## الفصل الأول : الإطار النظري للجماعات المحلية والسياسة الاجتماعية

تعتبر الجماعات المحلية أحد أهم الأدوات المحلية التي تساهم في تنفيذ السياسات الاجتماعية، ولفهم هذه العلاقة بينهما تتطرق الى معرفة مفهوم هذه الوسيلة والإطار المفاهيمي للسياسة الاجتماعية وكذا العناصر التي تتضمنها،للوصول الى فهم مدى إرتباطها بالسياسات العمومية للدولة،وهذا ماسنشير إليه.

### المبحث الأول: ماهية الجماعات المحلية

يعتبر مفهوم الجماعات المحلية من أهم القضايا التي شغلت مكانا هاما لدى الباحثين لما له دور كبير في الحفاظ على التوازن بين أقاليم الدولة ،وضمان أداء هذه الأخيرة لواجباتها ،وسيتم التطرق إلى مضمون هذا المفهوم من خلال تطوره و تعريفه وبعض المكونات التي تحتويه إضافة إلى واقع هذا المفهوم في الجزائر مدى إرتباط السياسات الإجتماعية .

### المطلب 1: مفهوم الجماعات المحلية

إن الغرض في مفهوم الجماعات المحلية ينصب بنا إقرار حقيقة مفادها أن المجتمعات على مدى العصور لا يمكن لها أن تحقق متطلباتها وطموحاتها ما لم يوجد تنظيم إداري يتحكم في الموارد و يوجهها لتحقيق التنمية و الحياة الكريمة للمواطنين ، فالجماعات المحلية حتمية وشيء أكيد داخل الدولة الحديثة التي تركز على رقي العنصر البشري في جميع الميادين الحياتية[1].

#### أ -تطور مفهوم الجماعات المحلية

منذ فجر التاريخ البشري إتصفت الكيانات الإجتماعية بسيادة شيخ القبيلة القائم على الولاء وخضوع الناس له، وقد كانت هذه الكيانات المحلية تمثل صورة مصغرة للحكومة النواة الأساسية للمجالس القروية أو البلدية بلغة العصر الحديث، ثم تطورت الحكومات الصغيرة إلى قيام الدولة المدنية بمراحلها المختلفة[2].

فالجماعات المحلية قديما إنحصرت في سلطة الزعيم لا غير ،مع وجود الحاشية كجهاز إستشاري ، إما أن يكون أعضاءه رجال دين أو أصحاب الدراية أو خبراء في الحروب .

إزدادت رقعة الجماعات الإقليمية توسعا وبدأت مظاهر عجز سلطة شيخ القبيلة في التناهي مع تطور حاجيات الأفراد بات من الضروري وجود كيانات بديلة تحقق العيش الأفضل للمواطن فبداية القرن 18 كان التحول

---

1- سليمان محمد الطماوي،**مبادئ علم الادارة العامة**،مصر،مطبعة عين شمس،1987،ص72-73.

2-سعيدي شيخ،"**الدور التنموي للجماعات المحلية في الجزائر على ضو التعددية السياسية** "،(اطروحة دكتورا غير منشورة،كليةالحقوق،جامعة سيدي بلعباس،2007)،ص2.

الحقيقي في أوربا و أمريكا وميلاد الجماعات المحلية بمسميات كثيرة كالجماعات الإقليمية والإدارة المحلية والمحافظة ...ألخ.

وبما أنه تعذر على الحكومات في هذه الحقبة تسيير أقاليمها بنفسها و الإطلاع على حقيقة أوضاعها وتلبية حاجيات أفراد هذه الأقاليم من خلال أجهزة مركزية تجهل حقيقة الواقع المحلي زاد هذا من قيام هذا الكيان وفق أطر قانونية و تنظيمية تفعل من أداءه ولا تؤثر على الكيان العام للدولة[1].

فالدولة الحديثة تقتضي وجود الجماعات المحلية بصلاحيات وإختصاصات مستندة إليها للقيام بمهمة إعداد وتنفيذ القرار التنموي المحلي[2].

إن البلورة التي وصلت إليها الجماعات المحلية في الحقل السياسي كانت نتيجة جملة من التراكمات على مدى العصور وصولا للعصر الحالي مع بروز الدولة الحديثة وفكرة الحكم الراشد المحلي ، الذي يعتبر قمة نجاح[3] هذه الجماعات في توفير الحياة الأفضل للمواطن.

فالمتتبع للواقع التاريخي الذي مرت به الجماعات المحلية يرى بأن التناقضات والسلبيات التي تقزم هذه الجماعات تختفي في كل مرة ، في ظل ظهور فواعل و عناصر تشارك في تسيير و توجيه هذا الكيان ،كالمنتخبون ، المواطن والكثير من أطياف المجتمع المحلي .

## ب- تعريف الجماعات المحلية

سنحاول من خلال هذه الجزئية تقديم تحليلا لفحوى هذا المصطلح بمزيد من التفسير في مضمونه وأبعاده.

تعتبر الجماعات المحلية بمثابة الهيئات الأساسية للتنظيم الإداري للدولة ، كما أن الهدف من وجودها هو إشباع الحاجات العامة للإفراد[4].

فالمنظور العام للجماعات المحلية هي عبارة على تعبير جغرافي محدد إقليميا ، وتجمع سكاني محدد عدديا ووحدة إدارية مصغرة عن الدولة ، وبغية التجسيد الأمثل للأهداف المركزية أوكلت لها جملة من الصلاحيات تأخذ في الحسبان إمتداد المهام المركزية على المستوى المحلي من جهة وتزايد حجم الحاجات العامة المحلية

---

1- سعيدي شيخ،المرجع سابق، ص3.

2- نصر الدين بن طيفور،" **إستقلالية الجماعات المحلية كركن أساسي لتنمية المحلية** "،(مداخلة في الملتقى : التنمية المحلية والحكم الراشد ، جامعة معسكر،الجزائر) 26 و27 ديسمبر2005،ص 6.

3- شريف مصطفى ، نصر الدين بن شعيب " **الجماعات المحلية ومفارقات التنمية المحلية في الجزائر** " ،**مجلة الباحث**(الجزائرية)،جامعة سيدي بلعباس،العدد العاشر،ماي 2012، ص 161.

4- شويخ بن عثمان " **دور الجماعات المحلية في التنمية المحلية دراسة حالة البلدية** "،(رسالة ماجستير غير منشورة،كلية الحقوق كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة تلمسان 2011)،ص 07.

للإقليم من جهة أخرى ، فالتنظيم الإداري للجماعات المحلية يكرس مبدأ مشاركة الأفراد في إدارة شؤونهم المحلية وهذا في إطار الديمقراطية المحلية[1].

تعرف الجماعات المحلية على أنها أسلوب إداري يكفل توفير قدر من الإستقلال للهيئات المحلية فيما تباشره من إختصاصات محددة في مجال الوظيفة الإدارية التي تضطلع بها السلطة المركزية في الدولة أساسا بهدف تنمية مجتمعاتها وإشباع حاجات أفرادها مع خضوع هذه الهيئات لقدر من الرقابة من السلطة المركزية[2].

إن الشيء الذي يميز هذا التعريف هو إبراز الهدف الحقيقي لنظام الجماعات المحلية والمتمثل في تنمية المجمتمعات المحلية بما يحقق حاجاتهم.

كما يمكن تعريف الجماعات المحلية على أنها أسلوب بمقتضاه يتم تقسيم الدولة إلى وحدات ذات مفهوم محلي يشرف على إدارة كل وحدة منها هيئة تمثل الإدارة العامة لأهلها وتعمل على الإستغلال الأمثل لمواردها الذاتية وترتبط في ذلك بالحكومة المركزية من خلال السياسة العامة للدولة والعلاقات المحددة في الدستور والقانون[3].

وتعرف كذلك بأنها اللامركزية الإدارية القائمة على توزيع الإختصاصات بين الدولة والوحدات اللامركزية ويستند إلى ثلاثة عناصر ، هي الأعتراف للوحدات المحلية بالشخصية المعنوية ، وقيامها بإدارة شؤونها ، وخضوعها لرقابة السلطة المركزية[4].

