أهمية ضرورة 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 مجال 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 الاستراتيجية 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 والقوانين المتعلقة بحماية البيئة

## الفصل الثالث..... الاطار التطبيقي لدور ولاية المسيلة في تنفيذ السياسة العامة المحلية

بمقتضى قرار وزاري مشترك مؤرخ في 28 ماي 2007 يتضمن تنظيم مديريات البيئة للولايات (1) ثم

تقسيم مديريات البيئة للولايات ثم تنقسم مديرية البيئة لولاية المسيلة إلى أربعة مصالح كمايلي :

### 1-مصلحة المحافظة على التنوع البيولوجي والأنظمة البيئية تضم مكتبين :

أ-مكتب حماية الحيوان والنبات .

ب-مكتب المحافظة على الأنظمة البيئية مهمتهما:

-جرد وتثمين مختلف الأنظمة لبيئية والمواقع الطبيعية .

-متابعة تنفيذ وسائل التدخل.

### 2-مصلحة البيئة الحضرية والصناعية : يضم مكتبين هما:

أ-مكتب البيئة الحضرية: يقوم بمتابعة الدراسات ومراقبة منشآت المعالجة وإزالة التلوث في

الماجل الحضري وترقية نشاطات استرجاع النفايات المنزلية وما شابهها والجامدة وتثمينها.

ب-مكتب البيئة الصناعية :أخذ ومتابعة التدابير التي تهدف إلى الوقاية من التلوث والأضرار

الصناعية وتنفيذ الأحكام التنظيمية المتعلقة بالمنشآت المصنعة وإزالة التلوث في المجال الصناعي

### 3-مصلحة التنظيم والتراخيص والتحسيس والتربية البيئية: تضم ثلاث مكاتب :

أ-مكتب التنظيم والمنازعات

ب-مكتب التراخيص

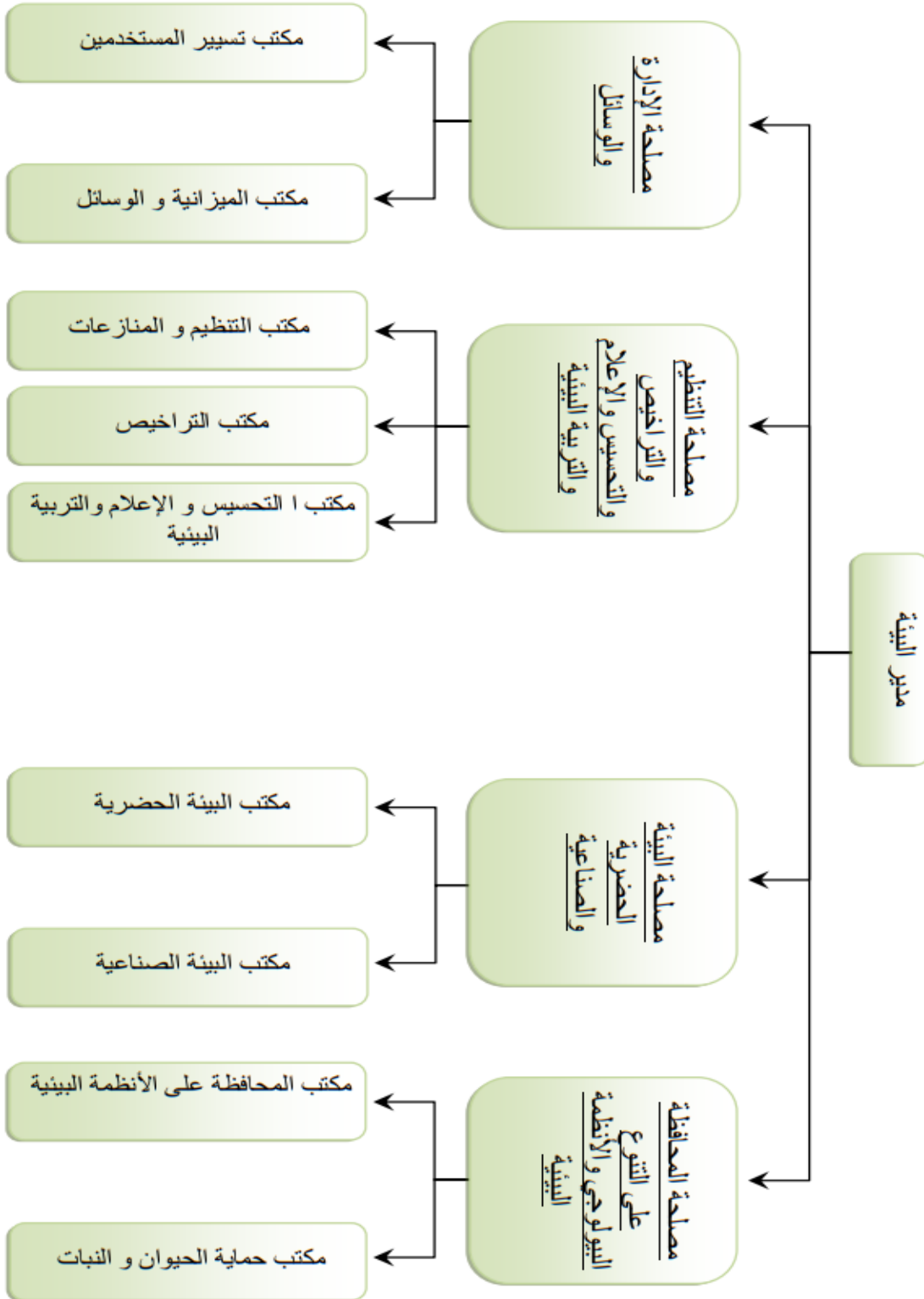
ج-مكتب التحسيس في الإعلام والتربية البيئية .

