

جامعة سطيف 2

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم العلوم السياسية

مطبوعة بيداغوجية لمقياس الإصلاحات السياسية والإدارية في

الجزائر

محاضرات القيت على طلبة السنة أولى ماستر إدارة محلية.

إعداد الدكتور نعيم شلغوم

قائمة المحاضرات

- المحاضرة 01: الإطار المفاهيمي للإصلاح السياسي والإداري.
- المحاضرة 02: المقاربات النظرية لتفسير الإصلاح السياسي والإداري
- المحاضرة 03: أساليب ومنظورات الإصلاح الإداري.
- المحاضرة 04: الإصلاحات السياسية في ظل دستوري (1989 - 1996)
- المحاضرة 05: الإصلاحات السياسية في ضوء دستوري 2008 و 2016.
- المحاضرة 06: قضايا الإصلاح الإداري في الجزائر.
- المحاضرة 07 إصلاح الوظيفة العامة في الجزائر.
- المحاضرة 08: إصلاح الإدارة المحلية في الجزائر.

المحاضرة 01: الإطار المفاهيمي للإصلاح السياسي والإداري.

1- مفهوم الإصلاح السياسي ودلالاته :

إن فكرة الإصلاح فكرة قديمة قدم الإنسانية، إذ إننا نجد في كتابات قدماء المفكرين اليونان، من أمثال أفلاطون وأرسطو، الكثير من الأفكار الإصلاحية مثل: العدالة، والقوانين، وتنظيم المجتمع والدولة، والاستقرار السياسي، والتوزيع العادل للثروة، وغيرها، ويمكن القول إن فكرة الإصلاح كانت، ولم تزال، الهدف الأسمى للعديد من الفلاسفة، والقادة، والحركات السياسية، والاجتماعية في مختلف أرجاء العالم، فضلاً عن كونها موضوعاً رئيساً في النظريات السياسية للفلاسفة والمفكرين، منذ أيام مكيافلي في العصور الوسطى حتى كارل ماركس في القرن العشرين، فقد تحدث مكيافلي في كتابه الشهير "الأمير" عن عملية الإصلاح والتغيير، وفي هذا الصدد فقد أشار إلى: "أن أصعب شيء في التنفيذ، وأكثره تعرضاً للفشل، وأجزائه خطورة في تناول، هو إقامة نظام جديد للأمر"¹.

تختلف معظم الأدبيات اختلفت في تقديم مفهوم جامع للإصلاح السياسي بالنظر إلى اختلاف الرؤى والتصورات إذ كان مصطلحاً قيمياً يغلب عليه الطرح الفلسفي الذي يشير إلى فكرة مركزية وهي التغيير التي تتخذ عملية التنمية والتحديث والإصلاح السياسي قد يأخذ أشكالاً عديدة ومتفاوتة، فقد يكون على شكل ثورة، وقد يكون مفاجئاً وجذرياً وعنيفاً وقد تتخذ صورة إصلاح فيكون متمهلاً جزئياً وبطيئاً أن هذه الأشكال خلقت تداخلاً في المصطلحات المرادفة لعملية الإصلاح السياسي مثل التطور، التقدم، التحديث، التنمية، النمو.....الخ، والتي تدخل كلها ضمن عملية التطور المستمر نحو التغيير ولعل أن هذه الاشكالية خلقت تداخلاً في المصطلحات المرادفة لعملية التحديث والإصلاح السياسي مثل التطور، التقدم، التحديث، التنمية، النمو.....الخ، والتي تدخل كلها ضمن عملية التطور المستمر نحو التغيير².

من هنا نجد أن مفهوم الإصلاح السياسي يتضمن أبعاد ودلالات تربطه بالكثير من المفاهيم الشائعة مثل: التنمية السياسية Political Development أو التحديث Modernization أو التغيير السياسي Political Change، أو التحول Transition أو التغيير Change وهنا نجد صامويل هنتجتون يعتبر الإصلاح السياسي هو تغيير القيم وأنماط السلوك التقليدية ونشر وسائل الاتصال والتعليم وتوسيع نطاق الولاء بحيث يتعدى العائلة والقرية والقبيلة ليصل إلى الأمة وعلمنة الحياة العامة، وعقلانية البنى في السلطة وتعزيز التنظيمات المتخصصة وظيفياً، واستبدال مقاييس المحاباة بمقاييس الكفاءة، وتأييد توزيع أكثر إنصافاً للموارد المادية والرمزية، وكما يعتبر "Gerado L.Munck" الإصلاح السياسي "يمكن النظر إليه على أنه التغيير في أنماط وسلوكيات قائمة بشكل جذري أو تدريجي، خلال فترة زمنية محددة، على جماعة بشرية، فالإصلاح

- محمد تركي بني سلامة، الإصلاح السياسي دراسة نظرية، مجلة المنارة، المجلد 13، العدد 5، جامعة اليرموك، 2007. ص ص 150-151.¹

2 - خميس دهام حميد ، التحديث والإصلاح السياسي في الوطن العربي، مجلة مداد الآداب، كلية العلوم السياسية، جامعة بغداد ، العدد الرابع ، 2012، 518.

قد يكون تدريجيا كما قد يأخذ طابعا جذريا زيادة على أنه ليس مقصورا فقط على البنى والمؤسسات بل يشمل أيضا الأنماط والسلوكيات، وكما عرفته موسوعة السياسة الإصلاح السياسي بأنه تعديل أو تطوير غير جذري في شكل الحكم والعلاقات الاجتماعية دون المساس بها ، والإصلاح -) خلافا للثورة ليس سوى تحسين النظام السياسي والاجتماعي دون المساس بأسس هذا النظام فالإصلاح بهذا المعنى هو عملية تتم داخل النظام القائم وفق آلياته ودون المساس بأسسه تقاديا لإنفجار الوضع فهي أشبه ما تكون بالخطوة الاستباقية التي تباشرها النظم التسلطية تجنباً لحدوث الثورة قد تفرز تغييرات جذرية في بنية نظام الحكم³.

على ضوء هذا يشير مفهوم الإصلاح السياسي إلى عملية تطوير والتعديل والتغيير في أنظمة الحكم أو العلاقات الاجتماعية داخل دولة معينة في إطار النظام القائم وبالوسائل المسموح بها من قبله واستنادا إلى فكرة التدرج وهذا ما يجعله يختلف اختلافا جوهريا مع مفهوم الثورات والانقلابات، ومن جهة ثانية يقصد بالإصلاح السياسي عملية التحول من الأنظمة الرجعية التسلطية إلى مجتمعات أكثر انفتاحا وديمقراطية وهو عملية تعديل وتطوير قد تكون جزئية أو جذرية في اشكال أنظمة الحكم والعلاقات الاجتماعية ويتم هذا من خلال تعديل الأنظمة والانتقال من حالة إلى أخرى⁴.

في سياق الموجة الثالثة للتحول الديمقراطي أصبح مفهوم الإصلاح السياسي شائعا ومتداولاً ومستقلاً تناولته الكثير من الأدبيات السياسية الحديثة نتيجة التحولات السياسية التي أفرزتها نهاية الحرب الباردة ومن خلالها بدأ مفهوم الإصلاح السياسي يعرف انتشارا ورواجا واسعا في أدبيات العلوم السياسية تزامنا مع موجة التحول الديمقراطي التي مست بلدان أوروبا الشرقية والعديد من بلدان العالم الثالث وفي خضم هذا اعتبر الإصلاح السياسي بأنه مرور النظام السياسي بعمليات تغيير واسعة النطاق تتناول بنية النظام التسلطي وهنا ظهر "التحول الديمقراطي" أحد أوجه الإصلاح الشامل⁵. ومن هذا المنظور فإن الإصلاح السياسي يعني أكثر من مجرد تغيير القواعد الرسمية التي تحكم المؤسسات الديمقراطية مثل تلك القواعد الأساسية. وهو يدعو إلى إعادة التفكير العميق في معنى المواطنة والمشاركة الديمقراطية - بدءاً من الإصلاحات الانتخابية مثل التصويت بالاقتراع المربة إلى إعادة التفكير في كيف يمكن للحكومة أن تخلق فرصاً لقيام سلطة المدنية والحكم التوافقي.

يتضح مما أن مفهوم الإصلاح السياسي هو تعديل واقع الأنظمة السياسية والانتقال من حالة إلى أخرى أي من بنى تقليدية إلى بلورة بنى حديثة تقوم على احترام قواعد وقيم الديمقراطية وحقوق الانسان وقواعد اقتصاد السوق الدافعة إلى تحرير المجال السياسي وإعادة تشكيله وفق أسس ومعايير جديدة تضيفي المؤسسية

3 - مسلم بابا عمي، محاولة في تأصيل مفهوم الإصلاح السياسي، مجلة دفاتر السياسة والقانون، جامعة ورقلة، العدد التاسع، جوان 2013، ص 237.

4 - تيميزار كمال، الإصلاحات السياسية والدستورية وبناء الحكم الراشد في الجزائر، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة خنشلة، العدد 02، المجلد 2، جوان 2015، ص 124.

5 - مسلم بابا عمي، نفس المصدر، ص 239.

على هياكل وأطر ممارسة السلطة بعيدا عن الشخصية والتسلط عبر تكريس مبدأ الفصل بين السلطات إلى جانب التأكيد على مبدأ التداول على السلطة عبر إجراء انتخابات تحكمها قواعد النزاهة والشفافية تضيي شرعية على مؤسسات الحكم عبر إيجاد معايير قانونية تحكم عمل المؤسسات السياسية إلى جانب وضع أطر وآليات للتأهيل السياسي لبلورة ثقافة سياسية حديثة تتجاوز الثقافة التقليدية المؤثرة في ممارسة السياسة والسلطة .

2- مفهوم الإصلاح الإداري: يرتبط مفهوم الإصلاح الإداري عادة بتعريفات متنوعة وفقا لاهتمامات ووجهات نظر الباحثين ومداخلهم المختلفة وفي هذا الصدد قدم علماء الإدارة مجموعة كية من المصطلحات الدالة على عمليات التحديث والتطوير منها: التنمية الإدارية ، الإصلاح الإداري، التطوير الإداري، إعادة الهيكلة، الهندرة، إعادة اختراع الحكومة وغير ذلك من المصطلحات لكن جميعهم لم يتمكنوا من تقديم تعريف موحدة لهذه المفاهيم نظرا لتباين مدارسهم واتجاهاتهم النظرية والفكرية والعلمية والسياسية، من خلال هذا نجد تعدد التعريفات الخاصة بالإصلاح الإداري حيث ركز بعضها على الهدف المراد تحقيقه في حين ركز البعض الآخر على الإجراءات الواجب إتباعها لتحقيق الإصلاحات كما أن الإصلاح الإداري يمكن أن يشمل تغييرات شاملة في المجالات مثل: الهياكل التنظيمية واللامركزية، وإدارة شؤون الموظفين والتمويل العام، والإدارة القائمة على النتائج والإصلاحات التنظيمية وأن يكون جزئيا كما يمكن أن يمثل مراجعة قانون الخدمة المدنية⁶.

إلى جانب هذا يشير مفهوم الإصلاح الإداري في معناه الواسع إلى تكييف البنية الإدارية وأنشطتها مع مهام الدولة وإن تعددت التعريف المرتبطة بهذا المفهوم لاختلاف وجهات النظر المفكرين والباحثين وتباين أطروحاتهم الفكرية السياسية لمفهوم الإصلاح التنمية نجد أن معظم التعريفات تركز على الجانب الغائي للإصلاح الإداري بالإضافة إلى مجالاته، وكما يعرف أحمد رشد الإصلاح الإداري على أنه أسلوب التدرجي المرحلي والمنظم لتنظيم جهاز الدولة بطريقة غير صارخة وغير ملموسة من حيث واقع التغيير وآثاره إذ لا يعكس صفة الشمولية في التحول كالتطوير التنظيمي، ويبين هذا التعريف أن الإصلاح الإداري يهدف إلى تحسين الأوضاع القائمة (en gardant la forme existant) وهو بذلك يميل إلى التخفيف مساوئ التنظيم وتصحيح الأوضاع الرديئة فيه بينما يذهب شارل دبش إلى ابعاد من ذلك حيث ينظر غلى الإصلاح الإداري كعملية تغيير أو ترشيد أو تحديث وفي أبسط الحالات هو عملة تكييف الإدارة مع المستجدات على درجات من التكييف وذلك في ركائز الإدارة الأساسية البنية والأشخاص وأساليب العمل وهو عملية دائمة ومستمرة يعتمد على أشخاص مهيين⁷.

6 - ساحلي مبروك، الإدارة العامة الجديدة كآلية للإصلاح الإداري تجارب دولية، مجلة العلوم الاجتماعية جامعة سطيف2، مجلد 16، العدد04، 2019، ص66.

7 - لعراي كريمة، الإصلاح الإداري من منظور الإدارة العامة الحديثة: نظرة تحليلية ونقدية، مجلة البحوث الإدارية و السياسية، جامعة الجلفة، العدد الثالث، 2015 ص ص 59-60.

من خلال هذا يتضح أن مفهوم الإصلاح الإداري يحمل معنى إصلاح الدولة نظرا لصعوبة التمييز والفصل بين الإصلاح الإداري و إصلاح الدولة، الذي يتميز بعرض هذه البرامج على شكل قواعد وإجراءات أو سلوكيات مطبقة في جميع الإدارات (الوزارات، المصالح وذ والمكاتب) التي تؤدي وظيفتها وفقا للاستراتيجيات التي شكلتها الظروف السياسية، التي يتناقش الفاعلين في هذا الإصلاح لتحديد البرامج التي تهدف إلى معالجة إشكاليات (تمدد، سيطرة، ترشيد، التخفيف... إلخ) النظام السياسي - الإداري⁸. ووفقا لهذا المنظور أصبح مفهوم إصلاح الدولة يستخدم كمترادف لإصلاح الإدارة، إلا أن هذا لم يكن دائما شائها، فقد استخدم أحيانا بمعنى واسع للدلالة على تغيرات شاملة في المجتمع في بعض البلدان المتقدمة بمناسبة تطبيق المذهب الليبرالي الجديد في سنوات الثمانينات⁹، في هذا السياق عملت العديد من الدول أجل التخلي عن التسيير التقليدي للقطاع العام القائم على مبادئ: التسلسل الهرمي البيروقراطي، عدم المرونة، الرقابة المباشرة سيطرة الجانب القانوني اعتبار الإدارة فيه كأداة في يد السلطة التنفيذية، الاحتكار الجمود... إلخ، وجسدت ذلك من خلال المجهودات التي بذلتها في سبيل ذلك والإصلاحات التي أدخلتها على أجهزتها الإدارية، ما جعلها تتوفر على منظمات وإدارات عمومية فعالة وقادرة على الفعل ورد الفعل في بيئة أقل ما يقال عنها ديناميكية¹⁰.

وتعود جذور مصطلح الإصلاح الإداري إلى أواخر الستينيات من القرن العشرين في بعض الدراسات علماء الإدارة الدعوة إلى إعادة تنظيم النظم الإدارية لتواكب التغيير وتتماشى مع البرامج الإنمائية الوطنية ، وفي الثمانينيات دعا علماء الإدارة الحكومات في البلدان المتقدمة إلى إصلاح الإدارة بتطبيق أفكار جديدة من أجل تجاوز أزمة الدولة الرفاه التي بدأت ملامحها مع مطلع الثمانينات وقد تنامت أهمية هذه الأفكار التي عرفت رواجا وانتشارا مع سقوط المعسكر الشرقي ونهاية نهاية الحرب الباردة التي فرضت إجراء إصلاحات في الدولة ومن خلالها الإدارة العامة في هذا الإطار قدم العديد من الباحثين المتخصصين في مجال الإدارة العامة تصورات ومنظورات جديدة تتناول الإصلاح الإداري مثل التسيير العمومي الجديد، الإدارة العامة الجديدة ، إعادة اختراع الحكومة التي تستهدف إدخال تغييرات أساسية في الجهاز الإداري للدولة .

علاقة الإصلاح الإداري بالمفاهيم الأخرى: تدل التجارب المستقاة من الدول أن الإصلاح الإداري يشمل مفاهيم التطوير الإداري والتحديث الإداري والتنمية الإدارية، ولذلك فإن المفهوم اللفظي والضماني يعني تقويم

⁸-Bezes Philippe. Les hauts fonctionnaires croient-ils à leurs mythes ? L'apport des approches cognitives à l'analyse des engagements dans les politiques de réforme de l'État. Quelques exemples français (1988-1997). In: Revue française de science politique, 50^e année, n°2, 2000. P 308.

⁹ - صالح بلحاج، نفس المرجع السابق، ص13.

¹⁰ - بوطويل رقية ، الإدارة العامة الجديدة للإصلاح الإداري بين الضرورة والاختيار "دراسة تجارب دولية"، مجلة معهد العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر 3، المجلد 24 ، العدد01، 2021، ص531.

وتحسين الأوضاع الراهنة وتكويرها وارتباطها بطموحات مستقبلية، إذن يركز هذا المفهوم على قواعد وسلوكيات في النظام الإداري لتحسينها وتطويرها معتمدا منظور وإستراتيجية مستقبلية.

وبالتالي الإصلاح الإداري لا يقتصر على العملية الإدارية الفنية وإنما يشمل التأثيرات المتبادلة مع البيئة الكلية وعلاقاتها السياسية والاجتماعية ن وبهذا يتجاوز الفهم الجزئي للإدارة والمتمثل في الإصلاحات الهيكلية أو تحديث أجهزة وأنظمة محددة كما هو الحال في المفاهيم الأخرى ، وهذه النظرة تنقل الإصلاح من مجرد عملية نقل لصورة إدارية وأدوات حديثة تقنية وفنية كما هو الحال في مفهوم التحديث الإداري إلى خلق روح الابتكار والإبداع التنظيمي والاهتمام بجوانب الإنتاجية والمردودية في الظروف البيئية المحيطة¹¹، ولذلك نجد أن برامج الإصلاح الإداري تتسم بالتعقيد الشديد لأنها ليس علاجاً فقط لسلبية إدارية بل انه مضامين سياسية واجتماعية ووسائل وطرق ليس بالضرورة الاتفاق عليها مسبقاً من قبل من لهم علاقة بالإصلاح، إلى جانب ارتباطه بمرحلة التحول من وضعية إلى أخرى ولذلك فإن القاعدة التي تركز عليها سياسات الإصلاح الإداري هي تقليص الفجوة بين الممكن والواقع في قدرة الجهاز الإداري ويرتبط التركيز بمعالجة التحول الحادث أو المنوي إحداثه في الإدارة سواء كان هذا التغيير هادفاً ومهما كان نطاقه أو مداه¹².

1- علاقة بالإصلاح الإداري بالتنمية الإدارية: يشير مفهوم التنمية الإدارية إلى تنمية الجهاز الإداري لدفع قدرته على التطوير والتغيير، يحمل معنى التبعية لمفهوم الإصلاح الإداري وكجزء من إطاره، بمعنى أنه يقتصر على جوانب التدريب الفني والإجرائي إضافة التدريب النظري وفق أطر مستمدة من واقع غير المحلي وهي دون نهج مؤسسي واضح¹³.

2- علاقة الإصلاح الإداري بالتطوير الإداري: يعني التحسين في جزئيات الجهاز الإداري بالمعنى الفني والهيكلية وتطوير العلاقات الإدارية الداخلية، وهو يتم بمعزل عن الإطار السياسي والاجتماعي، وبذلك فهو يتضمن نظرة ضيقة للإصلاح الإداري.

3- علاقة الإصلاح بالتحديث الإداري: يتم تبني المنهاج والأساليب المطبقة في الدول المتقدمة وإدخالها ضمن الأنظمة الإدارية السائدة في الدول النامية. وهو يقتصر على تعديلات واستخدام أدوات تقنية ونظم مجربة مع تجاهل الخصائص السياسية والاجتماعية المتعلقة بالنظام الإداري السائد. والتحديث الإداري غالبا

11 - ياسر العدوان وآخرون، الإدارة العامة والإصلاح الإداري في الوطن العربي ، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، 1986، ص 786.

12 - ياسر العدوان وآخرون، نفس المرجع السابق، ص 788.

13 - حسن أبشر، مؤسسات التنمية الإدارية العربية، أوضاعها الراهنة وآفاق المستقبل ، المنظمة العربية للعلوم الإدارية عمان، 1973.

ما يكون نتيجة لرغبة جهة إدارية أو سياسية لإنجاز ما تعزز بها مواقفها دون نظرة متكاملة للأوضاع الإدارية ومن دون تمحيص ودراسة واقعية¹⁴.

يتضح مما سبق أن الإصلاح الإداري يستهدف أساسا التنظيم الجهاز الإداري بشكل يحقق السياسة العامة للدولة بكفاءة وفعالية من خلال التغيير الشامل في سلوكيات الموظفين وقيمهم، امتداده للجوانب الشكلية والتشريعية وفقا للعوامل الثقافية و السياسة والاجتماعية، وهذا ما يستلزم وجود إستراتيجية شاملة للإصلاح¹⁵.

14 - ابراهيم زياتي، محاور الإصلاح الإداري في المغرب نحو معالجة جديدة لقضايا الإدارة العامة ، مجلة الشؤون الإدارية ، العدد4، 1985، ص1-24.