يركز كل من التعريفين السابقين على حتمية مفادها أن الجماعات المحلية هي عبارة على نظام تسيير محلي يقوم على جملة من الإعتبارات القانونية والسياسية والإدارية .

يعرف الكاتب الفرنسي Waline على أنها نقل سلطة إصدار قرارات إدارية إلى مجالس منتخبة بحرية من المعنيين[5].

يضفي هذا الطرح صفة أخرى للجماعات المحلية ألا وهي تمتعها بالشرعية ورضا المجتمع المحلي لها .

تحتل الجماعات المحلية المركز القاعدي و تعد الخلية الأساس التي تربط المواطن بالدولة كما أنها الإدارة الأكثر قربا من المواطن من مشكلاته وشكاواه[6].

---

1- جعفر أنس قاسم، **أسس التنظيم الإداري المحلية في الجزائر**، ديوان المطبوعات الجامعية، 1989 ،ص 40.

2- خالد ممدوح ،**البلديات والمحليات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة**،القاهرة (مصر)،المنظمة العربية للتنمية، 2009،ص 270.

3- أحمد بالجيلالي ،"**إشكالية عجز ميزانية البلدية** "،(مذكرة ماجستير غير منشورة، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية ،جامعة تلمسان، 2010 )،ص17.

4- حسين عثمان محمد ،**أصول القانون الإداري** ، الإسكندرية(مصر)،[د.د.ن]،2004،ص223.

5- عتيقة جديد " **إدارة الجماعات المحلية في الجزائر بلدية بسكرة نموذجا** "،(مذكرة ماستر غير منشورة،كلية الحقوق والعلوم السياسية ،جامعة بسكرة، 2013)،ص15.

6- شريف مصطفى ، نصر الدين بن شعيب " الجماعات المحلية ومفارقات التنمية المحلية في الجزائر "، **مجلة الباحث**(الجزائرية)،جامعة تلمسان، العدد العاشر،ماي2012،ص 161.

يتمحور هذا التعريف على تأكيدأن فاعلية الجماعات المحلية تكمن في كونها صلة ربط بين الدولة و المواطن وقناة نقل الشكاوى و المطالب (مدخلات) إلى للمستويات الإدارية العليا.

يرى آخرون أنها تلك المناطق المحددة التي تمارس نشاطها المحلي بواسطة هيئات منتخبة من سكانها المحليين،تحت رقابة وإشراف الحكومة المركزية[1].

تشير هذه النظرة إلى ضرورة رقابة الحكومة المركزية لعمل هذه الجماعات في إطار التفويض و توزيع الصلاحيات بصفة جزئية وهذا ما يعرف باللامركزية الإدارية.

في حين يرى البعض الآخر أن الجماعات المحلية هي تلك الإدارة المحلية لمنطقة معينة لها سكانها يقيمون فيها مع تنظيم مسموح به وهيئة حاكمة و شخصية قانونية مستعملة ، وسلطة تقدم خدمات عامة مع درجة كبيرة من الإستقلال، بما في ذلك سلطة قانونية وفعلية[2].

ما يميز هذا التعريف عن باقيه من التعاريف هو إلزامية وجود عامل الاستقلالية بدرجة كبيرة،ووجود تشريعات وقوانين تنظم وظائف هذا النظام الإداري على المستوى المحلي .

من خلال التعاريف السابقة يمكن أن نخلص إلى أن الجماعات المحلية هي عبارة على جهاز إداري للاقاليم جغرافية معينة،تتمتع بالشخصية المعنوية ولها قانون يحدد دورها وهيكلها التنظيمي،ويقوم بإدارتها مجلس محلي إما عن طريق الانتخاب أو التعيين أو الجمع بينهم، متمتعة بالإستقلال المالي و الإداري، تمارس مهامها المنوطة إليها تحت إشراف ورقابة السلطة المركزية،وتكون في شكل مقاطعات،دوائر إدارية ،محافظات،ولايات وبلديات ...الخ،ولها صلاحيات واسعة،وتعمل وفق برنامج محلي ووطني،وتجعل وتصب إهتماماتها من أجل تحقيق حياة إجتماعية راقية للطبقات الهشة من السكان المحليين.

## ج- أهداف الجماعات المحلية :

تضم الجماعات المحلية ثلاث وظائف أساسية وهي كالتالي:

### 1)- الأهداف الإدارية :

تعتبر الجماعات المحلية أكثر الوسائل كفاءة في الأداء و الخدمة العمومية المحلية، لأنه بخلاف النمط المركزي في الإدارة ،فهو يتميز بخاصية الحساسية أي تأثره بآراء وإنتقادات السكان المحليين[3].

وتسعى الجماعات المحلية وفق خطط تحسين الخدمة العمومية ومن خلال برامجها وسياساتها إلى ترقية مستوى الخدمات و الإجراءات العامة وتوفير الإمكانات اللازمة قصد تسهيل تحقق هذه الخدمة بأسرع وقت و بشكل

---

1- عبد الرزاق الشيخاني ،**الإدارة المحلية دراسة مقارنة** ،عمان (الاردن)، دار الميسرة لنشر و التوزيع ،2001،ص17.

2- صفوان المبيضين وآخرون ، **المركزية و اللامركزية في تنظيم الإدارة المحلية**، عمان (الاردن)،دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع ،2011،ص21.

3- سمية عولمي ،تشخيص نظام الإدارة المحلية والمالية في الجزائر ،**مجلة إقتصاديات شمال إفريقيا**،جامعة الشلف ،العدد44،مارس 2011،ص258.

يحقق الرضا[1]،ويبقى الهدف الأساسي للجماعات المحلية إداريا هو تقديم خدمة عمومية على المستوى المحلي بأساليب علمية وآليات تكنولوجية متطورة .

### 3)- الأهداف الإجتماعية :

تسعى الجماعات المحلية إلى تحقيق الولاء حول الوحدات المحلية وبث ثقافة الانتماء إلي الإقليم مع تعزيز الروابط الروحية بطريقة تحول طاقاتهم إلى إنتاج حقيقي،بإعتبارهم وسيلة للتأثير في صناعة وتنفيذ القرارات المحلية مما يعزز ثقتهم في الإرتباط بالمجتمع المحلي الذي ينتمون إليه ، وترمي كذلك الجماعات المحلية إلى تكريس الشعور بالمسؤولية إزاء القضايا الإجتماعية ومعالجة المشكلات المحلية[2].

### 2)- الأهداف السياسية :

يشترك كودار الجماعات المحلية الذين تقلدوا مسؤولياتهم السياسة وفق مبدأ الانتخاب (المنخبين) مع صناع القرار المحلي المعينين من السلطة المركزية في تسيير الحياة المحلية من خلال الديمقراطية و ممارستها على المستوى المحلي بما يضمن تنمية شعور الأفراد بدورهم في الانتخاب ممثليهم في إطار الحقوق والواجبات التي نص الدستور عليها،كما تسمح الجماعات المحلية بنشر الفهم السياسي الصحيح لثقافة المواطن وتوعيته وأخطاره مثلا بإيرادات ونفقات الميزانية المحلية وإستراتيجية التنمية[3].

ولتحقيق هذه الأهداف يجب توفر جملة من التشريعات والقوانين المحلية التي تأتي في هذا الإطار مع توفر إطارات قادرين على تجسيد أهداف الجماعات المحلية في أسرع وقت وبأقل تكلفة وبفاعلية.

## المطلب 2: التطور التاريخي للجماعات المحلية في الجزائر

سنتولى دراسة نبذة تاريخية موجزة عن الجماعات الحلية في الجزائر وفق تطور زمني وتحولات سياسية متغيرة في كل مرة، وأدوار إجتماعية وسياسية وإقتصادية متعددة لها وهذا بداية من:

### أ-التنظيم المحلي في العهد العثماني :

جعل موقع الجزائر الإستراتيجي عرضت للكثير من التهديدات و التدخلات الخارجية من الإسبان و إيطاليا مع احتلالهم لمواني جزائرية وفرض الجزية عليهم،ما جعل المدن الجزائرية الأخرى تستنجد بالأخوين عروج وخير

---

1- بوبكر منصور ، "**خطط تحسيس الخدمة العمومية في ضوء إتجاهات موظفي الإدارة المحلية نحو برامج التنمية و التدريب**"، (مداخة في الملتقى:ترقية الخدمة العمومية في الدول المغاربة- تحديات ورهانات ،جامعة الوادي،الجزائر) 09 و 10 مارس 2016.

