

وزارة التعليم العالي و البحث العلمي



المدرسة العليا للتجارة

أطروحة مقدمة ضمن متطلبات الحصول على شهادة الدكتوراه

الطور الثالث في علوم التسيير تخصص: إدارة عمومية

الموضوع:

دور التسيير العمومي الجديد في تفعيل إدارة الجماعات المحلية الجزائرية
"دراسة حالة -بلدية القديد، بلدية الجلفة ، ولاية الجلفة-"

تحت إشراف:

أ.د كشاد رابح

إعداد الطالب:

أحميدات الصديق

لجنة المناقشة:

رئيساً	المدرسة العليا للتجارة	أستاذ التعليم العالي	عدمان مريزق
مشرفاً ومقرراً	المدرسة العليا للتجارة	أستاذ التعليم العالي	كشاد رابح
ممتحناً	جامعة لونيبي علي -البلدية 2-	أستاذ التعليم العالي	براق عيسى
ممتحنة	المدرسة العليا للضمان الاجتماعي	أستاذة التعليم العالي	شرفوح مريم
ممتحنة	المدرسة العليا للتجارة	أستاذة محاضرة أ	توري روزه

وزارة التعليم العالي و البحث العلمي



المدرسة العليا للتجارة

أطروحة مقدمة ضمن متطلبات الحصول على شهادة الدكتوراه

الطور الثالث في علوم التسيير تخصص: إدارة عمومية

الموضوع:

دور التسيير العمومي الجديد في تفعيل إدارة الجماعات المحلية الجزائرية
"دراسة حالة -بلدية القديد، بلدية الجلفة ، ولاية الجلفة-"

تحت إشراف:

أ.د كشاد رابح

إعداد الطالب:

أحميدات الصديق

لجنة المناقشة:

رئيساً	المدرسة العليا للتجارة	أستاذ التعليم العالي	عدمان مريزق
مشرفاً ومقرراً	المدرسة العليا للتجارة	أستاذ التعليم العالي	كشاد رابح
ممتحناً	جامعة لونيبي علي -البلدية 2-	أستاذ التعليم العالي	براق عيسى
ممتحنة	المدرسة العليا للضمان الاجتماعي	أستاذة التعليم العالي	شرفوح مريم
ممتحنة	المدرسة العليا للتجارة	أستاذة محاضرة أ	توري روزه

2024/2023

بِسْمِ اللَّهِ

الرَّحْمَنِ

الرَّحِيمِ

كلمة شكر

نحمد الله ونشكره الذي وفقنا لإتمام هذا العمل، وأمدنا بالهمة و المثابرة والدعم من أجل المواصلة حتى الإتمام.

كما نتقدم بجزيل الشكر إلى الأستاذ الدكتور " كشاد راجح " الذي تكرم بالإشراف على هذا العمل ولم ييخل علينا بتوجيهاته القيمة ودعمه الدائم ومساندته الكبيرة.

كما لا ننسى الأستاذ الدكتور "عدمان مريزق" و الأستاذ الدكتور " بنور عبد الحفيظ " اللذان لم ييخلا علينا بنصائحهم وتوجيهاتهم لأجل تقويم دراستنا.

كما لا يفوتني أن أتقدم بجزيل الشكر و العرفان لزملائي طلبة الدكتوراه خاصة الزميلين "قريمس عنتر" و " خديم سيد علي " الذين كانا بحق رفقاء الدرب سائلا المولى القدير أن يوفقهم في حياتهم العلمية و العملية.

أشكر عائلتي التي كانت ترافقني طيلة دراستني لمرحلة الدكتوراه.

كما أشكر مسبقا كل أعضاء لجنة المناقشة التي سألنا شرف مناقشتهم لبحثي فلهم مني كل الشكر على مجمل الملاحظات و التوجيهات التي تنير هذه الدراسة.

وفي الأخير أشكر كل من ساهم في هذه الدراسة ولو بكلمة طيبة.

وصلى الله على سيدنا محمد وعلى آله وصحبه وسلم.

الملخص:

يهدف البحث إلى دراسة التسيير العمومي الجديد كمقاربة بديلة لإصلاح الإدارة العمومية عموما و الإدارة المحلية الجزائرية خصوصا، وذلك من خلال عرض أدواتها التي تساهم في ترقية أداء الجماعات المحلية الجزائرية كمبادئ الحوكمة وخصوصا الشفافية و المشاركة والشراكة العمومية الخاصة، من خلال اعتمادنا على المنهج الوصفي التحليلي و كذا المنهج التاريخي في بعض مواضع الدراسة وكذا منهج دراسة المضمون، تم تقسيم البحث إلى أربعة فصول، تناول الفصل الأول تنظيم الدولة و التي تعتبر أكبر منتج للخدمات العمومية لمواطنيها من خلال سن سياسة عمومية تقوم الجماعات المحلية بتنفيذها، كما سلط الضوء الفصل الثاني على مقاربة التسيير العمومي الجديد التي تعتبر فلسفة الإصلاح التي تم الاستعانة بها بعدة دول نتيجة أزماتها الاقتصادية و الاجتماعية، كما تم تخصيص الفصل الثالث للتعرف على تجربتي الجمهورية الفرنسية و المملكة المغربية في مجال إصلاح الإدارة العمومية و المحلية، و الذي كانت مقاربة التسيير العمومي الجديد الملهم له، أما الفصل الأخير فخصصناه للتعرف على المكانة القانونية و الدستورية للجماعات المحلية من خلال استعراض تطورها التاريخي، كما قمنا كذلك بتوضيح مشروع كابدال لترقية الديمقراطية التشاركية، ومن خلال الدراسة الميدانية و التي اعتمدنا على أداتين لجمع البيانات وهي الاستبيان الذي وجه إلى فاعلي الشأن المحلي (إطارات ومنتخبين) حيث خصصنا لذلك 50 استبيان جمع منها 48 منه وكذلك قمنا بإجراء 17 مقابلة مع فاعلي المحلي (إطارات و مجتمع مدني)، بعد تحليل البيانات باستخدام التحليل الإحصائي للاستبيان و التحليل اليدوي لبيانات المقابلة تم التوصل إلى مجموعة من النتائج أهمها، أن نظام التسيير الحالي للجماعات المحلية يحتاج إلى إصلاح لتحسين أداء الجماعات المحلية وتحسين حوكمة القرارات على المستوى المحلي، وفي ختام الفصل تم وضع توصيات لترقية أداء الجماعات المحلية.

خلص البحث إلى أن الجزائر بدأت بوضع أسس جمهورية جديدة مبنية على الشفافية و المشاركة والتقييم و المسائلة على المستوى الوطني و المحلي من خلال سن القانون العضوي لقوانين المالية و القانون الجديد للجماعات الإقليمية على التوالي، وعليه الجمهورية الجزائرية بصدد الانخراط في نمط جديد للتسيير العمومي، غير أن تجسيده على أرض الواقع يحتاج بذل المزيد من الجهود خاصة في مجال تكوين بعض الكوادر

البشرية على المستوى المحلي، وكذا الإسراع في تفعيل آليات الديمقراطية التشاركية من خلال تعميم مخرجات برنامج كابدال لدعم قدرات الفاعلين المحليين في سبيل تحقيق التنمية المحلية على سبيل المثال.

الكلمات المفتاحية: الجماعات المحلية، التسيير العمومي الجديد، الحوكمة، الأداء.

Le résumé:

Cette recherche vise à étudier le nouveau management public comme une alternative approche afin de reformer l'administration publique de manière générale et l'administration locales algériennes en particuliers, et ce à travers la présentation des outils qui contribuent à améliorer la performance des collectivités locales comme les principes de la gouvernance et particulièrement la transparence et la participation citoyenne et le partenariat public privé, et en se basant sur l'approche analytique descriptif et l'approche historique dans quelque stades de la recherche et aussi l'analyse du contenu, nous avons divisé l'étude en quatre chapitres, le premier chapitre a abordé l'organisation de l'état qui est le premier fournisseur de services public pour ces citoyens à travers une politique publique qui va être descendu par les collectivités locales, le deuxième chapitre a mis la lumière sur le nouveau management public comme une philosophie de réforme que beaucoup de pays se sont appuyés sur elle à cause des crises économiques et sociales, et on a consacré le troisième chapitre pour présenter l'expérience de la république française et l'expérience du royaume du Maroc en matière de réforme de l'administration publique et locale s'inspirant l'approche du nouveau management public, et enfin on a consacré le dernier chapitre afin de montrer le statut juridique et constitutionnel des collectivités locales à travers la présentation de son évolution historique, et on a essayé de clarifier le projet CAPDEL qui a pour but de promouvoir la démocratie participative, et à travers notre étude de terrain dans la quelle on s'est appuyé sur deux techniques de collecte de données le questionnaire destiné aux acteurs locaux (cadres supérieurs et élus) et on a distribué 50 questionnaires et on en a récupéré 48 et on a fait 17 entretiens avec les acteurs locaux (cadre supérieurs et société civile), après avoir analysé les données du questionnaire à l'aide du SPSS et les données de l'entretien manuellement, on a parvenu à un ensemble de résultats, la plus importante c'est que le système actuel de gestion des collectivités locales nécessite une réforme afin d'améliorer la performance et la gouvernance des décisions au niveau locales, et à la fin de ce chapitre on a émis des recommandations afin d'améliorer la performance des collectivités locales.

Cette recherche a conclu que l'Algérie a commencé à mettre des fondements d'une nouvelle république basée sur la transparence et la participation et l'évaluation et la reddition des comptes au niveau national et au niveau local à travers la loi organique relative aux lois de finances, et les nouveaux codes des collectivités territoriales, donc la république algérienne est en train de s'engager dans un nouveau paradigme de management public, néanmoins sa concrétisation sur le

terrain nécessite plus d'effort en matière de formation de certain cadres au niveau national, et la généralisation immédiate des résultats de CAPDEL pour soutenir la capacité des acteurs locaux dans le développement local à titre d'exemple.

Mot clés: les collectivités locales, le nouveau management public, la gouvernance, la performance

I	الفهرس
IV	قائمة الأشكال
V	قائمة الجداول
VI	قائمة المصطلحات المفتاحية الواردة في البحث
أ	مقدمة
1	الفصل الأول: أساسيات حول الجماعات المحلية و الخدمات العمومية، وتنظيم الدولة.
2	تمهيد
3	المبحث الأول: تنظيم الدولة (المركزية واللامركزية)
4	المطلب الأول: المركزية الإدارية
7	المطلب الثاني: اللامركزية الإدارية
14	المبحث الثاني: ماهية الإدارة المحلية
15	المطلب الأول: مفهوم الإدارة المحلية، وأهدافها، وأسباب ظهورها
20	المطلب الثاني: معضلة التنمية المحلية، وكيفيات الحل
26	المبحث الثالث: ماهية الخدمة العمومية وطرق تسييرها
27	المطلب الأول: مفهوم الخدمة العمومية، أنواعها، خصائصها
30	المطلب الثاني: طرق تسيير الخدمة العمومية
40	خاتمة الفصل
41	الفصل الثاني: الأسس النظرية والمفاهيمية للتسيير العمومي الجديد
42	تمهيد
43	المبحث الأول: ماهية إدارة الأعمال والتسيير العمومي وأزمته
44	المطلب الأول: مفهوم إدارة الأعمال و مساهمات مختلف المدارس الفكرية فيه
47	المطلب الثاني: مفهوم التسيير العمومي و أزمة التسيير البيروقراطي

60	المبحث الثاني: التسيير العمومي الجديد المفهوم، ظروف النشأة و المبادئ
61	المطلب الأول: نشأة التسيير العمومي الجديد
65	المطلب الثاني: التسيير العمومي الجديد المرتكزات و الأدوات
69	المبحث الثالث: الحوكمة أحد مقومات التسيير العمومي الجديد لتحسين أداء مؤسسات القطاع العام
82	خاتمة الفصل
84	الفصل الثالث: تجارب بعض الدول في مجال التسيير العمومي (فرنسا و المغرب)
85	تمهيد
86	المبحث الأول: التجربة الفرنسية في مجال الإصلاح الإداري
87	المطلب الأول: الإصلاح الإداري في فرنسا
95	المطلب الثاني: إصلاح الإدارة المحلية الفرنسية
102	المبحث الثاني: التجربة المغربية في مجال الإصلاح الإداري
103	المطلب الأول: الإصلاح الإداري في المغرب
110	المطلب الثاني: إصلاح الإدارة المحلية في المغرب
120	خاتمة الفصل
122	الفصل الرابع: آفاق الجماعات المحلية الجزائرية في ظل التسيير العمومي الجديد
123	تمهيد
122	المبحث الأول: ماهية الجماعات المحلية في الجزائر
124	المطلب الأول: ماهية الولاية و البلدية، ومراحل تطورها.
141	المبحث الثاني: منهجية البحث وتقديم دراسة الحالة، تقديم وتحليل ومناقشة نتائج الدراسة

142	المطلب الأول: منهجية البحث
147	المطلب الثاني: تقديم الجماعات المحلية محل الدراسة، تقديم وتحليل ومناقشة نتائج الدراسة
167	المبحث الثالث: آفاق تطوير الإدارة المحلية انطلاقا من تجارب الدول السابقة في مجال التسيير العمومي الجديد
177	خاتمة الفصل الرابع
178	الخاتمة العامة
186	المراجع
204	الملاحق
213	فهرس المحتويات

1 - قائمة الجداول

رقم الصفحة	عنوان الجدول	رقم الجدول
12	أوجه المقارنة بين اللامركزية الإقليمية، اللامركزية المرفقية، و اللاتركيزية	الجدول (1-I)
64	أوجه الاختلاف بين التسيير العمومي الجديد و التسيير العمومي التقليدي	الجدول (1-II)
97	عدد البلديات ونسبة السكان التي تحتويها	الجدول (1-III)
119	أمثلة عن بعض الجهات و الأقاليم التابعة لها	الجدول (2-III)
147	مجتمع الدراسة وحجم العينة	الجدول (1-IV)
149	توزيع أفراد العينة حسب الخصائص الديمغرافية	الجدول (2- IV)
152	المتوسط الحسابي للأوزان و الاتجاه الموافق له	الجدول (3-IV)
153	استجابة عينة الدراسة حول بعد الخاص بالشفافية والمشاركة	الجدول (4- IV)
154	استجابة عينة الدراسة حول بعد الخاص باللامركزية	الجدول (5- IV)

156	استجابة عينة الدراسة حول بعد الخاص بالتخطيط الإستراتيجي	الجدول (6- IV)
158	استجابة عينة الدراسة حول بعد الخاص بالموارد البشري	الجدول (7- IV)
159	استجابة عينة الدراسة حول بعد الخاص المشاريع التنموية	الجدول (8- IV)
161	معامل ألفا كرونباخ لقياس ثبات أداة الدراسة	الجدول (9-IV)

2- قائمة الأشكال

رقم الصفحة	عنوان الشكل	رقم الشكل
47	عجلة التسيير	الشكل (1-II)
54	هرم ماسلو للحاجات	الشكل (2-II)
74	مبادئ الحوكمة	الشكل (3-II)
110	التنظيم الإداري للمغرب	الشكل (1-III)
150	التمثيل البياني لتوزيع العينة حسب الجنس	الشكل (1- IV)
150	التمثيل البياني لتوزيع العينة حسب السن	الشكل (2- IV)
151	التمثيل البياني لتوزيع عينة الدراسة حسب المستوى الدراسي	الشكل (3- IV)
170	تقسيم محفظة البرنامج	الشكل (4- IV)

3- قائمة المصطلحات المفتاحية الواردة في البحث:

التسيير (الإدارة): الطريقة العقلانية للتنسيق بين الموارد البشرية، المادية و المالية حسب السيرورة المتمثلة في التخطيط، التنظيم، الإدارة والرقابة على العمليات، قصد تحقيق أهداف المنظمة و المجتمع بالتوفيق بين مختلف الموارد.

الإدارة العمومية: كل هيئة عمومية، مركزية أو محلية أوكلت إليها السلطة السياسية وظيفة تلبية الحاجات العمومية على إختلاف صورها وزودتها بالوسائل اللازمة لذلك، وكذا أسلوب عملها وعلاقاتها فيما بينها وعلاقتها بالأفراد.

الخدمة العمومية: هي مهمة (غرض) عامة أو أداء خاص يقدم من قبل الدولة لجميع المواطنين لإستخدامها (للاستفادة منها).

التسيير العمومي: مجموعة نشاطات وأعمال منظمة تقوم بأدائها قوى بشرية تعينها السلطات الرسمية العامة وتوفر لها الإمكانيات المالية اللازمة بهدف تنفيذ الخطط الموضوعة لها وبالتالي تحقيق الأهداف العامة المرسومة لها، بأكبر كفاية إنتاجية وأقصر وقت وأقل تكلفة.

التسيير العمومي الجديد: عبارة عن فلسفة وأسلوب لإدارة المنشآت العمومية بروح وتقنيات ومنهجيات تطبق بنجاح في القطاع الخاص وتستند إلى نقلة نوعية في ثقافة الإدارة تؤكد على مركزية العميل (المواطن هو أساس العملية الإدارية) علاوة على تركيزها على المسؤولية على النتائج، وكذا التركيز على الأداء.

الجماعات المحلية (الإقليمية): أسلوب من أساليب التنظيم الإداري و الذي يعني توزيع الوظيفة الإدارية المنتخبة التي تمارس مهامها تحت رقابة هذه السلطات على المستوى المحلي.

الحوكمة: عملية قيادة وتوجيه شؤون منظمة ما، وذلك من خلال التنسيق، الاستشارة، المشاركة و الشفافية في إتخاذ القرارات.

البيروقراطية: هي ترجمة لكلمة «Bureaucracy» وهي تنقسم إلى قسمين «Bureau» وتعني المكتب و«Cracy» وتعني الحكم أو السلطة، وبالتالي فإن البيروقراطية تعني حكم أو سلطة المكتب، وللبيروقراطية معنيين، الأول إيجابي وهو المعنى الذي تبناه الألماني ماكس فيبر، و الذي من خلاله تعرف البيروقراطية على أنها النموذج المثالي للتنظيم و الذي يقوم على أساس من التقسيم الإداري و العمل المكتبي، أما المعنى الثاني فيتسم بالسلبية، حيث يعتبر البيروقراطية مصدرا للروتين و الجمود وتعقيد الإجراءات وصعوبة التعامل مع المواطنين.

المقدمة العامة

تمهيد

شهد موضوع الإصلاح الإداري اهتمام متزايد على الصعيدين الدولي و الوطني، نتيجة زيادة الضغوط الشعبية لتحسين الخدمات العمومية، وكذلك توصيات المنظمات الدولية (كصندوق النقد الدولي و البنك الدولي) لتكريس مبادئ الحوكمة و التي من بينها الشفافية والمشاركة و اللامركزية، لذا سعت العديد من الدول الصناعية الكبرى لترقية أداء مؤسسات قطاعها العام عبر الاستلهاً من أدوات التسيير المطبقة في القطاع الخاص نهاية سنوات السبعينيات وبداية الثمانينيات، و التي من بينها الإدارة بالنتائج عوض التسيير القائم على الوسائل، تكريس اللامركزية بمنح الاختصاصات للجانب اللامركزي ومنح الاستقلالية للمسؤولين على مختلف المستويات التنظيمية، وكذا الشراكة العمومية الخاصة لما توفره من عدة مزايا كسرعة إنجاز الهياكل.

هذا التيار الإصلاحى أصطلح عليه "التسيير العمومى الجديد" و الذى تم تجسيده ميدانيا في الدول الأنجلوسكسونية بداية، ثم توالى عدة دول على تطبيقه، كالجمهورية الفرنسية التي وضعت عدة ميكانيزمات ترجمت بقوانين كالقانون العضوي لقوانين المالية، وقانون اللامركزية، وكذا قانون التعاون الإقليمي، سعى منها لإحداث القطيعة مع النظام التقليدي البيروقراطي الذي أظهر محدوديته لتنتقل لنظام جديد مبني على تقييم النتائج و التسيير التشاركي و الشفافية والنوعية.

بعد النتائج الإيجابية التي حققها الإصلاح الإداري في الدول المتقدمة حاولت عدة دول سائرة في طريق النمو الانخراط في حركة إصلاحية لفائدة مؤسسات قطاعها العام، كالجزائر و المغرب عبر الاستلهاً من تجارب الدول السبّاقة في المجال كدول الإتحاد الأوروبي مثل فرنسا عبر سن قوانين تتشابه معها كونها صممت بالتعاون معها كالقانون العضوي لقوانين المالية الذي سنته المغرب في 2013 ، وقانون الشراكة العمومية الخاصة بالمغرب الذي صدر سنة 2014، وكذلك الجهوية المتقدمة سعى منها لتذليل الفوارق ما بين الأقاليم و التأسيس لسياسة إقليمية مشتركة.

يشهد التسيير العمومى بالجزائر في الآونة الأخيرة عدة تحولات ترجمتها مشاريع الإصلاح التي أطلقتها الدولة، بدأ من إصلاح أسمى القوانين و هو الدستور الذي صدر آخر تحديث له و المتمثل في دستور

2020 الذي عرض على الاستفتاء الشعبي، و الذي جاء بعدة أسس كمبادئ الحوكمة التي تجلت في عدة مواد تنص على تكريس الشفافية و المساءلة و الديمقراطية التشاركية، وكذا ضرورة خضوع المالية العمومية لقانون عضوي، حيث شهدت سنة 2023 صدور أول ميزانية في إطار القانون العضوي 15-18 المتعلق بقوانين المالية، قانون الجماعات الإقليمية كذلك سيشهد إصلاح لتضطلع الجماعات المحلية الجزائرية بمهامها الجديدة كترقية المقاولاتية. زيادة على القانون استقادت البلديات من برامج تكوينية نوعية أطلقتها وزارة الداخلية و الجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، في هذا الإطار أطلقت الوزارة برنامج كابدال سنة 2017 من خلال مقارنة نموذجية لعشر بلديات والذي سيختتم بنموذج جزائري للديمقراطية التشاركية يتم تعميمه على باقي بلديات الوطن.

1. الإشكالية الرئيسية

إنطلاقاً من كل ما سبق توصلنا إلى طرح الإشكالية التالية:

كيف يُمكن التسيير العمومي الجديد من تحقيق الفعالية في إدارة الجماعات المحلية في الجزائر؟

2. الأسئلة الفرعية:

قصد توضيح الإشكالية قمنا بصياغة الأسئلة الفرعية التالية:

- أ- هل التسيير الحالي للجماعات المحلية يستدعي اعتماد نمط تسييري آخر؟
- ب- هل يساهم التسيير العمومي الجديد في عصرنه الإدارة العمومية على مستوى الجماعات المحلية خاصة حوكمة القرارات و ترشيد النفقات؟
- ج- هل يتطلب إرساء التسيير العمومي الجديد في الجماعات المحلية كفاءات قيادية تختلف عن تلك المتوفرة حالياً؟
- د- ما هي المعوقات على المستوى الإستراتيجي و العملي التي لا تمكن من إرساء هذا النموذج التسييري في الجماعات المحلية في الجزائر؟

3. فرضيات الدراسة:

الفرضية الرئيسية:

يساهم التسيير العمومي الجديد بدرجة كبيرة في تحقيق الفعالية في إدارة الجماعات المحلية في الجزائر

الفرضيات الفرعية:

أ- التسيير الحالي للجماعات المحلية يستدعي اعتماد نمط آخر كون النمط الحالي غير فعال؛

ب- يساهم التسيير العمومي الجديد بدرجة كبيرة في عصنة الإدارة العمومية على مستوى الجماعات المحلية وبالتالي ترشيد الخدمات العمومية وحوكمة القرارات؛

ج- يتطلب إرساء المناجمنت الجديد توفر كفاءات قيادية تختلف عن المتوفرة حاليا؛

د- هناك الكثير من المعوقات على المستويين الاستراتيجي (ضرورة مجموعة من الشروط القانونية والتنظيمية) و العملي (على مستوى الجماعات المحلية) تعرقل تطبيق هذا النموذج التسييري في الجماعات المحلية.

4. أسباب ومبررات اختيار الموضوع:

هنالك عدة أسباب ومبررات أدت بنا إلى اختيار الموضوع وهي:

➤ الرغبة في التعرف على مقارنة التسيير العمومي الجديد وعلى أهم مبادئه و مقوماته التي يستند عليها؛

➤ قلة الرسائل و البحوث الجامعية التي تطرقت إلى هذا الموضوع، أي التي قامت بتسليط الضوء على إصلاح الإدارة المحلية الجزائرية من خلال نمط التسيير العمومي الجديد؛

➤ الرغبة في التعرف على تجارب الدول الأجنبية وحتى العربية التي استندت على فلسفة التسيير العمومي الجديد في إصلاح إدارتها عموما وجماعاتها المحلية (الإقليمية) خصوصا، من أجل الاستفادة منها بالجزائر.

5. أهمية البحث:

تكمن أهمية البحث كونها تناقش موضوع هام وحيوي وملح، حيث أن إصلاح إدارات الجماعات المحلية من المواضيع التي تهم الرأي العام كونها واجهة الدولة وخدماتها العمومية هي ذات أولوية بالنسبة لمواطنيها، لذلك أداءها بمتغيره ذو وزن بالنسبة للمواطنين والدولة، فالجماعات المحلية بالجزائر أثبتت ضعف فعاليتها فمواطني مناطق الظل عينة على ضعف خدماتها العمومية إن لم نقل انعدامها، لذلك يعتبر التسيير العمومي الجديد بمبادئه كالحوكمة إحدى مقاربات الإصلاح الإداري التي يمكن الاستناد عليها لترقية أداء الجماعات المحلية الجزائرية.

6. أهداف البحث:

يسعى البحث إلى تحقيق الأهداف التالية:

- ✓ تقديم إطار مفاهيمي للتسيير العمومي الجديد، و التعرف على مضمونه وأهم مبادئه؛
- ✓ إبراز الدور الذي يلعبه التسيير العمومي الجديد كنموذج يُمكن الجماعات المحلية من تحسين نوعية خدماتها وحوكمة قراراتها عن طريق تطبيق بعض أدوات التسيير العمومي الجديد؛
- ✓ التعرف على أهم الإصلاحات الإدارية التي مست الإدارة عموما و الإدارة المحلية خصوصا بالجزائر؛
- ✓ تسليط الضوء على تجارب بعض الدول في مجال الإصلاح الإداري التي استندت على النمط الجديد للتسيير العمومي، ومحاولة الاستفادة من تجاربها في ميدان إصلاح الإدارة العمومية و المحلية؛
- ✓ تسليط الضوء على الجماعات المحلية وكذا المفاهيم المرتبطة بها كالحوكمة المحلية، والتنمية المحلية.

7. التوقع الإستيمولوجي و المنهجية العامة للبحث:

تضم كل من الفلسفة الإستيمولوجية، المقاربة ومنهجية البحث، إستراتيجية الدراسة الميدانية، وأدوات جمع البيانات.

1.7 الفلسفة الإستمولوجية:

ينتمي بحثنا إلى الفلسفة الواقعية (realism) حيث نقوم هذه الأخيرة على فكرة مفادها أن ما نتلقاه حواسنا من معلومات ومعارف هو الواقع، ونقوم هذه الفلسفة على استعمال الملاحظة في البحث للاطلاع على واقع الظاهرة المدروسة ومكوناتها بدون القيام بتجارب أو عمليات تأثير عليها، وللفلسفة الواقعية نوعان: الواقعية المباشرة (direct realism) التي تقوم على ملاحظة الظاهرة المدروسة ومكوناتها واستخلاص المعلومات و المعارف من هذه الملاحظة، و الواقعية النقدية (critical realism) و التي سنعتمد عليها، و التي تذهب إلى ابعاد من ملاحظة الظاهرة المدروسة لتركز على اكتساب معلومات أو معارف أخرى ذات علاقة بتلك الظاهرة كأسباب نشوئها، طبيعة العلاقة بين مكوناتها ومدى أهميتها.

2.7 مقارنة البحث:

سوف يتم الاعتماد على مقارنة الاستنباط الافتراضي (Hypothetico-deductive approach) في بحثنا، حيث تركز هذه المقاربة على الأفكار التي ستنم دراستها لاختبارها وتبريرها، كما تناسب هذه المقاربة بحثنا كون إشكالية دراستنا مستوحاة من الإطار النظري لدراستنا، إذ وبعد وضع الفرضيات التي تخص الظاهرة التي سندرسها نعمل بعد ذلك على اختبار تلك الفرضيات في ارض الواقع و الخروج بنتائج تتعلق بإشكاليتنا. يتم البحث العلمي وفق مقارنة الاستنباط الافتراضي في الخطوات التالية:

- 1- الملاحظة؛
- 2- جمع المعطيات الأولية حول الظاهرة (الجانب النظري)؛
- 3- تشكيل النظرية؛
- 4- وضع الفرضيات؛
- 5- جمع البيانات اللازمة للدراسة (الاستبيان و المقابلة)؛
- 6- تحليل البيانات؛
- 7- الاستنباط، أي الوصول إلى نتائج وترجمتها وفقا لنظريات أو حقائق معممة خاصة بالظاهرة المدروسة.

3.7 منهجية البحث:

إن المتطلبات الأساسية للبحث العلمي بمختلف مراحله، تستدعي منا استخدام المناهج المختلفة لكي نتمكن من بلوغ أهداف دراستنا ومعالجة إشكالية أطروحتنا، لذلك اتبعنا عدة مناهج وهي:

المنهج الوصفي التحليلي: تم الاستعانة بالمنهجين الوصفي و التحليلي لعرض مختلف المفاهيم المتعلقة بالجماعات المحلية وكذا مقارنة التسيير العمومي الجديد من خلال القيام بمسح مكتبي لمختلف مصادر المعلومات كالمجلات و المداخلات المقدمة في المؤتمرات و الملتقيات الوطنية والدولية، وكذا الأطروحات و الكتب المتوفرة في قواعد البيانات وكذا الموجودة على مستوى المكتبات، وكذا قمنا بدراسة العلاقة مابين المقاربة الجديدة للتسيير العمومي و الأداء على مستوى الإدارات العمومية عموما والجماعات المحلية خصوصا.

المنهج التاريخي: تم الاستعانة بهذا المنهج في بعض مواطن هذه الدراسة التي استوجبت منا ذلك، كمراحل الإصلاح الإداري التي سيتم ذكرها بصفة كرونولوجية.

منهج تحليل المضمون: من خلال تحليل القوانين الحالية التي تخص طرق تسيير المرفق العام وكذا تلك الخاصة بالجماعات المحلية، وأيضا تحليل مشاريع القوانين بالإضافة إلى تحليل الوثائق التي لها علاقة بالنمط الجديد للتسيير العمومي وكذا إدارة الجماعات المحلية.

4.7 إستراتيجية الدراسة الميدانية:

بعد تحديد الفلسفة الابستمولوجية للبحث و المقاربة و المنهج المناسبين، نتوجه إلى تحديد الإستراتيجية التي سننتهجها لإتمام البحث، ويراد بمصطلح "إستراتيجية" هنا الطريقة التي من خلالها سنقوم بالدراسة الميدانية و التي تؤدي إلى اختيار أدوات جمع البيانات من مكان الدراسة الميدانية، وفي بحثنا سيتم الاعتماد على دراسة الحالة و المتمثلة في ثلاث جماعات محلية.

5.7 أدوات جمع البيانات:

نظرا لتشعب التسيير على مستوى الجماعات المحلية وتعقده وارتباطه بعدة جوانب منها السياسية كوجود هيئة منتخبة، وكذا أمور إدارية كوجود هيئة تنفيذية ممثلة في مختلف المديريات و كذا الإدارة المحلية في حد ذاتها، وكذا بروز طرف آخر مؤخرا في رسم التنمية المحلية وهو المجتمع المدني، تم الاعتماد على أداتين

لجمع البيانات وهما الاستبيان و المقابلة (نصف موجهة) مع عدد من المنتخبين وكذا إطارات الإدارة المحلية، بالإضافة إلى فاعلي المجتمع المدني بالجماعات المحلية محل الدراسة في سبيل معرفة آرائهم حول واقع وآفاق التسيير العمومي المحلي في خضم التحولات التي يشهدها .

8. حدود البحث:

تم إنجاز البحث ضمن الحدود المكانية و الزمنية و البشرية كالتالي:

1.8 الحدود المكانية:

تم إجراء الدراسة على ثلاث جماعات محلية وهي:بلدية القديد، بلدية الجلفة، ولاية الجلفة.

2.8 الحدود الزمنية:

أنجزنا الجانب الميداني لدراستنا مابين شهر أفريل 2023 وسبتمبر 2023 أي بعد ثمانية عشر شهر من الانتخابات المحلية لـ 27 نوفمبر 2021، مما سمح لنا بإجراء دراسة مع مجالس قضت حوالي ثمانية عشر شهر على رأس جماعاتها المحلية، كما تجدر الإشارة إلى أن هنالك مجالس بها منتخبون قضوا أكثر من عهدة بها.

3.8 الحدود البشرية:

تكونت عينة الدراسة من 50 شخص مابين موظف ومنتخب في المجلسين الشعبيين البلدي و الولائي للجماعات المحلية محل الدراسة وقد ركزنا على الأشخاص التي يتدخلون في اتخاذ القرار على المستوى المحلي، بالإضافة إلى مقابلات مع عدد من فاعلي المجتمع المحلي و المقدر عددهم تسعة أشخاص.

9. الدراسات السابقة:

الدراسة الأولى: أطروحة دكتوراه

تيشات سلوى، آفاق الوظيفة العمومية في ظل تطبيق المناجمنت العمومي الجديد بالنظر إلى بعض التجارب الأجنبية (نيوزيلندا، فرنسا، والولايات المتحدة الأمريكية)، قسم علوم التسيير، جامعة محمد بوقرة بومرداس، 2015.

حاولت هذه الدراسة الإجابة على إشكالية مدى إمكانية توفيق الوظيفة العمومية الجزائرية بين حتميات الأداء الناجع وحتميات المساواة وفقا للمناجمنت العمومي الجديد، وقد عالجت الدراسة أيضا الإصلاحات التي مست الوظيفة العمومية في ظل حتمية التغيير التي يفرضها واقع التسيير الذي يركز على النتائج، كما سلطت الضوء أيضا على مساهمات المناجمنت العمومي الجديد في الوظيفة العمومية خصوصا فيما يتعلق بتسيير الموارد البشرية.

توصلت الدراسة إلى أن التغيير كان لا بد منه، وذلك لأن الدولة عانت من تزايد النفقات العمومية المتزايدة بالإضافة إلى أن متطلبات الوظيفة العصرية تفرض تحسين كفاءة المورد البشري عن التكوين حتى تستطيع الدولة مواكبة التغيرات التي تطرأ على البيئة وتحسين جودة الخدمة العمومية وتحقيق التنمية المجتمعية المنشودة، ولهذا الغرض اقترحت مجموعة من التوصيات أهمها:

- ضرورة تكييف الوظيفة العمومية الجزائرية مع التغيرات التي أصبحت تفرضها البيئة؛
- ضرورة اعتماد الإدارة العمومية على معيار الأداء في التسيير العمومي والانتقال من العمل بمنطق الوسائل إلى العمل بمنطق النتائج؛
- تبني الإدارة الإستراتيجية للموارد البشرية العمومية من خلال الانتقال بها من إدارة المستخدمين إلى إدارة الموارد البشرية بالمعنى الإستراتيجي من خلال تبني آلية التسيير التقديري للوظائف وتعزيز التكوين؛

الدراسة الثانية: ماجستير

عطار نادية، التسيير العمومي الجديد كأداة لتحسين القطاع العام، التجربة الجزائرية في مجال تفويض تسيير المياه. فرع: العلوم الاقتصادية، تخصص تسيير المالية العامة، جامعة أبي بكر بلقايد بتلمسان، الجزائر، 2015.

تمحورت إشكالية هذه الدراسة حول مدى مساهمة التسيير العمومي الجديد في تحسين أداة الخدمة العمومية، خلصت الدراسة إلى أن التغيير الجوهري في أساليب إدارة الخدمة العامة وفق نظرية التسيير

العمومي الجديد يكمن في اعتبار مستهلكي الخدمة العامة زبائن واعيين يتم التعامل معهم وفق مفاهيم وقيم تجارية مع انتهاج لامركزية التسيير، التعامل بمفهوم الوكالات، العقود الخدمية، وما يصاحبها من استخدام لأنظمة تفويض السلطات و التقييم والأداء المناسبين وكذا الأنظمة المعلوماتية المستخدمة للتكنولوجيات الحديثة.

كما خلصت الدراسة إلى أن تسيير الموارد المائية شهد تغييرات وإصلاحات اقتصادية و اجتماعية ومؤسسية وتقنية على الصعيد العالمي على إثر الشح الذي عرفه المخزون المائي والطلب المتزايد تحت ضغط التطورات الكبيرة التي عرفتها الجزائر والنمو الديمغرافي وتدني جودة الموارد المائية، وقد فرضت العديد من العوامل التسييرية تجربة أنماط أخرى من التسيير، كتفويض تسيير الخدمات العمومية للمياه.

من خلال التجربة التي خاضتها الجزائر في مجال تفويض تسيير الخدمات العمومية للمياه والتطهير نجد أن الشركات التي فوض لها تسيير الخدمات العمومية، وقد أدخلت هذه الشركات جملة من التحسينات الهامة في مجال نوعية الخدمات المقدمة، وأشارت الدراسة أنه بصفة عامة قد تحقق الكثير من الأهداف المرجوة من هذه العقود، وأشارت أيضا أن الخبرات الميدانية المتعلقة بالإصلاح على مستوى إدارة الخدمات العامة في العديد من الدول الأوروبية توضح الاتجاه اللافت نحو ثقافة النتائج.

الدراسة الثالثة: مقالة

أحمد بوشارب، أحمد بن يوسف، كنزة بن غالية، نجاعة التسيير في الجماعات المحلية الجزائرية على ضوء مقتضيات التسيير العمومي الحديث، مجلة آراء للعلوم للدراسات الإقتصادية والإدارية(JAEAS)، المجلد 01، العدد 01، سنة 2019.

سلطت هذه الورقة البحثية الضوء على مفهوم نجاعة التسيير وفلسفة التسيير العمومي الحديث التي تهدف إلى تحقيق فعالية ونجاعة الأداء في القطاع العام، وعرضت الدراسة أيضا مدى وجود الأبعاد المختلفة للنجاعة في الجماعات المحلية الجزائرية ومدى توفر أبعاد التسيير العمومي الحديث، وخلصت إلى وجود جهود مختلفة للإصلاح والتطوير لكن في غياب أهداف محددة وتوالي عمليات الإصلاح في غياب استمرارية

واضحة، وتغليب للبعد المركزي في الإصلاح على اللامركزية التي تعتبر ضرورية في التسيير العمومي الحديث، مما دفع الباحثين إلى الخروج بعدة توصيات منها:

- ضرورة الاسترشاد بالتجارب الرائدة عالميا وإقليميا في الإصلاح و التطوير في القطاع العام؛
 - منح أكثر حرية للجماعات المحلية في تصور مناهج وجهود الإصلاح و العمل على ترسيمها في القوانين ذات العلاقة؛
 - تفعيل دور القطاع الخاص في مرافقة الجماعات المحلية في المشاريع و الخدمات العمومية، وإعادة ضبط وتدقيق مجال تدخل السلطات العمومية المحلية؛
 - ترقية الإدارة الإلكترونية على المستوى المحلي وتشجيع تطوير الحلول التكنولوجية محليا.
- تتبع أهمية دراستنا مقارنة مع الدراسات السابقة في كونها أنها أتت في ظروف إستثنائية ميزتها موجة الإصلاحات التي أطلقتها الجزائر بدأ من الإصلاح الدستوري مرورا بسن القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية ووصولاً إلى إصلاح قانون الجماعات الإقليمية، كذلك كونها تتعمق في دراسة الإدارة المحلية وطبيعة العلاقة ما بينها وبين المواطن وضرورة إشراكه، كذلك بحثنا لا يتوقف على دراسة واقع تسيير الإدارة المحلية من وجه الموظفين والمنتخبين و المجتمع المدني فحسب، بل يذهب إلى اقتراح آليات تحسين فعالية التسيير المحلي من خلال دراسة تجارب الدول التي اخترناها و التي تتشابه مع النظام السياسي و الإداري الجزائري.

10. صعوبات البحث:

لا يخلو أي عمل أو أي بحث من الصعوبات، حيث من خلال إنجازنا لهذه الدراسة واجهتنا بعض الصعوبات نذكر منها:

- نقص المراجع التي تربط مابين التسيير العمومي الجديد والجماعات المحلية، فجل المراجع التي وجدناها تتكلم عن التسيير العمومي الجديد و الإدارة العمومية بشكل عام؛

- قلة المراجع التي تتحدث عن نمط التسيير العمومي الجديد باللغة العربية، مما دفعنا إلى اللجوء إلى المراجع باللغة الأجنبية وترجمتها مما شكل لنا عمل إضافيا، خاصة خلال الفصل الذي خصصناه لإبراز التجربة الفرنسية والمغربية في الإصلاح الإداري؛
- تنوع المجالات العلمية التي تحكم التسيير العمومي و الجماعات المحلية، حيث نجد أن الكتابات المتعلقة بهذين المفهومين يندرجون ضمن ميادين مختلفة كالعلوم القانونية والعلوم السياسية وحتى العلوم المالية، مما حتم علينا الاستناد إلى الكتابات في تلك المجالات وفهم مصطلحاتها؛
- عدم تفتح الإدارة الجزائرية و المحلية مما صعب علينا الحصول على المعطيات الضرورية لإنجاز دراستنا.

11. تقسيمات البحث:

من أجل التمكن من الإجابة على إشكالية دراستنا واختبار فرضياتها، سيتم الاعتماد على الطريقة الكلاسيكية (الأنجلوسكسونية) والقائمة على الفصول، وهذا نظرا لسهولة استخدامها ووضوحها، وقد تم الاعتماد على خطة البحث التالية والمقسمة إلى أربعة فصول:

الفصل الأول: أساسيات حول الجماعات المحلية و الخدمات العمومية، وتنظيم الدولة.

سلطنا الضوء في هذا الفصل على ماهية الجماعات المحلية و الدور الذي تلعبه في تنزيل السياسات العمومية للدولة وتوفير الخدمات العمومية لسكانها، وكذا تطرقنا في هذا الفصل أيضا إلى طرق تسيير الخدمات العمومية التي ما فتأت تتزايد مما حتم على الدولة الاستعانة بطرق حديثة لتوفيرها كالشراكة العمومية الخاصة التي تعد استجابة لتقليص دور الدولة و الاتجاه نحو لامركزية أكثر وخصوصة أوسع.

الفصل الثاني: الأسس النظرية والمفاهيمية للتسيير العمومي الجديد

أبرزنا في هذا الفصل مفهوم النمط الجديد للتسيير العمومي، وأوضحنا مبادئه وخصائصه وأدواته، وأسباب ظهوره و الذي يقوم على محاكاة أساليب التسيير في القطاع الخاص، لذلك أبرزنا كذلك مفهوم التسيير و مساهمات المدراس الفكرية فيه، وفي ختام الفصل سلطنا الضوء على ماهية الحوكمة التي تعد إحدى الاتجاهات الحديثة في التسيير العمومي.

الفصل الثالث: تجارب بعض الدول في مجال التسيير العمومي (فرنسا و المغرب)

تطرقنا في هذا الفصل إلى تجربتين في مجال الإصلاح الإداري الذي كان التسيير العمومي الجديد مقاربتة، التجربة الفرنسية التي شهدت عدة محطات إصلاحية هامة كقوانين اللامركزية و القانون العضوي لقوانين المالية وكذا قانون التعاون الجمهوري والشاركة العمومية الخاصة، وتناولنا أيضا في هذا الفصل التجربة المغربية التي تعتبر نموذج إقليمي للإصلاح الإداري حسب البنك الدولي، و التي قامت بتحديث إدارتها عبر الاستلها من نمط التسيير العمومي الجديد، وحاولنا من خلال التجربتين التركيز على إصلاح إدارة الجماعات الإقليمية في الدولتين.

الفصل الرابع: آفاق الجماعات المحلية الجزائرية في ظل التسيير العمومي الجديد

سلطنا الضوء في هذا الفصل على القوانين التي حكمت الجماعات الإقليمية منذ الاستقلال إلى غاية قوانين سنتي 2011 و 2012 المتعلقة بالبلدية والولاية على التوالي، بالإضافة إلى ذلك تطرقنا إلى مشاريع قوانين الجماعات المحلية التي ستصدر قريبا، بالإضافة إلى مختلف دساتير الجزائر التي سلطنا فيها الضوء على المواد التي تشير إلى مبادئ الحوكمة و كذلك إلى الجماعات المحلية ، كما ركزنا على الإصلاح الدستوري الأخير الذي عرض على الاستفتاء الشعبي في 1 نوفمبر 2020 ، كما قمنا بدراسة ميدانية لجمع البيانات (استخدمنا الاستبيان والمقابلة) للتعرف على واقع النظام الحالي للتسيير العمومي المحلي كما سلطنا الضوء على مشروع كابدال لترقية الديمقراطية التشاركية، كما ختمنا الفصل بتوصيات لإصلاح إدارة الجماعات المحلية تم استلهاها من تجربتي الجمهورية الفرنسية والمغرب.

1

الفصل الأول: أساسيات حول الجماعات المحلية و الخدمات العمومية، وتنظيم الدولة.

تمهيد

لقد تميزت المجتمعات القديمة وكذا المستقلة حديثا بظاهرة تركيز السلطة بجميع أنواعها وجوانبها في يد الدولة وذلك لضمان قوة الدولة، ووحدة ترابها وتأمينها من كل خطر، لكن نتيجة زيادة وظائفها أضحت الدولة المعاصرة لا تستطيع أداء مهامها بالنحو المطلوب وخدمة المواطن بالمستوى المأمول، لذلك سعت الدولة لإيجاد أساليب أخرى في الإدارة تساعد على تحقيق التنمية الوطنية وإنجاز سياستها العمومية.

بحثت الدولة المعاصرة على التنظيم الإداري الأمثل لتسيير مواردها وإنجاز مهامها، الذي ينقسم بدوره إلى صورتين وهما المركزية و اللامركزية، يمتلك كل منهما جوانب إيجابية وسلبية، حيث أن اللامركزية تعتبر التنظيم الإداري الذي انبثق منه مصطلح الإدارة المحلية، والتي تعني تقسيم السلطة بينها وبين الإدارة المركزية في العاصمة، وتسعى لتقريب الإدارة من المواطن وخدمته من خلال تطبيق طرق تسيير الخدمة العمومية المختلفة والمتمثلة في: التسيير المباشر، المؤسسة العمومية، وكذا التسيير المفوض و الذي ينقسم بدوره إلى أربعة أقسام وهي: الامتياز، الإيجار، الوكالة المحفزة، عقد التسيير.

ولتسليط الضوء على النقاط آنفة الذكر تم تقسيم الفصل إلى ثلاثة مباحث:

المبحث الأول: تنظيم الدولة (المركزية واللامركزية)؛

المبحث الثاني: ماهية الإدارة المحلية؛

المبحث الثالث: ماهية الخدمة العمومية وطرق تسييرها.

المبحث الأول: تنظيم الدولة (اللامركزية والمركزية)

تعتبر الإدارة المحلية إحدى أساليب التنظيم الإداري للدولة، تسعى من خلالها هذه الأخيرة تحقيق التنمية الاجتماعية و الاقتصادية للسكان المحليين، وتعرف -الإدارة المحلية- بأنها توزيع الوظيفة الإدارية بين الإدارة المركزية التي تعنى بالاختصاصات ذات البعد الوطني كرسم السياسات العمومية والدفاع، والاختصاصات ذات البعد السيادي، بينما تعهد للهيئات المنتخبة أو المعينة على المستوى المحلي تنفيذ الاختصاصات ذات البعد المحلي، في الصفحات الآتية سنسلط الضوء على المركزية واللامركزية باعتبارهم المبدأ الذي انبثق منهما مصطلح الإدارة المحلية لذلك تم تقسيم المبحث إلى مطلبين وهما:

المطلب الأول: المركزية الإدارية؛

المطلب الثاني: اللامركزية الإدارية.

المطلب الأول: المركزية الإدارية

رافقت هذه الصورة التنظيم الإداري للدولة حديثة النشأة لما لها من ايجابيات سمحت لها ببسط نفوذها وهيمنتها على كامل مناطق إقليمها، وينقسم هذا الشكل من التنظيم الإداري للدولة إلى صورتين حسب درجة تركيز السلطة بين الحكومة و ممثليها في باقي الأقاليم.

سنسلط الضوء في هذا المطلب على المركزية الإدارية و صورها المتمثلة في التمرکز وعدم التمرکز، كما سنستعرض جوانبها الإيجابية وحدودها.

1- تعريف المركزية الإدارية:

يمكن تعريف المركزية بأن يعهد بكل المهام و الوظائف الإدارية إلى السلطة التنفيذية (الحكومة) في العاصمة التي يعود إليها أمر البث النهائي في القضايا و الأمور الإدارية، وقد تفوض بعض الاختصاصات لممثليها ومندوبيها على مستوى العمالات و الأقاليم، وبمقتضى هذا يتكلف الوزراء بالوظيفة الإدارية للدولة بصفة مباشرة أو غير مباشرة دون أن يشركوا في ذلك هيئات أخرى، أي تتجه الدولة في تسيير المرافق العمومية وتصريف الأمور إلى حصر جميع الاختصاصات في يد الإدارة المركزية في العاصمة حيث تعرض عليها كل صغيرة وكبيرة وتبث في كل مسألة¹.

و تعرف أيضا المركزية الإدارية بأنها جمع مظاهر النشاط الإداري بيد السلطة المركزية التي تمارسه في جميع أنحاء الدولة، وعلى جهاز الحكومة المركزية في العاصمة وفروعه في مختلف المناطق القيام بإنجاز كافة الوظائف²، أي ربط كل المرافق العمومية بمركز واحد ووحيد يتمثل في الدولة، وتعرف أيضا بأنها حصر مظاهر النشاط الإداري في يد سلطة إدارية واحدة يطلق عليها غالبا الحكومة تباشره بنفسها من عاصمة البلاد أو بالمشاركة مع ممثليها في الأقاليم. المركزية صاحبت الدول حديثة النشأة و حديثة الاستقلال وذلك بسبب نقص خبرة المسيرين في المستويات الدنيا هذا من جهة، و من جهة أخرى لتلبية رغبة أصحاب القيادة في المستويات العليا بتجنب الأخطاء التي قد تصدر من المسيرين في المستويات الدنيا.

¹مدوح أحمد، نجيمي عبد الرحمان، نجيمي نعا، المركزية الإدارية وعلاقتها بالإدارة العامة، مجلة دراسات اقتصادية، العدد 24، الطبعة 1، الجزائر، ص 194.

²أيمن عودة المعاني، الإدارة العامة الحديثة، دار وائل للنشر، الطبعة الثالثة، الأردن، 2013، ص 47.

2- صور المركزية:

كما أشرنا آنفا المركزية تتسم بتجميع الاختصاصات بيد السلطة المركزية، غير هذا التجميع يتفاوت وبذلك تصبح للمركزية صورتان وهما: التركيز الإداري، وعدم التركيز الإداري.

2-1- التركيز الإداري:

تعد هذه الصورة من صور التنظيم الإداري المركزي الأقدم ظهوراً، وتتمثل في تركيز جميع مظاهر السلطة الإدارية في يد الحكومة المركزية في العاصمة، إذ يجمع ممثلو الحكومة في العاصمة مظاهر السلطة الإدارية، حيث لا يترك لممثليها أي سلطة خاصة في تصريف شؤون أقاليمهم، ويتعين عليهم دوما الرجوع للسلطة المركزية في العاصمة بغية اتخاذ القرارات الإدارية، ولا يتنافى مع هذا أن يكون للسلطات المركزية في العاصمة موظفون يمثلونها في أقاليم الدولة ما داموا لا يتمتعون بأي سلطة إدارية ذاتية¹، كما يعتبر أسلوب من أساليب الإدارة صاحب فترات تاريخية قديمة كانت فيها مهام الدولة تقتصر على تحصيل الجباية، والقيام بمهام الأمن داخليا وخارجيا، حيث كان الموظفون الحكوميون يركزون كل السلطات بأيديهم، وعلى ممثليهم في الأقاليم الرجوع إليهم قبل اتخاذ أي قرار².

2-2- عدم التركيز الإداري:

هو عملية نقل بعض صلاحيات الموظفين الحكوميين في العاصمة إلى موظفين محليين في الأقاليم، يقومون على إدارة فروع بعض الوزارات الحكومية في الأقاليم المحلية، وقد تلجأ هذه الدول إلى هذا الخيار مع تزايد المهام الإدارية للحكومة واتساع رقعة الدولة وتباعد أقاليمها عن العاصمة³.

كما يشير عدم التمرکز إلى شكل لإعادة توزيع السلطة داخل هياكل الدولة، يتمثل في نقل هيئات وإدارات من المركز إلى الإقليم، لكن مبدئياً نقل سلطات اتخاذ القرار يستلزم تزويد مسؤولي نظام عدم التمرکز بالوسائل و الأدوات التي تمكنهم من اتخاذ القرارات، وفي ما يخص ميدان علوم التسيير عدم

¹ سناء قاسم محمد حسبياء، واقع وإستراتيجيات تطوير الإدارة المحلية في الاراضي الفلسطينية، جامعة النجاح الوطنية، كلية الدراسات العليا، ماجستير في التخطيط و الحضري و الإقليمي، نابلس فلسطين، 2006، ص ص 20 21.

² Muhammad Mahmoud al-Tabanah and Samir Muhammad Abdel-Wahab, "Local Governance in the Arab World and Development Trends", Arab Administrative Development Organization, Research and Studies, Jordan, 2005, pp. 11-12

³ Ibem, pp 11-12.

التمركز هي سياسة تهدف إلى ترشيد ممارسة اختصاصات الدولة، من خلال تهيئة العلاقات ما بين المركز والإقليم باتجاه تفويض أكبر للصلاحيات للمستويات الغير ممرضة، كما يسمح كذلك عدم التمركز بتقريب الإدارة من الإداريين، كما تمكن كذلك من ترقية ثقافة المواطنة التي تستدعي الأخذ بعين الاعتبار حق المواطن في خدمة عمومية محلية ذات نوعية، كذلك يصرف اهتمام السلطات المركزية نحو الأمور ذات الأهمية و البعد الوطني، كما تسمح كذلك للهيئات اللامركزية بوضع وسطاء قادرين على إعانتهم في انجاز مهامهم وتنفيذ السياسة الوطنية و تنسيقها¹.

3- مزايا وحدود المركزية:²

لا يمكن القطع بأن نظام المركزية يملك جوانب سلبية حصراً، بل لديه جوانب إيجابية لا يمكن إغفالها يمكن ذكرها فيما يأتي:

3-1- مزايا المركزية:

-سهولة التنسيق وتوحيد السياسات و الممارسات بين الإدارات المختلفة؛

-التشغيل الاقتصادي الأمثل للإمكانات و الموارد المتاحة؛

-صحة القرارات المتخذة نتيجة استغلال الخدمات الاستشارية المتخصصة؛

-عدم حدوث ازدواجية في القرارات، وسهولة إجراء الرقابة.

3-2- حدود المركزية:

-عدم تكوين صفا ثان أو تنمية طبقة بديلة من متخذي القرارات في المنظمة؛

-انخفاض الروح المعنوية للرؤساء على المستويات الإدارية السفلى نتيجة عدم تحملهم للمسؤولية؛

¹ EL ALOUI MEHDI, 60 ans de gestion du service public local au Maroc : Eléments de réflexion à l'aune des réformes de la décentralisation et de la déconcentration, Revue Organisation et Territoires n°4, Maroc, Septembre 2019, p4.

² خالد بن فيحان المنديل، المركزية واللامركزية في إتخاذ القرار وعلاقتها بالأداء الوظيفي "دراسة ميدانية على المؤسسات الإصلاحية بمدينة الرياض"، دراسة ماجستير، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، كلية الدراسات العليا، قسم العلوم الإدارية، الرياض السعودية، 2004، ص ص 14 17.

- إغفال متخذ القرار في المستوى الأعلى عن بعض العوامل الهامة التي تعيشها المستويات الدنيا؛
- خطورة القرار الفاشل تمتد لتشمل قطاعا كبيرا أو المنظمة بأكملها؛
- قد تؤدي المركزية إلى نوع من الإتكالية أو الاعتماد عند أعضاء المستويات الإدارية الأدنى، فلا يتصرفون في أي موقف انتظارا للقرار من الإدارة العليا، الأمر الذي يعطل الابتكار ويضيع الأفكار الجديدة.

المطلب الثاني: اللامركزية الإدارية

تعتبر الصورة المقابلة للمركزية، وإحدى مبادئ الحوكمة التي كثرت فيها الكتابات و البحوث في الوقت الراهن سواء من المؤسسات الدولية كصندوق النقد الدولي و البنك الدولي وهيئة الأمم المتحدة، وكذا من طرف الباحثين في عدة مجالات كالعلوم السياسية و القانون و علم الإدارة.

1- تعريف اللامركزية:

اللامركزية من المفاهيم الشائعة الاستخدام سواء في علم التسيير أو العلوم السياسية، وأيضا على المستوى الأكاديمي أو العملي، على مستوى الدولة أو المؤسسات، فإذا أردنا على مستوى المؤسسة أن نعرف درجة اللامركزية، فعلينا أن ننظر في هيكلها التنظيمي فكلما كان هنالك تفويض أكثر للسلطات من المستويات العليا إلى المستويات الدنيا هنالك لامركزية أكبر و العكس صحيح، كلما كان تجميع للسلطات في المستويات العليا كانت درجة اللامركزية أقل، أما على مستوى التنظيم الإداري للدولة فينظر لها بنفس المنطق كلما كان هنالك تفويض أكبر للسلطات ونقل أكثر للاختصاصات (compétences) من الدولة للجماعات المحلية مع تمتعها بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة للقيام بتلك الاختصاصات يمكن القول أننا أمام نظام لامركزي.

تعرف اللامركزية بأنها نقل اختصاصات وامتيازات من الدولة إلى وحدات محلية في سبيل تحقيق تسيير أفضل للموارد المتاحة وإلى إدارة فعالة للمؤسسات العمومية¹، وتعتبر أداة تسعى من خلالها الدولة تحقيق مجموعة من الأهداف كانتخاب كوادر بشرية يلبيون مطالب الساكنة المحليين بفعالية وبسرعة

¹ ذبيح حاتم، le processus de décentralisation et le développement locale en Algérie défis et perspectives، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية و السياسية، العدد الأول، الجزائر، مارس 2016، ص 157.

وبفاعلية دون الحاجة لانتظار رد السلطات المركزية، وتمكين المواطنين من المشاركة في تسيير شؤونهم العمومية في إطار ما يسمى بالديمقراطية التشاركية (اللامركزية الإقليمية)، وإلى تحقيق التمكين الإداري مما يسمح لمسيري المؤسسات العمومية من تجبير طاقاتهم وإبداعاتهم (اللامركزية المرفقية).

تعرف اللامركزية أيضا بأنها توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين هيئات محلية أو مصلحة مستقلة، وهنا يتبين لنا أن النظام المركزي يقابله تماما النظام اللامركزي، إذا الأول يعتمد على ظاهرة تركيز الوظيفة الإدارية، والثاني يقوم على توزيعها¹.

2- أشكال اللامركزية:

إذا كانت اللامركزية الإدارية تعني تقاسم الاختصاصات بين السلطة المركزية وبين وحدات مستقلة محلية، فهي تنقسم إلى صورتين، وهما: اللامركزية الإقليمية واللامركزية المرفقية (المصلحية).

2-1- اللامركزية الإقليمية:

اللامركزية الإقليمية هي الاعتراف بالشخصية المعنوية العامة لجزء من إقليم الدولة كالمدين أو البلديات، بما يترتب على ذلك من استقلال في القيام برعاية المصالح المحلية التي يعترف بها المشرع لهذا الإقليم عن طريق مرافقه المحلية التي يحددها القانون في بيانه لاختصاصات الهيئات المحلية²، وتعني أيضا وجود وحدات إقليمية مستقلة إداريا وماليا تمكنها من أداء مهامها وتحقيق أهدافها في حدود الوصاية الإدارية في إقليم محلي أو منطقة محلية من الدولة، وهذه الوحدات تتميز بتمتعها بالشخصية المعنوية تمثلها مجالس محلية منتخبة ومختارة من قبل سكانها كالمجالس البلدية³، بعبارة أخرى يقصد بها تنظيم الإدارة في الدولة يكون مبني على قاعدة تعدد الهيئات الإدارية الإقليمية، وإسناد نشاطات معينة واختصاصات لتلك الهيئات الإقليمية للقيام بها طبقا للتنظيم المعمول به.

2-2- اللامركزية المرفقية:

تتحقق بمنح أحد المرافق العامة الوطنية أو المحلية الشخصية المعنوية المستقلة لتمكينها من إدارة نشاطها

¹ أعمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، جسر للنشر والتوزيع، الطبعة الثانية، الجزائر، 2007، ص170.

² ياقوت قديد، الاستقلالية المالية للجماعات المحلية-دراسة حالة ثلاث بلديات-، مذكرة ماجستير في العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة أبو بكر بلقايد بتلمسان، الجزائر، 2010، ص42.

³ نائل العوالم، إدارة التنمية وتطبيقاتها، ياسي للخدمات الطلابية، عمان، بدون طبعة، الأردن، 2000، ص18.

بأسلوب مستقل عن أسلوب الحكومة المركزية، ولكن تحت إشرافها ورقابتها، فتوزيع الاختصاصات الإدارية يتم إذن في مثل هذه الحالة على أساس موضوعي، ومع ذلك فقد تمارس هذه الاختصاصات على مستوى الدولة ككل، تتكون أمام هيئات عامة وطنية وقد تمارس على جزء معين من إقليم الدولة فتسمى حينئذ بالهيئات العامة الإقليمية¹، وتعرف أيضا على أنها استقلال مرفق عام بإدارة شؤونه بنفسه دون أن يكون للسلطة المركزية تدخل فيه له شخصية معنوية يتولى إدارة شؤونه ويعالجها ضمن إطار الرقابة²، بعبارة أخرى اللامركزية المصلحية (المرفقية) عبارة عن أجهزة مستقلة عن السلطة التي أنشأتها تتمتع بالشخصية المعنوية تقوم بإدارة مرفق عام، أي تقدم خدمة عمومية لمستخدميها يكون نشاطها منصب لتحقيق نفع عمومي.

3- مزايا وحدود اللامركزية:

اللامركزية تعتبر تنظيم تبنى عليه الدولة لاقى كثير من الاستحسان والنقد يمكن عرض مزاياها وحدوده (عيوبه) فيما يلي:

3-1- مزايا اللامركزية:

حسب (الكاتب) بيتر دروكر في تحليله للامركزية بمؤسسة جنرال موتور الأمريكية، اللامركزية تسمح باتخاذ قرارات أسرع أو أكثر ملائمة وفاعلية لتحقيق مجموعة المزايا التالية وهي:

-تحسين تطوير الأداء؛

-رفع معنويات المديرين لأداء مهامهم؛

- توسيع نطاق الوظائف بمختلف الأجهزة.

كم أشار الكاتب جراف (Greff) أن في ظل اقتصاد السوق تعتبر اللامركزية عامل لإعادة تعريف

¹ عيد الكريم مسعودي، تفعيل الموارد المالية للجماعات المحلية -دراسة حالة بلدية أدرار-، رسالة ماجستير في العلوم الاقتصادية، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، تخصص تسير المالية العامة، الجزائر، السنة الجامعية 2012/2013، ص28.

² عزت حافظ الأيوبي، مبادئ في نظم الإدارة المحلية، دار الطلبة العرب، بدون طبعة، بيروت لبنان، بدون سنة النشر، ص29.

التنمية (Redéveloppement) تسمح ب:¹

- الكشف بصفة دائمة على الموارد الذاتية المحلية وتمثينها عبر تأسيس شبكات اتصال؛
 - وضع شبكات مع الشركاء من أجل تزويد الإقليم بالموارد الإستراتيجية خاصة في مجال تكوين الموارد البشرية، من أجل ترقية التعاون مابين مؤسسات التعليم و التكوين (الجامعات، مراكز التكوين، المدارس) و المؤسسات الاقتصادية الذي يجب أن يكون معزز ومشجع، بعبارة أخرى دور الجماعات المحلية يجب أن يكون منصب على تنظيم العلاقة مابين التكوين والتشغيل؛
 - تشجيع التجارب و الابتكار فيما يخص طرق تسيير المرافق العمومية المحلية.
- ويمكن إضافة مزايا عديدة فيما يأتي:²
- تفرغ المديرين للقرارات الهامة، وعدم انشغالهم بالمشكلات الفرعية؛
 - سرعة اتخاذ القرارات وحل المشكلات؛
 - اتخاذ القرارات أفضل، لأن متخذ القرار إذا كان يعايش المشكلة فهو أقدر من المدير الذي لا يعرف تفاصيلها؛
 - تدريب المديرين و الرؤساء على المستويات الأقل؛
 - تحقق اللامركزية مبدأ هاما من مبادئ التنظيم وهو توازن السلطات والمستويات؛
 - زيادة حماس أعضاء المستويات الإدارية المختلفة و رغبتهم واهتمامهم بحل المشكلات اللاتي تواجههم، وبالتالي ظهور الأفكار الجديدة و الحلول المبتكرة؛
 - مخاطر القرارات الضعيفة موزعة، فهي تؤثر على إدارة واحدة أو قسم واحد بدلا من التأثير على المنظمة كلها أو عدد كبير من الإدارات.

¹ Moulay Kamel, La décentralisation de l'action publique en Algérie : quel rôle pour la wilaya ?, revue des études fiscales, Algérie, N02/juin 2013, P318.

² خالد بن فيحان المنديل، مرجع سبق ذكره، ص19.