- محمد قاسم القريوتي، الإصلاح الإداري بين النظرية والتطبيق ، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان (الأردن) ، ط1، 2001، ص15.16

المحاضرة 02: المقاربات النظرية لتفسير الإصلاح السياسي والإداري .

1- **النظريات المفسرة للإصلاح السياسي:** تفيد تجارب الإصلاح السياسي في بلدان العالم الثالث أنه مرتبط بطبيعة الظروف التي تمر بها الدولة ، وبهذا المعنى فإن الإصلاح عادة ما يتم في ظروف الأزمة The Context of Crisis فنقطة الانطلاق هي الأزمة التي تمثل خطراً أو تحدياً للنظام القائم، وبالتالي لابد من التصدي لهذه الأزمة باتخاذ قرارات حاسمة وإجراء إصلاحات جذرية، وقد تكون الأزمة خارجية تهدد أمن الدولة، واستقرارها، أو كيانها فالخطر الخارجي هو الذي دفع بالقادة العثمانيين إلى إجراء إصلاحات عسكرية، وذلك للدفاع عن سيادة الإمبراطورية وأمنها في وجه التهديدات والأطماع الخارجية للدول الأوروبية، وقد تكون الأزمة ناتجة عن عوامل داخلية مثل: تردي الأوضاع الاقتصادية، أو عدم الاستقرار السياسي، أو فقدان الشرعية في نظام الحكم، أو هذه العوامل مجتمعة، بحيث يكون الإصلاح هو الاستجابة العقلانية لمواجهة هذه الظروف الصعبة، وفي هذا السياق يمكن اعتبار سياسة الإصلاح، أو إعادة البناء التي تبناها الزعيم السابق للاتحاد السوفيتي غورباتشوف، في التحول نحو اقتصاد السوق وإنهاء حكم الحزب الواحد، مثلاً على تبني الإصلاح لمواجهة الظروف الاقتصادية، والسياسية السيئة في نظام ما. فالأزمة هي لحظة تاريخية حاسمة لا تقبل التوفيق، أو التلفيق أو الإبطاء من أجل التقدم والازدهار وتلافي المصاعب والأخطار الناجمة عن عدم الإمساك بتلك اللحظة واستثمارها¹⁶.

على ضوء هذا برزت مقاربات نظرية متعددة ومختلفة حاولت تفسير مجريات الإصلاح السياسي من منظورات مختلفة تتمحور بين الإصلاح الجذري والإصلاح التدريجي أو المزج بينهما، تبعاً لما أفرزته تجارب الإصلاح السياسي في الكثير من الدول التي أعتمدت إصلاحات سياسية عميقة وجذرية أدت إلى إحداث تغييرات جذرية في النظام السياسي، في المقابل من ذلك تشير تجارب أخرى إلى إحداث تغييرات جزئية وتدرجية استغرقت مدة زمنية طويلة نسبياً، وهنا برزت أطر نظرية قدمت تفسيرات مغايرة واعتبرت الإصلاحات السياسية تتم بطريقة تراكمية وتدرجية إلى جانب ذلك برزت مقاربات نظرية فسرت الإصلاحات بأنه تحدث وفق طريقة هجينة تمزج بين الإصلاحات الجذرية والتدرجية، على هذا المنوال نقوم بعرض هذه المقاربات بشكل مفصل كالآتي:

1- **الإصلاح السياسي من منظور التغيير التدريجي البطيء:** مجمل النظريات التي تنضوي ضمن هذا المنظور تعتبر أن الإصلاح يحدث بمنهجية التغيير التدريجي ويحدث بوتيرة بطيئة، يستغرق مدى زمني طويل نسبياً، وفي هذا الإطار يمكن ذكر الأطر النظرية الآتية :

16 - محمد بن تركي سلامة، الإصلاح السياسي: دراسة نظرية، مجلة المنارة، جامعة اليرموك ، المجلد 13 ، لعدد 05، 2007 ،

1- النظرية المؤسساتية التاريخية: تعتبر هذه النظرية أن الإصلاح السياسي يحدث بطريقة بطيئة ومتدرجة لأنه مقيد بهياكل المؤسسات وبثقل الماضي فالمؤسسات تجسد بنية من القيود وموروثات الماضي، وبالتالي الفرضية المركزية التي تنطلق منها تعتبر أن الحاضر يتأثر لا محالة بالماضي بقدر تأثير الفاعلين في الهياكل الرسمية (القانونية) وغير الرسمية (القيم والمعايير)، التي تشكلت عبر الزمن كما أن المؤسسات تحكمها قواعد دستورية وقانونية وإجراءات سياسية وإدارية رسمية وتعاقدات غير رسمية، ما يجعلها تعمل دائما على تثبيت وتوجيه قواعد اللعبة بين الفاعلين، عاكسة بذلك العلاقات القائمة بين السلطات في الماضي ما يعني أن الخيارات الماضية هي التي تحدد احتمالات التغيير والخيارات المتاحة بعدها في المستقبل¹⁷.

ويفهم من خلال هذا الطرح أن الإصلاح السياسي تواجه مقاومة البنية المؤسساتية ما يجعلها تسير بوتيرة بطيئة وثقيلة تجعل من هذا الإصلاح يستغرق وقتا طويلا نظرا لتأثيرات لثقل الماضي الذي يجعل من عملية الإصلاح تتم بوتيرة بطيئة، ما يجعل منهجية إصلاحها وتغييرها تتم بطريقة تراكمية وليس ثورية.

وفي هذا الإطار نجد نظرية التبعية للمسار (بول بييرسون - P. Pierson) التي تتدرج ضمن النظرية المؤسساتية التاريخية ذات الاتجاه التاريخي المرتكز على الأطوار المتتالية والأبعاد الزمنية، والتي يحكمها إطار تحليلي واسع يشمل السياق المؤسساتي الذي تحكمه الإجراءات الدستورية والإجراءات العادية، وقد توصلت إلى نتائج تشير إلى تأثير المؤسسات بتطورات وتعددية الفاعلين الذين يساهمون في إعادة إنتاجها، وبجعل هذه مؤسسات دائمة ومستمرة عبر الزمن ما يسمح لها بتسجيل السياسات العامة وفق الاختيارات الماضية، ولذلك يسمح مبدأ "التبعية للمسار" بتجاوز السياسة العامة للتعارض الموجود بين الاستقرار والتغيير من خلال دمجها ضمن مسارات تجعل من عملية تغييرها غير مؤكدة، وهنا يظهر دور المؤسسات في التقليل من عدم اليقين بشأن المستقبل، لأن المؤسسات لا تتغير بسهولة لأن علاقات السلطة تتبلور وتتجمد حول بعض المؤسسات التي تقوم بتشجيع الاستمرار والاستقرار وغلبة الطابع الروتيني عليها¹⁸.

ولعل أن مفهوم "التبعية للمسار" (dépendance au sentier) يعد مفهوما مركزيا لهذا المنظور الذي ينطلق من فرضية أن نفس القوى السياسية والاجتماعية والاقتصادية لا تؤدي إلى نفس النتائج، بل يمكن أن تتغير تبعا لخصائص الواقع المحلي المتميز بخصائص مؤسسية موروثة عن الماضي، فهذا المفهوم الذي بلورته المؤسساتية التاريخية يرتكز على ثقل الاختيارات المتخذة في الماضي وتأثيراتها على الحاضر، والذي يقيد عمل المؤسسات وينعكس ذلك على القرارات التي تتخذها في الحاضر، وبالتالي أصحاب هذا الطرح

17 - Alexandre Alfonso. Institutions. Idées et apprentissage dans la politique d'immigration suisse. Université de Lausanne (faculté des sciences sociales et politiques).2005.p 12.

18 - Aurélien Evrard et Geoffroy Matagne. Analyser le changement dans l'action publique au prisme de ses temporalités. L'analyse des politiques publiques existe-t-elle. Congrès AFSP encor? Université de Liège(France).2009.p05

ينشغلون على سؤال كيف ولماذا طورت المجتمعات المختلفة بمؤسسات مختلفة؟ ولذلك فإن البعد التاريخي لهذه المقاربة التي تعتبر المؤسسات من أكثر المتغيرات أهمية وفائدة نظرا لقدرتها على تفسير تطورات الأنظمة والمجتمعات السياسية¹⁹.

إلى جانب ذلك تركز هذه النظرية على مفهوم المسارات الوطنية " les trajectoires nationales " الذي يربط بين البدايات السابقة مع التطورات اللاحقة من خلال تفسير اختلافات الدول عبر تطوراتها التاريخية، ومن هذا لمنطلق يمكن فهم السياسة العامة وتفسير تغيراتها واحتمالاتها المستقبلية، انطلاقا من المسار المتبع الذي هو مجموع الاختيارات السياسية السابقة المؤدية إلى ترسيخ الاستقرار والديمومة المؤسساتية، تؤدي في النهاية إلى مقاومة التغيير والإصلاح وكيفية تحولها إلى قيود مانعة للتغيير مدعمة للاستمرارية، مما يجعل السياسة العامة تحافظ على خصائصها لأمد طويل ويجعلها بمنأى عن التغيير الجذري²⁰.

لقد أبانت المدرسة المؤسسية على قوة تفسيرية لعوامل استمرارية الدولة في مواجهة التحديات والتغيرات الدولية اعتمادا على ضعف التغيرات الدولية واستمرار الدولة كفاعل رئيس واستمرارها أيضا في ممارسة أنشطتها الاقتصادية والاجتماعية وغير ذلك (الجيل،، 2020)، وفقا لهذا المنظور نتناول موضوع تحول الدولة من زاوية التغيير المؤسسي وكيفية تفسيره من المنظور النيومؤسسي الذي تناول طبيعة التغيير المؤسسي وسرعته على وجه الخصوص وكما يؤكد ستيفن كرازنر الذي يؤكد على "ثبات" وبطء التغيير المؤسسي نظرا لطبيعة الحياة المؤسسية التي يحكمها القوانين المعمول بها والإجراءات الروتينية، موروثة السياسات بجانب التبعية للمسار (Stephan Bell.op cit.p12) الذي يقوم على نوعين من المتتاليات هما: متتاليات التعزيز الذاتي تتميز بتشكيل وإعادة إنتاج نمط مؤسسي معين على مدى زمني طويل يطلق عليها "العوائد المتزايدة" الذي يوفر النمط المؤسسي- بمجرد اعتماده - فوائد متزايدة مع استمرار العمل به، ومع مرور الوقت يصبح من الصعب تغييره أو تجاوز الخيارات المنتهجة سابقا حتى لو كانت هذه الخيارات البديلة أكثر فعالية، أما النوع الثاني "متتاليات ردود الفعل" هي سلسلة من الأحداث المرتبة والمتصلة تأتي كرد فعل لأحداث سابقة زمنيا و كل خطوة في السلسلة "تعتمد" على الخطوات السابقة (Mahoney, 2000, pp. 508-509)

2- نظرية الإصلاح السياسي بالتعلم (La Notion D'apprentissage): تحاول هذه المقاربة تفسير تغير (إصلاح) السياسة العامة باستخدام مفهوم التعلم، الذي يمكن ترجمته إلى اكتساب المعرفة والخبرة وكذا الاستفادة من الأخطاء والتجارب السابقة، التي تسمح للحكومة باكتساب قاعدة خبرة ومعلومات من

19- صالح بلحاج، مفهوم التبعية للمسلك وحالة الإصلاحات في الجزائر، مجلة دفاتر السياسة والقانون، جامعة ورقلة، العدد 11، جوان 2014. ص 79.

20 - Nicolas Freymond, « la question des institutions dans la science politique contemporaine : l'exemple du neo-institutionnalisme », travaux de sciences politiques, nouvelle série N : 15, université de Lausanne, département des sciences politiques, Lausanne 2003.p 29

إخفاقات السياسات السابقة وبالتالي إصلاح السياسات العامة تتم من خلال منطق التعلم الذي يقوم على منطق التدرجية والتراكمية. وعلى هذا الأساس يركز أصحاب هذه النظرية - والمستوحاة من علم النفس وسوسيولوجيا المنظمات - أن الدولة تواجه عوامل تعيق أعمالها مجموعة من العوامل التي تحصر أنشطتها، ما يجعل النشاط العمومي يتطور تدريجياً بفضل آليات التعلم المتعلقة بمعرفة مشاكل المعالجة والتحكم في الأدوات المستعملة، التي قد تتجاوز لتشمل علاقات القوة المميزة لمنظومة معينة من منظومات السياسة العامة²¹.

في هذا الإطار طرح الباحث الأمريكي "هيج هيكلو" (Hugh Heclo) مفهوم التعلم الذي تم توظيفه لتفسير إصلاح وتغيير السياسات العامة، والذي يحدث بصفة دائمة وبوتيرة جزئية لأنه متعلق بالتعديلات التي تمس الفكر أو النوايا أو السلوك الناتج عن التجربة والمتعلق بأهداف السياسة العامة أو بمراجعتها، وعادة ما تكون هذه التعديلات بمثابة تغييرات تستجيب للمحفزات التي يتصورها القائمين بشؤون السياسة العامة، وهنا يقوم صناع السياسات دائماً بتقييم أعمالهم ومقارنة تجاربهم مع التجارب الأخرى، ما يسمح ذلك بتحصيل معارف جديدة عن السياسات الجارية وبقبولهم بإجراء تغييرات تدرجية²². تجدر الإشارة أن مفهوم التعلم حقق نجاحاً متزايداً لأنه يسمح في آن واحد إدخال العمليات الرسمية وغير الرسمية بتحليله لآثار تفاعلات المتعددة ووضوعها في سياق ديناميكي، واعتبار التعلم عملية تتضمن نطاق زمني متوسط وحتى على المدى طويل، كما أنه يسلط الضوء على الطابع الهجين الذي يتميز به النشاط العمومي الذي يمزج بين عناصر قديمة وأخرى جديدة²³.

وهنا اعتمد "هيج هيكلو" على أعمال لندبلوم بالأخذ بفكرة التطور التدرجي للإصلاحات مركزاً في ذلك على تقسيم المتغيرات المرتبطة بالإصلاح السياسي، والفصل الواضح بين التسييس (politics) الذي يشير إلى (الانتخابات، الأحزاب، الإدارة) والسياسات (policies)، على الرغم من أن التسييس أصبح في الوقت الحاضر محل نقاش علمي يعتمد على نطاق واسع في مجال تحليل الإصلاحات السياسية الذي يعتمد على تأثيرات التنافس الحزبي والعوائق الاقتصادية وجماعات المصالح والإدارة في تفسير التغيرات التي تطرأ على السياسات العامة، إلا أن موقف "هيج هيكلو" من هذه المسألة مبني على إهماله لأهمية (politics) باعتباره أن هذه المتغيرات غير قادرة لوحدها بتفسير التطورات المهمة التي تحدث في النظام السياسي، وهنا يعتبر السياسة هي عملية تعلم وتعديل جزئي تقوم على إدراك أخطاء الماضي التي غالباً ما تحدث اختلال وظيفي في نشاط المسؤولين الإصلاحيين والوسطاء السياسيين، ولذلك فإن تفسير إصلاح السياسي من زاوية ديناميكية التسييس) الذي قدمه هارولد لازويل، في هذا السياق أنجزت دراسات حاولت الوقوف على عمليات التعلم

21- صالح بلحاج، نفس المرجع السابق، 244.

22 - صالح بلحاج، نفس المرجع السابق، 245.

23_ Joseph FONTAINE & Patrick Hassenenteufel, to Change or not to change. Presses universitaires de Rennes. Paris.2002.pp 28-29.

الجارية من الإصلاحات السياسية ووصف تغيراتها حيث صنف كولان بينيت (Colin Bennett) وميكائيل هاوليت (Michael Hewlett) مفهوم التعلم إلى:

1- التعلم الحكومي: « Le gouvernement Learning » : ويعني التعلم في تحليل آليات التكيف التي تجرى بداخل مؤسسة أو جهاز سياسي إداري ، وهذا الصنف من التعلم متعلق بالتعديل في الأدوات المحددة والمستعملة في برنامج ما .

2- استخراج الدروس « Le lesson- drawing » : هذا الصنف من التعلم مختص بالتعديلات التي تقع في أجندة الحكومية وتحدث تغييرات قليلة أو كثيرة بحسب البرامج والأوقات، وينطوي هذا الصنف على إصلاح جزئي عند إدراك أي مشكل وبحسب ريشارد روز (Richard Rose) أن النظام السياسي له موروث يؤثر في خياراتها الحالية²⁴. لأن سياسات النظام السياسي تمثل سلسلة من الأنشطة المترابطة قليلا أو كثيرا وبأن نتائجها تؤثر على جمهورها في المستقبل، وبالتالي قرارات إصلاحها ليست قرارات منفصلة وإنما تدخل ضمن برنامج أو نسق من الأنشطة الحكومية غير المحدودة²⁵.

يتضح مما أن هذا الإطار التحليلي أنه يستند إلى التصور التراكمي للإصلاح السياسي المحدد ولعل أن درجة التغيير لا تظهر بصفة جلية وإنما يكون كخطوات صغيرة للسياسات « Small Policy steps » ما يعني أن الإصلاح يحدث عبر تراكم فترات التعديل القصيرة التي تحدثها ديناميكيات التعلم²⁶.

بناء على ما سبق نجد أن التقاليد التي تقوم عليها النظرية التراكمية والمؤسسية الجديدة تتفق على تفسير إصلاحات السياسة العامة بأنها تتم بصورة بطيئة وهامشية ومرتبطة بالبعد الزمني (la dimension temporelle)، الذي يسمح بملاحظة التغيرات الحاصلة في السياسة العامة ضمن سياق زمني طويل الأمد دون إهمال تأثيرات الفاعلين، بتسليطها الضوء على ظواهر الجمود وترسب حلقات السياسة العامة، ما يجعل التغيرات الراديكالية تؤدي إلى إحداث صدمة تترك النظام القائم ولا تؤدي إلى نتائج إيجابية وهذا ما يظهر في الصدمات البترولية و الأزمات الصحية²⁷.

24-Richard Rose, « Inheritance before Choice in Public Policy », Journal of Theoretical Politics Journal of Theoretical Politics, vol. 2, n° 3.1990. p 263

25- أندرسون جيمس، نفس المرجع السابق، ص15.

26 -Bruno Palier, Yves Surel. op cit .p 29.

27 - Bruno Palier, Yves Surel.op cit . p p 33- 35

2- الإصلاح السياسي من منظور التغيير الجذري:

1- نظرية الظروف الحرجة: أول من صاغ مفهوم الظروف الحرجة "les conjonctures critiques" هو "بيتر غوريفتش" (Peter Gurvitch) في "كتابه السياسات في الأوقات الصعبة" الصادر سنة 1986، والذي يفسر إصلاح السياسات من منظور التغيير الجذري للسياسات العامة، مفترضا أن الترتيبات المؤسساتية تتعرض للاختلال نتيجة الأزمات الخارجية أو الأزمة الاقتصادية التي تجعل مجالي التسييس والسياسات العامة أكثر مرونة، مما يؤدي ذلك إلى صياغة مخطط يسمح بالانتقال من مسار إلى آخر تؤدي إلى إنتاج الظروف الحرجة، التي تساعدنا على فهم وتفسير كيفية تبني الخيارات الجديدة في الأوقات الصعبة، تؤدي إلى إحداث انفتاح مؤسسي يسمح بخلق علاقات جديدة بين الفاعلين تبعا لطبيعة تفاعلاتهم وقوة نفوذهم، يؤدي إلى تشكيل خيار أو حل من شأنه أن يمهد لفترة مؤسسية جديدة ومستقرة "العودة إلى تقييد الخيارات"، ولذلك يعتبر أنصار هذا الطرح أن الظروف الحرجة تعد اللحظة الأساسية لتشكيل نظام جديد (خلال ثورة) يعمل على تحديد المسار التاريخي للمجتمع، ومن هنا يمكن تفسير التغييرات التي تفرضها هذه الظروف تحمل شكل أزمة سياسية أو اقتصادية أو نزاع عسكري، وما يترتب عنها من تغييرات سياسية تؤدي إلى حدوث تغييرات جوهرية وجذرية في خيارات السياسات العامة²⁸.

من وجهة النظر تستند هذه الفكرة إلى "إعادة تنظيم الاستثناءات" الذي استعمل في العلوم السياسية لوصف لحظات الأزمة التي تشكل فيها مفهوم "الظرف الحرج" الذي ارتبط بالتحليلات المؤسسية، وفي هذا الإطار يقارن بول غوريفتش الظروف الحرجة بوضعية تصادم الصفائح التكتونية بداخل الطبقات العميقة للقشرة الأرضية والمستمد من علم الجيولوجيا الذي يدرس هذه اللحظات المولدة للزلازل أو الثورات البركانية، وهي لحظات حساسة تجعل عناصرها تتحرك لتترك أثرا ملموسا²⁹.

2- نظرية المتغير السياسي ونافذة الفرصة السياسية: قدم جون كينغدون (John King don) إطارا تحليليا يشتهر بآليات التغيير وإصلاح الجذري للسياسة العامة، يحدث من خلال الأجندة التي تتفتح خلال فترات معينة تسمح بإدراج مختلف المشاكل والأولويات ما يؤدي إلى إحداث تغيير وإصلاح جذري في السياسة العامة، ولهذا فإن شروط إصلاح السياسة العامة يوفرها تدخل الفاعلين المعنيين "المقاولون السياسيون" المؤهلين ومن هذا المنظور فإن إدراج المشاكل يتم خلال فترة محددة تجسدها فترة انفتاح نافذة الفرصة، التي تضع حدود فاصلة بين وظائف الآليات الروتينية للإدارة مما يفسح المجال أمام إجراء تغييرات راديكالية في السياسة العامة، وبالتالي الفكرة الأساسية التي تقوم عليها هذه المقاربة أن الحلول ليست مشاكل محلولة كما أن هذه الحلول لا تحتاج بالضرورة إلى وجود مشاكل، ما يعني أن إيجاد الحلول يأتي من أجل معالجة مشاكل

28- Bruno Palier, Yves Surel.op cit. p 27.