2-عبد الكريم مسعودي ،" **تفعيل الموارد المالية للجماعات المحلية – دراسة حالة بلدية أدرار**"،(رسالة ماجستير غيرمنشورة،كلية العلوم الإقتصادية، جامعة تلمسان ،2013) ص 15-16.

3- محمد محمود الطعامنة، سمير محمد عبد الوهاب، **الحكم المحلي في الوطن العربي –إتجاهات للتطوير**،مصر، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية ،2005،ص35 .

الدين لإنقاذهم من الإحتلال الأوروبي لمدنهم وذلك بالإلتجاء إلى الدولة العثمانية القوية آنذاك [1]،إهتمت الدولة العثمانية بالحفاظ على مرافق الجزائر وتوفير الأمن لسكان، لذا توجب عليها تقسيم البلاد إلى أقاليم وقبائل تساعد الادارة العثمانية في تحصيل الضرائب وتجنيد الرجال لتجهيز وتهيئة الجيوش، ولم تعطي إهتماما بالنواحي الإجتماعية لحياة المواطنين من التعليم والصحة إلا نادر[2].

دام الوجود العثماني في الجزائرثلاثة قرون(1518– 1830) ومر بأربع مراحل وأخذت كل مرحلة نمط من الحكم يختلف عن سابقه فيما يخص بالإهتمام بحياة السكان في إقليم الجزائر.

## الحياة الإجتماعية في مرحلة البايلرباي (1514– 1587):

إهتم الباي في هذه الأونة بترقية النواحي الإجتماعية لسكان الجزائر خاصة منها التعلمية وكذا تسهيل أساليب و الأحكام المتعلقة بالمهن الحرة والتبادل التجاري للأجل تقوية الإقتصاد الجزائر وتطوير المعاملات الإقتصادية مع الأندلس[3].

ما يميز هذه المرحلة هي إهتمام الباي بحياة ورقي السكان إجتماعيا و إقتصاديا بما يخدم إقتصاد البلاد.

## الحياة الإجتماعية في مرحلة الباشا (1587– 1659):

ما يميز هذه المرحلة هو إغفال تام لتحسين الوضع الإجتماعي لسكان الأقاليم والقبائل بسبب إلغاء لقب الباي وتعويضه برتبة الباشا نتيجة الصراع بين رياس البحرية وجنود الإنكشارية[4].

إن الصراع بين أطراف السلطة أواخر حقبة حكم الباي لم يأتي بالخير لقاطني القبائل و الأقاليم الجزائرية ،مما تفاقمت المشكلات بين سكان هذه الاقاليم.

## الحياة الإجتماعية في مرحلةالآغا(1659– 1671):

لقد وصلت الفوضى بين الجيش الإنكشاري والباشا إلى خلعه وتعويضه بقائد آخر من فئتهم أطلق عليه إسم "الآغا "لفترة لا تتجاوز سنتين يعينه على الحكم الحاكم بالديوان العالي وكبار الموطنين و مفتي الجزائر.[5]

ما يلاحظ في هذه الفترة تغير التشكيلة السياسية للحكم العثماني في الجزائر ، و أثر هذا على إهتمام حكام الأقاليم فيما يتعلق بتسيير وتطوير الحياة الإجتماعية للأهالي الأقاليم مما أدى إلى ضعف الإقتصاد الجزائري آنذاك .

---

1- عمار يوحوش، **التاريخ السياسي للجزائر من البداية ولغاية 1962**،الجزائر،دار الغرب، 1997 ،ص 57.

2- محمود وليد العيادي، **الإدارة المحلية وعلاقتها بالسلطة المركزية**، الأردن، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، 1998، ص18.

3- المرجع نفسه.

4- عمار بوحوش،المرجع السابق، ص 62-63.

5- المرجع نفسه.

## الحياة الإجتماعية في مرحلة الداي (1671– 1830):

حاول حكام الجزائر ترضية السلطان العثماني و تقوية مركز الداي و أصبحت الجزائر مستقلة عن الحكم العثماني،والداي ينتخب من طرف الديوان العالي، فأضحى السلطان العثماني لايلعب أي دور في إختيار الداي ، وأن إنحصر دوره في إصدار مرسوم لتثبيت إختيار الديوان العالي بالجزائر وأصبح السلطة العثمانية في الجزائر دور شكلي يتمثل في مراسيم التعيين والتعاون في الحروب وتقديم المساعدات العسكرية[1]،

غاب إهتمام الدايات خلال فترة حكمهم في الجزائر للنهوض بالوضع الإجتماعي المتردي كما عرفت الجزائر أبان العهد العثماني نظام الإدارة المحلية إلى جانب وجود السلطة المركزية، فكانت أجهزة الدولة تتكون من ممايلي :

– **لداي :** هو رئيس الدولة (الحاكم العام )وهو قائد الجيش، بيده كل السلطات العامة، ويتم إنتخابه من طرف أعضاء الديوان العالي والذي يتكون من 80 إلى 300 عضو و ضم من روساء الوحدات العسكرية و بعض كبار المسؤولين في الدولة للداي صلاحيات واسعة داخليا وخارجيا[2].

– **الديوان :** يمثل مجلس الوزراء و يساعد الداي، ويتكون من 35 شخصية مدنية وعسكرية ، يشرف على تسيير شؤون الدولة في مسائل المالية والعدالة و الأمن .

وفي عهد الدايات كان التقسيم الإداري يقسم الجزائر إلى أربع مقاطعات إدارية :

– **دار السلطان :** كانت تمثل العاصمة و ضواحيها وتمتد هذه المقاطعة من مدينة دلس شرقا إلى مدينة شرشال غربا ويحدها من الجنوب بايلك التيطري[3].

**و**تحتوي على كافة الهياكل المركزية للدولة كمقر إدارة الداي و الديون .

–**بايلك الشرق :** وكانت أكبر المقاطعات وعاصمتها قسنطينة من الحدود التونسية شرقا حتى برد القبائل غربا، ويحدها من الشمال البحر الأبيض المتوسط ومن الجنوب الصحراء .

–**بايلك التيطري:** وعاصمتها مدينة المدية وهي أصغر ولايات القطر، يحده من الشمال سهل متيجة ومن الجنوب الصحراء[4]،وتميزت هذه المقاطعة بخصوبة أراضيها الزراعية وتنوع محاصيلها مما ساهم ذلك في وجود حركة تجارية كبيرة في تلك الفترة .

–**بايلك الغرب :** كانت العاصمة في البداية مازونة ثم معسكر وأخيرا أصبحت وهران عاصمةلها ،

---

1- المرجع نفسه،ص 64.

2 –المرجع نفسه.

3- يحي بوعزيز، **الموجز في تاريخ الجزائر**، الجزائر، دون المطبوعات الجامعية ،1999،ص 269.

4- يحي بوعزيز،مرجع سابق،ص270.

كانت هذه المقاطعة تمتد من الحدود المغربية غربا إلى التيطري شرقا، ومن البحر شمالا الى الصحراء جنوبا[1]،لكن الدولة العثمانية أنهكتها الحروب و الصراعات الداخلية مما أدى إلى إنهيارها و تفككها، كما أن التحالف بين الدول الأوربية ضد الجزائر، وسوء تصرف الداي أدى إلى تدهور الأوضاع الإقتصادية و الإجتماعية للجزائر[2].

ما يمكن إستخلاصه في فترة الحكم العثماني للجزائر، إن الطابع العسكري غلب على الحياة العامة ، وأثر هذا على الحالة الإجتماعية للجزائريين الذين تجرعوا مرارة الصراع و التكالبات الداخلية مما جعلهم عرضة للحملات العسكرية الاوربية .