### 4-مصلحة الإدارة والوسائل: تضم مكتبين.

أ-مكتب تسيير المستخدمين

ب-مكتب الميزانية والمحاسبة

الهيكال التنظيمي لمديرية البيئة:



شكل رقم (5) المصدر : المصدر : مديرية البيئة لولاية المسيلة

### الفصل الثالث..... الاطار التطبيقي لدور ولاية المسيلة في تنفيذ الساسة العامة المحلية

تعمل مديرية البيئة لولاية المسيلة على تطبيق التشريعات المرتبطة بحماية البيئة، من حيث مراقبة ومتابعة المنشآت المصنفة واتخاذ التدابير التي تراها ضرورية للحفاظ على سلامة البيئة عبر الوسائل الوقائية والردعية<sup>(1)</sup>.

تسهر لجنة الصحة والنظافة وحماية البيئة بالمجلس الشعبي الولائي على المتابعة الميدانية لانشغالات ومشاكل المواطنين، وترفعها إلى سلطات الولاية على شكل تقارير عاجلة أو تقارير تعرض أثناء أشغال مداوات المجلس الشعبي الولائي في الدورات العادية التي يعقدها أربع مرات في السنة بحضور الوالي والمديرين التنفيذيين. وتوفر هذه المداوات 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.

#### وضعية البيئة في ولاية المسيلة :

فيما يخص قطاع البيئة، فقد برجت المصالح الولائية عدة مشاريع كلها وتعلق الأمر:

- إنجاز مركز للردم التقني ببلدية المسيلة، قيد الإستغلال منذ 2010/11/10
- إنجاز مركز للردم التقني للنفايات المنزلية لجموع البلديات المسيلة، قيد لإستغلال منذ 2010/11/10.
- إنجاز مركز للردم التقني للنفايات المنزلي لجموع بلديات بوسعادة قيد الإستغلال منذ 2012/04/01.
- إنجاز مركز للردم التقني للنفايات المنزلية لجموع بلديات دائرة عين الملح :دخل حيز الإستغلال أكتوبر 2016

#### الحصيلة التحسيسية في إطار السنة البيئية لموسم 2018:

- تشرف مديرية البيئة على برنامج تحسيسي بمس جميع شرائح المجتمع وذلك بهدف نشر ثقافة بيئية وإيقاظ الحس البيئي من أجل الإعتناء بنظافة المحيط والحفاظ على البيئة وهذا من خلال.
- العمل مع الحركة الجمعوي حيث يبلغ عدد الهيئات الناشطة في مجال البيئة 40 جمعية 04 وطنية، 12 ولائية، 24 محلية .
- تعميم التربية البيئية في الوسط المدرسي :بالتنسيق مع مديرية التربية ويتم عرض دروس تحسيسية حول الحفاظ على البيئة وكذا ترسيخ الوعي البيئي لدى النشأ .
- تكثيف حملات التوعية والتحسيس على الفضاء الإذاعي، من خلال برنامج أسبوعي البيئة والحياة "صباح كل أحد من إعداد وتقديم مديرية البيئة .