29 - Ibid. p32.

خاصة³⁰. وعلى هذا الأساس فإن هذه المقاربة تعطي للمتغير السياسي دورا مهما في إحداث آثار تحويلية تتم بصورة مستقلة نسبيا عن العوامل الأخرى، معتمدا على مفهوم مشهور وذا جدوى في تحليل تغيير السياسات العامة، وهو مفهوم نافذة الفرصة الذي طرحه الباحث **جون كينغدون** (John King don) الذي وضع هذا النموذج المتعلق بعملية إدراج المشاكل في جدول أعمال (Agenda) السياسة واتخاذ القرار.

ويحدث إصلاح سياسي عندما تلتقي هذه التيارات: (تيار المشاكل ، تيار الحلول، تيار السياسات)، مشكلة بذلك ظرف استثنائي أسماها كينغدون نافذة الفرصة السياسية يسمح بحدوث تغيير سياسي كبير يؤدي تلقائيا إلى إجراء إصلاح جذري في مضمون السياسة العامة. حيث أن "تيار السياسة (الحلول)" يشمل العمل الإداري والتغيرات السوسيو سياسية التي تساهم في تحديد الحلول الممكنة، أما "تيار المشاكل" فهو تيار يتميز بالديناميكية والصراع والفوضى التي تحكم الفاعلين المتنافسين حول تحديد المشاكل العامة وتشخيصها، في الأخير نجد "تيار السياسات (التسييس)" والذي يعني العمليات الانتخابية وحركات الرأي العام والتوجهات الحزبية، وأن كل تيار مستقل يتوفر على حيز زمني خاص بها يتأثر به، فالتيار السياسي يهيمن خلال المواعيد الانتخابية أما تيار السياسات العامة يتحدد من خلال الإجراءات الإدارية البطيئة، والمهم هنا هو تحديد الآلية التي تسمح بجمع التيارات الثلاث المؤدية إلى حدوث تغيير جذري في السياسات³¹.

هذه المقاربات تنظر إلى أن الإصلاح السياسي انه يحدث بصفة جذرية خلال فترات معينة تحدث فيها القطيعة مع السياسات السابقة، معتبرة أن النظام السياسي لا يسير على مسار مستقيم من التطور وإنما يخضع لمراجعة دورية محدثة تغييرات شاملة تفرضها ظروف استثنائية والتي تؤدي إلى إحداث تغيير واسع في منظومته خلال فترة زمنية قصيرة.

30 - Pauline RA VINET et autre. Fenêtre d'opportunité. DICTIONNAIRE DES POLITIQUES PUBLIQUES. Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.) (3e éd.) 2010.p 218.

31 - Bruno Palier, Yves Surel. op cit. p 31.

المحاضرة 03: تصورات ومنظورات الإصلاح الإداري.

1- مداخل الإصلاح الإداري تشير أدبيات الإدارة العامة الجديدة أن الإدارة بدأت في التحول شيئاً فشيئاً منذ تسعينيات القرن الماضي من النموذج البيروقراطي إلى نموذج ما بعد البيروقراطية الذي يقوم على تحسين وتفعيل نشاط الإدارة العامة من خلال مراجعة العلاقة بين الدولة والسوق ما يستلزم تعزيز المشاركة ولا مركزية الحكم وإعادة النظر في حجم الجهاز الإداري الحكومي الذي أصبح يطرح تساؤلات كثيرة مرتبطة بتحويلات التي تشهدها الدولة.

في خضم هذا برزت من خلالها مفاهيم متنوعة يراد من ورائها إعادة بلورة تصور جديد للدولة وتتمثل هذه المفاهيم في: الإدارة العامة الجديدة، نموذج ما بعد البيروقراطية، التسيير العمومي الجديد، التي أصبحت مرجعية عالمية للإصلاح الإداري مبنية على إعادة هندسة الإدارة وتغيير أساليب التسيير الإداري بإحداث تغييرات في الآليات المستعملة وفقاً لما تقتضيه الأدوار الجديدة للدولة، في هذا السياق حاول مختلف الباحثين المهتمين بإعادة صياغة الإدارة الحديثة من خلال تغيير أسلوب الإدارة وفي تغيير آلية الحكومة بتقليص دور الدولة، التي تعد مسألة مثيرة للجدل والتساؤل حول كيفية إحداثه نظراً لإرتباطه بتحويلات الدولة التي تجعل الإصلاح صعباً ومعقداً نظراً لتشابك المصالح والمعتقدات والمؤسسات من ناحية بجانب العلاقة الوطيدة التي تربط الإصلاح الإداري بإعادة تشكيل الدولة من ناحية أخرى، وبالتالي إرتباط هذا الإصلاح ببنية الدولة تجعل مساره ونتائجه رهن التقاليد الإدارية القائمة التي لا يمكن عزلها عن الإصلاحات الإدارية وتجاهل تأثيرها يمكن من خلالها تحديد الاتجاهات التي تأخذها سياسة الإصلاح الإداري، تستلزم تعميق التحليل حولها بالتطرق للخلفيات الإيديولوجية والاتجاهات النظرية التي انصبحت حول الإهتمام بالإصلاح حيث توجه كل موجة الاهتمام البحثي في وجهة معينة، وعلى هذا ينصب العرض على تحولات كبرى في الفكر الإداري استناداً إلى موجات كبرى مدفوعة بتحويلات اقتصادية واجتماعية وفكرية³². في خضم هذه التحويلات التي مست بنية الدولة برز جدلاً ونقاشاً نظرياً حول كيفية الإصلاح الإداري تراوح بين الأسلوبين وهما:

1- الإصلاح الإداري من منظور الإدارة العامة الجديدة/اللامركزية: مع مطلع الثمانينات إعتمدت العديد من الدول إصلاحات إدارية مستوحاة من ما يسمى "الإدارة العامة الجديدة" والمعرفة بتحويل تركيز الإدارة العامة من الإجراءات إلى النتائج وتأتي معبرة على الانتقال من البيروقراطية (الفيبرية) إلى الإدارة بالنتائج، طبقاً لهذا ظهرت حركة عالمية للإصلاح الحكومي وعرفت انتشاراً واسعاً مع مطلع التسعينات وأصبح يمثل

32 - محمد علاء عبد المنعم. (يناير 202، 2020). أبحاث الإدارة العامة وعلاقتها بالسياسات العامة في الوطن. سياسات عربية (العدد 42)، ص ص

مؤشرا على انتقال العديد من دول العالم إلى اقتصاد السوق بتطبيق الوصفة النيوليبرالية في الإصلاح تقوم على ثلاثة قواعد هي: تغيير في آلية الحكومة، تغيير في أسلوب الإدارة، تقليص دور الدولة³³.

إن هذه المفاهيم متنوعة يراد من ورائها إعادة بلورة تصور جديد للدولة وتتمثل هذه المفاهيم في: الإدارة العامة الجديدة، نموذج ما بعد البيروقراطية، التسيير العمومي الجديد، التي أصبحت مرجعية عالمية للإصلاح الإداري تقوم على إعادة هندسة الإدارة وتغيير أساليب التسيير الإداري بإحداث تغييرات في الآليات المستعملة وفقا لما تقتضيه الأدوار الجديدة للدولة، وقد انتظم هذا التوجه في تصورين مختلفين هما : التصور الأنجلوسكسوني يعتمد على إجراء إصلاحات إدارية كبيرة تستند إلى خصوصية المجال الاقتصادي وتطبيقه في المجال الإداري بتحويل العلاقة بين الإدارة والمواطن إلى علاقة زبائية بإتباع فلسفة التسيير العمومي الجديد الذي أحدث تغيرات في المفاهيم الإدارية في إطار الوظيفة العامة باستخدام مصطلحات قانون الأعمال منها: الزبائن، المنافسة، التسيير، مردودية علاقة إدارة مواطن وفق فكرة الشراكة، أما الاتجاه الآخر فيمثل التصور الفرنسي للإصلاح الإداري يقوم على عصرنة الإدارة ويشتمل مجالات متعددة ومتنوعة تتمحور حول إعادة النظر في اللامركزية الإدارية وتعميم تقنيات التكنولوجيا الجديدة³⁴.

تجدر الإشارة أن الإصلاح الإداري كان شديد التأثير بالوصفة العالمية للإصلاح الإداري التي حملت خلفية نيوليبرالية تم على أساسها خلق نماذج تسييرية جديدة ومرنة تضمن الفعالية في الأداء الإداري بإعادة النظر في البنية التنظيمية للدولة عبر تعزيز اللامركزية الإدارية وإصلاح نظام الخدمة المدنية³⁵.

في هذا السياق أصبحت نظرية التسيير العمومي الجديد تمثل اتجاها عاما بالنسبة لسياسات الإصلاح الإداري في مختلف البلدان تدعو إلى تجاوز النموذج الفيري وتحويل النموذج الإداري والذي لقي دعما لدى اقتصاديو الأعمال الذين قدموا اسهامات كبيرة في ذلك توصي بضرورة تحقيق الكفاءة الإدارية وتحسين أدائها وما إلى ذلك، بناء على هذا تبنت مختلف البلدان معايير دولية تدرج ضمن إطار تحديد كيفية تنظيم الخدمة المدنية وتشغيلها التي أصبحت تأخذ بعناصر إصلاح التسيير العمومي الجديد وما بعد التسيير العمومي الجديد المعمول به في الدول الأنجلوسكسونية، وما حفزها على ذلك توصيات المنظمات الدولية بضرورة تنفيذ وصفة الإصلاحات المتماثلة الهادفة إلى إحداث تغييرات هيكلية في العديد من الدول وفق معايير وقيم ثقافية عالمية تهدف من خلالها بلورة مرجعية أو نموذج إداري عالمي³⁶.

33 - كرون وولش. (1999). الخدمات العامة وآليات السوق. (ترجمة إبراهيم الدسوقي، المترجمون) القاهرة: دار الإدارة العامة للطباعة والنشر. ص45.

34 - Laagoune b, w. (1999). les reformes administratives :un état des problématiques. revue ,I.D.A.R.A , volume 01 . N09.p185.

35 - رمضان زبيري. (2013). العولمة والبنى الوظيفية للدولة. (1، المحرر) عمان، الأردن: مركز الكتاب الأكاديمي. ص ص 247-261.

36 - Lægreid, T. C. (2013, janaury). Contexts and administrative reforms: a transformative approach. Consulté le april 15, 2020, sur <https://www.researchgate.net/publication/259368638>. p136.

في هذا السياق تبرز موجة الإصلاح الإداري التي حصلت خلال عقد التسعينيات (1990) تحت مسميات مختلفة تتوافق إلى حد كبير مع الثقافة التقليدية للدول الأنجلوسكسونية ومن خلالها جاءت أدبيات التسيير العمومي الجديد لتؤكد أن هذا المفهوم ابتكر مسارا جديدا من شأنه أن يحدث القطيعة ويصعب من العودة إلى المسار القديم، في المقابل من ذلك كانت مساعي القائمين على الإصلاح في البلدان الأوروبية الأخرى مترددون بسبب التوافقات السياسية الهشة، ونتيجة لذلك اتجهت أدبيات الإصلاح الإداري التي حملت شعار "ما بعد التسيير العمومي الجديد" إلى عدم تجاوز وإلغاء المعايير والقيم الثقافية لنظام الفيري التقليدي والنظام المركزي³⁷.

على هذا المنوال اتجهت سياسات الإصلاح الإداري في الدول المتقدمة لمعالجة الضغوطات المؤسسية الناتجة عن تأثير الضغوط الخارجية بجانب العجز الكبير في الميزانية وتزايد مديونية الدولة، واللذين يعتبران عاملين أساسيين في توجه هذه الدول إلى مراجعة جميع أنظمتها الإدارية وإعادة تقييمها³⁸. في هذا الصدد يشير مسار تطور الإدارة العامة الحديثة خلال الثلاثين سنة الماضية أن الاتجاهات الدولية المعاصرة في الإصلاح الإداري دعت إلى تجاوز النزعة الأيديولوجية التقليدية وجعلها كآلية لتغيير القطاع العام، على هذا النحو أكد رواد الليبرالية الجديدة على وجوب قيام دولة أذكى أسرع عبر تصغير حجم دولة الصغير وتوسيع مجال السوق الحرة التي تسمح بتخصيص رأس المال، يكون فيها البيروقراطيون قادرين على تنظيم السوق الحرة بدون خنقها لكن من دون فقدان السيطرة عليها، وبالتالي أصبح من الضرورة بمكان إحداث تغييرات ثورية في صيغة الدولة الحديثة بتصغير حجم تدخلها في ظل قصور فاعلية للحكومة وتراكم أعبائها المالية، لهذا طرحت مسألة تحديث الإدارة العامة في أجندة إصلاح الإدارة في العديد من البلدان التي اتجهت إلى تحويل الإدارات المركزية إلى وكالات تأخذ تقريبا بخصائص إدارة الأعمال وبتعزيز استقلاليتها داخل نطاق الدولة³⁹.

على ضوء هذا باتت اللامركزية تشكل جزءا واسعا من الأفكار الحديثة للإصلاح الإداري حيث أصبحت مرتبطة ارتباطا وثيقا بآليات التغيير المؤسسي التي تستلزم انتهاج إصلاحات إدارية تحقق التحول إلى اللامركزية وهي عملية لا يمكن اختزالها في جانبها التقني البسيط المتمثل في توزيع الاختصاصات بين الدولة والمجتمعات المحلية إنما بإثارة الأسئلة المتعلقة بالنظم الأساسية لوظائف الدولة وبتوضيح علاقتها بالهيئات المحلية في ظل نموها المتزايد وتطورها المستقبلي⁴⁰، ترتسم من خلالها معالم الدولة المراد إعادة تشكيلها أين تعمل سياسة لإصلاح الإداري المبنية على فلسفة اللامركزية بحل أزمة الأقلمة (La crise de

37 -Lægreid. op cit .p133

38- Caron, D. G.-I. (2004). Stratégies des réformes administratives et impacts sur la gestion des ressources humaines. Une comparaison Suisse-Canada. *Reveu politiques et management public* , 22 (N03), p 65

39 - Timsit, G. (2004). Critique de la gestion pure : la gestion de changement dans le secteur public des pays occidentale. *Revue internationale de politique comparée* , Vol11 (N02), p. 299.

40 - Laaggoune a, W. (2011). La reforme Administrative: une approche par la décentralisation. *Revue IDARA-* (N 23), p130

(Territorialité) من خلال رد الاعتبار للإقليم وإعادة اكتشافه من جديد بإعطاء دور أكبر للمستوى المحلي من خلال تنازل الدولة لمجموعة من الاختصاصات للصالح الوحدات المحلية وبموجبها يتم الأخذ بمقاربة أقلمة السياسات العامة من خلال التخفيف من مركزية الدولة المبني على منظور التقسيم القطاعي للنشاط العمومي الذي افرزه نمط الدولة المتدخلة وبالتحول نحو نموذج "الدولة الإقليمية" التي تقيم من خلاله خلق فضاء للسياسات دون الوطنية (الإقليمية) وإدماج أقطاب التدخل (العمران، النشاط الاجتماعي، التعليم والأمن) ضمن منظور أفقي يتم معالجة مسائله وفق سياسات إقليمية ضمن صلاحيات المستوى المحلي تجمع بين المصلحة الوطنية والمصالح المحلية، في هذا الصدد يعتبر "ألبير مالبو" أن المكون المحلي الذي تمثلته الهيئات المحلية بمثابة عمق الدولة الذي تتمخض عنه الشخصية القاعدية للبيروقراطية الإقليمية التي تعمل على إعادة صياغة وإضفاء الطابع الإقليمي على السياسات العامة باستحضار الأسطورة القديمة المتمثلة في إعادة إحياء سلطة الإقليم كما كان سائدا في الماضي تكون هذه السلطة مستقلة في إعادة إنتاج الإقليم وفق تصور جديد⁴¹، يفضي إلى بلورة نموذج الدولة الإقليمية القائمة على توسيع نطاق الإقليم وتجزئته إلى وحدات محلية يتم من خلاله إنشاء هيئات مشتركة بين البلديات بهدف الارتقاء بالإقليم وتوسيعه بجعله فضاء للتعاون بين الجماعات المحلية وفقا لهذا التصور يمكن حل مشكلة ازدواجية عدم التركيز واللامركزية عبر إعادة التوزيع الجغرافي للسلطة .

2- الإصلاح الإداري من منظور التبعية للمسار (path dependency): تعتبر نظرية التبعية للمسار الإصلاح على أنه عمليات ترميم للأجزاء المكونة للجهاز وأن الإصلاح الحاصل في جزء ما والأخذ بمبدأ التراكمية سيؤدي في النهاية إلى إصلاح وتطوير الجهاز الإداري بشكله الكلي إضافة أن الإصلاح الإداري يستند إلى افتراض مفاده أن مجموع التغيرات والإصلاحات الجزئية التي تتم وتتراكم تمثل في مجموعها نوعا من التجديد والتطوير الكلي لجهاز الإدارة، وهذا المفهوم مرتبط ارتباطا وثيقا بمفهوم التدرجية أو التطوير التراكمي بمعنى المحافظة على البناء القائم وتوأمه الجزئي مع الظروف كما تفرض نفسها.

وبهذا المعنى فإن إن الإصلاح الإداري لا يمكن عزله التوجهات العالمية لإصلاحات القطاع العام التي تطرح مجموعة من الأسئلة وهي: هل تتوافق إصلاحات جميع البلدان النامية مع نموذج الإدارة العامة الجديدة باعتبارها نمودجا عالميا للإصلاح أم أنها تفرض منطقا مؤسسيا مختلفا؟ وبمعنى آخر هل تتفق معظم الدول النامية حول مسار مشترك يسمح بمقارنته مع أساليب الإصلاح الإداري المعتمدة في كل من بلدان أوروبا الغربية وأمريكا الشمالية؟ أم هل يمكن العثور على نماذج مختلفة تنبثق من خلال الخبرة التاريخية للدولة؟ وبتعبير أكثر دقة وإيجازا هل يوجد نموذج عالمي للإصلاح الإداري في ظل تنوع نماذج الإصلاح حتى بين الدول الأكثر تقدما التي تقود الموجة العالمية الحالية من الإصلاحات؟.

⁴¹ - Muller, p. (2009). Les politiques publiques, Que sais-je ? Paris: Presses universitaires de France. pp139-140

إن الإجابة على هذه الأسئلة تقتضي العودة إلى التفسيرات التي قدمتها نظرية "التبعية المسار" والتي يعتبرها "كريستوفر بوليت" تقدم تفسيرات أكثر تناسبا لعملية إصلاح الإدارة العامة بمبرر أن بعض البلدان مثل ألمانيا وجدت صعوبات في تغيير الهياكل الإدارية المركزية لجملة من الأسباب السياسية والقانونية كما نجد أن جميع دول منظمة "التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD)" لم تشترك في الماضي نفسه وحتى في تشكيل "بيروقراطية تقليدية"⁴² باعتبار آخر أن الإصلاح الإداري في البلدان النامية لا يمكن عزله عن التجربة التاريخية للمنظومة الإدارية للدولة المبنية على تقاليد إدارية وموروثات مؤسسية انتجت مع مرور الزمن ظاهرة الإرباك الإداري التي تجعل القائمين على الإصلاح يواجهون ضغوطا ومقاومة لعملية إدارة الإصلاحات محاولة الإبقاء والمحافظة على التوازن بين القوى الضاغطة والرافضة لعملية الإصلاح⁴³. في خلال هذا يتضح أن مشكلة الدول النامية تتمثل في أن إصلاح التنظيم أو إعادة التنظيم نادرا ما لا تتوفر هذه الإصلاحات على الاستمرارية، وغالبا ما تحكمها الظروف والأزمات وتصبح عملية عرضية لا تظهر إلا في الحالات الاستثنائية، ما يستلزم ذلك تبني استراتيجية إصلاحية طويلة المدى تسمح بتفحص وتقييم دوري لأداء الأجهزة الحكومية ومؤسسات القطاع العام بشكل شامل⁴⁴.

يفهم من هذا أن إصلاح الإدارة العامة تتضمن عناصر تتفق مع مسلمات نظرية التبعية للمسار التي تركز على "ظروف البدء والسياقات" والتي لها موطئا في دراسات بعض الباحثين الذين يؤكدون على أنه يمكن استخدام هذه النظرية لتفسير طبيعة الإصلاح الإداري والذي ينطلق من فكرة أساسية وهي أن "أهداف الإصلاح الإداري وتصميمه يعكس جليا الأدوار التاريخية التي مارستها الإدارة العامة وطبيعة ثقافتها الداخلية وتأثيرها أيضا بالمعطيات السياسية والاجتماعية السائدة، بمعنى أن الإصلاح الإداري جزء لا يتجزأ من أنظمة المعايير والممارسات الإدارية التي تم تشكيلها مما هو موجودا بالفعل ولا يتطلب نموذج جديد للإدارة العامة"⁴⁵.