## ب-التنظيم المحلي خلال العهد الإستعماري الفرنسي :

شهدت الجزائر العديد من التنظيمات الإدارية المحلية، حيث قسم المستعمر الفرنسي الجزائر إلى محافظات و بلديات، كما أن التقسيم الإداري كان يعزل الجزائريين ولا يخدم إلا وجود المحتل و الحفاظ على مصالحه العسكرية بدرجة أولى ليعزز وجوده على كافة تراب الجزائر، ويمكن تقسيم التنظيم الإداري المحلي إلي قسمان :

### 1)- التنظيم الإداري قبل إندلاع الثورة :

بعد مبايعة الامير عبد القادر شرع في تنظيم الدولة الجزائرية التي كانت عاصمتها معسكر في 27 نوفمبر 1930 بثمان مقاطعات إدارية يراس كل منها خليفة الامير وهو: تلمسان، معسكر، مليانة، التيطري، مجانة،بسكرة ، برج حمزة، المنطقة الغربية من الصحراء[3].

تميزت إدارة الأمير بالتنظيم المحكم و هرمية مستوياتها الإدارية ،كل منطقة كانت تقسم إلى دوائر، وكل دائرة يرأسها " أغا " والذي كان يعين لمدة سنتين قابلة للتجديد، بالإضافة إلى أن كل دائرة كانت تقسم إلى وحدات أدارية صغيرة يحكمها " قايد " يعين لمدة سنة قابلة للتجديد و يساعده شيوخ القبيلة .

وقد أصبحت الجزائر بعد إحتلالها تخضع للحاكم العسكري ، تحت إشراف وزارة الحرية الفرنسية، وبعد صدور الأمر الرئاسي في 22 جويلية 1834، أضحت تقوم على أساس وجود حاكم عام ينفذ السياسة العسكرية لوزارة الحرب الفرنسية[4].

قامت الإدارة الفرنسية بتنظيم شؤون الجزائريين وفقا للتنظيم الإداري الجديد على النحو التالي :

---

1- المرجع نفسه.

2- علي محمد، "**مدى فاعلية دور الجماعات المحلية في ظل التنظيم الإداري الجزائري** "،(مذكرة ماجستير غير منشورة،كلية الحقوق و العلوم السياسية ،جامعة تلمسان ، 2012 )،ص3.

3- يحي بوعزيز،المرجع السابق،ص200.

4- عمر صدوق ، **دروس في الهيئات المحلية المقارنة**،الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية ،1988،ص 90 .

**المسؤول الإداري و المدني :** وهو المكلف بالشؤون المدنية و المسائل المالية وكذا الإشراف على تنظيم الحريات العامة للجزائريين .

**رئيس وحدات الإحتلال في إفريقيا :** وهو المسؤول على الحملات العسكرية والتدخلات والعمليات الحربية

**مجلس الإدارة :**ويتألف من المسؤول الإداري و المدني ورئيس وحدات الإحتلال في إفريقيا إضافة إلى مسؤولا للبحرية الفرنسية و المسؤول العسكري للجيش الفرنسي وممثل الجمارك و المسؤول عن أملاك الدولة ،وبعد صدور الأمر الرئاسي الصادر في تاريخ 15 أفريل 1845 تقرر تقسيم الجزائر إلى ثلاث مقاطعات، مناطق عسكرية، أقاليم مدنية و أقاليم عربية، كما أحدثت في هذه الفترة ما يعرف بالمكاتب الغربية التي كانت تؤدي أساسا دورا قمعيا يتمثل في حفظ النظام وتحصيل الضرائب و إحصاء السكان والعمل المخابراتي[1].

كما تم تأسيس إدارات فرعية لها على مستوى المقاطعات ،وفي كل مقاطعة توجد وحدات للكاتب العربية من الدرجة الأولى ووحدات ثانوية من الدرجة الثانية، وتحولت المكاتب العربية إلى إدارات محلية للتحكم في السكان الجزائريين[2].

إتسمت هذه المرحلة بإستحواذ الإدارة الفرنسية على الأوضاع العامة للجزائريين، إذ أن الوضع الإجتماعي كان منحط نتيجة للأساليب القمعية بحق الجزائريين فالإقصاء و التهميش ومظاهر الإغتصاب عمت ربوع البلاد ،فمع صدور القانون الفرنسي سنة 1848 والذي قضي بضم الجزائر إلى فرنسا بإعتبارها جزء لا يتجزأ من الجمهورية الفرنسية، وإستنادا إلى هذا القانون قسمت الجزائر إداريا إلى ثلاث ولايات الجزائر، وهران ،قسنطينة وعين على راس كل منها والي كما شكل فيها المجلس الولائي على غرار النمط الذي كان سائدا في فرنسا ،وفي عام 1861 قان نابليون الثالث بزيارتين إلى الجزائر حيث جاء بفكرة جديدة تقضي بإلغاء المناطق العامة و إخضاع الجزائر كلها لنظام المدني،ولقد لوحظ أن الادارة غير المباشرة

أدت الى تقوبة نظام القبيلة لانها عمدت الى تنظيم مجلس القبيلة،ويعمل هذا التنظيم كبديل عن المجالس البلدية،حيث وضع شروطا لانتخاب رئيس الجماعة أو الأمين[3].

ومن أهم إختصاصات الجماعة من الناحية الإجتماعية هي تنظيم الاعمال التطوعية (تويزة) والفصل في القضايا المدنية المتعلقة بالمواطنين و القضايا المتعلقة بإكتساب الجنسية مع وجوب تمثيل الجزائريين بنسبة الربع في مجلس عام[4].

---

1- علي محمد ،مرجع سابق،ص15.

2- عمار يوحوش، مرجع سابق، ص 126.

3 -جعفر أنس قاسم ،مرجع سابق، ص 43.

4- علي محمد ،مرجع سابق،ص17.

عمد المستعمر الفرنسي إلى تذليل السكان الجزائريين، حيث أقيمت المجالس البلدية يطبق فيها القانون البلدي الفرنسي الصادر سنة 1884 ،تتكون من رئيس بلدية و مجلس بلدي يحوي منتخبين كما هو الحال في فرنسا وتتولى هذه المجالس الإشراف على الخدمات الإجتماعية والتعليمية[1].

إستمر هذا الوضع حتى سنة 1956 إذ صدر مرسوم 28جوان 1956 يقضي بإلغاء البلديات المختلطة لتعميم القانون الفرنسي البلدي الصادر سنة 1884 .

أقامت فرنسا مع بداية الثورة مكاتب جديدة للإستحواذ و القضاء على الثورة بإغراء السكان الجزائريين للولاء لها و تشويه صورة العمل المسلح فأنشأت مكاتب عديدة من أهمها مكتب الشؤون الإجتماعية في إطار تقديم مساعدات للفقراء و سكان الأرياف[2].

إجمالا فإن التنظيم الإداري قبل الثورة كان عبارة جهاز تنظيمي فرنسي يخدم رغبات الإدارة الفرنسية ولا يعطي إهتمام حقيقيا للوضع المعيشي المتردي لسكان الجزائر.

عانت الجزائر خلال هذه المرحلة مأساة إجتماعية حقيقية بسبب تدني المستوى المعيشي ،الذي مس معظم سكان الجزائر،حتى أصبح الفقر شبحا يخيم عليهم طول الوقت ،وأضحى هم هؤلاء أساسا توفير القوت لعائلاتهم،حيث أصبح الجزائري ينظر الى الاقلية الاوربية هي سبب تعاسته وشقائقه،لانه بكل بساطة منع منه الخبز اليومي وأستولى على خيرات بلاده دون حق[3].

فلم يرى الشعب الجزائري الخير في هذا الاستعمار وبالتالي رفع لواء التحرر وذهب في جهاده مع فرنسا لتحقيق النصر.

## 2)-التنظيم الإداري أثناء الثورة :

واكب إندلاع ثورة نوفمبر 1954 ضد الإستعمار الفرنسي بروز هيكلة سياسية وعسكرية و إدارية تحت قيادة جبهة التحرير الوطني كممثل شرعي للشعب الجزائري، لأجل نيل الإستقلال و تحسين الوضع العام للجزائر و إسترجاع ما تم نهبه من المستعمر .

وفي هذا الإطار تم إنشاء لجنتين تحت مضلة اللجنة الثورية وهما :

- لجنة تتولى تنشيط الولايات سياسيا وعسكريا .
- لجنة تتولى القيام بمهام سياسية بالخارج[4].