1-مديرية البيئة، جوان 2019.

### الفصل الثالث..... الاطار التطبيقي لدور ولاية المسيلة في تنفيذ الساسة العامة المحلية

- الإحتفال باليوم العالمي للمناطق الرطبة المصادف لـ 02 فيفري " بإقامة معرض بيئي من طرف مديرية البيئة بمشاركة جامعة المسيلة ومركز التكوين المهني وجمعية الحفاظ على البيئة والمحيط.

- الإحتفال باليوم العلمي للشجرة يوم 21 مارس 2018، أحييت مديرية البيئة لولاية المسيلة هذه المناسبة بحضور السلطات المحلية للولاية والقيام بحملة تشجير.

- المشاركة في إحياء اليوم العالمي للماء يوم 22 مارس 2018 بمناسبة اليوم العالمي للماء شاركت مديرية البيئة لولاية المسيلة في فعالية الإحتفال باليوم العالمي للماء تحت شعار "الجواب في الطبيعة" بالتنسيق مع الجزائرية للمياه الديوان الوطني للتطهير وحدة المسيلة (O.N.A)، الهيئة الوطنية للرقابة التقنية لبناء الري (C.T.H).

- إحياء اليوم العالمي للتنوع البيولوجي 22 ماي 2018 أحييت مديرية البيئة بمناسبة هذا اليوم تحت شعار لنحمي الحياة على الأرض " بالتنسيق مع مختلف الفاعلين في مجال البيئة".

- إحياء اليوم العالمي للبيئة 05 جوان 2018 بمناسبة اليوم العلمي للبيئة المصادف ليوم 05 جوان من كل سنة، تحت شعار "مكافحة التلوث البلاستيكي" نظمت مديرية البيئة لولاية المسيلة يوم الثلاثاء 05 جوان 2018 حملة تحسيسية وتوعوية حول المخاطر الصحية والبيئية للأكياس البلاستيكية وطرق مكافحتها.

- إحياء اليوم الوطني للشجرة 25 أكتوبر 2018: بمناسبة الإحتفال باليوم الوطني للشجرة المصادف لـ 25 أكتوبر من كل سنة، تحت شعار "مدينتنا حياتنا"، نظمت المديرية حملة تشجير بحي القطب الحظري والساحة المقابلة لثانوية الرائد نور الدين صحراوي وذلك بالتنسيق مع مختلف الشركاء.

- ونحن في منتصف سنة 2019 يؤكد الوقع أن البيئة مازالت تشتكي الإهمال والتدهور من خلال ما يخلفه العامل البشري، والتلوث المنبعث من مصانع البناء على مستوى إقليم الولاية، وفي ظل ازدياد الكثافة السكانية، والسطو على المساحات الخضراء، وجب الأخذ بعين الإعتبار البيئة التي نعيش بها وإعطائها أولوية قصوى ..

### خلاصة الفصل :

أظهرت الدراسة الميدانية أن عملية صنع وتنفيذ السياسة العامة المحلية من طرف الجماعات المحلية تعترضها عدة معوقات ،حيث أن بيئة الجماعات المحلية تعتمد في تعاملها على البيئات الاجتماعية والإقتصادية في النظام البيروقراطي أثناء التحولات ،وسلوك القيادة البيروقراطية مزال يستند على الأسلوب التقليدي القائم على س الثغرات ،واتخاذ شكل رد الفعل في التعامل مع الأوضاع الجديدة، ومن بين هذه العوائق التي تواجه الجماعات المحلية هي :

#### المعوقات السياسية:

- ضعف مستوى الثقافة السياسية ،وغياب الوعي السياسي والمشاركة السياسية لأفراد المجتمع المحلي .  
- غياب مصداقية هياكل الدولة وعدم قدرتها على مكافحة الفساد .  
- تدني مستوى المشاركة السياسية بسبب غلبة الطابع المركزي في العملية السياسية من ناحية ،وغياب أو ضعف قنوات المشاركة السياسية من ناحية أخرى .