على ضوء هذا يبرز الأثر الواضح لعقيدة التقليدية للإدارة العامة تتلاءم مع معايير المردود المتزايدة فمن حيث أهمية التوقيت يمكن القول إن بلورة هذه العقيدة يمثل منعطفا حاسما في مسار تطور الإدارة العامة التي مع مرور الوقت تزداد تكلفة التحول إلى بدائل أخرى لأنه بمجرد تأسيس "العقيدة التقليدية" للإدارة تصبح من الصعب تغييرها بالنظر إلى أن هذه العقيدة تجعل الممارسات اللاحقة تسترشد بها، تبرز من خلالها تجليات

- Cheung, A. B. (2005, April). The Politics of Administrative Reforms in Asia: Paradigms and Legacies, 42 Paths and Diversities. *International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol8 (No02), p 258

43 - ياسر العدوان. (1986). الإدارة العامة والإصلاح الإداري في الوطن العربي. القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية. ص721.

44 - محمد ناصر الصائغ. (1986). الإدارة العامة والإصلاح الإداري في الوطن العربي بين الواقع والطموح. القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، ص22.

45 - Jumara, R. S. (2010). The Role of Path-dependency in Public Administration and Economics and Implications for the Future. Previously prepared for presentation at the Annual Conference of the National Association of Schools of Public Affairs and Administration Las Vegas, Nevada,; the National Association of schools of public affairs and administartion. p08.

ظاهرة التبعية للمسار (Path-dependency) الناجمة عن ثقل التجربة الماضية وشدة قيودها وصعوبة الخروج منها التي تجعل التغيير صعبا ومعقدا لجملة من العوامل التي تلعب دورا مهما في جعل سياسة الإصلاح الإداري مرتبطة بهذه الظاهرة التبعية للمسار التي تحيلنا إلى اعتماد التحليل التسلسلي الذي أوجدتها الأحداث التاريخية والأنشطة التي يتم تنفيذها مما ينتج عن ذلك مسألة تنظيمية مبنية على انغلاق الإطار التنظيمي أمام أفكار الإصلاح⁴⁶.

استنادا إلى هذا يمكن القول أن فشل الوصفة النيوليبرالية للإصلاح الإداري وضعتها أمام حالة "استثنائية" بابتعادها عن مسار تطور المركزية لبعض الوقت فقط لكنه سرعان ما أدى ذلك إلى تعطيل مسار التحول إلى اللامركزية بوضع المنظومة الإدارية للدولة أمام إعادة إنتاج المركزية بصورة جديدة، مما افرز إصلاحات لم تكن بعيدة عن التجربة السابقة ما يعني عدم بلورة مسار للتحول إلى اللامركزية وقد مهد ذلك للتراجع السريع هذه الإصلاحات أفضى إلى إضعاف الهيئات المحلية، وتحت هذه الذريعة تزداد مبررات استخدام مفهوم التبعية للمسار لتفسير توجه منظومة الدولة نحو إعادة إنتاج المركزية من منطلق أن مسار تطورها التاريخي غير قابل للتفكيكي ظل قوة وهيمنة الدولة المركزية على الهيئات المحلية، مما يؤكد ذلك على صعوبة تغيير الإدارة العامة بطريقة جذرية مما يستلزم ذلك تبني مسار الإصلاح الإداري التدريجي باعتباره يجرى ضمن الأطر والترتيبات المؤسسية القائمة التي تجعل نطاقه وخياراته محدودة المانعة لبروز تغييرات جوهرية وإنما تكفي فقط بتصحيح أوجه القصور في المنظومة الإدارية القائمة أما بالنسبة لمسار التغيير الجذري فيحدث فيه تحول الإدارة العامة بصورة جذرية وانتقالها إلى نموذج جديد يبقى مرهونا بحدوث تغييرات مؤسسية عميقة وملموسة.

46 - Reinholde, I. (2017). Path dependency of reforms in Latvia : Away towards new public governance. *Proceedings of the 2017 International Conference "Economic Science for rural development*, (pp. pp 149-157). Jelgava.p152.

المحاضرة 04: الإصلاحات السياسية في ظل دستوري (1989 - 1996)

أقبل النظام السياسي الجزائري في نهاية الثمانينات على فتح المجال السياسي نتيجة ضغوطات أحداث محلية لمواجهة أزمة داخلية متفاقمة نزعت عن النظام كامل شرعيته، وجعلت الحزب الذي كان يحكم باسمه مسئولاً عما آلت عليه الأوضاع منذ أحداث 05 أكتوبر 1988، كما ساهمت العامل الدولي في دفع عجلة التغيير نظراً لبروز ملامح لانهايار المعسكر الاشتراكي وأنظمة الحزب الواحد وارتفاع الأصوات في الدول الغربية المنادية بضرورة التحول الديمقراطي بوصفه الخيار الوحيد أمام البلدان المتخلفة والشيوعية سابقاً.

1- الإصلاحات السياسية في ضوء دستور 1989 : لقد دخلت الجزائر في سياق ما يسمى بالتحول الديمقراطي في بلدان العالم الثالث والمعسكر الاشتراكي سابقاً، بحيث تخلت عن نظام الحزب الواحد وفتحت المجال السياسي وأقبلت ابتداء من سنة 1989 على تجربة جديدة هدفها المعن بناء الديمقراطية ومن أجل ذلك شرعت في إصلاحات سياسية شاملة، في ظل هذا السياق المتحول جاءت الديمقراطية إلى الجزائر منحة من نظام لا يؤمن حكامه بها لمجتمع قواه الفاعلة لا تعرفها ولم تتاضل من أجلها، لهذا اعترضتها جملة من المصاعب وعراقيل جعلتها تتوقف بضع سنوات ثم استأنفت وهي جارية إلى يومنا هذا.

جاء هذا الدستور 23 فيفري 1989 في سياق مضطرب أدى إلى إفراز تغييرات جذرية في المشهد السياسي الجزائري من خلال إلغاء نظام الأحادية الحزبية و تبني التعددية الحزبية بالسماح بتأسيس أحزاب سياسية، وبإقرار مبدأ الفصل بين السلطات وحرية الإعلام والصحافة وفتح مجال المنافسة السياسية وذلك بإقرار التداول والتنافس الديمقراطي على السلطة ، وفي هذا الصدد ترسخ منطق يقوم على صياغة دستور رجل لا دستور دولة .

إن الظروف الاستثنائية التي ولدتها أحداث أكتوبر 1988 والتي عبرت عن فقدان الشعب الثقة في السلطة وهنا دعا الرئيس السابق الشاذلي بن جديد إلى الحوار بطرح القضايا السياسية على الشعب للفصل فيها بكل ديمقراطية وهذا ما ذكره في خطابه في 10 أكتوبر 1988، واعدت بإصلاحات سياسية ودستورية في كافة المجالات للقضاء على احتكار السلطة .وهنا ألح الرئيس الشاذلي بن جديد في خطابه على صياغة برنامج شامل للإصلاحات التي ألح على أن تكون إصلاحات غير جزئية لن ذلك يسبب خلا وتناقضاً في دستورنا وقوانيننا"، وهذاما يجسده في توجهه نحو إدراج تعديل جزئي في 04 نوفمبر 1988 تم بموجبه تحرر الرئيس من الحزب جبهة التحرير الوطني دون مشاركته كطرف في الإصلاح عن طريق التخلي عن تجسيده لوحدة القيادة السياسية للحزب والدولة وعزز علاقته وارتباطه بالشعب بموجب المادة 5 المعدلة⁴⁷.

⁴⁷ - مصطفى بلعور ، الإصلاحات السياسية في الجزائر 1988-1990، مجلة دفاتر السياسية والقانون ، المجلد 01، العدد 01 ،

جامعة ورقلة ، 2009. ص03

ومع مطلع سنة 1989 تمخض عنها دستور جديد للجزائر الذي افرز مجموعة من التحولات السياسية كانت آثارها واضحة في التعديلات والتغيرات التي طرأت على بيئة وهيكـل النظام السياسي الجزائري والتي اعتمدها من أجل التكيف مع معطيات البيئة الداخلية والخارجية وتتمثل أبرز هذه التحولات السياسية في حسم جملة من المسائل بموجب دستور 1989 واعتبارها كمبادئ أساسية.

1- إلغاء الاشتراكية في الفصل الثاني من الدستور: وبموجب هذا تم إقرار التحول نحو اقتصادي السوق وقيام دستور القانون والتراجع عن دستور البرنامج المعتمدة في إطار خيار الاشتراكية الذي انتهجته الدولة منذ الاستقلال بموجبها تم إقرار نظام الأحادية الحزبية وهيمنة الدولة في تسيير العملية الاقتصادية .

2- انسحاب الجيش من السياسة : لقد حدد دستور 1989 دور الجيش في الدفاع الوطني والحفاظ على استقلال ووحدة البلاد وكل ما يسم سلامتها وأملأها وتجسد ذلك فعليا باستقالة إطارات الجيش في 03 مارس 1989 من اللجنة المركزية لحزب جبهة التحرير الوطني بهدف إبعاد المؤسسة العسكرية عن الحياة السياسية وبالمحافظة على وحدتها وإبعادها عن الصراعات الحزبية في هذا الصدد قال الرئيس الشاذلي بن جديد" الجيش الذي يدخل في السياسة سيدخل في الصراعات في الماضي كان هذا مقبولا لأنه يوجد حزب واحد ، أما اليوم فهناك تعدد أحزاب ... وإذا سمحنا للضباط بأن يدخلوا إلى جبهة التحرير الوطني فإنني لا أستطيع أن أمنع ضباطا آخرين من دخول أحزاب أخرى" ⁴⁸.

3- الفصل بين السلطات: اعتمد هذا المبدأ كرد فعل لدمج السلطات الذي اقره دستور 1976، حيث كان رئيس الجمهورية يشكل محور النظام السياسي يتولى السلطة التنفيذية وقيادة الحزب ومشاركة المجلس الشعبي الوطني في التشريع طبقا للمادة 153 من الدستور دون رقابة فعلية، ولذلك فإن اعتناق مبدأ الفصل بين السلطات كان الغرض منه تجنب تداخل السلطات والصلاحيات واحتمال استحواذ سلطة معينة على سلطات واختصاصات الأخرى ويتجلى ذلك في عقد التشريع للمجلس بمفرده دون مشاركة جهة أخرى وإنشاء مجلس دستوري تتاط له مسؤولية الفصل في المنازعات المحتمل قيامها بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، وبمراقبته أيضا لمدى شرعية الاستفتاءات والانتخابات وتصرفات رئيس الجمهورية في بعض الحالات، إلى جانب ذلك ضمان سمو الدستور من خلال إتباع شروط معينة وإجراءات معقدة لتعديله بإقرار آلية الرقابة الدستورية على القوانين، إلى جانب جعل الحكومة ذات شرعية ومشروعية ، من خلال إنشائها وفق أحكام الدستور والقوانين المعبرة عن الإرادة العامة للشعب ومنتخبه، ونبني المشروعية التي تستمد منها من تأييد الأغلبية الشعبية على سياساتها من خلال مراقبة البرلمان والتجديد الانتخابي. ومن هنا فغن اعتماد مبدأ

⁴⁸ - مسلم بابا عمي، المؤسسة العسكرية ومسار التحول الديمقراطي في الجزائر ، مجلة علوم إنسانية ، العدد 35 ، خريف ص1- 24 ، 2007 ، ص 08 ،

المشروعية الحكومة في ظل النظام الديمقراطي ضروري لانه يضمن للشعب مراقبة السلطة السياسية من القاعدة في حين يقيدھا الدستور من الأعلى⁴⁹.

4- التعددية الحزبية : إن تبني مبدأ التعددية الحزبية يعود سببه لعجز النظام الأحادية الحزبية عن تحقيق مطامح الشعب وتمكينه من تسيير شؤونه العامة بصفة فعالة وديمقراطية ، فقد جاء في المادة 39 من الدستور "حريات التعبير وإنشاء الجمعيات والاجتماع مضمون للمواطن" ، وجاء في المادة 40 "حق انشاء الجمعيات ذات الطابع السياسي معترف به وبذلك وضع حد لنظام الحزب الواحد المعتمد منذ الاستقلال، الذي كان القائمون عليه سببا في احتكار السلطة وممارسات غير ديمقراطية وظهور تصرفات تتنافى ومبادئ وأهداف ثورة أول نوفمبر، بيد أن التعددية لم يتم حسمها، لأن الدستور الذي صادق عليه الشعب الجزائري في فبراير نص 1989 عن جمعيات ذات طابع سياسي و ليس عن أحزاب، و من خلال تحليل مضمون المادة 40 نستشف أن نص دستور 1989 على التعددية الحزبية استكمالا للإصلاحات السياسية التي أقر بها دستور 1989⁵⁰.

1- قانون الجمعيات السياسية : في هذا إطار دستور 1989 لا سيما المادة 40 منه تم إصدار قانون الجمعيات ذات الطابع السياسي كنتيجة للتحويلات السياسية التي عرفتها الجزائر، حيث تم إصدار قانون الجمعيات ذات الطابع السياسي في 05 جويلية 1989 الذي فتح المجال لتشكيل جمعيات ذات طابع سياسي كمرحلة أولى للمرور إلى التعددية الحزبية ويمثل هذا الانتقال إلى نظام التعددية الحزبية جوهر الإصلاحات السياسية المعبر عنها بمرحلة ديمقراطية في الجزائر ، وجاء هذا القانون ليؤطر العمل السياسي وتناول أبوابه الخمسة الإجراءات التي تحكم إنشاء الأحزاب السياسية الجديدة وأهدافها وممارساتها وترتيباتها المالية وكذلك العقوبات والإجراءات الممكن توجيهها إلى الحزب في حالة مخالفته للقانون حفاظا على الاستقلال الوطني والوحدة الوطنية ، كما منع لأول مرة أعضاء الجيش الوطني الشعبي وموظفي مصالح الأمن من الانخراط في أي حزب سياسية حسب نص المادة 07 .

والحقيقة أن التعددية الحزبية تترتب عنها مبادئ وقواعد أخرى تتمثل في حرية الرأي والتعبير وحرية الصحافة وهو ما أكده الدستور في الفصل المتعلق بالحقوق والحريات العامة، سيما المواد 31-36-39، والتي تنص في مجملها أن الحريات الأساسية وحقوق الإنسان والمواطن مضمونة بموجب المادتين 40 و 39 اللتان أقرتا بمبدأ حرية التجمع لإضفاء الطابع الديمقراطي على الحياة السياسية في ظل احترام السلامة الترابية والوحدة الوطنية وحماية حريات المواطن ونبذ الممارسات المنافية للأخلاق الإسلامية وقيم نوفمبر ، وأن تساهم الأحزاب في تدعيم السلم الاجتماعي عن طريق التنافس السياسي السلمي في إطار برامج واضحة..

49 - مسلم بابا عمي، المرجع نفسه، ص 09

50 - مصطفى بلعور، المرجع نفسه، ص 04

إن دستور 1989 جاء في سياق التخلي عن نظام الحزب الواحد واختيار التحرير الاقتصادي والسياسي، ومن الناحية المؤسساتية اندرج ضمن مبادئ المذهب الدستوري السائد في البلدان الغربية الديمقراطية ، من خلال إقراره بالحريات العامة وحرية الملكية والمبادرة الفردية وحرية تشكيل الأحزاب السياسية، ومبدأ الفصل بين السلطات حيث من حيث البنية الدستورية الظاهرة وطل ما يتعلق بالتوازنات والعلاقات بين السلطات العامة اعتمد صيغة النظام الشبه الرئاسي القائم في فرنسا، وبذلك تبلورت صورة عامة عن طبيعة النظام السياسي : ثنائية على مستوى السلطة التنفيذية حيث رئيس جمهورية منتخب بالاقتراع العام المباشر وغير مسئول سياسيا، ورئيس حكومة مسئولاً وحكومته أمام البرلمان ورئيس الجمهورية في وقت واحد. وسلطة تشريعية منتخبة بالاقتراع العام في إطار التعدد وحرية الترشيحات لها سلطة التشريع وفصل بين السلطات تسهر على احترامه هيئة مكلفة بالرقابة الدستورية على القوانين يمارسها المجلس الدستوري.

2- إصلاح قانون الانتخابات: يفترض انتقال النظام من الحزب الواحد إلى التعددية الحزبية إعادة النظر في القوانين النازمة وهذا بإدخال تعديلات وتغييرات عليه ، وهو ما عرفه قانون الانتخابات الصادر سنة 1989 ، ولعل من أهم التغييرات التي جاء بها أخذ موضوع الانتخابات ومعه النظم الانتخابي الذي سيطبق حيزا واسعا للغاية من الصراع السياسي الدائر في فترة الانفتاح الديمقراطي ، وفي خضم هذا اصدر قانون الانتخابات التعددي في 7 أوت 1989 ومن الوجهة السياسية كان اهم متضمنه على الاطلاق هو الاحكام لمتعلقة بنمط الاقتراع المعتمد وتوزيع المقاعد وحول تلك الاحكام تحديدا، تمحورت النقاشات ولخلافات بشأنه وكان أهم ما يميز الطريقة المعتمدة في توزيع المقاعد أن القائمة التي تحصل على الأغلبية المطلقة من الأصوات المعبر عنها تحوز جميع المقاعد⁵¹.

بالنسبة لنمط الاقتراع جمع قانون الانتخابات لسنة 1989 بين نظامين الأغلبية المطلقة والأغلبية النسبية فإذا حصلت قائمة على الأغلبية المطلقة في دائرة انتخابية معينة تحصل على كل المقاعد الدائرة الانتخابية ، إما إذا لم تحصل أية قائمة على الأغلبية المطلقة يتم تقسيم المقاعد على القوائم وفق التمثيل النسبي وبعد تعديل هذا القانون تم إلغاء طريقة التمثيل المطلق واعتماد طريقة التمثيل النسبي بحيث نصت المادة 61 من قانون الانتخابات رقم 069/90 المعدل لقانون 1989 على ان الانتخاب المجلسين الشعبي البلدي والولائي يتم بطريقة الاقتراع النسبي على القائمة مع أفضلية الأغلبية في دور واحد، أما بالنسبة لانتخابات التشريعية (المجلس الشعبي الوطني) فقد حددت المادة 84 من قانون الانتخابات 1989 طريقة الإقتراع النسبي على القائمة مع أفضلية الأغلبية في دور واحد لكن تم تعديل هذه المادة وفقا لقانون 06/90 وأصبحت طريقة الاقتراع على الاسم الواحد بالأغلبية في دورين.

51 - صالح بلحاج، تطور النظام الانتخابي وأزمة التمثيل في الجزائر (أبحاث وراء في مسألة التحول الديمقراطي)، مخبر دراسات وتحليل السياسات العامة، جامعة الجزائر 3، 2011، ص57

تجدر الإشارة انه في إطار تكريس التحول نحو التعددية الحزبية أصبحت حرية الترشح للانتخابات الرئاسية ولل مجالس المنتخبة مسموح به للجميع وفقا للمادة 66 من قانون الانتخابات .

3- قانون الإعلام: جاء قانون الإعلام في افريل 1990 هو الآخر كنتيجة للإصلاحات التي كرسها دستور 1989 مما جعل قطاع افلام والاتصال يعرف تحولا جذريا وضع حدا خاصة في الصحافة المكتوبة لإحتكار الدولة والحزب الواحد لميدان الإعلام ،وقد نص قانون الإعلام على حق المواطنين في الحصول على الإعلام الكامل والموضوعي للوقائع والآراء التي تهم المجتمع على المستوى المحلي والدولي،وكذا حقهم في المشاركة في الإعلام لممارسة حرياتهم الأساسية ،ونصت المادة 14 على وضع حد لاحتكار الدولة وسيطرتها على قطاع الصحافة المكتوبة لكن ذلك مايمنع من بقاء احتكار الدولة لقطاع الإذاعة والتلفزيون مستمرا لوقت طويل .

2- الاصلاحات السياسية في ضوء دستور 1996.

نتيجة إيقاف المسار الانتخابي أواخر سنة 1991 دخلت الجزائر في مرحلة انتقالية عرفت خلالها أوضاعا سياسية وأمنية غير مستقرة ومضطربة، حيث دخلت في فراغ مؤسساتي ودستوري وفي ظل هذه الأوضاع المضطربة تم في سنة 1995 إجراء أول انتخابات رئاسية تعددية، فاز فيها اليامين زروال الذي كان مقربا من المؤسسة العسكرية ورئيس المجلس الأعلى للدولة آنذاك، وفي هذا السياق يرى الكثير من المحللين أن هذه الانتخابات لم يعتمد منظموها على فكرة الشفافية والنزاهة التي ينبغي أن تطبع الانتخابات الحرة وإنما كان همهم الوحيد هو إثبات قدرات السلطات العمومية على تنظيمها، ومن خلالها إعادة بناء الدولة وتجاوز أزمة الشرعية خاصة و أن عهدة المجلس الأعلى للدولة مرتبطة بما تبقى من عهدة الرئيس الشاذلي بن جديد ، كما أن ما آلت إليه البلاد من تقتيل وتدمير ساهم بقدر كبير في حشد التأييد الشعبي للفكرة تحت ضغط بمختلف أشكاله المادية والمعنوية والإعلامية رغم مواقف الأحزاب التمثيلية المعارضة. وفي ظل شغور البرلمان بادر الرئيس زروال سنة 1996 بتعديل دستور 1989 خارج إطار الباب الرابع بما يعني ذلك تركيز السلطة في يد رئيس الجمهورية من خلال التشريع بأوامر وبمبادرته باستفتاء الشعب بتعديل دستور 1989.