---

1 -عمر صدوق، مرجع سابق ،ص91.

2- علي محمد ،المرجع نفسه،ص18.

3- محمد قريشي،"**الاوضاع الاجتماعية للشعب الجزائري منذ نهاية الحرب العالمية الثانية الى إندلاع الثورة التحررية الكبرى1945-1954**"،(مذكرة ماجستير غير منشورة،كلية العلوم الانسانية،جامعة الجزائر،2002)،ص57.

4- المرجع السابق،ص 20.

كل هذا من أجل هيكلة العمل المسلح و التنسيق بين قيادات الثورة .

أفرز مؤتمر الصومام في 20 أوت 1956 على إعادة تنظيم العمل المسلح بإنشاء المجلس الوطني للثورة الجزائرية ولجنة التنسيق و التنفيذ ، وهما جهازان لإعداد القرارات المصيرية و تنفيذها مع التنسيق بين العمليات الحربية و توحيد العمل العسكري و السياسي مع الحفاظ على الهوية الجزائرية وتحسين ظروف السكان خلال فترة وجود المستعمر .

تأسيس الحكومة المؤقتة للجمهورية الجزائرية في 19 سبتمبر 1958 وتتكون من 12 وزير إلى جانب رئيس ونائبيه وكان أعضاء الحكومة كلهم أعضاء في المجلس الوطني للثورة، وقد حلت الحكومة محل لجنة التنسيق والتنفيذ[1].

بلغ عدد البلديات مع إندلاع ثورة نوفمبر 332 بلدية ذات التصرف التام ، إذ تخضع جلها للقانون البلدي الفرنسي[2].

شهدت الجزائر خلال فترة الثورة حالة إجتماعية صعبة نظرا لهمجية المستعمر في القضاء على الثورة ورموزها ،حيث تعرض الملايين لحالات التعذيب والإعتقال التعسفي و التهجير، حيث عمت مظاهر الفقر و الحرمان ربوع الجزائر، والنتيجة مليون ونصف مليون شهيد، فلم تجدي حملات المستعمر في القضاء على الثورة فما كان الإستقلال إلا تتويجا لكفاح الشعب الجزائري للوجود الفرنسي في أرضه .

لم تفلح سياسة المستعمر في تحسين الوضع الإجتماعي و محاربة مظاهر البؤس لإن وجوده في الجزائر زاد من مستويات ومعاناة الشعب الجزائري.

ومن المسؤوليات الجسام للحكومة الجزائرية التي ستدير البلاد رفع كل مظاهر البؤس الاجتماعي خاصة في الارياف والقرى من خلال إنشاء نظم محلية للادارة الوضع الاجتماعي المتأزم.

### ج – التنظيم الإداري المحلي بعد الإستقلال :

كانت الجزائر سنة الإستقلال تعاني إعاقات شديدة ، فقد كانت الحرب قاتلة و طويلة الأمد( نحو ثماني سنوات )، حيث تراكمت مظاهر التفكك الإجتماعي كالبطالة و الأمية و إهمال صغار الفلاحين و نزوح سكان الأرياف نحو المدن الكبرى[3].

---

1- عمر صدوق، مرجع سابق ص 94.

2- محمد الصغير بعلي، **قانون الإدارة المحلية الجزائرية** ،الجزائر، دار العلوم للنشر و التوزيع ،2004 ،ص 36.

3- بنجامين ستورات،صباح ممدوح كعدان ،**تاريخ الجزائر بعد الإستقلال (1962–1988)** ،دمشق (سوريا)،منشورات الهيئة العامة السورية للكتاب ،2012 ص 12.

عاشت الجزائر غداة الإستقلال حالة فراغ إداري ، بعد الهجرة الجماعية للإطارات الأوربية ، إذ ورثت البلديات العديد من المشاكل الإجتماعية و الثقافية كالأمراض و الفقر و الجهل و الأمية و البطالة نتيجة السياسة الإستعمارية .

ولتجاوز هذه الوضعية عمدت السلطات العامة إلى إتخاذ جملة من الإجراءات على مستوى التأطير و التنظيم الإداري المحلي و التشريع في إتجاه الإصلاح الإداري[1].

عرفت الجزائر إصلاحا بداية هذه الفترة من النظام الإداري وهذا بموجب الآمر 67-24 المتعلق بالبلدية ، ثم الآمر 69- 38 المتضمن قانون الولاية والذي عدل بموجب قانون رقم 81- 09 كما جاء قانون رقم 84- 09 المتعلق بالتنظيم الإقليمي[2].

ووصل عدد البلديات قبل الإستقلال بحوالي 1578 بلدية، إلا أن مرسوم 16 ماي 1963 قلص ذلك إلى 632 بلدية، إلا ان العجز المالي أثقل كاهل هذه البلديات[3].

فرغم هيكلة الإدارية التي تركها المستعمر بالجزائر إلا أن عائق إعادة تنظيم الإدارة المحلية كان وراء ضعف المجهودات الرسمية للحد من مظاهر التخلف الإجتماعي و التفاوت الطبيعي الذي كان سائد في مدن الجزائر .

لقد ساءت أحوال الجزائريين الاجتماعية مع تدهور الانتاج الزراعي للفلاح الجزائري، إذ وصل عدد السكان مع فترة الاستقلال ب10236000نسمة ببنية إجتماعية تميزت بوجود عدد من طبقات[4].

**1- برجوازية ضعيفة:**تمتد جذورها إلى الفترة الاستعمارية محدودة إقتصادية ولها إيدولوجيا محددة.

**2-برجوازية صغيرة:**متكونة من رجال اعمال الذين ينتمون إلى مناصب إدارية عليا ،أو ينتمون إلى أجهزة الدولة وفي غالبها طبقة غير ثورية لم تجسد القوى الشعبية .

**3 – الطبقة المتوسطة** :وهي الأقل تطورا بعد الإستقلال تشكلت من القاعدة الشعبية، ،تحمل في طياتها أمل التطور الوطني والتقدمي .

**4 – طبقة الفئات الشعبية** : وهي الطبقة الأكثر حرمانا وفي سنة 1964 بدأ تبلور بعض الفئات يظهر إلى الوجود . وفي غالبتهم يتمركزون في الأرياف خاصة المزارعين ، وصغار الملاك[5].

---

1- جعفر أنس قاسم ،مرجع سابق،ص 50.

2- علي محمد ،مرجع سابق ، ص 23.

3- مسعود شيهوب،**أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية و الولاية في الجزائر**،الجزائر ،ديوان المطبوعات الجامعية ،1986 ،ص 93.

4- محمد بوضياف ،"**مستقبل النظام السياسي الجزائري** "،( أطروحة دكتوراه غير منشورة، كلية العلوم السياسية و الإعلام ، جامعة الجزائر ،2009)، ص 33.

5- عبد العالي دبلة ،**الدولة الجزائرية الحديثة الإقتصاد- المجتمع -السياسة** ،القاهرة (مصر)،دار الفجر ،2004، ص 12.

في ظل الظروف السياسية و الإجتماعية المتدهورة بعد الإستقلال ، إلتجأت السلطة الجزائرية إتباع النموذج الفرنسي القائم على مركزية القرار والحزب الواحد والنهج الإشتراكي .

حيث منحت الأولوية للقضاء على الأمية ، وتطوير الثقافة القومية العربية الإسلامية وترقية الطب العام و تحرير المرأة و تحسين الوضع الإجتماعي للفلاح[1].

وبالتالي ميلاد البلدية و الولاية كجهازان محليان حسب المادة(09) من دستور 1963"..تتكون الجمهورية من مجموعات إدارية يتولى القانون تحديد مداها وأختصاصها.."[2].