#### معوقات إدارية ومالية:

- عدم المساواة فيما بين الأقاليم المختلفة .  
- نقص نسبة التأطير وكفاءة التقنية المطلوبة على مستوى الجماعات المحلية .  
- غياب إستراتيجية شاملة توجه عمل المؤسسات السياسية والإدارية والإقتصادية والإجتماعية والهيئات .

#### المعوقات الاجتماعية :

- غياب العدالة في توزيع الثروة والدخل ،فالعدالة 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 .

# الختام

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

فالجماعات المحلية في الجزائر تعد تنظيم بيروقراطي، ونسق مفتوح موجه لتحقيق أهداف محددة وموجهة من خلال إرتباطها بالسياسة العامة المحلية فنظام الجماعات المحلية يعمل على تخفيف الأعباء عن السلطة المركزية، وذلك فيما يتعلق بالأمر الخاصة بما يتناسب والظروف و الإحتياجات المحلية المتميزة عن مثيلتها على المستوى الوطني، مما يتيح للسلطة المركزية التفرد لمعالجة القضايا الوطنية الأكثر أهمية.

هكذا تجد نفسها في إطار الأدوار المنوطة بها وسعيها لتحسين أدائها أمام مواجهة حتمية التكيف مع المستجدات والمتغيرات بداية من ضرورة الرفع من مستوى أداء القرار المحلي، وهو ما يستدعي العمل على ضمان إستراتيجية تضمن تعبئة كل الموارد المادية والبشرية إضافة إلى ضرورة التفاعل مع البيئة المحلية، كما أنها مطالبة بالعمل على خلق توازن في سياسات التنمية من خلال التركيز على بعديها الحضري والريفي، باعتبار أنه يتعذر على السلطة المركزية وحدها إيصال صدى سياساتها التنموية إلى مختلف المناطق البعيدة في ظل شساعة مساحة دولة مثل الجزائر.

كما أن أداء الجماعات المحلية لدورها بالفاعلية المطلوبة من شأنه تحسين عدة توجهات أساسية في سيادة الدولة كعملها على ترقية حق المواطنة، تعزيز الثقة بين المواطن ومؤسسات الدولة وضمن مشاركته في الحكم كتعبير على مدى قوة وديمقراطية النظام.

إن إشراك الجماعات المحلية في صنع السياسة العامة وإعطائها سلطة التقرير على المستوى المحلي يمنح للجماعات المحلية وللبلديات خصوصا القدرة ليس في إدارة المجتمعات المحلية وحسب، ولكن في القضاء على المشاكل في مهدها قبل أن تستفحل و تتوسع أثارها، وهو ما يستوجب بالضرورة وجود منتخبين ومسيرين محليين يتمتعون بالقدرات والكفاءات العالية في التسيير المحلي.

## خاتمة

وإجمالاً فإن دور الجماعات المحلية في صنع السياسة العامة المحلية يبقى رهين إرادة النظام وما يمنحه لها من مكانة، إضافة إلى ما يسمح به من مجال لبروز المبادرة المحلية لتنمية المجتمع محلياً، 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 والمؤسسي للدولة.

وأخيراً ما يمكن قوله عن الجماعات المحلية في الجزائر أنها تعيش وضع دلائل تبعيتها فيه أكثر من دلائل إستقلاليتها، وهو ما أضفى طابعاً 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 اعتمده 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.


- ضرورة منح صلاحيات أكبر للجماعات الملحية ويجب أن يتوافق ذلك مع توفير موارد مالية مضمونة حتى تتمكن من واجهة متطلبات المجتمع المحلي .

- 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 وجاهوية 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.

- توسيع الشراكة مع القطاع الخاص في الإطار المحلي .