جدير بالذكر أن الإجراءات الشكلية المنصوص عليها في دستور 1989 بخصوص تعديل الدستور واعتمد الرئيس لتمرير مشروعه على المادة 74 الفقرة 09 والتي تخوله إجراء استفتاء الشعب في القضايا ذات الأهمية الوطنية دون موافقة البرلمان الذي لم يكن موجود أصلا وقد لجأ الرئيس زروال لهذه الصيغة تقاديا لاعتراضات المحتملة من طرف المؤسسات فيما أتبعته الاجراءات الدستورية بخصوص التعديل.وقد لقي هذا الاستفتاء موافقة أغلبية الشعب ب 85/ من الأصوات المعبر عنها وشملت التعديلات الواردة في هذا الدستور عدة مبادئ وترتيبات وهي :

1- ترقية الأمازيغية لتصبح أحد مكونات الهوية الوطنية.

حظر النشاط على الأحزاب القائمة على أسس دينية أو طائفية أو عرقية وهكذا أرغمت العديد من الأحزاب على التكيف مع مقتضيات هذا الدستور وفقا للمادة 42 منه. حيث بموجب المادة 112 تم إنشاء غرفة ثانية أطلق عليها اسم مجلس الأمة تجمع ما بين الانتخاب والتعيين كان الهدف منها التحكم في نشاطات الغرفة السفلى ذلك نص هذا الدستور على نظام الثنائية البرلمانية وهذا بالتأسيس لغرفة عليا يمثلها مجلس الأمة بجانب الغرفة السفلى الممثلة في المجلس الشعبي الوطني خلافا لما كان معتمد في السابق إذ تنص المادة 98 أن البرلمان بغرفتيه يمارس مهمة السلطة التشريعية وبمزاولة مهمتها التشريع والرقابة على الحكومة، وتجدر الإشارة أن المجلس الشعبي الوطني يحظى بسلطات أوسع على حساب مجلسي الأمة .

من المفيد التذكير بأن الدستور 1996 جمع بين خصائص النظام البرلماني والرئاسي وأهم ما جاء في هذا الصدد هو إمكانية تعيين رئيس الجمهورية رئيس الحكومة الذي يعد برنامج حكومته أمام البرلمان ومسؤوليته السياسية أمامه أيضا .

وإذا انتقلنا إلى أحكام الدستور 1996 التي تنص على أن رئيس الجمهورية يقود السلطة التنفيذية وبجانبه رئيس الحكومة مسئول أمامه وأمام المجلس الشعبي الوطنيين، وفي هذا الصدد تم وضع ترتيبات من أجل تقادي وقوع البرلمان بين أيدي المعارضة وهنا يكشف دستور 1989 عن عيب كبير فيه بحرمان رئيس الجمهورية من القدرة على التحكم في البرلمان إذا وقع بين أيدي المعارضة ومن سلطة التشريع بأوامر تمكنه من انفراد بتنظيم قطاعات والمسائل الحيوية بإصدار نصوص تشريعية نافذة من دون مشاركة البرلمان في صنعها، ضمن هذا السياق جاء دستور 1996 لمعالجة هذه العيوب بإرجاع سلطة التشريع بأوامر وتكوين مجلس الأمة بمنحه القدرة الدستورية على رفض وتعطيل النصوص الآتية من المجلس الشعبي الوطني وهذا من خلال الثلث المعطل الذي يعينه رئيس الجمهورية. وهكذا عادت الأمور إلى وضعية دستور 1976 وسنته من جهة التوازن العام بين الرئيس والبرلمان ، حيث كان التغيير شكليا وهامشيا وجد محدود على الرغم من وجود برلمان ذو غرفتين.

الأحزاب السياسية: انطلاقا من المادة 42 من دستور 1996 جاء الأمر 97-09 المتضمن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية تطبيقا لنص المادة 42 من الدستور التي كرست هذا الحق، معترفا بصورة صريحة بحرية تكوين الأحزاب السياسية، لكنه حيث شددت المادة 03 على عدم جواز استعمال المكونات السياسية للهوية الوطنية واستغلالها في العمل السياسي ونبذ العنف وعدم المساس بالوحدة الوطنية وأمن البلاد والتمسك بالديمقراطية والتعددية السياسية إلى جانب ذلك حدد هذا الأمر الرئاسي شروط تأسيس الحزب السياسي، والتي نص على فيها على إجراءات إدارية مشددة حيث خول وزارة الداخلية بمتابعة ملف إنشاء الأحزاب السياسية .

وبالعودة إلى واقع الحياة الحزبية في ظل دستور 1996 نجد أن الأحزاب بقيت عاجز عن التأثير في ميزان القوى وهامش مناورتها جد ضيق، ولا خيار لها سوى أن تدعم خيارات النخب النافذة وتبقى وفيه لها ، أو أن في أقصى الأحوال تنتقد السلطة الشكالية أو الوزارات أما أنها توجه انتقاداتها نحو السلطة الفعلية وتناقش دور المؤسسة العسكرية في الحياة السياسية فإن مصيرها في الحياة السياسية التهميش والإقصاء، ومن هذا المنظور تبلور تصنيف الأحزاب المعارضة للسلطة والتي تواجه ترسانة النظام الذي يعمل على إضعافها وتحييد وجودها تدريجيا، في المقابل وجود أحزاب السلطة التابعة لها .

وعلى ضوء التحولات السياسية الحاصلة خلال عقد التسعينيات تبلور تصنيف للأحزاب السياسية الجزائرية التي توزعت على ثلاث تيارات رئيسية عكست التوجهات الإيديولوجية داخل المجتمع الجزائري وتتمثل هذه التيارات في التيار الإسلامي ، التيار الوطني الديمقراطي والتيار الوطني اللاتكني.

إصلاح النظام الانتخابي: بموجب الأمر الرئاسي رقم 07/97 والمتضمن قانون الانتخابات الصادر في مارس سنة 1997 والذي تضمن تعديلات جوهرية مست قانون أبريل 1991 منها المتعلق بالدوائر الانتخابية حيث نصت المادة 103 أن الدوائر الانتخابية بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني حسب الحدود الإقليمية للولاية وكذلك بالنسبة للانتخابات المجالس المحلية فتحدد وفقا للحدود الإقليمية للبلدية وحدود الإقليمية للولاية)، كما ألغى هذا القانون نظام الانتخابات بالأغلبية على دورين وتم الاعتماد على نظام الانتخاب النسبي على القائمة المغلقة، حيث نصت المادة 102 منه على توزيع المقاعد حسب نسبة عدد الأصوات التي تحصل عليها كل قائمة مع تطبيق قاعدة الباقي الأقوى. وتجدر الإشارة أن نظام التمثيل النسبي يسمح بتمثيل الأقليات والأحزاب الصغيرة في كل دائرة انتخابية حسب نسبة الأصوات التي تحصلت عليها، فهود إذا يؤدي إلى توزيع المقاعد في الدائرة الواحدة وهذا يستلزم تعدد المقاعد للدائرة الانتخابية

على الرغم من الإجراءات والترتيبات القانونية التي تضمنها هذا القانون إلا أنه طرح الكثير من الجدل حول مدى ضمان التدابير المعتمدة لنزاهة وشفافية العملية الانتخابية، حيث أدى في نهاية المطاف إلى فوز حزب سياسي أثار الكثير من الجدل حول طريقة نشأته في ظرف وجيز استطاع أن يتحصل على أغلبية برلمانية داخل المجلس الشعبي الوطني سنة 1997، وفي الانتخابات المحلية في ذات العام ، فنمط التمثيل النسبي ينتظر منه إفراز وتشكيل مجالس منتخبة متنوعة سياسيا إلا أن ذلك يعد صعب التحقيق بالنظر إلى الظروف التي أجريت فيها تلك الانتخابات.

المحاضرة 05: الإصلاحات السياسية في ضوء دستور 2008 و 2016.

في أكتوبر عام 2008 بادر رئيس الجمهورية عبد العزيز بوتفليقة بتعديل دستور 1996 انطلاقاً من المادة 174 من الدستور التي تنص أنه لرئيس الجمهورية حق المبادرة بتعديل الدستور، وبموجب هذا التعديل تم الذي تعلق بمجموعة من المسائل :

- مسألة الهوية الوطنية فيما يتعلق اللغة الأمازيغية باعتبارها لغة وطنية تعمل الدولة على ترقيتها إلى جانب العلم والنشيد الوطنيين الذين يعتبرهما غير قابلين للتغيير.

مسألة ترقية الحقوق السياسية للمرأة بموجب المادة 31 مكرر من خلال توسيع حظوظ تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة وتم تكريس ذلك من خلال إصدار قانون عضوي يحدد كيفية ذلك

بجانب هذه المسائل اعتمدت تعديلات جوهرية متعلقة بمسألة فتح العهودات حيث بموجب نص المادة 74 والتي تسمح لرئيس الجمهورية بتجديد انتخابه كل مرة .

وبموجب المادة 77 الفقرة 5 تمس تغيير منصب رئيس الحكومة إلى منصب الوزير الأول الذي يمارس وظيفة التنسيق بين أعضاء الحكومة وتبعيته لرئيس الجمهورية، ويعمل على تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية بإعداد لمخطط عمل لتنفيذ برنامج الرئيس الذي يقدمه إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه ومسؤوليته السياسية أمامه التي تبقى مجرد مسؤولية اسمية.

والملاحظ في هذا التعديل الجزئي أنه مس بعض التوازنات داخل السلطة التنفيذية والتي عززت من مكانة رئيس الجمهورية أكثر من أي وقت مضى، من خلال تكريس تبعية الوزير الأول لمؤسسة الرئاسة عبر إلزامية إعداد مخطط لتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية، ما يعني ذلك أن وجود أغلبية برلمانية معارضة فهي ملزمة بمناقشة مخطط العمل لتنفيذ برنامج الرئيس وليس برنامج الحزب الفائز في الانتخابات التشريعية.

ويبرز التعديل الدستور لسنة 2008 ظاهرة التبعية للمسار من خلال مبدأ تركيز السلطة وهيمنة رئيس الجمهورية ضعف السلطة التشريعية وعدم تأثيرها على سياسات الإصلاح، وبالتالي يمكن اعتبار هذا التعديل الدستوري مكرساً للواقع الذي فرضه دستور 1976 إذا صارت التوازنات المؤسساتية وعلاقات السلطة القائمة مجسدة في هذه الوثيقة الدستورية التي تجسد المسار الذي رسمه دستور 1976، حيث صار في تصور الفاعلين للممارسة الدستورية والسياسية الجزائرية مسارا جزائريا لا ينبغي الحياد عنه، وبذلك صار دستور 1976 مرجعية لهذه الممارسة ، ولذلك فإن تعديل 2008 هو عملية التصفية النهائية لدستور 1989 وتصحيحاً لما أحدثه من انحراف وبدعة. ولذلك أصبح منظومة الدستورية لسنة 1976 مترسخة في وعي النظام السياسي وأصبحت من تقاليده الراسخة وسنة لا يمكن أن يحيد عنها.

وبناء على ذلك فإن تعديل 15 نوفمبر 2008 تعلق بمسألتين وهما تعديل المواد الخاصة بتنظيم السلطة التنفيذية والعلاقة بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة، أين برزت هناك سلطة تنفيذية برأس واحد وهو رئيس الجمهورية الذي يوجه عملها من خلال البرنامج الرئاسي وهذا ما يتطابق مع مضمون دستور 1976، أين يوجد فيه الوزير الأول الذي يعمل على تنسيق أعمال الحكومة لا سلطة له على أعضائها ولا برنامج له ولا إمكانية اختيار الوزراء ماعدا تلقي الاستشارة من رئيس الجمهورية بشأن ذلك، أما المسألة الثانية التي شملها تعديل 2008، فهي حادثة تسبب فيها دستور 1996 وليس دستور 1989، وهي تقييد الولاية الرئاسية، أين تم إستدراك ذلك فعولجت قبل ظهور أثرها بكسر القيد الذي وضعت دستور 1996 ، أين تم العودة إلى مضمون دستور 1976 الذي يعد مرجعية لمنطق الأحادية.

1- القانون العضوي المتعلق بتوسيع الحظوظ السياسية للمرأة (12-03): لذلك عمل المؤسس الجزائري في التعديل الدستوري لسنة 2008 على تعزيز حضور المرأة في الحياة السياسية، إذ تنص المادة 31 مكرر من الدستور "تعمل الدولة على ترقية الحقوق السياسية للمرأة بتوسيع حظوظ تمثيلها في المجالس المنتخبة" وفي هذا الصدد تم تكليف لجنة وطنية لإعداد قانون عضوي تجسيدا لأحكام هذه المادة الدستورية،

إن الاقرار الدستوري بالحقوق السياسية للمرأة يعبر عن اقتناع المؤسس الدستوري الجزائري منذ الاستقلال بأهمية التمكين السياسي للمرأة عبر فرض تمثيلها في المجالس المنتخبة، وفي هذا السياق يعد القانون رقم 03-12 المرجعية السياسية في تعزيز الحقوق السياسية للمرأة بالجزائر، وذلك بإلزامه على احتواء كافة قوائم الترشح إلى المجالس المنتخبة على نسبة معينة من النساء وإلا يكون مصيرها الإقصاء. ولم يستقر البرلمان على نسبة الثلث النسائي التي تقدم بها مشروع الحكومة بل تعدى إلى المجالس المحلية المنتخبة، مستثيا فقط البلديات التي يقل عدد سكانها على عشرين ألف (20.000) نسمة، وغير الموجودة بمقرات الدوائر بل ذهب إلى تخصيص نسبة محددة لهن في قوائم الترشيحات، حيث تم تخصيص النسبة نفسها من المقاعد وجوبا للمرشحات حسب ترتيب أسمائهن في القوائم الفائزة 52. ولذلك فإن قانون توسيع حظوظ تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة كما يدل عليه عنوانه يسعى إلى زيادة فرص وصول "المرأة" للتمثيل في الهيئات المنتخبة من خلال إدخال حصص مخصصة للنساء في القوائم الانتخابية عبر تكريسه لنظام الكوتا، من خلال إقراره على اعتماد نسب متدرجة ومتفاوتة وفقا لعدد المقاعد في الدائرة الانتخابية والتي تم تحديدها كما يلي:

1- انتخاب المجلس الشعبي الوطني :

- 20 % عندما يكون عدد المقاعد يساوي أربعة (4) مقاعد.
- 30 % عندما يكون عدد المقاعد يساوي أو يفوق خمسة (5) مقاعد.
- 35 % عندما يكون عدد المقاعد يساوي أو يفوق أربعة عشرة (14) مقعدا.
- 40% عندما يكون عدد المقاعد يساوي أو يفوق اثنين وثلاثين (32) مقعدا.

- بارة سمير نفس المرجع، ص 236.52

- 50% النسبة لمقاعد الجالية الوطنية في الخارج.

2- انتخاب المجالس الشعبية الولائية:

-30 % عندما يكون عدد المقاعد 35 و 39 و 43 و 47 مقعد.

-35 % عندما يكون عدد المقاعد من 51 إلى 55 مقعدا.

3- انتخاب المجالس الشعبية البلدية % 30 بالنسبة لبلديات مقر الدوائر و البلديات التي يفوق عدد سكانها 20.000 نسمة .

إن القراءة الدستورية لتفاوت هذه النسب تشير إلى إقصاء المشرع الجزائري لتمثيل المرأة في البلديات التي يقل عدد سكانها عن 20.000 نسمة، وفي هذا لإطار أشار المجلس الدستوري إلى ذلك لكنه لم يصرح بعدم دستوريته مقدما رأيا معطلا تحت رقم (05/ ر.د.م/11) يتضمن "أن ذلك لا يمثل إقصاء لحق تمثيل المرأة وإنما أدرج هذا الحكم للحيلولة دون رفض القوائم الانتخابية التي ليس لها العدد الكافي من النساء بسبب القيود الاجتماعية والثقافية". وفي هذا الصدد يعتبر المجلس الدستوري مسبقا أن الحدود الاجتماعية والثقافية الضيقة تفسر إقصاء المرأة، رافضا بذلك تصحيحها في جميع أنحاء الجزائر بحجة أن بعض فئات المجتمع الجزائري خاصة في المناطق الريفية لا ترغب في المساواة في الحقوق السياسية بين الرجل والمرأة.

على الرغم من أن الحكم الجوهري الذي جاء به هذا القانون يتمثل في المادة (05) وبموجبها يتم معاقبة القوائم الانتخابية التي لا تحترم النسب المنصوص عليها في القانون وذلك برفض تلك القوائم، هذا الحكم أمر أساسي لضمان المشاركة الفعالة للمرأة في القوائم الانتخابية. ولتفعيل هذه الأحكام أدخلت السلطة التشريعية أيضا حافزا يتمثل في توفير مساعدة مالية خاصة للأحزاب السياسية، وفقا لعدد المنتخبات في المجالس الشعبية البلدية والولائية والبرلمان وهو ما تنص عليه المادة (07) من هذا القانون بجانب المادة 79 من قانون الانتخابات .

المحاضرة 06: قضايا الإصلاح الإداري في الجزائر.

يعتبر الإصلاح الإداري وسيلة لتحسين الأداء وليس غاية بحد ذاته فهو كما أسلفنا إستراتيجية يتم اعتمادها لتصويب المسار الإداري ومن خلال تبرز مجموعة من القضايا التي تستدعي إجراء إصلاحات لمعالجة هذه الإختلالات التي تحول دون السير الحسن للعمل الإداري وتقلل من فعاليته في:

1- إعادة هيكلة الإدارة العامة: يثبت مسار تطور الإدارة العامة الحديثة خلال الثلاثين سنة الماضية أن الاتجاهات الدولية المعاصرة في الإصلاح الإداري تطرح تجاوز الرؤية الأيديولوجية التقليدية وجعلها كآلية لتغيير القطاع العام، وهنا طرحت مسألة تحديث الإدارة العامة في أجندة الإصلاح الإداري في الكثير من الدول ولذلك اتجهت أغلب الدول إلى تحويل الإدارات المركزية إلى وكالات، تأخذ بصفة تقريبية بخصائص إدارة الأعمال وبتعزيز استقلاليتها داخل نطاق الدولة⁵³. وفي هذا الصدد يرى كل من "دايفيد أوزبورن" و"تيد غايلر" أن إصلاح القطاع العام لابد أن يستند إلى فلسفة جديدة تتمحور حول فكرة إعادة اختراع الحكومة، التي تدعو إلى التحفيز بإيجاد حلول خارج نطاق القطاع العام بالتقليص من عدد الموظفين لترشيد الإنفاق والمحافظة على الميزانية وبالزيادة من الضرائب وإقحام القطاع الخاص من خلال إيجاد صيغ للتعاقد معه في تقديم خدمات أفضل، ولهذا فإن الشراكة بين القطاع العام ومنظمات المجتمع المدني والقطاع الخاص والتعاون بين الحكومات المحلية والوطنية لها دور أساسي في تحقيق المهام الرئيسية للدولة⁵⁴.

1- تحسين العلاقة بين الإدارة والمواطن: تختلف الإدارة العامة عن إدارة الأعمال بأنها معنية أكثر برضى المواطنين عموما فهي لا تسعى للربح بل لتقديم الخدمات العمومية جديّة بطريقة تقلل من البيروقراطية لاستعادة ثقة المواطن بالإدارة والتي تدل على وجود خلل في علاقة الإدارة بالمواطن يتحده الإصلاح الإداري تأخذ اتجاهها جديدة تقوم على جعل الإدارة تقدم خدمات جيدة للمواطنين وبهذا أصبحت مسألة تحسين العلاقة بين الإداريين والمواطنين أحد أهم أهداف برنامج الأمم المتحدة التي تدعو إلى "إعادة تشكيل الحكومة"، بجعل الإدارة العامة والحكومة أكثر استجابة لاحتياجات المواطنين، وفي هذا الشأن برزت مفاهيم وأفكار جديدة تمحورت حول فكرة إعادة تشكيل الحكومة من خلال بلورة إدارة عامة أكثر استجابة وخضوعا للمساءلة وسبل تحقيقها في إطار الحكم الديمقراطي⁵⁵. ومن هنا نجد أن مفهوم الديمقراطية والإدارة العامة يجتمعان معا لتكريس حقوق المواطن ولهذا فقد أنشأت السلطات الإدارية لتحقيق هذا المبتغى.

53- Gérard Timsit.op cit .p 299.

54- ديفيد أوزبورن وتيد غايلر، إعادة اختراع الحكومة، ترجمة محمد توفيق البجيرمي، دار البيكان ، الرياض (السعودية)، 2010، ص 47-61.

55- Guido Bertucci. Public Administration and Democratic Governance (Governments Serving Citizens). A United Nations Publication. New York. 2007. P02.