وأكد ميثاق الجزائر لسنة1964 " ضرورة إعطاء الجماعات المحلية سلطات تتطلب مراجعة إدارية جذرية،هدفها جعل مجلس البلدية قاعدة التنظيم السياسي و الإقتصادي و الإجتماعية للبلاد....."، ثم صدر أول نص قانوني ينظم الجماعات المحلية تمثل في الأمر 24/67 الصادر في 18 جانفي 1967 ، والمتضمن قانون البلدية معتبرا حسب المادة 159 منه"..يمكن للمجلس الشعبي البلدي أن يحدث كل مشروع من شأنه الاسهام في تلبية الحاجيات الثقافية والصحية والاجتماعية لسكان البلدية.. [3]،إلى أن صدر الأمر رقم 38/69 المؤرخ في 23ماي 1969 المتضمن قانون الولاية و بموجبها أوكلت للبلدية والولاية عدة مهام سياسية، إقتصادية، إجتماعية و ثقافية،[4]وإعتبرت الجماعات المحلية في الجزائر وخاصة البلدية منذ 1967 جزء من بناء الدولة و النظام السياسي وهذا بهدف إشتراك المواطنين في تسيير شؤونهم المحلية.

## التنظيم الإداري المحلي مع دستور 1989:

لقد كان الوضع الإجتماعي نهاية سنوات الثمانيات صعبا على السلطة السياسية المنتهجة لنظام الحزب الواحد و للتوجه الإقتصادي الإشتراكي ، فيات على قادة الدولة الجزائرية إحداث دستور جديد ومعدل للبلاد ويعيد هيكلة الجماعات المحلية للدولة (البلدية و الولاية ) بإعتبارها الجماعة القاعدية وحسب المادة 15 من هذا الدستور[5]،وهنا ميلاد الجماعات المحلية بالصورة الحديثة لنظام سياسي يطمح في الإنفتاح السياسي وتحسين الوضع الإجتماعي العام للمواطنين .

---

1- بجامين ستورات،مرجع سابق، ص 15.

2- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية،دستور 1963،المؤرخ في 1963/09/10،**الجريدة الرسمية**،العدد64.

3-الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية،الأمر رقم 24/67،المؤرخ في 1967/01/18،المتضمن قانون البلدية،**الجريدة الرسمية**،العدد رقم 08،صادر بتاريخ 1967/01/18.

4- جعفر أنس قاسم،مرجع سابق،ص66.

5- شريف مصطفى، نصر الدين بن شعيب ،مرجع سابق ،ص 162.

## المطلب 3: الصلاحيات الاجتماعية للجماعات المحلية في الجزائر

إن الجزائر ومنذ عدة سنوات مضت، حاولت إرساء مبدأ اللامركزية الذي يعتبر أهم وسيلة لتحقيق التنمية المحلية سواء على المستوى المحلي، أو الوطني، ويتضح هذا جليا من خلال الصلاحيات الواسعة التي أوكلت للجماعات المحلية بجهازيه البلدي و الولائي كهيئتين لا مركزيتين أسندت لهما مهمة إدارة المرفق المحلي للنهوض بمشاريع التنمية المحلية[1].

كما عكفت السلطة بداية التسعينات إلى دعم وربط العلاقة بين كوادر الجماعات المحلية بالشعب و محاولة مشاركتهم في صنع السياسات العامة في إطار التعددية الحزبية و المنتهجة ونشر ثقافة رعاية الأمهات و الأطفال وتشجيع التعاون الإجتماعي و الإرتباط الأسري و إيجاد حلول للقضايا الإجتماعية و التأكيد على الوئام والسلام الإجتماعي ونبذ الإختلاف الديني و العرقي والعشائري ، و كذلك دعم الخدمات الإجتماعية للجمعيات والنوادي على المستويات المحلية[2].

أثمر دستور 1989 الذي إعتمد التعددية الحزبية ومبدأ الفعل بين السلطات و الإنفتاح نحو إقتصاد السوق على قانونان الأول رقم 90-08 المتعلق بالبلدية والثاني رقم 90-09 المتعلق بالولاية، ويعتبر هذا القانونان باكورة قوانين الإصلاح الذي عرفته منظومة التشريعات عقب دستور التعددية[3].

لمعرفة الصلاحيات العامة للجماعات المحلية يجب التطرق إلى فهم التنظيمات الإدارية المحلية لهذه الجماعات وكذا مجالسها التمثيلة المحلية .

### أ- البلدية وصلاحياتها الاجتماعية:

وحسب المادة رقم 01 من قانون البلدية المعدل بأنها الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة و تتمتع بالشخصية المعنوية والتنمية المالية المستقلة وتحدث بموجب القانون[4].

ويقدر عدد البلديات في الجزائر بـ 1540 بلدية وذلك ما نص عليه القانون 84-09 المؤرخ في 04 فيفري 1984 المتعلق بإعادة التنظيمي الإقليمي للبلاد[5].

---

1- شويخ بن عثمان ، مرجع سابق، ص14.

2- حسيبة نمارو ،"**دور الأحزاب السياسية في رسم السياسة العامة دراسة حالة من (1997-2007)**"،(مذكرة ماجستير غير منشورة، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة ،2013)، ص 45.

3- عبد الفتاح حلواجي،"**التمثيل السياسي في الجزائر- دراسة ميدانية لولاية الوادي للعهدة الإنتخابية 2007-2012**"،(مذكرة ماجستير غير منشورة، كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية ،جامعة الجزائر ،2013)، ص 159.

4- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ،قانون رقم 10/11 المؤرخ في 2011/06/22،يتعلق بالبلدية، **الجريدة الرسمية**،العدد رقم 37،المؤرخ في 2011/07/03.

5- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ،القانون رقم 09/84 المؤرخ في 1984/02/04، المتعلق بإعادة التنظيم الإقليمي للبلاد،**الجريدة الرسمية**،العدد رقم 09،الصادر بتاريخ 1984/02/04.

وتعد البلدية الجهاز التخطيطي للإصلاحات تنفيذية لمشروعات تنموية ، كما أنها أداة تحريك المجتمع بالإضافة إلى كونها توفر البيئة الصحية التي تساعد المواطنين على إستثمار مداركهم و طاقاتهم للمشاركة في العلمية التنموية في المدى القصير و المدى الطويل[1].

وتتميز البلدية بأنها هيئة لامركزية مطلقة يتم إنتخاب أعضائها والهيئة التنفيذية ، واللجان عن طريق الإقتراع العام و المباشر ، كما تعتمد على إمكاناتها الذاتية في تلبية حاجيات السكان ، ويشرف عليها جهاز إداري يتشكل من المجلس الشعبي البلدي رئيس له ويكون منتخبا[2].

تشرف البلدية في تلبية الحاجيات القومية العامة التي تضم جميع المواطنين في الإقليم المحلي ، وهذا ما يستحق أنظمة قانونية خاصة بها ، وما يستلزم بالضرورة منح مجالس و الهيئات التابعة لها في إطار خدمة سكان الوحدات المحلية على نحو مرضي[3].

تعبر البلدية على النظام اللامركزي الذي يجسد التضامن الذي يشكل إهتمامات وإحتياجات سكان الإقليم وشؤونهم المحلية بين المواطنين والدولة [4]،وتتلخص صلاحياتها الاجتماعية بداية بمجلس الشعبي البلدي صلاحيات واسعة في مجال التهيئة والتعمير والتجهيز وتنمية النشاطات الإقتصادية تتماشى مع الطاقات ومخططات التنموية وكذا مكافحة السكنات الهشة غير القانونية، كما حمل المشرع البلدية ممثلة في مجلسها مسؤولة حماية التراث العمراني والأملاك العقارية النظافة والحفاظ على الإنسجام الهندسي للتجمعات السكنية [5] ،وتمثل البلدية الوحدة القاعدية التي تمثل الدولة على المستوى المحلي وبهذا تعتبر المحرك الأساسي للتنمية المحلية بحكم علاقتها المباشرة مع السكان وإرتباطهم بها ، ويتجلى ذلك تجسيد مخططات المختلفة المتوسط و القصير و الطويلة المدى وتسهير على تنفيذها في إطار الصلاحيات المستندة لها قانونا من ضرورة الإنسجام مع مخطط الولاية[6].

إن للبلدية دور هام في مجال التنمية المحلية ، حيث منحت لها كافة الصلاحيات التي تجعل منها أداة لخدمة المواطن ، وهذا لن يأتي إلا غذا كانت البلدية متكاملة من حيث مواردها المادية والبشرية ، ونركز على الموارد المادية التي تعتبر ضرورية لتمويل برامج التنمية المحلية ، كما تعبر برامج التنمية المحلية وسيلة أساسية في

---

1- إسحاق يعقوب القطب ،التطوير الإداري للمدن العربية ،**مجلة المدن العربية** ،مصر، العدد 10،أكتوبر 1983، ص 09.