3-2- حدود اللامركزية:

- رغم الثناء الذي لاقته اللامركزية كنظام لكنه يحمل حدود يمكن ذكر بعضها كالتالي:
- تناقض أو عدم اتساق القرارات المتخذة؛
- ازدواجية الخدمات التي تستلزمها الإدارات المختلفة وزيادة التكاليف؛
- صعوبة الاتصالات أفقياً ورأسياً- لأن الإدارات المختلفة تصبح "شبه مستقلة" وبطء الوقت المستنفذ في نقل المعلومات؛
- قد يحس المديرون بعدم أهمية الاستشارات التي يقدمها المتخصصون، أو عدم الحاجة إليها؛
- صعوبة الرقابة، وضعف الروابط مع الإدارة العليا، وخاصة في الفروع والمناطق الأخرى؛
- هناك خطورة النظرة الجزئية (كل إدارة تتخذ قراراتها على حدا)، وعدم أخذ العوامل الأخرى المؤثرة في الحسبان.

بعد استعراض المركزية الإدارية و اللامركزية و التعرف على مميزات وحدود تطبيق كل نظام، نلاحظ أن المركزية المتشددة المطلقة لا تسمح بقيام نظام للإدارة المحلية أو بإنشاء مؤسسات عمومية لتلبية الحاجات العامة للمواطنين، ولا تعترف بها بسبب حرصها على حصر النشاط الإداري بيد جهاز الدولة المركزي، كما أن التنظيم الذي يقوم على عدم التركيز الإداري رغم ما فيه من تفويض للموظفين العاملين في فروع الأجهزة المركزية المنتشرة عبر المناطق المحلية في الدولة وتمكينهم من اتخاذ بعض القرارات في شؤون معينة لا تعتبر إدارة محلية أو مؤسسات عمومية وذلك لاختلافها من وجوه عديدة¹، فالإدارة المحلية والمؤسسات العمومية يقعان ضمن دائرة التنظيم الإداري اللامركزي، ولا وجود لهما في التنظيم المركزي بصورتيه بالإضافة إلى عدم وجود كيان قانوني لها-أي الإدارة المحلية والمؤسسات العمومية- يسمح لهما بمباشرة صلاحياتهما و التقاضي وإبرام العقود بالإضافة لوجود رقابة رئاسية من الإدارة المركزية عكس الإدارة اللامركزية التي تتبع منها الإدارة المحلية حيث تخضع للرقابة الإدارية من طرف أجهزة مركزية مخولة (مجلس المحاسبة، و المجلس الوطني الاقتصادي و الاجتماعي و البيئي مثلاً)،

¹ أيمن عودة المعاني، مرجع سبق ذكره، ص62.

والجدول التالي يوضح معايير التمييز بين اللامركزية الإقليمية و المرفقية واللاتركيزية (عدم التركيز)

الجدول (I-1): أوجه المقارنة بين اللامركزية الإقليمية، اللامركزية المرفقية، و اللاتركيزية

وجه المقارنة	اللامركزية الإقليمية	اللامركزية المرفقية	اللاتركيزية
موقعها على خارطة التنظيم الإداري	إحدى صور اللامركزية	إحدى صور اللامركزية	إحدى صور المركزية
الهدف الرئيسي لإنشائها	هدف سياسي، فهي ظاهرة سياسية هدفها ترسيخ مبادئ الديمقراطية	هدف إداري، فهي ظاهرة إدارية هدفها إدارة بعض المرافق العامة باستقلالية	ظاهرة إدارية، هدفها تخفيف العبء عن السلطة المركزية وتسهيل تقديم الخدمة للمواطنين
الرقابة	وصائية	وصائية	رئاسية
الصلاحيات	اختصاصات أصيلة	اختصاصات أصيلة	اختصاصات مفوضة
أسلوب اختيار مجالسها	الانتخاب المباشر	لا يشترط الانتخاب	—
النطاق الجغرافي للعمل	تمارس اختصاصاتها ضمن منطقة محلية محددة	يمتد نشاطها ليشمل أرجاء الدولة	تمارس اختصاصاتها ضمن منطقة محلية محددة
شمولية الاختصاصات	تمارس اختصاصات شاملة لجميع الشؤون المحلية المحددة في القانون	لكل مؤسسة عامة اختصاصا محددًا بموجب قانون إنشائها	تمارس اختصاصات محددًا تبعًا لاختصاص الجهاز المركزي الذي ترتبط به
إصدار القرارات وإبرام العقود	تصدر القرارات وتبرم العقود باسمها	تصدر القرارات وتبرم العقود باسمها	تصدر القرارات وتبرم العقود باسم الدولة
الاستقلال الإداري والمالي	مستقلة	مستقلة	غير مستقلة

المصدر: أيمن عودة المعاني، الإدارة العامة الحديثة، دار وائل للنشر، الطبعة الثالثة 2013، ص 67.

عند القيام بقراءة سطحية لمصطلحي عدم التمركز و اللامركزية يظهر للقارئ نوع من التشابه بين المصطلحين، تجدر الإشارة هنا أن إدارة إقليم ما كبلدية مثلاً يعهد به سواء إلى إداريين مستقلين عن الدولة منتخبين من طرف سكان إقليم ما (البلدية مثلاً) ولا يقومون بتبرير أعمالهم إلا للناخبين (مبدأ اللامركزية)، أو يتم إدارة الإقليم عن طريق إداريين معينين من طرف حكومة الدولة، موضوعين تحت السلطة الهرمية للحكومة ويقومون بتبرير أعمالهم التسييرية للحكومة (مبدأ عدم التمركز).

المبحث الثاني: ماهية الإدارة المحلية

لقد لاقى موضوع الإدارة المحلية اهتمام الكثير من الفقهاء والباحثين سواء من علم الإدارة أو في مجال القانون نظرا لأهميته البالغة كون الإدارة المحلية تلعب دور مهم في تنفيذ وتنزيل السياسات العمومية للدولة، وتعتبر المؤسسة التي تنتج الخدمات العمومية لتلبية احتياجات الساكنة المحليين نظرا لقربها منهم، من جهة أخرى تعتبر الإدارة المحلية المدرسة التي تكون القياديين خاصة وأن مصطلح الإدارة المحلية حاليا مرتبط بعدة مصطلحات كالديمقراطية والمشاركة والرشادة بالإضافة لتنامي دور فاعلين جدد في تسيير الشأن المحلي كالشباب، الجمعيات و المجتمع المدني.

في هذا المبحث سنسلط الضوء على مفهوم الإدارة المحلية وأركانها وأسباب ظهورها وذلك عبر تقسيم هذا المبحث كما يأتي:

المطلب الأول: مفهوم الإدارة المحلية، وأهدافها، وأسباب ظهورها؛

المطلب الثاني: معضلة التنمية المحلية، وكيفيات الحل.

المطلب الأول: مفهوم الإدارة المحلية، وأهدافها، وأسباب ظهورها

في هذا المطلب سنسلط الضوء على بعض المفاهيم المرتبطة بموضوع يعتبر جد هام، ألا وهو التنمية التي تسعى إليها الإدارة المحلية خاصة وأنها تهم المواطن و المجتمع باعتبارهم الأساس التي أنشأت من أجلهم الإدارة العمومية بصفة عامة.

1- مفهوم الإدارة المحلية:

لقد تعددت وتباينت آراء الباحثين و الفقهاء في مجال الإدارة في تعريفهم للإدارة المحلية، وذلك راجع للاتجاه الذي يستند إليه كل باحث في تعريفه لمصطلح الإدارة المحلية، حيث تتلخص التعاريف في ثلاث اتجاهات فهناك الاتجاه الذي يعرف الإدارة المحلية استنادا إلى وظائفها، وهناك اتجاه ثاني يعرف الإدارة المحلية استنادا إلى نظامها، وهناك اتجاه ثالث يعرف الإدارة المحلية استنادا إلى جوهرها وبنائها وهيئاتها، وبالنسبة للمصطلح فهناك من يسمي الجماعات المحلية بالحكم المحلي وهناك من يصطلح عليها مصطلح الإدارة المحلية وهذا الاختلاف يكمن في أن المصطلح الأول يستعمل في الدولة الموحدة (état unitaire) كفرنسا، أما مصطلح الحكم المحلي يستعمل في الدولة الأحادية كبريطانيا.

تعرف الإدارة المحلية على أنها صورة من صور اللامركزية الإدارية من خلال ما تتمتع به من شخصية معنوية وتدار من قبل هيئات محلية، وتخضع للرقابة الإدارية التي تباشرها الإدارة المركزية عليها لضمان وحدة الدولة، ولتمكين الإدارة المحلية من القيام بواجباتها الخدمية العامة و البلدية مستندة إلى السلطات الإدارية و الواجبات التي يتم توزيعها بين الأجهزة المركزية و المحلية، ولكي تتفرغ الإدارة المركزية في العاصمة لمهامها الرئيسية في رسم السياسة العمومية للبلاد وصياغة القرارات الإستراتيجية المتعلقة بنظام الحكم، ومما تقدم يمكن القول أن لكل مجتمع نظامه، وبيئاته السياسية، والاقتصادية و الثقافية بما يجعله يختار ما يناسبه من أنماط إدارية يجدها أكثر ملائمة في إدارة شؤون سكان البلاد في المحليات¹، وتعرف أيضا بأنها ذلك التنظيم الإداري لإقليم دولة ما و الذي تلجأ بموجبه الحكومة المركزية

¹ نعمة عباس الخفاجي، صلاح الدين الهيتي، تحليل أسس الإدارة العامة >>منظور معاصر<<، متوفر على <https://www.books4arab.com> تاريخ الإطلاع 12:10 2020/11/27

إلى توزيع بعض المهام الإدارية وإسنادها إلى هيئات محلية مستقلة ومنتخبة، تمارس مهامها على إقليم جغرافي محدد، وتكون مسؤولة أمام الحكومة المركزية¹.

أما هيئة الأمم المتحدة عرفت الإدارة المحلية بأنها مجموعة الأجهزة المحلية (فنية وتنفيذية) أيا كانت صورتها أو على اختلاف مستوياتها الموجودة في إطار الدولة الموحدة أو أدنى من حومة الولاية في الدولة الفيدرالية وتتولى إدارة الشؤون والخدمات العامة ذات الطابع المحلي فيه سلطة محلية منتخبة كلها أو معظمها وتمارس اختصاصاتها عن طريق النقل أو التفويض في الاختصاصات المخولة لها بموجب الدستور أو القوانين².

2- أهداف الإدارة المحلية متعددة ومتشعبة:

لا شك أن كل دولة تعتمد على نظام الإدارة المحلية ابتغاء تحقيق مجموعة من المساعي يمكن تلخيصها في مجموعة من الأهداف يتم تقسيمها كما يأتي:

2-1- الأهداف الإدارية:

تتمثل في تحقيق الكفاءة الإدارية خاصة في النواحي الاقتصادية الملحة و التي غالبا ما تكون على جدول أولويات الشأن المحلي، والقضاء على بيروقراطية الإدارات المركزية الحكومية، وخلق جو من التنافس بين مختلف الجماعات المحلية واستفادتها من تجارب بعضها البعض³، كما أن الأخذ بنظام الإدارة المحلية يساهم بإنتاج الخدمات العمومية ذات الأولوية بالنسبة للسكان المحليين بفضل آلية الديمقراطية التشاركية، تهدف كذلك الإدارة المحلية إلى خلق روح الإبداع و الابتكار و الإنتاج لدى المواطنين و العاملين بالإدارة المحلية ومشاركتهم في إثراء وتجديد أساليب و إجراءات عمل الإدارة لتكون أكثر استجابة للمتطلبات و المقتضيات المحلية⁴.

¹ بشير شايب، الإدارة المحلية و الحكم المحلي و الفروق بينهما، متاح على

<https://www.maspolitiques.com/ojs/index.php/ajps/article/view/43> تاريخ الإطلاع 2020/11/27 23:57

² إسماعيل فريجات، مكانة الجماعات المحلية في النظام الإداري الجزائري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، تخصص: تنظيم إداري، كلية الحقوق جامعة الوادي، الجزائر، 2014/2013، ص15.

³ بشير شايب، مرجع سبق ذكره، ص 13.

⁴ قصير أمال، آليات تحديث الإدارة المحلية في الجزائر، أطروحة دكتوراه في العلوم القانونية، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق و العلوم السياسية قسم الحقوق، جامعة باتنة-1- الحاج لخضر، الجزائر، 2020/2019، ص24.

2-2- الأهداف السياسية:

تتمثل في تعزيز الديمقراطية و المشاركة من خلال الاختيار الحر لممثلي السكان على المستوى المحلي عن طريق الانتخابات، بما يكرس مبدأ حكم الناس لأنفسهم وتدريب السكان المحليين على تسيير شؤونهم، واتخاذ القرارات التي تخص شؤونهم في جو ديمقراطي، مما يكسبهم خبرة سياسية في إدارة الشأن العام، الأمر الذي يؤدي إلى تعزيز الوحدة الوطنية وتحقيق التكامل القومي ويحد من احتكار جهات سياسية معينة للعمل السياسي، وتقوية البناء السياسي و الاقتصادي و الاجتماعي للدولة¹.

2-3- الأهداف الاجتماعية:

حيث تساهم الجماعة المحلية في ربط الحكومة المركزية بقاعدتها الشعبية، وهو ما ينعكس إيجابا على السكان المحليين وتلبية حاجاتهم الاقتصادية، كما تساهم في ترسيخ الثقة في المواطن واحترام رغباته في المشاركة في إدارة الشأن العام، كما تنمي الإحساس بالانتماء للوطن لدى المواطنين²، كما تنمي في المواطنين المحليين روح المسؤولية وضرورة مسك زمام أموره المحلية بأنفسهم عن طريق التشاور و العمل سويا مع سلطتهم المحلية.

3- أسباب نشأة الإدارة المحلية:

ترجع نشأة نظام الإدارة المحلية إلى أسباب عديدة ومتعددة ويعود لها الفضل في تحفيز الدول إلى الأخذ بنظام الإدارة المحلية لتحقيق التنمية المحلية وبالتالي التنمية الوطنية، ويمكن ذكر الأسباب كما يلي:³

3-1- تزايد وظائف الدولة:

كانت الدولة فيما سبق تقتصر وظيفتها على المهام السيادية كالدفاع و العدل و السياسة الخارجية و الصحة والتعليم هذا من جهة، من جهة أخرى حجم الدولة وعدد سكانها لم يعد بالشكل الذي نراه اليوم.

¹ بشير شايب، مرجع سبق ذكره، ص 13.

² نفس المرجع، ص 13.

³ لمير عبد القادر، الضرائب المحلية ودورها في تمويل ميزانية الجماعات المحلية "دراسة تطبيقية لميزانية أدرار"، مذكرة ماجستير في العلوم الاقتصادية، تخصص اقتصاد وإدارة أعمال، جامعة وهران، الجزائر، السنة الجامعية 2013/2014، ص ص 34 37.

أما في الوقت الحاضر تعدد تدخل الدولة ليشمل عدة مجالات كميادين الاقتصاد والمجتمع و الصحة والإسكان و التهيئة إلى غيرها من الميادين، وذلك بسبب زيادة السكان الذي ألزم على الدولة أن تتدخل كفاعل رئيسي، ومنتج ومسير للخدمات العامة لتلبية احتياجات مستعمليها بالكمية الكافية نظرا لتزايد عدد السكان، و كيف المأمول نظرا لزيادة مطالبهم بالتنوع في الخدمات، من هنا ظهرت فكرة الإدارة المحلية التي تتولى بعض الوظائف و الاختصاصات في نطاق الوحدات الجغرافية مما يخفف من المهام التي تقوم بها الدولة، وبذلك عمدت الدولة نحو التوسع في تقاسم السلطات و الاختصاصات بينها وبين الهيئات المحلية بحثا منها عن أفضل أساليب التنظيم الإداري التي تؤدي بها اختصاصاتها بفرضية أن الاختصاصات و السلطات كلما كانت مفوضة للقائمين بها و المباشرين لها في المستويات السفلى من الهرم الإداري كلما كانت هناك سرعة في اتخاذ القرار وسرعة كذلك في الاستجابة للحاجات المحلية التي تشغل بال القيادات المركزية، ضف إلى ذلك فكرة تقسيم العمل التي ظهرت مع تطور علم الإدارة و التي تسمح بتقسيم الخدمات إلى وطنية ومحلية تتمثل في شكل مهام تقوم بها الإدارة المحلية، فوفقا لتصنيف المنتدى الدولي للأمم المتحدة حول السياسات الإبداعية وممارسات الحكم المحلي الذي عقد بالسويد في عام 1996، يمكن تصنيف مهام ومسؤوليات مجالس الحكم المحلي تحت أربعة عناوين أساسية هي:

- خدمات في شكل سلع ذات نفع عام تقوم مجالس الحكم المحلي بإنتاجها وتوفيرها، مثل مياه الشرب، الصرف الصحي، إنشاء وصيانة الطرق والحدائق العامة...إلخ؛
- خدمات ذات نفع خاص (شخصي)، مثل التعليم و الرفاه الاجتماعي؛
- خدمات البنية التحتية، وتشمل مسح الأراضي، المخططات والخرائط، المحافظة على البيئة و الصحة العامة...إلخ؛

- خدمات تتضمن حماية أمن المواطنين وحفظ النظام.

3-2- تنوع أساليب الإدارة تبعا للظروف المحلية:

كما أشرنا سابقا فإن الخدمات في الدولة تنقسم إلى خدمات قومية وأخرى محلية، الأولى تقوم بأدائها الحكومة المركزية عبر إتباعها أنماطا وأساليب متشابهة تطبق على كافة المواطنين وفي جميع أنحاء قطر

البلد بنفس الطريقة وب نفس الأسلوب، لكن في ما يخص الخدمات المحلية فالأمر يختلف حيث يكون هناك تباين وتفاوت في الأساليب المتبعة لأداء الخدمات، فالجماعات المحلية ذات الطابع الحضري ليست بنفس الخصائص و الخصوصية و المشاكل و التحديات كالجماعات ذات الطابع الريفي، والمناطق ذات الطابع الفلاحي تختلف عن المناطق ذات الطابع الصناعي من حيث المشاريع الاقتصادية، و الهيئات المحلية مكتظة السكان تختلف عن الهيئات المحلية قليلة السكان من حيث توفير الخدمات الجوية، لذلك فإن نظام الإدارة المحلية يقوم بتأدية خدماته بطريقة تتلاءم مع بيئته وجغرافيته وخصوصيته وظروفه وإمكانياته.

3-3- الإدارة المحلية أكثر إدراكا للحاجات المحلية:

إن نظام الإدارة المحلية يعتبر أسلوب من أساليب التنظيم اللامركزي ويسير في الغالب عن طريق جهاز منتخب من سكان الجماعة المحلية يمكنهم من إدارة شؤون إقليمهم عن طريق ممثليهم، ومن هنا يكون المجلس المنتخب أكثر تفهما لحاجات ورغبات وأولويات السكان المحليين، خلافا لموظفي الإدارة المركزية التي قد لا يكونون مدركين لأولويات ومشاكل الساكنة المحليين نظرا لبعدهم منهم وتركيزهم على المشاكل ذات البعد الوطني.

3-4- التدريب على أساليب الحكم:

تعتبر الإدارة المحلية من خلال تجارب الدول المتقدمة مدرسة لتكوين المواطنين في مجال القيادة السياسية عن طريق إيجاد مجالس محلية منتخبة من الساكنة المحليين يلقي على عاتقهم تمثيل المواطنين المحليين والاستجابة لتطلعاتهم وتلبية حاجاتهم وتسيير مرافقهم المحلية، كما تمكن القيادات المحلية من التدريب على التسيير المحلي، الأمر الذي يساعدهم في ما بعد على التأهيل تحسبا للأخذ بزمام الأمور في مراكز سامية في الدولة، ففي عدة دول متطورة كفرنسا نجد أن مسؤولين سامين بها مروا على الإدارة المحلية كوزير الداخلية الذي شغل منصب رئيس بلدية قبل أن ينال منصبه السامي، وفي تركيا كذلك نجد أن رئيسها كان يشغل منصب رئيس بلدية إسطنبول، ضف إلى ما سبق فإن التفعيل الحقيقي للامركزية يرمي إلى إشراك الشعب في إدارة وتسيير شؤونه المحلية من خلال المجالس المحلية المنتخبة، كما أن

تحقيق الفعالية في التسيير المحلي يتطلب تفتحه بالإصغاء إلى انشغالات المواطنين واستمداد شرعية القرارات من رضا الشعب بها¹.

3-5- العدالة في توزيع الأعباء المالية:

عندما تقوم الإدارة المركزية بإدارة المرافق العامة و المحلية بنفسها لا يؤدي ذلك إلى تحقيق العدالة في توزيع الأعباء المالية لدافعي الضرائب، لأنها تقوم بجمع أموال دافعي الضرائب ثم تقوم بمشيئتها بتوزيعه على المرافق العامة، وهو ما يخلف تضرر بعض المرافق و الأفراد جراء هذا التوزيع، لكن في حالة تبني نظام الإدارة المحلية فإن توزيع الأموال يتم استجابة لرغبة أهالي المنطقة أو الوحدة الإدارية المحلية وتكون الأموال التي تصرف على هذه المرافق من خلال ما يدفعه أهل المنطقة من ضرائب محلية، وهو ما يحقق العدالة الاجتماعية و التي بموجبها يتساوى المواطنون في تحمل دفع الضرائب و الاستفادة منها.

3-6- تبسيط الإجراءات و القضاء على الروتين:

تلعب الإدارة المحلية دور مهم في تبسيط الإجراءات الإدارية مما يخفف العبء على الإدارة المركزية، الأمر الذي يمكنها من التركيز على الأمور الإستراتيجية في حياة الأمة تاركة الأمور العملية للإدارة المحلية التي تهتم الحياة اليومية للمواطن، وهذا ما يسمح باقتصاد الوقت وترشيد النفقات وتقليل الجهد البشري مع القضاء على الروتين من خلال منح استقلالية التسيير للجماعات المحلية.

المطلب الثاني: معظلة التنمية المحلية وكيفيات الحل

بعد أن سلطنا الضوء على المفاهيم المتعلقة بالجماعات المحلية، نخصص هذا المطلب للتطرق لمفهوم مهم وهو التنمية المحلية الذي يعتبر الأساس الذي أنشأت من أجله الإدارة المحلية.

يهدف هذا المطلب إلى توضيح مفهوم التنمية المحلية وركائزها، وشروط تحقيقها.

¹ LAHCENE Seriak, Décentralisation et animation des collectivités locales, ED ENAG Alger, Algérie, 1998, p43.

1- مفهوم التنمية المحلية:

ظهر مصطلح التنمية المحلية في سنوات الستينات انطلاقا من مبدأ بسيط وهو أن تعبئة الطاقات الكامنة (موارد طبيعية، اجتماعية، فردية) يمكن أن يوجه الديناميكية الاقتصادية و الاجتماعية، وتعتبر التنمية المحلية إجابة للعولمة التي تلقي بآثارها على اقتصاديات الدول و المجتمعات شيئا فشيئا¹.

يمكن تعريف التنمية المحلية بأنها العملية التي بفضلها يشارك المجتمع في تشكيل محيطه بهدف تحسين نوعية حياة ساكنيه، هذا الإجراء يتطلب الإدماج المنسجم للفاعلين سواءا في المجال الاقتصادي أو الثقافي، السياسي و حتى البيئي، والعنصر الاقتصادي أصبح يشكل الأولوية بالنظر لأهميته لدى الأفراد الذين يسعون لتحسين مستوى معيشتهم وتلبية حاجاتهم.

التنمية المحلية تعبر أيضا عن حركة للتكفل ورعاية الإقليم عن طريق الفاعلين المحليين، حيث في البداية ظهر المصطلح كضرورة إجبارية بسبب الأزمة، ثم شيئا فشيئا عرض كخيار وتميز بمروره من مقارنة علاجية-استجابة للأزمات- ووصله لمقاربة وقائية تهدف لتسهيل تكيف النسيج المحلي (الاقتصادي والبشري) مع الرهانات التي يواجهها (الداخلية والخارجية)، وتعتمد على تعبئة عدة فاعلين وعلى التشريعات التي تسهل وتقوي ديناميكية المؤسسة و تساهم في تقوية انسجام الإقليم².

وكتعريف إجرائي يمكن القول أن التنمية المحلية هي مجموعة الأنشطة و العمليات و الإجراءات و الجهود التي تهدف إلى تطوير الإقليم المحلي وزيادة جاذبيته و تحسين المستوى الاقتصادي للمجتمع المحلي، وذلك عبر الاستغلال الحسن و الأمثل للطاقات المحلية الكامنة (كالموارد الطبيعية و الاجتماعية و الفردية) وذلك بالاعتماد على إشراك و تعبئة جميع الفاعلين المحليين.

2- ركائز التنمية المحلية:

تتلخص ركائز التنمية المحلية و التي تعتبر أدوات لتحقيقها في النقاط التالية:³

¹ Frédéric TESSON, Introduction au cours développement local L2-L3, disponible sur https://ftesson1.perso.univ-pau.fr/tesson/images/DevLocal_1.pdf consulté le 07/12/2020 à 22 :09, p1.

² Valérie Angeon et Jean-Marc Callois, Fondements théoriques du développement local : quels apports du capital social et de l'économie de proximité ?, Revue Économie et institutions, 6-7 |, France, 2005, p21.

³ كمال بودانة شعباني، أثر الرقابة الإدارية على التنمية المحلية، دراسة ميدانية ببلدية حاسي ببح -الجلفة-، مذكرة ماجستير في علم الاجتماع، تخصص تنظيم و عمل، جامعة محمد خيضر ببسكرة، الجزائر، 2014/2013، ص78.

2-1- المشاركة الشعبية:

وتتحقق بتهيئة السبل و الآليات المناسبة للمواطنين المحليين كأفراد وجماعات، من أجل المساهمة في عمليات صنع القرارات، إما بطريقة مباشرة أو من خلال المجالس المحلية المنتخبة تعبر عن مصالحهم وعن طريق تسهيل التحديد المحلي للقضايا و المشكلات، وفي إطار التنافس على الوظائف العامة، يتمكن المواطنون من المشاركة في الانتخابات واختيار ممثليهم في مختلف مستويات الحكم، ويمكن أن تعني المشاركة أيضا المزيد من الثقة وقبول القرارات السياسية من جانب المواطنين، الأمر الذي يعني زيادة الخبرات المحلية¹.

2-2- الإسراع بالوصول إلى نتائج ملموسة:

يتحقق ذلك عبر تصميم وإنجاز برامج تتضمن إنتاج خدمات ذات أولوية لسكان المجتمع المحلي كالخدمات الطبية و الإسكان، و التعليم مع العمل على تقليل التكاليف قدر الإمكان مع الوصول إلى أعلى درجة إشباع للحاجات الاجتماعية للساكنة، وتعتبر هذه النقطة جد جوهرية نظرا لأنها تؤدي إلى كسب الثقة بين المجتمع المحلي وهيئته المسيرة لإدارته المحلية، فالثقة في فعالية برامج التنمية المحلية أساس جوهري و شرط ضروري لإنجاح إنجازها على أرض الواقع دون مقاومة وبذلك تؤدي إلى اقتصاد الوقت و الجهد.

2-3- الاعتماد على الموارد المحلية للمجتمع (مادية أو بشرية):

تعتبر الموارد البشرية أهم مورد من الموارد المحلية حيث أن كثير من الباحثين المعاصرين يصطلحون عليها الرأس المال البشري لشدة أهميتها، فالقادة المحليون يكونون أكثر نجاحا في تغيير اتجاهات أفراد مجتمعهم وتوجيه جهودهم وتعبئتهم من الشخص الغريب على المجتمع حتى لو كان أكثر كفاءة وقدرة²، بالإضافة إلى المورد البشري الاعتماد على الموارد المادية المحلية يدفع القادة المحليين إلى تحرير الطاقات الإبداعية عبر البحث عن أنماط جديدة لتسيير وإنتاج الخدمات لتحقيق أكبر نفع عمومي للمجتمع المحلي مع التقليل قدر الإمكان من التكاليف، إذ تعتبر عملية الاعتماد على الموارد المحلية من

¹ عيد السلام عيد اللاوي، أمال بويكر، أهمية المشاركة الشعبية في تفعيل أداء الجماعات المحلية وتجسيد التنمية في الجزائر، مجلة التنمية و الاقتصاد التطبيقي-جامعة المسيلة، المجلد 15، العدد 04، الجزائر، 2020، ص99.
² أحمد مصطفى خاطر، تنمية المجتمعات المحلية الاتجاهات المعاصرة الإستراتيجيات بحوث العمل وتشخيص المجتمع، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، مصر، 2005، ص47.

أساليب التغيير المقصودة التي تهدف إلى تغيير ذهنيات الاتكال على إتمادات الحكومة المركزية، وبالتالي فهو يساعد على تكريس مبدأ اللامركزية الحقيقية.

2-4- تكامل مشروعات الخدمات:

يجب مراعاة هذه الركيزة عند إنجاز المرافق العمومية وهي مراعاة تنسيق المشروعات لأجل اجتناب المشروعات المتكررة حفاظا على المال العام، أو كي لا تكون المشروعات في حالة تضاد، لذلك يجب أن يكون هناك تكامل بين المشروعات التي أنشأت أساسا لإشباع حاجات المجتمع.

3- شروط نجاح عملية التنمية المحلية:

نجاح عملية التنمية المحلية تعتمد على مجموعة من الشروط التي يمكن تلخيصها في ثلاث نقاط وهي:¹ وجود مجتمع محلي، الشراكة، مناخ محفز على العمل.

من الناحية العملية التنمية المحلية تركز على مناهج تجيش ثلاث عناصر أساسية:

- إعداد أدوات للتزود بالمعلومات والمعارف لأجل تحديد موارد الإقليم (مثال: تشخيص الإقليم)؛
- وضع آليات للتشاور والتعبئة والتعاون ما بين مختلف الفاعلين لتنمين الموارد الحالية، وإذا كان من الضروري تطوير موارد جديدة (فرق العمل، منتديات)؛
- إعداد ووضع حيز الخدمة مشاريع عن طريق نظام رسمي أو شبه رسمي للتسيير واتخاذ القرار.

3-1- وجود مجتمع محلي:

كما أشرنا سابقا في ركائز التنمية المحلية، المشاركة الفعالة الشعبية جد ضرورية لكل مبادرات التنمية المحلية، لذلك يجب تحديد المجتمع communauté المحلي، ويعرف هذا الأخير بكونه جماعة تكون المشاركة بينهم على أساس تلبية وتهيئة ظروف الحياة الأساسية²، هنالك عدة مجتمعات محلية حسب

¹ ZALATOU NAIMA, Le rôle de la collectivité locale dans la gestion du développement locale, cas des communes oranaises, p11, العدد الرابع/ سبتمبر 2018, الجزائر, مجلة شعاع للدراسات الاقتصادية,

² علوني عمار، مكانة التنمية المحلية في التوجهات الجديدة للتنمية في الجزائر، مجلة وحدة البحث في تنمية الموارد البشرية، المجلد 17، العدد 02، الجزائر، جوان 2022.

وظيفتها أو حسب نوع الخدمة التي تقدمها للمواطن، وفي مجالات مختلفة وتهتم بشريحة معينة من شرائح المجتمع (نساء، أطفال، شباب، ذوي الاحتياجات الخاصة...الخ)، حيث يمكن أن نجد في نفس المدينة أو حتى في نفس المنطقة عدة مجتمعات محلية، تعبئة المجتمعات يستدعي توفر عملية تنشيط مستمرة مابين المسيرين المحليين و المجتمعات المحلية، لذلك فمن الضروري تكوين وتأطير المواطنين حول الأدوار التي قد يلعبونها في المشاركة في تنمية مجتمعاتهم، حيث أن المشاركة كلما كانت مرتفعة كلما كان لها فرص نجاح أكثر من المشاريع المنجزة أحادية الجانب.

3-2- الشراكة:

تأسيس الشراكة وإنشاء شبكات اتصال وتبادل يجب أن يكون في إطار التنمية المحلية وتكسب غالبا من خلال انفتاح الهيئة الإدارية المحلية على مبادرات وأفكار الفاعلين المحليين (ممثلي القطاع الخاص، والعمومي، و المجتمع)، هؤلاء يعملون في إطار احترام التشريعات بالرغم من اختلاف مصالحهم وحتى تعارضها في بعض الأحيان من أجل تنمية التعاون ما بين القطاعات و التدخلات المشتركة.

تجمع الفاعلين في وسط واحد يعتبر عملية سياسية تهدف إلى إنشاء جماعات عمل في بعض الأحيان تكون مصالحهم متعارضة وقياديين متنافسين من أجل تحقيق المصالح العامة للمجتمعات المعنية، الشراكات الحقيقية يجب أن تنشأ بين جميع المتدخلين في الشأن المحلي وخاصة مابين السلطات السياسية و الشركاء الاجتماعيين و الاقتصاديين.

3-3- مناخ محفز على العمل:

الشرط الثالث لنجاح سياسة التنمية المحلية هو تأسيس بيئة ومناخ محفز للتعاون والعمل المجتمعي، أنظمة القيم والإرث الثقافي، تنوع التكوينات، اختلاف الرؤى القطاعية لمختلف المتدخلين والوزارات هم عناصر إكراه وتعطيل في بعض الأحيان، و التي تضر بتأسيس بيئة محفزة للتنمية المحلية، ولتحقيق هذا الشرط يجب توفر أشخاص في السلطة ذوي كفاءة يتمتعون بالمهارات الشخصية كالقدرة على الإقناع و القدرة على توجيه جهود الأفراد لتحقيق هدف الإدارة المحلية وهو تحقيق المصلحة العامة، حيث تسمح لهم مهاراتهم في تنمية مناخ محفز على العمل وتسهيل حشد القيادات الإدارية المحلية و القطاع الخاص و المجتمعات المحلية حول مشاريع قطاعية و العمل المجتمعي .

تطوير مناخ وبيئة محفزة للعمل تؤسس غالبا عن طريق عملية تفكير و التي تسمح بوضع أهداف مشتركة و مشاريع ملموسة، هذه العملية تسمح بتثبيت التوجهات و الأهداف من أجل تركيز جهود كل فاعل في نفس الاتجاه.

إنجاز مشاريع التنمية المحلية تتطلب عملية تنظيم تسمح بوضع الهياكل الضرورية للتأطير ودعم جهود التنشيط الاقتصادي و الاجتماعي للمجتمع، عملية التنظيم تسعى لتأمين التعايش المتناغم مع البيئة الاجتماعية والإدارية، وكذلك تسعى أيضا لتحفيز العقل المشترك الإيجابي عبر الهياكل الرسمية و الغير الرسمية.

المبحث الثالث: ماهية الخدمة العمومية، وطرق تسييرها

تلعب الخدمة العمومية دور هام في حياة المواطن كونها تلبي حاجاته العمومية التي لا يقدر القطاع الخاص وحده على إشباعها.

يسعى هذا المبحث إلى توضيح مفهوم الخدمة العمومية وأصنافها، و كذا طرق تقديمها، ولتحقيق هذا المسعى تم تقسيم المبحث إلى مطلبين كالتالي:

المطلب الأول: مفهوم الخدمة العمومية، أنواعها، خصائصها؛

المطلب الثاني: طرق تسيير الخدمة العمومية.

المطلب الأول: مفهوم الخدمة العمومية، أنواعها، خصائصها

لقد تطور مفهوم الخدمة العمومية مع تطور أشكال الدولة، فبعد ما كانت الدولة تمسك بزمام الأمور على كل النواحي بما في ذلك الخدمات العمومية سواء السيادية أو الجوارية، أضحت الدول الحديثة تؤدي الخدمات السيادية كال دفاع و الأمن و العدالة و المالية، وعهدت بالخدمات العمومية الأخرى إلى مؤسسات القطاع الخاص لتوفيرها للمواطنين.

في هذا المطلب سنسلط الضوء على تعريف الخدمة العمومية، ونذكر خصائصها، وأنواعها.

1- تعريف الخدمة العمومية:

قبل التطرق لمفهوم الخدمة العمومية وجب الإشارة إلى تعريف المرفق العام الذي يكلف بتقديم الخدمة العمومية، حيث يعرف على أنه النشاط الذي تتولاه الدولة أو الأشخاص العامة مباشرة أو تعهد به لآخرين كالأفراد أو الأشخاص المعنوية الخاصة، ولكن تحت إشرافها ومراقبتها وتوجيهها وذلك لإشباع حاجات ذات نفع عام تحقيقا للصالح العام، أو هو مشروع يعمل بإطراد وانتظام تحت إشراف رجال الحكومة بقصد أداء خدمة عامة للجمهور مع خضوعه لنظام قانوني معين¹، في حقيقة الأمر مصطلح الخدمة العمومية يشمل عدة معاني تخص الجانب المؤسساتي، الإيديولوجي، و القانوني².

يعرف القانون الإداري الفرنسي الخدمة العمومية على أنها:³ "تلك التي تعد تقليديا خدمة فنية، تزود بصورة عامة بواسطة منظمة عامة كاستجابة لحاجة عامة ويتطلب توفيرها أن يحترم القائمين على إدارتها مبادئ المساواة و الاستمرارية و التكيف لتحقيق الصالح العام".

كما تعرف بأنها:¹ "نشاط لتحقيق المصلحة العامة، منجز بطريقة مباشرة أو بطريقة غير مباشرة من طرف شخص من القانون العام، وتخضع لنظام قانوني معين".

وتعرف أيضا على أنها محصلة كل نشاط عمومي هدفه تلبية حاجيات الأفراد في إطار تحقيق المصلحة

¹ عيد السلام عيد اللاوي، عساسي ناصر، إدارة المرفق العام البلدي في الجزائر بين إختلالات التسيير العمومي وأفاق أسلوب التفويض، مجلة صوت القانون، المجلد 07، العدد 03، الجزائر 2021، ص 1030.

² BOUZAD Idriss, " L'évolution du service public face à l'État, et à la société civile en Algérie ", Volume 10, Numéro 03, Algérie, 2019, p867.

³ المرسى السيد حجازي، اقتصاديات المشروعات العامة (النظرية و التطبيق)، الدار الجامعية، الإسكندرية، مصر، 2004، ص 29.

العامة ويسير هذا النشاط بصورة مباشرة أو غير مباشرة من طرف السلطات العمومية، وتعرفها² برتولي على أنها جميع عمليات تحقيق المصلحة العمومية التي تمارس بصفة مباشرة أو غير مباشرة تحت رعاية السلطات العمومية، المركزية أو المحلية.

انطلاقاً من التعاريف السابقة يمكن القول أن توفر الخدمة العمومية مشروط بتوفر ثلاث عناصر مجتمعة: عنصر وظيفي متمثل في نشاط يخدم المصلحة العامة، عنصر عضوي متعلق بوجود بصفة مباشرة أو غير مباشرة شخص عمومي يتولى الخدمة، ثالثاً وأخيراً عنصر أداتي وهو خضوعه لقانون معين يبرر نشاط خدمة المصلحة العمومية.

2- أصناف الخدمات العمومية:

هنالك عدة تصنيفات للخدمات العمومية، و التي من بينها نجد أن الخدمات العمومية تنقسم إلى الأصناف التالية:³

- خدمات عمومية لبقاء المجتمع و سلامته وتقدمه مثل الخدمات التعليمية و الصحية وهي خدمات يفترض أن تقدمها وتوفرها الدولة مهما ارتفعت تكلفتها؛
- الخدمات الضرورية لأفراد المجتمع باختلاف قطاعاته ومستوياته (خدمات لا يمكن الاستغناء عنها) مثل التزود بالماء، الكهرباء، الغاز و النقل. وما تجدر الإشارة إليه في هذا النوع أنها خدمات لم تعد حكراً على الدولة و المؤسسات وإنما أصبحت قابلة للتقديم من طرف القطاع الخاص وتتم إدارتها على أسس تجارية حيث تطبق عليها معايير الربحية التجارية؛
- خدمات ذات منفعة اجتماعية وثقافية يستفيد منها أفراد المجتمع إلا أن هذه الخدمات قد لا تكون ذات أهمية بالنسبة لبعض الأفراد أو المجتمعات ومن بين هذه الخدمات نذكر على سبيل المثال: المكتبات العامة و المتاحف و المنتزهات العامة؛

¹جلط فواز، ذبيح حاتم، les nouvelles modalités de gestion du service public en AlgérieM défis et perspectives، معالم للدراسات القانونية و السياسية، العدد الثاني، الجزائر، ديسمبر 2017، ص81.

² Leila METALI, le marketing des services publics : fondements et spécificités, M AAREF Revue académique, numéro 21, volume 11, Algérie, PP 102 103.

³بن نعوم عبد اللطيف، دور التسيير العمومي الجديد في ترقية التنمية المحلية -دراسة حالة القطاع العام بالجزائر-، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم الاقتصادية تخصص: اقتصاد مالي، كلية العلوم الاقتصادية، العلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة الجبلالي ليايس سيدي بلعباس، الجزائر، 2021/2020، ص18.

• خدمات ذات طبيعة اجتماعية يمكن للأفراد تأديتها بأنفسهم عن طريق إمكانياتهم الخاصة إلا أن القصور في تأدية هذا النوع من الخدمات على أكمل وجه قد يؤثر على المجتمع، وهو ما يستدعي تدخل السلطات العمومية في أداء وتوفير هذه الخدمات، ومن بين هذه الخدمات نجد الإسكان بصورة أساسية؛

• خدمات رأسمالية مكلفة لا تقتصر منفعتها على الجيل الحالي وإنما تمتد إلى الأجيال المقبلة، مثل بناء المدارس و الجامعات و المستشفيات.

وقياسا على التقسيم الفرنسي للخدمات العمومية نستطيع تمييز ثلاثة أنواع لا تختلف عن التقسيم السابق وإنما هو تقسيم أكثر اختصارا:¹

❖ خدمات عامة ترتبط بسيادة الدولة، وهي خدمات ترتبط أساسا بالدور التقليدي للدولة، وذلك في مجال العدالة، الأمن والدفاع الوطني و المالية العامة؛

❖ خدمات اجتماعية وثقافية والتي تطورت بصورة ملحوظة منذ منتصف القرن التاسع عشر، و التي تشمل عموما التعليم و الصحة والمساعدة الاجتماعية؛

❖ خدمات ذات طابع اقتصادي، من الناحية القانونية معروف بمصطلح (الخدمات العمومية ذات الطابع الصناعي و التجاري)، هذه الخدمات تطورت في القرن العشرين بتطور وظائف الدولة وقيامها بإشباع بعض الحاجات الأساسية في ميادين الطاقة، النقل، والاتصالات والتي لا تستقطب استثمارات القطاع الخاص.

وكتعريف إجرائي يمكن القول أن الخدمات العمومية تشمل جميع النشاطات التي تقوم الدولة بالقيام بها، وتسييرها بصورة مباشرة أو غير مباشرة من السلطات المركزية أو المحلية أو بواسطة مؤسساتها العمومية بهدف تلبية الحاجات العمومية للأفراد مع احترام مبادئ الخدمة العمومية، وهي المساواة، و الاستمرارية، والتكيف وفيما يلي سنقوم بشرح كل مبدأ من مبادئ الخدمة العمومية.

3- معايير الخدمات العمومية:

خلص العديد من الباحثين و الدارسين في مجال التسيير العمومي أن كل عملية تسيير نشاطات الخدمة

¹ بن نعم عبد اللطيف، مرجع سبق ذكره، ص ص 18 19.

العمومية يجب أن تستخدم معايير في تقديم الخدمة العمومية، حيث اتفقت الكثير من الدراسات على أن معايير الخدمات العمومية تنقسم إلى ثلاث وهي:

¹ معيار المساواة، الاستمرارية، الموائمة (التكيف)

- **معيار المساواة:** يعبر هذا المعيار عن عدم التمييز بين المواطنين على أساس اللون أو الأصل أو المعتقد أو الانتماء الحزبي أو حتى الاسم الذي يحمله الشخص، زيادة على المساواة بين المستفيدين من الخدمة العمومية في معالجة الملفات، المساواة تكون أيضا في الالتحاق بهذه المرافق من جهة أخرى، إضافة إلى المساواة في دفع الضريبة و الرسوم و الحصول على الضمانات.
- **معيار الاستمرارية:** يعبر هذا المبدأ على ضرورة استمرار سيرورة الخدمة العمومية دون توقف، وبصورة منتظمة خاصة في ما يخص الخدمات التي تهدف الحفاظ على الأمن العام، كذلك في ما يخص الخدمات الحيوية كخدمات النجدة²، فالاستمرارية في تقديم الخدمة العمومية يضمن استمرارية الدولة بجميع مؤسساتها، ويسمح بتلبية حاجات مستخدمي الخدمة العمومية وذلك يستوجب تعبئة جميع الموارد الضرورية بما في ذلك عمال القطاع العمومي الذين هم ملزمون بالحفاظ على الحد الأدنى في أداء بعض نشاطات الخدمات العمومية في حالة الإضراب.
- **التطور (التكيف):** يعبر هذا المبدأ على ضرورة تكيف الخدمة العمومية مع التكنولوجيات الحديثة ومع تغيرات احتياجات الخدمة، هذا المبدأ يكسب الحق في فسخ العقود الإدارية من طرف واحد أو إحداث تغييرات على بنودها.

المطلب الثاني: طرق تسيير الخدمة العمومية

إن تنوع الخدمات العمومية فرض تنوع طرق تسييرها، وفرض على الإدارة العمومية عند اختيار طريقة تسيير مرافقها العمومية الأخذ بعين الاعتبار عدة أبعاد سياسية واقتصادية واجتماعية، فهناك طرق

¹ محمد السعيد جوال، ترقية أداء المنظمات العمومية في ظل مقاربة التسيير العمومي الجديد (NPM): دراسة نظرية تحليلية، مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، العدد الرابع عشر، الجزائر، ص 56 57.

² Virginie Donier, les lois du service public : entre tradition et modernité, RFDA 2006, P12, disponible sur https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjL3cjbItHtAhXjsnEKHcy_BDIQFjABegQIAhAC&url=https%3A%2F%2Fmoodle.umontpellier.fr%2Fpluginfile.php%2F292%2F885%2Fmod_folder%2Fcontent%2F0%2FLes%2520lois%2520du%2520service%2520public%2520entre%2520tradition%2520et%2520modernit%25C3%25A9%2520%25E2%2580%2593%2520Virginie%2520Donier%2520%25E2%2580%2593%2520RFDA%25202006.%25201219.doc%3Fforcedownload%3D1&usg=AOvVaw3OzH38uwaQE0M2DU5Oq_oe consulté le 15/12/2020 à 23 :58.

تتضمن هيمنة الدولة (الاستغلال المباشر)، وأخرى تقلل من درجة تدخل الدولة فتعهد بها إلى أشخاص القانون الخاص وتكتفي الدولة بوظيفتها الرقابية و الإشرافية على تسييرها.

في هذا المبحث سنسلط الضوء على طرق تسيير المرفق العام وهي:

أولا التسيير عن طريق شخص من القانون العام وينقسم بدوره إلى قسمين وهما التسيير المباشر و عن طريق مؤسسة عمومية (تفويض داخلي)، ثانيا التسيير عن طريق شخص من القانون الخاص، والذي ينقسم بدوره إلى أربعة أقسام وهم: الامتياز، الإيجار، الوكالة المحفزة، عقد التسيير.

1- التسيير عن طريق أحد أشخاص القانون العام:

هذه الطريقة لتسيير المرفق العام تعتبر أقدم الطرق لتسيير الخدمة العمومية وذلك لكون الدول كانت تمسك بزماء تسيير مرافقها العمومية بنفسها بالاعتماد على مؤسساتها و إداراتها، عبر طريقتين إما أن تستغل المؤسسة بنفسها عبر أعوانها و مواردها، أو عبر مؤسسة تنشئها وتمنحها الشخصية المعنوية وتعهد إليها تقديم الخدمة وتسيير المرفق العام بدلا عنها.

1-1- الاستغلال المباشر:

يعتبر الاستغلال المباشر إحدى طرق تقديم الخدمة العمومية، ويقصد به أن تقوم الدولة أو إحدى هيئاتها بإدارة المرفق العمومي بنفسها مستعملة في ذلك مواردها المالية والمادية والبشرية، وقد لازم هذا الأسلوب في طريقة تسيير الخدمة العمومية للدولة منذ ظهورها، وتدار به جميع المرافق ذات الطابع الإداري، لأن نشاط هذا الأخير لا يستهوي الأفراد لأنه لا يدر عليهم ربح خلاف لنشاط المرافق الاقتصادية، والميزة هو أنه لا يكسب المرفق العمومي صفة الشخص المعنوي¹.

يعتبر هذا الأسلوب الأكثر قدما في طرق تسيير الخدمة العمومية، في هذا الأسلوب لا وجود لتأسس شخص اعتباري مستقل عن الإدارة العمومية، حيث أن الخدمة تؤدي و تستكلف بصفة مباشرة من طرف الجماعة المحلية أو الدولة أو إحدى هيئاتها و تسيير داخل إحدى هيئاتها عن طريق مختلف مواردها وعن

¹ سليمان نسرين، تسيير الخدمات العامة المحلية-دراسة حالة ولاية تلمسان-، أطروحة دكتوراه، تخصص: تسيير المالية العمومية، كلية العلوم الاقتصادية، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، الجزائر، 2017/2018، ص33.

طريق كذلك أعوانها العموميين، وعمليات النفقات و الإيرادات تسجل في ميزانية الجماعة المحلية، وتستعمل بكثرة في الخدمات الإدارية.

1-2- التسيير عن طريق مؤسسة عمومية (تفويض داخلي):¹

المؤسسة العمومية هي شخص اعتباري من القانون العام منشأ من طرف الدولة أو جماعة إقليمية، ونظرا لزيادة الحاجات العمومية للسكان أضحت الاستعانة بالمؤسسة العمومية ضروري من أجل تسيير الخدمات ذات الطابع الإداري (SPA) أو الخدمات ذات الطابع الصناعي و التجاري (SPIC).

يعتبر أسلوب المؤسسة العمومية وسيلة من وسائل تسيير المرفق العمومي وأكثرها انتشارا، وتختلف عن أسلوب الاستغلال المباشر كون المؤسسة العمومية تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي (اللامركزية المرفقية)، مما يكسبها حق التقاضي وقبول الهبات و الوصايا، وأن تكون لها ذمة مالية مستقلة.

وتنقسم المؤسسة العمومية إلى مؤسسة عمومية ذات طابع إداري، وهي التي تمارس نشاطا إداريا محض، ومؤسسة عمومية ذات طابع تجاري وصناعي، وهي المؤسسة التي تتمكن من تمويل أعبائها الاستغلالية جزئيا أو كليا عن طريق عائد بيع إنتاج تجاري².

2- تسيير الخدمات العمومية عن طريق أحد أشخاص القانون الخاص (التسيير المفوض):

كما أشرنا أعلاه فإن الطريقتين السابقتين تتولى الدولة أو الجماعة المحلية بنفسها أو بواسطة مؤسسة تابعة لها مسؤوليته تقديم الخدمة، لكن مع تعدد وظائفها وزيادة الضغط الشعبي و ضغط المؤسسات الدولية وكذلك نقص مواردها المالية، فقد اعتمدت كثير من الدول إن لم نقل كلها على آلية التسيير المفوض لتحقيق مجموعة من الأهداف كتوفير الخدمة العمومية وتمويلها و تحسين جودتها، كذلك تحقيقا لمبدأ تكيف الخدمات العمومية.

¹الجلط فواز، ذبيح حاتم، مرجع سبق ذكره، ص84.
²قانون 01-88، المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، المؤرخ في 12-01-1988، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 02، الصادر في جانفي 1988.

وضعت اللجنة الأوروبية أربعة معايير يتم بموجبها تعريف التسيير المفوض: وهي مدة العقد التي تكون طويلة نسبيا، طريقة تمويل المشروع الذي يمول جزء منه القطاع الخاص، الدور الهام الذي يلعبه الفاعل الاقتصادي في تصميم المشروع وانجازه وتفعيله وتمويله، بينما يتركز اهتمام الشريك العمومي على تحديد الأهداف التي ينبغي بلوغها (المصلحة العامة، جودة الخدمات، سياسة التسعير، تقاسم المخاطر)¹.

كما عرفه صندوق النقد الدولي على أنها الاتفاقيات التي يوفر بموجبها القطاع الخاص بنيات تحتية ومرافق كانت عادة من مسؤولية الدولة².

منظمة التعاون الاقتصادي و التنمية عرفت على انه اتفاقيات يتم إبرامها مابين الدولة وبين شريك أو شركاء متعددين من القطاع الخاص، يقوم بموجبه الشركاء الخواص بتوفير خدمات، بحيث أن أهداف مردوديتهم ترتبط بالنقل الكافي للمخاطر إلى الشريك الخاص³.

2-1- عقد الامتياز:

خلافًا للأسلوبين السابقين (التسيير المباشر و المؤسسة العمومية)، في أسلوب الامتياز لا تتولى الدولة بنفسها إدارة المرفق بل تعهد به لأحد أشخاص القانون الخاص، خلافًا لأسلوب الاستغلال المباشر حيث يتولى -أي أحد من أفراد القانون الخاص- إدارة مرفق اقتصادي واستغلاله لمدة محدودة وذلك عن طريق عمال وأموال يقدمها الملتزم وعلى مسؤوليته وفي مقابل ذلك يتقاضى رسوما يدفعها كل من انتفع بخدمات المرفق⁴، وتعرف أيضا بأنها عقد يتم من خلاله تكليف شركة أو شخص من القانون الخاص بإنجاز منشأة عمومية أو ضمان خدمة عمومية عبر مصاريفه الخاصة مع أو بدون دعم وضمان فائدة (garantie d'intérêt) حيث تقوم الجهة المانحة بدفع أجر للشخص المنجز للخدمة العمومية أو مسير المنشأة العمومية، مع الحق في تحصيل رسوم من مستعملي المنشأة أو المستفيدين من الخدمة العمومية⁵.

¹التدبير المفوض للمرافق العمومية في خدمة المرفق، تقرير المجلس الاقتصادي و الاجتماعي و البيئي، إحالة رقم 18/2015، متوفر على الرابط <http://www.cese.ma/media/2020/10/pdf> تاريخ الإطلاع 2022/05/24 على الساعة 10:04.

²نفس المرجع، ص23.

³نفس المرجع، ص23.

⁴ذيب أمينة، النظام القانوني لعقد الامتياز، مذكرة ماجستير، جامعة عنابة، الجزائر، 2012، ص8.

⁵G. Dupuis, Marie-josé Guédon, Patrice chrétien, Droit administratif, Paris, éditions Dalloz, France, 2004, P401.

بعبارة أخرى هو عبارة عن عقد يتكلف بموجبه فاعل خاص أو شركة مهام تنفيذ أشغال عمومية، أو تولي تسيير مرفق عمومي على نفقته، بدعم أو بدونه بضمان فائدة أو بدونها، ويستخلص أجره باستغلال المرفق العمومي أو بتنفيذ خدمة عمومية مع توفره على حق تلقي الأموال من المرتفقين أو من المستفيدين من المرفق العمومي.

بعد إنجاز المنشأة وانتهاء العقد، الطرف صاحب الامتياز ملتزم بتسليم بصفة مجانية المنشأة ومعدات لها للسلطة العمومية (الجماعات المحلية مثلا)، عقد الامتياز يحتوي على ثلاث عناصر أساسية:¹

1. الاستثمارات الأولية في ما يتعلق بالهياكل و شبكات الخدمة محل الامتياز هم الشروط الأساسية لتحويل الخدمة نحو الطرف صاحب الامتياز؛
2. تقع على عبء صاحب الامتياز جميع مصاريف التنظيم الإداري، أجور العمال وصيانة الأجهزة و المعدات، كذلك جميع المخاطر على عاتق صاحب الامتياز؛
3. من أجل استهلاك الرأس المال المخصص للمشروع وزيادة مردودية استثماراته، صاحب الامتياز يتلقى أجر عبر تحصيله لرسوم من مستعملي الخدمة.

2-2- أسلوب الإيجار:

يقصد به أن تعهد السلطة المفوضة للمفوض إليه بتسيير المرفق العمومي وصيانته، مقابل إتاحة سنوية يدفعها لها، ويتصرف المفوض إليه حينئذ لحسابه وعلى مسؤوليته، على أن تمول السلطة المفوضة بنفسها إقامة المرفق العام، ويدفع أجر المفوض له من خلال تحصيل الأتاوى من مستعملي المرفق العمومي.²

كما يعرف على أنه شكل من أشكال تسيير المرفق العمومي يستأجر بموجبه الشريك الخاص أصول مرفق معين، ويعمل على استغلاله وصيانته مقابل أرباح يتحصل عليها من موارد استغلال المرفق، ويتعلق هذا النوع من العقود بالحصول على أرباح عملية دون الحاجة إلى القيام باستثمارات كبيرة في بناء

¹ KHEFFACHE Sofiane, La délégation de service public local et ses implications socio-économiques : Cas de la délégation des marchés hebdomadaires des communes d'Azagza et de Tizi-Rached, Magister en Sciences Economiques, Université Mouloud MAMMERI de Tizi-Ouzou, Algérie, 2009, P83.

² بوزيدي خالد، عقود تفويض المرفق العام كأسلوب جديد للتسيير و التعاقد الإداري في ظل المرسوم الرئاسي رقم 15-247، المجلة المتوسطية للقانون و الاقتصاد، الطبعة 3، العدد 2، الجزائر، بدون ذكر سنة النشر، ص125.

المنشآت اللازمة لاستغلال المرفق العمومي السابق على إبرام العقد، كما أن الشريكين يتقاسمان المخاطر التجارية.

يختلف الامتياز عن الإيجار من حيث موضوع كل منهما، حيث أن المفوض له في أسلوب الامتياز يتولى مهام إنجاز منشآت أو اقتناء ممتلكات ضرورية لإقامة المرفق العام على نفقته الخاصة، أما في أسلوب الإيجار تقع هذه المهام على عاتق السلطة المفوضة ويتولى المفوض إليه (المستأجر) مهام استغلال وتقديم الخدمة فقط، كما يختلفان من حيث أن التمويل في أسلوب الامتياز يقع على عاتق المفوض له، أما في أسلوب الإيجار يقع التمويل على عاتق السلطة المفوضة، كما يختلفان كذلك من حيث مدة الالتزام التي نجدها طويلة في أسلوب الامتياز تصل حتى 40 سنة بالمقارنة مع أسلوب الإيجار الذي تتعدى 15 سنة، زيادة على ذلك المؤجر لا يحتفظ بجملة الرسوم التي يتلقاها من مستعملي الخدمة، فهو يرسل للإدارة مبلغ جزافي نظير حق استغلال المنشأة العمومية.

2-3- الوكالة المحفزة (régie intéressée):

الوكالة المحفزة هي صيغة تسيير تعهد الجماعة المحلية بموجبها إلى شخص، الوكيل تسيير مرفق عمومي يقيم علاقات مع المرتفقين وينجز الأشغال غير أنه يعمل لحساب الجماعة مقابل أجر محدد يصرفه الشخص المعنوي للوكيل، ويدرج ضمن رقم المعاملات المنجزة، يتعلق الأمر عمليا بمساعدة الفاعل الخاص إلى المؤسسة العمومية المسؤولة عن المرفق لأداء محدد¹.

كما يعرف على أنه العقد الذي من خلاله تفرض السلطات العمومية تسيير وصيانة مرفق عام لشخص طبيعي أو معنوي من القانون الخاص يتولى التسيير لحساب الجماعة العمومية المفوضة، ولا يتحصل على المقابل المالي من إتاوات المرتفقين، بل بأجر محدد بنسبة مئوية من رقم الأعمال المحقق في استغلال المرفق، بالإضافة إلى علاوة الإنتاجية وجزء من الأرباح، كما عرفه البعض على أنه عقد بموجبه يعهد شخص عام تسيير مرفق عام إلى شخص خاص، نظير مقابل يتقاضاه الأخير من الجهة

¹التدبير المفوض للمرافق في خدمة المرتفق، تقرير المجلس الإقتصادي والإجتماعي و البيئي للمملكة المغربية إحالة رقم 2015/15 متوفر على الرابط www.cese.ma/media/2020/10/التقرير-التدبير-المفوض-للمرافق-العمومية-في-خدمة-المرتفق تاريخ الإطلاع 2021/12/22 على الساعة 21:01، ص25.

المتعاقدة، وفقا لحسن سير الاستغلال، على أن تتحمل الإدارة المخاطرة المالية للمشروع¹.

انطلاقا من التعاريف السابقة يمكن القول أن الوكالة المحفزة تقوم على العناصر التالية:

أولاً: أطراف العقد وهي السلطة المفوضة وهي المسؤولة عن المرفق العام، والمتعامل الاقتصادي وهو المفوض له، و الذي يأخذ على عاتقه مسؤولية تسيير واستغلال المرفق العام؛

ثانياً: محل العقد وهي تسيير أو تسيير وصيانة المرفق العام لحساب الشخص المعنوي العام الذي يمول بنفسه إقامة المرفق العام؛

ثالثاً: المقابل المالي الذي يدفع له مباشرة من السلطة المفوضة ويتكون من عنصرين:

✓ عنصر ثابت "مضمون": وهو مبلغ من المال محدد بنسبة مئوية من رقم الأعمال؛

✓ عنصر متغير: وهو عبارة عن مكافأة مالية مرتبطة بنتائج استغلال المرفق.

رابعاً: من حيث المسؤولية و المخاطر فتتحملها الهيئة العمومية (السلطة المفوضة)، ويتحمل المسير جزءا منها، لأن أجره مرتبط بنتيجة الاستغلال، وفي بعض الأحيان وكضمان للمفوض له، فإن هناك حدا مضمون يحدد جزافيا في العقد².

خامساً: المدة غالبا عقد الوكالة المحفزة هو عقد قصير المدة لأن المفوض له يتحمل نفقات التشغيل فقط³.

2-4- عقد التسيير (gérance):

عقد التسيير شكل من أشكال التفويض يشبه عقد الخدمة، غير أن عقد التسيير يختلف عن عقد الوكالة المحفزة بطريقة التعويض: يتلقى الوكيل تعويض تحفيزيا بحسب الأهداف من وراء أدائه، أما المفوض إليه فيتولى عن طريق إبرام عقد ربط علاقات مع مستعملي المرفق، غير أن الجماعة هي التي تعوضه، وتلجأ الجماعات إلى هذا النوع من العقود للحد من الأداء السلبي للمرفق الذي لا يمكن أن

¹فاضل إلهام، أحكام عقد الوكالة المحفزة على ضوء المرسوم الرئاسي 247/15، حوليات جامعة قلمة للعلوم الاجتماعية و الإنسانية، العدد 25، الجزائر، ديسمبر 2018، ص5.

²نفس المرجع، 8.

³نفس المرجع، ص9.

تغطي تكاليفه المنتجات، وفي هذا النوع من العقود يشمل الأجر حصة ثابتة، إضافة إلى عنصر متغير يرتبط بأداء التسيير¹.

كما يعرف عقد التسيير أيضا على أنه: ذلك العقد الذي بموجبه يضع المالك-المسير - ويمنحه سلطة القيام بكل عمل مادي وقانوني لحسابه، وهذا بهدف تامين هذه الأملاك².

يعرف أيضا هذا النوع من العقود على أنه العقد الذي تقوم من خلاله السلطة المفوضة بإسناد مهمة تسيير مرفق عمومي، أو مهمة تسيير وصيانة مرفق عمومي لشخص يسمى المفوض له، والذي بدوره لا يتحمل أي مخاطرة تتعلق بالتسيير أو الصيانة، بعبارة أخرى يقوم المفوض له باستغلال المرفق لحساب السلطة المفوضة التي تحتفظ بحق الإشراف و الرقابة، "لحساب السلطة المفوضة" تعني أن يقوم الشخص المفوض له بتحصيل الإتاوات (redevance) من مستعملي المرفق العام، ويقوم بإرسالها إلى حساب السلطة المفوضة بإتباع الإجراءات المحددة في دفتر الأعباء³.

3- الشراكة العمومية الخاصة آلية جديدة لتأمين مشاريع الخدمات العمومية:

التعاون بين القطاع العام و الخاص تعود جذوره إلى سنة 1880 في فرنسا أين ظهر أول تشريع يأطر تفويض الخدمات العمومية، و في سنوات الستينات ظهر في الولايات المتحدة من خلال سياسة إعادة إحياء المنشآت المدنية، ثم عاد بقوة في بداية سنوات التسعينات، حيث توصي به مقارنة التسيير العمومي الجديد، و البنك الدولي، منظمة التعاون و التنمية الاقتصادية⁴.

يعرف مكتب شراكات الأعمال للحكومة للكيابك⁵: "شراكة الأعمال العمومية الخاصة هي توافق تعاقد بين الشركاء العموميين والخواص لتحقيق نتائج تتمثل في تحسين تقديم الخدمات العمومية، هذا

¹مرجع سبق ذكره، ص 25.

²سعيد مصطفي، مكانة عقد التسيير في تنظيم قطاع الخدمات، مذكرة من أجل نيل شهادة الماجستير في الحقوق، اختصاص قانون الأعمال المقارن، كلية الحقوق، جامعة وهران، الجزائر، السنة الجامعية 2012-2013، ص17.

³ Benzerara Louanas, Boudjelal Salaheddine, La délégation de service public, alternative de financement des dépenses d'équipement locales, Recherches Juridiques et Politiques, Volume 06, Numéro 01, Juin (2021), p675.

⁴ Khelladi A M, Vers un nouveau management public dans le secteur de l'eau en Algérie par le recours au Partenariats Public-Privé : Cas de la SEAAL, MED3 (Euro Mediterranean Public Management Dialogue), WG2, Tunis, 6-8 octobre, 2010, P3.

⁵ Belhocine, Noureddine, Facal, Joseph et Mazouz Bachir, Les partenariats public-privé: Une forme de coordination de l'intervention publique à maîtriser par les gestionnaires d'aujourd'hui, in Télescope[Québec], Canada, P2.