3- مواجهة الفساد الإداري: تعتبر قضية الفساد الإداري ذات علاقة وطيدة بالإختلالات الموجودة داخل الجهاز الإداري، والناتج عن إساءة استخدام الوظيفة العامة للكسب الخاص فالفساد يحدث عندما يقوم موظف بقبول أو طلب أو ابتزاز رشوة لتسهيل عقد أو حصول على امتياز غير مستحق من أموال الدولة، في هذا الصدد اتجهت العديد من تجارب الإصلاح الإداري إلى معالجة قضية الفساد بالنظر إلى الأخطار التي تترتب عنه، حيث تم في هذا الصدد اعتماد أنظمة إدارية ترتيبات وتسييرية جديدة من أجل ضمان الشفافية والنزاهة، وهنا نجد إقحام تكنولوجيات الإعلام والاتصال في المجال الإداري كآلية لمكافحة هذه الظاهرة من خلال رقمنة كل ما يتعلق بالتعاملات الإدارية والمالية بما يسهل من مسائلة الإدارة وتقييم أدائها.

المحاضرة 07: إصلاح الوظيفة العامة في الجزائر.

إنطلاقاً من الفلسفة الجديدة المعتمدة في تسيير الموارد البشرية جاء قانون الوظيفة العمومية سنة 2006 إلى وضع منظومة تسييرية جديدة مبنية على تدرج مناصب المسؤولية الإدارية وفق تسلسل هرمي يتشكل من المديرون المصممون والمنفذون باعتبار هؤلاء يحسنون تحليل المتغيرات البيئية واستشعار الفرص والتهديدات القادمة وتحديد نطاق القوة والضعف بالمنظمة، ووفقاً لهذه المواصفات يصبحون شركاء في التخطيط الاستراتيجي على مستوى المنظمة أما المنفذون فيفضل قيمهم وسلوكياتهم واتجاهاتهم والتزاماتهم ومقترحاتهم ومبتكراتهم يضطلعون بتنفيذ الاستراتيجيات ويتعاونون على تحقيق الأهداف.

إن هذا التوجه الجديد تضمنه تقرير لجنة إصلاح هياكل الدولة ومهامها الذي أكد على ضرورة تبني سياسة جديدة للوظيفة العمومية تقوم على تثمين الموارد البشرية وأخلفة الموظف العمومي الذي يجب أن يتحلى بالقيم الجديدة ومعايير الكفاءة الولاء والنزاهة والحياد والمساواة والجدارة والتفاني في العمل الخضوع للقانون⁵⁶ ، وفقاً لهذا جاء قانون الوظيفة العمومية (06-03) كإطار لإصلاح نظام تسيير الموارد البشرية حول الذي يتناغم مع مقتضيات الجديدة للتسيير العمومي الذي يتطلب توحيد الطاقات وإيجاد ثقافة للخدمة العمومية تحقق الهدف المشترك "لخدمة المواطنين و المستخدمين" الذي يتطلب إحداث إصلاحات تعنى بالقانون الأساسي لأعوان الإدارة العمومية واعتماد مخططات تسيير الموارد البشرية وتكييف مهامها والتحكم في تعداد مستخدميها وفقاً لاحتياجات المستفيدين من خدماتها عملاً بمبدأ أن أي إدارة حديثة يجب أن تكون في خدمة مستخدميها⁵⁷.

وفقاً لهذا يندرج إصلاح نظام الوظيف العمومي ضمن النظرة التسييرية الجديدة التي أصبحت أمراً لا مفر منه وأن المورد الأساسي والرئيسي الواجب الاعتماد عليه لممارسة مختلف الاختصاصات والصلاحيات هو العنصر البشري وفي سياق الإصلاحات العميقة والتحول الجذرية التي يشهدها المجتمع الجزائري والتي

⁵⁶ -Belmioub, M. C. (2005). La réforme administrative en Algérie: Innovations proposées et contraintes de mise en oeuvre. FORUM EURO-MEDITERRANEEN SUR LES INNOVATIONS ET LES BONNES PRATIQUES DANS L'ADMINISTRATION, (pp. 01-27). Tunis

⁵⁷ - مقدم سعيد. الوظيفة العمومية بين التحول والتطور. الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر (2013). ص 10-12

تفرض التفكير في إصلاح الوظيفة العمومي وهذا ما تأكد من قانون الوظيفة العمومي الذي يتماشى مع الابدأ الأساسي الذي كرسه الدستور وهو مبدأ الفصل بين السلطات الذي يعتبر أساس النظام التعددي وهنا تم التأكيد على المبادئ الأساسية التي تحكم مساعيه فصلاح الوظيفة العمومية وهي :

1- حياد الإدارة وعدم تحيزها.

2- ضمان استمرارية سلطة الدولة ودوامها في كل الظروف .

3- دور الإدارة في السلطة العامة كمرفق عام .

على هذا الأساس شرعت السلطات العمومية في إعادة النظر في نظام الوظيفة العمومية كونه الأداة التي تنفذ به سياساتها العامة وباعتباره محورا أساسيا للإصلاح الإداري حيث تم مراجعة قانون الوظيفة العمومية سنة 2006 حيث بموجب المرسوم الرئاسي (06-03) نص على تثمين الموارد البشرية بتحسين ظروف الوظيفة العمومية بدءا من شروط التوظيف إلى غاية وضع قواعد لنهاية الخدمة مروراً بتعديل شروط التعيين، الترقية، التكوين... إلخ، وقد كان الهدف المرجو من هذا الإصلاح التحول من التسيير التقليدي إلى التسيير التقديري بمعنى الانتقال من الإدارة البيروقراطية الكلاسيكية إلى الإدارة الإستراتيجية القائمة على التخطيط والمبادرة المبنية على الأهداف والأسس العلمية عبر الاستعانة بموارد بشرية قوامها التعليم والتكوين والفعالية للتكيف والتطور في بيئة تتزايد فيها حدة التنافس لتقديم خدمات نوعية وجيدة في احتياجات المستفيدين⁵⁸

من أجل هذا تم إعادة النظر في حقوق وواجبات أعوان الدولة بمراجعة شبكة الأجور لتثمين الموارد البشرية لبلوغ هدف النوعية في التسيير عبر إضفاء المرونة على القوانين وتحديث مناهج إدارة الأفراد بما يتلاءم مع الدور الجديد للدولة، في هذا الإطار تم مراجعة القوانين الأساسية لكل أسلاك أعوان الدولة وموظفي الجماعات المحلية وموظفي المؤسسات والإدارات العمومية ولذلك نجد أن التوجه الذي أخذه إصلاح قانون الوظيفة العمومية بغية تكريس وتعميم الكفاءة في منظومة الإدارية للدولة من خلال:

أ- تكييف مهام الوظيفة العمومية مع الدور الجديد للدولة باعتبار الموظف مفكرا ومديرا ومنفذا في آن

واحد

ب- ضمان وحدوية قطاع الوظيفة العمومية وانسجامه الكلي باعتباره تجسيد للدولة المستخدمة.

ج- التشجيع على إقامة إدارة محايدة وناجعة وقادة على الاستجابة لتطلعات المواطنين والتطور مع محيطها.

د- تطوير عملية تسيير الموارد البشرية في الوظيفة العمومية ووضع منظومة تكوين مندمجة.

هـ- إعادة تركيز مختلف أسلاك الموظفين حول مهامها الحقيقية المتعلقة المرفق العام والسلطة العمومية.

و- تعزيز أطر التشاور والحوار داخل القطاع الوظيفة العمومية.

58 - مقدم سعيد. المرجع نفسه، ص 07

ز - ضمان المساواة بين الموظفين في الحقوق والواجبات⁵⁹.

على الرغم من اعتماد إصلاحات القانونية تهدف إلى تطوير أسلوب التسيير الإداري وتفعيله إلا أنه لا يزال يفتقد لأطر التقييم العقلاني للموظفين نظرا لانتهاج نظام التوظيف المغلق الذي يطرح مسألة مدى مردودية الموظفين وفعاليتهم في أداء مهامهم وفق المعايير والقيم الجديدة للتسيير الإداري الحديث، وهنا نلاحظ أن نظام الوظيفة العمومية في الجزائر يفتقد إلى نظام جيد لتقييم أداء الموظفين ولنظام صارم لانتقاء المترشحين لتولي الوظائف العمومية في كنف من الموضوعية والشفافية وفق مبدأ تكافؤ الفرص، ما يعني أن إصلاح نظام التسيير في الإدارة العمومية يتطلب الأخذ بمبدأ الحوكمة العمومية بلورة وظيفة عمومية جديدة قادرة على تطوير علاقات جديدة للعمل وبالانتقال من منطق الوسائل إلى منطق النتائج⁶⁰.

بموجب هذه التدابير يبدو أن هذه الإصلاحات لم تلغ إجراءات التسيير البيروقراطي التي تغلق الباب أمام حرية المبادرة لدى الإدارة والحد من تصرفاتها ويضع أهدافها في مرتبة النسيان فاهتماماتها لا تزال تركز على قاعدة استهلاك الميزانية الممنوحة من أجل الزيادة من حجمها في السنة الآتية ويتم تقييمها طبقا للوثائق الرسمية من دون التدقيق في كيفية استهلاكها أو التحقق في مدى عقلانيتها أو عدم عقلانيتها، حيث تنطلق منهجية وضع الميزانية بناء على الماضي الذي يولد إجراءات روتينية أكثر ويمنع الإدارة من بلورة إستراتيجية مستقبلية لتطوير التسيير الإداري، ولعل أن هذا الأسلوب التسييري السائد تشجعه الإجراءات المعتمدة في قوانين المالية التي تفرض رجوع الأغلفة المالية غير المستهلكة إلى مصدرها، ما يعزز ذلك من احتمال عدم الاستفادة من نفس مبلغ الميزانية في السنة التي تأتي بعدها بحجة عدم قدرة الإدارة على استهلاكها ولعل أن هذا الوضع يشجع على التوجه نحو تبذير الأموال العمومية (قاسمي، 2017، صفحة 155)⁶¹.

تجدر الإشارة هنا بأن المنطق التسييري السائد للمصالح الإدارية يعتمد على قاعدة التمويل الجهات المركزية الوصية التي تجعل التعاملات المالية تتعدم فيها المرونة حيث نجد الكثير من الإعتمادات المالية المدفوعة تتم وفق إجراءات معقدة منها ما هو مرتبط بالسنة المالية التي تتطلب مراعاة دقيقة للتواريخ المحددة من طرف مصالح وزارة المالية التي تقيس فعالية الإدارة بمعيار استهلاك الميزانية الممنوحة من الوصاية، وعلى ضوءه ساد تصور واعتقاد أن الإدارة الناجحة والفعالة هي التي تستهلك كل الميزانية السنوية الممنوحة لها ومن خلال هذه القاعدة يتم رفع أو تخفيض ميزانية السنة التي تأتي بعدها، ولعل أن هذا الأسلوب يتنافى مع التسيير العقلاني للموارد إذ لا يولي أي أهمية تذكر لمعايير العقلانية والفعالية في تسيير الأموال العمومية

⁵⁹ - حباني رشيد، دليل الموظف والوظيفة العمومية. الجزائر: دار النجاح، (2015). صص 14-15.

⁶⁰ - مريزق عثمان، التسيير العمومي بين الاتجاهات الكلاسيكية والاتجاهات الحديثة (الإصدار ط1). الجزائر: جسور للنشر والتوزيع، 2015، صص 163-164.

⁶¹ - قاسمي ناصر. سوسيولوجيا المنظمات (دراسات نظرية وتطبيقية). الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية (2017). ص

ما يطرح ذلك مسألة العلاقة بين المالية والفعالية⁶² ، وفي ظل للوضع المالي المتردي الناجم عن تهاوي اسعار النفط منذ سنة 2014 الذي فرض على السلطات العمومية إعادة النظر في هذا الأسلوب التسييري المالي بصورة تدريجية حيث أقر القانون العضوي الجديد رقم (15-18) والمتعلق بقوانين المالية (LOLF) الصادر في 02 سبتمبر 2018 تم بموجبه إعادة النظر في كيفية تسيير ميزانية مختلف الإدارات والمؤسسات العمومية حيث تم في هذا الإطار الأخذ بالتجربة الفرنسية في الإصلاح المالي الإداري، فطبقا للمادة (2) من هذا القانون التي تنص على أنه "يعد قانون المالية بالرجوع إلى تأطير وبرمجة الميزانية ويساهم في تجسيد السياسات العمومية التي يكون تنفيذها مؤسسا على مبدأ التسيير المبني على النتائج وفق أهداف واضحة ومحددة وتجسيدا لغايات المصلحة العامة التي تكون موضوع تقييم" وبموجب هذا ينتظر أن تصبح هذه الإجراءات سارية المفعول مع مطلع سنة 2023 فطبقا لنص المادة 89 منه ستكون عملية تمويل المؤسسات والإدارات العمومية وفقا لنتائج المحققة والملموسة طبقا لحجم الأموال المصروفة وعلى أساسها يتم تقييم المديرين والمسؤولين طبقا للمادتين 87 و 88 من هذا القانون.

من خلال هذا يبرز الأثر الواضح للتجربة الإصلاحية الفرنسية في مضمون الإصلاحات الإدارية المتبعة في الجزائر التي تم محاكاتها وحاولت من خلالها بشتى الطرق نقل المفاهيم وأنظمة وظائفها العامة ما يشير ذلك إلى الأثر البالغ للتبعية الثقافية والتقليد غير المدروس بحجة الأخذ بالمبادئ والأسس العالمية للإدارة ومناهج الإصلاح الإداري⁶³. وتحت هذا المبرر تم الاستئناس بهذه التجربة التي تركز على الجوانب الهيكلية والتنظيمية ذات الصبغة القانونية الشديدة الارتباط بالأطر المؤسسية التقليدية التي تجعل طريقة الإصلاح يأخذ منحى تدريجيا ويستغرق وقتا طويلا يمنع إحداث القطيعة مع النموذج البيروقراطي القائم والمانع من بلورة تصور جديد للإدارة وبمعنى آخر أن طبيعة الإدارة الجزائرية مازالت تخضع للتقاليد الإدارية التي تتسم ببطء الإجراءات البيروقراطية وتضخم القوانين التي يصعب على الموظفين الإحاطة بها والتحكم فيها وتزيد من احتمالات تأويلها تأويلا خاطئا .

هذا الوضع يدفعنا إلى القول بأنه رغم الزخم الكبير الذي أحدثته سياسة الإصلاح الإداري التي حملت شعار "مصادقية وتفعيل أداء الإدارة" وحتى الوقت الحالي لم تعكس هذه الإصلاحات النتائج المرجوة والمتوقعة لأنها تمت وفق المنظور التقليدي للإدارة السلطوية التي تستند إلى منطق "بالدولة ومن أجل الدولة " المتناقض مع منطق الحوكمة والتسيير العمومي الجديد، وبالتالي السياسة الإصلاحية المتبعة منذ سنة 2000 تهدف ظاهريا إلى إعادة بناء وتمكين القطاع العمومي لكن وفق تصور بيروقراطي أنتج جهاز إداري يتسم بثقل الإجراءات وعدم الكفاءة والفعالية، إلا أنه في ظل اعتماد إصلاحات جزئية تقتصر لرؤية شاملة للنموذج الإداري الواجب بلورته المرتبط بالممارسات السابقة تركت إرثا مؤسسيا شكلته الهياكل والأطر الإدارية المترسخة الثقافة

62- قاسمي ناصر ، المرجع نفسه، ص 154 .

63 مريزق عثمان،، المرجع نفسه، ص 150 .

والتقاليد الإدارية المتأصلة التي تجعل التطور المستقبلي للإدارة مرتبطة بهذا الموروث⁶⁴، الذي رسخ لتقاليد وآليات بيروقراطية غيببت الاستقلالية المالية والإدارية في المؤسسات الجزائرية وقضى على روح المبادرة والاجتهاد، وعملت على مراحل متعاقبة من تطور النظام السياسي على إحتواء مواقع بل استطاعت ضبطه في إطار مفاهيم معينة على غرار مفهوم "دولة الإدارة" الذي يبرز جليا الأثر القوي للفاعل الإداري على بناء الدولة راكم لممارسات سلبية جعلت الظاهرة البيروقراطية أقوى من المؤسسات التنفيذية والتشريعية الرسمية، مما يحول ذلك دون حدوث أي عملية إصلاح وتغيير إيجابي رغم أنت تحليل بيئة الخطاب السياسي الرسمي للقيادة في هرم الحكم يعطي أهمية مركزية لمقولات الإصلاح الإداري والحكم الراشد واللامركزية لكن بقاء نفس اللغة والخلفية الفكرية لدعاة هذا الخطاب في غياب مشروع مجتمع يعبر عن الأمة بشكل ديمقراطي يجعل النخب الحاكمة عاجزة عن السيطرة على النظام الإداري أو على الأقل إصلاح علاقته بالمجتمع فعليا في إطار استراتيجية حكم شاملة وليس مجرد عمليات إجرائية وسياسية محدودة⁶⁵.

إستنادا إلى ما تقدم يتضح جليا أن الإصلاح الإداري لا يمكن عزله عن الهياكل والأطر الإدارية القائمة التي تجعله شديد الإرتباط بسياق تطوره التاريخي وبالإطار المؤسسي القائم يعمل على توليد ظاهرة التبعية للمسار التي تجعل التدابير الإصلاحية لا تقلت من آثار "ظروف وسياقات البدء" وثيق الصلة بالأطر والموروثات مؤسسية التي يصعب إصلاحها وتغييرها في وقت وجيز.

⁶⁴ - Belmihoub.op cit.p p 04-11

⁶⁵ - باري عبد اللطيف ونور الصباح عكنوش ، التغريب في الإدارة العامة الجزائرية : مقارنة ثنائية النخبة واللغة وإشكالية الهوية، مجلة الناقد السياسية، أكتوبر 2020، ص 67.

المحاضرة 07: إصلاح الإدارة المحلية

وفقا للسياسات المؤسساتية تبني المؤسس الدستوري الجزائري منذ الاستقلال مبدأ وحدة إقليم الدولة معتمدا النظام الإداري اللامركزي كأسلوب لإدارة الشأن المحلي، من هذا المنطلق نتجه إلى تسليط الضوء على طبيعة هذا الإصلاح عبر العودة إلى الترتيبات المؤسساتية المعتمدة في إطار الدولة المركزية اليعقوبية التي تلغي تشريعاتها الخصوصية المحلية لكل منطقة حيث أن المشرع لا يأخذ في الاعتبار تنوع الأقاليم الجغرافية غير المتجانسة، وفقا لما يراه "أليكسيس دوتوكفيل" (Alexis du Tocqueville) أنه "في ظل الدول المركزية يلزم المشرع بإعطاء القوانين طابعا موحدا دون مراعاة تنوع الأقاليم والأعراف"⁶⁶.

على هذا الأساس تم بلورة نظام الجماعات الإقليمية في الجزائر في إطار الدولة الموحدة حيث مطلع الثمانينات أجريت إصلاحات وصفت آنذاك بأنها محاولة لتجاوز النمط المركزية المشددة للدولة الوطنية وبانتهاج اللامركزية المرنة في كل ما يتعلق بمسائل صنع القرار المحلي، في هذا الإطار جاء تعديل قانون البلدية (81-09) سنة 1981 الذي أسس لمبدأ "مابين البلديات" والذي يتيح لمجموعة من البلديات إمكانية إنشاء مؤسسات مشتركة شريطة أن تكون تحت مراقبة الوالي الذي يتمتع بصلاحيات حل أي مؤسسة بلدية غير فعالة، كما شهدت هذه المرحلة تحولا في على مستوى التنظيم الإقليمي يتمثل في اعتماد تقسيم إقليمي للبلاد سنة 1984 وبموجبه تم إنشاء 48 ولاية و 1541 بلدية، ولعل أن هذا الإصلاح خلق تشابك معقد بين النظام الاقتصادي المخطط والإصلاح الليبرالي الذي طرح آنذاك مسألة تكريس اللامركزية بتفعيل دور الهيئات المحلية حيث جاء قانوني البلدية (90-08) والولاية (90-09) الصادران سنة 1990 في ظل التحول والانفتاح السياسي الذي شهدته الجزائر عام 1989، ورغم قوة تأثير هذا التحول إلا أن الإصلاحات التي تمت في إطار هذه التحولات لم تحدث تغييرات جوهرية في نظام الجماعات الإقليمية حيث تمت عملية إصلاحه وفقا لسياسة اللامركزية المنتهجة في إطار دستور 1976 الذي أصبح يشكل أساسا منطقيا لإصلاح نظام الجماعات الإقليمية وفقا لمنظومة الدولة الموحدة التي تفرض إدخال تعديلات جزئية تمنع تغيير الجذري للمنظومة الهيكلية للدولة وعدم الخروج عن النهج المتعلق بتثبيت أركان الدولة الوطنية وتعزيزها.