# قائمة المصادر و المراجع

**1 الكتب:**

- 1- الجندي مصطفى ، الإدارة المحلية واستراتيجياتها. الإسكندرية: منشأة المعارف، 1987.
- 2- الخرجي تامر كامل ، محمد ، النظم السياسية الحديثة والسياسات العامة، عمان: دار مجدلاوي، 2004.
- 3- السيد عبد المطلب غانم ، دراسة في التنمية السياسية، القاهرة: مكتبة نهضة الشرق ، 1981.
- 4- الشرقاوي علي ، السياسات الإدارية، الإسكندرية: الدار الجامعية، 1987.
- 5- الطماوي سليمان محمد ، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، مصر: دار الفكر العربي، 1989.
- 6- الطماوي محمد سليمان ، مبادئ علم الإدارة العامة، القاهرة: دار الفكر العربي، 1987.
- 7- الفهداوي فهمي خليفة ، السياسة العامة -منظور كلي في البنية والتحليل-، عمان: دار المسيرة، 2001
- 8- الكبيسي عامر ، صنع السياسات العامة، عمان: دار المسيرة، 1999.
- 9- الكبيسي عامر خضير ، السياسات العامة: مدخل لتطوير أداء الحكومات، القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2008
- 10- أندرسون جيمس ، صنع السياسات العامة، ترجمة: عامر الكبيسي، الأردن: دار المسيرة، 1999.
- 11- برقوق عبد الرحمان ، التنمية السياسية والتحديث، بغداد: الذاكرة للنشر والتوزيع.
- 12- بعلي محمد الصغير ، القانون الإداري، عنابة: دار العلوم ، 2002.

## قائمة المصادر والمراجع.....

- 13- بعلي محمد الصغير ، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، الجزائر: دار العلوم للنشر والتوزيع.
- 14- بعلي محمد صغير ، الإدارة المحلية الجزائرية، الجزائر: دار العلوم للنشر والتوزيع، 2013.
- 15- بوضياف أحمد ، الهيئات الاستشارية في الإدارة الجزائرية، الجزائر: المؤسسة الوطنية للكتاب، 1989.
- 16- بوضياف عمار ، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، الجزائر: جسور للنشر والتوزيع، 2010.
- 17- بوضياف عمار ، الوجيز في القانون الإداري ، ط2، الجزائر: دار جسور للنشر والتوزيع، 2007.
- 18- بوضياف عمار ، الوجيز في القانون الإداري، ط3، الجزائر: دار جسور للنشر والتوزيع، 2015.
- 19- بوضياف عمار ، شرح قانون البلدية، الجزائر: جسور للنشر والتوزيع، 2012.
- 20- بوضياف عمار ، شرح قانون الولاية، الجزائر: جسور للنشر والتوزيع، 2012.
- 21- بوعمران عادل ، البلدية في التشريع الجزائري أجهزة البلدية -مالية البلدية- صلاحيات البلدية، الجزائر: دار الهدى، 2010.
- 22- جمعة سلوى الشعراوي ، إدارة شؤون الدولة والمجتمع: تحليل السياسات العامة في الوطن العربي، القاهرة: مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، 2002.
- 23- دمدوم كمال ، رؤساء المجالس الشعبية البلدية ضباطا للشرطة القضائية، الجزائر: دار هومة، 2004.
- 24- رشيد أحمد ، نظرية الإدارة العامة: السياسة العامة والإدارة، ط5، القاهرة: دار المعارف، 1981.

## قائمة المصادر والمراجع.....

- 25- سيفان أحمد ، قاموس المصطلحات السياسية والدستورية والدولية، بيروت: مكتبة لبنان، 2004.
- 26- شلي محمد ، المنهجية في التحليل السياسي: المفاهيم، المناهج، الاقترابات، الأدوات، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1997.
- 27- شيهوب مسعود ، "أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر"، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1986.
- 28- فركوس صالح ، المختصر في تاريخ الجزائر، عناية: دار العلوم، 2002.
- 29- لكحل أحمد ، دور الجماعات المحلية في حماية البيئة، الجزائر: دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، 2014.
- 30- محيو أحمد ، "محاضرات في المؤسسات الإدارية"، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1996.
- 31- مذكور إبراهيم ، معجم العلوم الاجتماعية، مصر: الهيئة العامة للكتاب، 1975.
- 32 - يسين السيد ، السياسات العامة-القضايا النظرية المنهجية-، مصر: دار النهضة المصرية، 1988.
- 33- حسين مصطفى حسين، الإدارة المحلية المقارنة، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1982.
- 34- زيد منير عيوي ، سامي محمد هشام حريز ، مدخل إلى الإدارة العامة بين النظرية و التطبيق . الأردن: عمان ، دار الشروق ، 2006.
- النصوص القانونية:
- 1- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، دستور 1996، مؤرخ في 28 نوفمبر 1996، يتضمن تعديل الدستور، الجريدة الرسمية، العدد 76، (1996/12/08).