التوافق يؤسس لتقاسم حقيقي للمسؤوليات، و الاستثمارات، المخاطر و الأرباح بصفة تمكن من التزود بامتيازات تبادلية تشجع تحقيق النتائج".

عقد الامتياز الذي ذكرناه سابقا يمثل أحد شكلي عقود الشراكة العمومية الخاصة حيث ينقسم إلى صنفين هما:¹

أ-الشراكة العمومية الخاصة لأسلوب الامتياز: يدخل في هذا الصنف الشراكات العمومية الخاصة التي من خلالها تقوم الدولة بتقويض الشريك الخاص مخاطر الطلب، أي مستعملي المرفق هم من يقومون بدفع أتعاب المتعامل الخاص، أي أن الإيرادات المستقبلية المتأتية من الاستعمال العمومي للمنشأة أو البنية التحتية أو المرفق العام، بالمقابل لا يكلف الشريك الخاص بتنفيذ أعمال الإنشاء فقط بل يقوم أيضا بعملية استغلال وصيانة الملكية بمقابل عقد طويل المدة، تجدر الإشارة أن هناك حالة من خلالها لا تستطيع إيرادات مستعملي المرفق العام تمويل المشروع كليا، في هذه الحالة العجز يسدّد عن طريق دعم من طرف الدولة.

ب-الشراكة العمومية الخاصة بتسديد عمومي: في هذا النوع السلطة العمومية تسدّد بصفة مباشرة للمتعامل الخاص، هذا النوع يستعمل في حالة ما إذا كانت التسعيرات الموضوعة لمستعملي المرفق جد ضئيلة مقابل تكلفة المشروع أو أن يكون المرفق العمومي موضوع تحت تصرف مستعمليه بصفة مجانية. إلى غاية سنوات الثمانينيات كانت مشاريع الخدمات العمومية تمول وتنجز من طرف الأعوان العموميين، لكن مع ظهور العولمة و توصيات الهيئات الدولية المختلفة كالمنظمة العالمية للتجارة (OMC) و ومنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، عاد الحديث عن أهمية الشراكة العمومية الخاصة ودورها في تمويل مشاريع الخدمات العمومية.

حيث تعرف الشراكة العمومية الخاصة بأنها عقد إداري طويل مدة، يقوم من خلاله شخص عمومي (الدولة، الجماعة المحلية، مؤسسة عمومية) بإسناد لشريك خاص، مسؤولية إنجاز مهمة عامة تحتوي

¹ Rakhrouf Youssef, Dif Fodil Bachir, Partenariats Public-Privé : Avantages, Risques et Conditions de réussite, Revue des Sciences commerciales et de gestion, Volume: 15, Numéro: 1, Algérie, 2019, P P 48 49.

على ثلاث عناصر على الأقل انطلاقا من المهام التالية: تصميم، إنجاز، تمويل، صيانة، استغلال، امتلاك، نقل ملكية بنية تحتية أو مرفق عمومي ضروري لتقديم خدمة عمومية¹.

تعتبر الشراكة العمومية الخاصة آلية ملائمة لتمويل البنية التحتية الاقتصادية لعدة أسباب:²

- الاستعانة بالقطاع الخاص الذي لديه خبرة مهنية في ميادين متعددة (المناولة، التعامل مع البنوك، التعاقد المشترك) ولديه شبكة متعددة خلافا للدولة، ويتم اختيار المؤسسة لاعتبارات تخص الكفاءة و التحكم في التكاليف؛
- المتعامل الخاص مرتبط باتخاذ القرار وتصميم المشروع ويضع خبرته في خدمة التوزيع المهني للاختصاصات؛
- عقود الشراكات العمومية الخاصة تستوجب أن تكون دراسات الجدوى منجزة قبل الانطلاق في إنجاز المشروع المراد إنجازه.

خاتمة الفصل:

¹Chergui Djohra, La Gouvernance Locale et le Partenariat Public-Privé, Revue ABAAD IQTISSADIA, Algérie, P261.

² Amina chih-chibani, l'expérience des partenariats publics prive (ppp) en Algérie : aperçu synthétique du cas «métro d'Alger », reformes économiques et intégration en économie mondiale, ESC, n°14, Algérie, 2013, P181.

قمنا في هذا الفصل بالتطرق إلى عدة نقاط لها علاقة مباشرة مع البحث الذي نحن بصدد القيام به، حيث قسمنا هذا الفصل إلى ثلاثة مباحث، خصصنا المبحث الأول لإبراز أساليب التنظيم الإداري للدولة و التي تنقسم إلى تنظيمين هما اللامركزية والمركزية، حيث تتمثل المركزية في حصر جميع السلطات في يد السلطة المركزية، وللمركزية صورتين هما التمرکز وعدم التمرکز حيث يعني الأول حصر النشاطات الإدارية بالإدارة المركزية دون السماح للفروع في أقاليم الدولة باتخاذ القرارات الإدارية، أما الثاني فيعني توزيع الوظيفة الإدارية بين الإدارة المركزية في العاصمة وبين فروعها في مناطق الدولة مع تفويضها صلاحية اتخاذ بعض القرارات الإدارية، أما اللامركزية فتتمثل في توزيع الوظيفة الإدارية بين الجهاز المركزي ووحدات تتمتع بالشخصية المعنوية قد تكون مرفقية (هيئة إدارية) أو محلية (إقليمية) منتخبة أو معينة، هذه الأخيرة خصصنا لها المبحث الثاني لتوضيح مفاهيمها كونها الأداة التي تستخدمها الدولة لتحقيق التنمية المحلية و التي يتم الوصول إليها من خلال تطبيق مقاربة تشاركية مع القطاع الخاص و المجتمع المدني لترتيب الأولويات و الاستعمال الأمثل للموارد وتسيير جيد للخدمات العمومية، و التي خصصنا لها المبحث الثالث لتوضيح مصطلحها وأنواعها وطرق تسييرها المتاحة للدولة والجماعات المحلية و المتمثلة في: التسيير المباشر، المؤسسة العمومية، الامتياز، الإيجار، الوكالة المحفزة، عقد التسيير.

كما سلطنا الضوء على آلية الشراكة العمومية الخاصة والتي تستعمل بكثرة من قبل الدول مؤخرًا وتوصي بها الهيئات الاستشارية الدولية لما توفره من مزايا تسمح للدولة والجماعات المحلية من إنتاج خدمات عمومية بسرعة وذات نوعية.

الأسس النظرية
والمفاهيمية للتسيير
العمومي الجديد

تمهيد:

في نهاية السبعينيات من القرن الماضي، واجهت العديد من الدول الصناعية أزمة اقتصادية أثرت في قدرتها على تلبية احتياجات المواطنين العمومية، من جهة أخرى واجهت أيضا انتقادات التيار الليبرالي الذي دعى الحكومات إلى ضرورة تحديث إدارتها لتتكيف مع متطلبات المواطنين بأقل تكلفة وأحسن نوعية، وذلك عن طريق إدخال تقنيات التسيير الحديثة لمنظمات الأعمال في مؤسسات القطاع العام.

من هذا المنطلق ظهر ما يسمى بالتسيير العمومي الجديد الذي يمثل فلسفة جديد في الإدارة العمومية، يستمد مبادئه من إدارة الأعمال و العلوم الاقتصادية عوض التسيير البيروقراطي المطبق سابقا، و الذي يستمد مبادئه من العلوم القانونية، حيث يسعى التسيير العمومي الجديد استنادا إلى مدارس الإدارة والاختيار العام إلى تعزيز فاعلية وفعالية مؤسسات القطاع العام، والافتراض الرئيسي لهذا النمط في التسيير هو أن مزيد من التوجه نحو السوق في الإدارة العمومية من شأنه أن يؤدي إلى فاعلية أكبر للحكومات في تكاليفها وفعالية أكبر في مخرجاتها.

ومن أجل التعرف على مفهوم التسيير العمومي الجديد ومبادئه وظروف نشأته والتغيرات التي أحدثتها في الإدارة العمومية، قمنا بتقسيم هذا الفصل إلى ثلاث مباحث:

المبحث الأول: ماهية إدارة الأعمال والتسيير العمومي وأزمته؛

المبحث الثاني: التسيير العمومي الجديد المفهوم، ظروف النشأة و المبادئ؛

المبحث الثالث: الحوكمة أحد مقومات التسيير العمومي الجديد لتحسين أداء مؤسسات القطاع العام.

المبحث الأول: ماهية إدارة الأعمال والتسيير العمومي وأزمته

يعد علم إدارة الأعمال من العلوم الحديثة نسبياً، حيث لم تتضح معالمه إلى مع نهاية القرن التاسع عشر وبداية القرن العشرين، حيث أصبح للإدارة نظريات وقواعد ومبادئ يمكن الاسترشاد بها في كافة ميادين النشاط كانت ثمار مساهمات رجال الأعمال، والمهندسين والباحثين وعلماء الاجتماع من مختلف المدارس الفكرية لعلم الإدارة.

وتنقسم الإدارة من حيث طبيعتها إلى:

✓ الإدارة العامة التي تعنى بإدارة المرافق العمومية و المؤسسات التي تهدف إلى تقديم خدمات
عمومية؛

✓ إدارة الأعمال التي تعنى بإدارة مشاريع منظمات الأعمال التي تهدف إلى تحقيق الربح.

وعليه سنتطرق في هذا المبحث إلى العناصر التالية:

- مفهوم إدارة الأعمال و مساهمات مختلف المدارس الفكرية فيه (المطلب الأول)؛
- مفهوم التسيير العمومي و أزمة التسيير البيروقراطي (المطلب الثاني).

المطلب الأول: مفهوم إدارة الأعمال

ظهر مصطلح إدارة الأعمال (management) في بداية القرن الماضي في الدول الأنجلوساكسونية عموماً و الولايات المتحدة الأمريكية على وجه الخصوص، وذلك بفضل الأفكار التي قدمتها حركة الإدارة العلمية للعمل في نهاية القرن 19.

1- مفهوم إدارة الأعمال:

لغة:

ظهر علم إدارة الأعمال (management) في الولايات المتحدة أواخر سنوات الستينيات، والتي تعني فن القيادة وتسيير المؤسسة، وهناك من يقول أن كلمة management مشتقة من كلمة ايطالية تعني maneggiare وتعني التحكم¹، ويقال أيضاً أنها من أصل لاتيني ومأخوذ من اللفظ (manus) أي اليد بالعربية، ويعتبر تايلور أول كاتب تحدث عن علم المنظمة سنة 1895.

اصطلاحاً:

يعرف المعجم الفرنسي Larousse الإدارة بأنها "مجموعة من التقنيات لتوجيه وتسيير المؤسسات"²، كما عرفها هنري فايول (Henri Fayol) في كتابه الإدارة الصناعية والعامة بقوله: "معنى أن تدير هو أن تتنبأ، وتنظم، وتوجه، وتنسق وتراقب"³، كما عرفها تايلور (Taylor) الإدارة بقوله "إن الإدارة هي أن تعرف بالضبط ماذا تريد، ثم أن تتأكد من أن الأفراد يؤدونه بأفضل طريقة"⁴، أما رايمين الان تتارت (Raymond-Alain Thiétart) فعرف الإدارة بقوله "الإدارة، الفعل أو الفن أو طريقة قيادة المنظمة، وتوجيهها وتخطيط نموها، ومراقبتها، تطبق على جميع مجالات أنشطة المؤسسة"⁵.

من خلال التعاريف السابقة يمكننا استنتاج مايلي:

¹ https://archivesic.ccsd.cnrs.fr/sic_00000844/document page 03, consulté 23:41 31/08/2019.

² <https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/management/49022?q=management#48931>

³ Henri Fayol, nouvelle édition augmenté par Luc Marco et Emmanuel okamba, castre et paris, édi-gestion&Andese, France, 2016, page 5.

⁴ Annie Bartoli, à quoi tien la spécificité du management public ?, Séminaire de formation sur : le management public en formation, RESP, France, octobre 2006, p 17.

⁵ Disponible sur https://www.editions-ellipses.fr/PDF/9782340020993_extrait.pdf, page 2, consulté 00:20 2019/08/24.

إدارة الأعمال هي علم وفن يهتم بتحقيق أهداف المنظمة من خلال التحكم في الأفراد والإشراف عليهم وقيادتهم وتنظيم وتعبئة جهودهم الفردية والجماعية من أجل تحقيق أهداف المنظمة، وذلك من خلال استخدام وظائف الإدارة المتمثلة في:

التخطيط، والتنظيم، والتوجيه، والرقابة، والتنسيق.

2- وظائف الإدارة:

تتلخص عناصر العملية الإدارية في العناصر التالية : التخطيط، التنظيم، التوجيه، الرقابة (PODC) ، وتلعب دورا محوريا في العملية الإدارية سواءا كانت تطبق في المؤسسة العمومية و الخاصة صغيرة كانت أو كبيرة.

وفي مايلي سوف نلقي الضوء على كل وظيفة بقليل من التفصيل:

2-1- التخطيط:

يقول هنري منزبارق¹ "إن التخطيط هو عملية تبدو كأداة يمكن من خلالها أن تصمم القرارات و الأنشطة الروتينية لمؤسسة قائمة على خصائص متكاملة".

التخطيط يعتبر من الوظائف المفتاحة في المنظمة لأنها تعنى بتحديد الأهداف المستقبلية للمنظمة، وبيان المهام و الأنشطة الواجب القيام بها، وكذلك تحديد القواعد والإجراءات الواجب إتباعها للاستخدام الكفاء للموارد.

2-2- التنظيم:

بعد عملية التخطيط التي يتم فيها تحديد الأهداف المستقبلية للمنظمة و اختيار الأنشطة الملائمة لتحقيقها في شكل سياسة معينة يأتي التنظيم ليجسد هذه الخطة في الواقع، ويعرف التنظيم على أنه تلك العلاقات التي تنشأ بين الأشخاص بحيث يستطيعون العمل مع بعض بفعالية، ويحسون بالارتياح الشخصي لمختلف العمليات التي يقومون بها في محيط معين قصد بلوغ هدف محدد²، كما ينظر إليه

¹ Henry Mintzberg, The Structuring of Organization, Englewood cliffs, New York, USA, 1979, P81.

² George P, Terry et Stephen G, franklin, les principes de management, 8^{ème} édition, Paris : Economica, France, 1985, P94.

من خلال تجسيد الأهداف التي وصفتها وظيفة التخطيط، وذلك بالتوزيع الوظيفي و العادل للمسؤوليات بين الأشخاص¹.

2-3- التوجيه:

يعرف التوجيه على أنه الوظيفة الإدارية التي تهتم بتوجيه العنصر البشري من خلال عمليات القيادة و التحفيز و الاتصال مستندة في ذلك على فهم طبيعة سلوك الإنسان وتوجيهه بشكل ايجابي لتحقيق الأهداف².

إذا فالتوجيه عملية مركبة، تنطوي على إرشاد المرؤوسين إلى كيفية تنفيذ الأعمال الموكلة إليهم حسب لوائح العمل و التعليمات التي تحكم أعمالهم ووفق سياسة المؤسسة المعتمدة وتفسير ما قد يصعب عليهم فهمه في هذا المجال بطريقة لا تتعارض مع أهداف المؤسسة³، ويتم هذا بالاعتماد على ثلاثة أنشطة أساسية تتمثل في: القيادة، الاتصال والتحفيز.

2-4- الرقابة:

الرقابة هي الأداة الفعالة التي تعين الإدارة على كشف الانحرافات وتصحيحها قبل أن تتأصل⁴، فهي عملية مقارنة النتائج الفعلية بأهداف الخطة أو النتائج المتوقعة، تشخيص وتحليل سبب الانحرافات وإجراء التعديلات المناسبة⁵.

كما تعرف أيضا على أنها عملية تنظيم وضبط وتعديل الأنشطة التنظيمية بطريقة تؤدي إلى مساعدة المنظمة في إنجاز الأهداف، وتبدأ الرقابة الإدارية الفعالة بالتزامن مع عملية التخطيط الإستراتيجي، فهي تزودنا بالمعلومات الضرورية التي يتم بناءا عليها مراقبة التصرفات و الإجراءات التي تتم بهدف تنفيذ الخطة الإستراتيجية، حتى تتمكن الإدارة من معرفة مدى التقدم في تنفيذ الخطط ومدى جودة الأداء⁶.

و تجدر الإشارة أن الأنشطة الآتية الذكر أسست عندما كان ينظر للمنظمة على أنها نظام مغلق وبعد الثمانينيات تغيرت الأفكار وأصبح ينظر للمنظمة على أنها نظام مفتوح و أصبحت أنشطة الإدارة

¹ Marcel Laflame, le management : approche systématique théorie et cas, 3^{ème} édition, Québec : Gaëtin Morin éditeur & associé Ltée, Canada, 1981, P229.

² سامي محمد هشام حريز، أساسيات إدارة الأعمال: مهارات نظرية وتطبيقية، الطبعة الأولى، دار قنديل، عمان، الأردن، 2008، ص26.

³ صبحي العتيبي، تطور الفكر و الأنشطة الإدارية، الطبعة الأولى، دار وكتبة الحامد للنشر و التوزيع، عمان، الأردن، 2002، ص135.

⁴ Maxime Grener, le management, Québec : EUREKA, Canada, 1979, P160.

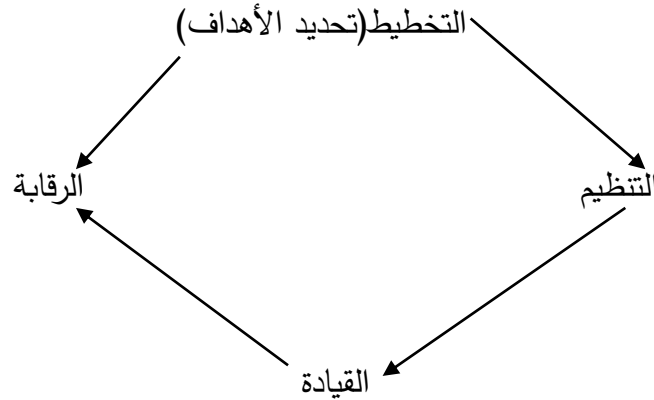
⁵ محمد عيسى الفاعوري، الإدارة بالأهداف، دار كنوز المعرفة، عمان، الأردن، 2005، ص26.

⁶ عبد الغفار حنفي، أساسيات إدارة منظمات الأعمال: الوظائف و الممارسات الإدارية، الدار الجامعية، الإسكندرية، مصر 2006، ص323.

تتمثل في:

تحديد الأهداف (التخطيط)، التنظيم، القيادة، الرقابة و الشكل التالي يوضحها:

الشكل (II-1): عجلة التسيير



Jean-Bernard Ducron, Management des entreprises, Hachette technique, paris, France, 2008, P21.

المطلب الثاني: مساهمة المدارس الفكرية في علم الإدارة:

يمكننا تتبع المراحل التي مر بها الفكر الإداري في تطوره من خلال تسليط الضوء على مدارس الفكر الإداري المختلفة التي ساهمت في إثراء علم الإدارة.

1- المدرسة الكلاسيكية (1890-1930):

في نهاية القرن الـ19 وبداية القرن العشرين، واجه المديرون عدة تحديات أهمها زيادة حجم الإنتاج و معضلة تحفيز العمال للاستفادة القصوى من جهودهم و بالتالي إنتاجيتهم، و أيضا واجه المديرون أيضا مشكلة تبسيط العمل لجعله أكثر يسرا، خصوصا وأن تلك الحقبة التاريخية لتطور علم الإدارة شهدت عدة تحولات وتغييرات حدثت في البيئة الاقتصادية للمؤسسات مثل ظهور المصانع، زيادة عدد العاملين، زيادة الطلب على المنتجات، الأمر الذي أدى إلى تغيير جذري في علاقات العمل بين أرباب العمل و العاملين.

وهذا ما قاد عدد من المفكرين الذين عاصروا تلك الحقبة الزمنية -كان أغلبهم من المهندسين و التقنيين - لطرح أفكار لحل المشاكل التنظيمية و الإدارية التي واجهتها المؤسسات في بداية القرن المنصرم.

1-1- التنظيم العلمي و الإداري للعمل:

برز عدة مفكرين اهتموا بالتنظيم والإدارة بالمؤسسة في بداية القرن العشرين مثل تايلور و فايول الذين يعتبرون أهم رواد المدرسة الكلاسيكية، هذان المهندسان قدموا كتاباتهم و أفكارهم و اقتراحاتهم لحل المشاكل التنظيمية و الإدارية التي واجهت المؤسسات في تلك الحقبة، و التي كانت نتاج التحولات الكثيرة التي حدثت في البيئة الاقتصادية للمؤسسة¹، ومن بينهم:

• فريدريك ونسلو تايلور (1856-1915):

يعتبر تايلور الأب الروحي للإدارة العلمية، عمل كمهندس ميكانيك، لديه حوالي أربعين براءة اختراع حصل عليها خلال مسيرته كمهندس، معروف بكتابه مبادئ الإدارة العلمية الذي أصدره سنة 1911 و الذي أوضح من خلاله مبادئ التنظيم العلمي للعمل في النقاط التالية:

- هناك عدة طرق لإنجاز العمل لكن هناك طريقة واحدة فضلى في إنجاز العمل (one best way) تكون مبنية على أسس علمية عن طريق البحث و التحليل؛

- اعتماد مبدأ التخصص وتقسيم العمل، وفصل عملية التنفيذ عن عملية التصميم؛

- يمكن تحفيز العامل عن طريق الأجر على حسب القطعة المصنعة، و الذي يعتبرها أفضل طريقة لتحفيز العمال.

• هنري فايول (1841-1925):

مهندس ومدير عام للمؤسسة التي اشتغل بها، ألف عدة كتب أوضح من خلالها مبادئ استلهمها من تجاربه في الإدارة، حسب فايول من أجل أن تكون الأنشطة الإدارية منجزة بفعالية يجب تطبيق مجموعة من المبادئ اقترحها في كتابه الإدارة الصناعية و العامة سنة 1918، يقترح 14 مبدأ تخص إدارة الأفراد

¹ Linda Rouleau, Des théories des organisations, presses de l'université du Québec, Canada, 2007, P14.

وهي: تقسيم العمل، السلطة، الانضباط، وحدة القيادة، وحدة التوجيه، خضوع المصلحة الشخصية للمصلحة العامة، الأجر العادل، المركزية، التسلسل و التدرج الوظيفي، الترتيب، العدل و الإنصاف، استقرار الأفراد، المبادرة، وحدة الأفراد.

وخلافا لسلفه تايلور الذي نظر للإدارة من الأسفل، نظر إليها فايول من الأعلى، وعكس تايلور الذي هدف إلى تحقيق الرشادة في الإنتاج سعى فايول إلى تحقيق الرشادة في الإدارة، و أشار في كتابه إلى الوظائف الأساسية في الإدارة وهي:¹ التخطيط، التنظيم، القيادة، التنسيق.

1-2- النموذج البيروقراطي:

يعتبر فيبر أول من استخدم مصطلح البيروقراطية، و التي تعني سلطة المكتب و قد افترض فيبر في المنظمة البيروقراطية صفات متعددة كالدقة، و السرعة، و الوضوح، و الإلمام الكامل بالمتطلبات، وانصياع المرؤوسين بشكل تام إلى المسؤول الإداري الأعلى، وتقليل الاحتكاك بالمستويات الإدارية المختلفة، وقد أراد من خلال افتراضات التوصل إلى نموذج عقلاني للمنظمة البيروقراطية ينطلق أساسا من القيم الفكرية و النظريات التي سادت الوسط الإداري الذي تعمل فيه المنظمات بشكل عام.

• ماكس فيبر (1864-1919):

يعتبر ماكس فيبر عالم اجتماع وفيلسوف ألماني من منظري القرن العشرين، حيث جمع الكثير من أفكاره المتعلقة بعلم الاجتماع و التنظيم في كتابه الاقتصاد والمجتمع، وقد دعى فيبر إلى تبني النموذج البيروقراطي في التنظيم الذي اعتبره الأكثر عقلانية، والذي يؤدي إلى زيادة الفاعلية الإنتاجية، ويقوم النموذج البيروقراطي الذي اقترحه فيبر على مجموعة من المبادئ يمكن إجمالها فيما يلي²:

- نظام مبني على قواعد محددة، ثابتة، وواضحة؛

- تقسيم العمل؛

- يتم تنظيم الأفراد في هيكل تنظيمي يعتمد على التسلسل الهرمي، أين يكون هناك تحديد واضح

¹ Laurent Blanger, Jean Mercier, auteurs et textes classiques de la théorie des organisations, les presses de L'université Laval, Canada, 2006, p78.

² Jean. M. plane, théorie des organisations, 3^{ème} édition, Dunod, France, 2012, p30.

للسلطات و المسؤوليات بالنسبة لكل مستوى، كما أن هناك اتصال من الأعلى إلى الأسفل؛

- يكون لكل وظيفة مجال اختصاص محدد رسميا بمعنى إضفاء الطابع الرسمي على المهام؛

-اختيار العاملين يكون مبني على أساس مؤهلاتهم الفنية؛

- التدرج في المسار المهني يكون مبنيا على معيار الكفاءة وعدم التمييز؛

- الفصل بين الحقوق الفردية و الحقوق الرسمية.

كما ميز فيبر بين ثلاثة وسائل لتحقيق شرعية السلطة هي:¹

➤ السلطة الكاريزماتية:

وتقر هذه السلطة بضرورة وجود صفات وخصائص يتميز بها الفرد عن الآخرين تمكنه من الحصول على احترام الآخرين وطاعة أوامره.

➤ السلطة التقليدية:

تستمد هذه السلطة شرعيتها من الأعراف و التقاليد و الدساتير و الشهادات فهي مرتبطة بالشخص أكثر من ارتباطها بالمنصب فهي تنقل من جيل إلى جيل، كما هو الحال في المؤسسات العائلية.

➤ السلطة القانونية (العقلانية):

يطيع الناس القانون حسب فيبر لاعتقادهم أنه عادل، ويستمد التنظيم البيروقراطي شرعيته من هذه السلطة القانونية، فالسلطة هنا تستند على أسس موضوعية وعقلانية، والفرد يحوز عليها انطلاقا من المركز الوظيفي الذي يشغله في التنظيم.

1-3- خلاصة المدرسة الكلاسيكية:

في بداية القرن العشرين ونهاية سنوات الثلاثينيات من القرن المنصرم، التنظيم العلمي و الإداري للعمل شكل "النواة الصلبة"¹ لما بات يعرف بعد ذلك بنظريات التنظيمات، فهي ورغم اعتبارها العامل

¹ Roger Aïm, l'essentiel de la théorie des organisations, Collection « Carrés Rouge » Gualino , 13^e édition, France, 2022, p p 42 43.

مجرد "آلة صماء" يقوم بتنفيذ ما يطلب منه، واعتبار المنظمة عبارة عن نظام شمولي ومغلق، إلا أنها كانت تتماشى و السياق الذي ظهرت فيه (المؤسسة الرأسمالية في مطلع القرن العشرين) والذي كان يركز أكثر على تحقيق الفعالية المتمثلة في رفع الإنتاجية لتحقيق أقصى ربح بأقل تكلفة.

غير أن الإنتاجية عادت للانخفاض في ظل المدرسة الكلاسيكية بعد ارتفاعها تدريجيا، مما يوضح حدود المدرسة الكلاسيكية، الأمر الذي أدى إلى ظهور مدرسة العلاقات الإنسانية و العلوم السلوكية.

2- مدرسة العلاقات الإنسانية و العلوم السلوكية (1930-1960):

جاءت مدرسة العلاقات الإنسانية و العلوم السلوكية كردة فعل على قصور المدرسة الكلاسيكية في تناولها للعنصر البشري وعدم الاهتمام به من جهة، وسعيها لإعادة رفع الإنتاجية من جديد بعدما انخفضت في ظل المدرسة الكلاسيكية من جهة أخرى.

و على خلاف المدرسة الكلاسيكية التي كانت تعتبر العامل مجرد آلة صماء، اهتمت المدرسة السلوكية بالبعد الإنساني للعامل.

2-1- مدرسة العلاقات الإنسانية:

شكلت مدرسة العلاقات الإنسانية بداية نشوء المدرسة السلوكية في الإدارة، وهي تقترن بالكاتب ألتون مايو الذي يعتبر الأب الروحي لها، والذي قام بتجارب عديدة ليثبت أن هناك عوامل غير مادية محفزة للعامل ليفند بذلك مسلمة تايلور التي مفادها أن الإنتاجية مرتبطة فقط بالظروف المادية.

• إلتون مايو ودراسات هاوثورن:

مايو باحث أسترالي هاجر إلى الولايات المتحدة في سنوات العشرينات من القرن العشرين، ركزت أعمال ودراسات مايو على تعب الأفراد في العمل، أو بعبارة أشمل سعى من خلال دراساته لإبراز أهمية الدور الذي تلعبه العلاقات الإنسانية في السلوك التنظيمي في المنظمة.

في الفترة الممتدة من 1927 إلى 1932، قاد مايو مجموعة من الدراسات حول شروط إنتاجية العمال المنجزة في مصنع هاوثورن التابع لشركة "Western Electric" المختصة في تصنيع الهواتف الجد

¹ Linda Rouleau, op cit, P24.

الناجحة، ويتمثل مضمون التجارب في محاولة قياس الزيادة المحتملة في الإنتاج من خلال تغيير بعض العناصر المادية و الحوافز الاقتصادية (مثل: الإضاءة، فترات الراحة، ظروف وساعات العمل، ونظام دفع الأجور).

وقد خلصت نتائج دراسة هاوثورن إلى مايلي:¹

- يعتبر العنصر الإنساني أهم عناصر العمل لما له من تركيب معقد (جسمي، نفسي واجتماعي)؛
- لا تتم إثارة دوافع الفرد بالحوافز الاقتصادية فقط، فالحوافز المعنوية لها تأثير أيضا في زيادة دافعية الأفراد للعمل و الإنتاج؛
- قدرة العامل على إنجاز الأعمال لا تتحدد وفقا لقدراته العضلية و الجسمية (مدخل المدرسة العلمية) وإنما وفقا لقدراته الاجتماعية (تعامله الاجتماعي مع الجماعة)؛
- العمال لا يتصرفون كأفراد، ولكن كأعضاء في مجموعات تعرف بالجماعات غير الرسمية، تلعب دورا هاما في تحديد اتجاهاتهم و التأثير على أدائهم؛
- التخصص و تقسيم العمل الذي نادى به رواد المدرسة الكلاسيكية ليس الشكل الأكثر فاعلية لتنظيم العمل؛
- هناك ضرورة لتطوير وتفعيل الاتصالات بين المستويات التنظيمية، وبالأخص الاتصالات الصاعدة من المرؤوسين إلى الرئيس؛
- يحتاج المدير إلى مهارات اجتماعية بقدر حاجاته إلى مهارات فنية؛
- هناك أنماط متباينة للقيادة و الإشراف، أكثرها فعالية النمط الذي يعتمد على إشراك العاملين في اتخاذ القرارات؛
- هناك علاقة ايجابية بين أسلوب الإشراف الديمقراطي و إنتاجية العامل.

2-2- مدرسة العلوم السلوكية:

¹ Jean Pierro Helfer, Michel Kalika, Jacques Orson, Management Stratégie Et Organisation, 7^{ème} édition, Paris : librairie vuibert, France, juin 2008, P371.

تعتبر هذه المدرسة امتدادا لمدرسة العلاقات الإنسانية، حيث ركزت على استخدام طرق البحث العلمي لملاحظة ووصف وتفسير السلوك الإنساني و التنبؤ به داخل المؤسسات، وأصبح يعرف روادها بالعلماء السلوكيين.

2-2-1- نظرية X و Y لدوجلاس ماكجريجور (1906-1964):

يعتبر الكثيرون أن نظرتي (X) و (Y) للكاتب و أستاذ علم النفس الصناعي بجامعة هارفارد بالولايات المتحدة الأمريكية دوجلاس ماكجريجور البداية الحقيقية للمدرسة السلوكية، وقد وضع دوجلاس النظريتين اعتمادا على خبراته وممارساته الطويلة في الإرشادات الإدارية، وتدور النظريتين حول طبيعة الإنسان، وقد صور من خلال النظرية الأولى (X) انتقاده لافتراضات المدرسة السلوكية ذات النظرة السلبية للإنسان، و المعتمدة على أن الفرد لا يحب العمل ويرفض المسؤولية وبالتالي يجب أن يكون مراقبا وموجها وقبول المدير لهذه الافتراضات سيقوده إلى تحريك ودفع سلوك العمال من خلال إشباع الحاجات الأولية، إلا أن إتباع الإدارة لهذا الأسلوب يؤدي إلى خنق أو تجميد دافعية العمال ومبادرتهم، أما النظرية الثانية (Y) فقد عبر من خلالها عن وجهة نظره بأن المدير يستطيع تحقيق المزيد من الإنجاز بواسطة الآخرين إذا ما اعتبرهم أناسا ذوي إمكانيات وقدرات، وبأنهم قادرون على الإبداع و وفر لهم كل الظروف التي تساعدهم وتشجعهم على ذلك، من أجل إحداث التكامل بين أهدافهم وأهداف المؤسسة.

2-2-2- نظرية العوامل الوقائية و عوامل الدفع لفريدريك هرزبرغ:

تنسب هذه النظرية إلى فريدريك هرزبرغ الذي طور نظرية سميت بنظرية الصنفين من العوامل، والتي تدور حول العمل وظروفه في حياة الأفراد العاملين عرفت بنظرية الدافعية، تقوم على أساس وجود مجموعتين من العوامل المأثرة في مستوى الأداء صنفتم كالتالي¹:

(1) العوامل الدافعة: وهي تمثل مستوى أعلى من احتياجات الفرد، ويؤدي وجودها إلى حالة الرضا ومن ثم الحافز إلى تنمية وتحسين الأداء وإظهار ردود الفعل و الأنماط السلوكية الإيجابية، وعدم توفرها لا يؤدي إلى عدم الرضا، وتتعلق هذه العوامل بمضمون الوظيفة وعناصرها ومحتوياتها وخصائصها.

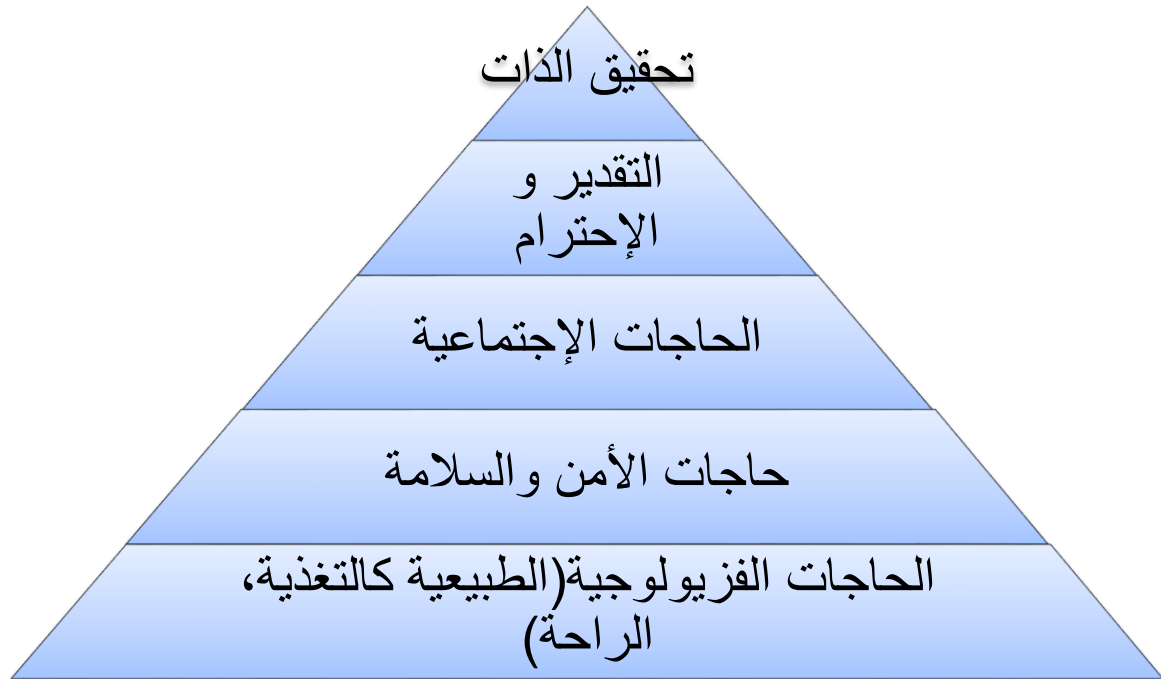
¹ Jean Luc Charron et Sabine Sèpari, Organisation et Gestion de L'entreprise : Manuel et Application, 2^{ème} édition, Paris, Dunod, France, 2001, P25.

(2) **العوامل الوقائية:** وهي العوامل التي يؤدي وجودها إلى تحفيز العمال وإزالة حالة عدم الرضا، بينما يؤدي غيابها إلى تدهور مستوى أدائها وهي تتعلق بمحيط الوظيفة وتمثل فقط المستوى الأول من الاحتياجات.

2-2-3- نظرية الحاجات الإنسانية لأبرهام ماسلو (1908-1970):

قامت هذه النظرية على افتراضات نظرية (Y) للكاتب دوغلاس، وهي تنسب للعالم أبرهام ماسلو، حيث خلص إلى الحكم على محدودية فعالية نظرية (Y) وصعوبة تطبيقها ميدانياً، وذلك راجع لافتقادها لبعض العناصر في النظرية (X) و المتعلقة بالتأطير و القيادة، فالعمال حسب ماسلو بحاجة إلى قيادة وتوجيه وغير مستفيدين وغير قادرين على تحمل المسؤولية بصفة القائد، وتعتبر أعمال ماسلو نقلة نوعية في علم الإدارة، حيث قام بتصنيف الحاجات الإنسانية في شكل هرم تسلسلي أطلق عليه هرم ماسلو¹ للحاجات يمكن تلخيصه في الشكل التالي:

الشكل (2-II): هرم ماسلو للحاجات



¹ Carol Kennedy, toutes les théories du management (les idées essentielles des auteurs les plus cités), maxima, 2002, p31.

المصدر: أمين عبد العزيز حسن، إدارة الأعمال وتحديات القرن الواحد والعشرين، دار قباء للطباعة و النشر والتوزيع، القاهرة، مصر، 2001، ص27.

2-3- خلاصة مدرسة العلاقات الإنسانية و العلوم السلوكية:

أسهمت مدرسة العلاقات الإنسانية و العلوم السلوكية في إثراء الفكر الإداري و التنظيمي، وما تزال الكثير من أفكارها صالحة إلى يومنا هذا، لكن يمكن القول أن هذه المدرسة جاءت كردة فعل على الأفكار التي جاءت بها المدرسة الكلاسيكية، أي أن الهدف يبقى واحد وهو تعظيم الربح بأقل التكاليف رغم اهتمام رواد هذه المدرسة بالفرد العامل و الظروف المحيطة به، لذلك هنالك من أطلق عليها عبارة التaylorية المقنعة.

3- المدرسة الحديثة منذ 1960:

لم يتوقف تطور الفكر الإداري عند أفكار المدرسة الكلاسيكية أو مدرسة العلاقات الإنسانية والعلوم السلوكية فحسب، بل تعدى ذلك ليوصل المهتمون بأبحاثهم وكتاباتهم ليثروا علم الإدارة بأفكارهم وأطروحاتهم ونماذجهم الجديدة لتحسين جودة الإدارة والتنظيم، الأمر الذي أدى إلى ظهور اتجاه جديد عرف بالإدارة الحديثة، التي سنستعرض من خلالها مجموعة من نظرياتها وهي نظرية النظم و النظرية الموقفية والإدارة بالأهداف.

3-1- نظرية النظم:

لقد طرأ تحول جذري في الفكر الإداري في سنوات الستينات من القرن الماضي، ويعتبر هذا التحول ثمرة اللقاء باحثين ينتمون إلى اختصاصات مختلفة كالبيولوجيا و العلوم التطبيقية¹، حيث تعرف هذه النظرية أن النظام على أنه كيان اجتماعي يتكون من مجموعة من الأجزاء المتفاعلة مع بعضها البعض وهذا التفاعل هو محور النظام، كما تعرف هذه النظرية المؤسسة على أنها نظام مفتوح على بيئته الخارجية، وترى هذه النظرية على أن هناك عناصر أساسية لابد من مراعاتها عند إجراء دراسة تحليلية لأي مؤسسة، تتمثل فيما يلي²:

¹ Linda Rouleau, op cit, P40.

² قيس محمد العبيدي، التنظيم: المفهوم و النظريات والمبادئ، الإسكندرية: الجامعة المفتوحة، مصر، 1997، ص112.

- 1) **المدخلات:** هي كافة المتطلبات اللازمة لإنجاز العمليات وتشغيل الأنشطة الفرعية مثل: المواد الخام، الموارد البشرية، المعلومات... الخ.
- 2) **العمليات:** هي كافة الأنشطة و الممارسات المبذولة داخل الجهاز لتحويل المدخلات إلى مخرجات تتفق مع رسالتها وأهدافها.
- 3) **المخرجات:** هي كل ما توفره المؤسسة للبيئة من سلع وخدمات وأرباح.
- 4) **البيئة:** هي كل ما يحيط بالمؤسسة من متغيرات اقتصادية، اجتماعية، سياسية، تقنية.... الخ و التي لها القدرة على التأثير في أهداف المؤسسة.

3-2- النظرية الموقفية:

المدرسة الموقفية هي اتجاه معاصر يقوم على فكرة أساسها أن ليس هناك طريقة فضلى للإدارة يمكن استعمالها في كل المواقف التي تواجه المنظمة¹، وقد بنيت هذه النظرية أساسا على أفكار نظرية النظم، إذ تعتبر امتدادا لها لاعتمادها على مفهوم النظام المفتوح، فهي تقوم على أساس عدم الثبات في المجالات التالية:²

- عدم ثبات الشخصية الإنسانية؛
- عدم ثبوت السلوك الإنساني؛
- عدم ثبات سلوكية الجماعة؛
- عدم ثبات العوامل الطبيعية المحيطة بالمؤسسة؛
- عدم ثبات تفاعل الأنظمة الفرعية ضمن النظام الكلي.

3-3- الإدارة بالأهداف:

تعد الإدارة بالأهداف من أحدث الأساليب في الإدارة و التي أسسها عالم الإدارة الأمريكي بيتر دروكر في خمسينيات القرن الماضي، والتي تعرف على أنها "أسلوب التخطيط في الإدارة و التقييم يمكن بواسطته وضع أهداف معينة لفترة معينة، لكل مدير على أساس النتائج التي ينبغي الوصول إليها، إذا ما

¹ خليل محمد حسن الشماع، مبادئ الإدارة (مع التركيز على إدارة الأعمال)، الطبعة الخامسة، دار المسيرة للنشر و التوزيع و الطباعة، عمان، الأردن، 2007، ص52.

² عمرو وصفي عقيلي، الإدارة المعاصرة: التخطيط؛ التنظيم؛ الرقابة، دار زهران للنشر و التوزيع، عمان، الأردن، 2007، ص159.

أريد للأهداف العامة للمنظمة التحقق ككل وفي نهاية الفترة المحددة يتم قياس النتائج الفعلية في مقابل الأهداف و النتائج المتوقعة ثم تحديد الانحرافات ومعالجتها وذلك وصولاً للأهداف المتفق عليها¹.

كما تعرف أيضاً بأنها "فلسفة إدارية ترمي إلى زيادة الحفز الداخلي للأفراد من خلال إشراك المرؤوسين مع الرؤساء في تحديد الهدف وزيادة رقابة المرؤوسين في اتخاذ القرار"².

من خلال ما سبق يمكن أن نستنتج أن الإدارة بالأهداف هي:

- أسلوب تخطيط يعمل على وضع الأهداف المحددة و المبنية على أساس النتائج المراد تحقيقها؛
- فلسفة إدارية يتم من خلالها مشاركة العاملين مع الرؤساء في رسم الأهداف و عملية اتخاذ القرار؛
- أسلوب يتم من خلاله الاستعمال الرشيد للموارد المتاحة للوصول للهدف المرجو.

4- التسيير العمومي "المفهوم المعقد":

لقد تعددت و تباينت التعاريف التي أعطيت للتسيير العمومي، حيث اهتم البعض بالجانب الموضوعي و المتصل بالعملية الإدارية، و البعض الآخر يضيف إلى ذلك الجانب العضوي فيه، والذي يتعلق بتنظيم الجهاز الإداري و الوظيفة العمومية و الموظفين العموميين.

عرف التسيير العمومي على أنه عملية توجيه وإشراف و تنسيق المجهودات الفردية و الجماعية التي يمكن ممارستها بواسطة التخطيط و القيادة و الاتصالات لتنفيذ السياسة العمومية³.

ويعرف كذلك بأنه: "الغاية أو الهدف العملي للحكومة موضوعه هو إنشاء المشروعات العمومية بأكبر قدر ممكن من الفعالية و الاتفاق مع رغبات الأفراد وحاجاتهم، فعن طريق الإدارة العمومية توفر الحكومات حاجات المجتمع التي يعجز النشاط الفردي عن الوفاء بها"⁴.

¹ عبد الباسط عباس، إدارة الأعمال وفق منظور معاصر، دار الميسرة للنشر والتوزيع والطباعة، طبعة أولى، عمان، الأردن، 2001، ص83.

² هاشم حمدي رضا، الإدارة بالأهداف، دار الراية للنشر و التوزيع طبعة أولى، الأردن، 2014، ص120.

³ صلاح محمود ذياب، إدارة المستشفيات و المراكز الصحية منظور شامل، الطبعة الأولى، دار الفكر، 2009، ص28.

⁴ طارق المجذوب، الإدارة العامة، العملية الإدارية و الوظيفة العامة و الإصلاح الإداري، الدار الجامعية للطباعة و النشر، بيروت، لبنان، 2000، ص119.

كما عرفه محمد قاسم القيروتي أيضا على أنه "عملية استغلال الموارد المتاحة، عن طريق تنظيم وتنسيق الجهود الفردية والجماعية لتنفيذ السياسة العمومية للدولة بكفاءة وفعالية، وبطريقة إنسانية وضمن المشروعية"¹.

من خلال التعاريف السابقة يمكن استنتاج التعريف التالي: التسيير العمومي هو جميع العمليات و النشاطات التي يقوم بها الجهاز الحكومي للدولة، و الذي يهدف إلى تنفيذ أهداف سياستها العمومية، لذلك فهو جزء متخصص من موضوع الإدارة الأكثر شمولاً والتي هي تنفيذ الأعمال باستخدام جهود الموارد البشرية وباستعمال الوسائل المادية اعتماداً على وظائف الإدارة الأربعة وهي التخطيط و التنظيم و التوجيه و الرقابة، ويهدف التسيير العمومي إلى تحقيق الكفاءة (الفاعلية) في استخدام الموارد العمومية و الفعالية في إنجاز الأهداف.

5- التسيير العمومي تعقيده وتحدياته:

يعاني التسيير العمومي و الإدارة العمومية من عدة مشاكل تنظيمية ومعوقات خفضت من مستوى أدائه وأثرت في جودة خدماته، يمكن عرضها فيما يلي:

✓ **التنظيم البيروقراطي:** يمتاز التنظيم البيروقراطي بمجموعة من السمات التي شكلت وتشكل بذور فنائه فيما يلي:

- ثقل الإجراءات وقلة الاتصال بسبب اعتبار المنظمة كنظام مغلق عن بيئته الخارجية؛
- غياب شبه تام للشفافية التي تعتبر إحدى مبادئ الحوكمة في الوقت الراهن؛
- ضعف التنسيق بسبب ضخامة التنظيم؛
- قلة التحفيز؛
- غياب روح المبادرة بسبب قلة التفويض و المركزية الشديدة في اتخاذ القرار.

✓ **ظاهرة التضخم التنظيمي على مستوى الإدارات العمومية:** يصعب على أي شخص متخصص في مجالات التنظيم و الإدارة في الدول المتخلفة أن يصل إلى علاقة مهنية منطقية بين الأجهزة الحكومية و المنظمات العمومية من جنب وما هي مكلفة به من مهام وما هي مسؤولة عنه من أهداف ونتائج.

¹ محمد قاسم القيروتي، مقدمة في الإدارة العامة، دار وائل للنشر و التوزيع، ط2، عمان، الأردن، 2012، ص52.

حيث تعمل هذه الأجهزة من خلال هياكل تنظيمية هرمية كبيرة وهياكل وظيفية متضخمة، وعمالة زائدة غير مؤهلة وبطالة رسمية معلنة وأخرى مقنعة مستترة، ويرتبط ذلك بغياب أو ضعف التنسيق وتداخل في الاختصاصات وتنازع على السلطات مما ينتج عنه ضعف الرقابة والمسائلة عن النتائج و المحاسبة عليها، وساهم كل ذلك في ضعف الإمكانيات و الموارد وسوء تخصيصها وإساءة استخدامها¹.

¹مصطفى محمود أبو بكر، الإدارة العامة: رؤية إستراتيجية لحماية الجهاز الإداري من التخلف و الفساد، الدار الجامعية، الإسكندرية، جمهورية مصر العربية، 2009، ص218.

المبحث الثاني: التسيير العمومي الجديد المفهوم، ظروف النشأة، و المبادئ.

يعبر التسيير العمومي الجديد عن حركة إصلاحية للقطاع العام ظهرت أول مرة في بداية السبعينيات في الدول الأنجلوسكسونية ثم توالى على تطبيقه عدة دول صناعية كبرى كفرنسا والنرويج ونيوزيلندا وغيرها، و يمثل فلسفة جديدة في التسيير العمومي تهدف إلى تحسين أداء مؤسسات القطاع العام و تطوير حوكمتها وتفعيل إدارتها.

وعليه سوف نسلط الضوء في هذا المبحث على مطلبين كما يأتي:

المطلب الأول: نشأة التسيير العمومي الجديد؛

المطلب الثاني: التسيير العمومي الجديد المرتكزات و الأدوات.

المطلب الأول: نشأة التسيير العمومي الجديد:

التسيير العمومي الجديد نشأ نتيجة عدة عوامل اجتماعية واقتصادية دفعت الحكومات إلى عصرنة إدارتها من خلال البحث عن تحقيق الفعالية، الكفاءة (الفاعلية) والأداء في القطاع العام، و البحث عن أفضل السبل لتقديم خدمات عمومية ذات نوعية للمواطنين الذي أصبحوا زبائن يجب إرضائهم وفق هذا النموذج الجديد للتسيير العمومي.

يعتبر العنصر المؤثر في ظهور التسيير العمومي الجديد هو الأزمة المالية التي ظهرت سنة 1980 في أوروبا، التي دفعت الحكومات للاستدانة مما زاد في عجز الموازنة، و عطل النمو الاقتصادي لتلك الدول، الأمر الذي جعل المواطن يتساءل حول طريقة استعمال الموارد العمومية، التي هي عبارة عن مساهمات المواطنين من ضرائب ورسوم هذا من جهة، من جهة أخرى كان القطاع العام يعاني من عدة أمراض تنظيمية مثل: غياب الفعالية، الثقل البيروقراطي، غياب الشفافية، غياب التنسيق بين المصالح الإدارية، نمط التسيير الغير ملائم، غياب المرونة الإدارية¹.

و قد ذكر anne amar و²Ludovic BERTHIER في مقالهم " التسيير العمومي الجديد (المنافع والحدود)" بأنه لا يوجد سبب واحد لظهور التسيير العمومي الجديد، لكن الأزمات المالية غالبا ما تعتبر العوامل الأساسية لنشأته، يعني أنه من غير المعقول أن تكون الدولة بهيئتها وإدارتها فعالة إلا إذا غيرت من نموذج تسييرها الإداري.

ويضاف إلى عنصر الأزمة المالية عنصرين آخرين وهم: تطور ثقافة التدقيق التي دعت إلى قياس الأداء لتحقيق الإدارة بالنتائج التي تعتبر من آليات التسيير العمومي الجديد، مما أدى إلى ظهور طرق جديدة في مراقبة الإدارات، العنصر الثاني و الذي أطلق عليه الباحث laufer مصطلح "أزمة الشرعية crise de légitimité"³، والتي دفعت الدولة إلى وضع نظام لتبرير أعمالها أمام الرأي العام.

أما مصطلح التسيير العمومي الجديد « New public management » فيعود إلى الباحث christopher HOOD في مقاله التسيير العمومي الجديد لكل الفصول⁴ ، أما ميدانيا فيعود الفضل إلى

¹ Benjamin DREVETON, Le New Public management en Question, IAB, France, 2010.

² AMAR Anne et BERTHIER Ludovic, le nouveau management public : avantages et limites, revue du RECEMAP, France, Décembre 2007.

³ LAUFER romain, où est passé le management public ?, politique et management publics, volume 26, France, 2008.

⁴ HOOD Christopher, A public management for all seasons, public administration, 1991.

تجسيده إلى رئيسة الوزراء البريطانية مارغريت تاتشر 1979، حيث كانت من بين الداعيين إلى تفعيل القطاع العام و المنتقدين للإدارة البيروقراطية، والتي دعت إلى إصلاح الخدمة العمومية و قادت الإصلاح الإداري في تلك الفترة¹، بالإضافة إلى رونالد ريغان سنة 1980 في الولايات المتحدة الأمريكية و براين موبروني في كندا 1984، حيث قاد كلاهما حركة شرسة ضد البيروقراطية بهدف ترقية وتطوير أداء المنظمات في القطاع العام.

وجهة النظر هذه عبر عنها بوضوح رونالد ريغان في خطابه الأول بعد تنصيبه في 20 جانفي 1981 حيث صرح في حديثه عن الأزمة أن الدولة ليست الحل لمشاكلنا بل هي المشكلة في إشارة منه إلى ضرورة الاستعانة بالسوق.

1- مفهوم التسيير العمومي الجديد:

لقد تعددت وتباينت التعاريف الموجهة لهذا النموذج، فقد عرفته لجنة الإدارة العامة التابعة لمنظمة التعاون والتنمية (OCDE) بأنه:² " نموذج جديد يقوم على نشر ثقافة تحسين الأداء في القطاع العام و تقليل المركزية و يدعو هذا النموذج إلى:

- تركيز الاهتمام على النتائج من منظور الكفاءة و الفعالية و جودة الخدمة؛
- استبدال البنى التقليدية و التسلسل الهرمي و المركزية بأنظمة و هياكل لامركزية، أين تكون الخيارات المالية المتعلقة بتقديم الخدمة العمومية أقرب ما يكون للمواطن، الذي له حق إبداء الرأي مع جميع الشركاء أصحاب المصلحة؛
- منح المسيرين نوع من الحرية في تحديد بدائل التسيير المباشر للمرفق العام، ووضع أنظمة تسيير تسمح بتحسين مردودية السياسات المعتمدة؛
- زيادة الاهتمام بكفاءة الخدمات المقدمة من طرف المنظمات العمومية من خلال وضع أهداف خاصة بالإنتاجية و تبني مفهوم المنافسة؛
- تعزيز القدرة الإستراتيجية للحكومة المركزية لتوجيه تطور الدولة بمختلف أجهزتها، و تمكينها من الاستجابة بصورة منهجية وسريعة وبأقل تكلفة للتغيرات التي قد تحدث على مختلف المستويات؛

¹ بن عيسى ليلى، الحكم الراشد أحد مقومات التسيير العمومي الجديد، أبحاث اقتصادية وإدارية، العدد الرابع عشر، الجزائر، ديسمبر 2013.

² Marcel GUENOUN : Le Management De La Performance Publique Local Etude de l'utilisation des outils de gestion dans deux organisations Intercommunales, thèse pour l'obtention du doctorat en sciences de gestion, Ecole Doctorale d'Economie et de Gestion, UNIVERSITE PAUL CEZANNE, AIX-MARSEILLE III, mars 2009, France, p61.

كما عرف برنارث (Bernath) التسيير العمومي الجديد بأنه مجموعة عناصر جديدة في تسيير الإدارات العمومية، و التي تفرض عليها أن تتخلى عن المنطق و البعد القانوني و تصبح تخضع للمنطق الاقتصادي من خلال إدراج مفهوم الأداء الناجع و الجودة¹.

حيث يقوم هذا النموذج و الذي كرسه تجارب بعض الدول على تحسين مستوى الأداء داخل المؤسسات العمومية، من خلال إصلاح أنماط التسيير فيها، وكذا ترشيد استغلال الموارد العمومية، وبهذا يعتمد التغيير الذي يحمله هذا الاتجاه في طياته على محاكاة قواعد تسيير المنظمات الاقتصادية الخاصة آليات السوق².

أما بورينس فقد عرف التسيير العمومي الجديد على أنه المفهوم المعياري للإدارة العامة التي تتألف من مكونات مترابطة وهي توفير خدمات ذات جودة عالية للمواطنين، وزيادة الاستقلالية لدى الميسرين العموميين و لاسيما من ضوابط رقابة الوكالات المركزية، القياس و المكافأة على أساس الأهداف، إتاحة الموارد البشرية و التكنولوجية التي يحتاجها الميسرين لأداء نشاطهم بشكل جيد، وكذا إدراك المزايا التي قد تتجر عن عامل المنافسة (التشجيع على المنافسة)، فتح المجال للقطاع الخاص في تنفيذ الأغراض العامة بدلا من الاقتصار على القطاع العام³.

انطلاقا من المساهمات السابقة للباحثين يمكن القول أن التسيير العمومي الجديد عبارة عن حركة إصلاحية و فلسفة جديدة في التسيير العمومي، و نظام جديد لحوكمة المنظمات العمومية يقوم على محاكاة أساليب الإدارة في القطاع الخاص و نقلها إلى القطاع العام لتحسين وترقية أداء مؤسساتها و تحقيق الفعالية في إنجاز الأهداف و الكفاءة في استعمال الموارد عن طريق مجموعة من الإجراءات نذكر منها:

- الاستعانة بمراقبة التسيير لتحسين الأداء من خلال مقارنة النتائج بالأهداف وتصحيح الانحرافات و بالتالي اتخاذ القرارات الرشيدة؛

¹ Bernath. W, le nouveau management public : (Concept, Situation en Wallonie, quelques réflexions, visions et Conclusions opérationnelles), Bruxelles, Revue OSF, Belgique, 1998, p 92.

² مريزق عدنان، التسيير العمومي بين الاتجاهات الكلاسيكية و الاتجاهات الحديثة، جسر للنشرو التوزيع، الجزائر، ط1، الجزائر، 2015، ص126-127.

³ طارق عاشور، مقاربات التسيير العمومي الجديد كآلية لتفعيل و تعزيز تنافسية و كفاءة المنظمات الحكومية، مجلة أداء المؤسسات الجزائرية العدد1، الجزائر، سنة 2011-2012، ص114.

- تحسين نوعية الخدمات العمومية المقدمة للمواطنين (زبائن وفق هذا النموذج الجديد للتسيير العمومي) من خلال خلق منافسة بين مؤسسات القطاع العام والخاص، وعبر أيضا عقود الشراكة العمومية الخاصة؛
- العمل على تقليل المركزية و التمرکز الإداري، مما يتيح حرية أكبر للمسيرين العموميين و يفجر طاقاتهم الإبداعية و يحرر روح المبادرة؛
- الشفافية بشأن تخصيص الموارد و النتائج المحققة و بالتالي يعطي شرعية للحكومات بشأن التصرف في المال العام؛
- وضع التنظيم الذي يعزز من الرقابة غير المركزية من خلال عدد متنوع من الآليات لتقديم الخدمات.

و الجدول التالي يوضح أوجه الاختلاف بين التسيير العمومي الجديد و التسيير العمومي التقليدي:

الجدول (1-II): أوجه الاختلاف بين التسيير العمومي الجديد و التسيير العمومي

التقليدي

الهدف	التسيير العمومي الجديد	التسيير العمومي التقليدي
التركيز على النتائج، إرضاء العملاء (المواطنين)	احترام القواعد و الإجراءات القانونية	
التنظيم	لامركزية القرارات، تفويض الصلاحيات، هيكل تنظيمي شبكي	مركزية القرارات، هيكل تنظيمي هرمي.
الفصل بين المسؤولية السياسية و الإدارية	واضحة	غامضة
تنفيذ المهام	مستقلة	تقسيم العمل، التخصص
التوظيف	عن طريق التقاعد	عن طريق المسابقة
الترقية	الترقية حسب الاستحقاق و الأداء	الترقية على حسب الأقدمية
المراقبة	مؤشر الأداء	مؤشر المتابعة
نوع الميزانية	تركز على النتائج	تركز الوسائل

Source: Anne Amar et Ludovic Berthier, "Le nouveau management public : avantages et limites" (document de recherche présenté dans XVI international RESER conférence Services Governance and Public Policies .Lisbon, September 28-30, 2006, p. 04.

يوضح الجدول أعلاه أن التباين الجوهرى بين النموذجين التقليدي و الحديث للتسيير العمومي يكمن في أن الأول يركز فقط على إحترام التشريعات و تطبيقها ولا يولي أي أهمية لمخرجات المنظمات العمومية ونوعيتها، وهو ما يتنافى مع ما جاء به النموذج الجديد للتسيير العمومي الذي يركز على النتائج ونوعيتها وتقييمها من خلال تبنيها لعدة مبادئ جديدة في الإدارة عوض المبادئ السابقة للتسيير العمومي التقليدي.

المطلب الثاني: التسيير العمومي الجديد المرتكزات و الأدوات

بعدما سلطنا الضوء في المطلب السابق على مفهوم المقاربة الجديدة للتسيير العمومي و الذي يقوم على محاكاة تقنيات التسيير في المنظمات الاقتصادية لترقية أداء منظمات القطاع العام، نتطرق في هذا المبحث على أدوات تفعيل هذه المقاربة الجديدة.

1- مبادئ التسيير العمومي الجديد

تتمثل مبادئ التسيير العمومي الجديد وفق مارسل كنون (Marcel GUENOUN) في النقاط التالية¹:

- اهتمام مركز على النتائج، بمراعاة الفعالية و الكفاءة وجودة الخدمة؛
- استبدال الهياكل التقليدية، التي تمتاز بهرمية كبيرة ومركزية شديدة بأنظمة حوكمة غير مركزية؛
- حرية اقتراح البدائل في تسيير الخدمات العمومية و تبني أنظمة تسيير تسمح بتحسين العلاقة بين التكلفة و الفعالية؛
- العمل على جعل التنظيمات العمومية في وضعية تنافسية.

ووفقا لدافيد جيوك يقوم التسيير العمومي الجديد على ثلاثة عشر مبدأ تتمثل في²:

- إدخال مبدأ التنافس بين مختلف المصالح الإدارية؛
- انفتاح المصالح الإدارية من المرتفعين و التقرب منهم كما هو الحال بالنسبة لعملاء المنظمات الخاصة؛

¹ Marcel GUENOUN, op.cit, P61.

² بن عيس ليلي، أهمية التسيير العمومي الجديد في قطاع التعليم العالي: دراسة حالة: جامعة محمد خيضر-بسكرة، مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الماجستير في علوم التسيير ، تخصص تسيير عمومي، كلية العلوم الاقتصادية والتسيير، جامعة محمد خيضر-بسكرة، الجزائر، 2005-2006، ص ص 55-56.

- التركيز على مخرجات النظام و الآثار الإيجابية الواردة من محيطه دون التركيز على مدخلاته؛
- تسيير المنظمات على أساس المهام الموكلة إليهم و الآفاق التي يتطلع إليها التنظيم و التخلي عن التسيير القائم على القواعد و الإجراءات الشكلية و الرسمية؛
- تغيير النظرة لمتلقي الخدمات الإدارية من مستعمل إلى اعتباره زبون؛
- التسيير من منظور التنبؤ بالمشاكل و محاولة اتقانها و ليس التسيير من منظور معالجة المشاكل بعد حدوثها؛
- التسيير بإرادة تحسين الإيرادات و ليس التسيير بمنطق إنفاق الأموال؛
- تفويض السلطة للمستويات اللامركزية و تشجيع التسيير بالمساهمة؛
- تبني ميكانيزم السوق كبديل للفنيات التقليدية و الممارسات البيروقراطية؛
- الفصل في عمليات التسيير بين المستويات الإستراتيجية (أي المستوى السياسي) و مستويات التسيير العملي و التكتيكي (أي مستوى المصلحة الإدارية)؛
- رفع مستوى الاستقلالية في المصالح الإدارية باللجوء إلى الأشكال التعاقدية بينها وبين الجهات الوصية؛
- تخصيص ميزانية لإقامة الشراكة و العقود مع الجهات الوصية و كذلك صياغة مؤشرات الأداء بغرض التقييم البعدي لأداء الإدارة و مستوى كفاءة التنظيم؛
- تشجيع ربط علاقة شراكة بنشاط الإدارة بصورة مباشرة أو غير مباشرة.

وكخلاصة للمبادئ السابقة الذكر يمكن القول أن التسيير العمومي الجديد يركز على المبادئ التالية:

- تحسين الأداء بأبعاده الثلاثة الفعالية و الكفاءة و الملائمة من خلال اعتماد آليات المنظمات الاقتصادية كالإدارة بالنتائج و مراقبة التسيير والتخطيط الإستراتيجي؛
- تحسين الخدمات و اعتبار المواطن زبون ومساهم يجب إرضاءه؛
- تقليص دور الحكومة من خلال التفويض و الشراكة العمومية الخاصة واللامركزية؛
- الفصل بين المستويين الإستراتيجي(السياسي) والعملياتي.

2- خصائص التسيير العمومي الجديد:

يختلف التسيير العمومي الجديد عن التسيير العمومي التقليدي في العديد من الجوانب:¹

¹ شريف رفاع، نحو إدماج مفهوم الأداء في الخدمة العمومية في الدول النامية "نحو تسيير عمومي جديد وفق نظرية الإدارة العمومية الحديثة"، أطروحة دكتوراه، علوم التسيير، تخصص إدارة أعمال، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، الجزائر، 2008، ص ص: 98-99.