وفقا لهذه الترتيبات تمحورت مساعي السلطات الوصية والهادفة إلى تكريس اللامركزية وفق تصور يروم إلى تكريس التحول نحو الدولة الإقليمية بالتأكيد على البعد الإقليمي لتدخلات الدولة ويأتي ذلك تجسيدا لتوصيات التي تضمنها تقرير إصلاح هياكل الدولة ومهامها لسنة 2001 باعتبار أن الجماعات الإقليمية تمثل دافعا قويا لإصلاح مهام وهياكل الدولة باعتبارها تمثل نقطة إلتقاء علاقة الدولة بالمواطن وبصفتها العنصر الداعم للنشاط العمومي ووضعها أمام المواطن كما أنها تشكل الفضاء الجوّاري والإقليمي للدولة وكإطارا للتعبير

⁶⁶ - Agab akli. (2015). DECENTRALISATION ET DEVELOPPEMENT Local en algerie:cas de la wilaya de bejaia. MÉMOIRE En vue d'obtention du diplôme de Maisteren science economique . bejaia: Université A.MIRA-BEJAIA.p87

عن انشغالات المواطن ومتطلباته ضمن إطار تنظيم وتنمية الحياة المشتركة⁶⁷ ، وبهذا المعنى فإن إصلاح نظام الجماعات الإقليمية يعد حجر الزاوية وقاعدة التغيير المنشود يتطلب تجديدها وتفعيل أدوارها عبر تعميق وتوسيع اللامركزية وفق نظرة جديدة لدى السلطات المركزية تجاه السلطة المحلية (البلدية) تستند إلى مبادئ ثلاثة:

أ- التمثيل الشرعي: بمعنى تكريس الديمقراطية المحلية والسعي لتحقيقها بضمان شفافية ونزاهة الانتخابات المحلية.

ب- التنظيم العقلاني للسلطة المحلية: اتخاذ القرارات بعد المشاورة والحوار داخل المجلس وخارجه واعتماد آليات لإشراك المواطنين في إبداء آرائهم في قضايا مهمة عبر تقنينها وتأطير وهيكل العلاقة بين المسئول المحلي والمواطن.

ج- تفعيل العمل العمومي: ضرورة إضفاء النجاعة والرفع من أداء مستوى الهيئات المحلية في تنفيذ القرارات.⁶⁸

وفقا لهذا التصور الذي قدمه وزير الداخلية السابق "دحو ولد قابلية" عملت السلطات الوصية تم إقرار قانون للجماعات الإقليمية (البلدية والولاية) سنتي 2011 و 2012 الذي يعتبر إطار مرجعي لنظام اللامركزية ويعتبران الجماعة الإقليمية فضاء لمساعي المواطنة ودمج الحركة الجموعية في هذا الصدد نص قانون البلدية (10-11) لسنة 2011 في المادة الأولى منه "الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة بجانب المادة الثانية التي تعتبر: "البلدية هي القاعدة الإقليمية للامركزية ومكان ممارسة المواطنة وتشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية، وفقا لهذا تمحور إصلاح البلدية حول مسألة جوهرية تتمثل في تحسين علاقتها بالمواطن، تجدر الإشارة هنا أن هذا الجانب كان مغيبا في قانون (08-90) الذي ترك ثغرات ونقائص واختلالات كشفت عنها التجربة والممارسة، حيث تم تخصيص الباب الثالث من قانون البلدية (10-11) يضم مواد (11-12-13) تتيح للمواطنين بالمشاركة في تسيير شؤون البلدية فبموجب المادة 11 "تشكل البلدية الإطار المؤسساتي للممارسة الديمقراطية على المستوى المحلي والتسيير الجوّاري" كما تؤكد المادة 103 على أن: "المجلس الشعبي البلدي يشكل إطارا للتعبير عن الديمقراطية ويمثل قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية"⁶⁹.

⁶⁷ - présidence de la république . Rapport général du comite de la réforme des structures et des missions de l'Etat. Alger. 2000.p175

⁶⁸ - ولد قابلية دحو، الأسس السياسية لمشروع القانون الجديد للإدارة المحلية. مجلة الفكر البرلماني (العدد الأول). 2002، ص86.

69 - الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، قانون رقم 11 - 10 المتعلق بالبلدية، الجزائر، 2011، ص ص 08-17.

وفقا لهذه المقتضيات القانونية يتمتع المجلس الشعبي البلدي باستقلالية عضوية تجعله بعيدا عن ضغوط السلطة الإدارية المركزية عند ممارسته لصلاحياته القانونية غير أن الأخذ بهذا الأسلوب في الجزائر أنتج سلبيات ساعدت العديد من الأشخاص لاكتساب عضوية المجلس المحلي رغم عدم كفاءتهم وانعدام مستوى تأهيلهم ما إنعكس ذلك سلبا على أداء المجالس المحلية⁷⁰. في هذا السياق أسفرت العديد من المحطات الانتخابية انسدادا داخل العديد من المجالس الشعبية البلدية نتيجة نظام التمثيل النسبي المعتمد في إطار قانون البلدية (90-08) الذي فتح المجال امام عدم الاستقرار المجلس البلدي نتيجة عدم التجانس السياسي بداخلها وعدم وجود أغلبية تمثيلية وهوما أفرز إشكالية مزدوجة الأولى تتعلق برئاسة المجلس وتتعلق الثانية بسحب الثقة من رئيس المجلس الشعبي البلدي.

لمعالجة هذه المسألة جاء قانون البلدية (11-10) لحل إشكالية الانسداد وعدم استقرار المجالس البلدية بحسم مسألة تولي رئاسة المجلس الشعبي البلدي بالأخذ بقاعدة غالبية الأصوات وفقا لنص المادة (65): "يعلن رئيسا للمجلس الشعبي البلدي متصدر القائمة التي تحصلت على أغلبية أصوات الناخبين، وفي حالة تساوي الأصوات، يعلن رئيسا المرشح أو المرشح الأصغر سنا"، غير أن الإشكال المطروح يتمثل في حالة عدم تحقيق الأغلبية والذي نجد له الإجابة في نص المادة (80) من القانون العضوي (12-01) المتعلق بالانتخابات لسنة 2012 التي تؤكد على أنه: في حالة عدم حصول أي قائمة على الأغلبية المطلقة للمقاعد، يمكن القوائم الحائزة خمسة وثلاثين في المائة (35 %) على الأقل من المقاعد تقديم مرشح. في حالة عدم حصول أي قائمة خمسة وثلاثين بالمائة (35 %) على الأقل من المقاعد، يمكن جميع القوائم تقديم مرشح ويكون الانتخاب سريا ويعلن رئيسا للمجلس الشعبي البلدي، المترشح الذي تحصل على الأغلبية المطلقة للأصوات في حالة عدم حصول أي مترشح على الأغلبية المطلقة للأصوات بين المترشحين الحائزين على المرتبة الأولى والثانية، يجري دور ثان خلال الثماني والأربعين (48) ساعة الموالية ويعلن فائزا المترشح المتحصل على أغلبية الأصوات. في حالة تساوي الأصوات المحصل عليها، يعلن فائزا المترشح الأصغر سنا ولقد خلقت هذه المادة جدلا وغموضا حول مسألة من يتولى منصب رئيس البلدية إذ ترتب عن تطبيق هذه الإجراءات في الانتخابات المحلية لسنة 2012 انسدادا في أكثر من 1000 البلدية.

وبخصوص هذه المسألة جاء القانون العضوي (16-10) المتعلق بنظام الانتخابات بإلغاء جميع الأحكام المتعلقة بانتخاب رئيس البلدية عبر العودة إلى نص المادة 65 من قانون البلدية والذي يمكن إعتباره أهم إصلاح تضمنه قانون البلدية (11-10) بغية وضع حد لحالة الانسداد التي تعاني منها الكثير من البلديات، من خلال إلغاء سحب الثقة من رئيس البلدية باعتبارها تشكل عائقا بالنسبة لتسيير البلدية ولعل أن هذا الإجراء جاء لضمان استقرار المجالس الشعبية البلدية وتدعيم مكانة رئيس البلدية وديمومة السير الحسن

70 - بوضياف، عمار، المجالس الشعبية البلدية في الجزائر بين مقتضيات اللامركزية وآليات الحكم الراشد، مجلة الفكر البرلماني، أفريل 2011، ص 65.

لمصالح العمومية، في هذا الإطار تحول منصب رئيس المجلس الشعبي البلدي إلى منصب رئيس الإدارة البلدية من خلال إلغاء الازدواجية التقليدية للسلطة التنفيذية المحلية أما بالنسبة للإصلاحات المتعلقة بتحسين الخدمة العمومية وتقريب الإدارة من المواطن سعت السلطات الوصية إلى تعزيز القدرة التنظيمية والمؤسسية للبلدية، حيث وفقا لأحكام المادتان (133) و(136) من قانون البلدية تم التوجه نحو إنشاء مندوبيات وملحقات بلدية تماشيا وتوجه الدولة الرامي إلى تقريب الإدارة من المواطن وتحسين الخدمة العمومية وتخفيف العبء على البلديات الكبرى وذات الامتداد الجغرافي الواسع، في هذا الإطار جاء المرسوم التنفيذي رقم (16-258) المتعلق بكيفيات إنشاء المندوبيات البلدية وتعيين حدودها ويحدد قواعد تنظيم المندوبيات والمحقات البلدية، وطبقا للمادة 18 منه تتولى الملحقة البلدية مهام المرفق العمومي الإداري في حدود اختصاصها⁷¹.

على ضوء هذا يبدو جليا أن الإصلاح الإداري قد أخذ بالمنظور الفرنسي الذي يقوم على تحديث الإدارة المحلية وعصرنتها باعتماد إصلاحات هيكلية على مستوى القوانين لمواكبة التحولات الجديدة المحيطة بالدولة الجزائرية التي تستلزم تطوير نظام اللامركزية القائم وإعادة النظر في أدوار الجماعة الإقليمية حيث نص قانون البلدية (11-10) على ضرورة إتاحة مزيد من الفرص للمبادرات المحلية، لكنه من الناحية العملية زادت من إقبال كاهل البلديات بإسنادها لأدوار عديدة ذات علاقة بقطاعات وزارية كثيرة مثل: المالية، التربية، الشؤون الاجتماعية والتضامن الوطني السكن الفلاحة... إلخ،

لقد ترتب عن هذه التدابير وضع تسيير البلدية للشؤون المحلية مجموعة من المعوقات المتمثلة في إنشاء مصالح إدارية تقنية موازية تابعة لقطاعات أخرى مثل البناء والسكن والري والأشغال العمومية... إلخ، والموضوعة أصلا تحت تصرف البلديات لكن من ناحية الممارسة أصبحت تشكل عائقا في تسيير ومتابعة وانجاز مشاريع البلدية لأسباب بيروقراطية تتمثل في إقحام هيئات عدم التركيز في التدخل في تسيير الشأن العام المحلي الذي ترتب عنه حصر مجال استقلالية واختصاصات الجماعات المحلية، وعلى سبيل المثال لا الحصر يقر المرسوم التنفيذي رقم (15-19) الذي يحدد كيفية تحضير عقود التعمير وتسليمها بإشراك بعض الهيئات القطاعية مع البلدية في إجراءات منح رخص البناء والتجزئة والهدم عبر نظام "الشباك الوحيد".

من خلال القراءة السطحية لهذه التدابير يظهر أنه فيه توسيع لمجال إستقلالية البلدية لكن الواقع الممارستي يؤكد عكس ذلك حيث تم إلحاق عملية صنع القرار الإداري في البلدية إلى سلطات عدم التركيز وهذا ما يعكس جليا عدم معالجة لب المشكل المتمثل في ترسخ منطق الوصاية بإقحام آليات عدم التركيز في تدبير الشأن المحلي بمنح صلاحيات للإدارة الإقليمية في ممارسة نوع من التدخل في إدارة برامج القطاعية للتنمية (PSD) التي لا تزال تشكل الأداة التي تتدخل الدولة على المستوى المحلي كما يمتد تأثيرها إلى مخطط البلدية للتنمية المحلية (PCD) التي تخضع لترخيص من الولاية بناء على برنامج شامل تعده وتخطر بذلك

⁷¹ - الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم التنفيذي رقم (16-258) المتعلق بكيفيات إنشاء

المندوبيات البلدية وتعيين حدودها ويحدد قواعد تنظيم المندوبيات، العدد 49، الجزائر، 2016، ص 03

مصالح وزارة المالية بعد التشاور مع سلطات الولاية (الوالي) ولعل أن هذا المخطط يخضع لقاعدة الأولويات⁷².

وبالتالي ارتباط هذه الإصلاحات بالحياة التنظيمية البيروقراطية جعلها تتسم بالبطء والقصور في معالجة الاختلالات الهيكلية للجماعات الإقليمية وضعف أدائها نظرا للتناقض وعدم الانسجام بين الأطر القانونية وتطابقها مع خصوصية الواقع المحلي نظرا للقوة التي تتمتع بها سلطات الوصاية وإستبعاد الهيئات المحلية رغم الاستقلالية العضوية التي يتمتع بها المنتخبين على مستوى النصوص القانونية فقط ولا يبدو لها أي أثر في الواقع العملي، هذا الوضع انعكس سلبا على حرية المبادرة وابتكار حلول ملائمة للمشاكل المحلية، أما بالنسبة للإصلاحات التي مست الولاية تعتبر المادة الأولى من قانون الولاية (12-07) بأنها " الجماعة الإقليمية للدولة، وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة." كما أنها الدائرة الإدارية غير المركزية للدولة وتشكل بهذه الصفة فضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية والتشارورية بين الجماعات الإقليمية والدولة، وفقا للمادة الثانية من قانون الولاية تضم هيئتان وهما : المجلس الشعبي الولائي والوالي⁷³.

من هذا المنظور تمثل الولاية مستوى للوساطة الإقليمية وقانونها فهي تتمتع بالاستقلالية المالية والشخصية المعنوية فالهيئة المنتخبة للولاية المجلس الشعبي الولائي (APW) تتمتع باستقلالية في صنع القرار، لكن لا يمكن إغفال حقيقة متناقضة في تنظيم الولاية فهي تعتبر جماعة محلية وفي الوقت نفسه مقاطعة إدارية للدولة وامتدادا للإدارة المركزية على المستوى المحلي⁷⁴، وبهذا المعنى تعد الولاية جماعة إقليمية لامركزية مكلفة بالأعمال غير المركزية للدولة تساهم في تنفيذ السياسات العمومية ضمن الإطار المحدد لتوزيع الصلاحيات ووسائل الدولة بين مستوياتها المركزية والإقليمية التي تجعل الولاية الهيكل الإداري الوحيدة التي يتم فيها الجمع بين نظام اللامركزية وعدم التركيز الإداري، فهي تضم هيئة منتخبة مباشرة من قبل مواطني الولاية ممثلة في المجلس الشعب الولائي بجانب جهاز معين من قبل أعلى سلطة إدارية في الدولة ممثلة في الوالي ويأتي هذا التشريع ليعبر عن الاستمرار في العمل بالنسق الناظم للولاية منذ الاستقلال، الذي يحظى فيه الوالي بمركز قانوني متميز لاسيما ما تعلق منه بتعدد صلاحياته في الجانب الرقابي والتنسيقي والتنفيذي والمالي، إلا أن ما نسجله في المقابل خطورة هذه الوظائف ذلك أن مركز ومكانة الوالي يحتم عليه العمل جاهدا لتجسيد إستراتيجيته وخطة الحكومة المركزية في قطاع معين على مستوى الولاية، من ناحية أخرى يكون الوالي ملزما بتصريف الشؤون المحلية المتعلقة بالولاية في مختلف المجالات وفي كل الأحوال يتعين عليه أن

⁷² - Agab akli.op cit.p83

⁷³ - الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، قانون رقم 12 - 07 المتعلق بالولاية، الجزائر، 2012، ص 08

⁷⁴ - Moulay, Y. B. (2012). « le changement institutionnel dans une économie de rente: cas de l'Algérie ». colloque international. «Algérie: cinquante ans d'expériences de développement. Etat-Economie-Société . p83.

يمنع أي تصادم أو تعارض بين ما تفرضه متطلبات عدم التركيز الإداري من جهة وبين ما تقتضيه اللامركزية الإدارية من جهة أخرى⁷⁵.

في هذا الإطار نجد أن هيئات الولاية تقع تحت وصاية السلطات المركزية وهم بذلك يتخذون القرارات باسم الوزراء في عدد من القضايا بصفة مفوض الحكومة"، بينما يتخذ ويصدر القرار الإداري في نظام اللامركزية الإقليمية باسم ولحساب الجماعات الإقليمية التي تمثل المواطنين في المستوى المحلي، وفقا لهذه الإزدواجية انتهج نظام الجماعات الإقليمية في الجزائر بتطبيق أسلوب اللامركزية الإدارية في إطار الدولة الموحدة الذي يتطلب تحليل طريقة التفاعل بين اللامركزية وعدم التركيز وبموجب ذلك يبقى المجلس الشعبي الولائي كجهة اقتراح أو استشارة أكثر منه صاحب قرارات كما أن صفة الوالي كهيئة تنفيذية وبكونه ممثلا للدولة تجعل الولاية كجماعة محلية وتحويلها إلى وحدة ممرزة (Unité administrative) déconcentrée⁷⁶.

ووفقا لهذا النسق تم إدراج إصلاح نظام الولاية بناءا على قاعدة تضيق الاستقلال وتشديد الرقابة عليها وهذا ما تعكسه بعض المواد من قانون الولاية (12-07) التي تشير إلى وجوب تدخل السلطات الوصية والوالي في الاختصاصات التنظيمية والوظيفية للمجلس الشعبي الولائي المنتخب فبموجب المادة (55) من قانون الولاية لا تنفذ إلا بعد مصادقة الوزير المكلف بالداخلية عليها في أجل أقصاه شهران (2) مداوات المجلس الشعبي الولائي المتضمنة ما يأتي:

أ- الميزانيات والحسابات.

ب- التنازل عن العقار واقتناؤه أو تبادله.

ج- اتفاقيات التوأمة.

د- الهبات والوصايا الأجنبية (الجريدة الرسمية ، المرجع نفسه، ص14)

بهذا الخصوص تضمن المرسوم التنفيذي (18-331) السابق الذكر تدابير تشير إلى توسيع مجال الوصاية الذي تمارسه السلطات المركزية على الهيئات الإقليمية فطبقا للمادتين (02) و(12) من هذا المرسوم تمنح لوزير الداخلية صلاحيات واسعة في متابعة سير المجالس المحلية المنتخبة ووضع المنتخبيين وكل ما يتعلق بالشؤون المحلية، وفي ظل سياسة عدم التركيز يعتبر الوالي بصفته ممثلا للدولة بموجب المواد (106-123) من قانون الولاية (12-07)، ومن خلالها نلاحظ أن صلاحيات الوالي في هذا المجال لم يمسه أي تغيير يذكر، مقارنة بما نص عليه بصورة مفصلة المرسوم التنفيذي (90-230) الذي يحدد أحكام القانون

⁷⁵ - عزيزة وبشرى، يعيش تمام شوقي، مركز الوالي في النظام الإداري الجزائري بين المركزية واللامركزية، مجلة الفكر

البرلماني، الجزائر، 2013. ص140

⁷⁶ - دريوش مصطفى. (الجماعات المحلية بين القانون والممارسة. مجلة الفكر البرلماني (العدد الأول) الجزائر. 2002.، ص94.

الأساسي الخاص بالمناصب والوظائف العليا بالإدارة المحلية ويأتي متطابقا مع قانون الولاية من خلال إقراره بتفوق مركز الوالي بصفته الهيئة التنفيذية التي تضطلع باختصاصات لا تركيزية واسعة بصفته ممثلا للدولة على المجلس الشعبي الولائي المنتخب بصفته هيئة المداولة.

من هنا يبدوا أن هذه التدابير الإصلاحية أدت إلى ترسيخ وتعميق قاعدة عدم التركيز الإداري (La Déconcentration) وهذا ما تعكسه المادة (110) من قانون الولاية: "يمثل الوالي الدولة على مستوى الولاية باعتباره مفوض الحكومة وبموجب ذلك أخذت الإصلاحات القانونية الحالية نحو الإبقاء على تفوق سلطة عدم التركيز الممثلة في الوالي التي لم يطرأ أي تغيير يذكر في مجال صلاحياته واختصاصاته، وهذا ما يعكسه إبقاء العمل بالمرسوم التنفيذي (94-215) الصادر في 23 جويلية 1994 المحدد لأجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها ويندرج ذلك ضمن إطار تطبيق أحكام قانون الولاية السابق (90-08) لاسيما المادة 21 من المرسوم المذكور أعلاه التي تنص على أن الوالي ينشط تحت سلطة الوزراء المختصين وينسق عمل مصالح الدولة الموجودة في الولاية، أين يكون المدير في مجلس الولاية (المجلس التنفيذي سابقا) ورئيس الدائرة يمثلون أجهزة عدم التركيز الإداري على المستوى المحلي ويعملون باسم الدولة (السلطة المركزية) وهي امتداد للإدارة المركزية المتألّفة من وزارات مختلفة تؤدي أدوارا تتمحور حول الإشراف على تنفيذ أو تطبيق التدابير لا تشتغل وفق قواعد التشاور أو التعاون مع الهيئات المحلية المنتخبة.⁷⁷

تبعاً لهذه المقتضيات القانونية تتضح معالم الحفاظ على التنظيم غير الممركز لتجنب التعقيدات الإدارية التي قد تفرزها هذه الإصلاحات بتعزيز سلطة الوالي من خلال إشرافه على المديريات التنفيذية والإدارة المحلية المشتركة خاصة فيما يتعلق بمهمة التنسيق بين هذه الإدارات، حيث اتجه إصلاح قانون الولاية (12-07) إلى التكريس الفعلي لقاعدة عدم التركيز الذي انتهجته التشريعات المتعلقة بالجماعات المحلية منذ الاستقلال، مستندا في ذلك على تغليب وترجيح الكفة لصالح الموظف الإداري المعين على المنتخب المحلي بالحفاظ على صلاحيات الوالي وتوسيعها رغم أن هذا القانون يندرج ضمن إطار تعميق اللامركزية التي اعتبرها المشرع كيان لا مركزي مستقل، إلا أن الإصلاحات التي جاء بها هذا القانون جاءت معاكسة تماما لشعار تعميق اللامركزية حيث تم ترسيخ لقاعدة الوصاية على الهيئات الإقليمية المنتخبة بجعل المنتخبين المحليين يلعبون دورا شكليا بوضعهم تحت السلطة الوصائية للوالي ولعل أن ذلك يأتي منسجما مع نمط التوزيع الجغرافي للسلطة وفقا لنمط الدولة الموحدة المصمم على إعطاء الإدارة المركزية صلاحيات واسعة للوالي وفرضها على المستوى المحلي والذي يجعل مجال تكريس اللامركزية في الجزائر محدودا وبعيد المنال.⁷⁸

ولعل أن ذلك يأتي تحت مبرر عدم كفاءة الهيئات اللامركزية المنتخبة ما يستلزم ذلك إدراج نظام عدم التركيز لكي يرافقها، وهذا ما يتجلى من خلال علاقات الترابط والتداخل في الصلاحيات بين هيئات اللامركزية وعدم التركيز ضمن إطار الدولة المركزية الذي تمثله الولاية الذي لا يتمتع بأي قيمة ديمقراطية لأن العلاقة

⁷⁷ -Agab akli.op cit .p 85

⁷⁸ -Ibid.p85

بين السلطة العليا والسلطة غير المركزية هي علاقة تراتبية تضع المستوى المحلي في أدنى مرتبة يتم من خلالها إخضاع المنتخبين المحليين لوصاية الوالي والذي يعمل على تهميش دورهم جاعلا نظام عدم التركيز امتداد للإدارة الإقليمية للدولة يلعب دور المعدل والمخفف لنظام المركزية⁷⁹.