## قائمة المصادر والمراجع.....

- 2- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية المرسوم التنفيذي رقم 13-13 المؤرخ في 15 يناير 2013 يحدد تنظيم وتسيير المصالح الخارجية ، الجريدة الرسمية، العدد 03(2013/01/16).
- 3- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية مرسوم تنفيذي رقم 90-145 المؤرخ في 23 جويلية 1990 يحدد قواعد تنظيم مصالح الفلاحة في ولاية وعملها ، الجريدة الرسمية، العدد 50(1990/07/27).
- 4- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، مرسوم تنفيذي رقم 94-215 المؤرخ في 23 جويلية 1994 يحدد لأجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها، الجريدة الرسمية، العدد 48 (1994/07/27)،
- 5- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، قرار وزاري مشترك مؤرخ في 28 ماي 2007، يتضمن تنظيم مديريات البنية للولايات ، الجريدة الرسمية، العدد 53، (2007/09/16).
- 6- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، قانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 يونيو 2011 المتضمن القانون البلدي، الجريدة الرسمية، العدد 37، (2011/07/03).
- 7- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، قانون رقم 12-07 المؤرخ في 21 فيفري 2012 المتضمن القانون الولائي، الجريدة الرسمية، العدد 12، (2012/02/29).
- 8- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية القانون العضوي رقم 16-10 المؤرخ في 25 أوت 2016 المتعلق بنظام الانتخابات، الجريدة الرسمية، العدد 50(2016/08/28).

### **المذكرات والأطروحات والرسائل الجامعية:**

- 1- عزيزي عثمان ، دور الجماعات و المجتمعات المحلية في التسيير و التنمية بولاية خنشلة (دراسة حالة بلدية قابس وبلدية الرميثة)، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في التهيئة العمرانية ، قسم التهيئة العمرانية ، كلية علوم الأرض والجغرافية والتهيئة العمران)ية ، جامعة منتوري قسنطينة ، 2008 .
- 2- ساكري الصالح ، المعوقات التنظيمية وأثرها على فعالية الجماعات المحلية (دراسة ميدانية بولاية باتنة ثلاث بلديات {باتنة- فسديس - عين التوتة} نموذجاً )، مذكرة مكملة لنيل شهادة

## قائمة المصادر والمراجع.....

الماجستير في علم الاجتماع تنظيم وعمل ، قسم علم الاجتماع والديموغرافيا، كلية العلوم الاجتماعية والعلوم الإسلامية، جامعة محمد خيضر باتنة، 2008

3- بدري نصر الدين ، الاستقلالية المالية للجماعات المحلية "دراسة حالة ثلاث بلديات"، مذكرة شهادة الماجستير ، تخصص تسيير المالية العامة ، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير و العلوم التجارية ، جامعة أبي بكر بلقايد-تلمسان ، 2011 .

4- بلجيجالي أحمد ، إشكالية عجز ميزانية البلديات، دراسة تطبيقية للبلديات بولاية تيارت، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية ، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، 2010.

5- طيب أحمد ، دور المعلومات في رسم السياسة العامة في الجزائر دراسة حالة المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في التنظيم السياسي والإداري، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية ، كلية العلوم السياسية الاعلام ، جامعة الجزائر ، 2006.

6- قادري مباركة، تقييم السياسة العامة المحلية في الجزائر -دراسة حالة: الخدمات الصحية بالمؤسسة الاستشفائية العمومية محمد بوضياف، مذكرة مقدمة لنيل شهادة ماجستير سياسات عامة وتنمية، قسم العلوم السياسية ، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولاي الطاهر-سعيدة ، 2015-2016.

7- دخان نور الدين ، تحليل السياسات التعليمية العامة-نموذج الجزائر-، رسالة دكتوراه في التنظيم السياسي والإداري، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، كلية العلوم السياسية والاعلام، جامعة الجزائر ، 2007.