2- فؤاد بن غضبان ، مرجع سابق، ص266.

3- محمد علي الخلايلة ،**الإدارة المحلية و تطبيقاتها في كل من الأردن و بريطانيا وفرنسا**، عمان (الاردن)،دار الثقافة لنشر و التوزيع ،2009،ص 46.

4- محمد الصغير بعلي، **القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري**، عنابة (الجزائر)،دار العلوم للنشر والتوزيع،2002،ص 63.

5- عبد الكريم مسعودي، مرجع سابق، ص 39.

6- فؤاد بن غضبان، مرجع سابق ، ص 270.

تطبيق السياسة التنموية المحلية المنتهجة في ميدان التجهيز وتلبية الإحتياجات الإجتماعية المختلفة للسكان وهذا على ضوء الأهداف الوطنية الكبرى المسطرة[1].

تقوم البلدية بإنجاز مؤسسات التعليم الإبتدائي وفق المقاييس الوطنية ومتطلبات الخريطة المدرسية وتعمل على صيانتها و تشجع النقل المدرسي، وتتخذ الإجراءات التي في إطار التكفل بالفئات الإجتماعية المحرومة، وتقدم لها المساعدة في مجال الصحة والشغل والسكن كما تتكفل بإنجاز المراكز الصحية وقاعات العلاج وصيانتها وفق إمكانيات البلدية المادية ، إضافة إلى صيانة الهياكل و الأجهزة الخاصة بالشباب والرياضة والثقافة وصيانة المساجد والمدارس القرآنية و الحفاظ على ممتلكات الدينية[2].

لم يغفل قانون البلدية عن الواجبات الإجتماعية لها حيال المواطنين وخصص المادة 89 من قانون البلدية ليوضع فيها حق المجلس الشعبي البلدي في البادرة بإتباع كل إجراء من شانه التكفل بالفئات الإجتماعية المحرومة ومد يد المساعدة إليها في مجال الصحة و التشغيل و السكن ، كما خول للبلدية بناء مراكز الصحة وقاعات للعلاج وذلك في حدود قدراتها المالية[3].

إن المجتمع المحلي ليس مجرد رقعة جغرافية ولا هو مجرد مركز إقتصادي تديره جماعة محلية أو إدارة محلية، بل هو وسط يتأثر و يتفاعل مع الروابط التي تجمع الأفراد المتواجدين فيه، فكلما كانت الروابط الإقتصادية و الإجتماعية قوية و متينة ومنسجمة كلما ساعد وسهل من خدمة الإدارة المحلية في تحقيق رغباته في تحسين الظروف المعيشية له،بل ترافقه للإنجاز تطلعاته المستقبلية وإشراكه في العمل التنموي[4].

كما أن قانون 2012 حدد مجالات تدخل البلدية في تقديم الخدمات العمومية المختلفة إضافة إلى الخدمات الإجتماعية الهادفة إلى تحسين الظروف المعيشية للمواطن[5].

وتقوم هذه الجماعات على حسب المادة 07 هيكلة كبيرة من الموظفين الذين ينتمون إلى الجماعات المحلية الإقليمية و الموجودون في الخدمة لدى البلديات والولايات وكذا المؤسسات العمومية التابعة لها[6].

---

1- موسى رحماني،"**واقع الجماعات المحلية في ظل الإصلاحات المالية وآفاق التنمية المحلية**"( مداخلة في ملتقى : تسيير وتمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات الإقتصادية،20-03 جانفي 2012 ،جامعة بسكرة،الجزائر)، ص 03.

2- فؤاد بن غضبان ،مرجع سابق ،ص 267.

3- بسمة عولمي ،مرجع سابق ،ص 263-264.

4- سعيدي شيخ ،"**الدور التنموي للجماعات المحلية في الجزائر على ضوء التعددية السياسية** "،(أطروحة دكتوراه غير منشورة، كلية العلوم السياسية ،جامعة سيدي بلعباس، 2007)،ص 88.

5- عبد النور ناجي،"**الخدمة العمومية ورهان الجودة في الإدارة المحلية الجزائرية** "،(مداخلة في ملتقى: ترقية الخدمة العمومية في البلدان المغاربية – تحديات ورهانات، 09/10 مارس 2016،جامعة حمة لخضر الوادي،الجزائر) .

6- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية،مرسوم تنفيذي رقم 11-334 المؤرخ في 2011/90/20، يتضمن القانون الأساسي الخاص بموظفي إدارة الجماعات الإقليمية،**الجريدة الرسمية**، العدد رقم 53،الصادر بتاريخ 2011/09/08.

شرعت الجزائر منذ الإستقلال مباشرة وبشكل فعلي في هيكلة الجماعات المحلية التي أخذت في كل مرة منحى معين إلى أن إستقرت ووضحت معالمها مطلع التسعينات،وبرز دورها في تحقيق التنمية المحلية من خلال صلاحياتها،تبعا لهيئاتها و إمكاناتها ضمن مجال إقليمي .

ولتحقيق هذه الغاية وضع المشرع الجزائري جملة من التشريعات و القوانين التي تأتي في إطار السياسة العامة الكلية و المحلية لدولة،كالبرامج و المشاريع القطاعية و المحلية للنهوض بالولايات والبلديات في كل المجالات ، كما أن إعطاء الأولوية لفئة المواطنين ذوي الإحتياجات الخاصة في الإستفادة من خدمات المرافق العمومية المحلية[1]. بإعتبار ذلك ضروري ومطلب هذه الفئة لتحسين ظروفها الإجتماعية ، ومن زاوية أخرى يكمن دور المنتخبين المحليين في تشجيع المبادرات المحلية بالاتصال مع كل أطياف المجتمع لاشراكهم في التخطيط وإعداد المشاريع المحلية المراد انجازها في إطار العمل الجواري ومبدأ المشاركة المحلية لتسوية مشاكلهم وتحسين ظروفهم المعيشية[2].

فالسياسة الاجتماعية هي الوسيلة الوحيدة لتحقيق هذه الغاية،حيث سنعرض أهم المتغيرات والعناصر التي تندرج ضمن هذا المفهوم في المبحث الموالي.

## ب-الولاية وصلاحياتها المرتبطة بالسياسة الاجتماعية: :

تعرف الولاية بأنها جماعة لامركزية ودائرة حائزة على السلطات المتفرقة للدولة تقوم بدورها على الوجه الكامل وتعبر على مصطلح سكانها ، لها هيئات خاصة أي مجلس شعبي وهيئة تنفيذية فعالة [3]،يعرفها قانون 90-09 حسب المادة(01) "بأنها الجماعة الإقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية وتحدث بموجب قانون" [4]، - ولعل ما يعبر عن الإدارة الشعبية للمواطن في تسيير شؤون الولاية هو تسييرها من طرف الممثلين الحقيقيين لسكان الولاية[5].

---

1- عبد العالي حاحة ،"**مرفق الحالة المدنية – أثره على تحسين الخدمة العمومية المحلية**"(مداخلة في ملتقى: ترقية الخدمة العمومية في البلدان المغاربية – تحديات ورهانات، 09/10 مارس 2016،جامعة حمة لخضر الوادي،الجزائر) .

2- صبحي محرم ،عمر وصفي عقيلي،**المشاركة الشعبية في الحكم المحلي**،القاهرة(مصر)،المنظمة العربية للعلوم الادارية،1974،ص31.

3- فريدة قصير مزياني ، **مبادئ القانون الجزائري** ،باتنة(الجزائر) ، مطبعة قرفي، 2001، ص 178.

4- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية،قانون رقم 07/12 المؤرخ في 2012/02/21،المتعلقة بالولاية، **الجريدة الرسمية**،العدد رقم 12،الصادرة بتاريخ 2012/02/29.

5- أحمد بوضياف، **الهيئات الإستشارية في الإدارة الجزائرية**، الجزائر، المؤسسة الوطنية للكتاب، 1989،ص 312.