- (1) في التسيير العمومي التقليدي يتم العمل مع مواطنين، في حين أنه ضمن التسيير العمومي الجديد يتم التعامل معهم على أنهم زبائن؛
- (2) تستمد ثقافة التسيير العمومي الجديد من ما هو جار في المؤسسات الكبرى للقطاع الخاص؛
- (3) من الأهداف التي يسعى إليها أصحاب هذه النظرية تقليص حجم الدولة عن طريق تخفيف من هيكلتها، وتبنيها لدور "الإتاحة" أي إتاحة الفرصة للفاعلين في المجتمع ليظهروا قدراتهم في تلبية الخدمات العمومية و المشاركة فيها؛
- (4) تغيير الخطاب الإداري من استعمال مفاهيم كالصالح العام، والعدالة الاجتماعية و الديمقراطية، إلى الخدمات الموجهة للزبائن، ونوعية الخدمات، بمعنى أن البرامج تسعى إلى تحقيق الأهداف المحددة و الحصول على النتائج، ومنه نقول أن التسيير العمومي الجديد يسعى إلى تطبيق السيرة المطبقة في القطاع الخاص؛
- (5) الاستعمال في المستقبل وضمن إدارات الدولة لتقنيات التسيير الإداري المتواجدة في العلوم الإدارية المستخدمة في القطاع الخاص، فالتسيير العمومي التقليدي كان يعتمد على النموذج البيروقراطي، والذي يضمن تسييرا هرميا وسلطويا بين الموظفين، أما التسيير العمومي الجديد فهو يطالب بمرونة أكبر في التنظيم وإعطاء أكثر مسؤولية للموظفين في اتخاذ القرارات ومنه مسار اتخاذ القرار ليس بالضرورة خطي؛
- (6) القيم المدفوعة باستعمال التسيير العمومي الجديد هي العلاقات المقاولاتية المرنة، الإبداع وحرية المقاولين، في حين أن التسيير العمومي التقليدي كان يركز على المسؤولية الوزارية، مبدأ الحذر والاستقرار.

كما قد تم تحديد خصائص التسيير العمومي الجديد في ثلاثة عناصر أساسية وهي:¹

أ- تغيير آلية الحكومة:

فالتسيير العمومي الجديد يشمل تغيير في البناء الهيكلي للحكومة، وتتضمن إعادة الهيكلة للأقسام و الإدارات، إنشاء وحدات لتقديم الخدمة، اللامركزية في السلطة و المسؤولية من خلال إعطاء الصلاحيات للمستويات الإدارية الدنيا و الفصل بين السياسة وتقديم الخدمات، وينادي التسيير العمومي الجديد كذلك إلى تغيير الثقافة التنظيمية، تحسين الجودة، الاستجابة للزبائن وممارسة المشاركة الإدارية، الاتجاه نحو آلية السوق، واستخدام الموارد بكفاءة.

¹ عطار نادية، التسيير العمومي الجديد كأداة لتحسين القطاع العام-التجربة الجزائرية في مجال تفويض تسيير المياه، مذكرة ماجستير في العلوم الاقتصادية، تخصص تسيير المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية و التجارية و علوم التسيير، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2015، ص86.

ب- التغير في أسلوب الإدارة:

ويشمل التغير في الإدارة العناصر التالية:

- تبني القطاع العام لممارسة الإدارة المطبقة في القطاع الخاص و التي تتضمن استخدام نموذج التميز، إعادة الهندسة، إدارة الجودة الشاملة، القيمة مقابل النقود، قياس الأداء و الحوافز، خدمة العملاء، الربحية وتقليل العمالة؛
- التركيز على الكفاءة (الفاعلية) و الفعالية؛
- الانتقال من التحكم في المدخلات و الإجراءات و الأنظمة باتجاه قياس المخرجات؛
- تفضيل الملكية الخاصة، أسلوب التعاقد لتقديم الخدمة العمومية وإتباع أسلوب المنافسة لتقديم الخدمات؛
- تفويض الصلاحيات و السلطات للمستويات الإدارية الدنيا.

ج- تقليص دور الدولة:

ويشمل تقليص دور الدولة وفقا لمفهوم التسيير العمومي الجديد الاتجاه نحو التخصيص، برامج تخفيض الميزانية، تشغيل الخدمات بأسلوب تجاري، تخفيض القيود الحكومية على القطاعات الاقتصادية.

المبحث الثالث: الحوكمة أحد مقومات التسيير العمومي الجديد لتحسين أداء مؤسسات القطاع العام

تنشط مؤسسات القطاع العام في بيئة ديناميكية ومعقدة، ولضمان بقاءها تسعى هذه المؤسسات إلى إيجاد أساليب وأنماط تسيير تمكنها من تحقيق الكفاءة في استعمال مواردها و تحقيق الفعالية في إنجاز الأهداف من أجل ترقية أدائها وزيادة قدرتها على التكيف مع متطلبات البيئة المحيطة بها.

وتعتبر الحوكمة أحد أهم المداخل التي تضمنتها مشاريع الإصلاح الإداري للتسيير العمومي نظرا للنتائج الإيجابية التي برزت في المؤسسات الاقتصادية بفضل تطبيق مبادئ الحوكمة، فسعت مؤسسات القطاع العام لتكييفه ونقل تطبيقاتها إليها للرفع من أدائها، ولتحقيق التنمية.

1- مفهوم الحوكمة:

نظرا لتداخل المفهوم مع العديد من الأمور منها التنظيمية و المالية والاقتصادية وحتى الاجتماعية، لم يستطع الباحثون التوصل إلى تعريف موحد وإلى ترجمة متفق عليها، فهناك من يصطلح عليه بالحكمانية، الحكم الراشد، الإدارة السديدة.

أما في ما يخص التعريف فعرفته مؤسسة التمويل الدولية IFC حوكمة المؤسسات بأنها: "هي النظام الذي يتم من خلاله إدارة المؤسسات و التحكم في أعمالها"¹.

كما عرفت منظمة التعاون الاقتصادي و التنمية OCDE على أنها: "مجموعة من العلاقات بين إدارة الشركة ومجلس الإدارة وجميع الأطراف ذات العلاقة، فهي الأسلوب الذي يقدم الهيكل الذي من خلاله يتم تحديد أهداف الشركة ومراقبة الأداء و التوجيه بالأسلوب الناجح لممارسة وإدارة السلطة ومن خلاله تقدم جميع الحوافز لمجلس الإدارة و الإدارة التنفيذية العليا في سعيهما لتحقيق الأهداف المرسومة لخدمة مصالح الشركة ومساهمتها وفق إجراءات المراقبة و التوجيه لاستخدام موارد الشركة بفعالية"².

أما في ما يخص الحوكمة في القطاع العام فتطرقته إليه عدة تقارير من هيئات دولية كبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي و البنك الدولي، وفيما يأتي بعض من تلك التعاريف:

حيث عرفه البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة (2012) UNDP على أنها ممارسة السلطة الاقتصادية و السياسية و الإدارية لإدارة شؤون الدولة على كافة المستويات من خلال آليات وعمليات ومؤسسات تمكن الأفراد و الجماعات من تحقيق مصالحها³.

ومن جهة أخرى عرفها ساركر (2005) الحوكمة هي نظام لهيكله وتشغيل ومراقبة المنشأة مع التوجه لتحقيق أهداف إستراتيجية طويلة الأمد لإرضاء حملة الأسهم- الدائنين-المستخدمين - العملاء-المودعين، و التوافق مع المتطلبات التنظيمية كجزء من الحاجات البيئية و المجتمعية، وعرفها عبد الحليم رضاعبد العال (2005) على أنها فن إدارة الحكومة وتسيير أمورها بسلاسة وفعالية وتحقيقها لأهدافها الاجتماعية على نحو يحقق رضا المواطنين⁴.

¹ Alotaibi Mohamed Meteb, The Importance of corporate Governance in Saudi Arabia Economy, Journal of WEI Business and Economics, Vol. 4, no.1, April 2015, p16.

² أيوب أمال، مستوى تطبيق مبادئ الحوكمة في المؤسسات الجزائرية-دراسة ميدانية على عينة من المؤسسات الجزائرية، مجلة أفاق علوم الإدارة و الاقتصاد، العدد 01، الجزائر، 2017، ص90.

³ مدحت محمد ابو النصر، الحوكمة الرشيدة فن ادارة المؤسسات، ط1، المجموعة العربية لتدريب و النشر، مصر، 2015، ص45.

⁴ مدحت محمد ابو النصر، نفس المرجع، ص44.

وكتعريف إجرائي يمكن القول أن الحوكمة عملية قيادة وتوجيه شؤون منظمة ما سواء كانت عامة أو خاصة، محلية أو إقليمية وذلك من خلال التنسيق، المسائلة، المشاركة، اللامركزية، الشفافية في اتخاذ القرار مع التركيز على الفعالية في إنجاز الأهداف والفاعلية في استعمال الموارد.

كما تتميز الحوكمة الرشيدة بحسب البنك الدولي ب:¹

- عملية تصميم للسياسات تكون منظمة ومتقنة وواضحة؛
- إدارة متشعبة بالأخلاقيات المهنية تعمل للمصلحة العمومية؛
- سمو القاعدة القانونية؛
- عمليات شفافة ومجتمع مدني مشارك بفعالية في الشؤون العمومية.

2- أسس و مبادئ الحوكمة:

تقوم الحوكمة على مجموعة من الأسس و المبادئ تتمثل فيما يلي:²

2-1- الشفافية:

تعتبر من أهم خصائص الحكم الرشيد وتعني إتاحة كل المعلومات وسهولة تبادلها، بأن تكون متاحة لكافة المؤسسات ولجميع الأطراف المعنية، وأن تكون الحسابات العامة متاحة بصورة مباشرة، وأن توفر معلومات كافية وشاملة ومنظمة عن عمل المؤسسات وأدائها لكي يسهل رقابتها ومتابعتها. إذن الشفافية هي تدفق المعلومات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والسياسية الشاملة في الوقت المناسب وبطريقة يمكن الاعتماد عليها، وتتلخص الشفافية بالمكونات التالية:

1. الحصول على المعلومة؛
2. العلاقة السببية بين المعلومة والموضوع المراد مراقبته؛
3. الدقة في الحصول على المعلومة.

وعليه يجب على الدولة أن تصدر قوانين تهتم بحرية المعلومات وتسمح للجمهور ولوسائل الإعلام المختلفة بالحصول على جميع الوثائق المتعلقة بعمل الحكومة والتشريعات والسجلات المختلفة.

¹Chergui djohra, La Gouvernance Locale et le Partenariat Public-Privé, Revue ABAAD IQTISSADIA, Algérie p259.

²محمد بن سعيد، بسمة نزار، آليات تطبيق مبادئ الحوكمة الرشيدة وتطوير إدارة الجماعات المحلية، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، العدد الثالث عشر، الجزائر، جوان 2018، ص ص 79 80.

ومن الصعب تخيل وجود حوكمة رشيدة ووجود حكومة فاعلة ومتجاوبة مع شعبها دون وجود قطاع إعلامي متميز وقوي يتسم بالمهنية والاستقلالية.

2-2- المشاركة:

وهي أن تضمن لجميع أفراد المجتمع المشاركة الفعالة في اتخاذ القرار، و تضمن حرية الرأي والتعبير والمعايير الأساسية لحقوق الإنسان.

يرتبط مبدأ المشاركة بمفهوم الشفافية، فمعرفة المعلومات وحدها لا يفي بالغرض، بل لابد أن تكون هناك آليات يكون الشعب قادر على اتخاذها ليؤثر في صنع القرار وأن يضع المسؤولين تحت طائلة المسؤولية والمحاسبة، وعلى الدول أن تعطي لأفراد المجتمع الحق في المشاركة في صياغة القوانين واللوائح والأنظمة واستشارتهم في شؤون الحياة العامة، وإعطائهم حق الاعتراف وحق إجراء الاستفتاء على القوانين، وغيرها من الأمور بكل نزاهة وسهولة وشفافية.

2-3- المحاسبة و المساءلة:

بمعنى أن يكون جميع المسؤولين والحكام ومتخذي القرار في الدولة أو القطاع الخاص أو مؤسسات المجتمع المدني، خاضعين لمبدأ المحاسبة أمام الرأي العام ومؤسساته دون استثناء.

2-4- حكم القانون (سيادة القانون):

بمعنى أن الجميع، حكما ومسؤولين ومواطنين يخضعون للقانون ولا شيء يسمو على القانون، ويجب أن تطبق الأحكام والنصوص القانونية بصورة عادلة وبدون تمييز بين أفراد المجتمع وأن توافق هذه القوانين معايير حقوق الإنسان وتكون ضمانتها لها ولحريات الإنسان الطبيعية، وستناقش هذه المادة العلمية مفهوم سيادة القانون كأحد خصائص الحوكمة الرشيدة بأسلوب علمي ومختص.

2-5- الإجماع:

بمعنى أن جميع المصالح المتعلقة بالمجتمع قد تصطدم بخلافات تحتاج إلى اتخاذ قرار حازم في مسألة معينة، فيجب تغليب رأي المجموعة تحقيقا للنفع العام للوطن ولأفراد المجتمع، وما يقتضيه واقع الحال من إجراءات.

2-6- الإنصاف و المساواة:

يخضع جميع أفراد المجتمع للمساواة وعدم التمييز في إطار الحوكمة الرشيدة، فهم متساوون بالحقوق والحريات والكرامة.

2-7- الكفاءة و الفعالية:

الكفاءة(الفاعلية) والفعالية في إدارة المؤسسات العامة ومؤسسات المجتمع المدني هي التي تضمن استمرارية تحقيق التقدم والازدهار والتطلع دائما إلى تعزيز مفهوم التنمية والتنمية المستدامة، وهي التي تعمل على الالتزام بتوظيف الموارد الوطنية بالصورة السليمة والواضحة لكل أفراد المجتمع.

2-8- العدل:

والمقصود هنا العدل الاجتماعي بحيث يكون لجميع أفراد المجتمع نساء وأطفالا ورجالا وشيوخا الفرصة لتحسين أوضاعهم الاجتماعية والتطلع دائما لتحسين أوضاع الفئات المحرومة والمهمشة، وضمان أمنهم الاجتماعي والعمل على توفير احتياجاتهم الأساسية.

2-9- الرؤية الإستراتيجية:

حسب مفهوم الحوكمة الرشيدة، فإن الرؤية تتحدد بمفهوم التنمية بالشراكة بين مؤسسات الدولة والقطاع الخاص من خلال خطط بعيدة المدى لتطوير العمل المجتمعي من جهة وأفراده من جهة أخرى والعمل على التنمية البشرية، وحتى يتم تحقيق النتائج الإيجابية في رسم الخطط ضمن إطار الحاكمية الرشيدة، يجب الأخذ بعين الاعتبار المتغيرات الداخلية والخارجية ودراسة المخاطر ومحاولة وضع الحلول.

2-10- اللامركزية:

إن تفعيل مبدأ توزيع السلطات على أفراد المجتمع من خلال التوزيعات الجغرافية للدولة بهدف إدارة شؤونها والحفاظ على حقوق الأفراد داخلها تشكل بعدا عميقا في تحقيق مفهوم الحوكمة الرشيدة، فيشعر الفرد بأنه هو صاحب القرار ويعتمد على نفسه من أجل تحقيق الذات من جهة، وأنه تحت المراقبة الشعبية من جهة أخرى.

الشكل (II-3): مبادئ الحوكمة



المصدر: من إعداد الطالب بناء على المعطيات السابقة

3- منظومات الحوكمة:

لقد حدد برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP) أربع أنواع للحوكمة ومن الممكن أن نطلق على كل منها اسم منظومة وهي:¹

3-1- الحوكمة الشاملة:

وتشمل العمليات و الهياكل للمجتمع التي توجه العلاقات السياسية و الاجتماعية و الاقتصادية لحماية الثقافة و المعتقدات الدينية و القيم الاجتماعية، وللمحافظة أيضا على بيئة تضمن مستوى عالي من الخدمات الصحية، و الحرية والأمن، حيث تؤدي إل مستوى معيشة أفضل بالنسبة لجميع أفراد المجتمع.

3-2- الحوكمة السياسية:

ويوجد هذا النوع من الحوكمة في مجال آليات اتخاذ القرارات السياسية وتطبيقها و سن القوانين و التشريعات في الدولة، فالدولة يجب أن يكون لديها جهاز تشريعي مستقل يستطيع المواطنون أن ينتخبوا

¹ متاح على الموقع الإلكتروني: https://www.starshams.com/2022/09/blog-post_86.html
تاريخ الإطلاع 2023/05/19 على الساعة 12:25.

ممثليهم بحرية، وجهاز تنفيذي، وجهاز قضائي يتمتع باستقلالية عن الجهاز التنفيذي و الجهاز التشريعي.

3-3- الحوكمة الاقتصادية:

ويتضمن هذا النوع من الحوكمة، عمليات اتخاذ القرارات التي تؤثر بشكل مباشر و غير مباشر في النشاطات الاقتصادية في الدولة، وهذا النوع من الحوكمة يؤثر في القضايا الاجتماعية مثل تحقيق العدالة، ومحاربة الفقر وتحسين نوعية الحياة.

وتوضح الدراسات التي أعدها البنك الدولي وكذا الأمم المتحدة الخاصة بالبلاد النامية، و بالبلدان السائرة في طريق النمو أهمية منظومة الحوكمة في زيادة معدلات النمو الاقتصادي للحاق بالبلاد الصناعية المتقدمة، وكذا أهميتها في محاربة الفقر والتقليل من معدلاته.

وترجع هذه الدراسات انخفاض معدلات النمو الاقتصادي في البلدان السائرة في طريق النمو إلى منظومة الحوكمة.

3-4- الحوكمة الإدارية:

وهي نظام لتطبيق السياسات من خلال مؤسسات القطاع العام التي يجب أن تتصف بمايلي:¹

- الفاعلية؛
- الاستقلالية؛
- المساءلة؛
- الشفافية.

4- الحوكمة في مؤسسات القطاع العام:²

يتزايد الاهتمام في الوقت الراهن بأخلاق الإدارة و تتسابق المؤسسات لإصدار مدونات أخلاقيات المهنة، فبعد أن كان الربح هو الهدف الأساسي و المسؤولية الوحيدة للأعمال وتوفير الخدمات العمومية الهدف الرئيسي لمؤسسات القطاع العام، أصبحت الأخلاقيات تحظى بالاهتمام وأصبحت الأهداف و

¹ تقرير مركز المشروعات الدولية الخاصة، حوكمة الشركات في القرن الحادي والعشرين، غرفة التجارة الأمريكية، واشنطن، 2003، ص145-151.

² نجم عبود، أخلاقيات الإدارة في عالم متغير، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، بحوث ودراسات، مصر، 2005، ص11.

السياسات تحدد بطريقة تبرز المسؤولية الأخلاقية للمؤسسات.

كما أن موضوع مكافحة الفساد سواء الإداري أو المالي حظي باهتمام شعبي واسع ويتعلق الأمر أساساً بالإخلال بالجوانب السلوكية والأخلاقية حيث يعرفه البنك الدولي بأنه: "سوء استخدام السلطة العمومية من أجل الحصول على مكاسب خاصة"¹، وكذلك تزايد الاهتمام في الوقت الحاضر بموضوع الشفافية في استعمال المال العام و سلامة الإجراءات في كافة مؤسسات الدولة.

وترتكز الحوكمة في مؤسسات القطاع العام بالمفهوم الحديث على مبادئ أساسية هي:

1. النزاهة؛

2. القابلية للمحاسبة؛

3. المسؤولية؛

4. الشفافية.

وتهدف هذه المبادئ أنفة الذكر إلى تحقيق مجموعة من الأهداف يمكن إجمالها في النقاط التالية:

- تحقيق الشفافية و العدالة والعمل على إرساء دولة القانون ومنح الحق في مساءلة ومحاسبة إدارة المؤسسة الحكومية من قبل أصحاب المصلحة من مواطنين، ومجتمع مدني وجمعيات، ومستثمرين وغيرهم؛

- العمل على حماية الملكية العامة مع مراعاة مصالح المتعاملين مع مؤسسات الدولة المختلفة، والحد من الاستغلال المفرط للسلطة من قبل الدولة في تفضيلها للمصلحة العامة مما يعمل على زيادة الثقة في مؤسسات الدولة؛

- زيادة الثقة في إدارة الاقتصاد الوطني مما يساهم في رفع معدلات الاستثمار، وبالتالي رفع معدلات النمو في الناتج المحلي الخام، الأمر الذي يسهم في تحقيق التنمية المستدامة بأبعادها الثلاث: التنمية الاقتصادية والاجتماعية و البيئية.

5- مبادئ الحوكمة في مؤسسات القطاع العام:

¹الشهابي أنعام ، داغر منقذ، العوامل المؤثرة في الفساد الإداري، المجلة العربية للإدارة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، العدد3، مصر، ديسمبر2010، ص110.

تقوم الحوكمة على مجموعة من المبادئ تمكنها من إرساء الإجراءات و السياسات و الممارسات التي تسمح بإدارة المنظمة أو المنشأة بالشكل السليم الذي من شأنه أن يمكنها من تحقيق الهدف الذي أنشئت من أجله ألا وهو خدمة مستعملي المرفق العام بالتنوع المأمولة، وحسب الأمين العام السابق للأمم المتحدة (كوفي عنان) "تعتبر الحوكمة والتنمية المستدامة عنصرين غير منفصلين"، ويرى حسن البيلالي أن الحوكمة (الحكم الراشد) مثلت أضلاع: القيادة المتميزة، الوضوح والشفافية، النظم و القوانين و اللوائح، المشاركة المجتمعية الفاعلة¹.

ويمكن إجمال مبادئ الحوكمة في مؤسسات القطاع العام في العناصر التالية:²

5-1- المحافظة على أموال الدولة (حق الشعب) :

تعد المحافظة على المال العام الهدف الأول لجميع الأطراف ومن أهم السبل الكفيلة بتحقيق ذلك إكمال المظلة القانونية والتشريعية بما يتلاءم مع التغيرات الحاصلة في البيئة الاقتصادية عموماً والبيئة الاقتصادية المحلية بوجه خاص.

5-2- ضمان حقوق المتعاملين مع مؤسسات الدولة :

تمثل البيئة المحيطة بالمنظمة من مستثمرين أو مجهزين أو موردين أو عاملين ... الخ، فئة أصحاب المصالح بالنسبة لكل منظمة، وتعد حوكمة مؤسسات الدولة من أهم الأساليب التي تحفز هؤلاء لغرض الدخول في مختلف التعاملات مع تلك المؤسسات حيث أن المقولة الشهيرة أن "رأس المال يبحث دائماً عن الاستقرار" بما يؤدي إلى جذب رؤوس الأموال إلى المنظمات التي تقف على أرض صلبة وتعمل ضمن معايير وقوانين ثابتة مما يشجع روح الاطمئنان بالنسبة لكافة المتعاملين معها.

5-3- الإفصاح والشفافية:

تعد مبادئ الإفصاح والشفافية من أهم المبادئ اللازمة لتحقيق أو تطبيق نظام حوكمة مؤسسات الدولة من خلال ضرورة توفر جميع المعلومات بدقة ووضوح وعدم إخفاء أي معلومة وإظهارها للجمهور

¹ عبد القادر خليل، سليمان بوفاسة، عصرنة البلديات في الجزائر، بين تنويع الموارد المالية وتحسين الحوكمة، مجلة " الإدارة و التنمية للبحوث والدراسات"، العدد الأول، الجزائر، ص 102.

² لخضر عزي. حسان بوبعاية، الملتقى الدولي حول التسيير الفعال في المؤسسة: الحكم الراشد وخصخصة المؤسسات لأجل تسيير فعال جامعة محمد بوضياف بالمسيلة، الجزائر، ماي، 2005 .

في الوقت المناسب، والإفصاح عن كافة البيانات المالية والمعلومات الأخرى وتقارير الأداء والملكية وأسلوب استخدام الصلاحيات وأن يتم الإفصاح عن المعلومات الآتية: مبادئ المؤسسة، أهداف المؤسسة، الرواتب والمزايا الممنوحة إلى المدراء العامين، البيانات المالية، المخاطر التي من المتوقع أن تحيط بعمل المؤسسة، المسائل المادية المتصلة بالعاملين.

5-4- مهام وصلاحيات الإدارة:

يحدد نظام حوكمة مسؤوليات الإدارة، وسبل المتابعة الفعالة للإدارات التنفيذية من خلال توفر المعلومات لكافة المستويات الإدارية وبذل العناية المهنية اللازمة، وبما يتناسب مع المسؤوليات الملقاة على عاتقها، وبالشكل الذي يضمن الأداء الأمثل وكذلك ضمان سلامة تقرير النشاط والتقارير المالية والمحاسبية.

6- تحسين أداء مؤسسات القطاع العام عن طريق آلية الحوكمة:

أضحى مفهوم الأداء داخل المؤسسة سواء خاصة أو عمومية يمثل شرطا ضروريا لضمان ديمومتها، ولم يعد أمرا اختياريا، لذلك سعت عدة مؤسسات عمومية إلى البحث عن السبل والآليات الضرورية والمناسبة التي تمكنها من زيادة قدرتها على التحكم في تكاليفها وزيادة قدرتها على تحقيق هدفها التي أنشئت من أجله (خدمة الصالح العام عبر توفير الخدمات العمومية) مع تحسين جودة خدماتها، وتعتبر الحوكمة في نظر الكثير من الباحثين إحدى أهم مداخل تحسين الأداء في المؤسسات العمومية.

يعرف الأداء بأنه متغير تابع لعاملين هما الكفاءة (الفاعلية) و الفعالية، حيث يعرفها ميلار وبروملي على أنه انعكاس لكيفية استخدام المؤسسة للموارد المالية و البشرية، واستغلالها بالصورة التي تجعلها قادرة على تحقيق أهدافها¹.

وإذا ما قمنا بتحليل عناصر الحوكمة وتطبيقاتها في المؤسسات العمومية، نجد أن هناك مجموعة من النقاط تدفعنا إلى القول أن هناك علاقة بين المؤسسة العمومية عالية الحوكمة و الأداء المتميز لها، على الرغم من أنه لا يمكن الجزم بسبب هذه العلاقة ولا الجزم أيضا بضرورة وجود علاقة بينهما²، ويمكن توضيح هذه العلاقة في النقاط التالية:

¹ قريمس عنتر، أحميدات الصديق، الحوكمة ودورها في تحسين أداء المنظمات العمومية، الملتقى الوطني الأول حول تشخيص تقييم الحوكمة الاقتصادية في بيئة الأعمال الجزائرية و المنعقد يوم 14 نوفمبر 2019 بالمدرسة العليا للتجارة بالقلعة، الجزائر، ص2.

² محمد البشير بن عمر، عبد الغني دادن، حوكمة المؤسسة ودورها في تحسين أداء المؤسسة، مجلة الدراسات الاقتصادية والمالية، جامعة الوادي، العدد السابع، المجلد الأول، الجزائر، ص42.

- الشفافية تعتبر إحدى أهم آليات تحقيق الكفاءة في استعمال الموارد العمومية، و ترشيد النفقات العمومية، وإحدى أهم أدوات الحفاظ على الممتلكات العمومية، فهي تقلل من فرص تفشي ظاهرة الفساد الإداري و المالي، وتسمح الشفافية في تسيير الشؤون العمومية ببناء الثقة بين الحكومة و الشعب الذي يعتبر مساهم و عميل يجب إرضائه وفق نموذج التسيير العمومي الجديد؛
- تحسين نوعية الخدمات العمومية المقدمة لمستعملي المرفق العام، وكذلك حسن تسيير هذا الأخير عبر عدة آليات منها التفويض أو الشراكة العمومية و الخاصة باعتبار أن الجودة في تقديم الخدمات و الفعالية من أهم مبادئ الحوكمة، وهو ما يساهم في زيادة الرضا لدى المواطنين و أصحاب المصلحة لدى المؤسسة العمومية، بالإضافة إلى ذلك تساهم الفعالية الإدارية في محاربة الفساد الإداري و المالي كما أشار إلى ذلك الباحث عبد الحق لعميري و يتحقق ذلك عبر أنظمة تغذية عكسية و أنظمة رقابة فعالة¹؛
- التخفيف من حالات الصراع في المؤسسة العمومية بين مختلف الأطراف أصحاب المصلحة و الزيادة من حالات الاندماج و التفاعل بين أصحاب المصالح، وذلك بزيادة فاعلية الإفصاح و المساءلة و الرقابة و التحفيز؛
- زيادة قدرة المؤسسة العمومية على التكيف مع متغيرات البيئة الخارجية بفعل آلية اللامركزية التي تعتبر إحدى مبادئ الحوكمة الرشيدة، والتي تسمح بتفجير الطاقات الإبداعية للمسيرين العموميين وتوفر لهم هامش مناورة لتجنب المشاكل قبل حدوثها ويحرر مبادراتهم لفائدة المؤسسة، مما يعظم قيمة المؤسسة العمومية ويدعم قدراتها التنافسية مما يساعدها على جلب مصادر تمويل محلية وعالمية، وبالتالي التوسع و النمو وخلق فرص عمل جديدة².

7- التحول للحوكمة المحلية لتحقيق التنمية المحلية:

لقد تعدى استخدام مفهوم الحوكمة البعد المؤسساتي ليتم الاستعانة به في الشأن المحلي لحل جملة من المشاكل و العراقيل التي تحول دون تحقيق التنمية المحلية، حيث أن الحوكمة المحلية تساهم في الوصول إلى تسيير محلي فعال يسمح بالاستعمال الأمثل لمختلف الموارد المتاحة للدولة سواء كانت مادية أو بشرية بغية التوفيق و الانسجام بين الأهداف التنموية من جهة، و حماية البيئة و استدامتها

¹ Abdelhak LAMIRI, Efficacité administrative : Outil de lutte contre la Corruption, revue des sciences commerciales de l'école supérieure de commerce d'Alger, N°8, Algérie, juin 2012, PP48-51

² يعقوب عادل ناصر الدين، الحاكمية وأبعادها و الإصلاح المجتمعي، مداخلة مقدمة في ملتقى الإصلاح المجتمعي الشامل، عمان، الأردن، 24 مارس 2012.

من جهة أخرى في سبيل ضمان القدرة على تلبية حاجات الجيل الحالي دون التأثير على قدرة تلبية الأجيال اللاحقة لحاجاتهم وحققها في العيش الكريم¹.

الحوكمة المحلية تعبر عن استخدام السلطة السياسية وممارسة الرقابة على المجتمع المحلي من أجل تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وتعرف كذلك على أنها حسن تسيير وإدارة الشأن المحلي من طرف الهيئات المنتخبة في إطار التعاون والتنسيق والشراكة بين الفواعل بهدف تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية التي تخدم الصالح العام المحلي، أي أن الحوكمة المحلية تقوم على إعادة صياغة العلاقة بين كل المنتخبين في التنمية المحلية على أساس مفهوم التعاقد أو الشراكة².

كما عرفها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بأنها-أي الحوكمة المحلية- ممارسة السلطة السياسية والإدارية والاقتصادية لإدارة شؤون الدولة على كافة المستويات من خلال آليات وعمليات ومؤسسات تتيح للأفراد والجماعات المحلية تحقيق مصالحها³.

ويوضح الإعلان الذي صدر عن مؤتمر الإتحاد الدولي لإدارة المدن الذي عقد في صوفيا في ديسمبر 1996 عناصر الحوكمة الرشيدة، على النحو التالي⁴:

-نقل مسؤولية الأنشطة العامة الملائمة إلى المستويات المحلية المختلفة بموجب قانون؛

-لامركزية مالية وموارد كافية للقيام بتلك الأنشطة على المستوى المحلي؛

-مشاركة حقيقية للمواطن في صنع القرار المحلي؛

-تهيئة الظروف التي من شأنها خصخصة الاقتصاد المحلي.

فالحوكمة المحلية تسعى إلى تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية من خلال استخدام السلطة وممارسة الرقابة على المجتمع المحلي، حيث يساهم تطبيق مبادئ الحوكمة كالمسائلة الاجتماعية، و النزاهة، ومشاركة المواطنين في جعل الهيئات المحلية أكثر استجابة لمطالب المواطنين من شأنه أن يؤدي إلى تحسين الخدمات العمومية، وتعزيز النمو الشامل والتنمية المستدامة⁵.

¹ عبد القادر بودي، عبد الصمد بودي، الحكم الراشد كآلية لتفعيل تسيير الجماعات المحلية من أجل تنمية محلية مستدامة في الجزائر، مجلة الإدارة و التنمية للبحوث و الدراسات، العدد الأول، الجزائر، ص225.

² ط.د قصر الليل جلال، أ.د ناجي عبد النور، نحو تجسيد الحكامة المحلية التشاركية لتحقيق التنمية المحلية في الجزائر، مجلة أبحاث، العدد 5، 2018، الجزائر، ص104.

³ عريوة محاد، زغبة طلال، أهمية اعتماد الحوكمة المحلية في تحسين الأداء المؤسسي للقطاع العام، مجلة الحقوق و العلوم الإنسانية-دراسات اقتصادية، 36(02)، الجزائر، ص292.

⁴ محمد بن سعيد، بسمه نزار، مرجع سبق ذكره، ص87.

⁵ بومدين حسين، أوجامع إبراهيم، تعزيز قيم النزاهة والشفافية والمسائلة ومشاركة المواطنين من أجل تحسين الخدمات العامة المحلية، المجلة الجزائرية للمالية العامة، العدد الثالث، الجزائر، ديسمبر 2013، ص192.

الحوكمة المحلية تسعى لكسب رضا المواطن (الزبون وفق مقاربة التسيير العمومي الجديد) من خلال تطبيق مبادئها، مما قد ينجر عنه سلسلة من العناصر الإيجابية تتوزع بانسجام عبر جوانب مختلفة من المجتمع، فعلى سبيل المثال، ومن منظور اقتصادي، الحكومات المتمتعة بمستوى ثقة جيد تستطيع الحفاظ على مؤسسات الأعمال القائمة وجذب أخرى جديدة لمناطقها، الأمر الذي يمكن من تحقيق أقصى قدر من عروض العمل وتقليل البطالة¹، ويساهم رضا المواطنين أيضا في زيادة ثقتهم في القادة السياسيين مما يعزز المشاركة الشعبية في الشؤون السياسية مثل الانتخابات والاستفتاءات، و الدراسات الاستقصائية، فضلا عن المشاركة في تسيير الشأن العام و المشاركة في بناء السياسات العامة².

كما تركز الحوكمة المحلية على ضرورة وضع أهداف من طرف الجماعة المحلية ليقوم جميع الفاعلين المحليين (قطاع عام، قطاع خاص، جمعيات، مجتمع مدني) بالعمل على تحقيقها وانتقادها إن لزم الأمر ليتم مراجعتها من طرف المسيرين المحليين، حيث يساهم ذلك في تنمية الإحساس بالانتماء إلى الجماعة المحلية والمجتمع المحلي وزيادة الرغبة في خدمته وتحسين نمط عيشه، بدل النماذج السابقة التي تقصي جميع الفاعلين في الشأن المحلي في المشاركة في تسيير الشؤون المحلية، وذلك يتطلب توفير أرضية ملائمة لتحقيق هذه المقاربة الجديدة، عن طريق توفير القاعدة القانونية التي تسمح بتحقيق مبادئ الحوكمة المحلية وإن لزم الأمر إلزامها على المسيرين المحليين.

خاتمة الفصل

قمنا في هذا الفصل بتسليط الضوء على عدة عناصر لها علاقة مباشرة مع الدراسة التي نحن بصدد القيام بها، حيث قسمنا هذا الفصل إلى ثلاثة مباحث، خصصنا المبحث الأول لإبراز ماهية إدارة الأعمال وأهم روادها ومراحل تطور هذا العلم منذ ظهوره إلى غاية مفهومه المعاصر الحالي، وأيضا

¹دحو خضرة، شيخي مليكة، سعيدي عامر برزوق، الإدارة العامة الجديدة لكسب رضا المواطن-الزبون- دراسة حالة بلدية سعيدة-، المجلة الجزائرية للمالية العامة، العدد 07، الجزائر، 2017، ص103.

²نجيب بن سليمان، رضا الزبون كمدخل لقياس جودة الخدمة في الإدارة العمومية الجديدة، دراسة حالة الإدارة الجبائية الجزائرية، رسالة دكتوراه، جامعة تلمسان، الجزائر، 2014-2015، ص125.

قمنا في هذا المبحث بإزالة الغموض عن مصطلح التسيير العمومي وأزمته التي ظهرت في نهاية سنوات الثمانينيات و التي أشار إليها أحد الكتاب بأزمة الشرعية بين المواطن والدولة، الأمر الذي دفع بالكثير من الدول خاصة الصناعية منها كبريطانيا ونيوزيلندا وفرنسا إلى القيام بإصلاح مؤسسات القطاع العام تحت إطار ما يسمى بالتسيير العمومي الجديد، والذي خصصنا له المبحث الثاني لنسلط الضوء على مفهومه وظروف نشأته ومبادئه التي تتشابه مع مبادئ الحوكمة، هذه الأخيرة تعتبر إحدى مقومات التسيير العمومي الجديد وإحدى أهم مداخل تحسين أداء المؤسسات العمومية بمتغيرها الفعالية و الفاعلية، والتي خصصنا لها المبحث الثالث لإيضاحها وفهم مصطلحها الذي هو حديث نسبيا وإبراز مبادئها التي مافتتت تتزايد وتتوسع لتصل إلى 13 مبدأ بعدما ما كانت بضعة مبادئ، كما أشرنا إلى أن الحوكمة لها دور بارز في ترشيد النفقات وزيادة التحكم فيها وتصويبها نحو تحقيق أهداف المؤسسة العمومية بالشكل الذي يزيد في نوعية الخدمات العمومية ويرضي فاعلي، وأصحاب المصلحة في المؤسسة العمومية من مواطنين (زبائن وفق نموذج التسيير العمومي الجديد) مؤسسات المجتمع المدني، والقطاع الخاص.

من خلال المباحث الثلاثة، استخلصنا النقاط التالية:

- إدارة الأعمال هي علم وفن يهتم بتحقيق أهداف المنظمة من خلال التحكم في الأفراد و الإشراف عليهم، وقيادتهم وتنظيم وتعبئة جهودهم الفردية والجماعية من أجل تحقيق أهداف المنظمة وذلك من خلال استخدام وظائف الإدارة المتمثلة في: التخطيط، و التنظيم، و التوجيه، و الرقابة، والتنسيق، و التسيير العمومي هو ذلك الجزء المتخصص من موضوع الإدارة الأكثر شمولاً و الذي يعرف على أنه جميع العمليات و النشاطات التي يقوم بها الجهاز الحكومي للدولة، و الذي يهدف إلى تنفيذ أهداف سياستها العمومية بكفاءة وفعالية، وبطريقة إنسانية وضمن المشروعية؛

- يعبر التسيير العمومي الجديد عن حركة إصلاحية للقطاع العام ومقاربة جديدة في التسيير العمومي يقوم على محاكاة أساليب الإدارة المطبقة في منظمات إدارة الأعمال كالتدقيق و الإدارة بالنتائج و النوعية في تقديم الخدمة العمومية، ومراقبة التسيير، وظهر نتيجة الأزمة المالية التي كادت تعصف باقتصاديات الدول الصناعية في نهاية السبعينات؛

- يقوم التسيير العمومي الجديد على عدة مبادئ تهدف في مجملها إلى تحقيق الفعالية في إنجاز الأهداف و الكفاءة في استخدام الموارد العمومية، والجودة في تقديم الخدمات العمومية؛

-تعتبر الحوكمة إحدى مقومات التسيير العمومي الجديد، وتعتبر عن عملية قيادة وتوجيه شؤون المنظمة ما سواء كانت عمومية أو خاصة، محلية أو إقليمية وذلك من خلال التنسيق، المسائلة، المشاركة،

اللامركزية، الشفافية في اتخاذ القرار مع التركيز على الفعالية في إنجاز الأهداف و الكفاءة في استعمال الموارد، وأولينا اهتمام في هذا الصدد إلى موضوع الحوكمة المحلية التي توصي به عدة مؤسسات دولية كالبنك الدولي والأمم المتحدة، والتي نرى فيها إحدى الاتجاهات الحديثة لإدارة الشأن المحلي الذي يعالج إحدى اهتمامات دراستنا و المتمثل في ترشيد النفقات العمومية وحوكمة القرار المحلي؛

1

الفصل الثالث: تجارب بعض الدول في مجال التسيير العمومي (فرنسا و المغرب)

تمهيد

دفعت الأزمات الاقتصادية و المالية نهاية سنوات السبعينات حكومات الدول الصناعية إلى البحث عن أفضل السبل لتحقيق الفعالية و الكفاءة (الفاعلية) في خدماتها العمومية من خلال استخدام أفضل الأساليب في الإدارة، حيث اعتمدت على استلهاهم طرق التسيير المطبقة في المنظمات الاقتصادية في القطاع الخاص، و تبني نمط التسيير العمومي الجديد لإحداث القطيعة مع النظام البيروقراطي المبني على احترام اللوائح و القوانين و الإجراءات وتعويضه بنظام مبني على النتائج وتقييم هذه الأخيرة لتحسينها، هذا النمط الجديد في الإدارة تبنته عدة دول كدول منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، حيث بدأت في تطبيقه الدول الأنجلوسكسونية كبريطانيا ونيوزيلندا، ثم توالى على تطبيقه عدة دول كفرنسا وكندا، حيث سنرى في الصفحات الآتية أن كل دولة طبقت هذا النمط بطريقة مختلفة رغم التشابه في المبادئ، و نركز على الإصلاحات التي مست الجماعات المحلية (الإقليمية)، وقد وقع اختيارنا على دولتين وهما: فرنسا باعتبارها دولة موحدة (عكس الدولة الفيدرالية) والتي قادت إصلاحات مست جماعاتها الإقليمية هذا من جهة، ونظرا لتشابه النظام الإداري والسياسي (système politico-administratif) بين الجزائر وفرنسا من جهة أخرى، وكذا دولة المغرب التي قامت بإصلاح قطاعها العمومي من خلال مقارنة التسيير العمومي الجديد و التي اعتبرها صندوق النقد الدولي نموذج إقليمي لدول الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، ومن أجل التعرف على تجارب هذه الدولتين تم تقسيم الفصل إلى مبحثين كالتالي:

المبحث الأول: التجربة الفرنسية في مجال الإصلاح الإداري؛

المبحث الثاني: التجربة المغربية في مجال الإصلاح الإداري.

المبحث الأول: التجربة الفرنسية في مجال الإصلاح الإداري

فرنسا دولة موحدة ثاني دول الاتحاد الأوروبي اقتصاديا و الخامس عالميا، شهد نظام إدارتها المحلي عدة تطورات بعد ثورة 1789 إلى آخر تعديل لنظام جماعتها المحلية لسنة 1982 ليعطي للأقاليم الشخصية الاعتبارية لتصبح الجماعات المحلية الفرنسية تنقسم إلى خمسة مستويات: الإقليم (الجهة)، المحافظة (المقاطعة)، البلدية، بالإضافة إلى الجماعات المحلية ذات الطابع الخاص وهي باريس، مرسيليا، وكورس، و الجماعات ما وراء البحار.

في هذا المبحث سنسلط الضوء على أهم محطات الإصلاح الإداري الذي مس الدولة الفرنسية بصفة عامة (المطلب الأول)، بالإضافة إلى الإصلاح الإداري الذي مس إدارتها المحلية (المطلب الثاني)، و الذي كانت مقارنة التسيير العمومي الجديد الملهم له.

المطلب الأول: الإصلاح الإداري في فرنسا

مرت الإدارة الفرنسية بعد دستور 1958 بعدة محطات إصلاحية سعت لترشيد المالية العمومية، وتنمية القيم على مستوى الوظيفة العمومية مستلهمة من قيم الجمهورية الفرنسية (الحرية والمساواة والأخوة)، وتعميق اللامركزية وتوفير أدوات لترشيد وزيادة فعالية الخدمات العمومية عبر عدة آليات كالشراكة العمومية الخاصة و الحوكمة الإقليمية.

1- التطور التاريخي لسياسة الإصلاح في فرنسا:

حدد لوفر ثلاثة أزمنة للتسيير العمومي في فرنسا وهي: ما بين 1790 و 1900 : الدولة الحامية، وما بين 1900 و 1945/60 دولة الرفاه، وما بعد 1945/60 أطلق الكاتب على هذه الحقبة العبارة التالية " لا ندري بدأت الدولة أو انتهت"، وهذه الفترة امتازت بخاصيتين: أولا تطور معايير الخدمة العمومية، وبالتالي تعطي مبادئ تأسيس المنظمات العمومية، ثانيا التلاشي التدريجي للحدود التي تفصل ما بين القطاع العام و القطاع الخاص، وهذه المرحلة شهدت بروز الحركة الإصلاحية للقطاع العام في فرنسا و التي أطلق عليها فيما بعد مصطلح التسيير العمومي الجديد، وتعتبر 1945/60 المرحلة المفتوحة التي شهدت نهاية عهد وبداية آخر، وفي هذه المرحلة إصلاح الدولة تحول من مشكل دستوري وأصبح مشكل إداري.

ترشيد الاختيارات العمومية الذي ظهر نهاية سنوات السبعينات يعتبر أولى محاولات الإصلاح في تلك الفترة والذي تم استلهامه من النموذج الأمريكي، تخطيط، برمجة، موازنة، نظام، و الذي تم التخلي عنه بصفة رسمية سنة 1984.

بعد فشل RCB، عدة محاولات أدرجت لتحسين تحضير (تصميم) و متابعة القرارات العمومية، و حتى الإشكالية الإدارية أصبحت مشكل عمومي، وفي سنوات الستينات إشكالية الدولة طرحت في داخل الدوائر الإدارية، وأصبحت معلنة إعلاميا، ودخلت في النقاش السياسي.

وفي سنوات السبعينات، وفي الواقع بفضل الأزمة الاقتصادية إن صح التعبير، أصبح إصلاح الدولة من المواضيع الأكثر نقاشا إعلاميا، وأدرج في البرامج الانتخابية، حيث شنت عدة برامج انتخابية في تلك

الحقبة حملة انتقادية للبيروقراطية و العلاقة مع المدار (الأعوان العموميين) وحقه في أن يمتلك المعلومة وأن يستشار أو ينتقد¹، و يعبر عن تطلعاته، وقوانين 6 جانفي 1978 حول المعلوماتية وقوانين الوثائق و الحريات، و 17 جويلية 1978 حول حرية الوصول إلى الوثائق الإدارية و 11 جويلية 1979 حول تحفيز العقود الإدارية كانت نتائج تلك الإرادات المعلنة للتغيير و الإصلاح².

منذ تلك الحقبة، موظفون سامون في الدولة لعدة انتماءات سياسية أخذوا موقف مؤيد لعصرنة التسيير العمومي³ و الاقتراحات المقدمة في ذلك الوقت لم تكن توحى بتغيير التسيير العمومي بصفة راديكالية، وإنما بإدخال عدد محدود من أدوات التسيير (رقابة على النتائج، تحديد الأهداف، وعدم التمرکز)، وبالتالي كانت هناك نوعا ما توصية بإدخال تطبيقات مقارنة التسيير العمومي الجديد، و دعوة للإطلاع عليه أكثر نظرا للرهانات السياسية و الخوف والتوجس من إدخال هذه المقاربة في تسيير الشأن العمومي.

وبصفة واقعية، كان هناك مبادرتين في سنوات الثمانينات واحدة تتعلق بتقييم السياسات العمومية، و أخرى تتعلق بعصرنة الخدمة العمومية، حيث وبعد حذف RCB اتجهت الإدارة العليا للتقييم القبلي للسياسات العمومية⁴، خاصة بعد تولي ميشال روكار سنة 1988 منصب وزير أول حيث شهد إصلاح الدولة الفرنسية مرحلة جديدة اتسمت خاصة بترسيخ الديمقراطية في الوظيفة العمومية، و ترسيخ ثقافة تقييم السياسات العمومية، هذه الأخيرة هي عبارة عن مقارنة النتائج المحصلة من السياسة مع الأهداف وتقييم وتصحيح الانحرافات التي أنتجت، من جهة أخرى تسمح بإعادة تحديد الأهداف التي أهملها كتاب ومصممي السياسات العمومية⁵، تجدر الإشارة أنه من سنة 1985 إلى غاية 2005 تم القيام ب1350

¹ BEZES P, La construction historique des politiques de réforme de l'administration en France depuis les années 1960. L'hypothèse d'un processus de différenciation intra-étatique, Communication au VII ème congrès de l'Association Française de Science Politique, Lille, France, 18-21 septembre 2002, P11.

² BEZES P, Un jeu redistribué sous la cinquième République : nouvelles formes et nouveaux acteurs de la réforme de l'Etat. Publiciser et politiser la question administrative : généalogie de la réforme néolibérale de l'Etat dans les années 1970, Revue Française d'Administration Publique, Vol.4, n°120, France, 2006, P742.

³ Idem, P 732.

⁴ Marcel GUENOUN, op.cit, 2009.

⁵ GIBERT P, L'évaluation de politique: contrôle externe de la gestion publique ?, Revue Française de Gestion, Vol. 6, n° 147, France, 2003, P262.

تقييم لمختلف قطاعات العمل العمومي¹، و يعزى تطور التقييم إلى عدم ثقة الموظفين الساميين في الإصلاحات الموازناتية الكبرى، رغم ذلك كانت الإصلاحات في بداية الثمانينيات تقتصر إلى سند تنظيمي وإستراتيجية متناسقة تعبر عن إرادة واضحة للإصلاح.

1-1- توصية روكار إستراتيجية لإصلاح التسيير العمومي:

الإصلاح أصبح متسق ومعبر عنه بصفة معلنة في توصية الوزير الأول في 23 فيفري 1989، حيث تعتبر هذه الأخيرة قاعدة أسست لإستراتيجية شاملة لإصلاح الدولة، وعبرت هذه التوصية على أربعة توجهات أساسية في سياسة الإصلاح وهي:²

أ- سياسة تحديد علاقة العمل؛

ب- سياسة تنمية المسؤولية (المسائلة)؛

ج- إلزامية تقييم السياسات العمومية؛

د- سياسة استقبال وخدمة مستعملي المرفق العام.

وفي مايلي سنشرح من خلال التوصية أعلاه النقاط التي تم التأكيد عليها:

أ- سياسة تحديد علاقة العمل:

أكد روكار على تثمين الأعوان العموميين بعبارة "لا يمكن الحصول على دولة وجماعات عمومية مدارة بشكل جيد بدون تثمين الأعوان العموميين"، وبالتالي تشير التوصية على أن المشكل في البيروقراطية وليس في العنصر البشري، وبالتالي التدريب و التكوين على الطرق الحديثة في الإدارة تأخذ حيز كبير من الاهتمام في برامج التكوين الأولية و المستمرة للأعوان العموميين خاصة إدارة الأفراد،

¹ THOENIG J.-C, L'évaluation : un cycle de vie à la française », in Lacasse F. et Verrier P.-E. (Dir.), 30 ans de réforme de l'Etat. Expériences françaises et étrangères. Stratégies et bilans, Dunod, Paris, France, 2005, P262.

² Circulaire du 23 février 1989 relative au renouveau du service public de la république française.

والتحكم في الأعباء، ومراقبة التسيير، ونشير في هذا الصدد أن التوصية استعملت مصطلح شركاء (collaborateurs) بدل أعوان عموميين أو موظفين في إشارة إلى ضرورة تثمين العنصر البشري في ترقية الخدمة العمومية.

- التسيير التقديري للوظائف و المهارات (GPEC)، واستخدام التكنولوجيا الحديثة في الإدارة لتحسين شروط العمل بالنسبة للموارد البشرية العمومية، مع ضرورة التكوين المستمر و المتكيف على تطورات المهام الإدارية على ضوء توصيات الأعوان العموميين؛

- تشجيع تعبئة الأعوان سواء في نفس الإدارة، مابين الإدارات، مابين الإدارة المركزية و المصالح الخارجية ومابين الثلاثة، حيث أن الفصل الحالي يمثل عائق بدون مبرر حقيقي يحول دون تحقيق التعبئة الشاملة في سبيل ترقية وتجويد الخدمة العمومية؛

- تطوير الحوار الاجتماعي داخل الإدارات لكي تصبح أداة لعصرنة الإدارة، حيث يساهم التفاوض في طرح المشاكل المتعلقة بالتكوين المستمر، في التعبئة، في ظروف تنظيم العمل، طرق إدخال التكنولوجيا الجديدة.

ب- سياسة تطوير المسؤولية (المسائلة):

الهدف هو تخفيض تركز الإدارة علاوة على ما تم من خلال قوانين اللامركزية 1982، وهذا ما يسمح بأن يكون اتخاذ القرار من طرف الإدارة المعنية، مما يمنح للمسؤولين الإداريين حرية أكبر في القرار سواء على المستوى الإداري أو المستوى الميزانياتي، عدة برامج لترقية عدم التركز أسست على مطالب و احتياجات الجماعات الإقليمية، وتطلعات المصالح الإقليمية يجب أن تكون محققة، والتكامل و التناسق يجب أن يأخذ بعين الاعتبار بين المتدخلين في الشأن الإقليمي من طرف والي المقاطعة، من أجل أن تكون الدولة شريك فعال للجماعات الإقليمية، وتعتبر وثيقة وزير الداخلية 13 ديسمبر 1988 مرجع في هذا الخصوص؛

- ضرورة التفكير جديا وجماعيا حول قواعد المحاسبة العمومية وطرق التسيير الإداري، و أيضا حول الإجراءات و القواعد بعد ما سمحت فرنسا بالوصول لتسيير جيد و متكامل للدولة، أصبحت هذه القواعد

تتقل سيرورة الدولة، حيث كبحت الابتكار و عجزت عن التكيف مع التغيرات الاجتماعية وتسببوا بضياغ الوقت، كما أشارت التوصية على إمكانية النظر في الاتجاه إلى الشراكة العمومية الخاصة وإلى التعاقد كآليات لتوفير الخدمات العمومية لجمهور المواطنين، لما لهم من جوانب إيجابية كتخفيض التكاليف و تخفيف العبء على المنظمات العمومية.

ج- إلزامية تقييم السياسات العمومية:

أشار الوزير الأول الفرنسي في توصيته، على أنه لا يمكن الحصول على استقلالية دون مسؤولية، ولا مسؤولية دون تقييم، ولا تقييم دون نتائج، حيث أشارت التوصية أن تقييم السياسات العمومية لم يجد مكانا حقيقيا بعد في فرنسا رغم وجود عدة ميكانيزمات للرقابة، في هذا الشأن أوكلت للمفوضية العامة للتخطيط مهمة التفكير حول أفضل الكيفيات لترقية وظيفة التقييم، رغم ذلك يمكن استنتاج عدة مبادئ يجب الاسترشاد بها في كل عملية تقييم:

- استقلالية وظيفة التقييم عن التسيير الإداري؛
- كفاءة أعوان التقييم لأن نتائجهم هدفها التوصل إلى نقاشات حول أمور أكثر أهمية؛
- شفافية العمليات، أي مصادر المعلومات، معايير التقييم وطرق العمل، والتقييم لا يوضح النقاش الديمقراطي إلا إلى خضع للنقد؛
- ضرورة تقييم فعالية الخدمة عن طريق استعمال أدوات تسيير حديثة (مراقبة التسيير، المحاسبة التحليلية المكيفة مع الإدارات)، واستعمال هذه الأساليب لا تسمح فقط بتحسين التسيير، بل تسهل أيضا عملية الرقابة الخارجية بفضل تغذيتها بأهداف محددة مسبقا؛
- ضرورة إشراك البرلمان في عملية تقييم السياسات العمومية عبر إطار تنظيمي مشجع على ذلك لتقوم هذه المؤسسة التشريعية برسالتها النبيلة على أكمل وجه.

د- سياسة استقبال وخدمة مستعملي المرفق العام:

عصرنة الدولة أضفى إلى صدور عدة قوانين ومراسيم على مر عدة سنوات توضح حقوق وواجبات مستخدمي الخدمة العمومية، رغم تعدد التشريعات و القوانين إلا أنها لم تأتي أكلها بسبب العراقيل و نقص الموارد و الوسائل، وأشارت التوصية أن تحديث الخدمة العمومية يتأتى من خلال توفر مجموعة من

العوامل كحسن التنظيمات، و التكوين المستمر، مع التأكيد على تثمين الأعوان العموميين وأخذ آرائهم بعين الاعتبار، كما شددت التوصية على تحديث التوجهات الأساسية لسياسة تكون في صالح مستخدمي الخدمة العمومية.

حثت التوصية على متابعة نشر المعلومة للجمهور سواء عبر الهاتف، السمي البصري، الفاكس، ليكنوا مستخدم المرفق العام من الحصول على الوثائق بدون التنقل والانتظار مع تحسين الاستقبال للأشخاص المسنين، الأجانب، ذوي الاحتياجات الخاصة عبر مساعدة تلبية احتياجاتهم مع شخصية العلاقة بين العون العمومي ومستخدم الخدمة العمومية تمكن هذا الأخير من التعرف على العون العمومي الكفاء المتابع لملفه من أجل الحصول على المعلومات حوله.

2- القانون العضوي لقانون المالية اتجاه جديد في تسيير المالية العمومية:¹

في سنة 2001، ومع المصادقة على القانون العضوي لقوانين المالية، تم إضفاء أكثر ديمقراطية على التسيير العمومي للدولة بإعطاء السلطة التشريعية مكانة بارزة في مراقبة ميزانية الدولة بمختلف إداراتها ومؤسساتها مع التركيز على الأداء في تسيير الشأن العمومي، وجاء بفضل تعبئة كبيرة لإطارات الدولة وتوافق سياسي استثنائي.

القانون العضوي لقوانين المالية أعطى ديناميكية جديدة لعصرنة الإدارة من خلال إصلاح ميزانياتي على جميع مستويات الدولة (الوزارات و الإدارات)، حيث وبعد 4 سنوات من التحضير و التكوين لمختلف المسيرين و الإطارات تم إدخال هذا النظام في جميع المصالح الحكومية في 1 جانفي 2006، و الذي هو قائم على الاتجاه نحو الأداء، و الشفافية، ويؤسس لقاعدتين هامتين: يقوي سلطة البرلمان ويسعى لتحقيق الفعالية في النفقات العمومية، حيث تكون السياسات العمومية واضحة في المهام و البرامج، بالإضافة لمشاريع الأداء تسمح بقياس اختيارات الحكومة.

وبصفة ملخصة يمكن القول أن أساسيات القانون العضوي لقانون المالية تكمن في النقاط التالية:²

¹ Jean-François Copé, Alain Lambert, Didier Migaud, Guide pratique de la LOLF Édition actualisée- Ce qui change concrètement dans le budget de l'État-, France, septembre 2006.

² Bernard Girard, Management dans le secteur public, Sciences Po, France, octobre 2005, P6.

- ميزانية أكثر سهولة للقراءة ومقدمة حسب السياسات العمومية، حيث تكون النفقات حسب البرامج (صحة، تعليم، أمن، ضمان اجتماعي، تشغيل) بدل أن تكون حسب الطبيعة (تجهيز، تشغيل)؛

- زيادة فعالية العمل العمومي لفائدة مستعملي الخدمة العمومية بتركيز الميزانية على النتائج (الإدارة بالنتائج) عوض التركيز على الوسائل؛

- قابلية الإعتمادات في نفس البرنامج للتغير من طرف المسيرين هذا من جهة، من جهة أخرى المسيرين يلتزمون بتحقيق أهداف أداء، مع الإشارة إلى أن القانون العضوي أدخل مبدأ محاسبة السنة مما يعطي للبرلمان أكثر قدرة على تقييم ومراقبة عمل حكومة حيث يصوتون على مئة برنامج عوض 848 فصل سابقا مع التشديد على شفافية العمل الحكومي، بالإضافة إلى توضيح تطور المالية العمومية على المدى المتوسط.

كتعريف القانون العضوي لقوانين المالية ليس موجه للجماعات المحلية لأنه متعلق بقوانين المالية (مالية الدولة)، لكن نظرا لأهميته واتساع العلاقة مابين الدولة و الجماعات المحلية كان لهذه الآلية وسيكون لها أثر متنامي على الحياة المالية المحلية¹.

يعتبر تحسين الأداء العمود الفقري لإصلاح المالية العمومية، حيث أشار القانون بوضوح في مادته السابعة أن الإدارة العمومية (بما فيها الجماعات المحلية) مدعوة لإتباع نهج لتحسين الأداء عبر تصميم في إطار سياسة محددة مسبقا (مهام)، متبوعة ببرامج تتضمن أهداف و مؤشرات متسقة بمشاريع وتقارير سنوية للأداء (المادة 51 و 54 من القانون العضوي لقوانين المالية).

كما تم نفس في السنة أي 2006 إصدار قانون جديد للصفقات العمومية في فرنسا الذي غير عدة أبعاد مثل:

- مهنية وظيفة الشراء التي لم تم قانونية فقط، بل تتعداه لقياس النتائج وفحصها عوض احترام القوانين فقط؛

¹ Jean Luc Albert, l'avant propos du revue française de finances publiques, La LOLF et les collectivités locales, N°107-juin 2009, lextenso éditions, France, RFFP 2009, P3.

- مسؤولية الأعوان حيث أن المشتريين لديهم حرية أكبر في اختياراتهم، لكن في نفس الوقت هم معرضون أكثر للنقد من طرف القضاة؛

- الأخذ بالجانب الاقتصادي، فالمشترون مطالبون بالتفاوض و الأخذ بالجانب الاقتصادي بعين الاعتبار في عملهم.

2-1- أثر القانون العضوي لقوانين المالية على تسيير الجماعات الإقليمية بفرنسا:

في البداية لم يكن هذا القانون العضوي موجه للجماعات الإقليمية، لكونه متعلق بقوانين المالية، لكن انعكاسات هذا القانون العضوي على مالية الدولة من جهة، و العلاقات المالية ما بين الدولة و الجماعات الإقليمية من جهة أخرى تركوا أثر على مستوى المستوى المحلي ولو بنسب متفاوتة، حيث أن الدولة شجعت الجماعات الإقليمية على تبني نهج الإدارة بالنتائج، أو بالأحرى بالأهداف وكذلك التحكم بالنفقات العمومية المحلية و الذي يصب في صالح الدولة¹.

يسعى القانون العضوي لقوانين المالية لتكريس فلسفة جديدة في تسيير مالية الدولة وكذا مالية الجماعات المحلية تمكن من معرفة طريقة صرف الأموال العمومية و وجهتها، وذلك من خلال وضع شكل جديد للميزانية وتحويلها من ميزانية التسيير والتجهيز إلى ميزانية برامج وأداء، والتي تظهر اختيار المشاريع ذات الأولوية بالنسبة للمجالس المنتخبة المداولة من خلال توجيه النفقات العمومية عبر سياسات عمومية محلية، الأمر الذي يسمح للهيئات الرقابية بتقييم أداء الجماعات المحلية.

¹ Mahrez ZAHED, LA DÉMARCHE DE PERFORMANCE DANS LA GESTION LOCALE Les collectivités territoriales face aux défis de la nouvelle gouvernance, L'Harmattan, collection finances publiques, France, 2017, p35.

المطلب الثاني: إصلاح الإدارة المحلية الفرنسية

يهدف هذا المبحث إلى إبراز المراحل و المحطات الهامة الإصلاحية التي مست الإدارة المحلية الفرنسية بهدف ترقية أداءها، والذي كان نمط التسيير العمومي الجديد أهم مداخل هذا الإصلاح الإداري.

1- التسيير العمومي الجديد كمدخل لإصلاح الجماعات الإقليمية الفرنسية:

تلعب الجماعات الإقليمية دورا بارزا في فرنسا فهي تساهم في إنتاج الخدمات العمومية، وتحصد حصة الأسد في ميزانية التجهيز، ففي سنة 2017 تشير أرقام المديرية العامة للجماعات المحلية في فرنسا¹ أن الجماعات الإقليمية أنفقت 172,0 مليار أورو كنفقات التسيير و 48,3 مليار أورو كنفقات استثمار سنة 2017 وتشغل حوالي 1,97 مليون عون في الوظيفة العمومية الإقليمية، كما تحوز على 70% من المنشآت العمومية.

نظرا للأهمية البالغة التي تتمتع بها الجماعات الإقليمية، عملت الدولة الفرنسية على القيام بسياسة إصلاحية لفائدة هذه المؤسسة مثل الأشكال الجديدة للميزانية الإستشراافية، تقوية مشاركة المواطنين، الاتجاه نحو إرضاء العميل (الزبون)، تحسين تسيير الموارد البشرية، فخلافا للمملكة المتحدة وكندا، كانت الجماعات المحلية في فرنسا بوابة دخول أدوات وطرق تسيير مؤسسات القطاع الخاص في مؤسسات القطاع العام في بداية سنوات الثمانينيات² استلهاما من تجارب الدول الأنجلوسكسونية تحت إطار مقارنة التسيير العمومي الجديد، وتشير الأبحاث على أن إصلاح الجماعات الإقليمية مر بمبادرتين هامتين وهما: قانون اللامركزية، وقانون الإدارة الإقليمية للجمهورية، وعدة تشريعات عمقت اللامركزية التي تعتبر إحدى الميكانيزمات السبعة للتسيير العمومي الجديد و التي سنسلط عليهم الضوء فيما يأتي.

1-1- مسار اللامركزية بفرنسا لأكثر من قرن:

كان التنظيم الإداري و السياسي الفرنسي ممرکزا لأكثر من قرن، وكان ذلك لضمان الوحدة الوطنية وتجميع السلطة بيد الحكومة المركزية منذ الثورة الفرنسية و النظام الملكي الذي كان سائدا، لكن دستور

¹ Bruno DELSOL, LES COLLECTIVITÉS LOCALES EN CHIFFRES 2019, Direction générale des collectivités locales, France, 2019.

² SAINT-MARTIN D, Building the New Managerialist State, Oxford University Press, New York, USA, 2000, P192.