8- فريجات إسماعيل ، مكانة الجماعات المحلية في النظام الإداري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الوادي، 2013-2014.

9- عبد القادر حسين ، الحكم الراشد في الجزائر واشكالية التنمية المحلية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، قسم العلوم السياسية ، كلية الحقوق والعلوم سياسية، جامعة تلمسان ، 2010-2011

10- صدوق عمر ، دروس في الهيئات المحلية المقارنة، الجزائر:(د.د.ن)، 1988.

المجلات:

- 1 بومدين طاشمة، الحكم الراشد ومشكلة بناء قدرات الإدارة المحلية في الجزائر، مجلة التواصل ، العدد 26، جامعة أبو بكر بلقايد-تلمسان، 2010 .
- 2- رمضان عبد السلام حيدر ، " الجوانب المعرفية لدراسة التنمية السياسية " . مجلة العلوم الاقتصادية والسياسية، العدد الثالث ، 2014.
- 3-منصور مرقومة، المجتمع المدني والثقافة السياسية المحلية في الجزائر، بين الواقع والنظرية، دفاتر محبر المسألة التربوية في الجزائر في ظل التحديات الراهنة، عدد 14 فيفري 2018.
- 4-مركز البحوث التربوية ، دراسات في التنظيم الجامعي وتنظيمه ، المجلد الخامس ، قطر .
- 5-تابتي بوحانة ، محاضرات مقياس الجماعات المحلية ، قسم الحقوق ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة مولاي الطاهر-سعيدة-

التقارير والمطبوعات والمنشورات :

- 1-مديرية البرمجة والميزانية ، موموغرافيا ولاية المسيلة ، 2018 ، طبعة ماي 2019 .
- 2-مديرية المصالح الفلاحية لولاية المسيلة ، جوان 2019 .
- 3- مديرية البيئة لولاية المسيلة ، جوان 2019 .
- 4-مديرية السكن لولاية المسيلة ، جوان 2019 .
- 5-تابتي بوحانة ، محاضرات مقياس الجماعات المحلية ، قسم الحقوق ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة مولاي الطاهر سعيدة .
- 6-محاضرات في إدارة الجماعات المحلية في الجزائر ، قسم العلوم لسياسية -كلية حقوق والعلوم السياسية ، جامعة قاصدي مرباح -ورقلة 2016-2017 .

الكتب باللغة الأجنبية:

- 1- jean Bernard , jean François Auby, droit des collectivités locales, presses universitaire de France, septembre, 1990
- 2-Bruce.L.Smith , "Public policy and participation Engaging Citizens and Community in the Development of Policy " ,Canada:

## قائمة المصادر والمراجع.....

Population and Public Health Branch Atlantic Regional Office, September 2003.

المواقع الإلكترونية:

[www.wilaya-msila-dz/ar /inde](http://www.wilaya-msila-dz/ar/inde)

# الفهارس

قائمة الجداول		
الرقم	عنوان الجدول	الصفحة
01	يوضح بلديات ولاية المسيلة حسب كل دائرة	68
02	يبين عدد سكان بلديات ولاية المسيلة إلى غاية 31/12/2018	69
03	يوضح السكن العمومي الإيجاري (LpL)	86
04	يوضح السكن الريفي	86
05	يوضح السكن الترقوي المدعم	87
06	يوضح السكن الموجه للبيع بالإيجار (Lv)	87
07	يوضح التوزيع العام للأراضي	91
08	يوضح تطور توزيع المساحة الصالحة للزراعة من لسنة 2018	91
09	يوضح تطور الثروة الحيوانية	92
10	يوضح الإنتاج النباتي	92
11	يوضح الإنتاج الحيواني	93
12	ترتيب الولاية على المستوى الوطني لسنة 2018	93
13	يوضح الكهرباء الفلاحية	94

## قائمة الأشكال

الرقم	عنوان الشكل	الصفحة
01	خريطة توضح بلديات ولاية المسيلة	72
02	الهيكل التنظيمي لولاية المسيلة	79
03	الهيكل التنظيمي لمديرية السكن لولاية المسيلة	84
04	التنظيم الهيكلي لمديرية المصالح الفلاحية لولاية المسيلة	90
05	الهيكل التنظيمي لمديرية البيئة	97