ويمكن تقسيم الصلاحيات العامة للولاية إلى قسمان :

## 1)صلاحيات الاجتماعية المجلس الشعبي الولائي :

إضافة إلى المهام المنوطة للمجلس الشعبي الولائي في المجالات التابعة للإختصاصات الدولة بالمساهمة في تنفيذ النشاطات المقدرة في إطار السياسات العمومية الإقتصادية و الإجتماعية له صلاحيات تتمثل في التداول في مجالات السياحة،الإعلام والتربية والتعليم العالي والتكوين والشباب والرياضة والتشغيل، السكن و التعمير،تهيئة الإقليم ، الفلاحة والري و الغابات،التجارة والأسعار، النقل، الهياكل القاعدية، التضامن ما بين البلديات لفائدة البلديات المحتاجة والتي يجب ترقيتها، التراث الثقافي المادي وغير المادي والتاريخي، حماية البيئة، ترقية المؤهلات، النوعية المحلية[1].

ويبقى المجلس الشعبي الولائي جهاز مداولات على مستوى الولاية ويعتبر الاسلوب الامثل للقيادة الجماعية والصورة الحقيقية التي بموجبها يمارس سكان الاقليم حقهم في التسيير والسهر على شؤونهم ورعاية مصالحهم ، وله دور تشاركي بين بعض الاجهزة المحلية حسب المادة ( 09) من المرسوم التنفيذية رقم 215/94 المتعلقة بأجهزة الادارة العامة"..يساعد رؤساء الدوائر الوالي في تنفيذ القوانين والتنظيمات المعمول بها وقرارات الحكومة وقرارات المجلس الشعبي الولائي ..."[2].

يزاول المجلس الشعبي الولائي مداولاته و دوراته العادية والإستثنائية في كل نشاط إجتماعي يهدف إلى ضمان :

- تنفيذ البرنامج الوطني للتحكم في الديمقراطي.
- حماية الأم و الطفل ومساعدة الطفولة والمسنين و الأشخاص ذوي الإحتياجات الخاصة و التكفل بالمشردين والمختلين عقليا[3]. وهذا حسب المادة 96 من قانون الولاية .
- المساهمة في إنجاز برامج السكن و القضاء على السكن الهش وغير صحي ومحاربته .
- يشجع المجلس الشعبي الولائي ويساهم في برامج ترقية التشغيل بالتشاور مع البلديات والمتعاملين الإختصاصين ولا سيما تجاه الشباب أو المناطق المراد ترتيبها[4] .
- يعمل المجلس كذلك على تطبيق للخريطة الصحية الوطنية وإنجاز الهياكل الصحية التي تتجاوز قدرات البلديات .

---

1- عبد الكريم مسعودي، **"تفعيل الموارد المالية للجماعات المحلية، دراسة – حالة بلدية ادرار"** ،(مذكرة ماجستير غير منشورة، كلية العلوم الإقتصادية، جامعة تلمسان،2013) ص 70.

2- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية،المرسوم التنفيذي رقم 94-215 المؤرخ في 1994/07/03،يتضمن أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها،**الجريدة الرسمية**،العدد رقم 48،الصادرة بتاريخ 1994/07/27.

3- الجمهورية الجزائري الديمقراطية الشعبية،قانون رقم 12-07 المؤرخ في 2012/02/21،يتعلق بالولاية، **الجريدة الرسمية**،مرجع سابق.

4- عبد الكريم مسعودي ،مرجع سابق ،ص 71.

– يساهم في أعمال الوقاية من الأوبئة بإنشاء مراكز الوقاية من الجمهور[1].

أدرجت التشريعات المتعلقة بالمجالس الولائية إختصاصات تتعلق بالتنمية الإجتماعية فيما يخص إنشاء الهياكل الصحية التي تتجاوز ميزانية البلديات مع التنسيق فيما بين البلديات في كل نشاط هادف إلى مساعدة الطفولة وذوي الإحتياجات الخاصة والمعوزين والتكفل بالمرضى والمتشردين [2].

ويبقى المجلس الشعبي الولائي أحد الهياكل المنتخبة التي تحمل هم تحسين وتحقيق الرفاه للمواطن.

## 2)–الصلاحيات الاجتماعية للوالي:

يعتبر الوالي السلطة إدارية وسياسية ويشكل السلطة الاساسية في الولاية وعلى هذا الاساس يتمتع بصلاحيات هامة جدا تتمثل في كونه ممثل للدولة ومن جهة اخرى ممثل للولاية[3].

كما يقوم الوالي بالمحافظة على الامن العام من خلال اتخاذ كافة الاجراءات التي تطمئن الفرد على نفسه وماله من النشاطات الضارة او الخطيرة[4].

أضاف المشروع الجزائر هيكلا إداري لسلطة الوالي يتكون من الدائرة–الكتابة العامة–الديوان–المفتشية العامة–مديريةالادارة المحلية–مديرية الادارة المحلية–مديرية التنظيم والشؤون العامة–كل هذه الاقسام تعمل في إطار متابعة عمل البلديات والمديريات الولائية الاخرى[5].

يسهر الوالي على دعم البرامج التنموية المحلية خاصة منها المتعلقة بتحسين الوضع الإجتماعي للمواطن وسكينته وكذا الرقابة على كافة الأجهزة الإجتماعية العاملة على مستوى الإقليم[6].

ويسهر الوالي على تنفيذ القوانين و التنظيمات و تنفيذ قرارات الحكومة و التعليمات التي يتلقاها من مختلف الوزراء والخاصة بترقية الحياة الإجتماعية ودفع التنمية المحلية إلى مستويات عالية[7].

---

1– عبد الفتاح حلواجي، مرجع سابق، ص 194.

2– إبتسام عميور،"**نظام الوصاية الإدارية ودورها في ديناميكية الأقاليم**"،( مذكرة ماجستير غير منشورة، كلية الحقوق و العلوم السياسية ،جامعة قسنطينة ،2013)،ص27.

3– لباد ناصر، القانون الإداري ،**التنظيم الإداري**، عنابة(الجزائر)، مطبعة قالمة ،2001،ص 118.

4– حسين فريحة ،"**الرشادة الإدارية ودورها في تنمية الإدارة المحلية**،"(مداخلة في ملتقى: دور مكانة الجماعات المحلية في الدول المغاربية " 04/03 فيفري2009 ، كلية الحقوق العلوم السياسية، جامعة المسيلة،الجزائر)،ص03.

5– بسمة المولدي ،تشخيص نظام الإدارة المحلية والمالية في الجزائر، **مجلة إقتصاديات شمال إفريقيا (الجزائرية)**،جامعة الشلف،عدد 4،مارس 2012،ص 269.

6– خيضر خنفري ،**تمويل التنمية المحلية في الجزائر، واقع آفاق** ، (أطروحة دكتوراه غير منشورة، كلية العلوم الإقتصادية، جامعة الجزائر، 2011)،ص 57.

7– فؤاد بن غضبان ،**التنمية المحلية، ممارسات و فاعلون**، عمان (الاردن)،دار صفاء للنشر والتوزيع ،2015،ص264.

كما يسهر الوالي مهاما كثرة ذات طبيعة إجتماعية نذكر منها المساهمة في برامج ترقية التشغيل بالتشاور مع رؤوساء البلديات و المتعاملين الإقتصاديين و تدعيم برامج الإسكان المخصص للإيجار و المشاركة في عمليات الإصلاح وإعادة البناء بالتشاور مع البلديات[1].

ويضع كذلك الوالي كل تدابير اللازمة لحماية حقوق المواطنين وحياتهم و السلامة و السكينة العمومية من خلال البرامج المقررة لتنمية الولاية بإعتباره ممثلا للدولة في إقليمها كونه الموظف السامي المحلي الذي نص الدستور على تعيينه بمرسوم رئاسي،ويبقى الدور الأساسي للولاية هو تهيئة الإقليم و التنمية الإقتصادية و الإجتماعية و الثقافية و حماية البيئة وكذا حماية و ترقية و تحسين الإطار المعيشي للمواطنين.

1- عبد الهادي بالفتحي ،"**المركز القانوني الليبرالي في التنظيم الإداري الجزائري**"،( مذكرة ماجستير غير منشورة ،كلية الحقوق والعلوم السياسية ،جامعة قسنطينة،2011)،ص 7.