الجمهورية الخامسة لسنة 1958 (الساري المفعول) أشار في المادة 72 على أن الجماعات الإقليمية هي البلدية، المحافظة، وأقاليم ما وراء البحار في إشارة إلى الاعتراف بالجماعات الإقليمية كسلطة محلية.

الدستور الحالي للجمهورية الفرنسية بعد عدة مراجعات خاصة المراجعة الدستورية لسنة 2003 أشار في مادته الأولى على أن التنظيم بفرنسا لامركزي، وأن الجماعات الإقليمية بفرنسا هي البلدية، المحافظة، الإقليم، والجماعات ذات الطابع الخاص، جماعات وراء البحار، فبالثالي اللامركزية أصبحت مكرسة دستوريا وقبلها كانت مكرسة قانونا بفضل قانون اللامركزية.

قامت فرنسا في سنة 1982 بإصدار قانون اللامركزية في إطار تحقيقها، فابتداء من ذلك التاريخ أصبح التنظيم الإداري للإقليم في فرنسا ينقسم إلى أربعة مستويات، الدولة المركزية في باريس، الإقليم، المحافظة، والبلدية، كما تم تقسيمها إلى 26 إقليم، وهو ما مكن باريس من التخلي عن جزء من سلطاتها وتحويله إلى باقي المناطق، حيث أن تطبيق اللامركزية يسمح بتحقيق ثلاث غايات وهي الاعتراف أن المسؤولين في المستوى العملي في الواقع الأقرب إلى تحديد وتلبية احتياجات المواطنين، وتسمح أيضا بالتخلي عن تطبيق التسيير البيروقراطي إلى التسيير بالنتائج و البحث عن الأداء، وتسهل مشاركة المواطنين في الشأن المحلي، بالإضافة لمنح الشخصية الاعتبارية للجماعات الإقليمية¹.

كما قامت فرنسا في سنة 1992 بإصدار ميثاق "عدم التركيز" وهذا في إطار مواصلة الحكومة الفرنسية لسياسة تقليص الإدارة المركزية من خلال إرسال أعوانها لممارسة الوظائف المخصصة لهم في مكان تواجدها، كما قامت بإعادة توزيع الأدوار في كل مستوى من مستويات الدولة، وكذا بالتقليل من تمركز الموظفين في العاصمة باريس وتوجيههم نحو المناطق الأخرى من البلاد، وبذلك انخفض عدد الإدارات المركزية من 220 إدارة إلى 150 إدارة.

دعما للامركزية واستقلالية الجماعات الإقليمية قامت الدولة الفرنسية كذلك بإصدار قانون الوظيفة العمومية الإقليمية في 26 جانفي 1984، والذي يسمح للإدارة الإقليمية بالحصول على الموارد البشرية الكفاء و الكافية، ويتيح لها هذا القانون تسيير شؤون موظفيها العموميين التابعين لها أو التابعين

¹سلوى تيشات، المناجمنت العمومي الجديد كمدخل لإصلاح الإدارة العمومية-دراسة حالة بعض دول منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، المجلة الجزائرية للتنمية الاقتصادية، الجزائر، 2018، ص33.

للمنظمات العمومية التابعة لها، مما يسمح لها بتأدية مهامها المنوط بها¹ بكفاءة وفعالية، كما تم تعميق اللامركزية عن طريق القانون الدستوري للجمهورية الفرنسية في 28 مارس 2003 في مادته 72 التي نصت على أنه "الجماعات الإقليمية تدار بحرية من طرف مجالسها المنتخبة مشروط باحترام القانون"، كما تكملته بالقوانين العضوية ل 1 أوت 2003 المتعلقة ب «التجربة و الاستفتاء المحلي» و كذلك القانون العضوي ل 24 جويلية 2004 المتعلق بالحرية المالية للجماعات الإقليمية².

لكن الملاحظ بالجماعات الإقليمية الفرنسية هو العدد الكبير للبلديات، حيث تشير إحصائيات سنة 2011 أن فرنسا تحتوي على 37753 موزعة حسب عدد السكان كما هو موضح في الشكل التالي:

الجدول (III-1): عدد البلديات ونسبة السكان التي تحتويها

السكان (%)	عدد البلديات	الفئة الديمغرافية
48,82	35746	0 إلى 10000 نسمة
11,11	1565	10000 إلى 19999 نسمة
21,75	401	20000 إلى 79999 نسمة
18,32	41	80000 نسمة وأكثر

المصدر: Aurélien Ragainé, l'essentiel du management des collectivités territoriales, Gualino Lextenso éditions, 2013, France, p18.

يظهر الجدول عدد كبير للبلديات، ونظرا لذلك قام المشرع الفرنسي بوضع أدوات قانونية تحفز تجمعها.

1-2- قانون الإدارة الإقليمية للجمهورية (ATR):

صدر قانون الإدارة الإقليمية للجمهورية في 6 فيفري 1992 والذي أعطى الضوء الأخضر بترقية العمل بالتعاقد مابين البلديات، ومن أجل ترقية وتقوية التعاون مابين البلديات، وتعتبر الجزء الثاني من

¹ Moreau Jacques. L'évolution de l'administration territoriale dans la France contemporaine. In: Revue juridique de l'Ouest, France, 2008-3, P287.

² Aurélien Ragainé, l'essentiel du management des collectivités territoriales, Gualino Lextenso éditions, 2013, France, p19.

الإصلاح الذي تلى قانون اللامركزية لسنة 1982¹، حيث أتاح القانون إنشاء هيكلين جديدين للتعاون ما بين البلديات من أجل ترقية التنمية الاقتصادية المحلية و تهيئة المحيط من خلال المشاريع المشتركة وهم:

- إتحاد البلديات، والمخصص للمناطق الريفية وتعني أن تتكفل عدة بلديات في سبيل إنشاء مشروع مشترك لتهيئة وتنمية المحيط؛
- إتحاد المدن، والذي يجمع عدة بلديات لتجمع سكاني يضم أكثر من 20000 ساكن في سبيل تحقيق التنمية بالتشاور في ما بينها داخل محيط من التضامن، هذه الأخيرة هي الفكرة المفتاحة والتي تقوم عليها مقارنة التعاون مابين البلديات.

كما شهد هذا القانون صدور أول تشريع لمصطلح تفويض المرفق العام².

1-3- قانون شوفانمون كاتجاه لتعزيز التعاون الإقليمي:

صدر هذا القانون في 12 جويلية 1999 المتعلق بتقوية وتسهيل التعاون مابين البلديات، ويعتبر هذا القانون ثورة في مجال التعاون مابين البلديات ويمثل العصرية الأكثر أهمية للنظام السياسي و الإداري المحلي الفرنسي حسب الكثير من الباحثين، حتى أن هنالك من الباحثين من يعتبره أهم من قانون اللامركزية لسنة 1982³، حيث هدف هذا القانون تحفيز التعاضد بين البلديات كون فرنسا تحتوي على عدد كبير من البلديات كما أشرنا إليه سابقا.

1-4- الشراكة العمومية الخاصة لزيادة فعالية وفاعلية الجماعات الإقليمية الفرنسية:

¹ GUERANGER D, Structuration des pouvoirs locaux et réforme de l'intercommunalité: l'exemple de la loi ATR, Politique et Management Publics, Vol. 18, n° 3, France, 2000, P122.

² La loi d'orientation n° 92/125 du 6 février 1992, relative à l'administration territoriale de la république française, JORF n° 33, du 8 février 1992.

³ GUERANGER D, L'impensé de la réforme intercommunale. La mise en place des administrations des communautés d'agglomération, Revue Française d'Administration Publique, Vol.1, n°111, France, 2004, P 461.

تعتبر الشراكة العمومية الخاصة إحدى الآليات الجديدة و الناجعة لتوفير الخدمات العمومية، وتعتبر إحدى مبادئ التسيير العمومي الجديد التي أشرنا إليها في الفصل السابق، ولهذه الآلية عدة مميزات وإيجابيات مكنت عدة دول-خاصة الصناعية منها- من إنجاز مشاريعها العمومية فهي تسمح بالاستعانة برؤوس أموال ومعرفة و كفاءة القطاع الخاص، وتساهم بتوفير الشروط التي تسمح بتعظيم دورة حياة المشروع، كما أنها تسمح بإنتاج خدمة أكثر تخصصا للزبون (مواطن) وكذلك تسمح بتطوير فرص تجارية جديدة¹.

تمثل الشراكة العمومية الخاصة للجماعات الإقليمية والدولة الفرنسية خيارا لعرض وإنتاج خدمات لزمائها (مواطنيها)، فقد خصص المشرع الفرنسي الأمر الصادر في 17 جوان 2004 الذي يتعلق بعقود الشراكة والمادة 1-1414 من القانون العام للجماعات الإقليمية للاضطلاع بمهامها الجديدة و أشار إليها الفصل الثاني من قانون اللامركزية و قانون رقم 809-2004 ل 13 أوت 2004 المتعلق بالحريات والمسؤوليات المحلية²، فبعد ما كان للجماعات الإقليمية أربعة خيارات لتسيير و إنتاج خدماتها (إدارة régie، صفقات عمومية، تفويض، إستأجار المنشآت) أضيف لهم آلية جديدة تتمثل في عقود الشراكة تمكن الجماعات الإقليمية وتجمعاتها (EPIC) من عرض و إنتاج وتسيير خدماتها في عدة قطاعات مثل³:

- توزيع وتطهير المياه؛
- جمع النفايات ومعالجة المياه (تنقيتها)؛
- الطاقة (توزيع الكهرباء و الغاز)؛
- تدفئة المدينة (تسيير التوزيع)؛
- مواقف المركبات؛

¹ Kristín Sigurbjörnsdottir. Wim Leendertse Oscar Alvarez Robles, Partenariats public-privé (PPP), rapport du groupe de projet de financement de la conférence européenne des directeurs des routes, paris, France, mai 2009, P3.

² Luc Baumstark, Albane Hugé, Catherine Marcadier, Catherine Maubert, PARTENARIATS PUBLIC-PRIVÉ ET ACTIONS LOCALES, n° 9, France, Juillet 2005, P55.

³ Idem, P55 P56.

-النقل (من حيث المنشآت و التجهيزات)؛

- تكنولوجيا المعلومات و الاتصالات (المادة 1-1425 للقانون العام للجماعات الإقليمية)؛

- التسلية (السياحة، الرياضة، النشاطات الثقافية)؛

- الإطعام المدرسي والجماعي.

1-5- مشاركة المواطنين في تسيير الشأن العمومي المحلي بفرنسا:

شهدت سنوات التسعينات تكريس مشاركة المواطنين في تسيير الشأن العمومي المحلي من خلال القانون 92-125 المؤرخ في 6 فيفري 1992 المتعلق بالإدارة الإقليمية للجمهورية و الذي جاء ليكرس ما جاء في القانون رقم 82-113 المؤرخ في 2 مارس 1982 المتعلق بحقوق وحرريات البلديات و المحافظات و الأقاليم، كما أن مشاركة المواطنين في الحياة المحلية يقوم بمعية عدة هيئات يمكن ذكرها كالتالي:¹

أ- مجالس الأحياء: و التي أسست من خلال قانون 27 فيفري 2002، حيث أن إنشائها إجباري بالنسبة للمدن التي بها 80000 ساكن فما فوق واختياري بالنسبة للمدن التي بها ما بين 20000 إلى 80000 ساكن.

ب- استشارة مباشرة للمواطنين المؤطرين: المشاركة المباشرة للناخبين تم إدخالها في التشريع الفرنسي من خلال القانون 6 فيفري 1992، والذي تم تكملة من خلال المراجعة الدستورية في 28 مارس 2003 في مادته 72-1 و التي تنص على أن الاستفتاء المحلي يسمح للناخبين باتخاذ القرار من خلال التصويت على وضع مشروع أو عدم وضعه و الذي يخدم الشؤون المحلية.

¹ DE LA PARTICIPATION CITOYENNE À LA GOUVERNANCE PARTAGÉE : ACCOMPAGNER LES DYNAMIQUES DE DÉMOCRATIE LOCALE DANS LES TERRITOIRES Disponible sur le site : https://franceurbaine.org/sites/franceurbaine.org/files/documents/franceurbaine_org/activite/extraitrapporte_milieguerelparticipationcitoyennenov2019.pdf

بالإضافة إلى الاستفتاء المحلي، هنالك آلية أخرى للاستشارة المباشرة للمواطنين تتمثل في الاستشارة المحلية، والتي هي مخصصة فقط للبلديات حسب قانون 13 أوت 2004 و الذي يخصص فقط لجزء من الناخبين من الجماعات الإقليمية لمناقشة مسألة تدخل ضمن اختصاصاته تهم هذا الفئة من الناخبين. كذلك بالإضافة للآليتين السابقتين هنالك آلية تتمثل في حق الالتماس (*droit de pétition*) التي تم إدخالها في المراجعة الدستورية في 28 مارس 2003 في المادة "1-72"، و التي تنص على أن ناخبي جماعة إقليمية بإمكانهم طلب تسجيل موضوع ما في جدول أعمال المجلس التداولي و التي تدخل ضمن اختصاصاتها.

1-6- الميزانية التشاركية في فرنسا ميكانيزم معاصر لتجسيد مبدأ المشاركة:

بعد أن فقدت الأساليب التقليدية زخمها، اتجهت الجماعات الإقليمية و الدولة الفرنسية نحو آلية جديدة بعد أن لاقت نجاحا لافتا بعدة دول أوروبية، هذه الآلية التي تم إطلاقها أول مرة في مدينة بورتو الينري سنة 1990، ظهرت إرادة سياسية لنقلها إلى فرنسا سنة 2014 بعد الانتخابات البلدية.

الميزانية التشاركية تسمح للسكان غير المنتخبين (حتى المهاجرين و ما هم دون سن 18 سنة) بالمشاركة في اختيار مشاريع المرفق العام ذات الأولوية بالنسبة لهم و الأموال المرصودة لها، كما تسمح كذلك بتوجيه الموارد نحو بعض الأحياء، فعلى سبيل المثال قامت مدينة باريس وريين سنة 2019 بتخصيص 5% من ميزانيتها للتجهيز للميزانية التشاركية خلافا لأخرى التي وضعت سوى 1% أو 2% لذلك، كما تشير الإحصائيات أنه في سنة 2014 كان هنالك 6 ميزانيات تشاركية أما في سنة 2019 أصبح هناك 80 ميزانية تشاركية ما يمثل 6 ملايين نسمة يعيشون في بلديات تطبق هذه الآلية¹.

الميزانية التشاركية تمر بستة مراحل يمكن ذكرها كالتالي:

1- اختيار الغلاف المالي ومعايير الانتقاء؛

¹ Yves broussoulle, les budgets participatifs, Lavoisier | « Gestion & Finances Publiques », GFP N°3-2019, France, Mai-Juin 2019, article disponible en ligne à l'adresse :

<https://www.cairn.info/revue-gestion-et-finances-publiques-2019-3-page-32.htm> consulté le 25/02/2022 à 23:42, p p 33 34.

2- دعوة لاقتراح المشاريع من طرف المصالح البلدية؛

3- دراسة المشاريع من طرف المصالح البلدية؛

4- حملة لتعبئة من طرف حاملي المشاريع لأجل تثمين مشاريعهم؛

5- التصويت على المشاريع-الجماعة الإقليمية تتعهد بانجازها؛ 6- تجسيد المشاريع الفائزة.

المبحث الثاني: التجربة المغربية في مجال الإصلاح الإداري

المغرب وتسمى رسميا المملكة المغربية دولة ذات نظام ملكي دستوري، تحتل الريادة الإفريقية في مجال السياحة، قامت بإطلاق إصلاحات في مجال تحسين تسيير مرافقها العمومية وتحسين حوكمتها وترشيد نفقاتها العمومية أثنت عليها هيئات دولية كصندوق النقد الدولي، مما جعلها تحسن من جاذبيتها للاستثمارات الأجنبية المباشرة، خاصة بعد دستور 2011 الذي كرس عدة مبادئ تحسن التسيير العمومي وتأطير المورد البشري.

سعى للإمام بجوانب الإصلاح الذي مس الإدارة المغربية عامة وإدارتها المحلية خاصة تم تقسيم المطلب إلى مبحثين كالتالي:

المطلب الأول: الإصلاح الإداري في المغرب؛

المطلب الثاني: إصلاح الإدارة المحلية في المغرب.

المطلب الأول: الإصلاح الإداري في المغرب

يسعى هذا المطلب إلى إبراز عملية الإصلاح الإداري في المغرب وتوضيح أهم محطاتها خاصة بعد دستور 2011 و الذي أعطى نفسا جديداً لحوكمة تسيير الشأن العمومي المغربي وأخلقة الحياة العامة.

1- الإصلاحات العميقة للقطاع العام في المغرب:

التزم المغرب منذ بداية الألفية الثالثة على غرار العديد من الدول بالتأسيس لحوكمة رشيدة للتسيير الإداري العمومي لمجموعة من الاعتبارات أهمها المستجدات الاقتصادية و الاجتماعية و السياسية، و لتكملة الإصلاحات الدستورية التي شرع فيها منذ تسعينيات القرن الماضي، علاوة على الالتزامات الدولية، حيث سجلت المغرب حضورها في اللقاءات الدولية حول التنمية وما يترتب عنها من التزامات، حيث التزم منذ 2002 بإحداث إصلاحات جذرية على مستوى الإدارة العمومية والجماعات المحلية¹.

خلال العشرين سنة الأخيرة عرفت المغرب موجة إصلاحات تم إطلاقها في سبيل تحسين تسيير الشأن العمومي ساهمت بتسجيل المغرب تقدماً جديداً ملحوظاً في الميدان الاقتصادي و الخدماتي عكسته الأرقام، حيث سجل المغرب نسبة نمو اقتصادي في حدود 3,3 % ما بين سنة 2000 و 2015، موازاة مع ذلك الحالة الاجتماعية للسكان سجلت تحسناً ملحوظاً من خلال تحسين متوسط المستوى المعيشي واستئصال الفقر المتفق².

هاته الإصلاحات التي مست القطاع العام المغربي أثنت عليها صندوق النقد الدولي (FMI) حيث سمحت بضمان وصول أحسن للخدمات العمومية وتطوير البنى التحتية، و اللذان بدورهما ساهما في تحسين مرتبة المغرب في ميدان مناخ الأعمال (المرتبة 69 مابين 190 دولة).

¹ أحمد منيرة، أنماط التدبير الحديث للجماعات في ضوء القانون التنظيمي رقم 113/14، متاح على الرابط : <https://www.maroclaw.com/> تاريخ الإطلاع 2021/06/16 على الساعة 00:43.

² Gestion publique Note réactive, Maroc : amélioration de la gouvernance publique, qualité de service et orientation vers le citoyen, institut de la gestion publique et du développement économique-bureau de recherche, N°101, Maroc, avril 2018, P1.

سعت المغرب لإصلاح إدارتها عبر الاستلهام من تيار التسيير العمومي الجديد عبر:¹

- إعادة تعريف مهام الإدارة على ضوء الدور الجديد للدولة؛
- تبسيط الإجراءات الإدارية؛
- الشفافية وأخلاق الحياة العامة؛
- تحديث الوظيفة العمومية وتسيير الموارد البشرية للإدارة؛
- تطوير الحكومة الإلكترونية؛
- عصنة النظام الميزانياتي للدولة عبر إصلاح يركز على النتائج و الأداء من خلال القانون العضوي لقوانين المالية.

قبل أن نسلط الضوء على الإصلاحات المعاصرة التي أطلقتها المغرب، سنستعرض التطور التاريخي للدستور المغربي و أهم القيم التي تضمنها و مكانة الجماعات المحلية التي أعطيت لها.

1-1- التطورات الدستورية الكبرى:

بعد عودته من منفاه، تقدم الملك محمد الخامس في 18 نوفمبر 1955 بخطاب للأمة أعلن من خلاله نيته تأسيس حكومة مسؤولة وتمثيلية مكلفة بإنشاء مؤسسات ديمقراطية منبثقة عن انتخابات حرة، وتنشأ تحت مبدأ الفصل ما بين السلطات في إطار ملكية دستورية يتمتع من خلالها المغاربة مهما كانت عقائدهم بحقوق المواطنة وممارسة الحريات العامة و النقابية، وتجسدت هذه النية في المادة الأولى في دستور 1962 الذي تضمن أهم المبادئ التي ينبغي أن تسترشد بها الإدارة و السلطة التنفيذية:²

- مبدأ الشرعية: تنص المادة الرابعة على أن " القانون هو أسمى تعبير عن إرادة الأمة ويجب على الجميع الامتثال له"، وتنص المادة الخامسة على أن "جميع المغاربة سواء أمام القانون"؛
- مبدأ اللامركزية: حيث نصت المادة 93 على أن "الجماعات المحلية بالمملكة المغربية هي العمالات و الأقاليم و الجماعات ويكون إحداثها بالقانون"، كما تنص المادة 94 على أن

¹ Youssef Rachid, la gestion axée sur les résultats dans l'administration publique : où en est le Maroc ?, finance & finance internationale, n°15 , Maroc, juillet 2019, p p 8 9.

² حسن أحجيح، التدبير العمومي الجديد (شركات الدولة بين قيم الخدمة العمومية وقيم المقولة)، مركز الدراسات و الأبحاث الإنسانية-ندى، الطبعة الأولى، الجزائر، 2017، ص ص 26 27.

الجماعات المحلية تنتخب مجالس مكلفة بتسيير شؤونها تسييرا ديمقراطيا طبق الشروط التي يحددها القانون"؛

- مبدأ الفصل مابين السلطات المتضمن في كثير من الفصول التي تحدد مهام كل من السلطة التشريعية و السلطة التنفيذية و السلطة القضائية.

بعد دستور 1962، صدر دستورين عرضا على الاستفتاء الشعبي وهما دستور 1970 ودستور 1972، هذا الأخير تم مراجعته سنة 1980 من خلال تمديد العهدة البرلمانية، وسنة 1992 من خلال إعادة تحديد طبيعة العلاقة بين الحكومة والبرلمان، و المراجعة الدستورية لسنة 1996 و الذي بموجبه تم استحداث غرفة ثانية بالبرلمان هي مجلس المستشارين وإعادة النظر في التقسيم الإداري للمملكة.

1-2- تجربة المغرب في مجال الحوكمة:

كان المغرب من الدول الرائدة في إفريقيا في مجال التسيير العمومي من خلال إقراره لعدة إصلاحات لإدارتها العمومية كالتأكيد على الحوكمة المثلى لزيادة الإيرادات، وتوجيه رأس المال البشري نحو مفهوم النتائج مع الاهتمام بإرضاء المواطن، في هذا الصدد أطلقت الحكومة المغربية موجة إصلاحات لإدارتها العمومية في سبيل تعزيز الديمقراطية في المجتمع، وترسيخ الشفافية في تسيير الشأن العام، بهدف خلق ديناميكية حول جاذبية المملكة للاستثمارات الأجنبية المباشرة ولتوزيع عادل للثروة¹، حيث كانت هذه الإصلاحات تسعى لتحديث إدارتها العمومية في سبيل تعزيز الديمقراطية و إضفاء الشفافية في تسيير الشأن العمومي من خلال الاستلهم من النمط الجديد للتسيير العمومي.

¹ hadija Idrissi, Lahcen ELAMRAOUI, Apport du nouveau management public dans la consécration de la performance de l'administration publique marocaine, Revue du Contrôle de la Comptabilité et de l'Audit, Numéro 7, Maroc, Décembre 2018, disponible sur <https://www.revuecca.com/index.php/home/article/view/296/260> consulté le 20/06/2021 à 01:06.

1-3- التسيير العمومي الجديد في المغرب:

منذ بزوغ مقاربة التسيير العمومي الجديد، لم يخفي المغرب رغبته بالانخراط في هذه الحركة الإصلاحية حيث أطلق مجموعة من الإصلاحات الهيكلية للرفع من مستوى الإدارة العمومية لمستوى مرض و التأسيس لإدارة مواطنية¹.

1-3-1- بعض الإصلاحات العميقة المستلهمة من التسيير العمومي الجديد:

أشارت الخطابات الحكومية منذ نهاية سنوات التسعينات إلى ضرورة إصلاح الإدارة المغربية كونها تعاني عدة أمراض كداء خدماتها وضعف فعاليتها، منذ تلك الفترة-فترة التسعينات- بعض المبادرات رأت النور فيما يتعلق بإصلاح الإدارة ترجمت السياسات الحكومية التي هدفت إلى إصلاح الإدارة، حيث أنشأ ميثاق حسن التسيير، و الذي يعتبر مرجع للقيم و المبادئ الأساسية ويتمحور حول ثلاث نقاط أساسية:

1- أخلة الحياة الإدارية؛

2- ترشيد التسيير العمومي؛

3- الاتصال و الانفتاح على البيئة.

يعتبر ميثاق حسن التسيير ثمرة تراكم لتوصيات قدمتها أولا اللجنة الوطنية للإصلاح الإداري لسنة 1981، و التي عملت على تشخيص الاختلالات التي كانت تعاني منها الإدارة حيث أوصت بمراجعة القانون الأساسي للتوظيف العمومي وإصلاح هياكل الإدارة، وكذلك برنامج التقييم الهيكلي لسنة 1983 و الذي كان هدفه تحقيق التوازنات الماكرواقتصادية من خلال خفض النفقات العمومية وكتلة الأجور، وأخيرا تقرير البنك الدولي الذي لخص مشاكل الإدارة المغربية في غياب النزاهة و الشفافية وتمرکز السلطات و الخدمات الإدارية في العاصمة مما يؤثر على سرعة اتخاذ القرار وكذلك طريقة سير الإدارة التي اعتبرها جد تقليدية²، بعد ميثاق حسن التسيير عدة مبادرات رأت النور في إطار الاستمرار في الحركة الإصلاحية للإدارة العمومية، حيث أن مخطط التنمية الاقتصادية و الاجتماعية (2000-2004) أكد على "تدعيم

¹ Kaoutar Lahjouji, Kaoutar El Menzhi, Le Nouveau Management Public au Maroc, quels apports?, disponible sur le site: <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01801445> consulté le 05/06/2021 à 23:34.

² <http://hadatpress.com/كرونولوجيا-الإصلاح-الإداري-بالمغرب-و/>

أسس تسيير الشأن العمومي في إطار دولة القانون، وعلى التأسيس للبرنامج الوطني للحوكمة الرشيدة"، وذلك عبر إصلاح إداري يقوم على ثلاث محاور:¹

- تقريب الإدارة من المواطن، وذلك من خلال ترشيد الهياكل الإدارية وتدعيم عدم التمرکز، وتبسيط الإجراءات الإدارية، ودعم شفافية المرفق العام وأخلاقته، وفرض التواصل باللغة العربية، وتحسين الاستقبال، وخلق آليات جديدة لتوجيه مستعملي الإدارة العمومية؛
- ترشيد إدارة الموارد البشرية، لتركيز الجهود على ضبط عدد الموظفين، ومراجعة نظام التوظيف، وإصلاح نظام الترقية، وإصلاح منظومة الأجور، والحماية الاجتماعية للموظفين، وكذلك التكوين؛
- تحسين كفاءات الإدارة من خلال دعم تحديث طرق التسيير، تفعيل أجهزة المراقبة وطرق التقييم، ودعم تكنولوجية المعلومات الجديدة في الإدارة، وإحداث بنوك للمعطيات الإدارية و القانونية.

1-3-2- سنة 2017 "نفس جديد أعطي للإصلاح الإداري":

أشار ملك المغرب في خطابه بمناسبة عيد العرش أن الإدارات المغربية تعد إحدى المشاكل التي تعيق تطور وازدهار المغرب، خاصة فيما يتعلق بحوكمتها و فاعليتها ورداءة خدماتها المعروضة للمواطنين²، ولمعالجة هذه الإختلالات تم تنصيب بعد ذلك الخطاب بشهر وزير مكلف بالإصلاح الإداري، و الذي قدم 15 إجراء مقسم لتحقيق أربعة أهداف يمكن هيكلتها على النحو:

الهدف الأول يتعلق بتحسين نوعية الخدمة العمومية من أجل تبسيط حياة المواطن، في هذا الإطار جميع الإدارات المغربية إبتداء من تاريخ جانفي 2018 تتمتع بسلطة التصديق على النسخ المطابقة (سلطة محتكرة قبلا من طرف العمالات و الجهات)، كذلك وبفضل البوابة الموحدة الشكاية³ (chikaya) ستكون الإدارة أكثر استماعا للمواطن، حيث تقدم هذه البوابة ثلاثة خدمات للمواطنين ممثلة في الشكاية يتقدم بها المعني إذا واجهته صعوبة في الحصول على الخدمة العمومية أو لحقه ضرر جراء تصرف صادر عن

¹حسن أحجيج، مرجع سبق ذكره، ص31.

²مقتطف من خطاب عيد العرش 18 متوفر على الرابط

<https://www.collectivites-territoriales.gov.ma/ar/khtb-wrsayl-mlkyt/ns-alkhtab-alsamy-aldhy-wjhh-ilaht-almik->

[bmnasbt-hlwl-aldhkry-18-ltrb-ilaht-ly](https://www.bmnasbt-hlwl-aldhkry-18-ltrb-ilaht-ly) تاريخ الإطلاع 2023/01/03 على الساعة 10:48.

³ <https://www.chikaya.ma> consulté le 03/01/2023 à 10:15.

إدارة العمومية، وكذا **الملاحظة** إذا كانت لدى المواطن عن أسلوب تقديم الخدمة العمومية أثناء أو بعد الحصول عليها، بالإضافة إلى **الاقتراح** إذا كان لدى المواطن أفكار إبداعية يمكن أن تساهم في الرفع من مستوى الخدمات المقدمة من قبل الإدارة.

المسعى الثاني يتعلق بتقوية كفاءة الموارد البشرية، حيث أن الملاحظ أن الوظيفة العمومية المغربية تعاني من عدة أمراض: تعداد جد هام، نظام أجور جد جامد، الغيابات، لذلك عدة إجراءات سيتم القيام بها من طرف وزارة الإصلاح الإداري من بينها إعادة النظر في النظام العام للوظيفة العمومية، و الذي يعود إلى سنة 1958.

الغاية الثالثة متعلقة بإعادة التنظيم (réorganisation) الإداري و تعميق اللامركزية، زيادة على ميثاق اللامركزية الإدارية، تشجع الحكومة مشاريع دمج (regroupement) المهام على المستوى الإقليمي وكذلك سيتم إعادة النظر في المراسيم المتعلقة بتنظيم القطاعات الوزارية و مفتشيات المالية.

1-3-3- الإصلاح الميزانياتي حجر الزاوية لتكريس مبادئ الحوكمة وترقية الأداء في الإدارة المغربية:

في الوقت الراهن مع سياق عالمي يميزه تنامي ظاهرة العولمة وآثارها التي مافتئت تتزايد وتتوسع، بالإضافة للعجز الميزانياتي، عدة دول تجد نفسها أمام حتمية إصلاح ماليتها العمومية لتحسين تسييرها العمومي، هذا الإصلاح يشكل تحد لل دول من أجل تحسين الحوكمة المالية و التكيف مع المعطيات البيئية للقطاع العام، لذلك نجد أن عدة دول قامت بإصلاحات عميقة لمالياتها مصحوبة بتكريس معايير الحوكمة وتقييم وتقوية الرقابة الديمقراطية على التسيير العمومي¹.

في هذا الإطار، وفي غياب نموذج موحد لإصلاح النظام الميزانياتي على المستوى العالمي، نستطيع القول أن النماذج العالمية تشترك في أنها تسعى لتحقيق الأهداف التالية:²

¹ A. LARHILD, L'apport de la programmation budgétaire pluriannuelle dans la modernisation de l'État, in Assadissa (Revue de l'Institut Des Finances Basil Fuleihan), n°3, Maroc, p. 86.

² Rachid Amirou, La nouvelle Loi Organique Relative à la Loi de Finances (LOF) et la gouvernance financière publique au Maroc : une analyse critique disponible sur <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01929779/document> consulté le 11/06/2021 à 10:01, p1.

- ✓ تقوية فعالية النفقات مع تحسين نوعية الخدمات العمومية؛
- ✓ تحسين مبادئ الأداء و المسؤولية و المسائلة في النظام الميزانياتي؛
- ✓ ترقية مكانة البرلمان في النقاش الميزانياتي في الرقابة وتقييم المالية العمومية والسياسة العمومية؛
- ✓ تقوية شفافية العمل العمومي، وتحسين نوعية المعلومة الميزانياتية المقدمة للبرلمان والمواطنين.

أطلقت المغرب برنامج لإصلاح نظامه الميزانياتي بداية سنة 2001 بالضبط من أجل تقوية التنسيق و التكامل مابين السياسات العمومية، و التحول من منطق الوسائل نحو منطق النتائج، كون النظام الميزانياتي المغربي يعاني من عدة مشاكل كضعف الشفافية الميزانياتية، نقص المسؤولية (responsabilisation) و المسائلة و فشل نظام التقييم و الرقابة الميزانياتية، كل هذه الأمراض تأثر بصفة سلبية على الاقتصاد المغربي وأصبح من الضروري معالجتها وتحديثها، في هذا الإطار تمر تمرير القانون العضوي لقوانين المالية.

القانون العضوي لقوانين المالية رقم 130-13 دخل حيز التنفيذ 1 جانفي 2016 أطلق عليه بعض الباحثين مصطلح الدستور المالي للمغرب نظرا لأهميته كونه يقدم عدة أمور جديدة في ما يخص الحوكمة والعصرنة الميزانياتية يمكن شرحها عبر النقاط التالية:

- تنمية دور البرلمان في النقاش حول الميزانية، خاصة وأن هذه الوثيقة موجه إليه بالدرجة الأولى، وكذلك تنمي دوره في تقييم السياسات العمومية، حيث أشار الدستور المغربي في فصله 101 على تخصيص جلسة سنوية من قبل البرلمان لمناقشة السياسات العمومية وتقييمها كم أشار الباب السابع من النظام الداخلي لمجلس النواب لطريقة سيرورة تقييم ومناقشة السياسات العمومية؛

- تعزيز فعالية وأداء الإدارات العمومية عبر برمجة الموازنة على عدة سنوات، حيث تسهل هذه التقنية مقروئية السياسات العمومية، وتتم هذه عن طريق إطار النفقات متوسط المدى¹ (CDMT)، وفي إطار تعزيز الأداء أشارت المادة 66 من القانون 130-13 على أن يتم إرفاق قانون المالية لكل سنة بمجموعة من الوثائق منها التقرير السنوي حول نجاعة الأداء الذي يعد من طرف الوزارة

¹ A. LARHILD, Op Cit, p85.

المكلفة بالمالية ويقوم هذا التقرير بتلخيص وتجميع تقارير نجاعة الأداء المعدة من طرف القطاعات الوزارية أو المؤسسات؛

- تكريس المبادئ المنصوص عليها في الدستور الجديد للمغرب وهي الشفافية و المساءلة وحرية الوصول للمعلومة في نصوص قوانين المالية؛

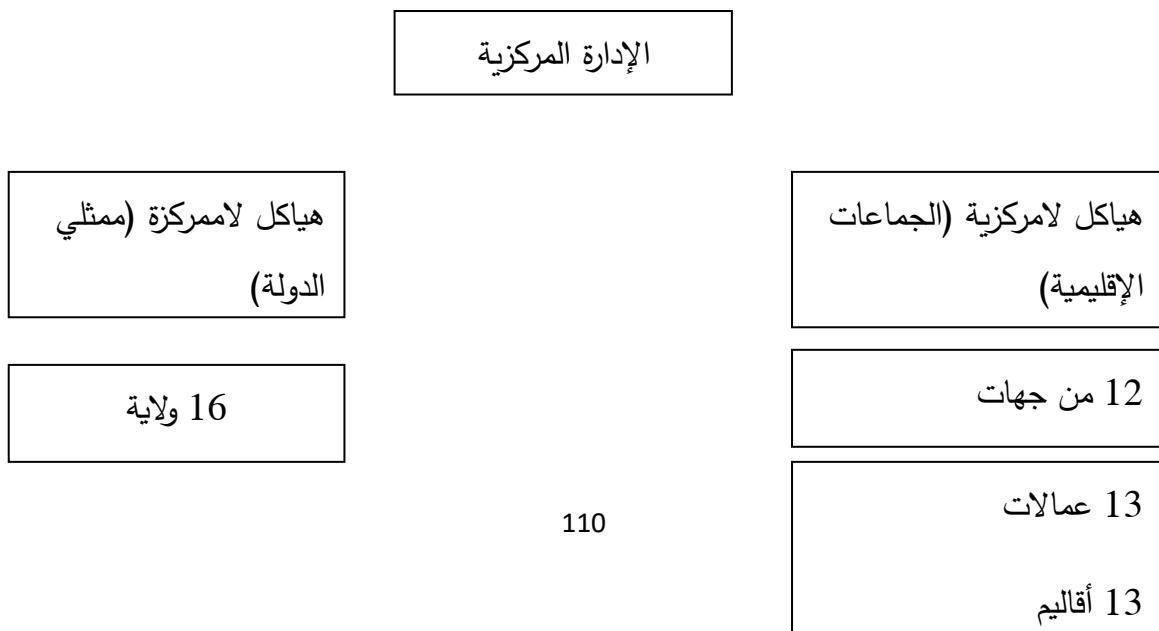
المطلب الثاني: إصلاح الإدارة المحلية في المغرب

يهدف هذا المطلب إلى إبراز التجربة المغربية في إصلاح نظام إدارتها المحلية وكذلك توضيح الأدوات التي وفرتها المغرب لجماعاتها المحلية من خلال تغيير قوانين جماعاتها الإقليمية، و التي تسمح بتحسين التسيير العمومي لجماعاتها المحلية وتحسين خدماتها وتحسين تحكمها في نفقاتها من خلال الاعتماد على النمط الجديد للتسيير العمومي.

1- إصلاح إدارة الجماعات الإقليمية وفق مقاربة التسيير العمومي الجديد بالمغرب:

حسب الفصل 135 من دستور 2011 فالجماعات الترابية للمملكة هي الجهات و العمالات و الأقاليم و الجماعات، أي أن الإدارة المحلية بالمغرب تنقسم إلى أربعة مستويات وتعتبر الجهوية المتقدمة من الثوابت الأساسية للنظام الدستوري للمغرب حسب نص الفقرة الرابعة من الفصل الأول و التي تنص على أن " التنظيم الترابي للمملكة تنظيم لامركزي يقوم على الجهوية المتقدمة و التي سنسلط عليها الضوء في الصفحات القادمة، والشكل التالي يوضح التنظيم الإداري للمغرب

الشكل (III-1): التنظيم الإداري للمغرب



13 دائرة (دائرة الدار
الدوائر و القيادات
محافظة

1503 جماعة منها 6
جماعات لأكثر من
500.000 ساكن (الدار
البيضاء، الرباط، طنجة،
مراكش، فاس، سالة) لديهم
صفة الجماعة المقسمة
مجالس مقاطعات (41
مجلس مقاطعة ليسوا من
الجماعات الإقليمية)

المصدر : Najat Zarrouk, l'autonomie financière des collectivités territoriales au Maroc :

entre acquis et défis de la libre administration, disponible sur

http://www.institutdesfinances.gov.lb/?searchHeader=&s=maroc&post_types=

Consulté le 19/06/2021 à 00 :12.

1-2- اللامركزية في المغرب إحدى آليات التسيير العمومي الجديد:

مر مسار اللامركزية الإدارية في المغرب بعدة مراحل إلى غاية وصول الجماعات الإقليمية في المغرب إلى مكانتها الحالية، ويمكن القول أن مسار اللامركزية بالمغرب مر بأربعة مراحل:¹ أولا مرحلة 1959-1976 تميزت بوضع اللبنة الأساسية للامركزية حيث أن المغرب سعى منذ استقلاله عن الحماية الإسبانية والفرنسية سنة 1956 إلى إطلاق إصلاحات تهدف إلى تحسين الحكامة المحلية و الاستفادة من فضائل اللامركزية لجعل تدخلات الجماعات أكثر مهنية، ودعم قدراتها في ميادين الإشراف على المشاريع و التفاعل مع محيطها، تعتبر سنة 1959 سنة مرجعية في تاريخ اللامركزية حيث تميزت بوضع اللبنة الأولى للتنظيم الجماعي وذلك بعد المصادقة على المرسوم الملكي (الظهير) في 2 ديسمبر 1959 و الذي أسفر لأول مرة عن إحداث 108 جماعة حضرية وقروية، بعد ذلك عرفت سنة 1960 العديد من الإصلاحات وشكلت الانطلاقة الأساسية للامركزية حيث تم في 22 جويلية من نفس

¹ مسار اللامركزية متوفر على الرابط <https://www.collectivites-territoriales.gov.ma/ar/1976-1959-wd-allbnat-> [alasasyt-llamrkzyt](https://www.collectivites-territoriales.gov.ma/ar/1976-1959-wd-allbnat-) تاريخ الإطلاع 2021/06/13 على 00:55.

السنة اعتماد أول ميثاق جماعي يعلن نظام تمهيدي لنظام اللامركزية مع اختصاصات محدودة وجهاز تنفيذي مزدوج ووصاية قوية تزامنا مع أول دستور للمملكة المغربية سنة 1962 الذي كرس وجود الجماعات المحلية وفتح آفاقا جديدة لنظام المركزية وذلك بإحداث جماعات محلية جديدة وهم العمالات و الأقاليم.

ثانيا مرحلة 1992-2002 وهي مرحلة اللامركزية و الميثاق الجماعي تميزت بإعادة النظر في التقسيم الإداري للمملكة سنة 1992، و الذي سمح بإحداث 668 جماعة جديدة وسنة 1992 و الذي سمح بإحداث 668 جماعة جديدة وترقية الجهة إلى درجة جماعة محلية وذلك بموجب الدستور المعدل، بعد ذلك في سنة 2002 تم تعديل الميثاق الجماعي وتميز ب:

- مراجعة وتوضيح اختصاصات المجلس؛

- إدخال تحسينات على النظام الأساسي للمنتخب المحلي؛

- إعادة تموقع لجان المجلس وتحديد مهامها وعلاقتها؛

- تخفيف سلطة الوصاية و الرجوع إلى نظام وحدة المدينة.

ثالثا مرحلة 2009-2011 وهي مرحلة تحسين الحوكمة المحلية وعصرنة التسيير المالي للجماعات، حيث شهدت هذه المرحلة تعديل الميثاق الجماعي لتحسين حوكمة الإدارة المحلية وتعزيز آليات التعاون و الشراكة، وكذلك عصرنة التسيير المالي للجماعات المحلية عبر قانون جديد للمالية المحلية، هذا الأخير خفف الوصاية المشددة لوزارة المالية على الجماعات، كما شهدت هذه المرحلة حدثا هاما يتمثل في صدور الدستور الجديد للمملكة في 29 جويلية 2011 و الذي تضمن مبادئ جديدة متمثلة في تعميق اللامركزية و الديمقراطية المحلية وكذلك دعم استقلالية الجماعات الإقليمية إداريا وماليا وممارسة اختصاصاتها في إطار مبدأ التسيير الحر مع تدعيم قواعد الحوكمة المحلية.

رابعا مرحلة 2015 وهي المرحلة التي شهدت 3 قوانين تنظيمية، بداية جاء القانون التنظيمي رقم 111/14 الصادر في 7 جويلية المتعلق بالجهات الذي جاء بمجموعة من المستجدات في مختلف المجالات، مكرسا المبادئ الدستورية كمبدأ التسيير الحر في تسيير مجلس الجهة، التتصيص على صدارة

الجهة في إعداد المخططات و البرامج، مبدأ التضامن و التعاون بين الجهات من أجل بلوغ أهدافها وخاصة إنجاز مشاريع مشتركة.

كما جاء هذا القانون التنظيمي بعدة مقتضيات أهمها:

- تعزيز دور أجهزة تسيير مجلس الجهة وتجويد أنظمة تسييرها؛
- التأكيد على التكوين المستمر كحق لأعضاء المجلس؛
- التأكيد على المبدأ الدستوري القاضي باستمرارية المرفق العمومي؛
- تحسين جاذبية المجال الجهوي وتسهيل المقاولتيه؛
- وضع أدوات تسمح للجهة بتبني أنظمة التسيير العصري، ولاسيما مؤشرات التتبع و الإنجاز و الأداء وأنظمة المعلومات لبلوغ حوكمة جيدة في تسيير شؤون الجهة وممارسة الاختصاصات الموكلة إليها؛
- التأكيد على ضرورة اعتماد الأساليب الفعالة في التسيير (تحديد المهام، وضع دلائل للإجراءات، تبني الإدارة بالأهداف، البرمجة متعددة السنوات، وضع منظومة المشاريع و البرامج)؛
- اعتماد مبادئ التقييم المستمر و المراقبة الداخلية و التدقيق (audit).

شهدت أيضا هذه المرحلة صدور القانون التنظيمي رقم 112/14 المتعلق بالعمالات و الأقاليم جاء كسابقه لتفعيل المقتضيات الدستورية حيث هناك عدة نقاط تشابه ما بين القانون التنظيمي رقم 111/14 ورقم 112/14 خاصة فيما يتعلق بتحسين تسيير الجهة والعمالة والإقليم، كما يمكن ذكر بعض النقاط من القانون دون ذكر النقاط المشتركة ما بينهما وهي:

- السهر على التكامل و التوزيع الحصري للاختصاصات بين المستويات الثلاث للجماعات الإقليمية؛
- السعي لبلوغ الفاعلية (النجاعة) و الفعالية، ولتمكين العمالة أو الإقليم من القيام بوظائفها بكيفية فعالة،
- تعزيز قدرات إدارتها بمنحها آليات وهياكل للعمل متطورة وعصرية منها مديرية عامة للمصالح ومديرية لشؤون الرئاسة و المجلس؛
- اعتماد نظام أساسي خاص بموظفي الجماعات الإقليمية؛

- تقوية آليات التعاون و الشراكة وترسيخ مبادئ الحوكمة في تسيير شؤون العمالة أو الإقليم.

1-3- معالم التسيير العمومي الجديد في النصوص القانونية التنظيمية المتعلقة بالجماعات الإقليمية بالمغرب:

انخرط المغرب في تفعيل المقاربة الجديدة للتسيير العمومي سعيا منه لتطوير الأداء المالي و الإداري لجماعاته الإقليمية بمستوياتها الثلاث (الجهة، العمالة، الإقليم) من خلال إعمال الأسس و المرتكزات الجديدة في التسيير، و التي يمكن إجمالها في كل من التخطيط الإستراتيجي، أسلوب التعاقد، إعمال آلية التتبع و التقييم¹.

- التخطيط الإستراتيجي: نصت القوانين التنظيمية الجديدة للجماعات الإقليمية بالمغرب على أنه "تضع الجماعة، تحت إشراف رئيس مجلسها، برنامج عمل الجماعة وتعمل على تتبعه وتحسينه وتقييمه، يحدد هذا البرنامج الأعمال التنموية المقرر إنجازها أو المساهمة فيها بتراب الجماعة خلال مدة ستة (6) سنوات..... يجب أن يتضمن برنامج عمل الجماعة تشخيصا لحاجيات وإمكانيات الجماعة وتحديدًا لأولوياتها...."، ويمكن التخطيط الإستراتيجي الجماعة الإقليمية من تشخيص لوضعيتها لمعرفة عناصر قوتها وضعفها ومقاربة ذلك مع الفرص و التهديدات مع الأخذ بعين الاعتبار لمساعي الأطراف ذوي المصلحة (المؤسسات العمومية، المجتمع المدني، القطاع الخاص)، ولتحقيق التخطيط الإستراتيجي هنالك عدة آليات متاحة أمام الجماعة كبرنامج عمل الجماعة، وبرنامج التنمية للعمالة أو الإقليم أو برنامج التنمية الجهوية، وكذا اعتماد البرمجة متعددة السنوات.

- التعاقد: خول المشرع المغربي للجماعات الإقليمية بأصنافها الثلاث آليات ووسائل حديثة لربط علاقات تعاقدية مع مختلف الفاعلين في تسيير الشأن العام الإقليمي لما توفره هذه الأدوات من مزايا على مستوى جودة الخدمات العمومية المقدمة، و الفاعلية في إنجاز وتتبع وتقييم البرامج التنموية، حيث يمكن للجماعات الإقليمية بمبادرة منها واعتمادا على مواردها الذاتية أن تمول أو تشارك في إنجاز مرفق أو تجهيز أو تقديم خدمة عمومية لا تدخل ضمن اختصاصاتها الذاتية

¹ياسين الاموي، شعيب فوزي، مبادئ وأسس التدبير العمومي التراشيدي الحديث، متاح على الرابط

<https://alkanounia.info/?p=10348>

تاريخ الإطلاع 2021/06/17 على الساعة 00:19.

بشكل تعاقدى مع الدولة إذا تبين أن هذا التمويل يساهم في بلوغ أهدافها، كما تمكن آلية التعاقد من تحديد التزامات وحقوق كل طرف وتسمح كذلك بتطبيق مبدأ ربط المسؤولية والمحاسبة.

- **التتبع و التقييم:** إن تبني الجماعة الإقليمية لآلية التخطيط الإستراتيجي في وضع البرامج و مخططات التنمية يفرض عليها بالمقابل تتبع وتقييم قدرتها على تحقيق الأهداف المأمولة، وتفيد عملية التتبع و التقييم تعميق التحليل فيما يخص الفرق بين الإنتظارات والإنجازات و القيام بالتدابير التصحيحية و التقويمية بشكل دوري بما يحقق التنمية المنشودة، وتعتبر هذه العملية أحد جوانب تفعيل مبدأ تقديم الحساب الذي يركز عليه دستور 2011، ولتحقيق عملية التتبع و التقييم حددت النصوص القانونية إجراء التقييم من خلال إرفاق مشروع برنامج التنمية بمنظومة تتبع المشاريع والبرامج المعتمدة فيها وألزمهم بإعداد تقرير سنوي لتقييم تنفيذ البرامج التنموية و الذي يجب أن يتضمن على الخصوص:

- ✓ نسبة إنجاز المشاريع المبرمجة في برنامج التنمية الجهوية، مع قياس مؤشرات الفعالية المتعلقة بها و المنظمة في منظومة تتبع المشاريع و البرامج؛
- ✓ الإمكانيات المادية المرصودة للمشاريع و البرامج و الإكراهات المحتملة التي قد تعترض إنجازها مع اقتراح الحلول الكفيلة بتجاوزها.

1-4- الشراكة العمومية الخاصة أسلوب جديد لتوفير الخدمات العمومية المحلية في إطار مقارنة التسيير العمومي الجديد:

تعتبر الشراكة العمومية الخاصة إحدى أساليب إنتاج وتمويل وتصميم الخدمات العمومية، و التي قد تعترضه عوائق سياسية مالية ومؤسسية، لذلك من الضروري توفير إطار قانوني مؤسسي مناسب يعطي الضمان للقطاع الخاص بأن العقود ستكون محترمة، من جهته حاول المشرع المغربي مواكبة تطور عقود الشراكات العمومية الخاصة من خلال إنشاء إطار قانوني والذي يسمح بتنظيم عقود التسيير المفوض من خلال اعتماد القانون رقم 54-05 المتعلق بالتسيير المفوض للخدمات العمومية في 14 فيفري 2006، وكذلك بإصدار تشريع جديد خاص بالشراكات العمومية الخاصة و الذي أعتمد في 24

ديسمبر 2014 ويتعلق الأمر بالقانون رقم 86-12 المتعلق بعقود الشراكة العمومية الخاصة¹.

بالإضافة إلى الترسنة القانونية التي أصبحت تمتلكها، للمغرب خبرة طويلة في مجال الشراكة العمومية الخاصة في عدة قطاعات (الماء، الطاقة، الموانئ، السكك الحديدية) عبر القوانين القطاعية المتعلقة بالامتياز والشراكة العمومية الخاصة، وكذلك الميثاق البلدي، زيادة على كل ما سبق أنشأت وزارة الاقتصاد و المالية بمديرية المنشآت العامة و الخوصصة خلية للشراكة بين القطاعين العمومي و الخاص من أجل وضع إطار منظم لتطوير المؤسسات و المنشآت العمومية بالمغرب ولتوسيع مجالات عملها وتتولى القيام بأربعة مهام رئيسية²:

- **مركز التتبع** من المساهمة في وضع السياسات وبرامج الشراكة بين القطاعين العمومي و الخاص وتطوير القدرات في هذا المجال؛
- **نشر المعايير** من خلال تطوير وتعميم أفضل الممارسات و التوحيد التدريجي للبنود التعاقدية؛
- **مركز الخبرة** من خلال المواكبة التقنية في إعداد وتتبع مشاريع الشراكة لفائدة الوزارات و المؤسسات و المقاولات العمومية؛
- **قاعدة البيانات و التجارب** والتي تمثل قاعدة للبيانات و المعلومات حول برامج الشراكة ومجموعة النصوص القانونية المتعلقة بها وكذا العقود حسب أنواعها وطرق إبرامها ومجالات تطبيقها.

وقد استعانت المغرب بهيئات دولية من خلال إنشائها هذه الخلية في إطار مذكرة بروتوكول اتفاق تم إبرامه بين مديرية المنشآت العامة و الخوصصة والشركة المالية الدولية (SFI) في ديسمبر 2010، واستفادت وزارة الاقتصاد و المالية من الدعم المنهجي من خلال مشروع التوأمة المؤسستي مع الوزارة الألمانية المكلفة بالاقتصاد و التكنولوجيا بالشراكة مع جمعية شركات القطاع العمومي في أيرلندا الشمالية.

¹ BEN ABBOU, ELMALLOUKI, Les partenariats public-privé dans la région Fès Meknès, une transformation des modes de management public, Revue Alternatives Managériales et Economiques, Vol 2, No 2, Maroc, Avril 2020, disponible sur <https://revues.imist.ma/index.php/AME/article/view/20808/11227> consulté le 24/06/2021 à 01:00.

² خلية الشراكة بين القطاعين العام والخاص متوفر على الرابط <https://www.finances.gov.ma/Publication/depp/2014/pdf> تاريخ الإطلاع 2021/06/25 على الساعة 00:46.

تجدر الإشارة أن القانون 86-12 المتعلق بعقود الشراكة العمومية الخاصة تم استلهاها من الأمر الصادر في 17 جوان 2004 المتعلق بالشراكة العمومية الخاصة للجمهورية الفرنسية، حيث أنه يتشابهون في استعمالهم لعدة مصطلحات مثل تقاسم المخاطرة، التقييم القبلي، أهداف الأداء، القيمة مقابل النقود، قائمة البنود الإجبارية في العقود. ويختلفون في عدة نقاط إمكانية (جد مقيدة) إبرام عقد بالتراضي (gré à gré) بالنسبة للمغرب خلافا لفرنسا حيث أن الأمر لا يسمح بذلك، بنود لتفضيل الموردين المحليين الأمر الممنوع في القانون الفرنسي كذلك إمكانية وضع ضمن معايير المنح معدل إدماج المنتجات المحلية.

1-5- الجهوية المتقدمة خيار إستراتيجي لتحقيق التنمية المحلية:

رغبة منه في إقرار جهوية لامركزية حقيقية لتحقيق ديمقراطية محلية فاعلة ولتنمية اجتماعية واقتصادية مستدامة ولل قضاء على الفوارق الاجتماعية و التنمية مابين الجهات، أطلقت المغرب نظام الجهوية المتقدمة لتحقيق الحوكمة الإقليمية (gouvernance territoriales) مع مراعاة خصوصية كل جهة سواء كانت من الناحية الجغرافية أو البيئية أو الاجتماعية.

تعرف الجهوية على أنها شكل تنظيمي سياسي إداري (politico-administrative) للدولة يركز على إنشاء وحدات إدارية جهوية تتمتع ببعض السلطات، يتعلق الأمر بالتالي بكيان لتهيئة السلطة لتتعدى إطار اللامركزية، من جهة أخرى تعتبر أداة لتصحيح الاختلالات الجهوية وبالتالي ضمان تهيئة الإقليم، في هذا الصدد الجهوية عملية تهدف إلى إنشاء وحدات ذات مستوى أقل من الدولة يتم تدعيمها بالسلطات و الموارد لهذه الهيئات الوسيطة¹.

البداية كانت بإنشاء اللجنة الاستشارية للجهوية من طرف الملك محمد السادس في 3 جانفي 2010 من أجل اقتراح نموذج للتنظيم الجهوي يراعي الخصوصيات في المغرب²، طبقا لمقتضيات الفقرة الأخيرة من الفصل الأخير لدستور 2011 للمغرب التنظيم الترابي للمملكة تنظيم لامركزي يقوم على الجهوية المتقدمة، وبالتالي هذا تعبير واضح وصريح على تبني الدولة لخيار الجهوية المتقدمة كخيار دستوري

¹ Aït LEMQEDDEM Hamid, Gouvernance Territoriale AU MAROC: Quelle évolution?, Revue du Contrôle de la Comptabilité et de l'Audit, Numéro 8, Maroc, Mars 2019, p582, disponible sur le site

<https://journals.indexcopernicus.com/api/file/viewByFileId/519201.pdf> consulté le 30/06/2021 à 00:47.

² Aït LEMQEDDEM Hamid, op cit, p592.

لمجموعة أقاليم المملكة يراعي في بنائه وتنزيله عدد من المرتكزات و المبادئ المنصوص عليها دستوريا، والتي يمكن التأكيد على ثلاث منها وهي: مبدأ التدبير الحر، مبدأ التفريع، مبدأ الاستقلالية¹.

- أولا مبدأ التدبير الحر: تعتبر فرنسا الدولة السباقة إلى تبني مبدأ التدبير الحر من خلال إقراره في منذ دستور الجمهورية الرابعة 1946 وتكريسه بعد ذلك في دستور الجمهورية الخامسة لسنة 1958، وسار على نهجه الدستور المغربي حيث تم الاعتراف الدستوري باستقلالية الجماعات الإقليمية بمختلف مستوياتها بشكل صريح وواضح في الفصل 136 من دستور 2011 الذي اعترف لها بمبدأ التدبير الحر،

- ثانيا مبدأ التفريع: يعتبر من المبادئ التي جاءت به الجهوية المتقدمة و الذي يلعب دور كبير في توزيع الاختصاصات بين الدولة و الجماعات اللامركزية، حيث يسمح مبدأ التفريع بتنشيم الفاعلين الجوايين والتأكيد على قدرتهم على تسيير شؤونهم بهدف تعظيم لفعالية الفعل العمومي، يهدف كذلك مبدأ التفريع إلى توفير الاستقلالية للمستويات الدنيا مع دعمها بالموارد لتحقيق مآربها².

- ثالثا مبدأ الاستقلالية و الذي تجسد وفق الفصل 143 من دستور جويلية 2011 الذي ينص على أنه لا يمكن لأي جماعة إقليمية أن تمارس وصايتها على جماعة أخرى، مما يساهم في دعم التدبير الديمقراطي للجهة و التخفيف من سلطة الوصاية، من جهة أخرى قلص الميثاق الجماعي الجديد خلافا للقانون 78.00 السابق عدة مداولات وقرارات من الخضوع للرقابة المسبقة ووضع الرقابة الإدارية محل الوصاية المركزية المتدخلة.

و الشكل التالي يعطي أمثلة عن بعض الجهات في المغرب

¹بوسنيّة مصطفى، تجربة اللامركزية بالمغرب: خيار الجهوية المتقدمة نموذجا دراسة في المبادئ التأسيسية و المرتكزات القانونية ومعوقات التنزيل، EUROPEAN JOURNAL OF MIDDLE EAST STUDIES، العدد 02، المغرب، أبريل 2021.

Disponible sur <http://www.ecmes.eu/journal/index.php/ejmes/article/view/30/13> Consulté le 29/06/2021 à 01:00.

² Lhassan Badri, La décentralisation au Maroc : quelles perspectives pour la gouvernance locale et le développement territorial ? : (Cas de la régionalisation avancée), thèse Pour obtenir le grade de docteur de la communauté université Grenoble alpes, Spécialité: Sciences Du Territoire, Maroc, p p 127 128.

الجدول (III-2): أمثلة عن بعض الجهات و الأقاليم التابعة لها

الجهات	الأقاليم التابعة لها
1- ولاية جهة طنجة تطوان الحسيمة	- عمالة طنجة أصيلة - إقليم الفحص إنجرة - إقليم العوالمش - عمالة المضيق الفنيدق - إقليم الحسيمة - إقليم شفشاون - إقليم وزان - إقليم تطوان
2- ولاية جهة الشرق	- عمالة وجدة أنجاد - إقليم بركان - إقليم جرسيف - إقليم الناظور - إقليم تاوريرت - إقليم الدريوش - إقليم جرادة - إقليم فجيج
3- ولاية جهة فاس مكناس	- عمالة فاس - إقليم مولاي يعقوب - إقليم صفرو - عمالة مكناس - إقليم بولمان - إقليم تازة - إقليم الحاجب - إقليم افران - إقليم تاونات
4- ولاية جهة الرباط سلا القنيطرة	- عمالة الرباط - إقليم الخميسات - إقليم القنيطرة - عمالة سلا - إقليم سيدي قاسم - عمالة الصخيرات تمارة - إقليم سيدي سليمان

خاتمة الفصل

سلطنا الضوء في هذا الفصل لأهم الإصلاحات التي انخرطت فيها الجمهورية الفرنسية و المملكة المغربية في سبيل تطوير إدارتيهما بصفة عامة وركزنا على موضوع دراستنا ألا وهو إصلاح الإدارة المحلية من خلال النمط الجديد للتسيير العمومي، حيث عرضنا في المبحث الأول التجربة الفرنسية في مجال الإصلاح الإداري وإصلاح إدارتها المحلية، أما في المبحث الثاني فقد تعرفنا على التجربة المغربية في مجال الإصلاح الإداري وإصلاح إدارتها المحلية، وقد توصلنا من خلال عرضنا لما تضمنه هذا الفصل إلى النقاط التالية:

-إن الإصلاحات التي تبنتها الدولتين الفرنسية والمغربية كانت نتيجة لمحدودية النظام البيروقراطي المنغلق الذي كانت تدير بها الإدارة العمومية للدولتين، لذلك قامتا بتغييره إلى نمط جديد للتسيير العمومي أكثر فاعلية وفعالية وفق مبادئ الحوكمة؛

- قامت كلا الدولتين بإطلاق قانون عضوي لقوانين المالية والذي يمثل اتجاه جديد و"دستور جديد" في تسيير المالية العمومية ينمي ثقافة المسؤولية و تقييم الأداء وقيم الحوكمة وتوضيح السياسة العمومية في إطار تجسيد قيم جديدة في الإدارة العمومية كالإدارة بالنتائج و تحسين الأداء و الشفافية؛

- عملت الدولتين على تعميق مسار اللامركزية، حيث أن فرنسا قامت بإطلاق ميثاق اللامركزية و الذي ينص على مبدأ التدبير الحر وعمل على حذف الوصاية الإدارية و المالية مع تمكينها من الموارد لتنفيذ دورها، كما حذت المغرب حذوها بقيامها بتغييرات في قوانين جماعاتها المحلية بمستوياتها الثلاث: الجهة و العمالة والإقليم في إطار تجسيد ثلاث مبادئ أساسية وهي مبدأ التدبير الحر ومبدأ التفريع ومبدأ الاستقلالية؛

- الحوكمة الإقليمية اتجاه جديد عملت على تطبيقه الدولتين في إطار تحقيق التنمية المحلية حيث نجد أن الدولة الفرنسية قامت بسن قانون شوفانمون المتعلق بالتعاون مابين البلديات كما قامت المغرب كذلك في نفس الإطار في إطلاق تنظيم إقليمي جديد سنة 2015 للتقليل من الفوارق مابين الجماعات المحلية وتحسن الظروف المعيشية، كما سنة الدولة الفرنسية الأمر المتعلق بالشراكة العمومية الخاصة و التي تعتبر إحدى آليات التسيير العمومي الجديد، كما قامت المغرب كذلك بمساعدة هيئات دولية بإطلاق قانون الشراكة العمومية الخاصة، حيث سنت الدولة الفرنسية أمر سنة 2006 المنظم لعقود الشراكة العمومية الخاصة و الذي تعتبر إحدى آليات التسيير العمومي الجديد وأداة لتوفير الخدمات العمومية

الخاصة المحلية، هذا الأمر كان ملهما للمغرب و الذي بدوره أصدر سنة 2014 الأمر بالقانون رقم 12-86 المتعلق بعقود الشراكة العمومية الخاصة.

الفصل الرابع: دراسة نمط تسيير
الجماعات المحلية الجزائرية في ظل
التسيير العمومي الجديد

تمهيد:

يهدف هذا الفصل إلى إبراز واقع إدارة الجماعات المحلية بالجزائر ومشاكلها، وآفاق تطويرها من خلال النمط الجديد للتسيير العمومي من خلال مبادئه المختلفة كالتسيير التشاركي و التخطيط الإستراتيجي، وتجدر الإشارة أن الجزائر قامت بإطلاق مشروع كابدال لتنمية الحوكمة المحلية من خلال تعزيز قدرات الفاعلين المحليين كالجمعيات وذلك باختيار 10 بلديات نموذجية بهدف الخروج بنموذج جزائري للديمقراطية التشاركية يتم تعميمه على باقي بلديات الوطن.

يهدف هذا الفصل كذلك إلى توضيح التطور القانوني و التنظيمي للجماعات المحلية في الجزائر، بالإضافة إلى إبراز المعوقات التي تكبح تحقيق التنمية المحلية بفعالية على ضوء دراسة ميدانية قمنا بها لثلاث جماعات محلية وهي: ولاية الجلفة بلدية الجلفة وبلدية القديد، وكذا إبراز مبادرات الإصلاح التي قامت بها الجزائر في سبيل تحديث التسيير العمومي عموما كالقانون العضوي لقوانين المالية و قانون الشراكة العمومية الخاصة، والجماعات المحلية خصوصا كبرنامج كابدال لدعم قدرات الفاعلين المحليين لتحسين الحوكمة المحلية، وإبراز آفاق تطوير الإدارة المحلية الجزائرية من خلال مقارنة التسيير العمومي الجديد على ضوء تجربة الجمهورية الفرنسية و المملكة المغربية (تمت الإشارة إلى التجريبتين في الفصل السابق)، ولتحقيق هذه الغاية تم تقسيم هذا الفصل إلى ثلاثة مباحث كالتالي:

المبحث الأول: ماهية الجماعات المحلية في الجزائر؛

المبحث الثاني: منهجية البحث وتقديم دراسة الحالة، تقديم وتحليل ومناقشة نتائج الدراسة؛

المبحث الثالث: آفاق تطوير الإدارة المحلية انطلاقا من تجارب الدول السابقة في مجال التسيير العمومي الجديد.