وفقا لهذا التصور إعتدت السلطات العمومية منذ سنة 2015 نحو إجراء تقسيم إداري جزئي جاء كإصلاح أولي يخص مناطق الجنوب والهضاب العليا الهادف إلى تقريب الإدارة من المواطن تعمل الحكومة على تنفيذه بصورة تدريجية وعلى مدى سنوات يبدأ بإنشاء ولايات منتدبة في الجنوب ثم في الهضاب العليا وفي المرحلة الأخيرة في الشمال، في هذا الصدد أقر المرسوم الرئاسي رقم (15-140) بإحداث مقاطعات إدارية في ولايات الجنوب وحدد القواعد الخاصة بها حيث يشرف على تسيير الولايات المنتدبة الجديدة أو المقاطعات الإدارية التي استحدثت داخل مجموعة من الولايات ولا منتدبون يزولون مهامهم تحت سلطة والي الولاية وينسقون معه ويسهر الوالي المنتدب تحت سلطة والي الولاية على تنفيذ القوانين والتنظيمات المعمول بها وقرارات الحكومة ومجلس الولاية وكذا مداولات المجلس الشعبي الولائي على مستوى المقاطعة الإدارية، وبموجب هذا المرسوم تنص المادة 10 على أنه "تتشأ لدى الوالي المنتدب هيئة تنفيذية تدعى "مجلس المقاطعة الإدارية" تتشكل من المديرين المنتخبين التابعين للمقاطعة الإدارية يشارك رؤساء المجالس الشعبية البلدية المعنية في أشغال المقاطعة الإدارية مشاركة استشارية، ويمثل هذا المجلس الذي يرأسه الوالي المنتدب إطارا لتنسيقا وتشاوريا للمصالح والهيئات المحلية الموجودة على مستوى المقاطعة الإدارية"⁸⁰.

في إطار تطبيق هذه التدابير الرامية إلى إعادة النظر في التقسيم الإقليمي للبلاد بصفة مرحلية والهادفة إلى تقريب الإدارة من المواطن وتحسين الخدمة العمومية تم في هذا الشأن بتاريخ 25 ديسمبر 2018 إصدار المرسوم الرئاسي (18-336) المتعلق بإستحداث مقاطعات إدارية في المدن الكبرى وفي بعض المدن الجديدة وتحديد قواعد تنظيمها وسيرها، وكذا مهام الوالي المنتدب "مبرز أنه "في حالة امتداد المقاطعة الإدارية إلى أجزاء إقليمية لعدة بلديات يحدد مجال عمل وتنسيق المقاطعة الإدارية عند الحاجة عن طريق التنظيم، حيث نصت المادة 20 من المرسوم نفسه" أنه يرأس الوالي المنتدب "مجلس المقاطعة الإدارية" الذي يتشكل من المديرين المنتخبين التابعين للمقاطعة الإدارية، يشارك رؤساء المجالس الشعبية البلدية المعنية في أشغال مجلس المقاطعة الإدارية بصفة استشارية كما تنص المادة 21 من هذا المرسوم: يشكل مجلس المقاطعة الإدارية إطارا للتشاور بين المصالح غير المركزية للدولة على مستوى المقاطعة الإدارية، وكذا إطارا لتنسيق

⁷⁹ - KHELLOUFI, R. (2005). Réflexions sur la décentralisation à travers l'avant projet du code de la wilaya. revue IDARA , N°30.p247

⁸⁰ - الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، المرسوم الرئاسي رقم (15-140) المتعلق بإحداث مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات 31 مايو 2015، ص 04

أعمالها وأنشطتها ويخضع مجلس المقاطعة الإدارية إلى نفس قواعد التسيير المطبقة على المجلس التنفيذي للولاية وكذا نظامه الداخلي⁸¹

طبقا لهذه القوانين نجد أن إصلاح نظام الجماعات الإقليمية يتجه نحو الأخذ بمنطق الوصاية وترسيخ نمط الدولة المركزية، وهذا ما يتجلى في المرسوم التنفيذي رقم (18-331) الصادر في 22 ديسمبر 2018 المتعلق بتحديد صلاحيات وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية التي نصت المادة 12 منه أنه في مجال الأعمال اللامركزية تخضع القرارات المحلية لرقابة وزير الداخلية والجماعات المحلية بما يأتي :

- متابعة سير المجالس المنتخبة ونشاطها العام.
- متابعة وضعية المنتخبين.
- تحديد شروط إعداد القرارات الإدارية التي تتخذها السلطات المحلية وشروط تنفيذها والسعي لانسجامها.
- متابعة تطبيق السلطات المحلية للتنظيم في مجالات نشاطها،
- متابعة الطعون والمنازعات المرتبطة بالنشاطات المحلية وتحديد قواعد وشروط دراستها وتسويتها،
- تشجيع أي إجراء قانوني أو تنظيمي من شأنه أن يسهل إيجاد حلول للمشاكل المحلية ويرشد إلى ذلك.⁸²

على ضوء هذا تبرز جليا ملامح وطبيعة الإصلاح الذي مس نظام الجماعات الإقليمية الذي أخذ مسارا مترابطا لا متقطعا يمنع تجاوز أوجه القصور المتجذرة فيه نظرا لامتداد الأزمة الهيكلية للدولة الوطنية التي جعلت التنظيم الإقليمي خصوصا البلدية لا تتمتع بالاستقلالية المطلقة في تسيير الشأن المحلي نظرا لتأثر للمشرع الجزائري بمنطق الدولة المركزية الذي يحكم نظام الجماعات الإقليمية منذ الاستقلال، الذي جعل المؤسس يتخوف ويتردد في التوجه نحو تعميق اللامركزية بتكريس استقلالية الهيئات الإقليمية مما أنتج الخلط بين مفهوم الاستقلال الإداري للامركزية والاستقلال السياسي للفيدرالية التي تمثل عنصرا مهددا لمنظومة الدولة الوطنية (شيهوب، المرجع نفسه، ص138)

من هنا يبدو أن الإصلاحات التي مست نظام الجماعات الإقليمية في الآونة الأخيرة تمثل امتداد لسابقتها تجعلها تسيير بوتيرة بطيئة نظرا للإختلالات الكبيرة التي تشوبها والتي تستلزم المراجعة قانون التنظيم والتقسيم الإقليمي للبلاد المعمول به منذ سنة 1984 والذي يجعل إصلاح التنظيم الإقليمي للدولة الجزائرية صعبا لإرتباطه بالتنظيم الإداري المتبع منذ أواخر الستينات الذي خلق هيئات إدارية إقليمية لا تزال من حيث الأساس إلى اليوم نصيب المركزية فيها غالب تماما على نصيب اللامركزي لا تزال في الجزائر تشكل مطلبا أكثر منها واقعا، ورغم توالي التعديلات على قانوني البلدية والولاية في 1990 و 2011 و 2012 إلا أنها جاءت

⁸¹ - الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، المرسوم الرئاسي رقم (18-337) المتعلق بإحداث مقاطعات إدارية في المدن الكبرى وفي بعض المدن الجديدة وتحدد قواعد تنظيمها وسيرها، 25 ديسمبر 2018، صفحة 08

⁸² - الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، المرسوم التنفيذي رقم (18-331) الصادر في 23 ديسمبر 2018 الذي يحدد صلاحيات وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، 22 ديسمبر 2018، ص ص 05-06

بتغييرات جزئية وهامشية تعلقت بتغيير الأحكام التي فرضها التحلي عن النموذج الاشتراكي وعن نظام الحزب الواحد والأخذ بنظام التعددية الحزبية في الانتخابات المحلية كما أن العلاقة بين الجماعات المحلية والدولة من جهة المركزية واللامركزية لم يطرأ عليها أي تغيير (بلحاج⁸³، المرجع نفسه، ص90).

إن هذا الوضع لا يمكن عزله عن نموذج التسيير الإداري القائم والتميز بالتعقيد والسرية وكثرة الدرجات السلمية وعدم الثقة في المحيط والانغلاق عليه، فرغم الانفتاح السياسي مازالت هذه الإدارة المحلية متمسكة بتقاليدها المعهودة والمرتبطة بالتجربة التاريخية المنتهجة منذ الاستقلال التي تشكل أسسا راسخة يصعب تغييرها جذريا، مما يحول ذلك دون خلق تنظيم إقليمي جديد يحدث القطيعة مع نمط التسيير المركزي الموروث من منظومة الدولة الوطنية المركزية التي رسخت على مر السنين والتي أدت إلى توسيع الفجوة بين الدولة والمجتمع، في هذا السياق ساهمت قواعد السلطة الوصائية المفروضة على الهيئات الإقليمية من تعزيز سيطرة السلطة المركزية بجعل الإصلاحات نابعة منها تأخذ شكل إصلاحات تسلطية "ضابطة" من القمة تكون معرضة للإخفاق على المستوى المحلي بواسطة ممثليها الإداريين (الولاة) الذين يفرغون مشاريع الإصلاح من محتواها الجوهرى للحيلولة دون ظهور أشكال جديدة للسلطة المحلية وقيام نموذج جديد للتمثيل يهدد مصالحهم⁸³.

وعلى هذا المنوال أخذ إصلاح التنظيم الإقليمي شكل قوانين ومراسيم شكلية لم تجد سبيلا إلى تكريس الحقيقي للامركزية عاكسة بذلك هيمنة السلطة المركزية على الجماعات الإقليمية بتكليف أفراد متحزبين بتسيير البلديات والولايات، بعد تركيتهم من طرف أحزابهم والمنتمين لعصب معينة على المستوى المحلي والوطني، ولعل أن هذا الأسلوب لا زال معتمدا في تسيير الهيئات المحلية والعيب في ذلك الحقيقة ليس فقط في انتقاء أفراد يغلب عليهم هاجس السياسة والسعي بجميع الوسائل للارتقاء إلى مناصب عليا في الدولة، لكن الخطأ الفادح يكمن في التنظيم الحالي الذي يفتقد لآليات ذات مصداقية لتنفيذ السياسات العامة التي تم إقرارها من طرف المجالس المنتخبة أو الوصاية⁸⁴، وبالرغم من أن الجماعات الإقليمية تعتبر الوحدة الأساسية للامركزية إلا أن منظومة الإدارة للدولة الوطنية جعلتها تنتظم في علاقات شبه هرمية مع مصالح الممركزة للدولة رغم الصلاحيات القانونية الممنوحة لها إلا أن الممارسات التي اعتادت الهيئات الإقليمية على الالتزام بها تتخذ مواقف تخضع للقرارات والتعليمات المنبثقة من "الوصاية" يجعلها مجرد امتداد لـ "مصالح الدولة على المستوى المحلي"⁸⁵.

⁸³ - إسماعيل صبري عبد الله، الديمقراطية داخل الأحزاب الوطنية وفيما بينها (الكتاب الجماعي أزمة الديمقراطية في الوطن العربي) (الإصدار ط2). بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية 1987. ص 668.

⁸⁴ - بوحوش عمار. أبحاث ودراسات في السياسة والإدارة. بيروت: دار الغرب الإسلامي. 2007، ص 25.

⁸⁵ - Agab akli. Op cit. p 87

لقد أبان هذا الواقع على أن الولايات والبلديات تنتهج سياسات تتحكم فيها السلطات المركزية ماليا وسياسيا وجعل أغلبها تعاني من البيروقراطية وصعوبة الإتصال بالمسؤولين فيها وإيجاد حلول للمشاكل التي يواجهها كل مواطن مما أفضى ذلك إلى إفتقار الجزائر لمؤسسات محلية تجري في داخلها مشاورات وحوارات ومناقشات لدراسة المشاكل التي يواجهها المواطنون في كل قطاع⁸⁶، من هنا نلاحظ أن "تطور النموذج الجزائري للإدارة بقي مترددا في حسم علاقة اللامركزية بعدم التركيز وجعل التنظيم الإقليمي الحالي غير فعال واصبح يشكل عبئا يتقل كاهل الدولة الجزائرية التي تمتلك مساحة جغرافية مترامية الأطراف أصبحت تشكل تحديات أمنية وسياسية واقتصادية تفرض إعتماذ إصلاحات عميقة لتكريس اللامركزية لقيام نموذج جديد للتنظيم الإقليمي نابع من الخصوصية العامة لكل منطقة يسمح بتفعيل دور هذه الهيئات لتسريع الاستجابة لمطالب المواطنين وضمان الأمن المجتمعي.

بناءا على ما سبق يمكن الوصول إلى حقيقة مفادها أن الارتباط الوثيق للإصلاحات المؤسساتية والتنظيمية ببنية الدولة الوطنية التي تتسم بترسخ علاقات وأنماط العمل في الهياكل والبنى المؤسساتية والقواعد النازمة لها تجعل هذه تحدث وفق وتيرة بطيئة ومتناقلة تؤدي إلى التراجع عن الإصلاح وعدم استكمالها، ولعل ان هذا الوضع غالبا ما يوفر شروط مشجعة على تبني مسار إعادة إنتاج المنظومة القائمة توفر ظروف مواتية لفشلها من دون إتاحتها لفرصة تبني مسار التحول التدريجي، في هذا السياق تبرز سلبيات ظاهرة التبعية للمسار التي تولدها الأطر والهياكل المؤسسية المترسخة التي تجعل الإصلاح المؤسساتي صعبا ومعقدا مانعا من بلورة إستراتيجية شاملة وواضحة تتضمن حلولاً للأزمة الهيكلية للدولة الجزائرية التي تحتاج إلى إصلاحات عميقة لتجاوزها.

- بوحوش، المرجع نفسه، ص 559⁸⁶

قائمة المراجع .

1- باللغة العربية:

- 1- إسماعيل صبري عبد الله، الديمقراطية داخل الأحزاب الوطنية وفيما بينها (الكتاب الجماعي أزمة الديمقراطية في الوطن العربي) (الإصدار ط2). بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية 1987.
- 2- بوحوش عمار. أبحاث ودراسات في السياسة والإدارة. بيروت: دار الغرب الإسلامي. 2007.
- 3- الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، المرسوم التنفيذي رقم (18- 331) الصادر في 23 ديسمبر 2018 الذي يحدد صلاحيات وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، 22 ديسمبر 2018
- 4- الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، المرسوم الرئاسي رقم (15-140) المتعلق بإحداث مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات 31 مايو 2015
- 5- الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، قانون رقم 12 - 07 المتعلق بالولاية، الجزائر، 2012
- 6- الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، المرسوم الرئاسي رقم (18-337) المتعلق بإحداث مقاطعات إدارية في المدن الكبرى وفي بعض المدن الجديدة وتحدد قواعد تنظيمها وسيرها،، 25 ديسمبر 2018،
- 7- الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم التنفيذي رقم (16-258) المتعلق بكيفيات إنشاء المندوبيات البلدية وتعيين حدودها ويحدد قواعد تنظيم المندوبيات، العدد 49، الجزائر،
- 8- الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، قانون رقم 11 - 10 المتعلق بالبلدية، الجزائر، 2011.
- 9- بوضياف، عمار، المجالس الشعبية البلدية في الجزائر بين مقتضيات اللامركزية وآليات الحكم الراشد، مجلة الفكر البرلماني، أبريل 2011.
- 10- باري عبد اللطيف ونور الصباح عكنوش ، التغريب في الإدارة العامة الجزائرية : مقارنة ثنائية النخبة واللغة وإشكالية الهوية، مجلة الناقد السياسية، أكتوبر 2020،
- 8- عزيزة وبشرى، يعيش تمام شوقي، مركز الوالي في النظام الإداري الجزائري بين المركزية و اللامركزية، مجلة الفكر البرلماني، الجزائر، 2013.
- 9- دريوش مصطفى، (الجماعات المحلية بين القانون والممارسة. مجلة الفكر البرلماني (العدد الأول)الجزائر. 2002.
- 10- حباني رشيد، دليل الموظف والوظيفة العمومية. الجزائر: دار النجاح، (2015).
- 11- مريزق عثمان،، التسيير العمومي بين الاتجاهات الكلاسيكية والاتجاهات الحديثة (الإصدار ط1). الجزائر: جسور للنشر والتوزيع، ، 2015 .
- 12 - مقدم سعيد. الوظيفة العمومية بين التحول والتطور. الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر (2013).

- 13- محمد تركي بني سلامة، الإصلاح السياسي دراسة نظرية، مجلة المنارة، المجلد 13، العدد 5، جامعة اليرموك، 2007
- 14- قاسمي ناصر. سوسيولوجيا المنظمات (دراسات نظرية وتطبيقية). الجزائر : ديوان المطبوعات الجامعية(2017)
- 15- ولد قابلية دحو، الأسس السياسية لمشروع القانون الجديد للإدارة المحلية. مجلة الفكر البرلماني (العدد الأول). 2002.
- 16- ديفيد أوزبورن وتيد غايلر، إعادة اختراع الحكومة، ترجمة محمد توفيق البجيرمي، دار العبيكان ، الرياض (السعودية)، 2010.
- 17 - ياسر العدوان. (1986). الإدارة العامة والإصلاح الإداري في الوطن العربي. القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية.
- 18- محمد ناصر الصائغ. (1986). الإدارة العامة والإصلاح الإداري في الوطن العربي بين الواقع والطموح. القاهرة : المنظمة العربية للتنمية الإدارية، ص22.
- 2- باللغة الأجنبية:
- 1- KHELLOUFI, R. (2005). Réflexions sur la décentralisation à travers l'avant projet du code de la wilaya. revue IDARA , N°30.
- 2- Moulai, Y. B. (2012). « le changement institutionnel dans une économie de rente: cas de l'Algérie ». colloque international. «Algérie: cinquante ans d'expériences de développement. Etat-Economie-Société .
- 3- présidence de la république . Rapport général du comite de la réforme des structures et des missions de l'Etat. Alger. 2000.
- 4- Agab akli. (2015). DECENTRALISATION ET DEVELOPPEMENT Local en algerie:cas de la wilaya de bejaia. MÉMOIRE En vue d'obtention du diplôme de Maisteren science economique . bejaia: Université A.MIRA-BEJAIA.
- 5- Belmihoub, M. C. (2005). La réforme administrative en Algérie: Innovations proposées et contraintes de mise en oeuvre. FORUM EURO-MEDITERRANEEN SUR LES INNOVATIONS ET LES. BONNES PRATIQUES DANS L'ADMINISTRATION, (pp. 01-27). Tunis.
- 6- Guido Bertucci. Public Administration and Democratic Governance (Governments Serving Citizens). A United Nations Publication. New York. 2007.
- 7 -Reinholde, I . Path dependency of reforms in Latavia : Away towards new public governance. Proceedings of the 2017 International Conference "Economic Science for rural development, Jelgava.2017.

- 8- Cheung, A. B. (2005, April). The Politics of Administrative Reforms in Asia: Paradigms and Legacies, Paths and Diversities. *International Journal of Policy, Administration, and Institutions* , Vol8 (No02),
- 9- Jumara, R. S. (). The Role of Path-dependency in Public Administration and Economics and Implications for the Future. Previously prepared for presentation at the Annual Conference of the National Association of Schools of Public Affairs and Administration Las Vegas, Nevada,: the National Association of schools of public affairs and administration. 2010.
- 10-Laaggoune a, W. (2011). La reforme Administrative: une approche par la décentralisation. *Revue IDARA-* (N 23),
- 10-Muller, p. (2009). Les politiques publiques, Que sais-je ? Paris: Presses universitaires de France.
- 11- Caron, D. G.-l. (2004). Stratégies des réformes administratives et impacts sur la gestion des ressources humaines. Une comparaison Suisse-Canada. *Reveu politiques et management public* , 22 (N03),