كلمة شكر

مقدمة.....أ-ز

### الفصل الأول : الإطار المفاهيمي للجماعات المحلية والسياسة العامة المحلية

تمهيد.....9

المبحث الأول: مفهوم الجماعات المحلية.....10

المطلب الأول: تعريف الجماعات المحلية.....10

المطلب الثاني: أسباب الأخذ بنظام الجماعات المحلية.....13

المطلب الثالث: أركان وأهداف قيام الجماعات المحلية.....14

المبحث الثاني : مفهوم السياسة العامة المحلية.....18

المطلب الأول : تعريف السياسة العامة المحلية وعلاقتها ببعض المفاهيم.....18

المطلب الثاني : فواعل السياسة العامة المحلية.....23

المطلب الثالث : خصائص السياسة العامة المحلية.....27

خلاصة الفصل.....29

### الفصل الثاني: واقع الجماعات المحلية في صنع وتنفيذ السياسات العامة المحلية

تمهيد.....31

المبحث الأول : السياق التاريخي والتنظيمي للجماعات المحلية في الجزائر.....32

المطلب الأول : التطور التاريخي للتنظيم البلدي والولائي في الجزائر.....32

المطلب الثاني : المجلس الشعبي البلدي وآلياته.....40

المطلب الثالث : المجلس الشعبي الولائي وآلياته.....	51
المبحث الثاني : النظريات المفسرة لدور الجماعات المحلية في صنع السياسة العامة المحلية.....	57
المطلب الأول : نظرية الإتصال لكارل دويتش.....	57
المطلب الثاني : نظرية النظم لدافيد استون.....	59
المطلب الثالث : النظرية التدريجية ( نموذج الرشد المحدود).....	60
المطلب الرابع : نموذج الفحص المختلط.....	61
خلاصة الفصل.....	63
<b>الفصل الثالث : الإطار التطبيقي لدور ولاية المسيلة في تنفيذ السياسة العامة المحلية</b>	
تمهيد.....	65
المبحث الأول : البعد التاريخي والتنظيمي لولاية المسيلة.....	66
المطلب الأول : التعريف بولاية المسيلة.....	66
المطلب الثاني : البعد التاريخي لتطور ولاية المسيلة.....	73
المطلب الثالث : الهيكل التنظيمي لولاية المسيلة.....	75
المبحث الثاني : تجربة الولاية في تنفيذ السياسة العامة المحلية.....	80
المطلب الأول : تجربة الولاية في مجال سياسة السكن.....	80
المطلب الثاني : تجربة الولاية في مجال السياسة الفلاحية.....	88
المطلب الثالث : تجربة الولاية في مجال سياسة البيئة.....	95
خلاصة الفصل.....	100

102.....الخاتمة

105.....قائمة المراجع

113-112.....قائمة الجداول والأشكال

117-115.....فهرس المحتويات

## • ملخص:

يعد الحديث عن إصلاح الجماعات المحلية وتفعيل دورها في دفع عجلة التنمية أحد مواضيع الساعة، والتي أثرت 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 دور الجماعات المحلية في صنع السياسة العامة، وأضحى أساسيا لإنتاج سياسات عامة فعالة وذات جودة من جهة، وضروريا في كل تصورات ومطالب إصلاح الدولة من جهة أخرى، وذلك باعتبار الجماعات المحلية في مثابة الوعاء الحقيقي لتجميع مطالب واحتياجات السكان، وهي جهاز لتكييف تطلعات المجتمع المحلي مع برامج وسياسات الدولة.

الكلمات المفتاحية : الجماعات المحلية، صنع السياسة العامة، المشاركة ، التنمية، الديمقراطية.

## **Résumé :**

La discussion sur la réforme des collectivités locales et l'efficacité de son rôle dans le développement, 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.

Donc l'importance du rôle des collectivités locales devenu nécessaire pour produire des politiques publiques efficaces et de bonne qualité, puis une racine principale dans toutes les pensées sur la réforme de l'état.

Alors que les collectivités locales comme un verseau réel pour rassembler les besoins et les demandes des citoyens, aussi c'est un appareil d'adaptation des attentes de la communauté avec les programmes et les politiques de l'état.

**Les mots-clés :** des collectivités locales- fabrication des politiques publiques- participation- développement-démocratique 0