المبحث الأول: ماهية الجماعات المحلية في الجزائر

لقد عملت الجزائر منذ استقلالها على تعريف جماعاتها المحلية وإشراكها في الحياة الاقتصادية و الاجتماعية للدولة، فسنت الأوامر ثم القوانين لتحقيق ذلك الإشراف، فبعد استقلالها الترابي عملت الجزائر على تحقيق استقلالها التشريعي، فأصدرت الأمر 38-69 المحدد لعمل العمالة ليضع حد للعمل بالنصوص التشريعية الفرنسية، ثم أصدرت القانون الصادر سنة 1990 المتعلق بالولاية و البلدية، ثم كانت آخر مراحل الإصلاح صدور قانوني الولاية والبلدية سنة 2012 و 2011 على التوالي.

لتوضيح أكثر للمفاهيم والقوانين التي تحكم سير العملية الإدارية بالوحدتين المحليتين، تم تفريع المبحث إلى مطلب كالتالي:

المطلب الأول: ماهية الولاية و البلدية، ومراحل تطورها.

المطلب الأول: ماهية الولاية و البلدية، ومراحل تطورها.

تقرض علينا دراسة تطور نظام الولاية و البلدية التطرق أولا إلى تعريفهما، ثم إبراز أهم مراحل تطورها في مرحلة ما بعد الاستقلال، و التوقف عند الأمر الصادر سنة 1969 المتعلق بالولاية و الأمر الصادر سنة 1967 المتعلق بالبلدية، والقانونين المتعلقين بالوحدتين المحليتين لسنة 1990 ، ووصولاً إلى قانون 2012 المتعلق بالولاية، و قانون 2011 المتعلق بالبلدية مع إبراز بعض جوانب الإصلاح في القانونين الأخيرين.

1- الإطار الدستوري و القانوني للولاية و البلدية:

تضمنت مختلف دساتير الجزائر الإشارة للولاية و البلدية باعتبارهما شكلا من أشكال اللامركزية و التنظيم الإداري في الجزائر، فالمادة 09 من دستور 1963 أشارت بشكل عام أن الجمهورية تتكون من مجموعة إدارية يتولى القانون تحديد نطاقها و اختصاصاتها دون ذكر الولاية، حيث نصت على أنه "المجموعة الإقليمية و الإدارية و الاقتصادية و الاجتماعية القاعدية هي البلدية"¹.

أما دستور 1976 خلافا لسابقه اعترف بالولاية كجماعة إقليمية بجانب البلدية، حيث نصت المادة 36 منه على أن: "المجموعات الإقليمية هي الولاية والبلدية، البلدية هي المجموعة الإقليمية السياسية و الإدارية و الاقتصادية و الثقافية في القاعدة"².

دستور 1989³ كذلك هو الآخر أشار إلى نظام الإدارة المحلية من خلال المواد 14، 15، 16 التي أكدت على أن البلدية و الولاية هي الجماعات الإقليمية للدولة و مجلسهما المنتخب هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته، ويمثل قاعدة اللامركزية و مكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية.

¹دستور 1963 المؤرخ في 1963/09/10، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 64 الصادر بتاريخ 1963/09/10.

²دستور 1976، الصادر بموجب الأمر 97/76 المؤرخ في 1976/11/22، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 9 المؤرخة في 1976/11/24.

³دستور 1989 الصادر بموجب المرسوم الرئاسي 18/89 المؤرخ في 1989/02/28، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 9 المؤرخة في 1989/03/01.

دستور 1996 واصل اعتبار الإدارة المحلية مكان مشاركة المواطن في الشؤون المحلية، واعتبر هيئتا اللامركزية الولاية والبلدية من خلال المواد 15 و16، ونفس الشيء بالنسبة لتعديلي الدستور لسنتي 2002 و2008 اللذان اعتبرا أن هيئتا اللامركزية هما الولاية والبلدية وهما مجال مشاركة المواطن في الشؤون المحلية.

التعديل الدستوري لسنة 2016 أشار إلى تشجيع الدولة للديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية حسب مادته 15، كما اعتبرت المادتين 16 و17 مجالسها قاعدتا اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في الشؤون العمومية.

الدستور الأخير لسنة 2020¹ و الذي عرض على استفتاء شعبي أشار في مادته 16 و17 و18 و19 على أن الجماعات المحلية للدولة هما البلدية والولاية ومجالسهما المنتخبة هما الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته، ويمثلان قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية، كما أشار أيضا لطرف مهم في الحوكمة المحلية ألا وهو المجتمع المدني في إطار تشجيع الدولة للديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية، كما أشارت المادة 17 من دستور 2020 على أن الدولة يمكن أن تخصص البلديات محدودة الموارد بتدابير خاصة لتنميتها، كما أن الجماعات المحلية كان لها وجود قانوني تضمنه القانون المدني في مادته 49 المعدلة في ذكرها للأشخاص الاعتبارية للدولة وذكر البلدية والولاية.

فيما يخص قوانين الولاية فيمكن تقسيمها إلى ثلاث مراحل و هي:

مرحلة قانون الولاية لسنة 1969، ومرحلة قانون الولاية لسنة 1990، ومرحلة قانون الولاية لسنة 2012، وسيتم التفصيل في كل مرحلة فيما يأتي:

1-1- مرحلة قانون الولاية لسنة 1969:

عرفت المادة الأولى من الأمر 38-69 المؤرخ في 2 ماي 1969 المتضمن قانون الولاية و الذي يعتبر

¹ دستور 2020، الصادر بموجب مرسوم رئاسي رقم 20-442 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020 متعلق بإصدار التعديل الدستوري المصادق عليه في استفتاء 1 نوفمبر 2020 في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية.

حجر الأساس للتنظيم الولائي بالجزائر الولاية بما يلي: "الولاية هي جماعة عمومية إقليمية ذات شخصية معنوية واستقلال مالي، ولها اختصاصات سياسية واقتصادية واجتماعية وثقافية وهي تكون أيضا منطقة إدارية للدولة"، وعكس هذا القانون التوجه الاشتراكي للدولة الذي أبرزته الوظائف الكثيرة للولاية التي تضمنها هذا التعريف، وتجدر الإشارة إلى أن هذا الأمر أتى ليحقق للجزائر استقلاليتها التشريعية وينهي العمل بالتشريع الفرنسي الذي كان معمول به طبقا للأمر رقم 157¹/62 المؤرخ في 1962/12/31، و القاضي بتمديد العمل بالقوانين الفرنسية إلا ما تعارض منها مع السيادة الوطنية، وصدر قانون الولاية الأول بأمر و السر في ذلك يكمن في أن الدولة في تلك المرحلة لم يكن لديها برلمان منتخب، فكان مجلس الثورة يمارس مهمة التشريع ومهمة التنفيذ في ذات الوقت كما أن الأوامر كان لها قيمة القانون من حيث الحجية².

1-2- مرحلة قانون الولاية لسنة 1990:

بعد صدور دستور 1989 و الذي من خلاله دخلت الجزائر مرحلة إيديولوجية وسياسية جديدة اتسمت بدخول الجزائر مرحلة التعددية الحزبية وتبني اقتصاد السوق لتخرج بهما من حكم الحزب الواحد والاقتصاد الموجه، صدر قانون 09/90 الخاص بالولاية ليتم الإصلاح الدستوري بإصلاح تشريعي مؤسساتي للجماعات المحلية، واستند النص الجديد للقانون من حيث المقننات ل12 نص بين أمر وقانون، ويتكون من 158 مادة يمكن ذكر أهم ما حمله قانون 09/90 المتعلق بالولاية في النقاط التالية:

- أتاح القانون في مواده 122، 123، 124، 125 للولاية الاستعانة بالاستغلال المباشر كطريقة لتسيير مصالحها العمومية، كما أتاح كذلك للولاية إمكانية استحداث مؤسسات عمومية ذات طابع إداري أو ذات طابع صناعي أو تجاري لتسيير مصالحها العمومية حسب المواد 126، 127، 128، 129، وإذا تعذر على الولاية استغلال مصالحها العمومية بالطرق السابقة الذكر (المؤسسة العمومية، الاستغلال المباشر) أتاحت المادة 130 إعطاء ترخيص لأحد أشخاص القانون الخاص باستغلالها عن طريق الامتياز؛

¹الأمر رقم 157/62 المؤرخ في 1962/12/31 المتضمن تمديد العمل بالتشريع الساري المفعول الصادر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية رقم 02 الصادر بتاريخ 1963/01/11، ص18.

²عمار بوضياف، شرح قانون الولاية القانون 07-12 المؤرخ في 21 فبراير 2012، جسور للنشر و التوزيع، الجزائر، 2012، ص122.

- أتاح القانون للولاية أو عدة ولايات إمكانية إنشاء مؤسسات ولائية مشتركة لإدارة الممتلكات أو التجهيز التي يكون تسييرها المشترك ضروريا على المستوى التقني و القانوني؛
- أشار القانون في مادته 60 على ضرورة إنشاء مخطط الولاية الذي يعكس في المدى المتوسط البرامج و الوسائل و الأهداف المحددة بصفة تعاقدية بين الدولة و الجماعات المحلية قصد ضمان التنمية الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية للولاية؛
- حصر قانون 90-09 الهيئات المسيرة للولاية في هئتان هما المجلس الشعبي الولائي والوالي، خلافا للأمر 69 الذي حصر الهيئات المسيرة في الولاية في 3 هيئات متمثلة في المجلس التنفيذي و المجلس الشعبي الولائي و الوالي¹؛
- أتاح القانون لسلطة مجلس المحاسبة ممارسة الرقابة على الحسابات الإدارية و التسييرية للولاية وتصنيفتها حسب المادة 155.

1-3- مرحلة قانون الولاية لسنة 2012:

في ظل تطور الظروف الاقتصادية و السياسية قامت السلطات العمومية العليا للبلاد بتتصيب لجنة لإصلاح هيكل الدولة بتاريخ 25 نوفمبر 2000 قناعة منها أنه لا مفر من إعادة النظر في بناء الدولة وهياكلها، وتثمين قدراتها البشرية، وترقية الخدمة العمومية وتحديد مفهومها وطرق تسييرها، وإدخال مفهوم الحوكمة في التشريعات لتكريس مبادئها في العملية الإدارية خاصة على المستوى المحلي لما له من عدة جوانب إيجابية تعود بالنفع على المواطن و المجتمع وبيئته.

وكان من أبرز توصيات السلطات العليا للجنة المكلفة بالإصلاح على ضرورة إتباعها لخطوط عريضة أبرزها إعادة تحديد مهام الإدارات المركزية للوزارات لتركز على الوظائف الإستراتيجية المتمثلة في التصميم و التحليل و التوقع و الضبط و التنشيط و المراقبة تاركة مهام التسيير و التنفيذ للمستوى اللامركزي، وإذا قمنا بتفحص خطابات السلطات العليا للبلاد في بداية الألفية الثالثة نجد أن مقاصد

¹ أعمار بوضياف، مرجع سبق ذكره، ص124.

إصلاح هياكل الدولة هو إعادة تحديد مهامها، و تكريس فكرة اللامركزية في التسيير وفكرة الحوكمة، والإدارة الجوارية، وإعادة الاعتبار للجماعات الإقليمية.

وفي سنة 2011 أعطت السلطات العليا للبلاد الضوء الأخضر لمراجعة جملة من القوانين منها قانون الانتخابات، وقانون الأحزاب و قانون الإعلام وقانون الجمعيات وقانون تمثيل النساء في المجالس المنتخبة، وكذلك مراجعة قانون الولاية لتوسيع اللامركزية وإشراك المواطنين في اتخاذ القرارات التي تخص حياتهم اليومية وبيئتهم الاقتصادية والاجتماعية، وكذلك مضاعفة صلاحيات المجالس المحلية المنتخبة وتمكينها من الوسائل البشرية والمادية اللازمة لممارسة اختصاصاتها¹.

وسعى القانون الجديد للولاية تحقيق مجموعة من الأهداف أهمها تكريس المبادئ الأساسية للولاية باعتبارها جماعة إقليمية لامركزية ومقاطعة غير ممرضة للدولة للتأكيد على بعض المبادئ المكرسة منذ المصادقة على الأمر المتضمن قانون الولاية سنة 1969 وجمعها في نفس المنظومة التشريعية وتكتملها بمبادئ أخرى سيما مايلي:²

- تفويض السلطات لفائدة الولاية باعتبارها جماعة لامركزية، مع إعطائها استقلالية مالية واستقلالية في التسيير؛

- تقاسم المهام و الموارد بين الدولة والجماعة الإقليمية؛

- تعزيز تنسيق النشاط الحكومي على المستوى المحلي؛

- التحديد بدقة لسير المجلس الشعبي الولائي كهيئة مداولة للجماعة الإقليمية لاسيما فيما يتعلق بتنظيم الدورات مع الاجتماع بقوة القانون في حالة الكوارث ومدتها (المحددة بخمسة الأيام على الأكثر)، ومكان انعقادها الذي يتم وجوبا بمقر الولاية، وطريقة استدعاء المجلس بما في ذلك في حالة الانسداد أو عندما يكون الرئيس مرفوضا أو عند عجزه عن جمع المجلس، وتحديد جدول الأعمال وتاريخ الدورة من قبل الرئيس بالتشاور مع الوالي (المواد 14-15-17-19-21-22-13 و30)؛

¹ خطاب رئيس الجمهورية الجزائرية في 4 أبريل 2011.

² عمار بوضياف، مرجع سبق ذكره، ص130.

- إعادة تحديد صلاحيات المجلس لتمكينه من أن يصبح قوة اقتراح ومشاركته في التكفل بالانشغالات المشتركة لكل مواطني الولاية؛

- مشاركة المجلس الشعبي الولائي في تنفيذ السياسات المقررة على المستوى الوطني، والتي تشكل الولاية فضاء يعكس آثارها كما يعطي رأيه كلما تطلبت القوانين و التنظيمات ذلك.

1-3-1- معايير الحوكمة في القانون الجديد للولاية 07-12:

إن قراءة فاحصة ومدققة لقانون الولاية توحى لنا بوجود معيارين من معايير الحوكمة وهما الشفافية و المشاركة.

وتعرف الشفافية بأنها المعلومة الواضحة للجمهور حول هيكل ووظائف الإدارات العمومية، وأهداف سياسة المالية العمومية، حسابات القطاع العام وآفاق الميزانية¹.

وللشفافية أهمية كبيرة كونها تسمح بترشيد اتخاذ القرارات على المستوى المحلي، و الذي يساهم فيه المنتخبون المحليون و المجتمع المدني، الذين يجب تزويدهم بالمعلومات الضرورية حول الميزانية والتي يجب أن تكون مفصلة، صحيحة، مناسبة، وكذلك المعلومات الضرورية فيما يخص السياسات الاقتصادية والمالية.

وفي ما يخص قانون الولاية 07-12، فتم الإشارة لمبدأ الشفافية في 5 مواد كالتالي:

المادة 18: يلصق جدول أعمال الدورة فور استدعاء أعضاء المجلس الشعبي الولائي عند مدخل قاعة المداولات وفي أماكن الإصاق المخصصة لإعلام الجمهور، ولاسيما الإلكترونية منها، وفي مقر الولاية والبلديات التابعة لها.

المادة 26 أشارت بضرورة علنية جلسات المجلس الشعبي الولائي، مع إتاحة للمجلس الشعبي الولائي أن يقرر أن تكون المداولة مغلقة في حالتين تم ذكرهما في المادة.

¹Hanane Bettouati, introduction des critères de bonne gouvernance dans la gestion des collectivités locales en Algérie, revue algérienne de finances publiques, vol10/N°01, Algérie, 2020, P93.

المادة 31 ضرورة إصاق مستخلص مداولة المجلس الشعبي الولائي المصادق عليه بصفة نهائية بسعي من الوالي خلال ثمانية أيام التي تلي دخولها حيز التنفيذ في الأماكن المخصصة لإعلام الجمهور وبمقرات الولاية و البلديات وبكل وسيلة إعلامية أخرى.

المادة 36 أتاححت للجان المجلس الشعبي الولائي إمكانية دعوة كل شخص من شأنه تقديم معلومات مفيدة لأشغال اللجنة بحكم مؤهلاته أو خبرته.

أما في ما يخص المشاركة فتم الإشارة إليها في قانون الولاية الجديد في عدة مواد سنقوم بتوضيحها بعد توضيح مفهوم المشاركة الذي يتمثل في تهيئة السبل و الآليات المناسبة للمواطنين المحليين كأفراد وجماعات من أجل المساهمة في عمليات صنع القرارات، إما بطريقة مباشرة أو من خلال مجالس منتخبة تعبر عن مصالحهم وعن طريق تسهيل التجديد المحلي للقضايا و المشكلات، وفي إطار التنافس على الوظائف العامة يتمكن المواطنون من المشاركة في الانتخابات واختيار الممثلين في مختلف مستويات الحكم، ويمكن أن تعني المشاركة أيضا المزيد من الثقة وقبول القرارات السياسية من جانب المواطنين الأمر الذي يعني زيادة الخبرات المحلية¹.

تشير المادة الأولى من قانون الولاية الجديد على أن الولاية شعارها بالشعب وللشعب، أي أنها تسهل فتح سبل مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية على المستوى المحلي.

المادة 57 أشارت لإمكانية كل مكلف بالضريبة في الولاية له مصلحة في المداولة المطالبة بها خلال أجل خمسة عشر يوما بعد إصاق المداولة.

بعد أن سلطنا الضوء على المراحل التي مر بها قانون الولاية، في الصفحات الآتية سنتطرق لمختلف المراحل التي مر بها قانون البلدية.

1-4- مرحلة قانون البلدية لسنة 1967:

صدر أول قانون بلدي في الجزائر في 18 جانفي 1967 متمثلا في الأمر رقم 24/67 وقد تميز هذا

¹عبد السلام عبد اللاوي، بوبكر آمال، أهمية المشاركة الشعبية في تفعيل أداء الجماعات المحلية وتجسيد التنمية في الجزائر، مجلة التنمية و الاقتصاد التطبيقي-جامعة المسيلة، المجلد:15/العدد:04، 2020، ص99.

القانون بالتأثر بنموذجين مختلفين هما النموذج الفرنسي و النموذج اليوغسلافي، ويبدو التأثير بالنظام الفرنسي بإطلاق الاختصاصات للبلديات، أم بالنسبة للنموذج اليوغسلافي فيعود سره إلى التوجه الاشتراكي واعتماد نظام الحزب الواحد، وإعطاء الأولوية في مجال التسيير للعمال و الفلاحين¹، حيث عرف القانون البلدي سنة 1967 البلدية بأنها: "الجماعة الإقليمية السياسية و الإدارية و الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية"، الملاحظ في هذا التعريف الوظائف الكثيرة للبلدية وهذا راجع ربما لإتباع الجزائر للفلسفة الاشتراكية.

1-5- مرحلة قانون البلدية 1990:

شهدت هذه المرحلة من قانون البلدية خضوعها لمبادئ وأحكام جديدة أرساها دستور 1989 وعلى رأسها إلغاء نظام الحزب الواحد واعتماد التعددية الحزبية، وكذلك ألغى الأولوية التي كانت ممنوحة للعمال و الفلاحين و المثقفين الثوريين في مجال الترشح. القانون رقم 08/90 الصادر سنة 1990 أشار في مادته 13 على أن البلدية يديرها ويشرف على تسيير شؤونها المجلس الشعبي البلدي ورئيس المجلس الشعبي البلدي، ويتشكل المجلس من مجموعة منتخبين يتم اختيارهم من قبل سكان البلدية بموجب أسلوب الاقتراع العام السري المباشر وذلك لمدة 5 سنوات، ويختلف عدد أعضاء المجلس الشعبي البلدي بحسب التعداد السكاني للبلدية².

1-6- مرحلة قانون البلدية 2011:

جاء قانون البلدية الجديد 10/11 المؤرخ في 22 يونيو 2011 ضمن جملة الإصلاحات السياسية و المؤسساتية العميقة و الشاملة، التي أعلن عنها في خطاب رسمي رئيس الجمهورية يوم 15 أفريل 2011، أي أربعة أشهر بعد انتفاضة الشارع العربي أي ما عرف فيما بعد بالثورات

¹ بلجالي أحمد، إشكالية عزز ميزانية البلديات، دراسة تطبيقية لبلديات: جيلالي بن عمارة، سيدي علي ملال، قطروفة بولاية تيارت، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية في إطار مدرسة دكتوراه، فرع: تسيير المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية و علوم التسيير و العلوم التجارية، جامعة أبي بكر بلقايد بتلمسان، الجزائر، 2010/2009، ص44.

² شرفي صالح، الإدارة المحلية في الجزائر دراسة في مضمون قانون البلدية القانون رقم: 08/90 المعدل و المتمم بالقانون رقم: 10/11، مجلة العلوم الاجتماعية و الإنسانية، العدد السادس، الجزائر، 2012، ص ص 438 439.

العربية¹، احتوى القانون الجديد للبلدية على 220 مادة واستند في مقتضياته على 83 نص تشريعي ما بين قانون وأمر، وجاء في خمسة أقسام رئيسية وهي:²

- القسم الأول: تضمن أحكام تمهيدية في ثلاث أبواب، يتعلق الباب الأول بالمبادئ الأساسية، أما الباب الثاني فيحدد اسم و إقليم ومقر البلدية، أما الباب الثالث فيسلط الضوء على مشاركة المواطن في تسيير شؤون البلدية.
- القسم الثاني: تطرق إلى صلاحيات البلدية في بابين، يحدد الباب الأول هيئات وهياكل البلدية، و المتمثلة في هيئة مداولة (المجلس الشعبي البلدي) وهيئة تنفيذية (رئيس المجلس الشعبي البلدي) وإدارة ينشطها (الأمين العام للبلدية)، أما الباب الثاني فخصص لصلاحيات البلدية.
- القسم الثالث: تطرق إلى الإدارة البلدية و المصالح العمومية وأملاك البلدية في ثلاث أبواب، خصص الباب الأول لإدارة البلدية، صلاحيات الأمين العام للبلدية، المندوبيات و الملحقات البلدية، أرشيف البلدية، أما الباب الثاني فخصص لتحديد مسؤولية البلدية، بينما تناول الباب الثالث المصالح العمومية البلدية وكيفية استغلالها.
- القسم الرابع: تم تخصيصه كلية لمالية البلدية من حيث مواردها ونفقاتها، طرق ضبط الميزانية وإعلان المناقصات وإبرام الصفقات العمومية.
- القسم الخامس: تم تخصيصه للتضامن مابين البلديات والمابين البلديات في بابين، الباب الأول تطرق إلى التضامن المالي مابين البلديات، أما الباب الثاني تناول التعاون المشترك بين البلديات.

1-6-1- معايير الحوكمة في القانون 10/11 المتعلق بالبلدية:

كما أسلفنا الذكر فإن المعايير التي أرساها المشرع في القانون الجديد المتعلق بالبلدية هما معيار المشاركة و الشفافية.

¹ فوزي بن عبد الحق، قراءة سياسية في قانون البلدية 10/11-إصلاح بلدي أو احتواء للتحوّل الديمقراطي-، مجلة البحوث و الدراسة القانونية و

السياسية، العدد الرابع عشر، الجزائر، 2018، ص102.

² فوزي بن عبد الحق، نفس المرجع، ص ص 102 103.

تتضح إيجابيات القانون 10/11 المتعلق بالبلدية في النقاط التالية:

❖ تكريس الديمقراطية المحلية التشاركية:

حث قانون البلدية 10/11 على ضرورة تفعيل مشاركة المواطنين و الحركة الجمعوية، وكذا الاستعانة بكل شخصية محلية و كل خبير في التسيير الجماعي و الجوّاري لشؤون البلدية، وكذلك إضفاء الشفافية على العمل العمومي المحلي، حيث جاء في المادة 11 من القانون 10/11 " يتخذ المجلس الشعبي البلدي كل التدابير لإعلام المواطنين بشؤونهم واستشارتهم حول خيارات وأوليات التهيئة و التنمية الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية".

فالإضافة للمادة السابقة الذكر، نصت المادة 12 على ضرورة تحفيز المواطنين وحثهم على المشاركة من خلال وضع إطار ملائم للمبادرات المحلية.

❖ محاولة عصرنه إدارة البلدية:

يعتبر العنصر البشري أساس مشروع عصرنه إدارة وتحسين الخدمة العمومية، حيث نصت المادة 39 على ضرورة التزام المنتخب البلدي بمتابعة دورات التكوين وتحسين المستوى المرتبطة بالتسيير البلدي التي تنظم لصالحه، في هذا الإطار تجدر الإشارة إلى أن وزارة الداخلية و الجماعات المحلية وضعت تحت تصرفهم عدة مراكز لتكوين مستخدمي الجماعات المحلية لتحسين مستوياتهم وتجديد معلوماتهم و التي استفاد منها رؤساء المجالس الشعبية البلدية و الأمناء العاميين.

بالإضافة إلى ذلك، جعل القانون الجديد من مداولات المجلس الشعبي البلدي قابلة للتنفيذ بقوة القانون بعد 21 يوما من تاريخ إيداعها على مستوى الولاية حسب ما أكدت عليه المادة 56، باستثناء المداولات التي تخص الميزانيات و الحساب وقبول الهبات والوصايا، واتفاقيات التوأمة، والتنازل عن الأملاك العقارية، التي لا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها من طرف الولاية حسب ما أكدت عليه المادة 57 من القانون 10/11.

كذلك وفرت المادة 155 و المادة 156 للبلدية طرق لاستغلال مرافقهم العمومية وهي الامتياز وتقويض المصالح العمومية، بالإضافة للطرق السابقة وهي الاستغلال المباشر حسب المادة 151 و المادة 152، و المؤسسة العمومية البلدية حسب المادة 153 و المادة 154.

1-6-2- حدود قانون البلدية 10/11:

رغم الإيجابيات التي جاء بها القانون 10/11 و التي أشرنا إليها أعلاه إلا أنه يشوبه الغموض في بعض مواد و التي أحالها المشرع على التنظيم، حيث من خلال قراءتنا للقانون نجد أنه أحال 67 مادة للتنظيم أي أن عدة مواد في القانون منظمة أو ستكون منظمة بموجب مراسيم تنفيذية وليس القانون، كالمادة التي تشير إلى إمكانية استعانة البلدية بخبراء لإعانتها في التسيير البلدي، بالإضافة إلى توسيع نفوذ الأمين العام للبلدية وهو ما تبرزه كثرة المصطلحات المستعملة في القانون 10/11 مثل: ينشط، يتولى، ضمان، يتلقى، حيث جاء في المادة 29 من القانون البلدي لتعترف صراحة للأمين العام بممارسة أمانة المجلس الشعبي البلدي، وورد في المادة 125 أن للبلدية إدارة توضع تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي ينشطها الأمين العام، أما المادة 129 فجاءت أكثر تفصيلا لمهام الأمين العام، فعهدت إليه تنشيط وتنسيق المصالح الإدارية و التقنية وضمان تنفيذ القرارات ذات الصلة بتطبيق المداولات.

بالإضافة إلى تركيز السلطة في يد والي الولاية، حيث لا يمكن تنفيذ قرارات المجلس دون مصادقة الوالي عليها بناء على المواد 57 و 60 من قانون البلدية 2011، خاصة تلك المتعلقة بالميزانية وعقود الامتياز و الصفقات العمومية و القروض.

2- قراءة في المشروع التمهيدي للجماعات الإقليمية:

عرض المشروع التمهيدي لقانون الجماعات الإقليمية الذي نشرت وزارة الداخلية مسودته في أوت 2018 من أجل إثرائه، وفي هذا الصدد تم تنظيم عدة ملتقيات ولقاءات بهدف فتح مناقشة عامة حول المشروع لأخذ آراء الباحثين قبل عرضه في الدورة الخريفية للبرلمان لسنة 2018 للمصادقة عليه، لكن نظرا للظروف السياسية وحالة الاحتقان التي كانت تعيشها الجزائر تم تأجيل عرضه حتى تستقر الأوضاع

السياسية و الاجتماعية و الاقتصادية بالبلاد، حيث يحتوي المشروع التمهيدي على 496 مادة، مقسمة على 05 أجزاء، والتي بدورها تتضمن عدة أبواب كالتالي:¹

الجزء الأول: المواد 01 إلى 37، شمل الأحكام العامة الخاصة بكل من البلدية والولاية، حيث فصل في المبادئ العامة، الاسم و الإقليم ومقر البلدية-مهام الجماعات الإقليمية ومشاركة الدولة-الديمقراطية التشاركية-التضامن و التعاون مابين الجماعات والتعاون اللامركزي.

الجزء الثاني: المواد من 38 إلى 141، شمل المهام و الصلاحيات، حيث فصل في موضوع الأحكام المشتركة-صلاحيات المجالس المنتخبة المحلية-الأحكام و الممتلكات العقارية للجماعات الإقليمية-المرافق العمومية المحلية.

الجزء الثالث: المواد 142 إلى 338، شمل حكمة الجماعات الإقليمية، حيث فصل في موضوع المجلس الشعبي البلدي-المجلس الشعبي الولائي-الوالي.

الجزء الرابع: المواد 339 إلى 459، تناول إدارة الجماعات الإقليمية ويشمل تفصيل كل من الأحكام المشتركة-إدارة البلدية-تنظيم إدارة البلدية-المندوبيات و الملحقات الإدارية-إدارة الولاية-مسؤولية الجماعات الإقليمية-أرشيف الجماعات الإقليمية-المالية و الجباية المحلية.

الجزء الخامس: المواد 460 إلى 496، تناول حوكمة المدينة و الحاضرة الكبرى ويشمل تفصيل كل من حوكمة المدينة-حوكمة الحاضرة الكبرى.

3- المخطط البلدي للتنمية آلية لتنفيذ المشاريع التنموية:

المخطط البلدي للتنمية عبارة عن مخطط شامل للتنمية في البلدية ، جاء ليكرس مبدأ اللامركزية على مستوى الجماعات المحلية، مهمته توفير الحاجات الضرورية للمواطنين ودعم القاعدة الاقتصادية، يشمل

¹ ملياني صليحة، لجوء الجماعات الإقليمية لآلية التعاون المشترك-دراسة قانونية ضمن إصلاحات المشروع التمهيدي لقانون الجماعات الإقليمية الجزائري، مجلة العلوم القانونية الاجتماعية، جامعة زيان عاشور بالجلفة الجزائر، المجلد الخامس-العدد الثاني-، الجزائر، جوان 2020، ص ص 498 499.

هذا المخطط التجهيزات القاعدية و الفلاحية، وتجهيزات الإنجاز، وقد اعتبرها المرسوم 136/73 المؤرخ في 9 أوت 1973 برامج أعمال قصيرة المدة تقررها السلطات المختصة في إطار المخطط الوطني، حيث عرفها بأنها "مجموعة الوسائل القانونية و المالية التي تسمح للجماعات الإقليمية (المحلية) بتقرير وتجسيد سياستها التنموية الاقتصادية و الاجتماعية والثقافية"¹، أدخل هذا الأسلوب للتنمية في سنة 1973، ويعتبر من أكثر البرامج التنموية استعمالا وخاصة بعد صدور المرسوم 136/73 السابق، والمتعلق بشروط تسيير وإنجاز المخططات البلدية للتنمية، حيث جاء هذا المخطط ليخلف النظام القديم و المتمثل في "برنامج التجهيز المحلي"، إذ تتكفل الدولة بتمويل بعض المشاريع المدرجة في المخططات البلدية، بعد أن تكون قد وافقت عليها².

حين يقوم المجلس الشعبي البلدي بإعداد برنامجه السنوي و المتعدد السنوات الموافقة لعهدته ويصادق عليها ويسهر على تنفيذها، ثم بعد أن يقوم باختيار العمليات التي تدرج في إطار المخططات البلدية للتنمية، رغم أن اختيار المشاريع التي تنجز ضمن المخططات البلدية للتنمية من اختصاصات المجلس الشعبي البلدي ورئيسه بصفته آمر بالصرف، غير أن المجلس الشعبي البلدي لا يحتكر لوحده هذا الاختصاص، بل تساهم معه وتنسق مجموعة من الإدارات في إنجازه وتنفيذه ومتابعته وهي:³

- أمين خزانة البلدية باعتباره محاسب مفوض ومعين للبلدية من طرف وزارة المالية؛

- رئيس الدائرة كممثل للوالي، المنشط و المنسق بين البلديات؛

- اللجنة التقنية المنشأة على مستوى الدائرة؛

- أمين خزانة الولاية؛

- مديرية التخطيط و التهيئة العمرانية؛

¹ المرسوم 136/73 الصادر في العدد 67 للجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية المؤرخة في 21 أوت 1973.

² ليندة أونيسي، المخطط البلدي للتنمية ودورها في تنمية البلدية، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، العدد التاسع، الجزائر، جوان 2016، ص 228.

³ نفس المرجع، ص 229.

- الوالي باعتباره الأمر بالصرف الرئيسي؛

- وزارة الداخلية والجماعات المحلية؛

- وزارة المالية التي تضمن التوازن الميزانياتي و المراقبة المالية.

يمر المخطط البلدي بمرحلتين، تتمثل الأولى في الإعداد والثانية في التنفيذ:¹

3-1- مرحلة إعداد المخطط البلدي للتنمية:

قبل أن يقوم المجلس الشعبي البلدي بإعداد مخططة البلدي للتنمية من الضروري عليه أن يراعي عدة عوامل وهي:

- احتياجات البلدية وترتيبها حسب الأولويات، فعلى المخطط البلدي للتنمية التركيز على عمليات التجهيز و الاستثمارات الأولية؛

- الظروف المالية العامة، وذلك لتجنب العجز في مرحلة التنفيذ؛

- طاقات البلدية، أي لابد من الوقوف عند الإمكانيات البشرية و المالية للبلدية؛

-مراعاة التوجيهات الحكومية، وذلك حسب البرنامج السياسي الذي تضعه الحكومة أي الخطة التنموية للبلاد؛

- الوعود المقدمة أثناء الحملة الانتخابية لاكتساب الثقة الشعبية.

بعد الأخذ بعين الاعتبار للعوامل السابقة الذكر، يقوم المجلس الشعبي البلدي باختيار العمليات التي تنجز من خلال آلية المخطط البلدي للتنمية، مع الأخذ بعين الاعتبار لاحتياجات المواطن وكذا أولويات السياسة العمومية للدولة، ويكون هذا الاختيار عن طريق المداولة التي يعقدها المجلس الشعبي البلدي أواخر كل سنة بين شهري أكتوبر ونوفمبر، بعد ذلك يقوم المجلس بمعية المصالح التقنية بإعداد البطاقات

¹ سعيود زهرة، الإطار القانوني للمخطط البلدي للتنمية في الجزائر، مجلة البحوث، العدد 11- الجزء الأول، الجزائر، ص 227.

التقنية التابعة لها لكل مشروع أو عملية تلبي احتياجات المواطن، وتتضمن البطاقة التقنية لكل مشروع ما يلي: تسمية المشروع، المساحة، القيمة المالية للمشروع، موقع المشروع بالتدقيق، الهدف منه أي الفائدة المنتظرة تحقيقها من هذا المشروع.

بعد ذلك تجمع كل البطاقات التقنية لكل مشروع في شكل كتيب بالإضافة إلى ملخص يتضمن المشاريع المقترحة حسب القطاعات وترسل إلى الدائرة، أين تجتمع هذه الأخيرة "اللجنة القطاعية" لتقوم بدراسة اقتراحات البلدية وإدخال تعديلات إذا استلزم الأمر، تتشكل هذه اللجنة القطاعية من "ممثلي الدائرة، الكاتب العام المكلف بالمخططات، وممثلي البلديات، رئيس البلدية، بالإضافة إلى ممثلي الولاية، بعد ذلك ترسل هذه البطاقات التقنية عن طريق الدائرة إلى مديرية التخطيط والتهيئة العمرانية على مستوى الولاية، وبعد دراستها (دون الدخول في التفاصيل) على مستوى الولاية ترسل مديرية التخطيط و التهيئة العمرانية إلى المديرية العامة للميزانية، أين تعقد اجتماع "لجنة التحكيم" أين يتم توزيع الاعتماد بين الولايات¹، تجدر الإشارة إلى أن قانون المالية لسنة 2022 رصد مبلغ 100 مليار دينار في إطار المخطط البلدي للتنمية.

4- طرق تسيير المرفق العام بالجماعات المحلية بالجزائر:

كما أشرنا إليه في الفصل الأول هنالك عدة طرق لتقديم الخدمات العمومية وهي الاستغلال المباشر و المؤسسة العمومية، بالإضافة لتفويض الخدمة العمومية إلى أشخاص القانون الخاص.

المرسوم 200/83 المؤرخ في 19/03/1983 المحدد لشروط إنشاء المؤسسة العمومية المحلية وتنظيمها وسيرها، أما تفويضات المرفق العام تتم وفقا لأحكام المرسوم التنفيذي رقم 199/18 حيث أكد التقرير السنوي 2019 لمجلس المحاسبة أن بلديات ولاية البليدة على سبيل المثال وبعدها أوكلت خدمة جمع النفايات المنزلية بداية من سنة 2016 إلى مؤسسة عمومية "متيجة نظافة" تم تسجيل تحسن في تنظيم تسيير هذه الخدمة² وزيادة كمية النفايات التي تم جمعها إضافة إلى الاختفاء التدريجي للمفرغات

¹ سعيد زهرة ، مرجع سبق ذكره ، ص ص 227 232

² عبد السلام عبد اللاوي، عسائي ناصر، مرجع سبق ذكره، ص1033.

العشوائية، وهو ما يؤكد انتشار هذا النمط في تسيير بعض المرافق المحلية على غرار النظافة وجودة الخدمات المقدمة في إطاره.

المبحث الثاني: منهجية البحث وتقديم دراسة الحالة، تقديم وتحليل ومناقشة نتائج الدراسة

تلعب الجماعات المحلية دور بارز في تنفيذ السياسات العمومية للدولة الجزائرية، وتعتبر إحدى المؤسسات التي فتحت نقاشا حول دورها في الحياة الاقتصادية، وفي التكفل بانشغالات المواطنين، لذلك عملت الدولة الجزائرية على إصلاح قوانينها بما يتماشى مع الأدوار الجديدة التي أصبحت منوطة بها، وبما يتكيف مع مبادئ الحوكمة التي أرساها دستور 2020.

كذلك إصلاح إدارة الجماعات المحلية إحدى الورشات الهامة التي عملت الدولة الجزائرية على فتحها مع الشركاء الأجانب، حيث يمثل برنامج كابدال إحدى هذه المبادرات و التي كانت ثمرة شراكة بين وزارة الداخلية والجماعات المحلية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي و الإتحاد و الأوروبي شمل 10 بلديات نموذجية من مختلف مناطق الوطن، ويهدف إلى إنشاء نموذج جزائري للحوكمة المحلية يتم تعميمه على باقي بلديات الوطن.

يهدف هذا المبحث إلى توضيح منهجية البحث المستخدمة للإجابة على إشكالية دراستنا وأسئلتها الفرعية وتقديم الجماعات المحلية محل الدراسة.

المطلب الأول: منهجية البحث؛

المطلب الثاني: تقديم الجماعات المحلية محل الدراسة، تقديم وتحليل ومناقشة نتائج الدراسة.

المطلب الأول: منهجية البحث

للوصول إلى إجابة على إشكالية دراستنا المتمحورة على مدى إمكانية تطبيق التسيير العمومي الجديد في الجماعات المحلية في الجزائر لتحسين فعاليتها، قمنا باختيار ثلاث جماعات محلية وهي بلدية الجلفة وبلدية القديد وولاية الجلفة، حيث استفادت إحدى بلدياتها من برنامج كابدال (بلدية مسعد من البلديات النموذجية للبرنامج)، حيث سيتم الاعتماد على دراسة ميدانية للجماعات المحلية لمعرفة واقع التسيير التشاركي وإمكانية تطويره من وجهة نظر الموظفين الساميين وكذا المنتخبين بالجماعات المحلية محل الدراسة، وكذا مدى مساهمة التسيير العمومي الجديد الذي يعتبر المقاربة التي تم الاستناد عليها في برنامج كابدال في الجماعات المحلية النموذجية.

قبل أن نشرع في توضيح منهجية بحثنا وتقديم موضوع دراستنا لا بأس أن نقدم لمحة مختصرة عن برنامج كابدال (capdel) أو برنامج دعم قدرات الفاعلين في التنمية المحلية، وهو ما يقابل باللغة الفرنسية programme de renforcement des capacités des acteurs de développement local وهو برنامج أطلقته الحكومة الجزائرية ابتداء من سنة 2017، وتشرف على تنفيذه ومتابعته وزارة الداخلية و الجماعات المحلية، بشراكة مع برنامج الأمم المتحدة للتنمية ومفوضية الاتحاد الأوروبي بالجزائر، وقد خصص لهذا البرنامج الذي يمتد على ثلاث سنوات (2017-2020) تمويل مشترك: الحكومة الجزائرية بـ 2.970.000 دولار و الاتحاد الأوروبي بـ 8.532.000 دولار وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي 200.000 دولار، ويعتبر هذا البرنامج أحد أسس الإدارة الإستراتيجية التي اعتمدتها وزارة الداخلية في إطار مسار الإصلاح المؤسساتي، وتحسين أداء وجودة الخدمة العمومية ودفع عجلة التنمية المحلية فقد تم اختيار عشرة بلديات نموذجية فقط بوصفها مرحلة أولية تمثل عينة من مختلف مناطق الوطن وتشكل نماذج أولوية لمختلف الأقاليم ولمختلف النشاطات الاقتصادية، مع الأخذ في الحسبان تنوع النظم البيئية و الجغرافية.

يسعى البرنامج لتحقيق مجموعة من الأهداف وتوصل إلى تحقيق مجموعة من النتائج يتم تقسيمها كالآتي:¹

✓ الأهداف:

- ترقية وتنمية تمثيل ومشاركة المواطنين في تسيير الشؤون المحلية وتقوية الحوار مابين السلطات، المجتمع المدني من أجل تلاحم أكثر في إطار الديمقراطية التشاركية؛
 - تحسين ولوج المواطنين لخدمات عمومية ذات نوعية، وكذلك تخفيض ثقل الإجراءات الإدارية من خلال تطوير تكنولوجيات الإعلام والاتصال وترقية التعاون مابين البلديات من أجل تكامل أفضل مابين الأقاليم؛
 - تنويع الاقتصاد واستغلال أمثل لموارد الإقليم من أجل إنشاء فرص عمل وقيمة مضافة مستدامة؛
 - إدخال تسيير المخاطر و الكوارث في تخطيط التنمية المحلية من أجل ضمان استدامتها وبناء أقاليم أكثر مرونة.
- استطاع البرنامج تحقيق مجموعة من المخرجات منها:
- تصميم دليل لإنجاز مخطط وقائي متعدد الأخطار على المستوى المحلي؛
 - تصميم مخططات بلدية للتنمية مدمجة وشاملة ومستدامة في 7 بلديات نموذجية؛
 - تقوية قدرات الجمعيات المحلية وزيادة إشراكهم في عملية التنمية المحلية من خلال حاضنات مشاريع الجمعيات؛
 - إنشاء دليل مخططات بلدية للتنمية "للجيل القادم" ودليل عملي لذلك.

¹ Programme de renforcement des capacités des acteurs de développement local/ Communes Modèles: CAPDEL disponible sur le site <https://www.dz.undp.org/content/algeria/fr/home/projects/programme-de-renforcement-des-capacites-des-acteurs-de-developpe.html> consulté le 17/09/2021 à 11:13.

تجدر الإشارة أن المخطط البلدي للتنمية "للجيل القادم" من النقاط التي ركز عليها برنامج كابدال والذي يختلف عن المخطط البلدي للتنمية «PCD» الذي يعرف على أنه مخطط شامل للتنمية في البلدية، جاء لتكريس مبدأ اللامركزية على مستوى الجماعات المحلية، مهمته توفير الحاجات الضرورية للمواطنين ودعم القاعدة الاقتصادية يشمل هذا المخطط التجهيزات القاعدية و الفلاحية، وتجهيزات الإنجاز، وقد اعتبرها المرسوم 136/73 المؤرخ في 9 أوت 1973 (كما أشرنا إليه سابقا) برامج أعمال قصيرة المدة تقررها السلطات المختصة في إطار المخطط الوطني¹.

برنامج كابدال يسعى لتشكيل مقاربة نموذجية سوف يتم تعميمها على باقي بلديات الوطن، بعد تعزيز نقاط القوة ومعالجة الإختلالات الممكن نشوؤها، واستخلاص الدروس من خلال التجارب الميدانية لإرساء أسس ديمقراطية تشاركية مكيفة مع الثقافة المحلية، وهو بالفعل يندرج في إطار إدارة إستراتيجية مبنية على قواعد منهجية علمية في اتخاذ القرار ومرافقة التغيير، كما أنها تعبر عن توجه نحو التسيير العمومي الجديد²، بمبادئه التي ذكرناها في الجانب النظري لدراستنا.

1- تقنية البحث:

تم استخدام الاستبيان و المقابلة لجمع المعطيات ومعالجتها، للحصول على المعلومات التي تساعدنا على الإجابة على إشكالية دراستنا و على اختبار فرضيات دراستنا، كما حاولنا إثبات صدق الأداة المستخدمة من خلال عرضها على مجموعة من المحكمين الذي هم أساتذة متخصصين بلغ عددهم ثلاثة وبناءا على توصياتهم تم تعديل وحذف بعض عبارات الاستبيان و دليل المقابلة، لجعلهم أكثر وضوحا وخدمة لأهداف دراستنا، وبعد توضيح تقنيتي جمع البيانات التي استخدمناها في البحث، نقوم بتوضيح مجتمع الدراسة وكذا نوع المعاينة، وكذلك حجم العينة التي استخدمناها في دراستنا الميدانية.

¹ليندة أونيسي، مرجع سبق ذكره، ص228.

²صالح بن صالح، نور الدين حاروش، (كابدال) كبرنامج نمونجي لتجسيد الديمقراطية التشاركية و التنمية المحلية في الجزائر، مجلة العلوم القانونية و السياسية، المجلد 10، العدد 01، الجزائر، أفريل 2019، ص ص 1370 1371.

1-1- الاستبيان:

استخدمنا الاستبيان و المقابلة من أجل الحصول على المعطيات التي تسمح لنا بالإجابة على إشكالية دراستنا وأسئلة بحثنا وفرضياته حيث قمنا بتصميم استبيان ووزعناه على طبقة الإداريين و المنتخبين الذين يقومون باتخاذ القرارات على المستوى الجماعات المحلية، والتي تمس الخدمات العمومية التي تهم المواطنين، حيث قسمنا الاستبيان إلى خمسة محاور وهي: (الشفافية والمشاركة، اللامركزية، التخطيط الإستراتيجي، المورد البشري، المشاريع التنموية).

1-2- المقابلة:

كما اخترنا المقابلة لما توفر من مزايا حيث أنها جد مهمة لتكملة أو تأكيد المعلومات المتحصل عليها عبر تقنية جمع معطيات أخرى هذا من جهة، من جهة أخرى تسمح بالتقرب من الشخص دون وسيط مادي.

تعرف المقابلة على أنها صلة شفوية، تقابلية مابين شخصين، حيث يقوم أحدهم بنقل معلومات للآخر حول موضوع معين سلفا، أي عبارة عن مناقشة موجهة، ويوجد العديد من أنواع المقابلة يستخدم كل نوع منها حسب الأهداف المراد الوصول إليها ومرحلة البحث، ومستوى عمق المعلومات المراد إليها، ونوع المعلومات المستهدفة، في دراستنا قمنا باختيار نمط المقابلة نصف الموجهة (l'interview semi-directive) من خلال توجيه أسئلة للشخص المستجوب حول موضوع مقسم إلى محاور وتكون حرية الإجابة مقيدة نوعا ما للحصول على المعلومات، وفحص الاختبارات من خلال أسئلة المقابلة¹، في دراستنا قمنا بتصميم دليل المقابلة (grille d'entretien) حول موضوع النظام الحالي الذي تدار به الجماعات المحلية، وضرورة الانتقال إلى نمط جديد للتسيير العمومي.

¹ Omar aktouf, méthodologie des sciences sociales et approche qualitative des organisations une introduction à la démarche classique et une critique, Montréal : Les Presses de l'Université du Québec, Canada, 1987, P P 87 88.

ولتحقيق ذلك قمنا بإجراء مقابلات معمقة مع طبقة الإداريين و المنتخبين الذين لهم دور في اتخاذ القرار على المستوى المحلي، وذلك من خلال اعتمادنا على دليل المقابلة الذي خصصناه لذات الفئة (ملحق 02).

كما اعتمدنا على مقابلات فردية نصف موجهة مع فاعلي المجتمع المدني و الذين كان عددها تسعة، والتي أدرناها من خلال دليل مقابلة (ملحق 03) وبعدها قمنا بتحليل البيانات بطريقة كيفية من خلال التحليل القائم على الملاحظات، كما لم نلجئ لاستخدام برنامج تحليل البيانات النوعية نظرا للعدد القليل المقابلات التي قمنا بها.

2- مجتمع الدراسة، العينة وخصائصها:

نظرا لطبيعة مجتمع دراستنا و المتمثل في فاعلي الشأن المحلي، وكذلك امتناع بعض مفردات مجتمع الدراسة عن التعاون معنا، استخدمنا أسلوب العينة غير العشوائية وبالضبط استخدمنا العينة القصدية (الهادفة)، هذه الأخيرة تستخدم للحصول على معلومات من شريحة (المنتخبين و الإداريين) محددة قادرة على توفير معلومات إما بسبب موقعهم، أو لان المعايير التي وضعها الباحث تتوفر فيهم وهو الذي ينطبق على دراستنا، حيث حاولنا استهداف الموظفين الساميين و المنتخبين (رؤساء اللجان ونواب الرئيس و المنتخبين النشطين) الذين لديهم دور في تحقيق التنمية المحلية، أما في يخص حجم العينة التي فخصصنا خمسين استبيان لفئة المنتخبين و الإداريين، أما فيما يخص المقابلة فقمنا بإجراء سبعة عشر مقابلة مع فاعلي الشأن المحلي (إطارات سامية، منتخبين، ممثلي المجتمع المدني) مابين مقابلات معمقة ومقابلات نصف موجهة.

وقد بلغ عدد الموظفين الدائمين بالجماعات المحلية محل الدراسة 304 ببلدية القديد، 550 ببلدية الجلفة، 713 بولاية الجلفة.

وبلغ عدد منتخبي المجالس الشعبية بالجماعات المحلية 15 ببلدية القديد، 43 ببلدية الجلفة، 47 بولاية الجلفة، و الجدول التالي يوضح مجتمع الدراسة وحجم العينة.

الجدول (1-IV): مجتمع الدراسة وحجم العينة

الجماعات المحلية	حجم العينة الكلي ومجتمع الدراسة	عدد الحصة
بلدية القديد	موظفين 304	10
	منتخبين 15	
بلدية الجلفة	موظفين 550	18
	منتخبين 43	
ولاية الجلفة	موظفين 713	22
	منتخبين 47	
		50

المصدر: من إعداد الطالب بناء على المعطيات المقدمة من طرف مصالح الموارد البشرية للجماعات المحلية محل الدراسة

تجدر الإشارة أن عدد الموظفين الذي يشتغلون في الجماعات المحلية محل الدراسة ينتمون إلى مختلف الرتب الإدارية، لكن بما أن دراستنا تستهدف طبقة الإطارات السامية الذي يبلغ عددهم ببلدية الجلفة 14 (متصرف إقليمي مستشار 4، متصرف إقليمي رئيسي 10)، وبلدية القديد 8 (متصرف إقليمي مستشار 1، متصرف إقليمي رئيسي 7)، وبولاية الجلفة 56 (متصرف مستشار، متصرف إقليمي رئيسي 49)، فقد حاولنا قدر الإمكان توجيه الاستبيان لهم.

المطلب الثاني: تقديم حالات الدراسة، تقديم وتحليل ومناقشة نتائج الدراسة.

بعد التطرق للمنهجية التي سوف نستخدمها لإجراء دراستنا الميدانية، نخصص هذا المطلب لتقديم الجماعات المحلية محل الدراسة، وكذا نتائج دراستنا بالإضافة إلى تحليلها ومناقشتها، وفي الأخير سنقوم بربط نتائج دراستنا الميدانية بتساؤلات بحثنا التي صغناها في مقدمته العامة في محاولة للإجابة عنها.

1- التعريف بحالات الدراسة:

1-1- تقديم بلدية القديد

تقع بلدية القديد غرب ولاية الجلفة على بعد 70 كلم وجنوب الجزائر العاصمة حوالي 316 كلم، تحدها شمالا وشرقا بلدية الزعفران وجنوبا بلديتا الشارف (الدائرة التابعة لها) و الإدريسية وغربا ولاية تيارت، تعد منطقة رعوية، دخلت في التقسيم الإداري سنة 1984، ويعود أصل تسمية البلدية إلى كلمة باللغة العربية الفصحى وتعني اللحم المجفف بالطريقة التقليدية لحفظه.

وتشتهر المنطقة بتربية الغنم و بعض الأنشطة ذات الطابع الفلاحي، وتعد من البلديات التي تشتهر بحضور المواطنين في مداوالات المجلس الشعبي البلدي.

1-2- تقديم بلدية الجلفة:

تعتبر بلدية الجلفة أكبر بلديات ولاية الجلفة، يبعد مقرها 300 كلم عن العاصمة تحدها شمالا بلدية عين معبد، وشرقا بلديتا سيدي بايزيد ودار الشيوخ، وجنوبا بلديتي زكار وعين الإبل وكذا بلدية مجبارة.

بها أكثر من 240.000 ألف ساكن بها، تتميز بنشاط كبير للجمعيات الشبابية ومنظمات المجتمع المدني التي تنظم عدة ملتقيات وتظاهرات بمساعدة مسؤولي البلدية، وتعود أصل تسميتها إلى كلمة باللغة العربية الفصحى وهي الجلف وتعني الأرض القاسية التي تتميز بها المنطقة.

1-3- تقديم ولاية الجلفة

تقع ولاية الجلفة في وسط الجزائر، ويبعد مقرها عن العاصمة ب 300 كلم، يحدها شمالا ولاية المدية وشرقا ولاية المسيلة، ومن الشمال الغربي ولاية تسمسليت من الجنوب الشرقي ولاية بسكرة، وولاية ورقلة من الجنوب ولاية غرداية من الجنوب الغربي ولاية الأغواط من الغرب ولاية تيارت، قسمت ولاية الجلفة بمقتضى التقسيم الإداري عام 1974 تضم 12 دائرة و36 بلدية، تتمتع الجلفة بمساحة تقدر ب66415 كلم² وتمثل 2,79% من المساحة الإجمالية للجزائر، يزيد عدد سكانها عن 1.223.000 نسمة¹.

2- عرض نتائج الدراسة (الاستبيان):

¹ التعريف بولاية الجلفة متوفر على موقع جامعة زيان عاشور على الرابط http://www.univ-djelfa.dz/ar/?page_id=64

تاريخ الإطلاع 2021/09/17 على الساعة 23:49.

تم توزيع 50 استبيان على فاعلي الجماعات المحلية محل الدراسة مابين منتخب وإطار سامي وزع عليهم يدا بيد وذلك للتأكد من الحصول على إجابات دقيقة وصادقة لأسئلة الاستبيان، حيث تم جمع 47 استبيان مقبول وجاهز للتحليل، أي بنسبة استجابة مقدرة بـ 94% وهي نسبة مقبولة ومعتمدة في الدراسات العلمية في العلوم الإدارية حسب ما تأكده أوما سيكاران.

2-1- الخصائص الديمغرافية للعينة المدروسة:

الجدول (2-IV): توزيع أفراد العينة حسب الخصائص الديمغرافية

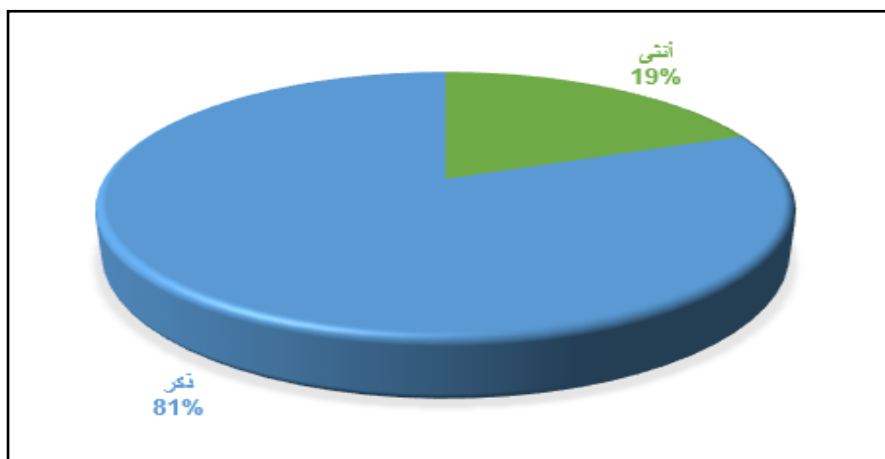
المتغير	الفئات	التكرار	النسبة المئوية %
الجنس	ذكر	38	81
	أنثى	09	19
السن	من 18 سنة إلى 25 سنة	0	0
	من 26 إلى 33 سنة	6	13
	من 34 سنة إلى 41 سنة	19	40
	أكبر من 41 سنة	22	47
المستوى الدراسي	ابتدائي	0	0
	متوسط	1	2
	ثانوي	13	28
	جامعي	23	49

دراسات عليا	10	21
-------------	----	----

المصدر : من إعداد الباحث بالاعتماد على مخرجات برنامج SPSS

أ. توزيع العينة حسب الجنس:

الشكل (1-IV): التمثيل البياني لتوزيع العينة حسب الجنس

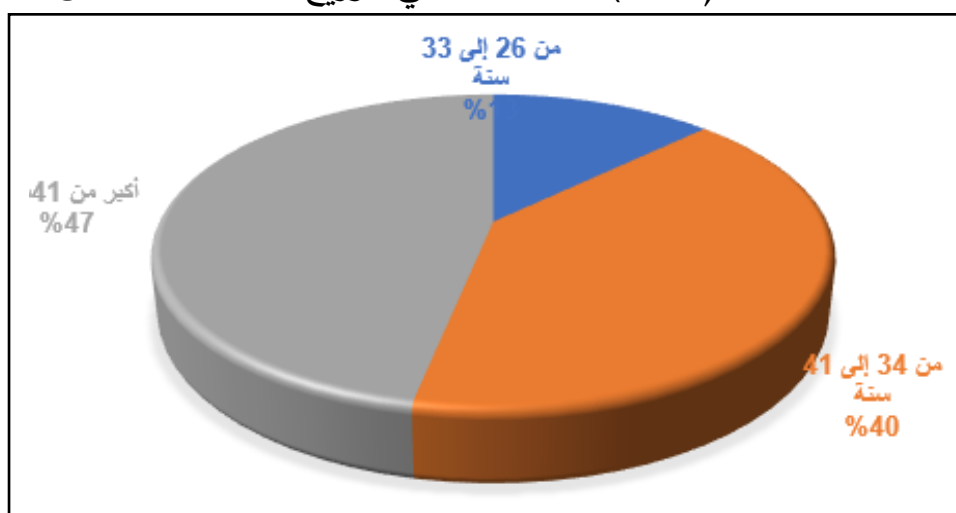


المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على مخرجات برنامج Excel

شملت الدراسة عينة مكونة من 47 فرد من إطارات ومنتخبي الجماعات المحلية محل الدراسة، موزعة على كلا الجنسين ذكور و إناث حيث نجد من بين 47 الذين تم استجوابهم مايقارب 81% ذكور في حين البقية إناث بنسبة 19% وهو ما يوضحه الشكل رقم (1-IV)، وهذا راجع لثقافة المنطقة و التي لا تشجع المرأة على العمل في الإدارة، وكذلك عدد المنتخبين من الإناث جد محدود، مع العلم أن برنامج كابدال يسعى إلى تشجيع انخراط الشباب و المرأة في تسيير الشأن المحلي كفاعلين محليين.

ب. توزيع عينة الدراسة حسب السن:

الشكل (2-IV): التمثيل البياني لتوزيع العينة حسب السن



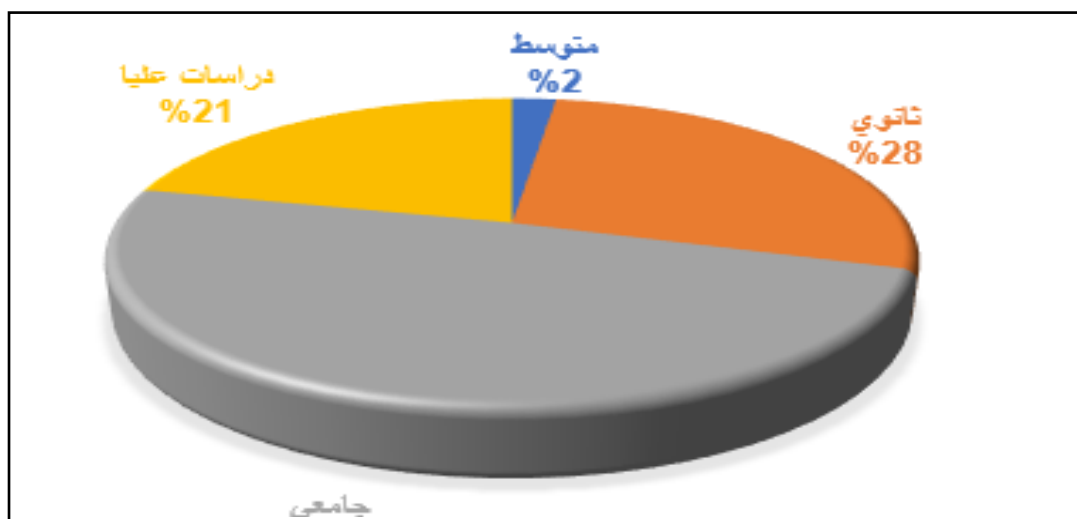
المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على مخرجات برنامج Excel

من خلال الشكل رقم (2-IV) يتضح أن الدراسات شملت فئات عمرية مختلفة حيث نجد من 47 الذين شملتهم الدراسة يوجد ما نسبته 47% ينتمون للفئة العمرية مابين أكثر من 41 سنة وتمثل هذه الفئة الأغلبية في العينة التي تم استهدافها، وبعدها نجد ممن سنهم مابين 34 سنة إلى 41 سنة بنسبة 40% ثم الفئة العمرية من 26 إلى 33 سنة والتي تمثل الأقلية بنسبة 13%، وهما ما يوحي بأن نسبة الشباب جد معتبرة داخل الإدارة سواء من الإداريين أو من المنتخبين، كما أن برنامج كابدال يسعى إلى تحقيق انخراط أكبر للشباب في تسيير الشأن المحلي، بالإضافة إلى ذلك قانون الانتخابات الجديد والمتمثل في الأمر 01-21، و الذي أتى بإجراءات جديدة لتشجيع دخول الشباب في الحياة السياسية، حيث تمثل الانتخابات المحلية 27 نوفمبر 2021 أول انتخابات محلية في ظل الأمر 01-21.

تماشيا مع أحكام الدستور الجزائري وطبقا لما تضمنته ديباجته بخصوص ترقية دور الشباب الجزائري في الحياة السياسية وبناء مؤسسات الدولة. نصت المادة 176 من الأمر 01-21 "يتعين على القوائم المتقدمة للانتخابات، تحت طائل رفض القائمة، مراعاة مبدأ المناصفة بين النساء و الرجال، وأن تخصص، على الأقل، (نصف 1/2) الترشيحات للمرشحين الذين تقل أعمارهم عن 40 سنة، وأن تكون لثلث (1/3) مترشيحي القائمة على الأقل مستوى تعليمي جامعي".

ت.توزيع عينة الدراسة حسب المستوى الدراسي:

الشكل (3-IV): التمثيل البياني لتوزيع عينة الدراسة حسب المستوى الدراسي



المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على مخرجات برنامج Excel

تتكون العينة المدروسة من أربع مستويات دراسية أقلها مستوى متوسط في حين لا يوجد من ضمنها من هم ذو مستوى ابتدائي ، مما يبين أنه لا يجب ضمن المنتخبين المستجوبين من له مستوى أقل من الثانوي، لأن الموظفين كلهم لديهم مستوى ثانوي فما فوق، ، كما يوضح الشكل رقم (3-IV) أن عدد جد معتبر من الموظفين و المنتخبين الذين شملتهم الدراسة ذو مستوى جامعي بنسبة 49% كما نجد ممن لهم دراسات عليا يمثلون 21% من العينة المدروسة، أما من لهم مستوى الثانوي فبلغت نسبتهم 28% من العينة المدروسة و أخير ما نسبته 2% ذو مستوى متوسط، وهذا ما يشير إلى تراجع ملموس لظاهرة وجود منتخبين دون مستوى دراسي، وهذا يمثل مؤشر إيجابي خاصة وان الجماعات المحلية وخاصة البلديات تدخل مرحلة جديدة تتمتع فيها باستقلالية أكبر وبمسؤوليات أوسع، وهما تبينه عدة مواد في مشروع قانون البلدية (نتطرق له في نهاية الفصل).

2-2- عرض نتائج الاستبيان (التحليل و المناقشة):

بعد التطرق للخصائص الديمغرافية للعينة المدروسة، سنقوم عرض نتائج الاستبيان من خلال جمع البيانات التي تمثل إجابات العينة المدروسة، من خلال الاستعانة ببرنامج spss حيث سيتم تحليل نتائج الاستبيان عبر عرضها عبر أبعادها الخمسة التي اخترناها، وقد تم استخدام مقياس ليكرت (LIKERT) الخماسي (معارض بشدة، معارض، محايد، موافق، موافق بشدة)، وقبل الشروع في التحليل نقوم بحساب المتوسط الحسابي للأوزان كمايلي:

- تم حساب المدى: $4=1-5$

- حساب طول الفئة: من خلال تقسيم المدى على عدد الفئات: $0,8=5\div4$ بعد ذلك نقوم بإضافة القيمة إلى العدد 1 فتكون الفئة الأولى لقيم المتوسط الحسابي: من 1 إلى 1,8 تمثل إجابة معارض بشدة وهكذا والجدول التالي يوضح وظيفة هذه القيمة في مقياس ليكرت الخماسي

الجدول (3-IV): المتوسط الحسابي للأوزان و الإتجاه الموافق له

الدرجة	المتوسط الحسابي للأوزان	الاتجاه (التفسير)
1	من 1 إلى 1,79	معارض بشدة

2	من 1,80 إلى 2,59	معارض
3	2,60 إلى 3,39	محايد
4	3,40 إلى 4,19	موافق
5	4,20 إلى 5	موافق بشدة

المصدر: من إعداد الباحث

كما قمنا باختبار صدق الاتساق الداخلي (ملحق 04) لتأكد من أن العبارات فعلا تقيس ما وضعت لقياسه، وتخلصنا إلى أن كل العبارات مرتبطة بمحاور الدراسة الخاصة بها، وهو ما يوضحه مستوى الدلالة حيث يساوي 0,000 في كل العبارات وهو أقل من 0,05 مما يدل على أن هذه العبارات لها علاقة مع محاورها وتقيس ما وضعت لقياسه.

الجدول (4-IV): استجابة عينة الدراسة حول بعد الخاص بالشفافية والمشاركة

الترتيب	درجة التبني	الإنفاق	المتوسط	موافق بشدة	موافق	محايد	معارض	معارض بشدة	التكرار	الإختيار	العبارة
5	محايد	1.2	3.1	4	21	7	8	7	تكرار		يتم إشراك المواطنين وممثليهم في تسيير شؤون بلديتهم (ولايتهم)
		5	5	8	45	15	17	15	%		
6	محايد	1.2	3.0	2	22	7	8	8	تكرار		يتم إعداد المخططات البلدية للتنمية بإشراك المواطنين ومنظمة المجتمع المدني و الجمعيات و الأخذ بأرائهم
		3	4	4	47	15	17	17	%		
3	محايد	1.3	3.3	9	18	8	5	7	تكرار		يتسم التسيير في البلدية (الولاية) بالشفافية
		2	6	19	38	17	11	15	%		
4	محايد	1.1	3.3	5	22	6	10	4	تكرار		تحرص البلدية (الولاية) على ترشيد نفقاتها ويسمح نظام التسيير الحالي بذلك
		7		11	47	13	21	8	%		
2	محايد	1.1	3.5	9	20	7	8	3	تكرار		تحرص البلدية (الولاية) على تحسين

		7	1	19	43	15	17	6	%	خدماتها المقدمة لمواطنيها
1	موافق	1.1	3.6	8	25	6	5	3	تكرار	تحرص البلدية (الولاية) على تطبيق
			4	17	53	13	11	6	%	قانون الجماعات المحلية
	المتوسط المرجح		3.3							
			3							

المصدر: من إنجاز الباحث بالاعتماد على مخرجات برنامج SPSS

يبين الجدول رقم (4-IV) أن العينة المستهدفة في أغلب آرائها حول العبارات التي تضمنها المحور أو البعد الخاص بالشفافية والمشاركة استقرت حول الاختيار محايد وهو ما يبينه الجدول من خلال الوسط الحسابي لسلم ريكتر حيث قسمت الأوزان إلى 5 من معارض بشدة إلى غاية موافق بشدة (معارض بشدة 1، معارض 2، محايد 3، موافق 4، موافق بشدة 5)، ونستنتج أن العينة المدروسة اتخذت موقف الحياد حول هذا البعد، وهو ما يبينه المتوسط المرجح والذي يساوي 3.33 حيث تنتمي هذه القيمة إلى المجال من 2.6 إلى 3.39 وهو المجال المقابل للوزن 3 أي محايد.

وتجدر الإشارة أن القوانين الحالية تشير إلى ضرورة إشراك المواطنين (قانون البلدية 10-11) وضرورة اتسام التسيير المحلي بالشفافية، غير إن القوانين الحالية لا تطرح الآليات التي تركز المبدأين السابقين لأن وضعها الآليات بالقانون يلزم الجماعات المحلية بتفعيلها حيث يرى ما نسبته 53% من المستجوبين على حرص الجماعات المحلية على تطبيق قانونها، كما تجدر الإشارة إلى أن إحدى البلديات محل الدراسة (بلدية القديد) لديها ثقافة حضور ممثلين المواطنين في دورات المجلس الشعبي البلدي، وهو لمسناه ميدانيا.

الجدول (5-IV): استجابة عينة الدراسة حول بعد الخاص باللامركزية

الإختيار	النسب المئوية	التكرارات	معارض بشدة	معارض	محايد	موافق	موافق بشدة	المتوسط	الانحراف	درجة التنبؤ	الترتيب
العبارة											

3	مجايد	1.2	3.1	3	23	3	12	6	تكرار	تتوفر البلدية (الولاية) على الإستقلالية اللازمة لتقوم بتنفيذ وإعداد مخططاتها التنموية.
		3	1	6	49	6	26	13	%	
2	مجايد	1.1	3.1	4	20	5	14	4	تكرار	القوانين الحالية تسمح للبلدية(الولاية) بتوفير الخدمات الضرورية لمواطنيها.
		9	3	8	43	11	30	8	%	
4	مجايد	1.2	3.0	4	20	3	13	7	تكرار	البلدية لديها من الإمكانيات المادية و المالية مايمكنها من أداء مهامها.
		9	2	8	43	6	28	15	%	
1	موافق	1.1	3.6	11	20	8	4	4	تكرار	البلدية لديها ما من الكفاءات لتؤدي مهامها ولما لا مهام أوسع من المهام الحالية.
		8	4	24	43	17	8	8	%	
	مجايد		3.2	المتوسط المرجح						
			2							

المصدر: من إنجاز الباحث بالاعتماد على مخرجات برنامج SPSS

الجدول رقم (IV-5) يشير أن العينة المستهدفة في أغلب آرائها حول العبارات التي تضمنها المحور أو البعد الخاص باللامركزية استقرت حول الاختيار محايد وهو ما يبينه الجدول من خلال الوسط الحسابي لسلم ريكتر حيث قسمت الأوزان إلى 5 من معارض بشدة إلى غاية موافق بشدة (معارض بشدة 1، معارض 2، محايد 3، موافق 4، موافق بشدة 5)، ونستنتج أن العينة المدروسة اتخذت موقف الحياد حول هذا البعد وهو ما يبينه المتوسط المرجح والذي يساوي 3.22 حيث تنتمي هذه القيمة إلى المجال من 2.6 إلى 3.39 وهو المجال المقابل للوزن 3 أي محايد، وبالتالي يمكن استنتاج أن المستجيبين يرون أن اللامركزية غير مكرسة بالنحو المأمول بالجماعات المحلية محل الدراسة، كما يمكن ملاحظة أن 43% من المستجيبين يرون أن الجماعات المحلية تتوفر على الإمكانيات المادية والمالية التي تمكنها من أداء مهامها، كذلك نسبة 43% من المستجيبين يرون أن الجماعات المحلية لديها من الكفاءات و الكوادر البشرية ما يمكنها من أداء مهامها الحالية ولما لا مهام أوسع.

الجدول (IV-6): استجابة عينة الدراسة حول بعد الخاص بالتخطيط الإستراتيجي

الإختيار العبرة		والنسب المئوية	التكررات	معارض بشدة	معارض	محايد	موافق	موافق بشدة	المتوسط	الإحراف	درجة التنبئ	الترتيب
للبلدية أهداف تنموية تسعى لتحقيقها على المدى المتوسط.		تكرار	5	6	12	19	5	3.2	1.1	محايد	4	
		%	11	13	25	40	11	8	5			
تقوم البلدية بتقييم إنجازاتها وأعمالها وتقدم مشاريعها التنموية.		تكرار	4	9	5	24	5	3.3	1.1	محايد	3	
		%	8	19	11	51	11	6	6			
نقص الموارد المالية يعيق المشاريع التنموية للبلدية.		تكرار	4	6	8	17	12	3.5	1.2	موافق	1	
		%	8	13	17	36	26	7	4			
المركزية الشديدة تعيق البلدية على إنجاز مشاريعها.		تكرار	6	5	10	15	11	3.4	1.3	موافق	2	
		%	13	11	21	32	23	3	1			
		المتوسط المرجح										
		3.4 1										
		موافق										

المصدر: من إنجاز الباحث بالاعتماد على مخرجات برنامج SPSS

الجدول رقم (6-IV) يشير أن العينة المستهدفة قد وافقت في أغلب آرائها حول العبارات التي تضمنها المحور أو البعد الخاص بالتخطيط الإستراتيجي استقرت حول الاختيار موافق وهو ما يبينه الجدول من خلال الوسط الحسابي لسلم ريكترت حيث قسمت الأوزان إلى 5 من معارض بشدة إلى غاية موافق بشدة (معارض بشدة 1، معارض 2، محايد 3، موافق 4، موافق بشدة 5)، ونستنتج أن العينة المدروسة اتخذت موقف الموافقة حول هذا البعد وهو ما يبينه المتوسط المرجح والذي يساوي 3.41 حيث تنتمي هذه القيمة إلى المجال من 3,40 إلى 4.19 وهو المجال المقابل للوزن 4 أي موافق، كما يشير الجدول أعلاه.

ويرى ما نسبته 36% من المستجوبين أن نقص الموارد المالية يعيق تقدم المشاريع التنموية بالجماعات المحلية، كما يرى ما نسبته 32% من المستجوبين أن المركزية الشديدة تعيق تقدم المشاريع التنموية بالجماعات المحلية، كذلك يرى ما نسبته 40% من المستجوبين أن الجماعات المحلية لديها أهداف تنموية تسعى لتحقيقها.

كما تجدر الإشارة أن القانون العضوي لقوانين المالية 18-15 الذي دخل حيز التطبيق سنة 2023 أتى بإجراءات جديدة سعياً لتكريس الإدارة بالأهداف من خلال تطبيق آلية ميزانية البرامج والأهداف لتجسيد التخطيط الإستراتيجي الذي يعتبر إحدى التقنيات الحديثة التي تستخدمه المنظمات الاقتصادية لذلك يعتبر إحدى الآليات المهمة أذا ما تم تعميم استعماله ليشمل الجماعات المحلية، كما يوضح مشروع قانون البلدية أن المجلس الشعبي البلدي ملزم بإعداد المخطط البلدي للتنمية الموافق لمدة لعهدته خلال السنة الأولى من عهده، هذا المخطط هو نتاج لمسار التخطيط الاستراتيجي متعدد الفواعل من أجل تنمية محلية مدمجة وشاملة ومستدامة حسب المادة 202 من مشروع قانون البلدية، كما أن مشروع كابدال وضع آليات لتجسيد التخطيط الإستراتيجي وهي التشخيص الاقليمي والمخطط البلدي للتنمية "للجيل الجديد".

الجدول (7-IV): استجابة عينة الدراسة حول بعد الخاص بالموارد البشري

الإختيار العبارة	النسب المئوية	التكرارات	معارض بشدة	معارض	محايد	موافق	موافق بشدة	المتوسط	الانحراف	درجة التنبؤ	الترتيب
تتوفر البلدية على كفاءات إدارية قادرة على تحمل مسؤوليات أكبر للبلدية.	تكرار	3	2	4	9	29	9	3.83	1.0	موافق	1
	%	6	4	9	62	19			1		
تقوم السلطات العليا بضمان تكوين نوعي للمنتخبين والموظفين.	تكرار	6	4	8	27	2	2	3.32	1.1	محايد	2
	%	13	9	17	57	4			2		
المنتخبين لديهم من الكفاءة والخبرة ما يمكنهم من ضمان تسيير حسن للبلدية.	تكرار	10	10	10	14	2	2	2.74	1.2	محايد	3
	%	21	21	24	30	4			2		
المتوسط المرجح											
								3.3			

المصدر: من إنجاز الباحث بالإعتماد على مخرجات برنامج SPSS

يبين الجدول رقم (7-IV) أن العينة المستهدفة في أغلب أرائها حول العبارات التي تضمنها المحور أو البعد الخاص بالموارد البشري استقرت حول الاختيار محايد وهو ما يبينه الجدول من خلال الوسط الحسابي لسلم ريكترت حيث قسمت الأوزان إلى 5 من معارض بشدة إلى غاية موافق بشدة (معارض بشدة 1، معارض 2، محايد 3، موافق 4، موافق بشدة 5)، ونستنتج أن العينة المدروسة اتخذت موقف الحياد حول هذا البعد وهو ما يبينه المتوسط المرجح والذي يساوي 3.3، حيث تنتمي هذه القيمة إلى المجال من 2.6 إلى 3.39 وهو المجال المقابل للوزن 3 أي محايد.

كما يرى ما نسبته 62% من المستجيبين أن الجماعات المحلية لديها من الكفاءات الإدارية مما يجعلها قادرة على تحمل مسؤوليات أكبر وصلاحيات أوسع مما تقوم به حاليا، كذلك يرى ما نسبته 57% من المستجيبين أن السلطات العليا تضمن تكوين نوعي للمنتخبين و الموظفين، خاصة أن وزارة الداخلية

وضعت عدة مراكز وطنية لتكوين مستخدمي الجماعات المحلية وتحسين مستوياتهم وتجديد معلوماتهم كمركز الجلفة الذي تم افتتاحه سنة 2019.

الجدول (8-IV): استجابة عينة الدراسة حول بعد الخاص المشاريع التنموية

الإختبار العبارة		النسب المئوية	التكرارات	معارض بشدة	معارض	محايد	موافق	موافق بشدة	المتوسط	الإنحراف	درجة التنبئ	الترتيب	
تقوم البلدية بعرض حصيلة سنوية لمشاريعها التنموية أمام المواطنين.		تكرار	1	8	7	14	7	2.9	1.4	2	محايد	3	
		%	2	17	15	30	15	6					
تقوم البلدية باختيار المشاريع التنموية ذات الأولوية للمواطنين بإشراك الجمعيات و المجتمع المدني.		تكرار	9	6	8	19	5	3.1	1.3	2	محايد	2	
		%	1	13	17	40	11	1					
الجمعيات و المجتمع المدني حاضرين في مناقشة المواضيع التي تهم المواطنين.		تكرار	1	5	11	17	3	2.9	1.2	9	محايد	4	
		%	2	11	24	36	7	1					
الشراكة سواءا مع القطاع الخاص أو مع بلديات أخرى تساهم في إنجاز المشاريع التنموية.		تكرار	7	3	9	20	8	3.4	1.2	8	موافق	1	
		%	15	6	19	43	17						
		المتوسط المرجح								3.1		م	

المصدر: من إنجاز الباحث بالإعتماد على مخرجات برنامج SPSS

الجدول رقم (8-IV) يشير أن العينة المستهدفة في أغلب أرائها حول العبارات التي تضمنها المحور أو البعد الخاص بالمشاريع التنموية استقرت حول الاختيار محايد وهو ما يبينه الجدول من خلال الوسط الحسابي لسلم ريكترت حيث قسمت الأوزان إلى 5 من معارض بشدة إلى غاية موافق بشدة (معارض بشدة 1، معارض 2، محايد 3، موافق 4، موافق بشدة 5)، ونستنتج أن العينة المدروسة اتخذت موقف الحياد حول هذا البعد وهو ما يبينه المتوسط المرجح والذي يساوي 3.1 حيث تنتمي هذه القيمة إلى المجال من 2.6 إلى 3.39 وهو المجال المقابل للوزن 3 أي محايد.

كما يرى ما نسبته 30% من المستجيبين أن الجماعات المحلية تقوم بعرض حصيلة سنوية لمشاريعها أمام المواطنين، حيث يشير القانون 10-11 المتعلق بالبلدية في مادته 11 لذلك حيث نصت "...يمكن للمجلس الشعبي البلدي تقديم عرض عن نشاطه السنوي أمام المواطنين"، صيغة هذه العبارة الأخير "يمكن" مما يوحي أن المجلس الشعبي البلدي غير ملزم بعرض الحصيلة السنوية لنشاطاته أمام المواطنين، مما جعل المجالس الشعبية لا تقوم بذلك، كما نص القانون 07-12 المتعلق بالولاية في مادته 109 على قيام الولاية بنفس الإجراء بصيغة مباشرة أكثر حيث نصت "يقدم الوالي أمام المجلس الشعبي الولائي بيانا سنويا حول نشاطات الولاية يتبع بمناقشة. كما تجدر الإشارة أن المجلس الشعبي الولائي خلال دور مارس 2022 التي حضرناها كان ضمن جدول أعمالها مناقشة حصيلة نشاطات الولاية.

كما كانت إجابة المستجيبين حول مساهمة الجمعيات و منظمات المجتمع المدني في مداولات المجالس الشعبية البلدية و الولائية متباينة، رغم طرح الدستور الجزائري لمصطلح الديمقراطية التشاركية، وكذا إدخال قانون الجماعات المحلية لمبدأ المشاركة، بيد أنه لا يضع آليات المشاركة الفعالة للفاعلين المحليين وخاصة المواطنين.

3-2-1- حساب الصدق والثبات لمحاور الدراسة

لقياس مدى ثبات أداة الدراسة (الاستبيان) استخدمنا معادلة ألفا كرونباخ للتأكد من ثبات أداة الدراسة والجدول التالي يوضح معاملات ثبات أداة الدراسة

الجدول (9-IV): معامل ألفا كرونباخ لقياس ثبات أداة الدراسة

عدد العبارات	معامل الثبات	معامل الصدق
21	0.941	0.97

المصدر: من إعداد الطالب بالاعتماد على مخرجات برنامج SPSS

يتضح من خلال الجدول أعلاه أن قيمة ألفا كرونباخ تقدر ب 0.941 أي 94.1% وهي نسبة تفوق 62 % أي أكبر من 0.62 (القيمة المتفق عليها لقبول قيمة ألفا كرونباخ)، إذن تعتبر هذه القيمة المقدرة بـ 0.941 دالة على استقرار المقياس وعدم تناقضه مع نفسه وأنه يعطي نفس النتائج بنسبة 79.2% إذا أعيد تطبيقه على نفس العينة.

أما معامل الصدق فيتمثل في حساب جذر معامل الثبات حيث وجدنا أن معامل الصدق يساوي 0.97 وهي قيمة يمكن الاعتماد عليها حيث تؤكد أن المقياس يقيس ما وضع لقياسه.

بعد أن قمنا بعرض نتائج الاستبيان و التي وجدنا من خلالها الآراء متباينة حول بعض أبعاد التسيير العمومي الجديد التي قمنا باختبارها، حيث لزم الكثير المستجيبين الحياد في كثير من الإجابات وهو ما بينته مخرجات برنامج spss، لذا نقوم بتحليل نتائج المقابلة للحصول على بيانات أعمق من التي تحصل عليها من تقنية الاستبيان.

4- عرض نتائج المقابلة

4-1- تحضير المقابلة

تعتبر المقابلة تقنية جمع معطيات تحتاج ضبط وتحضير محكم قبل البدء فيها بالنظر إلى طبيعتها وطبيعة المنظمة التي نحن بصدد دراستها (الجماعات المحلية)، لذلك ضبطنا دليل مقابلة وقمنا بتبسيط الأسئلة للحصول على المعلومات اللازمة للإجابة على إشكالية بحثنا.

4-2- حجم العينة والوقت والمكان

عينة بحثنا مكونة من إطارات البلديات (الجلفة و القديد) و الولاية (الجلفة)، سنقوم بطرح أسئلة عليهم حول واقع التسيير في بلديتهم (ولايتهم) ومستوى التنمية بها و العوائق التنظيمية التي تعترض مسار التنمية المحلية، ومدى استجابة التسيير في بلديتهم إلى معايير الحوكمة، وبالضبط للشفافية والمشاركة باعتبارهم من المبادئ المنصوص عليها في قوانين الجماعات المحلية، في هذا الإطار ركزنا كذلك على واقع تكوين موظفي الجماعات المحلية وإطاراتها، وخاصة أن ولاية الجلفة تحتوي على مركز لتكوين مستخدمي الجماعات المحلية، بالإضافة إلى ذلك تم اختيار إحدى بلديات الجلفة (بلدية مسعد) لتكون إحدى البلديات النموذجية التي استفاد إطاراتها وجمعياتها من ورشات تكوينية لدعم الحوكمة.

للحصول على المعطيات الأكثر ملائمة للإجابة على إشكالية فعالية الشأن العمومي قمنا باختيار إطارات البلدية و الولاية الذين لهم صلة وثيقة بعملية اتخاذ القرار المحلي وهم:

البلدية:

- رئيس المجلس الشعبي البلدي (مقابلة معمقة)؛

- الأمين العام (مقابلة معمقة)؛

-أحد أعيان البلدية (مقابلة معمقة)؛

- ممثلي المجتمع المدني (مقابلة نصف موجهة).

الولاية:

- رئيس المجلس الشعبي الولائي (مقابلة معمقة)؛

- مدير الإدارة المحلية (مقابلة معمقة)؛

- رئيس المجلس العلمي والمفتي العام للولاية (مقابلة معمقة)؛

- الأمين العام (مقابلة معمقة)؛

- ممثلي المجتمع المدني (مقابلة نصف موجهة).

فيما يخص مدة المقابلة، كل مقابلة دامت ما بين 45 إلى 90د، دليل المقابلات كما أشرنا إليه نصف موجه وقد تم اختيار هذا النوع لأنه يعطي حرية للمحاورين مع تدخلنا لتجنب خروج المحاور عن سياق دراستنا وإعطاء ديناميكية للمقابلة.

4-3- تحليل ومناقشة نتائج المقابلة:

بعد جمع البيانات المتحصل عليها من المقابلة وتحليلها يدويا، توصلنا إلى النتائج التالية:

- من بين النقاط المشتركة التي أشار إليها المستجوبون أن الجماعات المحلية لديها من الكفاءات البشرية ما يمكنها من أداء مهام أكبر من المهام الحالية، خاصة وأن من المنتخبين الحاليين من يملك خبرة كبيرة في عديد الميادين، وكثير منهم حاصل على شهادة جامعية مما يساهم في التسيير الحسن للجماعة المحلية، وهنا تجدر الإشارة إلى أن رئيس بلدية الجلفة حاصل على شهادة ليسانس إدارة أعمال وكان يشغل منصب نائب مدير بنك الفلاحة والتنمية الريفية، وكذا رئيس بلدية القديد و الذي كان يشغل منصب مدير مستشفى بلدية القديد، بالإضافة للأمين العام لبلدية القديد و الذي يشغل هذا المنصب منذ أكثر من 25 سنة، ولذلك من الضروري توفير الأدوات القانونية اللازمة التي تمكن الجماعات المحلية من الإضطلاع بمهام أوسع، خاصة البلديات التي تبقى مكبوحة القرارات من الدائرة و الذي تبرزه عديد القرارات التي تحتاج تأطير الدائرة للموافقة على تنفيذها، حيث شدد المستجوبون أن الوصائية المشددة التي تطبق حاليا تكبح التنمية المحلية وتعرقل أداء الجماعات المحلية، خاصة الوصائية التي تطبق من الولاية على البلدية.

- من بين النقاط التي أكثر عليها المستجوبون هي العجز المالي التي تعاني منه الجماعات المحلية بالأخص البلديات، و الذي يحول دون تحقيق التنمية المحلية المنشودة لذا يجب توفير مداخل إضافية للبلديات من خلال التسريع بسن قانون الجباية المحلية وتعديل قانون الصفقات العمومية، بالإضافة إلى ضرورة حسن إستغلال ممتلكات البلدية وتثمينها وتحيين كراء المحلات، وكذا إنشاء مشاريع مدرة للمداخل كالمسابح والمذابح البلدية؛

- أشار المستجوبون على أهمية الشفافية والمشاركة في النشاط العمومي المحلي، وذلك يتطلب وضع ممثلين شرعيين للمجتمع المدني وتطهيره، وكذا الجمعيات يجب أن تكون مهيكلة وتنشط في الميدان، كل هذه العوامل تساهم في اختيار المشاريع ذات الأولوية للمواطنين، علما أن المستجوبين أشاروا إلى مشاركة المواطنين و ممثلهم في المداولات لكن مشاركة تقتصر على الحضور فقط دون أن يكون لهم حق المشاركة في النقاش مع المنتخبين المحليين أو إضافة نقطة بجدول أعمال دورات المجالس الشعبية، لذا أشار المستجوبين إلى ضرورة وضع آليات تسمح بتفعيل مشاركة المواطنين و المجتمع المدني داخل دورات المجالس الشعبية للجماعات المحلية؛

- أجمع المستجوبون على أهمية التكوين ودوره في تحسين أداء منتخب و موظفي الجماعات المحلية، حيث أشاروا على تلقيهم تكويني سواء من طرف المركز الوطني لتكوين مستخدمي الجماعات المحلية بالجلفة وثنوا ذلك، وكذا برنامج الأمم المتحدة الإنمائي كرئيس بليدة الجلفة الذي تلقى تكوين في إدارة المخاطر من قبل مفوضية الاتحاد الأوروبي بالجزائر.

- تأخر المشاريع راجع إلى سوء اختيار شركات المقاوله والذي يمكن إرجاعه إلى المحاباة التي كانت تطبق سابقا، وغياب الشفافية وعدم نشر الصفقات العمومية بصورة واسعة عبر طرق النشر المختلفة، رغم ذلك أشار أحد المستجوبين إلى وجود آلية اللجنة التقنية للبلدية التي تقوم بمتابعة المشاريع التي في طور الإنجاز بالتعاون مع الإطارات التقنية للمصالح غير الممركزة للدولة (مديرية التربية، مديرية الصناعة، مديرية الأشغال العمومية...).

- مداخل البلدية جد محدودة ولا تكفي سوى لتغطية جزء من النفقات كأجور العمال، لذلك يتم اللجوء الى الصندوق المشترك لتمويل الجماعات المحلية لتغطية العجز، أو تلجأ للمخطط البلدي للتنمية لإنجاز

مشاريع، والذي يتم مناقشته و تقريره على مستوى الدائرة والولاية، لذا من الضروري إشراك البلدية في اللجان التي تدرس و تناقش المخططات البلدية للتنمية، وكذا اللجنة التقنية للدائرة لأن البلدية هي أقرب للسكان وتعرف الاحتياجات ذات الأولوية بالنسبة لهم؛

- القانون العضوي لقوانين المالية سيعطي دفع كبير ونفس جديد في سبيل تنفيذ السياسات العمومية من خلال آلية ميزانية البرامج، وتجدر الإشارة أن الولاية بصدد التحضير للانخراط في النمط الجديد الذي ارساه القانون 15-18 حسب ما أشار إليه أحد إطارات الولاية و الذي يؤدي بالإدارة إلى تطبيق مبادئ جديدة في الإدارة عوض النمط السابق كالمسؤولية، والشفافية والأداء والاستقرار، غير أن هذا القانون غير موجه لإصلاح ميزانية البلدية.

- قانون الصفقات العمومية لا يساعد البلديات الكبيرة التي لديها حجم الطلب على الخدمات العمومية والمرافق العمومية أكبر من عرضها لهاته الأخيرة لذلك من الضروري إعادة النظر في البند الخاص بالحد الأقصى للصفقات التي يمكن للبلدية أن تقوم به (20 مليار سنتيم).

-أشار المستجوبون على ضرورة وضع آليات لتكريس مبدأ مشاركة المواطنين و ممثليهم في تسيير الشأن المحلي لأن مشاركتهم في دورات المجالس الشعبية يقتصر على الحضور فقط دون أن يكون لديهم حق التدخل أثناء الجلسات و المشاركة بها.

4-4- الإجابة على الإشكالية الرئيسية للدراسة والفرضيات الفرعية من خلال نتائج الدراسة الميدانية:

حسب الدراسة الميدانية على مستوى الجماعات المحلية محل الدراسة وبعد إجراء تقاطع بين نتائج الاستبيان و المقابلة، وكذلك بعد فحصنا للجوانب التشريعية يمكن الإجابة على الإشكالية الرئيسية للدراسة و تساؤلاتها الفرعية على النحو التالي:

القوانين الحالية التي تدار بها الجماعات المحلية لا تسمح بتحقيق التنمية المحلية بالنحو المأمول كون اللامركزية غير مكرسة فعليا بالنظر للوصاية المشددة على الجماعات المحلية خاصة تلك المفروضة من

الولاية على البلدية، مما يشير إلى أن النمط الحالي التي تدار به الإدارة المحلية لا يوفر لها الأدوات والآليات التي تركز المشاركة والشفافية، وهما ما يؤكد صحة الفرضية الأولى.

يمكن أن يساهم التسيير العمومي الجديد بدرجة معتبرة في حوكمة القرارات على المستوى المحلي من خلال ما يوفره من مزايا كضرورة اتسام التسيير العمومي المحلي بالشفافية وكذا ضرورة انفتاحه على آراء و توصيات الفاعلين المحليين (الجمعيات، المواطنين، المجتمع المدني، القطاع الخاص)، بالإضافة إلى أن النمط الجديد للتسيير العمومي يمكن أن يساهم بترشيد النفقات من خلال ذات الآلية وهي الشفافية وكذا المشاركة التي تساعد الإدارة المحلية على توفير المرافق العمومية ذات الأولوية بالنسبة لمواطنيها، و هو ما يؤكد صحة الفرضية الثانية.

من خلال دراستنا الميدانية وحسب آراء الموظفين والمنتخبين في الجماعات المحلية محل الدراسة، الجماعات المحلية لديها منتخبين وإطارات لديهم من الخبرة والمعرفة و المهارة ما يمكنهم من الاضطلاع من مهام أوسع، لكن معدل التأطير بالجماعات المحلية مازال ضعيف، وهو ما يؤكد الفرضية الثالثة نسبيا.

المقاربة الجديدة للتسيير العمومي تتطلب توفر شروط قانونية وتنظيمية يتم إرسائهم في الإدارة العمومية عموما و الإدارة المحلية خصوصا، القوانين التي تحكم الجماعات المحلية من خلال وضع آليات لرفع أداء الجماعات الإقليمية كتحسين النتائج و الميزانية التشاركية والحوكمة الإقليمية، وكذلك ضرورة التعجيل بسن قانون الشراكة العمومية الخاصة، حيث تمثل هذه الأخيرة إحدى الآليات السبعة لتجسيد التسيير العمومي الجديد، وهو ما يؤكد صحة الفرضية الرابعة.

أما في ما يخص التساؤل الرئيسي (الإشكالية) الذي قمنا بطرحه، فيمكن القول أنا الجزائر بصدد دخول مرحلة جديدة بوضع أسس جمهورية جديدة مبنية على مبادئ الحوكمة من خلال تكريس مشاركة المواطنين خاصة الشباب والمجتمع المدني في تسيير الشأن الوطني و المحلي، وكذلك دعم جماعاتها المحلية بالآليات التي تمكنها من الاستجابة لمطالب مواطنيها باستشارتهم (المجلس الاستشاري البلدي) وتجسيد المشاريع ذات الأولوية بالنسبة لهم (المخطط البلدي للتنمية " للجيل الجديد")، وكذا تعميق مسار اللامركزية من خلال التخفيض من الوصاية المشددة على البلديات، الأمر الذي توضحه عدة مواد في

مشروع قانون الجماعات المحلية، وكذلك الجزائر بصدد التحضير لسن قانون الشراكة العمومية الخاصة و الذي سيمثل آلية جديد لتمويل مشاريع التنمية، بالإضافة للنقاط التي ذكرناها سابقا القانون العضوي الجديد لقانون المالية 15-18 والذي دخل حيز التنفيذ سنة 2023 سيمثل اتجاه جديد في تسيير المالية العمومية من خلال توجيه الأموال العمومية نحو تحقيق أهداف السياسة العمومية، مما يسمح بترقية الفعالية في تسيير الشأن العمومي بصفة عامة، بما في ذلك ترقية الفعالية في تسيير الشأن المحلي، وهما ما يؤكد صحة الفرضية الرئيسية.

المبحث الثالث: آفاق الجماعات المحلية انطلاقا من تجارب الدول السابقة في مجال التسيير العمومي الجديد

بعد استعراضنا لأهم محطات تطور نظام الإدارة المحلية الجزائرية على مستوى البلدية والولاية، وتسلطنا الضوء على أهم الإصلاحات التي مست الإدارة المحلية الجزائرية، و بالاعتماد على نتائج الدراسة الميدانية التي قمنا بها، وكذلك على تجربة الدولتين في مجال إصلاح الإدارة المحلية من خلال المقاربة الجديدة للتسيير العمومي، سنقوم في هذا المطلب بالتطرق إلى أهم الآليات التي تسمح بإصلاح الإدارة العمومية عموما، وكذلك بترقية أداء الجماعات المحلية الجزائرية وتحقيق التنمية المحلية، وكذا سنقوم في هذا المبحث بتسليط الضوء على مشروع قانون البلدية وكذا مشروع قانون الولاية.

1- تحسين فعالية الإدارة المحلية ومردوديتها " القانون العضوي لقوانين المالية كنموذج":

وهذا يمكن أن يتأتى من خلال وضع نظام لتقييم أداء الإدارة المحلية مبني على أساس النتائج المحققة، باعتماد مبدأ الإدارة بالأهداف، عوض الاعتماد على الممارسات الكلاسيكية التي تسهر على التأكد من مدى التزام الإدارة بتطبيق القوانين واللوائح التنظيمية، وفي هذا الشأن يعتبر القانون العضوي لقوانين المالية (LA LOLF) (معمول به في فرنسا و المغرب) إحدى الآليات التي يمكن للإدارة العمومية عموما بالإضافة للإدارة المحلية تطبيقها في سبيل جعل العمل العمومي أكثر فعالية وأكثر رشادة، ويسمح كذلك بإضفاء الشفافية على العمل العمومي والمحلي وتسهيل مقروئية الميزانية، و بالتالي تحسين النتائج و تحقيق الأهداف، ويسمح هذا الإصلاح للمالية العمومية بالتركيز على النتائج عوض النموذج السابق

الذي يركز على منطق الوسائل، مما يساهم بتحقيق أكثر رقابة للفعالية وتحكم أكثر بالنفقات العمومية، وذلك من خلال تخصص الإعتمادات، واعتماد ما يصطلح عليه ميزانية البرامج مع تحقيق مبدأ شمولية الإعتمادات.

القانون العضوي لقوانين المالية بالجزائر اتجاه جديد لتحسين أداء مؤسسات القطاع العام بالجزائر جاء ليخلف القانون السابق المتمثل في القانون 17/84، حيث اتم القانون 17/84 الصادر سنة 1984 بعدة نقائص دفعت المشرع الجزائري إلى إصلاحه بقانون عضوي متعلق بقوانين المالية ليعالج الاختلالات التي كانت تحسب على القانون السابق وهو أن القانون 17/84 المتعلق بقوانين المالية لا يمنح للبرلمان أي سلطة حقيقية وصلاحيات واسعة في مجال مناقشة وإقرار الميزانية، خاصة فيما يتعلق بحرية الولوج إلى البيانات المالية و المحاسبية للميزانية، حيث ينحصر عمل البرلمان في نظرة كمية للميزانية كونه ينظر إلى حجم الإعتمادات ونسبة تطورها واستهلاكها، أما بخصوص الرقابة على الأموال فنجد أن الرقابة القبلية الممارسة من قبل المراقب المالي تعد رقابة شكلية إذ تنصب أساسا على شرعية النفقة دون التركيز عن فعاليتها و الأهداف المراد تحقيقها¹، كما يعتمد هذا القانون الجديد على مبدأ جديد وهو ميزانية الأهداف و البرامج.

البرنامج يعتبر المبدأ الأساسي للإصلاح الميزانياتي يتم عرضه بإتباع تصنيف لأعباء الميزانية حسب طبيعتها الاقتصادية (تصنيف اقتصادي)، الوظائف الأساسية للدولة (تصنيف وظيفي)، و الوحدات الإدارية (تصنيف إداري)، البرنامج يحتوي على الإعتمادات الموجهة لنشاطات وزارة ما، ويستند البرنامج على أهداف محددة ومعرفة حسب غرض المنفعة العامة، كذلك يستند إلى النتائج المنتظرة و التي تستخدم بعد ذلك لتقييم النتائج المحققة².

لقد جاء القانون العضوي 15-18 المؤرخ في 2 سبتمبر 2018 و المتعلق بقوانين المالية كنتيجة للمسار الإصلاحي الذي انتهجته الدولة الجزائرية في مجال تسيير المالية العمومية، وكذا جاء كحتمية

¹ أمين صابة، كمال بن موسى، دراسة تحليلية للقانون العضوي لقوانين المالية الجديد رقم 15-18 وأهميته في تحسين أداء القطاع العام في الجزائر، المجلة الجزائرية للعلوم الاجتماعية و الإنسانية، المجلد 08، العدد 01، 2020، ص ص 264 266.

² Ahmed SADOUDI, les principaux éléments de la reforme budgétaire en Algérie, Revue Algérienne des finances publiques, N07, 2017, p14.

قانونية احتراماً لنص المادة 141 من التعديل الدستوري سنة 2016، و التي تم التأكيد عليها في المادة 123 من دستور¹ 2020.

طبقاً لأحكام المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 20-354 المؤرخ في 30 نوفمبر 2020، يحدد التصنيف حسب النشاط المنصوص عليه في أحكام المادة 28 من القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية، وجهة أعباء ميزانية الدولة ومستوى تنفيذها، ينقسم التصنيف حسب النشاط لأعباء ميزانية الدولة كما يلي:

✓ محفظة البرنامج؛

✓ البرنامج؛

✓ البرنامج الفرعي؛

✓ النشاط؛

✓ النشاط الفرعي، عند الاقتضاء².

النشاط تقسيم للبرنامج ويعرف على أنه مجموعة متجانسة من الأعمال و/أو المشاريع التي تستلزم موارد بشرية ومالية ومادية من أجل إنتاج سلعة أو خدمة، أو من أجل وضع تدخل أو وظيفة إدارية، كل عمل أو مشروع لا يمكن إلحاقه إلا بنشاط واحد.

تهدف هيكلية الميزانية حسب البرنامج و التسيير الميزانياتي على أساس البرنامج إلى:

• تقوية العلاقة بين الميزانية و السياسات العمومية؛

• تقديم إطار لمتابعة الأداء؛

• تحسين شفافية أعمال الدولة.

و يمكن توضيح التقسيم الجديد للنفقات العمومية عبر الشكل التالي:

¹ حاج جاب الله أمال، الإطار القانوني لقوانين المالية: دراسة تحليلية للقانون العضوي 18-15، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية و السياسية، المجلد 06، نوفمبر 2021، ص 116.

² منشور رقم 002698 المؤرخ في 04 أبريل 2022 حول النشاط، تقسيم عملي للبرنامج للأمرين بالصرف لميزانية الدولة.

الشكل (4-IV): تقسيم محفظة البرنامج



لكن القانون 15-18 موجه للميزانيات القطاعية و المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، ويمس الإدارة المحلية في جانب معين فقط وهو ما تعلق بإصلاح المخططات القطاعية للتنمية لذا يمكن القول أن تعميم القانون 15-18 على كافة الإدارات العمومية بما في ذلك الإدارة المحلية يمكن أن يشكل لهذه الأخيرة آلية لترقية لفعالية التسيير بها، كون النظام السابق للميزانية لا يترجم السياسات العمومية ولا يركز على النتائج.

2- تعزيز الحوكمة كخيار إستراتيجي لترقية إدارة الجماعات المحلية:

رغم الإصلاحات التي عرفها قانون الولاية وقانون البلدية، وإشارته بصفة ضمنية إلى مصطلح الحوكمة بإلزام الولاية إلى ضرورة خضوع العملية الإدارية بها لبعض مبادئ الحوكمة وهما الشفافية والمشاركة، غير أن هذا لا يكفي إذا لم يدعم بالآليات الضرورية لتجسيده، فمثلا مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية المحلية يمكن أن يتأتى من خلال اعتماد الميزانية التشاركية كتلك المطبقة بالجماعات الإقليمية في بعض الدول المغاربية.

أما في ما يخص الشفافية فيجب العمل على ترقية الشفافية في تسيير الشأن العمومي المحلي، في هذا الإطار يمكن الإشارة إلى أن تطور تكنولوجيات الإعلام والاتصال تسمح بتسهيل إضفاء الشفافية على العمل العمومي الوطني والمحلي، بل حتى مواقع التواصل الاجتماعي تسهل على الجماعات المحلية نشر المعلومات التي تخص تسيير الشأن المحلي، في هذا الإطار يمكن الإشارة إلى أن عدة بلديات عبر الوطن تقوم بنشر المناقصات و الاستشارات وحتى مداولات مجالسها الشعبية وميزانياتها عبر مواقعها الإلكترونية كبلدية الجزائر الوسطى، كذلك أمر والي الجلفة السابق دومي الجيلالي آمري الصرف التابعين لقطاعه بضرورة تسجيل جميع العمليات سواء التوظيف أو الصفقات على مستوى أمانة الولاية والتي بدورها تقوم بنشرها على حساب صفحة الولاية على الفاييس بوك.

على المستوى الوطني كذلك قامت السلطات المركزية بإنشاء البوابة الإلكترونية للصفقات العمومية، حيث وخلال إشرافه على مراسيم افتتاحها أكد الوزير الأول وزير المالية أيمن بن عبد الرحمان أن هذه البوابة الإلكترونية ستسمح بمكافحة الرشوة وتعزيز المنافسة وتبسيط التسيير وتحقيق الاقتصاد في النفقات وتحسين جمع المعطيات حول الصفقات العمومية، كما ستولد تنافسية أكبر ومعرفة أحسن للسوق بالنسبة للمؤسسات¹، حيث تساهم هذه الآلية بتجسيد نموذج ما بعد البيروقراطية وتعتبر إحدى تطبيقات مشروع الحكومة الإلكترونية الذي تم إطلاقها سنة 2013، كما تم أيضا إطلاق البوابة الحكومية للخدمات العمومية، التي تزود المواطنين والأفراد والمؤسسات بمعلومات مفصلة عن كافة الإجراءات والخدمات العمومية والمعلومات الحكومية الإلكترونية وغير الإلكترونية (bawabatic.dz) ، بالإضافة لمنصة وسيط

¹ كلمة الوزير الأول وزير المالية أيمن بن عبد الرحمان بمناسبة افتتاحه البوابة الإلكترونية للصفقات العمومية متوفرة على الرابط:

<https://www.aps.dz/ar/economie/118698-2021-12-23-16-19-12>

تاريخ الإطلاع 2022/01/16 على الساعة 23:26.

الجمهورية وكذا منصة الشكاية التي تتحيها وزارة الداخلية و الجماعات المحلية للمواطنين غير أنها غير معروفة لدى الكثير منهم.

و بالحديث عن المواقع الإلكترونية للجماعات المحلية، فإن التقديرات تشير إلى أن 82% من بلديات الوطن تفتقر إلى هذه البوابة المعلوماتية، أما البلديات التي تمتلكها فأغلبها لا يهتم بتفعيلها وتحسينها وتضمينها الأخبار و الأنشطة البلدية التي تهم المواطن من إعلانات ومستجدات تتعلق بمجالات التنمية و الأحوال العامة للمواطنين¹.

بالإضافة إلى الشفافية من الضروري تسهيل مشاركة المواطنين في تسيير الشأن العمومي المحلي وهنا تعتبر مواقع التواصل الاجتماعي محفز على تحقيق ذلك، فبالنظر إلى تجارب الدول نجد الميزانية التشاركية إحدى ميكانيزمات تحقيق المشاركة الذي تم تطبيقه أول مرة في جنوب البرازيل عام 1989 بمدينة بورتو اليجري وانتشرت هذه الممارسة بسرعة في البرازيل وانتقلت إلى مدن أخرى في أمريكا اللاتينية وأوروبا وحتى إفريقيا كتنس و المغرب، ولا يزال الاهتمام بها قائم على المستويات الإقليمية، حيث تعتبر نهج ديمقراطي يهدف لربط المواطنين مباشرة بمسار اتخاذ القرارات المرتبطة بأولويات تخصيص كل أو جزء من الميزانية المحلية بغية تعزيز الشفافية وتشجيع المشاركة في صناعة الشؤون المحلية وتحقيق التنمية المحلية المرجوة من قبلهم².

كما أن الفواعل المحلية (المجتمع المدني و الجمعيات) لهم دور مهم في المشاركة ضمن الميزانية العامة المحلية من خلال ثلاث مراحل³:

المرحلة الأولى: إعداد الميزانية العامة: فتنظيمات المجتمع المدني يمكن أن تقوم بدور الوسيط بين المواطنين و الحكومة، كما تسهم في تقييم الاحتياجات الجماعية من أجل جمع المعلومات حول طلبات

¹ عبد العالي حاحة، شهرزاد منصرة، البلديات الإلكترونية كآلية لتحسين الخدمة العمومية المحلية، مجلة الحقوق و العلوم السياسية - جامعة عباس لغرور-خنشلة، العدد 11، جانفي 2019، ص54.

² عقون سعاد، الميزانية التشاركية: عقلانية اختيار المشاريع التنموية وفعالية تخصيص الموارد المحلية حالة أربعة بلديات تونسية، مجلة الريادة لاقتصاديات الأعمال، المجلد 07، العدد 03، جوان 2021، ص277.

³ عادل إنزارن، الميزانية التشاركية كآلية لتكريس مشاركة المواطن في صنع السياسات العامة، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، المجلد 06، العدد 01، 2019، ص438.

المواطنين وإحالتها للسلطات المسؤولة عن إعداد الميزانية، كما يمكن أن تشارك في اجتماعات تشاورية مع المسؤولين المحليين لوضع الميزانية، فعلى سبيل المثال يمكن لجمعيات مكافحة الفقر الضغط على المسؤولين لوضع ميزانيات تأخذ بعين الاعتبار هذا المتغير.

المرحلة الثانية: التحليل: وهي مرحلة مهمة لأنها تعبر عن مشاركة المجتمع المدني في عملية تحضير الميزانية، حيث يتم دراسة مضمون الميزانية في ضوء البيئة السياسية و المؤسسية وهنا تزداد أهمية المجتمع المدني في تغيير بعض وظائف الميزانية.

المرحلة الثالثة: المتابعة بعد إقرار الميزانية: قدرة المجتمع المدني على إجراء تحليلات معمقة مع السلطات المحلية و الوطنية، لضمان توافق المبالغ التي تم إنفاقها مع احتياجات المستفيدين منها، وهذا ما يضمن إنفاقها على النحو المنصوص عليه.

3- الشراكة العمومية الخاصة آلية حديثة لتوفير و ترشيد الخدمات العمومية المحلية:

تعتبر كما أسلفنا الذكر في الفصل الثالث الشراكة العمومية الخاصة إحدى آليات التسيير العمومي الجديد و التي انطلقت من الولايات المتحدة الأمريكية وبريطانيا ووصولاً إلى دول أخرى خاصة فرنسا التي تعتبر من الدول الرائدة في هذا المجال من حيث عدد المشاريع الممولة عن طريق هذه الآلية، وتأخذ أشكال متعددة حسب نوعية الأصول التي تكون موضوع الاتفاق ومسؤولية القطاع الخاص ضمن الاتفاق و الآلية التي يحصل بها القطاع الخاص على الموارد المالية، ومن أهم أشكال الاتفاقيات من نوع البناء و التشغيل ونقل الملكية (BOT) أو من نوع البناء ونقل الملكية و التشغيل و التحويل (BOOT).

فحسب دراسات البنك الدولي و صندوق النقد الدولي لمنطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا يمكن الاستعانة بالتجربة المغربية في مجال الشراكة العمومية الخاصة.

4- تأهيل العنصر البشري على الصعيد المحلي:

لا يقتصر الارتقاء بتسيير الشأن العمومي المحلي على تطوير البنية أو المنظومة القانونية و الموارد المالية في اتجاه منح اختصاصات واسعة للجماعة المحلية فقط، وإنما يتطلب الأمر توفير مجموعة من

الآليات التي يتطلبها تسيير الشأن العام المحلي، حيث أن التنمية الاقتصادية و الاجتماعية على المستوى المحلي تتطلب بالضرورة أن تزود الجماعات بسياسة عمومية لتنمية رأس المال البشري وبالأخص المنتخبين و موظفي الجماعات المحلية من خلال تطوير أداءهم الإداري وتدريبهم على القيام بعملية التوجيه والتخطيط و التنظيم والرقابة.

تجدر الإشارة إلى أن الجزائر أنشأت مراكز لتكوين مستخدمي الجماعات المحلية وتحسين أدائهم كمركز الجلفة الذي أنشئ سنة 2019، وكذلك التكوينات التي تقدمها مؤسسات التعليم العالي كجامعة التكوين المتواصل.

5- الحوكمة الإقليمية كآلية إستراتيجية لتحقيق التنمية المحلية:

تعتبر الحوكمة الإقليمية من الآليات التي لاقت رواجاً في عدة دول أوروبية وحتى مغربية كالجربة المغرب، حيث أنها تلعب دور جوهري في تحسين فعالية و فاعلية السياسات العمومية وترقية الخدمة العمومية وتسهيل مشاركة فاعلي الشأن الإقليمي في الحياة العمومية وخاصة المجتمع المدني.

الجزائر بشساعة مساحتها وتنوع جغرافيتها، نجد أن كل ولاية من ولايات الوطن لها طابعها الخاص، فنجد في شمال البلاد ولايات تتميز بطابعها السياحي و ولايات كبعض ولايات شرق البلاد تتميز بطابعها الصناعي حيث أنها تحتوي على مناطق صناعية تشغل عدة مؤسسات صغيرة ومتوسطة، وولايات داخلية كالجلفة، والأغواط، بسكرة وتيارت يتميزون بطابعهم الفلاحي الرعوي، حيث تمكن الحوكمة الإقليمية من توحيد جهود الفاعلين الإقليميين (الجماعات المحلية، المؤسسات، الجمعيات غير الربحية) من مشاريع مشتركة هدفها إنتاج خدمات عمومية قد يكون المستفيد منها إما الأفراد أو المؤسسات، كم تساهم الحوكمة من توفير شبكة تواصلية تجمع جميع الفاعلين سواء من الجانب السياسي، المؤسساتي الاقتصادي و الاجتماعي ضمن استشراف لمشروع تنمية مستدام، وتسمح هذه الشبكة التواصلية بتبادل وتقاسم معارف وخبرات كل فاعل مما يعود بالنفع على الإقليم ومواطنيه¹.

¹ مخلوف سارة، La gouvernance territoriale : un outil privilégié pour le développement local durable ، مجلة الاقتصاد و المالية، المجلد 01، العدد 01، 2015، ص 11.

6- قانون البلدية الجديد أي دور للبلدية وأي حوكمة:

بعد صدور دستور 2020 اتجهت السلطات العمومية الجزائرية إلى إصلاح قوانين لتكملة إصلاح أسمى القوانين وهو الدستور، حيث قامت بسن قانون جديد للاستثمار و كذا قانون جديد الجماعات المحلية، حيث قامت بنشر مسودة مشروع قانون البلدية، والذي حمل عدة نقاط جديدة تعكس التوجه الجديد للدولة الجديد و الذي يشجع المبادرات الفردية ويكرس المبادئ الجديدة التي جاء بها دستور 2020، و فيما يأتي سنقوم بتوضيح أهم ما حمله قانون البلدية الجديد:

- ذكر معايير الخدمة العمومية، حيث أشارت المادة 06 صراحة على أن البلدية تقوم على مبادئ الاستمرارية، و التكيف المستمر، و الحياد. كما أشارت إلى ضرورة التخلي عن التسيير البيروقراطي و التماطل في أداء الخدمة العمومية؛

- التأكيد على مبدأ الشفافية في عدة مواد كالمادة 16، و كذلك نص اليمين الذي يؤدي من طرف رئيس البلدية الذي جاء في نص المادة 63 كالتالي "...أن أقوم بمهامي بكل شرف وأمانة وبكل شفافية...";

- التأكيد على مبدأ المشاركة في المادة 19 و المادة 20، كما نصت المادة 21 على آلية مستحدثة لتجسيد مبدأ المشاركة وهي "الهيئة التشاركية" و التي عرفتها ذات المادة بأنها هيئة استشارية وفضاء للتشاور و التفكير و الاقتراح، تدعم هيئات البلدية المنتخبة وتشكيلها تم ذكرها في المادة 22 وتتشكل من المواطنين المقيمين، و التنظيمات المهنية و الجمعيات المحلية، وممثلي المجتمع المدني على المستوى المحلي، وتشارك في مداولات م.ش.ب حسب المادة 57؛

- أشار الفصل الثاني من القسم الثاني و المتعلق بالتعاون مابين البلديات وحدد مجالات التعاون وكيفية التعاون؛

- أشارت المادة 132 على المداولات التي تتطلب المصادقة عليها من الوالي، وهي المداولات التي تتضمن: إنشاء مؤسسات عمومية محلية، اكتتاب القروض و التمويل المؤقت، تفويض المرفق العام؛

- التأكيد على مفاهيم حديثة وهي التنمية المستدامة في مواد القسم الثاني من الفصل الأول من الباب الأول للجزء الثالث من القانون الجديد (من المادة 166 إلى المادة 173)؛
- القسم الثالث الذي يليه أشارت مواده لمفهوم تراهن عليه الدولة الجزائرية وهو المقاولتيه، من خلال المواد 174 إلى المادة 180 وذكرت ضرورة تمكين المقاوليين من تجسيد مشاريعهم؛
- المادة 221 من القانون الجديد للبلدية أشارت إلى عناصر الإدارة الناجحة التي أشرنا إليها في الفصل الثاني حيث نصت على: "تتمثل وظيفة الإدارة البلدية في تحضير الأعمال و القرارات الإدارية و التقنية وكذا أعمال التوجيه و التنسيق و التنظيم و التخطيط و الرقابة...."؛
- المادة 259 و 260 أشارت إلى ضرورة تقييم التسيير البلدي من خلال الوكالة الوطنية للتدقيق وتقييم التسيير للجماعات المحلية عن طريق التقرير السنوي للتسيير الذي تعده البلدية.

خاتمة الفصل:

بعد ما سلطنا الضوء في الفصول الثلاثة السابقة على الإدارة المحلية و مقارنة التسيير العمومي الجديد، وكذا تجارب دولتين في المجال، خصصنا الفصل الحالي للحديث عن الإدارة المحلية في الجزائر وواقع إصلاحها وآفاقه، حيث خصصنا المبحث الأول للحديث عن الإدارة المحلية في الجزائر وأهم مراحل تطورها من خلال عرضنا لقوانينها و مكانتها الدستورية، وكذا محاولات إصلاحها و التي من بينها برنامج كابدال بالشراكة مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي و الإتحاد الأوروبي، كما خصصنا المبحث الثاني للتعرف على واقع الإدارة المحلية على مستوى الولاية والبلدية من وجهة نظر بعض الموظفين و المنتخبين وقد استخدمنا أداتين لجمع المعطيات وهما الاستبيان و المقابلة لمعرفة واقع التسيير المحلي ومعوقاته على مستوى الجماعات المحلية محل الدراسة، وقد خلصنا إلى أن مشكل العجز المالي يعتبر من أكبر المشاكل التي تعيق تحقيق التنمية المحلية، بالإضافة إلى محدودية الصلاحيات خاصة لدى البلديات وكذا الوصاية التي تمارسها الولاية على البلدية، وغياب آليات تكريس مبادئ الشفافية و الحوكمة ، كما خصصنا المبحث الثالث لعرض بعض رافعات التنمية المحلية و التي إستتبطناها من تجارب الدول التي ذكرناها في الفصل الثالث كالحوكمة المحلية و الشراكة العمومية الخاصة والتسيير التشاركي، من جهة أخرى قمنا بعرض بعض النقاط المهمة لمشروع قانون البلدية و التي من بينها ضرورة التخلي عن التسيير البيروقراطي والتأكيد على معايير الخدمة العمومية، وكذا وضع آليات لتكريس الشفافية والمشاركة، وكذا وظيفة التقييم عبر الوكالة الوطنية للتدقيق وتقييم التسيير للجماعات المحلية عن طريق التقرير السنوي للتسيير الذي تعده البلدية.



خاتمة عامة

خاتمة عامة

خلص البحث إلى أن التنظيم الإداري للدولة تحول من النموذج المركزي المشدد إلى نموذج لامركزي نتيجة تنامي دور الدولة و تعدد وتزايد الحاجات العمومية للسكان، لذلك عملت الدول على تجسيد اللامركزية من خلال تقسيم إقليمها إلى وحدات لامركزية سميت بالجماعات المحلية (الإقليمية) تتمتع بالشخصية المعنوية (الاعتبارية) والذمة المالية المستقلة، مما يسمح لها بالاضطلاع بمهامها الجديدة، وتسيير مرافقها العمومية بالاعتماد على طرق التسيير المختلفة وهي الاستغلال المباشر، المؤسسة العمومية، أو الامتياز و الإيجار و الوكالة المحفزة.

كما خُصص البحث إلى أنه ومع تعدد وتزايد وظائف الدولة من جهة، والأزمة المالية التي ظهرت نهاية سنوات السبعينيات وتنامي المطالب بتطبيق مبادئ الحوكمة في القطاع العام من جهة أخرى، اتجهت الدول الصناعية الكبرى إلى إعادة النظر في وظائفها وطريقة تسييرها لشؤونها العمومية، هذه الحركة الإصلاحية اصطُح عليها فيما بعد "التسيير العمومي الجديد"، والذي يؤسس لفلسفة جديدة في التسيير قائمة على عدة مبادئ من بينها اللامركزية و الحوكمة واستخدام تقنيات التسيير الناجحة المطبقة في القطاع الخاص ونقلها مع تكييفها للاستعانة بها في تسيير مؤسسات القطاع العام.

بعدما سلط البحث الضوء على مقارنة التسيير العمومي الجديد كفلسفة ومقاربة، تم التطرق لها كتطبيق وتم اختيار تجربة الجمهورية الفرنسية في الإصلاح الإداري نظرا لتشابه النظام السياسي و الإداري بينها و بين الجزائر، و كونها دولة موحدة عكس الدولة الفيدرالية كبريطانيا وأمريكا، وكذلك تم اختيار المملكة المغربية نظرا لاستعانتها بالنمط الجديد للتسيير العمومي وكذلك لأنها دول مغربية سائرة في طريق النمو، هذا الإصلاح الذي نال ثناء صندوق النقد الدولي و الذي اعتبرها نموذج إقليمي لدول منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، وقد تم التركيز من خلال التطرق لتجربة الدولتين على الإصلاح الإداري للجماعات الإقليمية و الآليات التي جاء بها لتكريس النمط الجديد للتسيير العمومي كالميزانية التشاركية واللامركزية و الشراكة العمومية الخاصة، كما تم تسليط الضوء على القانون العضوي لقوانين المالية الذي تم تطبيقه في كلا

الدولتين و الذي يمثل أداة لتكريس منطق النتائج في الإدارة العمومية عوض النموذج القديم و الذي يركز على الوسائل.

بعد ذلك قام الباحث بدراسة الجماعات المحلية الجزائرية من خلال عرض تطورها القانوني منذ الاستقلال، حيث عملت الجزائر بالقوانين الفرنسية منذ الاستقلال بناء على الأمر رقم 157/62 الصادر في 1962/12/31 و القاضي بتمديد العمل بالقوانين الفرنسية إلى ما تعارض منها مع السيادة الوطنية إلى غاية صدور أول أمر يحكم وبأطر عمل الجماعات المحلية في الجزائر و المتمثل في الأمر 38-69 المؤرخ في 2 ماي 1969 المتضمن قانون الولاية و الأمر رقم 24/67 الصادر في 18 جانفي 1967 المتضمن قانون البلدية، بعدها تتطرق الباحث إلى القانون 09/90 المتعلق بالولاية الصادر سنة 1990، و الذي جاء ليكمل إصلاح دستور 1989 مع ذكر أهم الجوانب الإصلاحية الذي جاء بها هذا قانون، بعدها ركز الباحث على القانون الأخير 07/12 الصادر سنة 2012 المتعلق بالولاية، و الذي مازال يحكم الولاية مع التركيز على الجوانب الإصلاحية له، و التي من بينها المواد القانونية التي تشير إلى بعض مبادئ الحوكمة كالشفافية و المشاركة، أما في ما يخص البلدية فقدم الباحث قراءة لها منذ صدور أول تشريع يحكم وينظم البلدية متمثلا في الأمر رقم 24 /67 الصادر في 18جانفي 1967، و الذي ظهر في مرحلة كانت تتبع فيها الجزائر الفلسفة الاشتراكية و الذي تميز بالوظائف الكثيرة الممنوحة للبلدية، بعدها جاء القانون رقم 08/90 الصادر سنة 1990 و الذي جاء يكمل الإصلاح الدستوري المتمثل في دستور 1989، و الذي جاء ليلغي نظام الحزب الواحد والأولوية التي كانت ممنوحة في مجال التسيير البلدي للعمال و الفلاحين والمتقنين الثوريين.

كما قام الباحث بعرض مشاريع قوانين البلدية و الولاية التي ستحكم و تنظم تسيير الشؤون العمومية المحلية، حيث تم عرض أهم جوانب الإصلاح في القوانين الجديدة، مع التركيز على المواد التي تشير إلى ضرورة تكريس مبادئ الشفافية و المشاركة وكذا ضرورة تقييم التسيير العمومي المحلي من هيئة مستقلة تم ذكرها في القانون، بالإضافة إلى ضرورة ترقية المقاولاتية لدى الشباب من طرف الجماعات المحلية من خلال إنشاء مناطق نشاطات مصغرة.

حسب الدراسة الميدانية على مستوى الجماعات المحلية محل الدراسة وكذلك بعد فحصنا للجوانب التشريعية، القوانين الحالية التي تدار بها الجماعات المحلية لا تسمح بتحقيق التنمية المحلية بالنحو المأمول كون اللامركزية غير مكرسة فعليا بالنظر للوصاية المشددة على الجماعات المحلية خاصة تلك المفروضة من الولاية على البلدية، أيضا عدة تقنيات حديثة في التسيير غير مطبقة بالجماعات المحلية و خاصة تلك المتعلقة بتقييم النتائج، كذلك الشفافية والمشاركة تمت الإشارة إليهم في قوانين الجماعات المحلية، غير أن هذه الأخير غير مزودة بالآليات التي تكرسها (الشفافية والمشاركة)، وهما ما يؤكد صحة الفرضية الأولى.

يمكن أن يساهم التسيير العمومي الجديد بدرجة معتبرة في حوكمة القرارات على المستوى المحلي من خلال ما يوفره من مزايا كضرورة اتسام التسيير العمومي المحلي بالشفافية وكذا ضرورة انفتاحه على آراء و توصيات الفاعلين المحليين (الجمعيات، المواطنين، المجتمع المدني، القطاع الخاص) حيث نص مشروع قانون البلدية على "الهيئة التشاركية"، والتي تم تعريفها بأنها هيئة استشارية وفضاء للتشاور و التفكير و الاقتراح ، وكذا يقدم النمط الجديد للتسيير العمومي أدوات تمكن من المساهمة بتجسيد مبادئ الحوكمة (على مستوى الإستراتيجي) كالقانون العضوي لقوانين المالية والتي ستشهد سنة 2023 صدور أول ميزانية برامج وأداء بالجزائر ، كذلك القانون الجديد للجماعات المحلية وخاصة قانون البلدية الذي يوفر عدة آليات لتجسيد وظيفة التقييم على المستوى البلدي من خلال الوكالة الوطنية للتدقيق وتقييم التسيير للجماعات المحلية عن طريق التقرير السنوي للتسيير الذي تعده البلدية، ويؤكد صحة الفرضية الثانية.

من خلال دراستنا الميدانية حسب آراء الموظفين والمنتخبين في الجماعات المحلية محل الدراسة، الجماعات المحلية لديها منتخبين وإطارات لديهم من الخبرة والمعرفة و المهارة ما يمكنهم من الاضطلاع من مهام أوسع، لكن معدل التأطير بالجماعات المحلية مازال ضعيف، وهو ما يؤكد الفرضية الثالثة نسبيا.

المقاربة الجديدة للتسيير العمومي تتطلب توفر شروط قانونية وتنظيمية يتم إرسائهم في الإدارة العمومية عموما و الإدارة المحلية خصوصا، القوانين التي تحكم الجماعات المحلية من خلال وضع آليات لرفع أداء الجماعات الإقليمية كتقييم النتائج و الميزانية التشاركية والحوكمة الإقليمية، وكذلك ضرورة التعجيل بسن

قانون الشراكة العمومية الخاصة، حيث تمثل هذه الأخيرة إحدى الآليات السبعة لتجسيد التسيير العمومي الجديد، وهو ما يؤكد صحة الفرضية الرابعة.

من خلال قيامنا ببحثنا تمكنا من التوصل إلى النتائج التالية:

- هنالك عدة آليات توفرها مقارنة التسيير العمومي الجديد و التي تساهم في حوكمة القرارات على مستوى الجماعات المحلية كالميزانية التشاركية والاستشارة المحلية المباشرة للمواطنين بالإضافة إلى حق الالتماس؛
- تبين لنا من دراستنا أن النمط الحالي التي تدير به الجماعات الحالية لا يسمح بتحقيق التنمية المحلية، لذا من الضروري تبني نمط جديد للتسيير العمومي يكون مبني على الحوكمة بمبادئها كالشفافية و المشاركة، وكذلك تعميق اللامركزية وتزويد الجماعات المحلية بالأدوات القانونية التي تعينها على تحقيق التنمية المحلية؛
- من أجل إرساء فلسفة التسيير العمومي الجديد يجب الإسراع بسن قوانين تركز مبادئه، كسن قانون للشراكة العمومية الخاصة، وضرورة سن قانون جديد للجماعات المحلية، يلزم العمل بمنطق النتائج عوض منطق الوسائل، كإرفاق الميزانية بعقود الأداء، وهذا الأمر تقوم به السلطة السياسية (المستوى الإستراتيجي)، و الجماعات المحلية ملزمة بأن تعمل بمنطق المنظمة الاقتصادية و تستعين بتقنيات التسيير المطبقة في القطاع الخاص كالتشخيص الإقليمي؛
- النمط الجديد للتسيير العمومي يتطلب توفر قيادات إدارية تكون مكونة على بعض الجوانب التسييرية وتكون مفتوحة على آراء المواطنين وممثليهم كلجان الأحياء؛
- ضرورة توسيع نطاق تطبيق الإصلاح الميزانياتي المتمثل في القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية الذي دخل حيز التطبيق سنة 2023 ليشمل الجماعات المحلية، ولتحقيق ذلك من الضروري التحضير لتطبيقه بها من خلال تكوين إطارات الجماعات الإقليمية على تقنيات التسيير الحديثة كالإدارة بالأهداف و الأشكال الجديدة للميزانية، كما كان الأمر بالنسبة لإطارات القطاعات الوزارية.

- إصدار قانون الشراكة العمومية الخاصة يمثل آلية لتمكين الجماعات المحلية من الاستفادة من مميزاتها، وكذلك من الضروري تكوين القائمين على الجماعات المحلية على إعداد عقود الشراكة مع القطاع الخاص بما يخدم مصالح الإدارة المحلية.
- تعميم مخرجات برنامج كابدال لدعم قدرات الفاعلين المحليين على كافة البلديات لما يوفره من آليات تسمح بتعزيز الحوكمة وتحقيق التنمية المحلية كالمخطط البلدي للتنمية للجيل الجديد و ميثاق مشاركة المواطنة والمجلس الاستشاري البلدي.

المقترحات:

بعد عرضنا لأهم النتائج المتوصل إليها من خلال بحثنا، وبناء على أوجه القصور التي لمسناها، ارتأينا أن نقترح التالي:

- ✓ ضرورة الإسراع في تصميم النموذج الجزائري للديمقراطية التشاركية من خلال مخرجات برنامج كابدال التي تم تطبيقه على 10 بلديات نموذجية، والعمل على تعميم آلياته على باقي البلديات مثل المخطط البلدي للتنمية للجيل الجديد، الميثاق البلدي للمشاركة المواطنة؛
- ✓ تكريس مبادئ الحوكمة في الإدارة المحلية بالاستعانة بالمواقع الإلكترونية ومواقع التواصل الاجتماعي من خلال نشر مداولات المجلسين الشعبيين الولائي و البلدي ومختلف الصفقات و الاستشارات، وكذا جداول أعمالهم لتكريس مبدأي شفافية العمل العمومي المحلي وتوفير المعلومة للمواطنين والمتعاملين الاقتصاديين، وكذا تسهيل مشاركة الفواعل المحليين في تصميم السياسات العمومية المحلية عبر مشاركتهم وتفاعلهم عبر تلك المواقع؛
- ✓ عدم التركيز على تقديم الخدمات العمومية المحلية، بل يجب العمل على تشجيع و تحفيز القطاعين العام والخاص على العمل التطوعي كدعم الجمعيات المهنية و التعاونيات؛
- ✓ ضرورة الإسراع في وضع الإطار القانوني لعقود الشراكة العمومية الخاصة لتوفير الخدمات العمومية على المستوى الوطني و المحلي لحماية المستثمرين ومستعملي المرفق العام على حد سواء، بالإضافة إلى ضرورة تحسيس الفاعلين العموميين حول أهمية هذه الآلية و مع تكوينهم على تقنيات

متابعة إنجاز المشاريع العمومية في إطارها، وكذا تحسيسهم حول أهمية هذه الآلية في ترقية الأداء المحلي؛

- ✓ ضرورة توفير النصوص التطبيقية لشرح بعض النصوص القانونية مثل الاستعانة بالخبراء و مكاتب الإستشارة بالنسبة للبلديات و الولايات، و لاجتناب ارتباك و تخطب المنتخبين والمسيرين المحليين ؛
- ✓ ضرورة الأخذ بعين الاعتبار مقاومة التغيير، وضرورة القيام بإصلاح الإدارة المحلية باعتماد الأساليب العلمية لنجاح عملية الإصلاح الإداري؛
- ✓ التخفيف من حدة المركزية عن طريق على سبيل المثال لا الحصر مشاريع المخططات البلدية للتنمية والمخططات القطاعية للتنمية وجعلها تنفذ من طرفها بمساعدة مصالحها التقنية التابعة لها، وهذا يتحقق بزيادة نسبة التأطير؛
- ✓ تعميق اللامركزية على مستوى البلدية والولاية لتكريس الحوكمة المحلية، حيث لا يمكن تحقيق الحوكمة المحلية الرشيدة بدون توفر الحوكمة؛
- ✓ ضرورة تكوين المسيرين المحليين حول تقنيات التسيير الحديثة كالتشخيص الإقليمي، التخطيط الإقليمي، والميزانية التشاركية والمخططات البلدية للتنمية التشاركية، و الاستعانة بتجارب الدول الناجحة في هذا الإطار كالبرازيل مثلا فيما يخص الميزانية التشاركية.

آفاق البحث:

أدعوا الباحثين من بعدي إلى ضرورة الاعتناء بجانب عصنة الإدارة المحلية من خلال آلية الحوكمة، و التركيز على مبادئ هذه الأخيرة كالمشاركة و الشفافية و اللامركزية، وضرورة العمل على البحث في آليات تفعيل مبادئها كالمشاركة و الشفافية كالمجلس الاستشاري البلدي و الميزانية التشاركية، بالإضافة إلى التركيز على ترقية الأداء بالجماعات المحلية، و هو الاتجاه الذي تعمل عدة دول على الانخراط به، ومن المواضيع الذي نقترح على الباحثين العمل عليها والتي يمكن صياغتها على شكل عناوين أطروحات، أو عناوين أوراق بحثية وهي:

- دور الحوكمة الإقليمية في ترقية أداء الجماعات المحلية الجزائرية؛

- التسيير التشاركي ودوره في تفعيل إدارة الجماعات المحلية -دراسة على ضوء برنامج كابدال-؛
- دور الشراكة العمومية الخاصة في تحقيق التنمية المحلية؛
- دور القانون العضوي لقوانين المالية في عصرنة الإدارة العمومية.



قائمة المراجع

أولاً: المراجع باللغة العربية.

أ. الكتب:

1. أحمد مصطفى خاطر، تنمية المجتمعات المحلية الاتجاهات المعاصرة الإستراتيجيات بحوث العمل وتشخيص المجتمع، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، مصر، 2005.
2. أمين عبد العزيز حسن، إدارة الأعمال وتحديات القرن الواحد والعشرين، دار قباء للطباعة و النشر والتوزيع، القاهرة، مصر، 2001.
3. أيمن عودة المعاني، الإدارة العامة الحديثة، دار وائل للنشر، الطبعة الثالثة، الأردن، 2013.
4. المرسي السيد حجازي، اقتصاديات المشروعات العامة (النظرية و التطبيق)، الدار الجامعية، الإسكندرية، مصر، 2004.
5. خليل محمد حسن الشماع، مبادئ الإدارة (مع التركيز على إدارة الأعمال)، الطبعة الخامسة، دار المسيرة للنشر و التوزيع و الطباعة، عمان، الأردن، 2007.
6. سامي محمد هشام حريز، أساسيات إدارة الأعمال: مهارات نظرية وتطبيقية، الطبعة الأولى، دار قنديل، عمان، الأردن، 2008 .
7. صبحي العتي، تطور الفكر و الأنشطة الإدارية، الطبعة الأولى، دار وكتبة الحامد للنشر و التوزيع، عمان، الأردن، 2002.
8. صلاح محمود ذياب، إدارة المستشفيات و المراكز الصحية منظور شامل، الطبعة الأولى، دار الفكر، 2009.
9. طارق المجذوب، الإدارة العامة، العملية الإدارية و الوظيفة العامة و الإصلاح الإداري، الدار الجامعية للطباعة و النشر، بيروت، لبنان، 2000.
10. عبد الباسط عباس، إدارة الأعمال وفق منظور معاصر، دار الميسرة للنشر والتوزيع والطباعة، طبعة أولى، عمان، الأردن، 2001.

11. عبد الغفار حنفي، أساسيات إدارة منظمات الأعمال: الوظائف و الممارسات الإدارية، الدار الجامعية الإسكندرية، مصر، 2006.
12. عزت حافظ الأيوبي، مبادئ في نظم الإدارة المحلية، دار الطلبة العرب، بدون طبعة، بدون سنة النشر، بيروت، لبنان.
13. عطا الله وارد خليل، الحوكمة المؤسسية، مكتبة الحرية للنشر و التوزيع، 2008.
14. عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، جسر للنشر والتوزيع، الطبعة الثانية، الجزائر، 2007.
15. عمار بوضياف، شرح قانون الولاية القانون 12-07 المؤرخ في 21 فبراير 2012، جسر للنشر و التوزيع، الجزائر، 2012.
16. عمرو وصفي عقيلي، الإدارة المعاصرة: التخطيط؛ التنظيم؛ الرقابة، دار زهران للنشر و التوزيع، عمان، الأردن، 2007.
17. قيس محمد العبيدي، التنظيم: المفهوم و النظريات والمبادئ، الجامعة المفتوحة، الإسكندرية، مصر، 1997.
18. محمد قاسم القبيروتي، مقدمة في الإدارة العامة، دار وائل للنشر و التوزيع، ط2، عمان، الأردن، 2012.
19. محمد عيسى الفاعوري، الإدارة بالأهداف، دار كنوز المعرفة، عمان، الأردن، 2005.
20. مدحت محمد ابو النصر، الحوكمة الرشيدة فن ادارة المؤسسات، ط1، المجموعة العربية لتدريب و النشر، مصر، 2015.
21. مريزق عدمان، التسيير العمومي بين الاتجاهات الكلاسيكية و الاتجاهات الحديثة، جسر للنشر و التوزيع، الجزائر، ط1، 2015.
22. مصطفى محمود أبو بكر، الإدارة العامة: رؤية إستراتيجية لحماية الجهاز الإداري من التخلف و الفساد، الدار الجامعية، الإسكندرية، جمهورية مصر العربية، 2009.

23. نائل العوالمه، إدارة التنمية وتطبيقاتها، ياسي للخدمات الطلابية، بدون طبعة، عمان، الأردن، 2000.

24. نجم عبود، أخلاقيات الإدارة في عالم متغير، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، بحوث ودراسات، مصر، 2005.

25. هاشم حمدي رضا، الإدارة بالأهداف، دار الراية للنشر و التوزيع طبعة أولى، الأردن، 2014.

ب. الرسائل العلمية:

1. إسماعيل فريجات، مكانة الجماعات المحلية في النظام الإداري الجزائري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، تخصص: تنظيم إداري، كلية الحقوق جامعة الوادي، الجزائر، 2013/2014.

2. بلجلالي أحمد، إشكالية عجز ميزانية البلديات، دراسة تطبيقية لبلديات: جيلالي بن عمارة، سيدي علي ملال، قطروفة بولاية تيارت، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية في إطار مدرسة دكتوراه، فرع: تسيير المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير و العلوم التجارية، جامعة أبي بكر بلقايد بتلمسان، الجزائر، 2009/2010.

3. خالد بن فيحان المنديل، المركزية واللامركزية في اتخاذ القرار وعلاقتها بالأداء الوظيفي "دراسة ميدانية على المؤسسات الإصلاحية بمدينة الرياض"، دراسة ماجستير، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، كلية الدراسات العليا، قسم العلوم الإدارية، الرياض، السعودية، 2004.

4. ذيب أمينة، النظام القانوني لعقد الإمتياز، مذكرة ماجستير، جامعة عنابة، الجزائر، 2012.

5. سعيدي مصطفى، مكانة عقد التسيير في تنظيم قطاع الخدمات، مذكرة من أجل نيل شهادة الماجستير في الحقوق، اختصاص قانون الأعمال المقارن، كلية الحقوق، جامعة وهران، الجزائر، السنة الجامعية 2012-2013.

6. سليمان نسرين، تسيير الخدمات العامة المحلية-دراسة حالة ولاية تلمسان-، أطروحة دكتوراه، تخصص: تسيير المالية العمومية، كلية العلوم الاقتصادية، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، الجزائر، 2017/2018.

7. سناء قاسم محمد حسيبا، واقع وإستراتيجيات تطوير الإدارة المحلية في الاراضي الفلسطينية، جامعة النجاح الوطنية، كلية الدراسات العليا، ماجستير في التخطيط و الحضري و الإقليمي، نابلس فلسطين، 2006.
8. شريف رفاع، نحو إدماج مفهوم الأداء في الخدمة العمومية في الدول النامية "نحو تسيير عمومي جديد وفق نظرية الإدارة العمومية الحديثة"، أطروحة دكتوراه، علوم التسيير، تخصص إدارة أعمال، كلية العلوم الإقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، الجزائر، 2008.
9. عبد الكريم مسعودي، تفعيل الموارد المالية للجماعات المحلية -دراسة حالة بلدية أدرار-، رسالة ماجستير في العلوم الاقتصادية، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، تخصص تسيير المالية العامة، الجزائر، السنة الجامعية 2013/2012.
10. عطار نادية، التسيير العمومي الجديد كأداة لتحسين القطاع العام-التجربة الجزائرية في مجال تفويض تسيير المياه، مذكرة ماجستير في العلوم الإقتصادية، تخصص تسيير المالية العامة، كلية العلوم الإقتصادية و التجارية وعلوم التسيير، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2015.
11. قصير أمال، آليات تحديث الإدارة المحلية في الجزائر، أطروحة دكتوراه في العلوم القانونية، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق و العلوم السياسية قسم الحقوق، جامعة باتنة-1- الحاج لخضر، الجزائر، 2020/2019، ص24.
12. كمال بودانة شعباني، أثر الرقابة الإدارية على التنمية المحلية، دراسة ميدانية ببلدية حاسي ببح -الجلقة-، مذكرة ماجستير في علم الاجتماع، تخصص تنظيم وعمل، جامعة محمد خيضر ببسكرة، الجزائر، 2014/2013.
13. لمير عبد القادر، الضرائب المحلية ودورها في تمويل ميزانية الجماعات المحلية "دراسة تطبيقية لميزانية أدرار"، مذكرة ماجستير في العلوم الاقتصادية، تخصص اقتصاد وإدارة أعمال، جامعة وهران، الجزائر، السنة الجامعية 2014/2013.
14. نجيب بن سليمان، رضا الزبون كمدخل لقياس جودة الخدمة في الإدارة العمومية الجديدة، دراسة حالة الإدارة الجبائية الجزائرية، رسالة دكتوراه، جامعة تلمسان، الجزائر، 2015-2014.

15. ياقوت قديد، الاستقلالية المالية للجماعات المحلية-دراسة حالة ثلاث بلديات-، مذكرة ماجستير في العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة أوبكر بلقايد تلمسان، الجزائر، 2010.

ت. القوانين و التشريعات:

1. الأمر رقم 157/62 المؤرخ في 1962/12/31 المتضمن تمديد العمل بالتشريع الساري المفعول الصادر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية رقم 02 الصادر بتاريخ 1963/01/11.

2. المرسوم 136/73 الصادر في العدد 67 للجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية المؤرخة في 21 أوت 1973.

3. دستور 1963 المؤرخ في 1963/09/10، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 64 الصادر بتاريخ 1963/09/10.

4. دستور 1976، الصادر بموجب الأمر 97/76 المؤرخ في 1976/11/22، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 9 المؤرخة في 1976/11/24.

4. دستور 1989 الصادر بموجب المرسوم الرئاسي 18/89 المؤرخ في 1989/02/28، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 9 المؤرخة في 1989/03/01.

5. دستور 2020، الصادر بموجب مرسوم رئاسي رقم 20-442 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020 متعلق باصدار التعديل الدستوري المصادق عليه في إستفتاء 1 نوفمبر 2020 في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية.

6. قانون 01-88، المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، المؤرخ في 12-01-1988، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 02، الصادر في جانفي 1988.

7. منشور رقم 002698 المؤرخ في 04 أفريل 2022 حول النشاط، تقسيم عملي للبرنامج للأميرين بالصرف لميزانية الدولة.

ث. المقالات(المجلات):

1. أمين صابنة، كمال بن موسى، دراسة تحليلية للقانون العضوي لقوانين المالية الجديد رقم 18-15 وأهميته في تحسين أداء القطاع العام في الجزائر، المجلة الجزائرية للعلوم الاجتماعية و الإنسانية، المجلد 08، العدد 01، الجزائر، 2020.
2. الشهابي أنعام ، داغر منقذ، العوامل المؤثرة في الفساد الإداري، المجلة العربية للإدارة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، العدد 3، القاهرة، مصر، ديسمبر 2010.
3. بن عيسى ليلي، الحكم الراشد أحد مقومات التسيير العمومي الجديد، أبحاث اقتصادية وإدارية، العدد الرابع عشر، الجزائر، ديسمبر 2013.
4. بوزيدي خالد، عقود تفويض المرفق العام كأسلوب جديد للتسيير و التعاقد الإداري في ظل المرسوم الرئاسي رقم 15-247، المجلة المتوسطية للقانون و الاقتصاد، الطبعة 3، العدد 2، الجزائر، بدون ذكر سنة النشر.
5. . بوسنينة مصطفى، تجربة اللامركزية بالمغرب: خيار الجهوية المتقدمة نموذجا دراسة في المبادئ التأسيسية و المرتكزات القانونية ومعوقات التنزيل، EUROPEAN JOURNAL OF MIDDLE EAST STUDIES، العدد 02، المغرب، أبريل 2021.
6. بومدين حسين، أوجامع إبراهيم، تعزيز قيم النزاهة والشفافية والمساءلة ومشاركة المواطنين من أجل تحسين الخدمات العامة المحلية، المجلة الجزائرية للمالية العامة، العدد الثالث، الجزائر، ديسمبر 2013.
7. حاج جاب الله أمال، الإطار القانوني لقوانين المالية: دراسة تحليلية للقانون العضوي 18-15، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية و السياسية، المجلد 06، الجزائر، نوفمبر 2021.
8. حسن أحجيج، التدبير العمومي الجديد (شركات الدولة بين قيم الخدمة العمومية وقيم المقالولة)، مركز الدراسات و الأبحاث الإنسانية-ندى-، طبعة الأولى، الجزائر، 2017.
9. دحو خضرة، شيخي مليكة، سعيدي عامر برزوق، الإدارة العامة الجديدة لكسب رضا المواطن-الزبون - دراسة حالة بلدية سعيدة-، المجلة الجزائرية للمالية العامة، العدد 07، الجزائر، 2017.

10. سعيود زهرة، الإطار القانوني للمخطط البلدي للتنمية في الجزائر، مجلة البحوث، العدد 11- الجزء الأول، الجزائر.
11. سلوى تيشات، المناجمنت العمومي الجديد كمدخل لإصلاح الإدارة العمومية-دراسة حالة بعض دول منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية-، المجلة الجزائرية للتنمية الاقتصادية، الجزائر، 2018.
12. شرفي صالح، الإدارة المحلية في الجزائر دراسة في مضمون قانون البلدية القانون رقم: 08/90 المعدل والمتمم بالقانون رقم: 10/11، مجلة العلوم الاجتماعية و الإنسانية، العدد السادس، الجزائر، 2012.
13. صالح بن صالح، نور الدين حاروش، (كابدال) كبرنامج نموذجي لتجسيد الديمقراطية التشاركية و التنمية المحلية في الجزائر، مجلة العلوم القانونية و السياسية، المجلد 10، العدد 01، الجزائر، أفريل 2019.
13. طارق عاشور، مقاربات التسيير العمومي الجديد كآلية لتفعيل و تعزيز تنافسية و كفاءة المنظمات الحكومية، مجلة أداء المؤسسات الجزائرية العدد 1، الجزائر، سنة 2011-2012.
14. عادل إنزارن، الميزانية التشاركية كآلية لتكريس مشاركة المواطن في صنع السياسات العامة، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، المجلد 06، العدد 01، الجزائر، 2019.
15. عبد السلام عبد اللاوي، آمال بوبكر، أهمية المشاركة الشعبية في تفعيل أداء الجماعات المحلية وتجسيد التنمية في الجزائر، مجلة التنمية و الاقتصاد التطبيقي-جامعة المسيلة-، المجلد 15، العدد 04، الجزائر، 2020.
16. عبد السلام عبد اللاوي، عساسي ناصر، إدارة المرفق العام البلدي في الجزائر بين إختلالات التسيير العمومي وآفاق أسلوب التقويض، مجلة صوت القانون، المجلد 07، العدد 03، الجزائر، 2021.
17. عبد العالي حاحة، شهرزاد مناصرة، البلديات الالكترونية كآلية لتحسين الخدمة العمومية المحلية، مجلة الحقوق و العلوم السياسية -جامعة عباس لغرور-خنشلة، العدد 11، الجزائر، جانفي 2019
18. عبد القادر خليل، سليمان بوفاسة، عصرنة البلديات في الجزائر، بين تنويع الموارد المالية وتحسين الحوكمة، مجلة "الإدارة و التنمية للبحوث والدراسات"، العدد الأول، الجزائر.

19. عبد القادر بودي، عبد الصمد بودي، الحكم الراشد كآلية لتفعيل تسيير الجماعات المحلية من أجل تنمية محلية مستدامة في الجزائر، مجلة الإدارة و التنمية للبحوث و الدراسات، العدد الأول، الجزائر.
20. عقون سعاد، الميزانية التشاركية: عقلانية اختيار المشاريع التنموية وفعالية تخصيص الموارد المحلية حالة أربعة بلديات تونسية، مجلة الريادة لاقتصاديات الأعمال، المجلد 07، العدد 03، الجزائر، جوان 2021.
21. عريوة محاد، زغبة طلال، أهمية اعتماد الحوكمة المحلية في تحسين الأداء المؤسسي للقطاع العام، مجلة الحقوق و العلوم الإنسانية-دراسات اقتصادية، 36(02)، الجزائر.
22. علوني عمار، مكانة التنمية المحلية في التوجهات الجديدة للتنمية في الجزائر، مجلة وحدة البحث في تنمية الموارد البشرية، المجلد 17، العدد 02، الجزائر، جوان 2022.
23. فوزي بن عبد الحق، قراءة سياسية في قانون البلدية 10/11-إصلاح بلدي أو احتواء للتحوّل الديمقراطي-، مجلة البحوث و الدراسة القانونية و السياسية، العدد الرابع عشر، الجزائر، 2018.
24. ط.د. قصار الليل جلال، أ.د. ناجي عبد النور، نحو تجسيد الحكامة المحلية التشاركية لتحقيق التنمية المحلية في الجزائر، مجلة أبحاث، العدد 5، الجزائر، 2018.
25. ليندة أونيسي، المخطط البلدي للتنمية ودورها في تنمية البلدية، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، العدد التاسع، الجزائر، جوان 2016.
26. محمد البشير بن عمر، عبد الغني دادن، حوكمة المؤسسة ودورها في تحسين أداء المؤسسة، مجلة الدراسات الاقتصادية والمالية جامعة الوادي، العدد السابع المجلد الأول، الجزائر.
27. محمد السعيد جوال، ترقية أداء المنظمات العمومية في ظل مقاربة التسيير العمومي الجديد (NPM): دراسة نظرية تحليلية، مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، العدد الرابع عشر، الجزائر.
28. محمد بن سعيد، بسمة نزار، آليات تطبيق مبادئ الحوكمة الرشيدة وتطوير إدارة الجماعات المحلية، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، العدد الثالث عشر، الجزائر، جوان 2018.

29. مدوح أحمد، نجيمي عبد الرحمان، نجيمي نعا، المركزية الإدارية وعلاقتها بالإدارة العامة، مجلة دراسات اقتصادية، العدد 24، الطبعة 1، الجزائر.
30. ملياني صليحة، لجوء الجماعات الإقليمية لآلية التعاون المشترك-دراسة قانونية ضمن إصلاحات المشروع التمهيدي لقانون الجماعات الإقليمية الجزائري، مجلة العلوم القانونية الاجتماعية، جامعة زيان عاشور بالجلفة الجزائر، المجلد الخامس-العدد الثاني-، الجزائر، جوان 2020.
31. يوب أمال، مستوى تطبيق مبادئ الحوكمة في المؤسسات الجزائرية-دراسة ميدانية على عينة من المؤسسات الجزائرية-، مجلة آفاق علوم الإدارة و الاقتصاد، العدد 01، الجزائر، 2017.

ج. المداخلات:

1. قريمس عنتر، أحميدات الصديق، الحوكمة ودورها في تحسين أداء المنظمات العمومية، الملتقى الوطني الأول حول تشخيص تقييم الحوكمة الاقتصادية في بيئة الأعمال الجزائرية و المنعقد يوم 14 نوفمبر 2019 بالمدرسة العليا للتجارة بالقليلة، الجزائر.
2. لحبيب البلية، التسيير العمومي الجديد كآلية لتحسين حكمة مؤسسات القطاع العام، مداخلة مقدمة في فعالية الملتقى العلمي الدولي الأول حول: " تفعيل الدور التنموي للقطاع العام كآلية للنهوض بالاقتصاد خارج قطاع المحروقات"، المنظم من طرف كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير بالتعاون مع مخبر تسيير الجماعات المحلية ودورها في تحقيق التنمية، جامعة لونيبي على، البليدة 2، الجزائر، 27 و 28 نوفمبر 2018.
3. لخضر عزي. حسان بوبعاية، الملتقى الدولي حول التسيير الفعال في المؤسسة: الحكم الراشد وخصخصة المؤسسات لأجل تسيير فعال جامعة محمد بوضياف بالمسيلة، الجزائر، ماي 2005.
4. يعقوب عادل ناصر الدين، الحاكمية وأبعادها و الإصلاح المجتمعي، مداخلة مقدمة في ملتقى الإصلاح المجتمعي الشامل، عمان، الأردن، 24 مارس 2012.

ح. الندوات والتقارير والخطابات:

1. التدبير المفوض للمرافق في خدمة المرتفق، تقرير المجلس الاقتصادي و الاجتماعي و البيئي للمملكة المغربية إحالة رقم 2015/15.
 2. خطاب رئيس الجمهورية الجزائرية في 4 أبريل 2011.
 3. كلمة الوزير الأول وزير المالية أيمن بن عبد الرحمان بمناسبة افتتاحه البوابة الإلكترونية للصفقات العمومية
 4. مركز المشروعات الدولية الخاصة CIPE، حوكمة الشركات في القرن الحادي و العشرين، غرفة التجارة الأمريكية، واشنطن، 2003.
- خ. القواميس:

1. www.larousse.fr

ثانيا: المراجع باللغة الأجنبية

A. Les ouvrages :

1. Aurélien Ragainé, l'essentiel du management des collectivités territoriales, Gualino Lextenso éditions, France, 2013.
2. Bernard Girard, Management dans le secteur public, Sciences Po, France, octobre 2005.
3. Bruno Delsol, les collectivités locales en chiffres 2019, direction générale des collectivités locales, France, 2019.
4. Carol Kennedy, toutes les théories du management (les idées essentielles des auteurs les plus cités), Maxima, France, 2002.
5. G. Dupuis, Marie-josé Guédon, Patrice chrétien, Droit administratif, Paris, éditions Dalloz, France 2004.
6. George P. Terry et Stephen G. Franklin, les principes de management, 8^{ème} édition, Economica, Paris, France, 1985.
7. Henri Fayol, nouvelle édition augmentée par Luc Marco et Emmanuel Okamba, Castre et Paris, édition gestion&Andese, France, 2016.
8. Henry Mintzberg, The Structuring of Organization, Englewood cliffs, New York, USA, 1979.

9. Jean-Bernard Ducron, Management des entreprises, Hachette technique, Paris, France, 2008.
10. Jean Luc Charron et Sabine Sèpari, Organisation et Gestion de L'entreprise : Manuel et Application, 2^{ème} édition, Paris, Dunod, France, 2001.
11. Jean. M. plane, théorie des organisations, 3^{ème} édition, Dunod, France, 2012.
12. Jean-Michel HUET Viviane NEITER, Gouvernance des organisations Exemples sectoriels, enjeux transverses, DUNOD, France, 2016.
13. Jean Pierro Helfer, Michel Kalika, Jacques Orson, Management Stratégie Et Organisation, 7^{ème} édition, Paris : librairie vuibert, France, juin 2008.
14. LAHCENE Seriak, Décentralisation et animation des collectivités locales, ED ENAG Alger, Algérie, 1998.
15. LAUFER romain, où est passé le management public ?, politique et management publics, volume 26, France, 2008.
16. Laurent Blanger, Jean Mercier, auteurs et textes classiques de la théorie des organisations, les presses de L'université Laval, Canada, 2006.
17. Linda Rouleau, Des théories des organisations, presses de l'université du Québec, Canada, 2007.
18. Luc Baumstark, Albane Hugé, Catherine Marcadier, Catherine Maubert, PARTENARIATS PUBLIC-PRIVÉ ET ACTIONS LOCALES, n° 9, France, Juillet 2005.
19. Mahrez ZAHED, LA DÉMARCHE DE PERFORMANCE DANS LA GESTION LOCALE Les collectivités territoriales face aux défis de la nouvelle gouvernance, L'Harmattan, collection finances publiques, France, 2017.
20. Marcel Laflame, le management : approche systématique théorie et cas, 3^{ème} édition, Québec : Gaëtin Morin éditeur & associé Ltée, Canada, 1981.
21. Maxime Grener, le management, Québec : EUREKA, Canada, 1979.
22. Omar aktouf, méthodologie des sciences sociales et approche qualitative des organisations une introduction à la démarche classique et une critique, Montréal : Les Presses de l'Université du Québec, Canada, 1987.
23. Roger Aïm, l'essentiel de la théorie des organisations, Collection « Carrés Rouge » Gualino , 13^{ème} édition, France, 2022
24. SAINT-MARTIN D, Building the New Managerialist State, Oxford University Press, New York, USA, 2000.

25. THOENIG J.-C, L'évaluation : un cycle de vie à la française », in Lacasse F. et Verrier P.-E. (Dir.), 30 ans de réforme de l'Etat. Expériences françaises et étrangères. Stratégies et bilans, Dunod, Paris, France, 2005.

B. Les thèses :

1. KHEFFACHE Sofiane, La délégation de service public local et ses implications socio-économiques : Cas de la délégation des marchés hebdomadaires des communes d'Azazga et de Tizi-Rached, Magister en Sciences Economiques, Université Mouloud MAMMERI de Tizi-Ouzou, Algérie, 2009.

2. Lhassan Badri, La décentralisation au Maroc : quelles perspectives pour la gouvernance locale et le développement territorial ? : (Cas de la régionalisation avancée), THÈSE Pour obtenir le grade de DOCTEUR DE LA COMMUNAUTE UNIVERSITE GRENOBLE ALPES, Spécialité : SCIENCES DU TERRITOIRE, Maroc.

3. Marcel GUENOUN : Le Management De La Performance Publique Local Etude de l'utilisation des outils de gestion dans deux organisations Intercommunales, thèse pour l'obtention du doctorat en sciences de gestion, Ecole Doctorale d'Economie et de Gestion, UNIVERSITE PAUL CEZANNE, AIX-MARSEILLE III, France, mars 2009.

C. Codes et législations :

1. Circulaire du 23 février 1989 relative au renouveau du service public.

2. la loi d'orientation n° 92-125, du 6 février 1992, relative à l'administration territoriale de la république française, JORF n° 33, du 8 février 1992

D. Les articles:

1. A. LARHILD, L'apport de la programmation budgétaire pluriannuelle dans la modernisation de l'État, in Assadissa (Revue de l'Institut Des Finances Basil Fuleihan), n°3, Maroc.

2. Abdelhak LAMIRI, Efficacité administrative : Outil de lutte contre la Corruption, revue des sciences commerciales de l'école supérieure de commerce d'Alger, N°8, Algérie, juin 2012.

3. Ahmed SADOUDI, LES PRINCIPAUX ELEMENTS DE LA REFORME BUDGETAIRE EN ALGERIE, Revue Algérienne des finances publiques, N07, Algérie, 2017.

4. AÏT LEMQEDDEM Hamid, GOUVERNANCE TERRITORIALE AU MAROC: QUELLEEVOLUTION?, Revue du Contrôle de la Comptabilité et de l'Audit, Numéro 8, Maroc, Mars 2019.

5. AMAR Anne et BERTHIER Ludovic, le nouveau management public : avantages et limites, revue du RECEMAP, France, Décembre 2007.

6. Amina chih-chibani, l'expérience des partenariats publics privés (ppp) en Algérie : aperçu synthétique du cas « métro d'Alger », réformes économiques et intégration en économie mondiale, ESC n°14, Algérie, 2013.
7. Belhocine, Noureddine, Facal, Joseph et Mazouz Bachir, Les partenariats public-privé: Une forme de coordination de l'intervention publique à maîtriser par les gestionnaires d'aujourd'hui, in Télescope[Québec] Canada.
8. BEN ABBOU, ELMALLOUKI, Les partenariats public-privé dans la région Fès Meknès, une transformation des modes de management public, Revue Alternatives Managériales et Economiques, Vol 2, No 2, Maroc, Avril 2020.
9. Benjamin DREVETON, Le New Public management en Question, IAB, France, 2010.
10. Benzerara Louanas, Boudjelal Salaheddine, La délégation de service public, alternative de financement des dépenses d'équipement locales, Recherches Juridiques et Politiques, Volume 06 , Numéro 01, France, Juin 2021.
11. Bernrath. W, le nouveau management public :(Concept, Situation en Wallonie, quelques réflexions, visions et Conclusions opérationnelles), Bruxelles, Revue OSF, France, 1998.
12. BOUZAD Idriss, " L'évolution du service public face à l'État, et à la société civile en Algérie ", Volume 10, Numéro 03, Algérie, 2019.
13. BEZES P, Un jeu redistribué sous la cinquième République : nouvelles formes et nouveaux acteurs de la réforme de l'Etat. Publiciser et politiser la question administrative : généalogie de la réforme néolibérale de l'Etat dans les années 1970, Revue Française d'Administration Publique, Vol. 4, n°120, France, 2006.
14. Chergui djohra, La Gouvernance Locale et le Partenariat Public-Privé, Revue ABAAD IQTISSADIA, Algérie.
15. EL ALOUI MEHDI, 60 ans de gestion du service public local au Maroc : Eléments de réflexion à l'aune des réformes de la décentralisation et de la déconcentration, Revue Organisation et Territoires n°4, Maroc, Septembre 2019.
16. GIBERT P, L'évaluation de politique: contrôle externe de la gestion publique ?, Revue Française de Gestion, Vol. 6, n° 147, France, 2003.
17. GUERANGER D, Structuration des pouvoirs locaux et réforme de l'intercommunalité: l'exemple de la loi ATR, Politique et Management Publics, Vol. 18, n° 3, France, 2000.
18. GUERANGER D, L'impensé de la réforme intercommunale. La mise en place des administrations des communautés d'agglomération, Revue Française d'Administration Publique, Vol.1, n°111, France, 2004.

19. hadija Idrissi, Lahcen ELAMRAOUI, Apport du nouveau management public dans la consécration de la performance de l'administration publique marocaine, Revue du Contrôle de la Comptabilité et de l'Audit, Numéro 7, Maroc, Décembre 2018.
20. Hanane bettouati, introduction des critères de bonne gouvernance dans la gestion des collectivités locales en Algérie, revue algérienne de finances publiques, vol10/N°01, Algérie, 2020.
21. HOOD Christopher, A public management for all seasons, public administration, 1991.
22. Jean Luc Albert, l'avant propos du revue française de finances publiques, La LOLF et les collectivités locales, N°107-juin 2009, lextenso éditions, RFFP, France, 2009.
23. Kaoutar Lahjouji, Kaoutar El Menzhi, Le Nouveau Management Public au Maroc, quels apports, hal-01801445, Maroc, 2018.
24. LAHCENE SERIAK, Décentralisation et animation des collectivités locales, ED ENAG Alger, Algérie, 1998.
25. Leila METALI, le marketing des services publics : fondements et spécificités, MAAREF Revue académique, numéro 21, volume 11, Algérie.
26. Luc Baumstark, Albane Hugé, Catherine Marcadier, Catherine Maubert, PARTENARIATS PUBLIC-PRIVÉ ET ACTIONS LOCALES, n° 9, France, Juillet 2005.
27. Moreau Jacques. L'évolution de l'administration territoriale dans la France contemporaine. In: Revue juridique de l'Ouest, 3, France, 2008.
28. Moulai Kamel, La décentralisation de l'action publique en Algérie : quel rôle pour la wilaya ?, revue des études fiscales, N02, Algérie, juin 2013.
29. Muhammad Mahmoud al-Tabanah and Samir Muhammad Abdel-Wahab, "Local Governance in the Arab World and Development Trends", Arab Administrative Development Organization, Research and Studies, Jordan, 2005.
30. Rachid Amirou, La nouvelle Loi Organique Relative à la Loi de Finances(LOF) et la gouvernance financière publique au Maroc : une analyse critique, Maroc.
31. Rakhrour Youssef, Dif Fodil Bachir, Partenariats Public-Privé : Avantages, Risques et Conditions de réussite, Revue des Sciences commerciales et de gestion, Volume: 15, Numéro: 1, 2019.
32. Valérie Angeon et Jean-Marc Callois, Fondements théoriques du développement local : quels apports du capital social et de l'économie de proximité ?, Revue Économie et institutions, France, 2005.
33. Youssef RACHID, LA GESTION AXEE SUR LES RESULTATS DANS L'ADMINISTRATION PUBLIQUE : OU EN EST LE MAROC ?, Finance & Finance Internationale, N°15, juillet 2019.

34. Yves broussoulle, les budgets participatifs, Lavoisier « Gestion & Finances Publiques », GFP N°3-2019, France, Mai-Juin 2019.

35. ZALATOU NAIMA, Le rôle de la collectivité locale dans la gestion du développement locale, cas des communes oranaises, مجلة شعاع للدراسات الاقتصادية, N°4, Algérie, septembre 2014.

36. ذبيح حاتم، le processus de décentralisation et le développement locale en Algérie défis et perspectives ، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية و السياسية، العدد الأول، الجزائر، مارس 2016.

37. لجلط فواز، ذبيح حاتم، les nouvelles modalités de gestion du service public en Algérie M défis et

Perspectives، مجلة معالم للدراسات القانونية و السياسية، العدد الثاني، الجزائر، ديسمبر 2017.

38. مخلوف سارة، 'La gouvernance territoriale : un outil privilégié pour le développement local durable ، مجلة الاقتصاد و المالية، المجلد 01، العدد 01، الجزائر، 2015.

E. les séminaires et les colloques et les rapports :

1. Anne Amar et Ludovic Berthier, "Le nouveau management public : avantages et limites" (document de recherche présenté dans XVI international RESER conférence Services Governance and Public Policies, Lisbon, September 28-30, Belgique, 2006.

2. Annie Bartoli, à quoi tien la spécificité du management public ?, Séminaire de formation sur : le management public en formation, RESP, France, octobre 2006.

3. BEZES P, La construction historique des politiques de réforme de l'administration en France depuis les années 1960. L'hypothèse d'un processus de différenciation intra-étatique, Communication au VII ème congrès de l'Association Française de Science Politique, Lille, France, 18-21 septembre 2002.

4. Bruno DELSOL, LES COLLECTIVITÉS LOCALES EN CHIFFRES 2019, Direction générale des collectivités locales, France, 2019.

5. Khelladi A M, Vers un nouveau management public dans le secteur de l'eau en Algérie par le recours au Partenariats Public-Privé : Cas de la SEAAL, MED3 (Euro Mediterranean Public Management Dialogue), WG2, Tunis, 6-8 octobre 2010.

6. Kristín Sigurbjörnsdóttir. Wim Leendertse Oscar Alvarez Robles, Partenariats public-privé (PPP), rapport du groupe de projet de financement de la conférence européenne des directeurs des routes, paris, France, mai 2009.

8. Gestion publique Note réactive, Maroc : amélioration de la gouvernance publique, qualité de service et orientation vers le citoyen, institut de la gestion publique et du développement économique-bureau de recherche, N°101, Maroc, avril 2018.

G. Les sites d'internet et les plateformes et les bases de données :

1. <https://www.books4arab.com>.

2. <https://www.maspolitiques.com>

3.

https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwibn7j4s7rtAhUktHEKHalIDFEQFjAAegQIAhAC&url=http%3A%2F%2Ftesson1.perso.univ-pau.fr%2Ftesson%2Fimages%2FDevLocal_1.pdf&usg=AOvVaw353mexNpQnOoRNtSEoi1eC

4.

https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwibn7j4s7rtAhUktHEKHalIDFEQFjABegQIAhAC&url=http%3A%2F%2Fville.montreal.qc.ca%2Fpls%2Fportal%2Fdocs%2Fpage%2FSOMMET_FR%2FMEDIA%2FDOCUMENTS%2FDeveloppement_local.pdf&usg=AOvVaw1rRFzPLNHaw0hNd7JGpCiP

5.

https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjL3cjbitHtAhXjsnEKHcy_BDIQFjABegQIAhAC&url=https%3A%2F%2Fmoodle.umontpellier.fr%2Fpluginfile.php%2F292885%2Fmod_folder%2Fcontent%2F0%2Fles%2520lois%2520du%2520service%2520public%2520entre%2520tradition%2520et%2520modernit%25C3%25A9%2520%25E2%2580%2593%2520Virginie%2520Donier%2520%25E2%2580%2593%2520RFDA%25202006.%25201219.doc%3Fforcedownload%3D1&usg=AOvVaw3OzH38uwaQE0M2DU5Oq_oe

6.

<https://www.cairn.info/revue-informations-sociales-2010-2-page-6.htm>

7. archivesic.ccsd.cnrs.fr

8. www.editions-ellipses.fr

9. www.maroclaw.com

10. hadatpress.com

11. www.institutdesfinances.gov.lb/?searchHeader=&s=maroc&post_types

12. www.collectivites-territoriales.gov.ma

13. alkanounia.info

14. revues.imist.ma
15. www.finances.gov.ma
16. journals.indexcopernicus.com
17. www.dz.undp.org
18. www.cese.ma
19.
https://franceurbaine.org/sites/franceurbaine.org/files/documents/franceurbaine_org/activite/extraitrapportemilieguerelparticipationcitoyennenov2019.pdf
20.
<https://www.dz.undp.org/content/algeria/fr/home/projects/programme-de-renforcement-des-capacites-des-acteurs-de-developpe.html>
21.
http://www.univ-djelfa.dz/ar/?page_id=64
22.
ftesson1.perso.univ-pau.fr
23.
<https://www.revuecca.com>



قائمة الملاحق

الملاحق:

ملحق 01: نموذج الإمتحان المستخدم في الدراسة الميدانية:

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
وزارة التعليم العالي و البحث العلمي



المدرسة العليا للتجارة

امتحان خاص باستكمال متطلبات الحصول على شهادة الدكتوراه في

الطور الثالث في علوم التسيير

التخصص: إدارة عمومية

الموضوع:

دور التسيير العمومي الجديد في تفعيل إدارة الجماعات المحلية
الجزائرية

"دراسة حالة -بلدية القديد، بلدية الجلفة ، ولاية الجلفة-"

تحت إشراف:

أ.د كشاد رايح

إعداد الطالب:

أحميدات الصديق

2024/2023

سيدي/سيدتي

في إطار التحضير لأطروحة دكتوراه بعنوان: دور التسيير العمومي الجديد في تفعيل إدارة الجماعات المحلية الجزائرية "دراسة حالة -بلدية القديد، بلدية الجلفة، ولاية الجلفة-" والتي نسعى من خلالها إلى معرفة إلى أي مدى يمكن أن يساهم التسيير العمومي الجديد في ترقية أداء الجماعات المحلية في الجزائر، لذا نرجوا من سيادتكم المساهمة في إثراء بحثنا و الإجابة على عبارات الاستبيان بكل مصداقية، كما نحيطكم علما أن المعلومات سيتم استعمالها لغرض البحث العلمي فقط، ، وجزاكم الله خيرا.

❖ الجنس

الذكر ☐ أنثى ☐

❖ السن

- من 18 سنة إلى 25 سنة ☐
- من 26 سنة إلى 33 سنة ☐
- من 34 سنة إلى 41 سنة ☐
- أكبر من 41 سنة ☐

❖ المستوى الدراسي

- ابتدائي ☐
- متوسط ☐
- ثانوي ☐
- جامعي ☐
- دراسات عليا ☐

العبارة	معارض بشدة	معارض	محايد	موافق	موافق بشدة
(الشفافية والمشاركة)					
يتم إشراك المواطنين وممثليهم في تسيير شؤون بلديتهم (ولايتكم)					
يتم إعداد المخططات البلدية (القطاعية) للتنمية بإشراك المواطنين ومنظمة المجتمع المدني و الجمعيات و الأخذ بأرائهم					
يتسم التسيير في البلدية (الولاية) بالشفافية					
تحرص البلدية (الولاية) على ترشيد نفقاتها ويسمح نظام التسيير الحالي بذلك					
تحرص البلدية (الولاية) على تحسين خدماتها المقدمة لمواطنيها					
تحرص البلدية (الولاية) على تطبيق قانون الجماعات المحلية					
اللامركزية					
تتوفر البلدية (الولاية) على الإستقلالية اللازمة لتقوم بتنفيذ وإعداد مخططاتها التنموية					
القوانين الحالية تسمح للبلدية (الولاية) بتوفير الخدمات الضرورية لمواطنيها					
البلدية (الولاية) لديها من الإمكانيات المادية و المالية ما يمكنها من أداء مهامها					
البلدية (الولاية) لديها ما من الكفاءات لتؤدي مهامها ولما لا مهام أوسع من المهام الحالية					
التخطيط الإستراتيجي					
للبلدية (الولاية) أهداف تنموية تسعى لتحقيقها على					

					المدى المتوسط
					تقوم البلدية (الولاية) بتقييم إنجازاتها وأعمالها وتقدم مشاريعها التنموية
					نقص الموارد المالية يعيق المشاريع التنموية للبلدية (الولاية)
					المركزية الشديدة تعيق البلدية (الولاية) على إنجاز مشاريعها
					المورد البشري
					تتوفر البلدية (الولاية) على كفاءات إدارية قادرة على تحمل مسؤوليات أكبر للبلدية (الولاية)
					تقوم السلطات العليا بضمان تكوين نوعي للمنتخبين والموظفين
					المنتخبين لديهم من الكفاءة والخبرة ما يمكنهم من ضمان تسيير حسن للبلدية (الولاية)
					المشاريع التنموية
					تقوم البلدية (الولاية) بعرض حصيلة سنوية لمشاريعها التنموية أمام المواطنين
					تقوم البلدية (الولاية) باختيار المشاريع التنموية ذات الأولوية للمواطنين بإشراك الجمعيات و المجتمع المدني
					الجمعيات و المجتمع المدني حاضرين في مناقشة المواضيع التي تهم المواطنين

					الشراكة سواءا مع القطاع الخاص أو مع بلديات أخرى تساهم في إنجاز المشاريع التنموية
--	--	--	--	--	--

الملحق 02: دليل المقابلة المعمقة مع إطارات الجماعات المحلية

- 1- ما تقيمكم لنظام التسيير الحالي التي تدار به الجماعات المحلية (البلدية و الولاية)؟
- 2- هل يتسم التسيير بجماعتكم المحلية (البلدية أو الولاية) بالشفافية؟
- 3- هل تقوم البلدية بتقديم حصيلة لمشاريعها التنموية حسب ما تنص عليه المادة 11 من القانون البلدي؟
- 4- كيف تقيمون مركزية اتخاذ القرار اليوم؟
- 5- هل تغيير نمط التسيير الحالي و الذهاب إلى نمط آخر يعطي (البلدية أو الولاية) صلاحيات أوسع أصبح ضروريا؟
- 6- ما راكم في عدم التصرف المباشر البلدية في مواردها المحصلة و مركزية التوظيف؟
- 7- هل تقوم البلدية بإشراك الجمعيات والمواطنين و المجتمع المدني في تحديد المشاريع التنموية ذات الأولوية؟
- 8- هل تقوم البلدية بمتابعة وتقييم المشاريع التي في طور الإنجاز والمنجزة؟

الملحق 03: دليل المقابلة الموجه لممثلي المجتمع المدني (مخصص لثلاث جماعات محلية)

- 1 - ما تقيمكم لنظام التسيير الحالي التي تدار به الجماعات المحلية (البلدية و الولاية)؟
- 2- هل يتسم التسيير بجماعتكم المحلية (البلدية أو الولاية) بالشفافية و المشاركة؟
- 3- هل تقوم (البلدية أو الولاية) بتقييم ومتابعة مشاريعها التنموية؟

4- هل تقوم (البلدية أو الولاية) بإشراك الجمعيات والمواطنين و المجتمع المدني في تحديد المشاريع التنموية ذات الأولوية؟

5- هل تقوم (البلدية أو الولاية) بتقديم حصيلة لمشاريعها التنموية حسب ما تنص عليه المادة 11 من القانون البلدي؟

6- هل ترون وجود ممثليكم المنتخبين في المجلس البلدي و الولائي يعوضكم عن المشاركة في اتخاذ القرارات الخاصة بكم؟

7- كيف ترون أشكال مشاركتكم (3 اقتراحات على الأكثر)؟

8- هل كان هناك مشاريع ذات أولوية بالنسبة للمواطنين اقترحتوها ولم تستجب لها الإدارة المحلية؟

الملحق 4: صدق الاتساق الداخلي

1- محور الشفافية و المشاركة

الشفافية و المشاركة		العبارات
مستوى الدلالة	معامل الارتباط	
0.00	0.895	1
0.00	0.829	2
0.00	0.917	3
0.00	0.868	4
0.00	0.88	5
0.00	0.823	6

2- محور اللامركزية

اللامركزية	العبارات
------------	----------

مستوى الدلالة	معامل الارتباط	
0.00	0.674	7
0.00	0.816	8
0.00	0.735	9
0.00	0.761	10

3- محور التخطيط الاستراتيجي

التخطيط الاستراتيجي		العبارات
مستوى الدلالة	معامل الارتباط	
0.00	0.81	11
0.00	0.808	12
0.00	0.807	13
0.00	0.643	14

4- محور المورد البشري

المورد البشري		العبارات
مستوى الدلالة	معامل الارتباط	
0.00	0.529	15

0.00	0.775	16
0.00	0.759	17

5- محور المشاريع التنموية

المشاريع التنموية		العبارات
مستوى الدلالة	معامل الارتباط	
0.00	0.877	18
0.00	0.945	19
0.00	0.912	20
0.00	0.709	21

يتضح من خلال الجداول أعلاه أن كل العبارات مرتبطة محاور الدراسة الخاصة بها وهو ما يوضحه مستوى الدلالة حيث يساوي 0.000 في كل العبارات وهو أقل من 0.05 مما يدل على أن هذه العبارات لها علاقة مع محاورها و تقيس ما وضعت لقياسه.



فهرس المحتويات

المحتويات	الصفحة
الفهرس.....	I
قائمة الجداول، الأشكال، والمصطلحات.....	IV
المقدمة العامة.....	أ
إشكالية البحث.....	ب
فرضيات البحث.....	ب
أسباب ومبررات اختيار الموضوع.....	ت
أهمية البحث.....	ت
أهداف البحث.....	ث
التموقع الإبيستيمولوجي و المنهجية العامة للبحث.....	ث
حدود البحث.....	ح
الدراسات السابقة.....	خ
صعوبات البحث.....	ر
تقسيمات البحث.....	ر
الفصل الأول: أساسيات حول الجماعات المحلية و الخدمات العمومية، وتنظيم الدولة.....	1
تمهيد.....	2
المبحث الأول: تنظيم الدولة (اللامركزية و المركزية).....	3
المطلب الأول: المركزية الإدارية.....	4
1- تعريف المركزية الإدارية.....	4
2- صور المركزية.....	5
1-2- التركيز الإداري.....	5
2-2- عدم التركيز الإداري.....	5
3- مزايا وحدود المركزية.....	6
1-3 مزايا المركزية.....	6
2-3 عيوب المركزية.....	6
المطلب الثاني: اللامركزية الإدارية.....	7
1- تعريف اللامركزية.....	7

8	2- أشكال اللامركزية.....
8	2-1- اللامركزية الإقليمية.....
8	2-2- اللامركزية المرفقية.....
9	3- مزايا وحدود اللامركزية.....
9	3-1- مزايا اللامركزية.....
11	3-2- حدود اللامركزية.....
14	المبحث الثاني: ماهية الإدارة المحلية.....
15	المطلب الأول: مفهوم الإدارة المحلية، وأهدافها، وأسباب ظهورها.....
15	1- مفهوم الإدارة المحلية.....
16	2- أهداف الإدارة المحلية متعددة ومتشعبة.....
16	2-1- الأهداف الإدارية.....
17	2-2- الأهداف السياسية.....
17	2-3- الأهداف الاجتماعية.....
17	3- أسباب نشأة الإدارة المحلية.....
17	3-1- تزايد وظائف الدولة.....
18	3-2- تنوع أساليب الإدارة تبعا للظروف المحلية.....
19	3-3- الإدارة المحلية أكثر إدراكا للحاجات المحلية.....
19	3-4- التدريب على أساليب الحكم.....
20	3-5- العدالة في توزيع الأعباء المالية.....
20	3-6- تبسيط الإجراءات و القضاء على الروتين.....
20	المطلب الثاني: معظلة التنمية المحلية كفايات الحل.....
21	1- مفهوم التنمية المحلية.....
21	2- ركائز التنمية المحلية.....
22	2-1- المشاركة الشعبية.....
22	2-2- الإسراع بالوصول إلى نتائج ملموسة.....
22	2-3- الاعتماد على الموارد المحلية (مادية أو بشرية).....
23	2-4- تكامل مشروعات الخدمات.....

23	3- شروط نجاح عملية التنمية المحلية.....
23	3-1 وجود مجتمع محلي.....
24	3-2- الشراكة.....
24	3-3- مناخ محفز على العمل.....
26	المبحث الثالث: ماهية الخدمة العمومية، وطرق تسييرها.....
27	المطلب الأول: مفهوم الخدمة العمومية، أنواعها، خصائصها.....
27	1- تعريف الخدمة العمومية.....
28	2- أصناف الخدمات العمومية.....
29	3- معايير الخدمات العمومية.....
30	المطلب الثاني: طرق تسيير الخدمة العمومية.....
31	1- التسيير عن طريق أحد أشخاص القانون العام.....
31	1-1- الاستغلال المباشر.....
32	1-2- التسيير عن طريق مؤسسة عمومية (تفويض داخلي).....
32	2- تسيير الخدمات العمومية عن طريق أحد أشخاص القانون الخاص (التسيير المفوض).....
33	2-1- عقد الامتياز.....
34	2-2- أسلوب الإيجار.....
35	2-3- الوكالة المحفزة (régie intéressée).....
36	2-4- عقد التسيير (gérance).....
37	3- الشراكة العمومية الخاصة آلية جديدة لتأمين مشاريع الخدمات العمومية.....
40	خاتمة الفصل.....
41	الفصل الثاني: الأسس النظرية والمفاهيمية للتسيير العمومي الجديد.....
42	تمهيد.....
43	المبحث الأول: ماهية إدارة الأعمال والتسيير العمومي وأزمته.....
44	المطلب الأول: مفهوم إدارة الأعمال.....
44	1- مفهوم إدارة الأعمال.....
45	2- وظائف الإدارة.....

45	.....1-2 التخطيط
45	.....2-2 التنظيم
46	.....3-2 التوجيه
46	.....4-2 الرقابة
47	.....المطلب الثاني: مساهمات المدارس الفكرية في علم الإدارة
47	.....1- المدرسة الكلاسيكية (1890-1930)
48	.....1-1 التنظيم العلمي والإداري للعمل
49	.....1-2 النموذج البيروقراطي
50	.....1-3 خلاصة المدرسة الكلاسيكية
51	.....2- مدرسة العلاقات الإنسانية و العلوم السلوكية (1930-1960)
51	.....1-2 مدرسة العلاقات الإنسانية
52	.....2-2 مدرسة العلوم السلوكية
53	.....2-2-1 نظرية X و Y لدوجلاس ماكجريجور (1906-1964)
53	.....2-2-2 نظرية العوامل الوقائية و عوامل الدفع لفريدريك هرزبرغ
54	.....2-2-3 نظرية الحاجات الإنسانية لأبرهام ماسلو (1908-1970)
55	.....2-3 خلاصة مدرسة العلاقات الإنسانية و العلوم السلوكية
55	.....3- المدرسة الحديثة منذ 1960
55	.....1-3 نظرية النظم
56	.....2-3 النظرية الموقفية
56	.....3-3 الإدارة بالأهداف
57	.....4- التسيير العمومي "المفهوم المعقد"
58	.....5- التسيير العمومي تعقيداته وتحدياته
60	.....المبحث الثاني: التسيير العمومي الجديد المفهوم، ظروف النشأة، والمبادئ
61	.....المطلب الأول: نشأة التسيير العمومي الجديد
62	.....1- مفهوم التسيير العمومي الجديد
65	.....المطلب الثاني: التسيير العمومي الجديد مرتكزاته، وأدواته
65	.....1- مبادئ التسيير العمومي الجديد

66	2- خصائص التسيير العمومي الجديد
	المبحث الثالث: الحوكمة أحد مقومات التسيير العمومي الجديد لتحسين أداء مؤسسات القطاع
69	العام.....
70	1- مفهوم الحوكمة.....
71	2- أسس و مبادئ الحوكمة.....
71	2-1- الشفافية.....
72	2-2- المشاركة.....
72	2-3- المحاسبة و المساءلة.....
72	2-4- حكم القانون (سيادة القانون).....
72	2-5- الإجماع.....
72	2-6- الإنصاف و المساواة.....
73	2-7- الكفاءة و الفعالية.....
73	2-8- العدل.....
73	2-9- الرؤية الإستراتيجية.....
73	2-10- اللامركزية.....
74	3- منظومات الحوكمة.....
74	3-1- الحوكمة الشاملة.....
74	3-2- الحوكمة السياسية
75	3-3- الحوكمة الاقتصادية.....
75	3-4- الحوكمة الإدارية.....
75	4- الحوكمة في مؤسسات القطاع العام.....
77	5- مبادئ الحوكمة في مؤسسات القطاع العام.....
77	5-1- المحافظة على أموال الدولة (حق الشعب).....
77	5-2- ضمان حقوق المتعاملين مع مؤسسات الدولة.....
77	5-3- الإفصاح والشفافية.....
78	5-4- مهام وصلاحيات الإدارة.....
78	6- تحسين أداء مؤسسات القطاع العام عن طريق آلية الحوكمة.....

82	خاتمة الفصل.....
83	الفصل الثالث: تجارب بعض الدول في مجال التسيير العمومي (فرنسا و المغرب).....
84	تمهيد.....
85	المبحث الأول: التجربة الفرنسية في مجال الإصلاح الإداري.....
86	المطلب الأول: الحركة الإصلاحية في فرنسا.....
86	1- التطور التاريخي لسياسة الإصلاح في فرنسا.....
88	1-1- توصية روكار إستراتيجية لإصلاح التسيير العمومي.....
91	2- القانون العضوي لقانون المالية اتجاه جديد في تسيير المالية العمومية.....
93	1-2- أثر القانون العضوي لقوانين المالية على تسيير الجماعات الإقليمية بفرنسا.....
94	المطلب الثاني: إصلاح الإدارة المحلية الفرنسية.....
94	1- التسيير العمومي الجديد كمدخل لإصلاح الجماعات الإقليمية الفرنسية.....
94	1-1- مسار اللامركزية بفرنسا لأكثر من قرن.....
96	1-2- قانون الإدارة الإقليمية للجمهورية (ATR).....
97	1-3- قانون شوفانمون كاتجاه لتعزيز التعاون الإقليمي.....
97	1-4- الشراكة العمومية الخاصة لزيادة فعالية وفاعلية الجماعات الإقليمية الفرنسية.....
99	1-5- مشاركة المواطنين في تسيير الشأن العمومي المحلي بفرنسا.....
100	1-6- الميزانية التشاركية في فرنسا ميكانيزم معاصر لتجسيد مبدأ المشاركة.....
101	المبحث الثاني: التجربة المغربية في مجال الإصلاح الإداري.....
102	المطلب الأول: الإصلاح الإداري في المغرب.....
102	1- الإصلاحات العميقة للقطاع العام في المغرب.....
103	1-1- التطورات الدستورية الكبرى.....
104	1-2- تجربة المغرب في مجال الحوكمة.....
105	1-3- التسيير العمومي الجديد في المغرب.....
105	1-3-1- بعض الإصلاحات العميقة المستلهمة من التسيير العمومي الجديد.....
106	1-3-2- سنة 2017 "نفس جديد أعطي للإصلاح الإداري".....
106	1-3-3- الإصلاح الميزانياتي حجر الزاوية لتكريس مبادئ الحوكمة وترقية الأداء في الإدارة المغربية.....
107	المغربية.....

109	المطلب الثاني: إصلاح الإدارة المحلية في المغرب
109	1- إصلاح إدارة الجماعات الإقليمية وفق مقارنة التسيير العمومي الجديد بالمغرب.....
110	1-2- اللامركزية في المغرب إحدى آليات التسيير العمومي الجديد.....
	1-3- معالم التسيير العمومي الجديد في النصوص القانونية التنظيمية المتعلقة بالجماعات الإقليمية بالمغرب.....
113	1-3-2- سنة 2017 "نفس جديد أعطي للإصلاح الإداري".....
112	1-4- الشراكة العمومية الخاصة أسلوب جديد لتوفير الخدمات العمومية المحلية في إطار مقارنة التسيير العمومي الجديد.....
114	1-5- الجهوية المتقدمة خيار إستراتيجي لتحقيق التنمية المحلية.....
116	خاتمة الفصل.....
119	الفصل الرابع: دراسة نمط تسيير الجماعات المحلية الجزائرية في ظل التسيير العمومي الجديد.....
121	تمهيد.....
122	المبحث الأول: ماهية الجماعات المحلية في الجزائر.....
123	المطلب الأول: ماهية الولاية و البلدية، ومراحل تطورها.....
124	1- الإطار الدستوري و القانوني للولاية و البلدية.....
124	1-1- مرحلة قانون الولاية لسنة 1969.....
125	1-2- مرحلة قانون الولاية لسنة 1990.....
126	1-3- مرحلة قانون الولاية لسنة 2012.....
127	1-3-1- معايير الحوكمة في القانون الجديد للولاية 12-07.....
129	1-4- مرحلة قانون البلدية لسنة 1967.....
130	1-5- مرحلة قانون البلدية 1990.....
131	1-6- مرحلة قانون البلدية 2011.....
131	1-6-1- معايير الحوكمة في القانون 10/11 المتعلق بالبلدية.....
132	1-6-2- حدود قانون البلدية 10/11.....
134	2- قراءة في المشروع التمهيدي للجماعات الإقليمية.....
134	3- المخطط البلدي للتنمية آلية لتنفيذ المشاريع التنموية.....
135	

137	3-1- مرحلة إعداد المخطط البلدي للتنمية.....
138	4- طرق تسيير المرفق العام بالجماعات المحلية بالجزائر.....
141	المبحث الثاني: منهجية البحث وتقديم دراسة الحالة، تقديم وتحليل ومناقشة نتائج الدراسة.....
142	المطلب الأول: منهجية البحث.....
144	1- تقنية البحث.....
145	1-1- الاستبيان.....
144	1-2- المقابلة.....
146	2- مجتمع الدراسة، العينة وخصائصها.....
147	المطلب الثاني: تقديم حالات الدراسة، تقديم وتحليل ومناقشة نتائج الدراسة.....
147	1- التعريف بحالات الدراسة.....
147	1-1- تقديم بلدية القديد.....
148	1-3- تقديم بلدية الجلفة.....
148	1-4- ولاية الجلفة.....
148	2- عرض نتائج الدراسة (الإستبيان):.....
149	2-1- الخصائص الديمغرافية للعينة المدروسة.....
152	2-2- نتائج الإستبيان (التحليل و المناقشة).....
161	3-1-2- حساب الصدق والثبات لمحاور الدراسة.....
161	4- عرض نتائج قابلة.....
161	4-1- تحضير المقابلة.....
162	4-2- حجم العينة والوقت والمكان.....
163	4-3- تحليل ومناقشة نتائج المقابلة.....
165	4-4- الإجابة على الإشكالية الرئيسية للدراسة والفرضيات الفرعية من خلال نتائج الدراسة الميدانية.....
167	المبحث الثالث: آفاق الجماعات المحلية انطلاقا من تجارب الدول السابقة في مجال التسيير العمومي الجديد.....
167	1- تحسين فعالية الإدارة المحلية ومردوديتها " القانون العضوي لقوانين المالية كنموذج".....
170	2- تعزيز الحوكمة كخيار إستراتيجي لترقية إدارة الجماعات المحلية.....

173	3- الشراكة العمومية الخاصة آلية حديثة لتوفير و ترشيد الخدمات العمومية المحلية.....
173	4- تأهيل العنصر البشري على الصعيد المحلي.....
174	5- الحوكمة الإقليمية كآلية إستراتيجية لتحقيق التنمية المحلية.....
175	6- قانون البلدية الجديد أي دور للبلدية وأي حوكمة.....
177	خاتمة الفصل.....
178	الخاتمة العامة.....
186	المراجع.....
204	الملاحق.....
213	فهرس المحتويات.....